

Kohti täystyöllisyyttä

Työttömyysasteen aleneminen alle 7 prosenttiin näyttää törmäävän kiihtyvään inflaatioon.

Työvoimapolitiikan aktiivitoimet ovat paras keino väistää tämä ongelma.

Markku Lehmus
Vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
markku.lehmus@labour.fi

Heikki Taimio
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
heikki.taimio@labour.fi

Pekka Tiainen
Neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö
pekka.tiainen@tem.fi

Täystyöllisyydellä ei taloustieteessä tarkoiteta sitä, että kaikilla olisi töitä, so. että työttömyysaste olisi nolla. Suhdannevaihtelusta ja vuodenaikojen mukaan tapahtuvasta kausivaihtelusta riippumattakin on aina olemassa työnhakijoita, jotka kärsivät lyhyitä työttömyysjaksoja työpaikan vaihtumisen takia. Lisäksi on pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyyttä, jonka kohdalla voidaan puhua rakennetyöttömyydestä.

Toisaalta taloustieteessä on tavallista määritellä täystyöllisyys ja sitä vastaava tasapainotyöttömyysaste niin, että sen saavuttamisen jälkeen työmarkkinat ylikuumentuvat, jonka seurauksena palkkojen nousuvauhti alkaa kiihtyä. Tästä juontuu englanninkielinen lyhenne NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) eli ”kiihtymätöntä inflaatiouvauhtia vastaava työttömyysaste”. Palkkojen ja hintojen nousun ajatellaan tässä olevan normaalisti läheisessä yhteydessä toisiinsa.

Tilastollisesti NAIRU ei vastaa mitään keskimääräistä työttömyysastetta, sillä sen ylittäminen (työttömyys) on yleensä paljon todennäköisempää kuin alittaminen (”ylityöllisyys”). Vahvat voimat euroalueen ja Suomenkin taloudessa kääntävät kiihtyvän inflaation työttömyyden kasvuksi: ulkomaankaupan hintakilpailukyky huononee, nimellisarvoltaan

Työttömyysasteen painuessa alle 7 prosenttiin alkavat työmarkkinat likuumentua.

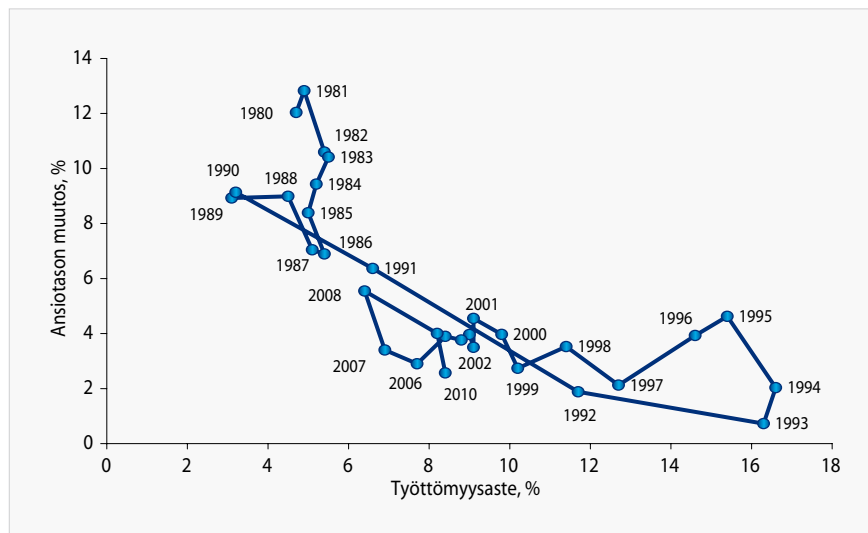
kiinteä varallisuus menettää reaaliarvoaan ja – mikäli koko euroalueen inflaatio kiihtyy – korkotaso lähtee nousuun. Seurauksena on vähitellen kokonaiskysynnän ja työllisyyden heikkeneminen. Tämän rinnalla talouden rakennemuutos synnyttää ja ylläpitää työttömyyttä. NAIRU ei kuitenkaan ole ajassa muuttumaton, ja sitä voidaan alentaa tietyillä talouspoliittisilla toimenpiteillä.

NAIRUn tasoa on Suomessa mitattu harvaksen. Arvostetun brittiläisen professorin Stephen Nickellin (1999, 2006) estimaatit ovat erityisen kiinnostavia. Hänen mukaansa NAIRU oli 1980-luvun puolivälissä 6,6 prosenttia, 1990-luvun puolivälissä 8,2 prosenttia ja 2000-luvun puolivälissä 7,4 prosenttia. Luvun melko vähäistä pienentymistä 1990-luvun laman jälkeen selitti vain yksi tekijä, työn verotuksen keveneminen.

