

**ARVIO "TOIMIVAMPIIN TYÖMARKKINOIHIN"
-RAPORTIN (SKOG - RÄISÄNEN) EHDOTUSTEN
KANSANTALOUDELLISISTA VAIKUTUKSISTA**

Pasi Holm ja Antti Romppanen

Helsinki 1997

Muistion tausta

Oheinen muistio perustuu Työministeriön tekijöiltä tilaamaan arvioon selvitysmiesten toimenpide-ehdotusten kansantaloudellisista vaikutuksista. Haluamme kiittää Juha Rantalaa laskelmista ja kommentteista ja Helinä Siléniä tekstinkäsittelystä.

Pasi Holm ja Antti Romppanen

SISÄLLYS

	Sivu
1 JOHDANTO	4
1.1 Rakenteellinen työttömyys UV-käyrällä arvioituna	4
1.2 Työvoimavirrat	6
2 EHDOTUS JA SEN TYÖTTÖMYYSVAIKUTUKSET	8
2.1 Selvitysmiesten arviot työttömyysvaikutuksista	8
2.2 Toimiiko uudistus niin kuin on ennakoitu?	10
3 ARVIO EHDOTUKSEN TALOUDELLISISTA VAIKUTUKSISTA	12
3.1 Ehdotuksen työttömyys- ja työllisyysvaikutukset	12
3.2 Vaikutukset julkiseen talouteen	15
3.3 Vaikutukset rakenteelliseen työttömyyteen	16
4 LOPUKSI	16
Lähteet	17

1 JOHDANTO

Kun seuraavassa arvioidaan aktiivisen työvoimapolitiikan (jatkossa ATP) kansantaloudellisia vaikutuksia, tarkastellaan selvitysmiesten ehdottamien toimenpiteiden i) työttömyys- ja työllisyysvaikutuksia, ii) välittömiä ja välillisiä vaikutuksia julkiseen talouteen ja iii) vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen.

Selvitysmiehet analysoivat ATP:n muutosehdotustensa työttömyysvaikutuksia työmarkkina-
virtojen avulla. Tarkastelussa painottuvat sekä poistumavirta työttömyydestä että tulovirta työttömyyteen ja työttömyyden kesto. ATP:n vaikutuksia työttömyyden tasoon (ns. varanto-
vaikutus) arvioidaan työttömyysvirtojen ja työttömyyden keston avulla.

Työmarkkinavirta-analyysin avulla voidaan johtaa eräs rakenteellisen työttömyyden mittari, ns. UV-käyrä (Beveridge-käyrä). UV-käyrä kuvaa työttömien ja avoimien työpaikkojen välistä negatiivista relaatiota tilanteessa, jossa työttömyysvirrat ovat tasapainossa; poistumavirta työttömyydestä on samaa suuruusluokkaa kuin tulovirta työttömyyteen.

ATP:n kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinnissa rakenteellisen työttömyyden merkitys on tärkeä. Jos ATP:lla ei ole oleellista vaikutusta työmarkkinoiden toimintaan, sillä ei ole myöskään vaikutusta rakenteelliseen työttömyyteen.

Kuitenkin myös ATP:n "suhdanteita tasaava" rooli on tärkeä. ATP:lla voidaan vaikuttaa suoraan avoimeen työttömyyteen. Koulutustoimenpiteillä olevat lasketaan työvoiman ulkopuolella oleviin ja sijoituksessa olevat työllisiin. Laskusuhdanteessa työttömien työkykyä voidaan pitää yllä ATP:n avulla. Nousukauden aikana ATP:n merkitys voi olla vähäisempi.

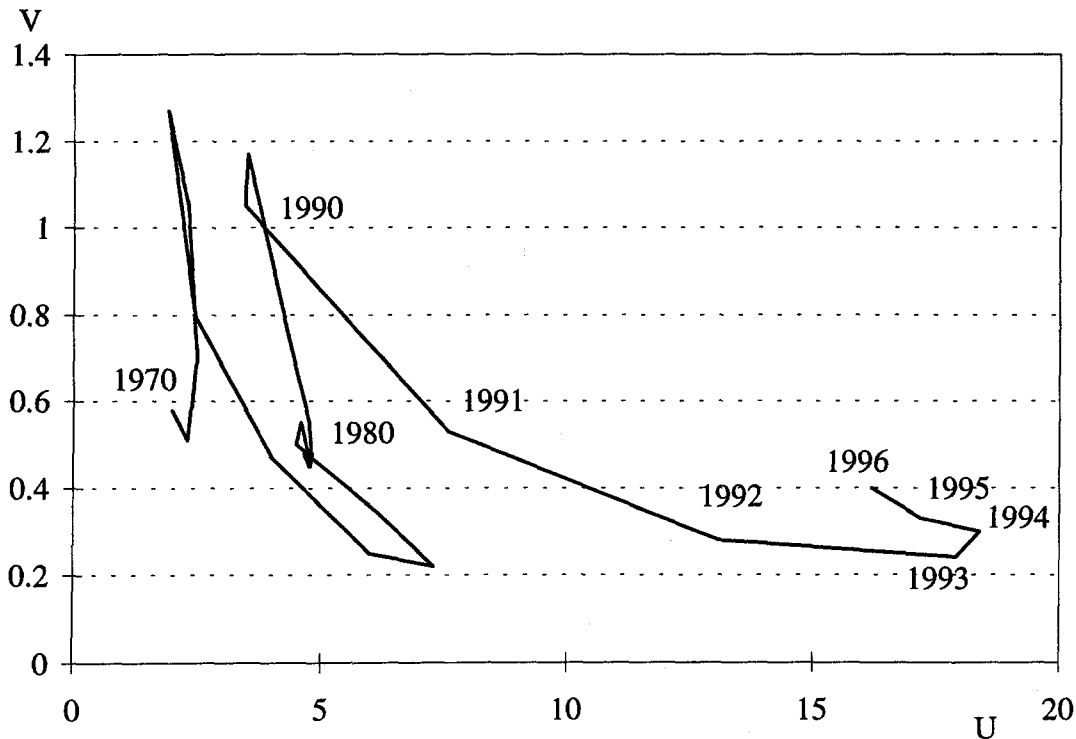
1.1 Rakenteellinen työttömyys UV-käyrällä arvioituna

Työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä on useita. Yleisimmin esitetyt mikrotason syyt ovat a) työnhakijoiden (ja yritysten) etsintäintensiteetti, johon vaikuttavat esim. työttömyysturvan taso ja kesto, työsuhde- ja työaikalainsäädäntö sekä mahdollisuus osallistua aktiivisille työvoimapolitiittisille toimenpiteille, b) yksilöiden valikoituminen (pitkäaikaistyöttömiksi valikoituu huonosti työllistyviä osuuttaan enemmän ja etenkin lama-aikana heikompien hakijoiden osuus pitkäaikaistyöttömistä kasvaa), c) duraatoriippuvuus eli työttömyyden pitkittymisen työllistymistä alentava vaikutus (työttömän ammattipätevyyden alentuminen ja yrityksen ennakoasenteet). Makrotasolla työllistymiseen vaikuttavat mm. suhdannetilanne ja työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus eli esimerkiksi ammatillinen ja alueellinen mismatch. Työvoimatilanteen kiristyminen (työnetsijän kannalta) ja mismatchin kasvu alentaa lähtövirtaa työttömyydestä.

