

VATT-TUTKIMUKSIA
92
VATT RESEARCH REPORTS

RAKENTEELLINEN
TYÖTTÖMYYS
Tutkimusinventaari
ja
politiikkajohtopäätökset

Toimittanut
Heikki Räisänen

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Helsinki 2002

ISBN 951-561-417-1

ISSN 0788-5008

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Email: etunimi.sukunimi@vatt.fi

Oy Nord Print Ab

Helsinki, syyskuu 2002

RÄISÄNEN, HEIKKI (toim.): RAKENTEELLINEN TYÖTTÖMYYS. TUTKIMUS-INVENTAARI JA POLITIIKKAJOHTOPÄÄTÖKSET. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 2002, (B, ISSN 0788-5008, No 92). ISBN 951-561-417-1.

Tiivistelmä: Tutkimus käsittelee rakenteellista työttömyyttä ja siihen vaikuttavia politiikkatoimenpiteitä. Tutkimuksen keskeinen aineisto on 44 tutkimuksen inventaari 1) tulonjakoon, 2) verotukseen ja työn kysyntään, 3) sosiaaliturvaan, verotukseen ja työn tarjontaan, 4) työmarkkinoiden instituutioihin sekä 5) työvoimapolitiikkaan liittyvistä viime vuosien tutkimuksista Suomesta ja ulkomailta. Tutkimuksessa käsitellään rakenteellisen työttömyyden käsitettä, empiirisiä tuloksia ja operationaalisia indikaattoreita. Analyysi- ja inventaariosan perusteella esitetään johtopäätöksiä rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Keskeiset johtopäätökset liittyvät verotuksella aikaansaatavien työn kysyntävaikutusten tehostamiseen ja työvoimapolitiikan käyttämiseen tässä yhteydessä, sosiaalietuuksien ja verotuksen yhteisten kannustinvaikutusten parantamiseen sekä palvelusektorin työllisyyspotentiaalin hyödyntämiseen. Yksittäisistä etuuksista työttömyysturva on keskeinen rakenteelliseen työttömyyteen vaikuttava tekijä. Tutkimuksen laadintaan on osallistunut VATT:n 11 hengen tutkijaryhmä.

Asiasanat: rakenteellinen työttömyys, tutkimusinventaari

RÄISÄNEN, HEIKKI (toim.): RAKENTEELLINEN TYÖTTÖMYYS. TUTKIMUS-INVENTAARI JA POLITIIKKAJOHTOPÄÄTÖKSET. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 2002, (B, ISSN 0788-5008, No 92). ISBN 951-561-417-1.

Abstract: This study examines structural unemployment and policies which affect it. The sources of the inventory are 44 recent studies in the fields of 1) income distribution, 2) taxation and the demand for labour, 3) social security, taxation and the supply of labour, 4) labour market institutions, and 5) labour market policy, published both in Finland and other countries. The concept of structural unemployment, operational indicators for it, as well as empirical outcomes are analysed. Based both on analysis and the inventory, conclusions and recommendations towards reducing structural unemployment are formulated. The most central conclusions include better effects on labour demand using both taxation and labour market policies and on incentives by social security and taxation, jointly. The role of the service sector in the potential increase of employment should be enhanced. The single most important social security benefit which has an effect on structural unemployment is the unemployment benefit. The study was carried out by a research group consisting of 11 researchers from the Government Institute for Economic Research.

Key words: structural unemployment, research inventory

Esipuhe

Työllisyys parani 1990-luvun jälkipuoliskon voimakkaan kasvun aikana merkittävästi noin 300 000 hengellä. Tämä ei kuitenkaan riittänyt purkamaan työttömyyttä, joka on edelleen korkealla tasolla. Työvoimaa on myös paljon aktiivisilla työvoimatoimenpiteillä. Rakenteellinen työttömyys on Suomessa pitkällä aikavälillä kasvanut. Sen suuruudesta vallitsee erilaisia käsityksiä. Eräissä tutkimuksissa rakenteellisen työttömyyden suuruudeksi on arvioitu 7–8 % työvoimasta.

Rakenteellisen työttömyyden kasvu tarkoittaa sitä, että työvoiman kysyntä ja tarjonta kohtaavat toisensa huonommin kuin kymmenen vuotta sitten. Työttömyyden kesto on kymmenessä vuodessa selvästi pidentynyt, vaikka viime aikoina kesto onkin hieman lyhentynyt. Rakenteellista työttömyyttä heijastava pitkäaikaistyöttömyys on myös korkealla tasolla. Tämä on erityisen huolestuttavaa nyt, kun väkeä alkaa entistä enemmän siirtyä eläkkeelle. Mistä löytyy työvoima, jos rakenteellinen työttömyys pysyy edelleen korkealla tasolla?

Mistä rakenteellinen työttömyyden kasvu johtuu? Tämä on askarruttanut taloustutkijoita suuresti viime vuosina. Ilmiö on yleinen koko Euroopassa, Suomi ei siis ole tässä yksin. Niinpä asiaa on tutkittu laajasti eri puolilla. Yhteisymmärrys alkaa vallita siitä, että työttömyyden nousupyrkyyden on vaikuttamassa useita tekijöitä. Ensinnäkin maailmantalouden häiriöt ovat yksi keskeinen työllisyyden vaihteluiden lähde. Maailmantalouden kysyntähäiriöt muuttavat myös työvoiman kysynnän rakennetta. Työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaaminen on siis avainongelma. Työvoiman tarjonnan taustalla ovat verotukseen, työttömyysturvaan, toimeentulotukeen sekä työvoiman koulutukseen, alueelliseen sijaintiin ja liikkuvuuteen vaikuttavat tekijät. Osa näistä tekijöistä edistää ja osa jarruttaa työvoiman tarjonnan sopeutumista työvoiman kysynnän vaihteluihin. Nämä jarruttavat tekijät yhdistyneenä maailmantalouden häiriöihin työntävät rakenteellista työttömyyttä ylöspäin.

On varmasti oikea aika katsoa, mitä rakenteelliseen työttömyyteen oikein kuuluu, mitä on tehty sen vähentämiseksi ja mistä edelleen tarvittaisiin nykyistä vankempaa tutkimustietoa politiikkasuositusten tekemiseksi. Rakenteellisen työttömyyden alentamiseen ei ole olemassa yhtä yksittäistä keinoa, vaan tarvitaan laaja-alainen kokonaisuohjelma. Tutkimustieto auttaa sen laadinnassa. Käsillä oleva VATT:n tutkijaryhmän työn tulos pyrkii vastaamaan juuri tähän ongelmaan. Tutkimuksessa on koottu yhteen viime vuosien keskeisiä tutkimustuloksia, tehty uusia analyyseja ja laadittu näiden perusteella politiikkajohtopäätöksiä rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Monet tutkimuksesta esille nousevat ongelmat edellyttävät jatkossa syventävää tutkimusta. Tähänkin haasteeseen VATT on valmis vastaamaan.

Toimittajan alkusanat

Tämä rakenteellista työttömyyttä kartoittava tutkimus koostuu analyysi-, inventaari- ja johtopäätösosista. Se on laadittu Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT), jossa työhön on osallistunut 11 hengen tutkijaryhmä. Tutkimuksessa kartoitetaan eri tutkimusten tulosten pohjalta sitä, millaiset politiikat voisivat olla menestyksellisiä rakennetyöttömyyttä vastaan.

Rakenteellisen työttömyyden alentaminen on keskeisiä lähivuosien politiikka-haasteita, jossa onnistuminen edellyttää tutkimustiedon hyödyntämistä ja oikeita valintoja. Inventaarihankkeen tarkoituksena on kartoittaa eri politiikkalohkoilta tutkimustuloksia, joilla on merkitystä rakennetyöttömyyden kannalta. Tutkimuksessa esitetään myös uusia analyysseja.

Julkaisun on toimittanut tutkimusjohtaja Heikki Räisänen, joka on myös laatinut analyysi- ja johtopäätösosat.

Inventaariosuuden laadintaan ovat osallistuneet seuraavat VATT:n tutkijat: johtava ekonomisti Kari Hämäläinen, tutkija Ossi Korkeamäki, ekonomisti Tomi Kyyrä, tutkija Veli Laine, erikoistutkija Esko Mustonen, tutkija Marja Riihelä, tutkimusjohtaja Heikki Räisänen, ekonomisti Pekka Sinko, erikoistutkija Risto Sullström, tutkija Juha Tuomala sekä erikoistutkija Heikki Viitamäki.

Tutkimuksen laadinnan yhteistyötahona on ollut hallituksen sosiaalipoliittinen ministerityöryhmä ja toimeksiantajina sosiaali- ja terveysministeriö sekä työministeriö. Sekä tutkimussuunnitelma että alustavat tulokset on käsitelty sosiaalipoliittisessa ministerityöryhmässä.

Tutkimuksen suorittamista ovat tilaajien edustajina valvoneet neuvotteleva virkamies Ismo Suksi sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä ylitarkastaja Kimmo Ruth työministeriöstä.

Käsikirjoitukseen ovat tekijöiden keskinäisten kommenttien lisäksi hyödyllisiä parannusehdotuksia esittäneet tutkimuspäälliköt Pekka Parkkinen ja Antti Rompanen VATT:sta. Julkaisun taitosta ja kuvioiden teknisestä työstämisestä on vastannut tutkimussihteeri Riitta Latvio.

Heikki Räisänen

Yhteenveto

Tutkimuksessa käsitellään rakenteellista työttömyyttä ja pyritään tutkimusinventaarin ja täydentävien analyysien avulla muodostamaan johtopäätöksiä rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Tavoitteena on muodostaa yleiskuva keskeisistä rakenteelliseen työttömyyteen työmarkkinoiden puolella vaikuttavista tekijöistä. Tutkimuksen laadintaan on osallistunut VATT:n 11 hengen tutkijaryhmä.

Analyysiosassa esitellään kirjallisuus- ja tilastoaineistoon perustuen työttömyyden tyyppisiä ja rakenteellista työttömyyttä koskevia tuloksia. Työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden muutoksia EU:ssa eritellään. Työttömyyden kestoa ja työvoimapolitiikan roolia tässä sekä työttömyyseroja eri alueiden ja koulutusasteiden välillä käsittelemällä pyritään muodostamaan operationaalisempi kuva rakenteellisesta työttömyydestä. Työvoiman kysyntätekijöiden puolelta tarkastellaan eräitä rekrytointivaikeuksien ja työvoimapulan syitä, joilla saattaa olla yhteyksiä rakenteelliseen työttömyyteen.

Analyysiosan tuloksista käy ilmi, että pitemmällä aikavälillä talouteen näyttäisi tulevan hintapaineita jo aiempaa korkeammalla työttömyyden tasolla, mikä viittaa rakenteellisen työttömyyden tason nousuun. Kuitenkin 1990-luvun loppupuolella rakenteellinen työttömyys näyttää alentuneen. Työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan kohtaanto näyttää 1990-luvun lopulla parantuneen vain lievästi ja pitemmällä aikavälillä samaan työttömyysasteeseen liittyy aiempaa korkeampi avointen työpaikkojen aste, mikä osoittaa työmarkkinoiden toimivuuden heikentymistä. Työttömien työnhakijoiden työttömyyden päätyminen alenee nopeasti työttömyyden pitkittyessä ja erityisesti avoimille työmarkkinoille työllistyminen heikkenee jyrkästi heti alkutyöttömyyden jälkeen. Kaikkein pitkäkestoisin, yli 24 kuukautta yhdenjaksoisesti työttömänä olleiden joukko työllistyisi avoimille työmarkkinoille keskimäärin vasta seuraavan 24½ vuoden kuluessa, jos työllistyminen tapahtuisi samassa tahdissa kuin vuonna 2001. Rakenteellisen työttömyyden uhka kasvaa jo melko pian alkutyöttömyyden jälkeen. Aktiivinen työvoimapolitiikka lyhensi työttömyyden kestoa vuoden 2001 tilanteessa noin kolmanneksella. Kokonaisuutena työvoimapolitiikka kohdentui eri kestoiseen työttömyyteen mielekkäästi. Eri alueiden välillä on pitkäaikaistyöttömyydessä suuria eroja suhteessa kokonaistyöttömyyteen. Etelä-Pohjanmaalla, Kainuussa, Pohjois-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa, Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Lapissa pitkäaikaistyöttömyysaste on odotettua alhaisempi. Viime vuosina pitkäaikaistyöttömyys on alentunut sekä määrällisesti että suhteellisesti eniten perusteen koulutuksen suorittaneilla. Keskiasteen koulutuksen suorittaneilla pitkäaikaistyöttömyys on odotettua alhaisempaa. Työvoiman kysyntäpuolella rekrytointivaikeuksien syiden tarkastelu viittaa siihen, että keskeiset rakenteelliseen työttömyyteen viittaavat syyt ovat ammatilliseen peruskoulutukseen ja työkokemukseen liittyviä tekijöitä.

Inventaariosan tuloksia

Tutkimuksessa on käyty systemaattisesti läpi 44 viime vuosina ilmestynyttä rakenteelliseen työttömyyteen liittyvää tutkimusta tai artikkelia ja koottu niiden keskeisiä tuloksia. Yli puolet inventoiduista tutkimuksista on julkaistu vuosina 2001 ja 2002. Mukana on niin VATT:n julkaisuja, muita kotimaisia julkaisuja kuin ulkomaisiakin teoksia. Inventoidut tutkimukset liittyvät 1) tulonjakoon, 2) verotukseen ja työn kysyntään, 3) sosiaaliturvaan, verotukseen ja työn tarjontaan, 4) työmarkkinoiden instituutioihin sekä 5) työvoimapolitiikkaan.

Tulonjakoon liittyvät keskeiset tulokset osoittavat eriarvoisuuden ja köyhyyden lisääntyneen Suomessa 1990-luvulla. Myös tuloja uudelleenjakavan politiikan teho on vähentynyt. Työttömien osuus köyhien joukossa kasvoi ja pienituloisuudesta irtautuminen on vähentynyt. Rakenteellisen työttömyyden kannalta keskeistä on, että nimenomaan työttömyyden pitkäaikaisuus on keskeinen vaikuttava tekijä tälle kehitykselle.

Verotuksen alenemisen vaikutus työn kysyntään on vuosien 1997 ja 2001 välillä vastannut noin kymmenesosaa työllisyyden kokonaiskasvusta. Maltillisella ansiotuloverojen tai työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alennuksilla ei saavutettaisi merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Työnantajamaksujen alennus voisi olla työllisyyden näkökulmasta hieman parempi tapa kuin ansiotuloverojen kevennys. Veronkevennysten tehokas kohdistaminen pienituloisiin näyttää melko vaikealta.

Työttömyysturva on sosiaalietuuksista keskeisin rakenteellisen työttömyyden kannalta. Keskeiset tekijät ovat lyhytaikaistyöttömyyteen vaikuttava korvaustaso ja pitkäaikaistyöttömyyteen vaikuttava turvan kesto. Korvausasteet ovat eräillä ryhmillä varsin korkeita. Etuuksien ja verotuksen yhteisvaikutukset eli kannustimet vaikuttavat työttömien työllistymisen todennäköisyyteen. Työhön hakeutumisen taloudellinen kannustavuus on hieman parantunut vuodesta 1996 vuoteen 2001 tehtyjen uudistusten vuoksi. Lapsiperheillä on edelleen merkittäviä tulonlisäykseen liittyviä kannustinongelmia, mitkä johtuvat verotuksen, asumistuen ja päi-vähoitomaksujen yhteisistä vaikutuksista.

Eniten työttömyysriskiä kasvattavia tekijöitä ovat yli 50 vuoden ikä, matala koulutustaso ja aikaisempi työttömyys. Nämä yhdistyvät usein matalapalkkatyössä. Yritys käyttää ikääntyneen henkilön irtisanomiseen edullisinta kanavaa. Keskitetty tuloneuvottelujärjestelmä pienentää verotuksen vaikutuksia työllisyyteen, koska verojen ja etuuksien välinen kytkentä otetaan neuvotteluissa huomioon. Veronalennusten vaikutus työvoimakustannuksiin voi jäädä vähäiseksi, jos nimellispalkkoja vastaavasti korotetaan.

Työvoimapolitiikassa työvoimapalvelujen, varhaisen puuttumisen ja aktiiviohjelmien huolellisen kohdentamisen merkitys on keskeinen. Julkisen sektorin tukityöllistäminen ei auta työttömiä työmarkkinoille, yksityisen sektorin tukityöstä

on saatu Suomessa myönteisiä tuloksia. Työvoimakoulutuksella on lievä myönteinen työllisyysvaikutus. Työnhakukoulutuksella on positiivista vaikuttavuutta.

Johtopäätöksiä

Tutkimuksessa ehdotetaan rakenteellisen työttömyyden käytännön määrittelyä vaihtoehtoisesti joko pitkäaikaistyöttömyyden, toistuvaistyöttömyyden ja aktiivitoimenpiteiden jälkeisen työttömyyden perusteella tai 300 (tai 400) työttömyysetuuden maksupäivän kertymän mukaisesti. Rakenteellinen työttömyys voidaan ymmärtää muuksi kuin suhdannetyöttömyydeksi. Tavoitteen asettaminen rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi olisi turvallisempi muotoilla vakaana ja hallitusti alenevana urana kuin hyvin nopeana tason laskuna.

Työn verotuksen vaikutukset ovat lähinnä tarjontapuolella, toisin sanoen verotuksella on lisätty työhön osallistumisen kannustimia, mutta vaikutettu vain vähän työn kysyntään. Työn kysyntävaikutusten lisäämiseksi työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen ja tuloverojen alennukset ovat suurin piirtein samaa tasoa. Kuitenkin työnantajamaksujen alennukset voisivat verojärjestelmän ominaisuuksien vuoksi olla parempi tapa. Tähän voitaisiin yhdistää valikoivaa työllistämistukien käyttöä muun muassa yhdistelmä-tuen tai pelkän työmarkkinatuen avulla, jolloin tukitaso nousee vaikuttavaksi ja kohdentuu suoraan työttömiin.

Työttömyysturvan keston lyhentämiseksi tulisi hakea uusia ratkaisuja. Tähän on useita vaihtoehtoja, kuten järjestelmään tehtävät muutokset tai käytännön keston lyhentäminen muun muassa koulutuksen ja työhaussa auttamisen ja paremman seurannan avulla. Rakenteellisen työttömyyden kannalta työmarkkinatuen rajoittamaton kesto on merkittävä tekijä. Vakuutusturvan korvaustason mahdollinen porrastus voisi jonkin verran vaikuttaa lyhytkestoisen työttömyyden aiempaan päättymiseen. Tasoporrastus tulisi tällöin tehdä korkeat korvaustasot huomioon ottaen vain pitempikestoista turvaa heikentämällä. Kannustinloukku-uudistuksia näyttää olevan aihetta jatkaa ja tämän tueksi tarvitaan ajantasainen mikrosimulointeihin perustuva arvio kannustavuusongelmien tyypeistä ja yleisyydestä.

Tulokset viittaavat siihen, että monet palkkaneuvottelujärjestelmän kielteiset työllisyysvaikutukset voivat hävitä, jos verotuksen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin ja palkankorotusten vaikutus työttömyyteen otetaan kattavassa neuvottelujärjestelmässä hyvin huomioon. Sopimuspalkkojen korotuksilla on lisätty työllistymisen kynnystä eniten matalan tuottavuuden alueella, mikä on vaikeuttanut etenkin palvelusektorin työpaikkojen syntyä.

Työvoimapolitiikka ei voi kompensoida työttömyysturvajärjestelmästä puuttuvia insenttiivejä. Työvoimapolitiikan ja työhaussa auttamisen keinoin on estettävä työttömyyden pitkittyminen ja työllistämistukia on käytettävä yhdessä verotuksellisten keinojen kanssa lisäämään matalan tuottavuuden työmahdollisuuksia. Ammatillista ja alueellista liikkuvuutta on edistettävä.

Rakenteellisen työttömyyden alentaminen edellyttää myös monia syventäviä lisäanalyyssejä.

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Mitä on rakenteellinen työttömyys?	3
2.1 Rakenteellisen työttömyyden käsitteestä	3
2.2 Rakennetyöttömyyden raja	4
2.3 Katsaus työttömyyden muutokseen Euroopan Unionissa	11
2.4 Rakennetyöttömyyden operationalisointia	14
2.5 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus työttömyyden keston	19
2.6 Alueellisista työttömyyseroista	21
2.7 Koulutusasteittaisista työttömyyseroista	22
2.8 Rekrytointiongelmien ja työvoimapolitiikan syyt rakennetyöttömyyden indikaatioina	24
3 Johtopäätökset	28
3.1 Tutkimusinventaarin teemoittaiset tulokset	28
3.2 Teemojen yhtymäkohdat	37
3.3 Poliittikkajohtopäätökset rakennetyöttömyyden purkamiseksi	43
4 Tutkimusinventaaari	53
4.1 Tulonjako	54
4.2 Verotus ja työn kysyntä	68
4.3 Sosiaaliturva, verotus ja työn tarjonta	76
4.3.1 Työttömyysturva ja palkanmuodostus	76
4.3.2 Kannustavuus: verotuksen ja etuuksien yhteisvaikutukset	86
4.4 Työmarkkinoiden instituutiot	107
4.4.1 Instituutiotutkimuksen viimeaikaisia kehityslinjoja	107
4.4.2 Suomalaisen instituutiotutkimuksen erityispiirteitä	119
4.5 Työvoimapolitiikka	134
Liitekuviot ja -taulukko	158
Lähteet	
Hakemisto	

1 Johdanto

Tässä raportissa tarkastellaan rakenteellista työttömyyttä ja tehdään johtopäätöksiä siihen vaikuttavista politiikoista. Sen tarkoituksena on muodostaa yleiskuva rakenteellisesta työttömyydestä ja eri tutkimusten perusteella siihen vaikuttavista politiikoista.

Työttömyys on Suomessa laskenut viime vuosina nopeasti, mutta on pysytellyt EU-alueen keskiarvon yläpuolella. Lähivuosina työmarkkinoilla tapahtuu suuria muutoksia, kun suuret ikäluokat alkavat poistua työelämästä, eivätkä työmarkkinoille tulevat nuoret ikäluokat riitä kattamaan poistumaa. Mikäli lisäksi työvoiman kysyntä kasvaa, muodostuvat työmarkkinat edelleen kireämmiksi. Tällaisessa tilanteessa syntyy edellytyksiä myös rakenteellisen työttömyyden alentamiseen, mutta työmarkkinatilanteen muutos ei ole mikään rakennetyöttömyyden purkamisen automaatti, vaan onnistuminen edellyttää oikeita politiikka- valintoja.

Hankkeen pääpaino on tutkimusinventaarissa, jossa on arvioitu viime vuosien tärkeimmät työmarkkinareformit sekä koottu alan uusinta peruskirjallisuutta Suomesta ja ulkomailta. Aineiston perusteella yritetään hahmottaa johtopäätöksiä siitä, millaiset politiikkatoimenpiteet ja -kokonaisuudet ovat toimineet ja voisivat toimia lähivuosien työmarkkinatilanteessa.

Aluksi keskustellaan eri työttömyyden tyypeistä ja käsitellään rakenteellisen työttömyyden käsitettä ja pyritään kehittelemään sille erilaisia operationaalisia indikaattoreita. Tarkastelussa käsitellään myös työttömyyden muutoksia Euroopan Unionissa, työttömyyden kestoa ja työvoimapolitiikan roolia tässä sekä työttömyyseroja eri alueiden ja koulutusasteiden välillä sekä rekrytointiongelmien ja työvoimapulauksen syitä. Tämä osuus muodostaa analyysiosan. Sen aineistot ovat kirjallisuuslähteitä ja tilastoja.

Johtopäätösosa koostuu tutkimusinventaarin teemoittaisten tulosten yhteenvedosta sekä analyysi- ja inventaariosien teemojen ja tulosten yhtymäkohtien pohdiskelusta sekä politiikkajohtopäätöksistä rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi.

Liitteenä esitettävä 44 monografian tai artikkelin esittelyyn perustuva tutkimusinventari on muodostettu viime vuosien 1) tulonjakoon, 2) verotukseen ja työn kysyntään, 3) sosiaaliturvaan, verotukseen ja työn tarjontaan, 4) työmarkkinoiden instituutioihin sekä 5) työvoimapolitiikkaan liittyvien keskeisten tutkimusten yhteenvedoista. Kustakin tutkimuksesta esitetään sen tunnistetiedot, aineisto ja menetelmät sekä tulokset ja johtopäätökset ja varaukset. Inventaariosa toimii myös teemoiteltuna hakemistona keskeisiin tutkimustuloksiin, joten se on hyvä tiedon lähde viime vuosien keskeiseen rakenteellisen työttömyyden kannalta.

merkitykselliseen tutkimustietoon. Inventaariosa painottuu uusimpaan alan tutkimukseen, enin osa esiteltävistä töistä on julkaistu vuosina 2001–2002. Mukana on niin VATT:n töitä, muita kotimaisia tutkimuksia kuin ulkomaisiakin julkaisuja.

Koska tutkimus perustuu pääosin sekundaariaineistoon, on moniin tuloksiin liitettävä erilaisia aineistoihin, tutkimusajankohtiin ja käytettyihin menetelmiin liittyviä rajoituksia. Saadut tulokset on kuitenkin raportoitu ja niiden perusteella on muodostettu johtopäätöksiä, joilla on arvioitu olevan merkitystä rakenteellisen työttömyyden kannalta.

2 Mitä on rakenteellinen työttömyys?

2.1 Rakenteellisen työttömyyden käsitteestä

Työttömyys voidaan ymmärtää eri syistä johtuvaksi työvoiman ylitarjonnaksi. Kirjallisuudessa työttömyys jaetaan usein kitkатыöttömyyteen, rakenteelliseen työttömyyteen, kysyntäkuilutyöttömyyteen sekä kausityöttömyyteen. Rakenteellisen työttömyyden käsitteen ymmärtämiseksi on pyrittävä määrittelemään alustavasti myös muut työttömyyden tyypit (Ehrenberg – Smith 1985).

Kitkатыöttömyys johtuu siitä, että jotkut ihmiset ovat entisen ja uuden työpaikan välissä. Kitkатыöttömyyttä esiintyy myös tasapainossa olevilla työmarkkinoilla täystyöllisyystilanteessa. Kitkатыöttömyyden syyt liittyvät työmarkkinoiden dynamiikkaan, informaation epätäydellisyyteen sekä työpaikan etsintä- ja kohtaamisaikaan. Dynaamisessa taloudessa myös työmarkkinat ovat voimakkaassa liikkeessä ja kitkатыöttömyyttä esiintyy. Kitkатыöttömyyteen voi pyrkiä vaikuttamaan parantamalla työmarkkinainformaatiota, kuten tietoa avoimista työpaikoista ja soveltuvasta työvoimasta sekä rekrytointi- ja työnhakukanavista. Työmarkkinoiden kohtaamismekanismien, kuten esim. työnvälitysjärjestelmien (julkisen ja yksityisten) tehokkuutta parantamalla voidaan nopeuttaa avointen työpaikkojen täyttymistä, mikä myös vähentää kitkатыöttömyyttä. Myös koulutuksesta valmistuneiden ja muiden työmarkkinoiden ulkopuolelta tulleiden henkilöiden alkutyöttömyys on usein kitkатыöttömyyttä eli se on ns. etsintätyöttömyyttä.

Kysyntäkuilutyöttömyys eli suhdanneluontoinen työttömyys johtuu työvoiman kokonaiskysynnän laskusta palkkojen ollessa alaspäin joustamattomia. Kun yrityksen tuotteiden tai palveluiden kysyntä laskee, eikä yritys ole halukas tai sillä ei ole mahdollisuuksia palkkojen laskemiseen, vaan päädytään irtisanomisiin, syntyy kysyntäkuilutyöttömyyttä. Kysyntäkuilutyöttömyyteen voidaan pyrkiä vaikuttamaan makrotaloudellisin keinoin, kuten lisäämällä julkisia menoja, tarjoamalla verohelpotuksia ja lisäämällä rahan tarjontaa sekä suoraan työttömiin kohdistettavilla työvoimapolitiittisilla toimilla.

Kausityöttömyys johtuu periaatteessa samoista syistä kuin kysyntäkuilutyöttömyys, mutta tässä työttömyyden tyypissä työvoiman kysynnän vaihtelut ovat melko tarkkaan ennakoitavissa ja ne noudattavat systemaattista mallia eri vuodenaikoina. Esimerkiksi matkailupalvelujen, rakennus-, maatalous- ja puutarhatoimien sekä opetustyön volyymit vaihtelevat eri vuodenaikoina, mutta myös säännöllisiin uusiin mallistoihin perustuvien alojen tuotannon volyymi vaihtelee vuoden sisällä systemaattisesti.

Rakenteellinen työttömyys johtuu siitä, että työvoiman kysynnän ja tarjonnan ominaisuudet eivät vastaa toisiaan ammatillisesti tai alueellisesti. Kysyntä ja tar-

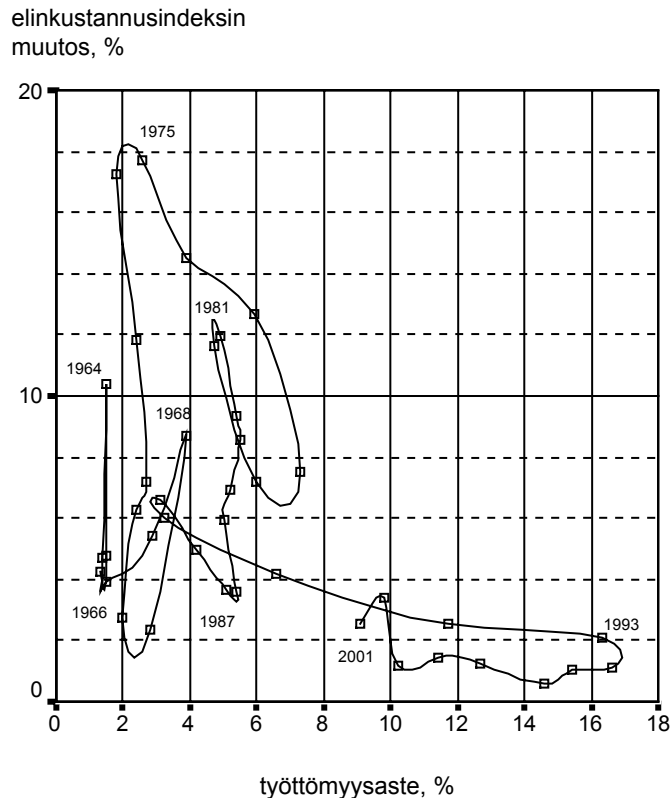
jonta ovat näiden tekijöiden suhteen epätasapainossa. Jos palkat olisivat täysin joustavat ja työvoiman liikkuvuuden kustannukset vähäiset, tällaista työttömyyden lajia ei periaatteessa esiintyisi. Talouden rakenteellinen muutos aiheuttaa rakennetyöttömyyttä, kun vanhan ammattitaidon omaavat henkilöt jäävät työttömiksi tai alhaisen tuottavuuden yrityksiä kaatuu, eikä tällaisella osaamisella ole työmarkkinoilla kysyntää. Kun sopeutumisen kustannukset ovat korkeita, kuten esimerkiksi ikääntyneillä henkilöillä odotettavissa olevien työvuosien vähäisen määrän vuoksi, ei sopeutuminen voi helposti toteutua markkinaperusteisesti.

Tarkasteltaessa sitä, mistä markkinoiden osasta eri työttömyyden tyypit saavat selityksensä, voidaan katsoa kitkadyöttömyys työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantotyöttömyydeksi. Kysyntäkuilutyöttömyys ja kausityöttömyys johtuvat puolestaan kysyntäpuolen muutoksista. Tosin kausityöttömyydessäkin on mukana tarjontakomponentti esim. oppilaitoksista valmistuvien hakeutuessa työmarkkinoille. Rakenteellinen työttömyys johtuu puolestaan kysynnän ja tarjonnan toisiaan vastaamattomuudesta tai kohtaamattomuudesta. Tällaisella jaottelulla tarkasteltuna ei itse asiassa mikään työttömyyden tyyppi yksin selity tarjontapuolen ominaisuuksista lähtien. Kuitenkin työmarkkina-analyysi on perinteisesti perustunut paljolti tarjontapuolen erittelyyn, kuten työttömien työnhakijoiden työmarkkinaominaisuuksien tutkimiseen. Rakennetyöttömyydessä tarjontatekijät, kuten verotus, sosiaalietuudet ja kynnyispalkat ovat kuitenkin merkittäviä selittäviä tekijöitä. Rakennetyöttömyyden näkökulmasta työttömyys voidaan jakaa suhdanne- ja trendikomponentteihin. Tällöin voidaan ajatella niin, että suhdannekomponentti vaihtelee työvoiman kysynnän mukana, mutta trendiä ei voi muuttaa ilman työmarkkinoiden rakenteellisia parannuksia inflaatiota kiihdyttämättä.

2.2 Rakennetyöttömyyden raja

Taloustutkijoiden omaksuman näkemyksen mukaan pitkällä aikavälillä työttömyyden ja inflaation välillä ei ole negatiivista riippuvuutta, vaan työttömyys riippuu rakenteellisista tekijöistä. Lyhyellä aikavälillä tällainen riippuvuus kuitenkin on ja mikäli työttömyys laskee rakenteellisen työttömyyden (NAIRU) tason alle, inflaatio kiihtyy. Työttömyyden nopea lasku korkeallakin työttömyyden tasolla voi lisäksi aiheuttaa inflaatiopaineita, tätä ilmiötä on kutsuttu ”nopeusrajoitukseksi” (Turner et. al 2001/2, 173).

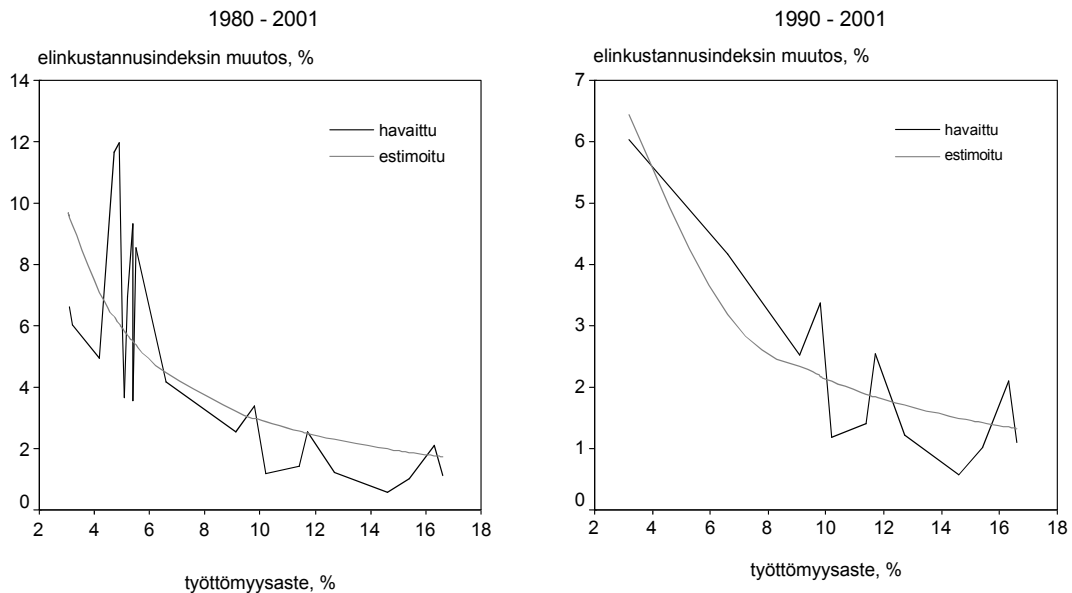
Kuvio 1. Phillips-käyrä vuosina 1962–2001



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus ja elinkustannusindeksi.

Phillips-käyrä kuvaa työttömyysasteen ja inflaation välistä (negatiivista) relaatiota. Työttömyysasteen ja inflaation välisestä relaatiosta voidaan alustavasti lukea, missä työttömyyden alenemiseen on liittynyt inflaation kiihtyminen. Neljänkymmenen vuoden aikavälillä 1962–2001, näin tapahtui 1960-luvun alussa noin 5 prosentin työttömyysasteen vaiheilla, 1970-luvun alussa 2–3 prosentin työttömyysasteen vaiheilla, 1970-luvun lopun korkean työttömyyden oloissa noin 5 prosentin työttömyyden tasolla ja seuraavassa työttömyyden laskuvaiheessa 1980-luvun lopulla noin 4 prosentin työttömyyden tasolla. 1990-luvun jälkipuoliskon työttömyyden voimakas lasku ilman merkittävää inflaation kiihtymistä (ennen vuotta 2000) merkitsee ilmeisesti suhdanneluontoisen työttömyyden lisäksi myös rakenteellisen työttömyyden tason alenemista, koska työttömyys on laskenut alle aiempien rakenteellisen työttömyyden estimaattien tason. Tätä ei voida kuitenkaan relaation avulla suoraan todentaa. Historiatiedot voisivat viitata siihen, että vuoden 2002 tilanteessa inflaatiopaineita voisi ilmetä jo 6–8 prosenttiyksikön työttömyyden tasolla.

Kuvio 2. Phillips-käyrä vuosina 1980–2001 (vasen), havaitut arvot ja käänteisregressiokäyrä (selittävyys 47 %, merkitsevyys ***) sekä vuosina 1990–2001 (oikea), havaitut arvot ja käänteisregressiokäyrä (selittävyys 79 %, merkitsevyys ***)



Oheiset käänteisregressiokäyrät¹ estimoivat hyvin työttömyysasteen ja inflaation relaatiota. Vuosien 1980–2001 aikavälin kuvaajan tarkastelun perusteella inflaatiopaineita voisi esiintyä noin 6 prosentin työttömyysasteen vaiheilla, mutta vuosien 1990–2001 regressiokuvaaja viittaisi inflaation kiihtymiseen jo lähes 10 prosentin työttömyyden tasolla.

NAIRU ja NAWRU

Rakenteellisen työttömyyden indikaattoreina voidaan pitää sitä työttömyyttä, jonka tason alittaminen alkaa kiihdyttää hintojen (NAIRU) tai palkkojen nousua (NAWRU).²

NAIRU:lla voidaan tarkoittaa pitkän aikavälin tasapainotyöttömyyttä, jolloin inflaatio on vakaa eli sekä työnantajien hintaodotukset että työntekijöiden palkkaodotukset ovat täyttyneet. Suomea 1990-luvun lamavuosiin asti koskevassa estimaatiossa päädyttiin tulokseen, että menetelmällisistä syistä NAWRU-indikaattori oli lähellä kokonaistyöttömyyden tasoa, eikä tämä mittari ollut luo-

¹ Havaittua käyrää estimoi parhaiten käänteisfunktio (inverse function), joka vaihtaa X- ja Y-arvot keskenään. Esim. jos käyrä kulkee koordinaatistossa pisteen (5,2) kautta, se kulkee myös pisteen (2,5) kautta (ks. esim. <http://www.studycoach.com/alg/classnotes/inversefunctions/>).

² NAIRU on lyhenne englanninkielisestä ilmauksesta ”non-accelerating inflation rate of unemployment” ja vastaavasti NAWRU ”non-accelerating wage rate of unemployment”.

tettava tapa rakenteellisen työttömyyden arvioinnissa. NAIRU-indikaattori oli 1990-luvun puolivälissä 4–8 prosenttiyksikköä todellisen työttömyysasteen alapuolella, eikä talouteen tullut työmarkkinoilta inflaatiopainetta. Holm ja Somervuori ovat myös dekomponoineet NAIRU-indikaattorin osatekijöihin ja laskeneet sille luottamusvälin. Työn verotustekijä sekä hintatekijä ovat kumpikin nostaneet rakennetyöttömyyttä vuodesta 1991 vuoteen 1994 noin kolme prosenttiyksikköä. NAIRU-indikaattori on kuitenkin herkkä käytetylle estimointimenetelmälle, se-littäjien valinnalle ja käytetylle aineistolle (Holm – Somervuori 1997).

Taulukko 1. NAIRU-estimaatteja EU-maissa, USA:ssa ja Japanissa vuosina 1980, 1985, 1990, 1995 ja 1999

	1980	1985	1990	1995	1999
Itävalta	1,9	3,2	4,6	5,0	4,9
Belgia	5,5	6,8	8,4	8,0	8,2
Tanska	5,8	5,9	6,9	7,1	6,3
Suomi	4,3	3,9	5,6	10,6	9,0
Ranska	5,8	6,5	9,3	10,3	9,5
Saksa	3,3	4,4	5,3	6,7	6,9
Irlanti	12,8	13,2	14,1	10,8	7,1
Italia	6,8	7,8	9,1	10,0	10,4
Alankomaat	4,7	7,5	7,5	6,1	4,7
Portugali	6,1	5,4	4,8	4,2	3,9
Espanja	7,8	14,4	17,4	16,5	15,1
Ruotsi	2,4	2,1	3,8	5,8	5,8
Iso-Britannia	4,4	8,1	8,6	6,9	7,0
Euro alue	5,5	7,1	8,8	9,2	8,8
USA	6,1	5,6	5,4	5,3	5,2
Japani	1,9	2,7	2,2	2,9	4,0

Lähde: Turner et.al. 2001/02, 192.

Turner et. al. erottelevat kolme erilaista NAIRU-käsitettä: (1) NAIRU, (2) lyhyen aikavälin NAIRU sekä (3) pitkän aikavälin tasapainotyöttömyys. Kaikkien käsitteiden perusajatus on sama: vakaata inflaatiota vastaava työttömyysaste, erona on aikahorisontti.³ Suomea pidetään arvioissa erikoistapauksena useiden taloudellisten shokkien takia. 1990-luvun jälkipuoliskolla NAIRU-estimaatti on laskenut tarjontapuolen verotusta, etuuksien korvaustasoa ja työsuhdeturvaa koskevien

³ NAIRU määritellään tällöin tasoksi, jota työttömyys lähestyy ilman tilapäisiä tarjontavaikutuksia kun inflaatio-odotukset ovat sopeutuneet. Lyhyen aikavälin NAIRU vastaa työttömyysastetta, joka saadaan asettamalla seuraavan periodin inflaatioaste nykyiselle tasolle (periodin pituus riippuu tarkasteluajanjaksosta). Lyhyen aikavälin NAIRU on epävakaampi, koska siihen vaikuttavat kaikki tarjontatekijöissä tapahtuvat muutokset, myös tilapäiset. Pitkän aikavälin tasapainotyöttömyys puolestaan vastaa tilannetta, jossa NAIRU on täydellisesti sopeutunut kaikkiin, myös pitkän aikavälin tarjonta- ja politiikkavaikutuksiin (Turner et. al. 2001/2, 174).

muutosten vuoksi 9 prosentin tasolle vuonna 1999⁴ (em. teos, 198). NAIRU-estimaatti vaikuttaa yhteensopivalta Holmin ja Somervuoren vaihteluvälin kanssa.

Kiander, Pehkonen ja Pohjola (1998) arvioivat rakennetyöttömyyden tasoksi 1990-luvun lopulla noin 8 prosenttia, mikä on OECD:n esittämää arviota alhaisempi taso.

Holm, Sinko ja Tossavainen (1999) ovat tarkastelleet rakenteelliseen työttömyyteen liittyviä tekijöitä työvoimavirtamallin avulla. Tulosten perusteella taloudenpitäjien odotuksiin liittyvän epävarmuuden lisääntyminen selittää pääosan rakenteellisen työttömyyden kasvusta 1990-luvulla. Heidän mallissaan varsinaisista politiikkatekijöistä työttömyysturva on merkittävin rakenteellista työttömyyttä selittävä tekijä. Mallinnuksen perusteella korvaussuhteen 10 prosenttiyksikön vähentäminen laskee rakenteellista työttömyysastetta noin 2 prosenttiyksikköä ja lyhentää työttömyyden keskimääräistä kestoja noin 3 kuukautta. Myös maksatusajan lyhentäminen ja sosiaalivakuutusmaksujen alentaminen vaikuttaa samansuuntaisesti.

NAIRU-analyysin lisäksi eräs tapa rakenteellisen työttömyyden arvioinnissa on UV-käyrä. Rakenteellinen työttömyys on sitä suurempi, mitä tehottomammin työmarkkinat hoitavat työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa (Holm – Sinko – Tossavainen 1999). Tällaisia työmarkkinoiden kohtaannon ammatillisia ja alueellisia epätasapainoja eritellään Euroopan keskuspankin (2002) Euroaluetta käsittelevässä raportissa⁵. Sen mukaan lyhytkestoisen työttömyyden osuus oli erityisen korkea Luxemburgissa, Alankomaissa, Itävallassa ja Suomessa ja vähäisemmässä määrin myös Ranskassa ja Irlannissa. Tämä viittaa siihen, että näissä maissa huomattava osa työttömyydestä on luonteeltaan kitkатыöttömyyttä, raportissa arvioidaan⁶. UV-käyrän siirtyminen ulospäin origosta voi indikoida yhteensovitusprosessin heikkenemistä, joka johtuu rakenteellisista tekijöistä, kuten puutteellisesti toimivista työmarkkinainstituutioista, kun taas käyrällä liikkuminen kertoo suhdanne-vaihteluista.

Euroopan keskuspankin raportissa tarkastellaan työttömyysasteiden vaihtelua koulutustasojen, ammattiryhmien ja alueiden välillä varianssien⁷ avulla. Näin kuvattu kohtaanto-ongelma on kuvattu sekä tilana että muutoksena. Euro-alueella

⁴ Kokonaistyöttömyys oli 10,2 prosenttia työvoimatutkimuksen luvuin, työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta 13,7 prosenttia.

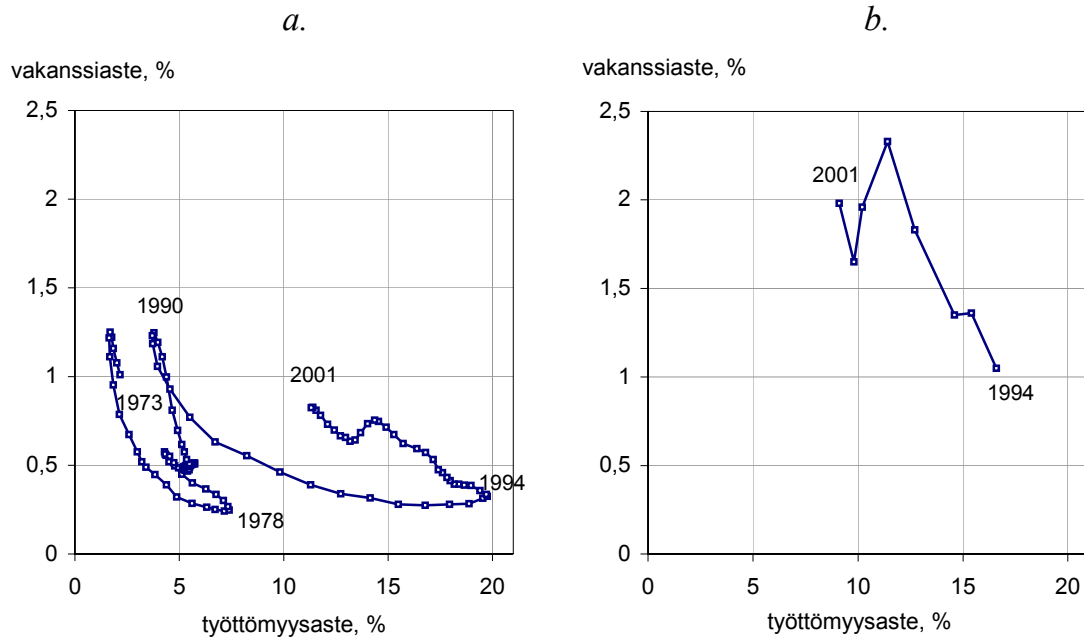
⁵ Labour market mismatches in euro area countries (2002).

⁶ Työttömyyden rakenteen kansainvälinen vertailu on hankalaa, koska työvoimapolitiikalla ja lyhytkestoisilla töillä tai muilla työttömyydestä poistumisilla on erilainen merkitys eri maissa. OECD (2002) onkin kehittänyt pitkäaikaistyöttömyyttä ja työstä poissaoloa vertailevia tarkasteluja.

⁷ Varianssi on keskihajonnan neliö, raportissa se on laskettu työttömyyden eri osaryhmiä (*ui*) kokonaistyöttömyyteen (*u*) suhteuttamalla seuraavasti: $\text{var}(ui/u)$ ja ilmaistu prosentteina (tila) tai prosenttiyksikköinä (muutos).

koulutuksellinen työttömyysasteiden vaihtelu eli alemman toisen asteen koulutuksen, ylemmän toisen asteen ja kolmannen asteen koulutuksen omaavien työttömyysasteiden suhteesta kokonaistyöttömyysasteeseen laskettu varianssi oli 14 prosenttia, Suomessa 20 prosenttia maittaisen vaihteluvälin ollessa 4 prosenttia (Espanja) – 50 prosenttia (Irlanti). Suomessa näin arvioitu koulutuksellinen kohtaamattomuus on kasvanut vuodesta 1992 vuoteen 2000 4 prosenttiyksikköä, mutta ei enää ole muuttunut vuosina 1997–2000. **Ammatillinen** kohtaamattomuus vuonna 1999 oli Euroalueella 28 prosenttia (Suomen luku puuttuu) ja kasvua vuosina 1992–1999 oli 2,7 prosenttiyksikköä, tosin vuosina 1997–1999 kohtaamattomuus oli jo lieventynyt. **Alueellinen** kohtaamattomuus oli vuonna 1999 Euro-alueella 32 prosenttia, Suomessa 9,5 prosenttia maittaisen vaihteluvälin ollessa 3,7 prosenttia (Irlanti) – 45 prosenttia (Italia). Vuosien 1990–1999 aikana alueellinen kohtaamattomuus on lieventynyt eli alueelliset työttömyyserot supistuneet Euro-alueella liki 10 prosenttiyksikköä, mutta kasvaneet vuosina 1997–1999 5,1 prosenttiyksikköä. Suomessa alueellinen kohtaamattomuus on kasvanut vuosina 1997–1999 4,8 prosenttiyksikköä. Suomen osalta voidaan päätellä koulutuksellisen kohtaamattomuuden olevan alueellista merkittävämpää, mutta koulutuksellinen epätasapaino ei ole enää viime vuosina kasvanut, sen sijaan alueellinen on. On kuitenkin huomattava, että työmarkkinoiden toiminnan kannalta tällaiset tekijät ovat suhteellisen karkeita, eivätkä riitä yksityiskohtaisten politiikkasuositusten laadintaan. Työttömyysasteiden alueellista vaihtelua ja alueellisia rakennetyöttömyysasteita vuoteen 1996 asti on analysoitu Pehkosen (1998) tutkimuksessa.

Kuvio 3. UV-käyrä vuosina 1973–2001 julkisessa työnvälityksessä (a.) sekä koko talouden UV-käyrä vuosina 1994–2001 (b.)⁸



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto ja Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

Oheisissa kuvioissa on tarkasteltu työttömyysasteen ja vakanssiasteen muutoksia. Vasemmanpuoleinen kuvio on perinteinen UV-käyrä, jossa työmarkkinoiden toiminnan heikentyminen pitkällä aikavälillä näkyy käyrän siirtymisenä ulos origosta. Tällaisessa tarkastelussa ei kuitenkaan voida ottaa huomioon sitä, mikä osuus työpaikoista ilmoitetaan julkiseen työnvälitykseen. Tätä on pyritty arvioimaan työvoimatoimiston markkinaosuuden avulla. Markkinaosuus on tilastokeskuksen laatiman työnantajahaastattelun tieto siitä, kuinka yleisesti työvoimatoimistoa käytetään kaikessa toimipaikan ulkoisessa työvoiman haussa. Jakamalla perinteinen vakanssiaste markkinaosuudella, saadaan estimaatti koko talouden vakanssiasteesta (Räisänen 2001, 30–31). Estimaattiin sisältyy oletus, että julkisen työnvälityksen markkinaosuudella voitaisiin estimoida koko talouden vakanssiaste, mutta ongelmana on edelleen päällekkäisten rekrytointikanavien käytön huomioon ottaminen. Yleensä työnantajat ovat viime vuosina käyttäneet noin 1,5 työvoiman hakukanavaa työpaikkaa kohden (Tuomaala 2002, 6), joten vakanssiasteen taso voi muodostua arvioissa liian korkeaksi. Tiedossa ei

⁸ Työttömyysaste on kuviossa a. työttömien työnhakijoiden (U) määrä suhteessa työllisten (E) ja työttömien työnhakijoiden yhteismäärään (työvoimaan) neljän vuosineljänneksen trendilukuna, %; $U_{\%} = [U/(E+U)] * 100$ ja vakanssiaste julkisessa työnvälityksessä avoinna olleiden työpaikkojen määrän suhde avointen työpaikkojen ja työllisten summaan (potentiaaliseen työllisyyteen) samoin trendilukuna, %; $V_{\%} = [V/(V+E)] * 100$. Trendiluku on tarkastelujakson ja kolmen edeltävän vuosineljänneksen keskiarvo. Kuviossa b. työttömyysaste on työvoimatutkimuksen luku ja koko talouden vakanssiaste on työnvälityksen markkinaosuudella kaikesta toimipaikan ulkoisesta työvoiman hausta korjattu estimaatio.

kuitenkaan ole, minkä hakukanavien kesken päällekkäisyyttä esiintyy ja kuinka paljon.

2.3 Katsaus työttömyyden muutoksiin Euroopan Unionissa

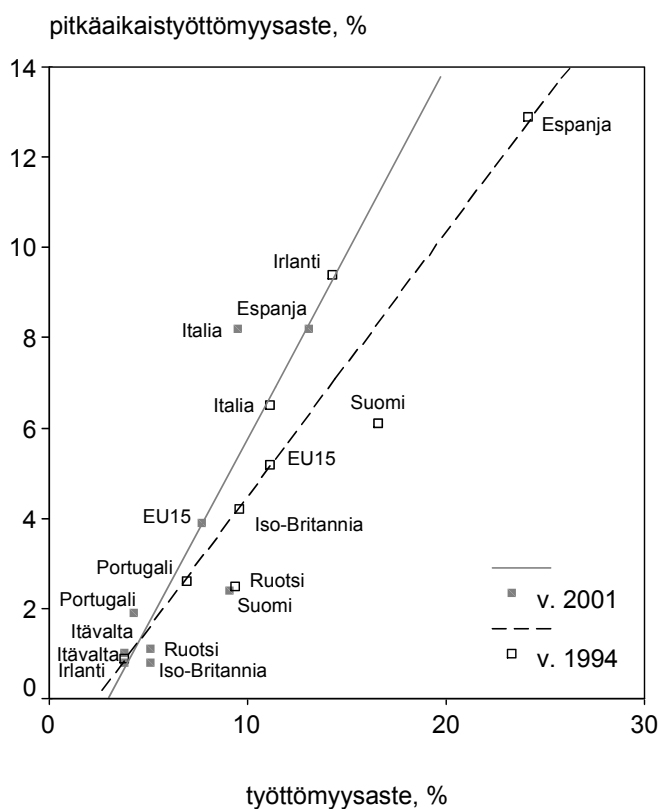
Kokonaistyöttömyys Euroopan Unionin alueella on laskenut viime vuosina melko vakaasti. Eri jäsenmaiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja. Alle 5 prosentin työttömyysasteen tasolle oli vuonna 2001 päästy Tanskassa, Irlannissa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Itävallassa ja Portugalissa. Näistä maista Auer (2000, 90–98) käsittelee Tanskan, Irlannin, Alankomaiden ja Itävallan työmarkkinamenestystä käyttäen selittäjinä makrotalouspolitiikkaa, sosiaalista vuoropuhelua ja työvoimapolitiikkaa. Keskeistä menestykselle näyttää olleen näiden tekijöiden välinen vuorovaikutus. Tarkastelluissa maissa oli uudistettu mm. verotusta, työvoimapolitiikkaa ja koulutusta, lisäksi makrotalouspolitiikassa harjoitettiin koordinaatiota ja korporatismi oli merkittävä tekijä työmarkkinoilla.

Alankomaita koskevassa analyysissä (Hartog 2002, 171–186) keskeisinä elementteinä työmarkkinoiden muutoksen aikaansaamisessa pidetään julkisen talouden tasapainotusta, maltillisia palkkasopimuksia, sosiaaliturvan uudistuksia (tiukennuksia) sekä ”joustotyöntekijöistä” ja osa-aikaisista haettua työmarkkinajoustoa. Etuuksien tasoa laskettiin ja niiden piiriin pääsyä tiukennettiin ja mm. valvontatehtävät otettiin pois työmarkkinaosapuolilta. Vaikka etuuksien tasoa laskettiin ja järjestelmien piiriin pääsyä tiukennettiin, sovittiin työmarkkinoilla vastaavista etuuksiin tulevista täydennyksistä. Julkinen työvoimapalvelu organisoitiin uudelleen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuen, kun lähtötilanteena 1990-luvun alussa oli valtion monopoli. Hartog katsoo, että korporatistiset instituutiot eivät edusta jäykkyyttä, vaan tuovat paljon joustavuutta. Naisten laajempi osallistuminen liittyi palvelusektorin kasvuun, jossa joustava työllisyys on teollisuutta tärkeämpää. Myös opiskelijat tekevät joustotyötä. Paljolti Alankomaiden menestys perustuukin osa-aikatyön laajaan käyttöön. Ongelmana on edelleen säilynyt laaja epäaktiivin väestön subventioiden käyttö. Työnvälitys keskittyy aiempaa enemmän vaikeasti työllistyvien henkilöiden auttamiseen ja vaikeasti täytettävien työpaikkojen täyttämiseen.

Tanskassa on tehty sarja työvoimapolitiikan uudistuksia, joilla on tiukennettu passiivietuuksia koskevia ehtoja ja lisätty aktiivitoimenpiteitä (Westergaard-Nielsen 2002, 193–210). Työttömyysturvan korvaustaso Tanskassa on 90 prosenttia alhaisimmilla tulotasoilla, mikä voi luoda kannustavuusongelmia. Työttömyysturvaetuuksien enimmäiskesto oli aiemmin yhdeksän vuotta. Kestoa lyhennettiin neljään vuoteen ja tilalle luotiin runsaasti aktiivitoimenpiteitä enimmillään kolmen vuoden aktivointijaksoksi. Aktiivitoimilla ei myöskään enää toteutettujen uudistusten jälkeen voinut kattaa työttömyysturvan vakuutuskautta. Viime vuosina pitkäkestoinen opiskelu työttömyysetuuksilla on tullut hyvin suosituksi. Opintovapaa täysillä työttömyys-turvaetuksilla on lopetettu. Vaikka

avoin työttömyys on laskenut voimakkaasti yli 10 prosentin tasoltaan alle 5 prosentin tasolle, on ”jälkipalkkaa” nauttivien määrä ollut jatkuvassa kasvussa. Aktiivi- ja passiivitoimien piirissä oleva (laajan työttömyyden) varanto on itse asiassa supistunut Tanskassa 1990-luvun loppupuolella melko hitaasti. 1990-luvun uusi työvoimapolitiikka näyttää laskeneen työttömyyttä kohtuullisen menestyksellisesti, mutta suuri osa ennen työttömiksi lasketuista on siirretty erilaisiin aktivointi- ja koulutusohjelmiin. Keskeisenä tekijänä uudistuksissa on aiempaa varhaisempi aktivointi, myös toimenpiteiden laatua on parannettu. Westergaard-Nielsen (2002) katsoo uudistusten monelta osin nostaneen kynnyspalkkoja, mutta viimeisimmät muutokset ovat lieventäneet tätä vaikutusta.

Kuvio 4. Työttömyysaste ja pitkäaikaistyöttömyysaste eräissä EU:n jäsenmaissa ja EU:ssa vuosina 1994 ja 2001, regressiosuorat⁹



Vuonna 1994 koettiin työttömyyden huippu EU:ssa. Siitä työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden kehitystä on tarkasteltu vuoteen 2001. Työttömyyden rakenteen kannalta suotuisinta on, mikäli työttömyyttä on voitu alentaa niin, että myös pitkäaikaistyöttömyysaste (pitkäaikaistyöttömänä eli yhdenjaksoisesti yli 12 kk työttömänä olevien osuus työvoimasta) laskee. Niistä EU:n jäsenmaista, joista

⁹ Vuoden 1994 malli on seuraava: $Y = -1,13 + 0,57X$ ***, $r^2 = 87\%$ ja vuoden 2001 malli seuraava: $Y = -2,49 + 0,82X$ **, $r^2 = 77\%$.

tietoja oli saatavissa, ainoastaan Suomessa, Ruotsissa ja Iso-Britanniassa pitkäaikaistyöttömyysaste sijaitsee regressiosuoran oikealla puolella eli pitkäaikaisyöttömyysaste on vallitsevalla työttömyysasteella jäsenmaittaiseen poikkileikkaukseen perustuvaan riippuvuuteen nähden suhteellisen alhainen. Suomi on pitkäaikaistyöttömyysasteella mitattuna jo selvästi alle EU15:n tason (EU15 on EU-alueen aggregaattiluku, vaikka osa jäsenmaiden havainnoista tästä puuttuukin). Regressiosuoran kulmakertoimen muutos vuodesta 1994 vuoteen 2001 merkitsee sitä, että samalla työttömyysasteella pitkäaikaistyöttömyysaste on aiempaa korkeampi.¹⁰ Tämä on yhtäältä varmaan seurausta siitä, että työttömyyden laskiessa jäljelle jää juuri sitkeä rakenteellinen työttömyys. Tarkasteluun on lisäksi todettava, ettei se ota huomioon toistuvaistyöttömyyttä, työvoimapolitiittisten toimien erilaista volyyymia ja sitä, katkaiseeko toimenpiteisiin osallistuminen työttömyysjakson vai ei. OECD on kehitellyt erilaisia pitkäaikaisyöttömyyden tarkastelutapoja, jotka ottavat yhdenjaksoista työttömyyttä paremmin huomioon pitkäkestoisen työttömyyden ja työllisyydestä syrjäytymisen. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyttä ja kahden vuoden kestoista työttömyyttä on verrattu 25–54-vuotiailla miehillä (jotka tyypillisimmin ovat työllisiä) vastaavanpituiseen ilman työtä oloon ja yleensä jälkimmäinen on moninkertainen yhdenjaksoiseen työttömyyteen verrattuna (OECD 2002, 194).

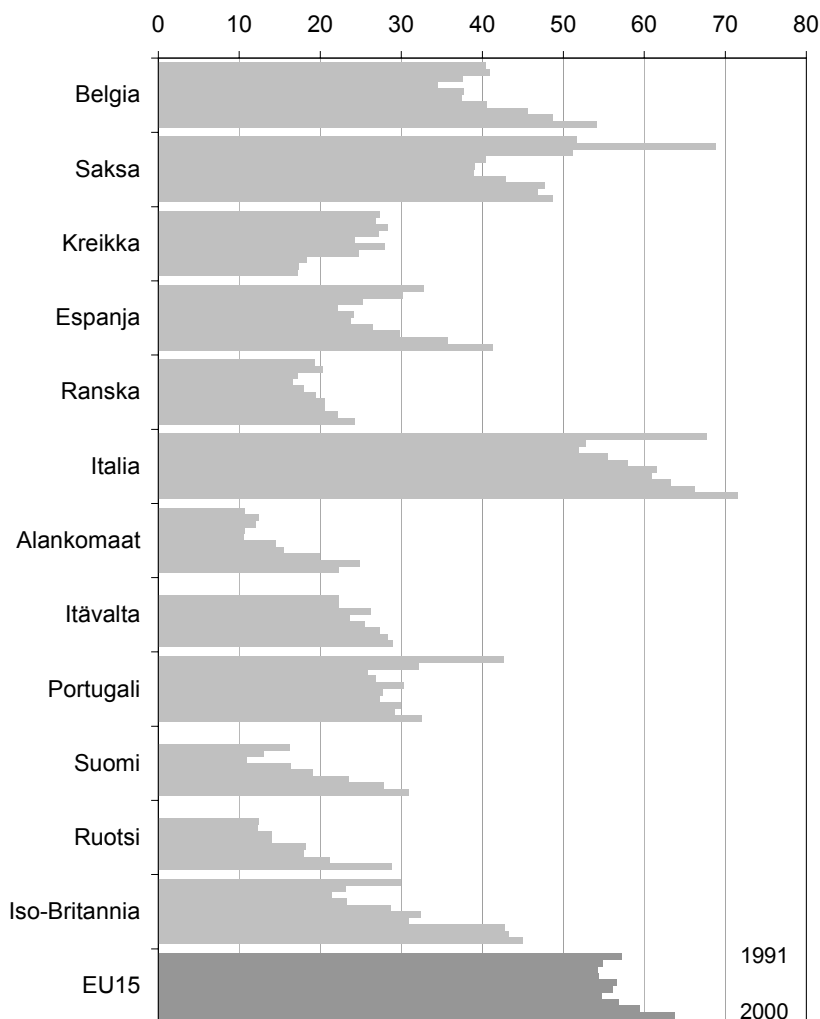
Työttömyyden alue-erot ovat EU:n jäsenmaissa kasvaneet viime vuosina. Näin on tapahtunut myös Suomessa (NUTS2 on suuraluejako). Variaatiokerroimella¹¹ mitattuna alueelliset työttömyyserot ovat supistuneet ainoastaan Kreikassa (ks. kuvio 5).

Lönnroth on tarkastellut rakennetyöttömyyttä pitkäaikaistyöttömyytenä sekä lisäksi valumaa pitkäaikaistyöttömyyteen potentiaalisena rakennetyöttömyytenä (2000, 180–1). Jäljelle jäävä osuus kokonaistyöttömyydestä on efektiivistä tarjontaa. Vuodelle 1998 lasketut efektiivisen tarjonnan estimaatit EU-maista vaihtelevat Belgian 17 prosentin ja Tanskan 70 prosentin välillä. Suomelle laskettu efektiivinen tarjonta on 61 prosenttia, mikä on EU-maiden kolmanneksi korkein koko EU15:n tason ollessa 39 prosenttia.