Työn verotus on Nickellin työmarkkinamallissa keskeinen NAIRUa selittävä tekijä, koska se vaikuttaa työnannon kannustimiin ja työpanoksen kysyntään. Se oli alentunut noin viidellä prosenttiyksiköllä 1990-luvun lamasta 2000-luvun puoliväliin. Muita tällaisia rakenteellisia tekijöitä mallissa ovat työttömyysturva, työvoimapolitiikka, työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä ja omistusasumisen osuus¹. Näitä varten on luotu erilaisia tilastollisia

¹ Listassa omistusasumisen osuus saattaa ihmetyttää, mutta ajatuksena on, että sillä on alueellisia työmarkkinoita jäykistävä vaikutus. Toimivat vuokra-asuntomarkkinat helpottavat muuttamista työn perässä.

Kuvio 1. Phillipsin käyrä Suomessa 1980–2010.



Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus ja Ansiotasotilasto.

mittareita. Työttömyysturvaan ja työvoimapolitiikkaan 1990-luvulta lähtien tehdyillä uudistuksilla ei Nickellin mukaan ollut todellista vaikutusta NAIRUun.

Vuonna 2007 työttömyysaste alitti ensimmäisen kerran laman jälkeen Nickellin arvioiman 7,4 prosentin NAIRU-tason. Näin täsmälliseen rajapyykkiin voidaan hyvinkin suhtautua epäillen, mutta mielenkiintoista on, että ansiotasoindeksin nousu kiihtyi samana vuonna 3,4 prosenttiin ja seuraavana vuonna jo 5,5 prosenttiin. Samalla kuluttajahintaindeksin nousu kiihtyi vuoden 2007 2,5 prosentista vuoden 2008 4,1 prosenttiin, joskin syynä oli osaksi myös monien tuontituotteiden kallistuminen. Oheisesta kuvioista 1 näkyy selvästi tämä työttömyysasteen aleneminen ja ansiotason nousun kiihtyminen vuosina 2006–2008. Kuvion havaintopisteet noudattelevat suurin piirtein makrotaloustieteestä tuttua Phillipsin käyrää, jonka mukaan ansiotason muutoksen (tai inflaation) ja työttömyysasteen ja välillä on käänteinen yhteys.

Työttömyysasteen aleneminen ja inflaation kiihtyminen jäivät kuitenkin ly-

hytaikaisiksi, sillä pian talouteen iski finanssikriisi ja syvä taantuma. Vuonna 2009 työttömyysaste nousi yli 8 prosenttiin, ansiotason nousu alkoi hidastua ja inflaatiouauhti putosi nolnaan. NAIRUn kannalta tällä suhdannekäännteellä ei ollut välttämättä mitään merkitystä, mutta 2000-luvun puolivälin jälkeen työn verotus keveni edelleen jonkin verran, ja jo keväällä 2007 Elinkeinoelämän keskusliitto irtisanoutui keskitetyistä työmarkkinaratkaisuksista. Toistaiseksi meillä ei ole empiiristä tutkimustietoa siitä, miten tämä tulopoliitiikan loppuminen on vaikuttanut työmarkkinoiden toimintaan Phillipsin käyrän mielessä.²

Samaan aikaan kun lomautukset, irtisanomiset ja lyhytaikainen työttömyys ovat vähentyneet, kokonaistyöttömyys on edelleen korkeampi kuin ennen fi-

² Makrotaloustieteessä on tunnettu ns. Calmfors-Driffill-hypoteesi (Calmfors ja Driffill 1988), jonka mukaan siirtyminen keskitetyistä palkkaneuvotteluista liittotasolle johtaa työllisyyden kannalta huonompiin tuloksiin. Suomessa on viime aikoina pyritty siirtämään sopimustoimintaa edelleen paikallistasolle, jolloin hypoteesin mukaan tilanne voi taas olla toisenlainen.



Markku Lehmus (ylh. oik.), Heikki Taimio (alh.) ja Pekka Tiainen (ylh. vas.) ehdottavat tuntuvaa lisäystä työllisyyttä rahoitukseen.

kasvanut puolentoista vuoden ajan. Vaikean työllistymisen merkitys kasvaa.

EMMA-mallin skenaario

Suomen työttömyysaste näyttäisi pääsevän kuluvalle vaalikaudella jälleen 7 prosentin tasolle. Kuvio 2 esittää sen toteutunutta kehitystä ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen EMMA-neljännesvuosi-mallilla³ ennustettua uraa vuoteen 2015 asti. Malli on tavannut



