

**Ilkka Virjo<sup>1</sup>**

*Work Research Centre, Uniwersytet w Tampere, Finlandia*

## ***Czy ubezpieczenie od bezrobocia czyni ludzi biernymi?***

Dezaktywizujące efekty zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia przyjmowane są często za oczywistość. Ale jak dotąd, także w Finlandii, brak jest pogłębionych studiów na ten temat. W niniejszym artykule zaprezentowane zostaną badania empiryczne na temat motywujących (do poszukiwania i podjęcia pracy – przyp. tłum.) efektów wyczerpania się okresu pobierania świadczeń z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Jeśli ubezpieczenie od bezrobocia miałyby wywoływać powszechny efekt dezaktywizujący, w naszych badaniach powinno to być widoczne dzięki porównaniu odpływu z bezrobocia przed i po zakończeniu okresu przysługiwania świadczenia. W Finlandii osobom bezrobotnym, które w ciągu 500 dni roboczych (700 dni kalendarzowych) nie zakwalifikują się ponownie do świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, pozostaje jedynie prawo do zdecydowanie niższego zasiłku dla bezrobotnych w stałej wysokości. Rozwiązanie to nazywamy „progiem motywującym” (*incentive step*) w systemie zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia.

Dzięki szczegółowym danym (N=350 000), gromadzonym przez instytucje w długim okresie, mamy możliwość badania efektów „progu”, także gdy osoba opuszcza bezrobocie na krótki czas i powraca do niego bez uzyskania nowych uprawnień do świadczenia ubezpieczeniowego. Badanie obejmuje osoby, które napłynęły w Finlandii do bezrobocia w latach 1995–1998. Ich ścieżki kariery zawodowej śledziliśmy do końca 2002 r. Uzyskane przez nas wyniki potwierdzają wzrost prawdopodobieństwa opuszczenia bezrobo-

---

<sup>1</sup> Zaprezentowane badanie zostało zaprojektowane i częściowo wspólnie zrealizowane z Simo Aho z Work Research Centre na Uniwersytecie w Tampere, w Finlandii.

cia w okresie zbliżonym do wystąpienia „progu motywującego”, wskazując jednakże, że niektóre osoby były skłonne wydłużać wychodzenie z bezrobocia z powodu występowania zachęt ekonomicznych. Jednak bardzo niewielka skala zjawiska odroczonego odpływu z bezrobocia pozwala nam sądzić, że ubezpieczenie od bezrobocia nie jest główną przyczyną długookresowego bezrobocia w Finlandii.

## **1. Wstęp**

Przekonanie o dezaktywizującej roli zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia przyczyniło się w Finlandii w ostatnim czasie do szerokiej dyskusji na temat przyszłości tych świadczeń. Argumenty, że należy przeciwdziałać ich demotywującemu wpływowi na osoby bezrobotne były często podawane jako uzasadnienie dla reform systemu zabezpieczenia społecznego i potrzeb wprowadzania dalszych zmian. Niejednokrotnie sugerowano przy tym, że postulowany kierunek reform ma silne podstawy w badaniach empirycznych (*Työllisyystyöryhmän loppuraportti 2003; Hallituksen strategia-asiakirja 2003; Rakennetyöttömyyden purkaminen 2003; Työttömyysturvatyöryhmä 2001*).

Jednakże bliższe przyjrzenie się temu zagadnieniu pozwala stwierdzić, że w Finlandii przeprowadzono jedynie bardzo nieliczne i wycinkowe analizy na temat związków ubezpieczenia od bezrobocia z motywacją do znalezienia pracy. Badania, które dotychczas zrealizowano mają głównie wąsko ekonomiczny lub ekonometryczny charakter. Z reguły opierają się na stricte matematycznych modelach, przy wykorzystaniu niewielkiej ilości lub wręcz bez wykorzystania danych empirycznych. Co więcej, wyniki poszczególnych badań prowadzonych przez różne zespoły badawcze pozostają ze sobą w sprzeczności. To czego w szczególności w nich brakuje, to oparcie na twardych danych empirycznych.

Niniejszy artykuł prezentuje badanie efektów wyczerpania się okresu pobierania świadczeń z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Pierwsza część jest przeglądem istniejących badań na ten temat. W części drugiej opisane są główne cechy fińskiego systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia. W trzeciej – omówiono źródła i metody wykorzystane w prezentowanych badaniach. W części końcowej przedstawione są główne wyniki badań i sformułowane na ich podstawie wnioski.

## **2. Dotychczasowe badania na temat skutków ubezpieczenia od bezrobocia**

Przeprowadzone dotychczas w Finlandii badania na temat skutków ubezpieczenia od bezrobocia koncentrowały się na czterech poniższych obszarach. Po pierwsze, szeroko poruszonym przedmiotem badań były pułapki motywacyjne i pułapki bezrobocia (*incentive and unemployment traps*). „Pułapka motywacyjna” (*incentive trap*) opisuje sytuację, w której dochód netto osoby lub gospodarstwa domowego nie wzrósłby (lub wzrósłby bardzo nieznacznie), nawet jeśli wzrosłby przychody ogółem. „Pułapka bezrobocia” (*unemployment trap*) występuje natomiast wówczas, gdy rozporządzalny dochód netto osoby bezrobotnej lub jej gospodarstwa domowego nie wzrośnie, nawet jeśli osoba podejmie pracę. Badania na ten temat podjęto w Finlandii w połowie lat 90., kiedy wzrosła pub-

liczna świadomość problemu. Rząd powołał wówczas zespół ekspertów, który miał na celu opracowanie polityki zapobiegającej występowaniu tego typu mechanizmów w systemie zabezpieczenia społecznego (Kannustinloukkutyöryhmä 1996). Wiele sugestii przygotowanych przez zespół zostało wdrożonych, a ewaluacje dokonanych reform dowiodły ich skuteczności w zmniejszeniu liczby „pułapek” (Niinivaara 1999).

Z drugiej strony, badania z tego nurtu dowodzą, że nadal występują sytuacje, w których dodatkowy dochód lub podjęcie pracy nie przyczyni się do wzrostu dochodów netto osoby. Problem ten w szczególności dotyczy jednak beneficjentów pomocy społecznej, którzy otrzymują zasiłki na podstawie testu dochodów. Ponadto, jak się okazuje „pułapki biurokratyczne” (*bureaucratic traps*) mogą być nawet większym problemem, niż „tradycyjne” pułapki motywacji. W związku z opieszałością administracji, czasowe zatrudnienie może silnie oddziaływać na poziom dochodów gospodarstwa domowego, jednak w sposób zupełnie nieprzewidywalny dla świadczeniobiorców pomocy społecznej (Hiilamo et al. 2004). Jednakże, oparte na różnych metodach analizy matematycznej eksperymenty Parpo (2004) doprowadzają go do wniosku, że niemożliwe jest takie zmodyfikowanie obecnego fińskiego systemu zabezpieczenia społecznego, aby był on zarówno całkowicie pozbawiony „pułapek motywacyjnych”, jak i gwarantował godny poziom bezpieczeństwa socjalnego dla wszystkich.

Drugim istotnym obszarem badań jest teoria poszukiwania pracy (*job search theory*). W tym podejściu badawczym stosuje się różne, abstrakcyjne modele dla opisu aktywności osoby bezrobotnej w poszukiwaniu pracy i intensywności jej działań. W uproszczeniu, w koncepcji tej przyjmuje się, że jednostka optymalizuje intensywność poszukiwań, dostosowując ją do oczekiwanych zysków, które obejmują także poziom świadczeń z tytułu bezrobocia. Badania tego typu formułują zwykle wniosek, że dla osiągnięcia optymalnej intensywności poszukiwania pracy wysokość zasiłku dla bezrobotnych powinna się z czasem zmniejszać (Sinko 2001). Należy jednak zaznaczyć, że wyniki tych badań pozostają w bardzo silnym związku z przyjmowanymi założeniami, a opierając modele na innych założeniach równie dobrze można by wykazać, że pożądanym jest stopniowy wzrost świadczeń (Hassler, Mora 2002). Interesujące są na tym tle analizy empiryczne Tatsiramosa (2004). Pokazuje on, że jakkolwiek hojne świadczenia z tytułu bezrobocia mogą zmniejszać prawdopodobieństwo powtórzonego podjęcia pracy przez osobę bezrobotną, to mają one jednocześnie pozytywny wpływ na stabilność i długoterminowość zatrudnienia następującego po bezrobociu. Uzasadniane jest to poprzez wskazanie, że dzięki wyższemu poziomowi świadczeń osoby poszukujące zatrudnienia są w stanie znaleźć pracę, która bardziej im odpowiada, ponieważ brak silnej presji ekonomicznej nie przymusza ich do przyjęcia pierwszej nadarzającej się oferty pracy.