¹⁰ Tarkastelussa vuonna 2001 mukana olevien maiden osalta näyttää siltä, että muutos on tapahtunut vuonna 2001, koska vuonna 2000 tilanteen mukainen regressiosuoran kulmakerroin on lähes sama kuin vuoden 1994 mallin kulmakerroin.

¹¹ Variaatiokerroin on keskihajonnan suhde keskiarvoon. Koska se on mittayksiköstä riippumaton, voidaan sitä käyttää kuvaamaan esim. hallinnollisten aluejakojen perusteella muodostuvaa työttömyyden hajontaa eri maissa.

Kuvio 5. Työttömyyden alue-erot eräissä EU:n jäsenmaissa vuosina 1991–2000, variaatiokerroin NUTS2-alueetasolla

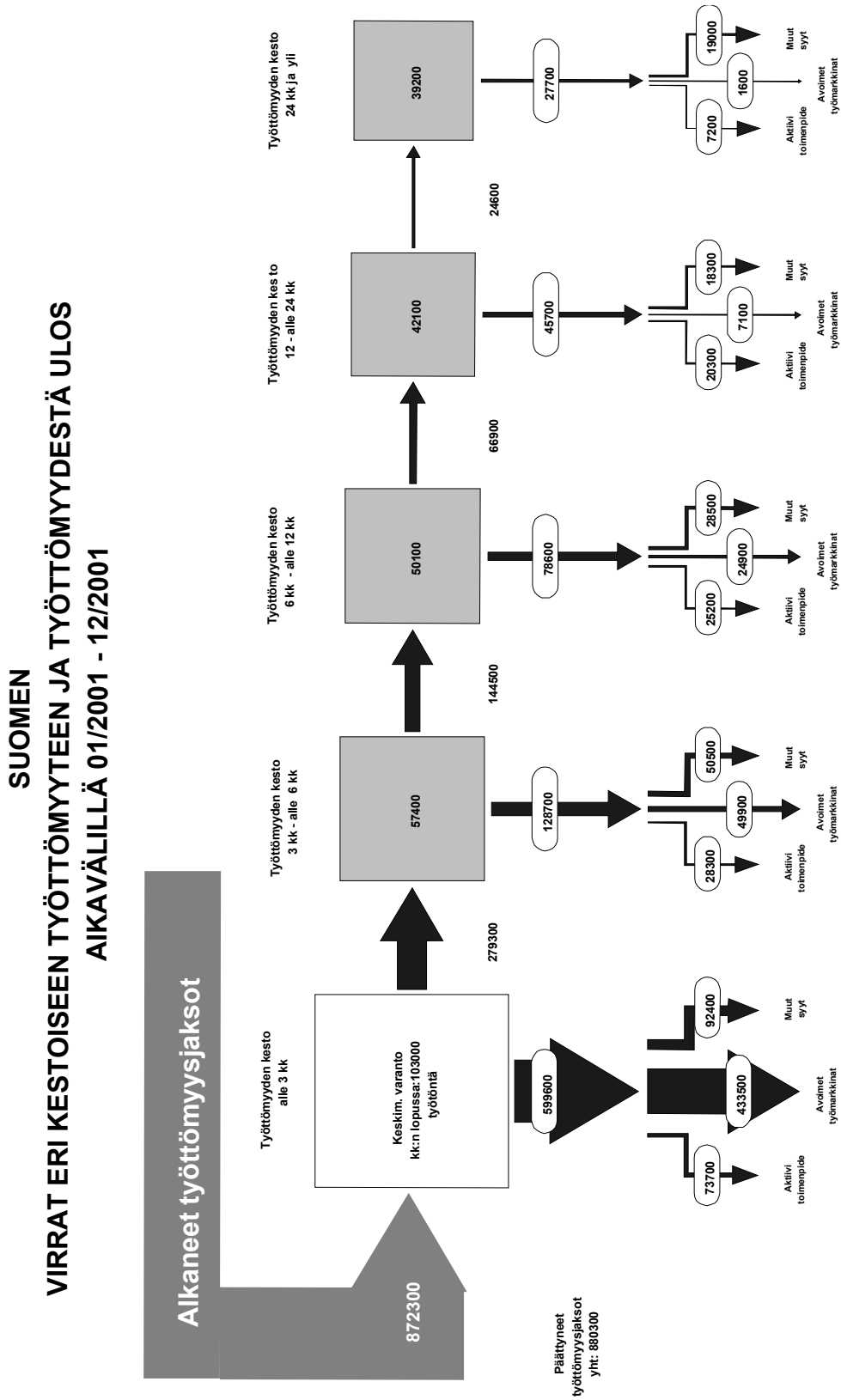


2.4 Rakennetyöttömyyden operationalisointia

Työttömyysvirtojen ja varantojen välisestä suhteesta voidaan pyrkiä kehittämään indikaattoreita, joiden avulla voidaan nähdä eri kestoisen työttömyyden muuttuminen voimakkaan dynamiikan työttömyydestä kohti hitaan vaihtuvuuden työttömyyttä. Oheinen työministeriössä kehitetty ja operatiivisessa käytössä työhallinnossa oleva virta-varantokuvio¹² osoittaa hyvin, että valtaosa vuoden aikana päättyvistä työttömyyksistä on kestänyt vain lyhyen aikaa. Näin etenkin avoimille työmarkkinoille sijoittumisen ollessa työttömyyden päättymisyy.

¹² Tämä Mika Tuomaalan kehittämä malli perustuu valumavirtojen laskemiseen varantomuutoksen ja poistumavirtojen avulla oikealta vasemmalle kestoluokittain. Hieman suurempiin valumiin päädytään jätettäessä varantomuutos huomiotta ja laskettaessa vasemmalta oikealle.

Kuvio 6. Työttömyyden virta-varanto -kuvio



Lähde: Työministeriö.

Taulukko 2 a. Eri kestoisen työttömyyden päättymisen odote vuosina 1991–2001, kuukautta, poistumavirtaan perustuva laskelma

<i>Vuosi</i>	<i>0–1 kk</i>	<i>yli 1–3 kk</i>	<i>yli 3–6 kk</i>	<i>yli 6–12 kk</i>	<i>yli 12–24 kk</i>	<i>yli 24 kk</i>	<i>Yhteensä</i>
1991	3,1	4,8	5,3	7,5	4,1	9,4	4,6
1992	3,4	6,6	7,6	9,0	6,7	16,2	6,3
1993	3,0	7,3	9,2	10,3	10,8	18,7	7,3
1994	2,6	6,6	8,3	9,4	9,3	20,0	6,8
1995	2,3	5,8	7,4	9,1	9,8	19,4	6,3
1996	2,0	5,4	6,7	8,8	9,2	19,0	5,7
1997	1,6	4,7	5,9	8,2	9,5	18,6	5,0
1998	1,6	4,6	5,6	7,5	10,1	19,1	4,7
1999	1,5	4,4	5,3	7,4	10,0	18,4	4,3
2000	1,4	4,1	5,3	7,5	10,0	18,2	4,1
2001	1,3	4,2	5,4	7,7	11,1	17,0	4,0

Taulukko 2 b. Eri kestoisen työttömyyden työllistymiseen päättymisen odote vuosina 1991–2001, kuukautta, avoimille työmarkkinoille poistumavirtaan perustuva laskelma

<i>Vuosi</i>	<i>0–1 kk</i>	<i>yli 1–3 kk</i>	<i>yli 3–6 kk</i>	<i>yli 6–12 kk</i>	<i>yli 12–24 kk</i>	<i>yli 24 kk</i>	<i>Yhteensä</i>
1991	5,0	11,2	17,8	34,8	104,3	162,0	10,4
1992	4,6	13,8	23,3	39,5	143,0	577,8	13,9
1993	3,8	14,2	24,8	39,6	102,8	276,7	15,3
1994	3,3	12,2	20,3	32,8	74,8	194,8	14,1
1995	2,9	11,2	18,3	28,6	65,4	160,8	12,7
1996	2,6	10,6	17,4	27,3	62,9	193,6	11,3
1997	2,2	9,4	15,4	25,5	61,3	197,8	9,5
1998	2,1	9,0	14,9	24,0	64,6	221,9	8,8
1999	2,0	8,7	14,2	23,7	65,3	270,1	7,9
2000	1,7	8,0	13,6	23,0	61,1	271,2	7,0
2001	1,7	8,1	13,8	24,1	71,5	294,2	6,8

Edellä olevissa taulukoissa on esitetty kaksi erilaista indikaattoria työttömyyden varannon ”jäykistymiselle”.

Ensimmäisessä taulukossa on tarkasteltu kuinka nopeasti työttömyys päättyy kussakin varantoluokassa. Tämä kriteeri ei ota huomioon sitä, että päättymätön työttömyys ilman muuta pitkittyy, toisaalta mukana ovat kaikki työttömyyden päättymisyyt. Työttömyyden keston odotteet kasvavat jo melko nopeasti alku-työttömyyden jälkeen. Taulukko kuvaa keskimääräistä tilannetta tai työttömyyden rakenteellisia ominaisuuksia, joten eri kestoluokissakin esiintyy todellisuudessa runsasta yksilöllistä vaihtelua.¹³ Kun esim. alle yhden kuukauden

¹³ Laskelmat perustuvat seuraavaan kaavaan: kesto kk = [varanto / poistumavirta kk:ssa]. Laskelmissa on käytetty työnvälitystilaston vuositaulua TTV15 sekä Työpoliittisen aikakauskirjan tilastotaulua 16.

kestoluokassa on saatu yli kuukauden taseisia arvioita työttömyyden kestolle, on ko. varanto tietysti siinä ajassa jo keskimäärin poistunut tai sitten valunut pois tästä varantoluokasta, mutta estimaatti kuvaa sitä, kuinka nopeasti tämä tietty varantoluokka (oli sen kestonmäärittely mikä tahansa) keskimäärin päättää työttömyytensä.

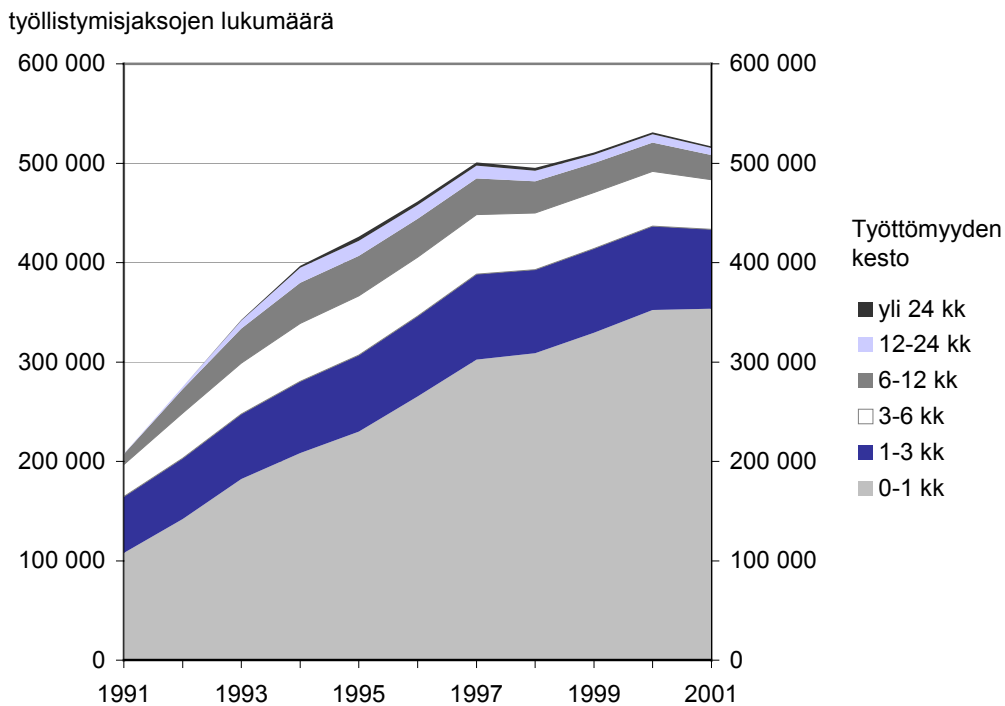
Toisessa taulukossa varannon jäykistymiselle on kehitetty edellistä tiukempi kriteeri, avoimille työmarkkinoille työllistyminen. Odotteet kasvavat heti yhden kuukauden työttömyyden jälkeen voimakkaasti. Tällainen ”aito työllistyminen” nimittäin laskee jyrkästi työttömyyden keston pidentyessä. Tällä kriteerillä varanto alkaa vaikuttaa varsin jäykistyneeltä jo ennen kolmen kuukauden työttömyyttä. Kaikkein pitkäkestoisin työttömyysvaranto työllistyisi avoimille työmarkkinoille vasta seuraavien 24½ vuoden kuluessa vuoden 2001 tilanteessa.

Lisäksi voidaan tarkastella sitä, mikä olisi odote varannon vaihtumiselle keskimäärin joko työttömyyden päättymisen tai pidempikestoisen työttömyyden varantoon valuman seurauksena (ks. liitetaulukko). Tämä olisi kaikkein väljin kriteeri työttömyysvarannon vaihtumiselle. Toisaalta on selvä, että päättymätön työttömyys joka tapauksessa pitkittyy ilman että siihen sisältyisi mitään erityistä dynamiikkaa. Koska pitkäkestoisimmasta avoimesta luokasta ei voi olla enää valumaa, ovat luvut sen osalta samat kuin työttömyyden päättymiseenkin perustuvassa laskelmassa. Tässä tarkastelussa keston odote nousee huolestuttavan korkeaksi vasta pitkäaikaistyöttömyyden varantoluokissa.

Tarkasteluun on varauksena esitettävä se, että kestoluokittaisten varantojen summat eivät vastaa kokonaistyöttömyyden varantoa, vaan ovat jonkin verran sitä pienempiä, mikä näyttää keston lievästi todellista odotetta lyhyempänä. Avoimille työmarkkinoille työllistymistä koskeva tieto työnvälitystilastossa on puuttuvien tietojen vuoksi ilmiötä aliarvioiva, minkä vaikutus laskisi keston odotteita etenkin kaikkein lyhytkestoisimmissa varantoluokissa. Tarkastelun tulokintaan näillä seikoilla ei kuitenkaan ole vaikutusta.

Työttömyys alkaa jäykistyä ”varantotyöttömyydeksi” ilman vuolaita virtoja käytettävästä kriteeristä riippuen jo alle 3 kuukauden kestosta alkaen tai vasta yli 6 kuukauden kestolla. Työttömyyden muuttuminen luonteeltaan rakenteelliseksi alkaisi siis tapahtua jo melko pian alkutyöttömyyden jälkeen ja jo 3–6 kuukauden jälkeen työttömyyden päättymisen todennäköisyys on melko pieni. Käytetyt tarkastelut indikoivat sitä, että rakennetyöttömyyden uhka alkaisi kasvaa jo varsin nopeasti, ellei työttömyys pääty muutamien ensimmäisten kuukausien kuluessa.

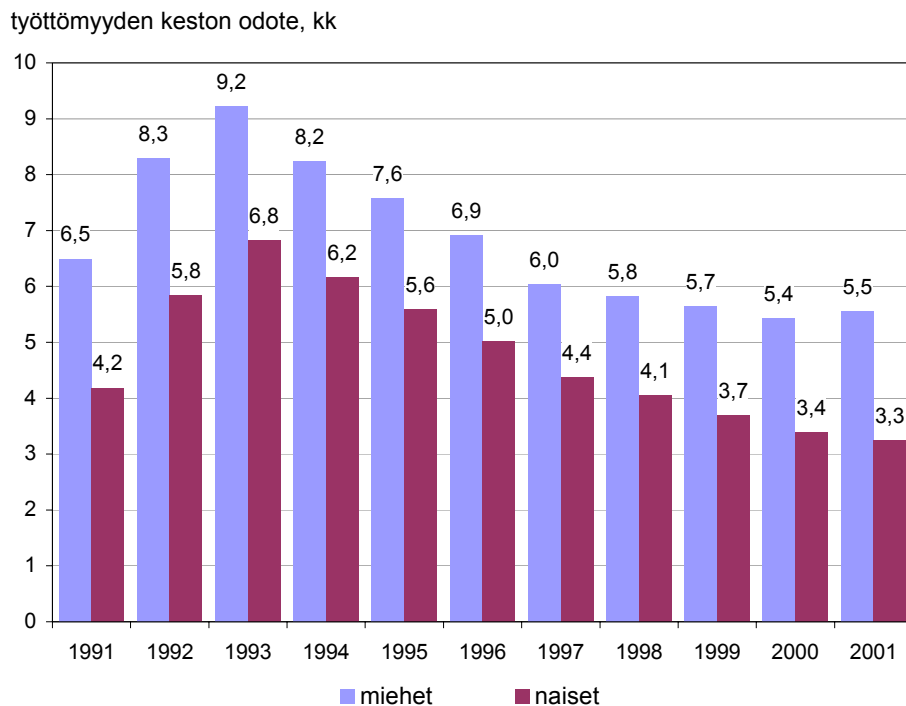
Kuvio 7. Avoimille työmarkkinoille työllistyminen eri työttömyyden kestoluokissa vuosina 1991–2001, jaksoa



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto.

Avoimille työmarkkinoille työllistyminen on tavallaan rakenteellisen työttömyyden käänköpuoli: työllistyneistä 68 prosenttia oli vuonna 2001 ollut työttömänä alle yhden kuukauden. Osuus on kasvanut vuodesta 1994 lähtien joka vuosi. Yli puolen vuoden työttömyyden jälkeen avoimille työmarkkinoille työllistyminen on jo melko harvinaista.

Kuvio 8. Miesten ja naisten työttömyyden keston odotteet vuosina 1991–2001, kuukautta



Miesten ja naisten välillä on työttömyyden kestossa huomattavia eroja. Päättyneiden työttömyysjaksojen kesto oli naisilla peräti 9 viikkoa lyhyempi kuin miehillä vuonna 2001 (Työministeriö, tilastotiedote 2002:2). Miesten työttömyyden odotettavissa oleva kesto oli vuonna 2001 keskimäärin 5½ kuukautta, kun naisilla se oli jo alle 3½ kuukautta.

2.5 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus työttömyyden kestoön

Oheisissa taulukoissa on arvioitu, millainen laskennallinen vaikutus aktiivisella työvoimapolitiikalla on eri kestoisen työttömyyden varannon vaihtumisen odotukseen vuosina 1991–2001.¹⁴ Tulokset kuvaavat tilannetta, joka vallitsisi ilman aktiivista työvoimapolitiikkaa, *ceteris paribus*. Arvio on staattinen, eikä ota huomioon aktiivisen työvoimapolitiikan puuttumisen aiheuttamia mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia. Esimerkiksi julkisen työnvälityksen puuttuminen voisi korvautua omatoimisen työllistymisen lisäyksenä, osa subventoiduista töistä voisi korvautua avointen työmarkkinoiden työpaikoilla ja työvoimakoulutuksen puuttuminen voisi korvautua muiden koulutusväylien lisääntyneellä käytöllä.

¹⁴ Aktiivisen työvoimapolitiikan (ATP) vaikutus on arvioitu seuraavasti: kesto (ATP) kk = [varanto / (poistumavirta kk:ssa – ATP poistumavirta)]. Esimerkiksi vuonna 2001 0–1 kk työttömyysvarannon suuruus oli 48 900, poistumavirta kestoiluokassa oli 444 780 (vuodessa), josta ATP poistumavirta 72 643. Tällöin saadaan varannon vaihtumisen keston odotteeksi poistumavirralla 1,32 kk ja ilman ATP:tä 1,58 kk, joten ATP:n vaikutus on 0,26 kk eli suhteellisesti 20 %.

Toisaalta, mikäli aktiivinen työvoimapolitiikka on kohdennettu oikeisiin henkilöihin, voi sillä olla paljon merkittävämpiäkin työttömyyden kestoa lyhentäviä vaikutuksia kuin tässä lasketut. Ne antavat kuitenkin kuvan työvoimapolitiikan laskennallisesta roolista.

Taulukko 3 a. Kuinka paljon pitempi työttömyyden kesto olisi ilman aktiivista työvoimapolitiikkaa eri kestoryhmissä vuosina 1991–2001, kuukautta

<i>Vuosi</i>	<i>0–1 kk</i>	<i>yli 1–3 kk</i>	<i>yli 3–6 kk</i>	<i>yli 6–12 kk</i>	<i>yli 12–24 kk</i>	<i>yli 24 kk</i>	<i>Yhteensä</i>
1991	1,0	1,9	3,8	7,7	8,4	2,3	2,3
1992	0,7	2,1	3,9	8,1	17,1	8,1	2,9
1993	0,5	2,1	3,3	6,8	16,1	19,4	2,8
1994	0,5	2,2	3,5	6,6	15,1	16,5	3,1
1995	0,5	2,5	3,5	6,2	14,3	14,6	2,9
1996	0,5	2,6	3,3	5,8	13,5	14,3	2,7
1997	0,4	2,4	2,8	5,6	12,5	11,4	2,2
1998	0,4	2,2	2,5	4,8	10,9	9,9	1,9
1999	0,3	1,9	2,3	4,8	10,3	8,8	1,6
2000	0,3	1,7	2,2	4,8	10,0	8,6	1,4
2001	0,3	1,7	2,2	4,8	10,1	6,2	1,3

Taulukko 3 b. Kuinka paljon pitempi työttömyyden kesto olisi ilman aktiivista työvoimapolitiikkaa eri kestoryhmissä vuosina 1991–2001, %

<i>Vuosi</i>	<i>0–1 kk</i>	<i>yli 1–3 kk</i>	<i>yli 3–6 kk</i>	<i>yli 6–12 kk</i>	<i>yli 12–24 kk</i>	<i>yli 24 kk</i>	<i>Yhteensä</i>
1991	32	40	73	103	204	24	50
1992	20	32	51	90	257	50	46
1993	17	29	36	66	149	104	39
1994	19	34	42	70	162	83	46
1995	22	43	47	68	147	75	46
1996	24	48	49	66	147	75	47
1997	26	51	47	68	132	62	45
1998	26	47	46	65	107	52	41
1999	23	44	44	65	103	48	38
2000	20	41	42	65	100	47	34
2001	20	41	42	63	91	37	32

Aktiivisen työvoimapolitiikan työttömyyden kestoa lyhentävä vaikutus on ollut enimmillään jopa runsaat kolme kuukautta, mutta on sitten avointen työmarkkinoiden kysynnän kasvettua ja työvoimapolitiikan toimien volyymeja laskettaessa pudonnut alle puoleentoista kuukauteen. Vaikutus on supistunut kaikissa varantoluokissa. Suhteellinen vaikutus vaihtelee vuoden 2001 tilanteessa noin 20 prosentista 91 prosenttiin eri kestoluokissa. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus on pienin kaikkein lyhytkestoisimmassa varannossa ja nousee siitä pitkäaikais-

työttömien ryhmään saakka, mutta laskee selvästi yli kahden vuoden kestoisen työttömyyden ryhmässä. Selektiviteetti näyttäisi toimivan tässä suhteessa mielekkäästi siten, että suhteellinen vaikutus kasvaa työttömyyden pitkittyessä ja avoimille työmarkkinoille työllistymisen todennäköisyyden laskiessa, kunnes ryhmässä, jossa toimenpiteet eivät enää suoraan paljon tehoa, vaikutus on taas vähäinen. Kokonaisuutena suhteellinen vaikutus on supistunut vuoden 1996 jälkeen koko ajan ollen noin kolmannes vuoden 2001 tilanteessa.

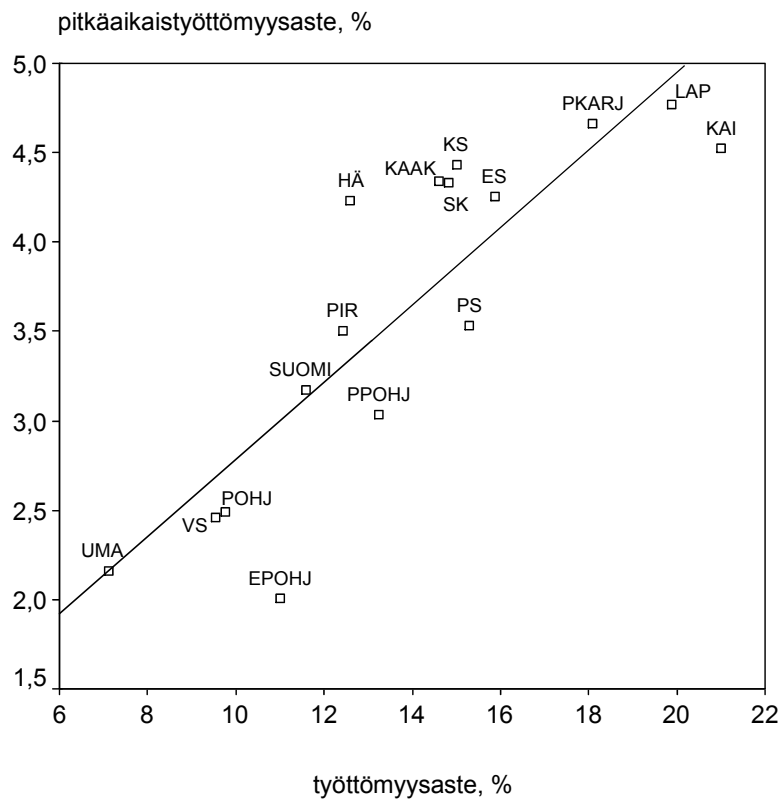
2.6 Alueellisista työttömyyseroista

Alueellisia työttömyyseroja on tutkittu TE-keskuskohtaisia työttömyysasteita ja pitkäaikaistyöttömyysasteita erittelemällä. Tarkastelussa on käytetty työttömien työnhakijoiden osuutta työvoimasta sekä pitkäaikaistyöttömänä olevien työnhakijoiden osuutta työvoimasta kullakin alueella.

Vuonna 1994 lähinnä Lapin, Kainuun ja Pohjois-Karjalan havainnot poikkesivat muista alueista: pitkäaikaistyöttömyys oli pysynyt varsin alhaisena erittäin korkeaan kokonaistyöttömyyteen nähden. Tilanne selittyy aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmien suuremmalla intensiteetillä näillä alueilla. Kun pitkäaikaisyöttömyysaste laski vuoteen 2001 koko maassa noin 2,5 prosenttiyksikköä, on se noussut näillä perinteisillä alityöllisyysalueilla. Edelleen vuonna 2001 Kainuun ja Lapin pitkäaikaistyöttömyysaste on kaikkien TE-keskusten malliin nähden suotuisa, mutta Pohjois-Karjalan tilanne on muuttunut epäedullisemmäksi. Vaikka Uudellamaalla työttömyysaste on alhaisin, on Etelä-Pohjanmaan pitkäaikaistyöttömyysaste kokonaistyöttömyyteen nähden kuitenkin selvästi paras. Myös Kainuu, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Pohjanmaa, Varsinais-Suomi ja Lappi ovat pitkäaikaistyöttömyysasteella menestyneet suhteellisesti ottaen hyvin. Tilanne on kaikkein hankalin vuonna 2001 Hämeessä, Keski-Suomessa, Kaakkois-Suomessa ja Satakunnassa.

Mikäli Suomen alueiden välistä työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden välistä riippuvuutta verrataan EU-maiden vastaavaan (Suomen aluevertailussa on käytetty työttömiä työnhakijoita, maavertailussa työvoimatutkimuksen lukuja), nähdään mallin kulmakertoimesta se, paljonko yhden prosenttiyksikön työttömyysasteen muutos muuttaa pitkäaikaistyöttömyysastetta. EU-maiden mallin kulmakerroin vuonna 2000 (jolta kattavat havainnot on saatavissa) on 0,54 ja Suomen TE-keskusalueiden vuonna 2001 on 0,21. EU-alueella työttömyysasteen muutos vaikuttaa siten pitkäaikaistyöttömyyteen voimakkaammin kuin Suomessa.

Kuvio 9. Työttömyysasteen ja pitkäaikaistyöttömyysasteen välinen riippuvuus TE-keskuksittain vuonna 2001¹⁵



Lähde: Työhallinnon tilastot.

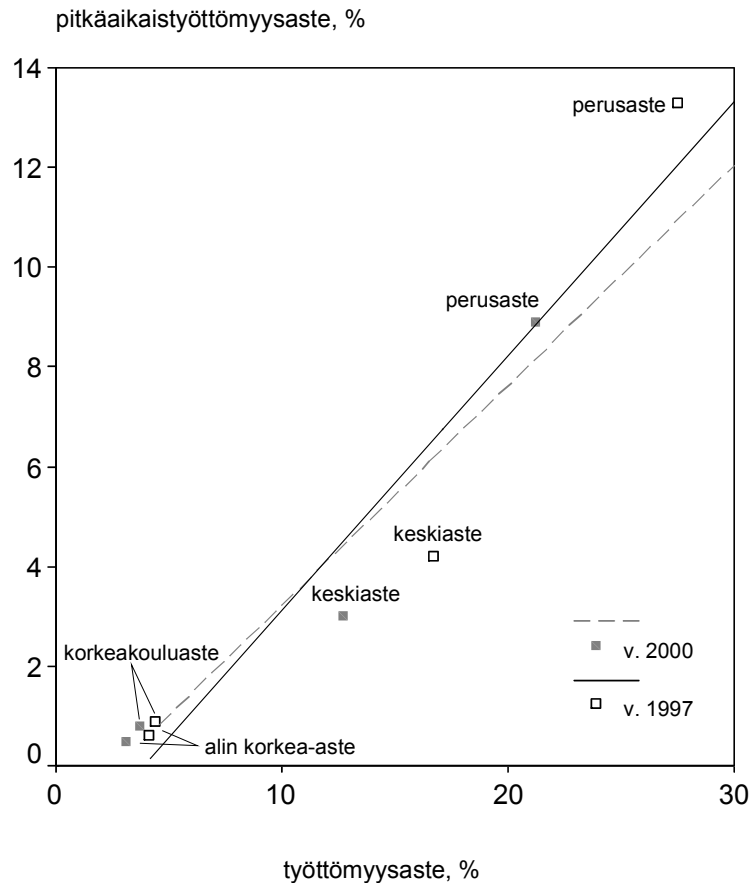
2.7 Koulutusasteittaisista työttömyyseroista

Työttömyyseroja voidaan tarkastella myös koulutusasteittain. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston ja työhallinnon työnvälitystilastojen tietoja yhdistämällä on voitu laskea työttömyysasteet työttömien työnhakijoiden osuutena kunkin koulutusasteen työvoimasta, joka on tässä muodostettu työllisten ja työttömien työnhakijoiden summana. Sekä työttömyysasteet että pitkäaikaistyöttömyysasteet vastaavasta työvoimasta ovat laskeneet kaikilla koulutustasoilla vuodesta 1997 vuoteen 2000 (vuonna 2000 työssäkäyntitilaston luvut ovat tilastokeskuksen ennakkotietoja). Suurimmat prosenttiyksikkömuutokset ovat perusasteen ja keskiasteen koulutuksen saaneilla. Myös suhteellisesti perusasteen koulutuksen varassa olevilla työttömyysaste ja pitkäaikaistyöttömyysaste ovat laskeneet voimakkaimmin. Korkeakouluasteella sekä prosenttiyksikkömuutos että suhteellinen muutos ovat vähäisimmät. Perus- ja keskiasteella pitkäaikaistyöttömyysaste on

¹⁵ Malli on seuraava: $r^2=73\%$, $Y=0,62+0,21X$, jossa $Y=(PAT/N)*100$ ja $X=(U/N)*100$, merkitsevyys ***.

laskenut suhteellisesti enemmän kuin työttömyysaste, mikä indikoi rakenteellisen työttömyyden laskua juuri näissä ryhmissä.

Kuvio 10. Työttömyysasteen ja pitkäaikaistyöttömyysasteen välinen riippuvuus koulutusasteittain vuosina 1997 ja 2000



Regressiosuorien oikealla puolella sijaitsevat vain keskiasteen havainnot eli sillä koulutustasolla pitkäaikaistyöttömyysaste on työttömyysasteeseen nähden odotettua alhaisempi.¹⁶ Tilanne voisi johtua keskiasteen koulutuksen saaneiden muita suuremmasta ammatillisesta joustavuudesta, mutta vähäisen havaintomäärän vuoksi tulokseen on suhtauduttava varovaisuudella.

Kaikkiaan alemman perusasteen koulutuksen suorittaneiden työttömien määrä on laskenut 143 948 henkilöstä vuonna 1994 77 804 henkilöön vuonna 2001 ja ylemmän perusasteen 82 530 henkilöstä vuonna 1994 51 293 henkilöön vuonna 2001. Työttömyys on siten absoluuttisestikin tarkastellen helpottanut vähiten muodollista koulutusta saaneilla suhteellisen nopeasti.

¹⁶ Regressiomalli vuonna 1997 on muotoa: $r^2=93\%$, $Y=-1,96+0,51X$, merkitsevyys=*, vuoden 2000 malli on muotoa: $r^2=94\%$, $Y=-1,19+0,44X$, merkitsevyys=*

Taulukko 4. Pitkäaikaistyöttömien määrä koulutusasteittain vuosina 1994, 1997 ja 2001, keskimäärin henkilöä¹⁷

Koulutusaste/vuosi	1994	1997	2001
Alempi perusaste	56 221	59 912	34 305
Ylempi perusaste	22 259	18 178	12 104
Keskiaste	41 745	37 783	23 573
Alin korkea-aste	2 722	2 405	6 548
Korkeakoulutaso	3 011	2 779	3 816
Tuntematon	874	909	972
Yhteensä	126 832	121 966	81 318

Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto.

Perusasteen ja keskiasteen koulutuksen hankkineilla pitkäaikaistyöttömyys on laskenut voimakkaasti. Sen sijaan sekä koulutustasoluokitusten muutokset että koulutustason nousu ovat johtaneet siihen, että korkea-asteen koulutuksen saaneita on pitkäaikaistyöttöminä aiempaa enemmän, vaikka pitkäaikaistyöttömyysaste onkin laskenut myös näissä koulutusryhmissä.

2.8 Rekrytointiongelmien ja työvoimapulan syyt rakennetyöttömyyden indikaatioina

Rakenteellista työttömyyttä voidaan pyrkiä erittelemään myös rekrytointivaikeuksien ja työvoimapulan näkökulmasta. Tällainen tarkastelu jää varsin alustavaksi, koska työvoiman kysyntäpuolella käytetään useita erilaisia työvoiman hankintakanavia. Ne taas kohdistuvat vaihtelevasti erilaisiin työvoimaryhmiin, joista työttömät ovat vain yksi.

Rakennetyöttömyyden syyt liittyvät muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- ammattitaito: osaamisen epätasapaino tarjonnan ja kysynnän välillä
- ala- tai aluetekijät: taantuvien alojen tai alueiden työvoiman uudelleenallokaatio-ongelmat
- kannustimet: työttömyysturva- ja muut sosiaalietuudet, kynnyispalkat.

Rekrytointiongelmilla tarkoitetaan koettuja vaikeuksia avoimen työpaikan täyttämässä. Työvoimapulalla tarkoitetaan puolestaan sitä, että työpaikka on jäänyt täyttämättä siksi, ettei haettua työvoimaa ole ollut saatavissa. Molemmat edellyttävät myös joitain yrityksiä työpaikan täyttämiseen. Käsitteellisesti työvoimapula on työttömyyden vastinpari samoin kuin rekrytointivaikeudet työttömyysuhan. Työvoimapulaan kuuluu siten se, että on olemassa avoin työpaikka (työt-

¹⁷ Koulutustasojen luokitus on muuttunut, mutta myös koulutustaso on noussut tarkasteluajankohtien välillä.

tömyydessä vastaavasti on oltava työmarkkinoiden käytettävissä), on joitain yrityksiä paikan täyttämiseksi (haetaan työtä) ja paikka todella täytetään (työ otetaan vastaan) kun vaatimukset täyttävä hakija löydetään (vrt. Räsänen 2000, 213–4).

Taulukko 5. Rekrytointivaikeuksien ja työvoimapulan esiintyminen, % työvoimaa hakeneista toimipaikoista vuosina 1993–2001

<i>Vuosi</i>	<i>Rekrytointivaikeuksia</i>	<i>Työvoimapulaa</i>
1993	12	3
1994	15	5
1995	22	5
1996	21	6
1997	22	6
1998	20	5
1999	23	7
2000	29	9
2001	26	8

Lähde: Tuomaala 2002.

Rekrytointivaikeuksiin liittyvissä työhallinnon raporteissa on mainittu 14 rekrytointiongelmien liittyvää syytä. Syyt voidaan ryhmitellä sillä perusteella, liittyvätkö ne työnhakijan ominaisuuksiin (A), työpaikan ominaisuuksiin (B) vai työmarkkinoiden toimintaan (C). Nämä ovat: (A) ammatillinen peruskoulutus, työkokemus, erityisosaaminen, monitaitoisuus, tietotekniikan osaaminen, kielitaito, henkilökohtaiset ominaisuudet, (B) työn tilapäisyys, työmatka, palkkaus, työajat, työn osa-aikaisuus, (C) työttömyysturva ja muut sosiaalietuudet sekä muut syyt.

Näistä perustavanlaatuisista ammatilliseen osaamiseen liittyvää kysynnän ja tarjonnan epätasapainoa kuvaavat ammatillinen peruskoulutus ja työkokemus. Alueellisiin tai alakohtaisiin tekijöihin liittyviä syitä on käytetystä luokituksesta vaikea suoraan löytää. Etuuksiin liittyviä tekijöitä kuvaavat palkkaus sekä työttömyysturva ja sosiaalietuudet. Selkeimpänä rakenteelliseen työttömyyteen liitettävänä tekijänä näistä voidaan pitää työttömyysturvaa ja sosiaalietuuksia, mikä indikoi sitä, ettei työnhakijalla ole etuusjärjestelmän ominaisuuksiin ja kynnyspalkkoihin liittyen kannustetta ottaa tarjottua työtä vastaan tai hakea sitä. Palkkauksen voidaan arvioida kuvaavan suurella määrällä samanlaista tilannetta silloin, kun työnhakijat ovat työttömiä. Sen sijaan ammatillinen peruskoulutus ja työkokemus ovat jossain määrin epäselvempiä tekijöitä. Muut, spesifimmät ja alaltaan rajatut kysytyt ja tarjottujen kvalifikaatioiden yhteensopimattomuustekijät eivät kuitenkaan indikoi rakenteellista työttömyyttä samalla tavoin.

Syyluokitus on eri vuosina hieman vaihdellut. Esimerkiksi työttömyysturva ja sosiaalietuudet esiintyy luokituksessa vuodesta 1996 lukien. Kun rekrytointivai-

keuksia kokeneita toimipaikkoja on pyydetty nimeämään enintään kolme tärkeintä syytä, ovat ilmoitettujen syiden määrät vaihdelleet keskimäärin 1,3–1,8 syyn välillä.

Taulukko 6. Eräitä rekrytointiongelmien syitä vuosina 1994–2001

Vuosi	Rekrytointiongelman syy, mainittu %			Em. syyt yhteensä, % / kaikki maininnat yhteensä, %
	Ammatillinen peruskoulutus, työkokemus	Palkkaus	Työttömyysturva, sosiaalietuudet	
1994*	12	8	-	20 / 133
1995*	15	9	-	24 / 143
1996	37	9	23	69 / 181
1997	34	6	15	55 / 167
1998	36	5	14	55 / 162
1999	31	5	10	46 / 147
2000	49	9	4	62 / 156
2001	46	7	4	57 / 156

*) Työttömyysturvaa ja sosiaalietuuksia koskevaa kysymystä ei esitetty, mutta vuonna 1994 ”muut syyt” -luokka mainittiin 26 prosentissa ja vuonna 1995 25 prosentissa tapauksia. Luokituksen muututtua vuonna 1996 sen osuus laski 9 prosenttiin. Merkittävä osa muut syyt -luokasta on ilmeisesti liittynyt työttömyysturvaan ja sosiaalietuuksiin vuosina 1994–1995.

Lähde: Työministeriön työnantajahaastattelut em. vuosilta.

Rekrytointiongelmien perusteella rakenteellisesta työttömyydestä ei voi tehdä kuin epäsuoria päätelmiä, koska työttömät ovat työvoiman hankinnassa vain yksi ryhmä työllisten ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien lisäksi. Rekrytointiongelmiä voi esiintyä myös yrityksellä, joka kohdistaa käytännössä kaiken rekrytointinsa työllisiin tai työvoiman ulkopuolelta tuleviin, esim. koulutuksesta valmistuviin. Edellä esitetystä rekrytointiongelmien määrittelystä kuitenkin seuraa, ettei rekrytoiva toimipaikka voi ehdottomasti sulkea mitään työvoimaryhmää pois. Ammatillinen peruskoulutus ja työkokemus kuvaa perustavanlaatuisia kvaalifikaatioiden yhteensopimattomuutta, joka voi osaltaan indikoida rakenteellista työttömyyttä. Palkkaus sekä työttömyysturva ja sosiaalietuudet liittyvät samaan ongelmakokonaisuuteen, työllistymisen kannustavuuteen, näistä tosin em. syistä vain työttömyysturva on suoraan liitettävissä työttömien työllistymistä haittaavaksi tekijäksi, jota tässä tarkastellaan työvoiman kysyntäpuolelta. Palkkaukseen liittyvät syyt ovat olleet melko vakaasti edustettuina koko tarkastelujakson ajan rekrytointiongelmien syinä. Sen sijaan työttömyysturvaan ja sosiaalietuuksiin liittyvät syyt ovat supistuneet selvästi vuodesta 1996 lähtien.

Vuonna 2001 rekrytointiongelmien syyt maa- ja metsätalouseläällä liittyivät vain harvoin edellä tarkasteltuihin asioihin, koulutus ei ollut syynä ollenkaan, työkokemus 8 prosentissa, palkkaus 14 prosentissa ja työttömyysturva 5 prosentissa ongelmia. Teollisuudessa palkkaus ja työttömyysturva saivat vain 1–2 prosentin osuuksia, sen sijaan koulutus (24 %) ja työkokemus (35 %) olivat merkittäviä

rekrytointiongelmien syitä. Rakennusalalla koulutus (18 %) ja työkokemus (30 %) olivat keskeisiä, palkkaus (5 %) ja työttömyysturva (6 %) vähäisempiä tekijöitä. Kaupan alalla koulutus (21 %) ja työkokemus (33 %) olivat tärkeimmät, palkkaus keskitasoa (6 %), mutta työttömyysturva selvästi muita aloja yleisempi (11 %) syy rekrytointiongelmiin. Liikenteen alalla koulutus (12 %) ja työkokemus (23 %) olivat tässä tarkastelluista tärkeimmät, palkkaus edusti 7 prosenttia ja työttömyysturva 2 prosenttia. Liike-elämän palveluissa koulutus edusti 20 prosenttia ja työkokemus 28 prosenttia, palkkaus 10 prosenttia ja työttömyysturva 1 prosenttia syistä. Julkisissa palveluissa koulutuksen merkitys oli suurin (31 %), sen sijaan työkokemuksen merkitys oli vähäinen (9 %), palkkauksen (8 %) ja työttömyysturvan samoin (3 %). Muiden palveluiden toimialalla koulutus oli ylivoimaisesti tärkein rekrytointiongelmien syy (48 %), mutta työkokemus melko vähäinen (6 %) palkkauksen jäädessä marginaaliseksi (3 %). Sen sijaan työttömyysturva (7 %) oli keskimääräistä yleisempi ongelmien aiheuttaja (Tuomaala 2001).

Päätelmänä rekrytointipuolen tarkastelusta voi todeta sen, etteivät työttömyysturva ja sosiaalietuudet ole olleet rekrytointiongelmien syynä enää muutamiin vuosiin olennainen tekijä. Ammatillisella peruskoulutuksella ja työkokemuksella hankittu osaaminen on keskeinen tekijä rekrytointiongelmissa ja näyttää edelleen korostuneen viime vuosina. Osa tästä voi viitata työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensopimattomuudesta johtuvaan rakenteelliseen työttömyyteen. Palkkaus ei ole ollut keskeinen rekrytointiongelmien syy koko tarkastelujaksolla.

Työvoiman kysyntäpuolen tarkastelua tulisi pyrkiä jatkossa liittämään tarkemmin rakenteellisen työttömyyden analyysiin. Tällaisella analyysillä päästäisiin lähemmäksi rakennetyöttömyyden ongelmien ratkaisua.

3 Johtopäätökset

Johtopäätösosa on rakennettu siten, että 1) aluksi käsitellään tutkimusinventaariosuudesta seuraavia keskeisiä tuloksia teemoittain, sitten 2) yhdistellään teemoja ja analyysiosan tuloksia 3) pyritään tutkimuksen tekstiosan ja edellisen perusteella muodostamaan joukko tutkimukseen perustuvia politiikkajohtopäätöksiä.

3.1 Tutkimusinventaarin teemoittaiset tulokset

Teemoittaisissa tuloksissa on aluksi kuvattu kunkin teeman aihepiiriä ja merkitystä rakenteellisen työttömyyden kannalta. Sen jälkeen on esitetty tiivis kooste kuhunkin teemaan kuuluvien inventoitujen tutkimusten keskeisimmistä tuloksista. Osa tuloksista voi olla keskenään ristiriidassa. Yksityiskohtaisempi kuvaus tuloksista on esitetty liitteenä olevassa inventaariosassa.

I Tulonjako

Tulonjakotutkimukset käsittelevät eriarvoisuuden, köyhyyden ja syrjäytymisen kehitystä Suomessa 1990-luvun alusta sen lopulle. Vaikka nämä tutkimukset eivät suoraan käsittele työttömyyttä, on työttömyys ongelma, joka näkyy selkeästi myös tulonjaossa. Suomalaisessa tutkimuksessa työttömyyden vaikutukset eriarvoisuuteen, köyhyyteen ja syrjäytymiseen ovat toistaiseksi jääneet melko vähälle huomiolle.

Rakenteellisen työttömyyden kannalta tulonjakotutkimus osoittaa sen tärkeän seikan, että nimenomaan työttömyyden pitkäaikaisuus on keskeinen vaikuttava tekijä. Osa pitkään työttömänä olleista on köyhiä, eikä ilmiö vaikuta tilapäiseltä, vaan tulojen liikkuvuus (irtautuminen pienituloisuudesta) on vähentynyt 1990-luvulla. Rakenteellisen työttömyyden voidaan arvioida johtaneen köyhyyden yleistymiseen ja sen syvenemiseen.

Tutkimusten aineistoina on käytetty Tilastokeskuksen kotitalouskohtaisia tulonjako- ja kulutustutkimuksia. Nämä sisältävät tietoa tuloista, sosiaaliturvasta, välittömästä verotuksesta, kotitalouksien rakenteista sekä kulutuksesta. Aineistot ovat edustavina otoksina luotettavia ja monipuolisia tiedon lähteitä. Yksi puute on tilastoinnin ajallinen viive. Viimeinen saatavilla oleva tulonjakotutkimus tämän työn laadintavaiheessa on vuodelta 1999 ja kulutustutkimus vuodelta 1998.

Tuloksia

- Eriarvoisuus ja köyhyys ovat lisääntyneet Suomessa 1990-luvulla.
- Tuloja uudelleenjakavan politiikan teho on heikentynyt 1990-luvun puolivälin jälkeen.

- Työttömyyden voimakas kasvu 1990-luvun alussa ja hidas väheneminen 1990-luvun lopulla osittain selittää tämän kehityksen.
- Työttömyyskorvausmenojen kasvu lisäsi 1990-luvun puoliväliin asti tulonsiirtojen merkitystä tulojen uudelleenjaossa, mutta vuosikymmenen puolivälin jälkeen työllisyyden parantuessa – mahdollisesti aikaisempaa alhaisemmalla palkkatasolla – vaikutti päinvastaiseen kehitykseen.
- Toinen vaikuttava tekijä kehityksessä oli pääomatulojen osuuden lisäys kotitalouksien tulokertymässä. Koska pääomatulot painottuivat tulojakauman yläpäähän, tämä näkyy lisääntyneenä eriarvoisuutena.
- Kolmas uudelleen jakoon vaikuttava tekijä oli sosiaaliturvaan kohdistuneet leikkaukset.
- Köyhyysaste kasvoi 1990-luvulla ja köyhyyden rakenne muuttui: työttömien osuus köyhien joukossa kasvoi.
- Samaan aikaan kun eriarvoisuus ja köyhyys lisääntyivät, tuloilla mitattu liikkuvuus ei ainakaan kasvanut, mikä tukee tulkintaa eriarvoisuuden ja köyhyyden pysyvyydestä. Muun muassa pysyvyys alimmassa tuloluokassa kasvoi. Erityisesti työttömien kotitalouksien kohdalla tämä kehitys näkyi selvästi 1990-luvulla.

II Verotus ja työn kysyntä

Korkea työhön kohdistuva verotus on nähty yhtenä keskeisenä rakenteellista työttömyyttä ylläpitävänä tekijänä niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Verotus pyrkii nostamaan työpanoksen hintaa ja siten vähentämään työn kysyntää ja lisäämään työttömyyttä. Toisaalta korkea verotus voi vähentää työn tarjontaa annetulla palkalla. Tältä osin verotus voi jopa alentaa työttömyysastetta.

Työllisyyden kannalta keskeiset verotyypit ovat ansiotulojen verotus, sosiaalivakuutusmaksut sekä kulutushyödykkeisiin kohdistuvat verot, arvonlisävero ja erilaiset valmisteverot. Ansiotulojen verotus (samoin kuin työntekijän sova-maksut) vaikuttaa suoraan työvoiman tarjontaan ja välillisesti palkanmuodostuksen kautta työvoiman kysyntään. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen nousu lisää yritysten kokonaistyövoimakustannuksia ja siten vähentää työvoiman kysyntää. Kulutusverojen nousu vähentää palkkojen ostovoimaa ja täten pyrkii nostamaan nimellispalkkavaatimuksia.

Arvioitaessa verotuksen vaikutuksia työllisyyteen ja sitä kautta rakenteelliseen työttömyysasteeseen on tarkoituksenmukaista tarkastella erikseen verojen vaikutuksia työvoiman tarjontapäätöksiin, joita tekevät kotitaloudet, sekä työvoiman kysyntapäätöksiin, joita tekevät ensisijaisesti yritykset. Korkean työttömyyden oloissa työvoiman kysyntätekijöillä on huomattavasti suurempi vaikutus työllisyyteen kuin työvoiman tarjontatekijöillä. Työvoiman kysynnän osalta keskeistä on verotuksen vaikutus yrityksen kohtaamaan työvoiman kokonaishintaan, työvoimakustannukseen. Verotuksen vaikutus työvoimakustannuksiin riippuu olennaisesti vallitsevasta palkanmuodostusmekanismista, Suomen korporatiivisilla

työmarkkinoilla palkat määräytyvät työmarkkinaosapuolten välisissä neuvotte-
luissa.

Tuloksia

- Ansiotuloverojen tai sova-maksujen maltillisella alentamisella ei saavutettaisi merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Työnantajan sova-maksun alentaminen 2 prosenttiyksiköllä kasvattaisi työllisyyttä 6 000 –13 000 henkilöllä. Verotus ja työttömyysturvamenot huomioon ottaen, julkisen sektorin nettomenot kasvaisivat 330–450 miljoonalla eurolla (2–2,7 miljardilla markalla).
- Vastaava työllisyyden paraneminen saavutettaisiin alentamalla keskimääräistä tuloveroastetta 1½ prosenttiyksiköllä. Kustannukset julkiselle sektorille olisivat samaa luokkaa.
- Työttömyyden alentaminen verotusta keventämällä on melko ”kallista” julkisen sektorin näkökulmasta.
- Sova-maksun alennus saattaisi olla työllisyyden kannalta hieman tehokkaampi tapa kuin tuloverojen alennus.
- Keskimääräisen teollisuustyöntekijän ansiotasolla vuoden 1997 ja 2001 välillä tehdyt verokevennykset lisäsivät työn kysyntää noin prosentilla.
- Verotuksen keventymisen voidaan tällä perusteella arvioida aiheuttaneen noin kymmenesosan työllisyyden kokonaiskasvusta vuoden 1997 jälkeen.
- Vaikka veroasteet laskivat eniten pienituloisilla, käteen jäivät tulot ja työllistymisen kannustimet kasvoivat jopa hieman enemmän suurituloisilla palkansaajilla.
- Mikäli verokevennysten vaikutus halutaan kohdistaa ensisijassa pienituloisiin, pitäisi kevennyksiä painottaa vielä nykyistäkin voimakkaammin tuloasteikon alapäähen. Toisaalta tuloverokevennykset ovat ilmeisen tehoton tapa tukea kaikkein pienituloisimpien työllisyyttä, koska verojen osuus heidän tuloistaan on jo lähtötilanteessa vähäinen.
- Työnantajamaksujen kustannusriskin mukainen toimialoittainen porrastus vaikuttaisi toimialakohtaisesti maksuihin ja työllisyyteen, mutta ei juurikaan kokonaisyöllisyyteen. Vakuutusmaksut nousisivat eniten tekstiili- ja vaatetusteollisuudessa, elintarviketeollisuudessa sekä sosiaalisissa ja henkilökohtaisissa palveluissa. Maksut laskisivat eniten kone-, elektroniikka- ja metalliteollisuudessa.
- Arvonlisäverokannan alentaminen 22 prosentista 8 prosenttiin lisäisi työllisyyttä korjausrakentamisessa ja kampaamopalveluissa noin 2000 henkilötyövuodella. Välitön ALV-kertymä pienenesi noin 150 miljoonalla eurolla. Tästä kuitenkin 20–40 prosenttia palautuisi valtiolle sosiaaliturvamenojen alenemisen ja muiden verojen tuoton lisäyksen kautta. Saadut tulokset ovat herkkiä käytetyille joustoestimaateille.
- Sekä keskimääräinen että palkankorotuksen verokiila ovat laskeneet 1990-luvun puolivälin jälkeen 3–4 prosenttiyksikköä. Pieni- ja suurituloisten verokiilat ovat alentuneet suunnilleen samassa suhteessa. Tulos osoittaa periaatteessa myönteistä kehitystä tapahtuneen, vaikka verokiilan vaikutukset työllisyyteen ja sitä kautta

rakenteelliseen työttömyyteen edellyttävät vielä vaikutusmekanismien ja niiden mittaluokan tarkempaa erittelyä.

- Kun työttömän kynnyspalkkaan lisätään työnantajan muut palkkakustannukset (lomarahat ym.), palkasta koituvat työnantajan sosiaalivakuutusmaksut sekä toimialalle arvioitu työn keskimääräinen tuottovaatimus, päästään työnantajan työllistämiskynnykseen. Tämä työllistämiskynnys on merkittävästi suurempi kuin kynnyspalkka.

III Sosiaaliturva, verotus ja työn tarjonta

(a) Työttömyysturva ja palkanmuodostus

Työttömyysturvan on monissa maissa epäilty osaltaan ylläpitävän korkeaa rakenteellista työttömyyttä. Työttömyysturva vaikuttaa negatiivisesti työllisyyteen kahdesta syystä. Ensinnäkin, työttömyysaikaisten tulojen olemassaolo nostaa kynnyspalkkaa, mikä pyrkii kohottamaan palkkoja ja vähentämään työvoiman kysyntää. Toiseksi, työttömyysturva vähentää työnhakijoiden kannustimia hakea aktiivisesti töitä ja vähentää sitä kautta efektiivistä työn tarjontaa. Toisaalta, työttömyysturvajärjestelmä sinänsä mahdollistaa keskittymisen työnhakuun ja voi sitä kautta myös lyhentää työttömyyden kestoa.

Työttömyysturvajärjestelmät vaihtelevat maittain suuresti. Keskeiset eroavaisuudet liittyvät muun muassa turvaan oikeutettujen määrittelyyn, turvan tasoon ja keston, työnhaun intensiteetin kontrolloimiseen sekä turvan rahoittamiseen. Erot näissä tekijöissä vaikuttavat olennaisesti siihen, missä määrin järjestelmä muodostuu yleiseksi sosiaaliavustukseksi ja missä määrin työttömyysvakuutukseksi. Edelleen näistä tekijöistä riippuen järjestelmien vaikutukset palkanmuodostukseen ja työnhaun kannustimiin voivat olla hyvinkin erilaisia. Viimeaikaisessa tutkimuksessa onkin kiinnitetty huomiota siihen, voidaanko järjestelmien rakennetta kehittämällä pienentää työttömyysturvan haitallisia vaikutuksia vaarantamatta samalla työttömien toimeentuloa. Tällöin kysymykseen voivat tulla mm. omavastuun lisääminen työttömyysturvan rahoituksessa sekä korvausasteen porrastaminen.

Tuloksia

- Korvaussuhteen ja maksatusjakson enimmäiskeston vaikutusta rakenteelliseen työttömyyteen on arvioitu teoriaan pohjautuvalla simulointimallilla. Tulokset ovat kuitenkin herkkiä sekä käytetylle mallille että taustalla olevan teorian oletuksille. Ansioturvan keskimääräisen korvaussuhteen aleneminen 10 prosenttiyksiköllä alentaisi sen perusteella työttömyysastetta noin 2 prosenttiyksiköllä lähtötason ollessa 10 prosenttia. Ansioturvan enimmäiskeston lyhentäminen neljällä kuukaudella lyhentäisi työttömyyden keskimääräistä kestoa noin yhdellä kuukaudella ja alentaisi työttömyysastetta runsaalla puolella prosenttiyksiköllä. Analyysissa mukana olevista tekijöistä työttömyysturva on merkittävin rakenteellista työttömyyttä selittävä yksittäinen tekijä.

- Empiirisen tutkimuksen perusteella työttömyysturvan keskimääräisen korvausasteen nousu noin 40 prosentista 60 prosenttiin lisäisi työttömyyttä noin kahdella prosenttiyksiköllä. Vaikutusta voidaan pitää melko pienenä, mutta tulosten luotettavuutta vähentää tarkasteluperiodin poikkeuksellisuus (1991–1994).
- Vuoden 1999 uudistus, jossa valtio otti rahoitusvastuun peruspäivärahaa vastavasta osuudesta ansiosidonnaisessa turvassa johti käytännössä siihen, että työnantajien ja työntekijöiden omavastuuosuus perusturvan ylittävistä ansiopäivärahoista nousi 100 prosenttiin. Keskitetyissä palkkaneuvotteluissa tämä on omiaan lisäämään palkkamalltia verrattuna aiempaan järjestelmään.
- Voimakas, työttömyysturvaa kokonaisuudessaan heikentävä ansiosidonnaisen turvan porrastus sisältää negatiivisen kannustimen pitempään työttömänä olleille. Sen sijaan lievä porrastus yhdistettynä lähtötason korottamiseen saattaisi tulosten valossa muodostaa nykyistä kannustavamman järjestelmän ilman kokonaisturvan heikentymistä.
- Pitkäaikaistyöttömän toimeentuloa on vertailu Tanskaa, Suomea, Italiaa, Alankomaita, Espanjaa, Ruotsia ja Iso-Britanniaa koskevilla mallilaskelmilla.
- Etuuskien taso vaihtelee melko paljon eri maiden välillä, samoin ansioturvan kesto. Kaikissa vertailumaissa on lisäksi käytössä lapsilisiä, asumistukea ja toimeentulotukea.
- Ansiopäivärahan jälkeen useimmissa muissa maissa, paitsi Suomessa, toimeentulotuki on pääasiallinen toimeentulon lähde (Suomessa työmarkkinatuki). Tällöin tulotaso yleensä alenee melko paljon, mutta alimmissa tuloryhmissä tätä kompensoidaan asumistuella.
- Ansioturvan jälkeen maksettaville etuuksille ei ole asetettu enimmäiskestoja tarkasteluissa maissa.
- Suomessa työttömyysturvan nettokorvausasteet ovat etenkin alimmissa tuloryhmissä varsin korkeat ja vaikka korvausasteet alenevat useimpien tarkasteluun kuuluvien maiden tapaan tulotason noustessa, kuuluvat suomalaiset korvausasteet vertailussa mukana olevien maiden kärkipäähän.

(b) Kannustavuus: verotuksen ja etuuskien yhteisvaikutukset

Kannustavuusajattelu perustuu yleensä siihen, että ansiotulojen lisäyksestä tai työllistymisestä tulisi myös etuuskien ja verotuksen muutosten jälkeen syntyä käteen jäävää tuloa. Tällöin tarkastellaan työnteon taloudellista kannattavuutta eli tilanteita joissa lisäansioden hankkiminen (tuloloukku) tai työllistyminen ei kannata (työttömyysloukku). Tärkeää on eri etuuskien ja verotuksen yhteisvaikutusten tarkastelu. Kannustavuus- ja loukkuajattelu perustuu pitkälti työvoiman tarjontapuolen tarkasteluun. Eri järjestelmien tulisi toimia siten, että työttömän olisi aina kannattavaa myös lyhyellä aikavälillä ottaa työtä vastaan tai osallistua aktiivisiin työmarkkina-asemaa ja osaamista parantaviin toimenpiteisiin.

Tuloksia

- Kannustimet vaikuttavat työttömien työllistymisen todennäköisyyteen.
- Verotukseen ja sosiaalietuuksiin tehtyjen uudistusten vuoksi työhön hakeutumisen taloudellinen kannustavuus on parantunut vuodesta 1996 vuoteen 2001.
- Lapsiperheillä on edelleen merkittäviä tulonlisäykseen liittyviä kannustinongelmia, mitkä johtuvat verotuksen, asumistuen ja päivähoitomaksujen yhteisistä marginaalivaikutuksista. Työttömyysloukussa olevien määräksi on arvioitu 5 000–6 000 kotitaloutta ja tuloloukussa olevien määräksi 35 000–45 000 kotitaloutta.
- Merkittäviä ryhmiä näissä olivat toimeentulotukea saavat, yksinhuoltajat, lasten kotihoidon tukea saavat sekä perheet, joissa toisen puolison tulot alentavat toisen työmarkkinatukea.
- Tuloloukkututkimuksessa käytetyllä tulonlisäyskriteerillä noin 1,5 prosenttia aktiivi-ikäisistä kotitalouksista on arvioitu olevan tuloloukussa.
- SOMA-mikrosimulointimallilla tuotetut laskelmat efektiivisistä marginaaliveroasteista päätyvät siihen, että noin 30 000–40 000 palkansaaja- ja yrittäjätaloudella efektiivinen marginaaliveroaste ylittää 70 prosenttia.
- Esimerkkilaskelmien perusteella päällekkäiset tulosidonnaiset järjestelmät aiheuttavat ongelmia, esimerkiksi puolison tulojen vaikutus työmarkkinatukeen ja asumistuen tulosidonnainen pieneneminen.
- Tuloverotuksen ja kunnallisten päivähoitomaksujen uudistuksilla näyttää olleen myönteinen tarjontavaikutus, sen sijaan kotihoidontuen ja työmarkkinatuen uudistuksilla oli etupäässä negatiivinen vaikutus. Asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovituksen osalta tulos riippuu kotitalouden tulotasosta.
- Työttömien kannusteet työhön hakeutumiseen ovat parantuneet.
- Tarjontavaikutukset olivat vuosina 1996–1998 selvästi suurempia kuin 1998–2001, mikä viittaisi siihen, että työn tarjontaa lisäävien veromuutosten lisäksi kysyntää lisääviä toimia tulisi harkita.
- EU-maiden vero- ja etuusjärjestelmissä on jonkin verran tapahtunut edistystä työllistävämpään suuntaan pääpainon ollessa verojärjestelmissä, sen sijaan sosiaaliturvauudistukset ovat olleet melko vähäisiä.
- Työn verotus on EU-alueella korkeaa kansainvälisesti ja historiallisesti.
- Varhaiseläkejärjestelmiä on yleensä tiukennettu ja kehitetty tukemaan vanhempien työntekijöiden osallistumista.
- 1990-luvun alkupuolella työttömän mahdollisuudet nostaa käteen jääviä tuloja olivat usein hyvin rajalliset. Heikot kannustimet myös hidastivat työllistymistä.
- Vaikka kannustimet vaikuttavat työttömien työllistymisen todennäköisyyteen, toisaalta useat työttömyysloukussa olevat kuitenkin työllistyivät, mikä osoittaa, että taloudelliset kannustimet eivät (ainakaan lyhyellä aikavälillä) ole ainut työllistymiseen vaikuttava asia.

IV Työmarkkinoiden instituutiot

(a) Instituutiotutkimuksen viimeaikaisia kehityslinjoja

Työmarkkinoiden instituutioilla tarkoitetaan erilaisia sääntöjä, lakeja ja toimintakäytäntöjä sekä toimijoita, jotka luonnehtivat työmarkkinoiden ominaisuuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi rekrytointia ja irtisanomista koskevat säännöt, työsuhdelainsäädäntö, työntekijöiden ja työnantajien järjestäytyminen, palkanmuodostusmekanismit sekä etuuksien, erityisesti työttömyysturvan rakennepiirteet. Työmarkkinainstituutioilla voidaan kuitenkin tarkoittaa myös aktiivista työvoimapolitiikkaa tai työn verotusta.

Tuloksia

- Kokonaisverotaakka eli verokiila kasvattaa työttömyyttä ja alentaa työllisyysastetta.
- Työsuhdelainsäädännön tiukkuudella ei ole työttömyys- tai työllisyysastevaikutuksia.
- Palkkaneuvottelujen keskittyneisyydellä ja sopimusten yleissitovuudella on työttömyyttä kasvattava vaikutus, joka kuitenkin katoaa, jos palkkaneuvottelut ovat koordinoituja.
- Työttömyysturvan korvausaste kasvattaa lyhytaikaista työttömyyttä ja kesto pitkäaikaistyöttömyyttä.
- Aktiivinen työvoimapolitiikka alentaa kokonaistyöttömyyttä etenkin pitkäaikaisyöttömyyden vähentymisen kautta.
- Omistusasuminen vähentää liikkuvuutta ja kasvattaa lyhytaikaistyöttömyyttä ja siten kokonaistyöttömyyttä.
- Taloudellisten shokkien ja työmarkkinainstituutioiden yhteisvaikutusten käsittely tuo instituutioiden merkitystä painottavaan tutkimukseen uuden näkökulman: taloudelliset shokit ja instituutiot eivät yksin selitä työttömyyden nousua, vaan niiden yhteisvaikutukset.

