

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Juho Alasalmi, Henna Busk, Antti Kauhanen, Taina Leinonen,
Svetlana Solovieva, Tarmo Valkonen, Eira Viikari-Juntura

Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2020:33

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-951-6

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33

Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä

Juho Alasalmi, Henna Busk, Antti Kauhanen, Taina Leinonen, Svetlana Solovieva, Tarmo Valkonen, Eira Viikari-Juntura

Valtioneuvoston kanslia

Tekijän organisaatio: Henna Busk ja Juho Alasalmi, PTT; Antti Kauhanen ja Tarmo Valkonen, Etlä;
Taina Leinonen, Svetlana Solovieva ja Eira Viikari-Juntura: TTL

ISBN PDF: 978-952-287-951-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia	10.6.2020
Tekijät	Juho Alasalmi, Henna Busk, Antti Kauhanen, Taina Leinonen, Svetlana Solovieva, Tarmo Valkonen, Eira Viikari-Juntura	
Julkaisun nimi	Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33	
ISBN PDF	978-952-287-951-6	ISSN PDF 2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6	
Sivumäärä	191	Kieli suomi
Asiasanat	tutkimus, tutkimustoiminta, työpolitiikka, aktiivinen työvoimapolitiikka, työttömyysturva, verotus, työkyvyttömyys	
Tiivistelmä	<p>Tässä raportissa luodaan katsaus ulkomaiseen ja kotimaiseen kirjallisuuteen työpolitiikan työllisyysvaikutuksista ja muotoiltaan politiikkajohtopäätöksiä tämän tutkimustiedon perusteella. Tarkasteltavat politiikka-alueet ovat aktiivinen työvoimapolitiikka, työttömyysturvajärjestelmä, työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuusjärjestelmät ja työn verotus.</p> <p>Aktiivisen työvoimapolitiikan, työn verotuksen ja työttömyysturvan osalta tukeudutaan kansainvälisiin meta-analyysiin ja katsauksiin, joita täydennetään tuoreimmalla ulkomaisella ja kotimaisella tutkimuksella. Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvien etuusjärjestelmien osalta pääpaino on pohjoismaisissa arviointitutkimuksissa. Kaikkien osioiden kohdalla kiinnitetään erityistä huomiota tutkimusten laatuun, tulosten uskottavuuteen ja soveltavuuteen Suomeen. Työpolitiikan toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia käsitellään aiempaan kirjallisuuteen nähden laajasti.</p> <p>Katsauksen mukaan työpolitiikalla voidaan vaikuttaa työllisyyteen, mutta sen vaikutukset ovat rajalliset. Käsitellyjä osa-alueita koskevien yksityiskohtaisten politiikkajohtopäätösten lisäksi esitämme yleisiä johtopäätöksiä. Näihin liittyviä läpileikkaavia teemoja ovat toimenpiteiden sivuvaikutukset, keskinäinen vaihtoehtoisuus, kohdentaminen, suhdanneriippuvaisuus, osa-aikaisten ratkaisujen hyödyntäminen, kustannusvaikuttavuus ja monialaisuus.</p>	
	Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.	
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti	

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	10.6.2020
Författare	Juho Alasalmi, Henna Busk, Antti Kauhanen, Taina Leinonen, Svetlana Solovieva, Tarmo Valkonen, Eira Viikari-Juntura	
Publikationens titel	Arbetspolitik och sysselsättningsgrad: forskningsbaserade slutsatser	
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:33	
ISBN PDF	978-952-287-951-6	ISSN PDF 2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6	
Sidantal	191	Språk finska
Nyckelord	forskning, forskningsverksamhet, arbetspolitik, aktiv arbetskraftspolitik, arbetslöshetskydd, beskattning, arbetsförmåga	
Referat	<p>Denna rapport ger en översikt över utländsk och finländsk litteratur om arbetsmarknadspolitikens sysselsättningsskapande effekter och drar politiska slutsatser baserade på dessa forskningsrön. De områden inom politiken som behandlas är aktiv arbetskraftspolitik, arbetslöshetsunderstöd, förmånssystem i samband med arbetsförmåga och partiell arbetsförmåga samt beskattning av arbete.</p> <p>Beträffande aktiv arbetskraftspolitik, arbetslöshetsunderstöd och beskattning av arbete stödjer man sig på internationella metaanalyser och översikter som kompletteras med nyutkommen utländsk och finländsk forskning. När det gäller förmånssystem i samband med full och partiell arbetsförmåga ligger huvudvikten på nordiska utvärderingsundersökningar. I översikten fås speciell uppmärksamhet vid undersökningarnas kvalitet samt resultatens trovärdighet och tillämplighet på Finland. I förhållande till tidigare litteratur behandlas totalverknings av åtgärder inom arbetspolitik ingående.</p> <p>Enligt översikten kan man med arbetspolitik inverka på sysselsättning, men verkningarna är begränsade. Vi framför detaljerade politiska slutsatser gällande behandlade områden samt allmänna konklusioner. Framgående horisontella teman är biverkningar av åtgärder, inbördes alternativ, inriktning, konjunkturberoende, utnyttjande av deltidslösningar, kostnadseffektivitet, mångsektorialitet.</p>	
	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt	
Förläggare	Statsrådets kansli	
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti	

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office	10 June 2020	
Authors	Juho Alasalmi, Henna Busk, Antti Kauhanen, Taina Leinonen, Svetlana Solovieva, Tarmo Valkonen, Eira Viikari-Juntura		
Title of publication	Labour policy and employment rate: conclusions based on research		
Series and publication number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:33		
ISBN PDF	978-952-287-951-6	ISSN (PDF)	2342-6799
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6		
Pages	191	Language	Finnish
Keywords	research, research activities, labour policy, active labour market policy, unemployment insurance, taxation, work disability		
<p>Abstract</p> <p>The report consists of a literature review on employment effects of different labour market policies. The policy areas dealt with are active labour market policy, unemployment benefit system, benefit system connected with work disability and partial work disability, as well as labour income taxation. Policy conclusions and suggestions are presented based on these research findings.</p> <p>We have relied on international meta-analyses and surveys, which we have supplemented with the most recent foreign and Finnish research findings. Regarding benefit systems connected with full and partial work disability, the main emphasis is on Nordic evaluation studies. Throughout the report special attention is paid to research quality, credibility of results and applicability to Finland. In relation to earlier literature, the overall impacts of measures of labour policy are dealt with extensively.</p> <p>According to the report, it is possible to influence employment with labour market policies, but the effects will be limited. In addition to detailed policy conclusions related to areas we have dealt with, we also present general conclusions. Some frequent themes connected with these are side effects of measures, mutual substitutability, allocation, dependence on economic cycle, utilization of part-time solutions, cost-effectiveness and interdisciplinary activity.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti		

Sisältö

1 Johdanto	9
2 Aktiivinen työvoimapolitiikka	11
2.1 Tausta.....	11
2.1.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia	11
2.1.2 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten arviointi	12
2.1.3 Mihin kysymyksiin arvioinnit vastaavat?.....	13
2.2 Keskeiset katsaukset.....	14
2.2.1 Ovatko kansainväliset tutkimukset relevantteja suomalaiselle päätöksenteolle?.....	18
2.3 Yksityisen ja julkisen sektorin palkkatuki	19
2.3.1 Vaikutukset toimenpiteeseen osallistuviin	19
2.3.2 Sivuvaikutukset	23
2.4 Työvoimapolitiittinen koulutus.....	26
2.4.1 Vaikutukset toimenpiteeseen osallistuviin	26
2.4.2 Sivuvaikutukset	28
2.5 Työhaun tuki.....	29
2.5.1 Vaikutukset toimenpiteeseen osallistuviin	30
2.5.2 Työhaun tuen toteutus	31
2.5.3 Sivuvaikutukset	33
2.6 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus kohderyhmittäin ja suhdannetilanteen mukaan.....	37
2.7 Toimenpiteiden kohdistaminen ja työpolitiikan vaikuttavuus.....	38
2.8 Toimenpidetkokonaisuuksien arviointi.....	39
2.9 Aktiivisen työvoimapolitiikan kustannus-hyötyanalyysit	40
2.10 Voidaanko aktiivista työvoimapolitiikkaa tehostaa hyödyntämällä yksityisiä palveluntarjoajia?	41
2.10.1 Yksityisten palveluntuottajien tehokkaan hyödyntämisen edellytykset.....	42
2.11 Yhteenveto	42
2.12 Lähteet.....	45

3 Työttömyysturvajärjestelmä	47
3.1 Tausta	47
3.2 Työllisyysvaikutukset yksilötasolla	50
3.2.1 Etuuksien taso	50
3.2.2 Enimmäiskesto ja loppuminen	54
3.2.3 Aikaprofiili (porrastus)	57
3.2.4 Suojaosa ja soviteltu työttömyysturva	61
3.2.5 Ikääntyneiden työttömyysturva	64
3.3 Ehdot, monitorointi ja sanktiot	69
3.3.1 Ehdot	69
3.3.2 Monitorointi eli työnhaun seuranta	74
3.3.3 Sanktiot	77
3.3.4 Työllistymisbonukset	87
3.4 Työllisyysvaikutukset kokonaistasolla ja muita vaikutuksia	90
3.4.1 Työsuhteiden laatu	90
3.4.2 Kokonaisvaikutukset	93
3.4.3 Tulonjakovaikutukset	98
3.4.4 Vakuutushyöty	100
3.5 Yhteenveto	102
3.6 Lähteet	108
4 Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät	117
4.1 Tausta	117
4.2 Työkyvyttömyysetuudet	120
4.2.1 Etuuksien myöntämiskriteerit	121
4.2.2 Etuuksien korvaustaso	124
4.2.3 Etuuksien käytön aikainen työnteko	127
4.3 Työhön paluun tai työssä pysymisen edistämiseen tähtäävät järjestelmät	128
4.3.1 Pitkittyneiden sairauspoissaolojen tarkistuskohdat	128
4.3.2 Osittainen työhön paluu	133
4.3.3 Ammatillinen kuntoutus	138
4.3.4 Työnantajia kannustavat järjestelmät	144
4.4 Yhteenveto	147
4.5 Lähteet	151

5 Työn verotus ja työllisyys	155
5.1 Tausta.....	155
5.2 Palkkatulojen verotuksen vaikutukset työn tarjontaan.....	157
5.2.1 Tutkimusasetelmista ja menetelmistä.....	157
5.2.2 Katsaus kansainvälisten tutkimusten tuloksiin.....	159
5.2.3 Työn verotus ja työllisyys Suomessa.....	162
5.2.4 Verotuksen ja tulonsiirtojen yhteisvaikutus työllisyyteen.....	163
5.3 Työn verotus ja työvoiman kysyntä.....	166
5.3.1 Työvoiman kysynnän palkkajousto.....	166
5.3.2 Työnantajamaksut ja työllisyys.....	167
5.4 Muut verot ja työllisyys.....	171
5.4.1 Kulutuksen verottamisen vaikutuksista.....	171
5.4.2 Yhteisöveron palkka- ja työllisyysvaikutuksista.....	171
5.5 Työn verotus ja verotulot.....	173
5.6 Yhteenveto.....	176
5.7 Lähteet.....	178
5.8 Liitteet.....	181
6 Poliittikajohtopäätökset	182

1 Johdanto

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää työllisyyden parantamista myös työpolitiikan keinoin. Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa työllisyysasteen nostoa tavoitellaan muuttamalla työvoimapolitiikan suuntaa passiivisesta aktiiviseen ja kohdentamalla palveluja nykyistä tehokkaammin. Lisäksi todetaan, että työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellyttää osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajataustaisten työmarkkinoille osallistumisen lisääntymistä.

Työllisyysasteen nostaminen onnistuu vain, jos toteutetut toimenpiteet ovat vaikuttavia. Toimenpiteet voivat liittyä aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, työttömyysturvajärjestelmään, työkyvyttömyyteen liittyviin etuusjärjestelmiin tai verotukseen. Näitä toimenpiteitä koskevaa tutkimustietoa ei kuitenkaan ole koottu yhteen päätöksenteon tueksi eikä käytössä ole selkeitä tutkimukseen perustuvia politiikkasuosituksia.

Tässä raportissa luodaan katsaus kansainväliseen ja kotimaiseen kirjallisuuteen työpolitiikan työllisyysvaikutuksista ja muotoillaan politiikkajohtopäätökset tämän tutkimustiedon perusteella. Raportti kattaa laajasti työpolitiikan eri alueet ja kiinnittää huomiota myös osatyökykyisiin.

Aktiivisen työvoimapolitiikan, työn verotuksen ja työttömyysturvan osalta tukeudutaan kansainvälisiin meta-analyyseihin ja katsauksiin, joita täydennetään tuoreimmalla ulkomaisella ja kotimaisella tutkimuksella. Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvien etuusjärjestelmien osalta pääpaino on pohjoismaisissa arviointitutkimuksissa, jotka ovat poliittisen päätöksenteon kannalta olennaisimpia. Kaikkien osioiden kohdalla kiinnitetään erityistä huomiota tutkimusten laatuun, tulosten uskottavuuteen ja soveltuvuuteen Suomeen. Työpolitiikan toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia käsitellään aiempaan kirjallisuuteen nähden laajasti. Katsauksessa keskitytään arviointitutkimusten tuloksiin eikä esitellä yksityiskohtaisesti eri maiden järjestelmiä.

Raportti koostuu johdannon lisäksi viidestä luvusta: Aktiivinen työvoimapolitiikka (luku 2), Työttömyysturvajärjestelmä (luku 3), Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen

liittyvät etuudet ja järjestelmät (luku 4), Työn verotus (luku 5) ja Poliittikajohtopäätökset (luku 6).

Luvun 2 on laatinut Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja Antti Kauhanen. Luvusta 3 vastaavat Pellervon taloustutkimuksen vanhempi ekonomisti Henna Busk ja ekonomisti Juho Alasalmi. Luvun 4 ovat kirjoittaneet Työterveyslaitoksen vanhempi tutkija Taina Leinonen, vanhempi tutkija Svetlana Solovieva ja vanhempi tutkija Eira Viikari-Juntura. Luvun 5 on kirjoittanut Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusneuvonantaja Tarmo Valkonen.

2 Aktiivinen työvoimapolitiikka

Antti Kauhanen

2.1 Tausta

Tässä osiossa käsitellään aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta. Tarkasteltavat toimenpiteet ovat yksityisen ja julkisen sektorin palkkatuki, työvoimapolitiittinen koulutus ja työnhaun tuki. Osion aluksi esitellään, minkälaisia vaikutuksia aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä voi olla ja miten toimenpiteitä yleensä kirjallisuudessa arvioidaan. Tämän jälkeen esitellään keskeiset katsaukset, joihin tämä osio perustuu. Näiden katsauksien ja muun merkittävän kirjallisuuden perusteella käydään läpi kunkin toimenpiteen osalta, mitä kirjallisuus kertoo niiden vaikutuksista osallistujiin ja mitä tiedetään toimenpiteiden sivuvaikutuksista. Lopuksi käsitellään asiakokonaisuuksia, jotka koskevat kaikkia toimenpiteitä, kuten kustannus-hyötyanalyysit, toimenpidekokonaisuuksien arviot ja yksityisten palveluntarjoajien hyödyntämismahdollisuudet aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamisessa.

2.1.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia

Aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla monenlaisia vaikutuksia. Toiset vaikutukset ovat tavoiteltuja, kun taas toiset ovat erilaisia sivuvaikutuksia. Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoiteltu vaikutus on toimenpiteen aiheuttama henkilön työllistyminen. Tätä kutsutaan *vaikutukseksi toimenpiteeseen osallistuneisiin*. Toimenpiteen vaikuttavuutta ei voida mitata sillä, kuinka moni toimenpiteeseen osallistuneista työllistyi, sillä osa olisi työllistynyt todennäköisesti joka tapauksessa. Tätä kutsutaan *työmarkkinavuodoksi* (kuollut paino, deadweight loss). Vaikuttavuuden arvioinnissa tavoitteena on arvioida nimenomaan sitä, mikä oli toimenpiteen kausaalivaikutus työllistymiseen. Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia käsitellään täsmällisemmin myöhemmin.

Lukitusvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että työvoimapolitiikan toimenpiteen vaikutus työllistymiseen voi olla negatiivinen lyhyellä aikavälillä. Tämä johtuu siitä, että

toimenpiteeseen osallistuminen vähentää työnhaun aktiivisuutta. Esimerkiksi työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuvat saattavat työllistyä lyhyellä aikavälillä muita huonommin, koska muiden etsiessä työtä he ovat opiskelemassa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä voi olla vaikutuksia myös muihin kuin toimenpiteisiin osallistuviin (esim. Calmfors, 1994). *Substituutiovaikutus* tarkoittaa sitä, että toimenpide parantaa osallistuneiden työllisyyttä, mutta vastaavasti heikentää toimenpiteeseen osallistumattomien työllisyyttä. Tällöin nettovaikutus työllisyyteen voi jäädä pieneksi tai jopa olemattomaksi. Toimenpiteillä voi olla myös *syрjäytysvaikutus*, eli toimenpide synnyttää uusia työpaikkoja tiettyihin yrityksiin, mutta tuhoaa niitä toisaalla. Tämä voi seurata esimerkiksi siitä, että aktiivinen työvoimapolitiikka nostaa palkkatasoa tai auttaa tiettyjä yrityksiä kasvattamaan markkinaosuuttaan muiden kustannuksella. Aktiivisen työvoimapolitiikan menot täytyy kattaa veroilla, mikä puolestaan vaikuttavat sekä yksilöiden että yritysten käyttäytymiseen. Tätä kutsutaan *verovaikutukseksi*.

Aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnit ovat keskittyneet pääosin yksilötason työllisyysvaikutusten arviointiin. Jonkin verran huomiota on kiinnitetty myös lukitusvaikutuksiin. Sen sijaan substituutio- ja syрjäytysvaikutuksia on tutkittu vähän. Viime aikoina ne ovat kuitenkin saaneet osakseen enemmän huomiota.

2.1.2 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten arviointi

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten empiirisen arvioinnin ajatus on seuraava: Toimenpiteeseen osallistuneiden tulemia (esim. työllisyys tai tulot toimenpiteen päättymisen jälkeen) verrataan siihen hypoteettiseen tilanteeseen, että henkilö ei olisi osallistunut toimenpiteeseen. Arviointiongelma muodostuu siitä, että koskaan ei voida suoraan havaita mitä toimenpiteeseen osallistuneelle henkilölle olisi tapahtunut, jos hän ei olisi siihen osallistunut. Käytännössä tämä ongelma pyritään ratkaisemaan siten, että verrataan toimenpiteeseen osallistuneiden (kohderyhmä) keskimääräisiä tulemia vertailuryhmään, joka ei ole osallistunut toimenpiteeseen (vertailuryhmä). Vertailuryhmää käytetään siis arvioimaan mitä kohderyhmälle olisi tapahtunut ilman toimenpidettä.

Uskottava arviointi edellyttää kahden oletuksen täyttymistä. Ensiksi, vertailuryhmän tulee olla samankaltainen kuin kohderyhmä sekä tutkijan havaitsemien että havaitsematta jääneiden tekijöiden osalta. Tällöin on uskottavaa, että vertailuryhmän tulemat ovat informatiivisia kohderyhmän tulemistakin ilman toimenpidettä. Jos vertailuryhmä ja kohderyhmä eivät ole samankaltaisia kaikkien toimenpiteeseen osallistumiseen ja työmarkkinatulemiin vaikuttavien tekijöiden suhteen, arviointituloksiin vaikuttaa ns. valikoitumisharha.

Paras tapa valikoitumisharhan poistamiseksi on satunnaistaa osallistuminen toimenpiteeseen. Jos osallistujat valitaan satunnaisesti ja otos on riittävän suuri, ovat kohde- ja

vertailuryhmät keskenään vertailukelpoisia. Satunnaistamisen ohella toinen tapa vertailuryhmän luomiseksi on muodostaa se tilastollisin menetelmin. Näin toimittaessa ei koskaan voida olla täysin varmoja siitä, että kohderyhmä ja vertailuryhmä ovat keskenään samankaltaisia. Tämä johtuu siitä, että rikkaitakin tilastoaineistoja käytettäessä on mahdollista että kohde- ja vertailuryhmä poikkeavat toisistaan joidenkin aineistoissa havaitsemattomien tekijöiden (esim. motivaatio) suhteen. Voi siis olla niin, että vertailuryhmän tulemat joko yli- tai aliarvioivat sitä, mitä kohderyhmälle olisi tapahtunut ilman toimenpidettä. Satunnaistamiseen perustuvia tutkimuksia pidetäänkin usein luotettavampina kuin ns. havaintoaineistoja käyttäviä tutkimuksia. Meta-analyysin perusteella niiden antamat tulokset eivät kuitenkaan keskimäärin poikkea toisistaan (Card ym., 2018). Tähän mennessä tutkimus on pannut paljon painoa valikoitumisharhan arviointiin ja sen hallitsemiseen¹. Viime aikoina tutkimus on kuitenkin enenevässä määrin huomionnut toista arvioinnin kannalta olennaista oletusta.

Toinen keskeinen oletus on se, että toimenpiteeseen osallistumattomien tulemat eivät saa riippua millään tavalla toimenpiteen olemassaolosta. Lähestulkoon kaikki aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta koskevat tutkimukset tekevät tämän oletuksen, joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti. Jos tämä oletus ei pidä paikkaansa, vertailuryhmän tulemat eivät ole informatiivisia kohderyhmän tulemista ilman toimenpiteeseen osallistumista. On kuitenkin useita syitä uskoa, että tämä oletus ei pidä paikkaansa. Edellä mainitut substitutio- ja syrjäytysvaikutukset voivat olla merkittäviä, jolloin oletus siitä, että toimenpide ei vaikuttaisi siihen osallistumattomiin ei alkuunkaan pidä paikkaansa.

2.1.3 Mihin kysymyksiin arvioinnit vastaavat?

Valtaosa arvioinneista koskee toimenpiteen keskimääräisiä vaikutuksia siihen osallistuneisiin verrattuna johonkin vertailuryhmään. Vertailuryhmä voi koostua henkilöistä, jotka eivät osallistu mihinkään toimenpiteeseen havaintoajanjaksolla tai henkilöistä, jotka osallistuvat johonkin toiseen toimenpiteeseen tai osallistuvat samaan toimenpiteeseen myöhemmin. Kaikki aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevat meta-analyysit käsittelevät tällaisia tutkimuksia.

Näiden tutkimusten tulokset eivät vielä itsessään kerro siitä, vaikuttaako toimenpide työllisyysasteeseen, vaikka vaikutus osallistuneiden työllisyyteen olisikin positiivinen. Tämä johtuu siitä, että tutkimuksissa ei ole arvioitu toimenpiteen mahdollisia vaikutuksia vertailuryhmän työllisyyteen. Sivuvaikutuksia arvioivia tutkimuksia onkin huomattavasti vähemmän. Käsittelemme olemassa olevaa tutkimusta melko tarkasti, sillä sivuvaikutuksilla voi olla merkittävä rooli toimenpiteen kokonaistyöllisyysvaikutukselle.

¹ Tarkemmin aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnin menetelmiä esittelee esim. Asplund ym. (2018, osio 2.1).

Merkittävä puute aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta arvioivassa kirjallisuudessa on se, että kustannus-hyötyanalyysijä on tehty hyvin vähän (Crépon ja van den Berg, 2016). Kustannus-hyötyanalyysi kertoisi ylittävätkö aktiivisen työvoimapolitiikan yhteiskunnalliset hyödyt sen kustannukset. Huolellinen kustannus-hyötyanalyysi edellyttäisi laajempia vaikutusarvioita kuin tyypillisesti on tehty. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta tuloihin, tulonsiirtoihin ja veroihin tulisi arvioida, jotta kustannus-hyötyanalyysija voisi tehdä. Vaikuttavuusarvioiden pitäisi koskea melko pitkää aikaväliä, jotta toimenpiteiden kaikki vaikutukset tulisi huomioiduksi. Tämän lisäksi täytyisi tietää toimenpiteiden aiheuttamat kokonaiskustannukset. Tyypillisesti tutkimukset eivät sisällä tietoa toimenpiteiden kustannuksista (Card ym., 2018). Yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta kustannus-hyötyanalyysit olisivat ensiarvoisen tärkeitä. Suomessa pitäisi olla hyvät mahdollisuudet tehdä tällaisia, sillä tilastoaineistot mahdollistaisivat periaatteessa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden laajemmat vaikutusarviot. Toimenpiteiden kustannuksista ei ole yksityiskohtaista tietoa, mutta se keräämisen ei pitäisi olla liian hankalaa tai kallista.

2.2 Keskeiset katsaukset

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta on tehty useita meta-analyysseja ja kirjallisuuskatsauksia. Seuraavaksi esittelemme näistä keskeisimmät². On tärkeää huomata, että kaikki meta-analyysit keskittyvät aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutuksiin niihin osallistuviin henkilöihin. Näissä ei siis käsitellä lainkaan toimenpiteiden sivuvaikutuksia (kuollut paino, syrjäytysvaikutus, substituutiovaikutus). Kirjallisuuskatsauksista Crépon ja van den Berg (2016) keskustelevat sivuvaikutuksista, mutta hekin käyvät läpi vain harvoja tutkimuksia. Kustannus-hyötyanalyysijäkin on vain muutamia.

Vaikutusvaltaisimmat meta-analyysit ovat Card ym. (2010, 2018). Vuoden 2018 meta-analyysi täydentää vuoden 2010 analyysiä, joten kuvailemme tässä vain vuoden 2018 analyysiä. Card ym. (2018) kattaa 207 tutkimusta. Näistä tutkimuksista voidaan erotella 526 erilaista toimenpide-/osallistujaryhmäosajoukkoa. Osajoukoille pyritään löytämään toimenpidearviot kolmella eri aikavälillä: lyhyt aikaväli (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen), keskipitkä aikaväli (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ja pitkä aikaväli (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen). Kaikkiaan analyysi kattaa 857 arviointitulosta (1-3 aikaväliä 526 toimenpide-/osallistujaryhmäosajoukolle). Noin puolet arvioinneista koskevat lyhyttä aikaväliä, 35% keskipitkää aikaväliä ja 16% pitkää aikaväliä. Noin 20% tutkimuksista perustuu satunnaistettuihin kokeisiin. Satunnaistetut kokeet ovat kuitenkin yleistyneet, sillä tuoreimmista tutkimuksista (vuoden 2004 jälkeen julkaistut) noin 60% perustuvat niihin.

² Meta-analyysit ovat tilastollisia analyyssejä laajasta joukosta tutkimuksia.

Yli puolet tutkimuksista koskevat Eurooppaa. Yleisimmät maat ovat Saksa (253 arvioita), Tanska (115), Ruotsi (66), Yhdysvallat (57) ja Ranska (42). Suomalaisia arvioita mukana on kuusi kappaletta³. Kaikki tutkimukset käyttävät yksilötason tilastoaineistoja ja niissä on joko hyvin määritelty vertailuryhmä tai muu valikoitumisharhan kontrollointiin käytetty menetelmä.

Card ym. (2018) ryhmittelevät toimenpiteet viiteen eri luokkaan:

- Koulutus (joko oppilaitoksessa tai työssä tapahtuva)
- Työnhaun avustaminen, monitorointi tai sanktiot
- Tuettu yksityisen sektorin työllistäminen
- Tuettu julkisen sektorin työllistäminen
- Muut toimenpiteet, jotka yhdistelevät edellä mainittuja toimenpiteitä

Toimenpiteiden vaikuttavuutta mitataan kahdella eri tavalla. Ensimmäinen tapa luokittelee vaikutukset tilastollisesti merkitsevästi positiiviseksi, ei-tilastollisesti merkitseväksi tai tilastollisesti merkitsevästi negatiiviseksi. Tämä lähestymistapa mahdollistaa erilaisia selitettäviä muuttujia käyttäneiden tutkimusten yhtäaikaisen analyysin. Selitettävät muutujat eri tutkimuksissa ovat hyvin erilaisia. Tyypillisiä esimerkkejä ovat neljännesvuoden tulot, työllistymiseen kuluva aika, ja työllisyysstatus toimenpiteen jälkeen. Näitä on usein mahdotonta saattaa yhteismitallisiksi käytettävissä olevilla tiedoilla. Toinen tapa keskittyy tutkimuksiin, jossa on tarkasteltu työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen. Näiden tutkimusten osalta lasketaan toimenpiteen vaikuttavuus työllisyyteen. Jälkimmäinen tapa on siinä mielessä parempi, että sen avulla voidaan arvioida toimenpiteiden vaikuttavuuden taloudellista merkitystä.

Toimenpiteiden vaikutusten lisäksi he tutkivat vaihtelevatko arviointitulokset suhdanteen mukaan, sukupuolittain, ikäryhmittäin tai sen mukaan kohdistuuko toimenpide työttömyysturvalla oleviin vai työttömyysturvan ulkopuolisiin ryhmiin.

Meta-analyyseissä huomio kiinnittyy myös siihen, löytyykö kirjallisuudesta näyttöä julkaisuharhasta tai tutkimustulosten vääristelystä. Julkaisuharhalla tarkoitetaan sitä, että tutkijat saattavat loppuun vain hankkeet, joiden tulokset ovat positiivisia ja tilastollisesti merkitseviä. Tutkimustulosten vääristelyllä tarkoitetaan puolestaan sitä, että tutkijat pyrkivät tekemään analyysit siten, että tulokset ovat tilastollisesti merkitseviä. Näitä molempia voidaan analysoida tutkimusten tulosten perusteella. Karkeasti ottaen idea on se, että vaikutusarvion suuruuden ja sen tilastollisen merkitsevyyden välillä on tietynlainen suhde, jos julkaisuharhaa ei ole ja jos tuloksia ei ole vääristelty. Poikkeamat tästä teoreettisesta

³ Ruotsalaisten ja tanskalaisten tutkimusten merkittävä osuus kertoo näiden maiden panostuksista aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja sen tieteelliseen arviointiin.

jakaumasta tulkitaan julkaisuharhaksi tai tulosten vääristelyksi. Card ym. (2018) eivät löydä mitään evidenssiä näistä ongelmista aktiivisen työvoimapolitiikan tutkimusten osalta.

Card ym. (2018) tutkivat myös, vaikuttaako käytetty menetelmä toimenpiteiden vaikuttavuudesta tehtyihin päätelmiin. Aktiivisen työvoimapolitiikan arviointia koskevassa kirjallisuudessa on oltu huolissaan siitä, että muut kuin satunnaistettuihin kokeisiin perustuvat tutkimukset olisivat harhaisia. Card ym. (2018) eivät kuitenkaan löydä mitään näyttöä siitä, että satunnaistettuihin kokeisiin perustuvat tutkimukset antaisivat erilaisia tuloksia kuin muut.

Kluve (2010) keskittyy eurooppalaisiin tutkimuksiin meta-analyysissään. Hänen otoksensa kattaa 137 vaikutusarviota 96:sta eri tutkimuksesta, jotka koskevat 19 Euroopan maata. Tyypillisimmät maat ovat Ruotsi (17%), Saksa (12%), Tanska (12%), Ranska (9%), Norja (9%) ja Iso-Britannia (9%). Tutkimuksesta ei käy ilmi, millä aikavälillä vaikutuksia mitataan, mutta todennäköisesti valtaosa arvioinneista koskevat lyhyttä aikaväliä. Hän käsittelee neljää toimenpideryhmää: Koulutus, tuettu yksityisen sektorin työllistäminen, tuettu julkisen sektorin työllistäminen sekä palvelut ja sanktiot. Tämä luokittelu vastaa hyvin Card ym. (2018) käyttämää luokitusta.

Tuorein aikakauskirjassa julkaistu meta-analyysi on Vooren ym. (2019). Heidän analyysinsä käsittää 654 arviointitulosta 57 tutkimuksesta. He tarkastelevat samoja toimenpideryhmiä kuin Card ym. (2018), mutta jättävät toimenpiteiden yhdistelmät tarkastelun ulkopuolelle. He tutkivat toimenpiteiden vaikuttavuutta 6, 12, 24 ja 36 kuukautta toimenpiteen alkamisen jälkeen. Tämä poikkeaa siis merkittävästi useimmista muista tutkimuksista, joissa tarkastelu ajanjakso alkaa toimenpiteen päättymisen jälkeen. Vooren ym. (2019) pyrkivät yhteismitallistamaan eri tutkimusten tulokset, jotta he voivat arvioida toimenpiteiden vaikuttavuuden suuruusluokkaa. Card ym. (2018) eivät tehneet tätä, koska tutkimuksissa ei yleensä raportoida kaikkia tarpeellisia tietoja näiden laskelmien tekemiseksi. Vooren ym. (2019) joutuvatkin käyttämään erilaisia approksimaatioita vaikutusten laskemiseksi 35% tapauksista⁴. On mahdotonta arvioida, kuinka tämä vaikuttaa heidän saamiin tuloksiin. Myös heidän tutkimusten maantieteellinen jakauma poikkeaa merkittävästi muista tutkimuksista. Heidän otoksestansa 57% koskee Saksaa ja toiseksi yleisen maa on Itävalta (7%). Ruotsi ja Tanska muodostavat yhdessä tutkimuksista noin 11%.

Vooren ym. (2019) tutkimuksessa on myös menetelmällinen ongelma. He käyttävät keskivirheiden laskemissa ns. klusteroituja keskivirheitä, kuten (Card ym., 2018). Ongelma syntyy siitä, että heillä tutkimuksia (klustereita) on hyvin vähän (28-43 aikavälistä riippuen). Tämä on todennäköisesti liian vähän, jotta keskivirheet tulisi laskettua luotettavasti

4 Tekstissä he sanovat tehneensä näitä approksimaatioita 35% havainnoista. Toisaalta myöhemmin taulukon 4 tuloksia esiteltäessä vaikuttaa siltä, että noin 35% olisi sellaisia, joihin approksimaatioita ei olisi sovellettu.

(Cameron ja Miller, 2015)⁵. Muista tutkimuksista poiketen Vooren ym. (2019) havaitsevat viitteitä julkaisuharhasta ja huomioivat tämän meta-analyysissään.

Filges ym. (2015) tarkastelevat meta-analyysissään 39 tutkimusta. He keskittyvät vain tutkimuksiin, joissa on riittävät tiedot toimenpiteiden vaikuttavuuden suuruusluokan arviointiin. Tutkimuksista 28 % koskee Saksaa, 18% Tanskaa, 10% Ruotsia ja 15% Yhdysvaltoja. Suurin osa tutkimuksista mittaa toimenpiteiden vaikuttavuutta lyhyellä aikavälillä. Heidän pääanalyysinsa ei erottele eri toimenpiteitä toisistaan vaan tarkastelee aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta yleisesti ottaen. He pystyvät tekemään metaregression käyttäen 28 tutkimusta. Tämän regression perusteella he eivät pysty erottelemaan toimenpiteiden vaikuttavuutta toisistaan. Tämä johtunee havaintojen vähäisestä lukumäärästä. Tästä syystä he eivät myöskään pysty tutkimaan toimenpiteiden vaikuttavuutta eri osajoukoissa. He eivät löydä viitteitä julkaisuharhasta, mutta tätäkin analyysiä haittaa havaintojen vähäinen lukumäärä.

Tuorein meta-analyysi on Yeyati ym. (2019). Tämä analyysi keskittyy satunnaiskoikeita hyödyntäviin vaikutusarviointeihin. Tutkimus käsittää 102 satunnaiskoetta, jotka sisältävät yhteensä 652 vaikuttavuusarviota. Tutkimuksesta ei käy ilmi, miksi jokaista satunnaiskoetta kohti on keskimäärin hieman yli kuusi vaikuttavuusarvioita. Ilmeisesti kyse on eri ryhmiä ja aikavälejä koskevista tarkasteluista. Tutkimusten maantieteellinen jakauma poikkeaa merkittävästi muista meta-analyyseistä: 30% tutkimuksista koskee Afrikan maita, 25% Pohjois-Amerikan maita, 20 % Latinalaisen Amerikan ja Karibian maita, 18% Aasian maita ja 8% Eurooppaa. Toimenpiteiden vaikuttavuutta mitataan tutkimalla, onko vaikutusarvio positiivinen ja tilastollisesti merkitsevä vai ei. He luokittelevat toimenpiteet seuraavasti: ammatillinen koulutus; palkkatuki ja julkisen sektorin tukityöllistäminen; yrittäjyystuki; työnhaun avustaminen. Tämä luokittelu heijastelee tutkimusten maantieteellistä jakaamaa. Artikkelista ei käy täsmällisesti ilmi, miltä aikaväliltä vaikuttavuutta mitataan, mutta ilmeisesti kyse on pääosin lyhyen aikavälin arvioista. Tämän analyysin osalta on huomioitava, että tätä ei ole vielä julkaistu vertaisarvioidussa aikakauskirjassa ja artikkeli vaikuttaa hyvin keskeneräiseltä.

Butschek ja Walter (2014) tekevät meta-analyysin aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutavuudesta maahanmuuttajien osalta. Heidän aineistonsa käsittää 33 tutkimusta, joissa on yhteensä 93 lyhyen aikavälin (alle kaksi vuotta toimenpiteen alkamisen jälkeen) vaikutusarviota. He luokittelevat toimenpiteet samoin kuten Card ym. (2018). Vain noin 6% tarkastelluista toimenpiteistä on suunniteltu erityisesti maahanmuuttajille, ja muut ovat kaikille suunnattuja toimenpiteitä, joista on saatavilla maahanmuuttajia koskevat vaikuttavuusarviot. Vaikuttavuusarvioista 46% koskee Saksaa, 37% Pohjoismaita ja 17% muita maita. He

⁵ Mitään tarkkaa rajaa klustereiden määrälle ei voida asettaa. Cameron ja Miller (2015) esittävät, että raja lienee jossain 20-50 välillä, silloin kun jokaisessa klusterissa on saman verran havaintoja. Jos niissä taas on eri määrä havaintoja, niin lukumäärän tulisi olla suurempi.

luokittelevat vaikutusarviot tilastollisesti merkitsevästi positiiviseksi, ei-tilastollisesti merkitseväksi tai tilastollisesti merkitsevästi negatiiviseksi.

Meta-analyysien lisäksi viime vuosina on julkaistu muutama katsausartikkeli aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta. Brown ja Koettl (2015) pyrkivät katsauksessaan arvioimaan aktiivisen työvoimapolitiikan hyötyjä ja kustannuksia erilaisissa suhdannetilanteissa. Heidän katsauksensa hyvä puoli on se, että he tarkastelevat eri toimenpiteiden sivuvaikutuksia ja arvioivat toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta. Toisaalta pohjakirjallisuuden ollessa ohut sivuvaikutusten ja toimenpiteiden kustannusten suhteen ovat johtopäätökset pitkälti kirjoittajien tulkintaa rajallisesta määrästä tutkimuksia. Crépon ja van den Berg (2016) korostavat katsauksessaan sivuvaikutusten merkitystä ja tarvetta kustannus-hyöty-analyysille. Toimenpiteiden vaikuttavuusarvioissa he tukeutuvat pitkälti Card ym. (2010) tuloksiin. McCall ym. (2016) käsittelevät laajassa katsauksessaan työvoimapolitiittista koulutusta. He käyvät läpi kirjallisuutta Yhdysvalloista, Iso-Britanniasta, Saksasta, Ranskasta, Ruotsista ja Tanskasta.

2.2.1 Ovatko kansainväliset tutkimukset relevantteja suomalaiselle päätöksenteolle?

Eri maiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden toteutustavat poikkeavat toisistaan. Tämän lisäksi tietysti työmarkkinainstituutiot ovat hyvin erilaisia. Voidaanko siis ulkomaisista tutkimuksista oppia jotain suomalaista päätöksentekoa ajatellen? Yksi tapa arvioida tätä on tutkia, poikkeako erilaisten aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus maittain. Jos tulokset ovat samankaltaisia erilaisista konteksteista riippumatta, ovat ulkomaisten tutkimusten tulokset paremmin siirrettävissä Suomeen. Seuraavaksi käsittelemme meta-analyysien tuloksia erilaisten kontekstien vaikutuksesta vaikuttavuusarvioihin.

Card ym. (2018) tutkivat poikkeako aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus eri maissa tehtyjen tutkimusten välillä. He käyttävät seuraavaa maaluokitusta: Pohjoismaat, Saksankielinen Eurooppa, Itä-Eurooppa, Muut Euroopan maat, englanninkieliset maat (Yhdysvallat, Iso-Britannia, Uusi-Seelanti, Kanada), Latinalainen Amerikka, muut maat. Heidän tuloksensa osoittavat, että saksankielistä Eurooppaa koskevat tulokset ovat hieman suurempia kuin muita maaryhmiä koskevat tulokset, mutta muuten maaryhmien välillä ei ole eroja. Kluge (2010) toteaa johtopäätöksensä meta-analyysistään, että toimenpiteen tyypillä (koulutus, palkkatuki, ym.) on vaikuttavuuden kannalta huomattavasti enemmän merkitystä kuin kontekstilla. Hänen tulostensa mukaan eri maista saadut vaikuttavuusarviot eivät poikkea tilastollisesti merkitsevästi toisistaan.

Muissa meta-analyysissä ei ole arvioitu maiden tai maaryhmien välisiä eroja vaikutusarvioissa. Jäljempänä nähdään kuitenkin, että eri meta-analyysien antamat tulokset eri

toimenpiteiden vaikuttavuudesta ovat melko samankaltaisia, vaikka ne käsittelevät hyvin erilaisia maita ja konteksteja. Myös suomalaisten tutkimusten tulokset ovat tyypillisesti hyvin linjassa meta-analyysien tulosten kanssa. Kaikki näyttö viittaa siihen, että kansainvälisten tutkimusten keskeiset tulokset ovat hyödyllisiä suomalaiselle päätöksenteolle.

Seuraavaksi siirrymme käsittelemään eri aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä. Käsittelemme ensiksi yksityisen ja julkisen sektorin palkkatukea, sitten työvoimapolitiittista koulutusta ja lopuksi työnhaun tukea.

2.3 Yksityisen ja julkisen sektorin palkkatuki

Palkkatukijakso voi edesauttaa työttömien työllistymistä tukijakson jälkeen kahdella eri tavalla. Ensiksi, työkokemus kerryttää inhimillistä pääomaa ja nostaa henkilön tuottavuutta. Tavoitteena on se, että tuottavuus nousee niin paljon, että henkilö on työllistettävissä ilman tukeakin. Toiseksi, palkkatukijakson aikana työnantaja havaitsee työntekijän tuottavuuden tason, joten siihen liittyvä epävarmuus poistuu. Palkkatuki saattaa siis vähentää työnhakijan tuottavuuteen liittyvää informaation epäsymmetriaa.

Näiden vaikutusten lisäksi palkkatuella voi olla sivuvaikutuksia. Palkkatuki nostaa työvoiman kysyntää, ja jos ohjelma on riittävän laaja, se nostaa työvoimakustannuksia. Tällöin se siis heikentää työllisyyttä, eli sillä on niin sanottu syrjäytysvaikutus. Palkkatuki voi myös vaikuttaa muiden työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksiin. Tällainen substituutiovaikutus syntyy, jos yritykset korvaavat muita työntekijöitä palkkatuetuilla työntekijöillä. Jos palkkatukea saanut työtön työnhakija olisi työllistynyt samaan työpaikkaan joka tapauksessa, puhutaan työmarkkinavuodosta.

Empiirisesti ei yleensä voida erotella, minkä mekanismin kautta palkkatuki vaikuttaa sitä saaviin työttömiin. Arvioinnit kertovat vain, kuinka palkkatuki vaikutti osallistujien työmarkkinatulemiin suhteessa johonkin vertailuryhmään. Palkkatuen sivuvaikutuksia voidaan myös arvioida, mutta niidenkin erittelemineen on usein hankalaa. Seuraavassa esitellään ensiksi olemassa olevan kirjallisuuden tuloksia palkkatuen vaikutuksista toimenpiteisiin osallistuviin. Tämän jälkeen käsitellään sivuvaikutuksia.

2.3.1 Vaikutukset toimenpiteeseen osallistuviin

Card ym. (2018) tulokset osoittavat, että yksityisen sektorin palkkatuki nostaa työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen. Heidän tulosten mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) palkkatukea saaneet ovat kaksi

prosenttiyksikköä todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä⁶. Keskipitkällä aikavälillä (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noussut noin viiteen prosenttiyksikköön. Pitkällä aikavälillä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) vaikutus on vielä suurempi: noin 19 prosenttiyksikköä. Yksityisen sektorin palkkatuen vaikuttavuus näyttäisi siis olevan kasvava yli ajan. Toisaalta on huomattava, että pitkän aikavälin tulokset ovat huomattavasti pienempiä, kun keskitytään tutkimuksiin, joissa on yhtä aikaa tutkittu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Toisin sanoen näyttö suurista pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole kovin vahvaa (Card ym., 2018, sivu 915).

Yksityisen sektorin palkkatukea koskevat tulokset ovat samankaltaisia, kun tarkastellaan myös tutkimuksia, joissa mitataan muitakin vaikutuksia kuin työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen⁷. Näissä tarkasteluissa toimenpiteiden vaikuttavuutta mitataan sillä, onko vaikutusarvio tilastollisesti merkitsevästi positiivinen, ei-tilastollisesti merkitsevä tai tilastollisesti merkitsevästi negatiivinen.

Julkisen sektorin palkkatukea (julkista tukityöllistämistä) koskevat tulokset ovat hyvin erilaisia. Card ym. (2018) tulosten mukaan julkisen sektorin palkkatukea saaneiden työllisyys ei ole vertailuryhmään nähden korkeampi millään aikavälillä. Lyhyellä aikavälillä julkisen sektorin palkkatuki jopa heikentää työllistymistä noin viidellä prosenttiyksiköllä (Card ym., 2018, Online Appendix Table A.4). Tämä johtuu lukitusvaikutuksesta: henkilöt työllistyvät epätodennäköisemmin avoimille työmarkkinoille ollessaan työllistettyinä julkisella sektorilla. Keskipitkällä aikavälillä vaikutus on noin kaksi prosenttiyksikköä negatiivinen ja pitkällä aikavälillä noin kolme prosenttiyksikköä negatiivinen. Näistä tuloksista ainoastaan lyhyen aikavälin tulos on tilastollisesti merkitsevä. Julkisen sektorin palkkatukea koskevat tulokset ovat samankaltaisia myös tarkastelussa, jossa vaikuttavuutta mitataan sillä, onko vaikutusarvio tilastollisesti merkitsevästi positiivinen, ei-tilastollisesti merkitsevä tai tilastollisesti merkitsevästi negatiivinen.

Muiden meta-analyysien tulokset ovat samansuuntaisia. Vooren ym. (2019) toteavat, että yksityisen sektorin palkkatuki on ainoa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide, jolla on kolme vuotta toimenpiteen alkamisen jälkeen tilastollisesti merkitsevä ja positiivinen vaikutus toimenpiteeseen osallistuneille (sivu 139). Heidän tarkasteluissaan julkisen sektorin palkkatuki ei vaikuta tilastollisesti merkitsevästi osallistujien työmarkkinatulemiin. Ker-toimet ovat negatiivisia lyhyellä aikavälillä ja positiivisia ja pieniä 36 kuukautta toimenpiteen alkamisen jälkeen. Tuloksiin vaikuttanee se, että heidän tutkimuksensa kärsii pienestä havaintomäärästä ja alhaisesta tilastollisesta voimasta. Kluve (2010) havaitsee, että yksityisen sektorin palkkatuki vaikuttaa positiivisesti toimenpiteeseen osallistuneiden tulemiin. Julkista tukityöllistämistä koskevat tulokset ovat päinvastaisia. Myös Yeyati ym. (2019)

6 Card ym. (2018, Table 5 ja Online Appendix Table A.4)

7 Card ym. (2018, Table 6)

havaitsevat, että palkkatuki on tehokkaimpia aktiivisen työvoimapolitiikan välineitä. Heidän kattamissa tutkimuksissa kohderyhmään kuuluvat olivat 11 prosenttiyksikköä useammin työllisiä toimenpiteen jälkeen kuin vertailuryhmä. Heidän meta-analyysissään ei tutkita julkisen sektorin palkkatukea.

Butschek ja Walter (2014) havaitsevat, että yksityisen sektorin palkkatuki on tehokas aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide maahanmuuttajille. Julkinen tukityöllistäminen ei heidän tulostensa mukaan vaikuta tilastollisesti merkitsevästi kohderyhmän työllisyyteen vertailuryhmään nähden.

Brown ja Koettl (2015) arvioivat kirjallisuuskatsauksensa perusteella, että yksityisen sektorin palkkatuki on tehokas aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide (Table 2, sivu 23). He arvioivat myös, että julkisen sektorin palkkatuki ei ole tehokas aktiivisen työvoimapolitiikan väline. Toisaalta he myöntävät, että sillä voi olla roolinsa heikommassa asemassa olevien turvaverkkona. He esittävätkin, että julkisen sektorin palkkatukea tulisivikin ehkä ajatella enemmänkin passiivisen kuin aktiivisen työvoimapolitiikan välineenä.

Vaikutusten suuruusluokkaa on arvioitu eri tutkimuksissa hieman eri tavoin. Card ym. (2018) havaitsevat, että keskipitkällä aikavälillä yksityisen sektorin palkkatuki nostaa osallistujien työllisyystodennäköisyyttä noin viisi prosenttiyksikköä vertailuryhmään nähden. He suhteuttavat tämän toisen asteen koulutuksen ja alimman korkea-asteen koulutuksen omaavien työllisyysaste-eroon, joka on noin 10 prosenttiyksikköä. He esittävät, että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus on taloudellisesti merkittävä suhteessa tähän työllisyysaste-eroon. Vooren ym. (2019) laskevat ns. efektikoon (Cohen's d). Heidän arvionsa palkkatuen efektikoolle on kaikilla aikaväleillä alle 0.1, mikä tyypillisesti käytetyn luokituksen perusteella luokitellaan pieneksi⁸. Filges ym. (2015) laskevat vaikutuksen suuruusluokan arvioimiseksi, että yhden lisätyöllisen saamiseksi tulee 15 hengen osallistua toimenpiteeseen⁹. On siis hieman näkökulma kysymys, pitääkö aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta merkittävänä vai ei.

Suomessa on viime aikoina tehty kaksi arviointitutkimusta palkkatuesta (Aho ym., 2018; Asplund ym., 2018). Nämä molemmat perustuvat tilastolliseen kaltaistamiseen ja käyttävät samankaltaisia tilastoaineistoja. Tutkimukset eroavat kuitenkin tutkimusajankohdan, kohderyhmien määrittelyn, kaltaistamisessa käytettyjen muuttujien ja mitattujen tulemien suhteen.

Asplund ym. (2018) tutkivat vuonna 2011 työttömiksi työnhakijoiksi siirtyneitä. Tästä joukosta kohderyhmäksi valitaan ne, jotka työllistyvät palkkatuella ensimmäistä kertaa

8 Esim. Sawilowsky (2009)

9 $1/0.07=14.3$, jonka he pyöristävät seuraavaan kokonaislukuun.

menossa olevan työttömyysjakson aikana joko jo samana vuonna (2011), seuraavan vuoden aikana tai sitten vasta vuonna 2013. Vertailuryhmän muodostavat puolestaan ne työttömät työnhakijat, jotka eivät siirry palkkatuelle vuosina 2011–2013, mutta saattavat kuitenkin osallistua johonkin muuhun toimenpiteeseen. Ryhmät kaltaistetaan tilastollisesti samankaltaisiksi yksilöä kuvaavien perustietojen, aiemman työmarkkinahistorian, viivästettyjen taustatekijöiden sekä TE-toimistossa tehdyn palvelutarpeen arvion mukaan. Palkkatuen vaikuttavuutta arvioidaan vuoden 2015 osalta, eli selkeästi palkkatukijaksojen päättymisen jälkeen.

Aho ym. (2018) tarkastelevat vuonna 2010 työttömyyteen siirtyneitä. Heillä on kolme erilaista kohderyhmää: 1,6 tai 12 kuukautta työttöminä olleet, jotka aloittavat seuraavassa kuussa jossakin työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä. Vertailuryhmän muodosta työmarkkinahistorialtaan samankaltaiset työttömät, jotka ovat myös olleet joko 1,6, tai 12 kuukautta työttöminä, mutta jotka eivät osallistu samaan työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Kohde- ja vertailuryhmien työmarkkinatulemia seurataan vuoden 2014 loppuun saakka.

Huolimatta eroista tutkimusasetelmissa, ovat tutkimusten tulokset kuitenkin samankaltaisia. Aho ym. (2018, Taulukko 3.4) osoittavat, että yksityisen sektorin palkkatukea saaneet ovat noin 10 prosenttiyksikköä vertailuryhmää todennäköisemmin työllisiä 1-3 vuotta palkkatukijakson jälkeen, jos tukijaksoa edeltänyt työttömyysjakso oli kestänyt 1-6 kuukautta. Pitkäaikaistyöttömille (yli 12 kuukautta työttöminä olleille) vastaava tulos oli noin kaksinkertainen. Julkisen sektorin palkkatukea saaneet ovat vertailuryhmää noin kaksi prosenttiyksikköä todennäköisemmin työllisiä 2-3 vuotta palkkatukijakson jälkeen, mutta tämä tulos ei ole tilastollisesti merkitsevä (Taulukko 3.3.). Pitkäaikaistyöttömille tulokset ovat positiivisempia. Heidän osaltaan työllisyysvaikutus on jopa 10 prosenttiyksikköä 3 vuotta palkkatukijakson jälkeen (tämä tulos on tilastollisesti merkitsevä).

Asplund ym. (2018, Taulukko 3.1) osoittavat, että yrityksiin suuntautunutta palkkatukea saaneilla on keskimäärin kaksi työkuukautta vuodessa vertailuryhmää enemmän palkkatukijakson päättymisen jälkeen. Vaikutukset miehille ja naisille eivät poikkea tilastollisesti merkitsevästi. Vaikutusarviot pitkäaikaistyöttömille ovat suurempia kuin muille, mutta nämäkään eivät poikkea tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Myöskään palkkatukijakson pituudella ei ole merkitsevää vaikutusta työllisyyteen. Julkisen sektorin palkkatukea koskien Asplund ym. (2018) havaitsivat, että työllisyysvaikutus on hyvin pieni (0,3 työkuukautta vuodessa), eikä se ole tilastollisesti merkitsevä. Sen sijaan julkisen sektorin palkkatuki näyttää lisäävän työttömyyskuukausia. Tämä saattaa kertoa siitä, että työssäoloehdon täyttyminen pitää palkkatukea saaneet työttöminä, eivätkä siirry työvoiman ulkopuolelle.

Vertailu Card ym. (2018) tuloksiin osoittaa, että suomalaisten tutkimusten tulokset ovat samankaltaisia kuin kansainväliset tulokset. Ainoan poikkeuksen muodostaa Aho ym. (2018) julkisen sektorin palkkatukea koskeva tulos pitkäaikaistyöttömien osalta.

Kaiken kaikkiaan yksityisen sektorin palkkatuki vaikuttaa positiivisesti siihen osallistuneiden työllisyyteen vertailuryhmään nähden. Eri maissa tehdyt tutkimukset päättyvät hyvin samankaltaisiin tuloksiin ja jopa vaikutusten suuruusluokka on melko samankaltainen, vaikka palkkatukiohjelmien piirteet ja niiden kontekstit poikkeavat huomattavasti toisistaan. Julkisen sektorin palkkatuki puolestaan on tehoton aktiivisen työvoimapolitiikan väline kaikkien katsausten valossa, vaikka kirjallisuudessa onkin muutamia tästä poikkeavia tuloksia.

2.3.2 Sivuvaikutukset

Palkkatuen sivuvaikutuksia on tutkittu kolmella eri lähestymistavalla (Calmfors ym., 2002). Ensimmäinen lähestymistapa on toimenpiteeseen osallistuneille henkilöille, yrityksille tai työvoimaviranomaisille suunnatut kyselyt, joissa on kysytty, olisiko kyseinen työpaikka syntynyt joka tapauksessa (substituutiovaikutus) tai olisiko sama henkilö palkattu joka tapauksessa (työmarkkinavuoto). Ruotsia koskevien kyselyiden tulokset viittaavat siihen, että sivuvaikutukset ovat merkittäviä. Palkkatuen sivuvaikutusten suuruusluokaksi arvioidaan noin 69-84 prosenttia¹⁰. Tällaisiin kyselyihin liittyy kuitenkin useita ongelmia. Ensiksi, osallistujat voivat joko liioitella toimenpiteet merkittävyttä tai vähätellä siihen liittyviä ongelmia. Toiseksi, kyselyiden avulla ei voida saada selville, miten palkkatuki on vaikuttanut yrityksiin, jotka eivät sitä ole käyttäneet.

Toinen lähestymistapa on ollut makrotaloudelliset, esimerkiksi alueelliset, analyysit. Näissä pyritään tutkimaan, kuinka palkkatuen käyttö tietyllä alueella vaikuttaa työllisyyteen tai työttömyyteen. Jos palkkatuettujen työpaikkojen lukumäärä vaikuttaa negatiivisesti muiden työpaikkojen lukumäärään, tulkitaan tämä näytöksi palkkatuen sivuvaikutuksista. Näiden analyysien haasteena on se, että palkkatuen yleisyys ei ole riippumatonta alueellisesta työllisyyskehityksestä: heikko työllisyyskehitys saattaa johtaa palkkatuen määrän kasvattamiseen. Kyseessä on siis klassinen simultaanisuusharha. Palkkatuen kausaali vaikutuksen eristäminen on siis käytännössä erittäin hankalaa. Syy-seuraussuhteen todentaminen edellyttää jonkinlaista työllisyyskehityksestä riippumatonta vaihtelua palkkatuen yleisyydessä.

Dahlberg ja Forslund (2005) tutkivat aktiivisen työvoimapolitiikan syrjäytysvaikutuksia hyödyntämällä tilastoaineistoa 250 ruotsalaisesta kunnasta vuosilta 1987-1996. He tutkivat kuinka palkkatuella työllistettyjen ja työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuvien lukumäärä vaikuttavat kuntatasolla ei-tuettuun työllisyyteen. Heidän tutkimuksessansa

¹⁰ Calmfors ym. (2002, Table 11)

palkkatukeen osallistuvien lukumäärä sisältää sekä julkisen että yksityisen sektorin palkkatukiohjelmiä. He käyttävät tilastollisia menetelmiä, joiden avulla simultaanisuusharha voidaan periaatteessa poistaa. Nykytiedon valossa näihin menetelmien luotettavuuteen liittyy kuitenkin monia kysymyksiä (Bun ja Sarafidis, 2015). Dahlberg ja Forslund (2005) osoittavat, että palkkatuen syrjäytysvaikutukset ovat noin 65%. Suuruusluokka on siis sama kuin kyselytutkimuksissa.

Kolmas lähestymistapa on yritystason tutkimukset. Näiden avulla voidaan arvioida, kasvat- taako palkkatuki tukea saaneiden yritysten työllisyyttä, vai johtaako se vain substituutioon eri työntekijäryhmien välillä tai puhtaaseen työmarkkinavuotoon. Lombardi ym. (2018) tutkivat palkkatukea yritystasolla Ruotsissa vuosina 1998-2008. He tarkastelevat kahta eri- laista palkkatukijärjestelmää. Vuosina 1998-2006 järjestelmä on suunnattu rajatulle osallis- tujaryhmälle ja se on valikoiva. Rajaus tarkoittaa sitä, että palkkatuki on pääosin suunnattu yli 12 kuukautta työttöminä olleille yli 20 vuotiaille työttömille työnhakijoille. Valikoivuus tarkoittaa sitä, että työvoimatoimiston virkailijan täytyy hyväksyä yritykselle myönnettävä palkkatuki. Vuodesta 2007 eteenpäin järjestelmä pysyy muutoin ennallaan, mutta valikoi- vuudesta luovutaan: kaikilla työttömillä työnhakijoilla, jotka ovat olleet yli 12 kuukautta työttöminä edeltävien 15 kuukauden aikana on oikeus palkkatukeen. He vertaavat palkka- tukea saaneita yrityksiä sellaisiin, jotka eivät ole palkkatukea saaneet, mutta ovat palkan- neet pitkäaikaistyöttömiä. Huomioidakseen muita mahdollisia eroja näiden yritysryhmien välillä, he käyttävät tilastollista kaltaistamista.

Heidän tuloksensa osoittavat, että valikoivassa systeemissä palkkatukea saaneiden yritys- ten kokonaistyöllisyys kasvaa vertailuryhmään nähden. Viisi vuotta tukiperiodin jälkeen palkkatukea saaneissa yrityksissä on keskimäärin 0.5 henkilöä enemmän kuin vertailuryh- mässä ja tämä ero syntyy kokonaan palkkatukea saaneista yksilöistä. Vuoden 2007 uudis- tuksen jälkeen tilanne on hyvin erilainen: palkkatukea saaneissa yrityksissä ei ole enem- pää työntekijöitä kuin vertailuryhmässä, mutta niissä on kuitenkin enemmän palkkatukea saaneita henkilöitä. Tämä tarkoittaa sitä, että palkkatukea saaneet ovat syrjäyttäneet muita työntekijöitä. Lombardi ym. (2018) eivät pysty täysin luotettavasti selittämään tätä järjes- telmien välillä havaittua merkittävää eroa.

Moczall (2013) tutkii vaikeasti työllistettäville suunnattua palkkatukea saksalaisella aineis- tolla. Tukijärjestelmä on hyvin valikoiva, sillä tukeen ovat oikeutettuja vain pitkäaikais- työttömät, jotka työvoimatoimisto on todennut erittäin vaikeasti työllistettäviksi. Tuki on kuitenkin hyvin antelias, kattaen jopa 75 % palkkakustannuksista. Hän tutkii tämän palkka- tuki-instrumentin vaikuttavuutta työllisyyteen yritystasolla käyttäen tilastollista kaltaista- mista. Hänen tuloksensa osoittavat, että palkkatuki lisää ei-tuettua työllisyyttä yrityksissä. Tämä palkkatuki-instrumentti näyttää kuitenkin syrjäyttävän osin muita tukityöllisiä.

Suomessa palkkatuen vaikutusta tukea saaneiden yritysten työllisyyteen on tutkinut Kangasharju (2007). Hän tutkii palkkatukea vuosina 1995-2000 hyödyntäen verottajan yritysrekisteriä. Aineistossa on yrityksiä noin 30 000 ja yritys-vuosi-havainnoista hieman yli 10 prosenttia on saanut palkkatukea. Aineiston haasteena on se, että tieto yrityksen henkilömäärästä ei ole luotettava, joten Kangasharju käyttää palkkasummaa työllisyysmittarina. Hän muodostaa kolmen periodin paneeliaineiston, jossa kohderyhmän muodostavat yritykset, jotka eivät saa palkkatukea kahdella ensimmäisellä periodilla, mutta saavat sitä viimeisellä periodilla. Vertailuryhmän muodostavat yritykset, jotka eivät saa palkkatukea yhdelläkään periodilla. Hän käyttää erilaisia paneelidata- ja kaltaistamismenetelmiä palkkatuen vaikutuksen arviointiin. Kaikki menetelmät antavat samansuuntaisia tuloksia. Palkkatuen saaminen kasvattaa palkkasummaa noin 9 prosenttia. Kangasharju laskee, että sivuvaikutuksia ei ole, jos palkkatuen vaikutus palkkasummaan on noin kolminkertainen verrattuna palkkatuen osuuteen palkkasummasta (koska keskimääräinen tuki on noin kolmanneksen työvoimakustannuksista). Aineistossa keskimäärin palkkatuen osuus palkkasummasta on noin 2.6%, mikä on noin kolmannes arvioidusta palkkasummavaikutuksesta, joten näyttöä sivuvaikutuksista ei ole. Tulos on yhdenmukainen Ruotsin aiempaa palkkatukijärjestelmää koskevan tuloksen kanssa (Lombardi ym., 2018).

Muutamissa yksilötason tutkimuksissa on myös pyritty arvioimaan työmarkkinavuotoa. Joissakin tutkimuksissa tämä tehdään siten, että vertailuryhmästä työllistyneiden osuutta käytetään työmarkkinavuodon mittarina (esim. Jaenichen ja Stephan, 2011). Ajatuksena on se, että arvioinnissa käytettyjen oletusten vallitessa vertailuryhmän työmarkkinatulemat kertovat siitä, mitä kohderyhmälle olisi tapahtunut ilman toimenpidettä. Tässä mielessä vertailuryhmän työllisyystulemat kertovat siitä, kuinka moni kohderyhmästä olisi työllistynyt ilman tukea, eli se mittaa työmarkkinavuotoa. Tämä lähestymistapa ei kuitenkaan toimi, jos toimenpiteet vaikuttavat myös vertailuryhmään.

Boockmann ym. (2012) arvioivat työmarkkinavuotoa vertaamalla palkkatuen aiheuttamaa työllisyyden lisäystä myönnettyjen palkkatukien lukumäärään. He hyödyntävät ikääntyneiden työntekijöiden palkkatukeen liittyviä lakimuutoksia, jotka luovat selkeät kohde- ja vertailuryhmät. Heidän tuloksensa osoittavat, että miesten osalta työllisyys ei lisääntynyt kohderyhmässä, joten palkkatuella työllistyneet syrjäyttivät muita työllisiä. Itä-Saksassa asuvien naisten osalta tulokset ovat positiivisempia. Heidän osaltaan ei ole viitteitä syrjäytysvaikutuksista.

Palkkatuen sivuvaikutuksia käsittelevä kirjallisuus on siis melko hajanaista. Suurimmat negatiiviset sivuvaikutukset on havaittu makrotaloudellisissa tutkimuksissa, jotka periaatteessa pystyvät huomioimaan kaikki mahdolliset sivuvaikutukset. Näiden tutkimusten käyttämät menetelmät eivät kuitenkaan ole nykytiedon valossa välttämättä luotettavia. Kyselytutkimuksiin perustuvissa tutkimuksissa sivuvaikutusten kokoluokka on merkittävä, mutta pienempi. Kyselytutkimusten laatu on kuitenkin kyseenalainen. Yritystason

tutkimuksissa taas ei ole viitteitä siitä, että palkkatukea saavat syrjäyttäisivät muita työllisiä samoissa yrityksissä. Näitäkin tutkimuksia on vähän, ja ne perustuvat usein tilastolliseen kaltaistamiseen. Yksilötason aineistoja hyödyntävissä tutkimuksissa työmarkkinavuoto on osoittautunut merkittäväksi palkkatuen osalta.

2.4 Työvoimapoliittinen koulutus

Työvoimapoliittinen koulutus parantaa siihen osallistuvien inhimillistä pääomaa ja nostaa heidän tuottavuuttaan. Osallistujien työllisyys voi parantua myös sitä kautta, että he päivittävät osaamistaan vastaamaan paremmin työmarkkinoiden sen hetkistä kysyntää. Työvoimapoliittinen koulutus voi siis auttaa kohtaanto-ongelman pienentämisessä. Työvoimapoliittisen koulutuksen vaikuttavuus riippuu pitkälti koulutuksen luonteesta. Meta-analyytit eivät kuitenkaan pysty erottelamaan eri tyyppisten koulutusten vaikuttavuutta, mutta McCall ym. (2016) tarjoavat tiettyjä johtopäätöksiä kirjallisuuskatsauksessaan.

Työvoimapoliittisen koulutuksen keskeinen haittapuoli on koulutuksen pitkä kesto. Koulutuksella on merkittävä lukitusvaikutus, mikä tarkoittaa sitä, että koulutukseen osallistuvat työllistyvät muita harvemmin ollessaan koulutuksessa. Kustannustehokkain koulutus olisi-kin kestoltaan rajattu, nykyiseen ja tulevaan työmarkkinatilanteeseen räätälöity ja tutkintoon tai sen osaan johtava (Brown ja Koettl, 2015). Työvoimapoliittinen koulutus voi johtaa myös syrjäytysvaikutuksiin (McCall ym., 2016). Tässä yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että työpaikka menee työvoimapoliittisesta koulutuksesta pätevyyden saaneelle henkilölle eikä jollekin muulle työttömälle työnhakijalle. Työvoimapoliittinen koulutus voi vaikuttaa myös yleiseen palkkatasoon, sillä työn tarjonnan kasvu tietyssä ammatissa vaikuttaa negatiivisesti palkannousupaineisiin. Työvoimapoliittisen koulutuksen sivuvaikutuksista ei kuitenkaan ole juuri tutkimusta (McCall ym., 2016, s. 540). Seuraavaksi esittelemme tutkimuskirjallisuuden näkemyksen työvoimapoliittisen koulutuksen vaikutuksista siihen osallistuviin. Tämän jälkeen esittelemme ainoan tutkimuksen, jossa sivuvaikutuksia on pyritty arvioimaan.

2.4.1 Vaikutukset toimenpiteeseen osallistuviin

Card ym. (2018) tulokset osoittavat, että työvoimapoliittinen koulutus nostaa työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen, mutta vasta pidemmällä aikavälillä. Heidän tulostensa mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) koulutukseen osallistuneet ovat prosenttiyksikön todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä, mutta tämä ero ei ole tilastollisesti merkitsevä¹¹. Keskipitkällä aikavälillä

11 Card ym. (2018, Table 5 ja Online Appendix Table A.4)

(noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noussut noin viiteen prosenttiyksikköön, ja tämä ero säilyy myös pitkällä aikavälillä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen).

Työvoimapolitiittista koulutusta koskevat tulokset ovat samankaltaisia, kun tarkastellaan myös tutkimuksia, joissa mitataan muitakin vaikutuksia kuin työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen¹². Näissä tarkasteluissa toimenpiteiden vaikuttavuutta mitataan sillä, onko vaikutusarvio tilastollisesti merkitsevästi positiivinen, ei-tilastollisesti merkitsevä tai tilastollisesti merkitsevästi negatiivinen.

Muiden meta-analysien tulokset ovat samankaltaisia. Kluge (2010) havaitsee, että työvoimapolitiittisen koulutuksen arvioinnit löytävät melko usein positiivisia ja tilastollisesti merkitseviä tuloksia. Vooren ym. (2019) tulokset poikkeavat hieman muista meta-analyyseistä, sillä he eivät havaitse, että työvoimapolitiittisella koulutuksella olisi tilastollisesti merkitsevää vaikutusta osallistujien työmarkkinatulemiin. Tämä johtunee kuitenkin pienestä otoskoosta: heidän tuloksissaan on hyvin vähän merkitseviä kertoimia. Työvoimapolitiittisen koulutuksen kertoimet ovat kuitenkin positiivisia, mikä on yhdenmukaista muiden tutkimusten kanssa. Myös Yeyati ym. (2019) havaitsevat, että työvoimapolitiittinen koulutus parantaa siihen osallistuvien työmarkkina-asemaa. Heidän kattamissa tutkimuksissa kohderyhmään kuuluvat olivat noin 7 prosenttiyksikköä useammin työllisiä toimenpiteen jälkeen kuin vertailuryhmä.

Butschek ja Walter (2014) havaitsevat, että työvoimapolitiittinen koulutus on yksityisen sektorin palkkatukeen verrattuna heikompi aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide maahanmuuttajille. Muihin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin ei heidän meta-analyyssissään synny eroa.

Brown ja Koettl (2015) arvioivat kirjallisuuskatsauksensa perusteella, että työpaikolla tapahtuva koulutus (on-the-job-training) on kustannustehokas aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide pitkäaikaistyöttömille, etenkin pitkällä aikavälillä (Table 2, sivu 23).

McCall ym. (2016) päätyvät katsauksensa perusteella seuraaviin tuloksiin. He havaitsevat, että koulutus on vaikuttavampaa, jos työttömyysaste koulutuksen alkaessa on alhainen ja puolestaan vähemmän vaikuttavaa, jos koulutusta voidaan käyttää tukikelpoisuuden uusimiseen (esim. työssäoloehdon täytyminen). Lukitusvaikutukset ovat merkittäviä ja riippuvat suoraan koulutusohjelmien kestosta. He arvioivat myös koulutuksen luonteen merkitystä ja esittävät, että työssäoppimista korostavat järjestelmät ovat tehokkaampia kuin oppilaitosmuotoista koulutusta korostavat. Heidän tulosten mukaan työvoimapolitiittinen koulutus on vaikuttavampaa pitkäaikaistyöttömille ja muille heikossa

¹² Card ym. (2018, Table 6)

työmarkkina-asemassa oleville. Tästä huolimatta koulutukseen osallistuu useammin hyvässä työmarkkina-asemassa olevat. He kiinnittävät huomiota myös siihen, että työvoimapolitiittisen koulutuksen sivuvaikutuksia on tutkittu hyvin vähän, vaikka todennäköisesti ne voivat olla merkittäviä.

Suomessa tuorein työvoimapolitiittista koulutusta käsittelevä tutkimus on Aho ym. (2018). He tarkastelevat vuonna 2010 työttömyyteen siirtyneitä. Heillä on kolme erilaista kohderyhmää: 1,6 tai 12 kuukautta työttöminä olleet, jotka aloittavat seuraavassa kuussa jossakin työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä. Vertailuryhmän muodostavat työmarkkinahistorialtaan samankaltaiset työttömät, jotka ovat myös olleet joko 1,6, tai 12 kuukautta työttöminä, mutta jotka eivät osallistu samaan työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Kohde- ja vertailuryhmien työmarkkinatulemia seurataan vuoden 2014 loppuun saakka.

Aho ym. (2018, Taulukko 3.2) osoittavat, että ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneet ovat noin 10 prosenttiyksikköä vertailuryhmää todennäköisemmin työllisiä vuonna 2014, jos tukijaksoa edeltänyt työttömyysjakso oli kestänyt kuukauden. Edeltäneen työttömyysjakson pituuden ollessa kuusi kuukautta vaikutusarvio on noin kuusi prosenttiyksikköä. Pitkäaikaistyöttömille (yli 12 kuukautta työttöminä olleille) vastaava tulos on noin 13 prosenttiyksikköä. Nämä tulokset ovat hieman suurempia kuin mitä esim. Card ym. (2018) meta-analysissään havaitsivat. Tulokset ovat kuitenkin siinä yhteneväisiä, että vaikutukset ovat pitkäaikaistyöttömille suurempia.

Suomessa myös työttömien omaehtoinen koulutus on herättänyt paljon mielenkiintoa. Vakuuttavia tutkimuksia sen vaikuttavuudesta ei kuitenkaan ole olemassa. Aho ym. (2018) tutkivat omaehtoisen koulutuksen vaikuttavuutta kaltaistamisen avulla. Heidän tuloksensa osoittavat, että omaehtoiseen koulutukseen osallistuvat työllistyvät vertailuryhmää paremmin. He eivät kuitenkaan pidä tuloksiaan kovin luotettavina, sillä he uskovat, että valikoitumisongelman olevan hankalampi kuin työvoimapolitiittisen koulutuksen osalta.

2.4.2 Sivuvaikutukset

Työvoimapolitiittisella koulutuksella on merkittävä lukitusvaikutus, jonka suuruus riippuu suoraan koulutuksen kestosta (Brown ja Koettl, 2015; McCall ym., 2016). Pidemmät koulutukset johtavat suurempiin lukitusvaikutuksiin. Pidemmät koulutukset voivat siis olla lyhyitä koulutuksia kustannustehokkaampia vain, jos ne nostavat työllisyyttä huomattavasti enemmän pidemmällä aikavälillä. Koulutuksen keston ja sen työllisyysvaikutusten välisestä suhteesta on kuitenkin vähän luotettavaa tutkimusta.

Ferracci ym. (2014) tutkivat työvoimapolitiittisen koulutuksen sivuvaikutuksia ranskalaisella aineistolla. He pyrkivät arvioimaan, kuinka koulutukseen osallistuvien osuus vaikuttaa sekä kohderyhmän että vertailuryhmän työllistymiseen. Teoreettisesti on epäselvää,

minkälainen vaikutus koulutukseen osallistumisen laajuudella on. Toisaalta suurempi koulutukseen osallistuvien osuus voi kiristää kilpailua työmarkkinoilla, mutta toisaalta se voi myös lisätä avoimien työpaikkojen määrää. Keskeinen oletus yllä käsitellyissä arviointitutkimuksissa on se, että koulutukseen osallistuvien osuus ei vaikuta vertailuryhmän työllistymiseen lainkaan. Tämä tutkimus pyrkii arvioimaan tämän oletuksen mielekkyyttä.

Heidän menetelmänsä lähtee siitä, että koulutettujen osuus voi vaikuttaa muidenkin tulemiin tietyn markkinan sisällä, mutta ei markkinoiden välillä. Tämän oletuksen lisäksi he joutuvat tekemään kaksi voimakasta oletusta. Nämä oletukset tiivistyvät siihen, että käytettävät tilastoaineistot ovat niin rikkaita, että valikoitumisharha saadaan kontrolloitua 1) yksilötasolla (valikoituminen työvoimapolitiittiseen koulutukseen) sekä 2) markkinatasolla (valikoituminen koulutukseen osallistuvien osuuden suhteen). Näiden oletusten ollessa voimassa he havaitsevat, että koulutukseen osallistuvien osuus vaikuttaa merkittävästi sekä osallistujien että vertailuryhmän työllistymistodennäköisyyteen.

Heidän tuloksensa osoittavat, että toimenpiteeseen osallistuneen todennäköisyys työllistyä seuraavan vuoden aikana on 52 %, kun koulutukseen osallistuvien osuus on 3 %, 48%, kun osallistuvien osuus on 6 % ja alle 40%, kun osallistuvien osuus ylittää 10 prosenttia. He havaitsevat myös, että koulutukseen osallistuvien osuus vaikuttaa myös siihen osallistumattomien työllistymistodennäköisyyteen. Näiden tulosten keskeinen merkitys on se, että työvoimapolitiittisella koulutuksella voi olla merkittäviäkin sivuvaikutuksia. Toisaalta yhden tutkimuksen perusteella ei voida tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Etenkin kun tutkimuksessa käytetään erittäin voimakkaita oletuksia, joiden uskottavuutta on vaikea arvioida.

2.5 Työnhaun tuki

Työnhaun tuki kattaa monenlaisia toimenpiteitä, kuten työnhakuvalmennusta (cv:n laatiminen, haastatteluihin valmistautuminen), työnhaun monitorointia, työnvälityspalveluita tai avoimien työpaikkojen osoittamista (työnhaun monitorointia käsitellään luvussa 3). Toimenpiteiden tavoitteena on nopeuttaa työttömien työllistymistä ja parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa (Brown ja Koettl, 2015).

Työnhaun tuella voi olla myös sivuvaikutuksia (esim. Gautier ym., 2018). Jos tukea saavat etsivät töitä tehokkaammin, voi muiden, samoista työpaikoista kilpailevien, työnhakijoiden työllistymistodennäköisyys laskea. Aktivointitoimenpiteet voivat myös vaikuttaa työnhakijoiden kynnyspalkkoihin ja sitä kautta markkinapalkkoihin. Työnhaun tehostuminen voi myös vaikuttaa yritysten käyttäytymiseen. Työnhaun tehokkuuden kasvaminen lisää

avoimen työpaikan täyttämisen todennäköisyyttä, mikä voi lisätä yritysten halukkuutta avata uusia avoimia työpaikkoja.

Työnhaun tukeen liittyvä tutkimus poikkeaa muista aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä siinä, että sitä koskien on olemassa laadukasta sivuvaikutuksia koskevaa tutkimusta.

2.5.1 Vaikutukset toimenpiteeseen osallistuviin

Card ym. (2018) tulokset osoittavat, että työnhaun tuki nostaa työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen, mutta vaikutus ei ole kovin suuri, ja toisin kuin yksityisen sektorin palkkatuen tai koulutuksen osalta, vaikutus on vakaa yli ajan. Heidän tulostensa mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) työnhaun tukea saaneet ovat kaksi prosenttiyksikköä todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä, mutta tämä ero ei ole tilastollisesti merkitsevä¹³. Keskipitkällä aikavälillä (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noin kolme prosenttiyksikköä ja pitkällä aikavälillä noin neljä prosenttiyksikköä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen). Kummatkaan näistä tuloksista eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Työnhaun tukea koskevat tulokset ovat samankaltaisia, kun tarkastellaan myös tutkimuksia, joissa mitataan muitakin vaikutuksia kuin työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen¹⁴. Näissä tarkasteluissa toimenpiteiden vaikuttavuutta mitataan sillä, onko vaikutusarvio tilastollisesti merkitsevästi positiivinen, ei-tilastollisesti merkitsevä tai tilastollisesti merkitsevästi negatiivinen. Tulokset osoittavat, että verrattuna esimerkiksi koulutukseen, työnhaun tuen vaikutus on pienempi pitkällä aikavälillä.

Muiden meta-analyysien tulokset ovat samankaltaisia. Kluve (2010) havaitsee, että työnhaun tukeen (ja työttömyysturvan sanktioihin) liittyvät arvioinnit löytävät melko usein positiivisia ja tilastollisesti merkitseviä tuloksia. Vooren ym. (2019) havaitsevat, että työnhaun tuki ja vastaavat palvelut ovat lyhyellä aikavälillä (6-12 kuukautta toimenpiteen alkamisen jälkeen) tehokkain toimenpide. Tämän jälkeen näiden ohjelmien vaikutus heikenee huomattavasti heidän tulosten mukaan ja 12-36 kuukautta toimenpiteen alkamisen jälkeen vaikutukset ovat hyvin pieniä eivätkä ole tilastollisesti merkitseviä. Yeyati ym. (2019) tulokset osoittavat, että työvoimapalveluita saaneet olivat noin 2 prosenttiyksikköä useammin työllisiä toimenpiteen jälkeen kuin vertailuryhmä. Butschek ja Walter (2014) havaitsevat, että työnhaun tuki ja työttömyysturvaan liittyvät sanktiot ovat yksityisen sektorin palkkatukeen verrattuna heikompiä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä

13 Card ym. (2018, Table 5 ja Online Appendix Table A.4)

14 Card ym. (2018, Table 6)

maahanmuuttajille. Muihin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin ei heidän meta-analyysissään synny eroa.

Brown ja Koettl (2015) arvioivat kirjallisuuskatsauksensa perusteella, että työnhaun tuki on kustannustehokas toimenpide, jolla voi olla merkittävä vaikutus työmarkkinoiden toimintaan lyhyellä aikavälillä (Table 2, sivu 23).

Suomessa on toteutettu kaksi satunnaistettua kokeilua työnhakuvalmennuksista. Ensimmäinen toteutettiin vuosina 1996-1997, ja siinä tutkittiin viisipäiväistä työnhakuvalmennusta. Valmennus toteutettiin ryhmämuotoisena, ja sen tavoitteena oli parantaa osallistujien työnhakutaitoja. Ohjelmassa tarjottiin tukea cv:n ja työhakemuksen laatimiseen, haastatteluihin valmistautumiseen ja työnantajien kontaktointiin. Seuraava koe toteutettiin vuonna 1999, jolloin työnhakuvalmennus otettiin osaksi aktiivista työvoimapolitiikkaa. Nämäkin valmennukset kestivät keskimäärin viisi päivää, mutta niiden sisältö saattoi poiketa aiemmasta kokeilusta. Hämäläinen ym. (2008) arvioivat molempien kokeilujen työllisyysvaikutuksia. He eivät havaitse, että kohderyhmä olisi työllistynyt kontrolliryhmää paremmin.

Hämäläinen ja Tuomala (2006) puolestaan arvioivat valmentavan työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta tilastollisella kaltaistamisella. Valmennusten tarkoituksena oli parantaa osallistujien yleisiä työmarkkinavalmiuksia (ml. työnhakutaidot) ja valmistaa heitä ammatillista työvoimakoulutusta varten. Heidän tuloksensa osoittavat, että kohderyhmä ei työllistynyt yhtään vertailuryhmää paremmin.

2.5.2 Työnhaun tuen toteutus

Työnhaun tuki voi olla hyvin monimuotoista, mutta valitettavasti on vain vähän tutkimustietoa siitä, minkälainen työnhaun tuki olisi erityisen vaikuttavaa (Cheung ym., 2019). Yksi viime aikoina kiinnostusta herättänyt aihe on internetpohjaisten teknologioiden hyödyntäminen. Ajatuksena on se, että internetin avulla voidaan luoda halpoja työkaluja, jotka tukevat ja neuvovat työnhakijaa työnhaussa.

Belot ym. (2019) kehittävät edullisen ja automatisoidun ammatillisen neuvonnan työkalun, joka käyttää Iso-Britannian työ- ja eläkeministeriön virallisen työnhakupalvelun (Universal Jobmatch) avoimia työpaikkoja. Työkalu ehdottaa työnhakijalle ammatteja, joihin vastaavat työnhakijat ovat työllistyneet ja joihin osaaminen on helposti siirrettävissä. Työkalu havainnollistaa myös, missä markkinat ovat työnhakijalle suotuisat pohjautuen olemassa oleviin työmarkkinatilastoihin siitä, missä ammateissa on eniten avoimia työpaikkoja suhteessa työttömien määrään. Työkalun avulla voidaan tarjota työnhakijalle edullisesti yksilöllistä ohjausta hänen osaamisellensa sopivista työpaikoista, joissa on lisäksi suotuisat markkinat.

He kokeilevat työkalun vaikutusta kutsumalla työnhakijoita laboratorioon 12 viikon ajaksi ja satunnaistavat puolet työnhakijoista etsimään töitä heidän työkaluunsa perustuvalla käyttöliittymällä. Loput jatkavat työnhakua normaalilla käyttöliittymällä. Normaalilla käyttöliittymällä työnhakija itse päättää, mitä ammatteja hakee ja mitä avainsanoja käyttää. ”Vaihtoehtoinen” käyttöliittymä kysyy, mitä ammatteja työnhakija hakee ja tarjoaa kaksi listaa vastaavista ammateista. Ensimmäinen lista perustuu yleisiin ammatteihin, joihin henkilöt ovat kohdeammattista vaihtaneet. Toinen lista sisältää osaamisen osalta vastaavia ammatteja. Seuraava ”klikkaus” etsii näiden listojen pohjalta avoimia työpaikkoja. Työnhakija voi myös katsoa, missä ammateissa työttömien määrä suhteessa avoimiin työpaikkoihin on edullinen.