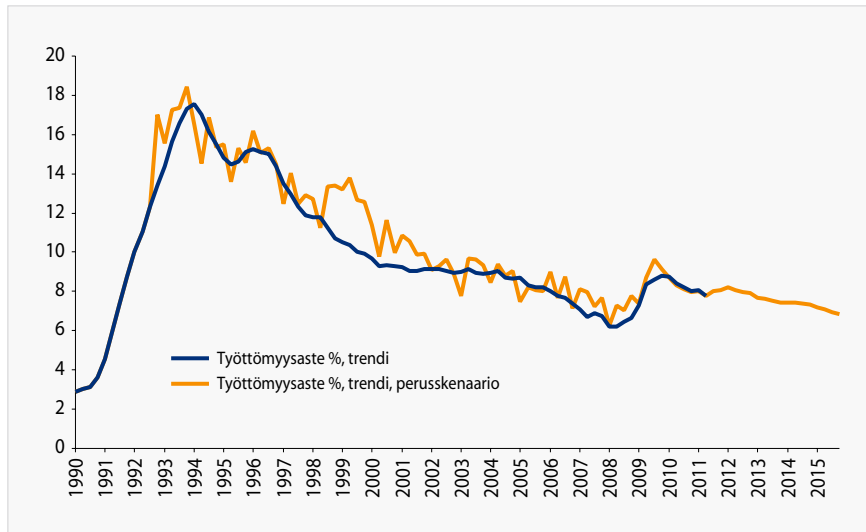
nanssikiiriä. Pitkäaikaistyöttömyys on liki puolitoistakertais- tunut ja vaikea työllistyminen kasvanut kolmanneksella. Yhtäjaksoinen pitkäaikaistyöt- tömyys on vuoden ajan ollut 57 000–59 000 henkeä, ja vaikeasti työllistyvien määrä pitkäaikaistyöttömät mukaan lukien on noin 145 000, työt- tömyyseläkeläiset mukaan lu- kien runsaat 180 000. Valtio- varainministeriön tuoreen budjettiehdotuksen tavoitteen saada vaikea työllistymi- nen 130 000:een vuonna 2012 ei päästä ilman lisätoimia. Pit- käaikaistyöttömyyden osuus työttömyydestä on kasva- nut kaksi vuotta. Kaksi vuotta työttömänä olleiden osuus on

ennustaa työttömyysastetta keskimäärin kohtuullisen hyvin. Tässä perusskenaari- ossa työttömyysaste laskee tänä vuonna keskimäärin 8 prosentin tasolle ja pysyy ensi vuonna samoissa lukemissa. Sen jäl- keen se alenee asteittain ja päättyy 7 pro- sentin tasolle vuonna 2015.

Kuvion 2 (ks. myös taulukon 1 Pe- russkenaario) ennusteessa kokonais- taloudellinen kehitys on oletettu lähi- vuosina melko tasaiseksi ilman uutta taantumaa. Talouden ympäristö mää- rittyy PT:n uusimman suhdanne-ennus- teen mukaisesti (ks. toisaalla tässä leh- dessä). Suomen talouskasvu hidastuu euromaiden ja Yhdysvaltojen velkaon- gelmien sekä koko maailmantalouden heikentyvän kehityksen seurauksena,

³ EMMA-mallista tarkemmin ks. Lehmus ym. (2006) ja Lehmus (2009).

Kuvio 2. Suomen työttömyysasteen kehitys 1990-2010 ja sen ennuste vuoteen 2015.



Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus ja EMMA-mallin laskelma.

mutta täysimittaiselta finanssikiisiltä ja lamalta vältytään. Bruttokansantuote kasvaa tänä vuonna vielä 3,6 prosenttia mutta ensi vuonna vain 2,1 prosenttia. Vuonna 2013 maailmantalouden ennustetaan elpävän, minkä ansiosta Suomenkin talous kasvaa jo 3,1 prosentin vuosivauhtia. Vuosina 2014–2015 kasvu asettuu hieman hitaammalle, 2,5 prosentin uralle Suomen vientimaiden kasvun hidastuessa asteittain vuosina 2014 ja 2015.

Aikaisempien kokemusten perusteella työttömyysasteen painumisesta alle seitsemään prosenttiin näyttäisi seuraavan palkkainflaation kiihtyminen. Viime aikoina kohonneet palkankorotusvaatimukset ovat perustuneet enemmänkin pyrkimykseen suojella reaaliensioita inflaatiolta, joka johtuu raaka-aineiden hintojen noususta ja välillisen verotuksen kiristymisestä, siis kustannuspaineista. EMMA-makromalli ottaa Philipsin käyrän mukaisesti huomioon työttömyyden alenemisen vaikutukset ansiotason nousuun ja myös kotimaisten työvoimakustannusten vaikutukset hintakilpailukykyyn. Sen sijaan avoimeksi jää, missä määrin Euroopan

keskuspankki pyrkii jatkossa torjumaan mahdollisesti jälleen kiihtyvää euroalueen inflaatiota ohjauksen nostoilla. Rahapolitiikan voimakas kiristäminen voisi taittaa työllisyyden paranemisen Suomessakin.

Simuloiteja EMMA-mallilla

EMMA-mallilla simuloitiin julkisessa keskustelussa esitetty ns. koordinoitu palkkaratkaisu, jossa työntekijä- ja työnantajajärjestöt sopivat maltillisista palkankorotuksista, joita valtio tulee vastaan ansiotuloverotusta keventämällä – tässä simuloinnissa pysyvästi yhdellä prosenttiyksiköllä. Ansiotason nousun oletetaan jäävän vuosina 2012–2015 kaksi prosenttiyksikköä hitaammaksi kuin perusskenaariossa. Näin ollen ansiotaso nousisi alle prosenttiyksikön vuosivauhtia vaalikauden aikana. Tämän seurauksena BKT:n kasvu olisi noin 0,3 prosenttiyksikköä nopeampaa kuin perusskenaariossa vuosina 2013–2015. Myös työttömyysaste laskisi nopeammin ja painuisi 6,3 prosentin tasolle vuonna 2015.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan alentaa työttömyyttä ilman, että inflaatio kiihtyy.