Edellä mainittujen tekijöiden vaikutuksia voidaan tarkastella UV-käyrän avulla (katso Layard et al, 1991). UV-käyrä kuvaa avoimien työpaikkojen ja työttömien välistä negatiivista riippuvaisuutta. UV-käyrällä korkeaa työttömyysastetta vastaa pieni vakanssiaste ja päinvastoin. Suhdanteissa tapahtuvat muutokset ilmenevät siirtyminä UV-käyrällä ja työmarkkinoiden toiminnassa tapahtuneet rakenteelliset muutokset, esimerkiksi ATP:lla aikaansaatu pitkäaikaistyöttömien työmarkkinakelpoisuuden paraneminen, heijastuvat UV-käyrän siirtyminä. Rakenteellisen työttömyyden lisääntyminen siirtää UV-käyrää origosta pois päin.

UV-käyrän puute on se, että aina ei ole helppo erotella rakenteellisia muutoksia suhdanteissa tapahtuvista muutoksista. Esimerkiksi UV-käyrän siirtyminen origosta pois päin voi johtua siitä, että työmarkkinoiden alueellinen tai ammatillinen kohtaamattomuus on lisääntynyt (rakenteellinen muutos). Se voi kuitenkin johtua myös siitä, että työttömien työllistyminen on väliaikaisesti suhdannesyistä pienentynyt (UV-käyrässä jälkimmäinen oletetaan vakioiksi).

Kuvio 1. UV-käyrä



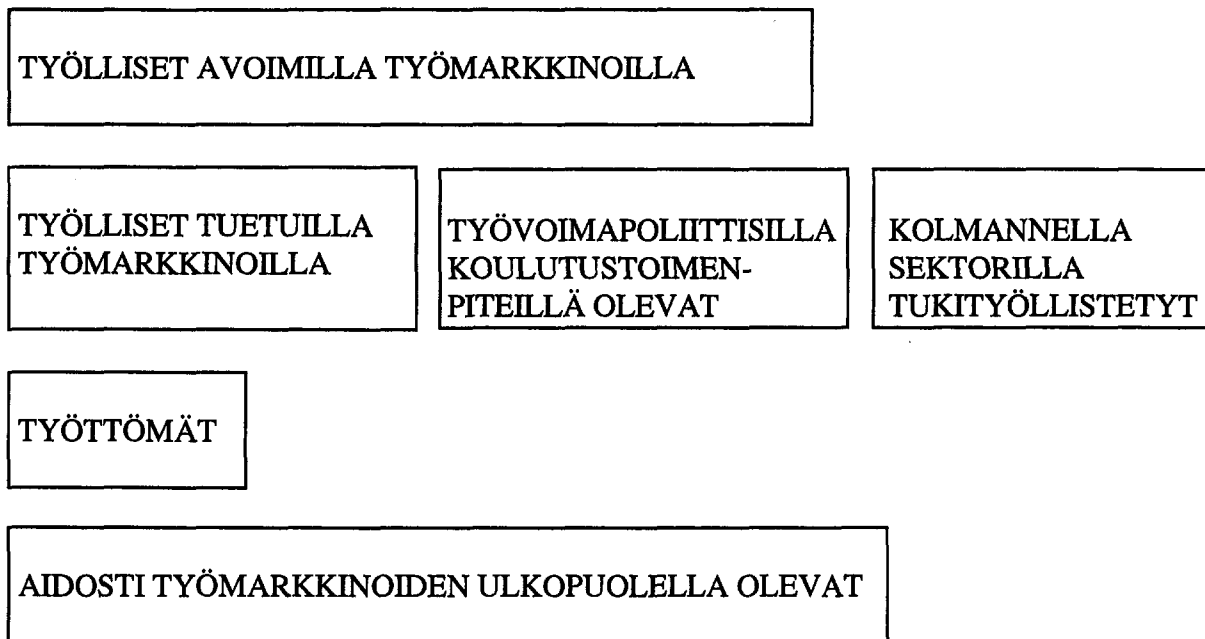
Suomen rakenteellinen työttömyys on UV-käyrän avulla arvioituna lisääntynyt 1970-luvun ja 1980-luvun aikana 3 - 5 prosenttiyksikköä (kuvio 1). Kuvion perusteella rakenne- ja suhdannetyöttömyyden erottelua on vielä vaikea tehdä vuosina 1991 - 1996. Jos työttömyysaste jää korkeaksi avoimien työpaikkojen määrän edelleen kasvaessa, rakenteellinen työttömyys on kasvanut myös 1990-luvun laman aikana.

Muiden maiden kokemukset ja tehdyt tutkimukset osoittavat, että työttömyyttä on erittäin vaikea alentaa sen jälkeen, kun valtaosa työttömistä on pitkäaikaistyöttömiä. Suomessa pitkäaikaistyöttömyyttä on toistaiseksi voitu hillitä aktiivisella työvoimapolitiikalla. Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on alle kolmannes, kun se useissa EU-maissa on yli puolet. Kuitenkin jos uuteen työttömyyteen päätyvät pitkäaikaistyöttömien koulutus- ja työllistämiskaksot jätetään huomioon ottamatta, työttömyyden rakenne ei poikkea Suomessa oleellisesti muista maista (Santamäki-Vuori, 1996). Suomen tilanne on kuitenkin parempi, jos aktiivisilla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä voidaan ylläpitää ja kehittää työttömien työmarkkinakelpoisuutta ja näin edistää heidän myöhempiä työllistymistään.

1.2 Työvoimavirrat

Selvitysmiehet analysoivat ATP:n muutosehdotuksensa työttömyysvaikutuksia työttömyysvirtojen avulla. Tarkastelussa painottuvat poistumavirta työttömyydestä ja tulovirta työttömyyteen kolme kuukautta ATP:n päättymisen jälkeen. Jotta voidaan arvioida ATP:n vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen, on analysoitava työttömyysvirtojen ja työllisyysvirtojen välinen yhteys. Analyysin selventämiseksi on aluksi välttämätöntä määritellä keskeiset yksilön työmarkkina-asemaan liittyvät käsitteet.