Tulokset osoittavat, että vaihtoehtoista käyttöliittymää käyttävät työnhakijat hakevat laajempaa kirjoa työpaikkoja ja saavat useammin kutsun työhaastatteluun. Belot ym. (2019) keräävät tietoa myös laboratorion ulkopuolisesta työnhausta ja niiden kautta saaduista työhaastattelukutsuista. Tulokset osoittavat, että vaikuttaa positiivisesti myös laboratorion ulkopuoliseen työnhakuun. Työkalun vaikutukset ovat erityisen suuria pidempään työttöminä olleille ja heille, jotka muutoin hakisivat työpaikkoja hyvin kapea-alaisesti.

Toinen kysymys, jota on jonkin verran tutkittu, on se, kuinka työvoimatoimistojen virkailijoiden määrä suhteessa työnhakijoiden määrään vaikuttaa työvoimapalveluiden (erityisesti työnhaun tuen) vaikuttavuuteen. Saksassa vähennettiin vuonna 2007 osassa työvoimatoimistoista virkailijoiden työkuormaa. Ennen kokeilua kullakin virkailijalla oli noin 100 asiakasta ja kokeilussa luku pudotettiin 40:een. Tulokset osoittavat, että työkuorman vähentäminen lyhensi työttömyysjaksojen kestoja ja nosti työllistymisastetta (Hainmueller ym., 2016). Myös Ranskassa tehty kokeilu osoitti, että työvoimatoimistojen henkilöstön työkuorman vähentäminen noin 120:stä noin 40:een paransi työttömien työllistymistä (Behaghel ym., 2014). Tanskassa yhdessä kunnassa lisättiin vuosina 2015-2018 resursseja heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluihin. Käytännössä tämä tarkoitti työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuorman vähentämistä noin 80 asiakkaasta 40 asiakkaaseen. Ravn ja Nielsen (2019) osoittavat, että kohderyhmän työllisyys parani vertailukuntiin verrattuna, mutta vaikutus oli melko pieni.

Kolmas kysymys liittyy tapaamisten ajoittumiseen: tulisiko tapaamisten alkaa mahdollisimman nopeasti työttömyysjakson alkamisen jälkeen? Tanskassa toteutettu kokeilu työvoimapalvelujen tarjoamisen aikaistamisesta johti työttömyysjaksojen lyhentymiseen (Graversen ja van Ours, 2008; Maibom ym., 2017)¹⁵. Suomessa toteutettu kokeilu tukee myös samaa tulosta: aikaisemmat tapaamiset edistivät työllistymistä (Sundvall ja Härmälä, 2016).

15 Näitä tutkimuksia niihin liittyviä sivuvaikutuksia kuvataan seuraavassa osiossa tarkemmin.

2.5.3 Sivuvaikutukset

Työhaun tuki poikkeaa muista aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä siinä, että sitä koskien on useampia luotettavia tutkimuksia sivuvaikutuksista. Näissä tutkimuksissa on myös tehty kustannus-hyötyanalyysjä.

Crépon ym. (2013) tutkivat Ranskassa toteutettua laajaa työhaun tukeen liittyvää kokeilua. Kyseisessä kokeilussa korkeasti koulutetuille vähintään kuusi kuukautta työttöminä olleille tarjottiin yksityisen työvoimavälityksen palveluja. Palveluntarjoajille maksettiin vain niistä henkilöistä, jotka työllistyivät ja pysyivät työllisinä ainakin kuusi kuukautta. Arvioidakseen tämän toimenpiteen vaikuttavuutta siihen osallistuviin ja mahdollisia sivuvaikutuksia Ranskan työvoimaviranomaiset toteuttivat laajan kokeilun.

Kokeilu toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa arvottiin toimenpiteeseen osallistuvien osuus 235 työmarkkina-alueella. Osuus oli joko 0%, 25%, 50%, 75% tai 100%. Tämä järjestely mahdollistaa sivuvaikutusten arvioinnin: jos toimenpiteellä on syrjäytysvaikutuksia, ovat ne sitä suurempia mitä suurempi osuus kohdepopulaatiosta kuuluu toimenpiteen piiriin. Satunnaistaminen mahdollistaa syrjäytysvaikutusten luotettavan arvioinnin, sillä se takaa, että erilaiset alueet ovat keskenään vertailukelpoisia. Muutoin huolena olisi se, että jokin havaitsematon tekijä vaikuttaa sekä alueella toimenpiteeseen osallistuvien määrään että heidän työllistymismahdollisuuksiinsa. Toisessa vaiheessa kullakin alueella arvottiin henkilöt joko kohderyhmään tai kontrolliryhmään. Kohderyhmään kuulumisen tarkoitti sitä, että oli oikeutettu yksityisiin työnhakupalveluihin. Noin kolmannes käytti tätä oikeutta. Kontrolliryhmään kuuluville (ja kohderyhmään kuuluville toimenpiteestä kieltäytyneille) tarjottiin samat palvelut kuin muutoinkin.

He arvioivat toimenpiteen vaikuttavuutta kahdeksan kuukautta toimenpiteen alkamisen jälkeen. He mittaavat toimenpiteen vaikuttavuutta kahdella eri työllisyysmittarilla: 1) vähintään kuuden kuukauden määräaikaisella työsopimuksella työllistyneet 2) muulla pitkäkestoisella työsopimuksella työllistyneet (vähintään kuuden kuukauden määräaikainen sopimus tai toistaiseksi voimassa oleva sopimus).

Heidän tuloksensa osoittavat, että työttömät kohderyhmään kuuluvat olivat työllistyneet määräaikaisella sopimuksella 2,3 prosenttiyksikköä useammin kuin vertailuryhmä. Kaikki pitkäkestoiset sopimukset huomioiden vaikutus oli 2,5 prosenttiyksikköä. Positiiviset vaikutukset koskevat lähinnä miehiä, naisille vaikutukset ovat hyvin pieniä. Miesten osalta he löytävät myös selkeitä subsituutiovaikutuksia. Alueilla, jossa toimenpide toteutettiin, toimenpiteisiin osallistumattomat miehet löysivät harvemmin töitä kuin vertailualueilla, joissa toimenpidettä ei toteutettu. Nämä subsituutiovaikutukset ovat lähes yhtä suuria kuin vaikutukset toimenpiteeseen osallistuneisiin. Toisin sanoen, toimenpide ei lisännyt työllisyyttä lainkaan, vaan vaikutti vain siihen, ketkä työllistyivät. Subsituutiovaikutukset ovat erityisen suuria alueilla, joissa työttömyys on korkealla tasolla. Lisäksi he havaitsivat,

että toimenpiteen positiivinen vaikutus siihen osallistuneisiin oli hyvin lyhytkestoinen: vaikutukset katosivat jo 12 kuukauden jälkeen.

He laskevat, että ilman substituutiovaikutuksia 100 000 euron investointi olisi johtanut noin 10 hengen työllistymiseen kahdeksan kuukauden sisällä. Koska vaikutus katoaa jo 12 kuukauden kohdalla, olisi tämä tarkoittanut noin 10 000 euron kustannusta henkilöä kohti siitä, että he työllistyivät neljä kuukautta aiemmin. Jos substituutiovaikutukset huomioidaan, 100 000 euron investointi ei olisi tuottanut oikeastaan mitään.

Cheung ym. (2019) tutkivat laajaa ja monipuolista Ruotsissa toteutettua kokeilua tehostetun työnhaun tuen vaikuttavuudesta. Vuonna 2015 toteutetussa kokeessa lisättiin tapauksia työvoimatoimiston virkailijan kanssa työttömyyden ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Kohdepopulaationa olivat uudet työttömät 72 työvoimatoimistossa. Näistä 72 työvoimatoimistosta valittiin satunnaisesti 36 osallistumaan kokeeseen. Tämän lisäksi jokaisessa osallistuvassa toimistossa satunnaistettiin toimenpiteeseen osallistuvat henkilöt. Satunnaistaminen kahdella eri tasolla mahdollista toimenpiteen kokonaisvaikutuksen arvioinnin. Toimenpiteen vaikutus osallistujiin voidaan arvioida vertaamalla kokeiluun arvottujen henkilöiden tulemia kontrolliryhmään kokeeseen osallistuvissa työvoimatoimistoissa. Toimenpiteen substituutiovaikutuksia puolestaan voidaan arvioida vertaamalla osallistuvien toimistojen kontrolliryhmän henkilöitä niiden työvoimatoimistojen työttömiin, jossa kokeilua ei toteutettu.

Kokeilussa tutkitaan myös tapaamisten toteutustapojen merkitystä toimenpiteen vaikuttavuudelle. Osallistuvat työvoimatoimistot arvottiin toteuttamaan lisätapaamiset joko kasvotusten, etätapaamisina, tai ryhmätapaamisina.

Toimenpiteen vaikuttavuutta mitataan lyhyellä aikavälillä käyttäen kolmea eri mittaria: työllistyminen työttömyyden alkua seuraavan ensimmäisen vuosineljänneksen aikana, työttömyyspäivät ensimmäisen vuosineljänneksen aikana, sekä työttömyyspäivät ensimmäisen vuoden aikana.

Tulokset osoittavat, että toimenpide nostaa siihen osallistuvien työllisyyttä noin 1,8 prosenttiyksikköä ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Sillä on kuitenkin merkittävä substituutiovaikutus, sillä se vähentää kontrolliryhmän työllistymistä noin 1,5 prosenttiyksikköä. Kokonaisvaikutus riippuu kohde- ja kontrolliryhmien osallistujamäärästä ja on noin 0,25 prosenttiyksikköä. Substituutiovaikutukset ovat siis merkittäviä, mutta toimenpiteen vaikuttavuus on kuitenkin positiivinen. Toimenpiteen tulokset ovat hieman heikompia tarkasteltaessa työttömyyspäiviä ensimmäisen vuoden aikana.

Tutkijoiden käytettävissä on erittäin rikas tilastoaineisto ja sen avulla he voivat tutkia, miksi tapaamisten lisääminen auttaa työttömiä työllistymään. He tarkastelevat useita

mahdollisia vaikutuskanavia. Toimenpiteen seurauksena työvoimatoimistojen virkailijat voivat monitoroida työnhakua tarkemmin, tarjota enemmän työnhakuun liittyvää valmennusta tai osoittaa työnhakijalle useampia avoimia työpaikkoja. Työnhakijat puolestaan saattavat lisätä panostusta työnhakuun, käyttää useampia työnhaun kanavia tai hakea useampia virkailijan osoittamia työpaikkoja. Tulokset osoittavat, että lisätapaamisten vaikutus perustuu siihen, että virkailijat osoittavat työnhakijoille enemmän työpaikkoja ja että työnhakijat myös hakevat näihin työpaikkoihin. Mitään muita vaikutuksia virkailijoiden tai työttömien työnhakijoiden toimintaan ei havaita.

Eri tapaamistyyppien vertailu osoittaa, että kasvokkain tapahtuvat tapaamiset ja etätapaamiset ovat yhtä tehokkaita, mutta ryhmätapaamiset ovat vähemmän tehokkaita. Tämä ero johtuu siitä, että henkilökohtaisissa tapaamisissa virkailijat osoittavat enemmän avoimia työpaikkoja haettavaksi kuin ryhmätapaamisissa.

Havainto voimakkaista substituutiovaikutuksista herättää kysymyksen siitä, mitä kautta substituutiovaikutukset syntyvät. Yksi vaihtoehto on se, että tietyille ryhmälle suunnatut tehostetut palvelut syrjäyttävät työvoimatoimiston resursseja muilta työttömiltä työnhakijoilta. Toinen vaihtoehto on se, että substituutiovaikutukset syntyvät työmarkkinoilla. Jos avoimia työpaikkoja on vähän verrattuna työnhakijoihin, saattavat tehostetut palvelut vaikuttaa lähinnä siihen, kuka työllistyy, eikä kokonaistyöllisyyteen. Tämän tutkimuksen tulokset viittaavat voimakkaasti siihen, että substituutiovaikutukset syntyvät työmarkkinoilla. Tutkijat eivät havaitse substituutiovaikutuksia työttömille suunnatuissa palveluissa tai työttömien työnhakukäyttäytymisessä. Sen sijaan substituutiovaikutusten suuruus riippuu merkittävästi työvoimatoimiston alueella vallitsevasta työttömyysasteesta. Substituutiovaikutuksia ei esiinny matalan työttömyyden alueilla (työttömyysaste alle mediaanin), mutta korkean työttömyyden alueilla ne ovat erittäin suuria, noin 100 %.

Cheung ym. (2019) arvioivat yleisen tasapainon työmarkkinamallin avulla mitä tapahtuisi, jos kokeilu laajennettaisiin koskemaan kaikkia työvoimatoimistoja ja työttömiä työnhakijoita. Tulokset osoittavat, että työttömyysaste laskisi noin 0,2 prosenttiyksikköä, eli substituutiovaikutuksista huolimatta vaikutus työllisyyteen olisi positiivinen. Laajennus olisi julkisen talouden näkökulmasta kustannusneutraali, sillä toimenpiteen kustannukset olisivat yhtä suuret kuin työttömyyskorvausten vähenemisestä tulevat säästöt.

Myös Tanskassa on toteutettu työnhaun tukeen liittyvä satunnaistettu kokeilu vuosina 2005–2006. Kokeilussa työttömille työnhakijoille tarjottiin tehostettuja palveluita kahdessa Tanskan viidestätoista läänistä. Kokeilun kohdejoukkona oli uudet työttömät ja heistä noin puolet arvottiin syntymäpäivän perusteella kohderyhmään ja puolet kontrolliryhmään. Kohderyhmään arvotut saivat noin 10 päivän päästä työttömyyden alusta kirjeen, jossa selitettiin toimenpideohjelman sisältö. Ohjelma koostui kolmesta vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa, noin 5–6 viikon työttömyyden jälkeen, kohderyhmän täytyi

osallistua kaksi viikkoa kestäneeseen työnhaun tuen ohjelmaan. Tämän jälkeen toisessa vaiheessa heillä oli tapaamisia työvoimatoimiston virkailijan kanssa viikon tai kahden välein. Tapaamisissa sovitaan työllistymissuunnitelmasta, monitoroidaan työnhakua, ja virkailija voi esittää avoimina olevia työpaikkoja haettavaksi. Kolmas vaihe käynnistyy, jos työttömyys on jatkunut neljä kuukautta. Tässä vaiheessa virkailija voi valita työnhakijalle sopivimman toimenpiteen, joka voi olla työnhaun tuen jatko, jokin koulutus tai palkkatuki. Kontrolliryhmä sai tavanomaiset palvelut, mikä tarkoitti tapaamisia työvoimatoimiston virkailijan kanssa kolmen kuukauden välein ja tehostettuja toimia työttömyyden kestäessä vähintään 12 kuukautta.

Graversen ja van Ours (2008) osoittavat, että kokeilu lyhensi kohderyhmän työttömyysjaksoja merkittävästi kontrolliryhmään nähden. Työttömyysjakson keston mediaani oli kohderyhmässä 11,5 viikkoa, vastaavan luvun ollessa 14 viikkoa kontrolliryhmälle. Heidän tuloksensa osoittavat, että työllistymisen todennäköisyys kasvoi 30% kohderyhmässä kontrolliryhmään verrattuna.

Gautier ym. (2018) analysoivat uudelleen samaa satunnaiskoetta, mutta he huomioivat analyysissään myös sivuvaikutukset. He ovat erityisesti kiinnostuneita siitä, vaikuttiko kokeilu kontrolliryhmän työllistymiseen. Tämän tutkimiseksi he tarkastelevat myös muita 13 Tanskan läänin. He voivat arvioida syrjäytysvaikutuksia vertaamalla koeläänien kontrolliryhmän työllistymistodennäköisyyttä muiden läänien työttömien työllistymistodennäköisyyteen. Tässä on kuitenkin haasteena se, että koeläänijä ei valittu satunnaisesti. He näyttävät kuitenkin, että koeläänien ja muiden läänien välillä ei ole eroa työttömyysasteissa tai niiden kehityksessä. Heidän tuloksensa osoittavat, että kolme kuukautta työttömyyden alkamisen jälkeen kohderyhmä on työllistynyt yhdeksän prosenttiyksikköä kontrolliryhmää useammin. Noin kolmannes tästä vaikutuksesta tulee siitä, että kontrolliryhmän työllistymistodennäköisyys on pienentynyt kokeilun seurauksena. Tulokset ovat samankaltaisia myös pidemmällä aikavälillä. He näyttävät myös, että nopeampi työllistyminen ei vaikuttanut löytyneen työpaikan laatuun palkalla tai työtunneilla mitattuna.

Työnhaun tuki auttaa työttömiä työllistymään nopeammin, mutta sen syrjäytysvaikutuksista on vakuuttavaa näyttöä. Sen vaikutukset työllisyysasteeseen ovat siis huomattavasti vähäisempiä, kuin mitä mikroaineistoja hyödyntävien arviointitulosten perusteella voisi päätellä.

2.6 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus kohderyhmittäin ja suhdannetilanteen mukaan

Aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnin osalta mielenkiintoinen kysymys on myös se, vaihtelee toimenpiteiden vaikuttavuus kohderyhmittäin tai sopivatko jotkin toimenpiteet erityisen hyvin jollekin ryhmälle. Myös aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus talouden eri suhdanteissa on herättänyt paljon keskustelua. Meta-analyyseistä lähinnä Card ym. (2010, 2018) ja Kluge (2010) tarkastelevat aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta eri kohderyhmissä tai suhdannetilanteen mukaan. Kohderyhmätarkastelut koskevat lähinnä iän ja sukupuolen mukaan muodostettuja ryhmiä.

Tulokset näistä meta-analyyseistä osoittavat, että sekä nuorille että vanhemmille työnhakijoille suunnatut ohjelmat toimivat keskimäärin heikommin kuin kaikille työnhakijoille suunnatut ohjelmat. Card ym. (2018) tulokset osoittavat myös, että naisille suunnatut ohjelmat ovat tehokkaampia kuin kaikille suunnatut ohjelmat. Nämä tutkimukset eivät kuitenkaan pysty kertomaan, miksi esimerkiksi nuorille suunnatut ohjelmat eivät ole yhtä tuloksellisia kuin muut ohjelmat.

Card ym. (2018) tutkivat myös, ovatko tietyt toimenpiteet toimivampia tietyille kohderyhmälle. Heidän tuloksensa osoittavat, että pitkäaikaistyöttömät hyötyvät erityisesti koulutuksesta ja yksityisen sektorin palkkatuesta. Työnhaun tuki ja muut ohjelmat ovat heille vähemmän vaikuttavia. Heikossa työmarkkina-asemassa¹⁶ olevat työnhakijat näyttävät hyötävän enemmän työnhaun tuesta kuin koulutuksesta. Koulutus ja yksityisen sektorin palkkatuki ovat naisille muita toimenpiteitä vaikuttavampia. Nuorille ja vanhemmille työnhakijoille vaikuttavuustulokset ovat samankaltaisia toimenpiteestä riippumatta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus saattaa riippua myös suhdannetilanteesta. Toimenpiteiden vaikuttavuus voi olla heikompi matalasuhdanteessa, jos työnhakijat joutuvat kilpailemaan työpaikoista muiden paremmassa asemassa olevien työnhakijoiden kanssa rajatusta määrästä työpaikkoja. Toisaalta toimenpiteiden vaikuttavuus voi olla matalasuhdanteessa suurempi, jos työnantajat ovat tällöin valikoivampia. Tässä tilanteessa työllistymisvalmiuksia parantava toimenpide voi olla erityisen tehokas.

Card ym. (2018) tulokset osoittavat, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus on suurempi matalasuhdanteessa. Erityisen vaikuttavia toimenpiteet ovat silloin, kun niiden alkaessa vallitsee matalasuhdanne ja työttömien siirtyessä niistä työmarkkinoille vallitsee korkeasuhdanne. Myös Kluge (2010) havaitsee, että aktiivinen työvoimapolitiikka on vaikuttavampaa työttömyyden ollessa korkealla. Forslund ym. (2011)

¹⁶ Card ym. määrittelevät heikossa työmarkkina-asemassa olevaksi matalapalkkaiset ja heikosti työmarkkinoille kiinnittyneet henkilöt.

argumentoivat, että laskusuhdanteessa voi olla järkevää kasvattaa aktiivisen työvoimapolitiikan menoja, sillä lukitusvaikutukset ovat silloin pienempiä. Tällöin myös toimenpiteet, joilla on merkittäviä lukitusvaikutuksia, ovat kustannustehokkaampia kuin muulloin. Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti työvoimapolitiittista koulutusta. Lechner ja Wunsch (2009) havaitsivatkin, että työvoimapolitiittinen koulutus on vaikuttavampaa matalasuhdanteessa.

Toisaalta täytyy huomata, että nämä tulokset eivät huomioi mahdollisia substituutiovaikutuksia. On kuitenkin näyttöä siitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan substituutiovaikutukset ovat erityisen suuria korkean työttömyyden vallitessa (Crépon ym., 2013; Cheung ym., 2019). Kokonaistyöllisyysvaikutus voi siis olla heikompi matalasuhdanteessa, vaikka Card ym. (2018) näyttävätkin, että vaikutukset osallistujiin ovat suurempia matalasuhdanteessa.

2.7 Toimenpiteiden kohdistaminen ja työpolitiikan vaikuttavuus

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus riippuu siitä, kohdentuuko oikeat toimenpiteet oikeille henkilöille. Vaikuttavuuden maksimointi tarkoittaisi sitä, että jokaiselle työttömälle osoitettaisiin se toimenpide, joka juuri hänen kohdallaan parantaa työmarkkina-asemaa eniten (voi tietysti olla, että tehokkainta on olla tarjoamatta mitään toimenpidettä). Tämän toteuttamisessa on monta ongelmaa. Ensiksi tämä edellyttäisi sitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutuksia pystyttäisiin ennustamaan luotettavasti yksilötasolla. Edellä esitellyt tutkimukset keskittyvät arvioimaan keskimääräisiä vaikutuksia, joten ne tulokset eivät sellaisenaan sovellu tähän käyttöön. Toisaalta viime aikoina on kehitelty koneoppimiseen perustuvia menetelmiä, joiden avulla toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan ennustaa yksilötasolla huomattavasti entistä luotettavammin. Toiseksi tämä edellyttäisi sitä, että työvoimatoimistojen käytäntöjä muutettaisiin niin, että toimenpiteisiin ositus tehtäisiin ennustetun vaikuttavuuden perusteella. Tämä tarkoittaisi työvoimatoimistojen virkailijoiden autonomian kaventamista.

Tilastollisia päätössääntöjä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentamisessa on tutkittu jo pitkään (Bell ja Orr, 2002; Dehejia, 2005; Lechner ja Smith, 2007; Caliendo ym., 2008; Frölich, 2008). Mielenkiintoinen havainto tutkimuksissa on, että tilastolliset päätössäännöt tyypillisesti parantavat työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta verrattuna tilanteeseen, jossa työvoimatoimistojen virkailijat tekevät itsenäisesti päätöksiä toimenpiteiden kohdentamisesta (Bell ja Orr, 2002; Lechner ja Smith, 2007).

Tuoreimmat tutkimukset hyödyntävät koneoppimiseen perustuvia menetelmiä, joiden avulla voidaan aiempaa paremmin arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta kunkin yksilön

kohdalla. Knaus ym. (2020) tutkivat työn haun tuen vaikutusten vaihtelua yksilöiden välillä hyödyntäen sveitsiläistä aineistoa. Heidän tuloksensa osoittavat, että työn haun tuen vaikutukset vaihtelevat merkittävästi yksilöiden taustaominaisuuksien mukaan ja että työn haun tuen kohdentaminen tilastollisilla päätössäännöillä parantaa sen vaikuttavuutta. Boolens ym. (2020) tutkivat työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikutusten heterogeenisyyttä ja tilastollisia päätössääntöjä koulutuksen kohdentamisessa Belgiassa samankaltaisilla menetelmillä kuin Knaus ym. (2020). Heidän tuloksensa osoittavat, että kohdentamalla erityyppiset koulutukset niiden ennustetun vaikuttavuuden mukaan, voidaan koulutuksen työllisyysvaikutuksia parantaa merkittävästi. Yksinkertaisemmat päätössäännöt (esim. työnhakijoiden ominaisuuksiin perustuvat) eivät tuota yhtä hyviä tuloksia.

2.8 Toimenpidekokonaisuuksien arviointi

Eräs merkittävä puute aktiivista työvoimapolitiikkaa käsittelevissä tutkimuksissa on se, että käytännössä työvoimapolitiikka koostuu useita toisiaan seuraavista toimenpiteistä tai toimenpidekokonaisuuksista, mutta tutkimus on keskittynyt arvioimaan yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksia. Tämä johtuu pitkälti siitä, että toimenpidekokonaisuuksien arviointi on huomattavasti hankalampaa kuin yksittäisten toimenpiteiden.

Toimenpidekokonaisuuksia koskeva arviointiongelmaksi on huomattavasti monimutkaisempi kuin yksittäisiä toimenpiteitä koskeva. Ongelma muodostuu siitä, että ensimmäisen toimenpiteen onnistuminen vaikuttaa seuraavaan toimenpiteeseen osallistumiseen. Jos esimerkiksi ensimmäinen toimenpide on työnhaun tuki, on toiseen toimenpiteeseen (vaikapa koulutus) valikoituneet vain ne, joille ensimmäinen toimenpide ei johtanut työllistymiseen. Toimenpidekokonaisuuksien arviointiin on kehitetty menetelmiä, mutta niitä on sovellettu verrattain vähän¹⁷.

Toimenpidekokonaisuuksia käsittelevässä kirjallisuudessa on melko vähän selkeitä tuloksia. Yksi tulos on se, että aikaisempi osallistuminen toimenpiteisiin parantaa työllistymistä myöhempään osallistumiseen verrattuna (Sianesi, 2004; Lechner ja Wiehler, 2013). Tämä tulos on yhdenmukainen myös aiemmin esiteltyjen, työnhaun tukea käsittelevien tutkimusten kanssa, joissa havaittiin aiempien haastatteluiden parantavan työllisyyttä. Vikström (2017) vertailee työkokeilun ja työvoimapolitiittisen koulutuksen muodostamia toimenpidekokonaisuuksia ja havaitsee, että useimmat kahden toimenpiteen kokonaisuudet ovat tehottomia verrattuna vain yhteen toimenpiteeseen. Poikkeuksen muodostaa kokonaisuus, jossa osallistutaan ensiksi koulutukseen ja sitten työkokeiluun. Lechner ja Wiehler (2013) tutkivat aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpidekokonaisuuksia Itävallassa.

¹⁷ Menetelmiä käsitteleviä tutkimuksia ovat mm. Abbring ja Heckman (2007), Lechner (2009) ja Vikström (2017).

Toisin kuin Vikström (2017) he havaitsevat, että osallistuminen useampaan työvoimapolitiittisen koulutuksen toimenpiteeseen on tehokkaampaa kuin vain yhteen osallistuminen. Heidän tuloksensa osoittavat myös, että työnhaun tuki on vaikuttavampaa koulutusohjelman jälkeen kuin päinvastoin.

Toimenpidekokonaisuuksien vaikutuksista tiedetään siis hyvin vähän, vaikka niitä koskevat tulokset olisivatkin päätöksenteon kannalta erityisen tärkeitä.

2.9 Aktiivisen työvoimapolitiikan kustannus-hyötyanalyysit

Aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevia kustannus-hyötyanalyysijä on tehty vain vähän. Seuraavassa käymme läpi olemassa olevia arvioita.

Lammers ja Kok (2019) arvioivat työvoimapolitiittisen koulutuksen ja työnhaun avustamisen kustannusvaikuttavuutta Alankomaissa. He tekevät arviot sekä työttömyysturvaa saaville että sosiaaliturvan varassa oleville. Toimenpiteiden keskeisin hyöty muodostuu siitä, että toimenpide vaikuttaa bruttokansantuotteeseen (BKT). Tätä he mittaavat toimenpiteiden vaikutuksella ansioihin. Toimenpiteet vähentävät myös sosiaaliturvan kustannuksia ja lisäävät verotuloja. Yhteiskunnalliset hyödyt muodostuvat siitä, että alhaisemmat sosiaaliturvan kustannukset ja korkeammat verotulot mahdollistavat verojen laskun ja sitä kautta pienemmän verotuksen tehokkuustappion. Verotuksen tehokkuustappiota on hankala arvioida empiirisesti, joten kustannus-hyötyanalyysin tulokset riippuvat osin tähän liittyvistä valinnoista. Alankomaissa on aiemmissa tutkimuksissa arvioitu eri toimenpiteiden kustannuksia, joita Lammers ja Kok (2019) hyödyntävät analyysissään.

Heidän tuloksensa osoittavat, että työttömyysturvaa saaville työvoimapolitiittisen koulutuksen hyödyt ylittävät juuri ja juuri sen kustannukset. Työnhaun avustaminen ja siihen liittyvä koulutus ei ollut kustannustehokasta. Sosiaaliturvan varassa olevien osalta arvioitiin kolme erilaista toimenpidettä: uraneuvonta, työvoimapolitiittinen koulutus ja työllistymispalvelut. Näistä ainoastaan työllistymispalvelut olivat kustannustehokkaita. Niiden kustannus oli pieni ja hyödyt suurimmat. Tässä tutkimuksessa ei huomioida mahdollisia syrjäytysvaikutuksia ollenkaan.

Jespersen ym. (2008) arvioivat Tanskan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta. He tarkastelevat yksityisen sektorin palkkatukea, julkista tukityöllistämistä, työvoimapolitiittista koulutusta sekä muita palveluita. He mittaavat toimenpiteiden aiheuttamaa BKT:n muutosta toimenpiteiden vaikutuksella osallistujien ansioihin. Kustannuksiin he sisällyttävät toimenpiteiden suorat kustannukset sekä tehokkuustappion, joka aiheutuu siitä, että tuet, etuudet ja toimenpiteiden toteuttaminen rahoitetaan

verotuksella. Heidän tuloksensa osoittavat, että yksityisen sektorin palkkatuki on tutkittuista instrumenteista kustannustehokkain. Myös julkinen tukityöllistäminen on kustannustehokas toimenpide, kun taas työvoimapolitiittinen koulutus ja muut ohjelmat eivät ole. Työvoimapolitiittisen koulutuksen kustannustehokkuutta rasittaa sen korkeat kustannukset. Muut ohjelmat ovat edullisempia, mutta niillä ei toisaalta näytä olevan juuri positiivisia hyötyjä. Jespersen ym. (2008) pyrkivät arvioimaan substituutiovaikutusten merkitystä tuloksilleen. He hyödyntävät näissä laskelmissaan ruotsalaista arviointitutkimusta aktiivisen työvoimapolitiikan substituutiovaikutuksista (Dahlberg ja Forslund, 2005).

2.10 Voidaanko aktiivista työvoimapolitiikkaa tehostaa hyödyntämällä yksityisiä palveluntarjoajia?

Useissa Euroopan maissa on pyritty parantamaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta hyödyntämällä yksityisiä palveluntarjoajia palvelujen tuotannossa ja yksityisten palveluntuottajien hyödyntämistä työvoimapalveluiden tuottamisessa onkin tutkittu satunnaistetuina kokeina Saksassa, Ranskassa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Ranskassa työttömät työnhakijat satunnaistettiin heti työttömyyden alussa kolmeen eri ryhmään: työvoimapalveluiden tavanomaisiin palveluihin, työvoimatoimiston järjestämiin intensiivisempiin työnhakupalveluihin ja yksityisten palveluntarjoajien järjestämiin intensiivisempiin työnhakupalveluihin. Tutkimustulokset osoittavat, että työvoimatoimiston järjestämät intensiiviset työnhakupalvelut olivat selkeästi vaikuttavampia ja kustannustehokkampia kuin yksityisten palveluntarjoajien tuottamat palvelut (Behaghel ym., 2014).

Ruotsissa analysoitiin yksityisten ja julkisten työnvälityspalveluiden tehokkuutta vaikeasti työllistettävien ryhmien osalta. Arviointitulokset osoittivat, että yksityiset ja julkiset työnvälityspalvelut olivat keskimäärin yhtä tehokkaita (Bennmarker ym., 2013). Nuorten työttömien osalta yksityiset palvelut olivat tehottomampia kuin julkiset, kun taas maahanmuuttajien osalta tilanne oli päinvastainen. Toinen ruotsalainen arviointitutkimus koskien pitkäaikaisen sairauden takia työmarkkinoilta poissaolleita päätyi myös siihen tulokseen, että julkiset ja yksityiset palvelut olivat yhtä tehokkaita (Laun ja Skogman Thoursie, 2014).

Tanskassa yksityisten ja julkisten työvoimapalveluiden eroja tutkittiin sellaisten korkeasti koulutettujen työttömien osalta, joilla oli vain lyhyt työttömyysjakso takanaan. Tässäkin tapauksessa tulokset osoittivat, että julkiset ja yksityiset palvelut olivat yhtä vaikuttavia ja kustannustehokkaita, vaikka toimintatavoissa havaittiin eroja (Rehwald ym., 2015).

Saksassa kokeiltiin yksityisten palveluntarjoajien hyödyntämistä vaikeasti työllistettävien osalta. Tulokset osoittivat, että seurantajakson lopussa yksityisiin ja julkisiin palveluihin arvotut työttömät olivat yhtä usein työttöminä (Krug ja Stephan, 2016).

2.10.1 Yksityisten palveluntuottajien tehokkaan hyödyntämisen edellytykset

Yksityisillä palveluntarjoajilla voi olla paremmat kannustimet investoida kustannuksia säästäviin tai laatua parantaviin teknologioihin tai toimintatapoihin. Näiden hyötyjen saavuttaminen edellyttää kuitenkin useita asioita (Stephan, 2016).

Ensiksi, markkinoille tulon on oltava esteetöntä. Toimiva ulkoistaminen edellyttää sitä, että markkinoilla syntyy kilpailua. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että useiden toimijoiden on mahdollista tulla markkinoille.

Toiseksi, ilman hyvin laadittuja sopimuksia hyödyt yksityisten palveluntarjoajien käyttämisestä jäänevät vähäisiksi. Sopimuksilla on paljon merkitystä, sillä palveluntarjoajan toimia työllistymisen edistämiseksi ei voida havaita, joten sopimus täytyy kirjoittaa havaittavista tulevista, kuten työllistymisestä. Jos sopimus on sellainen, että palveluntuottajan tulot riippuvat voimakkaasti työllistymisestä on vaarana, että he yrittävät valikoida palveluiden piiriin niitä henkilöitä, jotka muutenkin työllistyisivät todennäköisemmin. Toisaalta, jos palveluntuottajalle maksetaan kiinteä korvaus jokaisesta työttömästä, syntyy heille kannustimet tarjota vain peruspalvelut. Voimakkaat kannustimet voivat myös johtaa tulosmittareiden manipulointiin, eli toimenpiteisiin, jotka parantavat tulosmittareita, mutta eivät välttämättä edistä työttömien työmarkkina-asemaa pidemmällä aikavälillä.

Kolmanneksi, palveluntuottajien laatua täytyy pystyä mittaamaan, jotta viranomaiset voivat ostaa palveluita tehokkaammilta tuottajilta. Tämä edellyttää hyviä seurantajärjestelmiä ja niiden hyödyntämistä.

Neljänneksi, palveluiden tehokas ulkoistaminen vaatii aikaa ja kykyä sopeuttaa toimintaa. Toimivia markkinoita on vaikea synnyttää nopeasti, hyvien sopimusten laatiminen vaatii oppimista niiden toimivuudesta ja seurantajärjestelmiä täytyy kehittää markkinoiden ja sopimusten muuttumisen myötä.

2.11 Yhteenveto

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet parantavat niihin osallistuvien työllisyyttä vertailuryhmään nähden. Osa tästä vaikutuksesta tulee siitä, että toimenpiteet vaikuttavat negatiivisesti vertailuryhmän työllistymiseen. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä on

siis merkittäviä sivuvaikutuksia. Tavanomaiset arviointitutkimukset eivät huomioi sivuvaikutuksia, mikä tarkoittaa sitä, että aktiivinen työvoimapolitiikka on työllisyysasteen nostamisessa tehottomampaa kuin mitä nämä arviointitutkimukset näyttävät.

Tarkasteltaessa eri toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan todeta seuraavaa:

- Yksityisen sektorin palkkatuki parantaa siihen osallistuneiden työllisyyttä myös pidemmällä aikavälillä vertailuryhmään nähden. Palkkatuella voi olla merkittäviä negatiivisia sivuvaikutuksia, mutta näyttö näistä ei ole kovin laadukasta.
- Julkisen sektorin palkkatuki ei edistä työllisyyttä millään aikavälillä. Sitä pitäisikin ajatella enemmänkin passiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteenä.
- Työvoimapolitiittisella koulutuksella on merkittävä lukitusvaikutus, eli siihen osallistuvat työllistyvät vertailuryhmää heikommin koulutuksen aikana. Pidemmällä aikavälillä koulutus kuitenkin lisää siihen osallistuneiden työllisyyttä. Työvoimapolitiittisen koulutuksen kustannusvaikuttavuus riippuu pitkälti lukitusvaikutuksen pituudesta: lyhyemmät koulutukset ovat usein kustannustehokkaampia. Työvoimapolitiittisen koulutuksen aiheuttamista substituutiovaikutuksista on jonkin verran näyttöä, eli muiden työnhakijoiden työllistyminen riippuu negatiivisesti samalla työmarkkina-alueella työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuneiden osuudesta.
- Työnhaun tuki parantaa siihen osallistuneiden työllisyyttä vertailuryhmään nähden lyhyellä aikavälillä. On kuitenkin luotettava näyttöä siitä, että työnhaun tuella on merkittäviä substituutiovaikutuksia, eli se vaikuttaa pääosin siihen ketkä työllistyvät, eikä työllisyyden kokonaistasoon.

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset voivat olla erilaisia eri suhdannetilanteissa. Meta-analyysit ovat päätyneet siihen tulokseen, että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus toimenpiteisiin osallistuneiden työllistymiseen on suurempi matalasuhdanteessa. Vaikutus on erityisen suuri silloin kun toimenpide on alkanut matalasuhdanteessa, mutta päättyy korkeasuhdanteen aikana. Nämä tutkimukset eivät kuitenkaan huomioi aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia. Niitä koskevat tutkimukset ovat osoittaneet, että negatiiviset sivuvaikutukset voivat olla erityisen suuria matalasuhdanteessa. Tällöin vaikutus työllisyysasteen jää vähäiseksi. Joka tapauksessa on selvää, että aktiivisen työvoimapolitiikan lukitusvaikutukset ovat pienempiä matalasuhdanteessa. Tämä tarkoittaa sitä, että työvoimapolitiittinen koulutus on matalasuhdanteessa kustannustehokkaampaa kuin korkeasuhdanteessa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan kustannus-hyötyanalyysijä on tehty vain vähän. Olemassa olevat tutkimukset osoittavat kuitenkin, että monet toimenpiteet eivät ole kustannustehokkaita, vaikka sivuvaikutuksia ei huomioitaisi. Sivuvaikutusten huomiointi heikentäisi kustannustehokkuutta edelleen.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa voidaan toteuttaa eri tavoin, millä voi olla vaikutuksia sen tehokkuuteen. Tutkimukset eivät tue näkemystä siitä, että yksityisiä palveluntarjoajia hyödyntämällä voitaisiin nostaa työvoimapolitiikan tehokkuutta. Tämä johtuu pitkälti siitä, että käytännössä on osoittautunut vaikeaksi laatia haluttuun lopputulokseen johtavia sopimuksia, taata kilpailullisen markkinan toimintaa ja mitata laatua. Toisaalta tutkimukset ovat osoittaneet, että työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuormaa vähentämällä voidaan parantaa aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuutta. On myös näyttöä siitä, että tietokoneavusteinen työnhaku voi olla tehokas tapa edistää työttömien työllistymistä.

Viimeaikaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että työvoimapalveluiden kohdentaminen tilastollisilla päätössäännöillä johtaisi korkeampaan työllisasteeseen kuin työvoimatoimistojen virkailijoiden harkintaan perustuva kohdentaminen. Perinteisesti on ajateltu, että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus muodostuu osin siitä, että virkailijat valitsevat toimenpiteisiin ne henkilöt, joille arvioivat toimenpiteistä olevan enemmän hyötyä (selektiivisyys). Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että virkailijat eivät onnistu tässä kovin hyvin. Käytännössä tilastollisten päätössääntöjen käyttö tarkoittaa sitä, että kullekin työttömälle ennustetaan tilastollisen mallin avulla hänelle parhaiten sopiva toimenpide (tai toimenpidekokonaisuus). Tilastollisten päätössääntöjen käyttö edellyttää kuitenkin viimeaikaisten tilastollisten menetelmien käyttöä sekä rikasta ja tarkkaa tilastoaineistoa. Merkittävä haaste on myös niiden käytön käytännön implementointi työvoimatoimistoissa.

Tärkeä kysymys työvoimapolitiikan toteuttamisen kannalta on se, missä vaiheessa työttömyysjaksoa toimenpiteiden tulisi alkaa. Tutkimusnäyttö viittaa siihen, että aikaisempi osallistuminen johtaa parempiin työllisyystulemiin. Palveluja ei kuitenkaan kannata tarjota henkilöille, jotka työllistyvät joka tapauksessa hyvin suurella todennäköisyydellä. Tässä tilastolliset profiloimallit ovat arvokkaita työkaluja.

Merkittävä puute olemassa olevassa kirjallisuudessa on se, että toimenpidekokonaisuuksien vaikuttavuutta, tai sitä miten erilaisten toimenpiteiden tulisi seurata toisiaan, ei ole juuri arvioitu. Monialaisia palvelukokonaisuuksia koskevia arviointitutkimuksia ei ole olemassa. Tällaisten tutkimusten luotettava toteuttaminen edellyttäisi tutkijoiden ja työvoimatoimistojen yhdessä suunnittelemaa ja toteuttamia satunnaistettuja kokeita.

2.12 Lähteet

- Abbring, J. H. ja Heckman, J. J. (2007). Chapter 72 econometric evaluation of social programs, part iii: Distributional treatment effects, dynamic treatment effects, dynamic discrete choice, and general equilibrium policy evaluation. Teoksessa J. J. Heckman ja E. E. Leamer (toim.), *Handbook of econometrics* (6, s. 5145-5303). Elsevier.
- Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018. Helsinki.
- Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaaho, M. ja Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018. Helsinki.
- Behaghel, L., Crepon, B. ja Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), 142-174.
- Bell, S. H. ja Orr, L. L. (2002). Screening (and creaming?) applicants to job training programs: The afdc homemaker-home health aide demonstrations. *Labour Economics*, 9(2), 279-301.
- Belot, M., Kircher, P. ja Muller, P. (2019). Providing advice to jobseekers at low cost: An experimental study on online advice. *Review of Economic Studies*, 86(4), 1411-1447.
- Bennmarker, H., Gronqvist, E. ja Ockert, B. (2013). Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment. *Journal of Public Economics*, 98, 68-84.
- Boockmann, B., Zwick, T., Ammermueller, A. ja Maier, M. (2012). Do hiring subsidies reduce unemployment among older workers? Evidence from natural experiments. *Journal of the European Economic Association*, 10(4), 735-764.
- Boolens, J., Cockx, B. ja Lechner, M. (2020). Priority to unemployed immigrants? A causal machine learning evaluation of training in Belgium. Centre for Economic Policy Research, (https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14270). London.
- Brown, A. J. ja Koettl, J. (2015). Active labor market programs - employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4(1), 1-36.
- Bun, M. J. ja Sarafidis, V. (2015). Dynamic panel data models. Teoksessa B. H. Baltagi (toim.), *The Oxford handbook of panel data* (s. 76-110).
- Butschek, S. ja Walter, T. (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration*, 3(1), 48.
- Caliendo, M., Hujer, R. ja Thomsen, S. L. (2008). Identifying effect heterogeneity to improve the efficiency of job creation schemes in Germany. *Applied Economics*, 40(9), 1101-1122.
- Calmfors, L. (1994). Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features. 22, 7-47.
- Calmfors, L., Forslund, A. ja Hemstrom, M. (2002). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. IFAU Working Paper 4:2002.
- Cameron, A. C. ja Miller, D. L. (2015). A practitioner's guide to cluster-robust inference. *Journal of Human Resources*, 50(2), 317-372.
- Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477.
- Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. ja Vikström, J. (2019). Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms. IFAU Working paper 2019:25. Uppsala.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. ja Zamora, P. (2013). Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.
- Crépon, B. ja van den Berg, G. J. (2016). Active labor market policies. *Annual Review of Economics*, 8(1), 521-546.
- Dahlberg, M. ja Forslund, A. (2005). Direct displacement effects of labour market programmes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 107(3), 475-494.
- Dehejia, R. H. (2005). Program evaluation as a decision problem. *Journal of Econometrics*, 125(1), 141-173.
- Ferracci, M., Jolivet, G. ja van den Berg, G. J. (2014). Evidence of treatment spillovers within markets. *Review of Economics and Statistics*, 96(5), 812-823.
- Filges, T., Smedslund, G., Knudsen, A.-S. D. ja Jørgensen, A.-M. K. (2015). Active labour market programme participation for unemployment insurance recipients: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 11(1), 1-342.
- Forslund, A., Fredriksson, P. ja Vikström, J. (2011). What active labor market policy works in a recession? *Nordic Economic Policy Review*, 1(2011), 171-201.

- Frölich, M. (2008). Statistical treatment choice: An application to active labor market programs. *Journal of the American Statistical Association*, 103(482), 547-558.
- Gautier, P., Muller, P., Klaauw, B. v. d., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2018). Estimating equilibrium effects of job search assistance. *Journal of Labor Economics*, 36(4), 1073-1125.
- Graversen, B. K. ja van Ours, J. C. (2008). How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. *Journal of Public Economics*, 92(10), 2020-2035.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. ja Wolf, K. (2016). Do lower caseloads improve the performance of public employment services? New evidence from german employment offices. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(4), 941-974.
- Hämäläinen, K. ja Tuomala, J. (2006). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. *Työpoliittinen tutkimus*, 315, 2006.
- Hämäläinen, K., Uusitalo, R. ja Vuori, J. (2008). Varying biases in matching estimates: Evidence from two randomised job search training experiments. *Labour Economics*, 15(4), 604-618.
- Jaenichen, U. ja Stephan, G. (2011). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied economics*, 43(10), 1209-1225.
- Jespersen, S. T., Munch, J. R. ja Skipper, L. (2008). Costs and benefits of danish active labour market programmes. *Labour Economics*, 15(5), 859-884.
- Kangasharju, A. (2007). Do wage subsidies increase employment in subsidized firms? *Economica*, 74(293), 51-67.
- Klueve, J. (2010). The effectiveness of european active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918.
- Knaus, M. C., Lechner, M. ja Strittmatter, A. (2020). Heterogeneous employment effects of job search programmes: A machine learning approach. *Journal of Human Resources*.
- Krug, G. ja Stephan, G. (2016). Private and public placement services for hard-to-place unemployed: Results from a randomized field experiment. *ILR Review*, 69(2), 471-500.
- Lammers, M. ja Kok, L. (2019). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the netherlands. *Empirical Economics*.
- Laun, L. ja Skogman Thoursie, P. (2014). Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in sweden. *Journal of health Economics*, 34, 59-72.
- Lechner, M. (2009). Sequential causal models for the evaluation of labor market programs. *Journal of Business and Economic Statistics*, 27(1), 71-83.
- Lechner, M. ja Smith, J. (2007). What is the value added by caseworkers? *Labour Economics*, 14(2), 135-151.
- Lechner, M. ja Wiehler, S. (2013). Does the order and timing of active labour market programmes matter? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75(2), 180-212.
- Lechner, M. ja Wunsch, C. (2009). Are training programs more effective when unemployment is high? *Journal of Labor Economics*, 27(4), 653-692.
- Lombardi, S., Skans, O. N. ja Vikström, J. (2018). Targeted wage subsidies and firm performance. *Labour Economics*, 53, 33-45.
- Maibom, J., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2017). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), 541-570.
- McCall, B., Smith, J. ja Wunsch, C. (2016). Chapter 9 - government-sponsored vocational education for adults. Teoksessa E. A. Hanushek, S. Machin ja W. Ludger (toim.), *Handbook of the economics of education* (Volume 5, s. 479-652). Elsevier.
- Moczzall, A. (2013). Subsidies for substitutes? New evidence on deadweight loss and substitution effects of a wage subsidy for hard-to-place job-seekers. *IAB-Discussion Paper 5/ 2013*.
- Ravn, R. ja Nielsen, K. (2019). Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients. *European Journal of Social Security*, 21(1), 42-62.
- Rehwal, K., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2015). Are public or private providers of employment services more effective? Evidence from a randomized experiment. *IZA Discussion Paper No. 9365*.
- Sawilowsky, S. S. (2009). New effect size rules of thumb. *Journal of Modern Applied Statistical Methods*, 8(2), 26.
- Sianesi, B. (2004). An evaluation of the swedish system of active labor market programs in the 1990s. *Review of Economics & Statistics*, 86(1), 133-155.
- Stephan, G. (2016). Public or private job placement services—are private ones more effective? *IZA World of Labor*(285).
- Sundvall, S. ja Härmälä, K. (2016). Tuloksellista työnvälitystä aktiivisella yhteydenpidolla: Analyysi kolmen uudenmaan te-toimiston työnvälityskokeilun tuloksista.
- Vikström, J. (2017). Dynamic treatment assignment and evaluation of active labor market policies. *Labour Economics*, 49, 42-54.
- Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W. ja Maassen van den Brink, H. (2019). The effectiveness of active labor market policies: A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 125-149.
- Yeyati, E. L., Montané, M. ja Sartorio, L. (2019). What works for active labor market policies? : Harvard University Center for International Development faculty working paper 358.

3 Työttömyysturvajärjestelmä

Juho Alasalmi ja Henna Busk

3.1 Tausta

Työttömyysturvan tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa hänen edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä (Työttömyysturvalaki 2002/1290, 1 luku 1 §). Työttömyysturvan tarkoitus on siis työpoliittinen: tuetaan työnhakua ja työmarkkinoille paluuta, mutta myös sosiaalipoliittinen: korvataan taloudellisia menetyksiä. Työ- ja sosiaalipoliittisten tarkoitusten nähdään usein olevan ristiriidassa, sillä sosiaalipoliittisten tavoitteiden täyttäminen laskee työn tarjonnan kannustimia ja vaikuttaa siten työpoliittisten tavoitteiden täyttymiseen. Tässä luvussa tarkastelemme työttömyysturvajärjestelmää. Keskitymme työllisyysvaikutuksiin, mutta otamme myös työttömyysturvan sosiaalipoliittisen ulottuvuuden huomioon tarkastelemalla työttömyysturvan tulonjako-vaikutuksia ja vakuutushyötyä.

Työttömän työnhakijan työllistymiseen vaikuttavat lukuisat tekijät. Työttömyysturvan *yksilötason työllisyysvaikutuksien* (3.2) näkökulmasta merkittävät tekijät liittyvät erityisesti työnhakijoiden työnetsintäkäyttäytymiseen. Työttömyysturvaetuudet, niiden *taso* (3.2.1), *enimmäiskesto* (3.2.2) ja *aikaprofiili tai porrastus* (3.2.3) vaikuttavat työnhaun kannustimiin ja siten työttömien työnhakijoiden työnhakuaktiivisuuteen ja kynnyspalkkoihin.¹⁸ Työnteon kannustimia ja kokoaikaiseen työhön paluun mahdollisuuksia voidaan tukea myös mahdollistamalla *osa-aikatyöttömyys* (3.2.4) ja iäkkäiden uudelleentyöllistymisen vaikeudet ja korkea alttius työvoimasta poistumiseen puolestaan motivoivat erityisiä sääntöjä *iäkkäiden työttömyysturvassa* (3.2.5).

18 Kynnyspalkalla tai reservaatiopalkalla (engl. reservation wage) tarkoitetaan alhaisinta palkkaa, jolla työtön olisi valmis työskentelemään. Merkittävä työttömän työnhakijan käyttäytymistekijä on myös kouluttautuminen, jota voidaan tukea aktiivisella työvoimapolitiikalla (ks. luku 2).

Työttömyysturvan mahdollisesti luomia haitallisia kannustinvaikutuksia pyritään torjumaan monin keinoin (3.3). *Työttömyysturvan ehtojen* (3.3.1) tarkoitus on vähentää työttömyysturvan väärinkäyttöä ja rajoittaa etuuksien saajat vakiintuneesti työmarkkinoille osallistuviin. *Työhaun monitoroinnilla eli seurannalla* (3.3.2) sekä *sanktioilla* (3.3.3) voidaan kannustaa työttömien työnhakua. *Työllistymisbonukset* (3.3.4) ovat puolestaan sanktioita pehmeämpi keino työttömien työnhakuaktiivisuuden tukemiseen.

Työttömyysturvan vaikutukset ulottuvat yksilöä ja työllisyyttä laajemmalle (3.4). Työttömyysturva voi mahdollistaa kattavamman työnetsinnän parantaen työmarkkinoiden kohtaantoa sekä *työsuhteiden laatua* ja siten kasvattaa koko talouden tuottavuutta (3.4.1). Työttömyysturvan *kokonaistyöllisyysvaikutukset* koostuvat yksilöiden käyttäytymisvaikutusten lisäksi myös esimerkiksi substituutio- ja ulkoisvaikutuksista sekä työ- ja hyödyke-markkinoiden kokonaistasapainovaikutuksista (3.4.2). Työttömyysturvalla on myös *tulonjakovaikutuksia*: osana sosiaaliturvaa työttömyysturva jakaa tuloa ihmisten välillä (3.4.3), mutta *vakuutuksena* myös eri työmarkkinatilojen, työllisyyden ja työttömyyden, välillä (3.4.4).

Hyödynämme katsauksessamme sekä ulkomaista että kotimaista tutkimuskirjallisuutta. Keskitymme olemassa olevien työttömyysturvajärjestelmien ja niissä tapahtuneiden muutosten vaikutuksia arvioivaan empiiriseen tutkimukseen. Käsittelemme myös mekanismeja, jotka vaikutuksia ajavat. Teoreettista tutkimusta tuomme esiin niiltä osin kuin se auttaa empiiristen tutkimusten tulosten tulkinnessa ja mekanismien ymmärtämisessä tai paikkaa empiirisen kirjallisuuden jättämiä aukkoja. Katsauksessamme hyödynnettäviä viimeaikaisia kattavia kirjallisuuskatsauksia ovat mm. Kyrrä ym. (2017a), Schmieder ja von Wachter (2016), Holmlund (2015), Tatsiramos ja Van Ours (2014), Fredriksson ja Holmlund (2006a, 2006b), Chetty ja Finkelstein (2013) sekä Zweimüller (2018).¹⁹ Tarkasteltavaa tutkimusta kattavia meta-analyysyjä ei ole tällä hetkellä saatavilla.

Työttömyysturvan, monitoroinnin ja sanktioiden vaikuttavuusarviointi on pääosin keskittynyt työttömyyskorvauksia saavien työttömien työllistymiseen. Moderni mikroekonometrinen tutkimus käyttää kattavia ja tarkkoja rekisteripohjaisia aineistoja ja hyödyntää muutoksia työttömyysturvajärjestelmissä tai epäjatkuvuuksia ja kulmapisteitä työttömyysturvaetuuksien määräytymisessä arvioidakseen työttömyysturvan eri komponenttien kausaalista vaikutusta työttömyyden keston, työllistymisen todennäköisyyteen tai muihin yksilöiden työmarkkinatulemiin. Aina luonnollista koeasetelmaa ei ole saatavilla. Tällöin vaikutusarviointit perustuvat sekoittavien tekijöiden mahdollisimman kattavaan

19 Katsauksia vanhempaan kirjallisuuteen ovat mm. Atkinson ja Micklewright (1991), Pedersen ja Westergård-Nielsen (1993), Holmlund (1998), Karni (1999), Krueger ja Meyer (2002), Meyer (2002). Kyrrä ym. (2017a) tarkastelevat erityisesti suomalaisella aineistolla toteutettuja vaikuttavuusarvioiteja. Lähes kaikki työttömyyttä ja työttömyysturvaa käsittelevä kirjallisuus perustuu työnetsintäteorioihin: katsauksia osittaistasapainomalleihin ovat mm. Lipman ja McCall (1976), Mortensen (1986), Rogerson ym. (2005) ja Wright ym. (2019) ja kokonaistasapainomalleihin mm. Pissarides (2000) ja Rogerson ja Shimer (2011).

kontrolloimiseen ja vertailuryhmien huolelliseen valintaan. On huomattava, että vaikutusten arvioiminen havaintoaineistolla on haastavaa, ja tässäkin katsauksessa käsiteltävät tutkimukset sisältävät useita rajoituksia ja testaamattomia oletuksia, joita emme pysty tilan puutteen vuoksi yksityiskohtaisesti käsittelemään.

Kokonaisvaikutuksia käsittelevä arviointitutkimus tarkastelee, kuinka työmarkkinat ja erityisesti kuinka työttömyys- tai työllisyysaste reagoivat muutoksiin työttömyysturvassa. Myös työttömyysturvan kokonaisvaikutuksia tarkastellessa keskitymme tutkimuksiin, jotka pyrkivät kausaali vaikutuksen erotteluun luonnollisia koeasetelmia hyödyntämällä tai huolellisella sekoittavien tekijöiden kontrolloinnilla tai vertailuryhmien valinnalla. Tämä kirjallisuus on vielä niukkaa ja kokonaistasapainovaikutuksien ja erityisesti niiden mekanismien tutkiminen on hyvin haastavaa. Poliitiikan kannalta kokonaisvaikutukset ovat kuitenkin tärkeitä, ja siksi tuomme myös tätä kasvavaa kirjallisuutta esiin.

Kirjallisuus liittyen työttömyysturvan tulonjakovaikutuksiin on niukkaa. Suomessa tehdyt tarkastelut perustuvat mikrosimulointimenetelmiin, jotka mallintavat sosiaaliturvan ja verotuksen lainsäädäntöä ja arvioivat lainsäädännön muutosten vaikutuksia yksilöiden tuloihin rekisteripohjaisessa aineistossa. Hyödynnämme näitä tutkimuksia soveltuvin osin. Vakuutushyötyä tarkasteleva kirjallisuus tutkii kulutuksen muutoksia työttömyyden kohdatessa ja pyrkii arvioimaan, kuinka työttömyysturva täyttää tehtävänsä vakuutuksena. Siivamme myös optimaalista työttömyysturvaa käsittelevää kirjallisuutta, jonka tavoitteena on arvioida, kuinka työttömyysturvasta koituvat hyödyt vertautuvat siitä koituviin kustannuksiin. Tämä kirjallisuus on pääosin teoreettista, mutta kirjallisuus on edennyt empiiriseen suuntaan kehittämällä keinoja arvioida vakuutushyödyn ja haitallisten kannustinvaikutusten tasapainoa aineistoista estimoitavissa olevien suureiden avulla.

Alaluvussa 3.5 ja luvussa 6 vedämme katsauksesta nousevia havaintoja yhteen ja pohdimme, mitä ne tarkoittavat työllisyyden parantamisen ja työttömyysturvajärjestelmän kehittämisen kannalta.

Suomen työttömyysturvajärjestelmää kuvaamme vain siltä osin, kuin se on sisällön ymmärtämisen ja kontekstin kannalta mielekästä. Katsaus työttömyysajan sosiaaliturvaan löytyy esimerkiksi Alasalmi ym. (2019) Liitteestä 1. Lisäksi Uusitalo (2006) tarjoaa katsauksen työttömyysturvajärjestelmässä tapahtuneisiin muutoksiin ennen vuotta 2000 ja Kyrrä ym. (2017a) vuoden 2000 jälkeen. Vertailevia katsauksia eri maiden työttömyysturvajärjestelmiin tarjoavat esimerkiksi Tatsiramos ja Van Ours (2014) sekä Carter ym. (2013).

Tyypillisessä työttömyysetuuksien kaksitasoisessa järjestelmässä *työttömyyskorvauksia*, kuten Suomessa työttömyyspäivärahaa eli ansiopäivärahaa tai peruspäivärahaa, voi saada

ainoastaan määrätyn ajan ja vain jos työssäoloehto täyttyy.²⁰ Ne työttömät työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyyspäivärahaan – eivät täytä työssäoloehtoa tai ovat käyttäneet kaikki etuuspäivänsä – voivat saada tarveharkintaista *työttömyysavustusta*, kuten Suomessa työmarkkinatukea, jonka kestoa ei ole rajoitettu. Termillä *työttömyysetuudet* tarkoitamme työttömille työnhakijoille maksettavia etuuksia yleensä. Käytämme termejä työttömyyskorvaus ja työttömyysavustus erityisesti ulkomaisesta kirjallisuudesta puhuttaessa. Valtaosa tutkimuksesta liittyy työttömyyskorvauksiin (ansiopäivärahaan).

3.2 Työllisyysvaikutukset yksilötasolla

Suurin osa työttömyysturvan arviointitutkimuksesta tarkastelee työttömyysturvan vaikutuksia työttömyysturvan piirissä olevien työllisyyteen. Tässä alaluvussa tarkastelemme, kuinka etuuskien taso (3.2.1), enimmäiskesto (3.2.2), aikaprofiili ja porrastus (3.2.3), suojaosa ja soviteltu työttömyysturva (3.2.4) sekä iäkkäiden työttömyysturvan erityispiirteet (3.2.5) vaikuttavat työmarkkinatulemiin yksilötasolla.

3.2.1 Etuuskien taso

Työttömyyskorvauksen suuruus tyypillisesti määräytyy korvaussuhteena ja riippuu siten viimeisessä työsuhteessa maksetusta palkasta, usein kuitenkin rajoittuen ylä- tai alarajaan. Etuuden tason riippuvuus palkasta sitoo etuuden tason työpaikan menettämisestä koituvan vahingon suuruuteen. Työttömyysavustukset, kuten Suomessa työmarkkinatuki, eivät tyypillisesti riipu työttömyyttä edeltävistä tuloista.

Työttömyysetuuskien tason ajatellaan pidentävän työttömyysjaksojen kestoa kahden erilaisen vaikutuksen kautta (Chetty 2008). *Moraalikatovaikutus* syntyy, kun työttömyyden jatkumiseen ehdollistetut etuudet laskevat työllistymisestä koituvaa rahallista hyötyä verrattuna työttömänä oloon.²¹ *Likviditeettivaikutus* syntyy, kun etuudet mahdollistavat kulutuksen ylläpidon myös työttömyyden aikana, ja työnhakija ei ole taloudellisten rajoitteiden vuoksi pakotettu vastaanottamaan työtä.

20 Suomessa työtön työnhakija on oikeutettu ansiosidonnaiseen peruspäivärahaan, mikäli hän on työttömyyskassan jäsen. Pelkän työssäoloehdon täyttävä henkilö on oikeutettu peruspäivärahaan. Suomessa (sekä Tanskassa, Ruotsissa ja Belgiassa) käytössä oleva ns. Gentin järjestelmä on poikkeuksellinen siinä mielessä, että työttömyyskassaan kuulumisen on vapaaehtoista ja osa työttömyysturvasta rahoitetaan jäsenmaksuin. Siten peruspäiväraha on poikkeuksellinen työttömyysetuus. Peruspäivärahaa saavien työttömien joukko on kuitenkin pieni: 2010-luvulla noin 11 prosenttia työttömyysturvaetuuskien saajista. Gentin järjestelmää ovat tutkineet mm. Maczulskij (2016), Kotamäki ja Mattila (2014) sekä Böckerman ja Uusitalo (2006) Suomessa, Parsons ym. (2015) Tanskassa ja Landais ym. (2017) Ruotsissa.

21 Moraalikkadolla, moraalisella hasardilla tai häivetoiminnalla (engl. moral hazard) tarkoitetaan tilannetta, jossa vakuutetun kannustimet ehkäistä vahinkoa tai vahingon suuruutta pienenevät vakuutuksen johdosta, koska hän ei kannu vahingon mahdollisuudesta koituvaa riskiä, ja siten käyttäytyy eri tavalla vakuutettuna kuin ilman vakuutusta.

Useimmiten arvioinnin kohteena on ollut moraalikato- ja likviditeettivaikutuksen summa, ja näyttö työttömyysetuuskien tason työttömyyttä pidentävästä vaikutuksesta on selkeä. Arviot yhden prosentin etuuksien rahamääräisen nousun työttömyysjaksojen pituutta pidentävästä keskimääräisestä vaikutuksesta vaihtelevat 0,4 ja 1 prosentin välillä (Tatsiramos ja Van Ours, 2014; Schmieder ja von Wachter 2016). Carling ym. (2001) arvioivat suuremman noin 1,6 prosentin vaikutuksen Ruotsissa ja Card ym. (2015) 1–2 prosentin vaikutuksen Itävallassa. Kyyrä ja Pesola (2017b) hyödyntävät kulmapistettä korvaussuhteen määräytymisessä Suomessa ja arvioivat yhden prosentin nousun työttömyysetuudessa pitkitävän työttömyyttä noin 1,5–2 prosentilla.

MORAALIKATOVAIKUTUS

Työttömyysturvan taso vaikuttaa siihen, kuinka hyvässä asemassa työtön on verrattuna hänen mahdollisuuksiinsa työmarkkinoilla. Työttömyysetuudet vähentävät tuloeroa työttömyyden jatkumisen ja työllistymisen välillä, eikä työttömyysetuuskien maksaja voi täysin ehdollistaa etuuksien saantia työnetsintäkäyttäytymiseen. Siten korkeat työttömyysetuudet voivat vähentää työnetsintää ja nostaa työllistymiseen vaadittavaa kynnyispalkkaa, mikä puolestaan vähentää työllistymisen todennäköisyyttä ja pidentää työttömyysjaksoja (Mortensen 1977). Tätä muutosta työnhakijan käyttäytymisessä kutsutaan työttömyysturvan haitalliseksi kannustinvaikutukseksi tai moraalikatoaikutukseksi.

Uusitalo ja Verho (2010) tarkastelevat Suomessa vuonna 2003 toteutettua muutosta, jossa pitkän työhistorian tehneiden eroraha poistettiin ja korvattiin korkeampana työttömyysetuutena 150 ensimmäisen työttömyyspäivän ajan. Työttömyysetuuden nosto 150 ensimmäisen päivän ajalle oli ikään kuin likviditeetikompensoitu muutos työttömyysetuudessa ja tarjosi siten mahdollisuuden moraalikatoaikutuksen eristämiseen likviditeettivaikutuksesta. Uusitalo ja Verho (2010) arvioivat, että joukossa, johon muutos vaikutti, yhden prosentin rahamääräinen nosto työttömyysetuudessa kasvatti työttömyyden kestoa keskimäärin 0,8 prosenttia.

Moraalikato vaikuttaa käyttäytymiseen myös ennen vahingon syntymistä. Työttömyysturva voi siis vaikuttaa myös työttömyyden ennaltaehkäisyn kannustimiin. Samalla tavalla kuin työttömyysetuuden maksaja ei voi ehdollistaa työttömyyskorvauksen maksua työnetsintään, eivät työnantajat usein pysty ehdollistamaan työsopimusta suoraan työntekijän työponnisteluihin tai tuotokseen. Mikäli työsopimukset eivät ota moraalikatoa huomioon (Hopenhayn 1996), moraalikatoaikutus voi syntyä myös työssä olevien keskuudessa ja laskea työttömyyden ennaltaehkäisyn kannustimia (Wang ja Williamsson 1996; Light ja Omori 2004; Karni 1999).²²

22 Työn tarjontaan vaikuttaa myös työttömyysturvajärjestelmän rahoitus. Tätä tarkastellaan luvussa 5.

Myös työnantajat voivat olla alttiimpia irtisanomaan työntekijän, joka pääsee työttömyysturvan piiriin. Tällaiset työnantajat voivat esimerkiksi olla haluttuja työnhakijoiden joukossa, jolloin rekrytoinnin kustannukset laskevat. Myös irtisanomisen oikeudellisten seuraamusten riski voi olla matalampi, jos irtisanottu työntekijä pääsee työttömyysturvan piiriin. Lisäksi taloudellisten syiden vuoksi irtisanottujen työntekijöiden mahdollinen uudelleentyöllistäminen on todennäköisempää, mikäli irtisanotut eivät ole pakotettuja etsimään välittömästi uusia työnantajia.

Etuuksien saannin vaikutus työsuhteiden kestoon on havaittu lähinnä työssäoloehdon täyttymisen yhteydessä (ks. alaluku 3.3.1). Jurajda (2002) kuitenkin arvioi, että vaikka työttömyysriski kasvaa työssäoloehdon täyttymisen yhteydessä, työttömyysetuuksien tasolla ei työssäoloehdon täyttymisen lisäksi olisi itsenäistä vaikutusta työttömyysriskiin. Työttömyysriskin ja työssäoloehdon täyttymisen yhteyttä näyttää myös usein ajavan työnantajan eikä niinkään työntekijän toiminta. Siten ei ole selvää, että tämä kirjallisuus antaisi näyttöä työllisten haitallisille kannustinvaikutuksille.

Mikäli työttömyys on mahdollisuus tulevaisuudessa, voi työttömyyskorvausten korkeampi taso toimia työllistymisen kannustimena heille, jotka eivät ole korvauksiin oikeutettuja. Tämä koskee työvoiman ulkopuolella olevia (Rosholm ja Toomet 2005; Hamermesh 1979; Anderson ja Meyer 1997) ja heitä, jotka eivät täytä työssäoloehdot, tai jotka ovat käyttäneet lähes kaikki työttömyyskorvauspäivänsä (Mortensen 1977). Nämä tukien piiriin pääsyn kannustimet ovat kuitenkin jääneet ilman empiiristä näyttöä, ja niitä on vaikeaa erottaa työnetsinnän ulkoisvaikutuksista (ks. alaluku 3.4.2).

LIKVIDITEETTIVAIKUTUS

Likviditeettivaikutus heijastelee työnhakijan rahallisia mahdollisuuksia pidempään työttömyyteen. Likviditeettivaikutuksessa on kyse siitä, että työttömyyskorvaus mahdollistaa kulutuksen ylläpidon ilman välitöntä työn vastaanottamista. Siten työttömyyskorvauksen tarkoitus kulutuksen vaihtelun tasoittajana ja tehokkaan työnetsinnän mahdollistajana voidaan ajatella ilmenevän likviditeettivaikutuksena ja likviditeettivaikutus voidaan tulkita työttömyysturvalain tarkoituksena: *työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille turvataan* (Työttömyysturvalaki 2002/1290, 1 luku 1 §).

Työttömyysetuuden taso siis pidentää työttömyysjaksojen pituutta, mutta on tärkeää ymmärtää, onko kyseessä moraalikato- vai likviditeettivaikutus. Moraalikato luo selkeästi haitallisen kannustinvaikutuksen johtaen hyvinvointitappioon. Likviditeettivaikutus puolestaan, vaikka myös pidentää työttömyysjaksoja, tasaa kulutusta työttömyys- ja työllisyysjaksojen välillä lisäten hyvinvointia ja mahdollistaa kattavamman työnetsinnän mahdollisesti

parantaen kohtaannon laatua.²³ Esimerkiksi työttömyysetuuden tason nosto voi siis joko lisätä tai vähentää hyvinvointia riippuen siitä, pidentääkö se työttömyysjaksoja moraalikato- vai likviditeettivaikutuksen kautta.

Suomessa vuoden 2003 erorahan korvaaminen korkeammalla työttömyysetuudella 150 ensimmäisen päivän ajan loi myös työttömien ryhmän, joilla eroraha poistui, mutta työttömyysetuus ei noussut. Koska eroraha ei riipu työnhakijan työnetsinnästä, se voi vaikuttaa työttömyyden pituuteen vain likviditeettivaikutuksena. Uusitalo ja Verho (2010) eivät kuitenkaan havaitse että erorahan poisto yksinään olisi vaikuttanut työttömyysjaksojen pituuteen tarkoittaen, ettei likviditeettivaikutus olisi ollut merkittävä. Tulos eroaa huomasti Chetty'n (2008) ja Landaisin (2015) arvioista, joiden mukaan keskimäärin noin puolet työttömyysetuuksien työttömyysjaksoja pidentävästä kokonaisvaikutuksesta voitaisiin lukea likviditeettivaikutukseksi Yhdysvalloissa. Myös Card ym. (2007a), Basten ym. (2014) ja LaLumia (2013) raportoivat merkittävistä likviditeettivaikutuksista Itävallassa, Norjassa ja Yhdysvalloissa. On huomattava, että Uusitalon ja Verhon (2010) arvioima muutos vaikutti yli 45-vuotiaisiin pitkään työsuhteessa olleisiin, joilla todennäköisesti oli mahdollisuuksia kulutuksen tasaamiseen kertyneiden säästöjen ja varallisuuden kautta.

Likviditeettivaikutus on voimakkaimmillaan henkilöillä, joilla ei ole mahdollisuuksia oma-toimiseen kulutuksen tasaamiseen (Chetty 2008). Basten ym. (2014) havaitsevat työttömän varallisuuden ja likviditeettivaikutuksen suuruuden olevan kääntäen verrannollisia. Voimakkaampi likviditeettivaikutus taloudellisesti rajoittuneiden joukossa johtaa voimakkaampiin vaikutuksiin työttömyysjaksojen pituuteen, jos moraalikatovaikutukset eivät ole pienempiä likviditeettirajoitteisten työttömien joukossa. Kirjallisuuden perusteella ei ole syytä uskoa, että näin olisi. Chetty (2008) havaitseekin myös, että likviditeettivaikutusten luoma mekanismi näkyy myös työttömyysjaksojen pituuksissa: työttömyysetuuksien tason nousu pidentää eniten likviditeettirajoitteisten henkilöiden työttömyysjaksoja.

Jos työttömyysturva tukee tuottavaa työnetsintää eikä vapaa-aikaa, eli jos likviditeettivaikutukset ovat merkittävämpiä kuin moraalikatovaikutukset, työttömyysturvan anteliaisuudella tulisi olla myönteinen vaikutus työttömyyden päättävien työsuhteiden laatuun (Gruber 2004, sivu 401). Tutkimus työttömyysturvan anteliaisuuden vaikutuksesta työsuhteiden laatuun ei ole kuitenkaan tuottanut selkeää johtopäätöstä (ks. alaluku 3.4.1).

YHTEENVETO ETUUKSIEN TASON VAIKUTUKSESTA

Suuri osa tutkimuskirjallisuudesta arvioi yhden prosentin nousun työttömyysetuuksien rahamääräisessä tasossa pidentävän työttömyyksien kestoa keskimäärin noin 0,4–1

²³ On kuitenkin myös huomioitava, että työttömyyden pitkittymisellä on myös negatiivisia vaikutuksia työllistymiseen ja työsuhteiden laatuun (ks. alaluku 3.4).

prosentilla (Tatsiramos ja Van Ours, 2014; Schmieder ja von Wachter 2016). Suomessa on havaittu hiukan suurempi noin 1,5–2 prosentin vaikutus (Kyyrä ja Pesola 2017b). Ulkomaiset tutkimukset ovat arvioineet työllisyysvaikutusten jakautuvan keskimäärin tasaisesti likviditeetti- ja moraalikatovaikutusten kesken. Voimakkaimmillaan likviditeettivaikutus ja siten myös etuuksien tason ja työllistymisen yhteys näyttäisi olevan henkilöillä, joilla ei ole mahdollisuuksia omatoimiseen kulutuksen tasoittamiseen. Myös muut työttömien saata-villa olevat etuudet, kuten asumis- ja toimeentulotuet voivat vähentää likviditeettivaikutusten merkitystä. Työttömyyskorvausten tason vaikutuksista työllisten työttömyysriskiin tai työttömyysavustusten piirissä sekä työvoiman ulkopuolella olevien kannustimiin ei juuri ole empiiristä tutkimusnäyttöä.

3.2.2 Enimmäiskesto ja loppuminen

Työttömyysetuuksien tason lisäksi toinen merkittävä työttömyysturvaa määrittelevä komponentti on työttömyysturvan enimmäiskesto. Työttömyysturvan enimmäiskesto tarkoittaa tutkimus pääosin tarkastelee työttömyyskorvausten (eli työttömyyspäivärahan) kestoa. Työttömyysturvan enimmäiskestolla tarkoitamme siis päivärahaikauden pituutta.

ENIMMÄISKESTO

Samoin kuin työttömyysetuuksien taso, pidempi työttömyysturvan enimmäiskesto lisää työttömyyden jatkumisen rahallista hyötyä verrattuna työllistymisen etuihin ja siten vähentää työnhaun kannustimia ja lisää valikoivuutta työn vastaanottamisessa. Työttömyysetuuksista poiketen työttömyysturvan jäljellä oleva kesto kuitenkin luonnollisesti vähenee työttömyyden jatkuessa. Näin työttömyyden arvo verrattuna työssäolon arvoon laskee työttömyyden keston myötä kasvattaen työllistymisen kannustavuutta. Tällöin työllistymisen todennäköisyys kasvaa työttömyysetuuksien loppumisen lähestyessä. (Mortensen 1977.)

Näyttö työttömyysturvan enimmäiskeston työttömyyttä pidentävästä vaikutuksesta on selkeä. Schmieder ja von Wachter (2016) keräsivät tutkimustuloksia Euroopasta viimeisen 20 vuoden ajalta: työttömyysturvan enimmäiskeston pidennyksen on havaittu pidentävän työttömyysjaksoja keskimäärin noin 22 prosenttia keston pidennyksestä.²⁴ Niin ikään viimeisen 20 vuoden ajalta eurooppalaisia tutkimustuloksia keränneet Tatsiramos ja Van Ours (2014) toteavat työttömyysturvan enimmäiskeston pidennyksen tyypillisesti pidentävän työttömyysjaksoja noin viidenneksellä keston pidennyksestä. Saman suuruusluokan vaikutuksia on todettu myös Suomessa: Kyyrä ja Pesola (2017a) arvioivat yhden viikon verran pidemmän päivärahaikauden kasvattavan työttömyysjaksojen kestoa keskimäärin noin 0,15 viikkoa (15 prosenttia keston pidennyksestä).

²⁴ Schmieder ja von Wachter (2016) Taulukko 1, sarakkeen dD/dP keskiarvo.

Tutkimuksissa käytettävissä aineistoissa ei tyypillisesti havaita työnhakijoiden työnetsintäkäyttäytymistä, joten työllisyysvaikutusten mekanismien arvioiminen on haastavaa. Marinescun (2017) käyttämä aineisto on poikkeus. Hän hyödyntää internet-työnvälityspalvelun tietoja jätetyistä työhakemuksista Yhdysvalloissa ja arvioi, että työttömyysetuuskien enimmäiskeston pidentäminen yhdellä viikolla vuoden 2007 finanssikriisin aloittaman taantumman aikana vähensi työnvälityspalvelussa jätettyjen hakemusten määrää 0,4 prosentilla osavaltiossa, jossa enimmäiskestoja pidennettiin.

Työttömyysturvan pidempi enimmäiskesto vähentää työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia ja voi siten kasvattaa työllisten työttömyysriskiä. Jurajda (2002) arvioi kuitenkin, että työttömyysturvan enimmäiskestolla ei ollut itsenäistä vaikutusta työttömyysriskiin työssäoloehdon täyttymisen lisäksi Yhdysvalloissa. Tutkimus Euroopassa kuitenkin antaa viitteitä siitä, että iäkkäiden työttömyysturvan enimmäiskestolla olisi vaikutus heidän työttömyysriskiinsä. Grogger ja Wunsch (2012) arvioivat työttömyysturvan enimmäiskeston lyhennyksen vähentäneen iäkkäiden työllisten työttömyysriskiä Saksassa. Zweimüller (2018) raportoi työttömyysturvan keston pidentämisen kasvattaneen iäkkäiden työllisten työttömyysriskiä huomattavasti Itävallassa. Niin ikään Itävallassa Winter-Ebmer (2003) arvioi iäkkäiden työttömyysturvan keston pidennyksen lisänneen heidän työttömyysriskiään. Hänen tuloksensa kuitenkin viittaavat siihen, että kyseessä ei olisi työntekijöiden moraalikatovaikutus vaan, että riski kasvoi lähinnä työnantajien toimesta. Siten ei ole ylipäättäen selvää, voidaanko työttömyysriskin kasvaminen työttömyysturvan anteliaisuuden kasvassa tulkita työllisten moraalikatovaiikutukseksi.

LOPPUMINEN

Työttömien työnhakijoiden työllistymisen todennäköisyydessä havaitaan tyypillisesti piikki työttömyyskorvausten enimmäiskeston kohdalla (esim. Rebollo-Sanz 2012; Card ym. 2007b; Katz ja Meyer 1990). Suomessa Kyrrä ym. (2017b) ovat todentaneet piikin työttömien työllistymisen todennäköisyydessä korvausten loppumisen yhteydessä. He arvioivat työllistymisen todennäköisyyden tason olevan työttömyyskorvausten loppumisen kynnyksellä 3,1 kertaa suurempi kuin muutoin työttömyyden aikana. Tämä on suurempi vaikutus kuin mitä Card ym. (2007b) havaitsevat (1,2) Itävallassa. Kyrrä ym. (2017b) kuitenkin huomauttavat, että jäljellä olevien työttömien joukko työttömyyskorvausten loppuessa on hyvin pieni, joten ilmiön merkitys on vähäinen. Krueger ja Mueller (2010) raportoivat kyselytutkimuksella kerätyn ajankäyttöaineiston perusteella, että työn etsintään käytetty aika kasvaa työttömyyskorvausten loppumisen lähestyessä ja laskee jälleen korvausten loppumisen jälkeen.

Piikki työllistymisen todennäköisyydessä työttömyyskorvausten loppumisen kynnyksellä ei ole ainoa piikki: myös todennäköisyys siirtyä työvoiman ulkopuolelle on korkea korvausten loppuessa (Kyrrä ym. 2017b; Card ym. 2007b). Kyrrä ym. (2017b) arvioivat todennäköisyyden siirtyä pois työttömyydestä olevan piikin kohdalla 4,5ertainen verrattuna tasoon

ennen piikkiä. Card ym. (2007b) puolestaan arvioivat vastaavan vaikutuksen Itävallassa olevan noin puolet pienempi (2,4).

ENIMMÄISKESTON VAIKUTUKSET ERI RYHMISSÄ

Työttömyysturvan enimmäiskeston mahdollista erilaisista vaikutuksista eri ryhmiin on vähän havaintoja. Vakuuttava kausaali vaikutuksen arviointi usein usein keskittymistä tarkasti valittuihin otoksiin, jolloin vaikutuksia erilaisissa ryhmissä ei juuri pystytä tutkimaan. Usein otoksen jakaminen osajoukkoihin myös laskee käytettävien havaintojen määrän niin alas, että tulokset ovat liian epätarkkoja johtopäätösten tekoon (Schmieder ja von Wachter 2016).

Kyyrä ja Pesola (2017a) arvioivat päivärahakauden pituuden vaikutuksen kasvavan koulutuksen myötä ja olevan suuremmat naisille, mutta erot ovat varsin pieniä. Schmieder ym. (2012) arvioivat enimmäiskeston muutosten vaikutusten olevan hiukan suurempia korkeasti koulutettujen ja pitkän työuran tehneiden joukossa Saksassa, mutta nämä erot eivät olleet tilastollisesti merkitseviä. Tilastollisesti merkitsevästi suurempia he arvioivat vaikutuksen olevan naisten joukossa. Itävallassa iäkkäiden on havaittu reagoivan muita voimakkaammin enimmäiskeston pidennykseen esimerkiksi Itävallassa (Lalive ym. 2006) ja Suomessa (Kyyrä ja Pesola 2017a). Voimakkaammat käyttäytymisvaikutukset iäkkäiden joukossa voivat heijastella heidän korkeaa alttiuttaan poistua työvoimasta. Työttömyysturvan vaikutuksia iäkkäiden työllisyyteen tarkastellaan erikseen alaluvussa 3.2.5. Kyyrä ja Pesola (2017a) arvioivat myös korkeita työttömyyskorvauksia saavien reagoivan enimmäiskeston muutoksiin muita voimakkaammin.

ENIMMÄISKESTO JA ETUUKSIEN TASO

Anteliaampi työttömyysturva sekä korvausten enimmäiskestona että etuuksien tasona mitattuna pidentää työttömyysjaksoja. Tason ja keston vaikutukset ovat kuitenkin erilaisia. Työttömyysturvan tason muuttuessa kannustinvaikutukset ovat suurimmillaan työttömyyden alussa, koska tällöin päiviä, joilta muuttunutta etuutta voi saada, on jäljellä eniten. Enimmäiskeston muuttuessa kannustinvaikutukset ovat suurimmillaan työttömyysturvan alkuperäisen loppumisen kynnyksellä, sillä tällöin muutos jäljellä olevien vakuutettujen päivien määrässä on suhteellisesti suurin (esim. Lalive ym. 2006).

Schmieder ja von Wachter (2016) arvioivat katsauksessaan, että työttömyyden pituuden joustot suhteessa etuuksien tasoon ovat tyypillisesti arvioitu korkeammiksi kuin suhteessa enimmäiskestoon. Syynä tähän voi olla esimerkiksi se, että muutokset etuuden tasossa vaikuttavat kaikkiin työttömiin, kun muutokset enimmäiskestossa vaikuttavat vain niihin työttömiin, joiden työttömyys kestää tarpeeksi pitkään. Se, reagoiko työnetsintäkäyttäytyminen voimakkaammin etuuksien tason vai enimmäiskeston muutoksiin, riippuu työttömyysturvan anteliaisuudesta, muutosten suuruudesta sekä työttömyysjaksojen

keskimääräisestä kehosta suhteessa korvausten enimmäiskeston. Lalive ym. (2006) esimerkiksi käyttävät hyväkseen yhtäaikaista muutoksia työttömyysturvan kestopa ja tasossa Itävallassa arvioidakseen, kuinka näiden kahden työttömyysturvan komponentin tuottamat erilaiset kannustinvaikutukset vertautuvat. Enimmäiskestopa pidennettiin 30 viikosta 39 viikkoon ja korvaussuhdetta korotettiin 41 prosentista 47 prosenttiin. Heidän mukaansa työttömyysturvan kestopa pidennys muokkasi kannustinvaikutuksia voimakkaammin kuin korvaussuhteen korotus.