Koordinoidulla palkkaratkaisulla on täten positiivinen vaikutus työllisyyteen vaalikauden aikana. Julkisen sektorin rahoitusasemaa se kuitenkin heikentäisi noin 1,1 miljardia euroa vuositasona. Jos oletetaan, että maltilliset palkankorotukset koskevat koko vaalikauden sijasta vain ensi vuotta, mutta veronalennus on silti pysyvä, jäävät positiiviset vaikutukset työllisyyteen pienemmiksi: työttömyysaste olisi 6,8 prosentin tasolla vuonna 2015. Tässä skenaariossa ansiotaso nousisi hieman alle prosentin verran ensi vuonna mutta palaisi sen jälkeen noin kolmen prosentin vuosikasvu-uralle. Julkisen sektorin alijäämä kasvaisi nyt 1,4 miljardia vuositasona.

Realistisin keino alentaa työttömyysastetta kohti hallitusohjelman 5 prosentin tavoitetta olisi huomattavasti suurempi panostus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan⁴, joka madaltaisi NAIRUa. EMMA-mallilla voidaan karkealla tasolla mallintaa tuntuvien lisäresurssien kohdentaminen työvoiman aktiivitoimiin. Oletetaan, että tämä näkyy julkisen sektorin työtunneissa ja julkisissa ostopalveluissa niin, että työtunnit kasvavat 6 prosenttia ja ostopalvelut 3 prosenttia nopeammin kuin perusskenaariossa. Muutos on pysyvä, joten muuttujat jäävät korkeammille tasoilleen vuodesta 2012 lähtien. Simuloinnin tuloksena BKT kasvaa vuonna 2012 3,1 prosent-

⁴ Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sisältyvistä toimista ks. tarkemmin tuonnempana.

tia eli 1,0 prosenttiyksikköä nopeammin kuin perusskenaariossa. Vuonna 2013 puolestaan BKT kasvaa 3,0 prosenttia eli 0,1 prosenttiyksikköä hitaammin kuin perusskenaariossa. Tämän jälkeen kasvu on jotakuinkin yhtä nopeaa kuin perusskenaariossa.

Aktiivitoimilla on huomattava vaikutus työttömyyteen, koska mallisimulaatiossa muutetaan suoraan kansantaloudessa tehtyjä työtunteja. Niinpä työttömyysaste laskisi heti ensi vuonna 6 prosentin tasolle eli 2 prosenttiyksikköä alemmaksi kuin perusskenaariossa. Työllisten määrä lisääntyisi runsaalla 50 000:lla. Työttömyysaste laskisi edelleen seuraavina vuosina ja päättyisi 5,1 prosentin tasolle vuonna 2015, joten se olisi yhä 1,9 prosenttiyksikköä matalampi kuin perusskenaariossa.

Näin ollen vahva panostus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan alentaisi työttömyyttä hyvin tehokkaasti lyhyellä aikavälillä. Mikään ”ilmainen lounas” ei kuitenkaan olisi kyseessä, sillä EMMA-mallin mukaan aktiivitoimien hinnaksi tulisi noin 600 miljoonaa euroa vuositasolla, kun lasketaan niiden vaikutus julkisen talouden rahoitusylijäämään vuosina 2012–2015. Velkaantumisen olisi siis pienempää kuin edellä koordinoitussa palkkaratkaisussa, mutta työttömyys alenisi huomattavasti enemmän.⁵

Pitkän aikavälin vaikutukset mallissa ovat paljolti kiinni siitä, kuinka paljon NAIRU laskee aktiivitoimien ansiosta. Jos oletetaan NAIRUn laskevan 1,5–2,0 pro-

Taulukko 1. EMMA-mallin skenaariot.

Perusskenaario	2011	2012	2013	2014	2015
BKT (muutos %)	3,6	2,1	3,1	2,5	2,5
Työttömyysaste (%)	8,0	8,0	7,6	7,4	7,0
Koordinoitu palkkaratkaisu	2011	2012	2013	2014	2015
BKT (muutos %)	3,6	2,1	3,3	2,8	2,9
Työttömyysaste (%)	8,0	7,9	7,2	6,9	6,3
Julk. tunnit +6% ja julk. ostot +3%	2011	2012	2013	2014	2015
BKT (muutos %)	3,6	3,1	3,0	2,5	2,5
Työttömyysaste (%)	8,0	6,0	5,7	5,5	5,1

senttiyksikköä, on aktiivitoimilla positiivinen vaikutus BKT:hen myös pitkällä aikavälillä.