Teoria poszukiwań na rynku pracy, a także kalkulacje dotyczące „pułapek motywacyjnych” opierają się na założeniu racjonalności ekonomicznej człowieka. Osoba bezrobotna traktowana jest w nich jako jednostka nieustannie kalkulująca maksymalną użyteczność możliwych rozwiązań. Modele te nie uwzględniają np. takich czynników, jak strach przed ryzykiem. Przyjmuje się, że osoba kalkuluje: „nie podejmę tej pracy teraz, ponieważ będzie dla mnie bardziej korzystne rozpoczęcie jej po dwóch miesiącach pobierania zasiłku dla

bezrobotnych”. Analizy empiryczne (Virjo, Aho 2001) dowodzą, że ryzyko utraty świadczenia z ubezpieczenia od bezrobocia jest najmniejsze na początku okresu bezrobocia i jednocześnie intensywność poszukiwania pracy jest w tym okresie najwyższa. Teoria poszukiwań na rynku pracy kazałaby natomiast postrzegać tę zależność odwrotnie. Ponadto, mankamentem teorii poszukiwań na rynku pracy jest nieuwzględnianie w niej wpływu kontroli społecznej i sankcji, ze względu na które ludzie nie zawsze mogą dokonywać swobodnych wyborów, zgodnych z potencjalnymi czysto ekonomicznymi bodźcami (Pedersen, Smith 2001). Innym zlekceważonym w tych rozważaniach czynnikiem są pewne społeczne zjawiska na rynku pracy, jak np. powtórne zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy, co jest szeroko rozpowszechnione w Finlandii (Holmlund 2002; Aho i in. 2005).

Trzecie ważne podejście nazwać można makroekonomicznym. Głównym przedmiotem uwagi jest w nim nie tyle motywujące oddziaływanie zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, ale rozważania na temat optymalnej wysokości zasiłku. Studia nad bezrobociem naturalnym (*equilibrium unemployment*) uwzględniają maksymalną długość pobierania zasiłku i wysokość świadczeń wraz z takimi zmiennymi, jak stopa procentowa i wzrost PKB. W modelach makroekonomicznych przyjmuje się wiele znacznych uproszczeń i dodatkowych założeń, co prowadzi do otrzymywania w nich szerokiego spektrum różnorodnych wyników. Na przykład Holm i inni (1999) dochodzą do wniosku, że obniżenie stosunku między zasiłkiem dla bezrobotnych a wcześniejszymi dochodami osoby o 10 punktów procentowych spowodowałoby spadek bezrobocia o 2 punkty procentowe. Kiander i Pehkonen (1998) stwierdzają natomiast, że stopa zastępowalności utraconych dochodów ma wpływ na jeden punkt procentowy wysokości poziomu bezrobocia w Finlandii.

Ten rodzaj badań prowadzi zwykle do wniosków, które są jasne, spójne i łatwe do prezentacji. Prawdopodobnie jest to jeden z powodów, dla których tak chętnie używa się ich wyników w debacie publicznej. Wykorzystywanie danych empirycznych jest w nich jednak rzadkością, a przyjmowane uproszczenia i założenia są trudne od obrony. Na przykład w obu cytowanych studiach stosowana jest „uśredniona stopa zastępowalności” (*mean replacement rate*) dochodów przez świadczenia dla bezrobotnych, podczas gdy nie występuje ona w rzeczywistości – dla osób posiadających ubezpieczenie od bezrobocia stopa ta przekracza średnią, a dla osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych jest ona z pewnością niższa od średniej. Innym przykładem uproszczeń jest założenie Holma (Holm i in. 1999), że wszyscy pracownicy i oferty pracy są „kompatybilne”, co oznacza, że każdy pracownik może przyjąć dowolny zawód dostępny na rynku pracy. Rzecz jasna, diametralnie odbiega to od realiów fińskiego rynku pracy. Poza tym, omawiane podejścia badawcze są często pod wieloma względami wewnątrznie sprzeczne. Na przykład „czynniki polityczne”, które są, zgodnie z przyjmowanymi założeniami, odpowiedzialne za dużą część fińskiego bezrobocia nie zmieniły się istotnie od lat 80. do 90. W tym samym czasie stopa bezrobocia w Finlandii drastycznie się podniosła.

Istnieje też zbiór badań, które można by określić jako empiryczne badania społeczne. Dotyczą one np. konstrukcji ubezpieczenia od bezrobocia z lat 80., polegającego na zmniejszaniu wysokości świadczenia po pewnym okresie jego otrzymywania. Uusitalo i Moisala (2003), którzy wykorzystali dane diachroniczne dla analizy wpływu, a potem konsekwencji

zniesienia tego rozwiązania, nie znaleźli żadnych dowodów na aktywizujące oddziaływanie „progu” na osoby bezrobotne. Ich badania są w pełni przekonujące, nie sposób jednak stwierdzić, czy podobna sytuacja występuje obecnie. Bezrobocie, w tym długookresowe, stało się od tamtego okresu nie tylko znacznie powszechniejsze, ale i prawdopodobnie jakościowo jest już innym zjawiskiem.

Jednym z głównych ustaleń badań empirycznych jest to, że „założenie o racjonalności człowieka” często nie wytrzymuje próby. Wiemy na przykład, że ludzie często nie ubiegają się o świadczenia, które są im należne (np. Virjo 2000), a wiele osób pracuje, mimo że znajduje się w opisywanej wcześniej sytuacji „pułapki bezrobocia” – to jest zarabia tyle samo albo nawet mniej, niż gdyby otrzymywało świadczenia z tytułu bezrobocia (Forssén, Hakovirta 1998; Holm, Kyyrä 1997; Pedersen, Smith 2001; Parpo 2004). Ponadto, są dowody wskazujące, że „pułapki motywacyjne” – preferowanie większej ilości wolnego czasu, niska intensywność poszukiwania pracy i ogólnie brak chęci do podjęcia pracy – nie są głównymi czynnikami składającymi się na problem bezrobocia w Finlandii (Virjo, Aho 2001; Aho et al. 2003; Martikainen 2003; Ervasti 2003). W badaniach sondażowych wiele osób bezrobotnych wskazuje na problem zbyt słabych bodźców do podjęcia pracy, ale tylko nieznaczna część postrzega je jako istotny czynnik zniechęcający do ponownego zatrudnienia (Aho i in. 2005).

Konkludując, dotychczasowe fińskie badania na temat wkomponowanych w system zabezpieczenia społecznego bodźców skłaniających bezrobotnych do zatrudnienia są nie-liczne i jednostronne. Szczególnie uderzający jest brak badań opierających się na danych empirycznych. Rezultaty różnych podejść badawczych są przy tym sprzeczne. Także w międzynarodowym ujęciu porównawczym, dane na temat motywujących efektów świadczeń z tytułu bezrobocia są dalekie od standaryzacji (np. Holmlund 2002; Fredriksson, Holmlund 2003). Holmlund (2002) twierdzi, że z teoretycznego punktu widzenia nie ulega wątpliwości, iż wyniki nie mogą być zestandaryzowane, ponieważ świadczenia oddziałują niekiedy w przeciwstawnych kierunkach. Skoro większość badań wydaje się wskazywać, że szczodre świadczenia z tytułu bezrobocia podnoszą stopę bezrobocia, nie jest możliwe stwierdzenie niczego konkretnego o sile tego efektu. Ponadto, przyglądanie się jedynie skutkom w zakresie bezrobocia nie dostarcza pełnego obrazu efektów całego systemu.