Kaavio 1. Työmarkkina-asetat



Työmarkkina-asetat on tarkoituksenmukaista jakaa kuuteen luokkaan: 1) työlliset avoimilla työmarkkinoilla, 2) palkkaperusteisin erityistoimenpitein työllistetyt eli tuetuille työmarkkinoille työllistyneet, 3) työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa olevat, 4) kolmannelle sektorille työllistetyt, 5) työttömät ja 6) työmarkkinoiden ulkopuolella olevat.

Perinteisessä jaottelussa työmarkkina-asetat jaetaan kolmeen luokkaan: työllisiin, työttömiin ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleviin. Edellä esitetystä kuusijaottelusta päästään kohti perinteistä jaottelua yhdistämällä avoimilla työmarkkinoilla työllistyneiden ja tuetuilla työmarkkinoilla työllistyneiden ryhmät. Samalla työvoimapolitiittisilla koulutustoimenpiteillä olevat täytyy yhdistää aidosti työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kanssa.

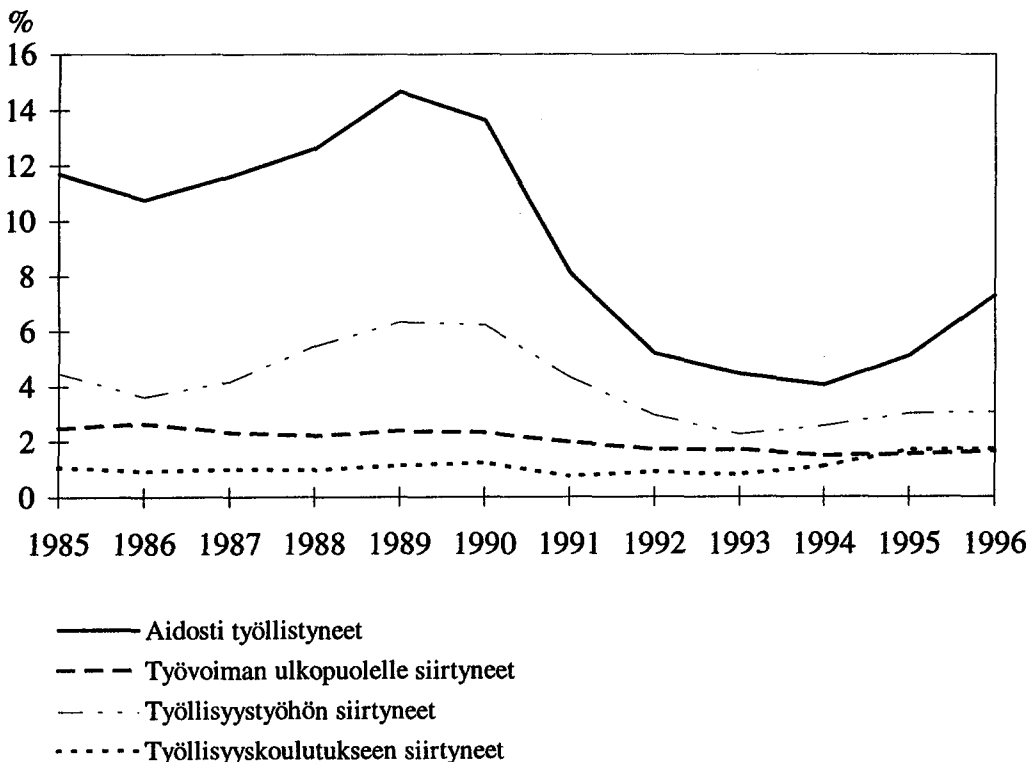
Selvitysmiesten ehdotuksessa uutena ryhmänä esiintyy kolmannelle sektorille tukityöllistetyt. Tämän ryhmän luokittelu on hankalaa. Vaikka ryhmän jäsenet ovat tukityöllistyneitä, tukityöllistyminen ei kuitenkaan ehdotuksen mukaan vaikuta työttömyysturvaan oikeuttavaan työssäoloeseen.

Selvitysmiesten ehdotusten toteutuessa odotusten mukaisesti aktiivisen työvoimapolitiikan osallistujat on tarkoituksenmukaista jaotella kolmeen eri luokkaan: 1) tuetuille työmarkkinoille työllistyneet, 2) työvoimapolitiittisessa koulutuksessa olevat ja 3) kolmannelle sektorille tukityöllistyneet.

Arvioitaessa ATP:n vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen on tarkasteltava tulovirtaa avoimien työmarkkinoiden työllisyyteen ja poistumavirtaa avoimien työmarkkinoiden työllisyydestä. ATP:n tehokkuutta on pohjimmiltaan arvioitava sen mukaan, kuinka toimenpiteille osallistuminen parantaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Keskeistä on vahvistaa virtaa ATP:lta ja työttömyydestä avoimien työmarkkinoiden työllisyyteen.

Työttömyysvirtojen ja avoimien työmarkkinoiden työllisyysvirtojen eroa voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä. Oletetaan, että työttömille suunnattua työvoimapolitiittista koulutusta lisätään oleellisesti. Tämä lisää välittömästi poistumavirtaa työttömyydestä työvoiman ulkopuolelle (johon koulutustoimenpiteillä olevat luokitellaan). Koulutusjaksojen jälkeen kurssilaiset palaavat takaisin työvoimaan. Jos koulutustoimenpiteet ovat täysin tehotomia, työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei parane eikä täten tulovirta avoimien työmarkkinoiden työllisyyteen lisääny. Tässä tapauksessa koulutustoimenpiteillä ei ole vaikutusta rakenteelliseen työttömyyteen, vaan ainoastaan tulovirta työttömyyteen ja työttömyyden dynamiikka kasvavat. Avoin työttömyysaste pienenee kylläkin koulutustoimenpiteillä olevien vuosivarannon kasvun verran.

Kuvio 2. Kuukausittaiset poistumavirrat työttömyydestä suhteessa työttömien määrään*



* Kuukauden aikana työttömyydestä poistuneet suhteessa työttömien määrään.

Virrat työttömyydestä eri poistumakanavien kautta on esitetty kuviossa 2. Suhdannevaihteilla on ollut huomattava vaikutus suhteellisiin poistumavirtoihin. Suhteellinen virta työttömyydestä työllisyyteen on pudonnut selvästi 1990-luvun laman aikana. Tämä on johtunut sekä työttömyyden kasvusta että aidosti työllistyneiden lukumäärän pienentymisestä. Vuonna 1994 vain noin neljä prosenttia työttömistä työllistyi kuukausittain avoimille työmarkkinoille.