Simuloidaan vielä tilanne, jossa aktiivitoimet ovat edellä kuvattuakin tuntuvoimampia. Lisätään nyt julkisen sektorin työtunteja 8 prosenttia ja ostoja samaverran kuin edellä. Näin päästään selvästi alle viiden prosentin työttömyysasteeseen vuonna 2015. Tämä kasvattaisi julkisen sektorin rahoitusylijäämää noin 800 miljoonaa euroa vuositasolla. Pit-

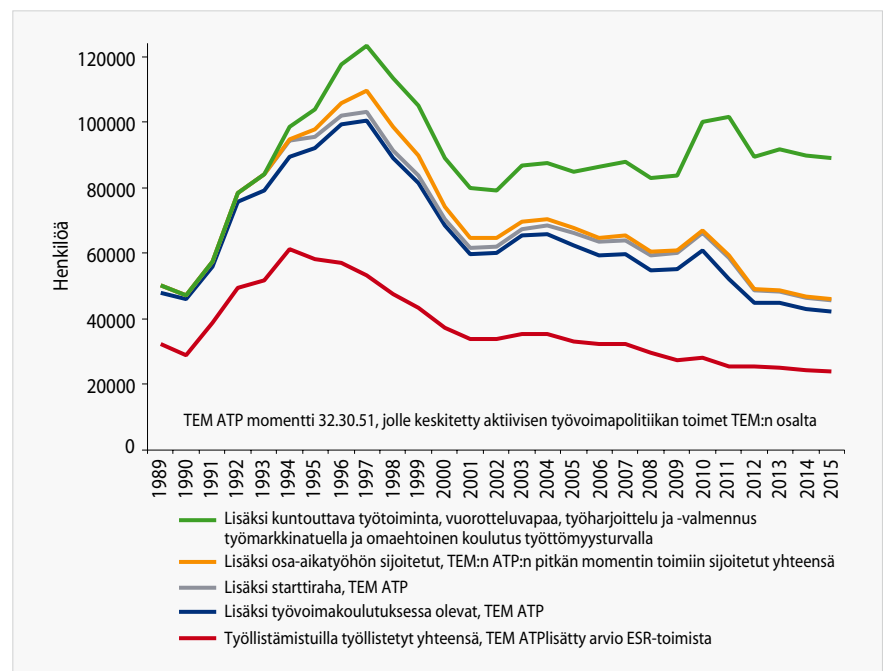
källä aikavälillä työllisyyteen ja BKT:hen vaikuttaa tässäkin skenaariossa ratkaisevasti se, kuinka paljon NAIRU alenee aktiivitoimien ansiosta. EMMA-mallin laskelmat ovat kuitenkin väistämättä ainoastaan suuntaa antavia, koska se ei ota huomioon pysyväs- ja toistuvaistyöttömyyden

rakennetta eikä sitä, kuinka eri aktiivitoimilla on erilaisia vaikutuksia työttömyyteen.

Aktiivisen työvoimapolitiikan täsmätoimet

Aktiivisen työvoimapolitiikan (ATP) idea on, että vähentämällä avoimien työpaikkojen ja työttömyyden samanaikaisuutta voidaan ylläpitää korkeampaa

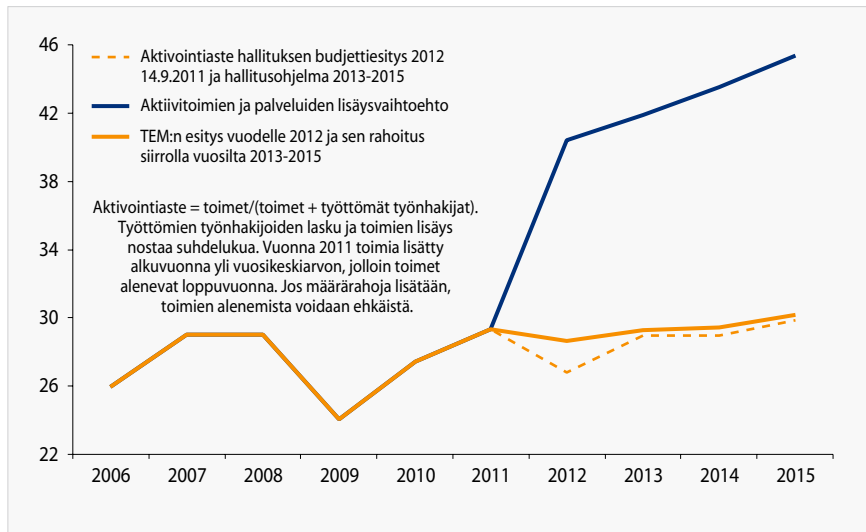
Kuvio 3. Työvoimapolitiikan toimet, vuosi 2012 hallituksen budjettiesitys 14.9.2011, 2013–2015 arvio.



Lähde: Työnvälitystilasto, v. 2011 arvio, v. 2012 hallituksen budjettiesitys.

⁵ Julkisen velan kasvu voitaisiin luonnollisesti välttää kiristämällä verotusta ja/tai leikkaamalla muita menoja, mikä merkitsisi työllisyyden hitaampaa kohentumista. Tässä on useita erilaisia vaihtoehtoja, jotka kaikki eivät ole yhtä haitallisia työllisyydelle.