### ***3. System zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia***

Tabela 1. prezentuje zarys fińskiego systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia. Poza świadczeniami, o których była już mowa, wymienia się w nim także wcześniejszą emeryturę (*unemployment pension*). Osoby otrzymujące to świadczenie nie są zobowiązane do poszukiwania pracy, a w statystykach nie są zaliczane do grupy bezrobotnych. To rozwiązanie było obiektem szerokiej debaty (m.in.: Virjo, Aho 2002) i będzie sukcesywnie wycofywane. Zastępować je będzie zależne od wieku świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, którego podmiotowy zakres będzie rozszerzany na osoby starsze. Istnieje duża liczba wyjątków i dodatkowych okoliczności nie wymienianych w tabeli 1., które nie będą jednak przedmiotem uwagi w tym miejscu. Nasze studium

koncentruje się na osobach otrzymujących świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Wspomniana grupa osób, które mają prawo do dłuższego pobierania świadczenia z powodu wieku została wyłączona z niniejszej analizy, ponieważ świadczenia te przysługują bezterminowo.

Warunkiem wstępnym otrzymywania świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia jest zarówno wcześniejsze zatrudnienie, jak i podleganie ubezpieczeniu. Drugi warunek oznacza, że osoba musi podlegać ubezpieczeniu od bezrobocia w momencie spełnienia wymogu związanego z zatrudnieniem. Osobom nie ubezpieczonym na wypadek bezrobocia przysługuje zasiłek dla bezrobotnych (*unemployment allowance*, dalej także: *UA*), jednak pod warunkiem, że spełniony został wymóg dotyczący zatrudnienia. Pozostałe osoby są, pod pewnymi obostrzeniami, uprawnione do niższego zasiłku z pomocy społecznej (*labour market support LMS*), w stałej wysokości, przyznawanego na podstawie testu dochodów. Okres otrzymywania świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia wynosi 500 dni roboczych, które mogą być wykorzystane podczas różnych przerw w zatrudnieniu. Warunkiem nabycia uprawnień do tego świadczenia jest długość zatrudnienia w „okresie obserwacyjnym” (*observation period*) przed wystąpieniem bezrobocia. Zasady dotyczące zarówno wymogów związanych z zatrudnieniem, jak i „okresem obserwacyjnym” zmieniły się między 1997 a 2003 rokiem. Uczestnictwo w niektórych z aktywnych programów rynku pracy (*active labour market policy measures*, dalej także: *ALMP*) jest obecnie także zaliczane do okresu pracy. Do 1996 r. wymaganym okresem pracy było 6 miesięcy (26 tygodni) zatrudnienia lub porównywalnego uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy. Okres obserwacyjny na jego zrealizowanie wynosił 24 miesiące dla osób nigdy wcześniej nie pobierających tego świadczenia i dla osób, które wyczerpały już uprawnienia do niego. Jeżeli jednak osobie przysługiwało wcześniej świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia i wykorzystała je częściowo, „okres obserwacyjny” dla odnowy pełnych uprawnień wynosił 8 miesięcy.

W 1997 r. wymóg został ujednoczony dla wszystkich sytuacji i wynosił on 10 miesięcy (43 tygodnie) zatrudnienia lub porównywalnego uczestnictwa w programach *ALMP* w ciągu 24 miesięcy. Jeśli nastąpiło odnowienie się prawa do świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, „okres obserwacyjny” rozpoczynał się od momentu, w którym osoba uzyskała prawo do świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Zatrudnienie lub uczestnictwo w porównywalnych programach *ALMP* w trakcie pobierania świadczenia może być brane pod uwagę, niezależnie od tego, czy prawo do świadczenia się wyczerpało.

W 2003 r. nastąpiła liberalizacja zasad odnowienia się uprawnień do świadczenia. Obecnie wymogiem jest 8 miesięcy zatrudnienia w trakcie 24-miesięcznego „okresu obserwacyjnego”, jeśli osoba otrzymywała świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia już wcześniej. Od osób, które mają nabyć prawo do świadczenia po raz pierwszy, wymagane jest 10 miesięcy pracy w ciągu 28-miesięcznego okresu. Te zmiany nie będą jednak przedmiotem pogłębionej analizy w tym studium, ponieważ dysponujemy jedynie danymi do 2002 roku. W pewnych przypadkach „okres obserwacyjny” może zostać wydłużony. Zasada ta jest stosowana, jeśli osoba jest poza rynkiem pracy z powodu „akceptowalnej przyczyny”, co oznacza: urlop macierzyński, powołanie do służby wojskowej, studia, itp.

Tabela 1.

Zarys fińskiego systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia

<p><b>Świadczenie z ubezpieczenia (<i>Unemployment Insurance [UI]</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Przysługuje ok. 42% osób bezrobotnych (tj. ok. 121,5 tys. osób) (por.: <a href="http://www.mol.fi">www.mol.fi</a>)</li> <li>– Stopa zastąpienia wcześniejszych dochodów: średnio na poziomie 60% wcześniejszych dochodów (lub mniej – przy wysokich dochodach)</li> <li>– Maksymalny okres pobierania świadczenia: 500 dni roboczych = ok. 2 lata <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wydłużenie świadczenia dla osób w starszym wieku: jeśli okres 500 dni nie upłynął przed przekroczeniem 57. roku życia, istnieje możliwość przedłużenia pobierania świadczenia do 60. roku życia, kiedy to zaczyna przysługiwać wcześniejsza emerytura</li> <li>– Do 1996 r. limit wieku wynosił 55 lat</li> <li>– Osobom urodzonym przed 1950 r. świadczenie przysługuje do 59. roku życia. Osoby te nie otrzymują wcześniejszej emerytury (która jest wycofywana z systemu), ale mogą pobierać świadczenie w wydłużonym okresie, do czasu przejścia na emeryturę (w wieku 65 lat)</li> </ul> </li> <li>– Warunki nabycia prawa: spełniony „wymóg zatrudnienia” i podleganie ubezpieczeniu</li> </ul>
<p><b>Zasiłek dla bezrobotnych (<i>Unemployment Allowance [UA]</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Przysługuje ok. 6,5% bezrobotnych (tj. ok. 19 tys. osób)</li> <li>– Świadczenie w stałej wysokości</li> <li>– Wysokość: ok. 20% przeciętnej płacy. Stopa zastąpienia zróżnicowana – zależna od wcześniejszych dochodów</li> <li>– Maksymalny okres pobierania świadczenia: 500 dni roboczych = ok. 2 lata, z analogiczną możliwością przedłużenia dla osób starszych, jak w przypadku UI</li> <li>– Warunki nabycia prawa: odnośnie zatrudnienia – takie same jak dla UI, brak obowiązku podlegania ubezpieczeniu</li> </ul>
<p><b>Zasiłek z pomocy społecznej (<i>Labour Market Support [LMS]</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Przysługuje ok. 50% bezrobotnych (tj. ok. 144 tys. osób)</li> <li>– Przysługuje osobom, które wyczerpały uprawnienia do ubezpieczenia od bezrobocia lub zasiłku dla bezrobotnych bądź nie spełniają wymogu związanego z okresem zatrudnienia</li> <li>– Świadczenie w stałej wysokości, równej UA. Uprawnienie zależne od testu dochodów</li> <li>– Odstępianie od testu dochodów na okres 180 dni po wyczerpaniu uprawnień do UI lub UA</li> <li>– Odstępianie od testu dochodów na czas udziału w programach aktywizacji zawodowej. Wówczas także nieznaczny wzrost wysokości świadczenia</li> <li>– Bezterminowe prawo do świadczenia</li> <li>– Młodzi bezrobotni wkraczający na rynek pracy, którzy nie spełnili wymogu długości zatrudnienia uprawnieni są do świadczenia po 5-miesięcznym okresie wyczekiwania</li> </ul>

#### 4. Źródła danych i zastosowane metody badawcze<sup>2</sup>

Badanie opiera się na pochodzących ze źródeł urzędowych danych panelowych z okresu 1988–2002 r. Zbiór danych jest reprezentatywną próbą (8,6% z 350 000) fińskiej populacji