Työmarkkina-asemien määrittely kaavion 1 tilanteen mukaan on tärkeää arvioitaessa ATP:n vaikutuksia julkiseen talouteen. Tarkasteltaessa ainoastaan työvoimaveroja ja työmarkkina-asemaan liittyviä tukia ja tulonsiirtoja, avoimille työmarkkinoille työllistyneet ovat nettomaksajia julkiselle taloudelle. Sekä työttömät että ATP:lle osallistuvat aiheuttavat julkiselle taloudelle kustannuksia. Myös ATP:n rakenteella on vaikutuksia julkisiin menoihin.

2 EHDOTUS JA SEN TYÖTTÖMYYSVAIKUTUKSET

Ehdotusten peruspilari on työmarkkinadynamiikan lisääminen ja työttömien työnhakuprosessin aktivoiminen mm.

- työnhakukoulutuksella ja työnhakuprosessin jäsentämisellä
- pätevien virkailijoiden lisäämisellä ja yhteydenpidon systematisoinnilla
- tukien rakenteellisella uudistamisella (harjoittelu- ja työmarkkinatuki aktivoidaan).

Merkittävä muutos tukityöllistämiseen on, että valtion työllisyystyötehtäviin sijoittumisen asemasta pitkäaikaistyöttömiä sijoitettaisiin ns. kolmanteen sektoriin yhdistetyllä työllisyys- ja työmarkkinatuella. Valtion tilapäisiä työtehtäviä myös vakinaistettaisiin, joka työhallinnossa merkitsisi 330 uutta virkaa.

Tästä toimenpiteestä arvioidaan syntyvän säästöjä, koska yhdistelmätuki on halvempi kuin valtiolle työllistäminen. Työllistettyjen virta ilmeisesti suppenisi, koska työllistämisyksiköiden pitenisi todennäköisesti puolesta vuodesta vuoteen.

Työvoimakoulutuksessa merkittävä muutos olisi lyhytkestoisen työnhakukoulutuksen voimakas lisäys. Vastaavasti ohjaavaa (ja muuta ammatillista) koulutusta supistettaisiin.

Kolmantena merkittävänä muutoksena voidaan pitää pk-yrityksille tarkoitettua kevyttä koulutustukea. Se on perimmiltään työllistämistuki, koska sen saanti edellyttää työttömän palkkaamista. Ero nykyiseen yritysten työllistämistukeen riippuu lähinnä siitä, millaista koulutusta tuen saanti käytännössä edellyttää.

2.1 Selvitysmiesten arviot työttömyysvaikutuksista

Taulukossa 1 esitetään esityksen arvioidut vaikutukset työttömyyden poistuma- ja tulovirtaan.

Taulukko 1. ATP:n vaikutukset työttömyyden poistuma- ja tulovirtoihin

	Vuosi 1996		Ehdotus	
	Poistumavirta työttömyydestä ATP:hen	Tulovirta työttömyyteen ATP:sta*	Poistumavirta työttömyydestä ATP:hen	Tulovirta työttömyyteen ATP:sta*
Välitys	52 700	0	52 700	0
Sijoitus	148 300	75 600	120 000	61 200
Koulutus	89 300	31 000	80 000	28 000
Työnhakukoulutus: - nimellinen			134 000	80 400
- efektiivinen			67 000	40 200
Työpaikkakoulutus			20 000	4 000
Yhdistelmätki			10 000	7 000
YHTEENSÄ: - nimellinen	290 300	106 600	416 700	180 600
- efektiivinen			349 700	140 400

* Tulovirta työttömyyteen ATP:sta on arvioitu kolme kuukautta ATP:n päättymisen jälkeen. Eli kuinka paljon ATP:hen ohjatuista on jälleen työttömiä kolme kuukautta ATP:n päättymisen jälkeen.

Ehdotuksen mukaan perinteisen ATP:n määrä vähenee 237 600 aloittajasta 200 000 aloittajaan. Uutena elementtinä ehdotuksessa ovat työnhakukoulutus, työpaikkakoulutus ja yhdistelmätki. Näiden yhteisvolyymiksi ehdotetaan 164 000 toimenpidettä vuodessa. Lisäksi työnhakuryhmissä koulutettaisiin vuosittain noin 65 000 henkilöä, jotka eivät vaikuta virtoihin ollessaan koko ajan työttöminä.

Työministeriön seurantajärjestelmän mukaan ATP:lta on palannut takaisin työttömäksi vuonna 1996 noin 45 prosenttia ATP:n aloittaneista työttömistä. Uudistuksen jälkeen vastaavan luvun selvitysmiehet arvioivat olevan 49 prosenttia.

Taulukko 2. ATP:n muutosehdotuksen välittömät työttömyysvaikutukset selvitysmiesten mukaan

	Poistumavirta työttömyydestä	Tulovirta työttömyyteen	Erotus
Efektiivinen ehdotus	349 700	140 400	209 300
Vuosi 1996	290 300	106 600	183 700
Erotus	59 400	33 800	25 600

Ehdotuksen toteutuessa efektiivinen poistumavirta työttömyydestä työvoimahallinnon toimenpitein arvioidaan olevan 349 700 ja efektiivinen tulovirta työttömyyteen työvoimahallinnon toimenpiteistä 140 400. Vuonna 1996 vastaavat virrat olivat 290 300 ja 106 600.

Poistuma- ja tulovirran erotus ehdotuksen toteutuessa arvioidaan olevan 209 300, kun se vuonna 1996 oli 183 700. Uudistusehdotus lisääsi siis työttömyyden päättymisiä 25 600 kappaletta enemmän kuin alkamisia. Mikäli ATP ei korvaa muuta kautta toteutuvia päättymisiä ja alkamisia, on tämä myös uudistuksen vaikutus työttömyysjaksoihin. Henkilömääräinen työttömyysvaikutus riippuu siitä, mikä on "erotusjakson" (joko työllistymisjakson tai ulkopuolelle siirtymisjakson) keskipituus. Jos se on vuosi, on uudistuksen vaikutus työttömyyteen sama kuin jaksoihin. Jos se on puoli vuotta, on työttömyysvaikutus puolet tästä.

Tämän virtavaikutuksen voidaan olettaa olevan voimassa niin kauan kuin uudistusvaihtoehtoa toteutetaan. Jos uudistusta toteutetaan kolme vuotta, uudistuksen työttömyyttä alentava vaikutus on 75 000 henkilöä.

Kuten selvitysmiehet toteavat, ehdotuksen työttömyysvaikutusten arviointiin liittyy useita vaikutuskanavia, joiden arviointi ei ole yhtä yksinkertaista kuin virtavaikutuksen. Seuraavaksi käsitellään joitain selvitysmiesten ehdotukseen liittyviä epävarmuustekijöitä.

2.2 Toimiiko uudistus niin kuin on ennakoitu?

Uudistamisen tavoite on kannatettava. Työnhakijoiden omavastuun lisääminen, asiakaspalvelun laadun parantaminen ja aktiivisuuteen kannustavien elementtien korostaminen työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä ovat sinänsä tavoiteltavia asioita.