YHTEENVETO ENIMMÄISKESTON VAIKUTUKSESTA

Työttömyysturvan enimmäiskestopa pidennys tyypillisesti pidentää työttömyysjaksojen pituuksia keskimäärin noin viidenneksellä kestopa pidennyksestä (Tatsiramos ja Van Ours, 2014; Schmieder ja von Wachter 2016). Vaikutus on erityisen suuri heillä, jotka olivat alun perin työttömyysturvan loppumisen kynnyksellä. Työttömien työnhakijoiden työllistymisen sekä työvoimasta poistumisen todennäköisyydessä on tyypillisesti piikki työttömyyskorvausten enimmäiskestopa kohdalla. Jäljellä olevien työttömien joukko työttömyyskorvausten loppuessa on kuitenkin hyvin pieni. Työttömyysjaksojen pituuden mahdollinen erillainen herkkyys etuuksien tason ja enimmäiskestopa muutoksille riippuu olemassa olevasta työttömyysturvajärjestelmästä, muutosten suuruudesta sekä työttömyysjaksojen keskimääräisestä kehosta suhteessa korvausten enimmäiskestopa.

3.2.3 Aikaprofiili (porrastus)

Työttömyysetuuden tason vaikutus työn etsintään ja kynnyspalkkoihin voi riippua työttömyyden kestopa ja jäljellä olevien vakuutettujen päivien määrästä. Siten työttömyysturvan tason muuttuminen työttömyyden kestopa myötä voi tarjota mahdollisuuden kannustinvaikutusten muokkaamiseen.

Työttömyysetuuksien aikaprofiilia ja porrastusta on arvioitu enimmäkseen optimaalista työttömyysturvaa käsittelevässä kirjallisuudessa (ks. alaluku 3.4.4). Työttömyyskorvauksen optimaalinen aikaprofiili minimoi työttömyysturvan kustannukset minimoimalla vakuutuksen haitalliset kannustinvaikutukset tietyllä vakuutusshyödyn tasolle. On siis huomattava, että kirjallisuuden johtopäätökset eivät usein koske yksinomaan työttömyysturvan työllisyysvaikutuksia vaan ottavat huomioon myös vakuutusshyödyn.

Nykyisin Suomen työttömyysturvassa on (kolme) kaksi tasoa: (omavastuu-aika,) päiväraha ja työmarkkinatuki. Toisin sanoen Suomen työttömyysturvan voidaan ajatella noudattavan (ensin kasvavaa ja sitten) laskevaa aikaprofiilia eli työttömyyden kestopa myötä pienenevää korvausta. Keskustelu työttömyyskorvausten porrastamisesta liittyy usein päivärahan porrastamiseen. Tutkimus kuitenkin tyypillisesti tarkastelee tyypillisesti koko työttömyysturvan aikaprofiilia.

TEORIA

Teoreettinen kirjallisuus on argumentoinut tasaisen, laskevan, kasvavan, aluksi kasvavan myöhemmin laskevan työttömyysetuuden optimaalisen aikaprofiilin puolesta. Erilaisten tekijöiden huomioiminen tai huomiotta jättäminen tuottaa erilaisia tuloksia. Tyypillisesti laskeva aikaprofiili on nostettu esiin vahvimpana teoreettisena tuloksena (Holmlund 2015; Tatsiramos ja Van Ours 2014; Karni 1999).

Työttömyysetuuksien kannustinvaikutukset riippuvat vielä jäljellä olevista työttömyysetuuksista. Työttömyysetuudet etuuksien loppumisen kynnyksellä ovat ehdollisia työttömyyden jatkumiselle vähintään työttömyysturvan enimmäiskeston verran ja siten luovat haitallisia kannustinvaikutuksia koko vakuutetun työttömyyden ajalle. Työttömyyden alkuvaiheessa saadut etuudet eivät puolestaan vaikuta kannustimiin myöhemmin työttömyysjakson aikana. Siten laskeva aikaprofiili minimoi työttömyysturvan haitalliset kannustinvaikutukset (Shavell ja Weiss 1979). Aluksi kasvava ja myöhemmin laskeva aikaprofiili hyödyntää laskevan profiilin kannustinvaikutuksia, mutta alhainen työttömyyskorvaus tai omavastuu-aika työttömyyden alussa kannustaa työttömyyden ennaltaehkäisyyn (Wang ja Williamson 1996).

Työttömyysetuuksien haitalliset kannustinvaikutukset syntyvät työssä ja työttömänä olon kulutusmahdollisuuksien eron kaventumisesta. Aikaprofiilin kannustinvaikutukset riippuvatkin siitä, kuinka paljon työttömät pystyvät omatoimisesti tasaamaan kulutustaan työttömyyden aikana. Jos työttömät voivat tasoittaa kulutustaan yli työttömyyden käyttämällä säästöjään tai lainaamalla, työttömyysetuuksien aikaprofiili ei määrää kulutuksen aikaprofiilia. Tällöin aikaprofiililla ei voida vaikuttaa työn etsinnän kannustimiin ja optimaalinen profiili on tasainen (Shimer ja Werning 2008). Kasvavan aikaprofiilin ajatus on puolestaan ehdollistaa työttömyysetuudet työttömän omiin kulutuksen ylläpidon mahdollisuuksiin: työttömyyden pitkittyessä työttömän hupenevia säästöjä aletaan tukemaan työttömyysetuuksilla (Shavell ja Weiss 1979; Shimer ja Werning 2008; Rendahl 2012).

Etuuksien aikaprofiili voi luoda työttömyysavustusta saaville työttömille myös työttömyyskorvausten piiriin pääsyn kannustimia. Fredriksson ja Holmlund (2001) arvioivat erityisesti, että työttömyysturva, joka koostuu tasoltaan korkeammasta, mutta kestoltaan rajatusta päivärahasta ja tasoltaan matalammasta, mutta kestoltaan rajaamattomasta työttömyysavustuksesta tarjoaa yksitasoista kestoltaan rajaamatonta turvaa paremmat kannustimet tinkimättä vakuutusyhödyn tasosta. Koska työttömyys on mahdollisuus myös tulevaisuudessa, korkea työttömyyskorvaus toimii työllistymisen ja siten työssäoloehdon täyttämisen kannustimena työttömyysavustusta saavien joukossa. Tämä kannustinvaikutus voi olla huomattava, mikäli työmarkkinatukea saavat ovat suuri joukko työttömistä.

Optimaalinen aikaprofiili riippuu myös työttömyyden (pitkittymisen) syistä. Mikäli työllistymisen todennäköisyys laskee työttömyyden pitkittyessä työttömän ammattitaidon

vanhenemisen vuoksi, laskeva aikaprofiili voi kannustaa myös kynnyspalkkojen laskuun lisä-ten työllistymisen todennäköisyyttä. Laskeva aikaprofiili voi olla myös optimaalinen, mikäli pidempään työttömänä olevat valikoituvat työ- ja vapaa-aikamieltymyksien suhteen. Kuitenkin, jos työttömyys johtuu vähäisistä työmahdollisuuksista, kasvava aikaprofiili voi olla optimaalinen (Shimer ja Werning 2006; Tatsiramos ja Van Ours 2014). Yleisemminkin mikäli pidempään työttömänä olleiden työllistymistodennäköisyys ei reagoi paljoa työttömyysturvaan esimerkiksi edellä mainittujen syiden vuoksi, ovat korvausten haitalliset kannustinvaikutukset heidän joukossaan alhaiset. Tällöin pidemmän aikaa työttömänä olleiden vakuuttaminen olisi tehokkaampaa puhuen kasvavan aikaprofiilin puolesta (Kolsrud ym. 2018).

EMPIRIA

Työttömyysetuuksien aikaprofiilin optimaalinen muoto riippuu siis useista tekijöistä ja on erilainen riippuen siitä, mikä tekijät ovat tärkeitä. Teoreettinen kirjallisuus yksin ei siis pysty tuottamaan politiikkajohtopäätöksiä, vaan eri tekijöiden suhteellista vaikutusta tulisi pystyä arvioimaan empiirisesti. Työttömyyskorvausten aikaprofiilia tutkiva empiirinen kirjallisuus on kuitenkin niukkaa.

Kolsrud ym. (2018) analysoivat vakuutusshyödyn ja haitallisten kannustinvaikutusten tasapainoa eri työttömyyden vaiheissa ruotsalaisella aineistolla. He arvioivat työttömyysetuuk-sien noston työttömyysjaksoja pidentävien vaikutusten olevan suuremmat alle 20 viikkoa työttömänä olleiden kuin yli 20 viikkoa työttömänä olleiden joukossa. Toisaalta he arvioi-vat vakuutusshyödyn olevan suurimmillaan pidempään työttömänä olleiden joukossa, sillä työttömyyden alkuvaiheessa olevilla työttömillä on enemmän omaa varallisuutta kulutuk-sen ylläpitoon verrattuna pidempään työttömänä olleisiin. Suuret haitalliset kannustin-vaikutukset ja alhainen vakuutusshyöty työttömyyden alkuvaiheessa yhdistettynä alhaisiin kannustinvaikutuksiin ja suuriin vakuutusshyötyihin työttömyyden loppuvaiheessa tuottaa siten politiikkajohtopäätöksen kasvavasta aikaprofiilista.

Lindner ja Reizer (2020) keskittyvät vakuutusshyötyjen ja kannustimien tasapainon sijaan suuremmin työllisyysvaikutuksiin arvioidessaan Unkarissa toteutettua porrastusta, joka säilytti työttömyysetuuksien potentiaalisen kokonaismäärän muuttumattomana nostaa etuuksia ensimmäisen 90 päivän ajalta ja pienentäen seuraavan 180 päivän ajalta. He arvi-oivat uudistuksen lyhentäneen työttömyysjaksoja keskimäärin noin 1,5 viikkoa.

Suomessa vuonna 2003 yli 45-vuotiaiden vähintään viisi vuotta samalle työnantajalle tai 8 vuotta kahdelle edelliselle työnantajalle työskennelleiden taloudellisista tai tuotantoon liittyvistä syistä irtisanotuille maksettu eroraha poistettiin ja muutettiin kustannusneut-raalisti keskimäärin noin 15 prosenttia korkeammaksi ansiopäivärahasi 150 ensimmäisen työttömyyspäivän ajaksi. Tämä uudistus voidaan tulkita työttömyysetuuksien laskevan aikaprofiilin loiventamiseksi. Uusitalo ja Verho (2010) arvioivat uudistuksen pidentäneen

työttömyysjaksoja keskimäärin noin 30 päivää niiden työttömien joukossa, joiden työttömyysturvaan uudistus vaikutti. Toisaalta he eivät havaitse työllistymistodennäköisyyden kohoavan 150 työttömyyspäivän kohdalla, jolloin ansiopäivärahan määrä laskee.²⁵

Työttömyyspäiväraha oli porrastettu Suomessa 1980-luvulla. Vuonna 1985 voimaan tullessa työttömyysturvalaissa ansiosidonnainen päiväraha oli porrastettu siten, että se aleni 100 työttömyyspäivän jälkeen 20 prosenttia. Vuonna 1987 porrastus muuttui siten, että se aleni 200 työttömyyspäivän jälkeen 12,5 prosentilla. Kettunen (1993) on tarkastellut työttömyysturvan porrastuksen vaikutusta vuosina 1985-1986 ja havaitsi sen lisäävän merkittävästi työttömien työllistymisen todennäköisyyttä juuri 100 etuuspäivän jälkeen. Uusitalo ja Moisala (2003) puolestaan tarkastelevat porrastuksen poistoa vuonna 1989, jolloin 200–500 päivää työttömänä olleiden korvaukset nostettiin samalle tasolle kuin alle 200 päivää työttömänä olleilla. He eivät havaitse porrastuksen poiston vaikuttaneen työttömyysjaksojen pituuteen.

ERORAHA

Kun argumentti laskevan työttömyyskorvausten aikaprofiilin puolesta viedään äärimmillään, päädytään erorahaan: työpaikkansa menettävä saa koko työttömyyskorvauksensa heti. Koska työttömyyden alussa myönnettävä eroraha ei ole ehdollinen työttömyyden keston, se ei tuota haitallisia kannustinvaikutuksia. Uusitalo ja Verho (2010) esimerkiksi arvioivat, ettei eroraha juuri vaikuttanut sen saaneiden työttömyysjaksojen pituuksiin sellaisten työttömien joukossa, jotka eivät todennäköisesti olleet likviditeettirajoitteisia. Eroraha ei kuitenkaan allokoit työttömyysturvan resursseja työttömyysjaksojen kestojen suhteen, eikä siten välttämättä allokoit vakuutushyötyä tehokkaasti (Baily 1977, 1978). Eroraha ei siten myöskään turvaa pitkäaikaista työttömyyttä.

YHTEENVETO AIKAPROFIILISTA

Työttömyysetuuksien porrastusta koskeva teoreettinen tutkimus ei anna yksiselitteistä kuvaa optimaalisen aikaprofiilin muodosta. Tämä voi tarkoittaa sitä, että optimaalinen aikaprofiili on hyvin kontekstisidonnainen: se riippuu esimerkiksi työttömyyden syistä tai työttömien mahdollisuuksista omatoimiseen kulutuksen tasoittamiseen. Valitettavasti empiirinen tutkimus on hyvin niukkaa eikä siten myöskään tuota selkeitä johtopäätöksiä. Kolsrudin ym. (2018) politiikkajohtopäätös kasvavasta aikaprofiilista perustuu hyvinvointikriteeriin sekä kannustinvaikutusten ja vakuutushyödyn tasapainoon. Lindnerin ja Reizerin (2020) sekä Uusitalon ja Verhon (2010) raportoinut myönteiset laskevan aikaprofiilin työllisyysvaikutukset eivät ota vakuutushyötyä huomioon. Laskevalla porrastuksella voi siis olla

²⁵ Vertaa piikkiin työttömyyspäivärahan loppumisen kynnyksellä, ks. alaluku 3.2.2.

myönteisiä työllisyysvaikutuksia, mutta tehokkaan työttömyysturvan allokoinnin kannalta se ei välttämättä ole mielekäs.

3.2.4 Suojaosa ja soviteltu työttömyysturva

Usein työttömyysturva mahdollistaa pienimuotoisen työskentelyn työnhaun ja työttömyysturvaetuuksien saamisen ohella. Suomessa suojaosa mahdollistaa pienet tulot ilman työttömyysetuuksien muuttumista ja soviteltu työttömyysturva tuloiltaan suojaosan ylittävän osa-aikaisen tai tilapäisen kokoaikaisen työn ilman työttömyysetuuden täysimääräistä menettämistä (Työttömyysturvalaki 2002/1290 4 luku). Työttömyysetuuden saaminen kuitenkin tarkoittaa, että työtön on edelleen työnhakija ja velvollinen hakemaan kokoaikatyötä.

Osa-aikainen tai tilapäinen työskentely kokoaikaisen työn hakemisen ohella on työttömän työnhakijan päätös, joten soviteltuun työttömyysturvaan oikeuttavan työn tekemisen voidaan ajatella parantavan työttömän asemaa. Siten kokoaikaisen työn etsintä voi vähentyä, kynnispalkka kokoaikaisen työn vastaanottamiseen nousta ja työttömyys pitkittyä. Sovittelun työttömyysturvan suuret korvaussuhteet (Kyyrä ym. 2018; Haataja 2007) voivat myös kannustaa osa-aikaiseen työskentelyyn tai osa-aikaisen työn etsintään kokoaikaisen työskentelyn tai kokoaikaisen työn etsinnän kustannuksella. Toisaalta osa-aikainen tai tilapäinen työskentely voi ylläpitää ja lisätä työttömän työkykyä ja osaamista, luoda verkostoja sekä antaa mahdollisuuden työkyvyn osoittamiseen potentiaaliselle työnantajalle ja toimia näin ponnahduslautana vakaampaan työllisyyteen. (Esim. Ek ja Holmlund 2015.)²⁶

Työttömyyden ohella työskentelyn ovat havainneet parantavan työttömien työmarkkinatulemia esimerkiksi Gerfin ja Lechner (2002), Gerfin ym. (2005) ja Lalive ym. (2008) Sveitsissä, Gødoy ja Røed (2016) Norjassa, ja Kyyrä (2010) Suomessa. Vaikutuksia yleisesti työttömien joukossa eivät kuitenkaan havaitse esimerkiksi Eppel ja Mahringer (2019) ja Böheim ja Weber (2011) Itävallassa. Pienimuotoisen työskentelyn työllisyysvaikutukset voivat tulla myös viiveellä ja työskentely voi vähentää työnetsintää luoden lukitusvaikutuksen. Kyyrä ym. (2013) arvioivat, että vaikka työttömyyden ohella työskentely keskimäärin lyhensi työttömyysjaksojen pituutta Tanskassa, lukkiutumisaikutus oli huomattava: osa-aikatyöskentely vähensi työllistymisen todennäköisyyttä osa-aikatyöskentelyn aikana. Fremigacci ja Terracol (2013) havaitsevat niin ikään, että sovitellun työttömyysturvan aikana on havaittavissa merkittävä lukkiutumisaikutus, mutta tämän jälkeen työllistymisen todennäköisyys

²⁶ Tuoreita katsauksia työttömyysturvan pienimuotoisen työskentelyn mahdollistamiseen tarjoavat Ek Spector (2015) ja Kyyrä ym. (2018). Kyyrä ym. (2018) myös tarkastelevat osa-aikaisen työttömyyden kannustavuutta. Tilapäisen kokoaikaisen ja osa-aikaisen työn ponnahduslautavaikutuksista on laaja kirjallisuus (esim. Heinrich ym. 2005; Addison ja Surfield 2009; Lane ym. 2003; Autor ja Houseman 2005; de Graaf-Zijl ym. 2011). Rajaamme tarkastelun tässä kirjallisuuteen, joka käsittelee ponnahduslautavaikutusta työttömyysturvan yhteydessä.

kokoaikaiseen työsuhteeseen kasvaa Ranskassa. Mikäli lukkiutumisvaikutus on voimakas, voi lukkiutumisvaikutusten ja työllisyysvaikutusten yhteisvaikutus jäädä pieneksi.

Ponnahduslautavaikutus voi näkyä myös työttömyyden päättävien työsuhteiden laadussa. Kuitenkin kuten yleisemmin työttömyysturvan osalta (ks. alaluku 3.4.1), tutkimus ei anna selkeää kuvaa. Gødoy ja Røed (2016) tarkastelevat tätä Norjassa, mutta eivät havaitse osa-aikatyöskentelyn työttömyyden aikana parantavan työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatua. Caliendo ym. (2012, 2016) arvioivat pienimuotoisen työskentelyn lisäävän alkavien kokoaikaisten työsuhteiden kestoa, mutta palkkoihin he eivät havaitse vaikutusta.

HEIKKO TYÖMARKKINA-ASEMA

Mikäli työkyvyn ja ammattitaidon ylläpito tai lisääminen tai sosiaaliset verkostot ovat merkittäviä pienimuotoisen työskentelyn työllisyysvaikutusten kannalta, tulisi pienimuotoisen työskentelyn työllisyysvaikutusten ilmetä erityisesti pitkään työttömänä olleiden joukossa (Caliendo ym. 2016). Lyhyet työsuhteet tai osa-aikainen työskentely näyttääkin toimivan ponnahduslautana erityisesti pitkään työttömänä ja yleisemmin heikossa työmarkkina-asemassa olevien joukossa. Caliendo ym. (2012, 2016) ovat havainneet Saksassa erityisesti pitkään työttömänä olleiden hyötyvän pienimuotoisesta työskentelystä. Lietzmann ym. (2017) eivät havaitse työttömyyden alussa tehdyn osa-aikatyön vaikuttavan työllistymisen todennäköisyyteen, mutta arvioivat selkeästi myönteisiä vaikutuksia pidempään työttömänä olleille Saksassa. Eppel ja Mahringer (2019) havaitsevat pienimuotoisen työskentelyn parantavan työmarkkinatulemia vain pitkän aikaa työttömänä olleisiin rajatussa aineistossa Itävallassa. Kyrrä (2010) arvioi lyhytaikaisten kokoaikaisten työsuhteiden johtavan useammin pitkään työttömänä olleiden kuin lyhyen aikaa työttömänä olleiden työllistymiseen Suomessa. Cockx ym. (2013) puolestaan löytävät tukea ponnahduslautavaikutuksille nuorten pitkäaikastyöttömien naisten joukossa Belgiassa. Kyrrä ym. (2013) löytävät osa-aikatyöskentelyn työttömyyden aikana lyhentävän työttömyysjaksoja erityisesti nuorten ja maahanmuuttajien joukossa Tanskassa. Fremigacci ja Terracol (2013) arvioivat pienimuotoisen työskentelyn aikaisten lukkiutumisvaikutusten olevan pienemmät, mutta myöhempien työllistymisvaikutuksen olevan suuremmat heikossa työmarkkina-asemassa olevien joukossa Ranskassa.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevat näyttävät kuitenkin työskentelevän työttömyyden ohella muita vähemmän. Fremigacci ja Terracol (2013) esimerkiksi arvioivat, että jos henkilöllä on heikot työmarkkinanäkymät, hän epätodennäköisemmin työskentelee työttömyyden ohella Ranskassa. Kyrrä ym. (2018) käyttämässä aineistoissa soviteltua työttömyysetuutta saaneilla on enemmän työpäiviä ja vähemmän työttömyyskuukausia kuin muita työttömyysetuutta saaneilla sekä ansiopäivärahan että peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajien joukossa (Kyrrä ym. 2018, Taulukko 2). Pienimuotoinen työttömien työskentely ei siis välttämättä kohdennu tehokkaasti niille, jotka siitä eniten hyötyisivät.

SOSIAALISET VERKOSTOT

Sosiaalisten verkostojen rakentaminen voi toimia ponnahduslautavaikutuksen mekanismina. Erityisesti nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien joukossa voi olla paljon henkilöitä, joilla on heikot sosiaaliset ja työmarkkinaverkostot (Forslund 2019). Tutkimukset sosiaalisista verkostoista ja niiden yhteydestä työllistymiseen ovat usein keskittyneet yritysten lakkauttamisen vuoksi lomautettuihin henkilöihin ja entisten työtovereiden muodostamiin sosiaalisiin verkostoihin (esim. Colussi 2015; Cingano ja Rosolia 2012; Glitz 2017; Saygin ym. 2019). Koska henkilökohtaisia yhteyksiä on vaikea havaita aineistoista, työtoverit ja heidän työllistyminen toimivat rinnasteena sosiaalisille verkostoille, sillä työpaikoilla luodaan henkilökohtaisia kontakteja. Useissa tutkimuksissa on havaittu yhteys sosiaalisen verkoston työllisyysasteella ja työttömyyden kestolla tai työllistymisen todennäköisyydellä. Esimerkiksi yhden keskihajontayksikön muutos sosiaalisen verkoston työllisyysasteessa lyhentää työttömyyden kestoa 8 prosentilla eli keskimäärin kolmella viikolla (Cingano ja Rosolia 2012) tai nostaa työllistymisen todennäköisyyttä 15 prosenttiyksiköllä vuoden aikana (Glitz 2017) tai nostaa työllistymisen todennäköisyyttä 1,3 prosenttiyksiköllä kolmen kuukauden aikana (Saygin ym. 2019).

REKRYTOINNIN VÄLINE

Lyhyet työsuhteet voivat tarjota työnantajalle mahdollisuuden arvioida työntekijän soveltuvuutta työtehtävään ennen pidempiaikaisen työsuhteen tarjoamista. Siten työnantajat voivat käyttää lyhyitä kokoaikaisia työsuhteita rekrytoidessaan ja soviteltu työttömyysturva voi tukea tällaisia koeaikoja. Kyyrän (2010) mukaan vuosina 1999 ja 2000 työttömiksi joutuneet sovitellun työttömyysturvan käyttäjät hyötyivät erityisesti lyhytaikaisesta koeaikatyöstä, mutta osa-aikatyöskentelyn vaikutukset myöhempään työmarkkinatulemiin olivat pienemmät. Lyhyiden koeaikatöiden voimakkaat vaikutukset voivat viitata näiden työjaksojen toimineen koeaikana. Myös Kyyrä ym. (2018), jotka tarkastelevat vuoden 2014 suojaosan käyttöönottoa Suomessa, havaitsevat, että moni työtön työllistyy samalle työnantajalle, jolle aiemmin työskenteli osa- tai lyhytaikaisesti.

Pienimuotoisen työskentelyn toimintaa rekrytointivälineenä voidaan arvioida myös tarkastelemalla, vaihtuuko työnantaja työttömän siirtyessä sovitellulta työttömyysturvalta työlliseksi. Godøy ja Røed (2016) havaitsevat osa-aikatyöskentelyn työttömyyden ohella lyhentävän työttömyyden kestoa Norjassa ja että valtaosa työttömyyden ohella osa-aikatyöskentelevistä kokoaikaiseen työhön työllistyneistä jatkoivat saman työnantajan alaisuudessa. Eppel ja Mahringer (2019) tutkiessaan suojaosan puitteissa työskentelyn vaikutuksia Itävallassa rajaavat aineistostaan pois tapaukset, joissa henkilö on työllistynyt kokoaikaisesti työnantajalle, jolle hän on osa-aikaisesti työskennellyt työttömänä ollessaan. Siten he käytännössä rajaavat aineistostaan pois tapaukset, joissa pienimuotoinen työskentely oli toiminut rekrytoinnin välineenä. Rajatussa aineistossa he havaitsevat suojaosan

puitteissa työskentelyn pidentävän työttömyyttä ja vähentävän kokoaikaisen työskentelyn määrää myös jatkossa.

HAITALLISET KANNUSTINVAIKUTUKSET

Työttömyyden ohella työskentelyn mahdollistamisen vaarana on vapaaehtoisen osa-aika-työskentelyn tukeminen. Fremigacci ja Terracol (2013) havaitsivat, että mitä vähemmän osa-aikatyöskentely vähentää (sovitellun) työttömyysturvan tasoa, sitä heikommin osa-aikatyöskentely johtaa kokoaikaiseen työllisyyteen. Liian antelias osa-aikainen työttömyysturva voi siis johtaa siihen, että työttömät työskentelevät työttömyyden ohella rahallisen hyödyn eikä parempien työmarkkinanäkymien vuoksi. Esimerkiksi myös Yhdysvalloissa on havaittu, että suojaosa rajoittaa työttömien hankkimia ansioita (Munts 1970; Holen ja Horowitz 1974; Le Barbanchon 2016b).

YHTEENVETO SUOJAOSASTA JA SOVITELLUSTA TYÖTTÖMYYSTURVASTA

Pienimuotoinen työskentely työttömyyden ohella näyttää toimivan ponnahduslautana erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleville: nuorille, maahanmuuttajille ja pitkäaikaistyöttömille. Heikossa työmarkkina-asemassa olevat työskentelevät kuitenkin muita harvemmin työttömyyden ohella. Myönteiset vaikutukset voivat johtua esimerkiksi sosiaalisten verkostojen roolista työllistymisessä tai työkyvyn ja ammattitaidon ylläpidon tai lisäämisen mahdollisuudesta. Erityisesti lyhytaikainen kokoaikainen työskentely työttömyyden ohella voi toimia myös rekrytointikanavana. Vaikka osa-aikatyöttömyyden mahdollisuus tarjoaa tehokkaasti työttömyysturvaa ja mahdollisesti parempia työmarkkinanäkymiä heille, jotka vastentahtoisesti työskentelevät osa-aikaisesti tai tilapäisesti kokoaikaisesti, vaarana on vapaaehtoisen osa-aikaisen tai tilapäisen kokoaikaisen työskentelyn tukeminen ja siten työn tarjontavalintojen vääristäminen.

3.2.5 Ikääntyneiden työttömyysturva

Ikääntyneet ovat usein oikeutettuja nuorempia työttömiä pidempään työttömyysturvaan sekä mahdollisuuteen pitkittää työttömyysetuuksien saantia eläkeikään saakka. Iäkkäiden uudelleen työllistyminen on nuorempia epätodennäköisempää, joten iäkkäiden työttömyydestä aiheutuva vahinko, ja siten myös korvaus on suurempi. Eläköitymisen mahdollisuus myös vähentää iäkkäiden työllistymisen kannustimia ja kasvattaa alttiutta poistua työvoimasta. Ikääntyneiden anteliaampi työttömyysturva tarjoaa korkeamman työttömyysturvan heikommassa työmarkkina-asemassa oleville iäkkäille, mutta voi myös

vähentää työnhaun kannustavuutta ja kannustaa aikaiseen eläköitymiseen.²⁷ Lisäksi se voi ohjata työnantajia kohdistamaan irtisanomisia ikääntyneisiin työntekijöihin.

Myös Suomessa ikääntyneiden työttömyysturva ja sen ehdot poikkeavat muista työttömien ryhmistä.²⁸ Erityisesti iäkkäät työttömät voivat olla oikeutettuja työttömyysturvan lisäpäiviin eli niin kutsuttuun työttömyyseläkeputkeen, joka mahdollistaa työttömyyspäivärahan saamisen vanhuuseläkkeeseen saakka.²⁹ Olemassa oleva tutkimustieto koskee lähinnä lisäpäivien työllisyysvaikutuksia.

LISÄPÄIVÄT JA TYÖLLISTYMINEN

Mahdollisuus työttömyysturvan lisäpäiviin näyttää vähentävän iäkkäiden työttömien työllistymistä selkeästi. Lisäpäivien alaikäraja on Suomessa vaihteittain korotettu 55 vuodesta 57 vuoteen vuonna 1997, 59 vuoteen vuonna 2005, 60 vuoteen vuonna 2010, 61 vuoteen vuonna 2014 ja 62 vuoteen vuonna 2020.³⁰ Vuoden 1997 ikärajan korotuksen vaikutuksia ovat tutkineet Kyrrä ja Wilke (2007), Kyrrä ja Ollikainen (2008) sekä Kyrrä (2015). Kyrrä ja Wilke (2007) sekä Kyrrä ja Ollikainen (2008) arvioivat vuoden 1997 lisäpäivien alaikärajan korotuksen lisänneen 53–54-vuotiaiden työllistymistä selkeästi. Kyrrä (2015) arvioi tämän uudistuksen pidentäneen työuria keskimäärin noin 1,3 kuukaudella.

Vuoden 2005 muutoksen vaikutuksia iäkkäiden työllisyyteen ovat tutkineet Uusitalo ja Nivalainen (2013) sekä Kyrrä ja Pesola (2020). Uusitalo ja Nivalainen (2013) arvioivat, että työttömyysturvan lisäpäiväoikeus pudottaa 50–65-vuotiaiden työttömien keskimääräisen todennäköisyyden työllistyä seuraavan vuoden kuluessa 9,4 prosentista noin yhteen prosenttiin. Kyrrä ja Pesola (2020) vertailevat 57-vuotiaana lisäpäiviin oikeutetun ikäluokan työuria 54 ja 63 ikävuoden välillä vanhemman ikäluokan työuriin, jonka lisäpäiväoikeus alkoi 55 vuoden iässä. He arvioivat lisäpäivien alaikärajan noston lisänneen työllisyyttä keskimäärin yhteensä noin 7 kuukaudella tarkasteltujen ikävuosien aikana.

27 Iäkkäitä koskevaan työvoimapolitiikkaan liittyy kiinteästi myös eläköityminen. Eläkelainsäädännön työllisyysvaikutuksia ovat tutkineet mm. Staubli ja Zweimüller (2013), Engels ym. (2017), Vestad (2013), Geyer ja Welteke (2018, 2019), Geyer ym. (2020), Hernæs ym. (2016), Hakola ja Uusitalo (2005) sekä Uusitalo ja Nivalainen (2013). Katsauksia eläköitymiseen vaikuttavista tekijöistä tarjoavat Coile (2015) ja Blundell ym. (2016). Eläkelainsäädännön vaikutuksista työllisyyteen käsitellään myös luvussa 5.

28 Monilla erityissäännöksillä on pyritty varmistamaan, että ikääntyneillä työttömillä on muista ikäryhmistä poikkeavia tapoja täyttää työttömyysturvan työssäoloehto (esim. työssäoloehdon kertyminen työllistämistä edistävien palvelujen ajalta ja kotikunnan järjestämä velvoitetö). Ikääntyneiden päivärahan tasoon liittyy myös joitain suojasääntöjä. (Työttömyysturvalaki 2002/1290.)

29 Vuoden 2005 uudistuksessa lisäpäivien alaikärajan korotuksen lisäksi myös yksilöllinen varhaiseläke ja työttömyyseläke lakkautettiin (ks. esim. Uusitalo ja Nivalainen 2013). Tätä ennen (työttömyyseläkeputkeksi kutsuttiin lisäpäiviä ja työttömyyseläkettä. Nykyään (työttömyyseläkeputkella tarkoitetaan lähinnä lisäpäiviä. Käytämme termiä lisäpäivät.

30 Katso. Kyrrä ym. (2017a) alaluku 2.4 työttömyyseläkeputken alaikärajan kehityksestä.

Tatsiramos (2010) vertailee iäkkäiden työttömyysturvaa, työllistymistä ja työvoimasta poistumista Saksassa, Espanjassa, Italiassa ja Iso-Britanniassa. Iso-Britanniassa ja Italiassa iäkkäiden työttömyysturva ja eläköitymisen säännöt eivät ole yhtä anteliaita kuin Espanjassa ja Saksassa työpaikkansa menettävillä iäkkäillä. Iäkkäät työpaikkansa menettävät palautuvatkin todennäköisemmin työhön Italiassa ja Iso-Britanniassa kuin Saksassa tai Espanjassa. Inderbitzin ym. (2016), Lalive (2008), Lalive ja Zweimüller (2004) sekä Winter-Ebmer (2003) käyttävät luonnollisia koeasetelmia analysoidessaan työttömyysturvan keston pidennyksiä iäkkäille Itävallassa. Tietyillä alueilla yli 50-vuotiaiden työttömyysturvaa muutettiin määräaikaisesti siten, että vuoden mittaisen turvan sijaan he pystyivät saamaan työttömyyskorvauksia neljän vuoden ajan. Tämä selkeästi vähensi työllistymistä ja lisäsi työvoimasta poistumista niiden joukossa, joiden työttömyysturvaan muutos vaikutti.

Työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajan muutosten työllisyysvaikutukset riippuvat sen vaihtoehtoista. Tällaisia vaihtoehtoja ovat erityisesti työkyvyttömyyseläke tai varhaiseläke.³¹ Tällöin lisäpäivien ehtojen kiristäminen voi johtaa todennäköisempään työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Näin ei kuitenkaan näytä olleen Suomessa. Kyrrä (2015) arvioi, että lisäpäivien alaikärajan korotus vuonna 1997 ei lisännyt siirtymiä työllisyydestä työkyvyttömyyseläkkeelle tai työvoiman ulkopuolelle. Kyrrä ja Pesola (2020) arvioivat, että vuoden 2005 muutos alaikärajaan ei lisännyt todennäköisyyttä saada työkyvyttömyyseläkettä tai sairauspäivärahaa. Niin ikään vuoden 2005 alaikärajan korotusta arvioineet Uusitalo ja Nivalainen (2013) eivät havaitsse lisäpäivien ikärajan kasvattamisen lisänneen työllisten tai työttömien työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen todennäköisyyttä.

Sosiaaliturvan eri muodot eivät välttämättä toimi yksinomaan toistensa vaihtoehtoina, vaan voivat myös toisiaan tukien mahdollistaa varhaisen eläköitymisen. Inderbitzin ym. (2016) havaitsivat 50–54-vuotiaiden työttömyysturvan pidennyksen lisäävän heidän työkyvyttömyysturvan käyttöä myöhemmin 55–60-vuotiaina Itävallassa. Työttömyysturvan keston pidennys ikään kuin loi polun varhaiseen eläköitymiseen yli 50 vuotta täyttäneille, ja tätä polkua hyödynnettiin.

LISÄPÄIVÄT JA TYÖTTÖMYYSRISKI

Työttömyysturvan lisäpäivät muokkaavat myös iäkkäiden työllisten ja heidän työnantajensa kannustimia. Työssä olevien oikeus lisäpäiviin onkin yhteydessä korkeampaan työttömyyden todennäköisyyteen. Sekä Kyrrä ja Wilke (2007) että Rantala (2002) arvioivat vuoden 1997 ikärajan muutoksen perusteella, että lisäpäiväoikeus vähintään kaksinkertaistaa

31 Yksilöllinen varhaiseläke ja työttömyyseläke poistui vuonna 2005. Katso yksilöllisen varhaiseläkkeen poiston työllisyysvaikutuksista Kyrrä (2015). Työttömyyseläke poistui vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa (HE 39/2004). 65 vuoden yleisen vanhuuseläkkeen poistamisen vaikutuksia keskimääräiseen eläkkeellesiirtymisikään ovat arvioineet Uusitalo ja Nivalainen (2013). Työkyvyttömyyseläkettä ja työkyvyttömyysetuusia yleisemmin tarkastellaan erikseen tämän raportin luvussa 4.

iäkkäiden työllisten työttömyyden todennäköisyyden. Niin ikään Uusitalo ja Nivalainen (2013) arvioivat vuoden 2005 uudistusta hyödyntäen, että oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin nostaa 50–65-vuotiaiden työllisten työttömyyden keskimääräisen todennäköisyyden 2,7 prosentista noin 4,7 prosenttiin.

Työttömyysturva erityisesti yhdistettynä lisäpäiviin voivat siis toimia varhaisen eläköitymisen välineenä ja usein iäkkäiden mahdollisuus saada työttömyyskorvauksia eläkkeelle siirtymiseen saakka tarkoittaa käytännössä työmarkkinoilta vetäytymistä. Kyyrän ja Pesolan (2020) mukaan 30 prosenttia heistä, jotka menettivät työnsä juuri ennen kuin olisivat olleet oikeutettuja työttömyysturvan lisäpäiviin, olivat työttömänä eläkeikäen saakka, kun taas heistä, jotka juuri olivat oikeutettuja jopa noin 80 prosenttia olivat työttömänä eläkeikäen saakka. Kyyrä ja Ollikainen (2008) arvioivat noin puolet lisäpäiviin oikeutetuista iäkkäistä työttömistä käytännössä lopettavan työn etsinnän.

Työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajan nostaminen näyttääkin kasvattavan todellista eläköitymisikää. Kyyrä (2015) arvioi lisäpäivien alaikärajan noston vuonna 1997 myöhentäneen eläköitymistä keskimäärin noin 1,3 kuukaudella ja Baguelin ja Remillon (2014) raportoivat iäkkäiden työttömyysturvan keston rajoittamisen myöhästäneen eläköitymistä Ranskassa. Myös Grogger ja Wunsch (2012) arvioivat, että Saksassa työttömyysturva iäkkäiden keskuudessa toimii ennemminkin varhaisen eläköitymisen välineenä kuin vakuutuksena. Erityisesti suuret yritykset käyttävät työttömyysturvan luoman varhaisen eläköitymisen mahdollisuutta irtisanoessaan työntekijöitä (Kyyrä ja Wilke 2007) ja tämä koskee erityisesti yrityksessä pitkään työskennelleitä (Baguelin ja Remillon 2014; Winter-Ebmer 2003).

SENIORITEETTISÄÄNTÖ

Ruotsissa ja monessa muussa maassa on voimassa niin kutsuttu senioriteettisääntö (engl. first in-last out), jonka tarkoituksena on estää työnantaja kohdistamasta irtisanomisia ikään-tyeneisiin työntekijöihin. Säännön mukaan työntekijät on irtisanottava järjestyksessä työsuhteen keston mukaan alkaen lyhimmästä työsuhteesta silloin, kun yritykset vähentävät henkilöstöä taloudellisista syistä. Usein nuoremmilla työntekijöillä työsuhteet ovat kestäneet lyhyemmän aikaa. Tutkimuksia senioriteettisäännön vaikutuksista yritysten käyttäytymiseen ja iäkkäiden työllisyyteen on kuitenkin suhteellisen vähän, varsinkin yritys- ja yksilötasolla.³²

Ruotsissa Von Below ja Skogman-Thoursie (2010) ovat tarkastelleet vuoden 2001 uudistusta, joka lievensi senioriteettisääntöä. Uudistuksen seurauksena alle yhdentoista työntekijän yritykset saattoivat poiketa senioriteettisäännöstä kahden työntekijän osalta. Tarkemmin sanottuna pienten yritysten oli mahdollista valita ensimmäinen irtisanottava

32 Yleisesti irtisanomislainsäädännöstä ja sen tiukkuuden vaikutuksesta työttömyyteen, työllisyyteen tai työntekijävirtoihin on tutkimuksia enemmän. Keskityimme tässä Ruotsin senioriteettisääntöön ja siihen liittyviin yksilö- ja/tai yritystason tutkimuksiin.

kolmen viimeksi tulleen työntekijän joukosta. He hyödyntävät tätä epäjatkuvuus asetelmaa yritysrajoissa, ja vertaavat lähellä rajapintaa (10 työntekijää) olevien pienten yritysten käyttäytymistä ennen ja jälkeen uudistuksen. Tulosten mukaan uudistus ei yleisellä tasolla lisännyt työsuhteiden päättymisiä tai alkamisia. Sen sijaan uudistus lisäsi 55–64-vuotiaiden työntekijöiden työsuhteiden päättymisiä 0,04 prosenttiyksiköllä 10 työntekijän yrityksissä verrattuna 11 työntekijän yrityksiin.³³ Kokonaisvaikutuksena muutos on suhteellisen pieni, sillä se vastaa aggregaattitasolla noin 5 prosentin nousua työsuhteiden päättymisessä. Von Below ja Skogman-Thoursie (2010) myös havaitsivat, että pidemmän työsuhteen (yli 48 kuukautta) omaavien työntekijöiden työsuhteita päättyi 0,06 prosenttiyksikköä enemmän uudistuksen jälkeen niissä yrityksissä, jotka saattoivat poiketa senioriteettisäännöstä. He toteavat, että kaiken kaikkiaan uudistus lisäsi ikääntyneisiin kohdistettuja irtisanomisia vain vähän. Senioriteettisäännöllä ei arvella olevan suurta merkitystä siksi, että sääntöä voidaan käytännössä kiertää. Ruotsissa senioriteettisäännöstä on mahdollista poiketa mikäli yritykset ja ammattiliitot yhdessä niin sopivat yritystason neuvotteluissa. Neuvotteluja voidaan tehdä myös tehtäväkohtaisesti, jolloin sääntöä voidaan kiertää esimerkiksi vedoten henkilön pätevyyteen tietyssä työtehtävässä. Senioriteettisäännöstä poikkeaminen on pienissä yrityksissä helpompaa, jos yrityksissä ei ole käytössä ammatti- ja työnantajaliiton neuvottelemia työehtosopimusta, tai jos kukaan työntekijöistä ei kuulu ammattiliittoon.

Böckerman ym. (2018) tarkastelevat yrityksiä, jotka toimivat sekä Suomessa että Ruotsissa, mutta joiden noudattama irtisanomislainsäädäntö ja siten mahdollisesti käyttäytyminen on erilaista toimintamaasta johtuen. He osoittavat, että senioriteettisääntö liittyy sekä työntekijävirtoihin että palkkoihin. Ruotsin senioriteettisääntö ei näytä keskimäärin vaikuttavan pitkän työsuhteen omaavien (ikäntyneiden) työntekijöiden todennäköisyyteen poistua yrityksistä: keskimäärin senioriteetin vaikutus työntekijöiden poistumisen todennäköisyyteen on 1-2 prosenttiyksikköä alhaisempi Ruotsissa kuin Suomessa, mutta tulos ei ole tilastollisesti merkitsevä. Tutkimusaineistosta ei voida kuitenkaan havaita tai erottaa irtisanomisia. Tästä syystä tutkimuksessa tarkastellaan myös erikseen supistuvia yrityksiä, koska näissä yrityksissä työntekijöiden poistumiset ovat todennäköisemmin irtisanomisia. Tulosten mukaan supistuvissa yrityksissä senioriteettisääntö näyttäisi suojaavan ikääntyneitä irtisanomisilta. Ruotsissa irtisanomisen todennäköisyys pienenee senioriteetin eli työsuhteen keston pidentymisen myötä. Suomessa sen sijaan irtisanomisen todennäköisyys on suurempi pidemmän senioriteetin omaavilla työntekijöillä. Ero maiden välillä on myös tilastollisesti merkitsevä. Böckerman ym. (2018) myös havaitsivat, että senioriteettisääntö vaikuttaa myönteisesti ikääntyneiden palkkoihin Ruotsissa, mutta tilastollisesti merkitsevästi eroa Suomeen havaitaan vain matalapalkkaisilla työntekijöillä.

33 Aineistosta ei voida erottaa vapaaehtoisesti päättyneitä työsuhteita, vaan ne sisältävät kaikki päättyneet työsuhteet. Tästä syystä Von Below ja Skogman-Thoursie (2010) tarkastelevat erikseen myös yrityksiä, jossa työsuhteita on päättynyt vähintään kolme kuukaudessa. Tämä oletettavasti rajaa yritykset niihin, joissa työntekijöitä on jouduttu irtisanomaan, eikä työsuhteita ole päätetty (pelkästään) vapaaehtoisesti. Tulokset eivät ole kuitenkaan tilastollisesti merkitseviä.

YHTEENVETO IKÄÄNTYNEIDEN TYÖTTÖMYYSTURVASTA

Työttömyysturvan ja lisäpäivien eli niin kutsutun työttömyyseläkeputken tuoma mahdollisuus siirtyä eläkkeelle työttömyyden kautta on todennäköisesti ollut iäkkäiden matalan työllisyysasteen (esim. Alatalo ym. 2019) osatekijänä Suomessa. Tutkitut alaikärajan nostot ovat myöhentäneet keskimääräistä työvoimasta poistumisen ikää lisäämättä sairauspäivärahan tai työkyvyttömyyseläkkeen käyttöä. Jo tutkittujen vuosien 1997 ja 2005 lisäpäivien alaikärajojen noston jälkeen alaikärajaa on nostettu kolmesti ja se on nykyään 62 vuotta. Näiden uusimpien muutosten vaikutuksien tutkiminen antaisi tietoa siitä, onko alaikäraja syytä nostaa edelleen.^{34 35}

On viitteitä siitä, että työnantajat kohdistavat irtisanomisia työttömyysturvan lisäpäiviin oikeutettuihin ikääntyneisiin työntekijöihin. Ruotsissa ja monessa muussa maassa on voimassa senioriteettisääntö, joka estää tällaisen kohdistamisen. Muutamat tutkimukset aiheeseen liittyen kuitenkin osoittavat, että keskimäärin senioriteettisäännöllä ei ole merkittävää vaikutusta ikääntyneiden irtisanomisiin. Supistuvissa yrityksissä työskenteleville ikääntyneille sekä matalapalkkaisille ikääntyneille sillä voi tosin olla merkitystä. Ei ole myöskään selvää, vaikuttavatko lisäpäivät vain irtisanomisien kohdentamiseen vai myös irtisanomisien määrään.

3.3 Ehdot, monitorointi ja sanktiot

Työttömyysturvan käyttöä hallitaan ja valvotaan työttömyysturvan ehtojen, monitoroinnin ja sanktioiden avulla. Tässä alaluvussa tarkastelemme työttömyysturvan ehtoja (3.3.1), monitorointia eli työnhaun seurantaa (3.3.2), sanktioita (3.3.3) sekä työllistymisbonuksia (3.3.4).

3.3.1 Ehdot

Työttömyysetuudet ovat vastikkeellisia: Suomessa niiden vastaanottaminen edellyttää rekisteröitymistä työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon, aktiivista kokoaikaisen työn etsintää, työllistymissuunnitelman noudattamista sekä tarjotun työn vastaanottamista ja tarjottuihin työvoimapalveluihin osallistumista. Työttömyyspäivärahan saaminen edellyttää lisäksi työssäoloehdon ja omavastuuajan täyttymistä. Työttömyysturvan ehtojen tarkoitus

34 Viimeisimpien työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajan korotusten vaikutuksia ei ole empiirisesti tutkittu, mutta niistä on tehty laskennallisia arvioita. Esimerkiksi Eläketurvakeskuksen laskelmien perusteella lisäpäivien alaikärajan nosto 61 ikävuodesta 62 ikävuoteen vähentää työttömien lukumäärää 7 400 henkilöllä vuoden 2025 loppuun mennessä (Reipas 2019).

35 Ruotsissa työttömyyseläkeputki poistettiin käytöstä vuonna 1991 ja tällä on ajateltu olevan merkittäviä työllisyysvaikutuksia iäkkäiden joukossa (Forslund 2019). Vaikutusarviointikirjallisuutta Ruotsin työttömyyseläkeputken poistosta ei kuitenkaan juuri ole olemassa.

on vähentää työttömyysturvan väärinkäyttöä ja rajoittaa etuuksien saajat vakiintuneesti työmarkkinoille osallistuviin. Tässä alaluvussa tarkastelemme työssäoloehdot, omavastuu-aikaa ja työnhakuvaatimuksia. Työssäoloehdot vaatii minimimäärän työhistoriaa ennen kuin työttömyyskorvausta voi saada, omavastuu-aika siirtää osan työttömyysriskistä työlliselle ja työnhakuvaatimukset asettavat minimivaatimukset työnetsinnälle.

Työttömyysetuuksien ehdot vaikuttavat erityisesti työllisten kannustimiin. Työttömyysturva voi vähentää työllisten työttömyyden ennaltaehkäisyn kannustimia ja siten kasvattaa työttömyysriskiä. Tahallinen tai vapaaehtoinen työpaikan menettäminen luetaan Suomessa työvoimapolitiittisesti moitittavaksi menettelyksi ja tällöin työnhakija ei ole oikeutettu työttömyysturvaan ensimmäisten 2–3 kuukauden ajalta (Työttömyysturvalaki 2002/1290 2 a luku 1 §). Usein työ- ja elinkeinotoimisto ei kuitenkaan suoraan havaitse tai pysty varmentamaan, johtuuko työpaikan menettäminen työnantajan vai työntekijän toimesta. Tällöin etuuksien ehdoilla ja sanktioilla voidaan vaikuttaa siihen, kuinka suuret ovat työn menettämisestä henkilölle itselleen koituvat kustannukset ja siten vähentää työttömyysturvan väärinkäyttöä, kuten vapaaehtoista työttömyyttä ja työttömyysturvan uusimista lyhyillä työsuhteilla (Wang ja Williamson 1996; Hopenhagen ja Nicolini 2009).

Työttömyysetuuksien ehdot voivat muokata myös työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien kannustimia, sillä etuuksien ehdot säätelevät työttömyyskorvausten piiriin pääsyn mahdollisuuden kannustavuutta. Esimerkiksi työssäoloehdon vaatimusten kasvaessa työttömyyskorvausten luomat kannustimet niille työttömille, jotka eivät ole korvauksiin oikeutettuja vähenevät. Sen sijaan korvauksiin oikeutettujen työttömien kannustimia työssäoloehdon vaatimusten kiristäminen lisää, sillä se kasvattaa työttömälle aiheutuvia kustannuksia, mikäli hän käyttää koko päiväraha kautensa (Andersen ym. 2018).

TYÖSSÄOLOEHDO

Työssäoloehdon merkityksestä kertoo tutkimuskirjallisuudessa havaittu selkeä yhteys ehdon täyttymisen ja kasvaneen työttömyysriskin välillä. Työssäoloehdon täytyessä työllisten työttömyysriskin on todettu kasvavan Kanadassa (Christofides ja McKenna 1995, 1996; Green ja Riddell 1997; Green ja Sargent 1998; Baker ja Rea 1998), Yhdysvalloissa (Jurajda 2002), Brasiliassa (van Doornik ym. 2018), Italiassa (Albanese ym. 2019), Portugalissa (Martins 2016), Espanjassa (Robello-Sanz 2012) ja Ruotsissa (Hägglund 2009). Siten työssäoloehdon vaatimusten kasvattaminen myös siirtää työttömyysriskin kasvua myöhemmäksi pidentäen työssäolojaksoja. Kyyrä ym. (2017a) raportoivat, ettei Suomessa vuoden 2003 työssäoloehdon alentaminen 43 viikosta 34 viikkoon muuttanut työttömäksi jääneiden

työssäoloviikkojen jakaumaa. Suurta määrää työttömiä 43 työssäoloviikolla ei havaittu ennen reformia eikä suurta määrää työttömiä 34 työssäoloviikolla reformin jälkeen.³⁶

Usein työttömyysriskin on havaittu kasvavan työnantajan toimesta (Albanese ym. 2019; Rebollo-Sanz 2012; Jurajda 2002; Green ja Riddell 1997; Baker ja Rea 1998). Esimerkiksi Albanese ym. (2019) arvioivat työttömyysriskin kasvavan työssäoloehdon täyttyessä enemmän taantuman aikana vuoden 2008 jälkeen kuin sitä ennen Italiassa. Mikäli laskusuhdanteen aikana irtisanomisen syyt kasvavat enemmän kuin irtisanoutumisen syyt, tämä viittaisi siihen, että työssäoloehdon täyttymisen ja työttömyysriskin yhteyttä ajaa työnantajien toiminta. Rebollo-Sanz (2012) arvioi erikseen irtisanomisia ja irtisanoutumisia ja havaitsee, että ainoastaan irtisanomiset lisääntyvät työssäoloehdon täyttyessä. Työnantajat näyttäisivät siten olevan alttiimpia irtisanomaan työntekijöitä silloin, kun työttömyyden kustannukset työntekijöille ovat pienemmät työttömyysturvan vuoksi.

Työnantajien työttömyysturvan hyödyntämistä on yritetty vähentää kohdistamalla työttömyysturvajärjestelmän kustannuksia voimakkaammin niille työnantajille, jotka järjestelmää kuormittavat. Tällainen niin kutsuttu kokemuseräinen hinnoittelu tai maksuluokkamalli (engl. experience rating) on käytössä työttömyysturvan rahoituksessa ainakin Yhdysvalloissa sekä työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa Suomessa. Tuoreessa tutkimuksessaan Johnston (2020) tarkastelee maksuluokkamallin vaikutuksia irtisanomisiin ja työllisyyteen Floridassa hyödyntäen hallinnollisia mikroaineistoja yrityksistä ja yksilöistä vuosilta 2003-2012. Mallissa yrityksen kontribuutiot työttömyysturvajärjestelmään nousivat irtisanomisten myötä. Johnston (2020) osoittaa, että yritysten irtisanomisen hinnan nostaminen ei vaikuta irtisanomisiin tai työntekijöiden palkkoihin, mutta sen sijaan se vähentää rekrytointeja ja työllisyyttä. Yhden prosenttiyksikön muutos yrityksen työttömyysvakuutusmaksujen tasossa vähentää rekrytointeja 2,8 prosenttia ja työllisyyttä 1,5 prosenttia. Suomessa Kyrrä ja Paukkeri (2015) havaitsivat, että työkyvyttömyyseläkkeiden maksuluokkamallin yritykselle asettamien työkyvyttömyyden ennaltaehkäisyn kannustimien suuruudella ei ole vaikutusta työntekijöiden työkyvyttömyyseläkkeelle jäämiseen.

Empiirinen näyttö työssäoloehdon ja työllistymisen välisestä yhteydestä on niukempi. Kauhanen ym. (2008) tutkivat vuoden 1997 työssäoloehdon kiristämisen vaikutuksia työttömyyden päättymiseen Suomessa (26 viikosta 43 viikkoon), Tanskassa ja Norjassa. Uudistuksen jälkeen Tanskassa ja Suomessa työssäoloehdon täyttäminen vaati enemmän työhistoriaa, kun taas Norjassa korkeampia ansioita. Tutkimuksen tulosten mukaan työssäoloehdon kiristäminen vaikutti myönteisesti työllistymiseen vain Tanskassa, jossa se lisäsi niiden työnhakijoiden työllistymistä, jotka eivät enää täyttäneet työssäoloehdot. Suomessa

36 Kyrrä ym. (2017) tarkastelevat työttömäksi rekisteröityvien työssäoloviikkojen jakaumaa, kun monet ulkomaiset tutkimukset tarkastelevat työttömyyden todennäköisyyttä. Kyrrä ym. (2017) myös rajaavat iäkkäät pois aineistosta. Työssäoloehdon täyttymisen vaikutukset voivat olla voimakkaampia iäkkäille: esimerkiksi piikki työllistymisen todennäköisyydessä on selkeä työttömyyseläkeputken alaikärajan kohdalla (ks. alaluku 3.2.5).

puolestaan uudistus vaikutti myönteisesti vain nuorten ja korkeasti koulutettujen työllistymiseen. Tanskassa ja erityisesti Norjassa työssäoloehdon kiristäminen myös lisäsi todennäköisyyttä poistua työvoiman ulkopuolelle. Norjassa tämä vaikutus oli hyvinkin merkittävä, kun taas Tanskassa hyvin pieni ja Suomen osalta vastaavaa vaikutusta ei havaittu.

Työttömyysturvan ehdot myös vaikuttavat siihen, millaiseen työttömyysturvaan työnsä menettävät ovat oikeutettuja, ja siten ne säätelevät työttömyysturvan keston ja tason realisoitumista. Kyyrä ym. (2017a) arvioivat vuoden 2003 työssäoloehdon vaatimusten laskeamisen lisänneen niiden työttömien määrää, jotka olivat oikeutettuja 500 ansiopäivärahpäivään. Tämä puolestaan lisäsi työttömyyksen kestoa, sillä työttömyyskorvausten enimmäiskesto vaikuttaa työttömyysjaksojen pituuteen (ks. alaluku 3.2.2).

OMAVASTUUAIKA

Tyypillisesti työttömyysetuuksia ei myönnetä heti työsuhteen päätyttyä. Suomessa työttömyyskorvauksien maksaminen voi alkaa vasta viiden arkipäivän omavastuuajan jälkeen. Omavastuu aika toimii kuin minkä tahansa vakuutuksen omavastuu siirtäen osan riskistä vakuutetulle ja siten kannustaa työttömyyden ennaltaehkäisyyn ja vähentää moraalikato-vaikutuksia. Koska työnantajat ovat usein alttiimpia irtisanomaan työntekijöitään silloin, kun työttömyyden kustannukset työntekijöille ovat pienemmät, voi omavastuu aika myös vaikuttaa työnantajien käyttäytymiseen vähentämällä lyhytkestoisia lomautuksia.

Omavastuuajan vaikutuksesta työttömyyden todennäköisyyteen ei ole olemassa empiiristä tutkimuskirjallisuutta, joten on vaikeaa arvioida, mikä on lyhytkestoisen omavastuuajan merkitys työttömän käyttäytymisen kannalta. Holmlund (2015) huomauttaa, että omavastuu aika voi vähentää työttömyysturvajärjestelmän hallinnollisia kustannuksia vähentämällä hyvin lyhyiden työttömyysjaksojen rekisteröintejä.

TYÖNHAKUVAATIMUKSET

Työnhakuvaatimukset ehdollistavat työttömyysetuudet aktiiviselle työnetsinnälle. Työnhakuvaatimusten vaikutukset kuitenkin riippuvat monitoroinnista eli työnhaun seurannasta, sillä ilman monitorointia työnhakuvaatimusten laiminlyöminen ei voisi johtaa sanktioihin. Työnhakuvaatimukset ja monitorointi liittyvät siis läheisesti toisiinsa. Tarkastelemme monitorointia tarkemmin alaluvussa 3.3.2.

Työnhakuvaatimukset vaikuttavat kolmen erilaisen mekanismin kautta. Ensiksi, määrälliset vaatimukset tai niiden muutokset vaikuttavat etuuden saajan työnhakuaktiivisuuteen, joka puolestaan vaikuttaa työllistymisen todennäköisyyteen. Toiseksi, työläätyönhakuvaatimukset nostavat työttömyyden kustannuksia, mikä voi myös vaikuttaa työnhakuaktiivisuuteen ja/tai kynnyspalkkaan (esim. Klepinger ym. 2002).

Näiden kahden mekanismin luomat vaikutukset työnhakuun ja työllistymiseen voivat vaihdella (Manning 2009): Jos uusi työnhakuvaatimus ylittää nykyisen työhaun aktiivisuuden voi työnhakija riippuen siitä kuinka hän kokee vaaditun työhaun kustannukset, joko lisätä työnhakuaktiivisuuttaan tai jopa siirtyä työvoiman ulkopuolelle. Jos uusi työnhakuvaatimus ei ylitä nykyistä työhaun aktiivisuutta, vaatimukset eivät ole sitova rajoite, eivätkä siten välttämättä vaikuta työnhakuun. Kuitenkin, mikäli määrälliset työnhakuvaatimukset koetaan ohjenuorana, voivat ne myös vähentää aktiivisten työnhakijoiden työntöntä (esim. Arni ja Schiprowski 2015).

Kolmanneksi, työnhakuvaatimusten kiristäminen voi myös syrjäyttää epävirallista työnhakua virallisella, todennettavissa olevalla, työhaulla, jotta työnhakuvaatimukset täyttyvät (Van den Berg ja Van der Klaauw 2006). Tällöin, jos epämuodollinen työnhaku on tehokkaampaa kuin muodollinen, voi työnhakuvaatimusten vaikutus työllistymiseen olla negatiivinen.

Empiiriset tutkimukset työttömyysturvan työnhakuvaatimukseen liittyen ovat olleet lähinnä erilaisia satunnaiskokeiluja ehtojen tiukentumiseen liittyen – pääosin Yhdysvalloista. Tulokset ovat ristiriitaisia, ja parhaimmillaan ehtojen kiristäminen lisää työttömien työntöntä vain hieman. Ristiriitaiset tulokset eivät tosin ole yllättäviä, sillä työhaun ehtojen kiristäminen voi saada aikaan vaihtelevia vaikutuksia erilailla aktiivisten työnhakijoiden joukossa (Manning 2009).

Arni ja Schiprowski (2018) osoittavat sveitsiläisellä aineistolla työnhakuvaatimusten kiristymisen vaikuttavan positiivisesti työttömien työllistymiseen. Heidän tuloksensa osoittavat, että vaadittujen työhakemusten lisääntyminen yhdellä hakemuksella lyhentää työttömyyden kestoa 3 prosenttiyksiköllä eli noin viikolla. Tiukemmat ehdot saavat kuitenkin aikaan myös suurempaa sääntöjen noudattamista jättämistä. Ehtojen kiristymisellä ei kuitenkaan havaita olevan suurta vaikutusta työsuhteiden laatuun. Työsuhteiden kestot lyhenivät 0,3 prosenttia ja vaikutuksia palkkatasoon ei havaittu lainkaan.

Useat tutkimukset Iso-Britanniasta osoittavat, että tiukentuneet työhaun ehdot aiheuttavat merkittävän ulosvirtauksen työttömyydestä työvoiman ulkopuolelle (Manning 2009; Petrongolo 2009; Dolton ja O'Neill 2002). Tiukentuneiden ehtojen taustalla on 1990-luvulla tehty merkittävä työttömyysturvauudistus (Jobseeker's Allowance), jota on sittemmin arvioitu useissa eri tutkimuksissa. Keskeisin muutos uudistuksessa koski työttömyysetuuden saamisen ehtoja, joita tiukennettiin, ja erityisesti työn hakemisen vaatimuksia lisättiin. Työttömien tuli tehdä työvoimatoimiston kanssa työllistymissuunnitelma, ja sitä varten heidän tuli pitää kirjaa kaikesta työhausta. Työnhakua tarkasteltiin työvoimatoimistossa kahden viikon välein. Manning (2009) arvioi ehtojen kiristymisen lisänneen ulosvirtausta työttömyydestä noin 8 prosenttiyksikön verran ja että ulosvirtaus oli yleisintä heillä, joiden työnhakuaktiivisuus oli alhaisella tasolla. Vaikka ulosvirtauksen seurauksena julkisia

menoja mahdollisesti säästettiin, uudistuksen tarkoitus eli työllisyyden lisääminen ei toteutunut. Lisäksi Petrongolo (2009) havaitsee, että työnhakuvaatimusten tiukentaminen vähensi työsuhteiden vakautta ja vuosiansioita.

Lammers ym. (2013) sekä Hullegie ja Van Ours (2014) ovat tarkastelleet työnhakuvaatimusten (ja monitoroinnin) kiristymisen vaikutuksia iäkkäille työnhakijoille Hollannissa. Vuonna 2004 iäkkäiden työttömien työnhakuvelvoitteita ja seurantaä lisättiin siten, että myös iäkkäiden työttömien tuli raportoida työhaustaan työvoimatoimistoon. Ennen uudistusta 57,5 vuotta täyttäneet työttömät olivat vapautettuja aktiivisesta työhausta. Hullegie ja Van Ours (2014) tarkastelevat 55,5-57,5 -vuotiaita työttömiä, joiden työttömyysjaksot alkoivat vuoden 2001 aikana. He havaitsevat, että 57,5 ikävuotta lähestyvät työttömät vähentävät merkittävästi työnhakuaan, mikä osoittaa, että he ennakoivat työnhakuvelvoitteesta vapautumista. Ikääntyneiden työllistymisen todennäköisyys laskee kolme kuukautta ennen työnhakuvelvoitteen poistumista 25 prosenttiyksikköä ja velvoitteen poistumisen jälkeen 34 prosenttiyksikköä. Lammers ym. (2013) puolestaan tarkastelevat vuoden 2004 uudistuksen käyttöönoton vaikutuksia, ja toteavat sen lisänsen ikääntyneiden työllistymisen todennäköisyyttä: miehillä 6,5 prosenttiyksikköä ja naisilla 11 prosenttiyksikköä kahden vuoden sisällä. Uudistuksella havaitaan kuitenkin myös epätoivottuja sivuvaikutuksia, sillä poistumiset työkyvyttömyysetuuksille lisääntyivät ehtojen kiristymisen myötä lähes yhtä paljon: miehillä 4 prosenttiyksikköä ja naisilla 9 prosenttiyksikköä.

YHTEENVETO TYÖTTÖMYYSTURVAN EHDOSTA

Työn menettämisen todennäköisyys näyttää tyypillisesti kasvavan työssäoloehdon täytyttyä. Tämä näyttää kuitenkin usein johtuvan työnantajien toiminnasta. Työttömyysturvan ehdot määräävät millaisen työttömyysturvan työttömät tasoltaan ja kestoaltaan saavat, ja siten ehdoilla voi olla huomattavia epäsuoria vaikutuksia työttömyyteen ja työllisyyteen. Hyvin lyhyen omavastuuajan suurin merkitys voi olla hallinnollisten kustannusten vähentäminen. Työhaun ehtojen kiristämällä on parhaimmillaan pieni positiivinen vaikutus työllistymiseen. On viitteitä siitä, että liian tiukat työhaun ehdot voivat ajaa osan työttömistä työvoiman ulkopuolelle.

3.3.2 Monitorointi eli työhaun seuranta

Monitoroinnilla valvotaan työnhakuvaatimusten (ks. alaluku 3.3.1) täyttymistä. Monitorointi voidaan siis ajatella linkkinä, joka johtaa työnhakuehtojen laiminlyömisestä sanktioihin. Monitoroinnin kiristäminen nostaa sanktion todennäköisyyttä, mikäli työnhakuehtoja on laiminlyöty, ja nostaa siten työnhakuehtojen laiminlyönnin kustannuksia (esim. Fredriksson ja Holmlund 2006b; McVicar 2008). Monitoroinnin vaikutus nivoutuu siis läheisesti työnhakuvaatimusten vaikutuksiin: ilman monitorointia sanktion saaminen ei riippuisi työnhakuehtojen täyttämistä tai laiminlyönnistä. Siten monitoroinnin muutosten

vaikutukset ovat vastaavia kuin työnhakuvaatimusten muutosten vaikutukset (ks. alaluku 3.3.1). Erityisesti monitorointi voi tehostaa työnhakuvaatimusten muutosten vaikutusta. Näin monitoroinnilla on tärkeä rooli työttömyysturvan haitallisten kannustinvaikutusten (ks. alaluvut 3.2.1 ja 3.2.2) lieventämisessä.

Usein tutkimuksissa monitoroinnin tai siinä tapahtuneiden muutosten vaikutuksia ei ole pystytty erottamaan työnhaun ohjauksessa tai työnhakuvaatimuksissa tapahtuneista muutoksista, sillä ne liittyvät läheisesti toisiinsa. Esimerkiksi työnhaun ohjauksen yhteydessä voidaan tarkastella myös työnhakua. Poliittisissa uudistuksissa nämä kolme elementtiä on usein myös yhdistetty, mikä vaikeuttaa vaikutusten rajaamista. Tässä alaluvussa keskitymme monitorointiin ja sen mahdollisiin työllisyysvaikutuksiin. Työnhaun ohjauksesta ja siihen liittyvistä tutkimuksista on tarkemmin alaluvussa 2.5.

MONITOROINNIN VAIKUTUS

Eräitä harvoja tutkimuksia, joissa monitoroinnin tai sen muutoksen vaikutus on voitu uskottavasti eristää ovat Cockx ja Dejemeppe (2012), Micklewright ja Nagy (2010), McVicar (2008, 2010), Ashenfelter ym. (2005) ja Klepinger ym. (2002). Näistä tutkimuksista kolme ovat satunnaiskokeita (Micklewright ja Nagy 2010; Ashenfelter ym. 2005; Klepinger ym. 2002).

McVicar (2008, 2010) tutkimuksissa hyödynnetään ajanjaksoa Pohjois-Irlannissa, jolloin työnhaun monitorointi (haastattelut) oli tilapäisesti pois käytöstä työvoimatoimistojen uudistamistyön yhteydessä. Samaan aikaan kuitenkin työttömyysturva, työnhaun vaatimukset ja työnhaussa avustaminen säilyivät ennallaan. McVicar (2008) tulosten mukaan monitoroinnin puuttuminen nosti keskimääräistä työttömyyden kestoa 10-19 prosentilla. Lisäksi työttömien työllistymisen todennäköisyys laski keskimäärin 26 prosentilla monitoroinnin ollessa pois käytöstä. Myös siirtymät muiden etuuksien pariin laskivat 8 prosentilla. McVicar (2010) myös havaitsee, että ulosvirtaus työttömyydestä vähentyi ja työttömien määrä kasvoi (8-9%) monitoroinnin ollessa pois käytöstä. Tutkimukset Pohjois-Irlannista siis osoittavat, että monitoroinnilla on positiivisia vaikutuksia työttömien työllistymiseen.

Samalla tapaa Cockx ja Dejemeppe (2012) Belgiassa sekä Klepinger ym. (2002) Yhdysvalloissa ovat havainneet monitoroinnin lisäävän työttömien työllistymistä tai lyhentävän työttömyyden kestoa. Yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa monitoroinnin lisääntymisen seurauksena työttömyyden kesto lyheni vajaan viikolla (Klepinger ym. 2002). Kokeilussa testattiin useamman toimen vaikutusta: työnhakuvaatimusten lisäämistä kahdella ylimääräisellä yhteydenotolla työnantajiin, osallistumista pakolliseen työnhakutyöpajaan tai raportoitujen yhteydenottojen varmistamista työnantajilta. Kaikki nämä lyhensivät työttömyyden kestoa. Belgialaisessa tutkimuksessa puolestaan hyödynnettiin uudistusta, jossa pitkäaikaistyöttömien työnhaun monitorointi otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön.

Monitorointi (haastattelut) kohdistui aluksi alle 30-vuotiaisiin pitkäaikaistyöttömiin ja myöhemmin vaiheittain myös muihin ikäryhmiin. Kohderyhmälle lähetettiin kirjeitse tietoa työnhakijan velvoitteista työn hakemiseen ja palveluihin osallistumiseen liittyen. Samalla kerrottiin, että työnhakua tullaan seuraamaan takautuvasti haastatteluilla, joista ensimmäinen olisi kahdeksan kuukauden päästä. Cockx ja Dejemeppe (2012) tulosten mukaan alle 30-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien työllisyys lisääntyi uudistuksen ja kirjeiden myötä. Työllistymisen todennäköisyys kasvoi lähes 9 prosenttiyksiköllä kahdeksan kuukauden tarkastelujakson aikana, ennen ensimmäistäkään varsinaista haastattelua.

Edellisistä havainnoista poiketen, Micklewright ja Nagy (2010) Unkarissa sekä Ashenfelter ym. (2005) Yhdysvalloissa eivät havaitse monitoroinnin lisäämisellä olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tosin Micklewright ja Nagy (2010) havaitsevat viitteitä siitä, että monitoroinnilla voisi olla positiivisia vaikutuksia yli 30-vuotiaiden naisten joukossa. Unkarin kokeilussa koeryhmään kohdistui tiukempaa monitorointia siten, että heidän tuli vierailla työvoimatoimistoissa useammin ja kertoa tarkemmin työnhausta kuin verrokkiryhmän. Yhdysvaltalaisessa kokeilussa puolestaan koeryhmiä oli kaksi. Molemmat ryhmät saivat tietoa työnhaun vaatimuksista ja molemmat ryhmät raportoivat työnhausta työvoimatoimiston virkailijalle. Toisessa koeryhmistä virkailijat vahvistivat raportoidut työhakemukset tekemällä tarkistussoittoja työnantajille.

Van den Berg ja Van der Klaauw (2006) ehdottavat, että monitoroinnin vaikutuksia ei aina havaita, koska monitorointi voi syrjäyttää epämuodollista työnhakua. Vaikutukset työllisyyteen voivat vääristyä ja vähentyä, mikäli epämuodollinen työnhaku on tehokkaampaa kuin muodollinen.³⁷ Näin on todennäköisesti erityisesti henkilöillä, joilla työllistymisen edellytykset ovat hyvät. Van den Berg ja Van der Klaauw (2006) havaitsevat viitteitä siitä, että monitoroinnilla voisi olla myönteisempiä vaikutuksia esimerkiksi iäkkäämmille ja pitkäaikaistyöttömille, joilla hakukanavien substituutiovaikutus ei olisi niin voimakas.³⁸

KOTIMAISET HAVAINNOT

Suomalaisia empiirisiä tutkimuksia työnhaun seurannasta tai siinä tapahtuneista muutoksista ei ole. Monitoroinnin kiristymiseksi voidaan kuitenkin ajatella kuuluvaksi vuonna 2017 käyttöön otetut työttömien tihennetyt määräaikaishaastattelut (Valtakari ym. 2019). Samalla tapaa työnhaun ehtojen kiristymiseksi voidaan katsoa vuosina 2018-2019 käytössä ollut työttömien aktiivimalli, jonka tavoitteena oli lisätä työllisyyttä kannustamalla

37 Tulokset hakukanavien vaikutuksista työllistymiseen tai työsuhteiden laatuun vaihtelevat (esim. Thomas 1997; Addison ja Portugal 2002). Epävirallisia kanavia käytetään kuitenkin varsin paljon työnhakuun.

38 Substituutiovaikutus ei ole niin voimakas, jos epämuodolliset kontaktit ovat vähäiset. Varsinkin työttömyyden pitkittyessä epämuodolliset kontaktit usein vähenevät (ks. esim. Van den Berg ja Van der Klaauw 2006; Calvo-Armengol ja Jackson 2004; Ioannides ja Datcher Loury 2004).

työttömiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työhaussa (Kyyrä ym. 2019a, 2019b). Aktiivimallista on kerrottu sanktioiden yhteydessä alaluvussa 3.3.3.

Vuoden 2017 alusta työttömien määräaikaishaastatteluja tihennettiin siten, että niitä tuli tehdä aina kolmen kuukauden välein.³⁹ Määräaikaishaastattelujen tihentymisen voidaan ajatella tiukentuneena monitorointina, mutta siihen liittyy lähtökohtaisesti myös muutos työhaun ohjauksessa. Valtakari ym. (2019) selvityksen mukaan määräaikaishaastatteluilla ei ollut merkittäviä työllisyysvaikutuksia – ainakaan lyhyellä aikavälillä. Uudistus oli kuitenkin toteutettu niin, että luotettavan vaikuttavuusarvioinnin tekeminen ei ollut mahdollista. Valtakari ym. (2019) kuitenkin havaitsivat, että tehtyjen työllistymissuunnitelmien määrä lisääntyi haastattelujen myötä merkittävästi, ja lisäksi palveluihin ohjautuvuus parantui. Tällä saattaa olla positiivisia vaikutuksia työllisyyteen pidemmällä aikavälillä. Tutkimuksessa saatiin myös viitteitä siitä, että suuret panostukset (liian vähäisillä resursseilla) työttömien määräaikaishaastatteluihin heikensivät yhteyksiä työnantajien suuntaan, jolloin virkailijoiden näkemykset eri työpaikkoihin ja työtehtäviin liittyvistä osaamisvaatimuksista heikentyivät.

YHTEENVETO MONITOROINNIN VAIKUTUKSISTA

Työhaun seuranta on tärkeä osa työttömyysturvajärjestelmää, sillä se on keino ehdollistaa työttömyysetuuksia työnetsintään ja siten vähentää työttömyysturvan haitallisia kannustinvaikutuksia. Tutkimuksissa monitoroinnin vaikutuksia ei ole aina pystytty eristämään työhaun palveluita koskevista vaikutuksista, joita käsitellään tarkemmin alaluvussa 2.5. Tutkimukset, joissa vaikutus on voitu eristää, eivät ole täysin yksimielisiä, mutta suurin osa antaa näyttöä monitoroinnin positiivisille työllisyysvaikutuksille. On esitetty, että monitoroinnin kiristyminen saattaa syrjäyttää epävirallisten kanavien kautta tapahtuvaa työn etsintää, ja jos nämä kanavat ovat tehokkaampia kuin viralliset kanavat, työllisyysvaikutuksia ei havaita. Monitoroinnin syrjäyttämisaikutuksista ei kuitenkaan tiedetä tarpeeksi. Yhteen ryhmään kohdistuva monitorointi voi syrjäyttää muiden ryhmien monitorointia ja palveluita resurssien ollessa rajatut.

3.3.3 Sanktiot

Työttömyysturvaetuuden sanktioiden avulla kannustetaan työttömiä työllistymään sekä osallistumaan työllistymistä edistäviin työvoimapalveluihin. Työttömyysturvan sanktiot ovat tyypillisesti määräaikaisia työttömyysturvan menetyksiä tai leikkauksia, joiden

39 Ennen vuotta 2017 määräaikaishaastattelut eivät olleet ehdoton lakiin perustuva määräys, jolloin niiden soveltaminen oli vaihtelevaa. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (2012/916) määräsi, että ensimmäinen haastattelu tuli tehdä kahden viikon kuluessa työhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeeton. Tämän jälkeen haastattelu tuli järjestää, kun työttömyys oli jatkunut yhdenjaksoisesti kolme kuukautta, kuusi kuukautta ja sen jälkeen aina kuuden kuukauden välein. Vuoden 2017 uudistuksessa TE-toimistot veloitettiin järjestämään haastattelu, kun työttömyys oli kestänyt yhdenjaksoisesti vähintään kolme kuukautta. Tämän toteuttamiseen myönnettiin pieni lisämääräraha.

perusteena on työttömän työnhakijan veloitteiden laiminlyönti, kuten esimerkiksi työstä tai työvoimakoulutuksesta kieltäytyminen. Sanktiot voivat myös liittyä työnhakuveloitteiden laiminlyöntiin.

Suomen lainsäädännössä työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä seuraa sanktio eli ns. karenssi. Sanktiot ovat määräaikaista työttömyysturvan menetyksiä, joiden pituudet vaihtelevat 15 päivästä noin 90 päivään sanktion perusteesta riippuen (Työttömyysturvalaki 2002/1290). Yleisimpiä sanktioiden syitä ovat ilman pätevää syytä työstä eroaminen, työstä kieltäytyminen sekä palveluista kieltäytyminen tai niiden keskeyttäminen. Toistuvasta rikkeestä voidaan asettaa 12 kalenteriviikon eli noin 90 päivän työssäolovelvoite. Sanktiojärjestelmän vertailua OECD- ja EU-maittain tarjoavat esimerkiksi Immervoll ja Knotz (2018) sekä Langenbacher (2015). Suomi on sanktioiden ankaruudessa Euroopan keskiluokkaa, mutta Pohjoismaisessa vertailussa ankarimmasta päästä.

TEORIA JA MEKANISMI

Teorian perusteella sanktioiden oletetaan lisäävän työttömän työnetsintäaktiivisuutta ja laskevan kynnispalkkaa. Sanktioiden ajatellaan toimivan kahdella eri mekanismilla: uhkavaikutuksella (engl. ex-ante effect) ja sanktioiden varsinaisella toimeenpanemisella (engl. ex-post effect). Uhkavaikutuksella tarkoitetaan sanktion saamisen mahdollisuudesta johtuvaa käyttäytymismuutosta.⁴⁰ Uhkavaikutuksen siis luovat sanktioiden varoitukset tai yksin sanktiojärjestelmän olemassaolo (ks. esim. Boone ym. 2007; Boone ja Van Ours 2006). Koska sanktioita voidaan asettaa työnhakuveloitteiden laiminlyönnistä tai työpaikkatarjousten hylkäämisestä, kasvaa sanktion saamisen todennäköisyys korkeamman kynnispalkan ja vähemmän työnetsinnän myötä. Toimeenpannut sanktiot puolestaan muuttavat työnhakijan käyttäytymistä alentuneen työttömyysturvaetuuden kautta, mikä laskee työttömän kynnispalkkaa ja lisää työnhakuaktiivisuutta (ks. alaluku 3.2.1). Sekä uhkavaikutus että toimeenpannut sanktiot ovat molemmat tärkeitä työn vastaanottamisen kannustimia. Boone ja Van Ours (2006) toteavat kuitenkin, että monitoroinnin taso määrittää kumpi vaikutuksista on merkittävämpi. Jos monitorointi on vähäistä, korostuu toimeenpantujen sanktioiden rooli. Jos taas monitoroinnin taso on korkea, korostuu uhkavaikutus.

Uhkavaikutuksesta on olemassa huomattavasti vähemmän empiirisiä tutkimuksia kuin sanktioiden asettamisen vaikutuksista (Lombardi 2019; Van den Berg ja Vikström 2014; Arni ym. 2013; Lalive ym. 2005). Tämä johtuu siitä, että sanktiojärjestelmän olemassaolon vaikutuksen tutkiminen rekisteriaineistolla on haastavaa, koska sopivan vertailuryhmän muodostaminen on vaikeaa järjestelmän koskettaessa kaikkia työttömiä. Uhkavaikutusta onkin kirjallisuudessa tarkasteltu lähinnä teoreettisesti sekä kokeellisin

40 Uhkavaikutusta on tarkasteltu myös aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden yhteydessä (ks. Rosholm ja Svarer 2008; Black ym. 2003). Esimerkiksi Rosholm ja Svarer (2008) havaitsivat, että pelkkä toimenpiteiden uhka lyhentää työttömyyden kestoja 2,5 viikkoa.

tutkimusmenetelmin (ks. esim. Boone ym. 2007; Boone ja Van Ours 2006). Empiirisesti uhkavaikutusta on kuitenkin mahdollista tutkia sellaisessa työttömyysturvajärjestelmässä, jossa sanktioista annetaan varoituksia ennen niiden varsinaista toimeenpanoa. Tällainen järjestelmä on käytössä Sveitsissä. Lalive ym. (2005) ovat havainneet, että varoitukset nostavat työttömien työllistymisen todennäköisyyttä keskimäärin 25 prosenttia ja toimeenpannut sanktiot toiset 20 prosenttia. Niin ikään Arni ym. (2013) toteavat varoitusten lisäävän työllistymistä 17 prosenttia ja varsinaisten sanktioiden 16 prosenttia.

Työllistymisen nopeutumisen lisäksi sanktiot voivat kuitenkin lisätä sairauslomailmoituksia. Van den Berg ym. (2016) ovat tehneet mielenkiintoisen havainnon saksalaisella aineistolla osoittamalla, että työvoimatoimistojen työhönoitukset lisäävät työttömien sairauslomailmoituksia erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa. Sairaslomien avulla työttömät pystyvät välttämään työhönoituksesta kieltäytymisestä asetettavat sanktiot, ja näiden osuus olisi jopa 9 prosenttia työttömien sairauslomailmoituksista. Sairaaksi ilmoittautumisen mahdollisuus voi siis vähentää sanktioiden uhkavaikutusta.

Sanktiot voivat vaikuttaa myös työttömyyden päättävien työsuhteiden laatuun. Työsuhteiden laatu riippuu siitä, vaikuttavatko sanktiot työllistymiseen lisääntyneen työnetsinnän vai alhaisempien kynnyspalkkojen muodossa. Mikäli vain työttömän etsintäaktiivisuus nousee, voi työllistyminen tapahtua ilman työsuhteen laadun kärsimistä. Sen sijaan, mikäli sanktiot laskevat myös työttömän kynnyspalkkaa, on mahdollista, että vastaanotetaan heikkolaatuisempia töitä. Sanktioiden vaikutuksesta työsuhteiden laatuun on olemassa kuitenkin vielä toistaiseksi vähän empiiristä tutkimusnäyttöä (Van den Berg ym. 2016; Hofmann 2016; Van den Berg ja Vikström 2014; Arni ym. 2013).

SANKTIOIDEN HARKINNANVARAISUUS

Van den Berg ja Vikström (2014) mukaan Ruotsissa sanktioiden uhkavaikutus ja toimeenpantujen sanktioiden vaikutus on pienempi kuin monissa muissa maissa. Osittain tämä johtuu virkailijoiden käyttämästä harkinnasta sanktioiden asettamisessa. Työttömällä on yleensä sama virkailija koko työttömyysjakson ajan, joka antaa työnhaun tukea, monitoroi ja tarvittaessa tekee aloitteita sanktioiden asettamiseksi. Tämä kiinteä suhde voi vähentää sanktioiden asettamista, jos virkailijat kokevat sanktiot liian ankariksi tai epäoikeudenmukaisiksi. Ruotsi onkin esimerkki maasta, jossa sanktioaste, eli sanktioiden osuus työttömyysetuuden saajista, on poikkeuksellisen pieni (ks. esim. Lombardi 2019 Ruotsin sekä Gray 2003 eräiden muiden maiden maiden sanktioasteesta). Toinen Ruotsin tuloksia selittävä tekijä liittyy monitorointijärjestelmään, jossa huomiota kiinnitetään saatuihin työtarjouksiin ja niiden hyväksymiseen, eikä niinkään työnhakuaktiivisuuteen yleisesti. Tämä voi saada aikaan sen, että osa työttömistä luopuu työnhausta, jotta uusia työtarjouksia ei enää saapuisi ja siten mahdollisesti uusia sanktioita ei asetettaisi.