Kuvio 4. Aktiivointiaste, peruskehitys, vuosikeskiarvot kolmen vaihtoehdon perusteella, %.



Lähde: Työnvälitystilaston ja hallituksen talousarvioaineiston perusteella.

työllisyyttä ilman inflaatiopaineita. Yhdistämällä aktiivisen työvoimapolitiikan keinot kysynnän vaihtelujen ja niiden seurausten tasaamiseen haetaan yhtäaikaista ratkaisua kysynnän riittävyteen ja kysynnän ja tarjonnan vastaavuuteen. Keinovalikoimaan kuuluvat tällöin (vrt. kuvio 3)

1. työllistämistuet (työnantajille ja työnhakijoille kohdistettuina)
2. työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus työttömille ja työsuhteessa oleville (mukaan lukien muutosturva) laajennuksiineen oppisopimukseen ja työharjoitteluun
3. monipuolinen työnvälitys
4. työllisyysperusteiset investoinnit
5. erilaisia muita toimia.

Aktiivointiasteeseen (kuvio 4) lasketaan työllistämistuet ja työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus. Työllistämistukiin sisältyvät tällöin työhallinnon, työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) palkkatuet, starttirahat ja osa-aikalisät, sekä laajemmin lisäksi vuorotteluvapaakorvaukset, työharjoittelu ja työelämävalmennus työttömyysetuudella sekä kuntouttava työtoiminta. Työvoimapolitiittisella aikuis- koulutuksella on tavanomaisesti tarkoi-

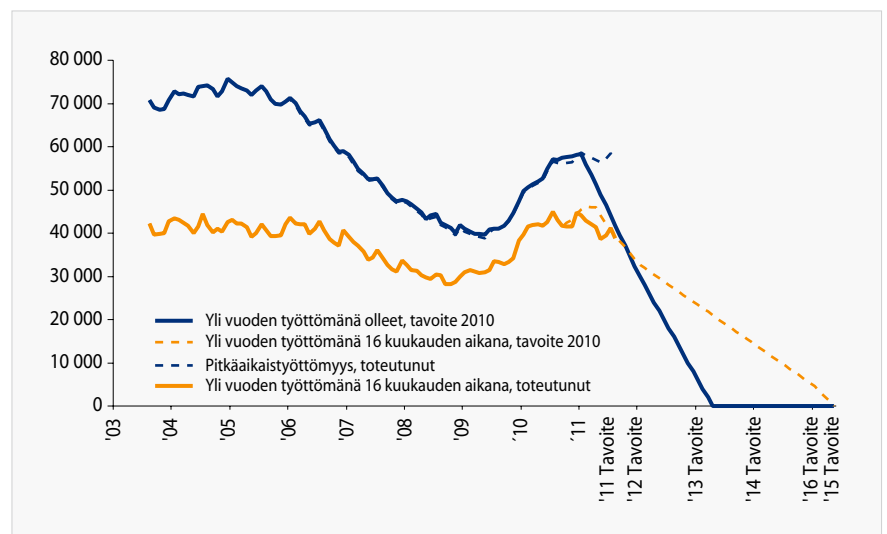
tettu työhallinnon järjestämää koulutusta, mutta mukaan aktiivointiasteeseen on lisätty omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, mikä alkoi vuoden 2010 alusta.

Työvoimapolitiikan toimia vähentää vuonna 2012 määrärahojen väheneminen samalla kun työmarkkinatuen ko-

rotus nosta tukikustannusta. Aktiivointiastelaskelmassa työttömyys ei alene vuonna 2012. Jos työttömyysaste alenee 0,5 prosenttiyksikköä, nousee aktiivointiaste prosenttiyksiköllä. Hallituksen budjettiriihen määrärahalisäykset supistivat työhallinnon aktiivitoimien vähennystä. Vähennys supistui suhteessa vuoden 2011 budjetin tasoon 54 miljoonaa euroa ja verrattuna vuoden 2011 kokonaistasoon – kesäkuinen lisäbudjetti mukaan lukien – 82 miljoonaa euroa. Aktiivitoimet vähenevät vuonna 2012 noin 12 000 henkilötyövuotta, mikä vastaa 12 prosentin vähennystä (vrt. kuvio 4).

Hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet lisätä työllisten määrää 100 000:lla, nostaa työllisyysaste vähintään 72 prosenttiin ja painaa työttömyysaste alle 5 prosenttiin ovat nykyisessä epävarmassa talustilanteessa hyvin haasteellisia. Onnistumisen välttämättömiä edellytyksiä ovat nuorten työttömyyden rajaaminen 3 kuukauteen ja yhtäjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden rajaaminen enintään vuoteen. Perusvaikeus koskee siten aina-

Kuvio 5. Vaikeasti työllistyvien eri osatekijöiden kohdalla sen estäminen, että tasot eivät jää pysyvästi korkeiksi, tavoite¹ ja toteutunut



¹ Artikkeliki Kauhanen ym. (2010).