Selvitysmiesten arvion keskeiset ongelmakohdat ovat:

1. Laskelmassa on oletettu, että työvoimapolitiittisten ohjelmien rakenteen muuttaminen ja niiden "virtaaman" kasvattaminen vaikuttaa ohjelmien ulkopuoliseen työttömyyden päättymiseen tai alkamiseen vain työnhakukoulutuksen osalta siten, että puolet työnhakukoulutuksen kapasiteetista kasvattaa virtoja, puolet ilmeisesti korvaisi muita virtoja. Eli kun vuonna 1996 työvoimapolitiittisten ohjelmien avulla päättyi 290 324 työttömyyttä ja muuten 623 239 työttömyyttä, arvioijat olettavat, että työvoimapolitiittisten ohjelmien virtaaman kasvattaminen 126 378 työttömyydellä pienentää muuta työttömyyden päättymistä 67 000 työttömyydellä. Koska suurin osa virran kasvusta johtuu työnhakukoulutuksesta, joka usein kytkeytyy muuhun koulutukseen, todellisten siirtymien arviointi on vaikeaa.

2. Työnhakukoulutukseen menijöiden oletetaan koostuvan keskimääräisistä työttömistä, joiden keskimääräinen työttömyys on kestänyt 24 viikkoa. Työnhakukoulutus pudottaa keston 20 viikkoon. Tämä on tärkeä tekijä, jolla perustellaan mahdollisuuksia saavuttaa sama työllisyysvaikutus pienemmällä tukityön ja koulutuksen varannolla. Vaikka vaikutusarvio perustuisi nykyisiin kokemuksiin, pitääkö se paikkansa suurissa volyyymeissa ja ilman valikoitumista työnhakukoulutukseen?

3. Perinteisiä tukipaikkoja esitetään vähennettävän niin, että niiden avulla katkaistaisiin 120 000 työttömyyttä nykyisen 148 000 asemasta ja perinteistä koulutusta 89 000 aloituksesta 80 000 aloitukseen. Kun otetaan huomioon esitetyt uudet tuet ja työnhakukoulutus ja tavoitteellinen aktiivisten toimenpiteiden varanto, tulisi perinteisten tukipaikkojen ja koulutuksen kestoa lyhentää selvästi nykyisestä, jotta esitetyt virrat saataisiin alemman varannon läpi. Jos tämä ei toteudu, ei myöskään arvio virtojen kasvusta tai määrärahasäästöistä toteudu, koska se perustuu keskimääräiseen varantoon. Ainakin kunnissa on ollut päinvastoin painetta tukityöjaksojen pidentämiseen.

4. Selvitysmiesten mukaan ohjelman suuri hyöty tulisi siitä, että se tavoittaisi nykyistä tehokkaammin pitkäaikaistyöttömiä. Kuitenkin voi käydä niin, että uudet kolmannen sektorin työpaikat ym. korvaavat pitkäaikaistyöttömien työllistämistä valtiolle ja kunnille. Harjoittelupaikat ja työllistymispalkkiot tuskin tavoittavat kaikkein pisimpään työttömänä olleita, vaan kohdistuvat helpoimmin työllistyviin. Kun pitkäaikaistyöttömiä on 120 000 - 130 000 henkilöä ja heistä 90 000 työmarkkinatuella (työttömyyden keston ollessa 6 vuotta), on joukko hyvin heterogeeninen. Eli tätä kautta arvioitu vaikutus työttömyyden keston lyhentämiseen voi jäädä toteutumatta.

5. Arviot uudistuksen työttömyyttä alentavista ja julkisia menoja säästävistä vaikutuksista perustuvat pariin epävarmaan lähtökohtaan. Vaikutuksia katsotaan lähinnä aktiiviohjelmaan sijoittumisen avulla tapahtuvan työttömyyden katkaisun näkökulmasta kiinnittämättä huomiota, minne työttömät lopulta sijoittuvat. Jos ATP ei johda sijoittumiseen avoimille työmarkkinoille, julkinen valta osallistuu todennäköisesti tavalla tai toisella yksilön toimeentuloon. Nettosäästö julkisissa menoissa on pieni tai sitä ei ole, vaikka työttömyystilastot siistiytyisivätkin. Toinen harha voi liittyä siihen, että vaikutuksia arvioidaan osittain 3 kuukauden monitorointijakson perusteella, osittain suppeiden kokeilujen (työnhakukoulutus) pohjalta. Molemmat ilmeisesti yliarvioivat toimenpiteiden tehoa.

6. Työvoimapolitiikan tavoitteena tulisi olla työttömien työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Työttömyyden katkaisu jo varsin aikaisessa vaiheessa lyhytaikaisella sijoituksella tukityöhön tai koulutukseen ei ole tehokas keino, jos suuri osa sijoitetuista palaa työttömiksi. Samoin, jos toimenpiteisiin ohjataan kasvavasti vähän aikaa työttömänä olleita, voi työttömyyden keskimääräinen kesto kasvaa, eikä työttömyys alene, vaikkeivät alkavat työttömyydet lisääntyisikään. Työttömyyden eri komponentteja (virtoja ja kestoja) on siis tarkasteltava yhtä aikaa. Huomion kiinnittäminen vain työttömyyden katkaisuvirtoihin voi johtaa väärin johtopäätöksiin.

7. Suhdannelitteen vaikutuksen huomioon ottaminen. Näyttää siltä, että ehdotetun kaltainen rakenne- ja tasomuutos työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin sopii noususuhdanteen oloihin, kun avoimia työpaikkoja tulee runsaasti. Rakennetta ja tasoa täytyy harkita uudelleen, jos avoimien työpaikkojen tulovauhti alkaa ehtyä ja vastaavasti irtisanomisten lisääntyä.

Näiden vaikutusarvioiden tekoon liittyvien kysymysten ohella myös seuraaviin kysymyksiin tulisi kuitenkin kiinnittää riittävästi huomiota:

- pystytäänkö turvaamaan myös työnantajien ja ammatinvaihtajien palvelut, kun resurssit kohdistuvat työttömien palveluun?
- paraneeko palvelujen laatu, jos ehdotukset lisäävät virtoja niin kuin on ennakoitu? Ehdotettu virkojen vakinaistaminen mahdollistaa ilmeisesti lievän ajankäytön lisäyksen eri asiakasyhteyksissä. Onko tämä riittävä työnhakuprosessin jäsentämiseksi palvelujen syventämiseksi? Mikä merkitys on henkilöstön pätevyydellä, jota ilmeisesti korostetaan? Ovatko työtehtävät niin houkuttelevia, että tavoiteltu pätevyiden nousu toteutuu? Palvelujen jäsentämisen teho riippuu lopulta siitä, miten hyvin asiakkaat itse motivoituvat. Miten tehokkuuden muutosta tulisi mitata?