Ruotsin sanktiojärjestelmää uudistettiin vuonna 2013, jolloin sanktioiden ankaruutta lievennettiin ja myös monitorointia osittain automatisoitiin ottamalla käyttöön työnhaun kuukausiraportit. Muutoksilla pyrittiin siihen, että sanktioiden asettaminen olisi vähemmän harkinnanvaraista tai sattumanvaraista. (Lombardi 2019.) Uudistus nostikin sanktioasetusta merkittävästi, mutta sanktioiden työllistymistä kannustava vaikutus ei silti juuri nousut (vrt. Lombardi 2019 sekä Van den Berg ja Vikström 2014). Sanktioiden työllistymistä kannustava vaikutus on edelleen pientä verrattuna moneen muuhun maahan (ks. Taulukko 1). Monitoroinnin lisäämisellä oli kuitenkin vaikutusta työttömien käyttäytymiseen uhkavaikutuksen kautta. Lombardin (2019) arvioiden mukaan uhkavaikutuksen merkitys uudistuksen jälkeen ollut suurempi kuin itse toimeenpantujen sanktioiden.

KOTIMAISET HAVAINNOT

Suomessa sanktioiden vaikutuksia on tutkittu erittäin vähän, ja jopa kuvailevaa tutkimustietoa on niukasti saatavilla. Heikkilän ja Lahden (2001) kuvailevassa tutkimuksessa on katsottu työttömien työllisyyden kehitystä sanktioiden aikana sekä siirtymiä toimeentulotuen piiriin kolmen kunnan - Vantaa, Hämeenlinna ja Kuhmo - alueella. Tutkimuksen otos on varsin pieni: noin 300 henkilöä. Sanktion saaneiden työllisyydessä ei havaittu merkittäviä muutoksia kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana. Suurin osa eli noin 75 prosenttia sanktion saaneista työttömistä oli kolmen kuukauden jälkeen edelleen työttömänä tai työvoimapaalvelussa. Työllistyneiden tai omaehtoiseen koulutukseen siirtyneiden osuus oli alle 10 prosenttia. Toimeentulotuen piiriin sanktion aikana siirtyneiden työttömien osuus oli lähes 40 prosenttia.

Douglas ym. (2011) tarjoavat kuvailevaa tilastotietoa sanktioista vuosilta 2007-2009, ja lisäksi selvityksessä verrataan myös Suomen sanktiojärjestelmää muiden Euroopan maiden järjestelmiin. Sanktioita asetettiin vuosina 2007-2009 noin 80 000-83 000 vuodessa, ja sanktion sai noin joka seitsemäs työtön työnhakija. Suurin osa eli lähes 70 prosenttia työttömistä sai sanktion vain kerran.⁴¹ Taustatekijöiden läheisempi tarkastelu osoittaa, että sanktioita annettiin enemmän miehille ja nuorille työttömille ja puolestaan vähemmän naisille, ikääntyneille ja korkeasti koulutetuille työttömille.

Hämäläinen ym. (2009) puolestaan ovat tarkastelleet vuoden 2006 uudistusta, jossa pitkään työttömänä olleiden aktivointia pyrittiin lisäämään. Uudistus koski niitä työttömiä, jotka olivat olleet työmarkkinatuella yli 500 etuuspäivää tai ansiosidonnaisella työttömyyspäivärahalla 500 etuuspäivää ja tämän jälkeen työmarkkinatuella yli 180 etuuspäivää. Samaisessa uudistuksessa työstä tai työvoimapaalvelusta kieltäytymisestä asetettavia sanktioita kohderyhmälle tiukennettiin: kieltäytymisestä seurasi 150 päivän työssäolovelvoite. Tutkimus ei tarkastellut varsinaisesti sanktioiden vaikutuksia. Siinä havaittiin kuitenkin,

41 Keskimäärin sanktioita asetettiin 1,6 per sanktion saanut henkilö.

että työmarkkinauudistus ei ollut yhteydessä pitkään työttömänä olleiden työllistymiseen, mutta työvoimapalveluihin osallistuminen kasvoi uudistuksen yhteydessä. Tulosten mukaan lisääntynyt aktiivisuuden uhka ei myöskään edistänyt pitkään työttömänä olleiden työllistymistä, todennäköisesti siksi, että työllistymismahdollisuudet olivat heikot. Haastatteluaineiston perusteella lisäksi selvisi, että usein työttömät eivät olleet tietoisia palveluihin osallistumisvelvoitteesta ja sen laiminlyönnistä seuranneista sanktioista.

Sanktioiden toimeenpanovaikutuksia työttömien työllistymiseen on empiirisesti tutkinut Busk (2016). Tulosten mukaan sanktiot kannustavat työttömiä työllistymään, mutta vaikutus vaihtelee työttömyysetuudesta riippuen. Sanktiot lisäävät työllistymisen todennäköisyyttä selvästi enemmän työmarkkinatukea saavilla (84%) verrattuna ansioturvalle oleviin henkilöihin (25%). Ansioturvaa saavilla sanktiot lähinnä lisäsivät siirtymiä työvoiman ulkopuolelle (82%). Tutkimustulokset osoittavat myös, että sanktiot lisäsivät työvoimapalveluihin osallistumista vain työmarkkinatukea saavilla, ja heilläkin hyvin vähän (11%). Osaltaan tuloksia selittää se, että työmarkkinatuella olevat henkilöt saivat sanktioita useammin kuin ansioturvalle olevat henkilöt, ja usein ne olivat myös kestoaltaan pidempiä. Lisäksi tutkimuksessa ei kyetty tarkastelemaan työstä eroamiseen liittyviä sanktioita, jotka ovat yleisin sanktioperuste ansioturvaa saavien keskuudessa.

Vuosina 2018-2019 Suomessa oli käytössä ns. aktiivimalli, jossa työttömän työnhakijan tuli täyttää aktiivisuusehto, jotta hänen työttömyysetuutensa ei pienenesi 4,65 prosentilla kolmen kuukauden ajaksi.⁴² Aktiivisuusehto täyttyi, jos työtön työnhakija kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana oli joko vähintään 18 tuntia palkkatyössä, ansaitsi yritystoiminnassa vähintään 23 prosenttia yrittäjän työssäoloehtoon vaaditusta kuukausiansiosta tai oli 5 päivää työllistymistä edistävässä tai tukevassa palvelussa.

On näyttöä siitä, että aktiivimallin käyttöönoton jälkeen työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen ja työttömyyden aikainen työskentely lisääntyivät, varsinkin ansioturvaa saavien joukossa (Kyyrä ym. 2019a, 2019b). Vaikka työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen lisääntyi selvästi aktiivimallin myötä, ei voida sanoa lisäkö tämä näiden henkilöiden työllistymistä. Mahdolliset positiiviset vaikutukset voivat ilmetä pidemmällä aikavälillä. On myös syytä huomata, että aktiivimallin työllisyysvaikutusten arviointia vaikeuttivat nopeasti alkanut talouden elpyminen sekä sopivien verrokkiryhmien puute. Tästä syystä tulokset työllisyysvaikutusten osalta ovat epävarmoja. Kyyrä ym. (2019a) tutkimuksessa yritettiin kuitenkin osittain ohittaa edellä mainitut ongelmat vertailemalla ansiosidonnaisen päivärahan saajia ja aktiivisuusvelvoitteesta vapautettuja lomautettuja.

42 Yksi aktiivimallin keskeinen kritiikki liittyi siihen, että kaikilla työttömällä ei ollut mahdollisuutta osoittaa aktiivisuutensa, sillä esimerkiksi kaikilla alueilla työllistymistä edistäviä palveluja ei ollut saatavilla samalla tavalla. Huh-tikuussa 2019 kritiikkiin vastattiin laajentamalla aktiivisuusehtoa siten, että aktiivisuutta kerryttävää toimintaa järjestäviä tahoja hyväksyttiin mukaan aiempaa enemmän. Lopulta malli purettiin ja lakkautettiin vuoden 2020 alusta alkaen.

Nämä tarkastelut osoittavat, että aktiivimalli lisäsi työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä ansioturvan saajien joukossa. Vertailu lomautettuihin voitiin kuitenkin toteuttaa vain ensimmäisen tarkastelujakson ajalta.

Kyyrä ym. (2019a) tutkimuksen mukaan aktiivimallin käyttöönoton jälkeen työttömyysetuus maksettiin alennettuna noin kolmannekselle työttömyysetuuden saajista. Useimpien työttömyysetuutta leikattiin vanhemmilta työttömiltä ja työttömyysturvan lisäpäiväetuuksia saavilta henkilöiltä. Viime aikoina onkin saatu myös viitteitä siitä, että aktiivimalli mahdollisesti lisäsi työttömien työkyvyttömyyseläkehakemuksia sekä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisiä (Laaksonen ym. 2019). Mallin aktiivisuusehto ei koskenut niitä työttömiä, jotka saivat työkyvyttömyyseläkettä tai jotka olivat hakeneet työkyvyttömyyseläkettä ja odottivat siihen päätöstä. Aihe vaatii kuitenkin vielä lisää tutkimusta osakseen.

SIIRTYMÄT TYÖLLISYYTEEN

Tutkimustulokset osoittavat, että jopa maltilliset sanktiot – kestoaltaan tai tasoltaan – lisäävät merkittävästi työttömien työllistymisen todennäköisyyttä (esim. Busk 2016; Hofmann 2016; Van der Klaauw ja Van Ours 2013; Svarer 2011; Abbring ym. 2005; Lalive ym. 2005; Van den Berg ym. 2004). Tutkimukset ja niiden havaitsemat sanktioiden toimeenpanon työllisyysvaikutukset on koostettu Taulukkoon 1. Kaikissa tutkimuksissa on hyödynnetty ekonometrisia menetelmiä ja suurimmassa osassa myös hallinnollisia rekisteriaineistoja työttömyysjaksoista. Taulukkoon 1 on myös lisätty maakohtaiset sanktioasteet, jotka kuvaavat sanktioiden osuutta työttömyysetuuden saajista. Ruotsissa sanktioaste on alhaisin eli alle prosentin, ja Sveitsissä puolestaan korkein eli noin 40 prosenttia.

Useampi tutkimus Hollannista osoittaa sanktioiden vaikuttavan työttömien työllistymiseen myönteisesti. Esimerkiksi Abbring ym. (2005) tutkimuksen mukaan pankkisektorilla sanktioiden vaikutus työllistymiseen on 125 prosenttia ja metalliteollisuudessa noin 70 prosenttia. Sanktioiden vaikutus työllistymiseen oli hieman suurempi naisille kuin miehille. Van der Klaauw ja Van Ours (2013) havaitsivat myös sanktioiden lisäävän Rotterdammassa naisten työllistymisen todennäköisyyttä enemmän (56%) kuin miesten (20%). Van den Berg ym. (2004) puolestaan osoittavat, että Rotterdammassa sanktiot lisäävät sosiaalietuutta saavien työttömien työllistymistä jopa lähes 150 prosenttia. Tämä on varsin suuri vaikutus huomioiden sanktioiden lievyys (5-20% alennettu etuus, 1-2 kuukaudeksi).

Lalive ym. (2005) ovat havainneet, että Sveitsissä sanktioiden varoitukset nostavat työttömien työllistymisen todennäköisyyttä keskimäärin 25 prosenttia ja toimeenpannut sanktiot toiset 20 prosenttia. Sanktion saaneilla työttömyyden kesto vähenee keskimäärin kolmella viikolla. Noin kolmannes varoituksen saaneista lopulta saa varsinaisen sanktion. Niin ikään Sveitsissä Arni ym. (2013) osoittavat, että sanktioiden ja varoitusten yhteisvaikutus työllistymiseen on 33 prosenttia, josta annettujen varoitusten vaikutus on 17 prosenttia.

Taulukko 1. Kooste empiiristä tutkimuksista ja sanktioiden toimeenpanon työllisyysvaikutuksista 2000-luvulla

Tutkimus	Maa	Tarkasteluperiodi	Sanktion työllisyysvaikutus, %	Sanktioaste, % ^a
Van den Berg ym. (2004)	Hollanti (Rotterdam)	1994–1996	sosiaalietuus 148%	36,0%
Abbring ym. (2005)	Hollanti	1992–1993	metalliteollisuus 67%, pankkisektori 125%	36,0%
Van der Klaauw ja Van Ours (2013)	Hollanti (Rotterdam)	2000–2003	miehet 20%, naiset 56%	36,0%
Lalive ym. (2005)	Sveitsi	1997–1998	varoitus 25%, sanktio 20%	40,3%
Arni ym. (2013)	Sveitsi	1993–2002	varoitus 17%, sanktio 16%	40,3%
Hillmann ja Hohenleitner (2012)	Saksa	2005–2007	68%	1,1%
Svarer (2011)	Tanska	2003–2005	miehet 123%, naiset 124%	4,3%
Røed ja Westlie (2012)	Norja	1993–2001	80%	10,8%
Van den Berg ja Vikström (2014)	Ruotsi	1999–2003	23%	0,8%
Lombardi (2019)	Ruotsi	2011–2015	yhteensä 29%: miehet 24%, naiset 22%	0,8%
Busk (2016)	Suomi	2003–2009	ansioturva 25%, työmarkkinatuki 84%	10,2%

^aSanktioiden osuus työttömyysetuuden saajista. Maakohtainen tieto vuosilta 1997–1998. Lähde: Gray (2003) paitsi Hollannin osalta Boone ja Van Ours (2006).

Pohjoismaisia tutkimuksia sanktioihin liittyen löytyy muutamia. Svarer (2011) havaitsee tanskalaisella aineistolla sanktioiden lisäävän työttömien työllistymisen todennäköisyyttä merkittävästi, ja vaikutus on lähes yhtä suuri sekä miehille (123%) että naisille (125%). Myös Norjassa Røed ja Westlie (2012) osoittavat, että sanktioiden kannustinvaikutus työllisyyteen on merkittävä (80%). Ruotsin osalta puolestaan Van den Berg ja Vikström (2014) sekä Lombardi (2019) molemmat toteavat, että sanktioilla on pienempi positiivinen vaikutus (23-29%) työttömien työllistymiseen. Suomessa sen sijaan Busk (2016) toteaa, että sanktiot lisäävät työllistymisen todennäköisyyttä selvästi enemmän työmarkkinatukea saavilla (84%) verrattuna ansioturvalle oleviin henkilöihin (25%). Busk (2016) myös havaitsee, että työmarkkinatukea saavat maahanmuuttajat reagoivat sanktioihin voimakkaammin kuin työmarkkinatukea saavat natiivit suomalaiset. Vastaavasti Svarer (2011) osoittaa, että Tanskassa maahanmuuttajamiehet reagoivat sanktioihin herkemmin kuin natiivit miehet.

Saksassa Hillmann ja Hohenleitner (2012) toteavat sanktioiden työllisyysvaikutuksen olevan 68 prosentin luokkaa. Niin ikään Boockmann ym. (2014) osoittavat, että sanktiot lisäävät työttömien työllistymistä puolen vuoden sisällä jopa 68 prosenttiyksikköä. Hofmann (2016) osoittaa myös saksalaisella aineistolla sanktioiden kannustavan työttömiä

työllistymään, sekä miehillä että naisilla. Sanktiot kasvattavat työssäoloaikaa 12 kuukauden tarkastelujakson aikana miehillä 0,8 kuukautta ja naisilla 0,9 kuukautta. Müller ja Steiner (2008) havaitsivat myös saksalaisella aineistolla sanktioilla olevan positiivisia vaikutuksia työllistymiseen, mutta vaikutus näyttäisi olevan tehokkaampaa sanktioiden kohdistuessa työttömyysjaksojen alkupäähän.

SIIRTYMÄT TYÖVOIMAN ULKOPUOLELLE

Viime aikoina useat tutkimukset ovat havainneet, että sanktiot lisäävät työttömien siirtymiä työvoiman ulkopuolelle (esim. Busk 2016; Arni ym. 2013; Røed ja Westlie 2012; Hofmann 2016; Hillmann ja Hohenleitner 2012). Tulosten mukaan sanktion saamisen jälkeen siirtymät työvoiman ulkopuolelle ovat usein huomattavasti todennäköisempiä kuin siirtymät työllisyyteen. Esimerkiksi Norjassa Røed ja Westlie (2012) toteavat sanktioiden lisäävän työttömien työllistymistä (80%) ja työvoimapalveluihin osallistumista (20%), mutta vielä näitä enemmän siirtymiä koulutukseen (200%). Myös Busk (2016) on saanut vastaavia tuloksia suomalaisella aineistolla: sanktion jälkeiset siirtymät työvoiman ulkopuolelle (82%) ovat ansioturvaa saavien keskuudessa huomattavasti yleisempiä kuin siirtymät työllisyyteen (25%). Samantapaisia tuloksia ovat saaneet myös Arni ym. (2013) sveitsiläisellä aineistolla, jossa sanktiot lisäävät voimakkaammin ulosvirtausta työvoiman ulkopuolelle (89%) kuin virtausta työllisyyteen (17%). Myös Hofmann (2016) mukaan sanktiot lisäävät työvoiman ulkopuolella vietettyä aikaa, etenkin miehillä.

Työttömien siirtyminen työvoiman ulkopuolelle sanktion saatua tarkoittaa mahdollisesti sitä, että joko työttömyys jatkuu ilman tukien nostamista tai sitten työttömät siirtyvät nostamaan muita sosiaalietuuksia. On mahdollista, että joillekin työttömille työttömyysetuuden lyhytaikainen menetys tai leikkaus ei olisi merkittävää, johtuen esimerkiksi säästöistä tai puolison tuloista. Näiden työttömien joukossa likviditeettivaikutus ei siis todennäköisesti ole tärkeä,⁴³ ja työttömyys saattaa jatkua ilman työttömyysetuuden nostamista. On myös mahdollista, että jotkut työttömät nostavat työttömyysetuuksia työn tai opiskelujen alkamista odotellessa, ja siirtyvät työvoiman ulkopuolelle sanktion saatuaan. Vaihtoehtona myös on siirtyä muiden sosiaalietuuksien piiriin, kuten esimerkiksi Suomessa hakea toimeentulotukea.⁴⁴ Julkisen talouden menojen kannalta jälkimmäinen vaihtoehto olisi huonoin.

43 Vastaavanlaisen havainnon likviditeettivaikutuksen merkityksen vähäisyydestä tietyille ansioturvaa saaville työttömien joukolle ovat tehneet myös Uusitalo ja Verho (2010) (ks. alaluku 3.2.1).

44 Heikkilä ja Lahti (2001) havaitsivat otosaineistollaan (n=300), että sanktion saaneista henkilöistä lähes 40 prosenttia siirtyi toimeentulotuelle sanktion aikana. Vaikka laki mahdollistaa toimeentulotuen perusosan alentamisen 20 prosentilla sanktioiden seurauksena (Laki toimeentulotuesta Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412), alentamista sovelletaan vähän. Heikkilä ja Lahti (2001) tutkimuksessa alentamista oli käytetty noin puolessa tutkimuksen tapauksissa, ja lapsiperheiden kohdalla ei lainkaan.

SANKTIOIDEN VAIKUTUS TYÖSUHTEIDEN LAATUUN

Tutkimusten mukaan sanktiot lisäävät työttömien työllistymistä, mutta niiden vaikutuksesta työsuhteiden laatuun ei juuri tiedetä. Ruotsissa on havaittu, että sanktion saaneet työttömät henkilöt (verrattuna ei-saaneisiin) usein vastaanottavat töitä, joissa ansiot tai palkkataso ovat alhaisemmat ja työn kestot lyhyempiä (Van den Berg ja Vikström 2014). Van den Berg ja Vikström (2014) lisäksi havaitsevat, että Ruotsissa sanktion saaneet työttömät usein tekevät osa-aikatöitä ja vastaanottavat osaamistarpeiltaan vähemmän vaativia töitä. Keskimäärin sanktiot alentavat työttömyyden jälkeisen työsuhteen palkkatasoa noin 4 prosentilla ja todennäköisyyttä työllistyä kokoaikaisesti noin 15 prosentilla.

Myös Sveitsissä on havaittu, että sanktiot vaikuttavat negatiivisesti työttömyyden jälkeisten työsuhteiden kestoon ja palkkatasoon, mutta sanktioiden varoituksilla sen sijaan negatiivisia vaikutuksia havaitaan vain palkkatason osalta (Arni ym. 2013). Varoituksilla ei siis näyttäisi olevan vaikutusta työsuhteiden kestoon.

Saksassa Van den Berg ym. (2016) havaitsevat, että sanktioiden jälkeisten työpaikkojen palkat ovat alhaisemmat ja työsuhteet epävakaammat. Niin ikään Saksassa Hofmann (2016) osoittaa sanktioiden vaikuttavan työsuhteiden laatuun negatiivisesti. Erityisesti vanhemmat naiset ottavat vastaan heikompileatuisia töitä sanktioiden seurauksena.

SANKTIOIDEN ANKARUUS JA SANKTIOASTE

Sanktioiden ankaruuden eli pituuden ja tason vaikutuksista on hyvin vähän tutkimusnäyttöä. Sekä Svarer (2011) että Busk (2016) osoittavat, että pidemmällä sanktioilla on suurempi kannustinvaikutus työttömien työllistymiseen kuin lyhyemmällä sanktioilla.⁴⁵ Sen sijaan Van den Berg ym. (2004) eivät havaitse sanktioiden ankaruudella olevan vaikutusta työllistymiseen, sillä vaikutus on lähestulkoon sama leikattiinpa sosiaalietuutta 5, 10 tai 20 prosenttia sanktioiden seurauksena.

Sanktioiden ankaruudella voi olla kuitenkin merkitystä niiden toimeenpanemiseen. Ruotsissa sanktioiden työllisyysvaikutus ja sanktioaste (sanktioiden osuus työttömyysetuuden saajista) ovat selvästi pienempiä kuin monessa muussa maassa, ja ainakin osittain tämä johtuu virkailijoiden käyttämästä harkinnasta sanktioiden asettamisessa (Lombardi 2019; Van den Berg ja Vikström 2014).⁴⁶ Sanktioiden ankaruutta Ruotsissa onkin viime vuosina

45 Svarer (2011) tarkastelee 2-3 päivän ja 3 viikon mittaisten sanktioiden vaikutuksia. Busk (2016) puolestaan vertailee 30-60 päivän mittaisten määräaikaisten sanktioiden ja 90-150 päivän mittaisten työssäolovelvoitteiden vaikutuksia työllistymiseen.

46 Toinen sanktioiden alhaista vaikuttavuutta selittävä tekijä liittyy monitorointijärjestelmään, joka painottuu työtarjouksiin. Ruotsissa erityisesti työtarjousten hyväksymistä seurataan, eikä niinkään työnhakuaktiivisuutta yleisesti, kuten monessa muussa maassa. Tämä voi saada aikaan sen, että sanktion saatuaan osa työttömistä luopuu työhausta, jotta uusia työtarjouksia ei enää saapuisi, ja siten mahdollisesti uusia sanktioita ei asetettaisi. (Van den Berg ja Vikström 2014.)

lievennetty ja monitorointia osittain automatisoitu, jotta sanktioiden asettaminen olisi vähemmän harkinnanvaraista tai sattumanvaraista. Esimerkiksi sanktioiden keskimääräinen kesto väheni vuoden 2013 uudistuksen myötä 20 päivästä 2,5 päivään. Lombardin (2019) havaintojen mukaan vuoden 2013 uudistus nosti sanktioastetta merkittävästi, mutta sanktioiden työllistymistä kannustava vaikutus ei juuri muuttunut aiemmin havaitusta vaikutuksesta (vrt. Van den Berg ja Vikström 2014). Sanktioiden työllistymisvaikutus Ruotsissa on edelleen kansainvälisesti verrattuna pieni: alle 30 prosenttia.

Myös Saksassa sanktioaste on verrattain pieni (ks. esim. Gray 2003). Boockmann ym. (2014) ovat havainneet, että työvoimatoimistojen välillä on suurta vaihtelua sanktioiden asettamisessa. Heidän arvioidensa mukaan henkilöillä on noin 2,9 prosenttiyksikköä korkeampi todennäköisyys saada sanktio, mikäli he ovat asiakkaina työvoimatoimistoissa, joissa sanktioaste on suhteellisesti korkeampi kuin muualla maassa.⁴⁷ Tutkimus myös osoittaa, että mikäli kaikkialla Saksassa asetettaisiin sanktioita yhtä paljon kuin korkean sanktioasteen toimistoissa, voisi tällä olla merkittävä myönteinen vaikutus työllisyysasteeseen.

Sveitsissä sanktiojärjestelmässä on käytössä varoitukset, jotka toimivat uhkavaikutuksena työnhakijoille.⁴⁸ Lalive ym. (2005) puolestaan hyödyntävät eroja sanktioiden varoitusten antamisessa eri työvoimatoimistojen välillä. He havaitsevat, että kun sanktioiden varoitustaste, eli varoitusten osuus työttömyysetuuden saajista, nousee 64 prosentilla, lyhenty työttömyyden keskimääräinen kesto noin viikolla. Lalive ym. (2005) toteavat, että vaikutus on suuri, koska se koskee kaikkia työnhakijoita.

Suomessa sanktioaste on Euroopan keskiluokkaa, samoin kuin sanktioiden kireys (esim. Venn 2012; Gray 2003). Sanktioiden asettamisesta tai vaihtelusta TE-toimistoittain ei ole juuri tietoa tarjolla. Heikkilä ja Lahti (2001) havaitsevat, että sanktion saaneista henkilöistä lähes 40 prosenttia siirtyi toimeentulotuelle sanktion aikana, mutta toimeentulotuen kohdalla etuuden alentamista (20%) ei käytetty kuin noin puolessa tapauksissa. Yleisin syy harkinnanvaraisuudelle oli virkailijoiden näkemys taloudellisesta kohtuuttomuudesta, joka sanktion asettamisesta olisi seurannut.

YHTEENVETO SANKTIOIDEN VAIKUTUKSISTA

Tutkimukset osoittavat työttömyysturvaetuuden sanktioiden lisäävän työttömien työllistymisen todennäköisyyttä. Sanktioiden varoitusten on myös todettu olevan vähintään yhtä tehokkaita työllisyysvaikutuksiltaan kuin itse toimeenpannut sanktiot. Tästä sanktioiden uhkavaikutuksesta on kuitenkin vähemmän tutkimustietoa tarjolla.

47 Boockmann ym. (2014) huomauttavat, että tämä vaikutus on varsin merkittävä, sillä keskimääräinen sanktioaste on varsin pieni.

48 Uhkavaikutuksella tarkoitetaan käyttäytymismuutosta, jonka luo jo pelkkä sanktion saamisen mahdollisuus (ks. alaluku 3.3.3).

Viimeaikaisissa tutkimuksissa sanktioiden on havaittu myös lisäävän työttömien siirtymisiä työvoiman ulkopuolelle sanktion saamisen jälkeen, usein vielä jopa voimakkaammin kuin työllisyyteen. Sanktioiden vaikutuksesta työttömyyden jälkeisen työsuhteen laatuun ei tiedetä tarpeeksi, mutta on viitteitä, että vaikutukset laatuun olisivat negatiivisia.

Sanktioiden ankaruudella saattaa myös olla merkitystä niiden vaikuttavuuteen (ankarammat vaikuttavampia), mutta aihe kaipaa lisää tutkimusta osakseen. On kuitenkin viitteitä siitä, että sanktioiden ankaruus vaikuttaa sanktioiden asettamisen yleisyyteen eli sanktioasteeseen. Eräissä maissa, kuten Ruotsissa ja Saksassa, virkailijat ovat voineet käyttää harkintaansa sanktioiden asettamisessa, jolloin niitä on asetettu vähemmän ja asettamisessa on voinut olla suurta vaihtelua eri työvoimatoimistojen välillä.

3.3.4 Työllistymisbonukset

Työttömien työnhakuaktiivisuuteen ja siten työllistymiseen on mahdollista vaikuttaa pehmein ja kovin keinoin. Sanktioiden ajatellaan olevan kova keino, kun taas erilaiset työllistymisrahat tai -bonukset ovat pehmeä keino. Ideana on, että työttömällä on mahdollisuus saada rahallinen kannustin, jos hän vastaanottaa työpaikan ja lisäksi täyttää tietyt ehdot. Usein ehdot liittyvät työllistymistä edeltäneen työttömyyden sekä solmitun työsuhteen kestoihin. Työllistymisbonukset voivat myös lisätä työnhakijan työn etsintää ja siten kompensoida haitallisia kannustinvaikutuksia. Työllistymisbonukset ovat kustannus, mutta nopeuttaessaan työllistymistä voivat myös johtaa työttömyysmenojen alentumiseen ja verotulojen lisääntymiseen.

Tutkimuksia työllistymisbonuksista ja niiden vaikutuksesta työllistymiseen on olemassa niukasti.⁴⁹ Suurin osa tehdyistä tutkimuksista on yhdysvaltalaisia kokeiluja 1980-luvulta. Näiden kokeilujen tulokset ovat ristiriitaisia (ks. esim. Wandner 2010, luku 10; Meyer 1995; Meyer 1996; Woodbury ja Spiegelmann 1987). Ainoastaan Illinoisin osavaltiossa vuonna 1984 suoritetun työllistymisbonuskokeilun vaikutukset olivat positiivisia ja tilastollisesti merkittäviä. Illinoisin kokeilussa työttömien oli mahdollista saada 500 dollarin arvoinen työllistymisbonus, mikäli he löysivät työpaikan 11 työttömyysviikon sisällä ja työsuhde kesti vähintään neljä kuukautta.⁵⁰ Tutkimustulosten perusteella koeryhmän työttömyysjaksot lyhenivät keskimäärin viikolla. Tosin bonusta saaneiden työttömien määrä koeryhmässä oli varsin pieni ja bonus jätettiin myös usein hakematta, vaikka saannin edellytykset olisivatkin täyttyneet (Woodbury ja Spiegelmann 1987). Kolmen muun yhdysvaltalaisen

49 Yhdysvalloissa on kokeiltu työllistämisenbonusta (\$500), jossa rahallinen kannustin maksettiin työttömän työllistävälle yritykselle mikäli työpaikka löytyi 11 viikon sisällä ja työsuhde kesti vähintään neljä kuukautta. Vaikutukset olivat positiivisia ja merkittäviä vain valkoihoisille naisille, joilla työttömyysjaksot lyhenivät keskimäärin viikolla. (Woodbury ja Spiegelmann 1987.)

50 Rahallinen kannustin vastasi nelinkertaisesti keskimääräistä viikottaista työttömyysetuutta. (Meyer 1995.)

kokeilun – New Jersey (1985-1987), Pennsylvanian (1988-1989) ja Washingtonin (1988) – työllisyysvaikutukset eivät olleet yhtä merkittäviä.⁵¹

Kaiken kaikkiaan Yhdysvalloissa suoritettujen kokeilujen perusteella ei voida päätellä työllistymisbonuksen toimivuutta työllistymisen kannustimena.⁵² Meyer (1995, 1996) huomauttaa myös, että vaikka bonusohjelmat voisivat nopeuttaa työttömien työllistymistä, niin samalla työttömyysetuuden piiriin hakeutuminen voi lisääntyä. Jos bonuksilla tavoitellaan työttömien nopeaa työllistymistä ja ne sidotaan työttömyyden alkupäähän, niin ne henkilöt, jotka eivät tällä hetkellä hae etuutta lyhyen työttömyyden vuoksi (esim. työn alkamista odotellessa) voisivat niin jatkossa tehdä rahallisen kannustimen houkuttelemana.

Rekisteriaineistoihin perustuvia tutkimuksia työllistymisbonusten vaikutuksista on tiedossamme vain kaksi: Ahn (2018) sekä Van der Klaauw ja Van Ours (2013). Van der Klaauw ja Van Ours (2013) tarkastelivat sanktioita ja työllistymisbonusta ja niiden vaikutusta sosiaalietuutta saavien työttömien työllistymiseen Hollannin Rotterdamissa. Hallinnollinen rekisteriaineistonsa kattoi vuodet 1997-2002. Tutkimus kohdistui henkilöihin, jotka olivat saaneet sosiaalietuutta yli vuoden, ja bonukseen olivat oikeutettuja ne henkilöt, jotka löysivät töitä vähintään puoleksi vuodeksi. Työttömille voitiin myös asettaa sanktioita eli sosiaalietuuden määräaikaista leikkauksia. Tulosten mukaan sanktiot ovat työllistymisbonusta tehokkaampi kannustinmuoto (sosiaalietuutta saaville) pitkäaikaistyöttömille. Sanktiot lisäsivät työttömien työllistymistä huomattavasti enemmän kuin bonukset. Van der Klaauw ja Van Ours (2013) pohtivat, että bonusten heikko teho voi johtua muun muassa siitä, että ne kohdistuivat nimenomaan pitkäaikaistyöttömille tai siitä, että bonukset maksettiin useassa erässä pidemmän aikavälin aikana.⁵³

Koreassa työllistymisbonusjärjestelmää muutettiin vuonna 2010 siten, että 55-vuotiaat ja sitä vanhemmat työttömät olivat oikeutettuja suurempaan työllistymisbonukseen kuin alle 55-vuotiaat työttömät. Uudistuksessa alle 55-vuotiaiden bonus vastasi puolta jäljellä olevasta työttömyysetuudesta, kun taas yli 55-vuotiailla bonus oli kaksi kolmasosaa jäljellä olevasta työttömyysetuudesta. Ahn (2018) tutkimuksen mukaan tällä työllistymisbonuksen tason nousulla oli myönteinen vaikutus ikääntyneiden työttömien työllistymiseen.

51 Kokeiluissa työllistymisbonus ja sen saamisen edellytykset vaihtelivat. Esimerkiksi New Jerseyn osavaltiossa vuosina 1985-1987 tehdyssä kokeilussa työttömän oli mahdollista saada työllistymisbonus (täysimääräinen) mikäli hän löysi työpaikan 7 työttömyysviikon aikana ja työsuhde kesti vähintään 12 viikkoa. Työllistymisbonuksen määrä oli puolet jäljellä olevasta työttömyysetuudesta, mutta määrä laski 10 prosentilla joka kuluva viikko. Rahallinen kannustin vastasi täysimääräisenä kymmenkertaisesti keskimääräistä viikottaista työttömyysetuutta (maksettiin keskimäärin \$1644). (Meyer 1995.)

52 Myös Suomessa toteutettiin vuosina 2013-2015 työllistymisrahakokeilu, jossa kokeilun piirissä oleville pitkäaikaistyöttömille maksettiin työmarkkinatukea kuukauden verran vielä työllistymisen jälkeen. Valitettavasti kokeilua ei toteutettu niin, jotta sen vaikutuksia olisi voitu luotettavasti arvioida jälkepäin.

53 Van der Klaauw ja Van Ours (2013) argumentoivat, että tuloksia voi selittää myös se, että osa työttömistä voi arvostaa enemmän nykyhetkeä kuin tulevaisuutta ja sen tuomia tuottoja, jolloin he tekevät päätöksiä myös sen mukaisesti. Aihe vaatii kuitenkin lisää tutkimusta.

Työttömyyden kesto lyhenyi arviolta 0,7–1,8 viikolla. Lisäksi bonuksilla ei havaittu olevan negatiivisia vaikutuksia alkaneiden työsuhteiden kestoihin. Tämä kuvastaa sitä, että bonuksen nousulla ei ollut haitallista vaikutusta alkaneiden työsuhteiden laatuun. Tutkimuksen laskelmien mukaan työllistymisbonuksen hyödyt julkiselle taloudelle ylittävät sen kustannukset, joten työllistymisbonukset ovat varteenotettava keino työllisyyden lisäämiseksi kustannustehokkaasti.

Työllistymisbonuksiin kuten muihinkin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin saattaa liittyä myös substituutio- ja työnetsinnän ulkoisvaikutuksia, mutta tästä tiedetään toistaiseksi vähän (ks. alaluvut 2.1.1 ja 3.4.2). Davidson ja Woodbury (1993) osoittavat teoreettiseen etsintämalliin pohjautuvien laskelmien perusteella, että työttömyysturvan piirissä olevien työnhakijoiden työttömyyden kesto lyhenee arviolta 0,7 viikolla bonusohjelman käyttöönoton seurauksena. Samalla he kuitenkin osoittavat, että työllistymisbonuksiin liittyy myös substituutiovaikutuksia.⁵⁴ Nämä vaikutukset näyttäisivät olevan vähäisiä työttömyysturvan piirissä oleville työnhakijoille, jotka eivät täytä bonuksen saamisen edellytyksiä. Sen sijaan merkittävämpiä substituutiovaikutukset ovat työttömyysturvan ulkopuolella oleville työnhakijoille, joiden työttömyyden keston arvioidaan pidentyvän 0,2–0,4 viikolla bonusten käyttöönoton seurauksena. Heille substituutiovaikutukset myös todennäköisesti korostuvat taantuman aikana. Substituutiovaikutusten arvioidaan pienentävän bonusohjelman työllisyysvaikutuksia 30–60 prosentilla.

YHTEENVETO TYÖLLISTYMISBONUSTEN VAIKUTUKSISTA

Erilaiset työllistymisbonukset ovat pehmeä keino vaikuttaa työttömien työnhakuun ja siten mahdollisesti työllistymiseen. Tällaisten bonusten vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat olennaisesti toimen työllisyysvaikutuksista. Bonuksen maksaminen työttömille kasvattaa julkisia menoja, mutta työttömien nopeampi työllistyminen alentaa työttömyysmenoja ja lisää verotuloja. On kuitenkin myös mahdollista, että bonukset voivat lisätä työttömyysetuuden piiriin hakeutumista, mikä puolestaan kasvattaa julkisia menoja. Tutkimuksia työllistymisbonusten vaikutuksesta työttömien työllistymiseen on olemassa niukasti, eikä niiden perusteella voida sanoa, nopeuttavatko ne kustannustehokkaasti työttömien työllistymistä. Ne saattaisivat olla tehokkaita oikein kohdennettuina, mutta aihe vaatisi hyvin suunnitellun satunnaiskokeen toteuttamisen. Työllistymisbonuksiin, kuten muihinkin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin (ks. luku 2) saattaa liittyä myös substituutiovaikutuksia, mutta tästä tiedetään toistaiseksi vähän.

⁵⁴ Davidsonin ja Woodburyn (1993) mallissa työttömien on mahdollista saada työllistymisbonus (\$500), jos he löytävät töitä 11 työttömyysviikon sisällä. Tämä vastaa siis aiemmin mainittua Illinoisin kokeilun bonusohjelmaa. Mallissa bonusten olemassa olo lisää kaikkien työttömyysturvan piirissä olevien työnhakua, mutta johtaa parempaan työllisyyteen vain bonukseen oikeutettujen keskuudessa. Bonusten ulkopuolelle jäävien työttömyysturvan piirissä olevien työttömien työnhaku ei juuri muutu, mutta työllisyys laskee, koska työnhaun lisääntyminen lisää kilpailua työpaikoista. Työttömyysturvan ulkopuolella olevien työnhakijoiden, jotka eivät koskaan ole oikeutettuja bonukseen, työnhaku ja työllistyminen vähenevät.

3.4 Työllisyysvaikutukset kokonaistasolla ja muita vaikutuksia

Työttömyysturva voi yksilötasolla vaikuttaa työttömyysjaksojen pituuksien lisäksi myös alkavien työsuhteiden laatuun. Lisäksi työttömyysturvan vaikutukset ulottuvat yksilötasoa laajemmalle erilaisten ulkois- ja kokonaistasapainovaikutusten kautta. Osana sosiaaliturvaa työttömyysturva jakaa tuloa ihmisten välillä, mutta vakuutuksena myös eri työmarkkinatilojen, työllisyyden ja työttömyyden, välillä. Tässä alaluvussa tarkastelemme työsuhteiden laatua (3.4.1), työttömyysturvan kokonaisvaikutuksia työllisyyteen (3.4.2) sekä tulonjakovaikutuksia (3.4.3) ja vakuutushyötyä (3.4.4).

3.4.1 Työsuhteiden laatu

Työttömyysturvan kynnispalkkoja nostava vaikutus tekee työnhakijoista valikoivampia ja voi siten nostaa työllistymispalkkoja (Ehrenberg ja Oaxaca 1976). Työttömyysturva myös mahdollistaa kattavamman työnhaun: kun työnhakijat eivät ole pakotettuja ottamaan vastaan ensimmäistä vastaan tulevaa työpaikkaa, heillä on enemmän mahdollisuuksia löytää heidän taidoilleen sopiva työpaikka (Diamond 1981). Erityisesti työttömyysturvan loppumisen kynnyksellä kynnispalkat voivat laskea alas (Mortensen 1977, Burdett 1979), jolloin aloitetut työsuhteet voivat olla heikkolaatuisia. Siten mikäli työttömyysetuuksien likviditeetti-vaikutus on merkittävä, työttömyysturva voi parantaa työmarkkinoiden kohtaannon laatua ja nostaa tuottavuutta (Burdett 1979; Marimon ja Zilibotti 1999; Acemoglu ja Shimer 1999). Pidemmät työsuhteet puolestaan alentavat työttömyyttä, minkä voidaan ajatella kompensoivan työttömyysturvan työttömyyttä kasvattavia vaikutuksia.

Työttömyyden pitkittyminen voi toisaalta vaikeuttaa sopivan työpaikan löytämistä, jos se heikentää ammattitaitoa tai jos työnantajat syrjivät pitkään työttömänä olleita (Schmieder ym. 2016). Esimerkiksi Kroft ym. (2013) lähettivät hakemuksia satunnaistaen kuvitteellisen työnhakijan työttömyyden keston. Heidän mukaansa hakemuksien menestys laskee erityisesti ensimmäisen kahdeksan työttömyyskuukauden aikana. Pidemmät työttömyysjaksot voivat siis johtaa myös kohtaannon heikentymiseen. Teoreettisesti ei ole siis selvää laskeeko vai nostaako pidempi työttömyyskorvauksien enimmäiskeston työttömyyden päättävien työsuhteiden laatua (Nekoei ja Weber 2017).

Työsuhteen laatu on luonnollisesti vaikeasti mitattavissa. Tyypillisesti tutkimus on mitannut työsuhteen laatua siitä saatavalla palkalla, sen kestolla tai koko/osa-aikaisuudella. Myös uuden työsuhteen ja edellisen työsuhteen palkkojen välistä suhdetta on käytetty (esim. Card ym. 2007a). Esimerkiksi työttömyyden päättävien työsuhteiden kesto voi olla hankalasti tulkittavissa oleva mittari, mikäli lyhytkestoiset työsuhteet toimivat ponnahduslautana laadukkaampiin työsuhteisiin.

ETUUKSIEN TASO JA TYÖSUHTEIDEN LAATU

Empiiriset havainnot työttömyysetuusten tason vaikutuksesta työttömyyden jälkeisen työsuhteen laatuun eli palkkatasoon tai kestoon ovat vaihtelevia. Kyyrä ja Pesola (2017b) hyödyntävät kulmapistettä työttömyysturvan korvaussuhteen määräytymisessä Suomessa tutkiessaan työttömyysetuuden tason yhteyttä työllistymisen laatuun. Vaikutusta työttömyyden jälkeisen ensimmäisen työsuhteen kestoon he eivät havaitse, mutta vaikutus palkkoihin on negatiivinen. Rebollo-Sanz ja Rodríguez-Planas (2020) eivät havaitse työttömyysetuuden tason laskun Espanjassa laskevan työllistymispalkkoja. Työttömyysetuuden laskulla oli kuitenkin myönteisiä vaikutuksia, kuten työttömyyttä edeltävää ammattia vastaavaan työhön tai kokoaikaiseen työsuhteeseen työllistymisen todennäköisyyden kasvu. Yhdysvalloissa työttömyysetuusten tason ovat havainneet nostavan työllistymispalkkoja Ehrenberg ja Oaxaca (1976) sekä Addison ja Blackburn (2000). Centeno (2004) havaitsi työttömyysetuusten tason vaikuttavan positiivisesti alkavien työsuhteiden kestoon Yhdysvalloissa. Tatsiramos (2009), joka vertailee työttömyysetuusten saajia työttömiin, jotka eivät etuuksia saa, havaitsee positiivisen yhteyden etuuden saannin ja alkavan työsuhteen keston välillä erityisesti Saksassa, Ranskassa, Tanskassa, Iso-Britanniassa ja Espanjassa. Heikomman, mutta silti positiivisen yhteyden hän raportoi Kreikalle ja Italialle, kun taas Irlannissa yhteyttä ei ole. Myös Addison ja Blackburn (2000) vertailevat etuuksien saajia työttömiin, jotka eivät etuuksia saa ja havaitsevat positiivisen yhteyden palkkoihin.

Koska työttömyysturva vaikuttaa työsuhteiden laatuun lähinnä likviditeettivaikutuksen kautta, selkein testi etuuksien vaikutuksesta työsuhteiden laatuun on erorahan vaikutus. Card ym. (2007a) Itävallassa ja Basten ym. (2014) Norjassa eivät kuitenkaan havaitse erorahan parantavan työttömyyden päättävien työsuhteiden laatua.

ENIMMÄISKESTO JA TYÖSUHTEIDEN LAATU

Empiiriset havainnot myös työttömyysturvan enimmäiskeston vaikutuksesta työttömyyden jälkeisen työsuhteen laatuun eli palkkatasoon tai kestoon ovat vaihtelevia. Pienen, mutta positiivisen vaikutuksen palkkaan havaitsevat Nekoei ja Weber (2017) Itävallassa ja Fitzenberger ja Wilke (2010) Saksassa. Belzil (1995, 2001) havaitsee heikon positiivisen yhteyden alkavien työsuhteiden kestoon Kanadassa. Kyyrä ja Pesola (2017a) arvioivat jäljellä olevan päivärahakauden vaikutuksen työllistymispalkkoihin ja työttömyyden jälkeisten työsuhteiden kestoon olevan positiivinen: vaikutus palkkaan on hyvin pieni, mutta viikkoa pidempi jäljellä oleva päivärahakausi pidensi työttömyyden päättävän työsuhteen kestoa keskimäärin noin 0,15 viikkoa Suomessa. Yhteyttä työttömyysturvan enimmäiskeston ja alkavan työsuhteen laadun välillä eivät havainneet esimerkiksi Johnston ja Mas (2018) Yhdysvalloissa, Van Ours ja Vodopivec (2008) Sloveniassa, Le Barbanchon (2016a) Ranskassa, Degen ja Lalive (2013) Sveitsissä, eikä Lalive (2007) Itävallassa. Negatiivisen vaikutuksen palkkaan havaitsevat Schmieder ym. (2012, 2016) Saksassa, ja negatiivisen vaikutuksen työttömyyden päättävän työsuhteen kestoon havaitsee Kohara (2013) Japanissa.

Eri suuruiset ja erimerkkiset arvioidut vaikutukset voivat selittyä sillä, että työttömyyden pitkittymisellä voi olla sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia työllistymiseen ja nämä vaikutukset voivat korostua eri tavalla eri ympäristöissä (Nekoei ja Weber 2017). Siten vaikutus työsuhteen päättävien työsuhteiden laatuun voi rippua siitä, kuinka paljon työttömyysturvan enimmäiskeston pidentäminen pidentää työttömyysjaksojen pituuksia. Nekoei ja Weber (2017) tekevät pienimuotoisen meta-analyysin ja osoittavat, että mitä suuremman vaikutuksen tutkimus on arvioinut työttömyyden pituuteen, sitä pienempi on arvio vaikutuksesta alkavan työsuhteen palkkaan. Gaure ym. (2008) arvioivat norjalaisella aineistolla 1990-luvulta, että ensimmäisen kuuden työttömyyskuukauden aikana työllistymispalkat kasvavat työttömyyden keston myötä, mutta työllistymisen todennäköisyys laskee voimakkaasti. Yli vuoden työttömyyden jälkeen myös työllistymispalkat alkavat laskea.

Caliendo ym. (2012) alleviivaavat työttömyysturvan loppumisen vaikutusta: heidän mukaansa työsuhteet, jotka on aloitettu lähellä työttömyysturvan keston loppumista tai sen jälkeen ovat lyhytkestoisempia ja matalapalkkaisempia verrattuna työsuhteisiin, jotka aloitetaan, kun työttömyysturvaa on vielä jäljellä. Myös Kohara (2013) Japanissa, Belzil (2001) Kanadassa ja Centeno (2004) Yhdysvalloissa havaitsivat juuri ennen työttömyysturvan loppumista aloitettujen työsuhteiden olevan epävakaita kuin aikaisemmin aloitetut työsuhteet. Nekoei ja Weber (2017) raportoivat työttömyysturvan keston pidentämisen nostavan työllistymispalkkoja erityisesti työsuhteissa, jotka alkavat muutosta edeltävän työttömyysturvan loppumisen aikoihin.

Kyyrä ja Pesola (2017a) arvioivat jäljellä olevan päivärahauden vaikutusta myös erilaisissa demografisissa ryhmissä. Erityisesti myös iäkkäät ja yksityisellä sektorilla työskennelleet työttömät näyttävät hyötynvän pidemmästä päivärahaudesta laadukkaampien työsuhteiden muodossa.

YHTEEENVETO VAIKUTUKSESTA TYÖSUHTEIDEN LAATUUN

Tutkimusnäyttö työttömyysturvan ja työmarkkinoiden kohtaannon laadun välisestä yhteydestä ei tuota selkeää johtopäätöstä. Tatsiramos ja Van Ours (2014) arvioivat katsauksessaan, että työttömyysetuuksilla voisi olla pieni positiivinen vaikutus työsuhteiden laatuun, mutta että tutkimusnäyttö olisi edelleen epäselvä. Eroraha, joka voi vaikuttaa työttömyyden pituuteen ainoastaan likviditeettivaikutuksena ei näytä tutkimuksen valossa parantavan työttömyyden päättävien työsuhteiden laatua. Erityisesti kuitenkin etuuden loppumisen kynnyksellä alkaneet työsuhteet ovat heikkolaatuisempia kuin työttömyysjakson aikaisemmassa vaiheessa aloitetut työsuhteet. Työttömyysturvan enimmäiskeston vaikutus työttömyyden päättävien työsuhteiden laatuun voi rippua työttömyysturvan enimmäiskeston vaikutuksesta työttömyyden keston. Jos työttömyysjaksot pitenevät huomattavasti, pitkittyneen työttömyyden negatiiviset vaikutukset laskevat uusien työsuhteiden laatua.

Tuorein kotimainen tutkimus viittaisi siihen, että työttömyyskorvausten tasolla ei olisi vaikutusta, tai että vaikutus olisi jopa negatiivinen (Kyyrä ja Pesola 2017b), mutta että työttömyysturvan keston yhteys työttömyyden jälkeisten ensimmäisten työsuhteiden laatuun, erityisesti työsuhteiden pituuteen, olisi positiivinen (Kyyrä ja Pesola 2017a). Mielenkiintoisesti kuitenkin Kyyrä ja Pesola (2017a), jotka arvioivat jäljellä olevan päiväraha-kauden pituuden vaikuttavan palkkoihin myönteisesti, arvioivat myös jäljellä olevan päiväraha-kauden vaikutuksen työttömyyden keston olevan pienempi kuin tutkimukset keskimäärin (ks. alaluku 3.2.2). Lisäksi Kyyrä ja Pesola (2017b), jotka arvioivat korvausten tason vaikuttavan negatiivisesti palkkoihin, arvioivat myös hiukan suuremman työttömyyden keston jouston kuin tutkimukset keskimäärin (ks. alaluku 3.2.1). Nämä havainnot eivät siten ole välttämättä ristiriitaisia, mikäli työttömyysturvan vaikutukset työsuhteiden laatuun ovat myönteisimpiä silloin, kun työttömyysturva vaikuttaa vain vähän työttömyysjaksojen pituuteen (ks. Nekoei ja Weber 2017).

3.4.2 Kokonaisvaikutukset

Muutokset yksilöiden työnetsintäkäyttäytymisessä ei ole ainoa kanava, jolla työttömyysturva vaikuttaa työmarkkinoihin. Työmarkkinoiden kokonaistasapainoa käsittelevä etsintäteoreettinen kirjallisuus on tunnistanut kaksi tapaa, jolla työttömyysturva vaikuttaa työllisyyteen yksilöiden käytösmuutosten lisäksi: työnetsinnän ulkoisvaikutukset ja työttömyysturvan vaikutukset työvoiman kysyntään.⁵⁵ Lisäksi koko talouden tasapainoa tarkasteleva kirjallisuus ottaa huomioon työttömien roolin hyödykemarkkinoilla: työttömyysturva voi nostaa tavaroiden ja palveluiden kokonaiskysyntää, mikä voi edesauttaa uusien työpaikkojen syntymistä ja siten lisätä työllisyyttä.⁵⁶ Siten työttömyysturvan kokonaisvaikutukset voivat poiketa estimoitujen yksilövaikutusten summasta. Riippuen työnetsinnän ulkoisvaikutusten sekä työ- ja hyödykemarkkinoiden kysyntävaikutusten suhteellisesta voimakkuudesta yksilövaikutukset voivat joko ali- tai yliarvioida kokonaisvaikutuksia työttömyyteen (Landais ym. 2018).

Kirjallisuus työttömyysturvan kokonaisvaikutuksista ei ole yhtä laaja kuin kirjallisuus yksilövaikutuksista, ja tulokset ovat edelleen vaihtelevia ja kiisteltäviä.⁵⁷ Niukka kirjallisuus on tarkastellut myös vain työttömyysturvan enimmäiskeston muutoksen vaikutuksia jättäen työttömyysturvan tason vaikutukset vähemmälle huomiolle. Ongelmana aggregaattitason

55 Teoreettisesti työmarkkinoiden kokonaistasapainoa tarkastellaan tyypillisesti niin kutsutuilla Diamond-Mortensen-Pissarides-malleilla (Diamond, 1981, 1982a, 1982b; Mortensen 1982a, 1982b; Pissarides 1984, 1985). Katsauksia näihin malleihin tarjoavat Mortensen ja Pissarides (1999), Pissarides (2000) ja Rogerson ja Shimer (2011).

56 Michailat ja Saez (2019) mallintavat julkisten hankintojen ja julkisen palvelujen tarjoamisen työllisyysvaikutuksia. Muutoin valtion kulutuksen vaikutuksia käsittelevä kirjallisuus ei ole juurikaan tarkastellut vaikutuksia työllisyyteen. Valtion kulutuksen ja kansantulon välisestä yhteydestä katso esim. Ramey (2019) ja Gechert ym. (2016).

57 Keskittyessämme mikroekonometrisia menetelmiä hyödyntävään kirjallisuuteen rajaamme rakenteellisia kokonaistasapainomalleja simuloivan kirjallisuuden tämän katsauksen ulkopuolelle (ks. esim. Van den Berg 1999, Eckstein ja Van den Berg 2007).

muuttujia tutkiessa myös on, että mekanismit jäävät epäselviksi. Vaikka tiedettäisiin yhteys työttömyysturvan ja työttömyysasteen välillä, ei ole ollenkaan selvää, mikä tätä yhteyttä ajaa. Lisäksi aggregaattitasolla otoskoot ovat pienempiä ja vaikutusten identifikaatio ei tyypillisesti ole yhtä vakuuttavaa kuin yksilöaineistoja käyttävissä tutkimuksissa. Työttömyysturvan enimmäiskeston pidennykset tyypillisesti myös ajoittuvat laskusuhdanteisiin, jolloin niiden vaikutuksia on vaikea erotella laskusuhdanteen vaikutuksesta.

Työttömyysturvan kokonaisvaikutuksia on arvioitu käyttämällä vastemuuttujana yksittäisten työnhakijoiden työllistymisen sijaan koko työmarkkina-alueen työttömyys- tai työllisyysastetta. Pääosin työttömyysturvan enimmäiskeston pidennyksiä vuoden 2007-2009 taantuman aikana Yhdysvalloissa tutkinut kirjallisuus ei ole yksimielinen.⁵⁸ Boone ym. (2016) eivät havaitse nollasta poikkeavaa vaikutusta ja Chodorow-Reich ym. (2019) arvioivat vain pienen, korkeintaan noin 0,3 prosenttiyksikön positiivisen vaikutuksen. Hagedorn ym. (2019) sen sijaan arvioivat työttömyysturvan enimmäiskeston pidennyksien kasvattaneen työttömyysastetta merkittävästi. Johnston ja Mas (2018) toteavat arvioitujen yksilövaikutusten skaalaamisen tuottavan likimäärin todellisen muutoksen työttömyysasteessa viitaten kokonaisvaikutusten poissaoloon tai ulkoisvaikutusten summautuvan nolnaan Misourissa Yhdysvalloissa.

VAIKUTUKSET TYÖVOIMAN KYSYNNÄN KAUTTA

Työttömyysturva voi vaikuttaa työvoiman tarjonnan lisäksi myös työvoiman kysyntään. Työttömyysturvan keston pidentäminen tai sen tason nostaminen nostavat työn vastaanottamisen vaihtoehtoiskustannuksia, mikä voi nostaa kynnyspalkkoja, parantaa työttömien asemaa palkkaneuvotteluissa ja luoda siten painetta palkkojen nousulle. Työnantajille tämä voi tehdä työpaikkojen luomisen vähemmän kannattavaksi alentuneiden tuottojen vuoksi. Alhaisempi vapaiden työpaikkojen määrä puolestaan vähentää työttömien työllistymisen todennäköisyyttä ja siten laskenut työn kysyntä tarkoittaa myös alhaisempaa työllisyyttä (Mortensen ja Pissarides 1994). Työttömyysturva voi siis nostaa kokonaisyöttömyyttä vähentämällä työvoiman kysyntää ja siten työttömyysturvan yksilötasolla estimoidut vaikutukset työllisyyteen voivat (itseisarvoltaan) aliarvioida kokonaisvaikutuksia (Landais ym. 2018).

Hagedorn ym. (2019) pyrkivät arvioimaan kuinka työttömyysturvan enimmäiskeston pidennys vaikuttaa työttömyysasteen lisäksi vapaiden työpaikkojen määrään ja palkkoihin. He vertailevat Yhdysvalloissa vierekkäisiä piirikuntia, jotka ovat kuitenkin eri osavaltioissa ja siten eroavat tarjotun työttömyysturvan enimmäiskestoiltaan vuoden 2007

⁵⁸ Vuoden 2007-2008 finanssikriisistä alkaneen taantuman aikana työttömyysturvan ensimmäiskesto Yhdysvalloissa nousi tyypillisestä noin 26 viikosta jopa 99 viikkoon. Enimmäiskeston muutokset olivat erilaisia määrältään ja ajoitukseltaan eri osavaltioissa mahdollistaen työttömyys- tai työllisyysasteiden vertailun eri osavaltioissa, joissa ensimmäiskesto muuttui eri tavalla.

finanssikriisin käynnistäneen taantumana aikana. Hagedorn ym. (2019) osoittavat, että työttömyysturvan keston pidentäminen nostaa tasapainopalkkoja ja siten vähentää työpaikkoja ja työllisyyttä sekä nostaa työttömyyttä. Tulosten mukaan esimerkiksi vuonna 2011 työttömyys Yhdysvalloissa olisi ollut 2,15 prosenttiyksikköä alhaisempi, jos työttömyysturvan enimmäiskesto ei olisi nostettu. Vastaavasti työllisyys olisi ollut 2 prosenttiyksikköä korkeampi.

Marinescu (2017) hyödyntää aineistoa internet-työnvälityspalvelussa ilmoitetuista työpaikoista ja niihin palvelussa suunnatuista hakemuksista tarkastellessaan, kuinka hakemusten ja ilmoitettujen työpaikkojen määrät reagoivat työttömyysturvan enimmäiskeston pidentämyksiin finanssikriisin jälkeen Yhdysvalloissa. Hagedornin ym. (2019) tutkimuksesta poiketen Marinescun (2017) tulosten mukaan työttömyysturvan enimmäiskeston muutokset eivät kuitenkaan vaikuttaneet työnvälityspalveluun ilmoitettujen avoimien työpaikkojen määrään, ei edes rajoittaessa tarkasteluja Hagedornin ym. (2019) tavoin eri osavaltioissa sijaitseviin, mutta vierekkäisiin piirikuntiin. Marinescu (2017) huomauttaa, että vaikutusten arviointi vertailemalla vierekkäisiä piirikuntia on kyseenalaista, sillä näiden piirikuntien työmarkkinat riippuvat toisistaan: työttömyysturvan muutokset yhdessä piirikunnassa vaikuttavat myös viereisen piirikunnan työmarkkinoihin. Esimerkiksi työnetsinnän piirikuntien rajojen yli ulottuvien ulkoisvaikutusten huomiotta jättäminen voi johtaa työttömyysturvan vaikutusten yliarviointiin. Dieterle ym. (2020) tutkivatkin tarkemmin eri osavaltioissa sijaitsevien vierekkäisten piirikuntien työntekijävirtoja ja raportoivat todisteita tällaisista rajojen yli ulottuvista ulkoisvaikutuksista. Dieterle ym. (2020) argumentoivat myös, että Hagedornin ym. (2019) vertailemat vierekkäiset piirikunnat ovat liian suuria alueita siinä mielessä, että työllisyyttä on myös niin kaukana osavaltion rajasta, että vierekkäisten piirikuntien ei voida olettaa olevan vertailukelpoisia maantieteellisin argumentein. He siten arvioivat, että Hagedornin ym. (2019) menetelmä yliarvioi kokonaisvaikutuksia.

VAIKUTUKSET HYÖDYKKEIDEN KYSYNNÄN KAUTTA

Korkea työttömyys voidaan nähdä kysynnän puutteena kulutus- ja tuotantohyödykemarkkinoilla (Keynes 1936). Työttömyysturvan muutoksilla on suoria vaikutuksia likviditeetti-rajoitteisten työttömien kulutukseen. Landais ja Spinnewijn (2019) esimerkiksi osoittavat, että rajakulutusalltius, eli se, kuinka paljon kulutus lisääntyy tulojen kasvaessa, on noin 25 prosenttia korkeampi henkilön ollessa työttömänä kuin työllisenä. Siten työttömyysturvan muutokset voivat vaikuttaa kokonaiskysyntään hyödykemarkkinoilla ja siten lisätä kysyntää myös työmarkkinoilla nostamalla työllisyyssastetta. Työttömyysturvan yksilötasolla estimoidut vaikutukset työllisyyteen voivat siten (itseisarvoltaan) yliarvioida kokonaisvaikutuksia.

Suoraa näyttöä työttömyysturvan hyödykkeiden kysynnän kautta toimivista työllisyysvaikutuksista ei ole. Boone ym. (2016) kuitenkin tulkitsevat tuloksiaan hyödykkeiden kokonaiskysyntävaikutusten kautta. He arvioivat, että työttömyysturvan enimmäiskestojen

pidennykset Yhdysvalloissa eivät juuri vaikuttaneet työllisyysasteeseen. Näiden samojen työttömyysturvan muutosten on kuitenkin todettu pidentävän yksittäisten työttömien työllistymisen todennäköisyyttä. Tarkastelu yksilötasolla siis yliarvioi työttömyysturvan negatiivista vaikutusta työllisyyteen. Boone ym. (2016) olettavat eron johtuvan kokonaiskysyntävaikutuksista hyödykemarkkinoilla ja arvioivat, että yksilö- ja kokonaistason vaikutusten ero voi selittyä, mikäli yksi työttömyysturvaan käytetty dollari nostaa talouden kokonaistuloja yhdellä dollarilla.

TYÖNETSINNÄN ULKOISVAIKUTUKSET

Mikäli vapaiden työpaikkojen määrä ei juuri riipu työnetsinnän aktiivisuudesta tai aktiivisten työnhakijoiden määrästä ja alittaa työnhakijoiden määrän, työnhakijat kilpailevat vapaista työpaikoista.⁵⁹ Tällöin työnetsinnällä on negatiivisia ulkoisvaikutuksia työttömien joukossa: yhden työttömän aktiivisempi työnetsintä vähentää muiden työttömien työllistymisen todennäköisyyttä (Michaillat 2012). Tällöin mikäli työttömyysturva vähentää työttömyysetuuksiin oikeutettujen työnetsintää, työnetsinnän tehokkuus voi kasvaa ja erityisesti työttömyysturvan ulkopuolella olevien työllistymisen todennäköisyys kasvaa.⁶⁰ Työttömyysturvan yksilötasolla estimoidut vaikutukset työllisyyteen voivat siten (itseisarvoltaan) yliarvioida kokonaisvaikutuksia (Landais ym. 2018).

Näyttöä työnetsinnän ulkoisvaikutusten olemassaolosta on saatu tarkastelemalla, kuinka työllistymisen todennäköisyys muuttuu työttömyysturvan muuttuessa niiden työnhakijoiden joukossa, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyyskorvauksiin.⁶¹ Levine (1993) raportoi korvaussuhteiden korotuksen ja Valletta (2014) (Lalive ym. 2015 ja Zweimüller 2018) työttömyysturvan enimmäiskeston pidennyksen lyhentävän työttömyyskorvausten ulkopuolella olevien työnhakijoiden työttömyysjaksoja Yhdysvalloissa (Itävallassa). Lalive ym. (2015) tarkastelevat myös työllistymispalkkoja, mutta eivät havaitse vaikutusta viitaten siihen, että vaikutukset työvoiman kysyntään olisivat vähäiset. Tosin palkkojen sopeutuminen voi kestää pidempään kuin työnetsinnän ulkoisvaikutusten vaikutukset, joten on mahdollista, että nämä erisuuntaiset ulkoisvaikutukset toimitivat eri aikajäniteillä. Työnetsinnän negatiiviset ulkoisvaikutukset voivat siis aiheuttaa liiallista työnetsintää, joten

59 DMP-malleissa (ks. esim. Pissarides 2000) työnetsintäaktiivisuuden tai työnetsijöiden määrän kasvaminen laskee avoimien työpaikkojen täyttämisen kustannuksia ja siten kasvattaa työvoiman kysyntää. Esimerkiksi yrityksen tuottamien hyödykkeiden kysyntä voi myös rajoittaa yrityksen työvoiman kysyntää, jolloin pelkkä rekrytointikustannusten lasku ei lisää työvoiman kysyntää.

60 Vertaa aktiivisen työvoimapolitiikan substituutiovaikutuksiin alaluvussa 2.1.1.

61 Työttömyysturvan anteliaisuus voi olla työllistymisen kannuste heille, jotka eivät täytä työssäoloehtoa tai heille, jotka ovat käyttäneet (lähes) kaikki etuuspäivänsä, sillä työllistymisen ja siten etuuden piiriin pääseminen mahdollistaa työttömyysetuuksien saamisen tulevaisuudessa, mikäli he joutuvat työttömiksi uudelleen (Mortensen 1977). Etuuden piiriin pääsemisen mahdollisuus voi siten luoda kannustinvaikutuksia, jotka lisäävät työttömyysturvan ulkopuolella olevien työllistymisen todennäköisyyttä. Työnhakijoiden etsintäkäyttäytymistä ei tyypillisesti havaita, joten näitä etuuden piiriin pääsyn kannustimien (engl. entitlement effect) vaikutuksia ei usein pystytä erottamaan työnetsinnän ulkoisvaikutuksista.

ulkoisvaikutusten huomioimatta jättäminen yliarvioi työttömyysturvan haitallisia vaikutuksia työllisyyteen. Lalive ym. (2015) arvioivat tämän yliarvion olevan noin 21 prosenttia.

Aiemmin mainitussa tutkimuksessa Marinescu (2017) raportoi, että työttömyysturvan enimmäiskeston pidennys vähensi hakemusten määrää. Vaikka Marinescu (2017) ei tutki vaikutuksia työllistymiseen, hänen tuloksensa tukevat mekanismia, joka luo työnetsinnän ulkoisvaikutuksia. Hän ei myöskään havaitse vaikutuksia ilmoitettujen avoimien työpaikkojen määrään. Siten hänen tuloksensa antavat viitteitä siitä, että työnetsinnän ulkoisvaikutukset olisivat olleet merkittävämmät kuin vaikutukset työn kysyntään. Marinescu (2017) arvioi yksin yksilövaikutusten huomioimisen yliarvioivan kokonaisvaikutuksia noin 39 prosentilla.

VAIKUTUSTEN SUHDANNERIIPPUVAISUUS

Työnetsinnän ulkoisvaikutukset voivat olla erityisen voimakkaita silloin, kun vapaita työpaikkoja on vähän. Erityisesti vapaiden työpaikkojen määrä ei juurikaan riipu työnetsinnän aktiivisuudesta tai aktiivisten työnhakijoiden määrästä talouden laskusuhdanteiden aikana (Landais ym. 2018). Yhdysvalloissa Landais ym. (2018) arvioivat empiirisesti tämän johtavan anteliaampaan optimaaliseen työttömyysturvaan lasku- kuin noususuhdanteiden aikana.

Myös yksilötasolla haitallisten kannustinvaikutusten suuruus voi olla pienempi lasku- kuin noususuhdanteissa (Andersen ja Svarer 2010, 2011). Kroft ja Notowidigio (2016) vertailevat osavaltioita Yhdysvalloissa ja arvioivat, että moraalikatovaikutuksen osuus pienenee ja vastaavasti likviditeettivaikutuksen osuus työttömyysturvan työllisyysvaikutuksista kasvaa työttömyysasteen kasvaessa. Schmieder ym. (2012) puolestaan hyödyntävät enimmäiskeston iästä riippuvaa, mutta suhdanteista riippumatonta epäjatkuvuutta Saksassa arvioidessaan työttömyysturvan enimmäiskeston vaikutuksia kahden vuosikymmenen ajan. Heidän mukaansa työttömyysturvan haitalliset kannustinvaikutukset ovat selkeästi heikompia lasku- kuin noususuhdanteen aikana. Kroft ja Notowidigio (2016) arvioivat myös enimmäiskeston muutosten vaikutuksen (moraalikato- ja likviditeettivaikutusten summan) työttömyysjaksojen pituuksiin olevan sitä pienempi, mitä korkeampi työttömyys on. Schmieder ym. (2012) mukaan talouden suhdanteen vaikutus työttömyysjaksojen pituuksiin on pieni.

Myös työttömyysturvan hyödykemerkkinoiden kautta toimivat kulutuskysynnän luomat työllisyysvaikutukset voivat korostua laskusuhdanteiden aikana. Työttömyyden kasvaessa laskusuhdanteen aikana myös työttömyysturvamenukasvat. Siten työttömyysturva toimii myös niin kutsuttuna automaattisena vakauttajana lisäten työttömien kulutusmahdollisuuksia ja siten kulutuskysyntää laskusuhdanteiden aikana (Maggio ja Kermani 2016; Rejda 1966).

Suhdanneriippuvainen työttömyysturva on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Yhdysvalloissa osavaltioiden on pidennettävä työttömyysturvansa enimmäiskesto vähintään 13, mutta enintään 20 viikkoa osavaltion työttömyyden ylittäessä määrätyn kynnyksen. Kanadassa suhdanneriippuvaisuus on täysin automaattinen: alueellisen työttömyysasteen ylittäessä määrätyn kynnyksen työttömyysturvan ehdot, taso ja enimmäiskesto muuttuvat ennalta määrätyllä tavalla (Andersen 2014).

YHTEENVETO KOKONAISVAIKUTUKSISTA

Tämänhetkisen tutkimuksen valossa työttömyysturvan kokonaisvaikutukset työllisyyteen vaikuttaisivat olevan yksilövaikutusten summaa pienempiä. Työttömyysturvan kokonaiskysyntävaikutukset hyödykemarkkinoiden kautta tai työnetsinnän ulkoisvaikutukset näyttävät olevan suurempia kuin vaikutukset työn kysyntään. Siten yksilötason aineistolla arvioidut työttömyysturvan työllisyysvaikutukset (itseisarvoltaan) yliarvioisivat kokonaisyöllisyysvaikutuksia. Kokonaisvaikutusten on arvioitu olevan muun muassa 0 prosenttia (Johnston ja Mas 2018), viidenneksen (Lalive ym. 2015), reilun kolmasosan (Marinescu 2017) ja 100 prosenttia (Boone ym. 2016) yksilötason vaikutuksia pienempiä. Kokonaisvaikutukset ovat siis samansuuntaisia kuin yksilötasolla arvioidut vaikutukset, joten anteliaampi työttömyysturva näyttää nostavan työttömyyttä myös kokonaistasolla.

Työttömyysturvan työllisyysvaikutukset voivat riippua myös talouden suhdanteesta. Eriyisesti työnetsinnän ulkoisvaikutukset ovat voimakkaampia laskusuhdanteiden aikana tehden kokonaisvaikutukset pienemmäksi lasku- kuin noususuhdanteen aikana. Myös yksilötasolla haitalliset kannustinvaikutukset ovat heikompia lasku- kuin noususuhdanteiden aikana. Tämä mahdollisesti heijastuu myös pienempiin yksilötason työllisyysvaikutuksiin. Hyödykemarkkinoilla työttömyysturva toimii myös niin kutsuttuna automaattisena vaikuttajana lisäten kuluttajien kulutusmahdollisuuksia ja siten kysyntää.

3.4.3 Tulonjakovaikutukset

Muutoksilla työvoimapolitiikassa, erityisesti etuuksien tasossa, kestossa ja ehdoissa, on luonnollisesti suoria vaikutuksia tulonjakoon. Lähtökohdiltaan työttömyysturva, kuten muukin sosiaaliturva, uudelleenjakaa tuloa. Vähätuloiset ovat usein suurituloisia alttiimpia työttömyysriskille ja suurituloiset tyypillisesti maksavat suurimmat kontribuutiot. Usein työttömyysturva on myös anteliaan heille, joiden työmarkkinariskit ovat suurimmat, kuten iäkkäille. Lisäksi korvaussuhteen riippuminen tuloista ja työttömyysetuuksien mahdolliset ala- ja ylärajat voivat tehdä työttömyysturvasta progressiivisen siinä mielessä, että korvaussuhde on korkeampi matala- kuin suurituloisille.⁶²

62 Suomen osalta korvaussuhteen progressiosta katso esim. Kyyrä ym. (2017a) Kuvio 3 tai Kotamäki ym. (2017) Kuvio 1.

Työttömyysturvan tulonjakovaikutuksia ei ole arvioitu lopputulemien havaitsemiseen perustuvilla jälkikäteinä vaikutusarviointeina. Sen sijaan yleistävä menetelmä lainsäädännön tulonjakovaikutusten arviointiin ovat mikrosimulointimenetelmät (esim. Bargain 2012; De Agostini ym. 2014). Tällaista menetelmää ovat käyttäneet politiikkamuutosten tulonjakovaikutusten arviointiin Suomessa Kärkkäinen ja Tervola (2018) ja Kotamäki ym. (2017). Erityisesti nämä tutkimukset ovat painottaneet, että työttömyysturvan tulonjakovaikutusten kokonaisarviointi ottaa huomioon myös politiikkamuutoksista koituvat työllisyysvaikutukset. On kuitenkin huomattava, että työllisyysvaikutukset mikrosimulointitutkimuksissa perustuvat aikaisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella muodostettuihin oletuksiin joustoista eivätkä todellisiin vaikutuksiin. Nämä vaikutukset – ja siten arviointien tulokset – voivat riippua esimerkiksi taloudellisesta tilanteesta ja työvoiman kysynnästä. Lisäksi yksilötasolla arvioidut työllisyysvaikutukset voivat yliarvioida kokonaistyöllisyysvaikutuksia (ks. alaluku 3.4.2).

Kärkkäinen ja Tervola (2018) arvioivat vuosien 2015–2018 talouspolitiikan vaikutuksia tuloeroihin. Yksi tämän aikajakson muutos talouspolitiikassa oli työttömyyspäivärahauden lyhentäminen 100 päivällä. He arvioivat talouspolitiikkaa kokonaisvaltaisesti summaten talouspolitiikan muutokset työllistymisveroasteen muutoksena erottelematta esimerkiksi juuri työvoimapolitiikan vaikutuksia. Heidän pääviestinsä on kuitenkin, että vaikka vuosien 2015–2018 talouspolitiikan suorien vaikutusten arviointiin hiukan kasvattavan tuloeroja, työllisyysvaikutukset tasoittivat tätä vaikutusta siten, että kokonaisuudessaan tuloerot eivät olisi toteutetun talouspolitiikan vuoksi juuri kasvaneet. Vaikutus pienituloisuusasteeseen arviointiin voimakkaammaksi kuin vaikutus Gini-kertoimeen, mutta myös pieneksi.

Kotamäki ym. (2017) keskittyvät vuoden 2017 työttömyyspäivärahauden lyhentämisen mahdollisiin tulonjakovaikutuksiin. Heidän tuloksensa vastaavat Kärkkäisen ja Tervolan (2018) tuloksia: vaikka työttömyysturvan keston lyhentämisen suora vaikutus kasvattaisi tuloeroja, ottaessa oletetut työllisyysvaikutukset huomioon, tuloerot eivät juuri muuttuisi. Lisäksi pienituloisuusaste näyttää reagoineen Gini-kerrointa hiukan voimakkaammin.

On myös huomattava, että työttömyysturvan työllisyysvaikutuksia yksilötasolla tarkasteleva tutkimus tyypillisesti arvioi *keskimääräisiä* vaikutuksia. Tulokset eivät siis kerro siitä, kuinka vaikutukset jakautuvat työttömien kesken, eikä ole todennäköistä, että kannustimien parantaminen nostaisi tasaisesti kaikkien työttömien todennäköisyyttä työllistyä. Siten vaikka muutokset työttömyysturvassa johtaisivat suurempaan työllistymisen todennäköisyyteen osalla työttömistä, ne voivat laskea tuloja ja kulutusta niiden työttömien joukossa, joiden työllistymisen todennäköisyys ei muutoksen yhteydessä kasva. Anteliaaman työttömyysturvan onkin todettu vähentävän köyhyyttä (O'Campo ym. 2015; Renahy ym. 2018).

YHTEENVETO TULONJAKOVAIKUTUKSISTA

Suomalaiset mikrosimulointitutkimukset ovat arvioineet, että vaikka työttömyysturvan keston lyhentämisellä olisi suora tuloeroja kasvattava vaikutus, niin tuloerot eivät juuri muuttuisi otettaessa työllistymisvaikutukset huomioon. Vaikutus pienituloisuusasteeseen on suurempi, mutta arvioitu myös melko pieneksi. Anteliaampi työttömyysturvan on myös yhteydessä vähäisempään köyhyyteen työttömien joukossa. Työttömyysturvan tuloerovai- kutuksia tarkastelevaa tutkimusta on hyvin vähän, ja esitetyt tulokset perustuvat yksin- omaan simulointitutkimuksiin, jotka joutuvat tekemään vahvoja oletuksia. Kuten tyypilli- sesti aggregaattitason muuttujia tutkiessa, työttömyysturvan ja tuloerojen yhteyttä arvi- oivat tutkimus kärsii siitä, että työttömyysturvan kausaali vaikutuksia tuloeroihin on hyvin vaikea erotella kaikesta muusta, mikä voi tulonjakoon vaikuttaa.

3.4.4 Vakuutushyöty

Työttömyysturva on vakuutus.⁶³ Siten keskittyminen työllisyysvaikutuksia tutkivaan kirjal- lisuuteen antaa yksipuolisen kuvan työttömyysturvasta. Työttömyysturvan kokonaisval- taisempi analyysi ottaa huomioon myös turvasta koituvan vakuutushyödyn eli hyödyn, joka syntyy työttömyysturvan tasoittaessa kulutusta eri työmarkkinatilojen, työllisyyden ja työttömyyden, välillä.

Työttömyysturva luo vakuutushyötyä, jos työttömät eivät pysty ylläpitämään kulutustaan esimerkiksi säästöjen tai muun varallisuuden, kotituotannon, yksityisen vakuutuksen tai perheen avulla. Kulutuksen laskeminen työttömyyden alkaessa viittaisi siis siihen, että omatoiminen kulutuksen tasaaminen yli työmarkkinatilojen ei onnistu. Tällöin työttömyys- turva voi lisätä hyvinvointia. Haitallisten kannustinvaikutusten vuoksi työttömyysriskin täy- simääräinen vakuuttaminen ei kuitenkaan ole mielekäästä. Siten myös työttömyysturvaan oikeutettujen työttömien kulutuksen tulisi laskea työttömyyden alkaessa.

Optimaalista työttömyysturvaa käsittelevä kirjallisuus pyrkii arvioimaan sen kulutuksen laskun, joka tasapainottaa kulutuksen tasaamisen luoman hyvinvoinnin ja haitallisten kan- nustinvaikutusten luoman hyvinvointitappion (Baily 1977, 1978; Flemming 1978). Vakuu- tushyötyä käsittelevä kirjallisuus siis pyrkii vastaamaan kysymykseen, onko vakuutushyöty sopivan suuruinen verrattuna työttömyysturvan aiheuttamiin haitallisiin kannustinvaiku- tuksiin. Optimaalinen työttömyysturvan anteliaisuus liittyykin likviditeetti- ja moraalikato- vaikutusten (ks. alaluku 3.2.1) väliseen suhteeseen: Chetty (2008) osoittaa, että mitä suu- rempi on likviditeettivaikutusten osuus käyttäytymismuutoksista, sitä anteliaampi työttö- myysturvan tulisi olla.

63 Siitä, miksi yksityiset markkinat eivät pysty vakuuttamaan työttömyyttä, katso esim. Hendren (2017), Jones (1986) ja Chiu ja Karni (1998).

Gruber (1997) aloitti vakuutushyötyjä mittaavan kirjallisuuden tarkastelemalla, kuinka työpaikkansa menettävien ruuan kulutuksen lasku riippuu heidän saamistaan työttömyysetuuksista. Hän arvioi, että työttömyys aiheutti keskimäärin noin 7 prosentin laskun ruuan kulutuksessa, mutta että ilman työttömyysturvaa kulutuksen lasku olisi ollut noin 23 prosenttia. 2000-luvulla Yhdysvalloissa työttömien kulutusta arvioineet tutkimukset arvioivat kulutuksen laskevan 5-20 prosenttia työttömyyden alkaessa (Schmieder ja von Wachter 2016). Kolsrud ym. (2018) ja Landais ja Spinnewijn (2019) arvioivat kulutuksen putoavan 19 ja 13 prosenttia Ruotsissa. Espanjassa Campos ja Reggio (2019) arvioivat työttömien kulutusmenojen eli hintojen ja määrän tulon laskevan lähes 9 prosenttia, mutta he osoittavat kulutuksen laskun johtuvan sekä määrän että hintojen laskusta. Työttömät maksavat keskimäärin 1,5 prosenttia alhaisempia hintoja. Alhaisempien hintojen osuus koko kulutuksen laskusta työttömyyden seurauksena on noin kuudennes.

Chetty (2008), Schmieder ym. (2012) ja Kolsrud ym. (2018) kehittävät optimaalisen työttömyysturvan kirjallisuutta empiiriseen suuntaan luomalla malleja, joilla vakuutushyödyn ja kannustinvaikutusten tasapainoa voidaan arvioida aineistoista estimoitavissa olevien suureiden avulla. Chetty (2008) arvioi yhdysvaltalaisella aineistolla, että 6 kuukauden enimmäiskestolla noin 50 prosentin korvaussuhde olisi lähellä optimaalista. Kolsrud ym. (2018) arvioivat Ruotsin 2000-luvun alun työttömyysturvan, 80 prosentin korvaussuhteen ilman enimmäiskestoa, olleen sen haitallisiin kannustinvaikutuksiin verrattuna liian antelias. Zweimüller (2018) arvioi, että Itävallassa 1990-luvun vaihteessa tietyillä alueilla yli 50-vuotiaille myönnetyt yli 4-vuotiset etuusjaksot olivat liian anteliaita verrattuna niiden luomiin kannustinvaikutuksiin. Suomessa optimaalista työttömyysturvaa ei ole arvioitu empiirisesti.

Koska osittaistasapainomallit voivat yliarvioida työttömyysturvan kannustinvaikutusten haitallisuutta jättäessään työnetsinnän ulkoisvaikutukset huomiotta, ne myös aliarvioivat optimaalista vakuutushyötyä. Ulkoisvaikutusten huomioiminen siis nostaa työttömyysturvan optimaalista anteliaisuutta (Lalive ym. 2015; Landais ym. 2018). Koska likviditeettivaikutusten osuus työttömyysturvan työllisyysvaikutuksista vaihtelee talouden syklien mukaan, on optimaalinen työttömyysturva anteliaampi lasku- kuin nousukausien aikana (esim. Schmieder ym. 2012). Optimaalisen työttömyysturvan anteliaisuutta voi myös nostaa vaihtoehtoisten etuuksien, kuten työkyvyttömyysetuuksien saannin mahdollisuus (Lawson 2015).

YHTEENVETO VAKUUTUSHYÖDYSTÄ

Työttömyysturva tasaa kulutusta yli työllisyyden ja työttömyyden tavalla, johon työmarkkinoille osallistujilla ei olisi omatoimisesti mahdollisuuksia. Työttömyysturva siis luo vakuutushyötyä. Tehokas haitallisten kannustinvaikutusten ja vakuutushyödyn tasapaino riippuu työttömyysturvan työllisyysvaikutuksista ja erityisesti likviditeetti- ja moraalikatovaikutusten suhteesta. Siten työttömyysturvan optimaalinen anteliaisuus tason ja enimmäiskeston

suhteen on hyvin kontekstiriippuvainen. Esimerkiksi moraalikatovaikutusten osuus työttömyysturvan työllisyysvaikutuksista on pienempi lasku- kuin noususuhdanteiden aikana. Siten optimaalinen työttömyysturva tarjoaa enemmän turvaa lasku- kuin noususuhdanteiden aikana. Haitallisten kannustinvaikutusten vuoksi työttömyysriskin täysimääräinen vakuuttaminen ei kuitenkaan ole mielekästä ja siten myös optimaaliseen työttömyysturvaan oikeutettujen työttömien kulutuksen tulisi laskea työttömyyden alkaessa. Optimaalista työttömyysturvaa ei ole Suomessa arvioitu empiirisesti.