<sup>2</sup> Nie jest możliwe wyczerpujące opisanie w niniejszym artykule wykorzystanych danych, jak i zastosowanych metod badawczych. Wynika to z daleko idącej szczegółowości danych i naszej chęci operowania nimi bez utraty jakichkolwiek informacji. Ponadto, istnieją liczne wyjątki i zachodzące w badanym okresie zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego, które także uwzględniliśmy w naszym badaniu. Z tych powodów w niniejszym miejscu prezentujemy jedynie ogólny zarys stosowanej przez nas metody. Mamy nadzieję, że dane i proces badawczy są wystarczająco zrozumiałe bez szczegółowego opisu zastosowanych procedur.

w wieku między 12 a 75 lat (według stanu na koniec roku 1997). Dane są systematycznie uaktualniane i pochodzą głównie z: rejestru poszukujących pracy (*central job-seeker register*), Instytucji Ubezpieczenia Społecznego (*The Social Insurance Institution of Finland*), Fińskiego Centrum Świadczeń Emerytalno-Rentowych (*Finnish Centre for Pensions*) i urzędu statystycznego w Finlandii (*Statistics Finland*). Dane te umożliwiają analizowanie sytuacji każdej zarejestrowanej osoby w ciągu roku za pomocą około 200 zmiennych. Większość zmiennych jest porównywalna między latami. Informacje pochodzące z różnych instytucji kompilowane są przez Główny Urząd Statystyczny Finlandii, przy zastosowaniu osobistego kodu ubezpieczenia społecznego każdej osoby. Z pełnego zbioru danych będących w posiadaniu urzędu, do niniejszych badań wylosowano próbę, a dla zachowania anonimowości badanych, indywidualny kod ubezpieczenia został zastąpiony numerem porządkowym obserwacji. Dane, które łączą kody ubezpieczenia społecznego z liczbami porządkowymi obserwacji przechowywane są przez urząd statystyczny w celu uaktualniania naszych baz danych.

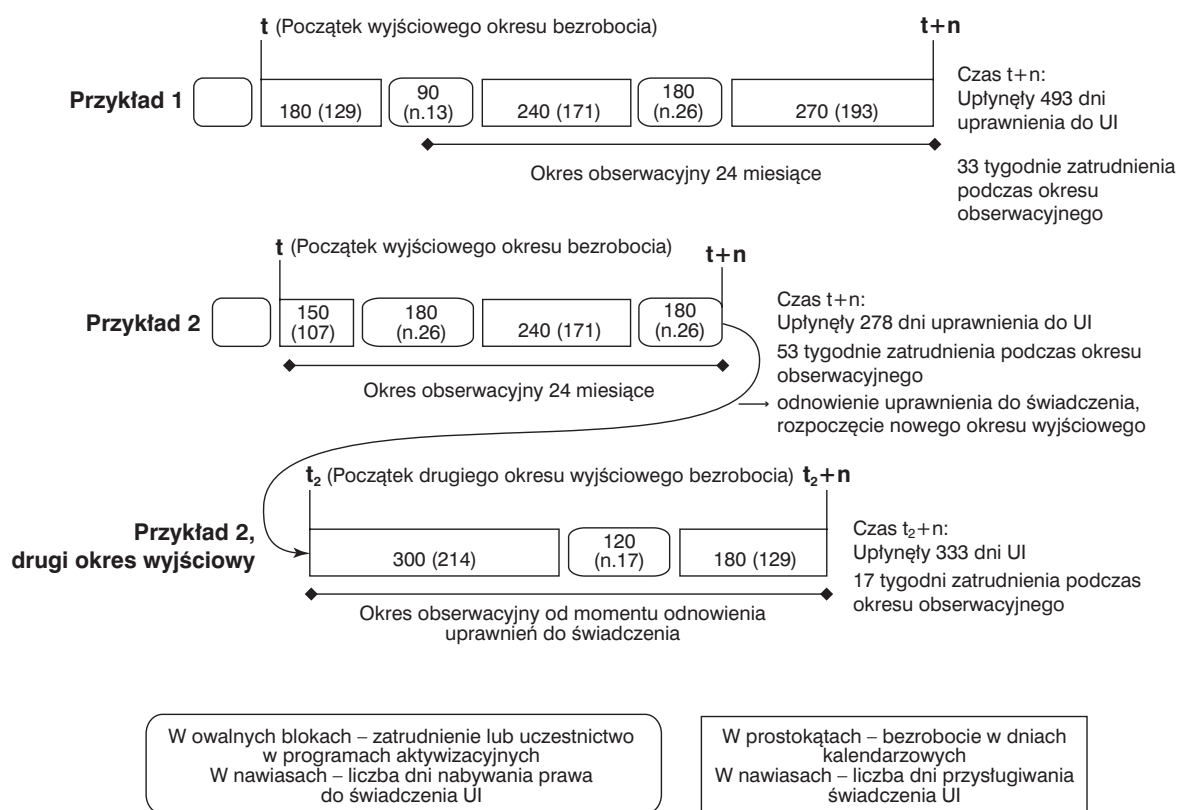
W zestawie zmiennych są różnorodne dane dotyczące charakterystyki gospodarstwa domowego, partnera (współmałżonka/ki) badanej osoby, jego dochodów itd. Dane obejmują także wybrane zmienne dotyczące pracodawców badanych osób. Większość danych dotyczy jednak zachowań badanych jednostek na rynku pracy. Od 1994 mamy szczegółowe informacje na temat bezrobocia osób i ich okresów zatrudnienia – tj. okresów rozpoczęcia i zakończenia zatrudnienia oraz bezrobocia, a także dane dotyczące korzystania z instrumentów rynku pracy służących aktywizacji.

Celem badań była analiza wpływu wyczerpania się świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia i jego potencjalne oddziaływanie na wzrost motywacji do podjęcia pracy. Dla przebadania tej zależności wyodrębniliśmy populację badanych, którzy zostali po raz pierwszy bezrobotnymi podczas gospodarczego „tąpnięcia” w 1995–1998 r., (po uprzednim spełnieniu przez nich wymogu okresu pracy). Aby to zrealizować, określiliśmy zbiór reguł, na podstawie których wydedukowaliśmy, kiedy dana osoba rozpoczynała okres pracy uprawniający ją do pobierania świadczenia. Ów „okres odnośny” wyznacza grupę osób, za którą „podążamy” w badaniach przez kilkanaście lat. Uwzględniamy zarówno otrzymujących świadczenia ubezpieczeniowe, jak i zasiłek dla bezrobotnych. Sposób, w który ustalamy, czy przysługujące danej osobie świadczenie jest bliskie wyczerpania się zaprezentowano na wykresie 1. Dla uproszczenia przedstawiono na nim tylko dwa stany: bezrobocie i zatrudnienie lub branie udziału w aktywnych programach rynku pracy. Stosowane przez nas metody umożliwiają indywidualne „śledzenie” przebiegu zatrudnienia i bezrobocia osób, a dzięki temu dokładne stwierdzenie, ile dni *UI* lub *UA* pozostało danej osobie. Od momentu rozpoczęcia bezrobocia rozpoczynamy naliczanie dwóch indywidualnych „kont” osoby. Pierwsze z nich opisuje liczbę uprawnień z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, które zostały już wykorzystane. Drugie opisuje liczbę zgromadzonych nowych uprawnień – dni zatrudnienia lub porównywalnego uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy, które minęły od rozpoczęcia okresu bezrobocia. Jeśli osoba ponownie zdobywa uprawnienia do świadczenia, jej „konta” są opróżniane i rozpoczynamy liczenie dni otrzymania świadczenia od początku.



Wykres 1.

Schemat analizy losów badanych jednostek: dwa przykłady



Na wykresie 1. przedstawiono wartości liczbowe w „rozumieniu systemu” – to jest wykorzystane uprawnienia liczone w dniach roboczych (pięć dni w tygodniu) i spełnione wymogi dotyczące zatrudnienia, liczone w tygodniach. Jednak w prezentacji wyników stosowane są zawsze dni kalendarzowe. Byłoby interesujące zaprezentowanie wyników dotyczących wpływu świadczeń na aktywność w poszukiwaniu pracy na początku okresu bezrobocia lub analiza efektów proponowanych reform, takich jak świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, którego wysokość zmniejszałaby się w czasie. Jednakże, możemy jedynie studiować empirycznie te cechy systemu, które zostały już wdrożone. Ponadto, skoro korzystamy z danych statystycznych, najlepszym sposobem na obserwowanie wpływu zachęt ekonomicznych jest sytuacja, w której ulegają one zmianie – nabywa się lub traci prawo do świadczenia.