- mitä kolmannen sektorin työpaikat ovat ja miten ne edistävät sijoittumista avoimelle työmarkkinalle? Korvaavatko ne lähinnä julkisen sektorin tukipaikkoja? Jos työmarkkinatuokea voidaan käyttää työllistämistukien lisukkeena niin, ettei sen aikana synny uuteen työttömyysturvaan oikeuttavaa työssäoloehdotta, voidaanko varsinainen työllistämistuki pitää ennallaan? Esim. jos kunnat käyttävät molempia, miten työsuhteet eroavat?
- onko työnhakukoulutuksen rooli yliarvioitu? Lisääkö se aidosti työllistymistä? Kun samat yksilöt ovat usein työttöminä, kuinka usein heille kannattaa työnhakukoulutusta antaa?

Suurin kysymysmerkki liittyy siihen, toimiiko työnvälitysprosessia painottava uudistus lähinnä suhdannenousun oloissa. Työnvälitys toimii, kun syntyy ja avautuu työpaikkoja. Lamaoloissa paine kohdistuu perinteisempiin tukipaikkoihin ja koulutukseen. Miten joustavasti painopisteen muuttaminen onnistuu?

3 ARVIO EHDOTUKSEN TALOUDELLISISTA VAIKUTUKSISTA

3.1 Ehdotuksen työttömyys- ja työllisyysvaikutukset

ATP:n muutoksen hyötyjä arvioitaessa on tarkasteltava työttömyysvaikutusten lisäksi myös työllisyysvaikutuksia avoimille työmarkkinoille. Työllisyysvaikutuksia ennen tarkastellaan kuitenkin työttömyysvaikutuksia. Virtoja työttömyyteen ja työttömyydestä on informatiivista tarkastella kaavion 1 mukaisten työmarkkina-asemien avulla (taulukko 3).

Taulukko 3. Virrat työttömyyteen ja työttömyydestä vuonna 1996*

	Työttömyyteen	Työttömyydestä
Työlliset	571 375	675 623
- avoimet	481 375	527 354
- tuetut	110 000	148 269
Ulkopuoliset	335 570	237 940
- työvoimakoulutus	68 020	89 353
- muu koulutus	113 370	27 344
- muu	154 180	121 243

* Työvoimahallinnon tilastoista saadaan työttömyyden päättymisen syyt, eli virta työttömyydestä. Virrasta työttömyyteen ei tiedetä sitä, onko työttömyys seurausta työsuhteen loppumisesta avoimilla vai tuetuilla työmarkkinoilla. Lisäksi ryhmän "ei tietoa" koko on suuri. Taulukossa ryhmään kuuluvat on jaettu työllisiin ja muihin ulkopuolisiin samassa suhteessa kuin ne, joiden jakauma tiedetään. Toimenpiteiltä välittömästi työttömiksi joutuneiden määrät on arvioitu erikseen.

Päätyneistä työttömyyksistä noin 58 prosenttia päättyy työllistymiseen avoimille työmarkkinoille ja noin 16 prosenttia päättyy työllistymiseen tuetuille työmarkkinoille. Työvoimapolitiittisille koulutustoimenpiteille siirtyneiden osuus työttömyyden poistumavirrasta on noin 10 prosenttia.

Tulovirta työttömyyteen voidaan arvioida tilastoista lukuun ottamatta sitä, onko työsuhde päättynyt avoimilla tai tuetuilla työmarkkinoilla. Tulovirran tuetuilta työmarkkinoilta työttömyyteen on arvioitu vuoden 1996 tilanteessa olevan 110 000 ihmistä. Tähän lukuun on päädytty mm. seuraavasti.

Taulukko 4. Poistumavirrat ATP:sta*

	1988	1990	1992
Virta koulutuksesta	30 000	33 600	68 000
koulutuksesta työttömyyteen	.21	.37	.58
koulutuksesta avoimille työmarkkinoille	.60	.40	.22
koulutuksesta ulkopuolelle	.19	.23	.20
Virta sijoituksesta	82 000	68 000	117 000
sijoituksesta työttömyyteen	.20	.52	.66
sijoituksesta avoimille työmarkkinoille	.56	.31	.15
sijoituksesta ulkopuolelle	.24	.17	.19

* Perustuvat Juha Rantalan laskelmiin. Aineistona on työttömien seuranta-aineisto (katso Holm, Pyy ja Rantala, 1996).

Suhdannelanteella on oleellinen vaikutus siihen, mihin työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoitutaan. Kuitenkin suhdanteista riippumatta työvoimapolitiittisilta koulutustoimenpiteiltä on siirrytty takaisin työttömäksi suhteellisesti harvemmin kuin tuetuilta työmarkkinoilta.

Tilastoista tiedetään, että vuonna 1996 työvoimapolitiittisilta aikuiskoulutustoimenpiteiltä palasi työttömäksi noin 75 prosenttia kurssin aloittaneista. Tähän on päädytty selvittämällä työttömien toiminta ennen työttömyyttä ja suhteuttamalla työvoimapolitiittisestä koulutuksesta työttömiksi tulleiden määrä samana vuonna koulutuksen aloittaneisiin. Koska on varsin todennäköistä, että ATP:n sijoitustoimenpiteiltä palataan työttömäksi suhteellisesti ainakin yhtä useasti kuin koulutustoimenpiteiltä myös vuonna 1996 kuten 1990-luvun taitteessa, arvioidaan virran tuetuilta työmarkkinoilta työttömyyteen olevan 75 prosenttia aloittaneista eli 110 000 ihmistä (katso taulukko 3).

Tämän perusteella tulovirta työttömyyteen ATP:lta on noin 75 prosenttia ATP:hen aloittaneista eikä 45 prosenttia, kuten työministeriön seurantajärjestelmä kolmen kuukauden monitorointiviiveellä osoittaa. Selvitysmiehet olettavat ehdotuksessaan tulovirran ATP:lta (työnhakukoulutus ml.) olevan 49 prosenttia poistumavirrasta ATP:lle. Ehdotuksessa on arvioitu, että työnhakukoulutuksesta ei palattaisi työttömäksi juuri sen useammin kuin muilta-

kaan toimenpiteiltä. Välitön virta työnhakukoulutuksesta työttömyyteen lienee kuitenkin lähes yhtä suuri kuin työttömyydestä työnhakukoulutukseen. ATP:n uudistusehdotuksen työttömyysvaikutukset pienenevät, kun tulovirran osuutta poistumavirrasta kasvatetaan. Tämä vastaa myös sitä arviomiesten toteamusta, että 3 kuukauden monitorointijakson käyttö yliarvioi ATP:n vaikutuksia. Tämä selittää noin puoliksi selvitysmiesten ja tässä tehdyn arvion erot.