(b) Suomalaisen instituutiotutkimuksen erityispiirteitä

Suomalaisten instituutiotutkimusten tuloksista esitellään työttömyysriskiin, ikääntyneiden työttömyyteen ja varhaiseen eläköitymiseen sekä järjestäytymiseen ja palkkakoordinaatioon liittyviä näkökulmia. Ikä vaikuttaa olevan tärkeä työttömyysriskiin vaikuttava tekijä. Ikääntyneiden poistumisessa työelämästä taloudelliset kannustimet ovat merkittäviä sekä yritykselle että työntekijälle.

Ammattiliitot nostavat yleensä palkkatason korkeammaksi kuin kilpailullisilla työmarkkinoilla ja siten ylläpitävät korkeampaa rakenteellista työttömyyttä. Toisaalta, epätäydellisen kilpailun ja puutteellisen informaation oloissa työntekijöiden järjestäytyminen voi myös parantaa työmarkkinoiden toimintaa ja

tehokkuutta. Korporatismiin vaikutukset palkkoihin ja työttömyyteen riippuvat kuitenkin ilmeisesti neuvottelujärjestelmän keskittyneisyydestä. Mikäli palkkaneuvottelut käydään riittävän kattavalla tasolla, palkkaratkaisut voivat olla jopa maltillisempia ja työllisyyskehitys parempaa kuin kilpailullisilla työmarkkinoilla. Tulos työllisyyden kannalta on kaikkein ongelmallisoin, jos ratkaisut tehdään liittotasolla, koska liitot eivät ota palkkapolitiikkansa kokonaistaloudellisia vaikutuksia huomioon.

Suomen tulopoliittiset kokonaisratkaisut edustavat kansainvälisesti vertaillen korkeata kattavuutta ja ovat siten periaatteessa työllisyyden kannalta suositeltavia. Pelkkä nimellinen kattavuus ei kuitenkaan takaa maltillista palkkakehitystä, mikäli liitto- ja yrityskohtaiset liukumukset muodostuvat huomattaviksi. Euroopan rahaunionin oloissa maltillisen kansallisen tulopoliitiikan merkitys korostuu. Toisaalta voi olla, että eräiltä osin syntyy tarve palkkapolitiikan koordinoimiseen nykyistäkin laajemmalti, yli kansallisten rajojen.

Tuloksia

- Työpaikkojen pysyvyys on suuremmissa yrityksissä selvästi pienempiä yrityksiä parempaa.
- Eniten työttömyysriskiä kasvattavia tekijöitä ovat matalapalkkatyö, yli 50 vuoden ikä, matala koulutustaso ja aikaisempi työttömyys. Tulokset viittaavat työmarkkinoiden lohkoutumiseen, koska näiden tekijöiden työttömyysriskiä lisäävä vaikutus on kasvanut 1990-luvulla.
- Tehdasteollisuudesta työttömäksi jääneiden pysyvemmän työllistymisen mahdollisuudet ovat selvästi heikentyneet. Työttömiä on rekrytoitu runsaasti, mutta he ovat usein palanneet työttömiksi.
- Työttömyysasteen alue-erojen voimakas kasvu 1990-luvulla johtui Pohjois- ja Itä-Suomessa työpaikkojen voimakkaasta häviämisestä. Uudellamaalla työttömyyden kasvu selittyi rekrytointien vähenemisellä. Kansantalouden rakennemuutos on ollut erityisen voimakasta Uudellamaalla, esim. Kainuun korkea työttömyys selittyy osittain riittämättömällä rakennemuutoksella.
- Yritys käyttää ikääntyneen henkilön irtisanomiseen edullisinta kanavaa: suuret yritykset ovat suosineet työttömyyseläkettä.
- Eivät ainoastaan yrityksen kustannukset ratkaise sitä, kuka irtisanotaan, vaan myös työntekijän hyöty optimoidaan. Tilanteesta seuraa se, että irtisanomisia tapahtuu liikaa ja valtio joutuu osallistumaan kustannuksiin.
- Työtulojen verotuksen keventäminen alentaa työttömyysastetta vain niissä maissa, jossa on liittotason palkkaneuvottelujärjestelmä. Suomen kaltaisissa keskitetyn järjestelmän maissa työhön kohdistuvilla veroilla (tulovero ja sova-maksut) ei ole merkitsevää vaikutusta työttömyysasteeseen.
- Tulosten valossa keskitetty neuvottelujärjestelmä pienentää verotuksen haitallisia työllisyysvaikutuksia, mutta toisaalta myös verokevennyksillä aikaansaataavaa rakenteellisen työttömyyden laskua. Havainnot voidaan selittää olettamalla, että

keskitettyissä neuvotteluissa otetaan paremmin huomioon verojen ja etuisuuksien välinen kytkentä.

- Vuosina 1996 ja 1998 solmitut 2-vuotiset kokonaisratkaisut olivat olosuhteisiin nähden maltillisia ja työllisyyden kannalta myönteisiä. Keskitetystä ratkaisusta huolimatta toimialoittaisessa ansiokehityksessä oli kuitenkin huomattavia eroja.

V Työvoimapolitiikka

Työvoimapolitiikka koostuu aktiivisesta ja passiivisesta osasta. Työttömyysturvavälikomitean tutkimusten tuloksia on käsitelty edellä ja tässä keskitytään aktiivista työvoimapolitiikkaa käsitteleviin töihin sekä sivutaan aktiivi- ja passiivipolitiikan vuorovaikutusta.

OECD:n jäsenmaitaan koskevien evaluointitulosten koonnit korostavat työnhaussa auttamiseen liittyvien ohjelmien ja yksilöllisten työvoimapalvelujen merkitystä. Julkisen työvoimapalvelun organisointi- ja toimeenpanokysymykset ovat yleensä paljon huomion kohteena, mutta vaikuttavat tuloksiin vain rajatusti.

Tuloksia

- Työmarkkinaperusteinen koulutus edellyttää onnistuakseen huolellista kohdentamista ja yhteyksiä paikallisiin työmarkkinoihin.
- Erityisesti nuorille suunnattujen ohjelmien tulokset ovat yleensä jääneet perin heikoiksi, mikä korostaakin integroidun näkökulman merkitystä nuorten työmarkkinaongelmien ratkaisussa.
- Yksityisen sektorin tukityöllistämishojelmien vaikutukset ovat yleensä vaatimatonta, vaikka nettotyöllisyysvaikutuksia voitaneenkin nostaa 20–30 prosentin tasolle asti.
- Julkisen sektorin tukityöllistäminen ei auta työttömiä pysyvämmiin avoimille työmarkkinoille. Subventioiden tulee olla lyhytkestoisia, kohdennettuja ja huolella seurattuja.
- Työvoimapalvelujen, varhaisen puuttumisen ja aktiiviohjelmien huolellisen kohdentamisen ja suunnittelun merkitys on keskeinen.
- Tukipolitiikka kokonaisuudessaan, sekä yksityisellä että julkisella sektorilla käytettynä, on tuloksiltaan suhteellisen vaatimaton.
- Huomiota tulisi kiinnittää enemmän työmarkkina- ja politiikka-analyysiin sekä kohdentamiseen, sen sijaan työvoimapolitiikan organisoinnin ja toimeenpanon roolia liioitellaan.
- Australiassa toteutetun julkisten työvoimapalvelujen yksityistämisen arvioinnin perusteella tulokset ovat suurin piirtein entisen kaltaiset, mutta ne on saavutettu selvästi alhaisemmin kustannuksin. Eri toimijat ovat ottaneet uudistukset myönteisesti vastaan. Kilpailuttamiseen ja palkkioiden maksuperusteisiin liittyy paljon kehitettävää. Varsinainen työnvälitystoiminta vaikuttaa liiketaloudellisesti kannattamattomalta.

- *Ruotsia* koskevien tulosten mukaan mahdollisuus työttömyysetuuksien uusimiseen aktiivitoimiin osallistumalla vaikuttaa olennaisella tavoin aktiivisen työvoimapolitiikan tuloksellisuuteen. Onnistumisen esteenä on ohjelmien ja työttömyysetuuksien vuorovaikutus. Säännöllistä työtä muistuttavat ohjelmat toimivat parhaiten, muut ohjelmat eivät olleet riittävän tehokkaita palauttamaan henkilöitä takaisin avoimille työmarkkinoille, vaan palauttivat henkilöt työttömyyden ja etuuksien piiriin.
- *Suomessa* työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset olivat positiivisia, mutta verrattain vähäisiä. Työvoimakoulutuksessa olleiden henkilöiden työllistymistodennäköisyys vuonna 1997 työttömäksi joutuneilla oli 14 prosenttia suurempi kuin muilla samanlaisilla henkilöillä, jotka eivät olleet osallistuneet. Toisen tutkimuksen tuloksissa työvoimakoulutus kasvatti työllistymistodennäköisyyttä 15 prosenttiyksiköllä.
- Yrittäjäraha kasvatti työllistymisen todennäköisyyttä 31 prosenttiyksiköllä.
- Tukityössä olleiden työllistymistodennäköisyys oli 15 prosenttia verrokkeja pienempi, myös toisen tutkimuksen tuloksissa julkisen sektorin tukityöllistäminen pienensi sitä 14 prosenttiyksiköllä.
- Työvoimakoulutuksella on roolia rakenteellisen työttömyyden kannalta etenkin sen ennaltaehkäisyssä.
- Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus vaihteli eri osallistujaryhmissä, yli 40-vuotiailla se oli alle 30-vuotiaita parempi. Työllistymisedellytyksiltään heikossa ryhmässä se oli paras. Julkisen sektorin työllistämistoimilla ei ollut juurikaan työllisyysvaikuttavuutta myöhempään työmarkkina-asemaan. Yksityiselle sektorille työllistettyjen osalta vaikuttavuus oli positiivinen ja parani aikavälillä 1994–1997. Työvoimakoulutuksessa aiempi positiivinen vaikuttavuus miltei hävisi vastaavana aikana. Vertailuasetelmaan liittyy kuitenkin erinäisiä epävarmuustekijöitä.
- Työnhakukoulutuksella on positiivista vaikuttavuutta. Ryhmäpalveluna toteutettava työnhakukoulutus nosti työllistymistodennäköisyyttä 4,3 prosenttiyksiköllä. Palvelu hyödytti eniten perusasteen koulutuksen suorittaneita. Työnhakuryhmällä oli myönteisiä vaikutuksia työnhakupystyvyyteen, työmarkkina-asemaan ja vas-toinkäymisiin varautumiseen.

3.2 Teemojen yhtymäkohdat

Tässä osassa pyritään tarkastelemaan eri teemojen keskeisiä tuloksia, yhtymäkohtia ja vuorovaikutusta. Analyysiosan tuloksia yhdistellään inventaariosan tuloksiin. Taulukoissa esitetään pohdintaa ja alustavia päätelmiä. Lopuksi käydään keskustelua joistain esille nousevista teemoista.

Taulukko 7. Eri teemojen keskeisimmät tulokset

	<i>Tulonjako</i>	<i>Verotus ja työn kysyntä</i>	<i>Työttömyys-turva ja palkanmuodostus</i>	<i>Kannustavuus: verotuksen ja etuuksien yhteisvaikutukset</i>	<i>Instituutiotutkimuksen viimeaikaisia kehityslinjoja</i>	<i>Suomalaisen instituutiotutkimuksen erityispiirteitä</i>	<i>Työvoimapolitiikka</i>
<i>Keskeiset tulokset</i>	Eriarvoisuus ja köyhyys lisääntyneet 1990-luvulla, tuloliikkuvuus ei ole kasvanut, alimmasa tuloluokassa pysyvyys kasvanut	Verokevennykset aiheuttaneet n. 1/10 työllisyyden kasvusta v. 1997 jälkeen, sova-maksujen alennus ehkä hieman parempi tapa työllisyyden lisäämiseksi kuin tuloverojen alennus, verokiila supistunut	Ansioturvan korvaussuhteen lasku 10 %-yks. alentaa työttömyysastetta 2 %-yks. 10 %:n lähtötasolla, enimmäiskeston 4 kk lyhennys lyhentää työttömyyden kestoja 1 kk:lla, ansioturvan rahoitusjärjestelmä lisää Suomen oloissa palkkamalattia	Työhön hakeutumisen taloudellinen kannustavuus parantunut v. 1996 jälkeen, Lapsiperheillä edelleen kannustinongelmia verotuksen, asumistuen ja päivähoitomaksujen yhteisvaikutuksista johtuen, työttömyysloukut melko vähäisiä, tuloloukut yleisempiä	Taloudelliset shokit ja instituutiot vaikuttavat yhdessä, eivät erikseen, verokiila kasvattaa työttömyyttä, aktiivinen työvoimapolitiikka alentaa kokonais-työttömyyttä, korvausaste ja omistusasuminen kasvattavat lyhytaikaista työttömyyttä	Matalapalkkatyö, yli 50 v. ikä, matala koulutustaso ja aiempi työttömyys lisäävät työttömyysriskiä, työttömiä rekrytoitu paljon, mutta palaavat työttömiksi, ikääntyneen irtisanomises-sa optimoidaan yrityksen ja työntekijän hyödyt ja kuluja tulee valtiolle	Työvoimapalvelujen, varhaisen puuttumisen ja aktiiviohjelmien kohdentamisen merkitys keskeinen, tukipolitiikka sekä julkisella että yksityisellä sektorilla kyseenalaista, työvoimakoulutus tuottaa lievää positiivisia vaikutuksia, Suomessa yksityisen sektorin tuista myös myönteisiä tuloksia
<i>Tulosten merkitys rakennetyöttömyyden kannalta</i>	Työttömyyden pitkäaikaisuus johtaa köyhyyden yleistymiseen ja syvenemiseen, työttömien osuus köyhissä kasvanut	Verokevennysten kohdistaminen pienituloisiin ei täysin onnistunut ja on osin myös tehotonta	Työttömyys-turva merkittävä rakennetyöttömyyttä selittävä tekijä, Suomen netto-korvausasteet korkeita, turvan kesto pitkä	Kannustimet vaikuttavat työttömien työllistymiseen, verotuksen ja maksujen muutokset olleet kannustavia, etuusmuutokset vähäisiä ja vaikutukset epäselvempiä	Työttömyys-turvan kesto kriittinen tekijä pitkäaikaisyöttömyydelle, palkkasopimusten keskittyneisyyden ja yleissitovuuden kielteiset vaikutukset työttömyyteen häviävät, jos sopimukset koordinoitua	Suomen tulopoliittiset kokonaisratkaisut työllisyydelle myönteisiä, tässä järjestelmässä tuloveroilla ja sova-maksuilla vain vähän vaikutusta työttömyys-asteeseen	Yksilöllisten työvoimapalvelujen ja kohdennettujen aktiiviohjelmien rooli tärkeä, aktiivi- ja passiivitoimien vuorovaikutus vaikuttaa tuloksiin
<i>Arvio toteutuneesta kehityksestä</i>	Rakenteellinen työttömyys lisännyt köyhyyttä	Veromuutosten työllisyyttä lisäävät vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi ja tällä kriteerillä tulleet kalliiksi	Vaikka työttömyys-turvan korvaus-asteet osin hyvin korkeita, turvan kesto on rakennetyöttömyydelle keskeisin ongelma	Työllistymisen kannustimia onnistuttu parantamaan lähinnä verotuksella ja maksuilla, etuuksilla ei juuri luotu insentivejä	Suomessa instituutiot ovat talouden nousukaudella suodattaneet talouden muutokset suhteellisen koordinoitusti	Ikääntyneiden työelämäpako suuri ongelma, TUPOt olleet työllisyydelle myönteisiä, työhön kohdistuvalla verotuksella ollut vain vähäinen rooli työttömyydelle	Alentanut välittömästi pitkäaikaista työttömyyttä, aktiivitoimien työttömyys-turva-kytkentä voi osin heikentää niiden tuloksia, toteutetut muutokset OECD:n evaluointisuositusten suuntaisia

Taulukkoon on koottu keskeisiä inventaariosuuden tuloksia tarkastelluilta viideltä lohkolta (sosiaaliturva, verotus ja työn tarjonta sekä instituutiotutkimus on kumpikin jaettu kahteen lohkoon). Tulosten koosteessa eri tutkimusten erilaiset aineistot, tarkastelun aikaperiodit ja käytetyt menetelmät sekä tuloksiin liittyvät varaukset häviävät. Taulukko siis tiivistää sen, mikä inventaarissa näyttäisi olevan kaikkein olennaisinta. Tulosten merkitystä on edelleen pyritty tarkastelemaan rakenteellisen työttömyyden kannalta sekä arvioimaan toteutunutta kehitystä.

Taulukko 8. Eri teemojen välisten yhteyksien pohdintaa

	<i>Tulonjako</i>	<i>Verotus ja työn kysyntä</i>	<i>Sosiaaliturva, verotus ja työn tarjonta</i>	<i>Työmarkkinoiden instituutiot</i>
<i>Verotus ja työn kysyntä</i>	Veronkevennysten kohdentaminen ei ole lisännyt merkittävästi matalan tuottavuuden työn kysyntää, jolloin potentiaalisen kohde-ryhmän asema tulonjaossa heikko	-	-	-
<i>Sosiaaliturva, verotus ja työn tarjonta</i>	Insenttiivit luotu lähinnä verotuksella, eikä etuuksilla, mikä on osin voinut heikentää etuusriippuvaisten asemaa	Työn verotuksen vaikutukset lähinnä tarjontapuolella, verotuksen kysyntävaikutukset vähäisiä, etuuksilla ei juuri lisätty kannustimia	-	-
<i>Työmarkkinoiden instituutiot</i>	TUPOt ovat voineet syrjäyttää alhaisen tuottavuuden työvoimaa tulonjaossa, jos ei ole pystynyt (tai saanut tilaisuutta) parantamaan tuottavuuttaan	TUPOt ovat voineet syrjäyttää matalan tuottavuuden työn kysyntää ja edistää korkean tuottavuuden työn kysyntää	Ikään liittyvä korkea työttömyysriski on paljolti järjestelmätyöttömyyttä, eikä markkinaperusteista	-
<i>Työvoimapolitiikka</i>	Rakenteellisen työttömyyden aleneminen voinut toteutua työvoimapolitiikan toimien avulla ilman pysyvämpiin tuloihin kiinnittymistä	Tukipolitiikka on laskenut työnantajan korkeaa työllistämiskynnystä luomalla työnantajille insenttiivejä tukien käyttöön, mutta ei ole ilmeisesti auttanut pysyväm- pään työllistymiseen	Aktiivitoimien taloudellinen kannustavuus työttömyyteen nähden vähäinen, tätä rajaavat työttömyysturva ja tulosopimukset. Aktiivitoimien etuuksien nosto siksi kannustavaa vain vähimmäisetuuksilla oleville	Työttömyysturvan kesto ja kytkennät rajaavat aktiivipolitiikan tuloksellisuutta, TUPOt kasvattavat pitkäaikaistyöttömän tuottavuuskuilua, jolloin vaatimukset työvoimapolitiikalle kasvavat

Taulukossa on kehitelty eri inventaari-teemojen välisiä vuorovaikutussuhteita ja yhtymäkohtia. Sen laadinta perustuu inventaariosuuden tulosten pohjalta suoritettuun päättelyyn. Taulukon solussa esitetyn päättelyn tulos ei ole enää suoraan liitettävissä yksittäiseen tutkimustulokseen, vaan on pohdintaa sen pohjalta. Pohdinnoissa voitaisiin päätyä myös toisenlaisiin tuloksiin.

Taulukko 9. *Analyysi- ja inventaariosien tulosten yhteyksiä ja päätelmiä*

	<i>Tulonjako</i>	<i>Verotus ja työn kysyntä</i>	<i>Sosiaaliturva, verotus ja työn tarjonta</i>	<i>Työmarkkinoiden instituutiot</i>	<i>Työvoimapolitiikka</i>
<i>Työttömyyden kesto</i>	työttömyysvaranto alkaa jäykistyä nopeasti alkutyöttömyyden jälkeen ja pitkäkestoinen työttömyys aiheuttaa köyhyyttä	Verotuksellisin keinoin työn kysyntää voisi kohdentaa ryhmiin, jotka ovat ohittaneet alkutyöttömyyden, mutta ovat vielä työllistettävissä	Kannustimien ja etenkin työttömyysturvan tulisi lisätä työnhakuponnisteluja pian alkutyöttömyyden jälkeen. Sekä ansioturvan että työmarkkinatuen enimmäiskestot ovat kriittisiä	Onko tulosopimuksin mahdollista kasvattaa pitkään työttömänä olleiden työllistymiskynnystä suhteessa muita vähemmän?	Työvoimapolitiikan vaikutus työttömyyden keston supistunut, mutta kohdentuu kokonaisuutena rationaalisesti. Alkutyöttömyyden jälkeiseen palvelujen valikoivuuteen kiinnitettävä huomiota, työvoimapolitiikka hyödyttänyt enemmän naisia kuin miehiä
<i>Aluetekijät</i>	Pitkäaikaistyöttömyyden alueerot edelleen huomattavat ja vaikuttanevat köyhyyden yleisyyteen eri alueilla	Verotuksellisin keinoin (vrt. sosiaaliturvamaksukokeilu) työn kysyntää voisi lisätä alhaisen kysynnän alueilla	Kannustimet ovat koko maassa samat, mutta voivat toimia eri tavoin erilaisen kysynnän alueilla, myös asumis- ja matkakulut vaikuttavat	Tulisiko alimmat työn hinnat perinteisillä alityöllisyysalueilla tehdä kilpailukykyisemmiksi	Työvoimapolitiikan intensiteetin aluevaihtelut näkyivät pitkäaikaistyöttömyydessä v. 1994, mutta nyt markkinaperusteisempi vaihtelu
<i>Koulutusaste-tekijät</i>	Heikoimmat koulutukselliset resurssit omaavat ovat muita useammin pitkäaikaistyöttömiä ja siksi köyhiä, kouluttautuminen kannattavaa	Verotuksellisin keinoin alhaisen koulutusasteen työntekijöihin kohdistuvaa työn kysyntää voisi lisätä	Kannustavuudella periaatteessa eniten tilaa vaikuttaa matalan koulutustason ryhmissä, jossa huomiota voisi kiinnittää tehokkaaseen työn tarjontaan	Työn hinnoittelu on voinut syrjäyttää matalan koulutustason työtä ja lisätä korkeasti koulutettujen työllisyyttä	Työvoimakoulutuksen vaikutuksista eri koulutustasoilla saatu ristiriitaisia tuloksia. Eniten tilaa olisi vähän koulutettujen auttamiseen työllistymiskynnyksen yli
<i>Rekrytointiongelmat ja työvoimapula</i>	Tekijöillä ei ole suoranaista yhteyttä	Rekrytointipuolen ongelmiin vaikea vaikuttaa verotuksella, koska palkka ja etuudet eivät keskeisiä syitä	Kannustimien muutosten vaikutus näkyy, koska etuudet eivät ole enää merkittävä rekrytointiongelmiin syy	Palkka ei merkittävä rekrytointiongelmiin syy	Osaamisen parantaminen ja työkokemuksen hankkiminen tulleet entistä keskeisemmiksi, työvoimapolitiikalla vastattava tähän

Taulukossa on yhdistelty analyysi- ja inventaariosien tuloksia hieman vastaventyypisellä päättelyllä kuin edellisessä taulukossa eri inventaari-teemojen kesken. Pohdinnan johtopäätös on joissain soluissa melko suoraan tulosten kombinaatio, joissain taas enemmän indikaatiivinen politiikkajohtopäätöksen tai kysymyksen luontoinen toteamus. Vaikka taulukkoa on luettava ja tulkittava va-

rovaisuudella, näytti analyysi- ja inventaariosien tuloksissa korostuvan esitettyihin päätelmiin liittyviä seikkoja.

Palvelusektori, solidaarinen palkkapolitiikka ja aktiivinen työvoimapolitiikka

Suomen keskitetyissä palkkaratkaisuissa korotusvara määräytyy tuottavuuskehityksen mukaan. Palkkaratkaisuihin sisältyy tyypillisesti ns. solidaarisen palkkapolitiikan elementti, jolla matalimpia palkkoja korotetaan suhteellisesti muita enemmän. Solidaarisen palkkapolitiikan taloudellinen perustelu liittyy rakennepolitiikkaan: heikomman tuottavuuskehityksen yritykset/alat on pakotettu joko parantamaan tuottavuuttaan tai maksamaan niiden todellista tuottavuuskehitystä korkeampia palkankorotuksia. Tällöin yritykset voivat kaatua, jotta niistä vapautuva työvoima voi siirtyä korkeamman tuottavuuden yrityksiin ja koulutuksen kautta eri aloille. Tällöin talouden kokonaistuottavuus ja hyvinvointi kasvavat. Suomen maltilliset tuloratkaisut ovat toisaalta kasvattaneet työllisyyttä hyvän tuottavuuden aloilla ja siten edistäneet talouden rakennemuutosta, kilpailukyvyyn ja tuottavuuden vahvistumista.

Edellä kuvattu rakennepoliittinen elementti sisältyi jo varhaisiin ruotsalaisiin aktiivisen työvoimapolitiikan malleihin. Työvoimapolitiikan rakennepoliittisena tehtävänä oli tässä ajattelussa (työttömän) työvoiman kehittäminen niin, että se vastasi korkeamman tuottavuuden yritysten ja alojen vaatimuksia. Voidaan kuitenkin kysyä, onko korkean työttömyyden oloissa perusteluja tällaisen itse asiassa työvoimapolitiikan oloihin kehitetyn politiikan harjoittamiseen. Voi myös olla niin, että palkansaajajärjestöjen asettaessa palkankorotustavoitteitaan, niitä on järjestöissä helpompi kohdentaa ydinjäsenistölle ja pyrkiä vaikuttamaan siihen, että valtio politiikallaan (esim. verotuksella ja työvoimapolitiikalla) hoitaa tilannetta työllistymiskynnyksen ympärillä. On myös kysyttävä, kuinka hyvin nykyisillä osaamista korostavilla työmarkkinoilla kyetään auttamaan työvoimaa alan tai ammatin vaihtoon?

EU:ssa ja Suomessa on tarkasteltu erityisesti laajan palvelusektorin työllistämismahdollisuuksia ja asetettu siihen paljon odotuksia työttömyyden alentamisessa ja työllisyysasteen nostamisessa. Yhdysvaltoihin verrattuna ero työllisyydessä EU:n tappioksi muodostuu palveluissa. Sataa työkäiseen väestöön kuuluvaa kohti USA:ssa oli vuonna 1997 14,5 henkeä enemmän työssä palveluissa kuin EU:ssa ja kun kokonaistyöllisyysasteiden ero oli samaa luokkaa, voidaan sanoa palveluiden työllisyseron selittävän koko työllisyseron (Perustaa työllisyyden kasvulle (2000), 28). Suomen työllisysero Yhdysvaltoihin nähden oli suurin kaupassa sekä hotelli- ja ravintolapalveluissa, ero EU-tasoon oli suurin kaupassa ja pankkitoiminnassa. Vuonna 2001 työllisysero oli supistunut EU:n ja USA:n välillä 9 henkilöön sataa työkäistä kohden, Suomen ja USA:n ero oli 5,4 henkilöä.

Tärkein työllisyyspotentiaali on jatkossa ilmeisesti laajalla palvelusektorilla. Tällöin on kysyttävä, onko solidaarinen palkkapolitiikka vaikeuttanut työpaikkojen syntyä palveluihin? Rakenteellisen työttömyyden purkamisen kannalta monet palveluammattit ovat kvalifikaatiovaatimuksiltaan sellaisia, joihin työttömien työnhakijoiden voisi olla mahdollista työllistyä, jos työvoiman kysyntää on. Mikäli työttömän työnhakijan työmarkkinaominaisuudet tai rekrytointitilanteessa työnantajan arvio niistä suhteessa työvoimakustannukseen (tuottovaatimuksella lisättynä työnantajan työllistämiskynnykseen) ei ole riittävä, ei työsuhdetta synny. Solidaarinen palkkapolitiikka kasvattaa periaatteessa tuottavuuskuilua eniten juuri siellä, missä sen ei pitäisi niin tehdä. Kun lisäksi edellä on käynyt selville, että veronalennukset ovat kohdistuneet suhteellisen voimakkaasti suurituloisille, ei veronalennusten vaikutus ole ilmeisesti pystynyt kompensoimaan kasvaneita työvoimakustannuksia. Työvoimapolitiittiset tuet ovat subventoineet työnantajille juuri tällaisen tuottavuuskuilun alueella työvoimakustannusten nousua, tosin tukienkin euromäärä on viime vuosina jäänyt jälkeen palkkakehityksestä. Johtopäätöksenä tästä pohdinnasta nousee esille kysymys, ovatko solidaarisen palkkapolitiikan tuottamat ilmeiset hyödyt tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun kautta suuremmat kuin sen aiheuttamat ilmeiset haitat työttömien työllistymiseen ja palvelusektorin työpaikkojen syntyyn? Solidaarisen palkkapolitiikan rakennepoliittiset edut voivat olla todellisuudessa moderneilla työmarkkinoilla epävarmoja, koska matalan tuottavuuden yrityksistä vapautuvan työvoiman kouluttaminen aiheuttaa huomattavia aikaviiveitä, koulutusinvestointeja ja työttömyydestä koituvia menoja ennen kuin työvoima mitenkään voi vastata korkean tuottavuuden alojen kysyntää. Toisaalta, mikäli solidaarinen palkkapolitiikka kannustaa (pakottaa) yritystasolla tuottavuuden parantamiseen ainakin lähes keskimääräisellä tasolla ja lisää sitä kautta tuottavuutta, voi se toimia tarkoituksenmukaisesti. Tätä kysymystä tulisi jatkossa analysoida eritellysti yksilö- ja yritystasoisella palkka-aineistolla.

Kynnyspalkat ja aktiivitoimien aikainen kannustavuus

Kynnyspalkat eli työttömän palkkavaatimus (bruttopalkka, jolla pääsee samaan käytettävissä olevaan tuloon kuin työttömänä ollessa) vero- ja etuusperusteilla laskettuna ovat yleensä laskeneet vuodesta 1996 vuoteen 2001. Etenkin keskimääräistä alhaisemmalla palkkatasolla tarjotun työn vastaanottaminen on aiempaa kannattavampaa. Vuonna 2002 toteutetut etuuskorotukset ovat kuitenkin nostaneet kynnyspalkkoja ja voivat siten lisätä palkankorotusvaatimuksia.

Kannustavuuden tulisi toimia myös siten, että työttömän työnhakijan on kannattavaa osallistua aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, joilla parannetaan työllistymismahdollisuuksia. Edelleen avointen markkinoiden työpaikan vastaanottamisen tulisi olla kannustavaa myös aktiivitoimiin osallistuville, jotka voivat saada työvoimakoulutuksessa työttömyysturvan suuruista etuutta ja ylläpitokorvausta. Sama koskee työharjoittelutoimiin osallistuvia. Palkkaperusteisiin

toimiin osallistuvat saavat työehtosopimuksen mukaista palkkaa, joten lyhyellä aikavälillä avointen markkinoiden työstä saatavan palkan tulisi olla suurempi kuin tukityöstä. Yleensä näin onkin tilanne. Kannustavuusongelmia voi muodostua esim. suurten matkakustannusten vuoksi.

Joka tapauksessa työttömyysetuuksien tasoa tulee verrata aktiivitoimien aikaiseen tulotasoon (jossa syntyviä ylimääräisiä kustannuksia korvataan ei-työsuhteisessa toimenpiteessä) ja aktiivitoimien etuuksien tasoa taas matalimpiin sopimuspalkkoihin, jotta järjestelmä kannustaa parantamaan työllistymismahdollisuuksiaan ja ottamaan työtä vastaan.

3.3 Poliittikkajohtopäätökset rakennetyöttömyyden purkamiseksi

Rakenteellisen työttömyyden purkamiseen liittyvät poliittikkajohtopäätökset liittyvät sekä tutkimuksen inventaari- että analyysiosissa esille tulleisiin tuloksiin ja niiden yhdistelyyn. Tutkimustulokset eivät suoraan kerro sitä, miten rakenteellisen työttömyyden alentamiseen liittyvä politiikka tulisi muotoilla, mutta ne antavat viitteitä siitä, millaisia tekijöitä voidaan pitää merkittävänä rakenteelliseen työttömyyteen vaikuttamisessa. Tässä poliittikkajohtopäätöksinä käytävä keskustelu pyrkii tutkimustiedon perusteella esittämään jotain olennaista rakenteelliseen työttömyyteen liittyvää. Esitettävät poliittikkajohtopäätökset voivat auttaa päätöksentekijöitä tavoitteiden muotoilussa rakennetyöttömyyden purkamiseksi. Tutkimuksessa ei oteta kantaa siihen, ovatko esitettävät johtopäätökset toivottavia tai mahdollisia toteuttaa.

Keskustelua poliittikkatavoitteen muotoilusta

Käsite ja lähtötaso

Rakenteellisen työttömyyden useat erilaiset määreet, estimointimenetelmät ja niillä saadut erilaiset tulokset vaikeuttavat itse ilmiön ymmärtämistä ja sen tason tuntemista. Poliittikkatavoitteen muotoilun kannalta voi olla riittävää se, että rakennetyöttömyydellä tarkoitetaan muuta kuin suhdannetyöttömyyttä (suhdannetyöttömyys sisältäen tässä myös kausityöttömyyden). Tämän perusteella normaalit talouden vaihtelut eivät poista osaa työttömyydestä, vaan siihen puuttuminen edellyttää myös työmarkkinoiden toimintaan ja instituutioihin tehtäviä parannuksia. Tavoitteen asettamiseksi on myös määriteltävä jokin lähtötaso. Tällainen indikaattori voi muodostua esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyydestä, toistuvaistyöttömyydestä ja aktiivitoimenpiteiden jälkeisestä työttömyydestä.¹⁸ Toinen vaihtoehto voisi olla pitkäaikaistyöttömyys määriteltynä esim. 300 (tai 400) työttömyysetuuden maksupäivän kertymän mukaisesti (yhdenjaksoinen ja muu pitkäkestoinen työttömyys), jolloin edelliseen indikaattoriin sisältyvä osit-

¹⁸ vertaa Nio (2001).

tainen kohderyhmien päällekkäisyys poistuu ja käsite liitetään suoraan työttömyyden kustannuksiin. Rakennetyöttömyyttä koskevaa politiikkatavoitetta ei ole järkevää ilmaista pelkästään työvoimaan suhteutettuna prosenttilukuna, vaan ensisijaisesti työttömien työnhakijoiden määränä. Täydentävänä ilmaisuna voidaan todeta, paljonko em. määrä on rakennetyöttömyysasteena. On kuitenkin kysyttävä, mitä merkitsee se, että rakenteellinen työttömyys on X prosenttia? Tällöin rakenteellista työttömyyttä koskeva estimaatti on yleensä suhteutettu työvoimatutkimuksen tasossa ilmaistavaan työttömyyteen, siis otantalukuun. Työttömien työnhakijoiden määrään suhteuttamiseen verrattuna tällainen estimaatti voi olla harhainen, koska työvoimatutkimuksen määrittelyistä ja menetelmästä johtuen nuoret (esim. kokopäiväopiskelijat) ovat yliedustettuna ja ikääntyneet (esim. työttömyysturvan lisäpäivillä olevat) aliedustettuina työttömien työnhakijoiden määrään nähden.

Nopeusrajoitus-näkökulma¹⁹

Kysyntäpaineiden kannalta ei vain työttömyyden taso, vaan sen viimeaikaiset liikkeet ovat tärkeitä. Nopeasti laskeva työttömyys voi lisätä inflaatiopaineita jopa korkealla työttömyyden tasolla, tällaista efektiä kutsutaan joskus ”nopeusrajoitukseksi” Jos tämä pitää paikkansa, työttömyyttä koskeva politiikkatavoite tulisi muotoilla enemmän vakaan ja hallitun alenevan uran kautta kuin nopeana tason laskuna.

Politiikkatavoitteen aikaväli

Edelliseen kysymykseen liittyen on merkittävää, miten rakenteellisen työttömyyden purkamista koskeva politiikkatavoitteen aikaväli mitoitetaan. Tällöin on harkittava myös valmistelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja vaikutusten ilmenemisen sekä evaluoinnin aikavälejä. Mikäli laaditaan useampivuotinen ohjelma esimerkiksi neljäksi vuodeksi, joudutaan ohjelmasta pitämään kiinni kenties erilaisissa lyhyen aikavälin toimintaympäristöissä.

Kokonaisohjelma

Rakenteellisen työttömyyden tason laskeminen on vaativaa ja edellyttää makrotaloudelliseen toimintaympäristöön sopivaa kokonaisohjelmaa. Sen vaikuttavuuden varmistamiseksi ja viime vuosina toteutetut lukuisat uudistukset huomioon ottaen saattaisi olla parempi muotoilla ohjelma muutamien suurten uudistusten kuin lukuisten pienten parannusten avulla. Ohjelman muotoilussa on oltava myös kriittinen ja kysyttävä, miten tämä ajateltu uudistus voisi vaikuttaa rakenteelliseen työttömyyteen.

¹⁹ vertaa Turner et al. (2001/2), 173.

Rakenteellisen työttömyyden syyt

Rakenteelliseen työttömyyteen liittyvistä tekijöistä on olemassa melko paljon tutkimustietoa, mutta varsinaisista rakennetyöttömyyden synnyn ja häviämisen syistä varsin vähän. Yleensä tällaisina pidetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellista, ammatillista ja koulutuksellista yhteensopimattomuutta. Suomessa työvoiman kokonaiskysynnän tason lasku 1990-luvulla voi kuitenkin selittää rakennetyöttömyyden muodostumista, jolloin makrotaloudelliset tekijät yhdistettyinä esimerkiksi työttömyysturvan ja muiden etuuksien sekä verotuksen, instituutioiden ja työvoimapolitiikan yhteisvaikutuksiin selittäisivät rakennetyöttömyyttä. Rakenteellisen työttömyyden syntyyn ja häviämiseen liittyviä tekijöitä tulisi kuitenkin tutkia yksityiskohtaisemmin.

Keskustelua politiikkatavoitteen sisällöstä

Verotus ja työn kysyntä

Työn verotuksen muutokset selittävät arviolta vain kymmenesosan viime vuosien työllisyyden kasvusta. Näyttää siltä, että työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alentaminen ja tuloverojen alennukset ovat vaikutukseltaan suurin piirtein samaa tasoa työllisyyden parantamisessa. Kuitenkin verojärjestelmän ominaisuudet (muun muassa kunnallisen ansiotulovähennyksen piirteet ja valtionverotuksen verotettavan tulon alaraja) voisivat puhua enemmän pienipalkkaisten työnantajamaksujen alennuksen puolesta. Verokevennykset eivät ole myöskään painottaneet rakenteellisen työttömyyden alentamisen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Koska verojen osuus pienituloisten tuloista on jo lähtötilanteessa vähäinen, ei tuloverokevennyksillä saatane aikaan kovin paljoa. Pienituloisten tuloverotusta ei voida myöskään poistaa kokonaan, koska tällä on taipumus nostaa rajaveroasteita. Tällainen vaikeus liittyy myös kunnalliseen ansiotulovähennykseen, jonka vaikutusalue on jouduttu laajentamaan varsin korkeisiin tuloluokkiin asti kielteisten kannustinvaikutusten lieventämiseksi, vaikka tämän verotuen varsinainen kohderyhmä ovat pienituloiset. Parempi keino voisikin olla valikoidusti matalan tuottavuuden työhön kohdistuvan työnantajan työvoimakustannuksen alentaminen työnantajamaksuja alentamalla. Tällaisella uudistuksella olisi mahdollista lisätä matalan tuottavuuden työpanoksen kysyntää. Tähän olisi mahdollista yhdistää myös valikoivaa työllistämistukien käyttöä, jolloin työpanoksen kysynnän lisäys saataisiin suoraan kohdentumaan työttömyyttä alentavasti. Ilmeistä onkin, että yleiset edellytykset matalan tuottavuuden työpanoksen kysynnän lisäykselle eivät ole riittäviä auttamaan rakenteellisen työttömyyden alentamisessa, vaan lisäksi tarvitaan valikoivampia menetelmiä. Tuloverojen alennukset voisivat olla vaihtoehtoinen tapa työnantajamaksujen alennuksille. Selvästi työnantajamaksujen alennuksia korkeampaan subventiotasoon päästäisiin yhdistelmätuen tai pelkän työmarkkinatuen avulla, mikä voidaan jo nyt maksaa työnantajalle. Pelkän täyden työmarkkinatuen taso on noin 500 € kuukaudessa (22,75 € päivässä, maksetaan viideltä päiväältä viikossa). Nykyisel-

lään tällainen tuki työttömän työllistämiseen voidaan maksaa työnantajalle, joka ottaa yli 500 päivää työttömyysetuutta saaneen henkilön työhön. Yhdistettynä valikoiviin työnantajamaksujen alennuksiin ja mahdollisesti työnantajalle maksettavan työmarkkinatuen tai yhdistelmä-tuen kohderyhmän laajennukseen, voisi tämä auttaa merkittävästi rakenteellisen työttömyyden alentamisessa.

Sosiaaliturva, verotus ja kannustavuus

Etuuksista työttömyysturva on keskeinen rakennetyöttömyyteen vaikuttava yksittäinen tekijä. Eri etuuksien yhteisvaikutukset ovat myös tärkeitä tekijöitä. Työttömyysturvan toimiminen työttömyysturvana vs. yleisenä sosiaaliavustuksena on keskeinen kysymys. Kumpi on sitten keskeisempi, lyhytaikaistyöttömyyteen vaikuttava korvaustaso vai pitkäaikaistyöttömyyteen vaikuttava turvan kesto? Vaikka korvaustasot ovat vakuutusjärjestelmässä esimerkiksi lapsikorotusten kanssa korkeita, voi työttömyysturvan kesto ja tähän liittyvät odotukset vaikuttaa käyttäytymiseen enemmän kuin korvaustaso. Vakuutusturva on siten rakennettu, että siihen sisältyy periaatteessa aina kannustavuutta työn hakemiseen ja vastaanottamiseen, vaikka esim. lapsikorotukset muodostavatkin ongelmakohtia. Sen sijaan vakuutusturvan maksatuskauden enimmäiskesto, 500 päivää, on pitkä etenkin lyhyen työhistorian omaavilla henkilöillä. Työmarkkinatuessa enimmäiskesto ei ole rajoitettu, mikä selittyy perustuslain määräyksillä, jonka nojalla jokaisella on oltava turva työttömyyden varalta. 48 vuoden enimmäiskesto on kuitenkin pitkä. Voiko työttömyys todella järjestelmän kannaltakaan kestää 48 vuotta? Onko ja missä mielessä henkilö edelleen työtön työnhakija, jos hän on ollut pääasiassa työtön työnhakija 10 vuotta tai 20 vuotta tai 30 vuotta? Tulisiko työttömyyden määrittelyä muuttaa siten, että työttömyysturvajärjestelmää kokonaisuudessaan kehitettäisiin nimenomaan turvaksi tilapäisen työttömyysriskin varalta, eikä yleisen sosiaaliavustuksen suuntaan? Työttömyysturvan eri kehittämisvaihtoehdot ovat olleet esillä viime vuosien uudistuksissa ja niiden valmisteluissa. Työhistorian mukaan porrastettu kesto voisi olla omiaan vähentämään pitkäkestoista työttömyyttä etenkin nuorilla ja parhaassa työiässä olevilla. Tosin nuorilla työttömyyden kestot ovat yleensä suhteellisen lyhyitä. Työttömyyden määrittely nykyistä laajempien oikeuksien ja velvollisuuksien avulla (esim. paremmat työnhaussa auttamiseen liittyvät palvelut ja tehokas työnhakukäyttäytymisen seuranta) voisi myös vähentää pitkäaikaista työttömyyttä.

Kun pitkäkestoiseen työttömyyteen liittyy työmarkkinavalmiuksien kulumista ja vanhenemista, eräs harkinnan arvoinen ja työmarkkinoiden kannalta relevantti mahdollisuus voisi olla ehdollistaa useita vuosia kestäneen työttömyyden jälkeen työttömyysetuuden saaminen työmarkkinoiden kannalta ajankäytön koulutuksen (tai ammattitaidon) hankkimisella (niiden henkilöiden osalta, joilla ei sellaista ole). Tämänkaltainen ehdollistaminen on jo toteutettu nuorten työmarkkinatuessa. Tällöin itse 48 vuoden enimmäiskestoista työmarkkinatukijärjestelmää ja perustuslakia ei olisi välttämättä muutettava. Itse koulutus tulisi olla yksilöllisesti harkittavaa ja viime kädessä työvoimaviranomaisen osoittamaa

henkilön kykyihin ja oppimisvalmiuksiin nähden soveltuvaa koulutusta, mikäli henkilö ei ole itse tietystä ajassa koulutukseen hakeutunut. Sen toteutuksessa voitaisiin soveltaa kaikkia olemassa olevia toimintajärjestelmiä, kuten oppisopimusta, työvoimapoliittista koulutusta sekä omaehtoista ammatillista aikuiskoulutusta sekä myös korkeakoulu- ja yliopistokoulutusta.

Ylimääräistä lyhytkestoista työttömyyttä voitaisiin periaatteessa torjua ja poistua työttömyydestä nopeuttaa tasoporrastuksilla. Kuitenkin porrastusten toteuttaminen siten, että korvaustasoa ensin nostettaisiin ja sitten alennettaisiin (toisin sanoen siirtämällä rahoitusta järjestelmän sisällä), vaikuttaa epärealistiselta, koska korvaustasot ovat jo monessa tapauksessa kannustavuuden kannalta korkeita. Tasoporrastusten avulla olisi mahdollista saada jonkin verran lyhytkestoista työttömyyttä päättymään aiemmin, tosin lyhytkestoisen työttömyyden huomattava dynamiikka jo nykyisellään viittaa siihen, että tämä vaikutus voisi jäädä melko vähäiseksi.

Työttömyysvakuutuksen lapsikorotusten periaate on mielenkiintoinen. Kun työttömyysvakuutuksen tulisi korvata nimenomaan työttömyydestä aiheutuvia tulonmenetyksiä, on kysyttävä, mitä tulonmenetyksiä lapsikorotukset oikein korvaavat, kun kenellekään ei makseta palkkaakaan lapsiluvun perusteella. Työttömyysvakuutukseen sisältyykin nykyisellään kannustavuutta heikentävä universaali sosiaalipoliittinen elementti, joka kuuluisi oikeastaan vain osittain tarveharkintaiseen työmarkkinatukeen, joka on luonteeltaan sosiaaliavustus, eikä vakuutus. Toisaalta perheissä, joissa on sekä työttömyyttä että lapsia, paine nopeaan työllistymiseen on todennäköisesti usein varsin suuri, joten lapsikorotuksen kielteiset kannustinvaikutukset voivat jäädä lapsikorotusten kokonaisvolyyymiin nähden vähäisiksi.

Kannustinloukku-uudistuksia näyttäisi olevan edelleen aiheellista jatkaa. Kannustinloukku-uudistuksen arvioissa on päädytty siihen, että enimmäkseen vaikutukset on saatu aikaan verotuksella ja maksuilla, eikä etuuksiin tehdyillä muutoksilla. Vaikka työttömyysloukut ovat melko harvinaisia tuloloukkuihin nähden, ovat työttömyysloukut vakavampi ongelma. Erityisiä kannustavuusongelmia näyttäisivät aiheuttavan päällekkäiset tulosidonnaiset järjestelmät. Lapsiperheillä tällaisia esiintyy verotuksen, asumistuen ja päivähoitomaksujen yhteisistä marginaalivaikutuksista johtuen. Kannustavuusuudistusten jatkamiseksi olisi laadittava perusteellinen ja ajantasaistettu mikrosimulointeihin perustuva arvio kannustavuusongelmien tyypeistä ja yleisyydestä. Esimerkiksi etuuksiin tehdyt parannukset, mm. työmarkkinatuen korottaminen, ovat nostaneet kynnyspalkkoja ja heikentäneet kannustavuutta.²⁰

²⁰ Liitteessä esitetään Heikki Viitamäen laatimat kynnyspalkkoja vuosien 1996 ja 2001 sekä 1996 ja 2002 tilanteissa vertailevat grafiikat (liitekuviot 4 ja 5). Ne osoittavat kynnyspalkkojen laskeneen vuoden 1996 tilanteeseen nähden, mutta nousseen vuodesta 2001 vuoteen 2002.

Työmarkkinainstituutioiden rooli

Työmarkkinainstituutioiden roolia koskevat tutkimukset käsittelevät enimmäkseen työntekijäpuolen järjestäytymistä ja sen vaikutuksia. Palkkavaatimuksia asettavilla ammattijärjestöillä on kuitenkin neuvottelukumppaninaan keskenään tavoitteita koordinoiva työnantajaosapuoli, joka on tehokkaasti järjestäytynyt. Olisi hyödyllistä analysoida myös työnantajapuolen järjestäytymisen vaikutuksia palkkapolitiikassa ja työllisyydessä yhdessä palkansaajapuolen toiminnan kanssa. Tutkimustulokset korostavat sitä, että monet palkansaajien järjestäytymisen kielteiset vaikutukset palkkoihin ja työllisyyteen voivat hävitä, jos etuuksien ja verotuksen väliset yhteydet otetaan kattavassa neuvottelujärjestelmässä hyvin huomioon. Olennaista on kuitenkin todellinen kattavuus palkkapolitiikassa, eikä nimellinen. Sopimuspalkkojen korotuksilla on ilmeisesti kasvatettu työllistymisen kynnystä eniten juuri matalan tuottavuuden tai alhaisen koulutustason työvoiman tai rakenteellisen työttömyyden alueella, jossa palkankorotukset ovat olleet suhteellisesti korkeita. Tämä on voinut osaltaan edistää rakennemuutosta ja positiivista tuottavuuskehitystä sekä korkean tuottavuuden työllisyyttä, mutta on voinut myös vaikeuttaa uusien työpaikkojen syntyä etenkin palvelusektoriin ja muuhun työvaltaiseen toimintaan.

Työvoimapolitiikka

Työvoimapolitiikka näyttäisi kohdentuvan kokonaisuutena järkevästi työttömyyden keston suhteen. Aktiivinen työvoimapolitiikka ei voi kuitenkaan yksin olla tehokasta, jos esimerkiksi työttömyysturvajärjestelmästä puuttuu työllistymiseen kannustavia incentiivejä. Työvoimapalvelujen ja työnhaussa auttamisen keinoin on pyrittävä estämään työttömyyden pitkittyminen ja uuden rakennetyöttömyyden muodostuminen on pidettävä mahdollisimman vähäisenä. Matalan tuottavuuden työmahdollisuuksien syntyä voidaan tukea työnantajamaksuihin tai tuloverotukseen tehtävillä muutoksilla ja tämän kysynnän suuntautumista rakenteellisen työttömyyden alenemiseen voidaan tukea lisäksi työllistämistukien avulla. Tukipolitiikka ei voi olla kuitenkaan keskeinen keino työpaikkojen luomiseksi, vaan ainoastaan sen varmistamiseksi, että työttömät menestyvät rekrytoinnissa. Rakenteellisen työttömyyden purkamisessa koulutus on tärkeä keino, jolla työttömiä ja työvoiman ulkopuolella olevia sekä ammatinvaihtajia autetaan saavuttamaan työllistymiseen riittävä ammattitaito.

Koulutus- ja aluetekijät

Koulutustasolla ja työttömyysriskillä on selvä yhteys keskenään. Koulutukselliset tekijät ovat tärkeitä syitä työmarkkinoiden toiminnan häiriöihin. Rakenteellisen työttömyyden alentamisessa työmarkkinoiden kysynnän kannalta soveltuva koulutus on tärkeä tekijä, jolla puututaan suoraan työttömyyden syihin myös yksilötasolla. Työmarkkinasyistä tapahtuvan koulutuksen toteutus mahdollisimman läheisesti todellisia työtehtäviä vastaavalla tavoin on tärkeää. Sen vuoksi yritys-

ten aktiivinen osallistuminen työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen on olennaista. Koulutukselliset tekijät ovat merkittäviä rekrytointiongelmien syytä, joten niihin puuttuminen parantaa työmarkkinoiden toimintaa.

Monet alueelliset työmarkkinat ovat melko yksipuolisia tuotanto- ja ammattirakenteeltaan. Työnhakijoiden käytettävissä tulee olla riittävä informaatio työ- ja koulutusmahdollisuuksista eri puolilla maata. Etenkin ammatillista, mutta myös alueellista liikkuvuutta on edistettävä etenkin työvoimapolitiittisin kriteerein tahtuvalla henkilökohtaisella ohjauksella ja neuvonnalla.

Laajan palvelusektorin työllisyyspotentiaali

Laajalla palvelusektorilla tarkoitetaan kaikkea muuta, paitsi alkutuotanto- ja jalostusektoria. Työllisyyden kasvu on Suomessa tapahtunut viime vuosina keskeisesti tällä laajalla palvelusektorilla, johon kuuluvat jakelupalvelut (viestintä, liikenne, kauppa ja korjauspalvelut), henkilökohtaiset palvelut (hotelli ja ravintola, virkistys ja kulttuuri, muut henkilökohtaiset palvelut), tuottajapalvelut (pankki, vakuutus, kiinteistö, tietotekniikka ja muut tuottajapalvelut) sekä yhteiskunnalliset palvelut (julkinen hallinto, koulutus, sosiaali- ja terveys sekä muut yhteiskunnalliset palvelut). Työllisyyden pohjavuonna 1994 työllisiä oli yhteensä 2 054 000, joista 178 000 alkutuotannossa, 536 000 jalostuksessa ja 1 333 000 palveluissa. Vuonna 2001 työllisiä oli yhteensä 2 367 000 (+313 000 työpaikkaa), joista alkutuotannossa 135 000 (–43 000 työpaikkaa), jalostuksessa 642 000 (+106 000 työpaikkaa) ja palveluissa 1 583 000 (+250 000 työpaikkaa). Työllisyyden kasvu on keskeisesti tapahtunut laajassa palvelusektorissa, joka on jatkossakin keskeinen työllisyyspotentiaali. Tämä palvelusektori on ammattirakenteeltaan monipuolinen ja palkkataso vaihtelee runsaasti, se koostuu sekä yksityisistä että julkisista palveluista. Työllisyyden lisäyksessä ja rakenteellisen työttömyyden alentamisessa palvelusektori on avainasemassa.

Uuden rakennetyöttömyyden ennaltaehkäisy vai olemassa olevan vähentäminen

Uuden rakennetyöttömyyden ennaltaehkäisy on toiminut viime vuosina hyvin ja pitkäaikaistyöttömyyttä on saatu alenemaan auttamalla työttömyyden nopeampaa päättymistä. Tämä on saatu aikaan työmarkkinoiden hyvällä toimivuudella ja työvoimapolitiikalla, erityisesti työvoimapalveluilla on tuettu nopeaa työttömyyden päättymistä. Rakennetyöttömyyden purkamisessa päähuomio tulisi keskittää jo muodostuneen rakenteellisen työttömyyden purkamiseen työmarkkinoille samalla kun ennaltaehkäisy politiikkaa jatketaan. Lisätoimet on kuitenkin ehkä järkevämpää kohdentaa muodostuneeseen varantoon, mutta niiden on oltava riittävän voimakkaita vaikutusten aikaansaamiseksi.

Analyysien jatkaminen

Rakenteellisen työttömyyden alentaminen edellyttää onnistuakseen huolellisia analyyseja, joiden pohjalta politiikkalinjauksia voidaan valmistella. Tällaisia lisäanalyyseja edellyttäviä kohteita lähivuosien työmarkkinatilanteeseen ajateltuna ovat ainakin:

- 1) Työn kysyntään vaikuttavien verotuksellisten keinojen potentiaaliset vaikutukset ja käytettävät politiikkavälineet. Lisäanalyysia tarvitaan ainakin tuloverotuksen ja työnantajamaksujen vertailevaan vaikutusarviointiin sekä tähän mahdollisesti liitettävien työllisyystukien käyttöperiaatteisiin. Myös arvonlisäverotuksen työllisyysvaikutuksien analyyseja on aihetta jatkaa.
- 2) Sosiaalietuuksien ja verotuksen kannustavuuskysymysten jatkovalmisteluun tarvitaan uutta tietoa mm. kannustinloukku-uudistuksen vaikutusten pysyvyydestä ja eri toimien roolista tässä. Työttömyysturvaa ja pitkäkestoista työttömyyttä koskevia lisäanalyyseja tulisi myös laatia.
- 3) Työmarkkinainstituutioiden vaikutusten tutkimisessa tulisi pyrkiä eri instituutiotekijöiden vuorovaikutusanalyyseihin. Mikäli työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmien vaikutuksista tarvitaan uutta tietoa, tulisi analyyseissa ottaa paremmin huomioon myös työnantajapuolen toiminta.
- 4) Työvoimapolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa olisi hyödyllistä tarkastella julkisen työvoimapalvelun kokonaistuloksellisuutta. Lisäanalyyseja kannattaisi laatia työvoimapalvelujen roolista.
- 5) Tulonjakokysymyksiä ja huono-osaisuutta on mahdollista tarkastella mikrosimulointeihin perustuvilla malleilla, jolloin muissa analyyseissa esille noussevia johtopäätöksiä voidaan testata potentiaalisina politiikkamuutoksina ja nähdä niiden tulonjakovaikutuksia.
- 6) Rakenteellisen työttömyyden vähentäminen edellyttää myös todellisen kohdejoukon operationaalista määrittelyä ja heidän työmarkkinaominaisuuksien melko yksityiskohtaista erittelyä. Tällaista analyysia on mahdollista tehdä työhallinnon työnvälitysrekisterin tietoihin perustuen, tarvittaessa tähän voidaan yhdistää tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston muita tietoja.

Varauksia

Esitetyt johtopäätökset perustuvat pääosin sekundaariaineistoon, viimeaikaisten tutkimusten tulosten koontiin sekä tätä täydentäviin analyyseihin. Monet yksittäiset tulokset voivat olla hyvin tilannesidonnia ja herkkiä käytetyille oletuksille ja malleille. Johtopäätösten laadinnassa tällaisia epävarmimpia ja ristiriitaisimpia kohtia on kuitenkin pyritty käsittelemään varovaisuudella.

Liiteosa:
Tutkimusinventaari

4 Tutkimusinventaaari

Inventaarin ryhmittely

Seuraavassa esiteltävä uusimpaan työmarkkinatutkimukseen painottuva tutkimusinventaaari on ryhmitelty viiteen lohkoon: 1) tulonjakoon, 2) verotukseen ja työn kysyntään, 3) sosiaaliturvaan, verotukseen ja työn tarjontaan, 4) työmarkkinoiden instituutioihin sekä 5) työvoimapolitiikkaan.

Markkinoilla muodostuvan sekä verotuksen ja sosiaaliturvan jälkeiseen muodostuvaan uudelleenjakoon perustuvan hyvinvointipolitiikan tuloksena syntyvä tulonjako ja köyhyys on ollut melko niukasti esillä työmarkkinatutkimuksessa. Tulonjako- ja köyhyystutkimuksella on kuitenkin selkeät yhtymäkohdat työmarkkinatutkimukseen. Inventaaari aloitetaan tulonjako-osuudella. Verotus ja työn kysyntä -osuus pyrkii tarkastelemaan sellaisia verotustutkimuksia, jotka painottuvat työn kysyntätekijöihin. Sosiaaliturva, verotus ja työn tarjonta -osuus tarkastelee puolestaan tarjontapuolen kysymyksiä, kuten etuuksien kannustavuutta. Tarkasteltavana on niin verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutukset työn tarjontaan kuin myös etuusriippuvuuskytymykset. Tutkimukset on ryhmitelty kahteen osaan: työttömyysturvaa ja palkanmuodostusta käsitteleviin töihin sekä kannustavuuteen eli verotukseen ja etuuksien yhteisvaikutuksiin liittyviin töihin. Työmarkkinoiden instituutioita käsittelevässä osuudessa esitellään alan uutta perustutkimusta, suomalaisia työttömyysriskiä käsitteleviä töitä, ikääntyneiden työelämästä poistumista ja palkkakoordinaation merkitystä. Tutkimukset esitellään kahdessa osassa: instituutiotutkimuksen viimeaikaisina kehityslinjoina ja suomalaisen instituutiotutkimuksen erityispiirteitä käsittelevinä töinä, millä korostetaan kotimaisten instituutioiden ominaispiirteiden huolellista huomioon ottamista. Työvoimapolitiikkaa käsittelevässä osuudessa tarkastellaan OECD:n kokoamia arviointituloksia, ruotsalaisia kokemuksia sekä viimeaikaisia kotimaisia tutkimuksia.

Inventaarissa tutkimukset käsitellään a) tunnistetietojen (tekijä/t, (artikkelin ja) julkaisun nimi, sarja ja julkaisija, ilmestymisvuosi), b) politiikka-alueen, c) aiheiston, menetelmien ja tulosten esittelyn sekä d) johtopäätösten ja varausten laatimisen avulla. Esiteltävien töiden erilaisuudesta johtuen tätä ryhmitystä noudatetaan soveltuvin osin.

Inventaarissa esitellään 44 julkaisunimikettä. Julkaisu voi olla monografiatutkimus tai artikkeli. Työt jakautuvat ilmestymisajankohdan ja julkaisijatyypin suhteen seuraavasti:

Ilmestymisvuosi:

- vuonna 2002 ilmestyneitä 9 kpl
- vuonna 2001 ilmestyneitä 19 kpl
- vuosina 1999–2000 ilmestyneitä 15 kpl
- vuonna 1997 ilmestynyt 1 kpl

Julkaisijatyypit:

- VATT:n julkaisuja 17 kpl
- muita kotimaisia julkaisuja 14 kpl
- ulkomaisia julkaisuja 13 kpl

Inventaariosuuden sisältö

4.1 Tulonjako	54
4.2 Verotus ja työn kysyntä	68
4.3 Sosiaaliturva, verotus ja työn tarjonta	76
4.3.1 Työttömyysturva ja palkanmuodostus	76
4.3.2 Kannustavuus: verotuksen ja etuuksien yhteisvaikutukset	87
4.4 Työmarkkinoiden instituutiot	107
4.4.1 Instituutiotutkimuksen viimeaikaisia kehityslinjoja	107
4.4.2 Suomalaisen instituutiotutkimuksen erityispiirteitä	119
4.5 Työvoimapolitiikka	134

4.1 Tulonjako

Tässä osassa esiteltävät tutkimukset käsittelevät eriarvoisuuden, köyhyyden ja syrjäytymisen kehitystä Suomessa 1990-luvun alun syvästä lamasta vuosikymmenen lopun voimakkaan talouden kasvun aikaan. Vaikka nämä tutkimukset eivät suoraan käsittele työttömyyttä, on työttömyys ongelma, joka koskettaa kaikkia talouden ja hyvinvoinnin osa-alueita.

Viimeaikaisissa reformitutkimuksissa on painotettu jakauman merkitystä tulosten arvioinnissa. Tätä kuvaa hyvin Carneiron et al. (2002) Amartya Seniltä poimima sitaatti:

'Evaluating public policy is a central task of economics. Welfare economics presents different criteria. Research on program evaluation develops and applies a variety of different econometric estimators. Traditional empirical methods focus on mean impacts. Yet modern welfare economics emphasizes the importance of accounting for the impact of public policy on distributions of outcomes.'

Sitaatti on tärkeä siksi, että suomalaisessa tutkimuksessa työttömyyden vaikutukset eriarvoisuuteen, köyhyyteen ja syrjäytymiseen ovat jääneet vähemmälle huomiolle (vrt. esim. Ilmakunnas – Koskela 2002).

Suomea koskevilla tutkimuksilla aineistoina on käytetty Tilastokeskuksen kotitalouskohtaisia tulonjako- ja kulutustutkimuksia. Nämä sisältävät tietoa tuloista, sosiaaliturvasta, välittömästä verotuksesta, kotitalouksien rakenteista ja viimeksi mainitut kulutuksesta. Aineistot ovat edustavina otoksina luotettavia ja monipuolisia tiedon lähteitä. Yksi puute on tilastoinnin ajallinen viive. Viimeinen saatavilla oleva tulonjakotutkimus tämän työn laadintavaiheessa on vuodelta 1999 ja kulutustutkimus vuodelta 1998.

Neljä suomalaista tutkimusta muodostavat kokonaisuuden, jossa valotetaan ensin eriarvoisuuden kehityksen keskeisiä piirteitä (Riihelä – Sullström, 2001; Riihelä – Sullström – Suoniemi – Tuomala, 2001). Sitten huomio kohdennetaan köyhyyden ja sen intensiteetin muutokseen 1990-luvulla (Riihelä – Sullström – Tuomala, 2001). Lopuksi katsotaan onko havaittu eriarvoisuus elinkaarimielessä vain tilapäistä (Riihelä – Sullström, 2002). Tutkimusten esittelyssä on kiinnitetty erityistä huomiota työttömyyden vaikutusten merkitykseen muutoksessa. 1990-luvun syvä lama ja sen seurauksena aiheutunut työttömyyden raju kasvu onkin keskeinen piirre 1990-luvun kehityksessä.