3.5 Yhteenveto

TYÖLLISYYSVAIKUTUKSET YKSILÖTASOLLA

Enimmäiskeston lyhennys ja etuuksien tason laskeminen molemmat lyhentävät työttömyysjaksojen pituuksia etuuksien saajien joukossa (3.2.1 ja 3.2.2). Työttömyysturvan vaikutus työttömyysjaksojen pituuksiin on todettu uskottavasti kausaalivaikutuksen eristävillä tutkimusasetelmilla ulkomaisten tutkimusten ohella myös Suomessa. Työttömyysturva vaikuttaa työttömyysjaksojen pituuksiin, koska työttömyysturva mahdollistaa valikoivamman työn vastaanottamisen, mutta myös koska se vähentää työn vastaanottamisen taloudellisia kannustimia. Yksilötason työllisyysvaikutukset vaikuttavat nykyisen tutkimuksen valossa keskimäärin jakautuvan tasaisesti likviditeetti- ja moraalikatovaikutusten kesken. Tutkimustietoa tarvitaan lisää siitä, ovatko enimmäiskeston vai tasoon kohdistuvat muutokset vaikuttavampia.

Työttömyysturvan mahdollistama valikoivuus työn vastaanottamisessa voi nostaa työttömyyden päättävien *työsuhteiden laatua*, mutta vain jos työttömyysturva ei pidennä työttömyysjaksojen kestoja liikaa (3.4.1). Lyhyellä työttömyysjaksolla kattavampi ja valikoivampi työnetsintä voi johtaa laadukkaampaan työntekijöiden ja työnantajien kohtaantoon, mutta työttömyyden pitkittyessä työllistymismahdollisuudet heikkenevät, ja siten myös alkavien työsuhteiden laatu heikkenee. Erityisesti etuuden loppumisen kynnyksellä alkaneet työsuhteet ovat heikkolaatuisempia kuin työttömyysjakson aikaisemmassa vaiheessa aloitetut työsuhteet. Yleisesti tulokset työttömyysturvan enimmäiskeston ja etuuksien tason vaikutuksesta työsuhteiden laatuun ovat kuitenkin vaihtelevia, eivätkä usein eroa nollasta.

Työttömyysetuuksien aikaprofiilia koskeva tutkimus ei anna yksiselitteistä kuvaa optimaalisen porrastuksen muodosta (3.2.3). Aleneva työttömyyskorvaus voi parantaa työllistymisen kannustimia, mutta toisaalta työttömyysturvan tarjoaminen pitkään työttömänä olleille voi olla kustannustehokkaampaa kuin lyhyen aikaa työttömänä olleille. Siten aleneva porrastus voi johtaa nopeampaan työllistymiseen, mutta ei välttämättä allokoisi etuuksia tehokkaasti vakuutusyhödyn kannalta. Optimaalinen aikaprofiili onkin hyvin

kontekstisidonnainen riippuen esimerkiksi työttömyyden syistä tai työttömien mahdollisuuksista omatoimiseen kulutuksen tasoittamiseen.

TYÖLLISYYSVAIKUTUKSET KOKONAISTASOLLA

Työttömyysturvan *kokonaistyöllisyysvaikutukset* yleisesti eroavat etuuskien saajien joukossa summatuista yksilövaikutuksista (3.4.2). Kokonaisvaikutuksia pienentävät erityisesti *työnetsinnän ulkoisvaikutukset*: kun työmarkkinoilla on kilpailua työpaikoista, yhden työttömän aktiivisempi työnetsintä voi vähentää muiden työttömien työllistymisen todennäköisyyttä. Työttömyysturva voi myös vähentää *työvoiman kysyntää työmarkkinoilla* luomalla nousupaineita palkkoihin, mutta myös lisätä työvoiman kysyntää lisäämällä *hyödykkeiden kysyntää hyödykemarkkinoilla*. Työnetsinnän ulkoisvaikutukset sekä hyödyke- ja työmarkkinoiden kokonaistasapainovaikutukset näyttävät tutkimuksen valossa olevan usein kuitenkin heikompia kuin työttömyysturvan suorat käyttäytymisvaikutukset. Lisäksi kokonaiskysyntävaikutukset hyödykemarkkinoiden kautta tai työnetsinnän ulkoisvaikutukset näyttävät olevan suurempia kuin vaikutukset työn kysyntään. Siten etuuskien saajien joukossa summatut yksilövaikutukset vaikuttavat voimakkuudeltaan yliarvioivan kokonaisvaikutuksia.

HYÖTYJEN JA HAITTOJEN TASAPAINO

Työttömyysturvan kokonaisvaikutukset työllisyyteen näyttävät siis olevan yksilövaikutuksia pienempiä ja siten lähinnä vaimentavan suoria käyttäytymisvaikutuksia. Tällöin anteliaampi työttömyysturva, kokonaisvaikutukset huomioon ottaen, kasvattaisi työttömyyttä. Anteliaampi työttömyysturva mahdollisesti parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa, mutta tutkimusnäyttö työttömyysturvan vaikutuksesta työsuhteiden laatuun on yhä kiistanalainen. Siten vaihtokauppa työttömyysturvan parametreja valitessa olisi työllisyysvaikutusten ja vakuutusturvan välillä. Nykyisen tiedon valossa sitä työttömyysturvan anteliaisuuden tasoa, joka tehokkaimmin tasapainottaisi kannustinvaikutukset ja vakuutusshyödyn on kuitenkin vaikea arvioida (3.4.4), eikä Suomessa *optimaalista työttömyysturvaa* ole arvioitu empiirisesti.

Työttömyysturvan haitallisten kannustinvaikutusten ja vakuutusshyödyn vaihtokauppaa tasapainottaessa on otettava huomioon, kuinka voimakkaasti työttömien työnhakijoiden työllistyminen reagoi muutoksiin työttömyysturvassa. Työttömyysturvan haitallisten kannustinvaikutusten on esimerkiksi arvioitu olevan pienempiä laskusuhdanteiden aikana (3.4.2 ja 3.4.4). Lisäksi työnetsinnän ulkoisvaikutukset ovat voimakkaimmillaan työn kysynnän ollessa matala. Siten olisi perusteita sille, että työttömyysturvan tarjoama suoja olisi *suhdanneriippuvainen* tarjoten enemmän turvaa laskusuhdanteiden aikana ja vähemmän noususuhdanteiden aikana.

Vaihtokauppa työllisyystavoitteiden ja vakuutusturvan välillä riippuu olennaisesti myös siitä, kuinka paljon kulutus vaihtelee eri työmarkkinatilojen välillä. Työttömyysturvan on osoitettu vähentävän kulutuksen vaihtelua eri työmarkkinatilojen välillä ja se siten luo *vakuutushyötyä* (3.4.4). Haitallisten kannustinvaikutusten vuoksi optimaalinen työttömyysturva ei kuitenkaan vakuuta työttömyyttä täysimääräisesti, vaan palkkatulojen loppuessa kulutuksen tulisi pudota jonkin verran työttömyyskorvauksien saannista huolimatta. Työttömyysturvan hyötyjä ja haittoja tasapainottava kulutuksen vaihtelu eri työmarkkinatilojen välillä riippuu likviditeetti- ja moraalikatovaikutusten suhteesta. Esimerkiksi likviditeetti-vaikutukset ja siten mahdollisesti myös etuuskien tason vaikutus työllistymiseen ovat suurimmillaan taloudellisesti rajoittuneiden työttömien joukossa (3.2.1). Työttömyysturvan tarjoaminen heille on kuitenkin kustannustehokkainta siinä mielessä, että vakuutushyödyn ja haitallisten kannustinvaikutusten suhde painottuu heillä vakuutushyötyyn. Siten työttömyysturvan voimakkaampi allokointi heille, joilla ei ole muutoin mahdollisuuksia kulutuksen ylläpitoon työttömyyden aikana voi olla perusteltua.

Koska työttömyysturva on osa tulojen uudelleenjakoa, on työttömyysturvan enimmäiskeston lyhennyksen ja etuuskien alennuksen suora vaikutus *tuloerojen* kasvu (3.4.3). Arvioi-
dessa työttömyysturvan ja tuloerojen välistä yhteyttä on otettava kuitenkin huomioon myös mahdolliset työllisyysvaikutukset. Kotimaisten mikrosimulointitutkimusten mukaan työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentäminen ei kasvattaisi Gini-kertoimella mitattuja tuloeroja, kun huomioon otetaan työttömyysturvan muutosten oletetut vaikutukset työllistymiseen. Vaikutukset pienituloisuusasteeseen on arvioitu positiivisiksi, mutta myös pieniksi. Anteliaamman työttömyysturvan on kuitenkin osoitettu olevan yhteydessä vähäisempään köyhyyteen työttömien joukossa.

Työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentäminen ja etuuskien tason laskeminen sekä mahdollisesti aleneva porrastaminen voi siis olla perusteltua *työllisyystavoitteiden* näkökulmasta. Tällaiset muutokset työttömyysturvassa voivat kuitenkin lisätä kulutuksen vaihtelua eri työmarkkinatilojen välillä ja siten vähentää työttömyysturvan luomaa vakuutushyötyä. Myönteiset työllisyysvaikutukset voivat vaimentaa vaikutuksia tuloeroihin, mutta työllisyysvaikutukset mahdollisesti jakautuvat epätasaisesti työttömien kesken. Siten vaikka muutokset työttömyysturvassa johtaisivat suurempaan työllistymisen todennäköisyyteen osalla työttömistä, ne voivat laskea tuloja ja kulutusta niiden työttömien joukossa, joiden työllistymisen todennäköisyys ei muutoksen yhteydessä kasva.

TYÖSKENTELY TYÖTTÖMYYDEN AIKANA

Suojaosan ja sovitellun työttömyysturvan puitteissa työskentelyn työllisyysvaikutukset näyttäivät tutkimuksen mukaan olevan myönteisimpiä heikossa työmarkkina-asemassa oleville kuten nuorille, maahanmuuttajille ja pitkäaikaistyöttömille (3.2.4). Osa-aikatyöskentely tai tilapäinen kokoaikatyöskentely voi toimia ponnahduslautana vakaampaan

työsuhteeseen erityisesti sen toimiessa rekrytointikanavana, mutta mahdollisesti myös sosiaalisten verkostojen luojana. Siten osa-aikatyöttömyyden mahdollistaminen tai jopa kohdistaminen heikossa työmarkkina-asemassa olevien joukkoon voi olla perusteltua. Yksi keino sovitellun työttömyysturvan kohdentamisessa heikossa työmarkkina-asemassa olisi välittää osa-aikaisia avoimia työpaikkoja erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleville kokoikäisten työpaikkojen puutteessa.

Osa-aikatyöllisyys yleistyy Suomessa ja erityisesti myös vastentahtoinen osa-aikatyöskentely on lisääntynyt (Lukkarinen 2018). Myös työttömyyden ohella työskentely on yleistynyt 2010-luvun aikana (Kyyrä ym. 2018). Siten työttömyysturvan tulisi pystyä ottamaan huomioon, että työmarkkinastatus on yhä vähemmän kaksiarvoinen työtön–työllinen-jako ja yhä enemmän jatkumo kokoaikatyöttömyyden ja kokoaikatyöllisyyden välillä. On kuitenkin myös huomattava, että osa-aikatyön yleistyminen ei välttämättä johdu yksinomaan työn kysynnästä, vaan myös mieltymykset vapaa-ajan ja kulutuksen välillä voivat muuttua. Siten vaarana on, että mahdollisuus soviteltuun työttömyysturvaan ja suojaosaan väärin vapaaehtoisia valintoja osa-aika- ja kokoaikatyöllisyyden välillä (3.2.4). Soviteltuun työttömyysturvaan ja suojaosaan liittyvässä monitoroinnissa tulisikin erityisesti löytää keinoja osa-aikatyön vastentahtoisuuden tai vapaaehtoisuuden valvontaan. Työ- ja elinkeinotoimistot voisivat esimerkiksi olla yhteydessä soviteltua työttömyysturvaa saavien työnantajiin valvoessaan kokoikäisen työsuhteen mahdollisuutta. Sovitellun työttömyysturvan vaatimuksiin voitaisiin myös liittää työnantajan perustelut työsuhteen osa-aikaisuudelle tai väliaikaisuudelle. Tosin myös yksin sovitellun työttömyysturvan valvonnasta työttömälle koituvat kustannukset voivat kannustaa kokoikäiseen työskentelyyn, mikäli se on mahdollista.

IKÄÄNTYNEET

Työttömyysturvan lisäpäivien eli niin kutsutun työttömyyseläkeputken alaikärajan nostaminen on lisännyt iäkkäiden työllisyyttä (3.2.5). Alaikärajojen nostamiset eivät myöskään näytä lisänneen poistumia työvoiman ulkopuolelle eikä työkyvyttömyyseläkkeen tai sairauspäivärahan saamista. Kuitenkaan aivan viimeisimpiä vuosien 2010, 2014 ja 2020 lisäpäivien alaikärajojen nostoja ei ole Suomessa empiirisesti arvioitu. Lisäpäivien alaikärajan noston vaikutus iäkkäiden työllisyyteen ei todennäköisesti ole lineaarinen, joten alaikärajojen edelleen nostamisen mahdollisista vaikutuksista ei voida varmuudella sanoa ennen kuin viimeisempien alaikärajojen nostojen vaikutuksia on arvioitu. Yleisemminkin iäkkäiden työttömien on arvioitu reagoivan voimakkaammin erityisesti työttömyysturvan enimmäiskeston muutoksiin (3.2.2).

Tutkimuksissa on saatu viitteitä siitä, että työnantajat saattaisivat kohdistaa irtisanomiset mieluummin työttömyysturvan lisäpäiviin oikeutettuihin ikääntyneisiin työntekijöihin (3.2.5). Ei ole silti kuitenkaan selvää, vaikuttavatko lisäpäivät vain irtisanomisien

kohdentamiseen vai myös irtisanomisien määrään. Ruotsin kaltaisen *senioriteettisäännön* avulla työnantaja voidaan mahdollisesti estää kohdistamasta irtisanomisia ikääntyneisiin työntekijöihin, mutta tällä ei ole havaittu olevan keskimäärin merkittävää vaikutusta ikääntyneiden irtisanomisiin. On kuitenkin viitteitä siitä, että supistuvissa yrityksissä työskenteleville ikääntyneille sekä matalapalkkaisille ikääntyneille sillä voisi olla merkitystä.

Monissa maissa ikääntyneiden työttömien työttömyysturvan ehdot poikkeavat muista ikäryhmistä. Esimerkiksi on havaittu, että mikäli ikääntyneet ovat vapautettuja aktiivisesta työhausta tietyn ikärajan jälkeen, vaikuttaa rajan saavuttaminen negatiivisesti työllistymiseen. Ikääntyneet työttömät myös ennakoivat poikkeavia ehtoja, jolloin työllistymisen todennäköisyys laskee jo ennen työnhakuvelvoitteista vapautumista. On myös viitteitä siitä, että ikääntyneiden työnhakuvelvoitteiden ja monitoroinnin käyttöönotto lisää työllistymisen todennäköisyyttä, mutta samalla myös siirtymiset työkyvyttömyysetuuksille lisääntyvät lähes yhtä paljon. (3.3.1)

KANNUSTINVAIKUTUSTEN HALLINTA

Työttömyyden todennäköisyys usein kasvaa *työssäoloehdon* täytyttyä (3.3.1). Olemassa oleva tutkimus antaa viitteitä siitä, että tämä ainakin osittain johtuisi työnantajien toiminnasta. Työnantajien työttömyysturvan hyödyntämistä olisi mahdollista vähentää kohdistamalla työttömyysturvajärjestelmän kustannuksia voimakkaammin niille työnantajille, jotka järjestelmää kuormittavat. Tällainen niin kutsuttu kokemusperäinen hinnoittelu tai maksuluokkamalli (engl. *experience rating*) on käytössä työttömyysturvan rahoituksessa Yhdysvalloissa sekä työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa Suomessa. Työkyvyttömyyseläkkeiden maksuluokkamallin yritykselle asettamien työkyvyttömyyden ennaltaehkäisykannustimien suuruudella ei ole kuitenkaan havaittu vaikutusta työntekijöiden työkyvyttömyyseläkkeelle jäämiseen. Työnantajilla voi kuitenkin olla enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa työntekijöiden työttömyys- kuin työkyvyttömyysriskiin, mikä tekisi työttömyysturvan maksuluokkamallin kannustimet tehokkaammiksi. Irtisanomisen hinnan nostaminen luonnollisesti voi kuitenkin myös vähentää palkkausta, joten kokemusperäisen järjestelmän työllisyysvaikutukset eivät ole selkeät ilman empiiristä tutkimusta.

Työssäoloehdon täyttämisen mahdollisuus aktiiviseen työvoimapalveluun osallistumalla nivoo työttömyysturvan ehdot yhteen aktiivisen työvoimapolitiikan kanssa. Työpoliittisen koulutuksen työllisyysvaikutusten on esimerkiksi havaittu olevan heikompia, mikäli koulutukseen osallistumalla osallistuja voi täyttää työssäoloehdon (2.4.1). Työssäoloehdon täyttäminen voi olla kannustin aktiivisiin työvoimapalveluihin osallistumiselle, mutta jos tämä aktiivinen työvoimapalvelu ei tyypillisesti johda työllistymiseen, niin tällöin aktiivinen työvoimapalvelu voi muuttua vain työssäoloehdon täyttämisen välineeksi.

Ostavastuuajan vaikutuksesta työttömyyden todennäköisyyteen ei ole olemassa empiirisiä tutkimuksia (3.3.1). Hyvin lyhyen omavastuuajan suurin merkitys voi olla hallinnollisten kustannusten vähentäminen, kun lyhyistä työttömyysjaksoista ei haeta korvauksia. Työnhakuvaatimusten kiristämällä on havaittu olevan parhaimmillaan vain pieni positiivinen vaikutus työttömien työllistymiseen (3.3.1). Työhaun ehtojen kiristäminen voi saada aikaan vaihtelevia vaikutuksia erilailla aktiivisten työnhakijoiden joukossa. On viitteitä siitä, että liian tiukat työhaun ehdot voivat ajaa osan työttömistä työvoiman ulkopuolelle.

Monitoroinnilla ei yksinään ole suuria työllisyysvaikutuksia (3.3.2). On mahdollista, että monitoroinnilla ei havaita työllisyysvaikutuksia siksi, että se syrjäyttää (tehokkaampaa) epämuodollista työnhakua. Tässä tapauksessa monitoroinnin kiristäminen ei ole tehokasta työvoimapolitiikkaa. Aiheesta tarvitaan kuitenkin lisää tutkimustietoa. Saattaa myös olla, että monitoroinnin kiristämällä yksinään ei ole suuria työllisyysvaikutuksia, mutta mikäli monitorointi kasvattaa sanktioastetta, se voi sitä kautta vaikuttaa myönteisesti työllisyyteen. Monitoroinnin syrjäyttämisaikutuksista ei myöskään tiedetä tarpeeksi, ja yhteen ryhmään kohdistuva monitorointi voi syrjäyttää muiden ryhmien monitorointia ja palveluita resurssien ollessa rajatut.

Työttömyysturvaetuuden sanktiot lisäävät työttömien työllistymisen todennäköisyyttä. Viime aikoina on osoitettu, että ne lisäävät myös (ansioturvalla olevien) työttömien siirtymisiä työvoiman ulkopuolelle, ja usein jopa voimakkaammin kuin siirtymisiä työllisyyteen. Sanktioiden vaikutuksesta työttömyyden jälkeisen työsuhteen laatuun ei tiedetä tarpeeksi, mutta on viitteitä, että vaikutukset niihin olisivat negatiivisia. (3.3.3) Eli sanktiot kannustavat työttömiä työllistymään, mutta kenties työsuhteiden laadun kustannuksella. Toisaalta laadultaan heikompikin työsuhte voi toimia mahdollisesti ponnahduslautana parempaan työllisyyteen. Suomessa sanktioiden vaikutusta työsuhteiden laatuun ei ole toistaiseksi selvitetty.

Muutamissa tutkimuksissa sanktioiden varoitusten on todettu olevan vähintään yhtä tehokkaita työllisyysvaikutuksiltaan kuin itse toimeenpannut sanktiot (3.3.3). Tosin varoitusten osalta tutkimustietoa on paljon vähemmän tarjolla. Suomessakin sanktioiden varoitustajärjestelmää voitaisiin kokeilla. On mahdollista, että työttömät eivät aina ole tietoisia velvoitteiden laiminlyönnistä seuraavista sanktioista, jolloin varoitukset tarjoaisivat mahdollisuuden korjata käyttäytymistä ilman työttömyysetuuden menetystä.

Sanktioiden ankaruuden (kesto tai taso) merkityksestä työttömien työllistymiseen ei ole paljoa tutkimustietoa tarjolla (3.3.3). Muutamissa tutkimuksissa pidempien sanktioiden on havaittu olevan vaikuttavampia kuin kestoiltaan lyhyempien sanktioiden. Sanktioiden ankaruus voi kuitenkin vaikuttaa sanktioiden yleisyyteen eli sanktioasteeseen sitä vähentävästi, mikäli virkailijat pystyvät käyttämään harkintaa niiden asettamisessa.

Tutkimuksia *työllistymisbonusten* vaikutuksesta työttömien työllistymiseen on olemassa niukasti, eikä niiden perusteella voida sanoa, nopeuttavatko ne kustannustehokkaasti työttömien työllistymistä (3.3.4). Ne saattavat olla tehokkaita oikein kohdennettuina (esim. ikääntyneet). Työllistymisbonukset vaativat kuitenkin hyvin suunnitellun satunnaiskoikeilun toteuttamisen Suomessa. Aiemmat tutkimukset osoittavat, että työllistymisbonuksen ehdot täytyy suunnitella huolella, jotta ne eivät luo vääränlaisia kannustinvaikutuksia. Työllistymisbonukset kasvattaessaan työttömyysturvaan kuuluvien todennäköisyyttä työllistyä voivat samalla laskea työttömyysturvan ulkopuolella olevien todennäköisyyttä työllistyä, mutta tästä tiedetään toistaiseksi hyvin vähän.

3.6 Lähteet

- Abbring, J., Van den Berg, G. ja Van Ours, J. (2005). The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *The Economic Journal* 115: 602-630.
- Acemoglu, D. ja Shimer, R. (1999). Efficient unemployment insurance. *Journal of political Economy* 107(5): 893-928.
- Addison, J. ja Blackburn, M. (2000). The effects of unemployment insurance on post unemployment earnings. *Labour Economics* 7: 21-53.
- Addison, J. ja Portugal, P. (2002). Job Search Methods and Outcomes. *Oxford Economic Papers* 54(3): 505-533.
- Addison, J. T. ja Surfield, C. J. (2009). Does atypical work help the jobless? evidence from a caeas/cps cohort analysis. *Applied Economics* 41(9): 1077-1087.
- Ahn, T. (2018). Assessing the effects of reemployment bonuses on job search: A regression discontinuity approach. *Journal of Public Economics* 165: 82-100.
- Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P. ja Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019, Valtioneuvoston kanslia.
- Alatalo, J., Larja, L. ja Räisänen, H. (2019). Miksi työllisyysaste jää Pohjoismaiden alhaisimmaksi? *Työpoliittinen aikakauskirja* 2/2019: 11-26. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Albanese, A., Ghirelli, C. ja Picchio, M. (2019). Timed to say goodbye: Does unemployment benefit eligibility affect worker layoffs?. [Julkaisematon, saatavilla https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3346444]
- Andersen, T. M. ja Svarer, M. (2010) Business cycle dependent unemployment insurance. IZA Discussion paper No. 5196, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Andersen, T. M., ja Svarer, M. (2011). Business cycle contingent unemployment insurance. *Nordic Economic Policy Review*, 1, 91-127.
- Andersen, T. M. (2014). Tuning unemployment insurance to the business cycle. IZA World of Labor 2014: 5. doi: 10.15185/izawol.54
- Andersen, T. M., Kristoffersen, M. S. ja Svarer, M. (2018). Benefit reentitlement conditions in unemployment insurance schemes. *Labour Economics* 52: 27-39.
- Anderson, P. M. ja Meyer, B. D. (1997). Unemployment insurance take-up rates and the after-tax value of benefits. *The Quarterly Journal of Economics* 112(3): 913-937.
- Arni, P., Lalive, R. ja Van Ours, J. (2013). How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Econometrics* 28: 1153-1178.
- Arni, P. ja Schiprowski, A. (2018). Job search requirements, effort provision and labor market outcomes. *Journal of Public Economics* 169: 65-88.
- Arni, P. ja Schiprowski, A. (2015). The effects of binding and non-binding job search requirements. IZA Discussion Paper No. 8951, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Ashenfelter, O., Ashmore, D. ja Deschenes, O. (2005). Do unemployment insurance recipients actively seek work? Evidence from randomized trials in four US states. *Journal of Econometrics* 125: 53-75.
- Atkinson, A. B. ja Micklewright, J. (1991). Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review. *Journal of Economic Literature* 29(4): 1679-1727.
- Autor, D. H. ja Houseman, S. N. (2010). Do temporary-help jobs improve labor market outcomes for low-skilled workers? Evidence from "Work First". *American Economic Journal: Applied Economics* 2(3): 96-128.

- Baguelin, O. ja Remillon, D. (2014). Unemployment insurance and management of the older workforce in a dual labor market: Evidence from France. *Labour Economics* 30: 245-264.
- Baily, M. N. (1977). Unemployment insurance as insurance for workers. *ILR Review* 30(4): 495-504.
- Baily, M. N. (1978). Some aspects of optimal unemployment insurance. *Journal of public Economics* 10(3): 379-402.
- Baker, M. ja Rea Jr., S. A. (1998). Employment spells and unemployment insurance eligibility requirements. *Review of Economics and Statistics* 80(1): 80-94.
- Bargain, O. (2012). Decomposition analysis of distributive policies using behavioural simulations. *International Tax and Public Finance* 19(5): 708-731.
- Basten, C., Fagereng, A. ja Telle, K. (2014). Cash-on-hand and the Duration of Job Search: Quasi-experimental Evidence from Norway. *The Economic Journal* 124(576): 540-568.
- Belzil, C. (1995). Unemployment insurance and unemployment over time: An analysis with event history data. *The Review of Economics and Statistics* 77(1): 113-126.
- Belzil, C. (2001). Unemployment insurance and subsequent job duration: Job matching versus unobserved heterogeneity. *Journal of Applied Econometrics* 16(5): 619-636.
- Black, D., Smith, J., Berger, M. ja Noel, B. (2003). Is the Threat of Training More Effective than Training Itself? Evidence from Random Assignments in the UI System. *American Economic Review* 93: 1313-1327.
- Boockmann, B., Thomsen, S.L. ja Walter, T. (2014). Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? *IZA Journal of Labor Policy* 3:21. Saatavilla: <https://doi.org/10.1186/2193-9004-3-21>.
- Boone, C., Dube, A., Goodman, L., ja Kaplan, E. (2016). Unemployment insurance generosity and aggregate employment. IZA Discussion Paper No. 10439, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Boone, J., Fredriksson, P., Holmlund, B. ja Van Ours, J. C. (2007). Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions. *The Economic Journal* 117: 399-421.
- Boone, J. ja Van Ours, J. (2006). Modelling financial incentives to get the unemployed back to work. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 162: 227-252.
- Burdett, K. (1979). Unemployment insurance payments as a search subsidy: a theoretical analysis. *Economic Inquiry* 17(3): 333-343.
- Busk, H. (2016). Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes. *Labour Economics* 42: 159-176.
- Böckerman, P. ja Uusitalo, R. (2006). Erosion of the Ghent system and union membership decline: Lessons from Finland. *British Journal of Industrial Relations* 44(2): 283-303.
- Böckerman, P., Skedinger, P. ja Uusitalo, R. (2018). Seniority rules, worker mobility and wages: evidence from multi-country linked employer-employee data. *Labour Economics* 51: 48-62.
- Böheim, R. ja Weber, A. (2011). The effects of marginal employment on subsequent labour market outcomes. *German Economic Review* 12(2): 165-181.
- Caliendo, M., Kuenn, S. ja Uhlendorff, A. (2012). Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Match Quality (April 1, 2012). DIW Berlin Discussion Paper No. 1222.
- Caliendo, M., Künn, S. ja Uhlendorff, A. (2016). Earnings Exemptions for Unemployed Workers: The Relationship Between Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Quality. *Labour Economics* 42: 177-193.
- Calvo-Armengol, A. ja Jackson, M.O. (2004). The effects of social networks on employment and inequality. *American Economic Review* 94(3): 426-454.
- Campos, R. ja Reggio, I. (2019). Do the Unemployed Pay Lower Prices? A Reassessment of the Value of Unemployment Insurance. *Journal of the European Economic Association*, jvz043. <https://doi.org/10.1093/jea/jvz043>
- Card, D., Chetty, R. ja Weber, A. (2007a). Cash-on-hand and competing models of intertemporal behavior: New evidence from the labor market. *The Quarterly journal of economics* 122(4): 1511-1560.
- Card, D., Chetty, R. ja Weber, A. (2007b). The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job? *American Economic Review* 97(2): 113-118.
- Card, D., Lee, D. S., Pei, Z. ja Weber, A. (2015). Inference on causal effects in a generalized regression kink design. *Econometrica*, 83(6), 2453-2483.
- Carling, K., Holmlund, B. ja Vejsiu, A. (2001). Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s. *The Economic Journal* 111(474): 766-790.
- Carter, J., Bédard, C. ja Peyron Bista, C. (2013). Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide. ILO Regional Office for Asia and the Pacific, International Labour Organization (ILO), Bangkok.
- Centeno, M. (2004). The match quality gains from unemployment insurance. *The Journal of Human Resources* 39: 839-863.
- Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of political Economy* 116(2): 173-234.

- Chetty, R. ja Finkelstein, A. (2013). Social insurance: Connecting theory to data. *Handbook of Public Economics* 5: 111-193
- Chiu, W. H. ja Karni, E. (1998). Endogenous adverse selection and unemployment insurance. *Journal of Political Economy* 106(4): 806-827.
- Chodorow-Reich, G., Coglianesi, J. ja Karabarbounis, L. (2019). The macro effects of unemployment benefit extensions: a measurement error approach. *The Quarterly Journal of Economics* 134(1): 227-279.
- Christofides, L. N. ja McKenna, C. J. (1995). Unemployment insurance and moral hazard in employment. *Economics Letters* 49(2): 205-210.
- Christofides, L. N. ja McKenna, C. J. (1996). Unemployment insurance and job duration in Canada. *Journal of Labor Economics* 14(2): 286-312.
- Cingano, F. ja Rosolia, A. (2012). People I know: Job search and social networks. *Journal of Labor Economics* 30(2): 291-332.
- Cockx, B. ja Dejemeppe, M. (2012). Monitoring job search effort: An evaluation based on a regression discontinuity design. *Labour Economics* 19(5): 729-737.
- Cockx, B., Goebel, C. ja Robin, S. (2013). Can income support for part-time workers serve as a stepping-stone to regular jobs? An application to young long-term unemployed women. *Empirical Economics* 44:189-229.
- Colussi, T. (2015). Migrant Networks and Job Search Outcomes: Evidence from Displaced Workers. IZA Discussion Paper No. 9339, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Davidson, C. ja Woodbury, S.A. (1993). The Displacement Effect of Reemployment Bonus Programs. *Journal of Labor Economics* 11(4): 575-605.
- De Agostini, P., Paulus, A., Sutherland, H. ja Tasseva, I. (2014). The effect of tax-benefit changes on the income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis (No. EM9/14). EUROMOD Working Paper.
- De Graaf-Zijl, M., Van den Berg, G. J. ja Heyma, A. (2011). Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work. *Journal of population Economics* 24(1): 107-139.
- Degen, K. ja Lalive, R. (2013). How Does a Reduction in Potential Benefit Duration Affect Medium-Run Earnings and Employment? *Unpublished manuscript, Univ. Lausanne*.
- Diamond, P. A. (1981). Mobility costs, frictional unemployment, and efficiency. *Journal of political Economy* 89(4): 798-812.
- Diamond, P. A. (1982a). Aggregate demand management in search equilibrium. *Journal of political Economy* 90(5): 881-894.
- Diamond, P. A. (1982b). Wage determination and efficiency in search equilibrium. *The Review of Economic Studies* 49(2): 217-227.
- Dieterle, S., Bartalotti, O. ja Brummet, Q. (2020). Revisiting the effects of unemployment insurance extensions on unemployment: a measurement-error-corrected regression discontinuity approach. *American Economic Journal: Economic Policy* 7(4): 243-78.
- Dolton, P. ja O'Neill, D. (2002). The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom. *Journal of Labor Economics* 20(2): 381-403.
- Douglas, I., Kerminen, P., Meling, T. ja Peura, J. (2011). Työttömyysturvan menettäminen työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. TEM-analyyseja 31/2011.
- Eckstein, Z., ja Van den Berg, G. J. (2007). Empirical labor search: A survey. *Journal of Econometrics* 136(2): 531-564.
- Ehrenberg, R. G. ja Oaxaca, R. L. (1976). Unemployment insurance, duration of unemployment, and subsequent wage gain. *The American Economic Review* 66(5): 754-766.
- Ek, S. ja Holmlund, B. (2015). Part-time unemployment and optimal unemployment insurance. *International Tax and Public Finance* 22(2): 201-223.
- Ek Spector, S. (2015). Should unemployment insurance cover partial unemployment? IZA World of Labor 2015:199. doi: 10.15185/izawol.199
- Engels, B., Geyer, J. ja Haan, P. (2017). Pension incentives and early retirement. *Labour Economics* 47: 216-231.
- Eppel, R. ja Mahringer, H. (2019). Getting a lot out of a little bit of work? The effects of marginal employment during unemployment. *Empirica* 46(2): 381-408.
- Fitzenberger, B. ja Wilke, R. A. (2010). New insights into unemployment duration and post unemployment earnings in Germany. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 72(6): 794-826.
- Flemming, J. S. (1978). Aspects of optimal unemployment insurance: Search, leisure, savings and capital market imperfections. *Journal of Public Economics* 10(3): 403-425.
- Fremigacci, F. ja Terracol, A. (2013). Subsidized Temporary Jobs: Lock-In and Stepping Stone Effects. *Applied Economics* 45(33): 4719-4732.
- Fredriksson, P. ja Holmlund, B. (2001). Optimal unemployment insurance in search equilibrium. *Journal of labor economics* 19(2): 370-399.
- Fredriksson, P. ja Holmlund, B. (2006a). Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research. *Journal of Economic Surveys* 20(3): 357-386.

- Fredriksson, P. ja Holmlund, B. (2006b). Optimal unemployment insurance design: Time limits, monitoring, or workfare? *International Tax and Public Finance* 13:565-585.
- Forslund, A. (2019). Employment outcomes and policies in Sweden during recent decade. IFAU Working Paper 2019:15.
- Gaure, S., Røed, K. ja Westlie, L. (2008). The Impacts of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality. IZA Discussion Paper No. 3802, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Gechert, S., Hallett, A. H. ja Rannenberg, A. (2016). Fiscal multipliers in downturns and the effects of Euro Area consolidation. *Applied Economics Letters* 23(16): 1138-1140.
- Gerfin, M. ja Lechner, M. (2002). A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland. *The Economic Journal* 112(482): 854-893.
- Gerfin, M., Lechner, M. ja Steiger, H. (2005). Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? Aneconometric analysis of two different schemes. *Labour economics* 12(6): 807-835.
- Glitz, A. (2017). Coworker networks in the labour market. *Labour Economics* 44: 218-230.
- Gray, D. (2003). National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 14.
- Green, D. A. ja Sargent, T. C. (1998). Unemployment insurance and job durations: seasonal and non-seasonal jobs. *Canadian Journal of Economics* 31(2): 247-278.
- Green, D. A. ja Riddell, W. C. (1997). Qualifying for unemployment insurance: An empirical analysis. *The Economic Journal* 107(440): 67-84.
- Geyer, J. ja Welteke, C. (2019). Closing Routes to Retirement for Women: How Do They Respond? *Journal of Human Resources* 10. doi: 10.3368/jhr.56.1.0717-8947R2
- Geyer, J., Haan, P., Hammerschmid, A. ja Peters, M. (2020). Labor market and distributional effects of an increase in the retirement age. *Labour Economics* 65: 101817. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101817>
- Grogger, J. ja Wunsch, C. (2012). *Unemployment insurance and departures from employment: Evidence from a German reform*. Mimeo.
- Gruber, J. (1997). The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance. *The American Economic Review* 87(1): 192-205.
- Gruber, J. (2004). *Public Finance and Public Policy*, Lontoo: Macmillan.
- Godøy, A. ja Røed, K. (2016). Unemployment Insurance and Underemployment. *LABOUR* 30(2): 158-179.
- Haataja, A. (2007). Soviteltu työttömyysetuus: Taustaa ja nykytilanne. VATT-keskustelualoitteita 430. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Hagedorn, M., Karahan, F., Manovskii, I. ja Mitman, K. (2019). Unemployment benefits and unemployment in the great recession: the role of macro effects. NBER Working Paper No.19499, National Bureau of Economic Research.
- Hakola, T. ja Uusitalo, R. (2005). Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform. *Journal of Public Economics* 89(11-12): 2121-2136.
- Hamermesh, D. S. (1979). Entitlement effects, unemployment insurance and employment decisions. *Economic Inquiry* 17(3): 317-332.
- Hernæs, E., Markussen, S., Piggott, J. ja Røed, K. (2016). Pension reform and labor supply. *Journal of Public Economics* 142: 39-55.
- HE 39/2004. (2004). Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi merimieseläkelain muuttamisesta sekä eläkelainsäädännön tarkistamiseksi. Saatavissa <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040039>. (viitattu 07.04.2020.)
- Heikkilä, M. ja Lahti, T. (2001). Työttömyysturvan karenssi - subjektiiviset tulokset ja siirtyminen toimeentulotuelle. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2001:4.
- Heinrich, C. J., Mueser, P. R. ja Troske, K. R. (2005). Welfare to temporary work: Implications for labor market outcomes. *Review of Economics and Statistics* 87(1): 154-173.
- Hendren, N. (2017). Knowledge of future job loss and implications for unemployment insurance. *American Economic Review* 107(7): 1778-1823.
- Hillmann, K. ja Hohenleitner, I. (2012). Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow: Evidence from German Survey Data. Hamburg Institute of International Economics Research Paper 129.
- Hofmann, B. (2016). Short- and Long-term Ex-Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 232(1): 31-60. doi:10.1515/jbnst-2012-0105
- Holen, A. ja Horowitz, S. (1974). Partial unemployment insurance benefits and the extent of partial unemployment. *The Journal of Human Resources* 9(3): 420-422.
- Holmlund, B. (1998). Unemployment insurance in theory and practice. *Scandinavian Journal of Economics* 100(1): 113-141.
- Holmlund, B. (2015). Theoretical Aspects of Unemployment Insurance. Policy report, Department of Economics, Uppsala University.
- Hopenhayn, H. A. (1996). Unemployment insurance with moral hazard in a dynamic economy A comment. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 44: 43-46.

- Hopenhayn, H. A. ja Nicolini, J. P. (2009). Optimal unemployment insurance and employment history. *The Review of Economic Studies* 76(3): 1049-1070.
- Hullejgje, P. ja Van Ours, J. (2014). Seek and Ye Shall Find: How Search Requirements Affect Job Finding Rates of Older Workers. *De Economist* 162(4): 377-395.
- Hägglund, P. (2009). Effects of Changes in the Unemployment Insurance Eligibility Requirements on Job Duration - Swedish Evidence. *LABOUR* 23(2): 237-256.
- Hämäläinen, K., Tuomala, J. ja Ylikännö, M. (2009). Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ ja yrittäjyys 7/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.
- Immervoll, H. ja Knotz, C. (2018). How demanding are activation requirements for jobseekers? New evidence on activity-related eligibility criteria for unemployment and social assistance benefits. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 215.
- Inderbitzin, L., Staubli, S., ja Zweimüller, J. (2016). Extended unemployment benefits and early retirement: Program complementarity and program substitution. *American Economic Journal: Economic Policy* 8(1): 253-88.
- Ioannides, Y. ja Datcher Loury, L. (2004). Job information networks, neighborhood effects, and inequality. *Journal of Economic Literature* XLII: 1056-1093.
- Johnston, A.C. (2020). Unemployment-Insurance Taxes and Labor Demand: Quasi-Experimental Evidence from Administrative Data. IZA Discussion Paper No. 13117, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Johnston, A.C. ja Mas, A. (2018). Potential unemployment insurance duration and labor supply: The individual and market-level response to a benefit cut. *Journal of Political Economy* 126(6): 2480-2522.
- Jones, S.R. (1986). Unemployment insurance and involuntary unemployment: The case of adverse selection. *Journal of Public Economics* 30(3): 317-328.
- Jurajda, Š. (2002). Estimating the effect of unemployment insurance compensation on the labor market histories of displaced workers. *Journal of Econometrics* 108(2): 227-252.
- Karni, E. (1999). Optimal unemployment insurance: A survey. *Southern Economic Journal* 66(2): 442-465.
- Katz, L.F. ja Meyer, B.D. (1990). Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes. *The Quarterly Journal of Economics* 105(4): 973-1002.
- Kauhanen, M., Bolvid, I., Hardoy, I. ja Røed, M. (2008). The Incentive Effects of Tightened UIB Entitlement Rules - Empirical Evidence from Three Nordic Countries. Palkansääjien tutkimuslaitoksen työpapereita 242.
- Kettunen, J. (1993). Increasing incentives for reemployment. *Finnish Economic Papers* 6(1): 51-60.
- Keynes, J. M. (1936). The general theory of employment, interest and money. London: Macmillan.
- Klepinger, D.H., Johnson, T.R. ja Joesch, J.M. (2002). Effects of unemployment insurance work search requirements: The Maryland experiment. *Industrial and Labor Relations Review* 56: 3-22.
- Kroft, K., Lange, F. ja Notowidigdo, M. J. (2013). Duration dependence and labor market conditions: Evidence from a field experiment. *The Quarterly Journal of Economics* 128(3): 1123-1167.
- Kroft, K. ja Notowidigdo, M. J. (2016). Should unemployment insurance vary with the unemployment rate? Theory and evidence. *The Review of Economic Studies* 83(3): 1092-1124.
- Krueger, A. B. ja Meyer, B. D. (2002). Labor supply effects of social insurance. *Handbook of Public Economics* 4: 2327-2392.
- Krueger, A. B. ja Mueller, A. (2010). Job Search and Unemployment Insurance: New Evidence from Time Use Data. *Journal of Public Economics* 94(3-4): 298-307.
- Kohara, M., Sasaki, M. ja Machikita, T. (2013). Is longer unemployment rewarded with longer job tenure? *Journal of the Japanese and International Economies* 29: 44-56.
- 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 (4-5): 985-1033.
- Kotamäki, M. ja Mattila, J. (2014). Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia – Kohti kattavampaa työttömyysturvaa. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2014):6.
- Kotamäki, M., Mattila, J. ja Tervola, J. (2017). Turning static pessimism to dynamic optimism. An ex-ante evaluation of unemployment insurance reform in Finland. Working papers 124. KELA.
- Kyyrä, T. (2010). Partial Unemployment Insurance Benefits and the Transition Rate to Regular Work. *European Economic Review* 54(7): 911-930.
- Kyyrä, T. (2015). Early retirement policy in the presence of competing exit pathways: Evidence from pension reforms in Finland. *Economica* 82(325): 46-78.
- Kyyrä, T. ja Ollikainen, V. (2008). To Search or Not to Search? The Effects of UI Benet Extension for the Older Unemployed. *Journal of Public Economics* 92(1011): 2048-207.
- Kyyrä, T., Matikka, T. ja Pesola, H. (2018). Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018, Valtioneuvoston kanslia.
- Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R. ja Ylikännö, M. (2019a). Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT tutkimukset 198, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kyyrä, T., Parrotta, P. ja Rosholm, M. (2013). The Effect of Receiving Supplementary UI Benefits on Unemployment Duration. *Labour Economics* 21(C): 122-133.

- Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2020). Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. *Labour* 62. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101777>
- Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2017a). Estimating the effects of potential benefit duration without variation in the maximum duration of unemployment benefits. VATT työpapereita 87, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2017b). The effects of UI benefits on unemployment and subsequent outcomes: Evidence from a kinked benefit rule. IZA Discussion Paper No. 10848, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Kyyrä, T., Pesola, H. ja Rissanen, A. (2017a). Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses. VATT Research Reports 184, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kyyrä, T., Pesola, H. ja Uusitalo, R. (2019). Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva. VATT muistiot 57, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kyyrä, T., Pesola, H. ja Verho, J. (2017b). The Spike at benefit exhaustion in the Finnish labor market. VATT työpapereita 86, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kyyrä, T. ja Paukkeri, T. (2015). Työkyvyttömyyseläkkeiden maksuluokkamallin kannustinvaikutukset. Eläketurvakeskuksen raportteja 07/2015, Eläketurvakeskus.
- Kyyrä, T. ja Wilke, R. A. (2007). Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland. *Journal of the European Economic Association* 5(1): 154-182.
- Kärkkäinen, O. ja Tervola, J. (2018). Talouspolitiikan vaikutukset tuloeroihin ja työllisyyteen 2015-2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018, Valtioneuvoston kanslia.
- Laaksonen, M., Rantala, J. ja Salonen, J. (2019). Työttömyysturvan aktiivimallin vaikutus työkyvyttömyyseläkkeen hakemiseen ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2019: 17-27. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2012/916. Annettu Helsingissä 28.12.2012. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916> (viitattu 19.5.2020).
- Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412> (viitattu 19.5.2020).
- Lalive, R. (2008). How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach. *Journal of Econometrics* 142(2): 785-806.
- Lalive, R. (2007). Unemployment benefits, unemployment duration, and post-unemployment jobs: A regression discontinuity approach. *American Economic Review* 97(2): 108-112.
- Lalive, R. ja Zweimüller, J. (2004). Benefit entitlement and unemployment duration: The role of policy endogeneity. *Journal of Public Economics* 88(12): 2587-2616.
- Lalive, R., Zweimüller, J. ja Van Ours, J. (2005). The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Association* 3: 1386-1417.
- Lalive, R., Landais, C. ja Zweimüller, J. (2015). Market externalities of large unemployment insurance extension programs. *The American Economic Review* 105(12): 3564-3596.
- Lalive, R., Van Ours, J. C. ja Zweimüller, J. (2008). The impact of active labour market programmes on the duration of unemployment in Switzerland. *The Economic Journal* 118(525): 235-257.
- Lalive, R., Van Ours, J. ja Zweimüller, J. (2006). How changes in financial incentives affect the duration of unemployment. *The Review of Economic Studies* 73(4): 1009-1038.
- LaLumia, S. (2013). The EITC, tax refunds, and unemployment spells. *American Economic Journal: Economic Policy* 5(2): 188-221.
- Lammers, M., Bloemen, H. ja Hochguertel, S. (2013). Job search requirements for older unemployment: Transitions to employment, early retirement and disability benefits. *European Economic Review* 58: 31-57.
- Landais, C. (2015). Assessing the welfare effects of unemployment benefits using the regression kink design. *American Economic Journal: Economic Policy* 7(4): 243-78.
- Landais, C., Michailat, P. ja Saez, E. (2018). A macroeconomic approach to optimal unemployment insurance: Theory. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2): 152-81.
- Landais, C., Nekoei, A., Nilsson, P., Seim, D. ja Spinnewijn, J. (2017). Risk-based Selection in Unemployment Insurance: Evidence and Implications. CEPR Discussion Paper No. DP12364.
- Landais, C. ja Spinnewijn, J. (2019). The Value of Unemployment Insurance. CEPR Discussion Paper 13624, Centre for Economic Policy Research. London. Saatavilla: https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13624 (viitattu 19.5.2020).
- Langenbucher, K. (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.
- Lawson, N. (2015). Social program substitution and optimal policy. *Labour Economics* 37: 13-27.
- Le Barbanchon, T. (2016a). The Effect of the Potential Duration of Unemployment Benefits on Unemployment Exits to Work and Match Quality in France. *Labour Economics* 42: 16-29.

- Le Barbanchon, T. (2016b). Optimal Partial Unemployment Insurance: Evidence from Bunching in the US. Julkaisematon käsikirjoitus. Saatavilla: https://siecon3-607788.cdn77.org/sites/siecon.org/files/media_wysiwyg/lebarbanchon.pdf (viitattu 19.5.2020).
- Light, A. ja Omori, Y. (2004). Unemployment Insurance and Job Quits. *Journal of Labor Economics* 22(1): 159-188.
- Lietzmann, T., Schmelzer, P., ja Wiemers, J. (2017). Marginal employment for welfare recipients: stepping stone or obstacle? *Labour* 31(4): 394-414.
- Lindner, A. ja Reizer, B. (2020). Frontloading the Unemployment Benefit: An Empirical Assessment. *American Economic Journal: Applied Economics* (tulossa).
- Lippman, S. A. ja McCall, J. J. (1976). The economics of job search: A survey. *Economic Inquiry* 14(2): 155-189.
- Lombardi, S. (2019). Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions - evidence from two reforms. IFAU Working Paper 2019:22, Institute for Evaluation of Labor Market and Education Policy.
- Lukkarinen, H. (2018). Vastentahtoiset osa-aikatyöt yleistyneet 2010-luvulla. *Tieto & trendit. Asiantuntija-artikkelit ja ajankohtaisblogit*. Tilastokeskus. Saatavilla: <http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/vastentahtoiset-osa-aikatyot-yleistyneet-2010-luvulla/> (viitattu 19.4.2020).
- Maczulskij, T. (2016). Ketkä jäävät työttömyyskassojen ulkopuolelle? Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpapereita 304.
- Maggio, M. D. ja Kermani, A. (2016). The importance of unemployment insurance as an automatic stabilizer. NBER Working Paper No. 22625, National Bureau of Economic Research.
- Manning, A. (2009). You can't always get what you want: The impact of the UK Jobseeker's Allowance. *Labour Economics* 16(3): 239-250.
- Marimon, R. ja Zilibotti, F. (1999). Unemployment vs. mismatch of talents: Reconsidering unemployment benefits. *The Economic Journal* 109(455): 266-291.
- Marinescu, I. (2017). The general equilibrium impacts of unemployment insurance: Evidence from a large online job board. *Journal of Public Economics* 150:14-29.
- Martins, P. S. (2016). Working to Get Fired? Regression Discontinuity Effects of Unemployment Benefit Eligibility on Prior Employment Duration. IZA Discussion Paper No. 10262, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- McVicar, D. (2008). Job search monitoring intensity, unemployment exit and job entry: Quasi-experimental evidence from the UK. *Labour Economics* 15(6): 1451-1468.
- McVicar, D. (2010). Does job search monitoring intensity affect unemployment? Evidence from Northern Ireland. *Economica* 77: 296-313.
- Meyer, B. (1995). Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments. *Journal of Economic Literature* 33(1): 91-131.
- Meyer, B. (1996). What Have We Learned from the Illinois Reemployment Bonus Experiment? *Journal of Labor Economics* 14(1): 26-51.
- Meyer, B. D. (2002). Unemployment and workers' compensation programmes: rationale, design, labour supply and income support. *Fiscal Studies* 23(1): 1-49.
- Michaillat, P. (2012). Do matching frictions explain unemployment? Not in bad times. *American Economic Review* 102(4): 1721-50.
- Michaillat, P. ja Saez, E. (2019). Optimal public expenditure with inefficient unemployment. *The Review of Economic Studies* 86(3): 1301-1331.
- Micklewright, J. ja Nagy, G. (2010). The effect of monitoring unemployment insurance recipients on unemployment duration: Evidence from a field experiment. *Labour Economics* 17: 180-187.
- Mortensen, D. T. (1977). Unemployment insurance and job search decisions. *Industrial and Labor Relations Review* 30(4): 505-517.
- Mortensen, D. T. (1982a). The matching process as a noncooperative bargaining game. In *The Economics of Information and Uncertainty*, 233-258, University of Chicago Press.
- Mortensen, D. T. (1982b). Property rights and efficiency in mating, racing, and related games. *The American Economic Review* 72(5): 968-979.
- Mortensen, D. T. (1986). Job search and labor market analysis. *Handbook of Labor Economics* 2(15): 02005-02009.
- Mortensen, D. T. ja Pissarides, C. A. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *The Review of Economic Studies* 61(3): 397-415.
- Mortensen, D.T. ja Pissarides, C.A. (1999). New developments in models of search in the labor market. *Handbook of Labor Economics* 3: 2567-262.
- Munts, R. (1970). Partial benefit schedules in unemployment insurance: their effect on work incentive. *Journal of Human Resources* 5(2): 160-176.
- Müller, K.-U. ja Steiner, V. (2008). Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition: The German Experience. IZA Discussion Paper No. 3483, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

- Nekoei, A. ja Weber, A. (2017). Does extending unemployment benefits improve job quality? *American Economic Review* 107(2): 527-61.
- O'Campo, P., Molnar, A., Ng, E., Renahy, E., Mitchell, C., Shankardass, K., ... ja Muntaner, C. (2015). Social welfare matters: a realist review of when, how, and why unemployment insurance impacts poverty and health. *Social Science & Medicine* 132: 88-94.
- Parsons, D. O., Tranæs, T. ja Lilleør, H. B. (2015). Voluntary public unemployment insurance. IZA Discussion Paper No. 8783, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Pedersen, P. ja Westergård Nielsen, N. (1993). Unemployment: a review of the evidence from panel data. *OECD Economic Studies* 20: 65-114.
- Petrongolo, B. (2009). The long-term effects of job search requirements: Evidence from the UK JSA reform. *Journal of Public Economics* 93(11-12): 1234-1253.
- Pissarides, C. A. (1984). Search intensity, job advertising, and efficiency. *Journal of Labor Economics* 2(1): 128-143.
- Pissarides, C. A. (1985). Short-run equilibrium dynamics of unemployment, vacancies, and real wages. *The American Economic Review* 75(4): 676-690.
- Pissarides, C.A. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Ramey, V. A. (2019). Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research? *Journal of Economic Perspectives* 33(2): 89-114.
- Rantala, J. (2002). Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläke. Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:28, Eläketurvakeskus.
- Rebollo-Sanz, Y. (2012). Unemployment Insurance and Job Turnover in Spain. *Labour Economics* 19(3): 403-426.
- Rebollo-Sanz, Y. F. ja Rodríguez-Planas, N. (2020). When the Going Gets Tough... Financial Incentives, Duration of Unemployment, and Job-Match Quality. *Journal of Human Resources* 55(1): 119-163.
- Rajda, G. E. (1966). Unemployment insurance as an automatic stabilizer. *The Journal of Risk and Insurance* 33(2): 195-208.
- Reipas, K. (2019). Työttömyysturvan lisäpäivien ikärajan nosto. Eläketurvakeskuksen muistio 4.4.2019. Saatavilla: <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/lisapaivien-ikarajan-nosto-4-4-2019.pdf> (viitattu 19.5.2020)
- Renahy, E., Mitchell, C., Molnar, A., Muntaner, C., Ng, E., Ali, F. ja O'Campo, P. (2018). Connections between unemployment insurance, poverty and health: a systematic review. *The European Journal of Public Health* 28(2): 269-275.
- Rendahl, P. (2012). Asset-Based Unemployment Insurance. *International Economic Review* 53(3): 743-770.
- Røed, K. ja Westlie, L. (2012). Unemployment insurance in welfare states: the impacts of soft duration constraints. *Journal of the European Economic Association* 10(3): 518-554.
- Rogerson, R. ja Shimer, R. (2011). Search in macroeconomic models of the labor market. *Handbook of Labor Economics* 4: 619-700.
- Rogerson, R., Shimer, R. ja Wright, R. (2005). Search-theoretic models of the labor market: A survey. *Journal of Economic Literature* 43(4): 959-988.
- Rosholm, M. ja Svarer, M. (2008). The Threat Effect of Active Labour Market Programmes. *Scandinavian Journal of Economics* 110: 385-401.
- Rosholm, M. ja Toomet, O. (2005). A search model of discouragement. IZA Discussion Paper No. 1633, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Saygin, P.O., Weber, A. ja Weynandt, M.A. (2019). Coworkers, Networks, and Job-Search Outcomes among Displaced Workers. *ILR Review*. <https://doi.org/10.1177/0019793919881988>
- Schmieder, J. F. ja Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics* 8: 547-581.
- Schmieder, J. F., Von Wachter, T. ja Bender, S. (2012). The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. *The Quarterly Journal of Economics* 127(2): 701-752.
- Schmieder, J. F., von Wachter, T. ja Bender, S. (2016). The Effect of Unemployment Benefits and Nonemployment Durations on Wages. *American Economic Review* 106(3): 739-77.
- Shavell, S. ja Weiss, L. (1979). The optimal payment of unemployment insurance benefits over time. *Journal of Political Economy* 87(6): 1347-1362.
- Shimer, R. ja Werning, I. (2006). On the optimal timing of benefits with heterogeneous workers and human capital depreciation. NBER Working Paper No. 12230, National Bureau of Economic Research.
- Shimer, R. ja Werning, I. (2008). Liquidity and Insurance for the Unemployed. *American Economic Review* 98(5): 1922-42.
- Staubli, S. ja Zweimüller, J. (2013). Does raising the early retirement age increase employment of older workers?. *Journal of Public Economics* 108: 17-32.
- Svarer, M. (2011). The effect of sanctions on exit from unemployment: evidence from Denmark. *Economica* 78: 751-778.

- Tatsiramos, K. (2009). Unemployment insurance in Europe: unemployment duration and subsequent employment stability. *Journal of the European Economic Association* 7(6): 1225-1260.
- Tatsiramos, K. (2010). Job displacement and the transitions to re-employment and early retirement for non-employed older workers. *European Economic Review* 54(4): 517-535.
- Tatsiramos, K. ja Van Ours, J. C. (2014). Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design. *Journal of Economic Surveys* 28(2): 284-311.
- Thomas, J. (1997). Public Employment Agencies and Unemployment Spells: Reconciling the Experimental and Nonexperimental Evidence. *ILR Review* 50(4): 667-683.
- Työttömyysturvalaki 2002/1290. Annettu Helsingissä 30.12.2002. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290>.
- Uusitalo, R. (2006). Työttömyysturvan lyhyt historia. Teoksessa Hämäläinen, K., Taimio, H. ja Uusitalo, R. (toim): *Työttömyys - taloustieteellisiä puheenvuoroja*, Edita.
- Uusitalo, R. ja Verho, J. (2010). The Effect of Unemployment Benefits on Re-Employment Rates: Evidence from the Finnish Unemployment Insurance Reform. *Labour Economics* 17(4): 643-654.
- Uusitalo, R. ja Moisala, J. (2003). Alentaisiko työttömyyskorvausten porrastaminen työttömyyttä? Työpoliittinen aikakauskirja 3/2003: 28-41. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Uusitalo, R. ja Nivalainen, S. (2013). Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymisikään. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 5/2013, Valtioneuvoston kanslia.
- Valletta, R. G. (2014). Recent extensions of US unemployment benefits: search responses in alternative labor market states. *IZA Journal of Labor Policy* 3(18). Saatavilla: <https://doi.org/10.1186/2193-9004-3-18>.
- Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J. ja Ålander, T. (2019). Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26, Valtioneuvoston kanslia.
- Van der Klaauw, B. ja Van Ours, J. C. (2013). Carrot and stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Econometrics* 28(2): 275-296.
- Van den Berg, G. J. (1999). Empirical inference with equilibrium search models of the labour market. *The Economic Journal* 109(456): 283-306.
- Van den Berg, G. ja Vikström, J. (2014). Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality. *Scandinavian Journal of Economics* 116: 284-334.
- Van den Berg, G. ja Van der Klaauw, B. (2006). Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment. *International Economic Review* 47(3): 895-936.
- Van den Berg, G., Van der Klaauw, B. ja Van Ours, J. (2004). Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. *Journal of Labor Economics* 22(1): 211-241.
- Van den Berg, G., Hofmann, B. ja Uhlendorff, A. (2016). The Role of Sickness in the Evaluation of Job Search Assistance and Sanctions. IZA Discussion Paper No. 9626, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Van Doornik, B., Schoenherr, D. ja Skrastins, J. (2018). Unemployment Insurance, Strategic Unemployment, and Firm-Worker Collusion (July 24, 2018). Available at <https://ssrn.com/abstract=3168769> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3168769>.
- Van Ours, J. C. ja Vodopivec, M. (2008). Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality? *Journal of Public Economics* 92(3-4): 684-695.
- Venn, D. (2012). Eligibility criteria for unemployment benefits: quantitative indicators for OECD and EU countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 131.
- Vestad, O. L. (2013). Labour supply effects of early retirement provision. *Labour Economics*, 25, 98-109.
- Von Below, D. ja Skogman-Thoursie, P. (2010). Last in, first out?: Estimating the effect of seniority rules in Sweden. *Labour Economics* 17(6): 987-997.
- Wandner, S. (2010). Reemployment Bonus Experiments and Public Policy. Teoksessa *Solving the reemployment puzzle: from research to policy*, 391-438, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Wang, C. ja Williamson, S. (1996). Unemployment Insurance with Moral Hazard in a Dynamic Economy. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 44(1): 141.
- Winter-Ebmer, R. (2003). Benefit Duration and Unemployment Entry: A Quasi Experiment in Austria. *European Economic Review* 47(2): 259-273.
- Woodbury, S. ja Spiegelmann, R. (1987). Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois. *The American Economic Review* 77(4): 513-530.
- Wright, R., Kircher, P., Julien, B. ja Guerrieri, V. (2019). Directed Search and Competitive Search: A Guided Tour. *Journal of Economic Literature* (tulossa).
- Zweimüller, J. (2018). Unemployment insurance and the labor market. *Labour Economics* 53: 1-14.

4 Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät

Taina Leinonen, Svetlana Solovieva, Eira Viikari-Juntura

4.1 Tausta

Suomessa viimeaikaiset työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät lainsäädännölliset toimet, kuten osasairauspäivärahan käyttöönotto ja sen käyttömahdollisuuksien laajentaminen, niin sanotun 30-60-90 päivän säännön asettaminen, ammatillisen kuntoutuksen lakisääteistäminen sekä työkyvyttömyyseläkeläisten ansaintarajan lievennykset ovat, painottaneet työhön paluun ja työhön osallistumisen edistämistä työkyvyttömyyttä tai sen uhkaa kokevien keskuudessa. Osatyökykyisten jäljellä olevan työkyvyn hyödyntämiseen on kiinnitetty erityistä huomiota.

Tämän luvun kirjallisuuskatsauksessa tarkastelemme työkyvyttömyyteen – mukaan lukien osatyökyvyttömyyteen – liittyvien etuuksien ja järjestelmien vaikutuksia työhön osallistumiseen. Tarkasteltavat etuudet ja järjestelmät kuuluvat pääasiassa sairaus- ja eläkevaikutuksen sekä työterveyshuollon piiriin. Pääpaino on kotimaisissa tutkimuksissa, sillä monet työkyvyttömyyteen liittyvät käytännöt ovat Suomelle erityisiä. Katsaus kattaa täydentävästi myös tutkimuksia muista Pohjoismaista, joiden käytännöissä ja työkyvyttömyyden määritelmässä on Suomeen nähden sekä samankaltaisuuksia että eroja (Thorsen ym. 2015). Kuvaamme työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia ja järjestelmiä Suomen osalta pääpiirteittäin, ja muiden Pohjoismaiden osalta sen verran kuin tulosten ymmärtämisen kannalta on tärkeää. Muita maita kuin Pohjoismaita koskevat tutkimukset rajaamme katsauksen ulkopuolelle, sillä niiden tuloksia olisi vaikea soveltaa Suomeen käytäntöjen suurista eroista johtuen.

Luvussa 4.2 käsittelemme tutkimuskirjallisuutta, joka tarkastelee työkyvyttömyysetuuksia koskevien sääntöjen vaikutuksia työhön osallistumiseen. Työkyvyttömyyden aikaista ansiomenetystä korvaavia sosiaaliturvauksia ovat Suomessa sairauspäiväraha, määräaikainen työkyvyttömyyseläke eli kuntoutustuki sekä toistaiseksi myönnetty työkyvyttömyyseläke. Osittaisen työkyvyttömyyden yhteydessä näitä voidaan myöntää myös osaetuuksina, joiden suuruus on puolet täyden etuuden suuruudesta. Etuuksien käytön rinnalla on mahdollista tehdä tiettyihin ansiorajoihin asti töitä. Myös muissa Pohjoismaissa on samantapaisia työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia, joita koskevaa tutkimusta hyödynnetään katsauksessa.

Luvussa 4.3 käsittelemme tutkimuskirjallisuutta, joka tarkastelee työkyvyttömyyttä tai sen uhkaa kokeneiden työhön paluun tai työssä pysymisen edistämiseen tähtävien järjestelmien vaikuttavuutta. Suomessa tällaisia järjestelmiä ovat esimerkiksi pitkittyneiden sairauspoissaolojen tarkistuskohdat eli 30-60-90 päivän sääntö, osittainen työhön paluu osasairauspäivärahan käytön yhteydessä sekä ammatillinen kuntoutus. Myös työnantajien toimia kannustavien järjestelmien, kuten työkyvyttömyyseläkemaksujen maksuluokkamallin, voidaan katsoa epäsuorasti tähtäävän työhön paluun tai työssä pysymisen edistämiseen. Tarkastelun kohteena olevien järjestelmien toimenpiteet kohdistuvat henkilöihin, joilla on todettu työkyvyttömyyttä aiheuttava sairaus tai vamma. Varhaiset tai sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuoliset työkyvyttömyyttä ehkäisevät toimenpiteet eivät kuulu katsauksen piiriin. Tarkastelemme myös muissa Pohjoismaissa käytössä olevia erinäisiä järjestelmiä, jotka pyrkivät edistämään työkyvyttömyyttä kokeneiden työhön osallistumista ja joiden käyttöä voisi olla mahdollista soveltaa Suomessa.

Työkyvyttömyysetuuksien käyttöön ja työkyvyttömyyttä kokeneiden työhön osallistumiseen saattavat vaikuttaa epäsuorasti myös muut toimet, joita ei tässä katsauksessa käsitellä. Tällaisia ovat esimerkiksi toimintakyvyn arvioinnin suosituksia sisältävän TOIMIA-tietokannan rakentaminen sekä työterveyshuollon kehittäminen. Näiden toimien kohdistumisesta ei kuitenkaan ole saatavilla tietoa, jonka avulla voisi luotettavasti tutkia toimien vaikuttavuutta työhön osallistumiseen. Rajasimme kyseiset toimet tämän vuoksi kirjallisuuskatsauksen ulkopuolelle. Rajasimme katsauksen ulkopuolelle myös työnantajan korvaaman noin kahden viikon omavastuuajan puitteissa sovelletut sairauspoissaoloihin liittyvät käytännöt kuten omailmoituskäytännöt, sillä oletamme, että työsuhteessa olevien henkilöiden lyhyisiin poissaoloihin kohdistuvien sääntöjen vaikutus työllisyysasteeseen on vähäinen. Sen sijaan pitkittyviä sairauspoissaoloja ja työkyvyttömyyttä koskevien sääntöjen vaikutuksen myöhempiin työllisyystulemiin voidaan olettaa olevan suuremman. Lisäksi katsauksen ulkopuolelle rajattiin laajat eläkeuudistukset, kuten vuoden 2005 ja 2017 uudistukset, niiltä osin kuin työkyvyttömyyseläkkeitä koskevat muutokset kytkeytyivät samanaikaisesti muihin eläkelajeihin kohdistuneisiin muutoksiin.

Tässä luvussa keskitymme työkyvyttömyyteen, mutta tulee huomioida, että eri sosiaaliturvaetuudet sekä työhön osallistumisen edistämiseen tähtäävät järjestelmät ja toimenpiteet ovat usein toisilleen vaihtoehtoisia (katso luvut 2 ja 3). Vallitseva sosiaaliturvajärjestelmä ja laajemmat politiikan piirteet vaikuttavat siihen, miten tukea tarvitsevat henkilöt ohjautuvat eri etuuksien tai järjestelmien piiriin (Røed 2012). Muissa luvuissa käsiteltävät käytännöt ovat saattaneet omalta osaltaan vaikuttaa työkyvyttömyysetuuksien käyttöön ja työkyvyttömyyttä kokeneiden työhön osallistumiseen. Esimerkiksi Ruotsissa (Larsson 2006; Hall & Hartman 2010) ja Norjassa (Henningsen 2008) on havaittu, että työttömät käyttävät sairauspoissaoloetua enemmän, jos sen korvaustaso on parempi kuin työttömyysetuuden korvaustaso tai kun työttömyysetuuden käytön enimmäiskesto on lähestymässä. Lisäksi näissä maissa tiukemman verotuksen on havaittu lisäävän sairauspoissaoloetuden käyttöä (Ljunge 2011; Dale-Olsen 2013). Norjassa (Aakvik 2001; Markussen & Røed 2014) ja Tanskassa (Holm ym. 2017; Rehwald ym. 2018) taas työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat kytkeytyneet läheisesti laajempiin työkyvyttömyysetuuksilla olevien työhön paluuta edistäviin järjestelmiin, mukaan lukien ammatilliseen kuntoutukseen. Vaihtoehtoisten ja/tai toisiaan täydentävien etuuksien ja järjestelmien yhteisvaikutuksia työhön osallistumiseen on kuitenkin usein vaikea arvioida.

Työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien ja järjestelmien vaikutuksia tarkasteltaessa on tärkeä huomioida yksilön työllisenä olemiseen ja työhön osallistumiseen liittyvien lopputulemien ero. Työllisenä olemisella tarkoitetaan tässä työsuhteessa olemista tai yritystoiminnan harjoittamista. Työhön osallistumisella taas tarkoitetaan varsinaista työssäoloa, eli työtehtävien täyttä tai osittaista suorittamista sen sijaan, että olisi esimerkiksi sairauden vuoksi väliaikaisesti poissa töistä. Työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät ovat välittömämmin yhteydessä työhön osallistumiseen kuin työllisenä olemiseen. Esimerkiksi lyhytkestoisen työkyvyttömyyden aikana jatketaan usein työsuhteessa ja ammatilliseen kuntoutukseen tullaan usein suoraan työelämästä ja myös sen aikana työsuhde saattaa jatkua. Mahdolliset vaikutukset työllisenä olemiseen ilmenevät todennäköisesti viiveellä, vasta työkyvyttömyyden pitkittyessä, ja vaikutuksia yleiseen työllisyysasteeseen on usein haasteellista arvioida. Työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien ja järjestelmien vaikutuksia tarkasteleva kirjallisuus onkin pitkälti keskittynyt tutkimaan työhön osallistumiseen liittyviä lopputulemia. Näitä ovat esimerkiksi työhön paluuseen kulunut aika, työhön palaamisen lopputulos, työhön osallistumisen tilanne seurannan päättyessä tai työssäolon kokonaisaika. Työhön osallistumisen ohella on kirjallisuudessa tarkasteltu myös osallistumisen vastapuolta, eli työkyvyttömyys- ja muiden sosiaaliturvaetuuksien käyttöä.

Koska työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät ovat tyypillisesti lakisääteisiä, ei satunnaistettujen koeasetelmien käyttö ole yleensä mahdollista näiden vaikutusten arvioimisessa. Alla käsiteltävät tutkimukset ovat hyödyntäneet muun muassa tilastollista kaltaistamista tai luonnollisia koeasetelmia, jotka perustuvat esimerkiksi lakimuutoksiin, pörrastuksiin säännöissä tai muuhun vaihteluun käytännöissä.

4.2 Työkyvyttömyysetuudet

Työkyvyttömyysetuuksia koskevat säännöt määrittävät, mitä työkyvyttömyydellä ja sen eri asteilla tarkoitetaan, katsotaanko työkyvyttömyys määräaikaiseksi vai pysyväksi, mikä on etuuden korvaustaso työkyvyttömyyden eri vaiheissa ja kuinka paljon työkyvyttömyysetuudella ollessa voidaan ansaita menettämättä etuutta. Työkyvyttömyysetuuden myöntäminen edellyttää lääkärintodistusta työkyvyttömyydestä⁶⁴, missä huomioidaan työkyvyttömyyttä aiheuttava sairaus tai vamma ja sen vaikutus toimintakykyyn sekä henkilön työn asettamat vaatimukset.

Työkyvyttömyysetuuksia koskevilla säännöillä oletetaan olevan huomattava vaikutus työhön osallistumiseen ja muuhun työmarkkinakäyttäytymiseen (Stattin 2005; Røed 2012; Palme & Persson 2020). Työkyvyttömyyden ja työttömyyden välinen raja voi olla häilyvä, ja etuudet ovat usein toisilleen vaihtoehtoisia. Lisäksi työkyvyttömyyttä aiheuttavat sairaudet harvoin johtavat siihen, että henkilö olisi täysin työkyvytön. Mahdollisuus osallistua osittaisella panoksella töihin voidaan huomioida esimerkiksi työkyvyttömyyden asteen määrittelyssä tai työkyvyttömyysetuuden käytön aikaista osittaista työntekoa koskevissa säännöissä. Ainakin Pohjoismaissa työkyvyttömiä aktivoinnista on kuitenkin puhuttu paljon vähemmän kuin työttömien aktivoinnista (Røed 2012). Suomessa osatyökykyisten työhön osallistumisen edistämiseen on kiinnitetty viime aikoina erityistä huomiota (Mattiila-Wiro & Tiainen 2019). Lainsäädännöllisesti osa-aikainen työnteko työkyvyttömyysetuuskäytön aikana perustuu kuitenkin aina vapaaehtoisin järjestelyihin, toisin kuin muissa Pohjoismaissa.

Lääkietieteellisten myöntämiskriteerien vuoksi voi työkyvyttömyysetuuksien käyttö vain rajatulta osin perustua yksilöiden vapaaseen valintaan. Etuuksia koskevat säännöt voivat olla yhteydessä työhön osallistumisen lopputulemiin vaikuttamalla muun muassa päätöksiin hakeutua hoitoon ja pyytää lääkärin lausuntoa, jäädä todetun työkyvyttömyyden vuoksi pois työstä, osallistua kuntouttaviin toimenpiteisiin tai palata työhön, joko osa-aikaisesti tai kokoaikaisesti. Koska työkyvyttömyysetuuksia myönnetään lääketieteellisin kriteerein, voidaan vaihtoehtoisten etuuksien kuten työttömyysetuuksien käytön olettaa tarjoavan tärkeän vaihtoehdon työhön osallistumiselle varsinkin tapauksissa, joissa työkyvyttömyysetuuksien saamisen kriteerit eivät täyty. Etuuksien vaihtoehtoisuuden vuoksi ei työkyvyttömyysetuuksien käytön muutosten perusteella voi suoraan tehdä johtopäätöksiä työhön osallistumisen kehityksestä.

Suomessa sairauspäivärahan saaminen ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen ovat 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälin tienoilta jatkuneen vähenemisen

64 Sairauspäivärahaa voi saada A-lääkärintodistuksella yleensä enintään 60 sairauspäivärahopäivää, minkä jälkeen tarvitaan B-lääkärinlausunto tai muu selvitys työkyvyttömyydestä. Työkyvyttömyyseläkkeen myöntäminen vaatii B-lääkärinlausunnon.

jälkeen kääntyneet viime vuosina kasvuun (Laaksonen 2019; Blomgren 2020). On hyvä huomioida, että kehitys ei välttämättä kerro suoraan muutoksista väestön terveydessä ja työkyvyssä. Kehitys saattaa osittain johtua siitä, että taloustilanteen parannuttua työelämään osallistuu suurempi joukko ihmisiä, myös erilaisista terveysongelmista kärsiviä. Työkyvyttömyysetuuksien käytön on havaittu vaihtelevan huomattavasti talouden suhdannevaihteluiden ja työmarkkinoilla tapahtuvien rakenteellisten muutosten mukaan (Viikari-Juntura ym. 2018; Solovieva ym. 2019). Työkyvyttömyysetuuksien käyttö tyypillisesti vähenee talouslaman seurauksena ja lisääntyy nousukauden aikana, mikä liittyy osittain muutoksiin työllisen väestön koossa ja rakenteessa. Työkyvyttömyysetuuksien käytön lisääntyminen ei näin ollen välttämättä viesti työhön osallistumisen vähenemisestä tai työllisyysasteen heikentymisestä. Väestötasolla yhteys voi olla päinvastainen, jos työllisyys-tilanteen parantuessa työelämään siirtyy suhteellisen paljon työttöminä tai työvoiman ulkopuolella olleita henkilöitä, joilla työkyvyttömyysetuuksien käytön riski on suuri.

4.2.1 Etuuksien myöntämiskriteerit

Suomessa Kela maksaa sairauspäivärahaa, joka korvaa alle vuoden kestävästä työkyvyttömyyden aikaista ansionmenetystä. Sairauspäivärahaa maksetaan työnantajan korvaaman omavastuuajan jälkeen⁶⁵. Omavastuuajan pituus on yleensä sairastumispäivä ja sitä seuraavat 9 arkipäivää⁶⁶. Täyttä sairauspäivärahaa maksetaan enintään 300 arkipäivältä⁶⁷.

Täyden sairauspäivärahan myöntämiskriteerit ovat säilyneet pitkään samanlaisina. Äskettäin julkaistiin sairauspoissaolon tarpeen arvioinnin Käypä hoito -suositus, mutta sen mahdolliset vaikutukset työhön osallistumiseen eivät ole vielä selvillä. Tämä suositus sisältää sairauspoissaolon tarpeen arvioinnin yleisiä periaatteita. Tautikohtaisissa Käypä hoito -suosituksissa on tarkempia ohjeita sairauspoissaolojen keston arviointia varten, mutta niidenkään vaikutuksia ei ole arvioitu.

Ruotsissa työkyvyttömyysetuuksien käyttöä on pyritty rajoittamaan muun muassa vuonna 2008 voimaan tulleiden uudistusten kautta. Ensin julkaistiin sairauspoissaolojen

65 Työnantaja maksaa omavastuuajalta sairausajan palkkaa. Työttömät saavat omavastuuajalta työttömyyspäivärahaa ja YEL- ja MYEL-vakuutetut voivat saada tältä ajalta YEL- tai Mela-päivärahaa.

66 Omavastuuajaksi on yksi arkipäivä, mikäli työkyvyttömyys alkaa samasta syystä uudelleen 30 kalenteripäivän kuluessa edellisestä sairauspäiväraha-kaudesta. Omavastuuajaksi ei ole, jos työkyvyttömyys alkaa tai jatkuu välittömästi sitä edeltäneen osasairauspäiväraha- tai kuntoutusrahakauden jälkeen. YEL-vakuutetuilla omavastuuajaksi on pelkästään sairastumispäivä ja MYEL-vakuutetuilla sairastumispäivä ja sitä seuraavat 3 kalenteripäivää.

67 Enimmäisaikaan lasketaan mukaan edeltäneen kahden vuoden ajalta päivät, joina henkilöllä on ollut oikeus sairauspäivärahaan. Enimmäisaajan täyttymisen jälkeen sairauspäivärahaa voi saada uudelleen saman sairauden vuoksi sen jälkeen, kun henkilö on ollut vuoden ajan työkykyinen. Enimmäisaajan täyttymisen jälkeen sairauspäivärahaa voi kuitenkin saada 50 lisäpäivältä, jos henkilö palaa työhön yhtäjaksoisesti vähintään 30 päiväksi.

rajoittamiseen pyrkivät sairauspoissaolon pituuteen liittyvät tautikohtaiset suositukset. Myöhemmin samana vuonna työkyvyttömyyden arvioinnin kriteereitä tiukennettiin⁶⁸.

Lidwall (2013) tarkasteli sairauspoissaolojen pituuksia ajanjaksolla ennen vuoden 2008 uudistuksia sekä ajanjaksoilla niiden jälkeen. Molempien uudistusten jälkeen varsinkin yli 90 päivää kestäneiden sairauspoissaolojaksojen päättymisen todennäköisyys kasvoi. Asetelma ei kuitenkaan välttämättä pystynyt kattavasti huomioimaan muita sairauspoissaolojen pituuksiin mahdollisesti vaikuttaneita ajassa tapahtuneita muutoksia.

Hägglund (2013) on arvioinut jälkimmäisen uudistuksen, eli työkyvyttömyyden arvioinnin kriteerien tiukentamisen, vaikutuksia tarkastelemalla sairauspoissaolojaksoja, jotka alkoivat viikon aikana välittömästi ennen uudistusta ja uudistuksen jälkeen. Sairauspoissaoloetuuden käytön pituuden muutosta näiden jaksojen välillä verrattiin muutokseen vastavina kalenteriviikkoina vuotta aikaisemmin alkaneiden jaksojen välillä (difference-in-differences). Tulokset osoittivat, että uudistus lisäsi sairauspoissaolojaksojen päättymisen todennäköisyyttä 180 päivän ympärillä. Vaikutus oli suurempi vanhemmalla kuin nuoremalla ikäryhmällä sekä suurissa kaupungeissa kuin pienemmissä kunnissa. Tutkimuksen perusteella ei kuitenkaan voitu arvioida, johtiko sairauspoissaoloetuuden käyttöajan lyheneminen lisääntyneeseen työhön osallistumiseen vai esimerkiksi lisääntyneeseen vaihtoehtoisten sosiaaliturvatuksien käyttöön.

Osasairauspoissaoloetus on otettu käyttöön kaikissa Pohjoismaissa. Suomessa osasairauspäiväraha otettiin käyttöön verrattain myöhään, vuonna 2007. Aluksi osasairauspäivärahaa maksettiin enintään 72 arkipäivää ja sitä saattoi saada vasta 60 täyden sairauspäivärahapäivän jälkeen. Vuodesta 2010 lähtien osasairauspäivärahaa on voinut saada heti omavastuujan jälkeen, ja vuonna 2014 sen enimmäiskestoja pidennettiin 120 arkipäivään⁶⁹. Osasairauspoissaoloetutta koskevien sääntöjen muutosten tarkastelun sijaan kotimainen ja suurimmaksi osaksi myös muu pohjoismainen tutkimus on keskittynyt tarkastelemaan yleisemmin etuuden käytön potentiaalia lisätä työhön osallistumista. Palaamme osasairauspoissaoloetuuden käyttöön ja siihen liittyvään osittaiseen työhön paluuseen luvussa 4.3.2 käsiteltäessä työhön osallistumisen edistämiseen tähtäävien järjestelmien vaikutuksia.

68 Uudistuksessa työkyvyttömyyden arvioinnin kriteerien soveltamiselle asetettiin aikarajat. Ensimmäisen 90 päivän aikana työkyvyttömyyden arviointi perustuu mahdollisuuksiin palata omaan työhön. Tämän jälkeen 180 päivään asti arviointi perustuu mahdollisuuteen palata mihin tahansa saman työnantajan järjestämiin töihin. 180 päivän jälkeen arviointi perustuu mahdollisuuteen tehdä mitä tahansa työmarkkinoilla tarjolla olevaa työtä. 365 päivän jälkeen normaalia sairauspoissaoloetuuden saamista voidaan jatkaa vain vakavissa työkyvyttömyystapauksissa.

69 Enimmäisajan täyttymisen jälkeen osasairauspäivärahaa voi saada 50 lisäpäivältä, jos henkilö palaa työhön yhtäjaksoisesti vähintään 30 päiväksi. Osasairauspäivärahaa voi saada, vaikka olisi jo saanut enimmäisajan täyttäneen sairauspäivärahaa.

Suomessa henkilöille, joiden työkyvyttömyys jatkuu sairauspäivärahopäivien enimmäismäärän käytön jälkeen, voidaan myöntää työkyvyttömyyseläke. Jos työkyvyn oletetaan palautuvan, myönnetään työkyvyttömyyseläke määräaikaisena kuntoutustukena. Työeläkejärjestelmässä työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää täytenä tai osittaisena. Täysi työkyvyttömyyseläke tai täysi kuntoutustuki myönnetään, kun työkyky on heikentynyt vähintään 60%. Osatyökyvyttömyyseläke tai osakuntoutustuki myönnetään, kun työkyky on heikentynyt vähintään 40%. Työkyvyttömyys määritellään eri työnantajasektoreilla eri tavoin. Yksityisellä sektorilla työkyvyttömyyden määritelmä perustuu yleisiin mahdollisuuksiin tehdä työtä, jota henkilön voidaan hänen taustansa huomioiden olettaa suorittavan. Julkisella sektorilla palvelussuhteessa olevien työkyvyttömyyttä sen sijaan määritellään ammatillisin perustein huomioiden suoriutumisen henkilön omassa työssä. Työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämiskriteerit ovat monilta osin säilyneet; osatyökyvyttömyyseläkkeiden ja määräaikaisten kuntoutustukien yleistymisen sekä hylkäävien työkyvyttömyyseläkeratkaisuiden osuuden kasvu (Laaksonen ym. 2016; Nyman & Kiviniemi 2019) johtuvat näin ollen todennäköisemmin yleisemmistä käytäntöjen tai kohdeväestön muutoksista kuin lainsäädännöllisten toimien vaikutuksista.

Työkyvyttömyyseläke voitiin aikaisemmin myöntää Suomessa vanhemmille henkilöille yksilöllisenä varhaiseläkkeenä lievemmin lääketieteellisin kriteerein. Yksilöllisen varhaiseläkkeen myöntämisen ikäraja nostettiin asteittain 60 vuoteen, kunnes se vuoden 2003 uudistuksen seurauksena poistettiin käytöstä. Julkisella sektorilla yksilöllisen varhaiseläkkeen myöntämistä voitiin tietyin edellytyksin jatkaa muutaman vuoden nuoremmille kohorteille kuin yksityisellä sektorilla. Työkyvyttömyyseläkkeitä voidaan edelleen myöntää 60 vuotta täyttäneille lievemmin kriteerein. Kyyrä (2015) on kuitenkin havainnut, että yksilöllisen varhaiseläkemahdollisuuden poistaminen vähensi huomattavasti työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ikäryhmissä, joita syntymäkohortteihin eri tavoin kohdistuva uudistus kosketti. Uudistus ei yleisesti lisännyt vaihtoehtoisten työstä poistumisen reittien käyttöä ja näin ollen lisäsi todellista työhön osallistumista. Keskimäärin odotetun työstä pois jäämisen iän arvioitiin pidentyneen 3,4 kuukaudella. Vaikutus kuitenkin vaihteli yksilöiden välillä ja oli erityisen suuri julkisella sektorilla työskennelleillä naisilla.