Taulukko 5. ATP:n muutosehdotuksen työttömyysvaikutukset virtatarkastelun avulla, kun työttömyyden tulovirta ATP:lta on 75 prosenttia työttömyyden poistumavirrasta ATP:lle

	Poistumavirta työttömyydestä	Tulovirta työttömyyteen	EROTUS
Efekttiivinen ehdotus	349 700	262 300	87 400
Vuosi 1996	290 300	217 700	72 600
EROTUS	59 400	44 600	14 800

Mikäli toimenpiteille osallistuneista 75 prosenttia palaa takaisin työttömiksi, ATP:n uudistusehdotus pienentää työttömyyttä noin 15 000 työttömyysjaksolla, jos oletetaan, että uudistus ei vaikuta muihin virtoihin. Vuositasolla mitattuna tämä voisi tarkoittaa noin 10 000 työtöntä.

Työnhakukoulutuksen ja uudistukseen liittyvien muiden työttömiä aktivoivien toimenpiteiden lisäys saattaa lyhentää työttömyyden kestoa. Näin pitää käydäkin, jotta alentuneella toimenpiteiden tasolla (varannolla) ei olisi työttömyyttä lisäävää vaikutusta. Arviomme mukaan uudistusehdotuksen työttömyysvaikutus on selvästi selvitysmiesten arviota pienempi.

Lopuksi on syytä todeta, että tässä on analysoitu työttömyysjaksojen lukumäärän muutosta vuoden aikana. Jos tarkastellaan työttömien keskimääräistä määrää vuoden aikana, tarkastelutapa olisi erilainen. ATP:n vaikutuksia työttömien määrän vuosimuutokseen ja työttömien keskimääräiseen määrään voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä. Oletetaan, että ATP-toimenpide kestää yhden vuoden ja että poistumavirta työttömyydestä ATP:lle on yhtä suuri kuin tulovirta ATP:lta työttömyyteen. ATP:lla ei ole vaikutuksia työttömien määrän vuosimuutokseen, mutta se vähentää työttömien keskimääräistä määrää vuoden aikana ATP:lle osallistuneiden määrällä.

Selvitysmiehet ovat arvioineet, että uudistusehdotuksen toteutuessa ATP:lle osallistuvien työttömien vuosivaranto putoaa 20 000:lla, 122 500:sta 102:500 henkilöön. Jotta työttömien kokonaismäärä ei kasvaisi, vaan alenisi, kuten arviomiehet päättelevät, täytyisi ATP:n lyhentää keskimääräisiä työttömyysjaksoja hyvin selvästi. Mielestämme näin ei välttämättä tapahdu. Tästä huolimatta uudistukset voivat lisätä työllisyyttä avoimilla työmarkkinoilla.

Mitkä ovat ATP:n uudistusehdotuksen vaikutukset avoimille työmarkkinoille työllistymiseen? Arvioissamme tulovirta työttömyyteen ATP:lta on 75 prosenttia poistumavirrasta

työttömyydestä ATP:lle. ATP:n aloittaneista noin 25 prosenttia siirtyy siis joko työllisiksi avoimille työmarkkinoille tai työmarkkinoiden ulkopuolelle (talouden ns. kolmannen sektorin oletetaan kuuluvan työmarkkinoiden ulkopuolelle). Taulukossa 6 on arvioitu työllisyysvaikutus avoimille työmarkkinoille oletuksella, että ATP:lta 15 prosenttia työllistyy avoimille työmarkkinoille.

Taulukko 6. ATP:n uudistusehdotuksen työllisyysvaikutukset avoimille työmarkkinoille

	Poistumavirta työttömyydestä ATP:lle	Tulovirta työllisyyteen ATP:lta
Efekttiivinen ehdotus	349 700	52 455
Vuosi 1996	290 300	43 545
Yhteensä		8 910

Avoimien työmarkkinoiden työllisyyden voidaan arvioida kasvavan uudistuksen seurauksena noin 9 000 hengellä, jos uudet työlliset eivät syrjäytä vanhoja työntekijöitä ja jos ATP:n kautta työllistyneet eivät syrjäytä työttömien omaehtoista työllistymistä. Jos nämä syrjäytysvaikutukset ovat noin 40 prosenttia uudesta virrasta työllisyyteen, työllisyys paranisi noin 5 000 henkilöllä vuodessa.

3.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Julkisen budjettitalouden kannalta tarkoituksenmukaista on jakaa työmarkkina-asetat kolmeen luokkaan: 1) avoimille työmarkkinoille työllistyneet, 2) aidosti työmarkkinoiden ulkopuolella olevat ja 3) työttömät ja ATP:lla olevat. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ovat työmarkkina-asemaan liittyvien verojen ja tulonsiirtojen suhteen nettomaksajia julkiselle taloudelle. Toiseen ja kolmanteen ryhmään kuuluvat ovat näiden verojen ja tulonsiirtojen osalta nettotulonsaajia. Jos aidosti työllistyjät maksavat julkiselle taloudelle tuloveroina ja sosiaalivakuutusmaksuina 50 000 markkaa vuodessa ja jos kolmanteen ryhmään kuuluvien julkiselle taloudelle aiheuttamat kustannukset ovat 40 000 markkaa vuodessa, 5 000 ihmisen siirtyminen ryhmästä 3) ryhmään 1) vähentää julkisen sektorin menoja 200 miljoonalla markalla ja lisää valtion tuloja 250 miljoonalla markalla. Siirtymiä toisesta ryhmästä ei tarkastella, koska julkiseen talouteen ei ole suurta vaikutusta, jos työtön siirtyy eläkkeelle tai kotihoidon tuen piiriin.

Uudistusehdotuksen 450 miljoonan markan julkisen talouden budjettivaikutusten lisäksi on otettava huomioon ATP:n vuosivaranon pienenemisen julkisen sektorin menoja vähentävä vaikutus. Säästöjen suuruus riippuu siitä, mitä työvoiman ulkopuolelle siirtyvät tekevät ja millainen on työttömiksi jäävien työttömyysturva.

3.3 Vaikutukset rakenteelliseen työttömyyteen

Työvoimapolitiikan ja erityisesti aktiivisen työvoimapolitiikan perimmäisenä tarkoituksena on edistää työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Aikaisemmin on arvioitu uudistuksen parantavan avoimen sektorin työllisyyttä ehkä 5 000 ihmisellä. Rakenteellinen työttömyys pienenee siten ainakin vastaavalla määrällä. Todennäköisesti se parantaa sitä enemmänkin, koska uudistusohjelma parantaa ATP:n aktiivisuutta. Tarkkoja lukuja ei kuitenkaan voi esittää.