Tutkimuksissa toistuvasti havaittiin eriarvoisuuden ja köyhyyden lisääntyneen Suomessa 1990-luvulla. Samalla todettiin tuloja uudelleenjakavan politiikan tehon heikentyneen 1990-luvun puolivälin jälkeen. Työttömyyden voimakas kasvu 1990-luvun alussa ja hidaskasvu 1990-luvun lopulla osittain selittää tämän kehityksen. Kotitalouksien saamia ja maksamia tulonsiirtoja edeltävissä tuotannontekijätuloissa palkkatulojen muuttuminen työttömyyskorvauksiksi lisäsi 1990-luvun puoliväliin asti uudelleenjakavaa voimaa, mutta vuosikymmenen puolivälin jälkeen työllisyyden parantuessa – mahdollisesti aikaisempaa alhaisemmalla palkkatasolla – vaikutti päinvastaiseen kehitykseen. Toinen vaikuttava tekijä kehityksessä oli pääomatulojen osuuden lisäys kotitalouksien tulokertymässä. Koska pääomatulot painoutuivat tulojakauman yläpäähän, tämä näkyi lisääntyneenä eriarvoisuutena. Kolmas uudelleen jakoon vaikuttava tekijä oli sosiaaliturvaan kohdistuneet leikkaukset. Sen lisäksi, että köyhyysaste kasvoi 1990-luvulla, myös sen rakenne muuttui. Erityisesti tämä ilmeni työttömien osuuden kasvuna. Eriarvoisuuteen ja köyhyyteen kiinteästi liittyy kysymys näiden kestosta: Onko pienituloisuus vain hetkellistä vai pysyvä olotila? Näitä selvitti tulo- ja liikkuvuutta tarkasteleva tutkimus. Siinä havaittiin, että samaan aikaan kun eriarvoisuus ja köyhyys lisääntyivät, tuloilla mitattu liikkuvuus ei ainakaan kasvanut, mikä tukee tulkintaa eriarvoisuuden ja köyhyyden pysyvyydestä. Muun muassa pisyvyys alimmassa tuloluokassa kasvoi. Erityisesti työttömien kotitalouksien kohdalla tämä kehitys näkyi selvästi 1990-luvulla.

Riihelä, Marja – Sullström, Risto

Tuloerot ja eriarvoisuus suuralueilla pitkällä aikavälillä 1971–1998 ja erityisesti 1990-luvulla

VATT Tutkimuksia 80, VATT

2001

Politiikka-alue

Tulonjako, eriarvoisuus, köyhyys

Tutkimuksen lähestymistapa

Tutkimuksessa on selvitetty tuloerojen ja eriarvoisuuden kehitystä Suomessa vuosien 1966–1998 aikana. Erilaisilla eriarvoisuuden hajotelman menetelmillä on etsitty tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet alueiden ja eräiden muiden väestöryhmien välisten ja sisäisten tuloerojen muodostumiseen. Näitä tekijöitä etsitään toisaalta väestöryhmistä ja toisaalta tulonmuodostuksesta. 1990-luvun syvän laman ja siitä elpymisen vaiheissa kiinnostus kohdistui erityisesti tulojen uudelleenjaon kehitykseen, alueiden sopeutumiseen lamavaiheissa sekä myös rajusti kasvaneen työttömyyden merkitykseen eriarvoisuuden muodostumisessa.

Aineisto

- Tilastokeskuksen Tulonjakoaineistot vuosilta 1990–1998, päivitettyinä vuoden 1999 aineistolla,
- Tilastokeskuksen Kulutustutkimukset vuosilta 1966, 1971, 1976, 1981, 1985, 1990 ja 1994–1996,
- Tilastokeskuksen kuntatasoiset Aluetilinpidon aineistot vuosilta 1990–1997 sekä
- Työministeriön kuukausittaiset työttömyystilastot vuosilta 1990–1998.

Tulonjakoaineistot ja Kulutustutkimuksen aineistot perustuvat edustavaan otantaan ja ne mahdollistavat kotitaloustasolla tehtävän tulonjakotutkimuksen. Pääosakummankin aineiston tulotiedoista on rekistereistä saatua vuositason tietoa. Kulutustutkimusten kulutustiedot muodostuvat pääosin kotitalouden tilinpitojakson aikana hyödykkeiden ostoon käyttämästä rahamäärästä. Tilinpitojakso oli aluksi kuukauden ja vuodesta 1976 lähtien kahden viikon mittainen.

Menetelmät

Eriarvoisuuden mittaamisessa käytettiin perinteistä Gini-kerrointa ja yleistettyä entropiamittaa ja köyhyysraja määrättiin mediaani- ja keskiarvotulon puolikkaana. Koko tulojakaumaa kuvattiin Lorenz- ja keskittymiskäyrillä. Erilaisten kotitalouksien vertailtavuuden saavuttamiseksi tulomuuttujat muunnettiin OECD:n kulutusyksikköluvulla.

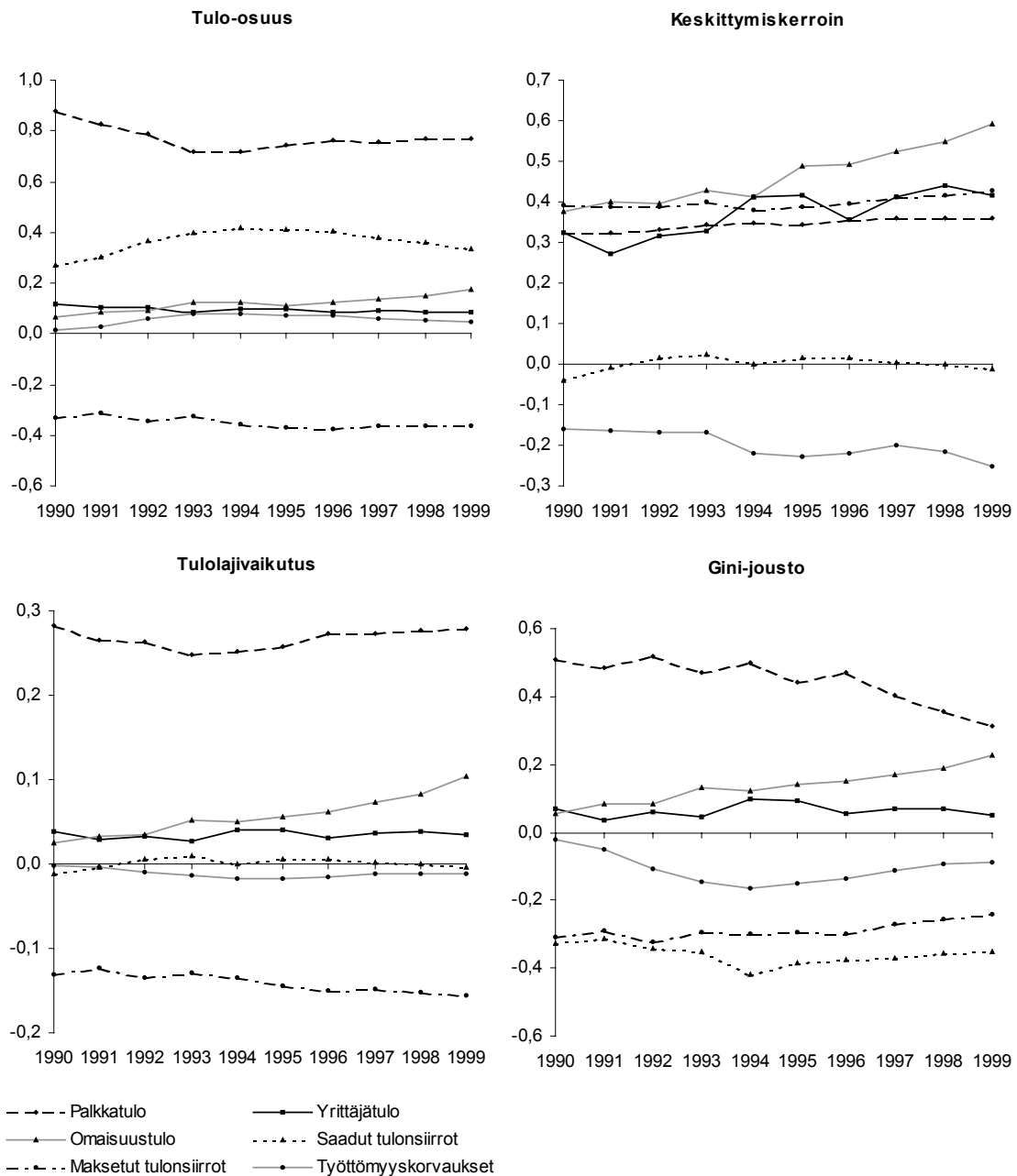
Väestömuuttujahajotelma tehtiin Theilin mitalla ja variaatiokertoimen neliöllä, jotka kuuluvat yleistetyn entropiamitan perheeseen ja ovat tarkasti jaettavissa ryhmien sisäiseen ja väliseen osaan. Tulolajin mukaisessa hajotelmassa käytettiin Gini-kerrointa. Sen avulla saatiin yksittäisen tulolajin kontribuutio kokonaistulon, joka tutkimuksessa oli käytettävissä oleva tulo, eriarvoisuuteen. Käytettävissä oleva tulo summautui tarkastelussa yhdeksään tuloerään. Kunkin tuloerän kontribuutiosta voitiin erottaa kokonaisvaikutus, joka muodostui tuloerän keskiarvon ja kokonaistulon keskiarvon suhteesta sekä jakaumavaikutusta mittaavasta keskittymiskertoimesta, ja marginaalivaikutuksesta, joka määrättiin eriarvoisuuden joustona tuloerän keskiarvoon.

Tuloksia

1. Useissa maavertailuissa on todettu, että käytettävissä olevilla tuloilla mitattu eriarvoisuus on Suomessa yksi OECD-maiden pienimpiä. Eriarvoisuus pieneni 1960-luvun puolivälistä aina 1980-luvun puoliväliin asti ja pysyi sen jälkeen lähes muuttumattomana vuosikymmenen verran, kunnes 1990-luvun puolivälissä talouden alkaessa elpyä lamasta, se kääntyi kasvuun. Vuonna 1999 erilaiset mittarit osoittavat eriarvoisuuden olevan selvästi vuotta 1990 korkeammalla tasolla. Sama yleinen kehitystrendi on havaittavissa myös Suomen eri alueilla, joskin muutosten suuruudessa on eroja. Vuonna 1999 koko maan käytettävissä olevien tulojen Gini-kerroin oli kasvanut vuoden 1990 tasosta noin 26 prosenttia. Pääkaupunkiseudulla eriarvoisuuden kasvu on ollut selvästi muita suuralueita voimakkaampaa. Muutos vuoden 1990 tasosta on ollut yli 42 prosenttia.
2. Työttömyyden raju kasvu lisäsi voimakkaasti tuotannontekijätulojen eriarvoisuutta, koska työttömiksi joutuneet alkoivat saada työttömyyskorvauksia työtulojen sijaan. Talouden elpyessä ja kasvun nopeutuessa työttömyys alkoi hitaasti laskea. Samanaikaisesti epätasaisesti jakaantuneiden omaisuustulojen tulo-osuus alkoi kasvaa. Näiden kahden eri suuntiin vaikuttavan tekijän yhteisvaikutus vähensi tuotannontekijätulojen eriarvoisuuden kasvua. Tuotannontekijätulojen eriarvoisuus oli kaikilla suuralueilla suurempaa vuonna 1999 kuin vuonna 1990. Eriarvoisuus oli pääkaupunkiseudulla vuonna 1990 suuralueiden alhaisin ja Pohjois-Suomessa korkein. Omaisuustulojen suuri merkitys pääkaupunkiseudulla selittää paljolti sen, ettei alueen eriarvoisuus enää ollut 1990-luvun jälkipuoliskolla suuralueiden alhaisin.
3. Tuloja uudelleen jakava vaikutus, jos sitä mitataan käytettävissä olevien tulojen ja tuotannontekijätulojen eriarvoisuuksien prosenttimuutoksella, alkoi heiketä vuoden 1994 jälkeen. Voimakkaasti kasvanut työttömyys ja sen seurauksena kasvaneet työttömyyskorvaukset selittävät ennen vuotta 1994 tapahtuneen uudelleen jakavan vaikutuksen kasvun. Vuoden 1994 jälkeen työttömyysasteen laskiessa palattiin takaisin työttömyyden kasvua edeltävään tilanteeseen. Koska tuotannontekijätulojen eriarvoisuus ei enää kasvanut yhtä nopeasti kuin käytettävissä olevien tulojen, tulojen uudelleen jakoa mittaava vaikutus alkoi hiipua. Mielenkiintoista on kuitenkin havaita, että vuonna 1999 korkeammasta työttömyysasteesta huolimatta uudelleen jakava vaikutus oli alhaisempi kuin vuonna 1990. Työttömyyskorvausten aleneminen ei siten voi olla ainoa syy uudelleenja-

kovaikutuksen laskemiselle. Suuralueiden kehitys vastaa paljolti koko maan antamaa kuvaa. Huomattavaa kuitenkin on, että pääkaupunkiseudulla uudelleenjakava vaikutus on ollut paitsi pienempää kuin muilla alueilla, myös sen hiipuminen 1990-luvun jälkipuoliskolla on ollut suurempaa.

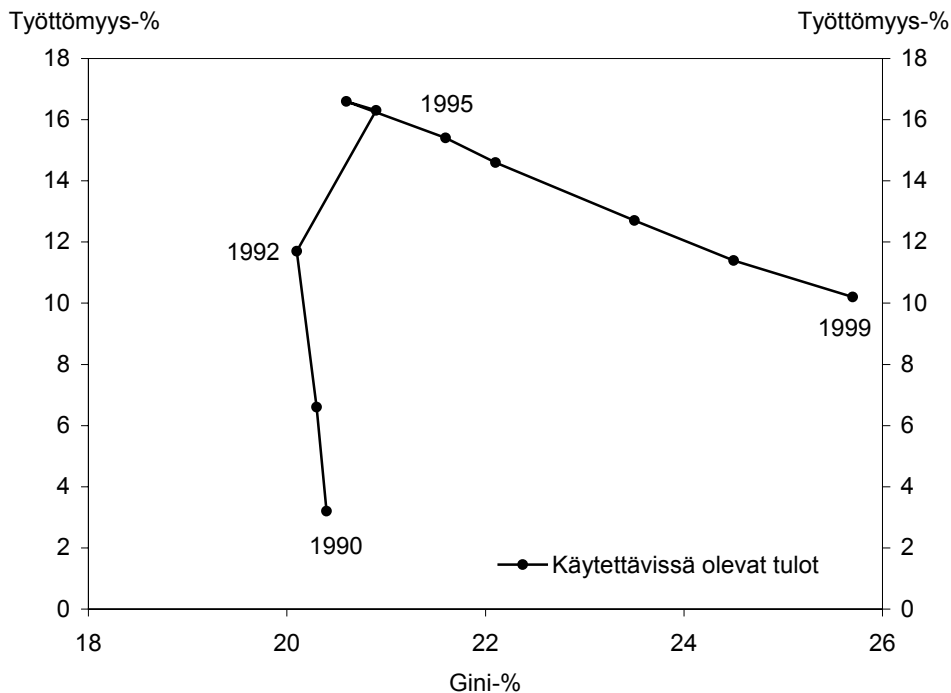
Kuvio 11. Tulolajien kontribuutio eriarvoisuuteen



4. Kuviossa 11 on esitetty tulohajotelman keskeiset tulokset. Tulo-osuuskuviosta ilmenee miten tulolajien keskiarvojen suhde käytettävissä oleviin tuloihin on muuttunut 1990-luvulla. Keskittymiskerroin osoittaa jakaumavaikutuksen. Tulolajivaikutus mittaa tuloerän kokonaisvaikutuksen käytettävissä olevien tulojen eri-

arvoisuuden muodostumisessa. Siinä yhdistyy tulolajin merkitys (tulo-osuus) ja jakautuminen suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin (keskittymiskerroin). Maksetut tulonsiirrot vähennettävänä eränä saa negatiivisen etumerkin. Tulolajin kontribuutio on eriarvoisuutta lisäävä (pienentävä) positiivisilla (negatiivisilla) arvoilla. Mitä suurempi luvun itseisarvo, on sitä suurempi vastaavasti on vaikutus. Työttömyyskorvausten kontribuutio on negatiivinen, toisin sanoen korvaukset pienentävät käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuutta. Vaikka sen jakaumavaikutus (keskittymiskerroin) on tuloeristä suurin, so. korvaukset painottuvat muita eriä selvimmin käytettävissä olevien tulojen jakauman alapäähän, sen merkitys pienen tulo-osuuden vuoksi eriarvoisuuden muodostumisessa jää pienemmäksi kuin maksettujen tulonsiirtojen (välittömät verot ja veronluonteiset maksut). Viimeisessä kuviossa (Gini-jousto) on kuvattu miten eriarvoisuus muuttuu, jos tulolajin keskiarvossa tapahtuu pieni muutos. Etumerkki osoittaa muutoksen suunnan. Eriarvoisuutta mitattiin Gini-kertoimella, joka saa arvoja nolasta yhteen. Mitä pienempi arvo on, sitä tasaisempi jakauma. Kuviosta voi havaita, että marginaali-vaikutus työttömyyskorvauksilla on suhteellisen suuri. Suurimmillaan negatiivinen vaikutus oli syvimmässä lamassa vuonna 1994. Omaisuustulojen merkitys eriarvoisuutta lisäävänä tulolajina näkyi selvästi kuvasta.

Kuvio 12. Työttömyysasteen ja eriarvoisuuden välinen yhteys suuralueilla 1990–1999



- Kuviossa 12 on esitetty työttömyysasteen ja eriarvoisuuden riippuvuus vuosina 1990–1999. Kuviossa eriarvoisuutta on mitattu vaaka-akselilla ja työttömyysastetta pystyakselilla. Kun työttömyysasteet kasvoivat voimakkaasti Suomen ajautuessa lamaan 1990-luvun alussa, Gini-kertoimella mitattu eriarvoisuus pysyi lähes muuttumattomana. Pohjois-Suomessa työttömyyden kasvaessa eriarvoisuus

jopa laski. Elpymisen vaiheessa työttömyysasteen laskulla näyttää olevan käänteinen yhteys eriarvoisuuden kasvuun. Tämä ilmenee kaikilla alueilla, etenkin Pääkaupunkiseudulla se on voimakas. Vertailu osoittaa, että yhteiskunnan turvaverkko toimi lamassa. Suurta eriarvoistumista ei päässyt syntymään. Talouden elpymässä vastaavaa tasaustenmenettelyä ei ollut, vaan kehitys on kulkenut kohti alhaisempaa työttömyysastetta kasvavan eriarvoisuuden olosuhteissa.

6. Työttömyyskorvauksia saaneiden ja niitä saamattomien kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen suhde on alle ykkösen. Vuosien 1990–1992 aikana suhde oli melko vakaa (n. 87 %) jonka jälkeen se laski voimakkaasti vuoteen 1995 asti. Sen jälkeen suhde on pysynyt melko vakaana vuoden 1995 tasolla. Kehityksen trendi on ollut suuralueiden välisiä eroja lisäävä.

Varauksia

Menetelmä: Tarkastelu perustuu tuloissa mitattuun eriarvoisuuteen ja köyhyyteen.

Aineisto: Tutkimuksen keskeinen aineisto on tilastokeskuksen vuosittain julkaisema tulonjakotilasto. Aineisto on edustava otos väestöstä. Erilaisissa laitoksissa (vankilat yms.) olevat eivät ole siinä mukana. Viimeinen havaintovuosi oli 1998. Alueittaista työllisyyskehitystä kuvattiin myös työministeriön kuukausittaisilla ja vuosittaisilla työttömyysluvuilla. Alueiden toimialoittaiset arvonnalisät perustuivat tilastokeskuksen aluetilinpidon aineistoon, jossa viimeinen havaintovuosi oli 1997.

Muuttujat ja muunnokset: Tutkimuksessa käytetyt luokitukset (alue, ikä, koulutus jne.) noudattavat melko karkeaa luokituksen tasoa. Näin taattiin tulosten tilastollinen luotettavuus. Eriarvoisuuden ja köyhyyden keskeinen tulokäsitemetriikka oli kotitalouksien käytettävissä olevat tulot. Erilaisten kotitalouksien vertailtavuus saatiin vanhan OECD-ekvivalenssiskaalamuunnoksen avulla.

Riihelä, Marja – Sullström, Risto – Suoniemi, Ilpo – Tuomala, Matti

Recent Trends in Income Inequality in Finland

Tampere Economic Working Papers Net Series, Working Paper 6

2001

Politiikka-alue

Tulonjako, eriarvoisuus

Lähestymistapa ja menetelmä

Tuloissa mitatun eriarvoisuuden kehitystä on kuvattu usealla perinteisellä eriarvoisuusmittarilla. Mittareita olivat Gini kerroin, yleistetty entropia mitta, Atkin-

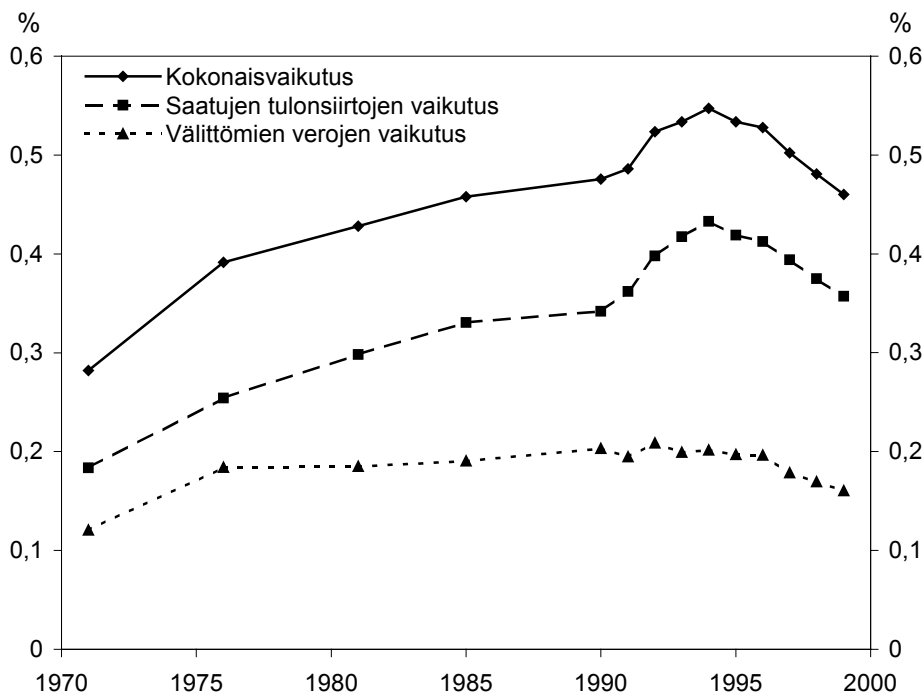
sonin mitta sekä logaritminen varianssi. Erilaisilla mittareilla voitiin eliminoida tulkintoihin liittyviä ristiriitaisuuksia. Eriarvoisuuteen vaikuttavien tekijöiden selvittämiseksi eriarvoisuus hajotettiin väestöryhmittäin ja tulolajeittain osiin. Väestöryhminä olivat kotitalouden sosioekonominen asema luokiteltuna yhdeksään ryhmään sekä jako kahteen luokkaan työelämään osallistuvat ja osallistumattomat. Ensin mainittu ryhmitys sisälsi omana ryhmänään pitkäaikaistyöttömät (käsite ymmärrettynä yli 6 kk työttömänä). Käytettävissä olevat tulot hajotettiin neljään tulolajiin: työtuloihin, pääomatuloihin, saatuihin ja maksettuihin tulonsiirtoihin. Tulolajin vaikutus kokonaiseriarvoisuuteen riippui kolmesta tekijästä: Tulolajin ja käytettävissä olevien tulojen korrelaatiosta, tulolajin osuudesta käytettävissä oleviin tuloihin ja tulolajin omasta eriarvoisuudesta. Artikkelissa raportoitiin vain variaatiokertoimen neliön (kuuluu yleistettyyn entropiamittaan) hajotelma. Ns. 'shift-share'-analyysillä arvioitiin eriarvoisuuden muutosvaikutusta.

Aineisto

- Tulonjakoaineistot vuosilta 1990–1999. Tilastokeskus
- Kulutustutkimukset vuosilta 1966, 1971, 1976, 1981, 1985, 1990, 1994–1996, 1998. Tilastokeskus

Tuloksia

1. Käytettävissä olevien tulojen kehitys eroaa väestöryhmittäin sen mukaan onko kotitalouden päämies työtön vai ei. Sosioekonomisista ryhmistä ainoastaan työttömien kotitalouksien keskimääräiset reaalitytulot olivat vielä vuonna 1999 pienemmät kuin vuonna 1990.
2. Käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuus kasvoi 1990-luvun puolivälistä lähtien. Eriarvoisuus kasvoi suhteellisesti enemmän niissä ryhmissä joissa omaisuustulojen merkitys on ollut kasvussa. Voimakkaasti lisääntynyt työttömyys ei yllättäen kasvattanut eriarvoisuutta 1990-luvun alkupuolella. Työttömien kotitalouksien osuus köyhistä kasvoi vuodesta 1994 lähtien.
3. Työssäkäyvien osuuden pienenemistä on tapahtunut 1960-luvulta lähtien. 1990-luvun alkupuolella työssä käyvien osuus väheni voimakkaasti, lähinnä työttömyydestä johtuen. Tästä syystä myös palkkatulojen osuus käytettävissä olevista tuloista laski.
4. Tulonsiirtojen tuloja uudelleen jakava vaikutus lisääntyi 1990-luvun alkupuolella. Voimakkaasti kasvanut työttömyys ja sen seurauksena kasvaneet työttömyyskorvaukset selittävät kehitystä. Vuoden 1994 jälkeen tulonsiirtojen uudelleen jakava vaikutus on laskenut (Kuvio 13).

Kuvio 13. Tulonsiirtojen tulojen uudelleen jakava vaikutus²¹

5. Tulolajien vaikutus käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuuteen on muuttunut 1990-luvulla. Työtulot on suurin yksittäinen tulolaji eriarvoisuuden muodostuksessa. Sen tulo-osuus on kuitenkin laskenut 1990-luvulla. Omaisuustulojen merkitys eriarvoisuuden muodostumisessa on huomattavasti kasvanut. Sekä sen osuus käytettävissä olevista tuloista että sen oma eriarvoisuus kasvoivat. Vaikka omaisuustulojen osuus käytettävissä olevista tuloista oli vuonna 1999 vain 17 prosenttia, sen vaikutus käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuuteen muihin tulolajeihin verrattuna oli suhteellisesti suurin.

Varaukset

Menetelmä: Tarkastelu perustuu tuloissa mitattuun eriarvoisuuteen. Eriarvoisuuden keskeinen hajotelma tehtiin variaatiokertoimen neliölle.

Aineisto: Tutkimuksen keskeinen aineisto on Tilastokeskuksen vuosittain julkaissama Tulonjakotilasto. Viimeinen havaintovuosi oli 1999.

²¹ Kuvaajat on laskettu kaavalla:

$$100 * (G_A - G_B) / G_A$$

jossa G_T on lähtöjakauman Gini-kerroin ja G_K loppujakauman Gini-kerroin. Mitä suurempi suhde on, sitä suurempi osa eriarvoisuudesta on seurausta tulojen uudelleen jaosta. Kokonaisvaikutuksen kuvaajassa lähtöjakauma on tuotannontekijätulot ja loppujakaumana käytettävissä olevat tulot. Saatujen tulonsiirtojen tapauksessa lähtöjakauma on tuotannontekijätulot ja loppujakaumana bruttotulot (välittömiä veroja edeltävä tulolaji). Välittömien verojen tapauksessa lähtöjakaumana on bruttotulot ja loppujakaumana käytettävissä olevat tulot.

Muuttajat ja muunnokset: Tutkimuksessa käytetyt luokitukset (viitehenkilön sosioekonominen asema, ns. aktiivinen väestö vs. työelämän ulkopuolella olevat) olivat karkealla luokituksen tasolla. Näin taattiin tulosten tilastollinen luotettavuus. Eriarvoisuuden keskeinen tulokäsitemalli oli kotitalouksien käytettävissä olevat tulot. Erilaisten kotitalouksien vertailtavuus saatiin vanhan OECD-ekvivalenssiskaalamuunnoksen avulla.

Riihelä, Marja, – Sullström, Risto – Tuomala, Matti

On Economic Poverty in Finland in the 1990s

VATT Discussion papers 264, VATT

2001

Politiikka-alue

Tulonjako, köyhyys

Tutkimuksen lähestymistapa: Tutkimuksessa tarkastellaan köyhyyden kehitystä 1990-luvun Suomessa. Pyrkimyksenä oli mahdollisimman hyvä vertailtavuus sekä ajassa, käsitteissä että muiden tutkimusten (myös kansainvälisten) kanssa.

Aineisto

- Tulonjakoaineistot vuosilta 1990–1999. Tilastokeskus
- Kulutustutkimukset vuosilta 1966, 1971, 1976, 1981, 1985, 1990, 1994–1996, 1998. Tilastokeskus

Menetelmät

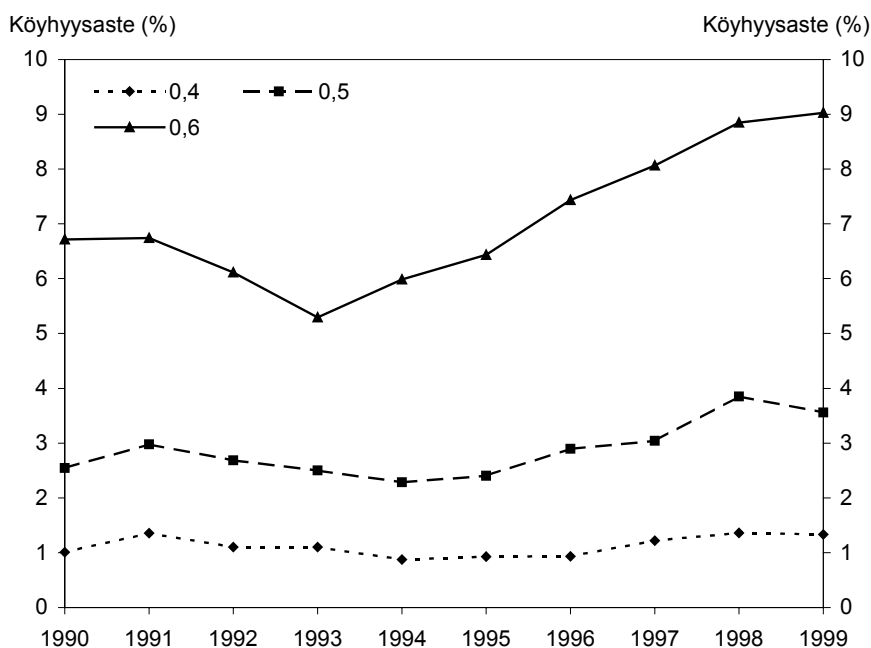
Tutkimuksessa mitataan tuloköyhyyden lisäksi kulutuksella mitattua köyhyyttä. Useiden mittareiden, keskilukujen (keskiarvon ja mediaanin) ja köyhyysrajojen käyttö laajentaa kuvaa köyhyydestä. Keskeisenä köyhyysmittarina käytettiin Foster-Greer-Thorbecke indeksiä. Tämä antaa mahdollisuuden varioida erilaisia mittaustapoja, kuten 'nuppiluku', 'köyhyysrajapoikkeama' jne. Lisäksi sen avulla saadaan tietoa köyhyyden intensiteetistä (köyhyyden 'syvenemisestä'). Köyhyyden muodostumista tarkasteltiin mm. kotitalouksien sosioekonomisissa luokissa, jossa yhtenä ryhmänä olivat pitkäaikaistyöttömät. Köyhyysrajoiksi valittiin 40, 50 ja 60 prosenttia jakauman mediaanista ja keskitulosta.

Tutkimusyksikkönä oli kotitalous ja köyhyysmuuttujana kotitalouden käytettävissä olevat tulot ja kulutusmenot. Kotitalouksien tulot tehtiin vertailukelpoisiksi OECD-ekvivalenssiskaalan muunnoksella. Vertailulaskelmia tehtiin myös modifoidulla OECD:n ekvivalenssiskaalalla.

Tulokset

1. Pitkän aikavälin tarkastelu osoitti, että 1970-luvun alusta lähtien köyhien osuus laski vuoteen 1990. 1990-luvun puolivälin jälkeen köyhyys on jälleen lisääntynyt. Tulos oli riippumaton siitä, valittiinko köyhyysrajan määrittelyn perustaksi keskiarvo vai mediaani. Köyhien osuus oli suurempi vuonna 1998 kuin vuonna 1990 sekä kulutuksella että tuloilla mitattuna.
2. Samalla kun köyhien määrä lisääntyi 1990-luvun loppupuolella myös sen rakenne muuttui. Pääsääntöisesti vuonna 1990 suhteellisesti eniten köyhiä sosioekonomisessa luokituksessa oli eläkeläisten, yrittäjien ja muiden ammatissa toimimattomien ryhmissä. Eläkeläisten osalta tämä oli erityisen selvä, kun köyhyysmuuttujana oli kulutusmenot. Merkittävin rakenteen muutos vuosikymmenen loppua kohti mentäessä on pitkäaikaistyöttömien ryhmän osuuden lisäys. Kun vuonna 1990 heitä oli köyhistä 4 prosenttia, niin vuonna 1993 luku oli kohonnut 29 prosenttiin. Tästä on tapahtunut vain vähäistä laskua vuoteen 1999 työttömyysasteen selvästä laskusta huolimatta.

Kuvio 14. Köyhyysrajan pisteet



3. Köyhyysrajan valinnalla on suuri merkitys köyhiksi laskettujen määrään (Kuvio 14). Köyhien määrä kasvaa suhteessa enemmän köyhyysrajan siirtyessä 50 prosentista 60 prosenttiin kuin siirryttäessä 40 prosentista 50 prosenttiin. Modifioitua OECD:n skaalaa ja 60 prosentin köyhyysrajaa sovellettiin, koska se on yksi EU:n valitsema sosiaalisen syrjäytymisen indikaattori (ks. Atkinson, 2002). Ekvivalenssiskaalan valinnalla on vaikutus köyhiksi laskettujen määrään, joskin vaikutukset näkyvät lähinnä tasossa, eivät kehityksen suunnassa. Olennaisempi merkitys ekvivalenssiskaalan valinnalla on siihen, mitkä ryhmät luokitellaan köyhiksi.

Varaukset:

Menetelmä: Tarkastelu perustuu tuloilla ja kulutuksella mitattuun köyhyyteen. Ns. moniulotteista köyhyyttä eikä lapsiköyhyyttä käsitelty. Analyysissä saatiin viitteitä köyhyyden intensiteetistä, mutta ei kuitenkaan ajallisesta kestosta.

Aineisto: Tutkimuksen keskeinen aineisto on Tilastokeskuksen vuosittain julkaisema Tulonjakotilasto. Viimeinen havaintovuosi oli 1999.

Muuttujat ja muunnokset: Tutkimuksen keskeinen luokitus oli viitehenkilön sosioekonominen asema (yhdeksän ryhmää). Pitkäaikaistyöttömät (työttömyyden kesto yli 6 kk) oli omana ryhmänä. Erilaisten kotitalouksien vertailtavuus saatiin sekä vanhan että modifioidun OECD-ekvivalenssiskaalamuunnoksen avulla.

Riihelä, Marja – Sullström, Risto

Käytettävissä olevien tulojen liikkuvuus vuosina 1990–1999.

VATT-keskustelualoitteita 270, VATT

2002

Politiikka-alue

Tuloliikkuvuus, tulonjako, eriarvoisuus

Tutkimuksen kysymyksenasettelu: Poikittaisaineistoilla tehdyt selvitykset osoittavat eriarvoisuuden ja köyhyyden kasvaneen Suomessa 1990-luvun jälkipuoliskolla. Tutkimuksessa on pyritty selvittämään elinkaaritulon vaikutus tuloksiin. Onko yksilön asema tulojakaumassa hetkellinen vai pysyvä? Onko eriarvoisuuden voimakkaalla lisääntymisellä 1990-luvun lopussa ja tuloliikkuvuudella yhteyttä?

Aineisto:

Tulonjakoaineistot vuosilta 1990–1999 (Tilastokeskus). Tutkimuksessa käytettiin hyväksi Tulonjakotilaston kahden vuoden paneeliominaisuutta. Aineistossa otos muodostuu uudesta ja vanhasta paneelistä (rotaatioperiaate), toisin sanoen sama kotitalous on mukana kahtena vuotena.

Menetelmät:

Tuloliikkuvuuden arviointi perustui: a) eriarvoisuusmittareihin, b) siirtymämatriseksiin ja c) dynaamiseen regressioon perustuviin menetelmiin. Laskelmat toistettiin kaikille vuosipareille 1990/91, 1991/92, ... , 1998/99.

a) Eriarvoisuusmittareihin perustuvassa liikkuvuusindeksissä verrataan lyhyen aikavälin (yksi vuosi) tuloista laskettua eriarvoisuutta pidemmältä aikaväliltä

(kaksi vuotta) laskettujen tulojen eriarvoisuuteen. Tähän perustuen määrättiin tuloliikkuvuutta osittavia indeksejä.

- b) Liikkuvuutta tulodesiileiden välillä kuvattiin siirtymämatriiseilla ja siitä johdetuilla tunnusluvuilla. Siirtymämatriisi kuvaa pysymisen samassa desiilissä ja siirtymisen desiililuokasta toiseen.
- c) Dynaamisessa regressiomallissa tietyn ajankohdan käytettävissä olevia tuloja selitettiin edellisen ajankohdan käytettävissä olevilla tuloilla. Tuloksena saatiin estimaatti, joka voitiin tulkita liikkuvuusindeksinä.

Tulomuuttujana käytettiin kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja, toisin sanoen samaa muuttujaa, jolle aikaisemmat eriarvoisuus- ja köyhyyslaskelmat perustuivat.

Tulokset

1. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että kaikilla menetelmillä tuloliikkuvuus ei ole ainakaan kasvanut 1990-luvulla. Laman aikana liikkuvuus hieman lisääntyi, mutta oli vuonna 1999 vuotta 1990 alhaisempaa. Samaan aikaan kun eriarvoisuus kasvoi voimakkaasti 1990-luvun jälkipuoliskolla tuloliikkuvuus pieneni. Tämä vahvistaa poikittaisaineistoihin perustuvista tutkimuksista saatua kuvaa eriarvoisuuden todellisesta kasvusta 1990-luvulla.
2. Tarkasteltaessa liikkuvuutta eri väestöryhmissä havaittiin, että sosioekonomisen luokituksen ryhmistä opiskelijoiden ja muiden ammatissa toimimattomien tulo liikkuvuus oli suurinta. Opiskelijoilla liikkuvuus oli lisääntynyt vuodesta 1990 vuoteen 1999. Eläkeläisten tuloliikkuvuus oli pääsääntöisesti vähäistä.
3. Desiilien välinen liikkuvuus muuttui ajassa. Mentäessä lamaan liikkuvuus ääri-desiileissä kasvoi, mutta pieneni sitten vuosikymmenen loppua kohti. Kun 1990-luvun alussa pitkäaikaistyöttömien pysyvyys desiililuokassa oli suurta, niin laman ollessa syvimmillään vuosina 1993–1994 se lisääntyi huomattavasti. Muutos tapahtui desiililuokassa alaspäin, toisin sanoen asema tulojakaumassa heikkeni. Vuosina 1998–1999 pysyvyys desiililuokassa lisääntyi ja siirtyminen alaspäin laski. Suunta alaspäin oli kuitenkin edelleen suurempaa kuin vuosina 1990–1991.
4. Tarkasteltaessa pysyvyyttä alimmassa desiilissä, voitiin havaita, että se on kasvanut paneelista 1993–1994 paneeliin 1998–1999. Vuonna 1990 suurimmat ryhmät alimmassa desiilissä olivat eläkeläiset ja työntekijät. Desiilissä pysyvyys taas oli selvästi suurinta eläkeläisten, pitkäaikaistyöttömien ja ammatissa toimimattomien ryhmissä. Vuonna 1993 suurin ryhmä alimmassa desiilissä olivat pitkäaikaistyöttömät. Myös ryhmän pysyvyys kasvoi vuodesta 1990. Vuonna 1998 pitkäaikaistyöttömien osuus alimmassa desiilissä hieman laski vuodesta 1993, mutta pysyvyyssluvut kasvoivat entisestään.

Taulukko 10. Pysyvyys alimmassa desiilissä sosioekonomisen aseman mukaan

<i>Vuosi/Ryhmä</i>	<i>1990</i>	<i>Pysyy 1.des. 1991</i>	<i>1993</i>	<i>Pysyy 1.des. 1994</i>	<i>1998</i>	<i>Pysyy 1.des. 1999</i>
Maatalousyrittäjät	8,6	59,5	6,6	30,6	6,1	64,0
Muut yrittäjät	11,7	51,6	10,4	37,6	10,6	58,5
Ylemmät toimihenkilöt	1,3	17,6	1,9	73,9	2,1	61,6
Alemmat toimihenkilöt	9,3	49,5	12,5	28,6	12,1	39,6
Työntekijät	22,8	56,2	14,4	41,8	14,1	69,8
Opiskelijat	8,2	58,9	10,8	70,1	14,8	60,3
Eläkeläiset	27,4	60,7	11,6	57,2	12,7	53,4
Pitkäaikaistyöttömät (yli 6 kk)	4,7	67,4	24,1	71,6	21,5	74,4
Muut ammatissa toimimattomat	5,9	69,2	7,6	64,1	5,9	57,8
Kaikki	100,0	57,6	100,0	53,3	100,0	61,2

Varaukset:

Menetelmä: Tarkastelu perustuu peräkkäin toistettuihin kahden periodin paneelisiin. Tulomuuttujana on kotitalouksien käytettävissä olevat tulot. Dynaamisen regressiomallin sovellutus perustuu yksinkertaiseen autoregressiiviseen malliin. Siirtymämatriisien analyysissä väestömuuttuja on valittu ensimmäisen paneelivuoden mukaan. Näin ne pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat mahdollisesti työllistyneet seuraavana vuonna, kuuluvat edelleen pitkäaikaistyöttömiin (kuusi kuukautta tai pidempään työttömänä olleet).

Aineisto: Tutkimuksen keskeinen aineisto on Tilastokeskuksen vuosittain julkaisema Tulonjakotilasto. Tutkimuksessa käytettiin hyväksi aineiston kahden vuoden rotaatio-ominaisuutta. Viimeinen havaintovuosi oli 1999.

Muuttujat ja muunnokset: Tutkimuksessa käytetyt luokitukset (viitehenkilön sosioekonominen asema, alue, ikä ja koulutus) noudattavat melko karkeaa luokituksen tasoa. Näin taattiin tulosten tilastollinen luotettavuus. Erilaisten kotitalouksien vertailtavuus saatiin vanhan OECD-ekvivalenssiskaalamuunnoksen avulla.

4.2 Verotus ja työn kysyntä

Verotus ja rakenteellinen työttömyys

Korkea työhön kohdistuva verotus on nähty yhtenä keskeisenä rakenteellista työttömyyttä ylläpitävänä tekijänä niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Verotus pyrkii nostamaan työpanoksen hintaa ja siten vähentämään työn kysyntää ja lisäämään työttömyyttä. Toisaalta korkea verotus voi vähentää työn tarjontaa annetulla palkalla. Tältä osin verotus voi jopa alentaa työttömyysastetta.

Työllisyyden kannalta keskeiset verotyypit ovat ansiotulojen verotus, sosiaalivakuutusmaksut sekä kulutushyödykkeisiin kohdistuvat verot, arvonlisävero ja erilaiset valmisteverot. Ansiotulojen verotus (samoin kuin työntekijän sova-maksut) vaikuttaa suoraan työvoiman tarjontaan ja välillisesti palkanmuodostuksen kautta työvoiman kysyntään. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen nousu nostaa yritysten kokonaistyövoimakustannuksia ja siten vähentää työvoiman kysyntää. Kulutusverojen nousu vähentää palkkojen ostovoimaa ja täten pyrkii nostamaan nimellispalkkavaatimuksia.

Arvioitaessa verotuksen vaikutuksia työllisyyteen ja sitä kautta rakenteelliseen työttömyysasteeseen on tarkoituksenmukaista tarkastella erikseen verojen vaikutuksia työvoiman tarjontapäätöksiin, joita tekevät kotitaloudet, sekä työvoiman kysyntäpäätöksiin, joita tekevät ensisijaisesti yritykset. Useiden tutkimustulosten mukaan massatyöttömyyden oloissa työvoiman kysyntätekijöillä on huomattavasti suurempi vaikutus työllisyyteen kuin työvoiman tarjontatekijöillä. Työvoiman kysynnän osalta keskeistä on verotuksen vaikutus yrityksen kohtaamaan työvoiman kokonaishintaan, työvoimakustannukseen. Verotuksen siirtyminen työvoimakustannuksiin riippuu olennaisesti vallitsevasta palkanmuodostusmekanismista. Täysin kilpailullisilla työmarkkinoilla palkat tasapainottavat työvoiman kysynnän ja tarjonnan. Korporatiivisilla työmarkkinoilla palkat määräytyvät työmarkkinaosapuolten välisissä neuvotteluissa.

Suomessa tehtyjä tutkimuksia

Laman jälkeen, työllisyyden elpymässä hitaasti Suomessakin kiinnostuttiin verotuksen työllisyysvaikutuksista ja haettiin asiaan lisävalaistusta useilla tutkimuksilla. Honkapohja, Koskela ja Uusitalo (1999) arvioivat ansiotuloverojen ja työnantajan sova-maksujen vaikutuksia palkkoihin ja työn kysyntään käyttämällä suomalaista toimiala-aineistoa vuosilta 1960–1997. Tutkimuksen mukaan verojen tai sova-maksujen maltillisella alentamisella ei saavuttaisi merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Työnantajan sova-maksun alentaminen 2 prosenttiyksiköllä kasvattaisi työllisyyttä 6 000–13 000 henkilöllä. Verotus ja työttömyysturvamenot huomioon ottaen, julkisen sektorin nettomenot kasvaisivat 330–450 miljonnalla eurolla (2–2,7 miljardilla markalla). Vastaava työllisyyden paraneminen

saavutettaisiin alentamalla keskimääräistä tuloveroastetta 1,44 prosenttiyksiköllä. Tällöin kustannukset julkiselle sektorille olisivat noin 16 miljoonaa euroa korkeammat. Työttömyyden alentaminen verotusta keventämällä on melko ”kallista” julkisen sektorin näkökulmasta. Sova-maksun alennus näyttäisi olevan hieman tehokkaampi tapa kuin tuloverojen alennus.

Honkapohja et al. (1999) tulokset nojaavat keskeisiltä osin empiirisesti estimoituihin palkka- ja työllisyysjoustoisiin. Myös muissa kotimaisissa empiirisissä tutkimuksissa on saatu keskimäärin saman suuruusluokan joustoja (ks. Haaparanta ja Piekkola 1996, Kiander 1998 ja Pehkonen, 1998b). Toisaalta mm. toimialoitainen vaihtelu on melko suurta.

Sinko (2002) käyttää Honkapohja et al. (1999) joustoestimaatteja arvioidessaan vuosina 1997–2001 toteutettujen veroperustemuutosten työllisyysvaikutuksia. Veroperusteiden kevennykset ovat keskittyneet lähinnä tuloveroihin ja työntekijän maksuihin. Keskimääräisen teollisuustyöntekijän ansiotasolla vuoden 1997 ja 2001 välillä tehdyt verokevennykset lisäsivät työn kysyntää noin prosentilla. Verotuksen keventymisen voidaan tällä perusteella arvioida aiheuttaneen noin kymmenesosan työllisyyden kokonaiskasvusta vuoden 1997 jälkeen.

Yksi keskeisiä Sinkon (2002) havainnoista on, että vaikka veroasteet laskivat eniten pienituloisilla, käteen jäävät tulot ja työllistymisen kannustimet kasvoivat jopa hieman enemmän suurituloisilla palkansaajilla. Mikäli verokevennysten vaikutus halutaan kohdistaa ensisijassa pienituloisiin, pitäisi kevennyksiä painottaa vielä nykyistäkin voimakkaammin tuloasteikon alapäähän. Toisaalta tulo- verokevennykset ovat ilmeisen tehoton tapa tukea kaikkein pienituloisimpien työllisyyttä, koska verojen osuus heidän tuloistaan on jo lähtötilanteessa vähäinen.

1990-luvun loppupuolella, työttömyysvakuutusmaksujen ns. EMU-puskuroinnin yhteydessä heräsi myös kiinnostus maksujen porrastukseen. Asiaa käsittelevissä tutkimuksissa pyrittiin selvittämään, voitaisiinko sova-maksujen kielteisiä työllisyysvaikutuksia vähentää lisäämällä niiden vakuutusluonnetta. Käytännössä tämä merkitsisi työnantajamaksujen sitomista toimialoitaiseen tai yrityskohtaiseen työttömyyskehitykseen (ks. lähemmin esim. Kiander, 1996). Holm, Kiander, Tuomala ja Valppu (1998) totesivat empiirisessä tutkimuksessaan, että kustannusriskin mukainen toimialoitainen porrastus vaikuttaisi toimialakohtaisiin maksuihin ja työllisyyteen, mutta ei juurikaan kokonaistyöllisyyteen. Vakuutusmaksut nousisivat eniten tekstiili- ja vaatetusteollisuudessa, elintarviketeollisuudessa sekä sosiaalisissa ja henkilökohtaisissa palveluissa. Maksut laskisivat eniten kone-, elektroniikka- ja metalliteollisuudessa.

Suomessa on toistaiseksi melko vähän tutkittu arvonlisäverotuksen työllisyysvaikutuksia. EU:n komissio käynnisti lokakuussa 1999 kokeilun, jossa ALV-kantaa alennettiin tietyillä työvaltaisilla palvelutoimialoilla. Rauhanen (1999) selvitti

kokeilun potentiaalisia työllisyysvaikutuksia Suomessa. Rauhasen analyysi perustuu eri lähteistä poimittujen hinta- ja kysyntäjousteiden soveltamiseen suomalaisen yritysaineistoon. Tulosten mukaan verokannan alentaminen 22 prosentista 8 prosenttiin lisäisi työllisyyttä eniten korjausrakentamisessa ja kamppaamopalveluissa, yhteensä noin 2000 henkilötyövuodella. Välitön ALV-kertymä pienenisi noin 150 miljoonalla eurolla. Tästä kuitenkin 20–40 prosenttia palautuisi valtiolle sosiaaliturvamenojen alenemisen ja muiden verojen tuoton lisäyksen kautta. Saadut tulokset ovat herkkiä käytetyille joustoestimaateille.

Viitamäki (2000) on tuottanut VATT:n ja VM:n yhteisellä TUJA-mikrosimulointimallilla työmarkkinoiden verokiilaa koskevia laskelmia vuosille 1990–2000. Sekä keskimääräinen että palkankorotuksen verokiila ovat laskeneet 1990-luvun puolivälin jälkeen 3–4 prosenttiyksikköä. Pieni- ja suurituloisten verokiilat ovat alentuneet suunnilleen samassa suhteessa. Tulos osoittaa periaatteessa myönteistä kehitystä tapahtuneen, vaikka verokiilan vaikutukset työllisyyteen ja sitä kautta rakenteelliseen työttömyyteen edellyttävät vielä vaikutusmekanismien ja niiden mittaluokan tarkempaa erittelyä.

TUJA-esimerkkilaskelmia on käytetty myös Punakallion (2001) työssä, jossa on pyritty konkretisoimaan työttömän kynnyspalkan lisäksi työnantajan työllistämiskynnystä. Kun työttömän kynnyspalkkaan lisätään työnantajan välilliset työvoimakustannukset työn tuottovaatimus mukaan lukien, päästään työnantajan työllistämiskynnykseen. Vuonna 2001 yksin asuvan kynnyspalkat olivat melko alhaisia ja palkkataso kannustaa työnhakijoita töihin myös matalapalkka-aloilla. Työssä todetaan, että mikäli uusien työpaikkojen syntymistä palvelualoilla halutaan tukea, työn verotusta tulisi edelleen keventää.

Honkapohja, Seppo – Koskela, Erkki – Uusitalo, Roope

Työllisyys, työn verotus ja julkisen talouden tasapaino

Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 1/99

1999

Politiikka-alue

Verotus

Aineisto

Toimialoittainen aineisto vuosilta 1960–1997 (työn kysyntäjousteille myös yritysaineisto vuosilta 1986–1996).

Menetelmä

Simuloidaan tuloveron ja sosiaaliturvamaksujen vaikutuksia työllisyyteen ja julkisen talouden tasapainoon käyttäen hyväksi aineistosta estimoituja joustoja (estimointimenetelmät SUR ja GMM).

Tulokset

Työnantajan sova-maksun alentaminen 2 prosenttiyksiköllä kasvattaisi työllisyyttä 6 000–13 000 henkilöllä. Verotus ja työttömyysturvamenot huomioon ottaen, julkisen sektorin nettomenot kasvaisivat 330–450 miljoonalla eurolla (2–2,7 miljardilla markalla). Vastaava työllisyyden paraneminen saavutettaisiin alentamalla keskimääräistä tuloveroastetta 1,44 prosenttiyksiköllä. Tällöin kustannukset julkiselle sektorille olisivat noin 16 miljoonaa euroa korkeammat.

Johtopäätökset ja varaukset

Työttömyyden alentaminen verotusta keventämällä on melko ”kallista” julkisen sektorin näkökulmasta. Sova-maksun alennus näyttäisi olevan hieman tehokkaampi tapa kuin tuloverojen alennus. Erot ovat kuitenkin suhteellisesti ottaen varsin pieniä ja tuskin tilastollisesti merkitseviä. Katso myös Kiander ja Pehkonen (1998b), Piekkola (1998).

Sinko, Pekka

Labour Tax Reforms and Labour Demand in Finland 1997–2001

VATT Discussion Papers 273, VATT

2002

Politiikka-alue

Verotus

Aineisto

Veroperusteet 1997–2001, OECD Revenue Statistics, OECD National Accounts 1980–2000.

Menetelmä

Arvioidaan veromuutosten vaikutuksia laskemalla erilaisia efektiivisiä veroasteita sekä soveltamalla Honkapohja et al. (1998) joustoja vuoden 1997 jälkeen toteutettuihin veromuutoksiin.

Tulokset

Veroperusteiden kevennykset ovat keskittyneet lähinnä tuloveroihin ja työntekijän maksuihin. Keskimääräisen teollisuustyöntekijän ansiotasolla vuoden 1997 ja 2001 välillä tehdyt verokevennykset lisäsivät työn kysyntää noin prosentilla. Verotuksen keventymisen voidaan tällä perusteella arvioida aiheuttaneen noin kymmenesosan työllisyyden kokonaiskasvusta vuoden 1997 jälkeen. Verokevennykset ovat suosineet suhteellisesti eniten varsin hyvätuloisia palkansaajia.

Johtopäätökset

Vuosina 1997–2001 toteutetut verokevennykset olivat melko maltillisia eikä niillä näin ollen voida olettaa olleen kovin suuria työllisyysvaikutuksiaakaan. Vaikka veroasteet laskivat eniten pienituloisilla, käteen jäivät tulot ja työllistymisen kannustimet kasvoivat jopa hieman enemmän suurituloisilla palkansaajilla.

Varaukset

Melko merkittäviä veroperusteiden kevennyksiä toteutettiin jo vuosina 1995–1996. Tulokset perustuvat tietyillä tulotasoilla tehtyihin esimerkkilaskelmiin. Katso myös Holm, Kiander, Tuomala ja Valppu (1998).

Rauhanen, Timo

Kotitalouksille suunnattujen palvelujen arvonlisäverokannan alentaminen

VATT Discussion Papers 212, VATT

1999

Politiikka-alue

Verotus

Aineisto

Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri.

Menetelmä

Arvioidaan ALV-verokannan valikoidun (EU:n komission kokeilu) alentamisen vaikutuksia soveltamalla eri lähteistä poimittuja hinta- ja kysyntäjoustoja suomalaiseseen yritysaineistoon (Suomi ei ole osallistunut kokeiluun).

Tulokset

Verokannan alentaminen 22 prosentista 8 prosenttiin lisäisi työllisyyttä eniten korjausrakentamisessa ja kampaamopalveluissa, yhteensä noin 2000 henkilötyövuodella. Välitön ALV-kertymä pienenesi noin 150 miljoonalla eurolla. Tästä kuitenkin 20–40 prosenttia palautuisi valtiolle sosiaaliturvamenojen alenemisen ja muiden verojen tuoton lisäyksen kautta.

Johtopäätökset

ALV-alennukset työllistävät vain jos veroalennus siirtyy palvelun hintaan. Alennukset tulisi kohdistaa aloille, joissa tuotannon kysyntä on hintajoustavaa.

Varaukset

Tulokset ovat herkkiä käytetyille joustoestimaateille, jotka perustuvat osin mm. Ruotsin aineistoon (kysynnän hintajoustot). Kerrannaisvaikutuksia muille toimialoille ja talouteen yleensä ei ole huomioitu (kokeilun marginaalisuudesta johtuen, tämä ei liene merkittävä puute).

Viitamäki, Heikki

Työmarkkinoiden verokiila vuosina 1990–2000

VATT-muistioita 49, VATT sekä tämän jälkeen päivitetty (julkaisemattomat) laskelmat vuoteen 2002 asti

2000

Politiikka-alue

Verotus

Aineisto

Tutkimuksessa on käytetty TUJA-mikrosimulointimallilla tuotettuja esimerkkilaskelmia soveltaen APW-palkansaajan tulotasoa (average production worker, ”keskimääräinen teollisuustyöntekijä”, vrt. OECD ”Taxing Wages”). Esimerkkilaskelmat kattavat vuodet 1990–2002.

Menetelmät

Verokiila on laskettu työvoimaverojen osuutena yritysten työvoimakustannuksista (keskimääräinen verokiila) ja työvoimaverojen lisäyksen osuutena yritysten työvoimakustannusten lisäyksestä (palkankorotuksen verokiila) ottaen huomioon tuloverot, työnantajan (yksityisen sektorin keskimääräiset) ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksut sekä välilliset verot.

Tulokset

APW-työntekijän keskimääräinen ja palkankorotuksen verokiila on laskenut 1990-luvun puolivälin jälkeen 3–4 prosenttiyksikköä. Myös pieni- ja suurituloisten verokiilat ovat alentuneet suunnilleen samassa suhteessa.

Johtopäätökset

Verokiilan vaikutukset työllisyyteen ovat riippuvaisia useista tekijöistä (nimellis- palkkojen joustavuus, osa-aikatyön saatavuus, miesten ja naisten työvoimaosuudet, toimeentuloturvaetuksien taso, verojärjestelmän rakenne jne.)

Jatkokysymyksiä:

- Miten verotuksen muutosten vaikutukset työn kysyntään ja tarjontaan painottuvat Suomessa?
- Millaiset veroratkaisut ovat työllisyyden kannalta tehokkaimpia?

Varaukset

Tutkimuksessa on laskettu verokiilan suuruus, ei analysoitu sen vaikutuksia, siten vastauksia yllä oleviin kysymyksiin ei ole siitä saatavissa.

Punakallio, Minna

Työn kannattavuus työntekijän ja työnantajan näkökulmasta

Palvelutyönantajat

2001

Politiikka-alue

Verotus, tulonsiirrot

Aineisto

TUJA-esimerkkilaskelmat ja arviot keskimääräisistä työllistämisen tuottovaatimuksista eri palvelualoilla vuonna 2001.

Menetelmät

Työttömän kohtaamaan kynnispalkkaan on lisätty työnantajan välilliset työvoimakustannukset sekä työn tuottovaatimus, eli selvityksessä on pyritty konkretisoimaan ”työnantajan työllistämiskynnystä”. Kynnispalkka kuvaa sitä bruttopalkkaa, jolla työntekijän kannattaa (taloudellisessa mielessä) ottaa työ vastaan. Kun tämän kynnispalkan päälle on laskettu muut palkkakustannukset

(lomaraha ym.), ko. palkasta aiheutuvat työnantajan sosiaalivakuutusmaksut sekä toimialan työllistämiseen liittyvät arvioidut keskimääräiset tuottovaatimukset, on saatu työnantajan työllistämiskynnys. Tämä työllistämiskynnys on laskettu vähittäiskaupalle, vakuutustoiminnalle ja kiinteistöpalveluille. Selvityksessä on siis arvioitu kynnyspalkka (työn tarjonta) ja työllistämisen kannattavuus työnantajan kannalta ko. kynnyspalkkaa vastaavalla tulotasolla (työn kysyntä). Viimeksi mainittu kuvaa siten ”kokonaistyövoimakustannusta” työnantajan kannalta (ml. arvioitu tuottovaatimus).

Tulokset

Taloudellisesti tarkastellen yksin asuvan henkilön kynnyspalkat olivat suhteellisen alhaisia vuonna 2001 ja selvityksen mukaan nykyinen palkkataso kannustaa sellaisenaan tällaisia työnhakijoita työhön myös matalapalkka-aloilla. Työnantajan työllistämiskynnys on kuitenkin kaikilla tulotasolla merkittävästi korkeampi kuin em. tavalla laskettu kynnyspalkka johtuen välillisistä työvoimakustannuksista ja tuottovaatimuksesta.

Johtopäätökset ja varaukset

Selvityksessä on todettu, että mikäli uusien työpaikkojen syntymistä palvelu-aloille halutaan tukea, työn verotuksen keventämistä tulee jatkaa. Kuitenkin korostetaan, että ainoastaan pienituloisille suunnatut veronkevennykset eivät ole riittäviä, vaan tarvitaan samanaikaisesti työnantajien välillisten työvoimakustannusten alentamista. Selvityksessä on lisäksi otettu kantaa siihen, että tarvitaan ”..tuloveronkevennyksiä kauttaaltaan ansiotulojen verotasossa”. Poliittikasuosituksista mainitaan keskeiseksi ”..tulonsiirtojärjestelmien kannustava yhteensovittaminen verotuksen ja tulonsiirtoja saavan henkilön mahdollisten lisätulojen suhteen”.

Varaukset

- Tarkastelu on tehty yksin asuvalle ja vuokra-asunnossa asuvalle henkilölle (on tosin keskeinen työttömien ryhmä).
- Työstä aiheutuvia kustannuksia (ja vapaa-aikaa) ei ole huomioitu kynnyspalkkojen laskettaessa.
- Tuottovaatimusten arviointi on ongelmallista (arvio on todettu karkeaksi).
- Työn vastaanottamisen kannattavuuteen todetaan vaikuttavan monien muidenkin tekijöiden kuin em. tavalla lasketun kynnyspalkan, mitkä tekijät nostavat osaltaan sitä bruttopalkkaa, jolla työnhakija on valmis ottamaan työn vastaan.

4.3 Sosiaaliturva, verotus ja työn tarjonta

4.3.1 Työttömyysturva ja palkanmuodostus

Työttömyysturvajärjestelmän ensisijainen tarkoitus on tarjota suojaa työttömyydestä aiheutuvia tulonmenetyksiä vastaan. Tältä osin työttömyysturva voidaan nähdä keskeiseksi osaksi yleistä sosiaaliturvaa. Työttömyyden yllätyksellisestä luonteesta johtuen järjestelmiin liittyy selviä vakuutuksen piirteitä ja niiden tarpeellisuutta voidaan perustella myös puhtaasti taloustieteellisistä lähtökohdista: riskiä kaihtavat työntekijät voivat lisätä hyvinvointiaan työttömyysturvan avulla.

Työttömyysturvan on monissa maissa epäilty osaltaan ylläpitävän korkeaa rakenteellista työttömyyttä. Talousteorian mukaan työttömyysturva vaikuttaa negatiivisesti työllisyyteen kahdesta syystä. Ensinnäkin, työttömyysaikaisten tulojen olemassaolo nostaa kynnyspalkkaa, mikä pyrkii kohottamaan palkkoja ja vähentämään työvoiman kysyntää. Toiseksi, työttömyysturva vähentää työnhakijoiden kannustimia hakea aktiivisesti töitä ja vähentää sitä kautta efektiivistä työn tarjontaa.

Työttömyysturvan käytännön organisointi vaihtelee maittain suuresti, eikä yhtä yleisesti hyväksytyä tapaa työttömyysturvan järjestämiseksi ole löydetty. Järjestelmien keskeiset eroavaisuudet liittyvät mm. turvaan oikeutettujen määrittelyyn, turvan tasoon ja keston, työnhaun intensiteetin kontrolloimiseen sekä turvan rahoittamiseen. Erot näissä tekijöissä vaikuttavat olennaisesti siihen, missä määrin järjestelmä muodostuu yleiseksi sosiaaliavustukseksi ja missä määrin työttömyysvakuutukseksi. Edelleen näistä tekijöistä riippuen järjestelmien vaikutukset palkanmuodostukseen ja työnhaun kannustimiin voivat olla hyvinkin erilaisia. Viimeaikaisessa tutkimuksessa onkin kiinnitetty huomiota siihen, voidaanko järjestelmien rakennetta kehittämällä pienentää työttömyysturvan haitallisia vaikutuksia vaarantamatta samalla työttömien toimeentuloa. Tällöin kysymykseen voivat tulla mm. omavastuun lisääminen työttömyysturvan rahoituksessa sekä korvausasteen ”porrastaminen”.

Suomalaisia tutkimuksia

Yksi keskeisistä työttömyysturvaa kuvaavista tunnusluvuista on korvausaste eli työttömyysturvan tarjoama tulotaso suhteessa työssäkäynnistä saataviin tuloihin. Kiander ja Pehkonen (1998) arvioivat empiirisessä tutkimuksessa keskimääräisen korvausasteen vaikutusta työttömyysasteeseen. Tulosten mukaan korvausasteen nousu noin 40 prosentista 60 prosenttiin lisää työttömyyttä noin kahdella prosenttiyksiköllä. Vaikutusta voidaan pitää melko pienenä, mutta tulosten luotettavuutta vähentää tarkasteluperiodin poikkeuksellisuus (1991–1994).

Holm, Sinko ja Tossavainen (1999) arvioivat korvaussuhteen ja maksatusjakson enimmäiskeston vaikutusta rakenteelliseen työttömyyteen teoriaan pohjautuvalla simulointimallilla. Tulosten mukaan ansioturvan keskimääräisen korvaussuhteen aleneminen 10 prosenttiyksiköllä alentaa työttömyysastetta noin 2 prosenttiyksiköllä lähtötason ollessa 10 prosenttia. Ansioturvan enimmäiskeston lyhentäminen neljällä kuukaudella lyhentää työttömyyden keskimääräistä kestoja noin yhdellä kuukaudella ja alentaa työttömyysastetta runsaalla puolella prosenttiyksiköllä. Vaikutukset ovat jonkin verran suurempia kuin ekonometriset havainnot antaisivat aiheen olettaa. Analyysin mukaan työttömyysturva on merkittävin rakenteellista työttömyyttä selittävä yksittäinen tekijä. Tulokset ovat kuitenkin herkkiä sekä parametristimaateille että taustalla olevan teorian oletuksille.