Kyyrän (2015) yksilöllistä varhaiseläkettä koskeva tulos poikkeaa jonkin verran ruotsalaisen Karlströmin ym. (2008) pelkästään miehiin kohdistuvan tutkimuksen tuloksista koskien yksilöllistä varhaiseläkettä muistuttavaa sääntöä. Sääntö, jonka mukaan työkyvyttömyyseläke voitiin myöntää 60 vuotta täyttäneille lievemmin kriteerein, poistettiin Ruotsissa vuonna 1997. Uudistuksen kohteena olevassa ikäryhmässä tapahtuneita siirtymiä työmarkkina-asemien välillä ennen säännön voimaan tuloa ja sen jälkeen verrattiin nuoremassa ikäryhmässä tapahtuneisiin vastaaviin muutoksiin (difference-in-differences). Uudistus ei lisännyt vuosittain mitattua työssäoloa ainakaan muutaman vuoden aikana sen voimaantulon jälkeen. Tämä oli seurausta siitä, että työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen vähentyessä vaihtoehtoisten etuuksien kuten sairauspoissaolo- ja työttömyysetuuksien

käyttö lisääntyi. Lisäksi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen lisääntyi hetkellisesti ennen uudistusta ennakointivaikutusten vuoksi.

Vuodesta 2018 lähtien on Suomessa ollut käytössä uusi työkyvyttömyyteen perustuva eläkelaji eli työuraeläke, jota on myönnetty lievemmin kriteerein kuin normaalia työkyvyttömyyseläkettä. Työuraeläke voidaan myöntää pitkän työuran rasittavassa työssä tehneelle 63 vuotta täyttäneelle henkilölle. Työuraeläkkeelle siirtyneiden määrä on kuitenkin toistaiseksi ollut pieni (Kannisto 2019). Uudistuksen mahdolliset myöhemmät vaikutukset työhön osallistumiseen jäävät nähtäväksi.

4.2.2 Etuuksien korvaustaso

Työkyvyttömyysetuuksien korvaustasolla voidaan olettaa olevan etuuden käyttöön samankaltaisia kannustinvaikutuksia kuin työttömyysetuuksien yhteydessä (katso luku 3.2.1). Suomessa useimpien työehtosopimusten mukaan työnantaja jatkaa täyden sairausajan palkan maksamista omavastuuajan jälkeen, enimmillään jopa useamman kuukauden. Korvaustason voidaan näin ollen olettaa vaikuttavan sairastuneen työhön paluuseen ja työhön osallistumiseen liittyviin valintoihin vahvemmin vasta työkyvyttömyyden pitkitäessä. Työnantajan palkanmaksuvelvollisuus sairauspoissaolon alkuvaiheessa saattaa kuitenkin epäsuorasti vaikuttaa työntekijöiden poissaolokäyttäytymiseen työnantajan toteuttamien toimien kautta (katso luku 4.3.4).

Vuoden 2020 alusta lähtien sairauspäiväraha on määräytynyt Suomessa vuositulon perusteella, joka lasketaan sairauspäivärahakautta edeltävältä 12 kalenterikuukauden jaksolta⁷⁰. Sairauspäivärahan vähimmäismäärän⁷¹ ylittyttä korvausaste on 70% määrättyyn tulorajaan⁷² asti. Tämän ylittyttä korvausaste alkaa pienentyä käytössä olevan päivärahan laskukaavan⁷³ mukaisesti. Mikäli palkanmaksu jatkuu omavastuuajan jälkeen, maksetaan sairauspäiväraha työnantajalle. Osasairauspäivärahan määrä on puolet täyden sairauspäivärahan määrästä. Lisäksi osasairauspäivärahan aikana työnantaja maksaa osa-aikaisesta työstä palkkaa. Mikäli työnantaja maksaa täyttä palkkaa, maksetaan osasairauspäiväraha työnantajalle.

Böckerman ym. (2018) ovat hyödyntäneet kulmapistettä sairauspäivärahan määräytymisessä tarkastellessaan korvausasteen vaikutuksia aikana, jolloin Suomessa sovellettiin

70 Tammikuun 2020 siirtymävaiheen jälkeen vuositulojen 12 kuukauden tarkastelujakson ja sairauspäivärahan alkamisajankohdan väliin jätetään yksi kalenterikuukausi, jota ei huomioida.

71 28,94 €/päivä vuonna 2020

72 $31\,595 \text{ €}$, jolloin päiväraha on $0.70 * 31\,595 / 300 = 73,72$

73 $73,72 + 0,20 * (\text{vuositulo} - 31\,595) / 300$

vanhaa sairauspäivärahan määrätymisperustetta ja laskukaavaa⁷⁴. Tarkastelu kohdistui sairauspoissaolojakson aikaan työllisenä olleisiin henkilöihin. Tutkimus osoitti, että sairauspäivärahan korvausasteen pieneneminen määrätyn, lähelle mediaanituloja sijoittuvan, tulorajan kohdalla oli yhteydessä lyhyempiin sairauspäiväraajaksojen pituuksiin. Vaikutus oli suurempi miehillä kuin naisilla.

Ruotsissa on tutkittu sairauspoissaoloetuuden korvaustasoon tehtyjä muutoksia kannustinvaikutuksien havaitsemiseksi. Henrekson ja Persson (2004) ovat käyttäneet aikasarjaaineistoa vuosilta 1955–1999 sekä paneeliaineistoa vuosilta 1983–1991 tarkastellessaan korvaustasoon usein tehtyihin muutoksiin liittyvän vaihtelun vaikutuksia sairauspoissaoloetuuden käyttöön. Yleisesti ottaen tulokset osoittivat, että korkeamman korvaustason havaittiin lisäävän ja matalamman korvaustason vähentävän sairauspoissaolopäivien määrää. Vaikutus oli suurempi naisilla kuin miehillä.

Pettersson-Lidbom ja Thoursie (2013) arvioivat vaikutuksia, jotka liittyivät Ruotsissa vuonna 1987 toteutettuun sairauspoissaoloetuuden uudistukseen. Sen myötä sairauspoissaolon karenssipäivä poistettiin ja korvaustaso parani kahden ensimmäisen poissaoloviikon aikana. Uudistus kosketti kaikkia työntekijöitä paitsi keskushallinnon työntekijöitä, jotka kuuluivat erillisten sairauspoissaoloetuuden korvaussääntöjen piiriin. Tutkimuksessa tarkasteltiin sairauspoissaoloissa vuosina ennen uudistusta ja sen jälkeen tapahtunutta muutoksen eroa (difference-in-differences) keskushallinnon ja muiden alojen työntekijöiden välillä. Uudistuksen havaittiin kasvattaneen sairauspoissaolojaksolle siirtyneiden osuutta, mutta samalla se lyhensi poissaolojen pituutta. Kaiken kaikkiaan uudistus vähensi hieman sairauspoissaolopäivien kokonaismäärää. Tulokset viittaavat siihen, että sairauspoissaolon alkuvaiheeseen kohdistuvan tulonmenetyksen pieneneminen kannusti useampiin lyhyisiin poissaoloihin jatkuvan pidemmän poissaolon sijaan. Karenssiajan tai matalamman korvaustason soveltamisella sairauspoissaolon alussa näyttää tämän perusteella olevan epätoivottuja poissaoloja pitkittäviä sivuvaikutuksia.

Ruotsissa on myös arvioitu maaliskuussa 1991 voimaan tulleen uudistuksen, jossa korvaustasoa alennettiin sairauspoissaolojakson 90 ensimmäinen päivän aikana, vaikutuksia etuuden käyttöön. Johansson ja Palme (2005) tarkastelivat pari kuukautta ennen uudistusta ja sen jälkeen alkaneiden sairauspoissaolojaksojen alkavuutta ja pituutta, verraten muutoksia vastaavina kalenteriajanjaksoina vuotta aikaisemmin alkaneiden jaksojen väliin muutoksiin (difference-in-differences). Tutkimus kohdistui työntekijäasemassa oleviin henkilöihin, jotka pysyivät työllisinä molempien tarkasteluvuosien ajan. Kokonaisuudessaan poissaolopäivien määrä väheni uudistuksen seurauksena, erityisesti miehillä. Käyttöön tullut matalampi korvaustaso sairauspoissaolojakson alussa vähensi huomattavasti

74 Sairauspäiväraha määrättyi verotettavien tulojen perusteella. Sairauspäivärahan vähimmäismäärän ylittyttyä korvausaste oli 70%, kunnes tiettyjen tulorajojen (34 496 ja 53 072 € vuonna 2012) ylittyttyä korvausasteet pienenevät tulojen kasvaessa (edellisen rajan jälkeen marginaalikorvausaste 40% ja jälkimmäisen rajan jälkeen 25%).

sairauspoissaolojen alkavuutta. Uudistuksella havaittiin kuitenkin myös epätoivottuja sivuvaikutuksia, sillä yli 90 päivää kestäneiden poissaolojen pituus kasvoi. Tuloksen perusteella voidaan päätellä, että odotettavissa oleva matalampi korvaustaso mahdollisten uusien sairauspoissaolojaksojen alkupuolella ei kannusta palaamaan töihin meneillään olevalta pitkältä poissaolojaksolta.

Eliason ym. (2019) havaitsivat Ruotsin vuoden 1991 uudistuksella samansuuntaisia, eli pitkien sairauspoissaolojen kestoja pidentäneitä sivuvaikutuksia. Se, että uudistuksen myötä piirteiltään tietynlaiset henkilöt saattoivat valikoitua sairauspoissaolojaksolle, pyrittiin ottamaan analyysissä huomioon. Tämä tehtiin vertaamalla sairauspoissaolojaksoja, jotka olivat jo kestäneet vähintään 90 päivää uudistuksen tullessa voimaan, yhtä kauan kestäneisiin jaksoihin vuotta aikaisemmin. Oletuksen mukaisesti sairauspoissaolojaksot pitenevät enemmän henkilöillä, joilla oli suurempi määrä aikaisempia sairauspoissaolopäiviä tai -jaksoja, eli henkilöillä, joilla sairauspoissaolojen uusiutuminen ja sitä kautta odotettavissa oleva korvaustason alenema oli todennäköisempää.

On tärkeä huomioida, että yllä mainitut tutkimukset Suomesta ja Ruotsista tarkastelivat sairauspoissaoloetuuksien korvaustason vaikutuksia etuuksien käyttöön sosiaaliturvajärjestelmissä, missä erilaiset etuudet ovat usein toisilleen vaihtoehtoisia. Tulosten perusteella on tämän vuoksi hankala tehdä suoria johtopäätöksiä etuuksien korvaustason vaihtelun vaikutuksista työhön osallistumiseen.

Suomen työeläkejärjestelmässä työkyvyttömyyseläkkeen määrä perustuu työkyvyttömyyttä edeltäneistä työansioista karttuneeseen eläkkeeseen⁷⁵ sekä tulevan ajan eläkkeeseen⁷⁶, jota karttuu laskennalliselta ajalta työkyvyttömyyden alkamisen ja vanhuuseläkkeen saavuttamisen välillä. Osatyökyvyttömyyseläkkeen määrä on puolet täyden työkyvyttömyyseläkkeen määrästä. Työkyvyttömyyseläkkeen karttumiseen on kohdistunut joitakin eläkelajispesifejä muutoksia⁷⁷, mutta tietääksemme näiden muutosten vaikutuksia ei ole tutkittu.

Norjassa Fevang ym. (2017) ovat tutkineet vuonna 2002 toteutetun määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen laskutapaa koskevan uudistuksen vaikutusta etuuden käytön jälkeiseen työhön osallistumiseen ja muuhun työmarkkinoille osallistumiseen. Uudistuksen myötä etuuden taso parani keskimäärin 14%, mutta vaihtelu oli suurta ja osalla yksilöistä etuuden taso huononi. Vakioidakseen toteutuneeseen etuuden tasoon yhteydessä olevien

75 Työeläkettä on vuodesta 2017 lähtien yleisesti kertynyt 1,5% vuodessa. Siirtymäaikana vuosina 2017–2025 eläkettä kertyy 53–62-vuotiaille 1,7%.

76 Oikeus tulevan ajan eläkkeeseen edellyttää tietyn määrän työansioita työkyvyttömyyden alkamisvuotta edeltäneen kymmenen kalenterivuoden ajalta (vähintään 18 171,45 euroa vuonna 2020).

77 50-vuotiaiden tai sitä vanhempien tulevan ajan eläkkeen karttumaa heikennettiin vuonna 1996 ja jälleen parannettiin vuonna 2010. Lisäksi alle 51-vuotiaana työkyvyttömäksi tulleiden eläkkeeseen tehtiin kertakorotus vuonna 2010.

havaitsemattomien yksilöllisten tekijöiden vaikutus lopputulemiin, mallissa hyödynnettiin tietoa kunkin henkilön etuuden hypoteettisesta tasosta ajanjaksolla ennen uudistusta ja sen jälkeen. Tulosten mukaan etuuden tason paraneminen uudistuksen myötä pidensi etuuden käyttöaikaa yli 20 päivällä. Samalla se vähensi siirtymiä muihin työmarkkina-asemiin; 10% kasvu etuuden tasossa johti pienempiin työllisyyteen (-3,3%), pysyvälle työkyvyttömyyseläkkeelle (-2,5%), työttömyyteen (-3,9%) ja työvoiman ulkopuolelle (-1,7%) siirtymisen riskitiheyksiin.

4.2.3 Etuuskien käytön aikainen työnteko

Suomessa osasairauspäivärahan käyttö edellyttää, että etuuden saamisen aikana tehdään töitä 40–60% ajasta (katso luku 4.3.2). Sen sijaan osittaisen ja täyden työkyvyttömyyseläkkeen saamisen aikana työnteko on vapaaehtoista. Työeläkejärjestelmässä osatykyvyttömyyseläkkeen saajat voivat saada ansioita enintään 60% ja täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajat enintään 40% vakiintuneesta keskiansiosta menettämättä eläkettä. Työhön paluuta on pyritty edistämään lieventämällä ansaintarajaa vuodesta 2010 lähtien väliaikaisella lailla (voimassaoloa jatkettu vuoden 2020 loppuun), jonka mukaan sekä täyden että osatykyvyttömyyseläkkeen aikana voi ansaita vähintään takuueläkkeen määrän (834,52 €/kk vuonna 2020). Lisäksi ansiorajojen ylittyessä eläke on mahdollista jättää lepäämään eli katkaista väliaikaisesti vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksi vuodeksi⁷⁸. Väliaikaisen lain vaikuttavuudesta työhön osallistumiseen ei kuitenkaan tietäksemme ole tutkimustietoa.

Työkyvyttömyysetuuskien saamisen aikaiseen työhön osallistumiseen vaikuttaa se, kuinka suuri osuus tienatusta lisäansioista jää kätehen ottaen huomioon tulotason kasvusta mahdollisesti aiheutuva verojen kasvu ja sosiaaliturvatuuskien pieneneminen. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla asetettu työryhmä on käsitellyt keinoja työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen paremmaksi yhteensovittamiseksi ja ehdottanut lineaarisen mallin käyttöönottoa työntekijöiden kannustavuuden parantamiseksi. Linearisessa mallissa suojaosan ylittävät työansiot pienentävät maksussa olevaa eläkettä portaattomasti. Lineaarisen mallin käyttöönottoa ehdotettiin erityisesti osatykyvyttömyyseläkkeessä, mutta sitä suositeltiin jatkovalmistelun myötä myös täydessä työkyvyttömyyseläkkeessä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017). Osatykyvyttömyyseläkkeen lineaarisesta mallista valmistellaan hallituksen esitystä.

Kostøl ja Mogstad (2014) ovat tarkastelleet Norjassa vuonna 2005 toteutettua uudistusta, joka teki työkyvyttömyyseläkeläisten työntekosta taloudellisesti kannattavampaa. Uudistus

⁷⁸ Eläkkeen lepäämään jättämisen raja on sekä osatykyvyttömyyseläkkeellä että täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä 60% vakiintuneesta keskiansiosta. Täysi työkyvyttömyyseläke voidaan kuitenkin muuttaa osatykyvyttömyyseläkkeeksi, jos ansiot ylittävät 40% rajan vuoden ajan. Kansaneläkkeen ja takuueläkkeen saajilla ansioraja on aina takuueläkkeen suuruinen ja ansiorajan ylittyessä eläke voidaan jättää lepäämään.

koski ainoastaan henkilöitä, jotka olivat siirtyneet työkyvyttömyyseläkkeelle jälkikäteen määrättyyn ajankohtaan mennessä, mikä mahdollisti regression epäjatkuvuuden (regression discontinuity) hyödyntämisen analyyseissä. Tarkastelu kohdistui pysyvällä täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä oleviin henkilöihin. Uudistuksella havaittiin olleen vaikutusta ainoastaan erikseen tarkastellussa alle 50-vuotiaiden ryhmässä. Se lisäsi vuosittain mitattua työssäoloa, ja vaikutus voimistui vuoteen 2007 ulottuvan seurannan kuluessa. Koko kolmi-vuotisen seurannan aikana työnteen osallistumisveroasteen 10% pienennyksen arvioitiin vähentävän osallistumattomuutta vajaa 2%:lla. Lisäksi uudistus johti suurempiin tuloihin ja myös jonkin verran suurempiin käytettävissä oleviin tuloihin. Uudistus vähensi julkisia kustannuksia pienentämällä huomattavasti maksettavien etuuksien määrää ja myös lisäämällä jonkin verran verotuloja.

4.3 Työhön paluun tai työssä pysymisen edistämiseen tähtäävät järjestelmät

Sairauspoissaolon pitkittyessä tai työkyvyttömyyden uhan ilmaantuessa varhaisen puuttumisen ajatellaan edistävän työhön paluuta tai työssä pysymistä. Työhön osallistumisen edistämisessä sujuva ja tarkoituksenmukainen yhteistyö eri tahojen, kuten työkyvyttömyyttä kokeneen henkilön, työnantajan, työterveys- ja muun terveydenhuollon, vakuutuslaitosten ja kuntoutuspalvelujen tarjoajien välillä, katsotaan tärkeäksi (Franche ym. 2005; Young ym. 2005; Juvonen-Posti 2018). Työkyvyttömyyttä kokeneiden työhön osallistumista pyritään edistämään järjestelmien kautta, joissa osapuolille asetetaan erilaisia vastuita ja kannustimia.

Tarkastelun kohteena olevien järjestelmien toimet kohdistuvat tyypillisesti henkilöihin, jotka ovat edelleen työsuhteessa. Toimien ensisijaisena tavoitteena on tämän vuoksi usein paluu tai jatkaminen henkilön omassa työssä tai muokatussa työssä. Mahdollisesti tästä syystä muuhun työvoimaan kohdistuviin sivuvaikutuksiin, kuten substituutio- ja syrjäytysvaikutuksiin, ei ole kiinnitetty samassa määrin huomiota kuin esimerkiksi aktiivisen työvoimapolitiikan yhteydessä (katso luku 2).

4.3.1 Pitkittyneiden sairauspoissaolojen tarkistuskohdat

Pitkittyneellä sairauspoissaolojaksolla olevia henkilöitä seurataan eri tahojen toimesta ja muun muassa ohjataan erilaisiin työhön paluuta edistäviin toimenpiteisiin. Tässä luvussa keskitymme varsinaisten tarkistuskohtien asettamisen ja toteuttamistapojen vaikuttavuuteen. Niiden seurauksena toteutettujen toimenpiteiden, kuten osittaisen työhön paluun ja ammatillisen kuntoutuksen, vaikuttavuutta käsittelemme erikseen luvuissa 4.3.2 ja 4.3.3.

Vuonna 2012 Suomessa tuli voimaan niin sanottu 30-60-90 päivän sääntö. Sen kautta pitkittyneelle sairauspoissaololle asetettiin tarkistuskohtia, joiden on tarkoitus auttaa muun muassa työhön paluuta tukevien toimien käynnistämistä työterveyshuollossa ja työpai-koilla. Ensimmäisessä tarkistuskohdassa työnantajan tulee ilmoittaa työterveyshuoltoon kun sairauspoissaolo on jatkunut 30 päivää. Säännön 60 päivän tarkistuskohta viittaa siihen, että työnantajan tulee hakea sairauspäivärahaa Kelasta kahden kuukauden kuluessa aikaisemman neljän kuukauden sijaan. Jo aiemmin voimassa olleen säännön mukaan 60 sairauspäivärahopäivän ylittyessä vaaditaan A-lääkärintodistusta laajempi B-lääkärintodistus kuntoutustarpeen arvioimiseksi. Sairauspäivärahan maksamisen jatkuminen 90 sairauspäivärahopäivän jälkeen edellyttää työterveyslääkärin tekemää arviota jäljellä olevasta työkyvystä ja mahdollisuuksista palata töihin. Arvio pyritään tekemään yhteistyössä työnantajan kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama kuntoutuksen uudistamiskomitea (2017) on sittemmin ehdottanut sääntöön uusia tarkistuspisteitä. Ehdotuksen mukaan – mikäli kuntoutustarvetta ei ole havaittu 60 tai 90 sairauspäivärahopäivän kohdalla – arvioidaan kuntoutustarve, jäljellä oleva työkyky ja työssä jatkamisen mahdollisuudet tarvittaessa 150 ja 230 sairauspäivärahopäivän kohdalla työntekijän, työnantajan ja työterveyshuollon yhteistyössä. Lisäksi ehdotuksen mukaan Kela lähettää 90, 150 ja 230 sairauspäivärahopäivän kohdalla työeläkelaitokselle kuntoutustarpeen arviointia varten oleelliset tiedot, kuten lääkärintodistukset, niiden henkilöiden osalta, joiden arvioidaan täyttävän työeläkekuntoutuksen ehdot. Vastaavia menettelyjä olisi tarkoitus rakentaa soveltuvin osin myös työikäisille, joilla ei ole työterveyshuoltoa.

Tähän mennessä 30-60-90 päivän säännön vaikuttavuutta ei ole pystytty kovin luotettavasti arvioimaan. Olemassa olevat tutkimukset ovat seuranneet sairauspäivärahajaksolla olevien henkilöiden työhön osallistumista ajanjaksolla ennen säännön voimaantuloa ja sen jälkeen, eivätkä välttämättä ole kattavasti huomioineet muita ajassa tapahtuneita muutoksia (Halonen ym. 2016, 2018; Viikari-Juntura ym. 2017b). Rekisteritietojen perusteella ei myöskään ole ollut mahdollista saada tietoa siitä, toteutuivatko säännön mukaiset toimet niiden kohderyhmien keskuudessa (Viikari-Juntura ym. 2018). Säännön toimeenpanoa on arvioitu lain voimaantuloa seuranneelta puolelta vuodelta, ja yli puolella vakuuteista 90 sairauspäivärahopäivään mennessä vaadittu työterveyshuollon lausunto ei saapunut Kelaan määräajassa (Juvonen-Posti ym. 2014). Säännön arviointiin liittyvistä haasteista johtuen sen vaikutuksia arvioiviin tuloksiin tulee suhtautua varauksella.

Halosen ym. (2018) kansallisesti edustavan tutkimuksen mukaan työlliset vähintään 30 päivän sairauspoissaolojaksolla olleet henkilöt palasivat 30-60-90 päivän säännön voimaantulon jälkeen hieman nopeammin työhön kahden kuukauden seurannan aikana kuin ennen säännön voimaantuloa. Kahden kuukauden seurannan aikainen työssäoloajan

suhteellinen lisäys oli noin 5%. Kaiken kaikkiaan suurin hyöty nähtiin naisilla sekä henkilöillä, jotka asuivat matalan työttömyyden alueilla tai työskentelivät julkisella alalla.

Toisessa kansallisesti edustavassa tutkimuksessa Viikari-Juntura ym. (2017b) havaitsivat, että 30-60-90 päivän säännöllä ei kuitenkaan ollut pian sen voimaantulon jälkeen myönteisiä vaikutuksia työhön osallistumiseen palkansaajilla, jotka olivat olleet sairauspäivärahajaksolla vähintään 60 päivää. Täyteen työhön paluuseen kulunut aika jopa hieman pidentyi säännön voimaantulon jälkeen, erityisesti naisilla ja 30–49-vuotiailla. Työssäolon kokonaisaika ei kuitenkaan vajaan vuoden seurannassa muuttunut, kun osatyökyvyttömyysetuuden saamisen aikainen osittainen työssäoloaika otettiin huomioon. Täysien työkyvyttömyysetuuksien käytön havaittiin vähentyneen ja osatyökyvyttömyysetuuksien käytön sekä ammatilliseen ja muuhun kuntoutukseen osallistumisen lisääntyneen.

Halonen ym. (2016) ovat tutkineet 30-60-90 päivän säännön vaikutusta myös erikseen vakituisilla kuntatyöntekijöillä, joilla työhön paluun havaittiin hieman nopeutuneen 60 sairauspäivärahapäivän jälkeen, mutta ei 30 tai 90 päivän jälkeen. 60 sairauspäivärahapäivän jälkeinen vaikutus kuitenkin hiipui vuoden kestävän seurannan loppua kohti. Työssäoloaika lisääntyi seurannan aikana kokonaisuudessaan noin 2 prosenttiyksikköä. Vaikutuksen tulkittiin johtuneen työnantajan ja työterveyshuollon huomion kiinnittymisestä yleisesti pitkittyneisiin sairauspoissaoloihin. Tulokset olivat myönteisimpiä naisilla ja matalassa ammattiasemassa olevilla kuin miehillä ja korkeassa asemassa olevilla.

Ruotsissa Engström ym. (2017) ovat tutkineet satunnaistettua koeasetelmaa käyttäen ammatillisen kuntoutuksen tarpeen varhaisen arvioinnin vaikuttavuutta henkilöillä, jotka olivat olleet sairauspoissaolojaksolla tyypillisesti 2–5 viikkoa. Satunnaistaminen tehtiin kahdessa vaiheessa siten, että interventioryhmä oli oikeutettu joko yhteen tai kahteen peräkkäiseen varhaiseen arviointiin. Ensimmäisessä satunnaistamisvaiheessa muodostettu interventioryhmä oli oikeutettu ensimmäiseen arviointiin, joka koostui sairastuneen henkilön ja asiaa hoitavan sosiaaliturvajärjestelmän virkailijan tapaamisesta. Tapaamisessa arvioitiin työkykyä ja tarvetta ammatilliseen kuntoutukseen. Ensimmäisen vaiheen verrokkiryhmä oli oikeutettu vastaavaan arviointiin vasta myöhemmin, aikaisintaan 45 päivän päästä. Ensimmäisen vaiheen interventioryhmä satunnaistettiin edelleen siten, että osasta muodostettiin toisen vaiheen interventioryhmä, joka oli oikeutettu myös jälkimmäiseen arviointiin. Tämä koostui tapaamisesta sairastuneen henkilön, sosiaaliturvajärjestelmän edustajan ja vähintään yhden muun tahon, kuten työnantajan, lääkärin tai työvoimatoimiston edustajan välillä. Tapaamisessa keskusteltiin mahdollisuudesta palata omaan työhön, vaihtoehtoisten työtehtävien toteuttamisesta ja mahdollisista sopivista ammatillisen kuntoutuksen keinoista. Toisen vaiheen verrokkiryhmä oli oikeutettu jälkimmäiseen arviointiin aikaisintaan 45 päivän päästä. Oletusten vastaisesti ensimmäiseen arviointiin oikeuttaminen varhaisessa vaiheessa pitkitti lukitusvaikutuksen (vertaa aktiivisen työvoimapolitiikan yhteydessä kuvattuun lukitusvaikutukseen luvussa 2.1.1) vuoksi

sairauspoissaoloetuuden käyttöä ja lisäsi myöhäisempää työkyvyttömyyseläke-etuuden käyttöä 15 kuukauden seurannan aikana. Vaikutukset olivat erityisen suuria työttömyydestä tulevien keskuudessa, joilla interventioryhmän henkilöt kuitenkin käyttivät seurannan aikana vastaavasti hieman vähemmän työttömyysetuutta kuin verrokkit. Tutkimuksessa ei pystytty suoraan arvioimaan varhaisen arvioinnin vaikuttavuutta työhön osallistumiseen. Työtulojen tarkastelun perusteella voitiin kuitenkin olettaa, että työttömyydestä tulevat verrokkit siirtyivät useammin työvoiman ulkopuolelle, mikä saattoi osittain selittää interventioryhmän suurempaa sairauspoissaolo- ja työkyvyttömyyseläke-etuuden käyttöä. Jälkimmäiseen arviointiin oikeuttamisella varhaisessa vaiheessa ei havaittu olevan vaikutuksia myöhempien etuuksien käyttöön.

Norjassa Markussen ym. (2018) ovat arvioineet noin 6 kuukautta sairauspoissaoloetuudella olleille henkilöille sosiaaliturvatoimiston toimesta järjestetyn pakollisen tapaamisen vaikuttavuutta. Tapaamisessa työntekijän, työnantajan ja sairauspoissaoloa määrävän lääkärin on tarkoitus keskustella mahdollisuuksista tehdä järjestelyjä osittaisen tai täyden työhön paluun edistämiseksi. Norjassa työhön paluun kannustimet ovat lähtökohtaisesti hyvin heikot, sillä sairauspoissaoloetuuden korvausaste on tiettyyn kattorajaan asti 100% vuoden ajan. Vaikka työhön paluun edistämiseen tähtäävä tapaaminen on periaatteessa pakollinen, on tämän järjestämisestä ollut mahdollista poiketa paikallisissa sosiaaliturvatoimistoissa esimerkiksi resurssipulan vuoksi. Alueellista vaihtelua tapaamisen järjestämisen yleisyydessä ja ajoituksessa käytettiin analyyseissä instrumenttina. Tällä vakioitiin eroja todennäköisyydessä, jolla sairauspoissaoloetuudella olevat henkilöt tulivat kutsutuksi ja osallistuneeksi tapaamiseen. Tapaamisen järjestämisen havaittiin nopeuttavan huomattavasti työhön paluuta, mikä selittyi sekä tapaamisen ennakkoinnin että varsinaisen osallistumisen vaikutuksilla. Lisäksi arvioitiin, että sairauspoissaolopäivien vähenemisestä aiheutuneet säästöt sosiaaliturvakustannuksissa olivat suurempia kuin tapaamisen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset.

Tanskassa kunnat seuraavat läheisesti sairauspoissaoloetuudella olevia henkilöitä. Ennen kuin poissaolo on jatkunut 8 viikkoa, järjestetään ensimmäinen tapaaminen asiaa hoitavan virkailijan kanssa ja laaditaan työhön paluun suunnitelma. Mahdollisuuksia kehittää tätä tavanomaista sairauspoissaolojen hallintaa on tarkasteltu useassa alla kuvatussa tutkimuksessa.

Vuoden 2008 jälkeen Tanskassa toteutettiin laajamittainen monialainen, koordinoitu ja räätälöity työhönpaluuohjelma, jonka tarkoituksena oli kehittää kunnallista sairauspoissaolojen hallintaa. Ohjelman toivottiin edistävän nopeampaa ja monialaisempaa työkyvyn arvioinnin prosessia, parempaa yhteistyötä eri toimijoiden kesken sekä nopeampaa ja paremmin räätälöityjen työhön paluun toimenpiteiden aloittamista. Ohjelma toteutettiin 21 kunnassa ympäri maata. Kolmessa kunnassa osallistuvat henkilöt oli mahdollista satunnaistaa työhönpaluuohjelman mukaiseen interventioryhmään ja tavanomaiseen

sairauspoissaolojen hallinnan mukaiseen verrokkiryhmään. Ohjelma kohdistui vähintään neljä viikkoa sairauspoissaoloetuudella olleisiin henkilöihin, riippumatta heidän aikaisemmasta työmarkkina-asemastaan. Mukaan otettiin henkilöt, joiden ei arvioitu pystyvän palaamaan omin avuin töihin kolmen kuukauden sisällä, mutta joiden kuitenkin arvioitiin pystyvän osallistumaan työhön paluun toimenpiteisiin tai palaamaan asteittain töihin (Aust ym. 2012).

Satunnaistettuun koeasetelmaan perustuvien tutkimustulosten perusteella työhönpaluuohjelman yhteys aikaan, joka kului sairauspoissaoloetuuden käytön päättymiseen (Poulsen ym. 2014) sekä etuuksista riippumattomaksi tulemiseen (Nielsen ym. 2015), vaihteli huomattavasti mukana olleen kolmen kunnan välillä. Ohjelman hyödyistä ei tämän vuoksi voitu tehdä yleispäteviä johtopäätöksiä. Tuloksiin saattoivat vaikuttaa kuntien väliset erot sairauspoissaoloetuudella olevien henkilöiden taustatekijöissä, tavanomaisen sairauspoissaolojen hallinnan toteuttamisessa sekä muissa kontekstuaalisissa tekijöissä. Vaihtelevat tulokset saattavat osittain myös johtua kuntien välisistä eroista monimutkaisen ohjelman toimeenpanossa (Aust ym. 2015).

Sairauspoissaolojen hallintaan liittyvien tulosten tilanneriippuvuus saattaa osittain selittää vaihtelevia tuloksia, joita aikaisempien kohdistetumpien tutkimuksien perusteella on saatu. Bültmannin ym. (2009) pienimuotoisempi tanskalaisessa maakunnassa toteutettu tutkimus kohdistui tuki- ja liikuntaelinten sairauksien vuoksi 4–12 viikkoa sairauspoissaoloetuudella olleisiin työntekijöihin. Satunnaistettuun koeasetelmaan perustuvassa tutkimuksessa verrattiin tavanomaista sairauspoissaolojen hallintaa lähestymistapaan, jossa monialaiset asiantuntijat laativat arvion työkyvystä sekä koordinoitua, räätälöidyn ja toimintapainotteisen työhön paluun suunnitelman. Lähestymistavassa painottui eri tahojen välinen yhteistyö. Vuoden mittaisen seurannan aikana yhteenlaskettu sairauspoissaoloetuudella vietetty aika oli interventior ryhmällä lyhyempi kuin verrokkiryhmällä. Interventio säästi tänä aikana yhteiskunnallisia kustannuksia yli 10 000 Yhdysvaltojen dollaria henkilöä kohti, kun huomioitiin interventioista aiheutuneet kulut sekä alentuneen tuottavuuden, terveydenhoidon ja reseptilääkkeiden kulut.

Samanlaista monialaista, koordinoitua ja räätälöityä sairauspoissaolojen hallinnan lähestymistapaa kuin Bültmannin ym. (2009) tutkimuksessa on sovellettu mielen terveyden häiriöiden vuoksi 4–12 viikkoa sairauspoissaoloetuudella olleiden henkilöiden keskuudessa. Tämä niin ikään pienimuotoinen interventio toteutettiin tanskalaisessa kunnallisessa työvoimatoimistossa yhteistyössä lähestymistapaan erikoistuneen yksityisen yrityksen kanssa. Osallistuvat henkilöt ohjattiin interventio- ja verrokkiryhmiin eri viikonpäivinä, mutta ei täysin systemaattisesti. Intervention toteuttamisesta riippumattomassa Martinin ym. (2013) tekemässä vaikuttavuusarvioinnissa viikonpäivää käytettiin instrumenttimuuttujana vakioimaan havaitsemattomia eroja ryhmien välillä ja näin ollen vahvistamaan perinteisen monimuuttuja-analyysin tuloksia. Kaiken kaikkiaan tulokset poikkesivat

aikaisemman tuki- ja liikuntaelinten sairauksiin kohdistuneen tutkimuksen tuloksista. Intervention havaittiin pidentäneen etuuskien käyttöaikaa sekä lisänneen vuoden seurannan jälkeistä sairauspoissaoloetuuden käyttöä.

Tanskassa Larsen ym. (2017) ovat arvioineet myös moniulotteisen kunnan ja yksityisen terveydenhuoltopalvelujen tuottajan yhteistyöhön perustuvan sairauspoissaolojen hallinnan vaikuttavuutta. Tarkoituksena oli parantaa sairauspoissaolojen hallinnan laatua ja tehokkuutta osallistuvissa interventiokunnissa. Kaltaistetuissa verrokkikunnissa toteutettiin tavanomaista sairauspoissaolojen hallintaa. Tarkastelun kohteena olivat yli neljä viikkoa kestäneet sairauspoissaoloetusjaksot. Sairauspoissaoloetuuden käytön päättymiseen tai etuuksista riippumattomaksi tulemiseen kuluneessa ajassa tapahtunut muutos interventiota edeltävän ajankohdan ja sen jälkeisen ajankohdan välillä (difference-in-differences) ei kokonaisuudessaan poikennut interventio- ja verrokkikuntien välillä. Vaikutukset ja jopa niiden suunta kuitenkin vaihtelivat interventiokuntien välillä.

Lisäksi Rehwald ym. (2018) ovat tutkineet Tanskassa satunnaistetun kokeen avulla työvoimatoimistoissa toteutetun tehostetun aktiivisuuden vaikuttavuutta vähintään kahdeksan viikkoa sairauspoissaoloetuudella olleiden henkilöiden keskuudessa. Tavanomaisen aktiivintivaatimusten sijaan tehostettu aktiivointi sisälsi viikoittaisia tapaamisia asiaa hoitavan virkailijan kanssa sekä pakollisia työhön paluuta edistäviä toimia. Kaiken kaikkiaan tehostettu aktiivointi ei ollut vaikuttavaa, vaan päinvastoin se vähensi työssäoloaika kolmi-vuotisen seurannan aikana. Se myös lisäsi varhaisella eläkkeellä ja pysyvästi alentuneesta työkyvystä kärsiville henkilöille tarkoitettua tuetussa työssä (fleksjobs) vietettyä aikaa sekä kokonaisuudessaan aikaa sosiaaliturvaetuuksista riippuvaisena. Vaikutukset olivat pitkäkestoisia eivätkä liittyneet pelkästään lukitusvaikutukseen. Tulokset olivat samanlaisia työstä ja työttömyydestä tulevien sekä eri sairausryhmiin kuuluvien henkilöiden keskuudessa. Tutkimuksen yksittäisten toimenpiteiden vaikuttavuutta käsittelemme luvuissa 4.3.2 ja 4.3.3.

4.3.2 Osittainen työhön paluu

Osasairauspäivärahan käyttö on Suomessa vapaaehtoista, eli siihen oikeutetut ovat ensisijaisesti oikeutettuja täyteen sairauspäivärahaan. Osasairauspäivärahan käyttö edellyttää lääkärin arviota siitä, että työkyvyttömäksi todettu henkilö pystyy kuitenkin osittain tekemään töitä vaarantamatta terveyttään. Lisäksi osasairauspäivärahan käyttö edellyttää työnantajan suostumusta ja valmiutta järjestää osa-aikaista työtä. Työtä tehdään etuuden saamisen aikana 40–60% ajasta, sisältäen normaaleja tai heikentyneen työkyvyn vuoksi muokattuja työtehtäviä. Osa-aikatyö voi alkaa aikaisintaan omavastuuajan jälkeen, ja järjestelyn tulee kestää yhtäjaksoisesti vähintään 12 arkipäivää. Osasairauspäiväraha maksetaan työnantajalle, jos tämä maksaa osasairauspoissaolon aikana täyttä palkkaa.

Osasairauspäivärahan käytön voidaan olettaa lisäävän työhön osallistumista. Nykyisten suomalaisten käytäntöjen vallitessa voidaan ainakin olettaa, että etuuden saamisen aikainen osa-aikatyö korvaa nimenomaan täyttä poissaoloa eikä täyttä työssäoloa. Osasairauspäivärahan käyttö voi lisätä työhön osallistumista myös pidemmällä aikavälillä. Osittainen työhön paluu saattaa ylläpitää työelämään kiinnittymistä ja sitä kautta edesauttaa myöhempää täyttä työhön paluuta (Kausto ym. 2008, 2009). Työkyvyttömyyttä tyypillisesti aiheuttavien tuki- ja liikuntaelinten sairauksien hoitosuosituksissa kehoitetaan yleisesti välttämään lepoa ja suositellaan jatkamaan päivittäisiä toimia – myös työntekoa, jos se on mahdollista. Myös lievässä ja usein myös keskivaikeassa masennuksessa suositellaan selvittämään osa-aikaisen työntöön mahdollisuuksia, tarvittaessa työjärjestelyjen turvin.

Osasairauspäivärahan käytön vaikuttavuutta täyden sairauspäivärahan käyttöön nähden on tarkasteltu tilastollisiin kaltaistamismenetelmiin perustuvissa kansallisesti edustavissa suomalaisissa tutkimuksissa (Kausto ym. 2012, 2014; Viikari-Juntura ym. 2017a). Kauston ym. kahden tutkimuksen interventoryhmät muodostuivat osasairauspäivärahaajakson aloittaneista henkilöistä etuuden käyttöönoton jälkeen vuonna 2007. Tällöin osasairauspäivärahan käyttö oli mahdollista vähintään 60 täyden sairauspäivärahapäivän jälkeen. Kaltaistetuilla verrokeilla oli vähintään 60 päivän sairauspäivärahaajakso ilman osasairauspäivärahan käyttöä. Työhön osallistumista tarkastelevassa tutkimuksessa havaittiin, että työssäoloajan muutoksen ero (difference-in-differences) interventiota edeltävän mittausvuoden (alkaen taaksepäin mitattuna 1 vuosi interventiota ennen) ja sen jälkeisen mittausvuoden (alkaen 1 vuosi intervention jälkeen) välillä oli noin 10 prosenttiyksikköä osasairauspäiväraharahajakson hyväksi. Osasairauspäivärahan käytön työssäoloaikaa lisäävä vaikutus oli suurempi vanhemmissa kuin nuoremmassa ikäryhmissä sekä mielenterveyden häiriöissä kuin muissa sairausryhmissä (Kausto ym. 2014). Osasairauspäivärahan käyttö vähensi myös täyden työkyvyttömyyseläkkeen saamista reilun vuoden seurannan jälkeen. Tämä tutkimus kohdistui suurimpiin sairausryhmiin ja samankaltainen tulos havaittiin tuki- ja liikuntaelinten sairauksissa sekä mielenterveyden häiriöissä. Osatyökyvyttömyyseläkkeen saamista osasairauspäivärahan käyttö sen sijaan lisäsi, erityisesti mielenterveyden häiriöissä (Kausto ym. 2012).

Viikari-Junturan ym. (2017a) tuki- ja liikuntaelinten sairauksiin ja mielenterveyden häiriöihin kohdistuva tutkimus tarkasteli varhaisen osasairauspäivärahaajakson aloittaneita henkilöitä etuuden ensimmäisen mahdollisen alkamisajankohdan varhentamisen jälkeen vuonna 2010. Vaikka osasairauspäiväraha voitiin tällöin myöntää ilman edeltävää täyttä sairauspäivärahaajaksoa, ei tämä kuitenkaan ollut tyypillistä. Interventoryhmä muodostettiin tämän vuoksi 1–59 päivää kestäneeltä täydeltä sairauspäivärahaajaksolta osasairauspäivärahaajaksolle siirtyneistä henkilöistä. Kaltaistetut verrokkit jatkoivat vastaavan mittaiselta täydeltä sairauspäivärahaajaksolta uudella myönnetyllä täydellä sairauspäivärahaajaksolla. Osasairauspäivärahan käytön havaittiin johtavan 8 prosenttiyksikön lisäykseen työhön palanneiden osuudessa. Kahden vuoden seurannan aikainen työssäoloaika lisääntyi

kokonaisuudessaan noin 10 prosenttiyksikköä. Suurimmat hyödyt nähtiin miehillä, vanhemmissa ikäryhmissä, mielenterveyden häiriöissä, yksityisellä sektorilla sekä teollisuuden tai tieteellisen ja teknisen toiminnan alalla. Osasairauspäivärahan käyttö myös vähensi täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä sekä työttömänä vietettyä aikaa. Sen sijaan se lisäsi osatyökyvyttömyyseläkkeellä vietettyä aikaa, etenkin 55-vuotiailla ja sitä vanhemmilla, tuki- ja liikuntaelinten sairauksissa, julkisella sektorilla sekä sosiaali- ja terveystalouden alalla.

Koeasetelmien käyttö ei usein ole mahdollista sairausvakuutuslain piirissä olevien etuuskäytön vaikutusten tarkasteluissa. Suomessa Viikari-Juntura ym. ovat kuitenkin tutkineet osasairausvapaan vaikuttavuutta tuki- ja liikuntaelinten sairauksien yhteydessä käyttäen satunnaistettua koeasetelmaa. Osasairausvapaa aloitettiin tutkimuksessa heti sairauspoissaolon ensimmäisestä päivästä, eli omavastuuajan alusta lähtien. Osasairausvapaalla olleet palasivat työhön nopeammin kuin täydellä sairauslomalla olleet. Ensimmäisenä seuranta-vuotena heillä oli kaikkiaan 20% vähemmän sairauspoissaoloja kuin vertailuryhmällä (Viikari-Juntura ym. 2012). Osasairausvapaan käyttö ei näyttänyt myöskään lisäävän oireita tai niistä aiheutuvaa haittaa (Viikari-Juntura ym. 2011; Shiri ym. 2013). Vaikka tutkimukset osoittivat, että osasairausvapaa tarjoaa valikoiduille potilaille turvallisen vaihtoehdon täydelle sairauspoissaololle, on sen perusteella kuitenkin vaikea arvioida, miten mahdollisuus käyttää osasairausvapaata sairauspoissaolon ensimmäisestä päivästä lähtien vaikuttaisi työhön osallistumiseen väestötasolla tai muissa sairausryhmissä.

Muista Pohjoismaista on samansuuntaisia tuloksia osasairauspoissaolojen vaikuttavuudesta. Ruotsissa Andrén on tarkastellut osasairauspoissaoloetuuden käyttöä täyden etuuden sijaan erikseen tuki- ja liikuntaelinten sairauksissa (Andrén & Svensson 2012) ja mielenterveyden häiriöissä (Andrén 2012). Osasairauspoissaoloryhmän ja täyden sairauspoissaoloryhmän erojen huomioimiseksi analyyseissä käytettiin ammattiryhmiä instrumentteina. Tulosten mukaan osasairauspoissaoloetuuden käyttö lisäsi täyttä työhön paluuta tuki- ja liikuntaelinten sairauksissa. Mielenterveyden häiriöissä osasairauspoissaoloetuuden käyttö työkyvyttömyyden varhaisessa vaiheessa ei ollut vaikuttavaa, kun taas sairauspoissaoloetuuden käyttö 60 päivää kestäneen täyden sairauspoissaolon jälkeen lisäsi täyttä työhön paluuta.

Norjassa Markussen ym. (2012) ovat arvioineet osasairauspoissaoloetuuden käytön vaikuttavuutta verrattuna täyden etuuden käyttöön tarkastelemalla yli 8 viikkoa kestäneitä sairauspoissaolojaksoja, joissa päätös osittaisen etuuden käytöstä tehtiin ennen 8 viikon täyttymistä. Ryhmien välisen eron vakioimiseksi tutkimuksessa käytettiin instrumenttina sairaustodistuksen kirjoittaneen lääkärin yleistä taipumusta määrätä poissaolo osittaisena. Osasairauspoissaoloetuuden käytön havaittiin lyhentävän poissaolon pituutta, vähentävän poissaolon aikana menetettyä työssäoloaikaa, vähentävän poissaolon jälkeistä sosiaaliturvaetuuksien käyttöä sekä lisäävän työhön osallistumista kahden vuoden jälkeen sairauspoissaolon alkamisesta.

Vuodesta 2004 lähtien Norjassa on ollut voimassa sääntö, jonka mukaan yli kahdeksan viikkoa jatkuvan sairauspoissaolon yhteydessä lääkärin tulee lähtökohtaisesti määrätä poissaolo osittaisena ja muussa tapauksessa perustella sosiaaliturvajärjestelmälle, miksi osasairauspoissaoloa ei voida käyttää. Säännön toimeenpano ei kuitenkaan ole ollut kovin laajamittaisesta (Markussen ym. 2012; Hernæs 2018). Säännön toimeenpanoa tehostettiin myöhemmin alueellisesti, minkä vaikutuksia Hernæs (2018) on tutkinut käyttäen keino- tekoista kaltaistamista (synthetic control). Interventioalueella sairauspoissaolojen vuoksi menetetty työaika väheni säännön tehostamisen jälkeen verrattaessa muiden alueiden piirteiden perusteella kaltaistetun keinotekoisien verrokkialueen muutokseen (difference-in-differences). Myönteinen kehitys johtui sekä osasairauspoissaolon aikaisesta osittaisesta työnteosta että tämän jälkeisestä työhön osallistumisesta. Vaikutus oli erityisen suuri tuki- ja liikuntaelinten sairauksissa.

Norjassa Gran ym. (2015) ovat tutkineet osasairauspoissaoloetuuden käytön vaikuttavuutta verrattuna täyden etuuden käyttöön myös erikseen työhön liittyvään laitospuoliseen kuntoutukseen osallistumisen jälkeen. Tutkimuksessa tarkasteltiin osasairauspoissaoloetuuden käytön vaikuttavuutta soveltaen painotusmenetelmää monitilamallissa, jossa työmarkkinoille osallistumisen asemassa tapahtuneita muutoksia seurattiin vuoden ajan. Hypoteettisessa interventiossa kaikki henkilöt siirtyivät kuntoutuksen jälkeen välittömästi joko osittaiselle tai täydelle sairauspoissaoloetuudelle. Tulosten mukaan osasairauspoissaoloetuuden käyttö nopeutti hieman täyttä työhön paluuta sekä vähensi kuntoutustukea muistuttavan määräaikaisen työkyvyttömyysetuuden käyttöä.

Tanskalaisen Høgelundin ym. (2010) tutkimuksen mukaan täydellä sairauspoissaoloetuudella aloittaneiden ja yli 8 viikon poissaolojaksolla olleiden työntekijöiden keskuudessa osasairauspoissaoloetuuden käyttö nopeutti täyttä työhön paluuta. Täyden ja osittaisen etuuden käyttäjien välisten havaitsemattomien erojen vakioimiseksi mallinnuksessa huomioitiin samanaikaisesti osasairauspoissaoloetuudelle siirtymiseen sekä täyteen työhön paluuseen kulunut aika. Kirjoittajien toisen sairausryhmien eroja tarkastelevan tutkimuksen mukaan mielenterveyden häiriöissä ei kuitenkaan havaittu vastaavia vaikutuksia kuin muissa sairauksissa (Høgelund ym. 2012).

Rehwald ym. (2018) ovat tutkineet tanskalaisissa työvoimatoimistoissa toteutetun vähintään kahdeksan viikkoa sairauspoissaoloetuudella olleiden henkilöiden tehostetun aktiivisuuden vaikuttavuutta tarkastellen satunnaistetun kokeen yhteydessä myös erikseen eri työhön paluuta edistävien toimenpiteiden vaikuttavuutta. Tiettyihin toimenpiteisiin valikoitumisen vaikutuksien vakioimiseksi analyyseissä käytettiin instrumentteina käytettyjen eri toimenpiteiden yleistä vaihtelua sekä työvoimatoimistojen välillä että interventio- ja verrokkiryhmän välillä kunkin toimiston sisällä. Tulosten mukaan osasairauspoissaoloetuuden käyttö lisäsi työssäoloaikaa kolmivuotisen seurannan aikana. Se myös vähensi pysyvästi alentuneesta työkyvystä kärsiville tarkoitettussa tuetussa työssä (fleksjobs) vietettyä

aikaa sekä kokonaisuudessaan aikaa sosiaaliturvaetuksista riippuvaisena. Mielenterveyden häiriöissä ei tässäkään tutkimuksessa nähty vastaavia vaikutuksia kuin muissa sairauksissa.

Työhön osallistumista lisäävän vaikutuksen ohella osasairauspoissaoloetuuden käytöllä on hyvä potentiaali säästää sosiaaliturvakustannuksia. Tyypillisesti työhön osallistumista edistävästä toimista aiheutuu julkisia kuluja toimenpiteiden täytäntöönpanosta ja niiden aikaisesta toimeentulokorvauksesta. Jotta toimenpide olisi kustannustehokas, tulisi toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset olla katettavissa niistä aiheutuvien myöhempien säästöjen myötä. Osasairauspoissaoloetuuden yhteydessä sosiaaliturvakustannuksia voidaan kuitenkin olettaa säästyvän jo toimenpiteen aikana, sillä maksettu osittainen etuus korvaa täyden etuuden. Osasairauspoissaoloetuuden käyttö voi näin ollen olla kustannusmielessä kannattavaa, vaikka se ei olisikaan työhön osallistumisen lopputulemien kannalta vaikuttavaa.

Viikari-Juntura ym. (2019) ovat tehneet kustannusanalyysin yllä mainitun suomalaisen tuki- ja liikuntaelinten sairauksiin ja mielenterveyden häiriöihin kohdistuneen osasairauspäivärahan vaikuttavuustutkimuksen (Viikari-Juntura ym. 2017a) yhteydessä. Osasairauspäivärahan käyttö täyden sairauspäivärahan sijaan työkyvyttömyyden varhaisessa vaiheessa johti noin 2400 € säästöön sosiaaliturvakustannuksissa osasairauspäivärahaa käyttänyttä henkilöä kohden per seurantavuosi. Suurimmat säästöt nähtiin eläke- ja työeläkekuntoutuskustannuksissa. Kaiken kaikkiaan säästö oli suurin alle 45-vuotiailla tuki- ja liikuntaelinten sairauksista kärsivillä miehillä ja pienin saman ikäisillä ja samaan sairausryhmään kuuluvilla naisilla. Valikoitujen toimialojen keskuudessa säästöt olivat yleisesti suurimmat teollisuuden sekä tieteellisen ja teknisen toiminnan aloilla.

Myös yllä mainitussa Hernæsin (2018) norjalaisessa tutkimuksessa alueellisesti toteutetun tehostetun osasairauspoissaoloetuuden käytön arvioitiin säästävän sosiaaliturvakustannuksia. Säästön määrä suhteutettiin kohdealueen koko työllisen väestön määrään, ja oli noin 310 Yhdysvaltojen dollaria työllistä henkilöä kohden vuodessa.

Sosiaaliturvakustannusanalyysyjä tehneessä suomalaisessa (Viikari-Juntura ym. 2019) ja norjalaisessa (Hernæs 2018) tutkimuksessa ei kuitenkaan huomioitu kaikkia mahdollisia epätoivottuja sivuvaikutuksia. Osasairauspoissaoloetuuksien käytöstä voi esimerkiksi koitua työnantajille kustannuksia⁷⁹, jotka saattavat epäsuorasti vähentää työpaikkojen määrää ja kasvattaa tulevia sosiaaliturvakustannuksia. Godøy (2016) kuitenkin osoitti toisen norjalaisen tutkimuksen tulosten perusteella, että osittainen työhön paluu

⁷⁹ Suomessa osasairauspäivärahalla olevan työntekijän tyypillisen puolikkaan työpanoksen edestä työnantajat maksavat usein täyttä palkkaa, jota Kela korvaa vain puolikkaan sairauspäivärahan edestä. Työnantajille voi myös aiheutua kustannuksia työpaikalla tehtävistä muutoksista, jotka mahdollistavat osa-aikaisen työnteon. Lisäksi osasairauspoissaoloetuudella olevan henkilön työpanoksen tuottavuus voi olla normaalia alhaisempaa.

osasairauspoissaoloetuuden käytön yhteydessä on myös työnantajalle taloudellisesti kannattavaa. Kiinteiden tekijöiden analyyseissä tarkasteltiin, miten ajan myötä tapahtuneet yritysten sisäiset muutokset osittaisen ja täyden sairauspoissaoloetuuden käytössä olivat yhteydessä yritysten tuottoon. Osasairauspoissaolojen havaittiin alentavan yritysten tuottoa huomattavasti vähemmän kuin täysien sairauspoissaolojen. Eri asteisista sairauspoissaoloista 60% tai sitä korkeamman asteen poissaolot alensivat tuottoa yhtä paljon kuin täydet sairauspoissaolot, 40–59% poissaolot alensivat tuottoa vähemmän, ja alle 40% poissaolot eivät alentaneet tuottoa lainkaan.

4.3.3 Ammatillinen kuntoutus

Vuonna 2004 Suomessa lakisääteiseksi asetettu ammatillinen kuntoutus pyrkii edistämään työhön osallistumista ja ehkäisemään työkyvyttömyyttä henkilöillä, joiden sairaus tai vamma aiheuttaa työkyvyn ongelmia. Ammatillisessa kuntoutuksessa painotetaan sen varhaista aloittamista ja ensisijaisuutta työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Vuodesta 2015 lähtien eläkelaitoksilla on ollut velvollisuus selvittää työkyvyttömyyseläkettä hakevan oikeus kuntoutukseen. Sosiaali- ja terveystieteiden ja Työ ja elinkeinoministeriön yhdessä toteuttamassa hallitusohjelmaan perustuvassa hankkeessa on lisäksi tarkoitus koikeilla alle 30-vuotiaiden kuntoutustukea hakevien kuntoutustarpeen arviointia ja kehittää kuntoutukseen ohjausta. Ammatillinen kuntoutus toteutetaan yksilöllisesti ja sisältää tyypillisimmillään työpaikalla tapahtuvaa kuntoutusta (työkokeilua tai työhön valmennusta) tai koulutusta. Työelämään hyvin kiinnittyneet henkilöt, joita uhkaa lähivuosina työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen, voivat saada työeläkelakien mukaista ammatillista kuntoutusta eli työeläkekuntoutusta. Muut henkilöt, joiden työ- tai toimintakyky ovat olennaisesti heikentyneet tai niiden oletetaan lähivuosina heikentyvän, voivat saada Kelan ammatillista kuntoutusta⁸⁰. Ammatillinen kuntoutus ei sisällä lääkinnällistä kuntoutusta.

Gould ym. (2012) ovat tutkineet työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta Suomessa. Kansallisesti edustava aineisto koostui aikavälillä 1.10.2004–30.6.2005 työeläkekuntoutuspäätöksen saaneista henkilöistä. Kuntoutukseen osallistuneita verrattiin hylkäävän kuntoutuspäätöksen saaneisiin ja/tai kuntoutuksen keskeyttäneisiin henkilöihin. Tarkastelu kohdistui vuoden 2005 loppuun mennessä päättyneisiin, eli korkeintaan runsaan vuoden kestäneisiin kuntoutusjaksoihin. Rajauksen vuoksi suurin osa kuntoutusjaksoista sisälsi työpaikalla tapahtuvaa kuntoutusta, joka on tyypillisesti lyhytkestoisempaa kuin koulutus. Vain suhteellisen lyhyet koulutusjaksot päätyivät tarkasteluun mukaan. Vakioimalla useita havaittuja taustatekijöitä, työeläkekuntoutukseen hyväksytyillä – eli sisältäen tässä myös kuntoutuksen keskeyttäneet – oli alle 8 prosenttiyksikköä suurempi työllisten osuus vuoden 2006 lopussa kuin hylkäyspäätöksen saaneilla, mutta tulos ei aivan yltänyt tilastollisen

⁸⁰ Muun muassa tapaturma- tai liikennevakuutuslain mukainen ammatillinen kuntoutus on kuitenkin ensisijainen työeläkekuntoutukseen ja Kelan ammatilliseen kuntoutukseen nähden.

merkitsevyyden rajalle ja vaikutus hiipui vuosina 2007 ja 2008. Työeläkekuntoutuksen loppuun asti suorittaneilla oli 12 prosenttiyksikköä suurempi työllisten osuus vuoden 2006 lopussa kuin yhdistetyllä hylkäyspäätöksen saaneiden ja kuntoutuksen keskeyttäneiden vertailuryhmällä. Vaikutus kuitenkin rajoittui jälleen ensimmäiseen seurantavuoteen. Eri palvelulajeja tarkasteltaessa työpaikkakuntoutuksen ja työtä helpottavien apuvälineiden käytön yhteydet työllisyyteen olivat myönteisimpiä, ja vaikutus hiipui vähemmän ajan myötä. Koulutuksella ei ollut yhteyttä työllisyyteen minään seurantavuonna. Ryhmien välisten havaitsemattomien erojen vakioimiseksi kokeiltiin vaihtoehtoisia analyysejä. Tilastoista saatua tietoa taustaltaan – eli sukupuolen, ikäluokan ja työtaustan mukaan – erilaisten henkilöiden yleisestä todennäköisyydestä saada hylkäävä kuntoutuspäätös käytettiin instrumenttina. Lisäksi käytettiin tilastollista kaltaistamista. Molempien vaihtoehtoisten menetelmien soveltamiseen aineistossa liittyi ongelmia, mutta näiden kautta saadut tulokset olivat kuitenkin samansuuntaisia kuin pääanalyseissä.

Leinonen ym. (2019a, 2020) ovat tarkastelleet työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta kahdessa kansallisesti edustavassa tutkimuksessa käyttäen tilastollista kaltaistamismenetelmää. Tutkimuksissa verrattiin vuosina 2008–2010 työeläkekuntoutuksen aloittaneita henkilöitä yleisen väestön joukosta löydettyihin kaltaistettuihin verrokkeihin, jotka eivät saaneet kuntoutusta. Molemmat ryhmät rajattiin tuki- ja liikuntaelinten sairauksien tai mielenterveyden häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyttä kokeneisiin alun perin työllisiin henkilöihin. Ensimmäisessä tutkimuksessa työssäoloaikaa seurattiin kolmen vuoden ajan ennen kuntoutusta ja kolmen vuoden ajan sen päättymisen jälkeen. Työssäoloajan muutoksen ero (difference-in-differences) ajanjaksojen välillä oli noin 7 prosenttiyksikköä kuntoutujien hyväksi. Kuntoutuksen hyöty oli pienin tuki- ja liikuntaelinten sairauksista kärsivillä naisilla. Tutkimuksessa ei ollut saatavilla tietoa kuntoutuksen palvelulajeista. Lyhyempien enintään 10 kuukautta kestävien kuntoutusjaksojen voitiin kuitenkin olettaa sisältäneen todennäköisesti työpaikalla tapahtuvaa kuntoutusta. Pidempien kuntoutusjaksojen taas voitiin olettaa sisältäneen todennäköisemmin koulutusta. Kokonaisvaikuttavuus kolmen vuoden seurannan aikana ei juurikaan vaihdellut kuntoutuksen keston mukaan, mutta lyhyemmissä kuntoutusjaksoissa hyöty jäi lyhytkestoiseksi, kun taas pidemmässä jaksossa hyöty ilmeni vasta viiveellä (Leinonen ym. 2019a).

Toisessa samaa kaltaistettua aineistoa hyödyntävässä tutkimuksessa tarkasteltiin työeläkekuntoutukseen osallistumisen yhteyttä täydelle ja osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen viiden vuoden seurannan aikana. Tutkimuksessa laskettiin myös odotettuja työkyvyttömyyseläkevuosia työeläkekuntoutujilla ja verrokeilla olettaen, että pysyvästi myönnetyt eläkkeet jatkuvat vanhuuseläkeikään asti. Työeläkekuntoutukseen osallistuminen vähensi täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ja lisäsi osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä. Huomioiden nämä vastakkaiset vaikutukset ei kuntoutujien ja verrokkien välillä ollut eroa odotetuissa työkyvyttömyyseläkevuosissa (Leinonen ym. 2020).

Leinosen ym. molempien tutkimuksien tulokset osoittavat, että työeläkekuntoutuksen lukitusvaikutus (vertaa aktiivisen työvoimapolitiikan yhteydessä kuvattuun lukitusvaikutukseen luvussa 2.1.1) on huomattava. Työhön osallistumisen seuranta ei sisältänyt kuntoutuksessa vietettyä aikaa eikä näin ollen huomionnut suoraa lukitusvaikutusta. Jatkotarkastelu kuitenkin osoitti, että työeläkekuntoutujien ollessa keskimäärin noin 8 kuukautta kestävän kuntoutuksen aikana pois avoimilta työmarkkinoilta, olivat verrokkit sillä aikaa töissä keskimäärin noin 5 kuukautta. Kuntoutuksen aikana kertynyt 5 ylimääräistä työssäolokuukautta verrokeilla oli enemmän kuin yllä mainittu kuntoutuksesta johtuva 7 prosenttiyksikön työssäolon lisäys, joka vastasi kolmen vuoden seurannan aikana alle 3 ylimääräistä työssäolokuukautta kuntoutujien hyväksi. Lukitusvaikutuksen huomioiminen näin ollen mitätöi kokonaan havaitun vaikuttavuuden (Leinonen ym. 2019a). Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä seurattaessa eläkkeelle siirtyminen lykkääntyi kuntoutujilla määritelmällisesti kuntoutukseen osallistumisen ajaksi, kun taas verrokkit saattoivat siirtyä eläkkeelle heti seurannan alussa. Kun lykkäys otettiin analyyseissä huomioon, havaittiin työeläkekuntoutukseen osallistumisen pidentävän lähes puolella vuodella odotettua kokonaisaikaa työkyvyttömyyseläkkeellä ja sitä edeltävässä työeläkekuntoutuksessa. Tämä lykkäysvaikutus oli erityisen suuri pitkien, oletettavasti koulutusta sisältäneiden kuntoutusjaksojen yhteydessä (Leinonen ym. 2020). Vaikka työeläkekuntoutus toteutetaan usein henkilön omalla työpaikalla ja sen aikana osallistutaan jossain määrin työelämään, lykkääntyy kuitenkin avoimille työmarkkinoille paluu kuntoutukseen osallistumisen ajaksi. Suoran lukitusvaikutuksen lisäksi lykkäys saattaa myös heikentää työelämään kiinnittymistä ja pidemmän aikavälin työllisyysnäkyviä.

Työeläkekuntoutukseen osallistumisen vaatimaton tulos saattaa osittain johtua siitä, että järjestelmä kohdistuu työelämään hyvin kiinnittyneisiin henkilöihin, joista suuri osa pärjää työmarkkinoilla suhteellisen hyvin työkyvyttömyyden uhasta riippumatta. Valtaosa työeläkekuntoutukseen osallistuneista palaa töihin (Gould ym. 2012; Leinonen ym. 2019a, 2019b; Saarnio 2019; Pekkarinen & Sohlman 2020). Näin hyvä tulos voi osittain liittyä siihen, että suuri osa olisi palannut töihin myös ilman toimenpiteitä (vertaa aktiivisen työvoimapolitiikan yhteydessä kuvattuun työmarkkinavuotoon luvussa 2.1.1).

Työeläkekuntoutuksen vaatimaton tulos korostuu, kun huomioidaan kuntoutuksen aikana maksettavasta toimeentulokorvauksesta aiheutuvat järjestelmän suuret kustannukset. Onnistuneen työeläkekuntoutuksen kustannusten on arvioitu vastaavan noin vuoden työkyvyttömyyseläkemenoa (Saarnio 2019). Vaikuttavuuden tulisi tämän vuoksi olla huomattavan suuri, jotta järjestelmä voisi olla kustannustehokas.

Kelan tarjoaman ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuudesta tiedetään vähemmän. Ennen-jälkeen asetelmien perusteella Kelan ammatillisen kuntoutuksella on havaittu myönteisiä yhteyksiä työssä tai opiskelemissa olemiseen, työ- tai opiskelukykyyn, elämänlaatuun, terveyteen liittyvään tyytyväisyyteen sekä masennusoireiden yleisyyteen (Valdén

ym. 2018; Reiterä ym. 2019, 2020). Ilman vertailuryhmää on kuitenkin mahdotonta päätellä, missä määrin tulokset olivat seurausta itse kuntoutuksesta. Kela on vuoden 2019 alusta lähtien tarjonnut alle 30-vuotiaille nuorten ammatillista kuntoutusta, jota on mahdollista saada varhain ilman lääkärin todistusta työkyvyttömyydestä. Nuorten ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuudesta työhön osallistumiseen ei ole kuitenkaan vielä tietoa. Sen sijaan aikaisemmin tarjotusta ammatillisesti syvennetystä lääkinällisestä kuntoutuksesta eli ASLAK-varhaiskuntoutuksesta on tehty useita kontrolloituja tutkimuksia, joita Saltychev ym. (2012) käsittelevät katsauksessaan. Kaiken kaikkiaan työkyvyttömyyden ehkäisyyn liittyvän vaikuttavuuden sekä kustannusvaikuttavuuden arvioitiin olleen vähäistä. ASLAK-kuntoutus lakkautettiin vuonna 2015.

Ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuuden tulosten vertaaminen Pohjoismaiden välillä on haastavaa. Maiden välillä on suuria eroja muun muassa kuntoutusta tarjoavissa ta-
hoissa, kohdeväestössä ja tarjotuissa palveluissa. Se, mitä ylipäätään pidetään ammatillisenä kuntoutuksena, vaihtelee paljon. Suomen erityispiirteinä on jako kahden suuren ammatillista kuntoutusta tarjoavan tahon eli työeläkevakuuttajien ja Kelan välillä. Etenkin työeläkekuntoutuksen piiriin tullaan usein suoraan työelämästä, eikä pitkiä työkyvyttömyysjaksoja ole kaikille kertynyt. Kelan ammatillisen kuntoutuksen piiriin tulevilla taas työelämään kiinnittyminen on heikompaa, jolloin taustalla voi työkyvyttömyyden ohella olla esimerkiksi pitkäaikaista työttömyyttä tai työvoiman ulkopuolella olemista. Lisäksi lääkinällinen kuntoutus ja aktiivinen työvoimapolitiikka muodostavat erilliset järjestelmänsä. Muiden Pohjoismaiden ammatillista kuntoutusta tarjoavien järjestelmien vertaaminen Suomen verrattain jakautuneeseen systeemiin on vaikeaa. Alla esitettyjen tulosten soveltamiseen Suomessa tulee näin ollen suhtautua varauksella.

Ruotsissa Frölich ym. (2004) ovat tarkastelleet ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuutta vähintään 60 päivää sairauspoissaolojaksolla olleiden keskuudessa. Tutkimuksessa muodostettiin kuntoutuspalveluita ei-saaneiden verrokkiryhmä tilastollisen kaltaistamisen keinoin. Tulosten mukaan työpaikalla tapahtuva kuntoutus lisäsi välitöntä työhön paluuta verrattuna arviointeihin, koulutukseen, lääkinälliseen kuntoutukseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen, mutta se ei johtanut parempaan tulokseen kuin kokonaan ilman ammatillista kuntoutusta oleminen. Tutkimus ei kuitenkaan pystynyt arvioimaan pitkän aikavälin vaikuttavuutta, sillä seurannan päättyessä osa kuntoutusprosesseista oli vielä kesken. Joka tapauksessa tulos näyttää viittaavan siihen, että kuntoutus ainakin viivästyttää työhön paluuta lukitusvaikutuksen vuoksi.

Norjassa ammatillinen kuntoutus on nivoutunut vahvemmin yhteen aktiivisen työvoimapolitiikan kanssa. Ammatillista kuntoutusta järjestetään paikallisten työvoimatoimistojen kautta, tyypillisesti noin vuoden kestäneen sairauspoissaolon jälkeen, jolloin henkilöt siirtyvät kuntoutustukea muistuttavalle määräaikaiselle työkyvyttömyysetuudelle. Toimenpiteet kohdistuvat tällöin tyypillisesti henkilöihin, jotka eivät ole kyenneet palaamaan

vanhaan työhönsä. Toimenpiteet saattavat sisältää esimerkiksi koulutusta tai palkkatukea. Aakvik (2001) on tutkinut tämän tyyppisen kuntoutuksen vaikuttavuutta niin ikään tilastollisen kaltaistamisen keinoin. Tulosten mukaan kuntoutus lisäsi kokonaisuudessaan jonkin verran usean vuoden seurannan jälkeen mitattua työllisenä oloa. Kuntoutuksesta hyötyivät kuitenkin vain henkilöt, joilla oli lähtökohtaisesti pieni todennäköisyys osallistua kuntoutukseen. Näillä henkilöillä työhön osallistuminen oli yleisesti matalammalla tasolla. Henkilöt, joilla taas oli suuri todennäköisyys palata töihin kuntoutukseen osallistumisesta riippumatta, olivat yliedustettuina kuntoutujien joukossa.

Aakvik ym. (2005) ovat lisäksi tutkineet ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuutta norjalaisien naisten keskuudessa vertaamalla kuntoutukseen osallistuneita hylkäävän kuntoutuspäätöksen saaneisiin ja osallistumatta jättäneisiin. Ryhmien välisiä havaitsemattomia eroja vakioitiin käyttämällä instrumenttina paikallista vaihtelua osuudessa, joka hakijoista osallistui kuntoutukseen. Tulosten mukaan kuntoutukseen osallistuminen ei yleisesti lisännyt usean vuoden seurannan jälkeen mitattua työllisenä oloa. Vaikutukset kuitenkin vaihtelivat huomattavasti yksilöiden välillä. Kuntoutuksesta hyötyivät eniten yksilöt, joilla oli havaittujen ja havaitsemattomien tekijöiden mukaan heikoimmat mahdollisuudet palata töihin ilman kuntoutusta. Kuntoutukseen kuitenkin valittiin todennäköisemmin henkilöitä, joilla oli hyvät mahdollisuudet palata töihin kuntoutuksesta huolimatta ja jotka näin ollen hyötyivät kuntoutuksesta vähiten.

Yllä mainittujen Aakvikin molempien tutkimusten tulosten perusteella pääteltiin, että ammatillisen kuntoutuksen palveluita tulisi kohdistaa tarkemmin niitä tarvitseville. Tulokset viittaavat siihen, että ilman ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksenmukaista kohdistamista, työmarkkinavuodon suuri merkitys korostuu.

Niinikään norjalaisessa tutkimuksessa Markussen ja Røed (2014) ovat tarkastelleet määräaikaisella työkyvyttömyysjaksolla oleville suunnattujen ammatillisen kuntoutuksen erilaisten toimenpiteiden vaikuttavuutta työmarkkinoille osallistumiseen. Analyyseissä vakioitiin tiettyihin toimenpiteisiin valikoitumisen vaikutukset käyttämällä instrumentteina eri toimenpiteiden käytön yleistä vaihtelua työvoimatoimistojen välillä. Palkkatuki normaalissa työssä⁸¹ lisäsi työllistymistä ja ansiotuloja sekä vähensi sosiaaliturvaetuksien käyttöä työkyvyttömyysjakson päättymisen jälkeisenä vuotena. Lisäksi työllistyminen tapahtui verrattain nopeasti. Palkkatuen hyöty oli suurempi miehillä kuin naisilla sekä keskimmäisissä ja vanhemmissa ikäryhmissä kuin nuoremmilla henkilöillä. Myös tavalliseen koulutukseen⁸² osallistuminen lisäsi työllistymistä ja ansiotuloja sekä ehkäisi varsinkin pysyväälle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä työkyvyttömyysjakson päättymisen jälkeisenä vuotena. Huomattavan lukitusvaikutuksen vuoksi se kuitenkin viivytti työllistymistä ja pitkitti

81 Englanniksi ilmaistuna: "subsidized employment in regular firms, with or without individual support"

82 Englanniksi ilmaistuna: "regular education in schools/colleges/universities"

sosiaaliturvaetuuksien käyttöä useiden vuosien ajaksi. Koulutuksen hyöty oli suurempi naisilla ja alle 30-vuotiailla kuin miehillä ja vanhemmilla henkilöillä. Palkkatuki suojatussa työssä⁸³ sekä työkyvyttömyysetuudella oleville kohdennetut ammatillisen koulutuksen kurssit⁸⁴ taas vähensivät myöhempää työllistymistä ja ansiotuloja.

Myös Tanskassa ammatillista kuntoutusta toteutetaan laajemman työhön paluuta edistävän järjestelmän puitteissa, ja se nivoutuu näin ollen yhteen aktiivisen työvoimapolitiikan ja osasairauspoissaolon kanssa. Rehwald ym. (2018) ovat tutkineet eri työhön paluuta edistävien toimenpiteiden vaikuttavuutta työvoimatoimistoissa toteutetun vähintään kahdeksan viikkoa sairauspoissaoloetuudella olleiden henkilöiden tehostetun aktivoinnin vaikuttavuutta tarkastelleen satunnaistetun kokeen yhteydessä. Käytettyjen eri toimenpiteiden vaihtelua sekä työvoimatoimistojen välillä että interventio- ja verrokkiryhmän välillä kunkin toimiston sisällä käytettiin analyyseissä instrumentteina vakioimaan tiettyihin toimenpiteisiin valikoitumista. Ainoastaan osasairauspoissaolon, jota käsiteltiin jo luvussa 4.3.2, havaittiin lisäävän työssäoloaika kolmivuotisen seurannan aikana. Perinteinen aktiivinen työvoimapolitiikka⁸⁵ sen sijaan ei lisännyt työssäoloaika. Terveiden ja toimintakyvyn edistämiseen kohdistuvat toimet⁸⁶ jopa vähensivät työssäoloaika sekä lisäsivät pysyvästi alentuneesta työkyvystä kärsiville tarkoitettussa tuetussa työssä (fleksjobs) ja sosiaaliturvaetuuksista riippuvaisena vietettyä aikaa.

Holm ym. (2017) ovat toisessa tanskalaisessa tutkimuksessa tarkastelleet aktiivisen työvoimapolitiikan eri toimenpiteiden vaikuttavuutta alun perin työllisten yli neljä viikkoa sairauspoissaoloetuudella olleiden henkilöiden keskuudessa. Tiettyihin toimenpiteisiin valikoitumisen vakioimiseksi analyyseissä käytettiin instrumenttina eri toimenpiteiden käytön ajallista vaihtelua työvoimatoimistojen sisällä sekä huomioitiin samanaikaisesti toimenpiteeseen osallistumiseen kulunut aika ja kahteen lopputulemaan eli työhön paluuseen ja työllisenä pysyneenä kulunut aika. Tulokset osoittivat, että palkkatuettu työpaikoilla tapahtuva koulutus⁸⁷ nopeutti työhön paluuta, mutta ei pidentänyt tämän jälkeistä työllisenä pysymistä. Tuettu työharjoittelu⁸⁸ ei ollut yhteydessä työhön paluun ajoittumiseen,

83 Englanniksi ilmaistuna: "subsidized employment in sheltered firms"

84 Englanniksi ilmaistuna: "vocational training courses targeted specifically at temporary disability insurance claimants"

85 Englanniksi ilmaistuna: Traditional activation includes vocational guidance advice and courses aimed at enhancing skills, together with internships and on-the-job training.

86 Englanniksi ilmaistuna: Paramedical care consists of courses on handling one's own situation, psychological consultations, nutritional counselling, and exercise including back exercises and other physical training.

87 Englanniksi ilmaistuna: Wage-subsidized job training for sick-listed persons is part of a "job plan" specifying the individual's treatments and occupational goals. Job training provides rehabilitation of professional, social, and educational skills, and is individually determined. For firms to receive a wage subsidy, a wage-subsidized position must not replace an ordinary job.

88 Englanniksi ilmaistuna: Subsidized internships in public and private firms are primarily to help the caseworker in assessing the individual's working capacity and workplace accommodation needs. The individual receives a social security benefit while on this program, and the employer has no wage costs.

mutta lyhensi työllisenä pysymistä. Tavallinen koulutus⁸⁹ taas ei lukitusvaikutuksen vuoksi nopeuttanut työhön paluuta. Se kuitenkin pidensi työhön paluun jälkeistä työllisenä pysymistä. Epämuodollinen kurssimuotoinen koulutus⁹⁰ jopa hidasti työhön paluuta ja lyhensi työllisenä pysymistä.

4.3.4 Työnantajia kannustavat järjestelmät

Tiettyjen työnantajia kannustavien järjestelmien voidaan katsoa tähtäävän työkyvyttömyyttä tai sen uhkaa kokeneiden henkilöiden työhön paluun tai työssä pysymisen edistämiseen epäsuorasti. Järjestelmät voivat esimerkiksi kannustaa työnantajia toimimaan tavoilla, joilla toivottuja tavoitteita voidaan saavuttaa.

Suomessa työeläkemaksujen työkyvyttömyyseläkeosa määräytyy suurilla työnantajilla siten, että maksu on sitä suurempi mitä suurempi työnantajan työntekijöille myönnettyjen kahden aikaisemman vuoden työkyvyttömyyseläketapausten eläkemenon verrattuna saman ikäisten keskimääräiseen tasoon⁹¹. Järjestelmän oletetaan kannustavan työnantajia toimimaan työkyvyttömyyseläkkeiden ehkäisemiseksi.

Kyyrä ja Paukkeri (2018) ovat tutkineet kannustinvaikutuksia yksityisellä sektorilla aikaisemmin käytössä olleen maksuluokkamallin yhteydessä. Mallissa työnantajan koon mukaisissa rajakohdissa oli epäjatkuvuutta siinä, kuinka suuri osuus työkyvyttömyyseläkemaksusta määräytyi aikaisempien työkyvyttömyyseläkkeiden perusteella⁹². Kulmapiste-estimointiin perustuvien tulosten mukaan järjestelmä ei kokonaisuudessaan ollut yhteydessä työkyvyttömyysetuuksien käyttöön. Alle 50-vuotiaiden miesten alaryhmässä kuitenkin työkyvyttömyyseläkemaksun määräytyminen kokonaan aikaisempien työkyvyttömyyseläkkeiden perusteella (työkyvyttömyysriskin osuus maksun määräytymisessä 100% vs. 0%) vähensi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen todennäköisyyttä noin puolella.

89 Englanniksi ilmaistuna: Ordinary education includes both secondary school education, vocationally oriented education, and college degrees.

90 Englanniksi ilmaistuna: Non-formal education includes courses targeted at enhancing employability and qualifications for people coming from unemployment or sick-leave. These courses may cover specific labor-market qualifications but may also include counselling or shorter and more informal courses of a very heterogeneous character.

91 Vuonna 2020 suuret TyEL-sopimustyönantajat jaetaan työkyvyttömyysriskin perusteella 11 eritasoiseen työkyvyttömyyseläkemaksun maksuluokkaan. Työkyvyttömyyseläkeriskin laskennassa otetaan huomioon pelkästään toistaiseksi voimassa olevat täydet työkyvyttömyyseläkkeet ja osatyökyvyttömyyseläkkeet. Suureksi yritykseksi määritellään sellainen, jonka kahden vuoden takainen vakuutettujen palkkasumma ylittää hieman yli 2 miljoonan € rajan. Tätä pienemmillä yrityksillä maksu on sama kuin perusluokassa eli keskimääräisen työkyvyttömyysriskin mukaisessa maksuluokassa. Kevan jäsenyhteisöjen ja valtion eläkejärjestelmän työnantajien työkyvyttömyyseläkemaksu on keskimäärin yhtä suuri kuin TyEL-sopimustyönantajilla. Tässä järjestelmässä maksu määräytyy suurilla työnantajilla kokonaan ja keski suurilla työnantajilla osittain työkyvyttömyysriskin perusteella huomioiden myös kuntoutustuet. Pienillä työnantajilla maksu on sama kuin järjestelmässä keskimäärin.

92 Pienillä yrityksillä (palkkasumma enintään 1,5 miljoonaa € vuoden 2004 tasolla) työkyvyttömyyseläkemaksu ei määräytynyt lainkaan työkyvyttömyysriskin mukaan, kun taas keski suurilla yrityksillä työkyvyttömyysriskin osuus maksun määräytymisessä kasvoi lineaarisesti yrityksen koon mukaan ja suurimmilla yrityksillä (palkkasumma vähintään 24 miljoonaa €) maksu määräytyi kokonaan työkyvyttömyysriskin perusteella.

Absoluuttinen vaikutus jäi kuitenkin vähäiseksi, sillä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen todennäköisyys oli kyseisessä ryhmässä ylipäätään pieni. Järjestelmän mitättömän vaikutuksen epäiltiin liittyvän siihen, että järjestelmä oli huonosti tunnettu, se oli vaikeaselkoinen tai työkyvyttömyyttä oli vaikea ehkäistä yrityksissä kannustinvaikutuksista huolimatta.

Työkyvyttömyyseläkkeiden maksuluokkamallin on pelätty sivuvaikutuksena vähentävän suurten työnantajien halukkuutta palkata esimerkiksi vanhempia työntekijöitä, joilla työkyvyttömyyden riski on suuri. Eläkemaksujen määräytymisen ja varhaiseläkkeiden ikärajojen 90-luvun puolivälin jälkeen toteutettuja muutoksia tarkastellen tutkimuksen mukaan ikärajojen vaikutus kuitenkin dominoi vahvasti reformien vaikutuksessa vanhempien työntekijöiden palkkaamiseen (Ilmakunnas & Ilmakunnas 2015).

Norjassa on ollut erityinen laajamittainen pyrkimys kannustaa työnantajia toimiin työkyvyttömyyden ehkäisemiseksi ja osallistavuuden lisäämiseksi. Maassa tuli vuonna 2001 voimaan työnantajajärjestöjen, työntekijäjärjestöjen ja hallituksen allekirjoittama kolmikantainen sopimus osallistavasta työelämästä, eli niin kutsuttu IA-sopimus (agreement on a more inclusive working life). Sopimusta on tämän jälkeen uusittu moneen otteeseen. Sopimuksen tarkoituksena on ollut vähentää sairauspoissaoloja, parantaa terveysongelmista kärsivien henkilöiden mahdollisuuksia osallistua työelämään sekä pidentää työuria. IA-sopimuksen allekirjoittaminen on yksittäisille työnantajille vapaaehtoista. Osallistuvat työnantajat saavat kannustimena rahallista ja muuta tukea tavoitteita edistävien toimenpiteiden toteuttamiseen.