Lähde: Toteutuneen kehityksen osalta työnvälitystilasto.

Aktiivisen työvoimapolitiikan määrärahojen vähentäminen pahentaisi rakennetyöttömyyttä.

kin vuotta 2012, jolloin tyydyttävässäkin yleiskehityksessä työttömyyden kroonistuminen pitkäaikaistyöttömyydeksi tulisi välttää. Tämä perustelee toimenpiteiden käyttöä etupainolla ja lisäämistä myöhemmin, jos on tarpeen, tai jos alentaminen onnistuu, syntyy liikkumatilaa. Työllisyystavoitteissa onnistuminen antaisi lähtökohdan työllisyysasteen nostamiseen 75 prosenttiin tällä vuosikymmenellä ja työttömyysasteen alentamiseen edelleen. Alimman työttömyyden määrisä kuten Norjassa ja Sveitsissä se on noin 3 prosenttia, Alankomaissa ja Itävallassa vähän korkeampi.

Onnistuminen välttämätön edellytys on myös työn järjestäminen yhteiskunnan toimesta ja työvoimatukien merkittävästi nykyisestäään lisätty käyttö nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen ja työttömyyden pitkittymisen katkaisemiseen sen rinnalla, että tehdään tarvittavat toimet talous- ja yhteiskuntapolitiikassa muilta osin. Työvoimatukien käytössä kuten muissakin toimissa on tarpeen ottaa huomioon hyödyt kustannusten vastapainoksi.

Hallitusohjelma ja työllisyyspolitiikka

Finanssikriisin ja taantuman oloissa talouspolitiikan toimin ylläpidettiin merkittävästi työllisyyttä keskeisimpänä ongelmakohtana, ettei pitkittyvää työttömyyttä eikä nuorisotyöttömyyden nousua tarpeellisessa määrin katkais-

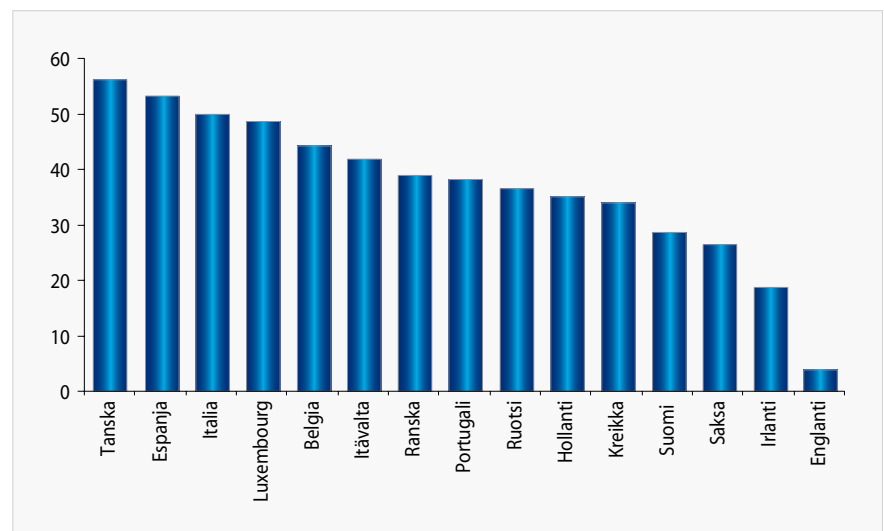
tu. Työllistämistä lisättiin nuorten osalta vasta 1,5 vuotta kriisin puhkeamisen jälkeen ja silloinkin mitoituksen jäädessä riittämättömäksi, eikä pitkäaikaisyöttömyyden ehkäisyyn lisätty toimia ennen alkuvuotta 2011, runsaat kaksi vuotta kriisin puhkeamisesta. Toimien lisäyksellä vuoden 2011 alussa pysäytettiin pitkäaikaistyöttömyyden lisäkasvu (kuvio 5), ja nuorisotyöttömyys aleni osaksi toimien ja osaksi taloussuhdanteen paranemisen myötä. Ongelmaksi tuli varojen riittävyys, sillä varoja käytettiin etupainolla vuonna 2011, kuten oli perusteltua. Tämä kuitenkin merkitsi lisärahoituksen tarvetta, mitä kesäkuussa laadittu vuoden toinen lisäbudjetti osaksi kattoi. Sen mukainen 28 miljoonan lisäys ei estä aktivointiasteen alenemista, joskin se hillitsee voimakkainta pudotusta.