Sinko (2001) arvioi työttömyysturvan rakenteeseen ja rahoitukseen 1990-luvun lopulla tehtyjä ja ehdotettuja reformeja teoreettisten, Suomen työttömyysturvajärjestelmän ominaispiirteitä kuvaavien mallien avulla.

Vuoden 1999 uudistus, jossa valtio otti rahoitusvastuun peruspäivärahaa vastaavasta osuudesta ansiosidonnaisessa turvassa johti käytännössä siihen, että työntantajien ja työntekijöiden omavastuuosuus perusturvan ylittävistä ansiopäivärahan korotuksista nousi 100 prosenttiin. Keskitetyissä palkkaneuvotteluissa tämä on omiaan lisäämään palkkamalattia verrattuna aiempaan järjestelmään. Voimakas, työttömyysturvaa kokonaisuudessaan heikentävä ansiosidonnaisen turvan porrastus sisältää negatiivisen kannustimen pitempään työttömänä olleille. Sen sijaan lievä porrastus yhdistettynä lähtötason korottamiseen saattaisi tulosten valossa muodostaa nykyistä kannustavamman järjestelmän ilman kokonaisturvan heikentymistä.

Pitkäaikaistyöttömän toimeentulo seitsemässä EU-maassa

Pitkäaikaistyöttömän toimeentuloa on vertailu seitsemän EU-maan järjestelmiä koskevilla mallilaskelmilla (2002). Vertailussa ovat mukana Tanska, Suomi, Italia, Alankomaat, Espanja, Ruotsi ja Iso-Britannia. Etuuksien taso vaihtelee melko paljon eri maiden välillä, samoin ansioturvan kesto. Kaikissa vertailumaissa on lisäksi käytössä lapsilisiä, asumistukea ja toimeentulotukea. Ansiopäivärahan jälkeen useimmissa muissa maissa, paitsi Suomessa, toimeentulotuki on pääasiallinen toimeentulon lähde (Suomessa työmarkkinatuki). Tällöin tulotaso yleensä alenee melko paljon, mutta alimmissa tuloryhmissä tätä kompensoidaan asumistuella. Näille ansioturvan jälkeen maksettaville etuuksille ei ole asetettu enimmäiskestoja tarkastelluissa maissa. Suomessa työttömyysturvan nettokorvausasteet ovat etenkin alimmissa tuloryhmissä varsin korkeat ja vaikka korvausasteet alenevat useimpien tarkasteluun kuuluvien maiden tapaan tulotason noustessa, kuuluvat suomalaiset korvausasteet vertailussa mukana olevien maiden kärkipäähän.

Holm, Pasi – Sinko, Pekka – Tossavainen, Pekka

Työpaikkojen syntyminen ja päättyminen ja rakenteellinen työttömyys

VATT-tutkimuksia 52, VATT

1999

Politiikka-alue

Työttömyysturva

Aineisto

Suomen työmarkkinoita 1990-luvun lopulla tyylitellysti kuvaava simulointimalli.

Menetelmä

Työmarkkinapolitiikan vaikutusten simulointi virtamallilla.

Tulokset

Keskimääräisen korvaussuhteen aleneminen 10 prosenttiyksiköllä alentaa työttömyysastetta noin 2 prosenttiyksiköllä (lähtötaso 10 prosenttia). Työttömyyskorvauksen maksatusjakson lyhentäminen neljällä kuukaudella lyhentää työttömyyden keskimääräistä kestoja noin yhdellä kuukaudella ja alentaa työttömyysastetta runsaalla puolella prosenttiyksiköllä.

Johtopäätökset

Merkittävin rakenteellista työttömyyttä selittävä tekijä on työttömyysturva. Työttömyysturvan tasoa ja kestoja alentamalla rakenteellista työttömyyttä voitaisiin merkittävästi alentaa.

Varaukset

Tulokset perustuvat simulointimalliin ja ovat herkkiä sekä parametristimaateille että taustalla olevan teorian oletuksille. Tuloksia tulisi verrata esim. ekonometriin tutkimuksiin mm. Kiander ja Pehkonen (1998), Lilja (1992).

Sinko, Pekka

Työttömyysturvan rahoitus ja rakenne – arvioita talousteorian näkökulmasta

Teoksessa Seija Ilmakunnas (toim.): *Työmarkkinat testissä, VATT-julkaisuja 30, VATT*

2001

Politiikka-alue

Työttömyysturva

Aineisto

Suomen työttömyysturvajärjestelmän ominaispiirteitä kuvaavat ammattiliitto- ja etsintämallit.

Menetelmä

Arvioidaan työttömyysturvan rakenteeseen ja rahoitukseen 1990-luvun lopulla tehtyjä ja ehdotettuja reformeja teoreettisten mallien avulla.

Tulokset

Vuoden 1999 uudistus, jossa valtio otti rahoitusvastuun peruspäivärahaa vastaavasta osuudesta ansiosidonnaisessa turvassa johti käytännössä siihen, että työntekijien ja työntekijöiden omavastuuosuus perusturvan ylittävissä ansiopäivärahan korotuksista nousi 100 prosenttiin. Keskitetyissä palkkaneuvotteluissa tämä on omiaan lisäämään palkkamallia verrattuna aiempaan järjestelmään. Voimakas, työttömyysturvaa kokonaisuudessaan heikentävä ansiosidonnaisen turvan porrastus sisältää negatiivisen kannustimen pitempään työttömänä olleille. Sen sijaan lievä porrastus yhdistettynä lähtötason korottamiseen saattaisi tulosten valossa muodostaa nykyistä kannustavamman järjestelmän ilman kokonaisturvan heikentymistä.

Johtopäätökset

Työttömyysturvan rahoituksella ja rakenteella on merkitystä rakenteellisen työttömyyden kannalta. Vuoden 1999 uudistus oli rahoituksen osalta oikeansuuntainen ja pyrkii hillitsemään työttömyysturvan siirtymistä palkkoihin. Korvaustason porrastuksella on mahdollista saavuttaa nykyistä kannustavampi järjestelmä, vaikutuksista tarvittaisiin kuitenkin lisäselvityksiä.

Hansen, Hans – Kvist, Jon – Peragon, Luis A. – Mustonen, Esko – di Biase, Rita – Einerhand, Marcel – Bakkum, Han – Lindholm, Lars-Erik – Hope, Mike – Salomäki, Aino

Benefit Dependency in 7 European Countries

Hollannin sosiaaliministeriön (SZW) sarja, ilmestyy syksyllä 2002

2002, tulossa

Politiikka-alue

Työttömyysturva, sosiaaliturva

Tutkimus on eurooppalainen yhteishanke, joka on laadittu 7 tutkimusyksikön

- The Danish National Institute of Social Research / Tanska,
- Direccion General de Tributos Ministerio de Economia y Hacienda / Espanja,
- VATT / Suomi,
- ISAE – Istituto di Studi e Analisi Economica / Italia,
- Ministry of Social Affairs and Employment / Hollanti,
- Ministry of Finance, Directorate Analysis and Research / Ruotsi,
- Department of Social Security, Analytical Services Division, Adelphi / Iso-Britannia

ja EU:n komission (European Commission DG ECFIN) yhteistyönä.

Aineisto

Tutkimuksessa ei käytetä tilastolähteitä vaan TUJA-mallia ja muita kansallisia etuuksien ja verotuksen laskentamalleja vuodelle 2000.

Menetelmät

- Mallilaskelmia esimerkkitapauksilla, lähtökohtana APW eli keskimääräinen teollisuustyöntekijä (average production worker, OECD), jonka tulotaso Suomessa oli vuonna 2000 noin 151 000 mk.
- Tulotasoja varioidaan siten, että tarkastellaan myös 67 %, 80 %, 125 % ja 150 % APW tuloista ansaitsevia.
- Oletetaan, että asumiskustannukset ovat lapsettomilla kotitalouksilla 20 % APW tuloista ja kotitalouksilla, joissa on lapsi 25% APW tuloista.
- Kotitalouden nettotulosta vähennetään asumiskustannukset eli käytetään ns. Family purse -tulokäsitettä.
- Lasketaan nettokorvausasteet (in work-tulot/off work-tulot) erityyppisille kotitalouksille eri tulotasoilla sekä eri työttömyysetuuksille.
- Mukana laskennassa ovat tarkasteltavien etuuksien lisäksi asumistuki, lapsilisät ja toimeentulotuki. Luonnollisesti myös verotus huomioidaan.

Tulokset

Ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevan kotitalouden saamat korvaukset vaihtelevat melko paljon maasta toiseen. Samoin ansiosidonnaisen työttömyysturvan kesto vaihtelee Italian 180 päivästä Hollannin yli viiteen vuoteen asti. Suomessa ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saantiaika 500 päivää on tässä tutkimuksessa tarkasteltavien maiden keskitasoa.

Ansiosidonnaisen päivärahan jälkeen useimmissa maissa kotitalouksien pääasiallinen toimeentulon lähde, muualla kuin Suomessa, on toimeentulotuki. Se yleensä merkitsee kotitalouksien tulojen selvää alenemista. Alimmilla tulotasoilla alenemisen korvaa kuitenkin muiden etuuksien, lähinnä asumistuen, tason nousu.

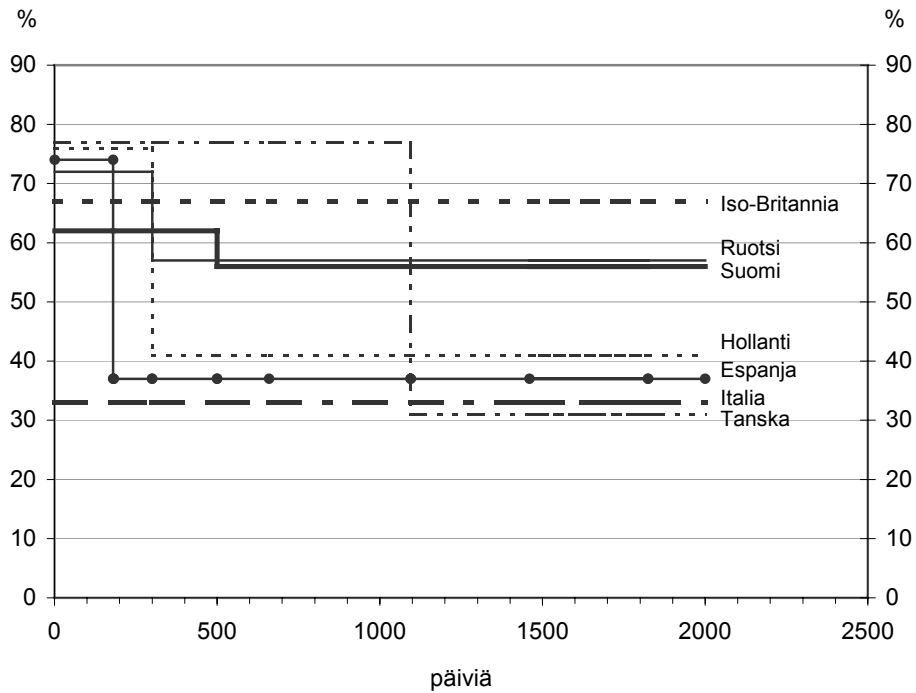
Maat voidaan karkeasti jakaa kahteen luokkaan, niihin joissa työttömän toimeentulo pysyy vakiona tai lähes vakiona, kotitaloustyypistä riippumatta koko työttömyyden keston ajan. Tähän ryhmään kuuluvat selkeästi Tanska ja Iso-Britannia. Toisen ryhmän muodostavat muut maat, joissa korvausasteet alenevat ansiosidonnaisen päivärahan päätyttyä.

Korvausasteet vaihtelevat kotitaloustyypeittäin ja tulotason mukaan melko paljon. Alhaisimmilla tulotasoilla muiden etuuksien (asumistuen ja toimeentulotuen) nousu kompensoi pääasiallisen tulolähteen pienenemisen. Suomessa alhaisimmat nettokorvausasteet ovat runsaat 30 prosenttia ja korkeimmat noin 90 prosenttia.

Taulukko 11. Pitkäaikaistyöttömän toimeentulojärjestelmät eräissä Euroopan maissa

Maa	Määrä-aika	1. vaihe			2. vaihe		
		Järjestelmä	Kesto	Muut etuudet	Järjestelmä	Kesto	Muut etuudet
Tanska	Kyllä	Vapaaehtoinen vakuutus	2 periodia: ensimmäinen 1 vuosi ja jatkoperiodi 3 vuotta	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki	Toimeentulotuki	Rajoittamaton	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki
Suomi	Kyllä	Vapaaehtoinen vakuutus	500 kalenteripäivää	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki	Työmarkkinatuki	Rajoittamaton	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki
Italia	Kyllä	Työttömyysavustus	180 päivää	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki	Toimeentulotuki	Rajoittamaton	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki
Hollanti	Kyllä	Ansiosidonnainen työttömyysavustus	Työhistoriasta riippuen 6 kk–5 vuotta	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki	Toimeentulotuki	Rajoittamaton	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki
Espanja	Kyllä	Työttömyysvakuutus	Työhistoriasta riippuen 4 kk–2 vuotta	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki	Toimeentulotuki	Rajoittamaton	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki
Ruotsi	Kyllä	Vapaaehtoinen vakuutus	300 päivää	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki	Toimeentulotuki	Rajoittamaton	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki
Iso-Britannia	Kyllä	Maksuperusteinen ”job seeker’s allowance”, yksinhuoltajille avustus ”incapacity benefit”	182 päivää jokaista työntetsintäjaksoa kohden	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki	Toimeentulotuki	Rajoittamaton	Lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki

c. kahden hengen kotitalous, kaksi lasta, paremmin ansaitseva työttömäksi

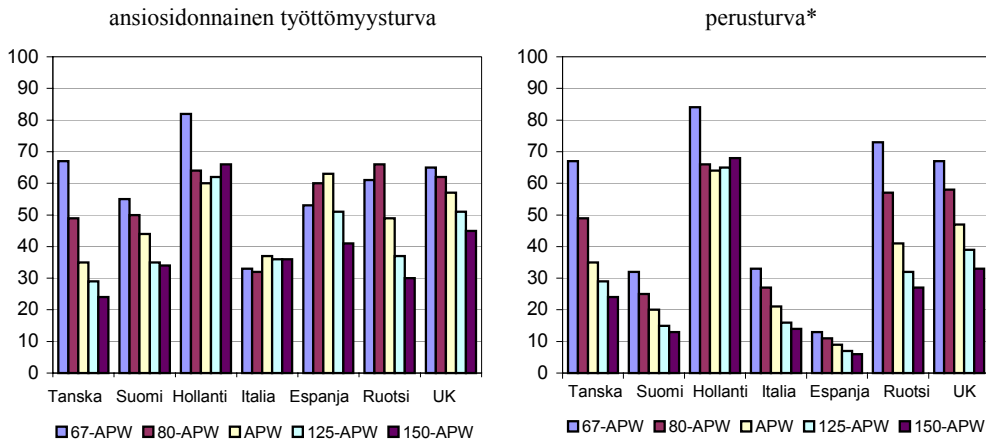


Taulukko 12. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan nettokorvausasteita joillekin kotitaloustyypeille seitsemässä maassa

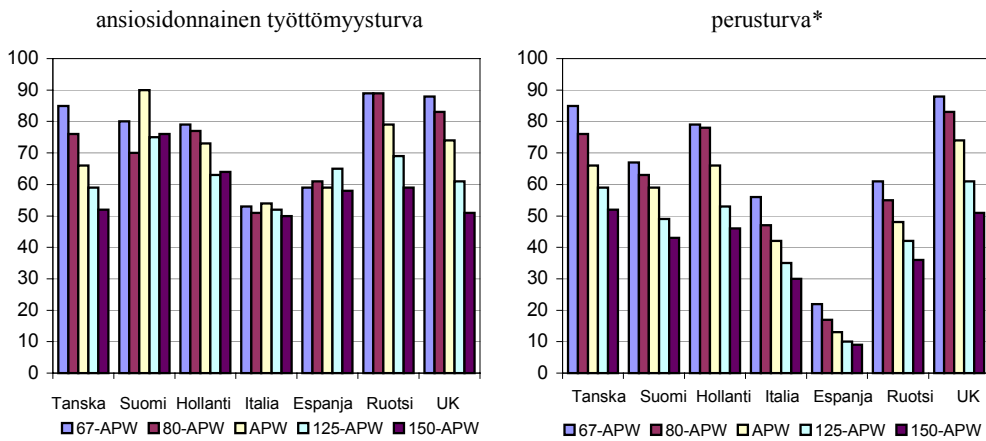
Kotitaloustyyppi	Tulotaso	Tanska	Suomi	Hollanti	Italia	Espanja	Ruotsi	Iso-Britannia
Yhden hengen kotitalous	67-APW	67	55	82	31	53	61	65
	80-APW	49	50	64	31	60	66	62
	APW	35	44	60	33	63	49	57
	125-APW	29	35	62	33	51	37	51
	150-APW	24	34	66	33	41	30	45
Kahden lapsen yksinhuoltaja	67-APW	85	87	84	47	59	89	88
	80-APW	76	85	76	47	61	89	83
	APW	66	83	71	54	59	79	74
	125-APW	59	71	62	52	65	69	61
	150-APW	52	65	64	50	58	59	51
Lapseton pari, yksi tulonsaaja	67-APW	66	96	98	40	50	49	77
	80-APW	47	95	92	39	55	59	70
	APW	33	95	74	45	61	43	63
	125-APW	26	78	67	42	50	31	48
	150-APW	22	65	70	41	41	25	39
Kaksi aikuista ja kaksi lasta, paremmin ansaitseva työtön	67-APW	66	74	74	79	67	84	90
	80-APW	47	71	76	78	73	83	85
	APW	33	62	77	74	76	72	67
	125-APW	26	57	78	73	77	62	54
	150-APW	22	57	80	73	72	55	46
Kaksi aikuista ja kaksi lasta, huonommin ansaitseva työtön	67-APW	66	80	86	66	84	94	91
	80-APW	47	77	86	65	87	93	90
	APW	33	77	86	60	86	91	78
	125-APW	26	77	88	57	85	92	75
	150-APW	22	78	88	56	83	92	74

Kuvio 16. Työttömyysturvan nettokorvausasteita eräille kotitaloustyypeille

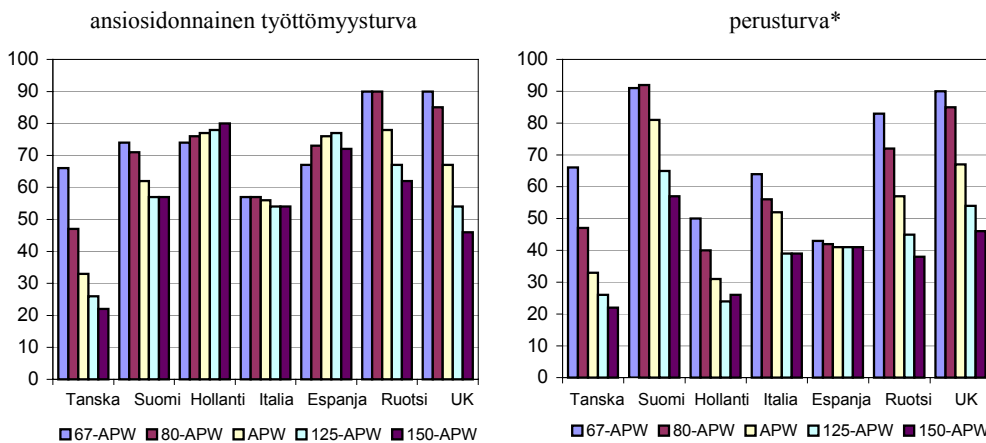
a. yhden hengen kotitalous



b. yksinhuoltajakotitalous, kaksi lasta



c. kahden hengen kotitalous, kaksi lasta, paremmin ansaitseva työttömäksi



* Suomessa työmarkkinatuki, Espanjassa työttömyysavustus ja muissa maissa toimeentulotuki.

Johtopäätökset ja varaukset

Suomalainen pitkäaikaistyöttömän toimeentulo on näiden mallilaskelmien valossa eurooppalaista ”hyvää” keskitasoa. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan antama toimeentulo on tässä vertailussa suhteellisen korkea, mutta aivan alhaisimpia tulotasoja lukuun ottamatta pudotus ansiosidonnaisen päätyttyä on suhteellisen jyrkkä.

Tutkimus perustuu esimerkkilaskelmiin ja hypoteettisiin kotitalouksiin. Tällaisissa laskelmissa ei kyetä ottamaan kotitalouksien moninaista kirjoa. Esimerkiksi näissä laskelmissa on kaavamaisesti oletettu samanlaisille kotitalouksille yhtä suuret asumismenot. Tämä on tehty, jotta yleisen asumistuen muutos tulojen muuttuessa voidaan ottaa huomioon. Nämä laskelmat kuvaavat niitä järjestelmän elementtejä, jotka vaikuttavat pitkäaikaistyöttömän toimeentuloon. Se missä määrin tarkasteltujen kotitalouksien kaltaisia kotitalouksia on olemassa ja mikä on nettokorvausasteiden todellinen jakauma, vaatii todellisella aineistolla tehtyjä laskelmia.

4.3.2 Kannustavuus: verotuksen ja etuuksien yhteisvaikutukset

Kannustavuusajattelu perustuu yleensä siihen, että tulonlisäyksestä tai työllistymisestä etuuksien ja verotuksen muutosten jälkeen tulisi syntyä enemmän käteen jäävää tuloa kuin ennen muutosta. Tällöin joudutaan tarkastelemaan työnteon taloudellista kannattavuutta, tilanteita jossa lisäansioiden hankkiminen ei kannata (tuloloukku) tai työllistyminen ei kannata (työttömyysloukku). Tärkeällä sijalla on eri etuuksien ja verotuksen yhteisvaikutusten tarkastelut. Käsiteltävänä ovat myös kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. Koko kannustavuus- ja loukkuajattelu perustuukin pitkälti työvoiman tarjontapuolen tarkasteluun. Eri järjestelmien tulisi toimia siten, että aina olisi kannattavaa myös lyhyellä aikavälillä ottaa työtä vastaan tai osallistua aktiivisiin työmarkkina-asemaa ja osaamista parantaviin toimenpiteisiin verrattuna työttömyyteen. Tässä osuudessa ei siten tarkastella niinkään eri etuuksien ja verotuksen tuottamia hyvinvointi- tai jakovaikutuksia, vaan tarkastellaan siirtymiä työmarkkinatilojen välillä ja tähän liittyen taloudellisia kannustimia.

Viitamäki (2001) on arvioinut työhön hakeutumisen taloudellisen kannustavuuden parantuneen vuodesta 1996 vuoteen 2001 tehtyjen uudistusten vuoksi. Lapsiperheillä on edelleen merkittäviä kannustinongelmia, mitkä johtuvat verotuksen, asumistuen ja päivähoitomaksujen yhteisistä marginaalivaikutuksista. Asumistuen yhteensovitusryhmän raportissa (2001) on arvioitu työttömyysloukussa olevien määräksi 5 000–6 000 kotitaloutta ja tuloloukussa olevien määräksi 35 000–45 000 kotitaloutta. Merkittäviä ryhmiä näissä olivat toimeentulotukea saavat, yksinhuoltajat, lasten kotihoidon tukea saavat sekä perheet, joissa toisen puolison tulot alentavat toisen työmarkkinatukea. Parpon (2001) tuloloukkututkimuksessa päädytään samantyyppisiin johtopäätöksiin, mutta

käytetyllä tulonlisäyskriteerillä noin 1,5 prosenttia aktiivi-ikäisistä kotitalouksista on arvioitu olevan tuloloukussa. Parpo korostaa, että järjestelmää tulisi muuttaa kokonaisuuden toimivuutta ajatellen ja periaatteita osin jo toteutetuista muutoksista hakien. Keso on käyttänyt Parpon tapaan SOMA-mikrosimulointimallilla tuotettuja laskelmia efektiivisten marginaaliveroasteiden laskemisessa päätyen siihen, että noin 30 000–40 000 palkansaaja- ja yrittäjätaloudella efektiivinen marginaaliveroaste ylittää 70 prosenttia. Kurjenojan (2000) esimerkkilaskelmien perusteella päällekkäiset tulosidonnaiset järjestelmät aiheuttavat ongelmia, esimerkiksi työmarkkinatuen puolison tulojen mukainen tarveharkinta ja asumistuen tulosidonnainen pieneneminen.

Laine ja Uusitalo (2001) sekä Laine (2002) ovat arvioineet kannustinloukk uudistuksen vaikutuksia työvoiman tarjontaan. Tulosten mukaan tuloverotuksen ja kunnallisten päivähoitomaksujen uudistuksilla oli myönteinen tarjontavaikutus, sen sijaan kotihoidontuen ja työmarkkinatuen uudistuksilla oli etupäässä negatiivinen vaikutus. Asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovituksen osalta tulos riippuu kotitalouden tulotasosta. Työttömien kannusteet työhön hakeutumiseen ovat parantuneet. Tarjontavaikutukset olivat vuosina 1996–1998 selvästi suurempia kuin 1998–2001, mikä viittaisi siihen, että työn tarjontaa lisäävien veromuutosten lisäksi kysyntää lisääviä toimia tulisi harkita. Carone ja Salomäki (2001) ovat tarkastelleet EU-maiden vero- ja etuusjärjestelmien muutoksia kannusteiden näkökulmasta. Edistystä työllistävämpään suuntaan on jonkin verran tapahtunut pääpainon ollessa verojärjestelmissä, sen sijaan sosiaaliturvauudistukset ovat olleet melko vähäisiä. Työn verotus on EU-alueella korkeaa kansainvälisesti ja historiallisesti. Varhaiseläkejärjestelmiä on yleensä tiukennettu ja kehitetty tukemaan vanhempien työntekijöiden osallistumista. Tutkimuksessa korostetaan kokonaisvaltaisten uudistusten tarvetta.

Kyyrän (1999) tutkimuksessa analysoitiin työttömyysloukkuja 1990-luvun alkupuolella. Tuloksissa ilmeni, että usein työttömän mahdollisuudet nostaa käteen jääviä tuloja ovat hyvin rajalliset. Heikot kannustimet myös hidastivat työllistymistä. Toisaalta useat työttömyysloukussa olevat työttömät kuitenkin työllistyivät, mikä osoittaa, etteivät taloudelliset kannustimet (ainakaan lyhyellä aikavälillä) ole ainut työllistymiseen vaikuttava asia. Holm, Kyyrä ja Rantala (1999) sekä Holm ja Kyyrä (1997) ovat arvioineet vastaavanlaisia kannustinongelmia ja työttömyysloukkuja. Tuloksista ilmeni, että kannustimet vaikuttavat työttömien työllistymisen todennäköisyyteen. Vaikka osa näiden tutkimusten empiirisistä tuloksista on jo vanhentunut, osoittavat ne kannusteiden merkityksen olevan suuri myös erilaisissa suhdannetilanteissa.

Viitamäki, Heikki

Kannattaako työ?

Teoksessa Työmarkkinat testissä (toim. Seija Ilmakunnas), VATT-julkaisuja 30, VATT

2001

Politiikka-alue

Verotus, sosiaaliturva

Aineisto

TUJA-malli, vuodet 1996 ja 2001.

Menetelmät

Esimerkkilaskelmin on arvioitu kynnyspalkkojen kehitystä ja niihin vaikuttavia tekijöitä vuosina 1996 ja 2001.

Tulokset

Työhön hakeutumisen taloudellinen kannustavuus on lisääntynyt vuodesta 1996 vuoteen 2001 tehtyjen uudistusten johdosta erityisesti vähimmäisturvan varassa eläville työttömille (mikä oli kannustinloukkutyön tarkoituskin). Merkittävimmän vaikutus on kohdistunut yksin asuviin. Yksin asuvilla ja yksinhuoltajilla ”vähimmäismääräiset” kynnyspalkat ovat jo suhteellisen alhaiset (”vähimmäismääräisillä” kynnyspalkoilla tässä yhteydessä tarkoitetaan, että työn vastaanottamisesta aiheutuvia kustannuksia ja vapaa-aikaa ei ole otettu huomioon). Lapsiperheillä on vielä merkittäviä kannustinongelmia verotuksen, asumistuen ja päivähoitomaksujen yhteisistä marginaalivaikutuksista johtuen. Puolisoilla on myös merkittäviä kannustinongelmia, kun toinen saa tarveharkintaista työmarkkinatukea.

Tuloksia on tarkasteltava laskentaoletusten mukaisina: ”todelliset” järjestelmään liittyvät kannustinongelmat ovat vielä osin selvittämättä.

Pohdintaa kannustavuuden merkityksestä:

- Poistaako vasta työn tekeminen köyhyyden ja syrjäytymisen?
- Mikä on työn tarjonta tulevaisuudessa (saadaanko ”suuri osa” työikäisistä ja työkykyisistä osallistumaan työntekoon)?
- ”Kannustaako yhteiskunta vähän koulutettuja nuoria syrjäytymään” turvaamalla ”riittävän” toimeentulon?
- Mitkä ovat hyvinvointivaltion painotukset (oikeudenmukaisuus työttömien ja työssä olevien kesken)?
- Mikä on työntöön moraali ja periytyykö syrjäytyminen?

Johtopäätökset

Työnteon kannustavutta on edelleen syytä korostaa hyvinvointivaltion turvaavan tehokkaan yhteiskunnan säilyttämisessä/rakentamisessa. Konkreettisia arvioita kannustintoimenpiteiden suoranaisten vaikutuksista on erittäin vaikea luotettavasti tehdä (vrt. käyttäytymisvaikutukset) – kannustimien vaikutusten suunta liepee selvä (vaikka sen suuruudesta ollaan eri mieltä). Vähän koulutetun työvoiman rakenteellinen työttömyys tulevaisuudessa talouden kehittyessä yhä 'globaalisempaan' suuntaan asettaa suuria haasteita (kuinka säilytetään kilpailukyky, kohtuullinen vähimmäisturva, tasainen tulonjako, työn kannustavuus ja samalla erityisesti hyvinvointiyhteiskunnan palvelut). Kannustavuustutkimusta on edelleen syytä jatkaa.

Varaukset

Ihmisten elinolojen moninainen kirjo asettaa haasteita laskentamenetelmille, jotta niiden avulla voidaan hahmottaa yleispäteviä ratkaisuehdotuksia. Laskentamenetelmiä on kuitenkin pyritty kehittämään siten, että em. ”yleistyksiä” olisi todehtavissa. Menetelmät ovat relevantteja, mutta tutkimusta voitaneen laajentaa eri tavoin, mm. otosaineistojen mallilaskelmin (joita on jo tehtykin). Johtopäätökset ovat pääosin relevantteja, vaikka vuoden 2002 ratkaisujen vaikutusta ei ole huomioitu (nostavat kynnyspalkkoja).

Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio

Ympäristöministeriön moniste 86

2001

Politiikka-alue

Verotus, sosiaaliturva

Aineisto

1) tulonjakotilasto vuodelta 1999, joka on ajantasaistettu vuoden 2002 tasoon, 2) työryhmän käyttöön tehty asumistuen, toimeentulotuen ja työmarkkinatuen yhdistetty aineisto vuodelta 1999 sekä 3) TUJA-esimerkkilaskelmat.

Menetelmät

Esimerkkilaskelmin on arvioitu kynnyspalkkoja vuonna 2002 ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Otokseen perustuvia kustannuslaskelmia on laadittu asumistuen (ml. muiden etuuksien ja verotuksen) sekä toimeentulotuen yhteensovituksen vaikutuksista eri vaihtoehdoilla. Esimerkkilaskelmien sekä hyvin yksityiskohtaisen

tilastoaineiston perusteella on arvioitu työttömyys- ja tuloloukussa olevien lukumääriä.

Keskeiset tulokset

Alhaisilla tulotasoilla kynnyspalkat ovat kohtuullisen matalat (”vähimmäismääräiset” kynnyspalkat). Ylemmillä tulotasoilla (suurehkoa ansiopäivärahaa saavilla) kynnyspalkat nousevat tietyissä tilanteissa hyvin korkeiksi (eräissä tapauksissa työllistyminen kannustavuuden kannalta näyttäisi mahdottomalta). Työttömyysloukussa arvioitiin olevan 5 000–6 000 kotitaloutta: näistä valtaosa kahden huoltajan perheitä, joissa molemmat ovat työttömiä. Tuloloukussa arvioitiin olevan 35 000–45 000 kotitaloutta. Tämän kotitalousjoukon sisällä merkittäviä ryhmiä ovat toimeentulotukea saavat, yksinhuoltajat, lasten kotihoidon tukea saavat perheet ja kahden huoltajan perheet, joissa toisen puolison ansiot alentavat toisen työmarkkinatukea. Syitä, jotka vaikuttavat työnteon kannustavuuteen, on tarkasteltu melko yksityiskohtaisesti.

Johtopäätökset ja varaukset

Usein tehdään muutoksia vero- ja sosiaaliturvajärjestelmiin erillisinä toimenpiteinä. Tulisi kuitenkin huolehtia, että nämä toimenpiteet eivät samalla heikennä työnteon kannustavuutta. On huolehdittava, että sosiaaliturvajärjestelmä turvaa ”riittävän” toimeentulon.

Mitä kynnyspalkka merkitsee? Itse asiassa se ei vielä palkitse taloudellisesti työnteosta – se vasta takaa saman tulotason kuin sosiaaliturva. Tosiasiassa työllistymisen edellyttämä palkkavaatimus voi asettua merkittäväksi laskettua kynnyspalkkaa korkeammaksi.

Asetelmaan, aineistoon, menetelmiin ja saatuihin tuloksiin liittyen todellisten elämäntilanteiden kirjo on pakottanut tekemään rajauksia ja pelkistyksiä, mutta johtopäätökset ovat kuitenkin pääosin relevantteja. Työttömyysloukussa olevien lukumäärä on ehkä yllättävän pieni – ko. arviot ovat tietävästi ensimmäisiä maassamme. Työttömyys- ja tuloloukussa olevien lukumäärät ovat suhteellisen karkeita arvioita.

Parpo, Antti

Tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät tuloloukut

STAKES, raportteja 262

2001

Politiikka-alue

Verotus, sosiaaliturva

Aineisto

1) Tilastokeskuksen tulonjakotilaston vuoden 1997 aineisto, joka on ajantasais-tettu vuoden 2000 tasoon, 2) ns. SOMA-mikrosimulointimallin aineistolaskel-mat) ja 3) ns. KOTO-malli (esimerkkilaskelmat).

Menetelmät

Mikroaineistoon perustuvilla mallilaskelmilla on laskettu efektiivisiä marginaali-veroasteita ja tuloloukussa olevien lukumääriä. Laskelmissa kaikille on ”annettu tulonlisäys”, jonka suuruutta on vaihdeltu (100–3000 mk/kk).

Tulokset

Loukussa olevien lukumäärät muuttuvat tulonlisäyksen suuruuden mukaan (lä-hinnä toimeentulotukea saaneet). Tuloloukussa ovat arvioitu 2000 markan tu-lonlisäyksen mukaisesti (yhteensä noin 1,5 prosenttia aktiivi-ikäisistä kotitalouk-sista). Tuloloukussa ovat ensisijaisesti pienituloiset, työttömät, yksinhuoltajat, yksin asuvat sekä kahden huoltajan taloudet, kun toinen saa työmarkkinatukea (lisäksi mainittu nuoret ja opiskelijat).

Samaan aihepiiriin liittyvät Keson (1998) laskelmat SOMA-mikrosimulointi-mallilla vuodelta 1998 osoittavat, että noin 30 000–40 000 palkansaaja- ja yrittä-jätaloudella efektiivinen rajaveroaste ylitti 70 prosenttia. Ongelma koskee erityi-sesti kotitalouksia, joissa on alle kouluikäisiä lapsia. Suhteellisesti yleisimpiä korkeat rajaveroasteet olivat yksinhuoltajilla. Kahden huoltajan perheissä tapauk-siin liittyy yleensä se, että toinen vanhemmista on ammatissa toimimaton.

Johtopäätökset ja varaukset

Tutkimuksessa ei pyritä antamaan selkeitä vastauksia kannustavuuden kehittämi-seksi vaan todetaan, että yksittäistä keinoa loukkujen purkamiseen ei ole olemas-sa. Järjestelmää tulee muuttaa pienin askelin ja kokonaisuuden toimivuutta ajatellen. Periaatteet tutkimuksen mukaan ovat haettavissa (osittain) jo toteute-tuista sosiaaliturvan muutoksista.

Tuloloukussa olevista talouksista todetaan aineistoon perustuvista simulointilaskelmista saatavan vain suuntaa-antavia tuloksia.

Kurjenoja, Jaana

Tuloverotus lääkkeenä kannustinloukkuun. Laskelmia verojen, tulonsiirtojen ja palvelumaksujen vaikutuksista esimerkkiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin

Veronmaksajat

2000

Politiikka-alue

Verotus, sosiaaliturva

Aineisto

Ei tilastollista aineistoa.

Menetelmät

Tutkimuksessa on käytetty esimerkkilaskelmia kuvaamaan, miten verotus, tulonsiirrot ja palvelumaksut vaikuttavat eri tilanteissa olevien esimerkkiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin. Esimerkkiperheiden palkkaa nostettiin tuhannella markalla, minkä jälkeen laskettiin, kuinka paljon verot, tulonsiirrot ja palvelumaksut aiheuttivat lisätulon menetystä. Tutkimuksessa vertaillaan esimerkkiperheiden vuosien 1996 ja 1998 tilannetta vuoden 2001 tilanteeseen.

Tutkimuksen keskeiset tulokset:

1) Lapsiperheiden kannustinloukut

Nelihenkinen, työssäkäyvä kahden huoltajan perhe ylitti tutkimuksen mukaan toimeentulotuen normitulon huomattavasti alhaisemmilla kuukausituloilla vuonna 2001 verrattuna vuoteen 1996. Päivähoitomaksujen uudistus ja tuloverotuksen progression kevennys kavensivat esimerkkiperheen kannustinloukkua vuonna 2001, vaikka asumistuen tulosidonnainen pieneneminen oli voimakkaampaa kuin 1996. Kotihoidon tuki aiheutti esimerkkiperheelle vuonna 1996 kannustinloukutilanteen vielä 11 000 markan kuukausituloille saakka. Hoitolisän tulosidonnaisen pienenemisen keventäminen lähes poisti varsinaisen kannustinloukutilanteen jo vuonna 1998. Kouluikäisten lasten perhe ei Kurjenojan mukaan kovin pahassa kannustinloukussa ollutkaan. Kurjenoja päättelee, että ”kannustinloukku koskettaa kipeästi pienituloisia, lyhyen työhistorian omaavia pienten lasten perheitä. Jos he kuitenkin loukusta huolimatta käyvät palkkatyössä, kannustinloukku lievenee lasten kasvaessa kouluikänsä tai palkan noustessa työkokemuksen myötä.”

2) Työttömyyden aiheuttama kannustinloukku

Tutkimuksen mukaan vuonna 1996 masentavin kannustinloukku syntyi, kun toinen puoliso sai tuloharkintaista työmarkkinatukea ja toinen puoliso kävi töissä. Vuonna 2001 kannustinloukku ei juurikaan lieventynyt, vaikka työmarkkinatuen tulosidonnaisuutta puolison tuloihin on leikattu. Tulosidonnaisuuden leikkaus on lähinnä siirtänyt suuria, lähes tai yli 100 prosentin efektiivisiä marginaaliveroasteita korkeammille palkkatasoille kuin vuonna 1996. Perus- tai ansiopäivärahaa saaneiden tukimuodot eivät juuri muuttuneet vuosien 1998 ja 2001 välillä. Toisaalta näitä etuuksia saaneet perheet eivät esimerkkilaskelmien mukaan olleet vuonna 1998 kovin syvässä kannustinloukussa. Ainoastaan tuloverotuksen keventyminen on lieventänyt näiden perheiden kannustinloukkua.

3) Yksinhuoltajat

Kurjenojan mukaan yksinhuoltajaperheet ovat kannustinloukussa, vaikka yhteiskunnan tukijärjestelmä nostaakin perheet normitulon yläpuolelle jo pienilläkin kuukausituloilla. Perheen huoltajan pitäisi olla joko hyvin matala- tai korkeapalkkainen hyötyäkseen palkankorotuksista. Yksinhuoltajaperheiden kannustinloukun pieni lieveneminen on yksinomaan tuloverotuksen kevenemisen ansiota.

Johtopäätökset ja varaukset

Tuloverotuksen keventäminen lieventää kannustinongelmaa kaikilla tulotasoilla, tosin vain pienissä määrin. Työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen suhteen ja asumistuen tulosidonnainen pieneminen ovat edelleen suurimpia yksittäisiä kannustinloukkujen aiheuttajia, näihin ongelmiin puuttuminen alentaisi kaikkein korkeimpia marginaaliveroasteita. Myös päivähoitomaksujen tulosidonnaisuus on etenkin yksinhuoltajilla edelleen ongelma.

Yleisesti ottaen päällekkäiset tulosidonnaiset järjestelmät aiheuttavat ongelman – tärkeintä olisi päättää eri järjestelmien keskinäisestä roolista.

Esimerkkiperhelaskelmat ovat todellakin vain esimerkkejä: niillä ei saada kattavaa kuvaa kannustinloukkutilanteiden yleisyydestä. Laskelmien avulla ei voida arvioida järjestelmän muutosten käyttäytymisvaikutuksia.

Laine, Veli – Uusitalo, Roope

Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan

VATT-tutkimuksia 74, VATT

2001

Politiikka-alue

Verotus, sosiaaliturva

Aineistot

Tulonjakotilasto 1996 ja 1998; kiertävä puolipaneeli, jossa noin 25 000 henkilöä eli noin 10 000 kotitaloutta. Koottu rekisteri- ja haastatteluaineistoista. Aineisto käsittää noin 700 muuttujaa ja se kattaa tarkasti kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin vaikuttavat tuloerät ja kotitalouksien saamat tulonsiirrot. Aineisto sisältää otospainot, joiden avulla tiedot voidaan korottaa koko väestön tasalle.

Menetelmät

Työn tarjontateorian perusmalli yhdessä verotuksen ja sosiaaliturvan laskentaohjelmalla tehtyjen esimerkkilaskelmien kanssa. Koko työikäisen väestön tasolla lasketut efektiivisten marginaaliveroasteiden jakaumat. Koe- ja kontrolliryhmiin perustuva analyysi. Työn tarjontafunktion estimointiin perustuva vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän muutosten käyttäytymisvaikutusten simulointi.

Keskeiset tulokset

Tutkimuksessa pääteltiin esimerkkilaskelmien ja työn tarjontateorian pohjalta, että tuloverotuksen ja kunnallisten päivähoitomaksujen uudistuksilla oli positiivinen vaikutus työn tarjontaan. Kotihoidontuen lisäosan / hoitolisän ja työmarkkinatuen uudistuksilla näyttäisi olleen etupäässä negatiivinen vaikutus työn tarjontaan, kun taas asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovittamisen vaikutus oli joko positiivinen tai negatiivinen riippuen kotitalouden tulotasosta.

Efektiivisten marginaaliveroasteiden jakaumien vertailussa havaittiin vero- ja sosiaaliturvauudistusten laskeneen niiden efektiivisiä marginaaliveroasteita, joilla veroasteet ennen uudistusta olivat noin 30–70 prosenttia. Naisilla jakauman efektiiviset marginaaliveroasteet laskivat miehiä enemmän, yksinhuoltajavanhemmilla vähenivät etenkin yli 90 prosentin marginaaliveroasteet. Päivähoitoikäisten lasten vanhempiin ei uudistuksilla yllättäen näyttänyt olleen mitään vaikutusta.

Taulukko 13. Eräissä sosiaaliturvaetuuksissa, verovähennyksissä ja tulosidon-
naisissa maksuissa tapahtuneet muutokset vuosina 1996–1998

Järjestelmä	Järjestelmän piirissä olevien lkm. keskimäärin/vuosi		Uudistus
	1996	1998	
Toimeentulotuki	319 829	297 072	7 % omavastuu asumismenoihin
Kotihoidontuen lisäosa / hoitolisä	74 888	101 706	Maksimituen pienennys ja tarveharkin- nan lievennys
Työmarkkinatuki	278 233	306 728	Tarveharkinta omien ja puolison tulojen suhteen lieveni. Yksinäisillä tarvehar- kinta omien tulojen suhteen kiristyi
Ansiotulovähennys	1 715 393	2 229 987	Enimmäismäärän korotus ja vähennyk- sen tulo rajojen lievennys
	<i>Kotitalouksia</i>		
Kunnalliset päivä- hoitomaksut	173 775	196 327	Siirtyminen maksuluokista prosenttipe- rusteisiin maksuihin
Asumistuki	281 192	285 428	Lievennykset tulo rajoissa ja omavas- tuissa

Lähde: Laine & Uusitalo (2001).

Laineen ja Uusitalon koe- ja kontrolliryhmiin perustuvan analyysin mukaan pienten lasten äitien työkuukaudet vähenivät 0,6 kuukautta ja työhön osallistuminen yhden prosentin verrattuna kouluikäisten lasten äitien työn tarjontaan. Työn tarjonnan vähenemisen on päätelty tutkimuksessa johtuneen kotihoidontuen muutoksista. Uudistuksilla näyttäisi sen sijaan olleen pienten lasten isien työn tarjontaa lisäävä vaikutus: työkuukaudet lisääntyivät 0,6 kuukautta ja osallistuminen kolme prosenttia.

Vastaava analyysi tehtiin myös henkilöille, joiden puoliso sai työmarkkinatukea. Vertailussa kontrolliryhmänä olivat henkilöt, joiden puoliso saivat muita työttömyysturvaetuuksia. Analyysillä pyrittiin siis selvittämään, kuinka työmarkkinatuen tarveharkinnan lievennys puolison tulojen suhteen vaikutti puolison työn tarjontaan. Tulosten mukaan työmarkkinatuen uudistukset lisäsivät tuen saajien kannustimia siten, että miehillä työhön osallistuminen lisääntyi 8 prosenttia.

Laine ja Uusitalo arvioivat kaikkien uudistusten kokonaisvaikutusta estimoimalla työn tarjontafunktion. Yhdistämällä estimointitulokset (palkka- ja tulojoustot) vero- ja sosiaaliturvalaskentaohjelman avulla laskettuihin uudistusten nettopalkkojen ja muiden tulojen muutoksiin, saatiin uudistusten kokonaisvaikutus simuloitua. Uudistukset lisäsivät tutkimuksen mukaan työn tarjontaa keskimäärin 0,11 kuukautta eli koko työikäisen väestön tasolla noin 30 000 henkilötyövuotta tai 1,1 prosenttia.

Johtopäätökset

Tutkimuksesta voidaan päätellä, että osa kannustavuuden nimissä tehdyistä rakenteellisista uudistuksista olivat jo *a priori* päinvastaisia vaikutuksiltaan. Tämän vahvistavat myös empiiriset tulokset. Verotusta ja sosiaaliturvaa uudistamalla voidaan lisätä työnteon kannustavuutta ja näin vähentää rakenteellista työttömyyttä. Huolimatta uudistusten suhteellisesta pienuudesta oli niiden kokonaisvaikutus työn tarjontaan selkeästi positiivinen.

Varaukset

Esimerkkilaskelmat antavat vain viitteitä siitä minkälaisia vaikutuksia uudistuksilla on voinut olla tietyn tyyppisiin perheisiin, kokonaiskuvaa tai käyttäytymisarvioita on niiden perusteella vaikea saada. Koe- ja kontrolliryhmiin perustuva analyysi edellyttää, että molemmat ryhmät ovat mahdollisimman samanlaisia ennen uudistusta. Pienten lasten vanhempien tapauksessa tämä kriteeri näyttää täyttyneen. Työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden puolisoiden tapauksessa koe- ja kontrolliryhmien työn tarjontatrendeissä oli selviä poikkeavuuksia, minkä takia tuloksiin tässä tapauksessa on syytä suhtautua varauksella. Uudistusten kokonaisvaikutusten simulointiin liittyy jo teknisistä syistä epävarmuutta. Numeeriset arvioinnit uudistusten työn tarjontavaikutuksista ovatkin lähinnä suuntaa antavia. Lisäksi on huomattava, että tuloksissa ei ole pystytty ottamaan huomioon inflaatiota ja esimerkiksi kotitalouksien rakenteessa tapahtuneita muutoksia.

Laine, Veli
<i>Tax-benefit Reforms teoksessa: Impacts of the EES. National evaluation of the European Employment Strategy in Finland</i>
Työministeriö
2002

Politiikka-alue

Verotus, sosiaaliturva

Aineisto

Tulonjakotilasto vuosilta 1996, 1998 ja 1999. Katso tarkemmin Laine – Uusitalo (2001) edellä.

Menetelmät

Tutkimuksessa on käytetty samoja menetelmiä kuin Laine ja Uusitalon (2001) tutkimuksessa. Menetelmien parametrit on päivitetty vuoden 2001 tasolle. Lisäk-

si on kuvattu 1990-luvun puolivälin jälkeisiä eläkeuudistuksia ja niiden vaikutuksia on pyritty arvioimaan muiden tutkimusten perusteella.

Tulokset

Tutkimuksessa vertaillaan töissä olleiden ja eri työttömyysetuuksilla olleiden käytettävien tulojen kehitystä. Vertailun perusteella työssä olleiden käytettävissä olevat tulot kasvoivat vuosien 1996 ja 1999 välillä nopeimmin, perus- ja ansiosidonnaisella päivärahalta olleiden tulot kehittyivät hitaammin, kun taas työmarkkinatuella olleiden käytettävissä olleet tulot eivät nousseet tarkastelujaksolla lainkaan. Näin ollen työssä käynti on muuttunut etenkin työmarkkinatuella eläville työttömille entistä houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi. Kynnyspalkat yksinäisillä henkilöillä laskivat vuodesta 1996 vuoteen 2001 etenkin toimeentulonormia lähellä olevilla tuloilla, mikä osaltaan lisäsi työttömien kannusteita osallistua työmarkkinoille.

Koe- ja kontrolliryhmiin perustuva analyysia oli muutettu Laineen ja Uusitalon (2001) tutkimuksesta pienten lasten vanhempien koeryhmän osalta. Nyt koeryhmä oli rajattu koskemaan 1–3-vuotiaiden lasten vanhempia, jotta muutokset kotihoidon tuessa tulisivat tarkemmin esille. Tulosten mukaan uudistukset vaikuttivat voimakkaasti naisten työn tarjontaa vähentävästi. Koeryhmän työkuukaudet vähenivät 0,5 kuukautta ja työhön osallistuminen 4 prosenttia verrattuna kontrolliryhmään. Miesten osalta ei tällä kertaa saatu tilastollisesti merkitseviä tuloksia. Työmarkkinatuen osalta tulokset olivat samankaltaisia Laineen ja Uusitalon (2001) tutkimuksen kanssa.

Tutkimuksen mukaan uudistusten kokonaisvaikutus vuosina 1998–2001 oli keskimäärin 0,1 kuukautta eli koko työikäisen väestön tasolla noin 3 000 henkilötyövuotta tai 0,1 prosenttia.

Johtopäätökset

Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmä on muuttunut työttömien kannalta kannustavammaksi: käytettävissä olevien tulojen kehitys on ollut työllisillä huomattavasti nopeampaa kuin työttömillä samalla kun entistä pienemmät palkkatulot riittävät nostamaan käytettävissä olevat tulot korkeammiksi kuin ansiosidonnaisella päivärahalta elettäessä.

Sosiaaliturvajärjestelmässä ei tapahtunut kannustavuuden kannalta juuri lainkaan muutoksia vuosina 1998–2001, joten työn tarjonnan kasvu näinä vuosina johtuu lähes pelkästään tuloverotuksen muutoksista. Uudistusten selkeästi pienempi vaikutus vuosina 1998–2001 verrattuna vuosiin 1996–1998 antaa viitteitä siitä, että työn tarjontaa lisäävien veromuutosten lisäksi olisi syytä harkita työn kysyntää lisääviä toimenpiteitä.

Varaukset

Katso Laine ja Uusitalo (2001) edellä.

Carone, G. – Salomäki, A.

Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU

*Economic Papers No. 160, Euroopan komissio
2001*

Politiikka-alue

Verotus, sosiaaliturva

Aineisto

OECD:n tilastoaineistot vuosilta 1997–2000.

Menetelmät

Verokiilojen, nettokorvausasteiden, keskimääräisten efektiivisten (AETR) ja efektiivisten marginaaliveroasteiden (METR) laskelmat.

Tulokset

EU-maat ovat edistyneet jonkin verran vero- ja sosiaaliturvajärjestelmiensä uudistamisessa työllistävään suuntaan. Pääpaino on kuitenkin ollut verojärjestelmien uudistamisessa, kun sosiaaliturvauudistukset ovat olleet etupäässä suhteellisen pieniä. Työn verotus on kuitenkin EU-alueella edelleen erittäin korkea kansainvälisesti tai historiallisesti ottaen. Lisäksi sosiaaliturvamaksut ovat erittäin korkeita useimmissa jäsenmaissa. Useimmissa maissa on pyritty alentamaan matalapalkkaisten verotusta, erityisesti työnantajien sosiaaliturvamaksuja alentamalla. Pienipalkkaisen työn verotus on keventynyt kuitenkin vain vähän. Useimmissa maissa kevennykset ovat lisäksi kohdentuneet koko tuloalueelle, eivätkä erityisesti pienituloisille.

Jäsenmaiden nettokorvausasteet ovat lähtökohtaisesti olleet suhteellisen korkeita anteliaiden työttömyyskorvausten ja toimeentulotuen johdosta. Lisäksi etuisuuk-
sien kesto on joissain jäsenmaissa hyvin pitkä. Työttömyyskorvausten ja toimeentulotuen lisäksi anteliaat varhais- ja työkyvyttömyyseläkejärjestelmät ovat heikentäneet matalapalkkaisten työnteon kannustimia. Sosiaaliturvajärjestelmien uudistukset ovat jäsenmaissa olleet suhteellisen pieniä ja kapeasti suunnattuja. Joidenkin maiden uudistukset ovat nojanneet aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja työssäololle ehdollisiin etuuksiin, kuten palkkasubventioon vai-

keasti työllistettäville tai verovähennyksiin, jotka kohdistuvat kaikkiin matalapalkkaisiin. Siirtyminen passiivisista aktiivisiin toimiin on kuitenkin ollut suhteellisen vähäistä. Työttömyyskorvauksien muutoksissa on keskitytty lähinnä saantiehtojen uudistuksiin, etuuksien tason ja keston muutokset ovat olleet hyvin harvinaisia. Varhaiseläkejärjestelmiä on kehitetty useimmissa jäsenmaissa edistämään vanhempien työntekijöiden osallistumista työmarkkinoille tiukentamalla etuuksien saannin ehtoja ja järjestämällä joustavampia tapoja yhdistää työn teko eläkkeellä olon kanssa.

Johtopäätökset

Jäsenmaiden on nopeutettava vero- ja sosiaaliturvajärjestelmiensä uudistuksia rakenteellisen työttömyyden vähentämiseksi. Työnteon kannustavuuden lisäämiseksi on jäsenmaiden tehtävä kokonaisvaltaisia uudistuksia, joissa huomioidaan vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien päällekkäiset vaikutukset. Enemmän huomiota tulisi kiinnittää matalapalkkaisten kannustimien parantamiseen: työttömyysloukkuja on poistettava ilman että ihmisiä ajetaan kohtuuttomiin köyhyysloukkuihin.

Lisää toimia tarvitaan etuusjärjestelmien anteliaisuuden vähentämiseksi. Etuuksien saantiehtoja on tiukennettava, lisäksi etuuksia on sovitettava yhteen aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden kanssa, aktiivisten toimenpiteiden tehokkuuden lisäämiseksi. Näin autettaisiin ihmisiä siirtymään etuusriippuvuudesta työelämään samalla, kun eniten tuen tarpeessa olevilla säilyisi riittävä toimeentuloturva.

Varaukset

Tutkimuksen johtopäätökset perustuvat makrotason indikaattoreille ja esimerkiksi kilaskelmille. Näiden antama kuva maiden tilanteesta ei voi olla kovin kattava. Toisaalta tutkimuksen tuloksia vahvistetaan viittaamalla relevantteihin teoreettisiin ja empiirisiin tutkimuksiin.

Kyyrä, Tomi

Post-Unemployment Wages and Economic Incentives to Exit from Unemployment

VATT tutkimuksia 56, VATT

1999

Politiikka-alue

Työllistymisen taloudelliset kannustimet ja loukut, palkkaodotukset

Aineisto

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon perustuva paneeliaineisto, jota on täydennetty työministeriön tiedoilla. Aineiston havaintoperiodi kattaa vuodet 1987–1996. Yksi otos on poimittu koko työikäisestä väestöstä ja se sisältää noin 12 000 henkilöä. Lisäksi on poimittu neljä otosta työttömyytensä vuosina 1988, 1990, 1992 ja 1994 päättäneistä henkilöistä. Kukin näistä otoksista sisältää 5 000–6 000 henkilöä. Aineiston tulotiedot ovat varsin kattavat, sillä kaikille otoshenkilöille ja heidän puolisoilleen löytyvät tarkat tiedot ansiotuloista ja saaduista tulonsiirroista. Ainoa merkittävä puute on toimeentulotukitietojen puuttuminen.

Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen ensimmäisessä osiossa tarkastellaan tekijöitä, jotka vaikuttavat työttömyyden jälkeisen työsuhteen palkkaan, jota kutsutaan alkupalkaksi. Tätä varten estimoidaan ns. alkupalkkamalli, jossa selitetään työttömyytensä päättäneiden henkilöiden uusien työsuhteiden palkkoja lukuisilla eri tekijöillä. Koska huomattava osa aineiston työttömyysjaksoista päättyy muuhun kuin työllistymiseen (esim. henkilön siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle tai työvoimapolitiiselle toimenpiteelle) ja koska työllistymisen todennäköisyys lienee riippuvainen odotetusta alkupalkasta, johtaa tavanomainen pienimmän neliösumman menetelmä harhaisiin tuloksiin. Siksi alkupalkkoja mallinnettaessa käytetään Heckmanin menetelmää, jonka puitteissa ei-satunnainen valikoituminen havaittuun työllistyneiden osaotokseen voidaan ottaa huomioon. Lisäksi estimoitiin myös toinen palkkamalli otoksesta, joka oli poimittu koko työikäisestä väestöstä. Tämän palkkamallin tuloksia käytetään lähinnä vertailukohtana alkupalkkamallin tuloksille.

Tutkimuksen toisessa osiossa arvioidaan työttömien taloudellisia kannustimia työllistyä. Tämä tarkastelu nojautuu otoksiin, jotka on poimittu työttömyytensä päättäneistä henkilöistä. Aluksi lasketaan kotitalouden käytettävissä olevat tulot ajalta, kun otoshenkilö on työttömänä. Tämän lisäksi arvioidaan kotitalouden käytettävissä olevat tulot siinä tapauksessa, että otoshenkilö työllistyisi ominaisuuksiaan vastaavalla odotetulla alkupalkalla (= alkupalkkamallin antama en-

nuste). Niille otoshenkilöille, jotka todellisuudessa työllistyivät, lasketaan myös kotitalouden havaitut työllisyysaikaiset käytettävissä olevat tulot. Koska aineisto ei sisällä tietoja toimeentulotuesta, oletetaan, että kotitaloudet, joiden käytettävissä olevat tulot jäävät alle lakisääteisen toimeentulotukinormin, hakevat toimeentulotukea määrän, joka nostaa heidän tulonsa normitasolle.

Vertaamalla työllistyneen kotitalouden työttömyysaikaisia ja työllistymisen jälkeisiä havaittuja käytettävissä olevia tuloja voidaan arvioida, miten työllistymisen todellisuudessa vaikutti kotitalouden käteen jääviin tuloihin. Lisäksi verrataan työttömyysaikaisia käytettävissä olevia tuloja kotitalouden odotettuun tulotasoon, joka saavutettaisiin, jos otoshenkilö työllistyisi ominaisuuksiaan vastaavalla alkupalkalla. Tähän vertailuun voidaan ottaa mukaan myös työttömät, jotka eivät todellisuudessa työllistyneet. Tätä kautta voidaan arvioida, kuinka suuri osa työttömistä on ”työttömyysloukussa” eli tilanteessa, jossa työttömän työllistymisen (ominaisuuksiaan vastaavalla odotetulla alkupalkalla) ei nostaisi hänen kotitaloutensa käteen jääviä tuloja ”oleellisesti”.

Taloudellisten kannustimien lisäksi työttömien työllistymiseen vaikuttavat myös muut tekijät. Siksi tutkimuksen kolmannessa ja viimeisessä osiossa estimoidaan semiparametrisia duraatiomalleja, joissa selitetään työttömyyden kestoa lukuisilla eri tekijöillä. Selittävinä tekijöinä käytetään yksilötason ominaisuuksia ja kannustinmuuttujia, jotka kuvaavat työllistymisen aiheuttamaa odotettua muutosta työttömän kotitalouden käytettävissä olevissa tuloissa. Näin menettelemällä voidaan arvioida kannustinvaikutuksia työttömien työllistymiseen samalla, kun vaikioidaan muiden tekijöiden (esim. koulutuksen ja iän) vaikutus.

Tutkimuksen palkkaregressiot ovat päivitettyjä ja paranneltuja versioita Kyyrän (1997) sekä Holmin ja Kyyrän (1997) tutkimuksista. Duraatiomallit ovat päivitettyjä versioita Holmin, Kyyrän ja Rantalan (1999) analyysistä.

Keskeiset tulokset

Alkupalkkoja selitettäessä havaittiin muun muassa, että odotettu työttömyyden jälkeinen palkka nousee koulutustason myötä ja laskee hieman työttömyyden pitkittyessä. Myös oman ammattiryhmän työllisyystilanne vaikuttaa odotettuun alkupalkkaan.

Tarkasteltaessa työllistyneitä havaittiin, että työllistyneet olivat onnistuneet nostamaan kotitaloutensa käytettävissä olevia tuloja keskimäärin noin 50 prosentilla. Neljän prosentin kohdalla työllistymisen oli johtanut kotitalouden käteen jäävien tulojen supistumiseen. Erot kotitalouksien välillä olivat odotetusti suuret. Yksinhuoltajien ja pariskuntien, joilla oli alle kouluikäisiä lapsia, keskuudessa työllistymisen vaikutus käteen jäävien tuloihin jäi muita ryhmiä heikommaksi.

Kuvitteellisen työllistymisen tulovaikutuksien osalta todettiin, että noin 8 prosenttia työttömistä näyttäisi olevan tilanteessa, jossa työllistyminen ominaisuuksiaan vastaavalla odotetulla palkalla ei olisi riittänyt nostamaan kotitalouden käytettävissä olevia tuloja ollenkaan. Lisäksi 43 prosenttia työttömistä oli tilanteessa, jossa työllistyminen odotetulla alkupalkalla olisi nostanut kotitalouden käytettävissä olevia tuloja 25 prosenttia tai vähemmän.

Duraatioanalyysissa kävi selväksi, että taloudelliset kannustimet vaikuttavat positiivisesti todennäköisyyteen työllistyä; mitä suurempi on työllistymisen odotettu vaikutus käteen jääviin tuloihin, sitä nopeammin työtön työllistyy. Lisäksi taloudellisten kannustimien vaikutus näyttäisi voimistuneen vuodesta 1990 vuoteen 1994. Saattaa siis olla, että kannustinten merkitys kasvoi jonkin verran lamavuosina.

Johtopäätökset ja varaukset

Tutkimuksen keskeinen tulos lienee se, että työttömyysloukut (tai kannustin-/tuloloukut) ovat todellinen ongelma. Useissa tapauksissa työttömän mahdollisuudet nostaa kotitaloutensa käteen jääviä tuloja merkittävästi ovat varsin rajalliset. Tulokset duraatioanalyysistä osoittivat, että heikot kannustimet myöskin hidastavat työllistymistä. Toisaalta havaittiin, että useat työttömyysloukussa olevat työttömät kuitenkin työllistyivät, vaikkei se taloudellisesti kovin kannattavaa ollutkaan. Tämä kuvastaa sitä, että raha ei ole ainut asia, joka vaikuttaa työttömien työllistymishalukkuuteen.

Tutkimustulokset koskien työttömien kannustimia ovat vuosilta 1990, 1992 ja 1994. Tämä herättää kysymyksen, ovatko tulokset relevantteja tämän päivän näkökulmasta katsottuna. Huomattavaa on, tutkimuksessa kannustinongelmien yleisyyden havaittiin olevan varsin samanlainen kaikkien tarkasteluvuosien kohdalla, vaikka nämä vuodet edustavat hyvin erilaisia suhdannetilanteita. Voidaan kuitenkin olettaa, etteivät kannustinongelmat ole minnekään hävinneet vuoden 1994 jälkeen. Tosin on mahdollista, että ne ovat jossain määrin vähentyneet tehtyjen uudistusten myötä.

Työttömyysloukkujen olemassaolo ja niiden negatiivinen vaikutus työllistymiseen antaa aiheita jatkaa ponnistuksia vero- ja tulonsiirtojärjestelmien yhteensovittamiseksi. Työttömien kohtaamilla kannustinongelmilla ei kuitenkaan voida selittää työttömyyden nykyistä, korkeaa tasoa. Siksi kannustinongelmien purkaminen ei tarjoa ihmelääkettä suurtyöttömyyteen.