Midtsundstad ja Nielsen (2014, 2016) sekä Hanvold ym. (2020) ovat tarkastelleet IA-sopimuksen yhteyttä sairauspoissaolojaksolle tai työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Sopimuksen allekirjoittaneiden tai sen mukaisia toimenpiteitä toteuttaneiden työnantajien erot muihin työnantajiin huomioitiin tarkastelemalla vasteissa tapahtunutta muutosten eroa (difference-in-differences) työntekijöiden keskuudessa ennen interventiota ja sen jälkeen. Kokonaisuudessaan intervention ei ole havaittu vaikuttavan sairauspoissaolojaksolle siirtymiseen. Tulokset ovat kuitenkin vaihdelleet monimutkaisella tavalla kun tarkasteluja on kohdistettu eri ryhmiin iän, sukupuolen, yrityksen koon ja toimialan mukaan. Vaikutuksista sairauspoissaoloihin on tämän vuoksi hankala tehdä yleistyksiä (Midtsundstad & Nielsen 2014; Hanvold ym. 2020). Intervention kuitenkin havaittiin vähentävän työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä tutkimuksessa, joka kohdistui 50-vuotiaisiin ja tätä vanhempiin työntekijöihin (Midtsundstad & Nielsen 2016). Yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksia ei tutkimuksissa tarkasteltu.

Gran ym. (2015) ovat tutkineet IA-sopimuksen vaikuttavuutta erikseen työhön liittyvään laitostenmuotoiseen kuntoutukseen osallistumisen jälkeen. Tutkimuksessa sovellettiin painotusmenetelmää monitilamallissa, jossa työmarkkinoille osallistumisen asemassa tapahtuneita muutoksia seurattiin vuoden ajan. Kahdessa vaihtoehtoisessa skenaariossa kaikki

henkilöt joko kuuluivat tai eivät kuuluneet IA-sopimuksen piiriin. Tulokset osoittavat, että sopimuksen piirissä oleminen lisäsi jonkin verran työhön paluun todennäköisyyttä.

IA-sopimusta koskevien tulosten vaihtelevuuden on oletettu osittain liittyvän sopimuksen erinäisiin tavoitteisiin, joiden saavuttamisessa voi ilmetä keskinäisiä ristiriitoja. Terveysongelmissa kärsivien henkilöiden työelämään osallistumisen mahdollistaminen saattaa kokonaisuudessaan lisätä työhön osallistumista ja pidentää työuria, mutta samalla lisätä sairauspoissaoloja (Hanvold ym. 2020).

Kaikissa Pohjoismaissa työnantajilla on velvollisuus maksaa palkkaa sairauspoissaolon alkuvaiheessa⁹³. Tämä saattaa vaikuttaa mahdollisten työnantajan toteuttamien sairauspoissaolojen ehkäisytoimien kautta epäsuorasti poissaolojen alkavuuteen ja keston.

Norjassa Fevang ym. (2014) ovat tutkineet työnantajan 16 ensimmäiseen sairauspoissaolopäivään kohdistuvan maksuvelvollisuuden vaikutusta poissaoloihin. Tutkimuksessa hyödynnettiin vuoden 2002 lakimuutosta, joka poisti työnantajan maksuvelvollisuuden raskauteen liittyvistä sairauspoissaoloista. Sairauspoissaoloja ja työhön paluuta ennen lakimuutosta ja sen jälkeen tarkastelevat analyysit perustuivat regression epäjatkuvuuteen (regression discontinuity) sekä muutoksen eroon (difference-in-differences) raskaana olevien naisten ja kaltaistettujen verrokkien välillä. Tulosten mukaan työnantajan maksuvelvollisuuden poistaminen lisäsi sairauspoissaolojen alkavuutta, mutta samalla nopeutti työhön paluuta 16 päivää ylittäviltä sosiaaliturvajärjestelmän korvaamilta sairauspoissaolojaksolta. Kokonaisuudessaan sairauspoissaolopäivät lisääntyivät jonkin verran. Tuloksin mukaan työnantajan velvollisuus maksaa palkkaa sairauspoissaolon alkuvaiheessa kannustaa työnantajia vähentämään lyhyitä poissaoloja, mutta se ei kannusta työnantajia toimimaan pitkällä sairauspoissaolojaksolla olleiden henkilöiden työhön paluun helpottamiseksi, sillä uusien poissaolojen ilmetessä työnantaja olisi jälleen maksuvelvollinen.

Samansuuntaisia tuloksia ovat saaneet Pertold ja Westergaard-Nielsen (2018) Tanskassa tarkastellessaan, miten työnantajan vastuu palkanmaksusta sairauspoissaolon 2 ensimmäisen viikon aikana vaikuttaa sairauspoissaoloihin. Tanskassa palkkasummaltaan pienten työnantajien on mahdollista ottaa vakuutus, jonka hinta on vakio-osuus vuosittaisista palkkasummasta. Vakuutus korvaa osittain sairauspoissaolon aikaisesta palkanmaksusta aiheutuvia kuluja. Tutkimus kohdistui työnantajiin, joiden palkkasumma oli lähellä vakuutuksen hyväksymisrajaa. Vakuutuksen myöntökriteerien täyttymistä käytettiin analysoinnissa instrumenttina, jolla vakioitiin vakuutettujen ja vakuuttamattomien työnantajien eroja. Tutkimuksessa oli mahdollista tarkastella pelkästään pitkiä poissaoloja, eli vaikutuksia, jotka ulottuvat vakuutuksen kohteena olevan 2 ensimmäisen viikon jälkeiseen aikaan.

93 Suomessa työnantajalla on velvollisuus maksaa palkkaa vähintään omavastuujalta, jonka kesto on sairastumispäivä ja sitä seuraavat 9 arkipäivää. Useimpien työehtosopimusten mukaan palkanmaksu jatkuu kuitenkin pidempään, jopa useamman kuukauden.

Vakuutetuilla työnantajilla oli suurempi pitkien sairauspoissaolojen alkavuus, mutta nämä poissaolot olivat kuitenkin lyhyempiä kuin vakuuttamattomilla työnantajilla. Tämän tutkittiin johtuvan siitä, että vakuutetut työnantajat monitoroivat sairauspoissaoloja vähemmän, minkä vuoksi pitkille sairauspoissaolojaksoille päätyi keskimäärin terveempiä työntekijöitä.

4.4 Yhteenveto

Käsittelimme tässä luvussa kirjallisuutta, joka on tarkastellut työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvien etuuksien ja järjestelmien vaikutuksia työhön osallistumiseen Suomessa sekä muissa Pohjoismaissa. Työkyvyttömyysetuuksia koskeva tutkimuskirjallisuus on suurelta osin peräisin muista Pohjoismaista kuin Suomesta. Muiden Pohjoismaiden etuuksien myöntämiskriteereihin ja taloudellisiin kannustimiin liittyvien tulosten voidaan kuitenkin olettaa olevan suhteellisen hyvin sovellettavissa myös Suomessa. Työkyvyttömyyttä tai sen uhkaa kokeneiden työhön paluun tai työssä pysymisen edistämiseen tähtäävät järjestelmät ovat moninaisia, eikä niiden vertaaminen eri Pohjoismaiden välillä ole helppoa. Järjestelmien vaikuttavuutta koskeva tutkimusnäyttö on myös hyvin vaihtelevaa. Alla käymme läpi luvun tärkeimpiä johtopäätöksiä.

Työkyvyttömyysetuuksien myöntämiskriteereitä tiukentamalla on mahdollista vähentää etuuksien käyttöä, mutta vaikutukset työhön osallistumiseen eivät ole selviä. Ruotsissa sairauspoissaolon pituuteen liittyvien tautikohtaisten suositusten sekä työkyvyttömyyden arvioinnin kriteerien tiukentamisen havaittiin vähentävän työkyvyttömyysetuuksien käyttöä, mutta uudistusten vaikutuksista työhön osallistumiseen ei ole tietoa. Suomessa yksilöllisen varhaiseläkkeen poistaminen vähensi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä, mikä näytti pidentäneen myös varsinaisia työuria. Ruotsissa taas vastaavanlaisen vanhemmille henkilöille tarkoitetun työkyvyttömyyseläkkeen poistaminen lisäsi lähinnä vaihtoehtoisten etuuksien käyttöä.

Suomalaisen ja muun pohjoismaisen tutkimuskirjallisuuden mukaan työkyvyttömyysetuuksien korvaustasoa madaltamalla on mahdollista vähentää niiden käyttöä, mutta mahdolliset vaikutukset työhön osallistumiseen riippuvat muun muassa vaihtoehtoisten etuuksien korvaustasosta. Sairauspäivärahaikauden eri vaiheiden korvaustasoon liittyvien mallien suunnittelussa tulee myös huomioida epätoivotut sivuvaikutukset. Ruotsalaisten tutkimuksien mukaan karenssiajan soveltaminen tai matalampi korvaustaso sairauspoissaolon alkuvaiheessa kasvattavat meneillään olevien poissaolojen pituuksia eivätkä tämän vuoksi välttämättä lisää kokonaisuudessaan työhön osallistumista. Sivuvaikutukset liittyvät todennäköisesti siihen, että odotettavissa oleva suurempi tulonmenetys sairauden

uusiutuessa ei kannusta kokeilemaan työhön paluuta työkyvyttömyyden varhaisemmassa vaiheessa.

Norjalaisten tulosten mukaan työkyvyttömyyseläkkeen saamisen aikaisen työnteon kannustavuutta parantamalla on mahdollista lisätä työhön osallistumista kustannustehokkaasti. Myös Suomessa on tavoiteltu työkyvyttömyyseläkeläisten työnteon lisäämistä ansaintarajojen lievennyksillä, osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarista mallia koskevan hallituksen esityksen valmistelulla sekä suosituksella valmistella lineaarisen mallin käyttöä myös täydessä työkyvyttömyyseläkkeessä. Uudistusten vaikutuksia työhön osallistumiseen voi kuitenkin olla vaikea ennakoida.

Osasairauspäivärahan käytön lisäämisen kautta on mahdollista lisätä työhön osallistumista ja samalla säästää sosiaaliturvakustannuksia. Suomessa olisi vielä mahdollista kasvattaa osasairauspäivärahan käyttöä. Vaikka osasairauspäivärahan käyttö on reilusti yli kymmenkertaistunut sen käyttöönoton jälkeen vuonna 2007, on etuutta saavien määrä edelleen alle 8% täyttä sairauspäivärahaa saavien määrästä (Kela 2020). Osasairauspäivärahan käytön lisäämiselle on kuitenkin lainsäädännöllisiä hidasteita, kuten täyden sairauspäivärahan ensisijaisuus, osasairauspäivärahan käytön vapaaehtoisuus, edellytys työnantajan myöntymisestä osasairauspäivärahan käyttöön sekä osittaisen työajan rajoittaminen 40–60%:iin. Nämä osasairauspäivärahan käytön piirteet ovat muiden Pohjoismaiden käytäntöihin nähden poikkeuksellisia. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa työkyvyttömyyden astetta arvioidaan jo lähtökohtaisesti sairauspoissaoloa määrätessä. Näissä maissa työnantajalla on myös velvollisuus järjestää osa-aikaista työtä työntekijälle, jolle lääkäri on määrännyt osasairauspoissaolon. Muissa Pohjoismaissa osa-aikaista työtä on lisäksi mahdollista soveltaa osasairauspoissaoloetuuden saamisen rinnalla laajemmin eri prosenttiosuuksilla.

Tulee kuitenkin muistaa, että osasairauspäivärahan käyttö soveltuu pelkästään työsuhteessa oleviin henkilöihin, joilla on työpaikka, johon on mahdollista palata osa-aikaisesti ja tarpeen mukaan muokattuihin työtehtäviin. Esimerkiksi pätkä- ja silpputyötä tekevien sekä yrittäjien voi olla vaikea toteuttaa osasairauspäivärahan käytön edellyttämät järjestelyt. Määräaikaisessa työsuhteessa olevien asema sopia osa-aikaisen työn järjestämisestä ei todennäköisesti ole vahva. Voi myös olla käytännössä vaikea käyttää osasairauspäivärahaa vähentämällä kokonaistyöaikaa kahdessa tai useammassa samanaikaisessa osa-aikaisessa työsuhteessa, vaikka lainsäädännöllisesti tämä on mahdollista. Erityisesti yksinyrittäjien voi myös olla vaikea jatkaa toimintaansa osa-aikaisesti. Osasairauspäivärahan käyttö ei myöskään sovellu tapauksiin, joissa työkyvyttömyyden aste on suuri. Nollatuntisopimuksilla ja alustatalouden parissa työskentelevien, työttömien sekä työelämän ulkopuolella olevien osatyökykyisten työhön osallistumisen lisäämiseksi tarvitaan erityisiä toimia.

Niin sanotun 30-60-90 päivän säännön vaikutukset työhön osallistumiseen eivät ole vielä kunnolla selvillä. Säännön vaikuttavuuden selvittämiseen on liittynyt asetelmallisia

haasteita, eikä säännön toimeenpanosta ole varmuutta. Työterveyshuollon piirin ulkopuolella oleviin työikäisiin kohdistuvien vastaavanlaisten tarkistuskohtien mahdollisen soveltamisen vaikutuksia on vaikea arvioida ennalta. Muiden Pohjoismaiden pitkittyneiden sairauspoissaolojen tarkistuskohtiin liittyvistä käytännöistä ei kaiken kaikkiaan ole saatu kovin rohkaisevia tuloksia, ja joissain tapauksissa tarkistuskohtien on jopa havaittu pitkittävän etuuskien käyttöaikaa.

Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus työhön osallistumiseen on vaatimaton, kun taas Kellan ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuudesta ei ole luotettavaa tutkimustietoa. Ammatillisen kuntoutuksen vaatimattomat tulokset Suomessa ja muissa Pohjoismaissa liittyvät todennäköisesti osittain työmarkkinavuotoon. Suuri osa osallistujista palaisi joka tapauksessa töihin, eikä palveluita välttämättä kohdisteta niistä eniten hyötyville. Työeläkekuntoutuksessa on myös huomattavat lukitusvaikutukset, joiden huomioiminen mitätöi kokonaan havaitun vaikuttavuuden. Sekä suomalaiset että muut pohjoismaiset tutkimukset viittaavat siihen, että lukitusvaikutus on suuri etenkin koulutuksen yhteydessä. Työpaikalla tapahtuvalla kuntoutuksella on todennäköisesti ainakin lyhykestoinen myönteinen työhön osallistumista lisäävä vaikutus. Suurista kustannuksista johtuen vaikuttavuuden tulisi kuitenkin olla huomattavan suuri, että ammatillinen kuntoutus olisi kustannustehokasta. Ammatillisen kuntoutuksen eri palvelujen kustannustehokkuudesta ei ole tutkimustietoa, jota voitaisiin hyödyntää järjestelmän kehittämisessä.

Sekä 30-60-90 päivän sääntö, osasairauspäivärahan käyttö että työeläkekuntoutus näyttävät lisäävän ”osatyökyvyttömyyspolun” käyttöä, missä täyden työhön paluun ja täyden työkyvyttömyyseläkkeen sijaan jäädään osatyökyvyttömyyseläkkeelle. Osatyökyvyttömyyspolun aikaisen osa-aikatyön voidaan olettaa lisäävän työhön osallistumista, mikäli se on vaihtoehto täydelle työstä pois jäämiselle sen sijaan, että se olisi vaihtoehto täydelle työhön paluulle. Koska osatyökyvyttömyyspolkuun liittyviä vaikutusmekanismeja ei tunneta, eivät sen pidemmän aikavälin vaikutukset työhön osallistumisen ja työllisyysasteeseen ole selvillä.

Työnantajien toimia kannustavien järjestelmien kautta voi olla mahdollista vähentää työkyvyttömyysetuuksien käyttöä. Kuitenkaan esimerkiksi Suomessa aikaisemmin käytössä olleella maksuluokkamallilla ei ole havaittu oletetun mukaisia vaikutuksia. Norjan IA-sopimuksella on todennäköisesti joissain yhteyksissä myönteisiä vaikutuksia, mutta tulosten suuren vaihtelevuuden ja yksittäisten toimenpiteiden vaikuttavuutta koskevan tietämyksen puutteen vuoksi on hankala tehdä suosituksia järjestelmän soveltamisesta Suomessa. Työnantajien velvollisuus maksaa palkkaa sairauspoissaolon alkuvaiheessa vähentää lyhyitä sairauspoissaoloja, mutta samalla se saattaa vähentää työhön paluuta pitkittyneiltä sairauspoissaalojakoilta. Muissa Pohjoismaissa toteutettujen tutkimusten perusteella on vaikea arvioida, minkälaisella työnantajien maksuvelvollisuuden mallilla voitaisiin Suomessa parhaiten ehkäistä sairauspoissaoloja ja niistä aiheutuvia sosiaaliturvakustannuksia.

Työnantajien toimia kannustavilla järjestelmillä saattaa myös olla epätoivottuja sivuvaikutuksia liittyen esimerkiksi haluttomuuteen palkata terveysongelmista kärsiviä henkilöitä.

On tärkeä huomioida, että työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät ovat läheisesti kytköksissä muihin työpoliittisiin toimiin. Varsinkin työkyvyttömyyden ja työttömyyden rajapinta on usein häilyvä. Työkyvyttömyys- ja työttömyysetuuksia voi olla mahdollista käyttää toisilleen vaihtoehtoisesti. Myös ammatillinen koulutus ja aktiivinen työvoimapolitiikka tarjoavat osittain toisilleen vaihtoehtoisia toimenpiteitä. ”Vääränlaisilla” etuuksilla oleminen voi estää tai hidastaa tarkoituksenmukaisiin toimiin ohjaamista. ”Vääränlaisiin” toimiin ohjaaminen taas voi pitkittää tai pahentaa työkyvyn ja työllistyvyyden ongelmia. Etuus- ja palveluketjut voivat myös olla hyvin moninaisia. Toimien yhteis- ja kokonaisvaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida. Jatkotutkimusta tarvitaan selvittämään vaihtoehtoisten tai toisiaan täydentävien etuus- ja palvelujärjestelmien kohtaamisen sekä näiden välisten siirtymien, polkujen ja loukkujen vaikutuksia työhön osallistumiseen. Käynnissä oleva toinen Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke (VNTEAS 2019 1.9.B) käsitteleeekin työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittamista ja vaikuttavuuden arviointia (WorkingMIX).

Lisäksi on hyvä pitää mielessä, että taloussuhdanne ja paikallinen työllisyystilanne vaikuttavat yleisesti työkyvyttömyysetuuksien käyttöön ja työhön osallistumisen lopputulemiin. Työkyvyttömyysetuuksien kokonaiskäyttö tyypillisesti lisääntyy nousukauden aikana, kun taas työkyvyttömyyttä kokeneiden henkilöiden keskuudessa hyvä taloustilanne todennäköisesti parantaa mahdollisuuksia osallistua työhön. Työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien ja järjestelmien vaikutuksia arvioineissa tutkimuksissa pyrittiin usein huomioimaan talouskehityksen ajallinen tai paikallinen vaihtelu tulosten luotettavuuden varmistamiseksi. Vähemmän kuitenkin tiedetään siitä, miten toimien kautta saavutetut hyödyt mahdollisesti vaihtelevat talouden tilanteen mukaan.

Yhteenvedon voidaan sanoa, että erilaisten työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvien toimien kautta voidaan jossain määrin vaikuttaa työhön osallistumisen lopputulemiin. Tulee kuitenkin huomioida, että erityisesti lyhyet työkyvyttömyysjaksot koskevat usein työsuhteessa olevia henkilöitä. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, johtaako esimerkiksi saavutettu nopeampi työhön paluu ja lisääntynyt työssäoloaika pidemmällä aikavälillä myös suurempaan työllisenä olemisen todennäköisyyteen ja sitä kautta yleisesti korkeampaan työllisyysasteeseen. Lisäksi, koska työkyvyttömyys ja varsinkin työttömyys ovat osittain toisilleen vaihtoehtoisia ilmiöitä, voi eri etuus- ja palvelujärjestelmillä olla vaikeasti havaittavia yhteisvaikutuksia työmarkkinoille osallistumiseen. Erilaisten työkyvyttömyysetuuksia koskevien sääntöjen muutosten kautta on mahdollista lisätä työhön osallistumista, mutta sosiaaliturvaetusjärjestelmää tulee tällöin kehittää kokonaisuutena. Työkyvyttömyyttä kokeneiden työhön osallistumisen edistämiseen tähtäävien järjestelmien vaikuttavuutta koskeva näyttö taas on vaihtelevaa. Osa-aikaisten ratkaisujen kautta on mahdollista

lisätä työhön osallistumista kustannustehokkaasti, mutta niihin liittyvää lainsäädäntöä tulee edelleen kehittää. Nykyisessä etuusjärjestelmässä osasairauspäivärahan käytön potentiaalia ei päästä täysin hyödyntämään. Tarvitaan myös erityisiä ratkaisuja epätyypillisissä työsuhteissa työskenteleville, yrittäjille ja työelämän ulkopuolella oleville. Tulee lisäksi selvittää, miten työhön osallistumista ja paluuta lisäävien järjestelmien toimenpiteitä voisi kehittää vaikuttavuuden lisäämiseksi ja kustannustehokkuuden takaamiseksi.

4.5 Lähteet

- Aakvik A. Bounding a matching estimator: the case of a Norwegian training program. *Oxf Bull Econ Stat* 2001;63:115–43.
- Aakvik A, Heckman JJ, Vytlačil EJ. Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs. *Journal of Econometrics* 2005;125(1-2):15–51.
- Andrén D, Svensson M. Part-time sick leave as a treatment method for individuals with musculoskeletal disorders. *J Occup Rehabil* 2012;22:418–26.
- Andrén D. Does part-time sick leave help individuals with mental disorders recover lost work capacity? *J Occup Rehabil* 2014;24:344–60.
- Aust B, Helverskov T, Nielsen MBD, Bjorner JB, Rugulies R, Nielsen K, Sørensen OH, Grundtvig G, Andersen MF, Hansen JV, Buchardt HL, Nielsen L, Lund TL, Andersen I, Andersen MH, Clausen AS, Heinesen E, Mortensen OS, Ektor-Andersen J, Ørbæk P, Winzor G, Bültmann U, Poulsen OM. The Danish national return-to-work program – aims, content, and design of the process and effect evaluation. *Scand J Work Environ Health* 2012;38:120–33.
- Aust B, Nielsen MBD, Grundtvig G, Buchardt HL, Ferm L, Andersen I, Lund TL, Jelle MOC, Andersen MF, Hansen JV, Tverborgvik T, Helverskov T, Bjorner JB, Rugulies R, Ørbæk P, Winzor G, Bültmann U, Poulsen OM. Implementation of the Danish return-to-work program: process evaluation of a trial in 21 Danish municipalities. *Scand J Work Environ Health* 2015;41:529–41.
- Blongren J. Mielenterveyden häiriöistä johtuvien sairauspoissaolojen kasvu jatkuu jyrkkänä. Kelan Tutkimusblogi 29.1.2020.
- Böckerman P, Kanninen O, Suoniemi I. A kink that makes you sick: the effect of sick pay on absence. *Journal of Applied Econometrics* 2018;33:568–79.
- Bültmann U, Sherson D, Olsen J, Hansen CL, Lund T, Kilsgaard J. Coordinated and tailored work rehabilitation: a randomized controlled trial with economic evaluation undertaken with workers on sick leave due to musculoskeletal disorders. *J Occup Rehabil* 2009;19:81–93.
- Dale-Olsen H. Absenteeism, efficiency wages, and marginal taxes. *Scandinavian Journal of Economics* 2013;115:1158–85.
- Eliason M, Johansson P, Nilsson M. Forward-looking moral hazard in social insurance. *Labour Economics* 2019;60:84–98.
- Engström P, Hägglund P, Johansson P. Early interventions and disability insurance: experience from a field experiment. *Economic Journal* 2017;127:363–92.
- Fevang E, Markussen S, Røed K. The Sick Pay Trap. *Journal of Labor Economics* 2014;32:305–36.
- Fevang E, Hardoy I, Røed K. Temporary disability and economic incentives. *Economic Journal* 2017;127:1410–32.
- Franché R, Baril R, Shaw W, Nicholas M, Loisel P. Workplace-based return-to-work interventions: optimizing the role of stakeholders in implementation and research. *J Occup Rehabil* 2005;15:525–42.
- Frölich H, Heshmati A, Lechner M. A microeconomic evaluation of rehabilitation of long-term sickness in Sweden. *J Appl Econ* 2004;19:375–96.
- Godøy A. Profiting from presenteeism? Effects of an enforced activation policy on firm profits. *Labour Economics* 2016;43:122–28.
- Gould R, Härkäpää K, Järviskoski A, toim. Toimiiko työeläkekuntoutus? Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 01/2012.
- Gran JM, Lie SA, Øyeflaten I, Borgan Ø, Aalen OO. Causal inference in multi-state models—sickness absence and work for 1145 participants after work rehabilitation. *BMC Public Health* 2015;15:1082.

- Hall C, Hartman L. Moral hazard among the sick and unemployed: evidence from a Swedish social insurance reform. *Empir Econ* 2010;39:27–50.
- Halonen JJ, Solovieva S, Pentti J, Kivimäki M, Vahtera J, Viikari-Juntura E. Effectiveness of legislative changes obligating notification of prolonged sickness absence and assessment of remaining work ability on return to work and work participation: a natural experiment in Finland. *Occup Environ Med* 2016;73:42–50.
- Halonen JJ, Solovieva S, Virta LJ, Laaksonen M, Martimo K-P, Hiljanen I, Lallukka T, Autti-Rämö I, Viikari-Juntura E. Sustained return to work and work participation after a new legislation obligating employers to notify prolonged sickness absence. *Scand J Public Health* 2018;46(19_suppl):65–73.
- Hanvold TN, Kristensen P, Corbett K, Hasting RL, Mehlum IS. Sickness absence among young and middle-aged workers in Norway: the impact of a population-level intervention. Preprint 22 January 2020 (Version 1) available at Research Square: <https://doi.org/10.21203/rs.2.21561/v1>
- Henningsen M. Benefit shifting: the case of sickness insurance for the unemployed. *Labour Economics* 2008;15:1238–69.
- Henrekson M, Persson M. The effects on sick leave of changes in the sickness insurance system. *Journal of Labor Economics* 2004;22:87–113.
- Hernæs Ø. Activation against absenteeism – Evidence from a sickness insurance reform in Norway. *Journal of Health Economics* 2018;62:60–8.
- Høgelund J, Holm A, McIntosh J Does graded return-to-work improve sick-listed workers' chance of returning to regular working hours? *Journal of Health Economics* 2010;29:158–69.
- Høgelund J, Holm A, Eplöv LF. The effect of part-time sick leave for employees with mental disorders. *J Ment Health Policy Econ* 2012;15:157–70.
- Holm A, Høgelund J, Gørtz M, Rasmussen KS, Houlberg HSB. Employment effects of active labor market programs for sick-listed workers. *Journal of Health Economics* 2017;52:33–44.
- Hägglund P. Do time limits in the sickness insurance system increase return to work? *Empirical Economics* 2013;45:567–82.
- Ilmakunnas P, Ilmakunnas S. Hiring older employees: do the age limits of early retirement and the contribution rates of firms matter? *Scandinavian Journal of Economics* 2015;117:164–94.
- Johansson P, Palme M. Moral hazard and sickness insurance. *Journal of Public Economics* 2005;89:1879–90.
- Juvonen-Posti P, Pesonen S, Toivio P, Sallmén M, Himanen A-K, Hannu T, Takala E-P, Niiranen K, Autti-Rämö I, Hinkka K, Uitti J. Työssä jatkamisen tuki pitkittyvässä työkyvyttömyydessä. Arviointitutkimus 1.6.2012 voimaan astuneiden työterveyshuoltolain ja sairausvakuutuslain muutosten täytäntöönpanon toteutumisesta. Helsinki: Työterveyslaitos, 2014.
- Juvonen-Posti P. Work-related rehabilitation for strengthening working careers: a multiperspective and mixed methods study of its mechanisms. *Acta Universitatis Ouluensis, D Medica* 1468. Oulu: University of Oulu, 2018.
- Kannisto J. Osittainen varhennettu vanhuuseläke ja työuraeläke: uudet eläkelajit 2017–2018. Eläketurvakeskuksen tilastoja 02/2019.
- Karlström A, Palme M, Svensson I. The employment effect of stricter rules for eligibility for DI: evidence from a natural experiment in Sweden. *Journal of Public Economics* 2008;92:2071–82.
- Kausto J, Miranda H, Martimo KP, Viikari-Juntura E. Partial sick leave—review of its use, effects and feasibility in the Nordic countries. *Scand J Work Environ Health* 2008;34:239–49.
- Kausto J, Virta L, Joensuu M, Vuorinen H, Kivistö S, Jahkola A, Martimo K-P, Klaukka T, Viikari-Juntura E. Osasairauspäiväraha Suomessa. Etuutta saaneiden kokemuksia ja työhön paluu. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 67/2009. Helsinki: Kela.
- Kausto J, Solovieva S, Virta LJ, Viikari-Juntura E. Partial sick leave associated with disability pension: propensity score approach in a register-based cohort study. *BMJ Open* 2012;2:e001752.
- Kausto J, Viikari-Juntura E, Virta LJ, Gould R, Koskinen A, Solovieva S. Effectiveness of new legislation on partial sickness benefit on work participation: a quasi-experiment in Finland. *BMJ Open* 2014;4:e006685.
- Kela. Tilastotietokanta Kelasto. 2020. www.kela.fi/kelasto
- Kostøl AR, Mogstad M. How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work. *American Economic Review* 2014;104:624–55.
- Kuntoutuksen uudistamiskomitea. Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41.
- Kyyrä T. Early retirement policy in the presence of competing exit pathways: evidence from pension reforms in Finland. *Economica* 2015;82:46–78.
- Kyyrä T, Paukkeri T. Does experience rating reduce sickness and disability claims? Evidence from policy kinks. *Journal of Health Economics* 2018;61:178–92.
- Laaksonen M, Rantala J, Järnefelt N, Kannisto J. Työkyvyttömyyden vuoksi menetetty työura. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 04/2016.
- Laaksonen M. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrä kääntyi kasvuun 2018. Eläketurvakeskuksen blogi 28.01.2019.

- Larsen MR, Aust B, Høgelund J. Improving the effectiveness of sickness benefit case management through a public-private partnership? A difference-in-difference analysis in eighteen Danish municipalities. *BMC Public Health* 2017;17:329.
- Larsson L. Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance. *Scandinavian Journal of Economics* 2006;108:97–113.
- Leinonen T, Viikari-Juntura E, Husgafvel-Pursiainen K, Juvonen-Posti P, Laaksonen M, Solovieva S. The effectiveness of vocational rehabilitation on work participation: a propensity score matched analysis using nationwide register data. *Scand J Work Environ Health* 2019a;45:651–60.
- Leinonen T, Solovieva S, Husgafvel-Pursiainen K, Laaksonen M, Viikari-Juntura E. Do individual and work-related factors differentiate work participation trajectories before and after vocational rehabilitation? *PLoS ONE* 2019b;14:e0212498.
- Leinonen T, Solovieva S, Laaksonen M, Viikari-Juntura E. Työeläkekuntoutukseen osallistumisen vaikutus työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen: rekisteripohjainen tutkimus. Aikakauskirja Duodecim, painossa, 2020.
- Lidwall U. Termination of sickness benefits or transition to disability pension after changes in sickness insurance: a Swedish register study. *Disabil Rehabil* 2013;35:118–24.
- Ljunge M. Sick of taxes? - Evidence on the elasticity of labor supply when workers are free to choose. 2011. University of Copenhagen Department of Economics Discussion Paper No. 11–27. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1960549>
- Markussen S, Mykletun A, Røed K. The case for presenteeism — Evidence from Norway's sickness insurance program. *Journal of Public Economics* 2012;96:959–72.
- Markussen S, Røed K. The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics* 2014;31:1–13.
- Markussen S, Røed K, Schreiner RC. Can compulsory dialogues nudge sick-listed workers back to work? *The Economic Journal* 2018;128:1276–303.
- Martin MHT, Nielsen MBD, Madsen IEH, Petersen SMA, Lange T, Rugulies R. Effectiveness of a coordinated and tailored return-to-work intervention for sickness absence beneficiaries with mental health problems. *J Occup Rehabil* 2013;23:621–30.
- Midtsundstad TI, Nielsen RA. Do work-place initiated measures reduce sickness absence? Preventive measures and sickness absence among older workers in Norway. *Scand J Public Health* 2014;42:207–14.
- Midtsundstad TI, Nielsen RA. Do workplace interventions reduce disability rates? *Occup Med (Lond)* 2016;66:691–7.
- Nielsen MB, Vinsløv Hansen J, Aust B, Tverborgvik T, Thomsen BL, Bue Bjørner J, Steen Mortensen O, Rugulies R, Winzor G, Ørbæk P, Helverskov T, Kristensen N, Poulsen OM. A multisite randomized controlled trial on time to self-support among sickness absence beneficiaries. The Danish national return-to-work programme. *Eur J Public Health* 2015;25:96–102.
- Nyman H, Kiviniemi M. Katsaus eläketurvaan vuonna 2018. Eläketurvakeskuksen tilastoja 07/2019.
- Palme M, Persson M. Sick pay insurance and sickness absence: some European cross-country observations and a review of previous research. *Journal of Economic Surveys* 2020;34:85–108.
- Pekkarinen L, Sohlman P. Ammatillisen kuntoutuksen onnistuminen julkisella alalla. *Kevan tutkimuksia* 1/2020.
- Pertold F, Westergaard-Nielsen N. Firm insurance and sickness absence of employees. *International Journal of Manpower* 2018;39:133–51.
- Pettersson-Lidbom P, Thoursie PS. Temporary disability insurance and labor supply: evidence from a natural experiment. *The Scandinavian Journal of Economics* 2013;115:485–507.
- Poulsen OM, Aust B, Bjørner JB, Rugulies R, Hansen JV, Tverborgvik T, Winzor G, Mortensen OS, Helverskov T, Ørbæk P, Nielsen MBD. Effect of the Danish return-to-work program on long-term sickness absence: results from a randomized controlled trial in three municipalities. *Scand J Work Environ Health* 2014;40:47–56.
- Rehwal K, Rosholm M, Rouland B. Labour market effects of activating sick-listed workers. *Labour Economics* 2018;53:15–32.
- Reiterä T, Miettinen S, Rättö H, Vadén V-M. Kelan kuntoutuksen hyödyn arviointi 2017. Kuntoutusta kehittämässä 10/2019
- Reiterä T, Mattila-Holappa P, Miettinen S, Rättö H, Vadén V-M. Kelan kuntoutuksen hyödyn arviointi 2018. Kuntoutusta kehittämässä 5/2020.
- Røed K. Active social insurance. *IZA J Labor Policy* 2012;1:8.
- Saarnio L. Työeläkekuntoutus vuonna 2018. Eläketurvakeskuksen tilastoja 05/2019.
- Saltychev M, Laimi K, Vahtera J. ASLAK-kuntoutuksen vaikuttavuus - systemaattinen kirjallisuuskatsaus. *Suomen Lääkärelehti* 2012;67:3303–8.
- Shiri R, Kausto J, Martimo KP, Kaila-Kangas L, Takala EP, Viikari-Juntura E. Health-related effects of early part-time sick leave due to musculoskeletal disorders: a randomized controlled trial. *Scand J Work Environ Health* 2013;39:37–45.

- Solovieva S, Leinonen T, Husgafvel-Pursiainen K, Kauhanen A, Vanhala P, Asplund R, Viikari-Juntura E. Controlling for structural changes in the workforce influenced occupational class differences in disability retirement trends. *Int J Environ Res Public Health* 2019;16:1523.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Kannustinloukut – Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittaminen sekä lineaarinen malli. Osatyökykyisille tie työelämään –kärkihanke (OTE). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Raportteja ja muistioita 2017:32.
- Stattin M. Retirement on grounds of ill health. *Occup Environ Med* 2005;62:135–40.
- Thorsen SV, Friberg C, Lundström B, Kausto J, Örneelius K, Sundell T, Kalstø ÅM, Thune O, Gross B-O, Petersen H, Haram Ö. Sickness Absence in the Nordic Countries. *Nordic Social Statistical Committee* 59:2015.
- Valdén V-M, Toikka T, Tuominen U, Rättö H, Reiterä T. Kuntoutuksen hyödyn arviointi. Kuntoutuksen vuonna 2016 päättäneiden alku- ja lopputilanne. Kela 2018.
- Viikari-Juntura E, Martimo K-P, Kausto J, ym. Osasairausvapaa sairausloman vaihtoehtona tuki- ja liikuntaelinten sairauksissa. Loppuraportti hankkeesta ”Osasairausvapaa ja työjärjestelyt liikuntaelinten sairauksissa: satunnaistettu vertailututkimus ja kustannus-vaikuttavuusanalyysi”. Työympäristötutkimuksen raporttisarja nro 68. Helsinki: Työterveyslaitos, 2011. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-261-161-1> (pdf)]
- Viikari-Juntura E, Kausto J, Shiri R, Kaila-Kangas L, Takala EP, Karppinen J, Miranda H, Luukkonen R, Martimo KP. Return to work after early part-time sick leave due to musculoskeletal disorders: a randomized controlled trial. *Scand J Work Environ Health* 2012;38:134–43.
- Viikari-Juntura E, Virta LJ, Kausto J, Autti-Rämö I, Martimo K-P, Laaksonen M, Leinonen T, Husgafvel-Pursiainen K, Burdorf A, Solovieva S. Legislative change enabling use of early part-time sick leave enhanced return to work and work participation in Finland. *Scand J Work Environ Health* 2017a;43:447–56.
- Viikari-Juntura E, Virta L, Leinonen T, Husgafvel-Pursiainen K, Autti-Rämö I, Solovieva S. Kuntoutus- ja osittaisten työkyvyttömyysetuuksien käyttö lisääntyy – miten työssäolo? *Duodecim* 2017b;133:1655–63.
- Viikari-Juntura E, Leinonen T, Virta LJ, Husgafvel-Pursiainen K, Laaksonen M, Autti-Rämö I, Solovieva S. Utilisation of nationwide register data to assess the effectiveness of changes in sickness insurance legislation on work participation and analyse sickness absence and disability retirement trends in Finland. *TBV - Tijdschr Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskde* 2018;26:334–9.
- Viikari-Juntura E, Leinonen T, Virta LJ, Hiljanen I, Husgafvel-Pursiainen K, Autti-Rämö I, Rissanen P, Burdorf A, Solovieva S. Early part-time sick leave results in considerable savings in social security costs at national level: an analysis based on a quasi-experiment in Finland. *Scand J Work Environ Health* 2019;45:203–8.
- Young AE, Wasiak R, Roessler RT, McPherson KM, Anema JR, van Poppel MNM. Return-to-work outcomes following work disability: stakeholder motivations, interests and concerns. *J Occup Rehabil* 2005;15:543–56.

5 Työn verotus ja työllisyys

Tarmo Valkonen

5.1 Tausta

Työn verottaminen mielletään usein palkansaajan työtulojen verottamiseksi, ja sen kannustevaikutukset keskittyvän valintaan työnteon ja vapaa-ajan välillä. Nämä valinnat ovat päähuomion kohteena tässäkin kirjallisuuskatsauksessa. Työtä verotetaan kuitenkin myös muilla tavoin, ja verotus vaikuttaa useammalla tavalla palkansaajien ja yritysten päätöksiin. Lisäksi verotuksella ja tulonsiirroilla on yhteisvaikutuksia työvoiman tarjontaan. Tätä laajempaa vuorovaikutusta koskevia tutkimustuloksia raportoimme suppeammin. Lähtökohtana on hyödyntää laajoja kansainvälisiä kirjallisuuskatsauksia ja niiden jälkeen ilmestynyttä tuoreempaa kirjallisuutta. Täydennämme katsausta suomalaisia politiikkatoimenpiteitä koskevilla tutkimustuloksilla.

Hyvän verotuksen periaatteet voidaan johtaa sille annetuista tavoitteista. Talouskasvun näkökulmasta verotuksen pitäisi olla sellaista, että se saavuttaa verotulotavoitteet väärillä mahdollisimman vähän taloudellisia päätöksiä. Toisaalta sen pitäisi myös muuttaa tulonjakoa toivottuun suuntaan. Nämä tavoitteet ovat usein ristiriidassa. Tehokkuus edellyttää yleensä tulotavoitteen saavuttamista laajojen veropohjien ja matalien veroasteiden avulla, koska verotuksen haitat korostuvat korkeilla veroasteilla. Verotuksen pitäisi olla lisäksi selkeää, ennustettavaa ja vähän hallinnollisia kustannuksia aiheuttavaa. Näihin pääsääntöihin liittyy lisänäkökohtia. Verotuksen tehokkuustavoitteen saavuttaminen voi edellyttää tietoista päätöksentekoon vaikuttamista silloin, kun markkinahinnat eivät ohjaa käyttäytymistä halutulla tavalla. Tästä on esimerkkinä ulkoisvaikutusten, kuten ympäristöhaittojen kustannusten tuominen mukaan kotitalouksien ja yritysten päätöksentekoon hintoja ohjaavan verotuksen avulla.

Tulonjakotavoitteen saavuttamiseksi julkinen taho käyttää verotuksen lisäksi tulonsiirtojärjestelmää ja alihinnoiteltuja julkisia palveluja. Näiden muodostama kokonaisuus on usein monimutkainen sekä työnteon kannusteiden että tulonjaon näkökulmasta.

Hyvinvointivaltion tavoitteiden mukainen laaja uudelleenjako tuottaa yhtä aikaa merkittävän tulonsiirtojen menetyksen työllistymisen yhteydessä ja korkean marginaaliveroasteen hyvätuloisten tekemille lisätyötunneille. Tulonjakotavoitteen saavuttamista mitataan tyypillisesti vuositulojen avulla. Tämän takia tulonsiirroista ja progressiiviseen verotukseen liittyvistä matalista veroasteista hyötyvät usein myös ne, jotka ovat elinkaarimielessä pääosin hyvätuloisia, mutta väliaikaisesti pienituloisia. Näistä ovat esimerkkinä korkea-kouluopiskelijat.

Verotuksen vaikutusten kuvaamisen kannalta keskeinen käsite on verotuksen kohtaanto. Se tarkoittaa verotuksen taloudellisten vaikutusten lopullista kohdentumista eri sektoreille sen jälkeen, kun markkinaosapuolet ovat reagoineet muuttuneisiin kannusteisiin. Esimerkkinä on ansiotuloveron vaikutus palkansaajien ja yritysten nettotuloihin sen jälkeen, kun työvoiman tarjonta, kysyntä ja palkka ovat muuttuneet veromuutoksen seurauksena. Kohtaantoon liittyy läheisesti se, kuinka voimakkaasti sektori muuttaa päätöksiään verotuksesta johtuvien tulo- ja hintamuutosten vuoksi. Esimerkiksi jos työnantajat reagoivat työnantajamaksun nostoon pidättäytymällä palkankorotuksista ja työntekijät hyväksyvät sen, maksujen nousun kohtaanto osuu työntekijöille. Toisaalta jos työntekijöitä edustavat ammattiliitot nostavat palkkavaatimustaan ansiotulojen verotuksen korottamisen vuoksi ja työnantajat suostuvat palkankorotuksiin, niin palkkaverotuksen kiristymisen kohtaanto osuu työnantajayrityksille.

Palkkavaatimus voi nousta myös arvonlisäverotuksen kiristymisen aiheuttaman inflaation vuoksi. Samalla tavoin yritysten työvoiman kysyntä ja palkanmaksuvara voivat vähentyä yhteisöveron korotuksen vuoksi. Näin myös muilla kuin työn veroilla on merkittäviä työllisyys- ja palkkavaikutuksia, joiden suuruus ja kohtaanto riippuvat työmarkkinaosapuolien reaktioista verotuksen muutoksiin.

Tehdyn työn määrää mitataan tyypillisesti joko työtunneilla (intensiivinen marginaali) tai osallistumisella työmarkkinoille (ekstensiivinen marginaali). Työtunnit reagoivat lähinnä marginaaliveroasteeseen ja osallistumispäätös siihen, kuinka paljon nettotulot muuttuvat palkkojen, keskimääräisen veroasteen ja tuloihin sidottujen tulonsiirtojen muutosten yhteisvaikutuksesta siirryttäessä tekemään töitä. Julkisen talouden näkökulmasta kiinnostavaa on myös se, miten veroprosenttien muutos vaikuttaa kokonaisverotuloihin. Tätä mitataan verotettavan tulon joustolla, joka heijastaa työvoiman tarjonnan muutosten lisäksi palkansaajan muita reaktioita verotuksen muutoksiin, kuten työnteon tehokkuutta ja verotuksen minimointia laillisin ja laittomin keinoin. Samalla se mittaa tietyin ehdoin verotuksen aiheuttamaa hyvinvointitappiota. Näitä kolmea indikaattoria, työtuntien määrää, osallistumista työmarkkinoille ja verotettavan tulon muutosta käytetään tutkimuksissa työn verotuksen vaikutusten mittaamiseen.

Usein tulkitaan niin, että hyvätuloisilla ja yrittäjillä on paremmat ja laajemmat mahdollisuudet reagoida veromuutoksiin, jolloin heidän osaltaan relevantti käyttäytymismittari on verotettavan tulon jousto. Vastaavasti pienituloisilla vaikutukset näkyvät työtunneissa ja etenkin osallistumisasteessa (Mirrlees ym. 2011). Työn verotus vaikuttaa pitemmällä aikavälillä koulutusvalintojen kautta työllisyysasteisiin ja tuottavuuteen, mikä suurentaa negatiivisia vaikutuksia.

Työn verotuksen työllisyysvaikutusten tutkimus on Suomessa ollut vähäistä, mutta viimeaikaisten kansainvälisten ja etenkin pohjoismaisten tutkimusten tulokset tukevat näkemystä, että työn tarjonnan joustot nettopalkkojen suhteen ovat vähäiset kokoaikatyötä tekevillä. Sen sijaan pienten lasten äitien ja lähellä eläkeikää olevien osallistuminen työmarkkinoille reagoi taloudellisiin kannusteisiin. Työn kysynnän joustot työvoimakustannusten suhteen ovat kasvaneet globalisaation myötä, mutta välillisten työvoimakustannusten alentaminen ei ole osoittautunut kovin tehokkaaksi työllisyyspolitiikaksi osittain siksi, että palkat ovat nousseet, kun työnantajamaksuja on alennettu. Myös kohdennetut arvonlisäverotuksen alennukset ovat olleet työllisyysvaikutuksiltaan pettymys. Yhteisöveron alennuksen työllisyysvaikutuksista on vain vähän empiiristä tutkimustietoa, mutta näyttää siltä, että se nostaa merkittävästi palkkoja.

5.2 Palkkatulojen verotuksen vaikutukset työn tarjontaan

5.2.1 Tutkimusasetelmista ja menetelmistä

Verotuksen vaikutuksia työvoiman tarjontaan on perinteisesti tutkittu regressioanalyysillä, jossa muutoksia tehdyn työn määrässä selitetään muutoksilla veron jälkeisissä palkoissa ja muilla tuloilla. Tämä staattinen estimointi tuottaa työvoiman tarjonnan palkkajouston: kuinka monta prosenttia työvoiman tarjonta muuttuu kyseisellä periodilla, kun nettopalkka muuttuu yhdellä prosentilla (muut tulot pidetään ennallaan). Lopputulosta kutsutaan Marshallilaiseksi palkkajoustoksi (myös nimillä kokonaisjousto, tai kompensoimaton jousto). Se voidaan tulkita kahden eri jouston yhteisvaikutukseksi: substituutiojousto (Hicks-jousto, kompensoitu jousto) kuvaa työvoiman tarjontareaktiota vapaa-ajan ja kulutuksen välisen hintasuhteen muutokseen silloin kun nettotulot pysyvät ennallaan ja tulojousto vastaavasti reaktiota nettopalkkamutoksesta aiheutuvaan tulojen muutokseen⁹⁴.

94 Jos yksilöt tasaavat kulutustaan yli ajan työvoiman tarjonnan ja säästämisen avulla, Marshall-jousto voidaan jakaa kahteen osaan: työvoiman tarjontareaktio koko työuran aikaisen palkkaprofiilin muutoksiin ja Frisch-jousto (intertemporaalinen jousto), joka kuvaa puolestaan eri periodien välillä tapahtuvaa työnteon ja vapaa-ajan substituutiota tiedossa olevan väliaikaisen nettopalkkavaihtelun vuoksi (kun varallisuuden rajahyödyn oletetaan pysyvän ennallaan). Jos elinkaaren palkkaprofiilin muutoksen aiheuttama tulojen muutos kompensoidaan, kyseessä on elinkaarta koskeva Hicks-jousto, ks. esimerkiksi Attanasio, ym. (2018). Dynaamisten joustojen estimointi on dataaati-
musten vuoksi hankalaa.

Työvoiman tarjonnan jousto työtulojen veron suhteen on luonnollisesti erisuuntainen kuin palkkajousto: substituutiojousto on negatiivinen ja tulojousto on positiivinen, jos vapaa-aika on normaalihyödyke. Eri joustojen erottelu on sikäli tärkeää, että kokonaisjouston ollessa pieni, korkea tulojousto tarkoittaisi suurta substituutiojoustoa, joka kertoo veron työn tarjontaa vääristävän hintavaikutuksen olevan merkittävä (Meghir ja Phillips 2011). Arvioitaessa verotuksen vaikutuksia työllisyyteen pelkästään työvoiman tarjontajoustojen avulla tehdään samalla implisiittinen oletus, että työvoiman kysyntäjousto on hyvin suuri ja veron kohtaanto on työntekijöillä.

Palkkajouston estimointi poikkileikkausaineistosta on haasteellista useammastakin syystä. Tärkein ongelma on selittävän muuttujan endogeenisuus, joka johtuu siitä, että on olemassa tekijöitä, jotka vaikuttavat yhtä aikaa tehtyyn työmäärään ja nettopalkkaan⁹⁵. Näitä ovat esimerkiksi koulutus ja mieltymykset liittyen työntekoon ja vapaa-aikaan. Tätä ongelmaa voidaan pyrkiä lieventämään lisäämällä selittäviksi muuttujiksi preferensseihin vaikuttavia muuttujia, kuten esimerkiksi lasten lukumäärä, tai parisuhteen olemassaolo. Toinen mahdollisuus on käyttää nettotuntipalkan sijasta sen kanssa voimakkaasti korreloitunutta instrumenttimuuttujaa, joka kuitenkin vaikuttaa työtunteihin vain palkan kautta.

Vanhemmissa staattisen palkkajouston estimoinneissa (ns. Hausmanin malli) täsmennetään käytettävä työn tarjontamalli ja siihen liittyvä hyötyfunktio ja linearisoidaan budjettirajoite, jolloin tehdään vahvoja oletuksia sekä preferensseistä että budjettirajoitteesta. Malleilla saadut palkkajoustopot ovat yleensä verraten suuret ja vaihtelevat eri tutkimuksissa paljon.

Uudemmissa diskreetin valinnan malleissa päästään vähemmällä oletuksilla. Ne rajoittavat kotitalouksien työn tarjonnan valinnat esimerkiksi kolmeen: ei osallistumista työmarkkinoille, osa-aikatyö ja kokoaikainen työ. Näin saadaan suoraan eroteltua työtunti- ja osallistumispäätös. Diskreetteihin valintoihin on myös helpompi liittää esimerkiksi mikrosimulaatiomallista saatu tieto tulonsidonnaisten tulonsiirtojen muutoksesta, jolloin saadaan selittäväksi muuttujaksi koko käytettävissä olevan nettotulon muutos. Malleilla saadut joustoestimaatit ovat pienemmät ja niiden vaihtelu on vähäisempää (Bargain ja Peichl 2016).

Rakenteellisiin malleihin liittyvien rajoitteiden ja endogeenisuusongelmien vuoksi on pyritty löytämään luotettavampia asetelmia syy-seuraussuhteiden jäljittämiseen. Parhaana

⁹⁵ Muita ongelmia ovat esimerkiksi se, että yksilöille, jotka eivät ole työssä, ei ole havaintoa palkasta, mikä aiheuttaa merkittävän valikointiongelman, jollei potentiaalista palkkaa saada arvioitua muun informaation perusteella (Löffler 2018). Toinen ongelma liittyy työtuntien mittaamiseen: jos työtunteja koskeva mittausvirhe kasvaa tuntimäärän lisääntyessä ja tuntipalkka arvioidaan jakamalla esimerkiksi kuukausipalkka työtunteilla, niin suuria tuntimääriä tekevien tuntipalkka aliarvioidaan (Hofer ym. 2015). Kolmas ongelma on havaitsemattomat työntekoon liittyvät kiinteät kustannukset. Neljäs on käänteinen kausaliteetti, joka syntyy siitä, että tehdyn työn määrä vaikuttaa veroasteeseen ja sitä kautta nettopalkkaan progressiivisessa verojärjestelmässä. Hyvä katsaus työn tarjonnan teoreettiseen ja empiiriseen analyysiin on Cahuc ym. (2015).

pidetään satunnaistetun kokeen asetelmaa, jossa voidaan seurata ja verrata kahden samanlaisen ryhmän työvoiman tarjontaa, joista vain toisen nettopalkka muuttuu politiikkamuutoksen vuoksi. Koeasetelmien puuttuessa samaan pyritään tutkimalla jälkikäteen sellaisia tilanteita, joissa politiikkamuutos on vaikuttanut tietyn ryhmän kannusteisiin tai mahdollisuuksiin ja verrataan tämän ryhmän työn tarjontamuutoksia relevanteilta ominaisuuksiltaan samanlaisen kontrolliryhmän työn tarjontaan (kvasikokeelliset menetelmät).

Esimerkiksi yksilöllisen datan paneeliominaisuus ennen ja jälkeen politiikkamuutoksen mahdollistaa ero eroissa -menetelmän (differences-in-differences, DD), tai yksilöllisten kiinteiden vaikutusten menetelmän (individual fixed effects) käytön erottamaan työntekoon tai vapaa-aikaan liittyvien pysyvien preferenssierojen vaikutukset tuloksista. Muita kvasikokeellisia asetelmia edustavat instrumenttimuuttujamenetelmällä tehdyt verouudistusarviot, regressioepäjatkuvuustarkastelut (regression discontinuity, RD) ja kasaumatarkastelut (bunching). RD perustuu siihen, että verrataan eri tavalla verotuksessa kohdeltujen muuten samanlaisten yksilöiden työvoiman tarjontaa. Esimerkkinä on verotuksen tulorajan välittömässä läheisyydessä, mutta eri puolilla olevien yksilöiden päätökset. Yksilöiden ajatellaan valikoituneen satunnaisesti rajan ylä- ja alapuolella oleviin. Kasaumatarkasteluissa tutkitaan työvoiman tarjontapäätöksiä tuloveroasteikon portaiden kohdalla. Tarjontapäätösten pitäisi tuottaa palkansaajien kasautumisen tulojen perusteella lähelle kohtaa, jossa veroaste nousee. Tässäkin tapauksessa tarkistetaan, että ihmiset ovat tulorajan ylä- ja alapuolella samanlaisia. Kvasikokeellisten tutkimusten ongelmaksi on koettu tulosten yleistettävyyys: ne koskevat lähtökohtaisesti vain tutkittua ryhmää ja tiettyä verouudistusta tai epäjatkuvuutta veroasteikoissa.

5.2.2 Katsaus kansainvälisten tutkimusten tuloksiin

Työvoiman tarjonnan reaktiot palkkamuuksiin vaihtelevat varsin paljon aineistojen, tutkitun ryhmän, tutkimusperiodin ja estimointimenetelmän mukaan. Seuraavassa kuvataan keskeisten kirjallisuuskatsausten tuloksia 2010-luvulla vanhimmista uusimpiin.

Meghirin ja Phillipsin (2010) katsauksen mukaan naimisissa olevilla naisilla tuntien tarjonnan jousto on matala, mutta osallistumisjoustot ovat huomattavan suuret. Tuloksiin liittyy kuitenkin suurta vaihtelua. Suurimmat osallistumisjoustot löytyivät yksinhuoltajaäideillä. Miesten tuntien tarjonnan tutkiminen on hankalaa, koska siinä on kokoaikaisen työn dominoinnin vuoksi vain vähän vaihtelua. Konsensuksen mukaan kuitenkin työtuntien palkkajoustot ovat erittäin matalia. Osallistumisjoustot ovat kuitenkin pienituloisilla miehillä merkittävät. Suurituloisilla miehillä tuntien ja osallistumisen joustot ovat vähäiset, mutta verotettava tulo reagoi silti herkästi verotukseen, mikä viittaa mahdollisuuteen välttää verotusta muilla keinoin.

Bargain ja Peichl (2016) tekivät meta-analyysin rakenteellisilla malleilla saatuihin tutkimuksiin. Tulokset ovat monilta osin yhtenevät Meghirin ja Phillipsin tulosten kanssa. Katsauksessa raportoidaan erikseen kompensoimaton palkkajousto (osallistuminen ja työtunnit yhdessä) ja tulojousto, jos sellainen on estimoitu. Tulosten mukaan palkkajoustot ovat suurimmat naimisissa olevilla naisilla ja yksinhuoltajilla ja pienimmät miehillä ja yksin asuvilla lapsettomilla naisilla. Tämä johtopäätös säilyy, vaikka tutkitaan erikseen tehtyjen tuntien ja osallistumisen herkkyyttä nettopalkkojen muutokselle. Naimisissa olevien naisten palkkajousto on suurin maissa, joissa naisten työhönosallistumisaste on matala. Pohjoismaissa joustot ovat keskimääräistä pienemmät. Erot syntyvät erityisesti osallistumisjoustoissa. Yksinhuoltajilla joustot ovat suurimmat, mutta ne näyttävät alentuneen aikaa myöten, kun ryhmä on laajentunut ja sen koostumus on muuttunut. Naimisissa olevilla miehillä ja yksin asuvilla lapsettomilla palkkajoustot ovat pienet. Tulojoustot ovat yleensä pienet. Myöhemmissä tutkimuksissa joustot ovat yleensä pienemmät. Joustojen pienenemisen arvellaan johtuvan naisten kodin ulkopuolista työtä koskevien mieltymysten muutoksesta, päivähoidosta ja kotitalousteknologiasta.

Attanasio ym. (2018) on esimerkki uudemmasta rakenteellisella elinkaarimallilla tehdystä tutkimuksesta. Tutkimuksen kohteena oli naisten työvoiman tarjonta Yhdysvalloissa. Työtuntien staattiseksi kokonaisjoustoksi nettopalkkojen suhteen saatiin 0,18 ja substituutiojoustoksi 0,54, mikä kertoo negatiivisen tulojouston olevan suuri. Mallin simuloinnit osoittavat pitkän aikavälin joustojen olevan huomattavasti suuremmat. Joustoissa on myös suurta vaihtelua eri palkansaajaryhmissä: suurimmat joustot ovat pienimmän tuntimäärän tekveillä, matalapalkkaisilla ja pienimmän varallisuuden omaavilla.

Työvoimaan osallistumista on tutkittu viime vuosina lisääntyvästi kvasikokeellisten asetelmien avulla. Lundberg ja Norell (2018) tekivät kirjallisuuskatsauksen politiikkamuutosten vaikutuksia koskevista tutkimuksista. Tulosten mukaan 31 tutkimuksen keskiarvona saatu osallistumisjousto on 0,38. Joustot ovat suurimmat naisilla ja ikääntyneillä työntekijöillä ja alentuneet yli ajan. Tutkimukset ovat valikoituneet painottumaan ryhmiin, joilla joustojen tiedetään etukäteen olevan suurimmat, minkä vuoksi katsauksen tekijät arvioivat koko työvoimaa koskevan osallistumisjouston olevan välillä 0,1–0,2. Katsauksen jälkeen on ilmestynyt esimerkiksi Bastanin ym. (2020) Ruotsin aineistolla tehty tutkimus, jossa osallistumisjoustoksi arvioitiin keskimäärin 0,13 koko väestölle. Matalan koulutuksen omaavien ryhmässä joustot olivat kaksinkertaiset alhaisen työllisyysasteen omaavilla verrattuna korkean työllisyysasteen omaaviin.

Merkittävä osa kansainvälisistä ansiotuloverotutkimuksista koskee työtulovähennyksen vaikutuksia. Ruotsissa käytössä olevassa versiossa vähennys pysyy vakiona maksimin jälkeen, millä vältetään marginaaliveroa kiristävä vaikutus ja säilytetään keskimääräisen veroasteen laskuominaisuus, mutta aiheutetaan negatiivinen tulovaikutus. Samalla verotulojen menetykset nousevat suuriksi. Vähennyksen vaikutuksille työvoiman tarjontaan ei ole

saatu näyttöä (Edmark ym. 2016). Myöskään Hollannissa ei yksihuoltajien osallistuminen työmarkkinoille lisääntynyt työtulovähennyksen vuoksi (Bettendorf ym. 2014). Blundell ym. (2016) toteaa, että työtulovähennys lisäsi matalapalkkaisten naisten osallistumistasetta Isona-Britanniassa, mutta ei vaikuttanut palkkoihin ja työllisyyteen sen jälkeen, kun tuen saaminen loppui.

Yhdysvalloissa pitkään käytössä olleen työtulovähennyksen tarkoitus on sekä lisätä pientuloisten työvoiman tarjontaa että vähentää pienipalkkaisten köyhyyttä. Useat tutkimustulokset tukevat työllisyysvaikutuksia (esimerkiksi Grogger 2003 ja Meyer 2002). Kleven (2019) osoittaa kuitenkin, että vain vuoden 1993 laajennuksen jälkeen on yksihuoltajien työhön osallistumisaste noussut selvästi enemmän kuin yksinasuvien lapsettomien naisten. Sekin vaikutus selittyy valtaosin tulonsiirto-ohjelmassa samanaikaisesti tapahtuneella tiukennuksella ja nousukaudella.

Yksi paljon keskustelua herättänyt asia on mikroaineistoilla saatujen työn tarjonnan joustoestimaattien pienuus suhteessa niihin joustoihin, joita käytetään makromallien kalibroinnissa. Suurilla joustoilla makromalli saadaan replikoimaan kokonaistaloudellista dataa, jossa työllisyys vaihtelee suhdanteiden mukaan enemmän kuin reaali-palkat (Obstbaum 2017). Staattisia makrojoustoja estimoidaan tyypillisesti vertailemalla työllisyysasteita ja tehtyjä työtunteja maissa, joissa on erilainen verojärjestelmä. Niiden osalta mikro- ja makroestimaattien erot eivät ole kovin suuret. Sen sijaan intertemporaaliset Frisch-joustot erityisesti työmarkkinoille osallistumisen suhteen ovat suhdannevaihteluista estimoituina (tai makromallin kalibroitparametreina) merkittävästi suuremmat kuin mikrodatasta saadut (Chetty ym. 2011). Jos mikrodatasta saadut matalat joustot kuvaavat todellisuutta, työllisyyden vaihteluja suhdannevaihteluissa ei voida selittää vain työn tarjonnan muutoksilla ja työn verotuksen väliaikaiset kevennykset vaikuttavat vain vähän työn tarjontaan (Whalen 2017).

Martinez, ym. (2018) tutkivat sveitsiläisellä aineistolla työn tarjonnan siirtymää ja palkkoja ison väliaikaisen verokevennyksen uudistuksen vuoksi ja päätyivät tulokseen, jonka mukaan osallistuminen työmarkkinoille ja työtunnit eivät juuri reagoineet muutokseen veroasteissa, mutta tuloja siirrettiin verottomille vuosille. Tutkijoiden mukaan joustot ovat aivan liian pienet, jotta havaitut työllisyysasteiden muutokset suhdannevaihteluissa voitaisiin selittää preferensseihin perustuvilla työn tarjonnan joustoilla.

Yhteenveto kansainvälisestä kirjallisuudesta kertoo, että staattiset työtuntien ja osallistumisjoustojen estimaatit ovat pienemmät uusimmissa tutkimuksissa, samoin kuin erot saatujen tulosten välillä. Todennäköisesti kyse on menetelmien kehittymisestä, paremmista aineistoista ja käyttäytymisen muutoksista, kun työllisyys on yleistynyt matalan työllisyysasteen ryhmissä. Osallistumisjoustot ovat korkeimmat ryhmissä, missä työllisyysasteet ovat matalimmat. Joustoarviot koskevat tyypillisesti lyhyttä aikaväliä ja pitkän aikavälin

joustojen arvioidaan olevan huomattavasti suuremmat sekä käyttäytymismuutoksiin liittyvien kitkatekijöiden (Chetty 2012, Bastani ja Selin 2014) että tutkimusten ulkopuolelle jääneiden verotuksen vaikutuskanavien, esimerkiksi vähentyvän inhimillisen pääoman kartuttamisen (Keane 2016) vaikutusten vuoksi.

5.2.3 Työn verotus ja työllisyys Suomessa

Suomen ansiotulojen verotus perustuu kiinteällä veroasteella verotettavaan kunnallisveron alaiseen tuloon ja progressiivisella veroasteikolla verotettavaan valtionveron alaiseen ansiotuloon. Lisäksi palkansaaja maksaa yleisradioveroa, vapaaehtoista kirkollisveroa ja sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja työeläkevakuutusmaksua. Ansiotuloverotuksessa tehdään palkkatuloista kaksi erillistä työntekoon kannustavaa vähennystä: kunnallisverotuksen ansiotulovähennys verotettavasta ansiotulosta ja valtionverotuksen työtulovähennys ansiotulon verosta⁹⁶. Molempien vaikutus veroihin nousee ensin jyrkästi pienillä tuloilla tulojen kasvaessa, ja lähtee pienen tasanteen jälkeen hitaaseen laskuun. Ne pienentävät veroja yli 90 prosentilla suomalaisista (Pylkkänen 2010). Vaikutusalueen laajuutta selittävät halu välttää marginaaliveroasteen nopea nousu vähennyksen poistumisalueella ja palkkajakauman suppeus. Useimmat tulonsiirrot ovat verolliset. Tarveharkintaiset ja tulosidonnaiset tulonsiirrot ja asiakasmaksut lisäävät edelleen progressiota.

Matikka ym. (2016) tekivät katsauksen tuloverotuksen vaikutuksista työn tarjontaan. Sen osana on kuvattu myös Suomea koskevia tutkimustuloksia vuoteen 2015 asti. Katsauksessa viitattujen tutkimusten mukaan työtuntien tarjonnan jousto verotuksen suhteen on pieni (Ilmakunnas ja Pudney 1990, Ilmakunnas 1997 ja Kuismanen 2005). Nämä tulokset on saatu rakenteellisten mallien avulla.

Esimerkkinä uudemmissa diskreetin valinnan malleilla tehdyistä tutkimuksista on Bargain ym. (2014). Tutkimuksessa käytettiin tietoa 18 maan vero- ja tulonsiirtojärjestelmistä. Suomelle saadut joustot ovat naimisissa olevien naisten osalta tunneille 0,13 ja osallistumiselle 0,12. Yksinasuville ne olivat vastaavasti 0,21 ja 0,20. Naimisissa oleville miehille sekä tuntien että osallistumisen palkkajousto on 0,10. Yksinasuville miehille vastaava tuntien jousto on 0,33 ja osallistumisjousto 0,34. Harju ym. (2018b) kuvaavat työn tarjonnan mallittamista diskreetin valinnan mallin avulla Suomen aineistolla.

Jäntti, ym. (2015) estimoivat osallistumisjoustoja eri maissa mikroaineistolla ja havaitsivat että Suomelle saatu 0,18 jousto on lähellä muiden maiden keskiarvoa. Aineisto perustuu toistettuihin poikkileikkauksiin, jotka Suomen osalta ajoittuvat vuosiin 1987–2004. Verojen

96 Myös kotitalousvähennys on työllisyyden kannalta potentiaalisesti merkittävä. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä vähennystä, koska sen vaikutuksista on samaan aikaan käynnissä Valtion taloudellinen tutkimuskeskuksen ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen tekemä VNTEAS-tutkimus.

osalta ei ollut käytettävissä tietoa verovähennyksistä ja tulonsiirtojen osalta ei ollut mikro-simulaatiomalleista saatua tietoa, mikä heikensi tulosten tarkkuutta.

Suomen ansio- ja työtulovähennysten vaikutuksista ei ole erikseen tehty tutkimuksia ja niiden tutkiminen olisikin hankalaa vähennysten kattavuuden ja loivien muutosten vuoksi. Ne näkyvät kannustetarkasteluissa osana osallistumisveroastetta. Vähennysten vaikutuksia voi kuvailla seuraavasti. Jyrkästi nousevalla osalla verovähennys alentaa marginaaliveroastetta ja keskimääräistä veroastetta ja kannustaa siten osallistumaan työmarkkinoille. Sen sijaan laskevalla osalla syntyy lievä marginaaliverotusta kiristävä vaikutus. Vähennys aiheuttaa myös negatiivisen tulovaikutuksen. Kokonaisuutena tämä kahden päällekkäisen vähennyksen järjestelmä toimii kannustavasti vain pienituloisilla, mutta on julkisen talouden näkökulmasta hyvin kallis, koska se myönnetään lähes kaikille ansiotuloja saaville. Toisaalta jos järjestelmä kohdennettaisiin vain pienituloisille tekemällä vähennyksestä nopeammin poistuva tulojen suuretessa, rajaveroaste nousisi merkittävästi poistumisalueella.

Suomessa otettiin vuoden 2020 alusta käyttöön uusi verotuki, jonka tarkoitus on edistää työntekijöiden liikkuvuutta. Tuki kohdistuu työnantajan maksamiin muuttokustannuksiin, joista vuoden 2020 alusta vain puolet lasketaan verotettavaksi tuloksi silloin kun muutto ei tapahdu työntekijän aloitteesta, eikä työnantajan määräyksestä. Työnantajan määräyksen seurauksena maksetut muuttokustannukset työpaikan siirtymisen vuoksi ovat olleet jo aiemmin verovapaat. Verovähennysten laajentamisella ei ole todennäköisesti merkittävää vaikutusta muuttoalttiuteen. Suomessa on jo voimassa peruspäivärahan suuruinen liikkuvuusavustus, jota maksetaan työnhakijalle jälkikäteen työn perässä muuttamisen vuoksi maksimissaan 60 päivän ajan. Tutkimuksen Alasalmi ym. (2020) mukaan muutoksen työllistymispalkassa on oltava suuri kasvattaakseen merkittävästi liikkumistodennäköisyyttä Suomessa. Työttömien liikkuvuusavustuksen käyttäjillä on saksalaisen tutkimuksen mukaan kuitenkin korkeampi palkka ja parempi työllisyys kuin muilla työtä etsivillä (Caliendo ym. 2017).

Yhteenvedon voidaan todeta, että työvoiman tarjonnan joustot nettopalkan suhteen ovat keskimääräistä pienemmät Suomessa. Se johtuu osittain korkeista työllisyysasteista ja kokopäivätyön yleisyydestä. Osallistumisjoustot ovat lähellä työtuntien joustoja, silloin kun kyseessä ovat laajat palkansaajaryhmät. Tuoreita tutkimuksia asiasta on vähän Suomesta, mutta tutkimustulokset muista Pohjoismaista tukevat näkemystä.

5.2.4 Verotuksen ja tulonsiirtojen yhteisvaikutus työllisyyteen

Työvoiman tarjonnan näkökulmasta tulonsiirtojärjestelmällä on neljä keskeistä ominaisuutta. Ensimmäinen on tulonsiirtojen ehdollisuus sille, että työntekoa rajoitetaan. Tämä näkyi aiemmin erityisesti vanhuuseläkkeiden saamisessa, joka oli ehdollinen työntöön lopettamiselle. Nykyisissä tulonsiirroissa lähimmäs päästään kotihoidon tuessa, jonka käyttö käytännössä sulkee pois työntöön kodin ulkopuolella, jos saaja hoitaa lasta. Lisäksi

työttömyyskorvaus on ehdollinen sille, että kokopäiväinen työnteko loppuu. Toki osa-aikainen työnteko tai yrittäjäys on mahdollinen myös työttömänä.

Toinen ominaisuus on vakuutettavien riskien, saatujen sosiaalivakuutuksen korvausten ja käyttäytymisen vuorovaikutus. Osa riskeistä on sellaisia, että vakuutettava voi vaikuttaa niiden toteutumiseen ja korvausten saamiseen, jolloin syntyy moraalikato-ongelma. Työttömyys, lastenhoito kotona ja varhainen siirtyminen vanhuuseläkkeelle ovat esimerkkejä tilanteista, joissa vakuutettu saa paitsi korvauksen, niin myös lisää vapaa-aikaa riskin toteutuessa. Työttömyyteen liittyvää moraalikato-ongelmaa on käsitelty tarkemmin luvussa 3.1.1. Näissä esimerkkitapauksissa osallistumisveroasteella on merkitystä käyttäytymiseen. Toisaalta esimerkiksi vakavan sairauden vaikutus työvoiman tarjontaan on riippumaton taloudellisista kannusteista.

Kolmas tulonsiirtojärjestelmän ominaisuus on tulovähenteisyys. Sellaisilla tulonsiirroilla, jotka annetaan ilman palkkatuloon liittyviä ehtoja, on maksimaalinen negatiivinen tulovaikutus työn tarjontaan, mutta ei vaikutusta työnteosta saatavaan nettokorvaukseen. Toisaalta tulonsiirtojen tulovähenteisyys pienentää työstä saatavaa nettokorvausta, mikä tekee työnteosta vähemmän kannattavaa, mutta lisää tulojen tarvetta. Tulovähenteisyys vähentää esimerkiksi opintotuen, työttömyysturvan ja asumistuen määrää työtulojen kasvaessa ja kansaneläkkeen määrää työeläkkeiden suuretessa.

Neljäs ominaisuus on sosiaaliturvamaksujen ja etuuksien vastaavuus, joka vaikuttaa siihen, kuinka veroluonteiseksi maksut koetaan. Perusturva rahoitetaan veroilla, joten sen osalta rahoituksen ja saadun vakuutusturvan yhteys on heikko. Ansioturvassa maksut ja etuudet on sidottu tyypillisesti ansioihin, mutta niiden yhteys voi silti olla heikko, kuten esimerkiksi työttömyysturvan rahoituksessa. Työeläkkeissä yhteys on rakennettu saatujen palkkojen ja työeläkkeiden välille. Yhteys vähentää eläkemaksun veroluonnetta, mutta ei estä sitä, että maksun korotus ilman vastaavaa parannusta etuudessa on vero.

Pienituloisten työmarkkinoiden osallistumisen kannalta keskeinen taloudellisia kannusteita kuvaava muuttuja on kotitalouden osallistumisveroaste. Korkea osallistumisveroaste nostaa kynnystä siirtymä työmarkkinoille työttömyydestä tai työmarkkinoiden ulkopuolelta. Vastaavasti se vähentää työttömäksi ja työvoiman ulkopuolelle siirtymisen kustannuksia. Osallistumisveroasteet ovat Suomessa matalat pienillä tuloilla työtulojen progressiivisen verotuksen ja tulonsiirtojen suojaosien vuoksi. Korvaus osallistumisesta työmarkkinoille ja lisätunneista heikkenee kuitenkin merkittävästi tulonsiirtojen tulovähenteisyyden ja verotuksen kiristymisen vuoksi siirryttäessä kokopäiväiseen työntekoon joko osa-aikaisesta työstä, työttömyydestä tai työvoiman ulkopuolelta.

Julkaisussa Kyyrä, ym. (2018) on tutkittu työttömyysturvan suojaosan vaikutuksia osallistumisveroasteisiin ja työntekoon. Tulosten mukaan osallistumisveroasteet ovat laskeneet

merkittävästi sovitellun päivärahan ja suojaosan vuoksi erityisesti ansiosidonnaista päivärahaa saavilla (ks. liite 1). Kannusteongelmat ovat edelleen suurimmat erityisesti yksinasuvilla perusturvan saajilla, vaikka asumistuen suojaosa lieventää niitä. Tutkimuksen mukaan työskentely työttömyysaikana on yleistynyt 2010-luvulla, mutta suojaosien käyttöönoton vaikutusta työllisyyteen ei saatu tutkimuksessa esille. Työnteko lisää merkittävästi työllistymismahdollisuuksia jatkossa. Haittapuolena suojaosissa ovat julkisen talouden kustannukset ja se, että ne kannustavat valitsemaan osa-aikatyön kokoaikatyön sijasta.

Kosonen ja Matikka (2014) tutkivat vero- ja tulonsiirtojärjestelmän kannusteiden vaikutusta marginaaliveroasteiden muutosten ja tulonsiirtojärjestelmän sääntöjen avulla. Tulosten mukaan palkansaajat eivät kasaudu tulojen perusteella lähelle marginaaliveroasteen nousua. Tutkijoiden mukaan tämä osoittaa, että pienet muutokset kannusteissa eivät saa aikaan muutoksia käyttäytymisessä. Sen sijaan suuret keskimääräisen veroasteen muutokset, jotka liittyvät tulonsiirtojen saamisehtoihin, aiheuttavat optimointia. Esimerkkinä on opiskelijoiden ansiotulojen kasautuminen lähelle opintotuen ansaintarajaa. Toisena esimerkkinä on lastenhoidon tukien vaikutus äitien työn tarjontaan. Tukien päättymisajankohdan jälkeen osallistuminen työmarkkinoille kasvaa.

Kosonen (2014) tutki kotihoidon tuen vaikutuksia työn tarjontaan käyttämällä hyväkseen vaihtelua kuntakohtaisissa lisissä. Tuki on tuloista riippumaton, jolloin estimoinnissa ei synny samanlaista endogeenisuusongelmaa kuin nettopalkkatulojen vaikutuksia tutkittaessa. Tulosten mukaan 100 euron lisäys tuloissa vähentää äitien työvoiman tarjontaa 3 prosentilla, mikä vastaa osallistumisjousta 0,8. Joustot olivat selvästi tätä suuremmat peruskoulun suorittaneilla ja korkeakoulutetuilla. Suomessa lasten kotona hoitamisen tukea maksetaan pitempään ja pienten lasten äitien työllisyysasteet ovat huomattavasta matalammalla kuin muissa Pohjoismaissa.

Eläkejärjestelmään tehdyt uudistukset yhdessä ikääntyneen työvoiman koulutusrakenteen muutoksen ja parantuneen terveyden ja toimintakyvyn kanssa ovat nostaneet työllisyysasteita lähellä eläkeikää erittäin paljon Suomessa (Kyyrä 2015, Kyyrä ja Pesola 2020, Lassila ja Valkonen 2007). Keskeisiä elementtejä ovat olleet erilaisten varhaiseläkejärjestelmien poistamiset ja ikärajojen nostot. Uudistukset ovat vähentäneet taloudellisia kannusteita siirtyä ennen aikaisesti pois työelämästä. Huomionarvoista on, että toteutunut vanhuuseläkeikä keskittyi vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen joustavan eläkeiän alarajalle, vaikka samaan aikaan otettiin käyttöön eläkettä leikkaava elinaikakerroin ja eläkkeen noston lykkäämisestä palkitseva korotettu eläkekarttuma. Vuonna 2017 alkanut vanhuuseläkeiän alarajan nosto on kuitenkin korottanut selvästi 63-vuotiaiden työllisyysasteita. Molemmilla tapauksissa kyse on lopulta taloudellisten kannusteiden muutoksesta, mutta eläkeiän nostossa ne ovat suuremmat. Lassila ym. (2015) osoittivat, ettei vanhuuseläkeiän nosto ole ongelmallinen myöskään tulonjakonäkökulmasta.

Tärkein jäljellä oleva kannuste varhaiseen siirtymiseen pois työelämästä on pidennetty työttömyyskorvauksen maksujakso ennen siirtymistä vanhuuseläkkeelle. Kun ansiosidonnaista korvausta saavan käteen jäävä tulo on tyypillisesti samaa suuruusluokkaa kuin vanhuuseläke, ja työttömyyskorvauksesta kertyy uutta eläkettä, siirtyminen pois työelämästä tätä reittiä pitkin on houkuttelevaa. Tämän ns. työttömyyseläkeputken alaikäraja näkyy selvästi sekä työttömäksi jäämisen yleistymisenä että työttömästä työlliseksi siirtymisen vähenemisenä (Rantala, 2019). Toisaalta alaikärajan nosto on lisännyt työllisyyttä niissä ikäryhmissä, jotka eivät enää pääse putkeen (Kyyrä ja Pesola 2020). Tässä valossa automaatiikka, joka pidentää putkea työeläkeiän noustessa, ei sovi yhteen työllisyysasteen nostotaivoitteiden kanssa. Työttömyysturvan lisäpäiviä käsitellään tarkemmin luvussa 3.1.5.

Tulonsiirtojen ja verotuksen yhteisvaikutukset työn tarjontaan ovat suuret, koska tulonsiirrot aiheuttavat tulovaikutuksen, joka vähentää työvoiman tarjontaa samalla kun verotus alentaa vaihtoehtona olevasta työstä saatavaa korvausta. Yhteisvaikutusten merkitys työllisyydelle on suurin ryhmissä, joissa säännöllinen kokoaikatyö tarkoittaa etuuksien menetyksiä. Näitä ovat esimerkiksi opiskelijat ja kotiäidit. Verotuksen keveneminen, työttömyysturvan ja asumistuen suojaosat ja soviteltu työttömyyskorvaus ovat alentaneet viime vuosina pienituloisten osallistumisveroasteita merkittävästi etenkin muilla kuin koko-aikaista työtä tekevilla. Riskinä on heidän osaltaan lukkiutuminen osa-aikatyöhön. Työnteon ja työeläkkeen saamisen eriyttäminen yhdessä varhaiseläkejärjestelmien rajoittamisen ja vanhuuseläkeiän noston kanssa ovat nostaneet merkittävästi työllisyysasteita yli 60-vuotiailla. Myös työttömyyseläkeputken lyhentämisellä on osoitettu olevan merkittävä vaikutus työllisyyteen. Työttömyysturvan lisäpäivien ja vanhuuseläkeiän alaraja ja kotihoidontuki ovat ilmeisimmät tulonsiirtojärjestelmän politiikkaparametrit työllisyysasteen nostoon.

5.3 Työn verotus ja työvoiman kysyntä

5.3.1 Työvoiman kysynnän palkkajousto

Yritysten ajatellaan sopeutuvan lyhyellä aikavälillä tuotantopanosten hintasuhteiden muutoksiin työvoiman ja välipanosten käytön kautta. Työvoimakustannusten muutosten täysi vaikutus työllisyyteen näkyy vasta kun pääomankin määrä on sopeutunut. Näin työvoiman kysynnän palkkajousto on itseisarvoltaan suurempi pitkällä aikavälillä. Palkkajousto jaetaan joskus myös toisella tavalla kahteen osaan: vakiotuotantoujousto, jossa kyse on työn ja pääoman korvaamisesta toisillaan pitäen tuotannon määrä ennallaan, ja skaalajousto, joka kuvaa palkkojen muutoksen vaikutuksia tuotannon määrään.

Laajan kirjallisuuskatsauksen mukaan (Lichter ym. 2015) työvoiman kysynnän palkkajoustopossa on huomattavan suuri hajonta eri tutkimuksissa. Hajonta selittyy osittain erilaisilla tutkimusasetelmilla ja raportoiduilla joustokäsitteillä. Metaregression tulosten mukaan

joustot ovat suurimmat (itseisarvoltaan) vähän koulutetuilla ja epätyypillistä työtä tekevillä. Tämä viittaa joko helpompaan työn ja pääoman korvattavuuteen, tai mahdollisuuden ulkoistaa näiden ryhmien työtä. Työvoiman kysynnän palkkajousto on kasvanut ajan myötä, mikä on sopusoinnussa globalisaation aiheuttaman pääoman tuottovaatimuksen yhtenäistymisen ja työpaikkojen liikkuvuuden lisääntymisen kanssa. Työvoiman kysynnän palkkajouston keskiarvo oli 151 tutkimuksessa -0,55 ja mediaani -0,42. Metaregressiossa pitkän aikavälin estimaatti oli -0,30. Yritysaineistolla tehty tutkimus (Dwenger ym. 2019) tuotti työn kysynnän palkkajoustoksi -1,0.

Kreiner ym. (2019) tutkivat minimipalkan vaikutuksia nuorten työntekijöiden työllisyyteen Tanskassa. Palkka nousee keskimäärin 40 prosenttia ja työllisyys alenee kolmanneksella, kun nuori täyttää minipalkkaan oikeuttavan iän 18 vuotta. Työn kysynnän jouston arvioidaan olevan tässä ryhmässä välillä -0,6 – -1,1. Tutkimus ei kerro kuinka suuri osa tästä on mahdollisesti skaalavaikutusta, työn korvaamista pääomalla tai ikärajan ylittävien työntekijöiden korvaamista toisilla.

Suomessa työn kysynnän palkkajousto on tutkittu vähän viime aikoina. Valtiovarainministeriön yhteenvedossa (VM 2015) suomalaisista tutkimuksista palkkajoustoksi arvioidaan noin -0,4. Huuskonen (2016) arvioi toisaalta talouspolitiikan arviointineuvostolle, etteivät makroaineistoilla saadut estimaatit sovellu kuvaamaan kausaalisuhdetta palkkojen ja työvoiman kysynnän välille, koska työvoimakustannusten muutokset eivät ole eksogeenisiä. Raportin mukaan luotettavia tuloksia saadaan vain mikroaineistoilla tehdyistä uudistuksia koskevista tutkimuksista, jotka tyypillisesti koskevat työnantajamaksujen muutoksia. Näitä käsitellään seuraavassa luvussa.

5.3.2 Työnantajamaksut ja työllisyys

Työnantajamaksujen kohtaannon katsotaan usein osuvan työntekijöille pienempien palkkorotusten kautta ainakin pitkällä aikavälillä. Tässä tulkinnassa ajatellaan tyypillisesti, että työnantajamaksut ovat työnantajan kannalta samanlainen työvoimakustannus kuin palkka, ja työn kysynnän palkkajousto on korkea suhteessa työn tarjonnan palkkajousto. Jos tulkinta on oikea, työnantajamaksujen muutoksilla pitäisi olla vain vähäisiä vaikutuksia työvoiman tarjontaan ja kysyntään, mutta suuri vaikutus palkkoihin.