Z tego właśnie powodu głównym narzędziem badawczym zastosowanym w analizie jest badanie wpływu wyczerpania się ubezpieczenia z tytułu bezrobocia po 500 dniach (tj. po 700 dniach kalendarzowych, czyli dwóch latach) bezrobocia. Jeśli zachęta odgrywałaby jakąś rolę, prawdopodobieństwo odpływu z bezrobocia powinno wzrastać po przekroczeniu przez osobę „motywujującego progu”. Taki potencjalny fenomen określamy jako efekt progowy (*step effect*). Szczególny akcent położony został w badaniu na selekcję grupy długookresowo bezrobotnych. Ponieważ jednak analizowany „próg” pojawia się po ponad dwóch latach bezrobocia, może być trudne dostrzeżenie jakichkolwiek zmian w prawdopodobieństwie wyjścia z bezrobocia. Dzieje się to z powodu ogólnie bardzo nie-

wielkich szans na opuszczenie bezrobocia, gdy osoba pozostaje bez pracy nieprzerwanie przez dwa lata. Nawet jeśli wyczerpanie się świadczenia miało silny wpływ na aktywność w poszukiwaniu pracy i dochodu, jest prawdopodobne, że osoba długotrwale bezrobotna nie znajdzie zatrudnienia.

Centralnym elementem koncepcji jest przynajmniej częściowe przewyciężenie tego problemu poprzez zbadanie efektu wyczerpania się świadczeń także wśród osób, które w momencie utraty prawa do niego były zatrudnione. Okazjonalne okresy pracy znacznie bowiem podnoszą prawdopodobieństwo znalezienia trwałego zatrudnienia. Nie każdy zbliżający się do „motywującego proggu” jest długotrwale bezrobotny. Jeśli świadczenie czyniłoby ludzi bardziej pasywnymi, powinniśmy być w stanie zaobserwować to poprzez efekt progowy. W tym przypadku oznaczałoby to, że ludzie odraczali swoje odejście z bezrobocia i rozpoczęli lub zwiększyli wysiłki w poszukiwaniu pracy dopiero w sytuacji zbliżającego się wyczerpania świadczenia. Natomiast jeśli wszyscy bezrobotni byłiby w pełni zaangażowani w poszukiwanie pracy wcześniej, efekt progowy nie wystąpiłby, ponieważ nie byłiby w stanie zwiększyć intensywności swoich działań.

## 5. Wyniki

Dla zbadania efektu progowego analizowaliśmy związek między prawdopodobieństwem<sup>3</sup> opuszczenia bezrobocia a wykorzystanymi przez osobę uprawnieniami do świadczeń z tytułu bezrobocia – liczbą dni otrzymywania świadczenia. Dokonaliśmy tego równocześnie na dwa różne sposoby, co dało zbliżone wyniki. Głównym problemem w tej analizie było jednak to, że na sumę wykorzystanych przez daną osobę uprawnień do świadczenia składać się mogły zarówno liczne krótkie okresy bezrobocia, jak i pozostawanie w bezrobociu w sposób ciągły. Pierwsza z tych dwóch sytuacji oznacza wielokrotnie powtarzające się zdarzenie opuszczania bezrobocia, co komplikuje naszą analizę i nasuwa pytanie, które z „wyjść” z bezrobocia powinniśmy analizować, czy może należałoby analizować je wszystkie?

Z tego powodu zastosowaliśmy dwa podejścia analityczne w naszych badaniach. W pierwszym posługiwaliśmy się sumą zakumulowanych dni bezrobocia (które upłynęły od rozpoczęcia pierwszego okresu bezrobocia). Jeśli osoba ponownie uzyskała uprawnienia do świadczenia, dni obliczano na nowo od rozpoczęcia pierwszego okresu bezrobocia, następującego po powtórnym zakwalifikowaniu się do świadczenia. W tym modelu osoby mogą doświadczać, i często faktycznie tak się dzieje, więcej niż jednego okresu bycia bezrobotnym. Istotą tego podejścia jest to, że wszystkie one są uwzględniane w naszej analizie. Koniec okresu podążania za badanym upływa z 2002 rokiem. W drugim podejściu koncentrujemy się na jednej zmiennej – całkowitej liczbie dni bezrobocia, sumowanych przez cztery lata, począwszy od pierwszego dnia bycia bezrobotnym. Jeśli ta liczba przekra-

---

<sup>3</sup> Stopa prawdopodobieństwa (*hazard rate*) opisuje prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia w danym dniu, przy założeniu, że osoba była bezrobotna do danego dnia. Przykładowo, stopa prawdopodobieństwa 0,003 w 600. dniu bezrobocia oznacza, że średnio 0,3% osób bezrobotnych do tego momentu wychodzi z bezrobocia po 599 dniach.

cza 700 dni, uprawnienia do świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia lub zasiłek dla bezrobotnych wyczerpały się i osobie pozostaje wyłącznie prawo do „wspierającego na rynku pracy” zasiłku z pomocy społecznej. W odróżnieniu od powyższego, ten model analityczny odzwierciedlać ma prawdopodobieństwo trwałego opuszczenia bezrobocia.

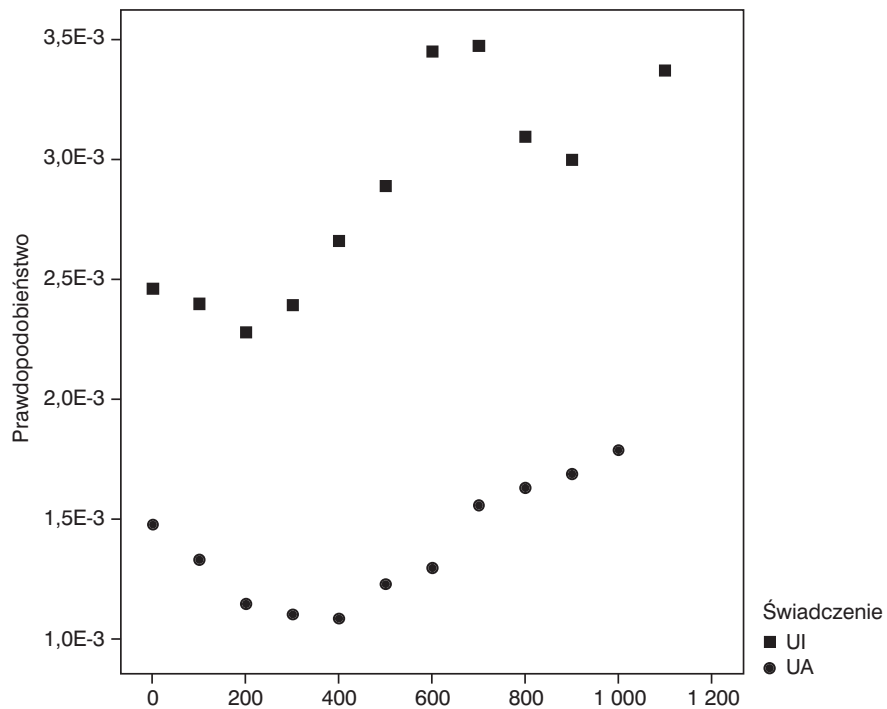
Czteroletni okres badania wyznacza maksymalną liczbę możliwych dni pozostawania w bezrobociu. Fakt, że prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia zaczyna silnie wzrastać w tym właśnie momencie, co widać na poniższych dwóch wykresach, wynika z zakończenia okresu badawczego, a nie z powodu wyłącznego wzrostu prawdopodobieństwa zatrudnienia. Analizując poniższe wykresy należy zignorować wzrost prawdopodobieństwa wyjścia z bezrobocia osób długotrwale bezrobotnych w końcowym okresie badania (prawa strona wykresów). **Podkreślić należy, że zaprezentowane na poniższych wykresach prawdopodobieństwo nie jest liczone na podstawie indywidualnego okresu przebywania w bezrobociu, ale na podstawie wykorzystanych uprawnień do świadczenia w momencie jego opuszczania.**