Tutkimuksen tuloksia tulkittaessa on kuitenkin muistettava muutama varaus. Ensinnäkin, Aineisto ei sisältänyt tietoja toimeentulotuesta, joka on varsin keskeinen tulonsiirto etenkin työttömien keskuudessa. Oletus, että kaikki toimeentulotukeen oikeutetut hakevat sitä täysimääräisesti, lienee johtanut siihen, että työllistymisen vaikutus kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin on jossain ta-

pauksissa aliarvioitu. Toiseksi, poiminta työttömyyden päättäneistä henkilöistä on metodologisesti hieman ongelmallista, koska se saattaa johtaa pitkäaikais-työttömien (= henkilöiden, joilla on pitkiä yhtäjaksoisia työttömyysjaksoja) ali-edustukseen otoksessa. Kolmanneksi, työttömien kannustimia arvioitaessa on katsottu työllistymisen välitöntä vaikutusta kotitalouden tuloihin. Käytännössä työtön voi olla halukas hyväksymään työtarjouksen, jonka välitön tulovaikutus on pieni tai jopa negatiivinen, jos työpaikka tarjoaa vastapainoksi hyvät mahdollisuudet edetä uralla. Tämä voi selittää havainnon, että myös työttömyysloukussa olevista henkilöistä suhteellisen moni työllistyi havaintoperiodin aikana.

Holm, Pasi – Kyyrä, Tomi – Rantala, Juha

Household Economic Incentives, the Unemployment Trap and the Probability of Finding a Job

International Tax and Public Finance, Vol. 6

1999

Politiikka-alue

Työttömyysloukut, kannustinvaikutukset

Aineisto

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon perustuva vuodet 1987–1993 kattava panneliaineisto, jota on täydennetty työministeriön tiedoilla. Kolme otosta, jotka on poimittu työttömyytensä vuosina 1988, 1990 ja 1992 päättäneistä henkilöistä. Aineiston tulotiedot ovat varsin kattavat, sillä kaikille otoshenkilöille ja heidän puolisoilleen löytyvät tarkat tiedot ansiotuloista ja saaduista tulonsiirroista. Ainoa merkittävä puute on toimeentulotukitietojen puuttuminen. Aineisto on muutoin sama kuin Kyyrän (1999) aineisto, mutta aikaperiodi on lyhyempi.

Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen tarkoituksena on arvioida työttömyysloukkujen yleisyyttä ja taloudellisten kannustimien vaikutusta työttömien työnhakijoiden työllistymiseen. Työttömyysloukulla viitataan tilanteeseen, jossa työtön ei kykene työllistymällä nostamaan merkittävästi kotitaloutensa käytettävissä olevia tuloja.

Aluksi lasketaan kotitalouden käytettävissä olevat tulot otoshenkilön ollessa työttömänä. Tämä laskutoimitus voidaan tehdä suoraan aineiston tietojen perusteella, joskin toimeentulotuki joudutaan arvioimaan lakisääteisen normin avulla. Seuraavaksi arvioidaan, mitkä olisivat kotitalouden käytettävissä olevat tulot, jos otoshenkilö työllistyisi. Tätä tarkoitusta varten tarvitaan arvio työttömän otoshenkilön työttömyyden jälkeisestä odotetusta palkasta. Tämä palkkaestimaatti konstruoidaan käyttämällä Kyyrän (1997) aiemmassa tutkimuksessa raportoituja

parametriestimaatteja, jotka on saatu regressiomallista, jossa on selitetty työttömyyden jälkeisiä alkupalkkoja.

Vertaamalla kotitalouden työttömyysaikaisia käytettävissä olevia tuloja ja tulotasoja, joka seuraisi otoshenkilön työllistymisestä odotetulla palkalla, voidaan arvioida työttömyysloukkujen yleisyyttä. Lisäksi tulomuuttajat sisällytetään selittäviksi muuttujiksi semiparametriseen duraatiomalliin, jolla mallinnetaan eri tekijöiden vaikutusta työttömyyden keston.

Keskeiset tulokset

Tutkimuksen tekijät määrittelivät työttömyysloukuksi tilanteen, jossa työtön ei pysty nostamaan kotitaloutensa käteen jääviä tuloja yli 10 prosenttia työllistymällä ominaisuuksiaan vastaavalla odotetulla alkupalkalla. Tämän määritelmän puitteissa tuloksena oli, että noin 15 prosenttia työttömistä oli 1990-luvun alussa työttömyysloukussa. Lähes kaikki näistä olivat ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä.

Duraatioanalyysin perusteella työllistymisen odotettu taloudellinen hyöty (kotitalouden käteen jäävillä tuloilla mitattuna) vaikutti positiivisesti työttömien työllistymiseen. Kannustinvaikutuksen havaittiin myös voimistuneen vuodesta 1990 vuoteen 1992, mikä viittaisi siihen, että taloudellisten kannustinten vaikutus on jonkin verran merkittävämpi korkean työttömyyden oloissa.

Johtopäätökset ja varaukset

Aiemmin on esimerkkiperheillä tehdyillä laskelmilla osoitettu, että työttömyysturva, verotus ja tulonsiirrot yhdessä voivat aiheuttaa tilanteita, joissa työttömän ei kannata mennä töihin suhteellisen korkeallakaan palkalla. Tämä tutkimus osoitti, että tällaisia kannustinongelmia esiintyy myös reaali maailmassa ja että taloudelliset kannustimet vaikuttavat työttömien todennäköisyyteen työllistyä.

Keskeiset varaukset liittyvät toimeentulotukitietojen puuttumiseen, otantaasetelmaan ja alkupalkkaestimaatteihin. Toimeentulotuki on arvioitu olettamalla, että kaikki siihen oikeutetut ovat sitä hakeneet ja saaneet määrän, joka on nostanut kotitalouden käytettävissä olevat tulot normitasolle. Tämä on saattanut käytännössä johtaa toimeentulotuen saajien lukumäärän ja tuen määrän yliarvioitiin. Otoksen poiminta työttömyytensä päättäneistä on duraatioanalyysin kannalta ongelmallista, koska vaarana on, että otokseen valikoituu liian vähän pitkiä työttömyysjaksoja kokeneita yksilöitä. Alkupalkkaestimaattien ottaminen aiemmasta tutkimuksesta, jossa otosrajaukset ja lähtökohdat ovat olleet erilaiset, ei ole luotettavin mahdollinen tapa arvioida työttömyyden jälkeistä odotettua palkkatasoa (tämä ongelma on sittemmin korjattu Kyyrän, 1999, tutkimuksessa).

Holm, Pasi – Kyyrä, Tomi

Tulojen vaikutus työmarkkinasiirtymiin

VATT-tutkimuksia 40, VATT

1997

Politiikka-alue

Työttömyysloukut, kannustimet

Aineisto

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon perustuva vuodet 1987–1993 kattava panneliaineisto, jota on täydennetty työministeriön tiedoilla. Yksi otos on poimittu vuoden 1990 koko työikäisestä väestöstä ja kaksi otosta on poimittu työttömyytensä vuosina 1990 ja 1992 päättäneistä henkilöistä. Aineiston tulotiedot ovat varsin kattavat, sillä kaikille otoshenkilöille ja heidän puolisoilleen löytyvät tarkat tiedot ansiotuloista ja saaduista tulonsiirroista. Ainoa merkittävä puute on toimeentulokitietojen puuttuminen. Aineisto on osittain sama kuin Kyyrän (1999) sekä Holmin, Kyyrän ja Rantalan (1999) aineistot.

Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää tulojen vaikutusta työmarkkinasiirtymiin sekä arvioida työttömien kannustinongelmien laajuutta.

Aluksi mallinnetaan työttömien todennäköisyyttä työllistyä hyödyntäen otoksia, jotka on poimittu työttömyytensä päättäneistä henkilöistä. Tätä varten estimoidaan yksinkertaisia probit-malleja, joissa selitetään todennäköisyyttä, että työttömyysjakso päättyi työllistymiseen avoimille työmarkkinoille, eikä siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle tai työvoimapolitiittiselle toimenpiteelle. Keskeisiä tulomuuttujia analyysissä ovat kotitalouden työttömyysaikaiset ja (odotetut) työllisyysaikaiset käytettävissä olevat tulot. Työttömyysaikaiset tulot lasketaan suoraan aineistosta. Odotettujen työllisyysaikaisten tulojen arvioimiseksi estimoidaan ns. alkupalkkamalli, josta saadaan ennusteet työttömyyden jälkeisille odotetuille alkupalkoille.

Otosta koko työikäisestä väestöstä käytetään mallinnettaessa työvoimaan kuuluvan yksilön todennäköisyyttä olla työllinen tarkasteluhetkellä. Tällöin estimoidaan probit-malleja, joissa selitetään todennäköisyyttä, että henkilö on työllinen vuoden 1990 lopulla eikä työttömänä tai osallisena työvoimapolitiittisella toimenpiteellä. Keskeisenä tulomuuttujana tässä analyysissä on henkilön odotettu työllisyysajan palkka, joka on saatu estimoimalla ns. keskipalkkamalli.

Keskeiset tulokset

Tutkimuksen mukaan noin 13 prosenttia työttömistä oli 1990-luvun alussa ”työttömyysloukussa” eli tilanteessa, jossa työllistyminen ominaisuuksiaan vastaavalla alkupalkalla nostaisi kotitalouden käytettävissä olevia tuloja 10 prosenttia tai vähemmän. Näistä henkilöistä kuitenkin 31 prosenttia oli päättänyt työttömyysjaksonsa työllistymiseen.

Mallinnettaessa työllistymisen todennäköisyyttä havaittiin, että taloudelliset kannustimet nostivat työllistymisen todennäköisyyttä merkittävästi. Toisin sanoen mitä suurempi odotettu vaikutus työllistymisellä on kotitalouden käteen jääviin tuloihin, sitä suuremmalla todennäköisyydellä henkilö oli päättänyt työttömyysjaksonsa työllistymiseen. Mallinnettaessa todennäköisyyttä olla työllinen vuoden 1990 lopulla havaittiin, että työllisyystodennäköisyys oli sitä suurempi, mitä korkeampi oli henkilön odotettu työllisyysajan palkka.

Johtopäätökset ja varaukset

Aiemmin on esimerkkiperheillä tehdyillä laskelmilla osoitettu, että työttömyys-turva, verotus ja tulonsiirrot yhdessä voivat aiheuttaa tilanteita, joissa työttömän ei kannata mennä töihin suhteellisen korkeallakaan palkalla. Tämä tutkimus osoitti, että tällaisia kannustinongelmia esiintyy myös reaali maailmassa ja että taloudelliset kannustimet vaikuttavat työttömien todennäköisyyteen työllistyä.

Toimeentulotuki on arvioitu olettamalla, että kaikki siihen oikeutetut ovat sitä hakeneet ja saaneet määrän, joka on nostanut kotitalouden käytettävissä olevat tulot normitasolle. Tämä on saattanut käytännössä johtaa toimeentulotuen saajien lukumäärän ja tuen määrän yliarvioitiin. Lisäksi probit-malli ei liene työllistymisen mallintamisessa paras vaihtoehto, koska se ei käytä hyväkseen informaatiota työttömyyden kestosta (tämä ongelma on sittemmin korjattu Kyyrän, 1999, sekä Holmin, Kyyrän ja Rantalan, 1999, tutkimuksissa).

4.4 Työmarkkinoiden instituutiot

4.4.1 Instituutiotutkimuksen viimeaikaisia kehityslinjoja

Työmarkkinoiden instituutioilla tarkoitetaan erilaisia sääntöjä, lakeja ja toimintakäytäntöjä sekä toimijoita, jotka luonnehtivat työmarkkinoiden ominaisuuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi rekrytointia ja irtisanomista koskevat säännöt, työsuhdelainsäädäntö, työntekijöiden ja työnantajien järjestäytyminen, palkanmuodotusmekanismit sekä etuuksien, erityisesti työttömyysturvan rakennepiirteet. Työmarkkinainstituutioilla voidaan kuitenkin tarkoittaa myös aktiivista työvoimapolitiikkaa tai työn verotusta.

Ulkomaisista instituutiotutkimuksista esitellään Nickellin ja Layardin (1999) työ sekä Nickellin, Nunziatan, Ochelin ja Quintinin (2002, painossa) 20 OECD-maan aineistoon perustuva analyysi. Tulosten pohjalta pohdiskellaan myös määrällisten vaikutusten tasoa. Blanchardin ja Wolfersin tutkimuksessa tarkastellaan taloudellisten shokkien ja työmarkkinainstituutioiden yhteisvaikutuksia. Tämä näkökulma tuokin instituutioiden merkitystä painottavaan tutkimukseen uuden näkökulman: eivät taloudelliset shokit eivätkä instituutiot yksin selitä työttömyyden nousua, vaan niiden yhteisvaikutukset. Työssä kehitetään talouden häiriöiden ja instituutioiden vaikutukset yhdistävä malli, jonka tulokset kvantifioidaan. Instituutioihin liittyvää vuorovaikutusdynamikkaa ovat tutkineet Belot ja van Ours (2001). Instituutioiden merkitystä korostava tutkimussuuntaus näyttääkin olevan kehittymässä dynamisempaan, erilaisia olosuhteita ja useiden tekijöiden vuorovaikutusta korostavaan suuntaan.

Oxford Review of Economic Policy:n teemanumero 'Labour markets and welfare' (Vol. 16 No. 1, 2000) sisältää piirteitä OECD:n teollistuneiden maiden (erityisesti EU-maiden) työmarkkinoista.

Tuoreet julkaisut Atkinson (2002) ja Carneiro, Hansen, Heckman (2002) tuovat esille esimerkkejä ongelmista, joissa tutkimuksen metodologia ja metodi tällä hetkellä painiskelevat.²² Molemmat korostavat jakauman merkitystä kun arvioidaan reformin (esimerkiksi työllisyysreformin) hyvinvointivaikutuksia. Atkinsonia kiinnostaa ero EU:n ja USA:n työmarkkinoiden välillä ja selitys, jolla EU:n kehitystä ja reformin rakentamista on perusteltu.

²² Atkinson on erittäin arvostettu hyvinvointitutkimuksen edustaja ja on ollut vaikuttamassa mm. EU:n työllisyys- ja sosiaalireformien muotoutumiseen. Heckman taas kuuluu taloustieteen Nobel-palkinnon saaneiden joukkoon ja on yksi johtavia reformitutkimuksen edustajia.

Nickell, Steven – Layard, Richard

Labour market institutions and economic performance

Handbook of labor economics, vol. 3C

1999

Politiikka-alue

Työmarkkinoiden instituutiot ja niiden vaikutus työttömyyteen

Aineisto

Maakohtainen aineisto 20 OECD maasta vuosilta 1983–1994.

Menetelmä

Satunnaisten vaikutusten paneeliestimointi kahden ajanjakson (1983–1988, 1989–1994) poikkileikkausten avulla.

Keskeiset tulokset

(i) Kokonaisverotaakka eli verokiila kasvattaa työttömyyttä ja alentaa työllisyysastetta. Työnantajan sosiaaliturvamaksuilla ei tämän ylittävää erillistä vaikutusta. Verotuksen painopisteen muuttaminen vakioisilla verotuloilla ei vaikuta työttömyyteen.

(ii) Työsuhdelainsäädännön tiukkuudella (työtunteja, määräaikaisia työsuhteita, työsuhdeturvaa, minimipalkkaa ja työntekijöiden vaikutusvaltaa kuvaava muutuja) ei ole työttömyys- tai työllisyysastevaikutuksia. Erikseen tutkittuina työsuhdeturvan kireydellä vaikuttaisi olevan lyhytaikaista työttömyyttä alentava vaikutus. Samalla kireä työsuhdeturva yhdistyy alhaisempaan työllisyysasteeseen. Kyseinen havainto selittyy Etelä-Euroopan maiden poikkeuksellisen alhaisella naisten työllisyysasteella ja kyseisten maiden ankaralla työsuhdelainsäädännöllä, sillä miesten työllisyysasteeseen kyseinen muuttuja ei vaikuttanut.

(iii) Palkkaneuvottelujen keskittyneisyydellä ja sopimusten yleissitovuudella on työttömyyttä kasvattava vaikutus. Vaikutus kuitenkin katoaa, mikäli palkkaneuvottelut ovat koordinoituja työntekijä- ja työnantajapuolten kesken. Kyseisiä maita ovat Skandinavian maat, Itävalta, useat Manner-Euroopan maat ja Japani.

(iv) Työvoimapolitiikan eri lohkoista korvausaste (työttömyysturvan taso suhteessa palkkatasoon) ja työttömyysturvan kesto nostavat kokonaistyöttömyyttä. Korvausaste kasvattaa lyhytaikaista työttömyyttä ja kesto pitkäaikaistyöttömyyttä. Aktiivinen työvoimapolitiikka alentaa kokonaistyöttömyyttä erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden vähentymisen kautta. Työllisyysasteeseen muuttujilla ei ole

vaikutusta lukuun ottamatta työttömyysturvan kesto, joka alentaa työllisyysastetta.

(v) Omistusasuminen kasvattaa kokonaistyöttömyyttä nostamalla lyhytaikais-työttömyyttä.

Johtopäätökset

Tulosten perusteella seuraavat muutokset laskisivat kokonaistyöttömyyttä 13 prosenttia, jolloin 10 prosentin työttömyydestä päädyttäisiin hieman alle 9 prosentin työttömyysasteeseen:

- (i) verokiilan alentuminen 5 prosenttiyksiköllä,
- (ii) omistusasumisen vähentyminen 10 prosenttiyksiköllä,
- (iii) työttömyysturvan korvausasteen alentuminen 10 prosenttiyksiköllä,
- (iv) työttömyysturvan keston alentuminen 5 vuodella,
- (v) aktiivisen työvoimapolitiikan menojen kasvattaminen 6 prosenttiyksiköllä (käytetty muuttuja $\frac{ALMP\ menot / työttömien\ lukumäärä}{BKT / työvoima}$),
- (vi) järjestäytymisasteen lasku 13 prosenttiyksiköllä,
- (vii) palkkaneuvotteluiden yleissitovuuden alentuminen 1/3 yksiköllä (muuttujan vaihteluväli 1–3),
- (viii) palkkaneuvotteluiden koordinaation kasvu 1/3 yksiköllä (muuttujan vaihteluväli 2–6).

Yksittäisiä muutoksia tarkasteltaessa on syytä huomata, että ne eivät ole toisiaan poissulkevia. Esimerkiksi työttömyysturvan korvausaste, työntekijöiden järjestäytymisaste ja yleissitovuus, jotka tutkimuksen tulosten perusteella kasvattavat työttömyyttä, ovat ainakin osittain yhteydessä palkkaneuvotteluiden koordinaatioon, jonka havaittiin alentavan työttömyyttä voimakkaasti.

Samaten on huomattava, että yo. muutokset eivät kaikilta osin ole mahdollisia. Esimerkiksi Suomen kohdalla työttömyysturvan kesto viittaa ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, jonka kesto on jo nykyisellään alle 5 vuotta.

Työmarkkinoiden instituutiot muodostavat kokonaisuuden, joka on muovautunut jokaisessa maassa oman näköisekseen. Kokonaisuuden yhden osan muuttaminen saattaa (a) olla mahdotonta tai (b) johtaa sinällään kannatettavan muutoksen työllisyysvaikutuksen heikkenemiseen/kääntymiseen vastakkaissuuntaiseksi.

Tutkimuksen varaukset

- (i) Instituutioiden vaikutusten arviointi vaatii luotettavaa ja yhdenmukaista tietoa eri maiden järjestelmistä. Tietojen yhdenmukaistaminen peittää maakohtaisia erityispiirteitä, jotka mahdollisesti voisivat vaikuttaa tiettyä maata kuvaavien muuttujien ja maan työttömyysasteen väliseen suhteeseen.
- (ii) Maavertailuissa havaintojen lukumäärä jää väistämättä hyvin alhaiseksi (tässä 20 maata kahdelta eri aikaperiodilta). Tuloksiin liittyy täten suurta epävarmuutta.
- (iii) Muuttujien yhdistely ja luokittelu on pakostakin osittain mielivaltaista. Näiltä osin tehtyjen ratkaisujen vaikutuksia tuloksiin voidaan vain arvailla.
- (iv) Endogeenisuusongelmia voi esiintyä, jolloin selitettävä muuttuja (työttömyysaste) vaikuttaa selittäviin muuttujiin (esim. työttömyysturvan taso ja kesto).

Nickell, S. – Nunziata, L. – Ochel, W. – Quintini, G.

The Beveridge curve, unemployment and wages in the OECD

Teoksessa Aghion, P. – Frydman, R. – Stiglitz, J. – Woodford, M. (eds.): Knowledge, information and expectations in modern macroeconomics: in honor of Edmund S. Phelps. Princeton University Press

Ilmestyy 2002

Politiikka-alue

Työmarkkinainstituutioiden ja työttömyyden muutokset

Aineisto

Maakohtainen aineisto 20 OECD maasta vuosilta 1961–1995.

Menetelmä

GLS, jossa sallittu virhetermien heteroskedastisuus, ristikkäisvaikutukset työmarkkinoiden instituutioiden välillä sekä maakohtainen ensimmäisen asteen autokorrelaatio. Estimoinneissa mukana myös maavakiot, aikavakiot ja maakohtaiset trendimuuttajat.

Keskeiset tulokset

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella, kuinka paljon OECD-maiden työttömyyden muutoksista voidaan yhdistää työmarkkinoiden instituutioissa tapahtuneisiin muutoksiin. Perusajatuksena on selittää työttömyyttä sekä tasapainotyöttömyyteen vaikuttavilla tekijöillä että talouden häiriöillä, jotka aiheuttavat toteutuneen työttömyyden ja tasapainotyöttömyyden välisen eron.

Ajanjaksolla 1960–1995 Euroopan OECD-maiden työttömyysaste nousi keskimäärin 6,8 prosenttiyksikköä. Institutionaaliset tekijät selittävät tästä noususta hieman yli puolet. Institutionaalisten tekijöiden suhteelliset osuudet mallin selityskyvystä ovat:

- (i) työttömyysturvajärjestelmän muutokset 39 prosenttia
- (ii) verokiilan muutokset 26 prosenttia
- (iii) työmarkkinoiden järjestäytymistä kuvaavien muuttujien muutokset 19 prosenttia
- (iv) työsuhdelainsäädännön muutokset 16 prosenttia.

Loppuosa työttömyyden kasvusta selittyy pääasiassa 90-luvun lama-ajalla. Merkittävää tuloksissa on työttömyyden voimakas pysyvyys lähes 0,9 tasoisella kertoimella.

Varaukset

(i) Ensisijainen työttömyyskehitystä selittävä tekijä on aiempi työttömyys. Tämä herättää kysymyksen, kuinka hyvin institutionaaliset tekijät olisivat selittäneet työttömyyden muutoksia ilman mallin implikoimaa voimakasta työttömyyden pysyvyyttä.

(ii) Kysymyksiä herättää myös tulosten tulkinta. Työsuhdelainsäädännön osuus työttömyyden kasvussa raportoidaan muiden mukana, vaikka työsuhdelainsäädäntöä kuvaava muuttuja ei ole tilastollisesti merkitsevä itse työttömyysyhtälössä. Samaten veromuuttujan ja työmarkkinoiden järjestäytymistä kuvaavien muuttujien kohdalla tulkinta on hieman kyseenalainen. Järjestäytymisasteen muutos kasvattaa työttömyyttä, mutta sen taso laskee työttömyyttä palkanasetannan koordinoinnin ristikkäisvaikutuksen kautta. Verokiila puolestaan vaikuttaa työttömyyteen pääasiallisesti alentavasti palkanasetannan koordinoinnin kautta, varsinaisen verokiilamuuttujan jäädessä tilastollisesti merkityksettömäksi tyypillisellä 5 prosentin merkitsevyystasolla.

Johtopäätökset

Tutkimus antaa suoraviivaiset politiikkasuositukset työttömyyden alentamispyrkimyksille. Edellä keskusteltujen varausten perusteella politiikkasuositukset eivät kuitenkaan kaikilta osin ole yksiselitteisiä. Voimakkaimmat tulokset koskevat työttömyysturvajärjestelmän muutosten ja kokonaistyöttömyyden välistä yhteyttä sekä työttömyyden voimakasta pysyvyyttä. Työttömyys-turvajärjestelmän muutoksia ei kuitenkaan esimerkiksi Suomen kohdalla kyetä luontevasti yhdistämään 90-luvun alun työttömyyden kasvuun (aineiston perusteella suurimmat muutokset Suomen kohdalla tapahtuivat 70-luvun lopulla), joten tulokset jäävät ainakin Suomen osalta hieman ilmaan. Työttömyyden voimakkaan pysyvyyden pohjalta

varsinainen johtopäätös on, että parasta työttömyyden hoitoa on ennaltaehkäisevä toiminta. Tutkimuksen pysyvyytuloksen perusteella vie, *ceteris paribus*, kymmeniä vuosia, kunnes työttömyys palaa lähtötasolleen, riippumatta olemassa olevista instituutioista.

Blanchard, O. – Wolfers, J.

The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment – The aggregate evidence

Economic Journal, vol. 110

2000

Politiikka-alue

Talouden häiriöiden ja työmarkkinoiden instituutioiden vaikutus työttömyyteen

Aineisto

Maakohtainen aineisto 20 OECD maasta vuosilta 1961–1995. Aineisto jaettu kahdeksaan viisivuotisperiodiin.

Menetelmä

Epälineaarinen OLS, jossa maakohtaiset vakiotermit sekä ristikkäisvaikutukset talouden häiriöiden ja työmarkkinoiden instituutioiden välillä.

Keskeiset tulokset

Tutkimuksen tavoitteena on yhdistää talouden häiriöitä (shokkeja) ja työmarkkinoiden instituutioita painottavat työttömyysselitykset. Kielteiset taloudelliset häiriöt pystyvät selittämään Euroopan työttömyyden keskimääräisen kasvun. Instituutiot puolestaan auttavat selittämään tiettyä ajankohtana vallitsevia työttömyyseroja eri maiden välillä.

Havaitsemattomien, kaikille maille yhteisten talouden häiriöiden ja instituutioiden yhdistävä malli tuottaa seuraavat tulokset.

(i) Kielteisten häiriöiden vaikutus työttömyyteen on 7,3 prosenttia. Mikäli maalla olisi keskimääräiset instituutiot, sen työttömyys olisi kasvanut tarkasteluajanjaksoilla 7,3 prosenttia.

(ii) Häiriön vaikutuksen vaihteluväli alhaisimman ja korkeimman korvaussuhteen maan kesken on 0,21–1,55. Tulkinta tapahtuu seuraavasti. Oletetaan kolme maata. Maihin kohdistuu talouden häiriö, joka nostaa työttömyysastetta yhden prosenttiyksikön keskimääräisten instituutioiden maassa. Alhaisen korvaussuhteen

maassa vaikutus työttömyysasteeseen on 0,21 prosenttiyksikköä ja korkean korvaussuhteen maassa puolestaan 1,55 prosenttiyksikköä, kun muut instituutiot pidetään keskimääräisellä tasolla.

(iii) Häiriön vaikutuksen vaihteluväli lyhyimmän ja pisimmän työttömyysturvan keston maan kesken on 0,60–1,33.

(iv) Häiriön vaikutuksen vaihteluväli eniten ja vähiten aktiiviseen työvoimapolitiikkaan panostavan maan kesken on 0,20–1,16.

(v) Häiriön vaikutuksen vaihteluväli tiukimman ja löysimmän työsuhdeturvan omaavan maan kesken on 0,58–1,42.

(vi) Häiriön vaikutuksen vaihteluväli alhaisimman ja korkeimman verokiilan maan kesken on 0,68–1,40.

(vii) Häiriön vaikutuksen vaihteluväli alhaisimman ja korkeimman palkkaneuvotteluiden yleissitovuuden maan kesken on 0,83–1,03.

(viii) Häiriön vaikutuksen vaihteluväli alhaisimman ja korkeimman työmarkkinoiden järjestäytymisasteen maan kesken on 0,73–1,36.

(ix) Häiriön vaikutuksen vaihteluväli parhaimman ja heikoimman palkkaneuvotteluiden koordinaation maan kesken on 0,40–1,60.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös erikseen kolmea Eurooppaa koskenutta talouden häiriötä (tuottavuuden lasku, reaalikorko ja työvoiman kysyntä), jotka ovat kasvattaneet Euroopan työttömyyttä. Näitä häiriöitä ei ole rajoitettu samanlaisiksi eri maiden kesken, vaan niiden annetaan vaihdella maakohtaisesti. Tämä malli tuottaa lähes vastaavat tulokset kuin mitä yllä on esitetty. Kaksi tekijää muuttuu kuitenkin merkityksettömiksi. Aktiivinen työvoimapolitiikka ja palkkaneuvotteluiden yleissitovuus eivät vaikuta työttömyyteen.

Erilaisissa mallin herkkyyksianalyseissä kolme institutionaalista tekijää säilyvät talouden häiriöiden työttömyysvaikutuksia kasvattavina tekijöinä. Nämä kolme ovat työttömyysturvan kesto (oletettavasti Suomessa ansiosidonnaisen päivärahan), työsuhdeturvaa koskevan lainsäädännön tiukkuus ja verokiila.

Johtopäätökset

Maiden välisiä työttömyyseroja selitettäessä on selvää, etteivät pelkät talouden häiriöt tai maakohtaiset institutionaaliset erot pysty selittämään sekä yleistä työttömyyskehitystä ajassa että maiden välisiä työttömyyseroja. Euroopassa työmarkkinoiden instituutiot ovat muuttuneet vähemmän jäykiksi viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Silti työttömyys on kasvanut tällä ajanjaksolla. Pelkkiin instituutioihin perustuva selitys Euroopan työttömyysongelmasta on täten varsin vajavainen. Yhdistettynä taloutta koskeviin kielteisiin häiriöihin, instituutiot tarjoavat empiirisiin havaintoihin paremmin sopivan kuvan työttömyyden kehityksestä. Tuottavuuden lasku, korkea reaalikorko ja työvoiman kysynnän muutokset

ovat kasvattaneet työttömyyttä Euroopassa. Se, miten tämä on välittynyt eri maihin, on puolestaan riippuvainen maiden instituutioista.

Mikäli tutkimuksen tulokset ovat oikean suuntaisia, Euroopan työttömyysongelmaan voidaan suhtautua lievän optimistisesti. Ensinnäkin talouden häiriöt eivät enää ole niin voimakkaita kuin vielä jokin aika sitten. Esimerkiksi reaalikorot eivät nykyisen valuuttakurssijärjestelmän vallitessa nouse läheskään sellaiselle tasolle kuin 90-luvun alussa. Mikäli vielä tuottavuuden kasvuluvut saataisiin nousemaan, talouden 'häiriöt' muuttuisivat laajalti työttömyyttä alentaviksi. Toiseksi talouden instituutiot ovat muuttuneet työllistävempään suuntaan. Tutkimuksen tulokset eivät kuitenkaan kerro sitä, ovatko tulokset symmetrisiä työttömyyttä kasvattavien ja työttömyyttä alentavien talouden häiriöiden tilanteessa. Tällöinhän ns. työttömyyskehitystä estävien instituutioiden (järjestäytyminen, työsuhdeturva, työttömyysvakuutusjärjestelmä) pitäisi suotuisien häiriöiden olosuhteissa olla erityisen voimakkaasti työttömyyttä alentavia.

Varaukset

- (i) Kuten muissakin maakohtaisissa estimoinneissa havaintojen lukumäärä jää varsin alhaiseksi (8 havaintoa ajassa 20 maasta). Tällä havaintomäärällä saattaa olla vaikeuksia sovittaa epälineaarista OLS –estimointia aineistoon.
- (ii) Tulokset ovat joiltain osin herkkiä mallissa oleville muuttujille. Erityisesti osa instituutioita kuvaavien muuttujien merkitsevyyksistä juontaa juurensa muuttujien välisistä riippuvuuksista.
- (iii) Tämänkaltaisessa tutkimuksessa tarvittaisiin mielellään aikasarjaa instituutio-naalisista tekijöistä, jotta niiden vaikutuksia kyettäisiin tarkastelemaan luotettavammin. Tämä on tutkimusten tekijöillä työn alla.
- (iv) Kysymysmerkinä on myös se, millainen vaikutus talouden häiriöiden mahdollisella väärinspesifioinnilla on tuloksiin.

Belot, M. – van Ours, J. C.

Unemployment and labor market institutions: an empirical analysis

CentER discussion paper No. 2001–50

2001

Politiikka-alue

Työmarkkinainstituutioiden vuorovaikutukset ja työttömyys

Aineisto

Maakohtainen aineisto 18 teollisuusmaasta vuosilta 1960–1994, joka on ryhmitelty seitsemään 5-vuotisajanjaksoon.

Menetelmä

Kiinteiden vaikutusten paneeliestimointi, jossa kiinteät vaikutukset sekä maille että ajalle (ns. kaksisuuntainen kiinteiden vaikutusten malli). Estimointeihin liitetty instituutioiden välisiä ristikkäisvaikutuksia.

Keskeiset tulokset

Tutkimuksessa on sallittu työmarkkinoiden instituutioiden väliset vuorovaikutukset, sillä instituutiot eivät ole toisistaan riippumattomia. Tavoitteena on selvittää mahdollisten vuorovaikutussuhteiden olemassaolo ja niiden vaikutus työttömyyteen.

Yleisimmästä mallista saadaan seuraavat tulokset:

- (i) Korvaussuhteen työttömyyttä kasvattava vaikutus on suurempi maissa, joissa verotus on korkea. Verorasituksella ei ole suoraa vaikutusta työttömyyteen. Korvaussuhteen suora vaikutus tässä mallin määrittelyssä on työttömyyttä alentava, joten työttömyyttä kasvattava vaikutus syntyy ristikkäisvaikutuksen kautta.
- (ii) Hyvä työsuhdeturva lisää työttömyyttä ainoastaan niissä maissa, joissa palkkaneuvottelut käydään hajautetusti.
- (iii) Työmarkkinoiden järjestäytymisasteen työttömyyttä kasvattava vaikutus havaitaan ainoastaan maissa, joissa palkkaneuvottelut käydään hajautetusti.
- (iv) Omistusasumisen yleisyys on yhteydessä korkeampaan työttömyyteen. Omistusasuminen toimii erillisenä komponenttina eikä vaikuta instituutioita koskeviin tuloksiin.

Johtopäätökset

Tutkimuksen tulosten perusteella työmarkkinoiden instituutioiden ja työttömyyden välinen yhteys on monisäikeinen. Usein korkeampaan työttömyyteen yhdistettävät tekijät, kuten hyvä työsuhdeturva ja korkea järjestäytymisaste, nostavat työttömyysastetta vain hajautettujen palkkaneuvotteluiden työmarkkinoilla. Vastaavanlaisia riippuvuuksia on oletettavasti myös muiden kuin tässä tutkimuksessa mukana olevien tekijöiden välillä. Tämä korostaa työmarkkinoiden kokonaisvaltaista tarkastelua mahdollisten työmarkkinoiden reformien yhteydessä.

Varaukset

(i) Havaintojen lukumäärä on alhainen ja instituutioiden muutokset ainakin joidenkin muuttujien kohdalla varsin vähäisiä. Molemmat tekijät vaikeuttavat institutionaalisten tekijöiden vaikutusten arviointia ja luovat tätä kautta epävarmuutta tuloksiin.

(ii) Tutkimuksessa on tehty myös tulosten herkkyyksianalyysiä erilaisten mallin määrittelyjen avulla. Nämä tulokset luovat varjon aiempien, pelkkien poikkileikkausmallien avulla saatujen tulosten päälle. Suorien vaikutusten tarkastelussa kaikkien institutionaalisten tekijöiden työttömyysvaikutukset olivat tilastollisesti merkityksettömiä omistusasumista lukuun ottamatta. Vasta ristikkäisvaikutusten kautta saatiin merkitseviä vaikutuksia tilanteessa, jossa havaitsemattomat, ajassa muuttumattomat maakohtaiset tekijät oli huomioitu tilastollisen mallin avulla.

(iii) Tutkimuksessa on esitetty vain varsin rajoitettu joukko eri instituutioiden välisiä ristikkäisvaikutuksia. Tämä herättää kysymyksen siitä, millaisia mahdolliset muut ristikkäisvaikutukset eri työmarkkinoiden instituutioiden välillä olisivat.

<i>Atkinson, A. B.</i>
<i>Labour Market Flexibility and the Welfare State</i>
<i>Paper presented at LRR Conference, FEB 2001</i>
<i>2002</i>

Politiikka-alue

Työmarkkinat, hyvinvointivaltio

Tutkimuksen lähestymistapa

Viimeaikaisessa keskustelussa on ollut paljon esillä EU:n ja Yhdysvaltojen työllisyyskehitys. Euroopan maiden suuremman työttömyyden hoitamiseksi on esitetty lähinnä kahdenlaisia ehdotuksia (a) Eurooppa tarvitsee joustavampia työmarkkinoita ja (b) on karsittava sosiaalimenoja. Nickell ja Layard kohdentavat uudistustarpeet ammattiliittoiin ja sosiaaliturvajärjestelmään. IMF:n Köhler

puolestaan näkee vahvan euron saavuttamiseksi tarpeelliseksi, että suuret EU-maat uudistavat sosiaaliturva- ja verojärjestelmiään ja lisäävät työmarkkinoiden liikkuvuutta. Toimenpiteiden täydentävyyttä korostavat myös Elmeskov, Martin ja Scarpetta ja Coe ja Snower tuloksissaan. Näihin tutkimuksiin liittyen Atkinsonin yksi keskeinen kysymys on: Ovatko työmarkkinareformit ja hyvinvointivaltion säilyttäminen toisiaan korvaavia vai täydentäviä politiikkoja? Toisin sanoen, onko niin, ettei politiikka voi kohdistua pelkästään esimerkiksi toimenpiteisiin, joilla lisätään työmarkkinoiden liikkuvuutta, mutta säilytetään sosiaaliturvajärjestelmä muuttumattomana?

Aineisto

Teoreettinen.

Menetelmät

Teoreettinen tasapainomalli.

Tulokset

Atkinson painottaa, että eri tutkimuksissa käsitettä täydentävyys (*complementarity*) on käytetty epätarkasti. Hänen mukaansa työmarkkinareformit ja etuuksien leikkaukset eivät ole kuin 'kenkäpari'. Työmarkkinoiden paremmalla toimivuudella on mahdollista antaa myös hyvinvointimielessä korkeampia etuuksia. Eri-laisilla työmarkkinoita koskevilla oletamuksilla johtopäätökset voivat muuttua laadullisesti. Atkinson korostaa huolellisuutta komparatiivisstaattisten päätelmien teossa.

Oxford Review of Economic Policy

teemanumero Labour Markets and Welfare

2000

Politiikka-alue

Työmarkkinat, hyvinvointi

Tutkimuksen lähestymistapa

Julkaisu käsittää laajan kokoelman erilaisia työmarkkinoihin liittyviä tutkimuksia (artikkelit on eritelty lähdeluettelossa). Tutkimukset koskevat teollistuneita maita. Joissain on mukana myös Suomi, Englannin tapaus kuitenkin korostuu. Julkaisun johdannossa kuvataan työmarkkinoiden kehityksen yleiset puitteet. Aluksi esitetään tiivis yhteenveto ajattelun muutoksesta, joka on kohdannut työmarkki-

noita (ja muutakin talouspolitiikkaa) maailmalaajuisesti viimeisten vuosikymmenten aikana (Crouch). Hyvinvointia koskevassa osassa tulevat esille keskeisinä käsitteet 'oikeus työhön', köyhyys ja syrjäytyminen (Davies ja Freedland). Talouspolitiikan puuttumisista eritellään aktiivinen työmarkkinapolitiikka (Robinson), matala- ja minimipalkka ratkaisu (Bazen, ja Blundell) sekä ikääntyvän väestön korvaukset (Agulnik). Loput artikkelit keskittyvät enemmän Englannin tapaukseen. Työmarkkinoita käsittelee monipuolisesti Dickens et al. artikkeli *Labour and the Labour Market*. Alueellista ulottuvuutta käsittelee Webster ja alueellista syrjäytymistä Brennan et al.

Aineisto

OECD, FES (Family Expenditure Survey), FRS (Family Resources Survey), JUVOS, LFS (Labour Force Survey), SBR, NOMIS jne.

Menetelmät

Taulukoita, jakaumia, kuvia, reformimalli (Blundell).

Tulokset

Läntisissä teollisuusmaissa on melkoisia eroja työmarkkinoilla. Markkinoiden ja instituutioiden konvergenssin nopeudesta on vaikea sanoa mitään varmaa. Monet ongelmat, joiden aiheuttajat löytyvät työmarkkinoilta, ovat yhteisiä. Ongelmien painotus vaihtelee maittain. Julkaisu löytää kaksi yhteistä ongelmakohtaa: (a) kysymys ”oikeudesta työhön” ja (b) vaikutusten jakautuminen ymmärrettynä laajassa mielessä. Kohdan (a) taikasana, kun puhutaan työmarkkinoiden tehokkuudesta on ”joustavuus”. Käsitteellä on useita ulottuvuuksia (funktionaalinen, rahoituksellinen ajallinen, lukumääräinen). Kaikilla ei välttämättä ole vahingollisia vaikutuksia ”oikeuteen työhön”. Englannissa työttömyyden lasku on ollut selvää. Epäselvää on se, johtuuko se yleisestä talouskehityksestä vai tietyistä työmarkkinatoimenpiteistä. Irtautuminen matalapalkka – sosiaaliturva kiertestä on muodostunut ongelmalliseksi. Etenkin tällaisen työuran kokeneet ikääntyneet henkilöt ovat jo nyt köyhyyteen liittyvien ongelmien keskellä. Toisaalta ne maat, joilla on varaa tällä hetkellä tarjota kohtuullisia vanhuuseläkkeitä, ovat vaarassa joutua hupenevien rahoitusmahdollisuuksien vuoksi samaan tilaan tulevaisuudessa.

4.4.2 Suomalaisen instituutiotutkimuksen erityispiirteitä

Suomalaisista instituutiotutkimuksista esitellään Asplundin (2000) ja Korkeamäen (2001) työttömyysriskiin liittyvät työt. Tulosten mukaan työpaikkojen pysyvyys on suuremmissa yrityksissä selvästi pienempiä yrityksiä parempaa. Eniten työttömyysriskiä kasvattavia tekijöitä ovat matalapalkkatyö, yli 50 vuoden ikä, matala koulutustaso ja aikaisempi työttömyys. Tulokset viittaavat työmarkkinoiden lohkoutumiseen, koska näiden tekijöiden työttömyysriskiä lisäävä vaikutus on kasvanut 1990-luvulla. Asplundin tulosten mukaan tehdasteollisuudesta työtömäksi jääneiden uudelleentyöllistymisen mahdollisuudet ovat selvästi heikentyneet. Työttömiä on rekrytoitu runsaasti, mutta he ovat usein palanneet työttömiksi. Ikä näyttää olevan keskeisimpiä työttömyysriskiä lisääviä tekijöitä molempien tutkimusten perusteella. Böckermanin (2001) työpaikkojen ja työntekijöiden vaihtuvuutta eri alueilla tarkasteleva työ osoittaa, että työttömyysasteen alue-erojen voimakas kasvu 1990-luvulla johtui Pohjois- ja Itä-Suomessa työpaikkojen voimakkaasta häviämisestä. Uudellamaalla työttömyyden kasvu selittyi rekrytointien vähenemisellä. Kansantalouden rakennemuutos on ollut erityisen voimakasta Uudellamaalla. Tutkimuksen mukaan esim. Kainuun korkea työttömyys selittyy osittain riittämättömällä rakennemuutoksella.

Ikääntyneiden työttömyyteen ja varhaiseen eläköitymiseen liittyviä tutkimuksia edustavat Hakolan ja Uusitalon (2001) sekä Huovisen ja Piekkolan tutkimukset (2001). Molempien tutkimusten tulos on se, että yritys käyttää ikääntyneen henkilön irtisanomiseen edullisinta kanavaa. Hakolan ja Uusitalon tulokset osoittavat lisäksi, etteivät ainoastaan yrityksen kustannukset ratkaise sitä, kuka irtisanotaan, vaan myös työntekijän hyöty optimoidaan. Tilanteesta seuraa se, että irtisanomisia tapahtuu liikaa ja valtio joutuu osallistumaan kustannuksiin. Huovisen ja Piekkolan tutkimuksesta ilmenee, että suuret yritykset ovat suosineet työttömyyseläkettä ja pienet työkyvyttömyyseläkettä.

Järjestäytyminen ja palkkakoordinaatio

Käytännössä kaikissa nykyaikaisissa teollisuusvaltioissa työntekijät ovat jollain tasolla ja jossain laajuudessa järjestäytyneet ammattiliittoihin. Perinteisen näkemys mukaan työntekijöitä edustavat ammattiliitot nostavat palkkatason korkeammaksi kuin kilpailullisilla työmarkkinoilla ja siten ylläpitävät korkeampaa rakenteellista työttömyyttä. Toisaalta, epätäydellisen kilpailun ja puutteellisen informaation oloissa työntekijöiden järjestäytyminen voi myös parantaa työmarkkinoiden toimintaa ja tehokkuutta.

Yksi keskeisiä viime vuosien ammattiliittoja ja palkkaneuvotteluja koskevan tutkimuksen kulmakiviä on ollut hypoteesi, jonka mukaan korporatismiin vaikuttavat palkkoihin ja työttömyyteen riippuvat olennaisesti neuvottelujärjestelmän keskittyneisyydestä. Väittämän mukaan, mikäli palkkaneuvottelut käydään riittä-

vän kattavalla tasolla, palkkaratkaisut voivat olla jopa maltillisempia ja työllisyyskehitys parempaa kuin kilpailullisilla työmarkkinoilla. Välimuotoa edustavat neuvottelumallit, joissa liitot ovat liian pieniä ottaakseen huomioon palkkapoliittikkansa kokonaistaloudelliset vaikutukset, ovat työllisyyden kannalta kaikkein ongelmallisimpia.

Suomen tulopoliittiset kokonaisratkaisut edustavat kansainvälisesti vertaillen korkeata kattavuutta ja ovat siten periaatteessa työllisyyden kannalta suositeltavia. Pelkkä nimellinen kattavuus ei kuitenkaan takaa maltillista palkkakehitystä, mikäli liitto- ja yrityskohtaiset liukumukset muodostuvat huomattaviksi. Euroopan rahaunionin oloissa maltillisen kansallisen tulopolitiikan merkitys korostuu. Toisaalta voi olla, että eräiltä osin syntyy tarve palkkapoliitiikan koordinoimiseen nykyistäkin laajemmalti, yli kansallisten rajojen.

Kiander, Kilponen ja Vilmunen (2000) selittävät työttömyysasteen vaihtelua OECD-maiden paneeliaineistosta regressioanalyysillä. Tulosten mukaan työtoimien verotuksen keventäminen alentaa työttömyysastetta vain niissä maissa, jossa on liittotason palkkaneuvottelujärjestelmä. Suomen kaltaisissa keskitetyn järjestelmän maissa työhön kohdistuvilla veroilla (tulovero ja sova-maksut) ei ole merkitsevää vaikutusta työttömyysasteeseen. Tulosten valossa keskitetty neuvottelujärjestelmä pienentää verotuksen haitallisia työllisyysvaikutuksia, mutta toisaalta myös verokevennyksillä aikaansaataavaa rakenteellisen työttömyyden laskua. Kilponen ja Sinko (2001) osoittavat, että havainnot voidaan selittää olettamalla, että keskitetyissä neuvotteluissa otetaan paremmin huomioon verojen ja etuuksien välinen kytkentä.

Holm ja Romppanen (1999) arvioivat keskitettyjen tuloratkaisujen vaikutuksia työllisyyden kehitykseen 1990-luvun loppupuolella. Heidän mukaansa vuosina 1996 ja 1998 solmitut 2-vuotiset kokonaisratkaisut olivat olosuhteisiin nähden maltillisia ja työllisyyden kannalta myönteisiä. Keskitetystä ratkaisusta huolimatta toimialoittaisessa ansiokehityksessä oli kuitenkin huomattavia eroja.

Vartiainen (1995) pohtii Suomen ja muiden Pohjoismaiden työmarkkinainstituutioiden tulevaisuutta integroituvassa ja globalisoituvassa Euroopassa. Uusista haasteista ja paineista huolimatta hän uskoo koordinoitun palkkapoliitiikan säilyttävän asemansa Pohjoismaissa, joskin entistä väljemmissä puitteissa.

Asplund, Rita

Unemployment Among Finnish Manufacturing Workers: Who Gets Unemployed and From Where?

The Research Institute of The Finnish Economy, DP No. 711

2000

Korkeamäki, Ossi

Työttömyysriskiin vaikuttavat yksilö- ja yrityskohtaiset tekijät Suomessa 1990–1996.

Government Institute for Economic Research, VATT Discussion Papers 255

2001

Politiikka-alue

Työmarkkinoiden instituutiot ja työttömyysriski

Aineistot

Asplundin tutkimuksen tavoitteena on selvittää yrityksen koon sekä tutkimus- ja tuotekehitysinvestointien vaikutusta teollisuustyöntekijöiden työttömyysriskiin. Näiden tekijöiden lisäksi on huomioitu työntekijän ikä, sukupuoli, koulutus- ja palkkataso sekä työllisyyttä edeltänyt työmarkkinatila.

Asplundin tutkimuksen henkilötietojen lähteenä käytetään vuodet 1990–1996 kattavaa 20 prosentin otosta Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta. Otos on väestön suhteen edustava ja otoksen henkilöiden työmarkkinasiirtymiä voidaan seurata vuodesta toiseen.

Työssäkäyntitilaston yksilöitä koskevia taustatietoja on tehdasteollisuuden työntekijöiden osalta täydennetty kahdella työnantajayritystä kuvaavalla tiedolla: yrityksen T&K intensiteetillä (T&K-menot jaettuina liikevaihdolla) sekä yrityksen koolla. Tietosuojavaatimuksista johtuen yritykset on T&K-menojensa suhteen jaettu kolmeen ryhmään: yrityksiin, joiden T&K-intensiteetti ylittää mediaanitason; yrityksiin, joiden T&K-intensiteetti alittaa mediaanitason; sekä yrityksiin, jotka eivät ole panostaneet tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Vastavasti yritykset on luokiteltu neljään ryhmään kokonsa mukaan: henkilöstöön kuuluu alle 50 henkilöä, 50–199 henkilöä, 200–399 henkilöä ja vähintään 400 henkilöä. Nämä tiedot on saatu Tilastokeskuksen T&K-yrityshaastatteluista. Näitä haastatteluja on tehty vuonna 1989 sekä vuodesta 1991 eteenpäin. Asplundin tutkimus rajoittuu samoihin vuosiin ja noin 50 000 tehdasteollisuuden työntekijään. Otoksen edustavuutta rajoittaa siis voimakkaasti T&K-haastatteluiden kattavuus. Haastatteluotos kattaa kaikki ”suuret” teollisuusyritykset ja otoksen pienistä yrityksistä. Pienyritysotoksen kattavuus vaihtelee vuosittain.

Korkeamäen tutkimusasetelma vastaa läheisesti edellä mainittua. Asplundin tutkimukseen verrattuna käytössä on kuitenkin rikkaampi yritystason tietosisältö ja aineisto ei rajoitu pelkästään teollisuuteen – Asplundin tutkimus kuvaa siten tarkemmin tilannetta teollisuudessa, Korkeamäen tulokset ovat vastaavasti yleisemmin sovellettavissa. Asplundilla painopisteenä on tutkimus- ja tuotekehitys-investointien vaikutus työttömyysriskiin, Korkeamäen tutkimuksessa puolestaan kiinnitetään erityistä huomiota ikääntyneisiin.

Korkeamäen tutkimuksen aineistona on Tilastokeskuksen ja VATTin yhteistyönä muodostettu yritys-työntekijä -paneeli.²³ Sen työntekijäosuus kattaa lähes kaikki liikeyrityksissä jonain vuosista 1988–1996 työskennelleet ja se sisältää vuotuiset tiedot mm. henkilöiden palkasta, koulutuksesta, työmarkkinatilasta yms. Henkilöitä on paneelissa hieman alle kaksi miljoonaa ja vuosihavaintoja siis noin 19 miljoonaa. Yrityspaneeli on puolestaan koottu kaupan, teollisuuden, liikenteen, rakentamisen ja liike-elämän palveluiden yrityksistä.²⁴ Siinä ovat mukana kaikki toimialakohtaista rajaa²⁵ suuremmat yritykset vuosina 1989–1996 sekä otos pienemmistä yrityksistä. Yrityspaneelin toimialat kattavat noin 70 prosenttia koko yksityisen sektorin työvoimasta; paneelin yritykset puolestaan kattavat siitä noin puolet. Paneelissa on vuosittain 4000–6000 yritystä ja muun muassa tilinpäätöksen ja taseen tiedot. Tämä mahdollistaa esimerkiksi yrityksen kannattavuuden, pääomavaltaisuuden, koon ja rahoitusaseman huomioimisen työttömäksi jäämistä mallinnettaessa. Henkilöaineistosta voidaan lisäksi muodostaa yrityskohtaisia työvoimaa kuvaavia muuttujia, kuten henkilöstön koulutustaso, palkkajakauma sekä työntekijöiden sisään- ja ulosvirtaus.

Henkilöiden osalta tarkastelu rajattiin Korkeamäen tutkimuksessa viisi tai useamman henkilön vuoden lopussa työllistävissä yrityksissä työskenteleviin. Myös havainnot, joissa joulukuun arvioitu kuukausipalkka jää välin 3 000–100 000 mk ulkopuolelle, poistettiin. Näiden rajausten jälkeen havaintojen määrä henkilöpaneelissa vaihtelee vuoden 1994 noin 700 000 havainnosta vuoden 1989 noin miljoonaan havaintoon. Yrityspaneelista karsittiin muutamia kymmeniä yrityksiä, joiden kohdalla keskeisissä muuttujissa oli ilmeisiä virheitä. Yrityspaneeliin linkittyvien henkilöiden määrä vaihtelee vuosittain 430 000 ja 560 000 välillä.

²³ Aineistosta tarkemmin ks. Korkeamäki – Kyrrä (2000). Vastaavia aineistoja on Suomen lisäksi mm. muissa Pohjoismaissa.

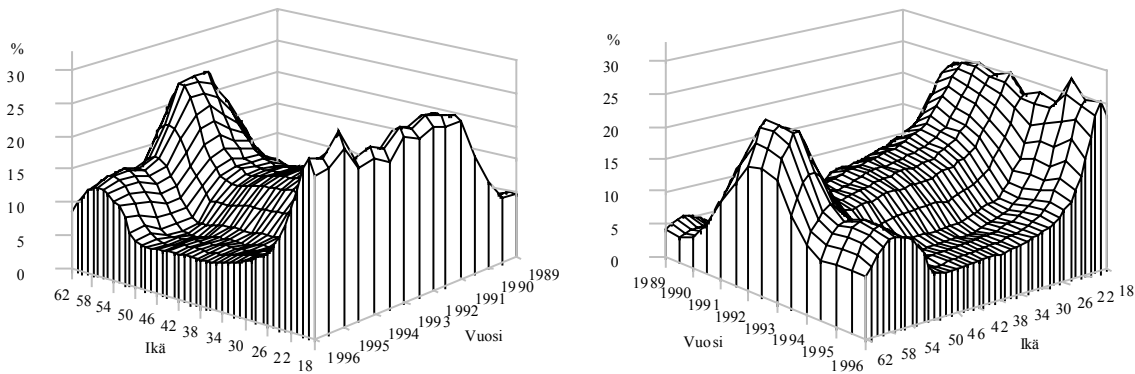
²⁴ Suurimmat puuttuvat toimialat ovat siis maa- ja metsätalous, pankki- ja vakuutusala sekä henkilö- ja kotitalouspalvelut.

²⁵ Vuosina 1990–1994 rajat olivat teollisuudessa ja kaupassa 100 työntekijää, rakentamisessa 50 työntekijää, liike-elämän palveluissa 20 työntekijää, liikenteessä kaikki yritykset ovat mukana. Vuosina 1995 ja 1996 raja oli kaikilla toimialoilla 50 työntekijää.

Menetelmät

Molemmissa tarkasteltavissa tutkimuksissa luodaan ensin yleiskuvaa työttömyysriskistä tarkastelemalla erilaisia ristiintaulukoita. Riskiä jäädä työttömäksi vertaillaan mm. yrityskoon, henkilön iän ja koulutustason mukaan (ks. kuvio alla). Varsinainen analyysi, jonka perusteella johtopäätökset on vedetty, on tehty mallintamalla työttömyysriskiä logit-mallilla ja laskemalla sen jälkeen eri ominaisuuksiin liittyviä riskisuhteita. Tällaista lähestymistapaa voidaan pitää vahvasti kuvailevana, eli sitä ei ole johdettu suoraan teorettisesta mallista. Tällöin syyseuraussuhteet eivät välttämättä ole selviä ja tulosten tulkinnassa olisi syytä katsoa takaisin talousteoriaan.

Kuvio 17. Työttömäksi jäävien osuus vuoden alun työllisistä iän funktiona vuosina 1989–1996



Lähde: Korkeamäki (2001).

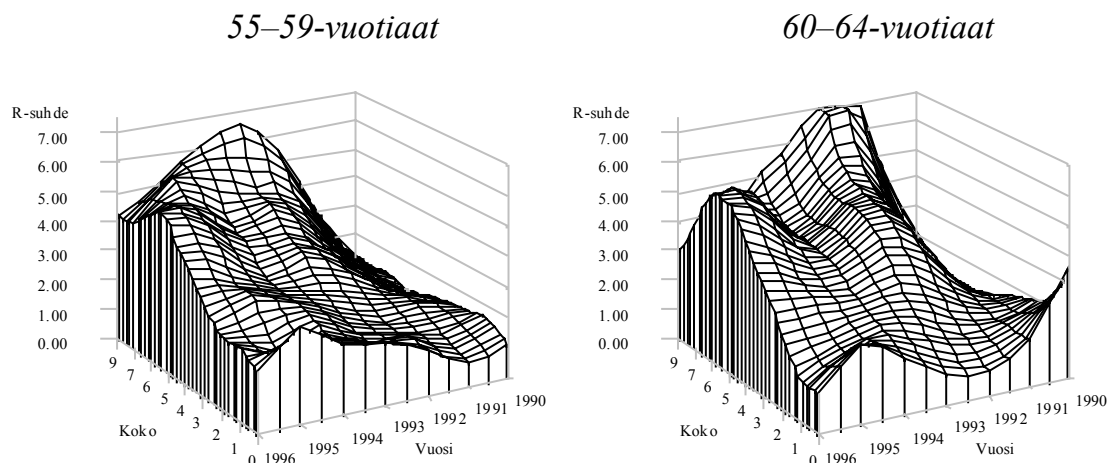
Tulokset

Seuraavassa esitetään Asplundin ja Korkeamäen tutkimusten keskeisimmät tulokset sekä niissä mahdollisesti esiintyvät erot.

1. Työttömyysriski pienenee työnantajayrityksen koon mukaan eli työpaikkojen pysyvyys on selvästi heikompaa pienemmissä yrityksissä. Tuloksissa on kuitenkin havaittavissa selvää vuosittaista vaihtelua. Yrityskoon vaikutus tulee huomattavasti voimakkaammin esille Korkeamäen tutkimuksessa. Yli 500 henkilöä työllistävässä yrityksissä työttömyysriski näyttäisi olevan vain 60 prosenttia verrattuna 5–10 henkeä työllistäviin yrityksiin. Osaltaan tähän vaikuttaa se, että Korkeamäki on käsitellyt ikääntyneitä omana ryhmänään (ks. alla iän vaikutuksesta).

2. Eniten työttömyysriskiä kasvattaviksi yksilöiden taustaominaisuuksiksi paljastuivat matalapalkkatyö, korkea ikä (50 ja yli), matala koulutustaso sekä aikaisempi työttömyys. Korkeamäen tutkimuksessa havaittiin selkeä ero siinä, kuinka työttömyysriski nousee iän mukana eri kokoisissa yrityksissä. Pienissä yrityksissä nousu on huomattavasti maltillisempaa, mutta lamavuosina ja ensimmäisten nousuvuosien aikana yli 54-vuotiaiden riski jäädä työttömäksi suuresta (yli 1000 henkeä työllistävästä) yrityksestä oli jopa 5–7-kertainen saman kokoluokan yrityksissä työskenteleviin 35–44-vuotiaisiin verrattuna (ks. kuvio 18). Molempien tutkimusten perusteella voidaan sanoa, että vähintään kandidaattitason koulutuksen saaneiden työttömyysriski on vain noin puolet ainoastaan peruskoulutuksen saaneiden työttömyysriskistä.

Kuvio 18. 55–59-vuotiaiden ja 60–64-vuotiaiden²⁶ työttömäksi jäämisen riskisuhde yrityksen kokoluokan mukaan. Vertailuryhmänä 35–44-vuotiaat saman kokoluokan yrityksissä työskentelevät



Lähde: Korkeamäki (2001).

3. Lisäksi tulokset viittaavat siihen, että näiden ominaisuuksien työttömyyttä kasvattava riski on voimistunut 1990-luvulla, mikä vuorostaan tukee viime aikoina varsin usein esitettyä väitettä, että Suomen työmarkkinat olisivat segmentoitumassa.

Asplundin tutkimuksen lisätuloksia

4. Tehdasteollisuudesta työttömiksi joutuneiden uudelleentyöllistymisen mahdollisuudet ovat heikentyneet ratkaisevasti.

²⁶ 60-64-vuotiaiden kohdalla havaintoja on sen verran vähän, että parametristimaateissa on jo jonkin verran satunnaisvaihtelua.

5. Uudelleentyöllistymisen mahdollisuudet ovat heikentyneet 1990-luvulla kaikilla työttömillä riippumatta entisen työnantajan teknologisesta tasosta ja koosta, mikä ei ole sinänsä yllättävä tulos ottaen huomioon, että työvoiman rationalisointi on ollut samansuuntaista kaikissa yrityksissä.
6. Yhä useampi tehdasteollisuuden yritys näyttää rekrytoineen työttömiä, mutta pelkästään määrääjäksi, jonka jälkeen henkilö on palannut työttömäksi.
7. Etenkin pienemmät yritykset näyttävät enenevässä määrin omaksuneen tämän "rekrytointistrategian", mikä tietysti lisää niiden luomien työpaikkojen epävarmuutta.
8. Tehdasteollisuudesta työttömiksi joutuneiden joukossa on kuitenkin edelleen suhteellisen vähän sellaisia, joiden kohtaloksi on muodostunut kierto työttömyyden ja lyhytkestoisten työsuhteiden välillä. Huolestuttava piirre kuitenkin on, että heidän osuutensa näyttää olevan tasaisessa kasvussa ja että kasvuvauhti on selvästi nopeampaa yrityksissä, jotka eivät panosta T&K-toimintaan kuten myös pienemmissä yrityksissä.
9. Työttömyysriski pienenee työnantajayrityksen teknologisen tason mukaan eli työpaikkojen pysyvyys on selvästi heikompaa yrityksissä, jotka eivät investoi tutkimus- ja kehittämistoimintaan.
10. Teknologisesta tasosta ja koosta riippumatta tehdasteollisuuden yritykset ovat kehittäneet työvoimansa rakennetta hyvin samalla tavalla eli kaikissa näissä yrityksissä työttömyysriski on ollut suurin samantyyppisillä henkilöillä.

Korkeamäen tutkimuksen lisätuloksia

11. Yrityksen kannattavuudella on selvästi havaittava vaikutus sen työntekijöiden työttömyysriskiin. Kymmenen prosentin nousu tilikauden tuloksen prosenttiosuudessa liikevaihdosta laskee työntekijöiden työttömyysriskiä keskimäärin kolmetoista prosenttia. Kannattavuuden vaikutuksessa ei ole suurta vaihtelua havaintojakson aikana.
12. Myös yrityksen rahoitusasema osoittautuu merkitseväksi selittäjäksi vuotta 1990 lukuun ottamatta: kun yrityksen rahoituskulujen osuus liikevaihdosta nousee kymmenellä prosenttiyksiköllä, myös työntekijöiden työttömyysriski kasvaa noin kymmenen prosenttia.
13. Henkilöiden oman iän lisäksi myös yrityksen työntekijöiden keski-iän kasvu nostaa työttömyysriskiä ja yrityksen keskimääräisen koulutustason nousu puolestaan laskee työttömyysriskiä.

Johtopäätökset ja varaukset

Asplundin tulosten perusteella aktiivisesti tuotekehitystä harjoittavat yritykset tarjoavat vakaampia työpaikkoja kuin tuotekehitystä harjoittamattomat yritykset. Näin ollen yksi tärkeä keino, jolla pienten ja keskisuurten yritysten luomien työpaikkojen pysyvyyttä voitaisiin parantaa, olisi niiden kannustaminen panostamaan T&K-investointeihin. Korkeamäen tulokset puolestaan implikoivat selkeitä ongelmia ikääntyneiden asemassa suurissa yrityksissä. Ilmeisesti niiden työvoimapolitiikkaa ohjasivat ainakin osittain työttömyysputkea suosiva irtisanomisten kustannusrakenne. Irtisanomisten kustannusten nosto voisi siis jossain määrin vähentää ikääntyneiden irtisanomisia. Tutkimusten käsittelemän ajanjakson jälkeen tilanne on kuitenkin jonkin verran parantunut ja osa ikääntyneistä työttömistä on jälleen alkanut työllistyä uudestaan. Irtisanomiskustannusten nousu voisi olla esteenä tälle myönteiselle kehityssuunnalle.

Asplundin havaitsema erityisesti pienten yritysten tapa kierrättää työntekijöitä työllisyyden ja työttömyyden välillä viittaa mahdolliseen työttömyysturvaetuuk-sien ja työllistämistukien lypsämiseen.

Molempien tutkimusten puutteena rakenteellista työttömyyttä tarkasteltaessa on se, että ne eivät sisällä politiikka-instrumenttien vaikutusten selvittelyä. Molemmat tutkimukset kyllä kuvaavat hyvin laman aikaista ja sen jälkeistä tilannetta, jossa ikääntyneiden, huonosti koulutettujen ja matalan tuottavuuden työtä tekevien työntekijöiden asema on huomattavasti heikentynyt lamaa edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna. Työttömyydestä siis saadaan tarkka kuva, mutta sen mekanismien havaitseminen on vaikeampaa ja erityisesti rakenteellisen työttömyyden erottaminen muusta työttömyydestä on työlästä. Joitakin varovaisia johtopäätöksiä voitaneen kuitenkin tehdä.