Tulkintaa tukee se seikka, että työnantajamaksut tuottavat työntekijälle eläkeoikeutta ja vakuutusturvaa. Jos yhteys työnantajan maksaman eläkemaksun ja palkansaajan saaman eläkeoikeuden välillä on tiukka, niin palkanmenetyksen veroluonne on vähäinen, eikä sillä pitäisi olla vaikutuksia työvoiman tarjontaan. Muissa työnantajan rahoittamissa vakuutuksissa yhteys korkeampien maksujen ja saadun vakuutusturvan korvausasteiden välillä on heikommin havaittavissa. Työntekijä voi tosin hyötyä sosiaalivakuutuksesta jopa enemmän kuin vapaaehtoisesta vakuutuksesta, koska pakollisuus poistaa käänteisen valikoitumisen

riskin. Toisaalta vakuutusturva, joka on kaikille sama, ei ole välttämättä halutun suuruisen, mikä näkyy maksujen suhteen valinnanvaraa omaavien yrittäjien käyttäytymisessä (Benzarti, ym. 2019). Suomessa työeläkkeet eivät perustu maksettujen maksujen suuruuteen, vaan saatuihin palkkoihin. Työnantajamaksujen nousun palkkoja alentava vaikutus ilman vastaavaa etuuskien paranemista vastaa puhdasta veroa.

Suomessa, kuten useimmissa muissakin maissa työeläkemaksut ovat verovähenteiset ja eläkkeet verolliset. Jos työnantajamaksujen kohtaanto on täysin palkoilla, yritysten voitto ja yhteisöverotulo eivät muutu maksujen muutoksen vuoksi. Sen sijaan palkansaajan maksama verojen määrä on pienempi, koska palkka on pienempi. Näin valtio menettää verotuloja työnantajamaksuista palkansaajien marginaaliveroasteen mukaisesti. Vastineeksi se saa verotuloja työeläkkeistä, mutta saadut verotulot ovat pienemmät kuin menetetyt, koska eläkkeiden veroaste on matalampi progression vuoksi (Lassila ja Valkonen 2018). Jos työnantajamaksujen kohtaanto on voitoilla, verottajan veromenetykset verovähennysten vuoksi ovat matalan yhteisöveroprosentin vuoksi lähellä eläkkeistä kerättyä veroa. Toisaalta silloin myös työllisyys reagoisi enemmän maksunkorotuksiin. Työeläkemaksujen korotukset on sovittu jaettavaksi tasan työnantajien ja työntekijöiden kesken, mutta kilpailukyky sopimuksessa kasvatettiin pysyvästi työntekijöiden maksuosuutta ja työnantajamaksua alennetaan väliaikaisesti koronakriisin vuoksi.

Suomessa kokeiltiin väliaikaista työnantajan kansaneläke-, työttömyys-, tapaturma- ja sairausvakuutusmaksujen alentamista Pohjois-Suomessa ja saaristokunnissa. Alennus oli korkeintaan 30 000 euroa yritystä kohden vuodessa. Korkeamäki ja Uusitalo (2009) tutkivat alennuksen vaikutuksia palkkoihin ja työllisyyteen ajanjaksolla 2003–2005. Tulosten mukaan noin puolet alennuksesta käytettiin korkeampiin palkkoihin. Tutkijat tulkitsevat tuloksen niin, että työvoiman kysynnän ja tarjonnan palkkajoustopot ovat yhtä suuret. Työvoiman kysyntä kasvoi 1,3 %, mikä vastaa palkkajoustopot arvoa 0,6, mutta tulos ei ollut tilastollisesti merkitsevä.

Toisessa kokeilussa alennettiin pienipalkkaisten ikääntyneiden työntekijöiden (55–64-vuotiaat) työnantajamaksuja vuosina 2006–2010. Huttunen ym. (2013) tutkivat alennuksen vaikutuksia palkkoihin ja työllisyyteen. Tulosten mukaan toimenpiteellä ei ollut merkitseviä vaikutuksia työmarkkinoille osallistumiseen eikä palkkoihin. Osallistumisjoustoksi arvioitiin noin 0,1. Sen sijaan työtunnit lisääntyivät hieman jo töissä olevilla yli 58-vuotiailla, ja työtuntien joustoksi arvioitiin tässä ryhmässä noin 0,2. Tutkijat tulkitsevat työvoiman kysynnän jouston olleen lisäpalkkausten suhteen matala ikääntyneillä työntekijöillä, ja kokeilun olleen tehoton.

Benzarti ja Harju (2020) tutkivat työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksun määrätymisen muuttumisen vaikutuksia. Poistoihin sidottu porrastus lakkautettiin vuonna 2010. Tulosten mukaan maksun nousu ei vaikuttanut palkkoihin, mutta vähensi etenkin

vähän koulutetun työvoiman kysyntää. Investoinnit ja tuotanto alenivat. Tutkijoiden mukaan maksujen kohtaanto on kokonaan yrityksillä ja työn ja pääoman substituutio on vähäistä. Tämä tulos poikkeaa huomattavan paljon muissa tutkimuksissa saaduista.

Ruotsissa alennettiin työnantajamaksuja (muita kuin eläkemaksuja) nuorten työntekijöiden osalta merkittävästi 2007 ja 2009. Tästä uudistuksesta tehtiin useampi tutkimuksia. Seuraavaksi kuvataan niistä kolmen tuloksia. Kaikissa verrattiin työllisyysvaikutuksia eroeroissa -asetelmalla ikärajan yläpuolella olleisiin. Skedinger (2014) tutki toimenpiteen vaikutuksia vähittäiskaupan yrityksissä. Tulosten mukaan toimenpiteellä ei ollut juurikaan vaikutuksia palkkoihin ja tehtyihin työtunteihin, mutta työllistyneiden määrä nousi 1,7 prosenttia. Työvoiman kysynnän palkkajousto oli -0,19 tällä toimialalla. Maksun alennus tulkittiin kalliiksi keinoksi työllisyyden parantamisessa.

Tutkimuksen Egebark ja Kaunitz (2018) tulosten mukaan nuorten työllisyysaste nousi vuoden 2007 uudistuksen vuoksi noin 2,5 prosenttiyksikköä ja 2009 uudistuksessa vielä 1,8 prosenttiyksikköä. Myös palkat nousivat, kuitenkin niin, että palkkojen nousu noin prosenttiyksiköllä jäi huomattavasti pienemmäksi kuin työvoimakustannusten lasku (maksu aleni runsaat 10 prosenttiyksikköä). Tutkijoiden tulkinnan mukaan työntekijäjärjestöt olisivat todennäköisesti vastustaneet suurempaa palkankorotusta, koska se olisi muuttanut palkkarakennetta nuorten eduksi. Työllisyyden muutos vastasi työvoiman kysynnän palkkajouston keskimääräistä arvoa -0,3, mutta se oli kohderyhmän nuorimmilla suurempi. Maksun alennus tulkittiin tehottomaksi keinoksi parantaa nuorten työllisyyttä.

Saez ym. (2019) tutkivat samaa vuoden 2007 uudistusta samanlaisella asetelmalla, jossa verrattiin ikärajan ylä- ja alapuolella olleiden työllisyyttä ja palkkoja. Tulosten mukaan nuorten työllisyys nousi toimenpiteen vuoksi 2–3 prosenttiyksikköä. Nuorten palkat eivät nousseet suhteessa vanhempien palkkoihin, mutta yrityksissä, jossa oli paljon nuoria työntekijöitä, palkat nousivat keskimääräistä enemmän. Maksujen alennus kasvatti yritysten voittoja ja investointeja ja osa voitoista jaettiin kaikille työntekijöille korkeampien palkkojen muodossa. Tutkijat tulkitsivat tulokset niin, että vain nuorten palkkojen olisi pitänyt nousta, jos yleisesti hyväksytty ajatus palkkojen suuresta joustavuudesta maksujen suhteen pitäisi paikkaansa. Toinen johtopäätös oli, että maksun alennus oli hyvää politiikkaa, koska työllisyysvaikutukset olivat merkittävät ja suurimmat korkean nuorisotyöttömyyden alueella.

Ruotsissa toteutettiin vuonna 2007 myös kaksi uudistusta, joiden oli tarkoitus lisätä ikään-tyneiden työn kysyntää ja tarjontaa. Kyseisenä vuonna käyttöön otettu työtulovähennys oli huomattavasti (vajaat 10 000 kruunua vuodessa) suurempi niillä, jotka täyttävät kyseisenä vuonna 65 vuotta. Sen lisäksi ikään-tyneiden muut työnantajamaksut kuin eläkemaksut poistettiin, mikä laski kokonaismaksua runsaat 16 prosenttiyksikköä. Verokiilan pientyminen oli siis suuri. Laun (2017) tutki toimenpiteiden yhteisvaikutusta eroeroissa

-asetelmalla, jossa verrattiin ikärajan ala- ja yläpuolella olevien työllisyyttä poikkileikkausaineistolla. Verojen jälkeisen tulon osallistumisjoustoksi saatiin 0,22. Huomattava osa lisätyöllisyydestä johtui työuran jatkumisesta. Suurimmat vaikutukset olivat pieni- ja keskituloisilla. Suurituloisilla ja yrittäjillä oli jo ennestään korkeampi työllisyysaste 65-vuotiaana. Tulokset ovat sikäli hyvin vertailukelpoiset Suomeen, että meillä on samanlainen joustava työeläkejärjestelmä, jossa eläkkeelle jäännin myöhentäminen on helppoa. Erona Ruotsiin on, että siellä tyypillisin eläkkeellesiirtymisikä on 65 vuotta. Tämä kirjoittamaton normi on saattanut pienentää toimenpiteen vaikutusta.

Espanjassa otettiin vuonna 2009 käyttöön työnantajan matalammat sosiaaliturvamaksut uusille työntekijöille kahdeksi vuodeksi. Osa-aikaisessa työssä alennus oli suhteessa huomattavasti suurempi. Tutkimuksen Kyyrä ym. (2019) mukaan osa-aikatyön lisääntynyt käyttö lyhensi laman aikana uuden kokoaikaisen työn löytymiseen johtanutta aikaa. Toisaalta vuonna 2011 toteutetun suuremman ja pitkäkestoisemman alennuksen jälkeen havaittiin lukkiutumisen osa-aikaiseen työhön lisääntyneen niin, että siirtyminen kokoaikaiseen työhön viivästyi. Tutkijoiden mukaan osa-aikaista työntekoa tukeva työnantajamaksun alennus saattaa edistää kokoaikatyöhön pääsyä heikkoina taloudellisina aikoina, mutta vain jos tukijakso on lyhyt.

Collischon ym. (2020) tutkivat Minijob-ohjelman työnantajamaksujen nousun vaikutuksia työllisyyteen ja muiden työpaikkojen syrjäytymiseen Saksassa. Yksi kuudesta saksalaisesta työntekijästä osallistuu järjestelmään ja Minijobs-työpaikkojen osuus on noin 40 prosenttia pienimpien yritysten työvoimasta. Järjestelmässä työntekijät eivät maksa ehtojen mukaisesta työstä veroja ja työntekijämaksuja, Tulosten mukaan toteutetut työnantajamaksujen nostot vähensivät merkittävästi Minijobs-työntekijöiden kysyntää. Syrjäytymisvaikutus on kuitenkin suuri: yksi Minijobs-työntekijä syrjäyttää puoli muuta työntekijää alle 10 hengen yrityksissä. Järjestelmän julkisen talouden kustannuksia lisää se, että syrjäytettyjen työntekijöiden palkka olisi ollut huomattavasti suurempi, samoin kuin maksetut verot.

Usein tehty oletus työnantajamaksujen kohdentumisesta kokonaan työntekijän palkkoihin ei saa tukea näistä tutkimuksista. Sen sijaan näyttää siltä, että maksujen muutoksilla on ainakin lyhyellä aikavälillä vaikutusta myös voittoihin ja työllisyyteen. Tulosten yleistettävyyteen täytyy liittää varauksia. Ensinnäkin ne kuvaavat lyhyen ja keskipitkän aikavälin vaikutuksia, ja todellinen kohtaanto määräytyy pitkällä aikavälillä. Keskitetty palkkojen määräytyminen heikentää mahdollisuutta siihen, että jossakin työntekijöiden ryhmässä palkat muuttuisivat merkittävästi enemmän kuin muissa ryhmissä. Lisäksi eläkemaksut, joilla on suora yhteys saatuihin eläkkeisiin, eivät muuttuneet. Toimenpiteissä muutettiin sellaisia työnantajamaksuja, jotka työntekijät voivat tulkita veroluonteisiksi. Ruotsin nuorten työllisyyttä koskevan uudistuksen tapauksessa mielenkiintoista on kolmen tutkimuksen samanlainen tulos, mutta erilainen tulkinta.

5.4 Muut verot ja työllisyys

5.4.1 Kulutuksen verottamisen vaikutuksista

Kulutusverojen kohtaannon katsotaan usein osuvan kuluttajiin vaikka yritykset tilittävät arvonlisäveron ja muut hyödykeverot verottajalle. Taustalla on ajatus kilpailullisista markkinoista ja vähäisestä kysynnän hintajoustosta. Arvonlisäverotuksessa yritys voi vähentää tuotantopanoksiin liittyvän veron maksamastaan myynnin verosta, jolloin vero ei kumuloidu tuotantoketjussa. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa myynti on arvonlisäverotonta (esimerkiksi terveydenhuolto), tuotantopanosten arvonlisävero ei ole vähennyskelpoinen. Kulutuksen verotuksen työllisyysvaikutukset voivat olla merkittävät, vaikka kohtaanto olisikin pääosin kuluttajilla. Kulutuksen veron nosto alentaa palkan ostovoimaa ja kannustaa siten vähentämään työntekoa, tai nostamaan palkkavaatimusta. Verrattuna työn verotukseen veropohja on kuitenkin laajempi, koska vero kohdentuu myös tulonsiirtoihin, pääomatuloihin, kertyneeseen varallisuuteen ja harmaan talouden tuloihin. Arvonlisäveroasteen väliaikaisia ennalta ilmoitettuja muutoksia on käytetty suhdannepolitiikan välineenä (D'Acunto ym. 2018).

Tutkimukset eivät puolla välitöntä ja täysimääräistä yhteyttä arvonlisäveroasteen muutosten ja kuluttajahintojen välillä silloin kun kyse on henkilökohtaisista palveluista (Benzarti ym. 2020, Harju, ym. 2018a). Kokeiluissa, joiden tarkoitus oli parantaa pienten yritysten toimintaedellytyksiä, huomattiin, että kohdennettujen veronalennusten vaikutukset tuotantoon ja työllisyyteen olivat vähäiset (Kosonen 2015, Benzarzi ja Carloni 2019). Veronalennuksista merkittävä osa käytettiin voittojen kasvattamiseen. Nämä tulokset ovat saatu henkilökohtaisia palveluja (ravintolat, kampaamot) koskevista tutkimuksista. Näiden palvelujen osalta matalamman arvonlisäveron vaikutuskanavia on useita: tulovaikutus, hintasuhteiden muutoksesta aiheutuva kulutushyödykkeiden korin muuttuminen ja kotitaloustuotannon väheneminen. Kaikkien näiden kanavien olisi pitänyt lisätä kevyemmin verotettujen palvelujen kysyntää. Näyttää kuitenkin siltä, ettei näille palveluille ole kuluttajan näkökulmasta läheistä substituuttia, eikä toiminnan laajentaminen hintakilpailun avulla ole yrittäjän näkökulmasta riittävän houkuttelevaa. Yleisellä arvonlisäveroprosentin muutoksella on havaittu nopeampi ja laajempi siirtyminen hintoihin (Buettner ym. 2019).

5.4.2 Yhteisöveron palkka- ja työllisyysvaikutuksista

Yhteisövero pienentää investoinnista saatavaa nettovoittoa ja vähentää investointeja, tuotantoa ja sitä kautta työvoiman kysyntää (output effect). Toisaalta pääomakustannusten nousu kannustaa korvaamaan pääomaa työllä (substitution effect). Mitä suurempi työn ja pääoman hintasuhteen muutos vaaditaan pääoman korvaamiseksi työllä, sitä todennäköisempää on, että tuotantovaikutus dominoi, ja työvoiman kysyntä vähenee yhteisöveron noustessa.

Toinen työvoiman kysyntään olennaisesti vaikuttava asia on yritysten mahdollisuus siirtää tuotantoa ulkomaille. Mitä suurempi on kotimaan ja kohdemaan yhteisöveroasteiden ero, sitä houkuttelevampaa on siirtää tuotantoa ja työpaikkoja. Kolmas tekijä on yritysten mahdollisuudet siirtää voittoja ulkomaille. Jos voittojen siirtäminen matalan verotuksen maaan on helppoa, yhteisöverolla on vain vähän vaikutusta monikansallisten yritysten kotimaiseen tuotantoon, työllisyyteen ja palkkoihin. Fuest ym. (2018) osoittavat tämän palkkojen osalta Saksassa. Kansainvälinen yhteisöverotuksen koordinaatio ja tietojenvaihto on vaikeuttanut voittojen siirtämistä. Toisaalta T&K-intensiivisten digitaalisten tuotteiden yleistyminen on vaikeuttanut arvon syntymisen sijainnin ja maiden verotusoikeuksien arviointia, samoin kuin eri maissa sijaitsevien tuotantoyksiköiden välillä liikkuvien aineettoman pääoman korvausten hinnoittelun valvontaa.

Yhteisöveron kohtaantoa on tutkittu lähinnä kolmella tavalla. Makromalleilla voidaan simuloida yhteisöveron vaikutuksia kansantalouteen ja sen osana palkkoihin ja työllisyyteen. Toinen tapa on selittää eri maiden työllisyysasteita yhteisöveroasteilla. Kolmas tapa on käyttää osavaltioiden verotuseroja työllisyyserojen selittämiseen liittovaltioissa.

Tutkimuksessa Valkonen ym. (2014) simuloitiin vuonna 2014 toteutetun 4,5 prosenttiyksikön yhteisöveron alennuksen vaikutuksia Suomen talouteen kalibroidulla dynaamisella avoimen talouden yleisen tasapainon mallilla (FOG) ja estimoidun monen maan makromallin (NiGEM) Suomen loholla. FOG-mallitulosten mukaan 4,5 prosenttiyksikön lasku yhteisöveroasteessa nostaa reaali-palkkoja vajaalla prosentilla ja työtuntien määrää 0,3 prosentilla hyvin pitkällä aikavälillä. NiGEM-simuloinnissa palkat reagoivat hitaasti siten, että ne ovat viiden vuoden päästä noin prosentin verran korkeammat ja kymmenen vuoden päästä vajaan pari prosenttia korkeammat kuin ilman veromuutosta. Työllisten määrä ei juuri muutu, ja työtunnit vähenevät hieman. NiGEM-malli sopii paremmin lyhyen aikavälin vaikutusten tarkasteluun, koska siinä on nimellisjäykkyksiä.

Harju, ym. (2020) tutkivat saman yhteisöveroasteen laskun vaikutuksia pienyrityksiin rekisteriaineistolla. Tutkimusasetelmana oli verrata yhteisöveron alaisia osakeyhtiöitä ja henkilöveron alaisia henkilöyhtiöitä ero eroissa -menetelmällä. Osakeanneilla rahoitetun investoinnin näkökulmasta investointien tuottovaatimus ei alentunut, koska samaan aikaan kiristettiin osinkoverotusta. Tulosten mukaan yritysten investoinnit eivät kasvaneet, mutta liikevaihto ja panoskäyttö lisääntyivät verotuksen keventyessä. Tutkijoiden mukaan kyse oli yrittäjäpanoksen kasvusta.

Fuest ym. (2018) tutkivat osavaltioiden yhteisöverojen muutosten vaikutuksia palkkoihin Saksassa yhdistetyllä yritys-työntekijäaineistolla. Tulosten mukaan veron kohtaanto on noin puoliksi työllä, ja se kohdentuu erityisesti vähän koulutettuihin, nuoriin ja naisiin. Samansuuruiseen kohtaantoarvioon päätyy saksalaisella yritysaineistolla Dwenger ym. (2019) tutkimuksessa, jossa huomioitiin myös investointien kautta tuleva vaikutus.

Arulampalam ym. (2012) tutkivat yhteisöveron muutoksen suoraa vaikutusta palkkoihin ja palkkasummaan (ilman investointien kautta tulevaa työvoiman kysyntävaikutusta) eurooppalaisella yritysaineistolla, jossa myös suomalaiset yritykset olivat mukana. Tulosten mukaan prosenttiyksikön korotus yhteisöveroasteessa pienentää palkkasummaa pitkällä aikavälillä 0,49 prosenttia. Yhteisöveron kohtaantoon vaikuttaa myös se, missä määrin yrityksellä on hinnoitteluvoimaa. Yhdysvalloissa kuluttajahintojen jouston yritysveroasteen suhteen on todettu olevan merkittävä (0,17). Jousto on suurempi pienituloisten suosimissa tuotteissa (Baker ym. 2020).

Empiiriset tutkimukset, joissa on analysoitu yhteisöveron vaikutusta työttömyyteen ovat tuottaneet ristiriitaisia tuloksia. Feldmannin (2011) tutkimuksen mukaan yhteisöveron korotus vähentää työttömyyttä, mikä viittaa siihen, että pääoman ja työn hintasuhteiden muutos lisää työvoiman kysyntää enemmän kuin mitä tuotantovaikutus vähentää sitä. Zirculis ja Šarapovas (2017) saavat toisaalta tuloksen, jonka mukaan yhteisöveron korotus prosenttiyksiköllä nostaa työttömyysastetta 0,4 prosenttiyksikköä. Molemmat käyttävät maapaneelia. Tutkimusten ongelmana on selittävän muuttujan mahdollinen endogeneisuus: yhteisöveroa saatetaan alentaa korkean työttömyyden vuoksi. Maapaneelissa voi olla myös vaikea erottaa muiden yhtäaikaisten tapahtumien ja maiden välisten institutionaalisten erojen vaikutus tuloksiin.

Tutkimustulosten perusteella yhteisövero vaikuttaa voimakkaasti palkkoihin. Luotettavimmat tutkimukset, jotka on tehty osavaltioaineistoilla, viittaavat siihen, että noin puolet yhteisöveron laskusta kohdentuu työntekijöiden hyväksi. Nimellispalkat eivät juurikaan jousta alaspäin, mutta palkankorotukset ovat pienemmät osavaltioissa, joissa yhteisöveroa on korotettu. Valitettavasti näissä tutkimuksissa ei ole eroteltu työllisyysvaikutuksia. Suomalaisen listaamattomien yhtiöiden monimutkainen verojärjestelmä (erityisesti nettovarallisuuteen sidottu veroprosentti) tekee yhteisöveron kannusteiden ja niiden vaikutusten tutkimisen hankalaksi.

5.5 Työn verotus ja verotulot

Verotuksen muutosten vaikutukset verotuloihin lasketaan usein staattisesti kertomalla veropohja veroasteella. Veronkiristyksen tuottama verotulojen summa on kuitenkin todellisuudessa pienempi kuin staattisessa laskelmassa veronmaksajien reaktioiden vuoksi. Verotuksen kevennyksen osalta puhutaan usein itserahoitusasteesta, joka mittaa käyttäytymismuutoksen vaikutusta verotuloihin. Käyttäytymismuutos jaetaan usein kahteen osaan: reaalityöelämämuutokseen ja verotettavan tulon vähentämiseen muilla keinoin, kuten muuntamalla tuloja vähemmän verotettuun muotoon. Työn tarjontajousten tulkitaan heijastavan preferenssejä, mutta verotettavan tulon jouston osalta myös verotuksen

säännöt (esimerkiksi vähennys- ja tulonmuuntomahdollisuudet) ja verojen keräämistapa (esimerkiksi verojen vähentäminen suoraan tuloista kolmannen osapuolen toimesta) vaikuttavat siihen, kuinka paljon verotuksen kiristyminen vaikuttaa veropohjan suuruuteen.

Jos käyttäytymismuutos on niin suuri, että verotuksen kiristys vähentää verotuloja, ollaan ns. Laffer-käyrän laskevalla osalla. Silloin verotuksen kevennys lisää yhtä aikaa verotuloja ja veronmaksajien hyvinvointia. Kotakorpi ja Matikka (2017) arvioivat, että korkein ansiotulojen marginaaliveroaste ei ollut Suomessa vuonna 2014 todennäköisesti Laffer-käyrän väärällä puolella. Laskelma on kuitenkin herkkä verotettavan tulon joustolle ja tulonmuutannon määrälle. Lundbergin (2017a, 2017b) mukaan korkein marginaalivero on Suomessa ja Ruotsissa yli maksimaalisen verotuoton antavan veroasteen, jos työnantajamaksujen kohtaanto oletetaan työntekijöille.

Verotettavan tulon jousto mittaa verotuksen muutoksen vaikutuksia verotettavaan tuloon. Siinä on siis mukana sekä reaalityöelämä että muu toiminta verotettavan tulon vähentämiseksi. Jos työn verotuksen kohtaanto olisi täysin työntekijöillä, verotettavan tulon joustoa palkkaverojen suhteen voitaisiin mitata verotettavan palkkatulon muutoksella. Yleisemmässä tapauksessa on otettava huomioon myös muiden tuloveropohjien, kuten pääomatulojen ja voittojen muutokset. Verotettavan tulon jousto kuvaa kattavasti verotuksen aiheuttamia tehokkuustappioita, jos tulomittarina on kaikki tulot ja kaikki reaktiot verotukseen vaikuttavat samalla tavoin hyvinvointiin⁹⁷.

Verotettavan tulon jousto mittaa tulojen muutosta marginaaliveron muuttuessa. Marginaaliveron vaikutusta mitataan muutoksella käteen jäävässä tulossa 1-marginaaliveroaste (net-of-tax rate, NTR). Kun marginaalivero nousee, NTR pienenee, jolloin työvoiman tarjonnan väheneminen ja muut reaktiot pienentävät verotettavaa tuloa. Näin verotettavan tulon jouston NTR:n suhteen pitäisi olla positiivinen. Jouston mittaaminen on hankalaa, koska progressiivisessa järjestelmässä tulo vaikuttaa marginaaliveroon. Siksi NTR:n sijaan käytetään usein instrumenttimuuttujaa.

Verotettavan tulon jouston pitäisi olla suurempi kuin työtunti- ja osallistumisjoustojen, koska se ottaa huomioon työvoiman tarjonnan vähenemisen lisäksi muut verotettavaa tuloa vähentävät muutokset käyttäytymisessä (Saez ym. 2012). Muita kuin Pohjoismaita käsittelevissä tutkimuksissa tulojen mittarina käytetään yleensä kotitalouksien kaikkia verotettavia tuloja, koska niitä verotetaan samalla marginaaliveroasteella. Pohjoismaisessa

97 (Doerrenberg ym. 2017) osoittavat kuitenkin, että tulos ei päde, jos verovähennysten käyttö reagoi veromuutoksiin ja jos niillä on ulkoisvaikutuksia. Esimerkkinä ovat toimet, jotka kasvattavat verovähennyksiä ja samalla hyödyttävät muita kuin veronmaksajaa. Silloin tehokkuustappiot ovat pienemmät kuin verotettavan tulon muutoksesta voisi päätellä. Yleisemmin sanottuna, jos verotettavan tulon pienentäminen muilla tavoin kuin työn tarjontaa vähentämällä tuottaa erilaiset hyvinvointivaikutukset, verotettavan tulon jousto ei ole riittävä mittari hyvinvointimuutoksille.

eriytetyssä tuloverojärjestelmässä voidaan tutkia erikseen ansiotuloverotuksen vaikutusta palkkasummaan.

Verotettavan tulon joustoestimaatteja koskevan meta-analyysin (Neisser 2018) mukaan verotettavan tulon joustot keskittyvät tarkastelluissa 51 tutkimuksessa useimmiten välille 0–1. Analyysiin valitut tutkimukset olivat tehty joko instrumenttimuuttujamenetelmällä tai ero eroissa -menetelmällä. Kun verotettavaa tuloa mitataan bruttotulolla, joustojen keskiarvo on 0,30 ja jos vähennysten jälkeisellä nettotulolla, keskiarvo on 0,39.

Kreiner ym. (2015) tutkivat verotettavan tulon joustoa tilanteessa, jossa toteutettiin vuodenvaihteessa ylimmän marginaaliveron merkittävä kevennys. Verotettavan tulon välittömäksi joustoksi saatiin 0,1. Tutkimuksessa osoitetaan kuitenkin, että suurin osa vaikutuksesta johtuu siitä, että palkkatuloa siirrettiin joulukuulta tammikuulle. Tämä kertoo toisaalta matalasta verotettavan tulon joustosta ja toisaalta siitä, että suurituloisilla on neuvotteluvoimaa työnantajan palkkapäätöksiin.

Matikan (2018) mukaan verotettavan ansiotulon jousto on Suomessa 0,16. Tulokset perustuvat asetelmaan, jossa on seurattu 25–60-vuotiaiden yksilöiden reaktioita kunnallisveroasteen vaihteluun vuosina 1995–2007. Suurin osa verotettavan tulon joustosta johtuu reaktioista, jotka vaikuttavat epäsäännöllisten tuloerien suuruuteen ja verovähennysten käyttöön. Joustot ovat suurimmat naisilla ja pienituloisilla, mikä on vastoin ajatusta siitä, että suurituloisilla on parhaat mahdollisuudet sopeuttaa verotettavaa tuloaan. Sen sijaan työtuntien tarjonta tai palkka eivät näyttäisi reagoivan verotuksen muutoksiin. Tämä selittää verotettavan tulon jouston mataluuden suhteessa esimerkiksi edellä mainittuun Neisserin (2018) joustoja kuvaavan katsauksen keskiarvoon. Työvoiman tarjonnan joustoa vähentäne se, että Matikka tutki tuntien tarjonnan muutosta kokopäivätyöntekijöiden nettopalkan muuttuessa.

Yrittäjien osalta yhden tulolajin jouston mittaaminen ei anna riittävää kuvaa reaktioista verotuksen muutoksiin. Harju ja Matikka (2016) jakoivat listaamattomiin yhtiöihin kuuluvien osakeyhtiöiden verotettavan tulon jouston verotuksen välttämisestä (tulonmuunto) johtuvaan osaan ja reaalityöelämäisiin päätöksiin. Aineistossa oli yhdistetty yritystason otospohjainen rekisteriaineisto omistajien tuloveroaineistoon. Tulosten mukaan verotettavan osinkotulon jousto osinkoveron suhteen on huomattavan suuri. Suurin osa tästä johtuu tulonmuunnosta, mikä tarkoittaa sitä, että veron hyvinvointitappio on pienempi kuin joustosta voisi päätellä. Yrittäjien osinkotulo myös kasautuu voimakkaasti sellaiseksi, että se pysyy matalasti verotetun osinkotulon piirissä. Tulos on samanlainen kuin Iso-Britanniasta saatu (Adam ym. 2017).

Ansiotulojen verotus vaikuttaa edellä mainittujen ansio- ja pääomatulojen lisäksi yhteisöveron ja työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen tuottoon. Näiden osalta kyse on pitkälti

ansiotulojen veron lopullisesta kohtaannosta. Mitä vähemmän työvoiman tarjonta joustaa nettopalkan muuttuessa, sitä paremmin staattinen ansiotuloverolaskelma kuvaa verotulojen muutosta ja sitä pienempi on verotuksen hyvinvointitappio. Julkisen talouden näkökulmasta ansiotuloverotuksen muutokset vaikuttavat myös kulutusverojen tuottoon ja työllisyysvaikutusten kautta vielä tulonsiirtojen tarpeeseen. Jos verotuksella on merkittäviä palkkavaikutuksia, niin ne näkyvät myös julkisissa menoissa, koska suurin osa julkisten palvelujen kustannuksista on palkkamenoja⁹⁸. Kaikkien näiden vaikutuskanavien tutkiminen vaatisi monimutkaisia eri osapuolien dynaamisen päätöksenteon, markkinahintojen muodostumisen ja yksityiskohtaisen julkisen talouden kuvauksen sisältäviä simulointimalleja, joita ei ole ainakaan toistaiseksi ole käytettävissä. Reaalitaloudellisten muuttujien lisäksi olisi huomioitava myös verojen välttäminen muilla keinoin.

Yhteenvedon ansiotuloverotuksen vaikutuksista verotuottoon on, että verotettavan tulon jousto on suhteellisen vähäinen, silloin kuin kyseessä ovat kokoaikatyössä olevat palkansaajat. Tämä johtuu pääosin matalista työn tarjonnan joustoista, mutta myös vähän verovähennysmahdollisuuksia sisältävä verojärjestelmä, verraten korkea veronmaksuhalukkuus ja työnantajan tekemä ennakonpidätys vaikuttavat asiaan. Pienituloisten osallistumisveroasteiden alentaminen on merkinnyt sitä, että heidän työllistymisensä vaikuttaa välittömästi melko vähän julkiseen talouteen, erityisesti jos se ei ole kokopäivätoimista ja soviteltu päiväraha on käytössä. Suojaosuudet kannustavat mikrosimulaatiomallin tulosten perusteella lähinnä osa-aikatyöhön (Kotamäki, 2014). Toisaalta epätyypilliset työsuhteetkin parantavat työllistymismahdollisuuksia jatkossa, etenkin jos työpaikat ovat yksityisellä sektorilla.

5.6 Yhteenveto

Työn verotuksen vaikutuksia työvoiman tarjontaan on tutkittu Suomessa vähän. Tutkimusten tulokset ovat kuitenkin linjassa erityisesti muista Pohjoismaista saatujen tulosten kanssa. Päähuomio on, että säännöllistä kokopäivätyötä tekevien palkansaajien työvoiman tarjonta reagoi varsin vähän verotuksen muutoksiin. Miehillä joustot ovat matalammat kuin naisilla. Työmarkkinoille osallistumisen suhteen joustot ovat myös keskimäärin matalat, mutta kun tarkastellaan tiettyjä erityisryhmiä ja verotuksen ja tulonsiirtojen kokonaisuutta, saadaan esille pienten lasten äitien reaktiot kotihoidon tukeen ja ikääntyneiden työntekijöiden varhainen työuran lopetus työttömyyseläkeputken turvin. Myös vanhuuseläkkeen nostoon oikeuttava alaikäraja, joka sekkin edustaa taloudellista kannustetta, on tehokas työuran pituuden säätelijä. Näissä tapauksissa työn tarjontapäätöksissä painaa todennäköisesti myös vapaa-ajan suuri arvostus.

⁹⁸ Tämän kanavan merkitys on tullut esille Etlan dynaamisen yleisen tasapainon mallin simulaatioissa, joilla tutkittiin yritysverotuksen (Valkonen ym. 2014) ja eläkkeiden verotuksen (Lassila ja Valkonen 2018) vaikutuksia.

Työvoiman tarjonnan verojoustot ovat todennäköisesti pitkällä aikavälillä tutkimuksen kohteena enimmäkseen olleita lyhyen aikavälin joustoja suuremmat tarjontamuutoksiin liittyvien kitkatekijöiden ja inhimillisen pääoman kartuttamista koskevien kannusteiden kautta. Tosin korkeakoulutuksen osalta aloituspaikat ovat Suomessa keskeisin rajoite.

Työvoimaan osallistumista on tuettu 2010-luvulla verotuksen kevennysten lisäksi työttömyysturvan ja asumistuen suojaosilla ja sovitetulla työttömyysturvalla. Ongelmana on, että tuet kohdistuvat vahvimmin osa-aikaiseen työhön, jolloin ainakaan matalapalkkaisten osallistumisella ei saada suuria julkisen talouden säästöjä ja riskinä on osa-aikatyön jääminen pysyväksi. Käytössä olevat työtulo- ja ansiotulovähennykset koskevat hyvin laajaa tuloaluetta ja ovat siten verotulomenetyksen näkökulmasta kalliita.

Työtuntien ja työmarkkinoille osallistumisen lisäksi verotuksen vaikutuksia tutkitaan verotettavan tulon muutosten avulla. Lähtökohtana on, että verotuksen kaikki käyttäytymistä muuttavat vaikutukset näkyvät veropohjassa. Myös verotettavan tulon jousto näyttää palkkaverotuksessa olevan matala sekä Suomessa että muissa Pohjoismaissa. Tämä on linjassa sen kanssa, että työvoiman tarjonnan joustot ovat matalat ja tavallisen palkansaajan mahdollisuudet vaikuttaa muuten verotettavaan tuloon ovat vähäiset. Tuloksesta poikkeavat selvästi ne yrittäjät, joiden verotettavan tulon joustot ovat suuret merkittäviä kannustekynnyksiä sisältävän tuloverotuksen vuoksi. Suuret joustot eivät kuitenkaan tarkoita suuria verotuksen työllisyysvaikutuksia, koska kyseessä on valtaosin tulojen muuntaminen.

Työn verotuksen vaikutuksia työvoiman kysyntään on tutkittu lähinnä työnantajan sosiaaliturvamaksun muutosten avulla, jotka tarjoavat usein luotettavia tutkimusasetelmia alueellisten sovellusten tai ikärajojen vuoksi. Tulosten mukaan merkittävä osa työnantajamaksujen muutoksesta on mennyt joko palkkoihin tai voittoihin. Työllisyysmuutokset ovat olleet sen verran vähäiset, että maksujen alennukset tulkitaan kalliiksi tavaksi parantaa yleisesti työllisyyttä. Toisaalta työllisyyden parantaminen on matalasuhteessa todennäköisesti tehokkaampaa työvoimakustannusten alentamisen kuin työn verotuksen keventämisen kautta, koska työn kysynnän palkkajoustot ovat suuremmat kuin työn tarjonnan. Työnantajamaksujen alennuksen siirtyminen palkkoihin on myös vähäisempää taantumassa. Lisäksi työnantajamaksujen laskulla voidaan korvata palkkojen jäykkyyttä alaspäin.

Kulutusveron vaikutuksia työllisyyteen on tutkittu lähinnä henkilökohtaisissa palveluissa. Tulosten mukaan veronalennukset ovat näkyneet vain vähän hinnoissa ja työllisyydessä. Ilmeisesti voittojen kasvu ei ole edistänyt liiketoiminnan laajentamista. Yhteisöveron osalta ei ole etukäteen selvää, ovatko veronkevennyksen negatiiviset vaikutukset työn kysyntään työn ja pääoman hintasuhteen muutoksen vuoksi suuremmat kuin positiiviset skaalavaikutukset kasvaneiden investointien kautta. Vähäisen empiirisen tutkimuksen tulokset ovat ristiriitaiset.

Työn verotuksen tulevaisuuden näkymät ovat haasteelliset (Kalin, ym. 2019). Verotulojen ja eläkemaksujen tarve tulee kasvamaan merkittävästi ikääntyneen väestön kasvun ja ilmastomuutoksen torjunnan kustannusten vuoksi. Lisäksi onnistunut ympäristöpolitiikka vähentää ympäristöverojen tuottoa. Matala syntyvyys synkentää ennusteita työvoiman määrästä. Digitalisaatio ja teknologinen kehitys saattavat heikentää ja polarisoida työvoiman kysyntää.

Käynnissä oleva koronakriisi tulee kasvattamaan julkista nettovelkaa ja aiheuttamaan merkittäviä paineita tuloverotuksen kiristämiseen ja sosiaalivakuutusmaksujen nousuun myöhemmin. On todennäköistä, että hyvinvointivaltion lupauksista tullaan jossakin määrin tinkimään, mutta työn verotuksen kiristymistä on silti vaikea välttää. Verorakenteen muutos työn verotuksesta ympäristölle haitallisen kulutuksen ja maan hinnan nousun verottamiseen tukisi työllisyysasteen nostotavoitetta.

5.7 Lähteet

- Adam, S., Browne, J., Phillips, D. ja Roantree, B. (2017). Frictions and taxpayer responses: evidence from bunching at personal tax thresholds, No W17/14, IFS Working Papers.
- Andersen, T.M., Bertola, G., Garcia-Peñalosa, C., Fuest, C., James, H., Sturm, J-E. ja Urošević, B. (2020). "Chapter 4: Taxing Mobile Jobs and People," EEAG Report on the European Economy, CESifo Group Munich, 70–91.
- Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Huovari, J., Härmälä, V., Kotavaara, O., Lehtonen, O., Muilu, T., Rusanen, J. ja Vihinen, H. (2020). Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:12.
- Arulampalam, W., Devereux, M.P. ja Maffini, G. (2012). "The Direct Incidence of Corporate Income Tax on Wages." *European Economic Review* 56 (6): 1038–54.
- Attanasio O., Levell, P., Low, H. ja Sánchez-Marcos V. (2018). "Aggregating Elasticities: Intensive and Extensive Margins of Women's Labor Supply," *Econometrica*, 86(6), 2049–2082.
- Baker, S.R., Sun, S.T. ja Yannelis, C. (2020). Corporate Taxes and Retail Prices. NBER Working Paper No. w27058.
- Bargain, O., K. Orsini ja A. Peichl. (2014). Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States. *Journal of Human Resources*, 49: 723–838.
- Bargain, O. ja Peichl, A. (2016). "Own-wage labor supply elasticities: variation across time and estimation methods". *IZA Journal of Labor Economics*, 5 (1).
- Bastani, S., ja Selin, H. (2014). Bunching and non-bunching at kink points of the Swedish tax schedule. *Journal of Public Economics*, 109, 36–49.
- Bastani, S., Moberg, Y. and Selin, H. (2020), The Anatomy of the Extensive Margin Labor Supply Response. *Scand. J. of Economics*.
- Benzarti, Y. ja Carloni, D. (2019). Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11 (1): 38–63.
- Benzarti Y., Harju, J. ja Matikka, T. (2019). Mandating Social Insurance Affect Entrepreneurial Activity. *American Economic Review: Insights*, Forthcoming.
- Benzarti Y. ja Harju, J. (2020). Using Payroll Tax Variation to Unpack the Black Box of Firm-Level Production. NBER Working Paper No. 26640.
- Benzarti Y., Carloni, D., Harju, J. ja Kosonen, T. (2020). What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value Added Taxes" NBER Working Paper No. 23849.
- Bettendorf L.J.H., Folmer, K. ja Jongen, E. L.W. (2014). The dog that did not bark: The EITC for single mothers in the Netherlands, *Journal of Public Economics*, 119: 49–60.
- Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C. ja Shaw, J. (2016), Female Labor Supply, Human Capital, and Welfare Reform. *Econometrica*, 84: 1705–1753.
- Buettner, T. ja Madzharova, B. (2019). Unit Sales and Price Effects of Pre-announced Consumption Tax Reforms: Micro-level Evidence from European VAT. WP 19/05, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford.
- Cahuc, P., Carcillo, S. ja Zylberberg, A. (2015). *Labor economics*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Caliendo, M., Künn, S., ja Mahlstedt, R. (2017). The return to labor market mobility: An evaluation of relocation assistance for the unemployed. *Journal of Public Economics*, 148, 136–151
- Chetty, R., Guren, A., Manoli, D. ja Weber, A. (2011). Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins. *American Economic Review*, 101 (3): 471–75.
- Chetty, R. (2012). Bounds on Elasticities With Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply. *Econometrica*, 80: 969–1018.
- Collischon, M., Cygan-Rehm, K. ja Riphahn, R.T. (2020). Employment Effects of Payroll Tax Subsidies. IZA DP No. 13037. Forthcoming in *Small Business Economics*.
- D'Acunto, F., Hoang, D. ja Weber, M. (2018). Unconventional Fiscal Policy. *AEA Papers and Proceedings*, 108: 519–23.
- Doerrenberg, P., Peichl, A. ja Siegloch, S. (2017). The elasticity of taxable income in the presence of deduction possibilities. *Journal of Public Economics*, 151, 41–55.
- Dwenger, N., Steiner, V. ja Rattenhuber, P. (2019). Sharing the Burden? Empirical Evidence on Corporate Tax Incidence. *German Economic Review*, 20(4), e107–e140.
- Edmark, K., Liang, C.-Y., Mörk, E. ja Selin, H. (2016). The Swedish Earned Income Tax Credit: Did It Increase Employment? *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*. 72. 475–503.
- Egebark, J. ja Kaunitz, N. (2018). Payroll taxes and youth labor demand. *Labour Economics* 55(C), 163–177.
- Fuest, C., Peichl, A. ja Siegloch, S. (2018). Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany. *American Economic Review* 108(2): 393–418
- Grogger, J. (2003). The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-Head Families. *Review of Economics and Statistics*, 85:394–408.
- Harju, J. ja Matikka, T. (2016). The elasticity of taxable income and income-shifting: what is “real” and what is not? *Int Tax Public Finance* 23, 640–669.
- Harju, J., Kosonen, T. ja Nordström Skans, O. (2018a). Firm types, price-setting strategies, and consumption-tax incidence. *Journal of Public Economics*, 165,48–72.
- Harju, J., Kyyrä, T., Kärkkäinen, O., Matikka, T. ja Ojala, L. (2018b). Työn tarjonnan mallintaminen osana talouspolitiikan arviointia. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 72/2018*.
- Harju, J., Koivisto, A. ja Matikka, T. (2020). The Effects of Corporate Taxes on Small Firms. *VATT Working Papers* 129/2020.
- Hofer, H., Hye, R., Loretz, S., Müllbacher, S., Baldini, M., Gallo, G., Styczyńska, I., Aydilek, G., Valkonen, T., Adam S. and Philips D. (2015): Study on the effects and incidence of labour taxation. *Taxation Papers* 56, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.
- Huttunen, K., Pirttilä, J. ja Uusitalo, R. (2013). The Employment Effects of Low-Wage Subsidies. *Journal of Public Economics* 97, 49–60.
- Huuskonen, J. (2016). Considering Potential Bias in Macro-estimates of the Elasticity of Labour Demand. Background report for the Economic Policy Council.
- Ilmakunnas, S. ja S. Pudney. (1990). A model of female labour supply in the presence of hours restrictions. *Journal of Public Economics*, 41: 183–210.
- Ilmakunnas, S. (1997). Naisten työvoiman tarjonta ja kannustinvaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 93.vsk., 3/1997.
- Jäntti, M., Pirttilä, J. ja Selin, H. (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? *Journal of Public Economics*, 127: 87–99.
- Kalin, S., Kari, S., Kauppinen, I., Kotakorpi, K., Määttä, N., Ropponen, O. ja Valkonen, T. (2019). Verotuksen muutospaineeet ja tulevaisuus. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 35/2019*.
- Keane, M.P. (2016). Life-cycle Labour Supply with Human Capital: Econometric and Behavioural Implications. *The Economic Journal*, 126(592), 546–577.
- Kleven, H. (2019). The EITC and the extensive margin: A reappraisal. *NBER working paper* w26405.
- Korkeamäki, O. ja Uusitalo, R. (2009). Employment and Wage Effects of a Payroll Tax Cut: Evidence from a Regional Experiment. *International Tax and Public Finance* 16, 753–772.
- Kosonen, T. (2014). To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 14(3): 817–848.
- Kosonen, T. (2015). More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes. *Journal of Public Economics*, 131, 87–100.
- Kosonen, T. ja Matikka, T. (2014). Unwilling, unable or unaware? The role of different behavioral factors in responding to tax incentives. *Teoksessa Matikka, T. (toim.). Essays on behavioral responses to income taxes*, VATT Publications 68.
- Kotakorpi, K. ja Matikka, T. (2017). Revenue-maximizing top earned income tax rate in the presence of income-shifting. *Nordic Tax Journal*. 1:100–107.
- Kotamäki, M. (2014). Työllistymisveroasteet Suomessa - Sovellutuksena suojaosuuksien työllisyysvaikutukset. *Valtiovainministeriön keskustelualoite* 1/2014.

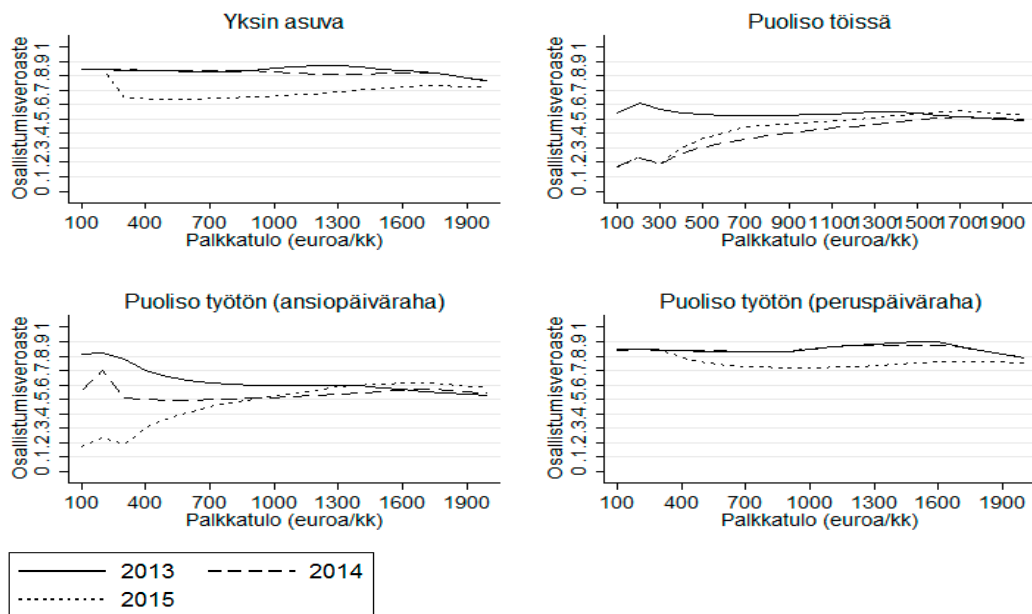
- Kreiner, C.T., Leth-Petersen, S. ja Skov, P. E. (2016). "Tax Reforms and Intertemporal Shifting of Wage Income: Evidence from Danish Monthly Payroll Records." *American Economic Journal: Economic Policy*, 8 (3): 233–57.
- Kreiner, C.T., Reck, D. ja Skov, P. E. (2019). Do Lower Minimum Wages for Young Workers Raise Their Employment? Evidence from a Danish Discontinuity. *The Review of Economics and Statistics*, early access.
- Kuismanen, M. (2005). Labour supply and income taxation: estimation and simulation exercise for Finland. *Finnish Economic Papers*, 1/2005, 16–30.
- Kyyrä, T., Arranz, J. M. ja García-Serrano, C. (2019). Does subsidized part-time employment help unemployed workers to find full-time employment? *Labour Economics*, 56, 68–83.
- Kyyrä, T., Matikka, T. ja Pesola, H. (2018). Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 45/2018.
- Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2020). Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers, *Labour Economics*, 62, 101777.
- Lassila, J., Määttä, N. ja Valkonen, T. (2015). Työeläkeuudistus 2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyYTEEN. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 1/2015.
- Lassila J. ja Valkonen, T. (2007): The Finnish Pension Reform of 2005. *Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, 32, 75–94.
- Lassila J. ja Valkonen, T. (2018): Longevity and Taxation of Public Pensions – Finland. Teoksessa R. Holzmann ja J. Piggott (toim.) *The Taxation of Pensions*. MIT Press.
- Laun, L. (2017). The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers, *Journal of Public Economics*, 152, 102–118.
- Lichter, A., Peichl, A. ja Sieglöcher, S. (2015), "The Own-Wage Elasticity of Labor Demand: A Meta-Regression Analysis," *European Economic Review* 80, 94–119.
- Lundberg, J. (2017a). "The Laffer curve for high incomes," *LIS Working papers* 711, LIS Cross-National Data Center in Luxembourg.
- Lundberg, J. (2017b). Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model, Working Paper, No. 2017:12, Uppsala University, Department of Economics, Uppsala.
- Lundberg, J. ja Norell, J. (2018). "Taxes, benefits and labour force participation: A survey of the quasi-experimental literature," *Ratio Working Papers* 313, The Ratio Institute.
- Löffler, M., Peichl, A. ja Sieglöcher S. (2018). The Sensitivity of Structural Labor Supply Estimations to Modeling Assumptions. *IZA DP No.* 11425.
- Martínez, I., Saez, E. ja Siegenthaler, M. (2018), Intertemporal Labor Supply Substitution? Evidence from the Swiss Income Tax Holidays, *NBER Working Papers* No 24634.
- Matikka, T., Harju, J. ja Kosonen, T. (2016). Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 5/2016.
- Matikka, T. (2018). Elasticity of Taxable Income: Evidence from Changes in Municipal Income Tax Rates in Finland, *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(3), 943–973.
- Meghir, C. ja D. Phillips (2010), Labour supply and taxes, teoksessa J. Mirrlees ym. (toim.) *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*, 202–274. Oxford University Press.
- Meyer, B.D. (2002). Labor Supply at the Extensive and Intensive Margins: The EITC, Welfare and Hours Worked. *American Economic Review*, 92:373–379.
- Mirrlees J., Stuart, A., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba J.M. (2011). *The Taxation of Labour Earnings*. Teoksessa *Tax by design*. Oxford University Press.
- Obstbaum, M. (2017). Palkkojen muutosten vaikutus työllisyyteen. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 4/2017: 585–596.
- Rantala, J. (2019). Ikääntyvien työttömyys ja työttömyysputki. *Työpoliittinen aikakauskirja* 1/2019.
- Saez, E., Slemrod, J. ja Giertz, S.H. (2012). The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, 50 (1): 3–50.
- Saez, E., Schoefer, B. ja Seim, D. (2019). Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden. *American Economic Review*, 109 (5): 1717–63.
- Skedinger, P. (2014). Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers. *Nordic Economic Policy Review* 2014(1), 126–169.
- Valkonen, T., Kauppi, E. ja Suni, P. (2014). Simulointeja yhteisöveron alennuksen dynaamisista vaikutuksista Suomessa, *ETLA Raportit* 41.
- VM (2015). Hallitusohjelman mukaisen palkkamaltin ja yksikkötyökustannusten alentamisen vaikutuksista. *Valtiovainministeriö* 29.9.2015.
- Whalen, C. ja Reichling, F. (2017). Estimates of the Frisch Elasticity of Labor Supply: A Review, *Eastern Economic Journal*, 43(1), 37–42.
- Zirgulis, A. ja Šarapovas, T. (2017). Impact of corporate taxation on unemployment, *Journal of Business Economics and Management*, 18:3, 412–426.

5.8 Liitteet

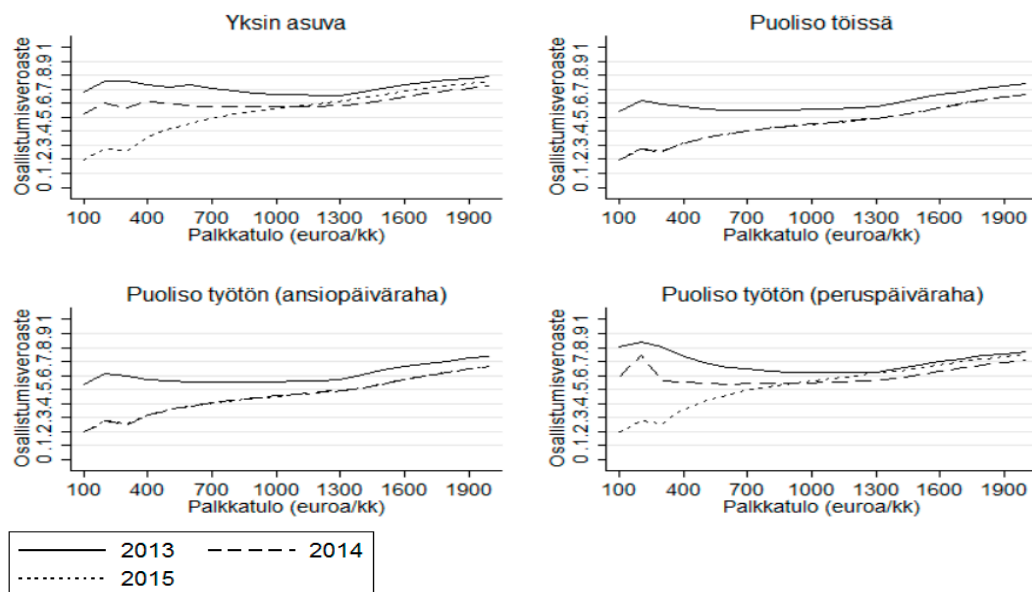
LIITE 1. OSALLISTUMISVEROASTEET

Osallistumisveroaste = $(1 - (\text{käytettävissä oleva tulo annetulla palkkatulolla} - \text{käytettävissä oleva tulo, kun ei palkkatuloa})) / \text{annettu palkkatulo}$. Kuviot ovat julkaisusta Kyyrä, ym. (2018).

Kuvio 1. Ansiosidonnaista työttömyyskorvausta saavan osallistumisveroaste



Kuvio 2. Peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavan osallistumisveroasteet



6 Politiikkajohtopäätökset

Tähän lukuun on koottu koko raportin politiikkajohtopäätökset tiiviissä muodossa. Aluksi esitellään kaikkia käsiteltyjä aiheita läpileikkaavia yleisiä johtopäätöksiä. Tämän jälkeen esitellään johtopäätökset aktiivisen työvoimapolitiikan, työttömyysturvajärjestelmän, työkyvyttömyyden etuusjärjestelmien ja työn verotuksen osalta. Näihin yksityiskohtaisempiin johtopäätöksiin on kirjattu mukaan raportin luku, josta tarkemmat perustelut ja varaukset johtopäätökselle löytyvät. Lisäksi jokainen raportin luku sisältää yhteenvedon, jossa kyseisen luvun johtopäätöksiä on käsitelty laajemmin.

Johtopäätöksiä lukiessa on hyvä pitää mielessä kaksi seikkaa:

1. Raportin tarkoituksena on ollut arvioida työpolitiikkaa työllisyysasteen nostamisen näkökulmasta. Tästä syystä johtopäätöksissä korostuu työllisyysnäkökulma, vaikka monien politiikkatoimenpiteiden ensisijainen tarkoitus on usein muu kuin työllisyyden edistäminen. Johtopäätöksiä ei pidä tulkita siten, että toimenpiteiden ensisijainen tarkoitus ei olisi tärkeä, tai ettei sitä tulisi huomioida.
2. Työpolitiikkaa koskevat tutkimukset tarkastelevat tyypillisesti toimenpiteisiin tehtävien *muutosten* vaikutuksia esimerkiksi työllisyyteen. Usein tutkitut muutokset ovat melko pieniä ja tämä on yksi syy siihen, miksi myös havaitut vaikutukset ovat usein pieniä. Tulosten perusteella ei voida tyypillisesti arvioida, mitä tapahtuisi, jos jokin toimenpide lakkautettaisiin kokonaan.

YLEISIÄ JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

1. Työpolitiikalla voidaan vaikuttaa työllisyyteen, mutta sen vaikutukset ovat rajalliset. Tämä johtuu kahdesta syystä. Ensinnäkin, pienillä politiikkamuutoksilla ei voida saada aikaan isoja työllisyysvaikutuksia. Tämä näkyy mm. siten, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden tai ammatillisen kuntoutuksen vaikutus toimenpiteeseen osallistuneiden työllisyyteen on melko pieni. Myös esimerkiksi työn tarjonta reagoi useimmissa ryhmissä heikosti työn verotuksen keventämiseen. Toiseksi, merkittävät politiikkamuutokset saattaisivat tarkoittaa toimenpiteen ensisijaisesta

tarkoituksesta tinkimistä. Esimerkiksi työttömyysturvan kesto ja tasoa leikkaamalla voidaan lyhentää työttömyysjaksoja, mutta samalla tingitään työttömyysturvan vakuutusroolista.

2. Työpolitiikan toimenpiteillä on merkittäviä sivuvaikutuksia. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet voivat vaikuttaa enimmäkseen siihen kuka työllistyy, eikä työllisyysasteeseen (substituutiovaikutus). Työnetsinnällä voi olla negatiivisia ulkoisvaikutuksia: yhden työttömän aktiivisempi työnetsintä vähentää muiden työttömien työllistymisen todennäköisyyttä. Tämä vaikuttaa mm. työttömyysturvajärjestelmän muutosten työllisyysvaikutuksiin. Työeläkekuntoutuksella ja työvoimapolitiittisella koulutuksella on puolestaan merkittäviä lukitusvaikutuksia, eli toimenpiteeseen osallistumisen aikana työllistytään tai palataan töihin heikommin kuin ilman toimenpidettä. Työttömyysturvajärjestelmä ja työn verotus vaikuttavat hyödyke- ja työmarkkinoiden toimintaan, mikä välittyy näiden toimenpiteiden vaikuttavuuteen. Sivuvaikutukset tulisi huomioida toimenpiteiden vaikutusarvioissa.
3. Työvoimapolitiikan interventoiden vaikuttavuutta heikentää se, että eri instrumentit voivat olla substituutteja toisilleen. Työkyvyttömyyden etuusjärjestelmää kiristämällä näiden etuuksien käyttö pienenee, mutta tämä näkyy osin työttömyysetuuksien käytön lisääntymisenä. Työttömyysturvan kiristäminen puolestaan saattaa näkyä toimeentulotuen käytön kasvuna.
4. Työpolitiikan palvelujen kohdentamisessa ja oikea-aikaisuudessa on parantamisen varaa. Tämä edellyttäisi vastauksia seuraaviin kysymyksiin:
 - a. Miten palvelut voidaan kohdentaa heille, jotka niistä eniten hyötyvät?
 - b. Missä vaiheessa palveluita tulisi tarjota?

Näihin kysymyksiin on löydettävissä vastauksia, mutta ne edellyttävät Suomessa tehtävää tutkimusta ja toimenpiteiden toteutuksen uudistamista. Vastaukset kysymyksiin ovat myös erilaisia eri toimenpiteissä. Esimerkiksi aktiivisen työvoimapolitiikan ja työkyvyttömyyden etuusjärjestelmän toimenpiteiden optimaalinen ajoitus on todennäköisesti hyvin erilainen.

5. Suhdannelilanne vaikuttaa työpolitiikan toimenpiteisiin. Se vaikuttaa ensinnäkin järjestelmien piiriin hakeutumiseen ja toiseksi optimaalisiin järjestelmiin kullakin ajanhetkellä. Esimerkiksi työkyvyttömyyden etuusjärjestelmän piiriin hakeudutaan useammin noususuhdanteessa. Aktiivisen työvoimapolitiikan keinovalikoima ja työttömyysturvajärjestelmän piirteet voisivat riippua suhdannelilanteesta. Käytännössä on kuitenkin vaikea toteuttaa suhdannesidonnaisia toimenpiteitä, sillä suhdannelilanteen arviointi ei ole yksinkertaista ja toimenpiteiden toteutuksessa on

viiveitä. Niiden käyttö edellyttäisi toimenpiteiden perustumista ennalta määrättyihin ja läpinäkyviin sääntöihin, jotka määräävät muutokset molempiin suuntiin.

6. Työllisyyden edistämisessä tulee hyödyntää myös osa-aikaisia järjestelmiä. Työttömyysturvan osalta suojaosa ja soviteltu työttömyysturva ja osatyökyvyttömyyden etuusjärjestelmien osalta osasairauspäiväraha ovat keinoja lisätä työhön osallistumista ja säästää sosiaaliturvakustannuksia.
7. Työpolitiikan toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta ei tunneta. Toimenpiteisiin liittyvä päätöksenteko edellyttäisi tällaista tietoa. Esimerkiksi aktiivisen työvoimapolitiikan ja ammatillisen kuntoutuksen osalta luotettavia kustannus-hyötyanalyyskejä ei ole olemassa. Kustannus-hyötyanalyysien toteuttamiseen tulisi panostaa, jotta yhteiskunnan resurssit voidaan kohdentaa kustannusvaikuttaviin toimenpiteisiin. Tämä edellyttäisi parempaa tietoa toimenpiteiden kustannuksista yksilötasolla.
8. Monet työvoimapolitiikan toimenpiteet liittyvät toisiinsa ja käytännössä toimenpiteet koostuvat usein monialaisista palveluista, mutta tällaisten toimenpidetokokonaisuuksien vaikuttavuudesta ei ole olemassa arvioita. Monialaisia palveluita koskevia vaikuttavuustutkimuksia tarvitaan, ja ne tulisi suunnitella yhtä aikaa toimenpidetokokonaisuuksien suunnittelun kanssa.

AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIikka

1. Aktiivisella työvoimapolitiikalla on sivuvaikutuksia, jotka heikentävät sen vaikutusta työllisyysasteeseen (luvut 2.1.1, 2.3.2, 2.4.2, 2.5.3). Keskeinen ongelma on se, että aktiivinen työvoimapolitiikka voi heikentää niiden työllistymismahdollisuuksia, jotka eivät osallistu toimenpiteisiin (substituutiovaikutus). Aktiivinen työvoimapolitiikka voi siis vaikuttaa lähinnä siihen, kuka työllistyy, eikä työllisyysasteeseen. Tämä huomio pätee kaikkiin alla esitettyihin johtopäätöksiin.
2. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimeenpanoa voidaan tehostaa käyttämällä tilastollisia päätössääntöjä toimenpiteiden kohdentamisessa (luku 2.7). Tilastollisilla päätössäännöillä toimenpiteitä voidaan kohdistaa paremmin ja tutkimustulosten mukaan tämä johtaa työllisyysasteen näkökulmasta parempaan lopputulokseen kuin työvoimatoimistojen virkailijoiden tekemät toimenpiteiden kohdistamiset. Tilastollisten päätössääntöjen käyttö edellyttää kuitenkin huolellista mallinnusta ja tilastoaineiston keräämistä.

3. Työhaun tukea voidaan tehostaa (luku 2.5.2) kolmella eri tavalla. Ensiksi, tutkimukset osoittavat, että keventämällä työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuormaa työhaun tuen työllisyysvaikutukset paranevat. Toiseksi, tapaamisten tulisi alkaa melko nopeasti työttömyysjakson alun jälkeen. Kolmanneksi, tuoreen tutkimuksen mukaan tietokoneavusteisella työhaulla voidaan parantaa työttömien työllistymistä. Työhaun tuen osalta on kuitenkin muistettava, että se parantaa työllisyyttä lähinnä lyhyellä aikavälillä.
4. Yksityisen sektorin palkkatuki parantaa siihen osallistuneiden työllisyyttä, julkisen sektorin palkkatuki ei (luku 2.3.1). Yksityisen sektorin palkkatuki on vaikuttavimpia aktiivisen työvoimapolitiikan välineitä, jonka vaikutukset näkyvät myös pidemmällä aikavälillä. Palkkatuen laajentaminen kasvattaisi kuitenkin sen sivuvaikutuksia, joten vaikutus työllisyysasteeseen ei välttämättä ole kovin merkittävä (luku 2.3.2)
5. Julkisen sektorin palkkatuki on enemmänkin passiivisen työvoimapolitiikan väline (luku 2.3.1). Sitä käytetään myös työttömyysturvan työssäoloehdon täyttämiseen. Tämän on todettu kansainvälisissäkin tutkimuksissa heikentävän julkisen sektorin palkkatuen vaikuttavuutta.
6. Työvoimapolitiittinen koulutus parantaa siihen osallistuneiden työllisyyttä pidemmällä aikavälillä (luku 2.4.1). Sillä on kuitenkin merkittävä lukitusvaikutus: koulutukseen osallistumisen aikana työllistytään muita huonommin (luku 2.4.2). Työvoimapolitiittinen koulutus on myös kallista muihin toimenpiteisiin verrattuna.
7. Aktiivisen työvoimapolitiikan keinovalikoiman tulisi vaihdella suhdanteittain (luku 2.6). Matalasuhdanteessa voi käyttää toimenpiteitä, joilla on lukitusvaikutuksia. Tällä perusteella matalasuhdanteessa voi olla järkevää panostaa enemmän työvoimapolitiittiseen koulutukseen
8. Monialaisista palveluista ja aktiivisen työvoimapolitiikan kustannusvaikuttavuudesta tarvitaan lisää tutkimusta. Olemassa olevien tutkimusten perusteella ei voida arvioida monialaisten palveluiden tai ylipäätään toimenpidetekonaisuusien vaikuttavuutta.
9. Kustannus-hyötyanalyysijä on myös tehty erittäin vähän, mikä johtuu pitkälle siitä, että kustannustietoja on usein heikosti saatavilla. Kustannustietojen keräämiseen tulisi panostaa työvoimahallinnossa. Olemassa olevat kustannus-hyötyanalyysit eivät ole kovin rohkaisevia aktiivisen työvoimapolitiikan kustannustehokkuudesta.

TYÖTTÖMYYSTURVAJÄRJESTELMÄ

1. Työttömyysturvan enimmäiskeston lyhennys ja etuuksien tason laskeminen molemmat lyhentävät työttömyysjaksojen pituuksia etuuksien saajien joukossa (luvut 3.2.1 ja 3.2.2). Ulkomaiset tutkimukset ovat arvioineet yksilötason työllisyysvaikutusten keskimäärin jakautuvan tasaisesti likviditeetti- ja moraalikatovaikutusten kesken. Tutkimustietoa tarvitaan lisää siitä, ovatko enimmäiskeston vai tasoon kohdistuvat muutokset vaikuttavampia. Lisäksi vakuutusshyödyn ja haitallisten kannustinvaikutusten tasapainottavan työttömyysturvan tasoa ei ole arvioitu empiirisesti Suomessa.
2. Työttömyysturvan enimmäiskeston lyhennys ja etuuksien tason laskeminen vaikuttaisivat vähentävän työttömyyttä myös kokonaisvaikutukset huomioon ottaen, mutta yksilötason vaikutusten summaaminen näyttäisi yliarvioivan kokonaisvaikutuksia (luku 3.4.2).
3. Aleneva aikaprofiili mahdollisesti tehostaa työllistymisen kannustimia ja siten työllistymistä, mutta voi myös johtaa tehottomampaan työttömyysturvan allokointiin ja alhaisempaan vakuutusshyötyyn (luku 3.2.3). Vakuutusshyödyn ja haitallisten kannustinvaikutusten tasapainottavan aikaprofiilin muoto on mahdollisesti hyvin kontekstisidonnainen.
4. Työttömyysturvan luomat haitalliset kannustinvaikutukset ovat pienemmät lasku- kuin noususuhdanteen aikana (luku 3.4.2). Lisäksi työnhaun ulkoisvaikutukset ovat voimakkaampia lasku- kuin noususuhdanteiden aikana. Suhdanneriippuvaisuus voi myös tehostaa työttömyysturvan toimintaa automaattisena vakauttajana. Siten työttömyysturvan tarjoama suoja voisi olla suhdanneriippuvainen tarjoten enemmän turvaa laskusuhdanteiden aikana ja vähemmän noususuhdanteiden aikana.
5. Muutokset työttömyysturvan enimmäiskestossa tai etuuksien tasossa eivät selkeästi vaikuta työttömyyden päättävien työsuhteiden laatuun (luku 3.4.1). Työttömyysturvan anteliaisuuden vaikutus alkavien työsuhteiden laatuun vaikuttaa riippuvan anteliaisuuden vaikutuksesta työttömyyden keston. Lyhyellä työttömyysjaksolla työttömyysturva mahdollistaa kattavamman ja valikoivamman työnetsinnän mahdollisesti johtaen laadukkaampaan työntekijöiden ja työnantajien kohtaantoon, mutta työttömyyden pitkittyessä työllistymismahdollisuudet ja siten alkavien työsuhteiden laatu kuitenkin heikkenee.
6. Kotimaisten arvioiden mukaan työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentämisen kokonaisvaikutukset tuloeroihin Gini-kertoimella mitattuna ovat pienet (luku 3.4.3). Vaikutus pienituloisuusasteeseen on hiukan suurempi, mutta myös pieni. Työttömyysturvan tuloerovaikutuksia on tarkasteltu lähinnä simulointitutkimuksilla, joiden tulokset perustuvat oletuksiin työllisyysvaikutuksista. Lisäksi ei tiedetä, kuinka

- työttömyysturvan muutosten työllisyysvaikutukset jakautuvat työttömien joukossa. Anteliaamman työttömyysturvan on havaittu olevan yhteydessä vähäisempään köyhyyteen työttömien joukossa.
7. Työskentely työttömyyden ohella näyttäisi edistävän erityisesti huonossa työmarkkina-
asemassa olevien työllistymistä (luku 3.2.4). Siten soviteltua työttömyysturvaa voisi
yrittää kohdentaa enemmän heikossa työmarkkina-asemassa oleville, esimerkiksi
välittämällä osa-aikaisia avoimia työpaikkoja ensisijaisesti heille. Lyhyet kokoaikaiset
työllisyysjaksot voivat toimia erityisesti koeaikoina rekrytoinnissa. Soviteltuun
työttömyysturvaan ja suojaosaan liittyvässä monitoroinnissa tulisi löytää keinoja osa-
aikatyön vastentahtoisuuden ja vapaaehtoisuuden valvontaan.
 8. Työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajan nostaminen on lisännyt iäkkäiden työllisyyttä
(luku 3.2.5). Alaikärajojen nostamiset eivät myöskään näytä lisänneen poistumia
työvoiman ulkopuolelle eikä työkyvyttömyyseläkkeen tai sairauspäivärahan saamista.
Lisäpäivien alaikärajan noston vaikutus iäkkäiden työllisyyteen ei todennäköisesti ole
lineaarinen, joten alaikärajojen edelleen nostamisen mahdollisista vaikutuksista ei voida
varmuudella sanoa ennen kuin viimeisempien (vuosien 2010, 2014 ja 2020) rajojen
nostojen vaikutuksia on arvioitu.
 9. Tutkimuksissa on havaittu, että työnantajat kohdistavat irtisanomisia työttömyysturvan
lisäpäiviin oikeutettuihin ikääntyneisiin työntekijöihin (luku 3.2.5). Ruotsin kaltaisen
senioriteettisäännön avulla työnantajia voidaan mahdollisesti estää kohdistamasta
irtisanomisia ikääntyneisiin työntekijöihin, mutta tällä ei ole havaittu olevan merkittävää
vaikutusta ikääntyneiden irtisanomisiin Ruotsissa.
 10. Työttömyyden todennäköisyys usein kasvaa työssäoloehdon täytyttyä, ja
ainakin osittain tämä johtuu työnantajien toiminnasta (luku 3.3.1). Työnantajien
työttömyysturvan hyödyntämistä olisi mahdollista vähentää kohdistamalla
työttömyysturvajärjestelmän kustannuksia voimakkaammin niille työnantajille, jotka
järjestelmää kuormittavat. Tällainen niin kutsuttu kokemusperäinen hinnoittelu
tai maksuluokkamalli (experience rating) on käytössä työkyvyttömyyseläkkeiden
rahoituksessa. Irtisanomisen hinnan nostaminen luonnollisesti voi kuitenkin myös
vähentää palkkausta, joten kokemusperäisen järjestelmän työllisyysvaikutukset eivät
ole selkeät ilman empiiristä tutkimusta.
 11. Monitoroinnilla ei yksinään ole suuria työllisyysvaikutuksia (luku 3.3.2). Työnhaun
tuki ja monitorointi yhdessä voivat kuitenkin tehostaa työttömien työllistymistä,
ja usein matalin kustannuksin verrattuna moneen muuhun työvoimapalveluun
(luku 2.5). Liian tiukka monitorointi yhdistettynä sanktioihin voi kuitenkin ajaa
työttömät vastaanottamaan huonolaatuisempia työpaikkoja tai siirtymään työvoiman

ulkopuolelle (luvut 3.3.2 ja 3.3.3). Monitoroinnin syrjäyttämisaikutuksista ei tiedetä tarpeeksi: yhteen ryhmään kohdistuva monitorointi voi syrjäyttää muiden ryhmien monitorointia ja palveluita resurssien ollessa rajatut.

12. Sanktioiden varoitusten on todettu olevan työllisyysvaikutuksiltaan vähintään yhtä tehokkaita kuin itse toimeenpannut sanktiot (luku 3.3.3). Tosin sanktioiden varoituksia on tutkittu vähemmän kuin sanktioita. Suomessakin sanktioiden varoitusjärjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön. On mahdollista, että työttömät eivät aina ole tietoisia velvoitteiden laiminlyönnistä seuraavista sanktioista, jolloin varoitukset tarjoaisivat mahdollisuuden korjata käyttäytymistä ilman työttömyysetuuden menetystä.
13. Työllistymisbonuksia käsittelevän tutkimuksen perusteella ei voida juuri sanoa, nopeuttavatko ne kustannustehokkaasti työttömien työllistymistä (luku 3.3.4). Ne saattaisivat olla tehokkaita oikein kohdennettuina, mutta aihe vaatisi hyvin suunnitellun satunnaiskokeen toteuttamisen Suomessa.

TYÖKYVYTTÖMYYTEEN JA OSATYÖKYVYTTÖMYYTEEN LIITTYVÄT ETUUEDT JA JÄRJESTELMÄT

1. Sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiskriteereitä tiukentamalla on mahdollista vähentää näiden etuuksien käyttöä (luku 4.2.1). Etuuksien vaihtoehtoisuuden vuoksi ei kuitenkaan ole selvää, missä määrin tiukennukset lisäävät työhön osallistumista ja työllisenä olemista. Työkyvyttömyysetuuksien myöntämiskriteerien tiukentaminen todennäköisesti lisääisi muun muassa työttömyysetuuksien käyttöä. Etuusjärjestelmien muutokset tulisi suunnitella kokonaisuutena.
2. Sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen korvaustasoa madaltamalla on mahdollista vähentää näiden etuuksien käyttöä (luku 4.2.2). Ei kuitenkaan ole selvää, missä määrin korvaustason madaltamiset lisäävät työhön osallistumista ja työllisenä olemista. Työkyvyttömyysetuuksien korvaustason vaikutukset riippuvat vaihtoehtoisten etuuksien korvaustasoista. Etuusjärjestelmien korvaustasoa koskevia muutoksia tulisi suunnitella kokonaisuutena.
3. Karensiajan käyttöönotto tai korvaustason madaltaminen sairauspäivärahan alkuvaiheessa ei välttämättä lisää kokonaisuudessaan työhön osallistumista, sillä epätoivottuina sivuvaikutuksina meneillään olevien poissaolojen pituuksien oletettaisiin kasvavan (luku 4.2.2).

4. Työkyvyttömyyseläkkeen saamisen aikaista työntekoa on mahdollista lisätä työnteon kannustavuutta parantamalla (luku 4.2.3). Työntekoon parhaiten kannustavien mallien löytäminen edellyttää kuitenkin lisätutkimusta. Uusien mallien käyttöönotto kannattaisi suunnitella siten, että niiden kannustinvaikutuksia voidaan arvioida.
5. Osasairauspäivärahan käyttöä lisäämällä voidaan lisätä työhön osallistumista ja säästää sosiaaliturvakustannuksia (luku 4.3.2). Osasairauspäivärahan käytön lisäämiseksi Suomen järjestelmää tulisi muokata muiden pohjoismaisten mallien mukaisesti, missä a) sairauspoissaoloa määritettäessä osasairauspäiväraha on ensisijainen tai ainakin tasavertainen vaihtoehto täydelle sairauspäivärahalle, b) osasairauspäivärahan aste (nykyisin aina 50% täydestä sairauspäivärahasta) voi vaihdella tietyllä välillä työkyvyn aleneman mukaan ja c) työnantajien oletetaan järjestävän osa-aikaista työtä osasairauspäivärahan käytön yhteydessä.
6. Niin sanotun 30-60-90 päivän säännön vaikutuksista tarvitaan lisätutkimusta (luku 4.3.1). Pitkittyneiden sairauspoissaolojen tarkistuskohtia suunniteltaessa tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota siihen, etteivät niiden yhteydessä käynnistetyt toimet hidasta "normaalia" työhön paluun prosessia. Tarkistuskohtien mahdollinen soveltaminen työikäisillä, joilla ei ole työterveyshuoltoa, kannattaa toteuttaa tavalla, joka mahdollistaa järjestelmän vaikuttavuuden arvioinnin.
7. Kelan ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta tarvitaan luetettavaa tutkimustietoa (luku 4.3.3). Toimenpiteet kohdistuvat työelämään huonosti kiinnittyneisiin henkilöihin, joiden työllistyminen voi olla vaikeaa, mutta joiden keskuudessa vaikuttavuuspotentiaali voi olla suuri.
8. Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus työhön osallistumiseen on vaatimaton (luku 4.3.3). Toimenpiteet kohdistuvat työelämään hyvin kiinnittyneisiin henkilöihin, joista suuri osa luultavasti palaisi tai jatkaisi joka tapauksessa töissä. Lukitusvaikutuksen vuoksi kuntoutukseen osallistuminen jopa hidastaa avoimilla työmarkkinoilla jatkamista. Lisäksi työeläkekuntoutuksen kustannukset ovat suuret. Järjestelmän kehittämiseksi tarvitaan tutkimustietoa yksittäisten palvelujen kustannustehokkuudesta sekä siitä, miten palveluja saadaan kohdistettua niistä eniten hyötyville. Epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien ja yrittäjien erityiset palvelutarpeet tulee selvittää.
9. Tulee selvittää, onko ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteiden kohdentamisessa tehokasta hyödyntää tilastollisia päätössääntöjä samaan tapaan kuin aktiivisessa työvoimapolitiikassa (luku 2.7).

10. Ammatillinen kuntoutus (luku 4.3.3) ja aktiivinen työvoimapolitiikka (luku 2) tarjoavat osittain samantapaisia toimenpiteitä, mutta muodostavat erilliset järjestelmänsä. Tämä hetkisen tutkimustiedon perusteella on vaikea sanoa, tulisiko järjestelmien välisen yhteistyön edistäminen työhön osallistumista. Monialaisten palveluiden yhteisvaikutuksista tarvitaan lisätutkimusta.
11. Sekä 30-60-90 päivän sääntö (luku 4.3.1), osasairauspäivärahan käyttö (luku 4.3.2) että työeläkekuntoutus (luku 4.3.3) lisäävät ”osatyökyvyttömyyspolun” käyttöä, missä täyden työhön paluun ja täyden työkyvyttömyyseläkkeen sijaan jäädään osatyökyvyttömyyseläkkeelle. Tarvitaan edelleen tutkimusta siitä, miten ”osatyökyvyttömyyspolun” käyttö vaikuttaa kokonaisuudessaan työurien pituuteen.
12. Työnantajien toimia taloudellisesti kannustavilla järjestelmillä voi olla potentiaalia vähentää työkyvyttömyysetuuksien käyttöä ja sitä kautta lisätä työhön osallistumista (luku 4.3.4). Vaikutuksista ja epätoivotuista sivuvaikutuksista tarvitaan kuitenkin enemmän tutkimusta.
13. Työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien ja järjestelmien vaikutusten vaihtelusta taloussuhdanteiden mukaan tarvitaan lisätutkimusta. Tietoa voisi hyödyntää toimien suunnittelussa, toimeenpanossa sekä niiden vaikutusten arvioinnissa.

TYÖN VEROTUS

1. Ansiotuloverotuksen yleinen kevennys on kallis tapa parantaa työllisyyttä. Työvoiman tarjonnan joustot ovat keskimäärin matalat nettopalkkojen suhteen.
2. Ansiotuloverotuksen kohdennetut kevennykset ovat ongelmallinen tapa kannustaa työntekoon. Esimerkkinä on pienituloisten verotuksen kevennys, koska tässä ryhmässä työvoiman tarjonta on joustavinta. Marginaaliveron kevennys kannustaisi pienituloisia tekemään lisätyötunteja. Toisaalta se jyrkentäisi progressiota ja heikentäisi kannusteita siirryttäessä suurempiin tuloihin. Toinen vaihtoehto on alentaa osallistumisveroastetta esimerkiksi työtulovähennyksellä. Jos se muotoillaan niin, että se poistuu siirryttäessä keskituloihin, marginaalivero ja keskimääräinen veroaste nousevat jyrkästi poistumisalueella. Jos se taas poistuu hitaasti tulojen kasvaessa, se vähentää paljon verotuloja. Työtulovähennyksen pienillä muutoksilla ei ole tutkimusten mukaan vaikutusta työllisyyteen (5.2.2).
3. Verotuksen ja tulonsiirtojen yhteisvaikutus heikentää merkittävästi kannusteita osallistua työmarkkinoille tietyissä erityisryhmissä. Tulonsiirrot vähentävät työtulojen tarvetta ja verotus pienentää nettopalkkaa. Kotihoidon tuki alentaa pienten lasten

äitien osallistumisastetta ja työttömyysturva- ja eläkejärjestelmä ikääntyvien työntekijöiden osallistumisastetta (5.2.4).

4. Työvoiman kysynnän lisääminen yleisiä työnantajamaksuja alentamalla on kallis tapa parantaa työllisyyttä. Maksujen alennus menee osittain voittojen ja palkkojen nousuun ja vain pieneltä osin suoraan työvoiman kysyntään. Tietoa siitä, kuinka paljon välilliset vaikutukset investointien ja kulutuskysynnän kasvun vuoksi parantaisivat työllisyyttä, ei juuri ole. Sama verotuksen kohtaannon jakautuminen ja välillisten vaikutusten todentamisongelma koskee yhteisöveron alennuksen vaikutuksia työvoiman kysyntään (5.4.2).
5. Kohdennetut suuret työnantajamaksujen alennukset parantavat kohderyhmän työllisyyttä jonkin verran. Ongelmana saattavat olla kuitenkin lukkiutumis- ja syrjäyttämisaikutukset (5.3.2).
6. Kohdennetut arvonlisäveron alennukset eivät ole parantaneet työllisyyttä. Näyttää siltä, että henkilökohtaisiin palveluihin kohdennetut alennukset ovat menneet pääosin voittojen kasvattamiseen. Hintavaikutukset ovat olleet ainakin lyhyellä aikavälillä pienet (5.4.1).
7. Työllisyyden parantaminen on matalasuhdanteessa todennäköisesti tehokkaampaa työvoimakustannusten alentamisen kuin työn verotuksen keventämisen kautta. Työn kysynnän joustot ovat suuremmat kuin työn tarjonnan (5.3.1). Työnantajamaksujen alennuksen siirtyminen palkkoihin on vähäisempää taantumassa. Lisäksi työnantajamaksujen laskulla voidaan korvata palkkojen jäykkyyttä alaspäin. Jotta maksujen alennusta voitaisiin käyttää taantumassa, niitä on nostettava noususuhdanteessa.
8. Kulutuskysyntää voidaan ajoittaa väliaikaisilla kulutusveroasteen muutoksilla. Taantumissa kotitalouksien säästämisaste nousee. Ennalta ilmoitetut veroalennukset siirtävät kulutusta.

TIETOKAYTTOON.FI