Najważniejsze wyniki badań ukazują wykresy 2. i 3. Zaprezentowane w nich dane uzyskano przy zastosowaniu pierwszej (wykres 2.) i drugiej (wykres 3.) z omówionych powyżej metod. Dane dotyczą zarówno osób otrzymujących świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia (*UI*), jak i zasiłek dla bezrobotnych (*UA*). Jak można to zaobserwować na wykresach, ogólnie prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia jest niższe dla osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych, niż dla osób otrzymujących świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Nie jest to zresztą zaskakujące, bo poziom edukacji, doświadczenie zawodowe i inne cechy silnie odróżniają od siebie obie grupy świadczeniobiorców. Interesująca jest jednak nie tyle różnica między obu grupami w ogólnym prawdopodobieństwie wyjścia z bezrobocia, co efekt progowy. Po 700 dniach otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych nie występuje już, jak wspomiano, „próg motywujący”. Osoby te „przesuwane są” w systemie pomocy do opartego na teście dochodów zasiłku *LMS*. Z początku jego wysokość pozostaje na tym samym poziomie lub przynajmniej na takim samym, jak otrzymywane wcześniej świadczenie, a test dochodów nie jest stosowany w ciągu pierwszych 180 dni roboczych po wyczerpaniu się świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia lub wyczerpania się zasiłku dla bezrobotnych.

Różnice między wykresami 2. i 3. wynikają z uwzględniania w drugim przypadku jedynie jednokrotnego wyjścia z bezrobocia. W obu wariantach wyniki dotyczące głównego przedmiotu badań są czytelne i spójne. Na wykresach 2. i 3. **„próg motywujący”, który pojawia się po około 700 dniach kalendarzowych skumulowanego bezrobocia, jest szczególnie wyraźny dla osób pobierających świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia.** Widoczny jest on także w grupie osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych, ale następuje nieco później i nie jest tak „czysto wycięty”, jak dla osób, które korzystają z ubezpieczenia od bezrobocia. Zaobserwowane różnice między grupami otrzymującymi różne typy świadczeń są zresztą przewidywalne, jako że osoby na zasiłku dla bezrobotnych doświadczają nieco słabszych zachęt w systemie świadczeń. Niewielki wzrost prawdopodobieństwa opuszczenia bezrobocia w tej grupie może wynikać z faktu, że po 180 dniach zasiłek *LMS* przyznawany jest na podstawie testu dochodów, co także stwarza „próg motywujący” dla części osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych.

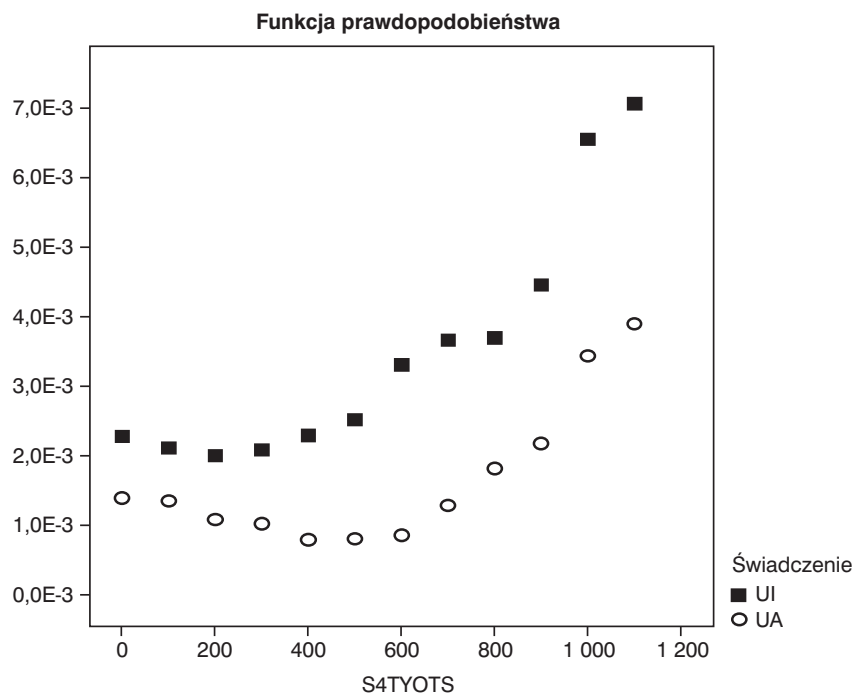
**Wykres 2.**

Prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia ze względu na długość bycia bezrobotnym. Analiza obejmuje wszystkie okresy bezrobocia i wyjścia z bezrobocia dla osoby



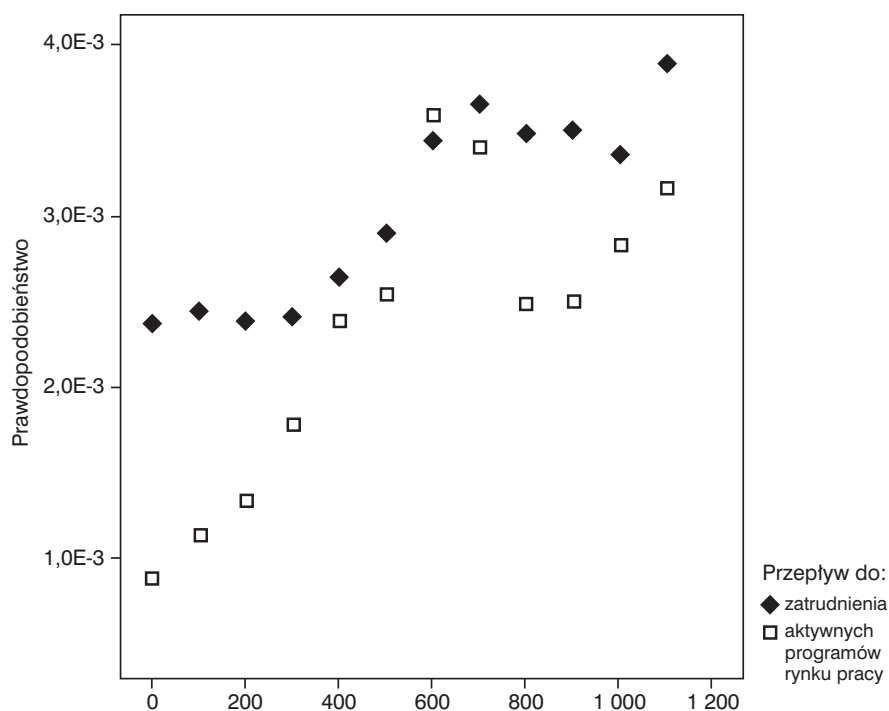
**Wykres 3.**

Prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia ze względu na skumulowany okres bezrobocia w ciągu czterech lat od rozpoczęcia początkowego okresu pozostawania bez pracy. Analiza jednokrotnego zjawiska opuszczenia bezrobocia przez osobę.



Wykres 4.

Prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia (dla skumulowanej liczby dni w bezrobociu) w zależności od kierunku przepływu (do otwartego rynku pracy lub uczestnictwa w aktywizujących programach rynku pracy). Niniejsza analiza uwzględnia jedynie osoby, którym w momencie wkroczenia w bezrobocie przysługiwało świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia i które przepłynęły bądź do zatrudnienia, bądź do aktywnych programów rynku pracy. Analiza uwzględnia wszystkie okresy bezrobocia – możliwa jest większa liczba „wyjść z bezrobocia” dla jednej osoby.



Wyniki zrealizowanego przez nas badania wskazują na to, że istnieje wyraźny efekt progowy dla osób, które w momencie wejścia w bezrobocie posiadały prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia od tego ryzyka. Oddziaływanie to uwidoczni się około 100 dni kalendarzowych przed wystąpieniem „progu motywującego” i ustępuje mniej więcej 100 dni po tym momencie. Zależność tę łatwo wytłumaczyć: efekt wyczerpania się zasiłku występuje z wyprzedzeniem, zanim zdarzenie to dojdzie do skutku. Dla osób pobierających świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia szacowaliśmy osobno dla różnych grup społeczno-ekonomicznych. O ile zaobserwowaliśmy znaczne i przewidywalne różnice w ogólnym prawdopodobieństwie zatrudnienia osób z każdej podgrupy, o tyle ujawniły się jedynie niewielkie różnice dotyczące efektu progowego. Ogólnie, zjawisko „progu motywującego” wydaje się w zbliżony sposób dotyczyć niemal wszystkich grup społecznych na rynku pracy. Jediną zmienną, która silnie oddziałuje na tę zależność okazała się sytuacja rodzinna osoby. Wygląda na to, że efekt progowy jest wyraźniejszy i bardziej skoncentrowany w czasie, w zbiorowości osób, które mają małe dziecko. To zjawisko wskazuje więc jednocześnie na fakt, że demotywujący do poszukiwania pracy efekt świadczeń może po części wynikać z tego, że niektóre osoby używają tych środków do innych celów niż aktywne poszukiwanie pracy.