Ikääntyminen on molempien tutkimusten valossa yksi suurimmista työttömyysriskiä kasvattavista tekijöistä. Ikääntyminen on mitä ilmeisimmin kokoava tekijä monille työttömyysriskiä lisääville ilmiöille. Laskeva tuottavuus ja työmotivaatio, lisäkoulutuksen lyhentynyt takaisinmaksuaika, riskiryhmien vähäiset mahdollisuudet vaihtoehtoihin työaikajärjestelyihin ja siten myös vähäiset mahdollisuudet kontrolloida työn kuormittavuutta, eläkeputkeen pääsy ja monet muut työstä pois työntävät tekijät liittyvät ikääntymiseen. Näiden syiden suhteellista merkitystä ei kuitenkaan saada selville käytetyillä metodeilla: tarvittaisiin teorettinen malli luomaan rakennetta irtisanomisten / irtisanoutumisten mää- räytymisperusteisiin (vertaa Hakola ja Uusitalo 2001).

Koska tulokset ovat poikkeavista (mutta huomattavan laajoista) aineistoista huolimatta melko yhteneväisiä, voitaneen tutkimusten tuloksia pitää luotettavina.

Böckerman, Petri

Työpaikkojen ja työntekijöiden vaihtuvuus Suomessa – alueellinen näkökulma

Palkansaajien tutkimuslaitos, tutkimuksia 81

2001

Politiikka-alue

Työpaikka- ja työntekijävirrat

Tutkimuksessa tarkastellaan alueellista työttömyyttä ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

Aineisto, menetelmät, tulokset

Työttömyyden tason vaihteluun vaikuttavat virrat työttömyyteen ja ulos sieltä. Böckerman tutkii työpaikkojen syntymistä ja häviämistä sekä työntekijävirtoja Tilastokeskuksen muodostaman toimipaikkatason aineistolla vuosina 1988–1997. Työmarkkinoiden bruttovirtojen tarkastelun avulla saadaan tietoa työpanoksen sopeutumisesta toimipaikkatasolla. Aluejakona toimivat maakunnat.

Vuosina 1988–1997 paras nettomuutosasteella mitattu työllisyyskehitys oli Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa. Alue-erot työpaikkojen syntymisasteessa olivat tarkasteluperiodilla melko vähäisiä eikä maakuntien työttömyysasteissa ollut havaittavissa jatkuvaa erkanemistä pitkällä aikavälillä. Työttömyysasteen alue-erojen voimakas kasvu selittyikin lähinnä sillä, että Pohjois- ja Itä-Suomessa työpaikkoja hävisi 1990-luvun laman aikana enemmän kuin muualla maassa. Vuonna 1991 Kainuun työpaikoista hävisi lähes kolmasosa. Työpaikkojen häviäminen on luonteeltaan usein pysyvä, joten työttömyyserot ovat jääneet suuriksi.

Johtopäätökset ja varaukset

Työpanoksen sopeutumisessa eri maakuntien välillä oli eroja 1990-luvun laman aikana. Kainuussa työttömyyden kasvua 1990-luvulla selittää sekä työntekijöiden palkkaamisen väheneminen että työntekijöiden irtisanomisen yleistyminen. Uudellamaalla työntekijöiden ulosvirtaus toimipaikoista kasvoi 1988–1989. Laman aikana irtisanomisasteessa ei ollut havaittavissa nousua. Uudenmaan työttömyyden kasvua selittääkin rekrytointien väheneminen. Kansantalouden rakennemuutos oli tutkimuksen mukaan erityisen voimakasta Uudellamaalla, jossa on myös Manner-Suomen alhaisin työttömyysaste. Vähäisintä rakennemuutos oli Kainuussa, jossa on myös korkein työttömyysaste. Tämä antaa tukea näkemykselle, jonka mukaan Kainuun korkea työttömyys selittyy osittain riittämättömällä rakennemuutoksella.

Tutkimuksen vahvuutena voidaan pitää sitä, että siinä tutkitaan työllisyyttä yritys- ja yksilötason aineiston avulla. Useimmat työttömyysvirtoja käsitelleet tutkimukset ovat käyttäneet hyväkseen lähinnä aggregaattiaineistoja. Työttömyyden ja työllisyyden nettomuutosten taustalla on kuitenkin mikrotaloudellisia tekijöitä eli työpaikkojen syntymistä ja häviämistä sekä työpaikkavirtoja toimipaikkatasolla.

Hakola, Tuulia – Uusitalo, Roope

Let's Make a Deal – the Impact of Social Security Provisions and Firm Liabilities on Early Retirement.

VATT Discussion Papers 260, VATT

2001

Huovinen, P. – Piekkola, H.

Unemployment and Early Retirements of the Aged Workers in Finland

The Research Institute of The Finnish Economy, DP No. 750

2001

Politiikka-alue

Työmarkkinoiden instituutiot, ikääntyneiden työttömyys, varhainen eläköityminen

Aineistot

Hakolan ja Uusitalon tutkimuksen aineistona on Tilastokeskuksen ja VATTin yhteistyönä muodostettu yritys-työntekijä -paneeli²⁷. Hakola ja Uusitalo tarkastelevat tutkimuksessaan iältään 45–65 vuotiaita henkilöitä. Näin rajattuna aineisto sisältää 295 473 henkilöä, joita on havaittu keskimäärin kolmena vuonna. Aineisto sisältää yhteensä 953 365 henkilö-vuosi -havaintoa.

Huovinen ja Piekkola käyttävät samaa aineistoa, mutta pitävät nuoremmatkin työntekijät mukana. Huovisen ja Piekkolan tutkimuksessa liikutaan enimmäkseen yritystasolla. Henkilöaineistoa käytetään erilaisten yritys kohtaisten työvoimavirtojen ja työntekijöiden keskimääräisten ominaisuuksien laskemiseen. Yrityksiä analyyseissä on noin 3000/vuosi.

²⁷ Lyhyt kuvaus aineistosta löytyy Asplundin ja Korkeamäen työttömyysriskitutkimuksia käsittelevästä osiosta. Aineistosta tarkemmin ks. Korkeamäki – Kyyrä (2000).

Menetelmät

Molempien tutkimusten tavoitteena on osoittaa, että ikääntyneiden työntekijöiden työelämästä poistumisen kanava riippuu oleellisesti siihen liittyvistä kustannuksista ja kannustimista. Huovisen ja Piekkolan tutkimus tuottaa pääasiassa kuvailtavaa tietoa. He laskevat irtisanomisvirtoja ikäryhmittäin ja yrityksen koon mukaan, sekä jakavat nämä virrat työttömyyteen, työhön ja eri eläkkeille päätyviin osiin. Sen jälkeen näitä yritystason virtoja selitetään regressiomallilla, jossa selittäjinä toimivat erilaiset yritystä kuvaavat muuttujat.

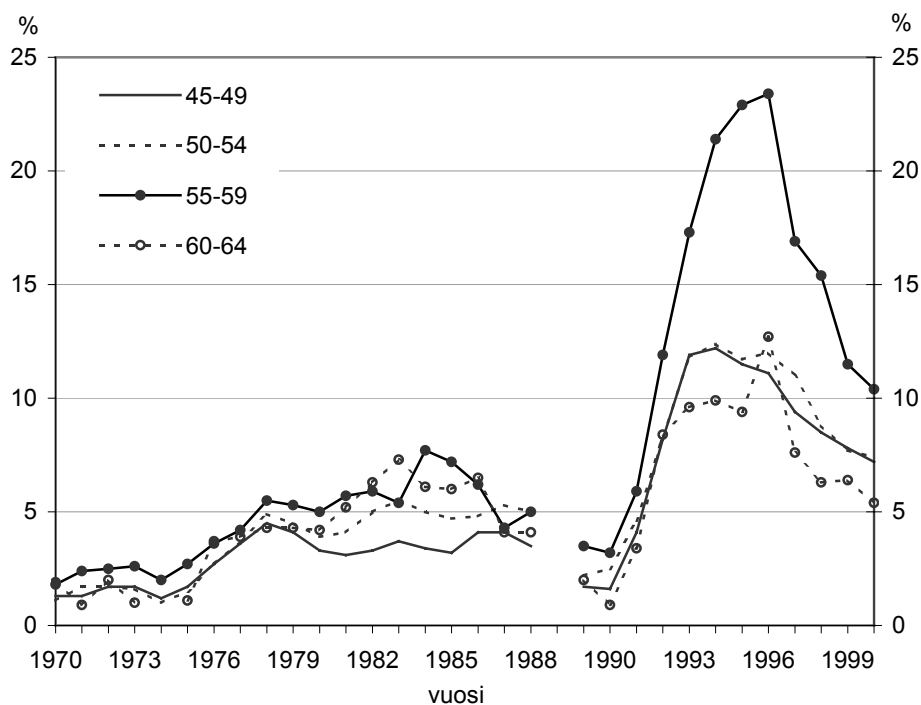
Hakola ja Uusitalo puolestaan aloittavat havainnolla, että ikääntyneiden työttömyys ja aikainen eläkkeelle siirtyminen ovat aiemmin ajateltua monitahoisempia ilmiöitä. Ilmeisesti perinteiset työn tarjontamallit eivät pysty tyydyttävästi selittämään ikääntyneiden työntekijöiden eläköitymis- ja irtisanomispäätöksiä, sillä taloudelliset kannustimet työnteon lopettamiselle²⁸ olivat yhtäläiset ennen lamaa ja laman aikana. Työttömyyseläkeputkeen tai yksilölliselle varhaiseläkkeelle pääsemisen ikärajan ylittäneiden muita huomattavasti voimakkaampi työttömyyden kasvu alkoi kuitenkin vasta laman alkaessa (ks. seuraava kuvio) ja yritysten joutuessa voimakkaasti vähentämään työvoimaa. Pelkkä työn kysyntäpuolen mallikaan ei voi selittää tämän kaltaista ilmiötä: yritysten kannalta sekä työttömyyseläkeputkeen että yksilölliselle varhaiseläkkeelle irtisanominen ovat yritysten omavastuuosuuksista johtuen kalliimpia vaihtoehtoja kuin hieman nuorempien työntekijöiden irtisanominen. Työntekijöiden tuottavuus kuitenkin dramaattisesti laskee juuri 55 vuoden ikärajan kohdalla.

Ratkaistakseen tämän aiempien teorioiden ja tehtyjen havaintojen ristiriidan Hakola ja Uusitalo kehittävät implisiittisten sopimusten mallin, jossa riskineutraali yritys ja riskiä kaihtava työntekijä sopivat etukäteen työntekijän tulevaisuudessa saaman korvauksen tasosta, olipa sen muoto sitten palkka, työttömyyspäiväraha tai eläke. Sen jälkeen yritys kulloisenkin markkinatilanteen mukaan maksimoi voittonsa ja maksimointiongelman ratkaisuna joko irtisanoo tai pitää työssä työntekijän. Näin tulevat huomioiduksi sekä yrityksen että työntekijän etu. Kolmantena pyöränä on valtio, joka vaihtelevin osuuksin osallistuu eri skenaarioiden rahoittamiseen. Yrityksen optimointikäyttäytyminen tuottaa mallin mukaan yhteiskunnan kannalta epäoptimaalisen ratkaisun niissä tapauksissa, joissa yritys irtisanoo työntekijän, mutta ei joudu kokonaan kantamaan aikaisemmasta eläköitymisestä koituvia kustannuksia.²⁹

²⁸ Kannustimilla tarkoitetaan tässä työnteon ennen eläkeikää tapahtuvasta lopettamisesta aiheutuvia kustannuksia, jotka oleellisesti laskevat, kun työntekijän on mahdollista päästä työttömyyseläkeputkeen tai yksilölliselle varhaiseläkkeelle.

²⁹ Irtisanomisriskiin vaikuttaa tässä käsitellyssä mallissa myös työkyvyttömyyden todennäköisyys: jos kustannukset työkyvyttömyyseläkkeestä (tai yksilöllisestä varhaiseläkkeestä) ovat huomattavasti työttömyyseläkettä suuremmat, yrityksen kannattaa irtisanoa riskialttiita työntekijöitä työttömyysputkeen varmuuden varalta välttääkseen kalliimman vaihtoehdon kustannukset. Tällainen kustannusero oli vielä

Kuvio 19. Työttömyysasteet vanhemmille ikäryhmille



Lähde: Hakola – Uusitalo 2001.

Luonnollinen tapa sovittaa Hakolan ja Uusitalon malli aineistoon olisi estimoida dynaamisen optimoinnin malli, jossa yritys ja työntekijä joka vuosi päivittäisivät oletuksensa tulevasta tulovirroistaan kaikissa mahdollisissa tulevaisuuden skenaarioissa, jonka jälkeen implisiittinen sopimus astuisi voimaan. Tämän jälkeen realisoituisivat mahdolliset kysyntäshokit yms. ja yritys tekisi päätöksen irtisanoa tai pitää työntekijä. Tällaisen mallin luominen edellyttäisi kuitenkin huomattavaa määrää oletuksia mm. odotusten muodostumisesta ja luotettavaa tietoa kertyneistä eläkkeistä. Koska tällaisen mallin luominen on katsottu (toistaiseksi) liian työlääksi, Hakola ja Uusitalo pyrkivät tekemään mallin pohjalta hypoteeseja siitä, miltä implisiittisten sopimusten tuottama eläköityminen näyttäisi aineistossa. Sen jälkeen he estimoivat eläköitymistä selittävän probit-mallin, jonka tulokset sitten joko vahvistavat tai hylkäävät implisiittisten sopimusten mallin ja aineiston yhteensopivuuden.

Tulokset

Huovisen ja Piekkolan tuloksien mukaan ikääntyneiden mahdollisuus menettää työpaikkansa oli tarkasteluajanjaksona keskimääräistä oleellisesti suurempi (ver-

olemassa tutkimuksen käsittelemällä aikajaksolla (suurilla yrityksillä 100 % omavastuu varhaiseläkkeistä, vain 50 % vastuu työttömyyseläkkeistä).

taa Asplund 2001 ja Korkeamäki 2001). Työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkeläisille on tunnusomaista alhainen koulutus – suuri osa näistä eläkeläisistä oli pelkän peruskoulun käyneitä. Tämän perusteella Huovinen ja Piekkola päätelevät, että työvoiman vähentämisen lisäksi erityisesti teollisuudessa oli laman aikana käynnissä myös teknologisen kehityksen vaatima työvoiman rakennemuutos, jota lama nopeutti. Huovisen Piekkolan johtopäätöksiin kuuluu myös, että yrityksille ei ole yhdentekevää, mitä varhaiseläkekanavaa heidän työntekijänsä käyttävät. Työnantajan kustantama osuus rahastoitavasta työttömyys- tai työkyvyttömyyseläkkeestä on riippunut yrityksen koosta sekä varhaiseläkkeen muodosta. Tästä syystä suuret yritykset ovat suosineet työttömyyseläkettä ja pienet yritykset työkyvyttömyyseläkettä työntekijöidensä eläkekanavana. Yrityksen ikääntyneen henkilöstön vähentämisellä ei ole Huovisen ja Piekkolan mukaan selvää yhteyttä yrityksen kokonaistuottavuuteen tai kannattavuuteen.

Hakolan ja Uusitalon estimointitulokset käyvät huomattavan hyvin yksiin heidän implisiittisten sopimusten mallista johtamiensa hypoteesien kanssa. Työttömyysputkeen pääsevien työntekijöiden irtisanomisriski ei poikkea lamaa edeltävänä vuonna olennaisesti niistä työntekijöistä, jotka eivät putkeen pääsisi. Myös erot eri tuottavuusryhmiin kuuluvien ja eri kokoisia kysyntäshokkeja kohdanneiden yritysten välillä ovat pieniä. Ensimmäisestä lamavuodesta alkaen työttömyysputkeen pääsevien työntekijöiden irtisanomisriski kuitenkin nousee lähes kymmenen prosenttia muita suuremmaksi ja vielä siten, että heikon tuottavuuden ja suurten tuotannon supistusten yrityksissä eläkeputkikelpoisuuden vaikutus on huomattavasti suurempi kuin korkean tuottavuuden ja pienien kysyntäshokkien yrityksissä. Tämä tulos ei varsinaisesti ole ristiriidassa Huovisen ja Piekkolan saamien tulosten kanssa,³⁰ mutta asettaa heidän käyttämänsä asetelman jossain määrin kyseenalaiseksi. Toinen Hakolan ja Uusitalon mallin tuottama ennuste on, että työttömyyseläkettä korkeampi varhaiseläkkeen omavastuu suurissa yrityksissä lisää irtisanomisia. Tämänkin hypoteesin estimointitulokset vahvistavat.

Johtopäätökset ja varaukset

Molempien tässä tarkasteltujen tutkimusten keskeinen tulos on, että kun yritys irtisanoo henkilön, se käyttää edullisinta väylää sen tekemiseen. Hakolan ja Uusitalon tutkimus perustelee ja osoittaa lisäksi sen, että yksin yrityksen kustannukset eivät ratkaise sitä kuka irtisanotaan, vaan kyse on myös työntekijöiden hyödyn optimoisesta.

Edellisestä johdettu tulos on, että irtisanomisia tapahtuu yhteiskunnan kannalta liikaa aina, kun valtio subventoi niistä koituvia kuluja. Myös kulujen rakenteella on väliä: jos työkyvyttömyyteen liittyvät omavastuut ovat työttömyyteen liittyviä vastuita korkeammat, irtisanovat yritykset ihmisiä varmuuden vuoksi työttö-

³⁰ Huovisen ja Piekkolan mukaan *irtisanomiset* työttömyysputkeen eivät vaikuta *tuottavuuteen*, Hakolan ja Uusitalon mukaan siis kuitenkin *tuottavuus* vaikuttaa *irtisanomisiin* työttömyysputkeen.

myysputkeen välttääkseen korkeammat työkyvyttömyydestä koituvat kustannukset.

Hakolan ja Uusitalon tutkimuksessa lähestytään onnistuneesti niitä mekanismeja, jotka johtivat ikääntyneiden erityisen voimakkaaseen työttömyyden kasvuun laman aikana ja jota mm. Asplundin ja Korkeamäen tutkimukset tarkasti kuvaavat.

Eri kokoisiin omavastuisiin liittyvä ongelma ratkaistiin osittain vuonna 2000, kun ne yhtenäistettiin työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeiden osalta. Samoin ehtoja työttömyysputkeen ja varhaiseläkkeelle pääsulle on tiukennettu. Näiden uudistusten vaikutuksia ei ilmeisesti kuitenkaan ole tutkittu. Ilmeisesti ikääntyneen työvoiman alhaiseen osallistumisasteeseen on kuitenkin tullut parannusta laman jälkeen; laman aikana irtisanotut muodostavat kuitenkin edelleen massiivisen ikääntyneiden työttömien varannon, joka näyttää hupenevan ainoastaan eläkkeelle siirtymisen, ei työllistymisen kautta.

Tässä käsiteltyjen tutkimusten puutteena koko Suomen taloutta ajatellen on aineistojen aliedustavuus pienten yritysten osalta, joiden käyttäytymistä muutenkin tunnetaan heikosti. Samoin aineistosta puuttuvat mm. pankki- ja palvelusektori sekä koko julkinen sektori, joten tulokset eivät ehkä ole niin yleisiä kuin saattaisi toivoa.

Kiander, Jaakko – Kilponen, Juha – Vilmunen, Jouko

Taxes, Growth and Unemployment in the OECD countries – Does Collective Bargaining Matter?

VATT Discussion Papers 235, VATT

2000

Politiikka-alue

Työmarkkinoiden instituutiot ja palkanmuodostus

Aineisto

OECD-maiden aineisto vuosilta 1970–1996.

Menetelmä

Selitetään työttömyysasteen vaihtelua maittaisesta paneeliaineistosta (OLS regressio).

Tulokset

Työtulojen verotuksen keventäminen alentaa työttömyysastetta vain niissä maissa, jossa on liittotason palkkaneuvottelujärjestelmä. Suomen kaltaisissa keskitehty järjestelmän maissa työhön kohdistuvilla veroilla (tulovero ja sova-maksut) ei ole merkitsevää vaikutusta työttömyysasteeseen.

Johtopäätökset

Keskitetty neuvottelujärjestelmä pienentää verotuksen haitallisia työllisyysvaikutuksia, mutta myös verokevennyksillä aikaansaataavaa rakenteellisen työttömyyden laskua.

Varaukset

Katso tutkimusten Kilponen ja Sinko (2001), Holm ja Romppanen (1999) sekä Vartiainen (1995) varaukset.

4.5 Työvoimapolitiikka

Työvoimapolitiikka koostuu aktiivisesta ja passiivisesta osasta. Passiivista työvoimapolitiikkaa käsitteleviä työttömyysturvatutkimuksia on käsitelty jo edellä ja tässä keskitytään viimeaikaisiin aktiivista työvoimapolitiikkaa käsitteleviin töihin sekä sivutaan aktiivi- ja passiivipolitiikan vuorovaikutusta.

OECD:n jäsenmaitaan koskevien evaluointitulosten koonnit (Martin 2000) korostavat työnhaussa auttamiseen liittyvien ohjelmien ja yksilöllisten työvoimapalvelujen merkitystä. Työmarkkinaperusteinen koulutus edellyttää onnistuakseen huolellista kohdentamista ja yhteyksiä paikallisiin työmarkkinoihin. Erityisesti nuorille suunnattujen ohjelmien tulokset ovat yleensä jääneet perin heikoiksi, mikä korostaakin integroidun näkökulman merkitystä nuorten työmarkkinaongelmien ratkaisussa. Yksityisen sektorin tukityöllistämishojelmien vaikutukset ovat yleensä vaatimattomia, vaikka OECD:n arvioissa pidetäänkin mahdollisena nostaa nettotyöllisyysvaikutuksia 20–30 prosentin tasolle asti. Julkisen sektorin tukityöllistäminen ei auta työttömiä pysyvämmiin avoimille työmarkkinoille, vaan tarjoaa lähinnä lievitystä työttömyyteen. Erityisesti korostetaan, että subventioiden tulee olla lyhytkestoisia, kohdennettuja ja huolella seurattuja. OECD:n evaluointitulokset korostavat työvoimapalvelujen, varhaisen puuttumisen ja aktiiviohjelmien huolellisen kohdentamisen ja suunnittelun merkitystä. Tukipolitiikka kokonaisuudessaan, sekä yksityisellä että julkisella sektorilla käytettynä, on tuloksiltaan suhteellisen vaatimaton.

De Koningin (2001) tulosten mukaan huomiota tulisi kiinnittää enemmän työmarkkina- ja politiikka-analyysiin sekä kohdentamiseen, sen sijaan työvoimapolitiikan organisoinnin ja toimeenpanon roolia liioitellaan. Artikkelissa käsitellään työvoimapalvelujen avaamista yksityiselle sektorille ja liitetään tätä uuden teknologian hyväksikäyttöön. Organisoimnin ja toimeenpanon roolia tuloksille ei artikkelissa kiistetä, mutta tutkimustiedon vähäisyyden vuoksi esitettyyn skeptiseen johtopäätökseen voidaan liittää varauksia. Artikkelissa hahmotettu kehityskuva tiivistää eräitä olennaisia kehityspiirteitä työvoimapolitiikasta ja sen toimintaympäristöstä, mutta käsittelee paljolti julkista työvoimapalvelua sopeutujana ja yksityistä sektoria aktiivisena toimijana.

Australiassa toteutettiin 1990-luvun lopulla laaja julkisten työvoimapalvelujen yksityistäminen siten, että saman verkoston sisällä toimii runsaasti erilaisia yksityisiä ja kunnallisia palvelujen tuottajia. Palveluista maksetaan niiden tulosten perusteella. Ensimmäisen tarjouskierroksen arvioinnin perusteella OECD:n sihteeristön laatimassa raportissa (2001) arvioidaan, että tulokset ovat suurin piirtein entisen kaltaiset, mutta ne on saavutettu selvästi alhaisemmin kustannuksin. Eri toimijat ovat ottaneet uudistukset myönteisesti vastaan. Kilpailuttamiseen ja palkkioiden maksuperusteisiin liittyy paljon kehitettävää. Varsinainen työnvälitystoiminta vaikuttaa liiketaloudellisesti kannattamattomalta, vaikka tulos perus-

tuu tarjouskilpailuihin. Pitkäkestoisia tukityöllistämisen- ja työvoimakoulutusohjelmia karsittiin uudistuksissa rajusti ja jäljelle jätettiin vain kustannustehokkaimmat ohjelmat, kuten työnhakukoulutus ja oppisopimus- sekä harjoitteluohjelmat. Vaikeammin työllistyville tarjotaan yksilöllisiä ohjelmia. Uudistusten vertailu muihin maihin on hankalaa, koska näin laajaa julkisten työvoimapalvelujen yksityistämistä ei ole muualla toteutettu.

Vaikka Ruotsin talous ei 1990-luvulla syöksynyt yhtä syväälle talouden lamaan ja työttömyyden kurimukseen kuin Suomi, myös siellä työttömyyden raju kasvu johti vastatoimiin. Sianesin (2002) yhteenvetoartikkeli tiivistää Ruotsin kokemukset aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta (vrt. myös Ackum Agell – Lundin, 2002). Tulosten mukaan mahdollisuus työttömyysetuuksien uusimiseen aktiivitoimiin osallistumalla vaikuttaa olennaisella tavoin ruotsalaisen aktiivisen työvoimapolitiikan tuloksellisuuteen. Sianesin mukaan ohjelmien onnistumisen esteenä on ohjelmien ja työttömyysetuuksien vuorovaikutus. Säännöllistä työtä muistuttavat ohjelmat toimivat parhaiten, muut ohjelmat eivät olleet riittävän tehokkaita palauttamaan henkilöitä takaisin avoimille työmarkkinoille, vaan palauttivat henkilöt työttömyyden ja etuuksien piiriin.

Suomalaisista tutkimuksista Tuomalan (2002) työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta käsittelevä työ päättyy siihen, että työllisyysvaikutukset olivat positiivisia, mutta verrattain vähäisiä. Työvoimakoulutuksessa olleiden henkilöiden työllistymistodennäköisyys vuonna 1997 työttömäksi joutuneilla oli 14 prosenttia suurempi kuin muilla samanlaisilla henkilöillä, jotka eivät olleet osallistuneet.

Tukityössä olleiden työllistymistodennäköisyys oli taas 15 prosentin verrokkeja pienempi. Työvoimakoulutuksella on roolia rakenteellisen työttömyyden kannalta etenkin sen ennaltaehkäisyssä. Ahon ja Kuntun (2001) paneeliaineiston analyysiin perustuvassa tutkimuksessa työvoimakoulutuksen vaikuttavuus vaihteli eri osallistujaryhmissä, yli 40-vuotiailla se oli alle 30-vuotiaita parempi. Työllistymisedellytyksiltään heikossa ryhmässä se oli paras. Julkisen sektorin työllistämistoimilla ei ollut juurikaan työllisyysvaikuttavuutta myöhempään työmarkkina-asemaan. Yksityiselle sektorille työllistettyjen osalta vaikuttavuus oli positiivinen ja parani aikavälillä 1994–1997. Työvoimakoulutuksessa aiempi positiivinen vaikuttavuus miltei hävisi vastaavana aikana. Vertailuasetelmaan liittyy kuitenkin erinäisiä epävarmuustekijöitä.

Hämäläisen (1999) tulokset ovat samansuuntaisia. Työvoimakoulutus kasvatti työllistymistodennäköisyyttä 15 prosenttiyksiköllä, julkisen sektorin tukityöllistäminen pienensi sitä 14 prosenttiyksiköllä ja yrittäjäraha kasvatti 31 prosenttiyksiköllä. Velvoitetyöllistämällä oli negatiivinen vaikuttavuus. Vaikka Hämäläisen 1990-luvun alkupuolta empiirisesti kuvaavat tulokset ovat jo vanhentuneet, ovat ne samansuuntaisia muiden tulosten kanssa. Hämäläisen (2002) työvoimakoulutuksen tarkempi analyysi tuottaa samantyyppisiä tuloksia.

Tuomalan (2000) sekä Malmberg-Heimosen ja Vuoren (2000) työnhakukoulutuksen vaikuttavuutta koskevat tutkimukset osoittavat tällä toimenpiteellä olevan positiivista vaikuttavuutta. Ryhmäpalveluna toteutettava työnhakukoulutus nosti osallistuneiden työttömien työnhakijoiden työllistymistodennäköisyyttä neljällä prosenttiyksiköllä. Palvelu hyödytti eniten perusasteen koulutuksen suorittaneita. Malmberg-Heimosen ja Vuoren tutkimus edustaa Suomessa harvinaista kenttäkokeellista asetelmaa, jossa osallistuminen työnhakukoulutukseen satunnaistettiin ja verrokkien osallistumista viivästettiin. Työnhakuryhmällä oli myönteisiä vaikutuksia työnhakupystyvyyteen, työmarkkina-asemaan ja vastoinkäymisiin varautumiseen.

Martin, John

What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences

Teoksessa Policies Towards Full Employment, OECD

2000

Politiikka-alue

Aktiivinen työvoimapolitiikka, vuorovaikutus passiivipolitiikan kanssa

Aineisto

OECD:n jäsenmaiden työvoimapolitiikkaa koskeva evaluointikirjallisuus ja OECD:n laatimat työvoimapolitiikan maakatsaukset.

Menetelmät

OECD:n sihteeristön kokoamia evaluointitutkimusten tuloksia ja niiden yhteenvedoa. Tarkastelee kokoavana analyysinä sitä, mikä toimenpide toimii missäkin olosuhteissa.

Tulokset

OECD ryhmittelee aktiivisen työvoimapolitiikan seuraavasti: 1) julkiset työvoimapolitikat ja hallinto, 2) työvoimakoulutus (työttömille ja työmarkkinasyistä työllisille), 3) nuorisotoimet (nuorille suunnatut koulutus- ja työllistämistoimet sekä oppisopimus), 4) tukityöllistäminen (palkkasubventiot yksityiselle sektorille, apu yrityksen perustamiseen ja suora työpaikkojen luominen työttömille julkisella tai voittoa tavoittelemattomalla sektorilla), 5) vajaakuntoisten toimet (ammattillinen kuntoutus ja suojatyöohjelmat).

Koko aktiivipolitiikan ekonometriset analyysit ovat tuottaneet toisaalta sekä vahvoja rakennetyöttömyyden ja reaalipalkkapaineen alentumista osoittavia tuloksia, toisaalta on saatu nollatasoisia tai ei-merkitseviä korrelaatioita. Sen vuoksi tarkastellaankin työvoimapolitiikan evaluointituloksia ohjelmalajeittain.

Työvoimakoulutus

Tulosten ristiriitaisuus tulee esille työvoimakoulutustakin koskevissa evaluoinneissa: jotkut ohjelmat toimivat ja toiset eivät. Ne voivat toimia myös joillekin kohderyhmille, mutta eivät joillekin toisille. Evaluoinnit eivät kuitenkaan yleensä vastaa siihen, miksi näin on. Amerikkalaiset kokemukset viittaavat siihen, että aikuisille naisille suunnatut koulutusohjelmat tuottavat positiivisia tuloksia, mutta aikuisille miehille suunnattujen ohjelmien tulokset ovat epäselvempiä. Koulunsa lopettaneiden nuorten osalta juuri mikään koulutusohjelma ei näyttänyt toimivan. Julkisten työvoimakoulutusohjelmien vaikuttavuuden parantamiseksi olisi tarpeen 1) tiukka kohdentaminen, 2) ohjelmien pitäminen volyymiltaan suhteellisen pieninä ja 3) voimakas työelämäyhteys eli yhteydet paikallisiin työnantajiin. Toisaalta tiukka työelämäyhteys vahvistaa ei-osallistujien syrjäyttämistä, kun osallistujat saavat työpaikat.

Työnhaussa auttaminen

Työnhaussa auttaminen on yleensä edullisin aktiivinen työvoimapolitiittinen ohjelma. Useiden maiden evaluointitulokset osoittavat yhtäpitävästi myönteisiä tuloksia. Vaikutuksena näyttää olevan erityisesti nopeampi työllistyminen. Työnhaussa auttamisella voidaan tarkoittaa erilaisia haastatteluja ja neuvontaa, työllistymisbonuksia, työnhakuklubeja ja työnhakukäyttäytymisen seurantaa. Tulosten mukaan lisättyjen työnhakupalvelujen ja työnhakijoiden seurannan sekä työhalukkuuden testauksen välinen optimaalinen suhde on epäselvä, mutta molempia tarvitaan. USA:ssa kokeillut työllistymisbonukset ovat lyhentäneet keskimääräistä työttömyysaikaa merkittävästi.

Erityiset nuoriso-ohjelmat

Lähes kaikki arviointitutkimukset osoittavat, että erityiset nuoriso-ohjelmat eivät ole tehokkaita vaikeassa asemassa olevien nuorten auttamisessa. Tulos koskee sekä koulutus- että tukityöllistämishoelmia. Tämän päätuloksen lisäksi voidaan esittää havaintoja menestyksellisistä nuoriso-ohjelmista. Niillä on läheiset yhteydet paikallisille työmarkkinoille, ohjelman sisältö on sekoitus koulutusta, ammattiosaamista ja työssä oppimista, ne tarjoavat väylän jatko-opintoihin ja niihin liittyy muita tukipalveluja nuorille ja heidän perheilleen. Lisäksi ohjelmia seurataan ja kehitetään. Nuoriso-ohjelmissa olennaista on varhainen ja kestävä puuttuminen vaikeassa asemassa olevien lasten tilanteeseen. Mikäli nuoret lopettavat koulun ilman tutkintoa, on nuoriso-ohjelmien avulla vaikeaa korjata tilannetta. Joissain tutkimuksissa on korostettu myös vaikeassa asemassa olevien nuorten kielteisiä asenteita työntekoa kohtaan.

Subventiot yksityiselle sektorille

Nettotyöllisyyden lisäykset yksityisen sektorin tukityöllistämässä ovat joko olemattomia tai vähäisiä. Näillä ohjelmilla on usein myös muita tavoitteita kuin työpaikkojen lisäys, kuten efektiivisen työvoiman tarjonnan ylläpito ja yhdenvertaisuus. Useimmat evaluaatiot osoittavat suuria työmarkkinavuotoja ja korvausvaikutuksia. Evaluointitulokset Australiasta, Belgiasta, Irlannista ja Alankomaista osoittavat vuotojen nousevan 90 prosenttiin, jolloin nettotyöllisyyden lisäys jää 10 prosenttiin. On kuitenkin mahdollista nostaa nettovaikutusta 20–30 prosenttiin tiukalla kohdentamisella tiettyihin työttömien ryhmiin ja tarkalla työnantajien toiminnan seurannalla väärinkäytösten poistamiseksi. Jälkimmäinen menettely tietysti laskee toimenpiteen käyttöä. Lisäksi, jos ohjelma on suunnattu vaikeassa asemassa oleville, siihen osallistumisesta voi muodostua stigma. Yrityksen perustamiseen suunnattu subventio näyttää tuottavan hyviä tuloksia, etenkin paremmin koulutettujen osallistujien tapauksessa.

Työpaikkojen luominen julkisella sektorilla

Evaluointikirjallisuuden perusteella julkisen sektorin tukityöllistäminen ei onnistu auttamaan työttömiä pysyviin töihin avoimille työmarkkinoille. Vaikka näitä ohjelmia on vähennetty useissa maissa, keskustelu niiden hyödyllisyydestä jatkuu. Julkisen sektorin tukityöllistämistä voidaan käyttää testinä etuuskien saajalle ja se auttaa pitämään yhteyttä työmarkkinoihin alhaisen työvoiman kysynnän tilanteessa.

Johtopäätökset ja varaukset

Evaluointikirjallisuuden perusteella päädytään viiteen periaatteeseen aktiivipolitiikan vaikuttavuuden maksimoimiseksi.

- 1) Perusteelliseen neuvontaan, työnhaun insentiveihin (esim. työllistymisbonukset) ja työnhakuohjelmiin tulisi luottaa mahdollisimman paljon. Nämä on yhdistettävä työnhaun seurantaan ja työmarkkinoiden käytettävissä olon testaamiseen (work test).
- 2) Julkiset koulutusohjelmat on pidettävä mittakaavaltaan pieninä ja huolella sekä työnantajien että työnhakijoiden erityisiin tarpeisiin kohdennettuina.
- 3) Nuoriso-ohjelmissa varhainen ja kestävä puuttuminen vaikeassa asemassa olevien tilanteeseen on tärkeää. Koulun keskeyttämisen estäminen on tärkeää, samoin koulun päättävien perustaitojen hallinta sekä työnantajien tunnustamat kompetenssit. Asenteita työntekoa kohtaan tulisi kehittää esim. mentoroinnilla.
- 4) Työttömyyden keston pidentyessä erilaiset työllistämistuet voivat auttaa pitämään yhteyttä työmarkkinoille. Subventioiden tulisi olla lyhytkestoisia, kohdennettuja ja huolella seurattuja.

5) Yrittäjätaitoja omaavat työttömät voivat käyttää yrityksen perustamissubventiota (Suomessa startti- eli yrittäjärahaa).

6) Ohjelmien arviointi olisi sisäänrakennettava ohjelmiin niitä kehitettäessä, eikä tyydyttävä jälkikäteisarviointeihin. Näin voidaan saada tietoa siitä, mikä toimii ja miksi.

Tuloksissa korostetaan aktiivi- ja passiivitoimien oikeanlaista vuorovaikutusta. Työnvälityksen, aktiiviohjelmien ja etuushallinnon välisen vuorovaikutuksen tulee olla hyvä.

Suoritettujen OECD:n 17 jäsenmaan arviointien perusteella aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan kehittämiseksi voidaan suositella seuraavia kahdeksaa parannusta:

1) Aktiivitoimiin hakeutuminen tulisi kytkeä mahdollisimman tiiviisti etuusasioihin ja työnvälitystyöhön. Kaikki kolme perustoimintoa tulisi voida tarjota samasta pisteestä.

2) Uusien etuushakijoiden profilointi on tärkeää, jotta voidaan identifioida ne, joilla on pitkäaikaistyöttömyyden riski. Tälle riskiryhmälle tulisi tarjota välitöntä neuvontaa ja apua työnhaussa.

3) Passiivinen toimeentuloturva (työttömyysturva) tulisi tehdä niin aktiiviseksi kuin mahdollista käyttämällä uudelleentyöllistymisbonuksia, työssä oleville maksettavia etuuksia (in-work benefits), hakijoiden säännöllistä yhteyttä julkiseen työnvälitykseen ja työnhakuklubeja.

4) Työhön käytettävissä olon testaamista ja työhönosoituksia ("job-search initiatives") tulisi käyttää riippumattomana kriteerinä etuuksilla olon jatkumiselle.

5) Etuuksilla olon jatkuminen tulisi tehdä ehdolliseksi aktiivitoimiin osallistumiselle tietyn vähimmäisajan jälkeen (kuten 6 tai 8 kuukautta), mutta ohjelmaan osallistumista ei tulisi taata.

6) Varmista, että koulutus- ja julkisen sektorin tukityöohjelmissa olevat henkilöt ovat koko ajan avointen työmarkkinoiden käytettävissä, rohkaise heitä aktiiviseen työnhakuun.

7) Varmista, että koulutukseen ja julkisen sektorin tukityöllistämishjelmiin osallistuminen ei palvele pääasiassa etuuksien uudistamista. Yksityiselle sektorille maksettavien työllistämistukien kesto voi olla etuuksille pääsyaikaa lyhyempi.

8) Julkisen työvoimapalvelun toimintaa voidaan tehostaa antamalla suurempi merkitys markkinasignaaleille. Esimerkiksi aktiivitoimien tuottamisessa voidaan käyttää yksityistä sektoria hyväksi.

Aktiivisen työvoimapolitiikan ongelmista ei voi olla tietämätön, mutta olisi väärin vetää pessimistinen johtopäätös niiden potentiaalisesta roolista korkean ja pysyvän työttömyyden, alhaisen palkan ja köyhyyden vastaisessa taistelussa.

Varaukset

OECD:n jäsenmaiden kokemuksia on vedetty yhteen lähinnä siltä kannalta, mistä asioista löytyy selkeästi koherentteja tuloksia, jolloin ne voivat jäädä politiikka-johtopäätöksinä melko yleiselle tasolle. Tuloksissa ei viitata työvoimapolitiikan keskeiseen elementtiin, selektiviteettiin kuin ohjelmavolyymien rajattuna pitämisen ja tätä kautta parantuvan vaikuttavuuden kautta. Toimenpiteiden tuloksellisuuserot voivat myös heijastella kohderyhmäeroja, jolloin vaikeasti työllistyvien ryhmien auttamiseen ei löydy ratkaisua. Vaikka johtopäätökset perustuvat 17 maan kokemuksiin, ei olosuhdetekijöitä juuri esitellä, vaikka ne voivat olla keskeisiä tuloksellisuudelle. Johtopäätöksistä jää jäljelle vaikutelma, että aktiivisessa työvoimapolitiikassa on paljon potentiaalia, mutta sitä ei nyt ole onnistuttu hyödyntämään. Tuloksissa ei juurikaan puututa aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteisiin, jotka ovat saattaneet lukuisissa toisiaan seuraavissa aktiiviohjelmien politiikkamuutoksissa hämärtyä. Vaikka aktiivitoimenpiteitä käsitellään monipuolisesti, ei esitetä ekplisiittisesti keinoja lisätyn aktiviteetin aikaansaamiseksi vallitsevalla budjettirajoitteella. Työvoimapalvelujen rooli ei korostu tällaisen kokonaisarvion kannalta riittävästi, vaan tukipolitiikan kritiikki saa kohtuullisen paljon sijaa. Julkisia tukityöllistämishjelmia koskevaa johtopäätöstä ei viedä loppuun saakka.

de Koning, Jaap

How Can We Make Active Policies More Effective? The Role of Organisation, Implementation and Optimal Allocation in Active Labour Market Policy

Teoksessa Labour Market Policies and the Public Employment Service, OECD

2001

Politiikka-alue

Aktiivinen työvoimapolitiikka

Aineisto

Työvoimapolitiikan vaikuttavuutta käsittelevä evaluointikirjallisuus, erityisesti organisointia, toimeenpanoa ja voimavarojen käyttöä koskevat teokset.

Menetelmät

Evaluoitikirjallisuuden analyysi ja yhteenvedot.

Tulokset

Artikkelissa käsitellään aktiivisen työvoimapolitiikan organisointikysymyksiä. Tällaisia seikkoja ovat 1) keskushallintoon keskitetty vai paikallishallintoonkin hajautettu vastuu, 2) kuka hallinnoi julkista työvoimapalvelua, 3) yksityiset ja julkiset työvoimapalvelut, 4) hajautettu vai keskitetty rakenne, 5) etuudet ja julkinen työvoimapalvelu sekä 6) keskittyminen vaikeisiin ryhmiin

Toiminnan hajauttamisesta ja kuntien mukanaolosta seuraa tiettyjä tuloksia. Kunnat ovat yleensä kiinnostuneita työllisyysohjelmista, joista taas avoimille työmarkkinoille siirtyminen on vähäistä. Julkinen työvoimapalvelu keskittyy paremmin työllistyviin työnhakijoihin, joiden työllistymistodennäköisyys on jo muutenkin hyvä, jolloin vaikuttavuus voi jäädä vähäiseksi tai olla negatiivinen. Kuntien mukanaolo työvoimapolitiikassa edellyttää tiivistä yhteistyötä julkisen työvoimapalvelun kanssa.

Julkisen työvoimapalvelun hallinnointiin osallistuvat mm. työmarkkinaosapuolet. Kolmikantaisuus edellyttää toimiakseen työmarkkinaosapuolten hyvää organisoitumista. Kolmikantaisuus voi parantaa työelämäyhteyksiä ja työvoimapolitiikan tuloksia. Kolmikantainen osallistuminen epäonnistui esim. Alankomaissa. Kolmikannan osallistuminen ei voi olla päivittäisjohtamiseen, vaan politiikkatavoitteisiin liittyvää.

1990-luvulla julkinen työnvälitysmonopoli purettiin useissa maissa (mm. Suomessa). Tämä on tuonut järjestelmään lisää kilpailua ja vaikuttanut myös julkisen työnvälityksen laatuun ja kustannuksiin. Työvoimapalvelut tai ainakin niiden toimeenpano voidaan jättää suuressa mitassa yksityiselle sektorille. Lisääntynyt kilpailu voi kuitenkin pakottaa julkisen työvoimapalvelun keskittymään aiempaa enemmän hyvin sijoittuviin työnhakijoihin, jolloin lisäarvo voi jäädä vähäiseksi.

Useissa maissa julkinen työvoimapalvelu on ollut rakenteeltaan hyvin keskitetty organisaatio. Kehityspiirteinä on ollut insentiivien ja autonomian antaminen hierarkian alemmille tasoille. Näistä voidaan vielä erottaa toiminnallinen ja alueellinen hajauttaminen. Alueellinen hajauttaminen on joissain maissa sekoittanut julkisen työvoimapalvelun roolia, kun alueet ovat kehitelleet omia palvelutuotteitaan ja tietojärjestelmiään.

Etuushallinto ja julkinen työvoimapalvelu voivat toimia tiiviissä yhteistyössä tai samassa organisaatiossakin. Tämä varmistaa etuuskien saajien aktiivisen työhaun ja työn vastaanottamisen. Lisäksi etuuskia voidaan tällöin käyttää työllistämiseen. Heikkoutena integroidussa näkökulmassa voi olla se, että aktivointi koskee vain osaa etuuskien saajista ja operatiivisella tasolla etuusasiat ja aktiivi-

toimet ovat kuitenkin eri asioita. Integroidussa organisoinnissa kaikkien etuuslajien tulisi olla mukana, vaihtoehtona on tiiviimpi yhteistyö. Joissain maissa aktiivipolitiikan tavoitteet seuraavat suoraan etuuskustannusten alentamisesta, jolloin työvoimapolitiikka on sosiaaliturvapolitiikan väline. Erilaisia yksityistämisvaihtoehtoja voidaan käyttää myös etuuksien ja aktiivitoimien järjestämiseen.

Heikkoihin ryhmiin keskittyminen on julkiselle työvoimapolitiikalle vaikea tehtävä. Se voi tavoitella suuremman työnvälitysmarkkinoiden markkinaosuuden avulla lisää mahdollisuuksia myös vaikeille ryhmille. Heikkoihin ryhmiin keskittyminen on hankalaa siksi, että työnantajat eivät ilmoita avoimia työpaikkojaan julkiseen työnvälitykseen, jos he eivät saa sieltä hyviä työnhakijoita. Korkean markkinaosuuden ja pitkäaikaistyöttömien työhön välittämisen osuuden välillä ei kuitenkaan ole löytynyt yhteyttä. Julkisen työvoimapolitiikan työnvälitysten määrä on monella tavoin harhaanjohtava luku.

Johtopäätökset ja varaukset

De Koning päätelee, ettei työvoimapolitiikan organisoinnin ja toimeenpanon roolia pitäisi ylikorostaa, koska yleensä evaluoinnit tuottavat vain pieniä positiivisia vaikutuksia ja organisointi ja toimeenpano taas vaihtelevat huomattavasti eri maiden välillä. Asiaa on tutkittu varsin vähän, työvoimapolitiikan organisaatio ja toimeenpano on paljolti ”musta laatikko”. Kuitenkin joissain evaluoinneissa on osoitettu merkittäviä eroja eri toimenpiteiden organisoinnista ja toteutuksesta johtuen.

Yksittäisistä toimenpiteistä työnhaussa auttamista pidetään yleensä kustannustehokkaimpana menetelmänä, mutta evaluoinnit yleensä puuttuvat. Palkkasubventioita tulisi käyttää vain erityisille vaikeassa asemassa oleville ryhmille. Laajemmassa mitassa ne aiheuttavat häiriöitä työmarkkinoille. Suora työpaikkojen luominen vaikuttaa heikoimmalta ohjelmalta. Työmarkkinaperusteinen koulutus on tuottanut yleensä suhteellisen heikkoa vaikuttavuutta. Kenties julkisen työvoimapolitiikan painopiste siirtyy koulutuksesta neuvontaan ja työnhaussa auttamiseen. Koulutusohjelmien keston tulisi olla yleensä kolmen ja kuuden kuukauden välillä ja sisällön käytännöllistä. Yksityisen sektorin tukityöohjelmissä avoimille työmarkkinoille siirtyminen on selvästi yleisempää kuin julkisen sektorin ohjelmissä.

Voimavarojen käytön eri toimenpiteiden ja kohderyhmien välillä tulisi perustua huolelliseen työmarkkina- ja politiikka-analyysiin. Ohjelmat tulisi ensinnäkin suunnata vaikeassa asemassa oleville työvoimaryhmille, kuten etnisille vähemmistöille, pitkäaikaistyöttömille, naisille, matalan osaamistason työntekijöille ja ikääntyneille. Julkisen työvoimapolitiikan ydintehtäviä on myös työmarkkinainformaation tarjoaminen, koulutus ja uudelleenintegrointiin tähtäävät menetelmät. De Koningin käsityksen mukaan työnvälitys voidaan laajalti jättää yksityiselle sektorille.

Optimaalinen työvoimapolitiikan voimavarojen allokointi voi perustua työmarkkinoiden tehokkuuden ja tasa-arvon tavoitteisiin. Esimerkiksi koulutus voi auttaa työpaikkojen täyttämässä ja työttömyyden alentamisessa ja kohdennettuna pitkäaikaistyöttömiin, täyttää myös tasa-arvon tavoitteita. Myöskin proaktiivinen ja reaktiivinen painotus on allokointikysymys.

Internetin käyttö työnvälityksessä on heikentänyt sitä argumenttia, jonka mukaan työnvälitystoiminta ja sen tietojärjestelmä vaatii huomattavia investointeja, joten sen tulee olla julkista. Uusi teknologia voi vaikuttaa eniten sanomalehtien työpaikkamarkkinoihin. Valtion kannalta työnvälitysteknologian paraneminen yksityisellä sektorilla internetin avulla merkitsee sitä, että työnvälitystä voidaan jättää enemmän yksityiselle sektorille. Hallituksen tulisi kuitenkin olla vastuussa työmarkkinainformaation tarjonnasta ja saatavuudesta.

De Koningin käsitys on, että hallitukset kiinnittävät liian paljon huomiota aktiivisen työvoimapolitiikan organisointiin ja toimeenpanoon ja liian vähän työmarkkina- ja politiikka-analyysiin. Aktiivisen työvoimapolitiikan tulisi keskittyä kolmeen tehtävään: 1) työmarkkinainformaation kokoamiseen ja sen tarjoamiseen laajalle yleisölle, 2) koulutukseen ja 3) heikkojen ryhmien uudelleenintegrointiin. Kohdentaminen on keskeistä nettovaikuttavuuden aikaansaamiseksi.

Artikkelissa ei kiistetä työvoimapolitiikan organisoinnin ja toimeenpanon roolia tuloksille, mutta käytettävissä olevilla aineistoilla tästä on vaikea tehdä pitäviä johtopäätöksiä. Johtopäätöksenä on myös se, että työmarkkinoiden turbulenssin lisääntyminen lisää uhanalaisten työllisten painoarvoa kohderyhmänä. Elinikäinen oppiminen ja elinikäinen liikkuvuus on toteutettava. Julkisen työvoimapolitikan tulisi kehittää, seurata ja arvioida sekä johtaa työvoimapolitikan toimeenpanon laajalti toteuttaa yksityisin ja muin voimin.

Varaukset

Organisoinnin ja toimeenpanon kysymyksiä on tutkittu hyvin vähän, koska työvoimapolitiikan toteutus on yleensä evaluoinnissa ”musta laatikko”. Sen vuoksi pelkästään lopputulosten perusteella ei voi päätellä sitä, mistä prosessin ja organisaation vaiheesta ne muodostuvat, vaan samaan lopputulokseen voidaan päätyä esim. hyvällä kohdentamisella ja heikolla organisoinnilla ja toisaalta heikolla kohdentamisella ja hyvällä organisoinnilla. Työnvälitystä ja työvoimapolitikan tuottamista koskevat johtopäätökset perustuvat lähinnä Hollannin kokemuksiin. Internet –teknologian rooli tulkitaan artikkelissa hyödyttävän yksityisen sektorin kilpailuasemaa, mutta se voi hyödyttää myös tai ennen kaikkea julkista työvoimapolitikan tuottamista. Julkisen työvoimapolitikan rooli nähdään paljolti sopeutujana ja yksityisen sektorin aktiivisena toimijana. Työvoimapolitikan markkinoiden avaamista koskeva päätelmä vaikuttaa kuitenkin yleispätevämmältä. Mallissa, jossa palvelujen tuottajia on paljon, on johtaminen ja seuranta vaativaa. Artikkelissa ei

muutenkaan pohdita sitä, mikä rooli julkiselle työvoimapalvelulle jäisi pelkkänä organisaattorina ja rahoittajana.

Innovations in Labour Market Policies. The Australian Way.

OECD

2001

Politiikka-alue

Työvoimapolitiikka

Aineisto

OECD:n sihteeristön kokoama lähinnä Australian työvoimapolitiikkaa koskeva tutkimus-, tilasto- ja hallinnollinen aineisto.

Menetelmät

Australian työvoimapolitiikan perusteellinen maatutkinta. Sisältää reformien ja toiminnan arvioinnin.

Tulokset

Raportissa käsitellään työvoimapalveluja, työttömyysturvajärjestelmää sekä aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Tässä keskitytään etenkin työvoimapolitiittijärjestelmää koskevien uudistusten käsittelyyn.

Australia on ensimmäisten maiden joukossa avannut työvoimapolitiittiset markkinamekanismit. Työvoimapolitiittiset palvelut on tuotettu yksityisten ja kunnallisten toimijoiden toimesta saman ”Job Network” –nimen alla vuodesta 1998 lähtien. Uudistukset aloitettiin tekemällä perinteisiin tukityöllistämisen- ja työvoimakoulutusohjelmiin suuria leikkauksia. Oppisopimukseen ja työharjoitteluun lisättiin voimavaroja. Yksityiset ja kunnalliset organisaatiot ovat jo 1980-luvulta lähtien toteuttaneet koulutusta ja työnhakuklubeja julkisen työvoimapolitiittisen palvelun asiakkaille. 1990-luvun lopulla siirryttiin kokonaan kilpailuille markkinoille, jossa julkinen työvoimapolitiittiset palvelut tuottaa enää pienen osan palveluista. Australian uudistuksille ei ole vertailukohtaa muissa OECD-maissa.

Job Network:n toiminta on järjestetty siten, että hallitus määrittelee tuotettavien palvelujen piirteet yleisesti. Työnvälityspalveluissa (Job Matching) tarjotaan työpaikkatietoja ja siihen liittyviä palveluja ja se on avoin lähes kaikille työttömille. Työnhakukoulutus (Job Search Training) edellyttää vähintään 15 päivän osallistumista 2–12 kuukauden työttömyyden välillä. Intensiiviapu (Intensive Assistan-

ce) on yksilöllinen ohjelma, joka voi jatkua aina 21 kuukauteen asti. Työnhakijat on myös ryhmitelty (Job Seeker Classification) ja tietyn pistemäärän ylityksellä voi intensiivipalveluihin päästä jo heti työttömyyden alettua.

Kilpailuttaminen tapahtuu siten, että joissain palveluissa hinnanasetanta on tehty ennakoita, joissain se perustuu tarjouskilpailun tuloksiin. Kilpailuttaminen on järjestetty vuosina 1997 ja 1999. Nykyisellä vuodesta 2000 vuoteen 2003 ulottuvalla sopimuskaudella yli 200 palvelun tuottajaa toimii yli 2000 toimipisteessä eri puolilla Australiaa. Palvelujen tuottajina ovat mm. hyväntekeväisyysjärjestöt, rekrytointikonsultit, yksityiset työnvälitystoimistot ja entinen julkinen työvoimapalvelu. OECD:n raportissa arvioidaan, että työvoimapalvelut ovat Australiassa melko hyvin resursoituja kansainvälisessä vertailussa. Monet palvelujen tuottajat toimivat usealla eri alueella, noin 80 prosenttia tuottajista toimii työnvälityksessä ja 60 prosenttia intensiiviavussa. Laatutekijöitä on tuotu voimakkaammin mukaan tarjousten arviointiin.

Työnhakija-asiakas valitsee palvelun tuottajansa itse. Se on osoittautunut melko vaikeasti valinnaksi. Työnantajat tuntevat Job Networkin palveluja heikosti. Työnhakijoille tarjotuissa työpaikkatiedoissa on ollut puutteita. Huomattava osa työnhakukoulutukseen ja intensiiviapuun valituista työnhakijoista ei koskaan aloita. Asiaan on puututtu paremmalla tietojärjestelmällä ja koventamalla sanktioita, mutta se on edelleen huolenaihe. Vaikeimmin autettavia asiakkaita palvelujen tarjoajat lähettivät työpaikkahaastatteluihin melko harvoin, koska arvioivat, etteivät he täytä työnantajien vaatimuksia. Toisella tarjouskierroksella palvelujen tarjoajien on parannettava osallistujien valmiuksia työhön. Kokonaisuutena työnhakijoiden ja työnantajien reaktiot ovat olleet myönteisiä.

Myönteiset asenteet eivät kuitenkaan merkitse tuloksia. Raportin mukaan Australian Job Network –järjestelyllä aikaansaamat tulokset eivät olennaisesti poikkea aiemmasta julkisen työvoimapalvelun tuottamista tuloksista. Työttömyys laski voimakkaasti vuosina 1998–2000, mutta tämä on voinut johtua useista tekijöistä. Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tulokset olivat rajalliset vuonna 1999, mutta paranivat vuonna 2000 ja vuoden 2001 alussa. Kokonaisuutena lopputulos on ristiriitainen: kyettiin tuottamaan suunnilleen samanlainen tulos kuin aiemminkin, mutta kuitenkin huomattavasti edullisemmin kustannuksin. Tulosten arviointi perustuu tässä vaiheessa kuitenkin vain ensimmäisen tarjouskierroksen aikaansaannoksiin. Palvelujen tuottajille suoritettava maksu on kriittinen tekijä ja se vaikuttaa tuloksiin. Työnvälitystä pidetään yleisesti voittoa tuottamattomana toimintana. Tämä vaikuttaa paradoksaaliselta kun kyseessä on kuitenkin tarjouskilpailuun perustuva lopputulos. Eräänä selitysmahdollisuutena pidetään sitä, että intensiiviavun tuottajat risti-subsentoivat omia työnvälityspalvelujaan pysyvästi taatakseen pääsyn työpaikkoihin. Intensiiviapuun OECD:n sihteeristön analyysi suosittaa palkkioiden sitomista työssäoloaikaan, eikä käytettyjen palvelujen tuotantokustannuksiin. Hallitus voisi myös kantaa osan riskistä hoitamalla joitain peruskustannuksia.

Työttömyysturvajärjestelmä Australiassa on avustustyyppinen. Säädösten mukaan mikä tahansa osa-aikainen tai täysiaikainen työ on hyväksyttävä. Sopivan työn määrittelyä suositellaan analyysissa ensimmäisten kuukausien aikana lievennettäväksi. Työnhakijoiden on myös raportoitava työnhaustaan, mutta työnhakua koskevat vaatimukset jakautuvat hakijoille epätasaisesti: kun joidenkin on haettava 10 työpaikkaa kahdessa viikossa, oli vuoden 1999/2000 tilanteessa alle neljänneksellä työnhakijoista työnhakupäiväkirja. Järjestelmään sisältyy sellainenkin erityispiirre, että yksityiset toimijat määräävät myös etuussanktioita. Raportissa suositellaan lyhytkestoisen koulutuksen ja aktivoiminnan keinoja lisättäväksi. Käytössä on myös työttömyysetuuden vastikkeellisuus eli työnteko etuuden saamiseksi kuntasektorilla.

Johtopäätökset ja varaukset

Kilpailuttaminen ja niihin perustuvien sopimusten laadinta soveltuu hyvin innovatiivisiin tai yrittäjyyteen liittyviin toimintoihin. Järjestelmän etuna on se, että palvelun tuottajalla on insentiivi palvella mahdollisimman monta kohderyhmään kuuluvaa henkilöä, mutta käyttää yhtä henkilöä kohden enintään palkkiotason mahdollistama panos. Toiminnan arvioinnin kannalta kaikkea tarvittavaa tietoa ei ole saatavilla, sillä kun sopimukset perustuvat tuloksiin, ei niiden tuottamiseksi tarvituista palveluista ole riittäviä tietoja. Kokonaisuutena vaikuttaa siltä, että Australian järjestelmään sisältyy tiettyä innovatiivisuutta, vaikka pysyvämpää vaikutusta tuloksista on vielä hankalaa arvioida. Vaikka kokonaistulos on suurin piirtein ennen uudistusta aikaansaadun tasoinen, kustannukset ovat kuitenkin laskeneet aiemmasta. Uudistusten yhteydessä jäljelle jätettiin vain kaikkein kustannustehokkaimmat aktiiviohjelmat ja pitkäkestoisia tukityöllistämisen- ja työvoimakoulutusohjelmia lopetettiin. Työvoimapolitiikka muuttui palvelupainotteisemmaksi. Suuri osa työttömistä on pitkäaikaistyöttömiä ja heidän uudelleentyydyntymismahdollisuutensa jäi uudistuksissa osin epäselväksi.

Varaukset

Tuloksellisuuden arviointi perustuu vasta ensimmäiseen tarjouskierrrokseen. Kokonaisarviointiin tarvitaan pidempi aikaväli. Vaikeutena on myös vertailu muihin maihin ja myös ennen/jälkeen -asetelman poikkeuksellisuus uudelleenorganisoimisen tapahduttua. Työttömyysturvajärjestelmän erilaisuus Suomeen nähden vaikeuttaa vertailua.

Sianesi, Barbara

Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990's: Overall Effectiveness and Differential Performance

The Institute for Fiscal Studies WPO 02/03

2002

Politiikka-alue

Työmarkkinat, aktiivinen työvoimapolitiikka

Tutkimuksen kysymyksenasettelu: Aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmia Ruotsissa on arvioitu kahdesta näkökulmasta. Toisaalta kuinka onnistuneita ne ovat kokonaisuudessaan (A) olleet 1990-luvulla tilanteessa, jossa koettiin epätavallisen korkea työttömyys ja toisaalta mitkä ovat olleet parhaiten toimineet ohjelmat (B).

Aineisto

Työmarkkinahallituksen rekisteriaineisto (National Labour Market Board, AMS) kaikkien työttömien työttömyyshistoriasta, joka on ilmoitettu julkiselle työvoimaviranomaiselle. Aineistoa on vuodesta 1991 lähtien. Sisältää tietoa työttömän asemasta (työtön, työvoimapoliittiset ohjelmat, väliaikaisesti työllistynyt jne.) sekä ammatista. Vuodesta 1994 sisältää tietoa työttömyyskorvauksen lajista, työttömyyttä edeltävästä palkasta ja työajasta. Tutkimuksen analyysi on tehty henkilöille, jotka vuonna 1994 ensimmäistä kertaa tulivat työttömiksi. Henkilöitä on seurattu vuoden 1999 marraskuuhun asti.

Menetelmä

Ohjelman tehokkuutta parantaa työttömän työmarkkina-asemaa arvioitiin toimien vaikutuksella yksilön työllistymistodennäköisyyteen ja työttömyysetuuksien saannilla. Artikkelissa tarkastellaan kuuden eri ohjelman kokemuksia Ruotsissa 1990-luvulla. Ohjelmat ovat 1) työvoimakoulutus (labour market training), 2) työhön perehdyttäminen (workplace introduction), 3) työharjoittelusijoitus (work experience placement), 4) työllisyystyö (relief work), 5) työharjoittelusijaisuus (trainee replacement) ja 6) työllistämistuki (employment subsidies).

Taustaa: Työttömyys on Ruotsissa perinteisesti ollut hyvin alhaista, mutta 1990-luvun alussa työttömyysaste nousi Suomen tavoin korkeaksi. Samaan aikaan kasvoivat myös työvoimapoliittisten ohjelmien määrä. Ruotsin työvoimapolitiikassa on kaksi osaa: (a) työttömyysetuusjärjestelmä ja (b) aktiivinen työvoimapoliittinen ohjelma, joka pyrkii parantamaan työttömien työllistymismahdollisuuksia. Työttömyyskorvausjärjestelmä on kaksiosainen, toinen on suhteellisen antelias: jopa 80 prosenttia työttömyyttä edeltävästä palkasta (UI) ja toinen noin puolet pienempi kassa-avustus työmarkkinoille tuleville (KAS). Edellisen kesto on noin 60 viikkoa ja jälkimmäinen 30 viikkoa. Työttömyys-

etuuksien saannin kesto on voinut pidentää työvoimapoliittisiin ohjelmiin osallistumalla. Tunnusomainen piirre ohjelmille Ruotsissa on se, että ne sisältävät kaksi keskenään kilpailevaa osaa. Toisaalta niillä pyritään parantamaan työttömän mahdollisuuksia työllistyä, mutta toisaalta ohjelmia voi käyttää keinona uusien oikeus työttömyyskorvauksiin.

Tuloksia

Tulokset, jotka kuvaavat kaikkien työllisyysohjelmien tehokkuutta kokonaisuutena, perustuvat asetelmaan, jossa ohjelmiin osallistuvia työttömiä työnhakijoita verrataan työtä avoimilta työmarkkinoilta etsiviin työttömiin. Työvoimapoliittisiin ohjelmiin osallistumisen vaikutukset työllistymiseen ovat ensin negatiiviset mutta pidemmällä aikavälillä positiiviset. Alussa ohjelmaan osallistuminen laskee mahdollisuutta työllistyä, mutta ohjelman loputtua osallistujalla on paremmat mahdollisuudet työllistyä kuin jos hän olisi ollut avoimesti työtön. Toisaalta osallistumisen tuoma mahdollisuus uusien työttömyyskorvauksen uudelleen maksaminen on vahva kiihoke (insentiivi) jättää henkilö työttömyysjärjestelmän piiriin. Työvoimapoliittisiin ohjelmiin osallistujat saavat työttömyyskorvausta todennäköisemmin neljän vuoden kuluttua kuin avoimesti työttömänä olleet.