4 LOPUKSI

Uudistuksen tavoite on kannatettava. Työnhakijan omavastuun lisääminen, asiakaspalvelun laadun parantaminen ja aktiivisuuteen kannustavien elementtien korostaminen työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä ovat tavoiteltavia asioita. Uudistusehdotusten toteuttamisessa on kuitenkin otettava huomioon suhdannetilanne.

Uudistuksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu lähtien siitä, että ATP:n vuosivaranto puuttuu 20 000 ihmisellä. Tämä jakautuu siten, että

- avoimien työmarkkinoiden työllisyys paranee 5 000 ihmisellä.
- noin 5 000 siirtyy työvoiman ulkopuolelle lähinnä kotitaloustyöhön tai kiinteän koulutuksen piiriin.
- työttömyys lisääntyy 10 000 ihmisellä.

5 000 ihmisen siirtyminen ATP:lta avoimille työmarkkinoille supistaa yhteiskunnan menoja noin 200 miljoonaa markkaa ja lisää tuloja noin 250 miljoonaa markkaa. Nettovaikutus julkisen sektorin budjettitasapainoon on siten 450 miljoonaa markkaa.

Muilta osin ATP:n vuosivarannon pieneneminen vähentää myös julkisen sektorin menoja. Säästöjen suuruus riippuu siitä, mitä työvoiman ulkopuolelle siirtyvät tekevät ja millainen on työttömiksi jäävien työttömyysturva.

Rakenteellinen työttömyysaste pienenee enemmän kuin 5 000 henkilöllä. Suuruusluokkaa ei pystytä arvioimaan.

Merkittävin syy erilaiseen lopputulokseen kuin selvitysmiesten raportissa on se, että arviomme mukaan ATP:lta palataan takaisin työttömiksi useammin mitä selvitysmiesten käyttämä kolmen kuukauden monitorointiviite osoittaa. Lisäksi arvioimme, ettei uudistus lyhennä (suhdannetilanteesta puhdistettuja) työttömyysjaksoja riittävästi, jotta ATP:n tason aleneminen kompensoituisi. Uudet toimenpiteet korvannevat entisiä suuremmassa määrin kuin arviomiehet ennakoivat. Tosin on todettava, että selvitysmiehet ovat tällöin ottaneet myös pitkäaikaistyöttömien omaehtoisen koulutuksen tuen (tullee voimaan vuonna 1997) vaikutukset huomioon laatiessaan ehdotustaan.

Suhdannetilanne vaikuttaa oleellisesti siihen, mitä vaikutuksia uudistuksella on työmarkkinoille. Noususuhdanteessa kannattaa selvitysmiesten ehdotusten mukaisesti ATP:n tasoa pienentää ja laskusuhdanteessa sitä nostaa. Toimenpiteiden sisällön tulisi myös joustaa

avointen työmarkkinoiden kysynnän mukaan. Viimekädessä työttömyys määräytyy kuitenkin avoimilla työmarkkinoilla.

Lähteet:

Holm, P. - Pyy, M. ja Rantala, J., 1996, Kotitalouden tulot ja työllistyminen vuosina 1987 - 91, Työministeriö, Työvoimapolitiittinen tutkimus 142, Helsinki,

Layard, R, Nickell, S ja Jackman, R, 1991, Unemployment, Oxford University Press, Oxford.

Santamäki-Vuori, T., 1996, Pitkäaikaistyöttömien työmarkkinakokemukset lamavuosina 1993 - 94, Työministeriö, Työvoimapolitiittinen tutkimus 131, Helsinki.

Skog, H. ja Räisänen, H., 1997, Toimivampiin työmarkkinoihin, Työministeriö, Helsinki.

VATT-MUISTIOITA / WORKING NOTES

1. Lehtinen Teemu: Suomen tuloverojärjestelmän efektiivinen rakenne ja sen poikkeaminen suhteellisuudesta. Helsinki 1991.
2. Mäki Tuomo & Tossavainen Pekka: Työmarkkinat vuosina 1990 - 1995. Helsinki 1991.
3. Salomäki Aino & Viitamäki Heikki & Virtanen Sari: Valtion tuki kotitalouksille: suorat tulonsiirrot ja verotuet 1968 - 1990. Helsinki 1991.
4. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisutoiminta. Helsinki 1991.
5. PM. VATT:n siirtyminen tulohajaukseen sekä Henkilöstöpoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1991.
6. Maksupolitiikan yleispiirteet OECD-maissa ja erityisesti Pohjoismaissa. Helsinki 1992.
7. Lehtinen Teemu: Nykyarvolaskelmat asuntorahaston uusiin lainoihin sisältyvän tuen arvioinnissa. Helsinki 1992.
8. Hirvonen Kirsi: Terveys- ja sosiaalipalvelujen markkinat: selvitys tietolähteiden nykytilasta. Helsinki 1993.
9. Sarho Risto: Vapaakuntakokeilun maksuihin liittyvät poikkeamishakemukset. Helsinki 1993.
10. VATT:n koulutuspoliittinen ohjelma. Koulutuspoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1993.
11. Säynätjoki Leena: Japanilaisen työelämän peruspiirteitä. Helsinki 1993.
12. Törmä - Vaitinen - Rutherford: Economic Effects of the Finnish Value-Added Tax Reform with Different Treatments of the Basic Production Deduction. Helsinki 1994.
13. Lehtinen - Niinivaara - Salomäki - Viitamäki - Alajääskö: TUJA-käsikirja 1991. Tulonsiirtojen ja verotuksen jakaumavaikutusten laskentamalli. Helsinki 1994.
14. Oksanen Virve: Katsaus eräiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten toimintaan. Helsinki 1995.
15. Oksanen Virve: Euroopan unionin tutkimuksen neljännen puiteohjelman sisältö, rahoitus ja hakumenettely. Helsinki 1995.

16. Freund Hannu: Työnteon kannustaminen ja sosiaaliturva - katsaus eräisiin uudistuksiin. Helsinki 1995.
17. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toiminnan kehittäminen. Helsinki 1995.
18. Virén Matti: Kotitalouksissa tehtävän työn verohyvitysjärjestelmien vaikutuksesta valtion talouteen. Helsinki 1997.
19. Rissanen Matti: Telakkatuesta Suomessa. Helsinki 1997.
20. Virén Matti: Finnish Experiences in the European Union - Suomen kokemuksia Euroopan unionissa. Helsinki 1997.
21. Östring Timo: Julkisten palvelujen yksikkökustannukset Pohjoismaissa (KRON). Helsinki 1997.
22. Hjerppe Reino: Asiantuntijakuuleminen valtioneuvoston talous- ja rahaliittoa käsittelevästä selonteosta eduskunnalle valtiovarainvaliokunnan verojaostolle. Helsinki 1997.