Interesującym wynikiem jest to, że efekt progowy dla otrzymujących świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia widoczny jest także w zbiorowości przepływających z bezrobocia nie do zatrudnienia, ale do udziału w aktywizujących programach rynku pracy (por. wykres 4.). Co więcej, efekt ten jest nawet silniejszy dla osób rozpoczynających udział w programach rynku pracy, co po części wynika z niższego dla nich prawdopodobieństwa podjęcia zatrudnienia w pierwszym okresie bezrobocia. Co jednak wywołuje ten efekt? O ile osoba bezrobotna może z powodzeniem chcieć brać udział w aktywizujących programach rynku pracy w momencie zbliżonym wyczerpania się świadczenia, o tyle nie może ona samodzielnie podjąć decyzji w tej sprawie. Czynniki, które leżą u podstaw tego zjawiska mają prawdopodobnie po części strukturalny charakter, po części wynikający z powiązań pomiędzy osobą bezrobotną i urzędnikiem zajmującym się aktywizacją osób bezrobotnych.

**Konkluzją naszych badań jest stwierdzenie, że świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia przyczynia się do pasywnej postawy niektórych osób, co polega na odrzucaniu przez nie momentu opuszczenia bezrobocia.** Jest to o tyle radykalny wniosek, że osoby zbliżające się do wystąpienia z progu są już bezrobotne od dłuższego czasu i wiele z nich prawdopodobnie nie jest w stanie szybko znaleźć pracy, pomimo wszystkich swoich wysiłków. W dalszej części ten wynik analizowany jest w podziale na ubezpieczonych i otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych. Analizując jedynie stopy prawdopodobieństwa, nie jesteśmy w stanie zaprezentować danych na temat siły efektu progowego na całą gospodarkę. Możemy jednak wypowiedzieć się na temat skali badanego zjawiska. W tabeli 2. przedstawiamy próbę stworzenia „alternatywnego świata”, w którym nie występuje „efekt przekroczenia progu”. Zabieg taki jest możliwy, jako że nie wszystkie osoby, które opuszczają bezrobocie w momencie pojawiania się progu robią to z powodu tego rozwiązania systemowego. Wyabstrahowany efekt progowy można więc zmierzyć poprzez oszacowanie hipotetycznej skali odpływu z bezrobocia, gdyby odpływ z bezrobocia nie wzrastał w okolicy wystąpienia „progu motywującego”.

Przedstawione w tabeli 2. liczby bezwzględne wynikają z zastosowanego podejścia badawczego i nie mogą być odnoszone do zbiorowości generalnej. Warto jednak przyjrzeć się bliżej zaprezentowanym danym procentowym. **Wyczerpanie świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia wydaje się oddziaływać na przebieg ścieżki zawodowej jedynie około 3% osób, którym przysługiwało świadczenie w momencie wkroczenia w bezrobocie.** Efekt badanego rozwiązania systemowego na całą populację bezrobotnych jest jednak z różnorodnych względów znacznie mniejszy. Po pierwsze, dotyczy on tylko tych osób, które są uprawnione do świadczenia ubezpieczeniowego – jak była o tym mowa, jest to w Finlandii mniej niż połowa populacji osób dorosłych. Po drugie, jeśli świadczenie nie czyniłoby ludzi bardziej biernymi, opuszczaliby wprawdzie bezrobocie szybciej, co nie znaczy jednak, że nie staliby się bezrobotnymi. Jednocześnie, do pewnego stopnia zastępowaliby oni na rynku pracy innych poszukujących pracy, jako że bodźce skłaniające bezrobotnych do poszukiwania pracy nie zwiększają popytu na pracę. Ponadto, duża część efektu progowego dotyczy przechodzenia z bezrobocia do aktywnych programów rynku pracy lub w ogóle odpływu z grupy aktywnych zawodowo, a nie przepływu na otwarty rynek pracy.

**Tabela 2.**

Kalkulacja skali efektu progowego. Kalkulację sporządzono na podstawie wyników z drugiego podejścia badawczego (skumulowane bezrobocie w czteroletnim okresie, jedno odejście z bezrobocia dla osoby)

	Suma	Odływ do zatrudnienia na otwartym rynku pracy	Odływ do uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy
Populacja, która rozpoczęła bezrobocie mając uprawnienia do UI	21 533	11 655	4 788
Populacja osób, których zakumulowany okres bezrobocia wynosił przynajmniej 600 dni	5 581	2 261	1 965
Grupa osób, która odpłynęła z bezrobocia w okolicach wystąpienia progu motywującego (600–799 dni)	2 838	1 367	797
Prawdopodobieństwo wyjścia z bezrobocia w okresie 600-799 dnia, jeśli nie istniałby w systemie świadczeń próg motywujący	0,0025	0,0027	0,0018
Hipotetyczny odływ z bezrobocia w okresie 600-799 dnia, jeśli nie istniałby w systemie świadczeń próg motywujący	2 198	944	595
Różnica między rzeczywistym odpływem i odpływem hipotetycznym, gdyby nie istniał efekt przekroczenia progu	640	423	202
Różnica w odpływie jako % całej populacji	3,0%	3,6%	4,2%
Różnica jako % zbiorowości bezrobotnych przez minimum 600 dni	11,5%	18,7%	10,3%
Różnica jako % odpływu w okolicy wystąpienia progu motywującego (600–799 dni bezrobocia)	22,6%	30,9%	25,3%

Jak stwierdzono, powyższe dane nie mogą być bezpośrednio odniesione do ogólnego poziomu bezrobocia w Finlandii. Nasze szacunki pozwalają jednak stwierdzić, że gdyby efekt ubezpieczenia od bezrobocia nie wystąpił, a pozostałe czynniki pozostałyby niezmiennione, rejestrowane bezrobocie w Finlandii zmniejszyłoby się o ok. 500-1500 osób (w badanym okresie jego poziom wahał się między 300 a 450 tys.). Z drugiej strony, ubezpieczenie może także podnosić poziom zatrudnienia poprzez motywowanie ludzi do aktywności zawodowej. Ten efekt być może jest silniejszy od wpływu na poziom bezrobocia.

Poza analizami przedstawionymi powyżej, w badaniach przyjrzelśmy się także konsekwencjom wysokości poziomu zastąpienia wcześniejszych dochodów przez świadczenie *UI*. Posłużyliśmy się w tym celu wskaźnikiem wysokości rocznych dochodów przed wkroczeniem w bezrobocie. Zaobserwowaliśmy, że osoby otrzymujące wyższe świadczenia (a tym

samym niższy poziom zastąpienia utraconych dochodów) są zatrudniane szybciej, niż pozostała część badanych, przy czym czynniki te wydają się mieć niezmiernie niski wpływ na ponowne zatrudnienie osoby. Natomiast efekt związany z wyczerpaniem się okresu przysługiwania świadczeń był niezależny od wcześniejszych dochodów badanego.

## 6. Wnioski

Konkludując, ubezpieczenie od bezrobocia faktycznie wydaje się czynić niektórych ludzi bardziej pasywnymi. Efekt ten dotyczy jednak bardzo niewielkiej liczby bezrobotnych. Zaprezentowane w tym miejscu studium jest dodatkowym potwierdzeniem silnie już udokumentowanej tezy, że źródłem bezrobocia w Finlandii jest nie tyle wadliwa struktura zachęt w systemie zabezpieczenia społecznego, co raczej niedostosowanie podaży i popytu na rynku pracy. Natomiast „polityczne” interpretacje danych pozostają już w wyłącznej gestii osób, które ich dokonują. Warto jednak zaznaczyć, że efekty niekorzystnych bodźców są zdecydowanie mniejsze, niż można by się tego spodziewać, posługując się np. teorią poszukiwań na rynku pracy. Z drugiej jednak strony, słaby efekt progowy może być częściowo wyjaśniany długim okresem przysługiwania świadczenia. Być może wpływ progu byłby silniejszy, gdyby pojawiał się on we wcześniejszym momencie otrzymywania świadczenia. Ale i można by dowodzić, że ograniczony czas otrzymywania świadczenia motywuje do poszukiwania pracy już od momentu wkroczenia w bezrobocie.