Ohjelmien vaikutusten on todettu olevan vuorovaikutteisia siten, että ammattitaitoa parantava komponentti ja työttömyyskorvaukset vaikuttavat vastakkaisiin suuntiin. Pidemmällä aikavälillä henkilö, joka on osallistunut työvoimapoliittiseen ohjelmaan on todennäköisemmin uudelleen työttömyyskorvausten ja ohjelmien piirissä kuin henkilö, joka on avoimilla työmarkkinoilla työtön työnhakija. Kuitenkin osallistuminen ohjelmaan pienentää todennäköisyyttä olla kompensoidun työttömyysturvan ulkopuolella ja joutumista työvoiman ulkopuolelle. Toisin sanoen henkilöllä, joka osallistuu ohjelmiin aikaisemmin, on suurempi todennäköisyys olla työvoimassa kuin jos ei osallistu lainkaan työllisyysohjelmiin. Työvoimapoliittisten ohjelmien ammattitaitoa parantava vaikutus ei ollut tarpeeksi voimakas voittamaan työttömyyskorvauksen tuottamaa työnteon vieroksuntaa (disinsentiivi).

Laskelmat osoittavat, että työttömyysetuuksien määräytyminen vaikuttaa suuresti työvoimapoliittisten ohjelmien vaikuttavuuteen. Arvioidessaan Ruotsin työvoimapoliittisia ohjelmia Sianesi (2002) tuli siihen tulokseen, että ohjelmien onnistumisen esteenä on ohjelmien ja työttömyysetuusjärjestelmien vuorovaikutteisuus. Sianesi teki täydentävän analyysin sellaisille ohjelmiin osallistuville henkilöille, jotka a) ovat työttömyyskorvauksiin oikeutettuja työnhakijoita ja b) eivät ole työttömyyskorvauksiin oikeutettuja työnhakijoita. Tulokset viittasivat siihen, että ohjelmat nähtiin mahdollisuutena uusien oikeus työttömyyskorvauksiin. Ohjelmien yhteydessä tuleva oikeus työttömyyskorvausten jatkumiseen näytti hävittävän useimpien ohjelmien tehon.

Tutkimuksessa verrattiin myös yksittäisten ohjelmien vaikutusta (B) työllistymistodennäköisyyteen, jossa hypoteettisena vaihtoehtona oli olla avoimilla työmarkkinoilla työtön työnhakija. Työharjoittelusijaisuudella ja työhön perehdyttämisellä oli sama vaikutus työllistymiseen kuin jos henkilöt olisivat etsineet töitä ilman ohjelmaa. Työllistämistuella olleiden työllistymistodennäköisyys oli kaikkein suurin. Sen sijaan työharjoittelu tai työllisyystyöhön osallistuminen pienensi työllistymistodennäköisyyttä. Työllisyystuki oli ainoa ohjelma, jolla oli negatiivinen vaikutus työttömyyskorvauksiin.

Ruotsin kokemuksista voidaan päätellä, että ne ohjelmat, jotka muistuttavat 'säännöllistä työtä', kuten työllistämistuki ja työharjoittelu, onnistuvat parhaiten. Samaan päätelmään on tultu muissa ruotsalaisissa työmarkkinatutkimuksissa (esim. Ackum Agell – Lundin 2002), kuin myös muissa maissa tehdyissä vastaavissa tutkimuksissa. Muut ohjelmat eivät ole tarpeeksi tehokkaita palauttamaan työtöntä takaisin avoimille työmarkkinoille vaan ovat keino pidentää työttömyysetuuksien saamista. Huomattavaa kuitenkin on, jos kysymystä tarkastellaan tehokkuuden sijaan kustannusten näkökulmasta, niin ohjelmien järjestys on lähes käänteinen.

Tuomala, Juha

Työvoimakoulutuksen vaikutus työttömien työllistymiseen

VATT-tutkimuksia 85, VATT

2002

Politiikka-alue

Työvoimapolitiikka, työvoimakoulutus

Tutkimuksessa analysoidaan aktiivisen työvoimapolitiikan sekä erityisesti työvoimakoulutuksen vaikutuksia työttömän yksilön mahdollisuuksiin löytää työpaikka avoimilta työmarkkinoilta.

Aineisto, menetelmät, tulokset

Käytettävissä on vuodet 1987–1998 kattava yksilötason rekisteriaineisto, joka sisältää tietoja 15–75-vuotiaista henkilöistä (Tilastokeskuksen vaikuttavuusaineisto). Osohenkilöiden seurantatiedot saadaan työministeriön työnhakijarekisterissä ja Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastossa olevista tiedoista.

Toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa käytettiin sekä diskreetin valinnan malleja että elinaika-analyysiä. Diskreetin valinnan mallien avulla tutkittiin, nostaa-ko työvoimakoulutus työttömien todennäköisyyttä työllistyä. Tutkimuksessa seurattiin vuoden 1997 lopussa työttömänä olleita henkilöitä vuoden 1998 lop-

puun asti. Henkilöt, jotka osallistuvat työvoimakoulutukseen vuoden 1998 kahden ensimmäisen neljänneksen aikana, muodostivat koeryhmän. Vertailuryhmät muodostettiin työttömistä, jotka eivät olleet koulutuksessa vuoden 1998 kahden ensimmäisen neljänneksen aikana. Työvoimakoulutuksen vaikutuksia tutkittiin erilaisten probit-mallien avulla. Työvoimakoulutuksella oli positiivinen vaikutus työttömien työllistymistodennäköisyyteen. Työvoimakoulutus nosti todennäköisyyttä olla työllinen keskimäärin 6,5 prosenttiyksiköllä. Työvoimakoulutukseen osallistuminen hyödytti paremmin koulutettuja työttömiä enemmän kuin heikosti koulutettuja. Työvoimakoulutus auttoi matalasti koulutettuja työttömiä vain vähän. Osallistuminen työvoimakoulutukseen nosti perusasteen suorittaneiden työllistymistodennäköisyyttä keskimäärin 3,9 prosenttiyksiköllä. Sen sijaan keski- ja korkea-asteen suorittaneiden työllistymistodennäköisyyttä työvoimakoulutus nosti keskimäärin 7,9 prosenttiyksiköllä.

Työllistymisen lisäksi selvitettiin myös toimenpiteen vaikutusta työttömyysjaksojen kestoihin. Elinaikamallien avulla tutkittiin, miten työvoimapolitiittiset koulutusjaksot vaikuttavat tulevien työttömyysjaksojen kestoihin. Koeryhmään valittiin ne otoksen työttömät, jotka olivat työvoimakoulutuksessa ennen työttömäksi joutumistaan. Vertailuryhmän muodostivat ne työttömät, jotka eivät olleet työvoimakoulutuksessa ennen työttömyyden alkua. Coxin mallin avulla tutkittiin, miten työvoimapolitiittiset toimenpiteet vaikuttavat vuonna 1997 työttömäksi joutuneiden henkilöiden työttömyysjaksojen kestoihin. Työttömiä seurattiin vuoden 1998 loppuun asti. Havainnot luokiteltiin työttömyyden päättymissyyn mukaan. Työttömyys voi päättyä työllistymisen lisäksi aktiivisten toimenpiteiden piiriin siirtymiseen tai työvoimasta poistumiseen. Vuoden 1998 puolelle jatkuneet työttömyysjaksot sensuroitiin. Työvoimakoulutuksessa olleiden työllistymistodennäköisyys oli 14 prosenttia suurempi kuin muuten samanlaisilla henkilöillä, jotka eivät ole osallistuneet työvoimakoulutukseen. Sen sijaan esimerkiksi tukityössä olleiden työllistymistodennäköisyys oli 15 prosenttia pienempi kuin muuten samanlaisilla henkilöillä, jotka eivät olleet tukityössä.

Johtopäätökset ja varaukset

Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutusten arvioiminen ei ole suoraviivaista. Monet tekniset ja käytännön ongelmat vaikeuttavat arviointitehtävää. Tämän takia työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutuksia pyrittiin arvioimaan erilaisten tutkimusmenetelmien avulla. Eri menetelmillä saatiin samansuuntaisia tuloksia.

Työvoimakoulutuksella on tulevaisuudessa keskeinen rooli etenkin rakenteellisen työttömyyden ehkäisyssä. Työvoimakoulutuksen rakennepoliittinen tehtävä liittyy työmarkkinaliikkuvuuden edistämiseen ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan laadullisen yhteensopivuuden parantamiseen. Yhdistettynä tutkimuksessa havaittuihin, vaikkakin verrattain alhaisiin, työllisyysvaikutuksiin, tämä ylläpitää työvoimakoulutuksen tarvetta laajana myös tulevaisuudessa.

Aho, Simo – Kunttu, Susanna

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla

Työpoliittisia tutkimuksia nro 233, Työministeriö

2001

Politiikka-alue

Työvoimapolitiikka, vaikuttavuus

Tutkimuksessa selvitetään aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia Tilastokeskuksen vaikuttavuusaineiston avulla.

Aineisto, menetelmät, tulokset

Tutkimuksessa etsitään vastinparit työvoimakoulutukseen osallistuneille henkilöille. Tätä menettelyä työssä kutsutaan ”matsaukseksi” (eli yhteensovittamiseksi, myös parikkimenetelmä –termiä käytetään vastaavanlaisissa tutkimuksissa). Vaikuttavuutta tutkitaan tämän jälkeen vertaamalla koe- ja vertailuryhmän työmarkkina-asemia tarkasteluperiodin lopussa. Vaikuttavuutta verrataan vuosina 1994–1995 ja 1997–1998.

Tulosten mukaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen vuonna 1994 osallistuneet olivat työllistyneet seuraavana vuonna vertailuryhmää paremmin, mutta vuonna 1997 eroa ei enää juuri ollut. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus vaihteli selvästi eri työttömien ryhmissä. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus oli vuonna 1997 parempi heikosti koulutettujen kohdalla kuin korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden keskuudessa. Yli 40-vuotiaiden keskuudessa vaikuttavuus oli parempi kuin alle 30-vuotiaiden keskuudessa. Vaikuttavuus oli paras työllistymisedellytyksiltään heikoissa ryhmissä (vähän koulutetut, ikääntyneet sekä pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömät).

Vuonna 1994 työvoimakoulutuksen vaikuttavuus oli samaa tasoa ammatillisesti kouluttamattomilla ja alemman tai ylemmän keskiasteen tutkinnon suorittaneilla työttömillä. Näissä ryhmissä työllistymistodennäköisyys oli noin 5 prosenttia suurempi kuin vertailuryhmässä (ei toimenpiteillä). Korkeasti koulutettujen kohdalla vaikuttavuus oli negatiivinen.

Julkisen sektorin työllistämistoimenpiteille vuonna 1997 osallistuneet työllistyivät avoimille työmarkkinoille suunnilleen yhtä usein kuin vertailuryhmään kuuluneet. Toimenpiteillä ei näin ollen ollut juurikaan vaikutusta myöhempään työmarkkina-asemaan. Yksityiselle sektorille työllistettyjen kohdalla vaikuttavuus oli hyvä ja se kasvoi aikavälillä 1994–1997. Heikommin koulutettujen kohdalla vaikuttavuus oli vuonna 1997 suurempi kuin korkeammin koulutettujen kohdalla. Toimenpiteiden vaikuttavuuden iän mukaiset erot kasvoivat vuosien 1994 ja 1997 välillä. Vaikuttavuus oli korkeimmillaan vanhimmissa ikäryhmissä

ja suhteellisesti paras niiden vähintään 53-vuotiaiden kohdalla, jotka olivat työtömyyseläkeputken ulkopuolella.

Johtopäätökset ja varaukset

Tutkimuksessa esitetään melko kriittisiä arvioita aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta. Tutkimusasetelman muodostamiseen liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä, jotka tekevät kovin suoraviivaiset johtopäätökset vaikeiksi. Tämä koskee kuitenkin myös muita ei-kokeellisia aineistoja käyttäviä tutkimuksia. Tutkimuksessa vertailuryhmät oli muodostettu siten, ettei työllisyysvaikutuksia välttämättä pystytä päättämään. Vertailuryhmän jäsenet ovat esimerkiksi voineet osallistua ennen vuotta 1997 toimenpiteeseen. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusta ei näin ollen välttämättä verrata henkilöihin, jotka eivät ole olleet toimenpiteiden piirissä. Lisäksi aineistosta poistettiin henkilöt, jotka olivat seurantavuoden 1998 kokonaan työvoiman ulkopuolella.

Hämäläinen, Kari

Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistymisen avoimille työmarkkinoille

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, sarja B nro 151

1999

Politiikka-alue

Työvoimapolitiikka, työllisyysvaikutukset

Teoksessa analysoidaan aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta eri työnhakijaryhmissä.

Aineisto, menetelmät, tulokset

Tutkimus perustuu vuosien 1993–1994 vaikuttavuusaineistoon (Tilastokeskus). Tutkimusmenetelmänä käytetään diskreetin valinnan malleja (probit-malli ja bivariante probit).

Tulosten mukaan työvoimakoulutus edistää selvästi työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Keskimäärin työvoimakoulutus nosti osallistujan todennäköisyyttä työllistyä avoimille työmarkkinoille 15 prosenttiyksiköllä (ns. varantoaineistossa).³¹ Työvoimakoulutus hyödytti eniten ikääntyneitä osallistujia. Iäkkäiden

³¹ Koska kontrolliryhmän valinnalla saattaa olla selvä vaikutus tuloksiin, tutkimuksessa käytetään kahta erityyppistä ratkaisua toimenpiteisiin osallistumattomien työttömien vertailuryhmän osalta (ns. varanto- ja virtaotokset). Varantoaineistossa vertailuryhmä muodostuu otosvuonna työttömänä olleista. Virtaaineistossa vertailuryhmään kuuluvien henkilöiden työttömyys on alkanut otosvuonna ja koe- ja vertailuryhmän henkilöt ovat lisäksi pysyneet työvoimassa seurantavuoden loppuun saakka. Virtaaineiston avulla saaduissa tuloksissa työvoimakoulutuksen keskimääräinen vaikutus jää jonkin verran pienemmäksi kuin varantoaineiston tapauksessa.

osuus kaikista työvoimakoulutetuista on kuitenkin hyvin pieni, mikä jossain määrin lisää tulokseen sisältyvää epävarmuutta. Työvoimakoulutus kuitenkin edisti iäkkäiden työnhakijoiden työllistymistä useimpia muita työllistämistoimenpiteitä enemmän.

Korkea-asteen koulutus paransi merkittävästi työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta. Työvoimakoulutuksen teho oli sitä parempi, mitä korkeamman koulutustason osallistuja oli suorittanut. Vaikka korkeasti koulutetut hyötyvätkin eniten työvoimakoulutuksesta, myös pelkän peruskoulun suorittaneiden kohdalla vaikutus oli positiivinen.

Eri tukityöllistämismuotojen keskimääräiset vaikutukset työllistymiseen vaihtelevat paljon. Julkiselle sektorille työllistäminen voidaan tulkita jopa haitalliseksi. Se pienentää myöhempää työllistymistodennäköisyyttä 14 prosenttiyksikköä vertailuryhmään verrattuna. Sen sijaan yrittäjäraha nosti työllistymistodennäköisyyttä 31 prosenttiyksikköä. Yrittäjärahan ohella nuorten työllistämistoimenpiteisiin osallistuneet ja yksityiselle työnantajalle myönnettyä työllistymistukea saaneet ovat työllistyneet todennäköisemmin kuin ne, jotka eivät osallistuneet toimenpiteisiin. Velvoitetyöllistämällä, julkisen sektorin tukityöllä ja luokittelemattomalla tukityöllä oli negatiivinen vaikutus työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Jokainen tutkittu toimenpide oli kuitenkin parantanut ainakin jonkun ryhmän mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Julkisen sektorin tukityötkin ovat parantaneet noin joka kymmenennen osallistujan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Tutkimuksen mukaan yksityisen sektorin tukitöissä työllisyysvaikutus vaihtelee yksilöiden välillä selvästi voimakkaammin kuin julkisen sektorin työllistämistoimenpiteissä. Iäkkäille työnhakijoille suunnattujen työllistämistoimenpiteiden vaikutus työllistymiseen on pääsääntöisesti muita ikäryhmiä alempi. Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että mikäli työllistämistoimenpitein pyritään edistämään iäkkäiden työnhakijoiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille, käyttökelpoisimpia tukityömuotoja ovat yrittäjäraha ja yksityiselle työnantajalle annettu työllistämistuki. Iäkkäät hyötyvät tosin näistäkin toimenpiteistä useimpia muita ikäryhmiä vähemmän. Parhaassa työiässä olevat 30–39-vuotiaat hyötyvät pääsääntöisesti muita enemmän tukitoimenpiteistä. Toisaalta heidän kohdallaan myös työmarkkinavuodot ovat todennäköisesti kaikkein suurimmat.

Johtopäätökset ja varaukset

Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutuksia arvioivissa tutkimuksissa tarkastellaan useimmiten yleisluontoisia toimenpiteitä, kuten tukityö ja työvoimakoulutus. Kummankin toimenpidetyypin sisällä on joukko hyvin erilaisia toimenpiteitä, joiden vaikuttavuus työttömien eri ryhmissä voi olla hyvin erilainen. Toisin kuin monissa muissa tutkimuksissa Hämmäläisen työssä pyritään huomioimaan se, että toimenpiteiden vaikuttavuus vaihtelee erilaisissa ryhmissä.

Esimerkiksi tukityön heikko vaikuttavuus voi peittää alleen sen seikan, että tietyt tukityön muodot ovat voineet olla työllisyysvaikutuksiltaan myönteisiä joissakin työttömien ryhmissä. On kuitenkin huomattava, että käytettävissä oleva tutkimusaineisto on melko vanhaa (1990–1994). Näin ollen johtopäätöksiä toimenpiteiden nykyisestä vaikuttavuudesta ei voida välttämättä vetää.

Hämäläinen, Kari

The Effectiveness of Labour Market Training in Different Eras of Unemployment

Teoksessa Ilmakunnas, S. – Koskela, E. (eds.): Towards Higher Employment – The Role of Labour Market Institutions, VATT Publications 32, VATT

2002

Politiikka-alue

Työvoimapolitiikka, työvoimakoulutus

Artikkelissa tarkastellaan työvoimapolitiittisen toimenpiteen (työvoimakoulutus) vaikuttavuutta erilaisissa työmarkkinatiloissa.

Aineisto, menetelmät, tulokset

Aineistona käytettiin Tilastokeskuksen vaikuttavuusaineistoa. Vaikuttavuus voi muuttua suhteellisen lyhyessä ajassa varsin paljon. Tutkimuksessa tarkasteltiin työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutuksia kolmena eri ajankohtana: 1988–1989, 1991–1992 ja 1993–1994. Ensimmäinen ajankohta edusti tilaa, jossa talous oli ylikuumennut ja työvoiman kysyntä oli voimakasta. Vuodet 1991–1992 edustivat työttömyyden nopean kasvun kautta ja vuodet 1993–1994 korkean työttömyyden kautta. Tutkimusmenetelmänä käytettiin erilaisia probit-malleja.

Työvoimakoulutus nosti 1980-luvun lopussa työttömien työllistymistodennäköisyyttä keskimäärin runsaat 20 prosenttiyksikköä, ja yli 80 prosentilla toimenpiteeseen osallistuneista vaikutus työllistymiseen oli positiivinen. Vuoteen 1994 tultaessa keskimääräinen vaikutus supistui runsaaseen 5 prosenttiyksikköön ja toimenpiteistä hyötyneiden osuus laski alle 70 prosenttiin.

Työllisyysvaikutusta arvioitiin myös erikseen hyvät (hyvä koulutus, lyhyt työttömyyshistoria jne.) ja heikot työllistymisominaisuudet omaavien henkilöiden kohdalla. Ensin mainittujen kohdalla keskimääräinen vaikutus putosi 1980-luvun lopulta 1990-luvun alkuun noin 10 prosenttiyksikköä ja muuttui positiivisesta negatiiviseksi. Heikot työllistymisominaisuudet omaavien kohdalla vaikutus puolestaan kohosi 20 prosenttiyksikköä (marginaalisesta vaikutuksesta selvästi positiiviseksi). Tuloksia voidaan tulkita siten, että korkean työttömyyden oloissa työvoimakoulutus on tehokkainta suunnattuna heikoimmille työllistyville henkilöille.

Johtopäätökset ja varaukset

Työvoimakoulutuksen vaikutukset vaihtelevat eri ajankohtina suuresti. Näin olen eri aikoina vaikuttavuutta tarkastelevat tutkimukset voivat antaa hyvinkin erilaisen kuvan toimenpiteiden tehosta. Myös tämän tutkimuksen osalta on otettava huomioon, että käytettävissä oleva aineisto on peräisin 1990-luvun alkupuoliskolta. Tämän jälkeen työvoimapolitiista järjestelmää on muutettu suuresti. Nykyisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ei täten voida vetää suoria johtopäätöksiä.

<i>Tuomala, Juha</i>
<i>Työnhakukoulutuksen vaikutusten arviointi</i>
<i>Työpoliittisia tutkimuksia nro 222, Työministeriö</i>
<i>2001</i>

*Politiikka-alue**Työvoimapolitiikka, työnhakukoulutus*

Tutkimuksessa selvitetään työnhaku- ja työvoimakoulutuksen vaikutuksia työttömien työllistymiseen.

Aineisto, menetelmät, tulokset

Tutkimusaineistona oli Tilastokeskuksen vaikuttavuusaineisto. Työnhakukoulutuksen suorittaneet jaettiin kahteen ryhmään: työnhakukoulutuksen työvoimakoulutuksen yhteydessä suorittaneisiin ja yksittäisen jakson ryhmäpalveluna suorittaneisiin. Toimenpiteen vaikutuksia arvioitiin selvittämällä toimenpiteelle osallistuneiden työmarkkina-asetat toimenpiteen jälkeen ja vertaamalla näitä kontrolliryhmän työmarkkinakokemuksiin. Ryhmien työmarkkina-asetamia verrattiin tarkasteluperiodin eli vuoden 1998 lopussa.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin erilaisia diskreetin valinnan malleja. Olettamalla koulutus eksogeeniseksi selittäjäksi, voidaan toimenpiteen vaikutuksia tutkia tavallisen probit-mallin avulla. Jos näin ei ole, koulutuksen vaikutuksia voidaan tutkia kaksikulotteisen probit-mallilla, jossa mallinnetaan samanaikaisesti koulutukseen osallistumista ja työllistymistä.

Ryhmäpalvelun suorittaneille vertailuryhmänä käytettiin samaan aikaan työttömänä olleita henkilöitä. Työnhakukoulutus oletettiin eksogeeniseksi selittäjäksi. Työnhakukoulutusindikaattori sai ryhmäpalvelun tapauksessa positiivisen ja merkitsevän kertoimen. Ryhmäpalveluna annettava työnhakukoulutus nosti tulosten mukaan työttömien työllistymistodennäköisyyttä 4,3 prosenttiyksiköllä. Työnhakukoulutuksella voidaan siten tulkita olevan myönteinen vaikutus työttö-

mien työllistymiseen. Lisäksi ryhmäpalvelukoulutus hyödytti enemmän perusasteen suorittaneita kuin keski- tai korkea-asteen koulutuksen suorittaneita.

Työvoimakoulutukseen osallistuneille vertailuryhmänä käytettiin koulutuksesta hylättyjä ja varasijalle jääneitä. Koulutuksesta hylkääminen ja varasijalle jääminen on johtunut yleensä siitä, että kursseilla ei ole ollut tilaa. Tulosten mukaan valikoituminen työnhakukoulutukseen oli eksogeenista. Työvoimakoulutuksella oli positiivinen vaikutus työttömien työllistymistodennäköisyyteen. Työvoimakoulutus nosti todennäköisyyttä olla työllinen 4,7 prosenttiyksiköllä.

Johtopäätökset ja varaukset

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioiminen ei ole suoraviivaista, sillä yksilöiden työllistymistodennäköisyydet riippuvat myös heidän henkilökohtaisista ominaisuuksistaan kuten iästä, sukupuolesta ja koulutuksesta. Lisäksi koulutukseen osallistujat eivät valikoidu satunnaisesti, vaan osallistumispäätös on yksilön henkilökohtainen valinta. Muita motivoituneemmat yksilöt hakeutuvat koulutukseen, kun taas huonosti motivoituneet henkilöt pyrkivät jopa välttämään sitä. Saatuja tuloksia voidaan kuitenkin pitää melko luotettavina, sillä edellä mainitut tekijät pyrittiin ottamaan tutkimuksessa huomioon. Myös muissa työnhakukoulutusta käsittelevissä tutkimuksissa on päädytty sunnilleen saman suuruisiin vaikutuksiin.

Malmberg-Heimonen, Ira – Vuori, Jukka

Työnhakuryhmätoiminnan vaikutukset työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen

Työpoliittisia tutkimuksia nro 221, Työministeriö

2000

Politiikka-alue

Työvoimapolitiikka, työnhakukoulutus

Tutkimuksessa arvioidaan työnhakuryhmätoiminnan vaikuttavuutta.

Tutkimuksen perustiedot

Tammikuun 1999 ja toukokuun 2000 välillä kerätty tutkimusaineisto sisältää 19 työvoimatoimistoa, näiden 88 työnhakuryhmien ohjaajaa ja 1015 työnhakija-asiakasta. Tutkimusasetelma oli työnhakijoiden osalta kenttäkokeellinen satunnaisesti puolen vuoden seurannalla. Kaksi kolmasosa tutkimushenkilöistä arvottiin koeryhmään ja loput vertailuryhmään. Koeryhmän jäsenet osallistuivat arvonnasta jälkeen työnhakuryhmään. Vertailuryhmän jäsenten työnhakuryhmän alkamisajankohta siirrettiin tarkasteluperiodin jälkeiseen ajankoh-

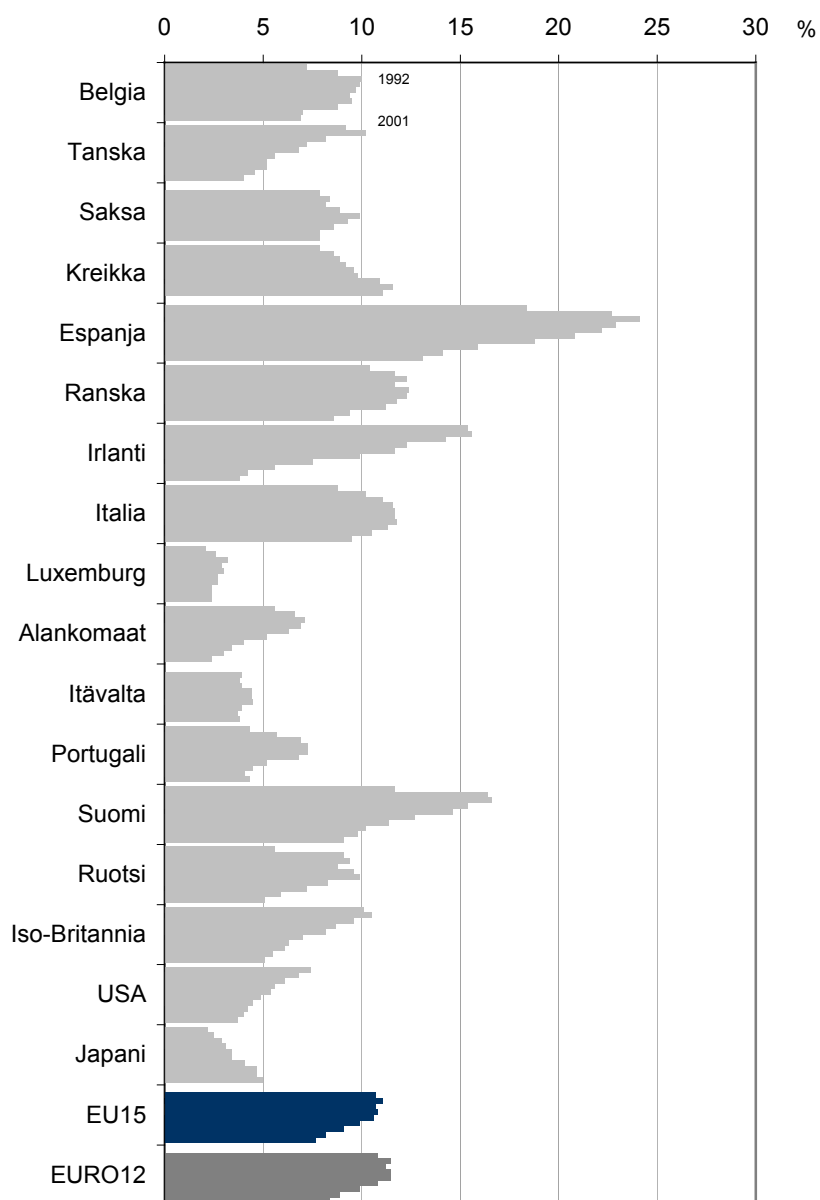
taan. Sekä koe- että vertailuryhmän jäsenille tehtiin useita kyselyitä, jotka liittyivät työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen. Työnhakuryhmällä oli lyhyellä tähtämellä myönteisiä vaikutuksia työnhakupystyvyyteen ja vastoinkäymisiin varautumiseen. Pitkällä tähtämellä positiivisia vaikutuksia oli osallistujien vastoinkäymisiin varautumiseen. Ryhmän käymisestä hyötyivät eniten pitkään työtömänä olleet henkilöt. Erityisesti psyykkiset rasituserit vähenevät ja työhön pystyvyyden tunne lisääntyi pitkään työttömänä olleiden keskuudessa.

Johtopäätökset ja varaukset

Tutkimuksen vahvuutena voidaan pitää sitä, että toimenpiteiden vaikutuksia tutkittiin todellisen koeasetelman avulla. Useimmissa muissa töissä on jouduttu tyytymään ei-kokeelliseen tutkimusastemaan. Malmberg-Heimosen ja Vuoren tutkimuksessa tutkitaan kuitenkin pelkästään työnhakuryhmien vaikutusta. Tuloksia ei voida yleistää koskemaan muiden toimenpiteiden vaikutuksia. Työnhakuryhmällä oli myönteisiä vaikutuksia työnhakupystyvyyteen, työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen. Vaikutusten edellytyksenä oli kuitenkin laadukas ryhmätoiminta eikä määrällisesti liian kunnianhimoiset tavoitteet. Laadukkaan toiminnan edellytyksenä oli tutkimuksen mukaan johdon sitoutuminen ryhmätoiminnan tukeen ja resurssointiin. Onnistumisen edellytyksenä ovat myös koulutetut ohjaajat ja sosiaalisesti tukevat ohjausmenetelmät. Korkeatasoinen toiminta edellyttää myös pitkäjänteisyyttä ja laaduntarkkailua. Tutkimuksessa todetaan, että työnhakuryhmien positiiviset vaikutukset työmarkkina-asemassa ja koetussa terveydessä ovat pitkällä aikavälillä luultavasti jopa suurempia kuin lyhyellä aikavälillä.

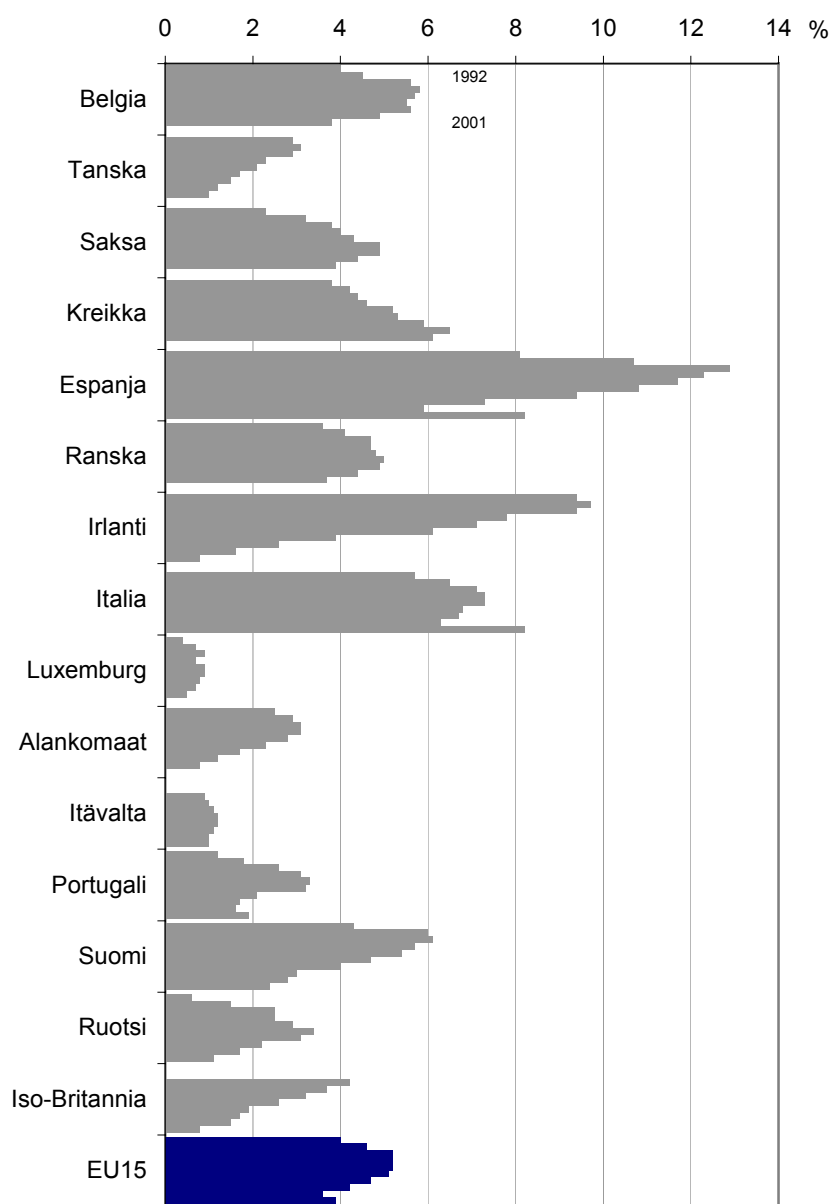
Liitekuviot ja -taulukko

Liitekuvio 1. Kokonaistyöttömyys vuosina 1991–2001 EU-maissa, USA:ssa ja Japanissa



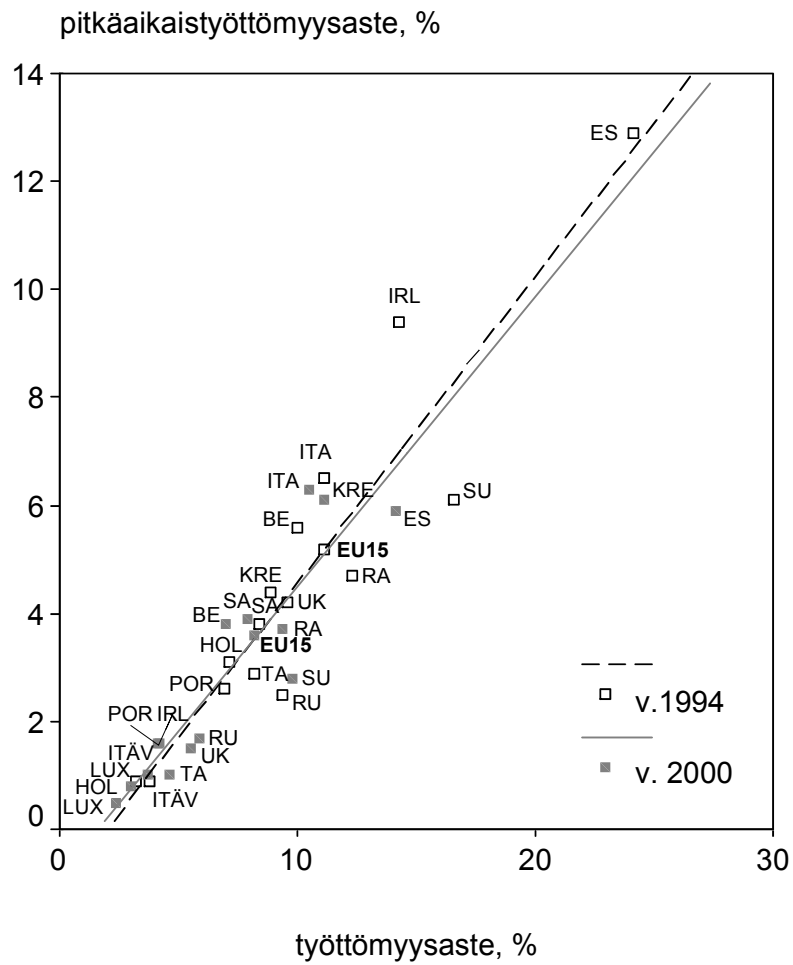
Lähde: Eurostat.

Liitekuvio 2. Pitkäaikaistyöttömyysaste EU-maissa vuosina 1992–2001

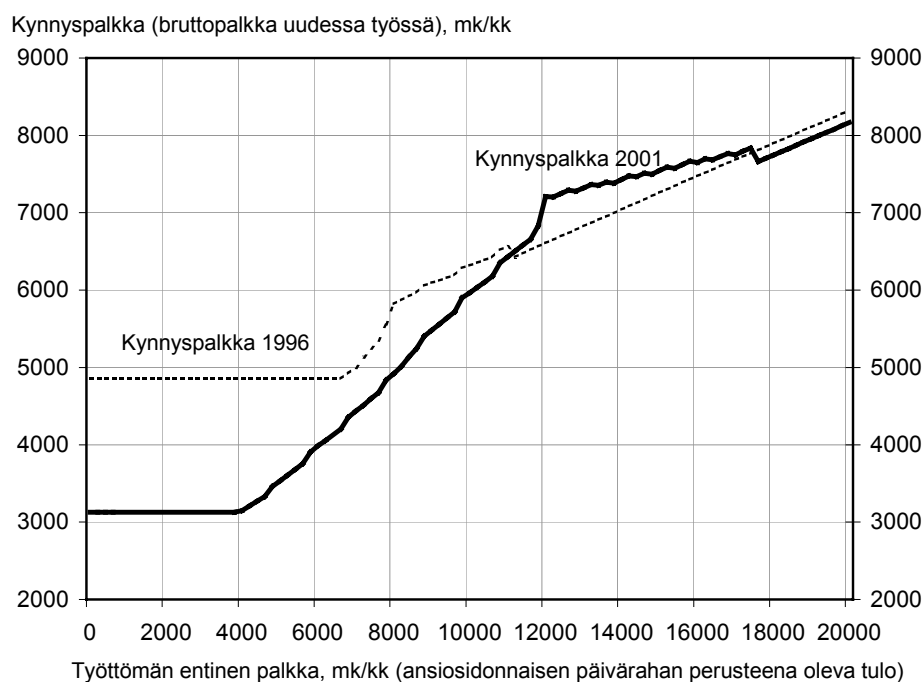


Lähde: Eurostat.

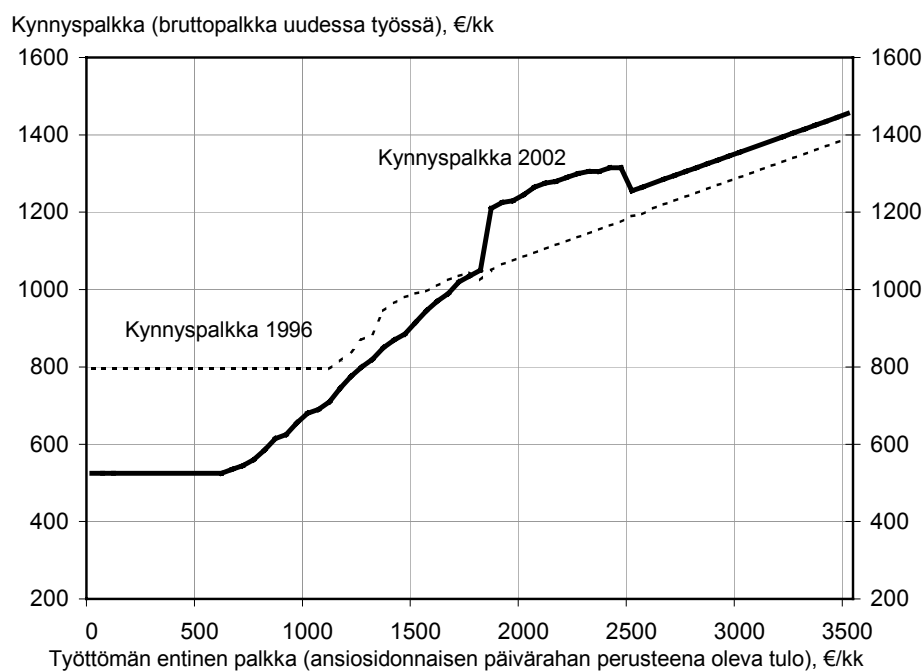
Liitekuvio 3. Työttömyysaste ja pitkäaikaistyöttömyysaste EU:n jäsenmaissa ja EU15:ssä vuosina 1994 ja 2000



Liitekuvio 4. Kynnyspalkat* vuosien 1996 ja 2001 vero- ja etuusperusteilla, markkaa kuukaudessa



Liitekuvio 5. Kynnyspalkat vuosien 1996 ja 2002 vero- ja etuusperusteilla, euroa kuukaudessa



* Kynnyspalkka kuvaa sitä bruttopalkkaa, jolla käytettävissä oleva tulo muodostuu samaksi kuin työttömänä oltaessa.

Liitetaulukko Eri kestoisen työttömyyden varannon vaihtumisen odote vuosina 1991–2001, kuukautta, poistuma- ja valumavirtaan perustuva laskelma

<i>vuosi</i>	<i>0–1 kk</i>	<i>yli 1–3 kk</i>	<i>yli 3–6 kk</i>	<i>yli 6–12 kk</i>	<i>yli 12–24 kk</i>	<i>yli 24 kk</i>	<i>yhteensä</i>
1991	1,1	2,1	3,3	5,9	3,9	9,4	4,6
1992	1,1	2,0	3,6	6,3	6,5	16,2	6,3
1993	1,0	1,9	3,6	6,3	9,9	18,7	7,3
1994	0,8	1,6	2,8	4,7	8,0	20,0	6,8
1995	0,8	1,5	2,7	4,4	7,4	19,4	6,3
1996	0,8	1,5	2,5	4,2	6,6	19,0	5,7
1997	0,7	1,4	2,4	4,0	6,5	18,6	5,0
1998	0,7	1,4	2,4	3,8	6,7	19,1	4,7
1999	0,7	1,5	2,4	3,8	6,2	18,4	4,3
2000	0,7	1,4	2,4	3,9	6,4	18,2	4,1
2001	0,7	1,5	2,5	4,0	6,9	17,0	4,0

Lähteet:

- Ackum Agell, S. – Lundin, M.* (2002): Notes on Swedish Labour Market Policy. Teoksessa Ilmakunnas, S. – Koskela, E. (eds.): Towards Higher Employment. The Role of Labour Market Institutions. VATT Publications 32, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Aho, S. – Kunttu, S.* (2001): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla. Työpoliittisia tutkimuksia nro 233, Työministeriö.
- Asplund, R.* (2000): Unemployment Among Finnish Manufacturing Workers: Who Gets Unemployed and From Where? The Research Institute of The Finnish Economy, DP No. 711.
- Asumistuen yhteensovitustyöryhmän muistio (työryhmä)* (2001): Ympäristöministeriön moniste 86.
- Atkinson, A. B.* (2002): Labour Market Flexibility and the Welfare State, Paper presented at LRR Conference, FEB 2001 (paper from Atkinson's home page).
- Auer, P.* (2000): Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands. ILO, Geneva.
- Belot, M. – van Ours, J. C.* (2001): Unemployment and labor market institutions: an empirical analysis. CentER discussion paper No. 2001–50.
- Blanchard, O. – Wolfers, J.* (2000): The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment – The aggregate evidence. Economic Journal, vol. 110.
- Böckerman, P.* (2001): Työpaikkojen ja työntekijöiden vaihtuvuus Suomessa – alueellinen näkökulma. Palkansaajien tutkimuslaitos, tutkimuksia 81.
- Carone, G. – Salomäki, A.* (2001): Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU. Economic Papers No. 160, Euroopan komissio.
- Carneiro P. – Hansen, K. T. – Heckman, J. J.* (2002): Removing the Veil of Ignorance in Assessing the Distributional Impacts of Social Policies, NBR Working Paper 8840.
- De Koning, J.* (2001): How Can We Make Active Policies More Effective? The Role of Organisation, Implementation and Optimal Allocation in Active Labour Market Policy. Teoksessa Labour Market Policies and the Public Employment Service, OECD, Pariisi.
- Ehrenberg, R. G. – Smith, R. S.* (1985): Modern Labor Economics. Theory and Public Policy. Glenview, Illinois.

Eurostat. Erikseen mainitut tilastot.

Haaparanta, P. – Piekkola, H. (1996): Työvoiman kysyntä ja palkat. Teoksessa H. Piekkola (toim.): Yritystoiminnan verotus, integraatio ja Suomi, Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 65.

Hakola, T. – Uusitalo, R. (2001): Let's Make a Deal – the Impact of Social Security Provisions and Firm Liabilities on Early Retirement. VATT Discussion Papers No. 260, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Hansen, H. – Kvist, J. – Peragon, L. A. – Mustonen, E. – di Biase, R. – Einerhand, M. – Bakkum, H. – Lindholm, L.-E. – Hope, M. – Salomäki, A. (2002, tulossa): Benefit Dependency in 7 European Countries, Hollannin sosiaaliministeriön (SZW) sarja, ilmestyy kesällä 2002.

Hartog, J. (2002): Over the Hill: the Dutch way Out of Labour Market Misery. Teoksessa Ilmakunnas, S. – Koskela, E. (eds.): Towards Higher Employment. The Role of Labour Market Institutions. VATT Publications 32, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Holm, P. – Kiander, J. – Tuomala, J. – Valppu, P. (1998): Työttömyysvakuutusmaksujen työttömyysriskin mukainen porrastus ja omavastuu. VATT-tutkimuksia 48, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Holm, P. – Kyyrä, T. (1997): Tulojen vaikutus työmarkkinasiirtymiin. VATT-tutkimuksia 40, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Holm, P. – Kyyrä, T. – Rantala, J. (1999): Household Economic Incentives, the Unemployment Trap and the Probability of Finding a Job. *International Tax and Public Finance*, Vol. 6, 361–378.

Holm, P. – Romppanen, A. (1999): Vuosien 1995 ja 1997 tulopoliittisten sopimusten työllisyysvaikutuksista. VATT-keskustelualoitteita 202, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Holm, P. – Somervuori, E. (1997): Structural unemployment in Finland. VATT-keskustelualoitteita 136, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

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

Holmlund, B. (1998): Unemployment Insurance in Theory and Practise. *Scandinavian Journal of Economics* 100(1), 113-141.

Honkapohja, S. – Koskela, E. – Uusitalo, R. (1999): Työllisyys, työn verotus ja julkisen talouden tasapaino. Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 1/99.

- Huovinen, P. – Piekkola, H. (2001): Unemployment and Early Retirements of the Aged Workers in Finland. The Research Institute of The Finnish Economy, DP No. 750.*
- Hämäläinen, K. (1999): Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, sarja B nro 151.*
- Hämäläinen, K. (2002): The Effectiveness of Labour Market Training in Different Eras of Unemployment. Teoksessa Ilmakunnas, S. – Koskela, E. (eds.): Towards Higher Employment. The Role of Labour Market Institutions. VATT Publications 32, Government Institute for Economic Research, Helsinki.*
- Ilmakunnas, S. – Koskela, E., eds. (2002): Toward Higher Employment, The Role of Labour Market Institutions. VATT Publications 32, Government Institute for Economic Research, Helsinki.*
- Keso, I. (1998): Kuinka yleisiä tuloloukut ovat? Eräitä arvioita efektiivisten rajaveroasteiden suuruudesta. Julkaisematon muistio 24.11.1998.*
- Kiander, J. (1996): Työttömyysturvan rahoitus ja työllisyys. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 8.*
- Kiander, J. (1998): Työvoiman kysyntä ja yritysten hinnanasetanta. Teoksessa Pohjola, M. (toim.): Suomalainen työttömyys, Yliopistopaino.*
- Kiander, J. – Kilponen, J. – Vilmunen, J. (2000): Taxes, Growth and Unemployment in the OECD countries – Does Collective Bargaining Matter? VATT Discussion Papers 235, Government Institute for Economic Research, Helsinki.*
- Kiander, J. – Pehkonen, J. (1998): Työttömyyden kasvun syyt. Teoksessa Pohjola, M. (toim.): Suomalainen työttömyys, Yliopistopaino.*
- Kiander J. – Pehkonen J. – Pohjola M. (1998): Työttömyyden alentaminen, mitä pitäisi tehdä? Teoksessa Pohjola M. (toim.): Suomalainen työttömyys, Taloustieto Oy, Helsinki.*
- Kilponen, J. – Sinko, P. (2001): Labour taxation and the degree of centralisation in a trade union model with endogenous labour supply. VATT Discussion Papers 250, Government Institute for Economic Research, Helsinki.*
- Korkeamäki, O. (2001): Työttömyysriskiin vaikuttavat yksilö- ja yrityskohtaiset tekijät Suomessa 1990–1996. VATT-keskustelualoitteita 255, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.*
- Korkeamäki, O. – Kyyrä, T. (2000): Integrated Panel of Finnish Companies and Workers. VATT Discussion Papers 226, Government Institute for Economic Research, Helsinki.*

- Kurjenoja, J.* (2000): Tuloverotus lääkkeenä kannustinloukkuun. Laskelmia verojen, tulonsiirtojen ja palvelumaksujen vaikutuksista esimerkkiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin, Veronmaksajat.
- Kyyrä, T.* (1997): Työllistyneiden alkupalkkojen määräytyminen. VATT-tutkimuksia 39. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Kyyrä, T.* (1999): Post-Unemployment Wages and Economic Incentives to Exit from Unemployment. VATT Research Reports 56. Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Labour market mismatches in Euro area countries* (2002). European Central Bank, March 2002, Frankfurt am Main.
- Laine, V.* (2002): Tax-benefit Reforms. Teoksessa Impacts of the EES. National evaluation of the European Employment Strategy in Finland, Työministeriö.
- Laine V. – Usitalo R.* (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimuksia 74. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Lilja, R.* (1992): Unemployment benefit system and unemployment duration in Finland. Helsinki School of Economics, Department of Economics Discussion Papers No. 3.
- Lönnroth, J.* (2000): Active Labour Market Policies: Continuity and Change. Teoksessa: Policies Towards Full Employment. OECD, Pariisi.
- Malmberg-Heimonen, I. – Vuori, J.* (2000): Työnhakuryhmätoiminnan vaikutukset työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen, Työpoliittisia tutkimuksia nro 221, Työministeriö.
- Martin, J.* (2000): What works among active labour market policies. Evidence from OECD countries' experiences. Teoksessa Policies towards full employment, OECD, Pariisi.
- Nickell, S. – Layard, R.* (1999): Labour Market Institutions and Economic Performance. Teoksessa Ashenfelter, O. and Card, D. (eds.): Handbook of Labor Economics, Vol. 3C.
- Nickell, S. – Nunziata, L. – Ochel, W. – Quintini, G.* (ilmestyy 2002): The beveridge curve, unemployment and wages in the OECD, teoksessa *Aghion, P. – Frydman, R. – Stiglitz, J. – Woodford, M.* (eds.): Knowledge, information and expectations in modern macroeconomics: in honor of Edmund S. Phelps, Princeton University Press.
- Nio, I.* (2001): Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia tilastoseurannan pohjalta – kolme näkökulmaa vaikuttavuuteen. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2001, Työministeriö, Helsinki.

- OECD* (2001): *Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way*. OECD, Pariisi.
- OECD* (2002): *Employment Outlook*. July 2002, Pariisi.
- Oxford Review of Economic Policy*:n teemanumero 'Labour Markets and Welfare' (2000):
- Mayhew, K.* (2000): The Assessment: Labour Markets and Welfare, Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 1–12.
- Robinson, P.* (2000): Active Labour-market Policies: A Case of Evidence-based Policy-making, Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 13–26.
- Blundell, R.* (2000): Work Incentives and 'In-work' Benefit Reforms: A Review, Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 27–44.
- Agulnik, P.* (2000): Maintaining Incomes After Work: Do Compulsory Earnings-related Pensions Make Sense? Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 45–56.
- Bazen, S.* (2000): The Impact of the Regulation of Low Wages on Inequality and Labour-market Adjustment: A Comparative Analysis, Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 57–69.
- Crouch, C.* (2000): The Snakes and Ladders of Twenty-first-century Trade Unionism, Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 70–83.
- Davies, P. – Freedland, M.* (2000): Labour Markets, Welfare, and the Personal Scope of Employment Law, Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 84–94.
- Dickens, R. – Gregg, P. – Wadsworth, J.* (2000): New Labour and the Labour Market, Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 95–113.
- Webster, D.* (2000): The Geographical Concentration of Labour-market Disadvantage, Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 114–128.
- Brennan, A. – Rhodes, J. – Tyler, P.* (2000): The Nature of Local Area Social Exclusion in England and the Role of the Labour Market, Labour Markets and Welfare, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16 No. 1, 129–146.
- Parpo, A.* (2001): Tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät tuloloukut, STAKES, raportteja 262.
- Pehkonen J.* (1998a): Työmarkkinoiden kohtaanto ja alueelliset työttömyyserot. Teoksessa: Pohjola M. (toim.): Suomalainen työttömyys, Taloustieto Oy, Helsinki.

- Pehkonen, J.* (1998b): Palkanasetanta ja työttömyys. Teoksessa Pohjola, M. (toim.): Suomalainen työttömyys, Yliopistopaino.
- Perustaa työllisyyden kasvulle* (2000): Työllisyysasteen nostaminen –projektin raportti. Työhallinnon julkaisu 265, Työministeriö, Helsinki.
- Pohjola M.* toim. (1998): Suomalainen työttömyys. Yliopistopaino.
- Punakallio, M.* (2001): Työn kannattavuus työntekijän ja työnantajan näkökulmasta. Palvelutyönantajat.
- Rauhanen, T.* (1999): Kotitalouksille suunnattujen palvelujen arvonlisäverokannan alentaminen. VATT-keskustelualoitteita 212. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Riihelä, M. – Sullström, R.* (2001): Tuloerot ja eriarvoisuus suuralueilla pitkällä aikavälillä 1971–1998 ja erityisesti 1990-luvulla. VATT-tutkimuksia 80. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Riihelä, M. – Sullström, R.* (2002): Käytettävissä olevien tulojen liikkuvuus vuosina 1990–1999. VATT-keskustelualoitteita 270. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Riihelä, M. – Sullström, R. – Suoniemi, I. – Tuomala M.* (2001): Recent Trends in Income Inequality in Finland. Tampere Economic Working Papers Net Series, Working Paper 6.
- Riihelä, M. – Sullström, R. – Tuomala, M.* (2001): On Economic Poverty in Finland in the 1990s. VATT Discussion Papers 264, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Räisänen, H.* (2000): Recruitment problems. Reasons for short-term job mismatch and policies to tackle it. IIRA 12th World Congress, Proceedings Vol. 4, Tokio.
- Räisänen, H.* (2001): Työnvälitysmarkkinat julkisen työvoimapalvelun näkökulmasta. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2001, Työministeriö, Helsinki.
- Saarenheimo, T.* (2002): Should unemployment benefits decrease as unemployment spell lengthens? Suomen Pankin keskustelualoitteita 23/2001.
- Sianesi, B.* (2002): Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990's: Overall Effectiveness and Differential Performance. The Institute for Fiscal Studies WPO02/03.
- Sinko, P.* (2001): Työttömyysturvan rahoitus ja rakenne – arvioita talousteorian näkökulmasta. Teoksessa S. Ilmakunnas (toim.): Työmarkkinat testissä, VATT-julkaisuja 30, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Sinko, P. (2002): Labour Tax Reforms and Labour Demand in Finland 1997–2001. VATT Discussion Papers 273, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Tilastokeskus. Erikseen mainitut tilastot.

Tuomala, J. (2001): Työnhakukoulutuksen vaikutusten arviointi, Työpoliittisia tutkimuksia nro 222, Työministeriö.

Tuomala, J. (2002): Työvoimakoulutuksen vaikutus työttömien työllistymiseen. VATT-tutkimuksia 85. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Tuomaala, M. (2001): Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2000. Työhallinnon internet www.mol.fi, Työministeriö, Helsinki.

Tuomaala, M. (2002): Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2001. Työhallinnon internet www.mol.fi, Työministeriö, Helsinki.

Turner, D. et al. (2001/02): Estimating the structural rate of unemployment for the OECD Countries. Economic Studies No. 33, 2001/2, OECD, Pariisi.

Työministeriö. Erikseen mainitut tilastot.

Vartiainen, J. (1995): Can Nordic Social Corporatism Survive? Challenges to the labour market. Palkansaajien tutkimuslaitos, tutkimusselosteita 125.

Westergaard-Nielsen, N. (2002): 20 Years of Labour Market Policies in Denmark. Teoksessa Ilmakunnas, S. – Koskela, E. (eds.): Towards Higher Employment. The Role of Labour Market Institutions. VATT Publications 32, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Viitamäki, H. (2000): Työmarkkinoiden verokiila vuosina 1990–2000. VATT-muistioita 49, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki ja tämän jälkeen päivitettyt (julkaisemattomat) laskelmat.

Viitamäki, H. (2001): Kannattaako työ? Teoksessa S. Ilmakunnas (toim.): Työmarkkinat testissä, VATT-julkaisuja 30, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Hakemisto

- aktiivinen työvoimapolitiikka 19–21,
34, 36–8, 41–2, 48, 98, 107–9,
113, 134–157
- alue-erot 13–4, 35, 40, 119, 127
- ikääntyneet 44, 118, 151
- instituutiot 11, 34, 38–40, 107–133
- järjestäytyminen 34, 107, 114, 119
- kausityöttömyys 3
- kannustimet 24, 30, 33–4, 38, 40, 69,
72, 87, 100, 102, 104–6, 129
- kitkatyöttömyys 3
- koulutus 26, 36, 46, 48, 60, 67, 121,
131, 134, 136–7, 139, 142–3,
153–5
- kynnispalkat 4, 24, 42, 70, 75, 88, 90,
97, 161
- kysyntäkuilutyöttömyys 3
- köyhyys 28–9, 38, 53, 55–6, 63–4, 118
- NAIRU 4, 6–7
- NAWRU 6
- nopeusrajoitus 4, 44
- omistusasuminen 34, 38, 109 115
- palkanmuodostus 31, 38, 54, 76, 132
- palvelusektori 11, 41–2, 48–9, 132
- Phillips –käyrä 5, 6
- pitkäaikaistyöttömyysaste 21–4, 160
- rakenteellinen työttömyys 3–4, 8, 13,
38, 44, 68, 78, 89
- rekrytointi 3, 8
- solidaarinen palkkapolitiikka 41–2
- SOMA (mikrosimulointimalli) 33, 87,
91
- sosiaaliturva 31, 39–40, 46, 53–4, 76,
80, 88–92, 94, 96, 98, 117–8,
luku 4.3: 76–106
- syrjäytyminen 88, 118
- toimeentulotuki 32, 77, 80–2, 103
- TUJA (mikrosimulointimalli) 70,
73–4, 80, 88–9
- tukityöllistäminen 36, 48, 134–6,
138–40
- tulonjako 28, 38, 53, 55, 65, 89
- TUPO 38–9
- työmarkkinatuki 32, 77
- työn kysyntä 1, 29–30, 38–40, 45, 50,
53–4, 68–70, 72, 74–5, 97, 129
- työn tarjonta 1, 29, 31, 33, 39–40,
53–4, 68, 75–6, 87–8, 94–7,
129
- työnantajamaksut 30, 45–6, 48, 50, 69
- työnhaku 31, 36, 46, 48, 76, 134, 137–
9, 141–2, 146, 155–6
- työnvälitys 10, 19, 139, 141–3, 145
- työsuhdeturva 108, 114–6
- työttömyyden kesto 1, 17–20, 31, 38,
40, 46, 48, 65, 81, 101, 104,
106
- työttömyysriski 39, 121, 123–5
- työttömyysturva 8, 24–7, 31, 38–9, 46,
76–80, 104, 106, 139
- työvoimakoulutus 37–8, 136, 147, 149,
152–4
- työvoimapalvelut 136, 141, 144–5
- työvoimapolitiikka 20, 34, 38, 40–1,
48, 108, 113, 136, 140, 142,
144, 147, 149, 151–2, 154–6
- UV-käyrä 8, 10
- verotus 3–4, 29, 31, 33, 38–40, 46, 53–
4, 68, 70–4, 76, 80, 87–9, 91–
2, 94, 96, 98, 104, 106, 115
- verotus ja työn kysyntä 29, 39–40, 45,
53, luku 4.2: 88–65
- verotus ja työn tarjonta 31, 39–40,
53–4, luku 4.3: 76–106

VATT-TUTKIMUKSIA -SARJASSA ILMESTYNEITÄ

PUBLISHED VATT-RESEARCH REPORTS

61. Korkeamäki Ossi: Valtion palkat yleisiin työmarkkinoihin verrattuna: vuodet 1989 - 1997. Helsinki 2000.
62. Uusitalo Roope: Paikallinen sopiminen ja yritysten työvoiman kysyntä. Helsinki 2000.
63. Milne David – Niskanen Esko – Verhoef Erik: Operationalisation of Marginal Cost Pricing within Urban Transport. Helsinki 2000.
64. Vaittinen Risto: Eastern Enlargement of the European Union. Transition in applicant countries and evaluation of the economic prospects with a dynamic CGE-model. Helsinki 2000.
65. Häkkinen Iida: Muuttopäätös ja aluevalinta Suomen sisäisessä muuttooliikkeessä. Helsinki 2000.
66. Pyy-Martikainen Marjo: Työhön vai eläkkeelle? Ikääntyvien työttömien valinnat työmarkkinoilla. Helsinki 2000.
67. Kyllönen Lauri - Rätty Tarmo: Asuntojen hinta-laatusuhde Joensuussa, semiparametrinen estimointi. Helsinki 2000.
68. Kyyrä Tomi: Welfare Differentials and Inequality in the Finnish Labour Market Over the 1990s Recession. Helsinki 2000.
69. Perrels Adriaan: Selecting Instruments for a Greenhouse Gas Reduction Policy in Finland. Helsinki 2000.
70. Kröger Outi: Osakeyhtiöiden verotuksen investointikannustimet. Helsinki 2000.
71. Fridstrøm Lasse – Mincken Harald – Moilanen Paavo – Shepherd Simon – Vold Arild: Economic and Equity Effects of Marginal Cost Pricing in Transport. Helsinki 2000.
72. Schade Jens – Schlag Bernhard: Acceptability of Urban Transport Pricing. Helsinki 2000.
73. Kemppi Heikki – Perrels Adriaan – Pohjola Johanna: Kasvihuonekaasupäästöjen alentamisen taloudelliset vaikutukset Suomessa. Vaiheen 1 Loppuraportti. Helsinki 2000.
74. Laine Veli – Uusitalo Roope: Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. Helsinki 2001.
75. Kemppi Heikki – Lehtilä Antti – Perrels Adriaan: Suomen kansallisen ilmasto-ohjelman taloudelliset vaikutukset. Vaiheen 2 loppuraportti. Helsinki 2001.
76. Milne David – Niskanen Esko – Verhoef Erik: Legal and Institutional Framework for Marginal Cost Pricing in Urban Transport in Europe. Helsinki 2001.
77. Ilmakunnas Seija – Romppanen Antti – Tuomala Juha: Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja ennakoinnista. Helsinki 2001.

78. Milne David – Niskanen Esko – Verhoef Erik: Acceptability of Fiscal and Financial Measures and Organisational Requirements for Demand Management. Helsinki 2001. (Not yet published).
79. Venetoklis Takis: Business Subsidies and Bureaucratic Behaviour. Helsinki 2001.
80. Riihelä Marja – Sullström Risto: Tuloerot ja eriarvoisuus suuralueilla pitkällä aikavälillä 1971-1998 ja erityisesti 1990-luvulla. Helsinki 2001.
81. Ruuskanen Petri: Sosiaalinen pääoma – käsitteet, suuntauokset ja mekanismit. Helsinki 2001.
82. Perrels Adriaan – Kemppi Heikki – Lehtilä Antti: Assessment of the Macro-economic Effects of Domestic Climate Policies for Finland. Helsinki 2001. Tulossa.
83. Venetoklis Takis: Business Subsidies and Bureaucratic Behaviour, A Revised Approach. Helsinki 2001.
84. Moisio Antti – Kangasharju Aki – Ahtonen Sanna-Mari: Menestyksen mitta? Vaihtoehtoisia mittareita aluetalouden kehitykselle. Helsinki 2001.
85. Tuomala Juha: Työvoimakoulutuksen vaikutus työttömien työllistymiseen. Helsinki 2002.
86. Ruotoistenmäki Riikka – Babygina Evgenia: The Actors and the Financial Affairs of the Northern Dimension. Helsinki 2002.
87. Kyyrä Tomi: Funktionaalinen tulonjako Suomessa. Helsinki 2002.
88. Rätty Tarmo – Luoma Kalevi – Koskinen Ville – Järviö Maija-Liisa: Terveyskeskusten tuottavuus vuosina 1997 ja 1998 sekä tuottavuuseroja selittävät tekijät. Helsinki 2002.
89. Hakola Tuulia: Economic Incentives and Labour Market Transitions of the Aged Finnish Workforce. Helsinki 2002.
90. Venetoklis Takis: Public Policy Evaluation: Introduction to Quantitative Methodologies. Helsinki 2002.
91. Berghäll Elina – Heikkilä Tuomo – Hjerppe Reino – Kiander Jaakko – Kilponen Juha – Lavrac Vladimir – Stanovnik Peter: The Role of Science and Technology Policy in Small Economies. Helsinki 2002.