Zaobserwowane demotywujące oddziaływania muszą być rozważane łącznie z innymi celami zabezpieczenia społecznego. Jeśli zależy nam na systemie, który przeciwdziała wykluczeniu społecznemu i zapewnia elastyczność oraz bezpieczeństwo socjalne, powinniśmy być skłonni zaakceptować pewne negatywne efekty w strukturze bodźców, których on dostarcza. Przynaglaniu osób bezrobotnych do pracy poprzez obniżanie zasiłków jest do pewnego stopnia sprzeczne z przeciwdziałaniem biedzie i zapewnianiem bezpiecznego, atrakcyjnego i elastycznego rynku pracy. W świetle niniejszych badań demotywujące efekty ubezpieczenia od bezrobocia są małe. Być może dążenie do ich wyeliminowania, poprzez zmniejszanie wysokości lub długości przysługiwania świadczenia, spowodowałoby, że nieporównywalnie ucierpi na tym realizacja innych celów zabezpieczenia społecznego. Bardziej roztropne podejście polegałoby więc na wezwaniu do efektywniejszej administracji na rynku pracy, tak aby nie akceptować bierności w trakcie bezrobocia. Przy zwiększeniu aktywnych instrumentów na rynku pracy osoby, które opóźniają moment wyjścia z bezrobocia mogłyby zmienić swoją postawę. To zbliżyłoby fiński system zabezpieczenia społecznego do idei *flexicurity*, podczas gdy obniżanie świadczeń byłoby jedynie kolejnym krokiem w przeciwnym kierunku.

*Tłumaczenie: Maria Theiss*



**Bibliografia**

Niniejszy artykuł opiera się na raporcie badawczym:

Virjo, I., Aho, S., Koponen, H. (2006), *Passivoiko työttömyysturva? Tutkimus ansioturvan päättymisen vaikutuksista ja eräistä muista työttömyysturvan piirteistä. (Does Unemployment Security Make People More Passive? A Study of the Effects of Unemployment Insurance Benefit Exhaustion And Other Aspects of the Finnish Unemployment Security System.)* Ministry of Labour: Studies in Labour Policy 303, Helsinki.

Pozostałe pozycje bibliograficzne:

Aho, S., Kataja-Aho, T., Koponen, H., Virjo, I. (2003), *Mikä estää ja mikä edistää työttömien työllistymistä? Analyysia ja pohdintoja nykyisen työttömyysongelman luonteesta paikallisen tutkimuksen tulosten pohjalta*, „Finnish Labour Review” 46 (2003):1, 43–63.

Aho, S., Virjo, I., Tyni, P., Koponen, H. (2005), *Työttömät ja palvelutarve. Työttömille kohdistetun kyselyn ja työnhakusuunnitelmien analyysin tuloksia*, Studies in Labour Policy 271. Helsinki: Ministry of Labour.

Ervasti, H. (2003), *Kuka haluaa töihin? Aktiivisten ja passiivisten profiilit*, (in:) V-M. Ritakallio (ed.), *Riskit, instituutiot ja tuotokset. Esseitä hyvinvointitutkimuksesta professori Olli Kankaan täyttäessä 50 vuotta*, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimus 59.

Forssén, K., Hakovirta, M. (1998), *Work Incentives in Single Parent Families*, Sosiaalipoliittikan laitos, Series B/15, Turku: The University of Turku.

Fredriksson, P., Holmlund, B. (2003), *Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research*, Uppsala: Institute for labour market policy evaluation, working paper 2003:5.

*Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat*, Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.

Hassler, J., Mora, J.V.R. (2002), *Should UI Benefits Really Fall Over Time?* Discussion Paper 622. Bonn: IZA.

Hiilamo, H., Karjalainen, J., Kautto, M., Parpo, A. (2004), *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lainmuutoksista*, Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes.

Holm, P., Kyyrä, T. (1997), *Tulojen vaikutus työmarkkinasiirtymiin*, Tutkimuksia 40, Helsinki: VATT.

Holm, P., Sinko, P., Tossavainen, P. (1999), *Työpaikkojen syntyminen ja päättyminen ja rakenteellinen työttömyys*, Helsinki: VATT-tutkimuksia 52.

Holmlund, B. (2002), *Unemployment insurance and incentives*, Teoksessa: Ilmakunnas, S. ja Koskela, E. (toim.), *Towards higher employment*, Helsinki: Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja 32.

*Kannustinloukkutyöryhmä 1996. Loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5*, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Kiander, J., Pehkonen, J. (1998), *Työttömyyden kasvun syyt*, Teoksessa: Pohjola, M. (toim.), *Suomalainen työttömyys*, Helsinki: Taloustieto oy.

- Martikainen, J. (2003), *Tahattoman ja vapaaehtoisen työttömyyden osuudet Suomessa*, Kansantaloudellinen aikakauskirja 99(1), 59–71.
- Niinivaara, R. (1999), *Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia*, Tutkimuksia ja selvityksiä 4/99, Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Parpo, A. (2004), *Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako*, Tutkimuksia 140, Helsinki: Stakes.
- Pedersen, P.J., Smith, N. (2001), *Unemployment Traps: Do Financial Dis-incentives Matter?* Discussion Paper 274, Bonn: IZA.
- Rakennetyöttömyyden purkaminen* (2003), *Projektin raportti*, Helsinki: Työhallinnon julkaisu 321.
- Sinko, P. (2001), *Työttömyysturvan rahoitus ja rakenne – arvioita talousteorian näkökulmasta*, Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.), *Työmarkkinat testissä*, Helsinki: VATT-julkaisuja 30.
- Tatsiramos, K. (2004), *The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration and the Subsequent Employment Stability*, Discussion Paper 1163, Bonn: IZA.
- Työllisyystyöryhmän loppuraportti* (2003), Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.
- Työttömyysturvatyöryhmä 2001:n muistio*, Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:25.
- Uusitalo, R., Moisala, J. (2003), *Alentaisiko työttömyyskorvausten porrastaminen työttömyyttä?* „Finnish Labour Review” 46 (2003): 3, 28-41.
- Virjo, I. (2000), *Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt*, „Janus” 8 (2000): 1, 28–44.
- Virjo, I., Aho, S. (2001), *Työnhakuaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät*, „Finnish Labour Review” 44 (2001): 3, 55–76.
- Virjo, I., Aho, S. (2002), *Ikääntyvien työllisyys 1990-luvulla. Rekisteritutkimus yli 50-vuotiaiden erityisongelmista työmarkkinoilla*, Studies in Labour Policy 242, Helsinki: Ministry of Labour.

*Does unemployment insurance make people more passive?*

The (dis)incentive effects of unemployment security are often regarded as self-evident. However, there have been few studies about them at least in Finland. In this paper, a research project concerning the incentive effects of unemployment insurance (UI) benefit exhaustion is presented. If the UI benefit were to have massive disincentive effects, we should be able to observe them when studying exit from unemployment before and after benefit exhaustion. In the Finnish system, people will be moved to a usually considerably lower flat-rate benefit, if they do not re-qualify for UI during 500 working days (700 calendar days) of unemployment. We call this an “incentive step” in the system.

With detailed longitudinal register data (N=350 000) we are able to study the effects of the step also when the person exits unemployment for a while but re-enters without qualifying for a new UI period. The study includes people entering unemployment during the years 1995–98. We have been able to follow their labour market career until the end of 2002. The results show an increase in the probability to exit unemployment around the time of the incentive step, indicating that some individuals have delayed their exit from unemployment because of economic incentives. The magnitude of the effect is small, however, and we conclude that incentives are not likely to be a major issue behind prolonged unemployment in the Finnish system.