Työ- ja elinkeinoministeriön esitys vuodelle 2012 (kuvio 4) lähti siitä, että hallitusohjelman vuosittaisesta noin 100 miljoonan euron lisäyksestä tulee tämä summa myös vuodelle 2012. Hallituksen budjettiriihessä määrärahoja lisättiin 30 miljoonaa euroa ja päädyttiin

ratkaisuun, jossa työhallinnon aktiivisen työvoimapolitiikan määrärahat ovat lähes samoilla tasoilla vuosina 2012–2015 eikä niitä lykätty, kun monien muiden määrärahojen osalta niitä lykättiin perusteluna etupainotteiset leikkaukset. VM:n lykkäysperustelu on lähtenyt siitä, että 2,5 miljardin menoleikkaukset ja veronkorotukset toteutettaisiin etupainoisesti. Tämä ei kuitenkaan rakenteellisen työttömyyden ehkäisemisessä toimi, koska pitkäaikaistyöttömyyden päästäminen korkeaksi ja vaikeutuvaksi tekee sen hoitamisen vaikeammaksi ja kalliimmaksi. Hallituksen esityksen toimiin ja tässä sovelletun peruskehityksen mukaiseen työttömyysasteeseen perustuva aktivointiaste on vuonna 2012 26,8 prosenttia ja nousee seuraavina vuosina 29 prosenttiin ja sitten lähelle 30 prosenttia työttömyyden alenemisen seurauksena.

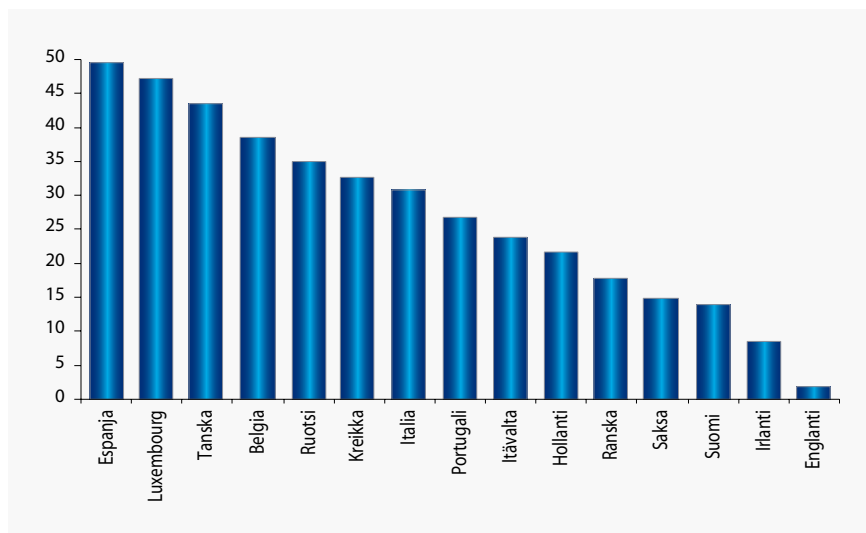
Kun esimerkinomaisesti 40 000 henkilötyövuoden lisäys kohdistetaan vuoteen 2012 sen tason lisäksi, mikä oli työministeriön esitys vuodelle 2012, aktivointiaste nousee yli 40 prosenttiin (kuvio 4). Se nostaisi Suomen EU15:n ak-

Kuvio 6. Aktivointiaste työvoimapolitiikassa EU 15-maissa vuonna 2009 OECD:n mukaan, %.



Lähde: OECD (2011).

Kuvio 7. Työllistämistukien osuus työttömistä ja työllistetyistä EU 15-maissa vuonna 2009 OECD:n mukaan, %.



Lähde: OECD (2011).

tivointiastevertailussa yli puolenvälin (kuvio 6). Tällainen malli tarkoittaisi nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden kääntämistä voimakkaaseen laskuun. Jos lisäys tapahtuisi pidemmällä aikavälillä, se vastaavasti pidentäisi laskua. Aktivointiasteen säilyttäminen suunnilleen nykyisellään tai sen loiva nostaminen merkitsisi ongelman säilymistä pitkään ja vähenemistä ainoastaan suhdannenousun ja ikääntyvien osalta eläköitymisen kautta. Jos toimia etupainotteisesti vähennetään, on riskinä nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden nousu, ja vaikka toimia myöhemmin lisättäisiin, vaikea työllistyminen ja sen alentaminen vaikeutuisi.

Työllistämistuet ovat useissa EU15-maissa keskeinen aktiivisen työvoimapolitiikan väline (kuvio 7). Suomea alempi aktivointiaste on Saksassa, Englannissa ja Irlannissa, joissa menettelyt ovat toisenlaisia. Työllistämistukien merkitys työttömyyden hoitamisessa on Suomea suurempi myös Saksassa.

Koska aktiivitoimet maksavat runsaat 10 000 euroa henkilötyövuotta kohden, niin edellä ehdotetut 40 000 henkilön li-

sätoimet merkitsevät runsaan 400 miljoonan euron lisäystä. Tästä summasta palautuu merkittävä osa valtiolle siksi, että ansiotulot korvaavat työttömyysturvaa ja työstä maksetaan suurempi osuus veroina kuin työttömänä. Tästä summasta palautuu runsaat 60 prosenttia valtiolle. Siten nettokustannus valtiolle on vajaa 150 miljoonaa euroa.

Jos valtio ei käyttäisi työllistämistukia vaan palkkasi koko henkilömäärän tai lisäisi menoja yleisesti, kustannus olisi suurempi, koska silloin palkkataso olisi työllistämistukia korkeampi ja tulisi muita kuin palkkauskustannuksia, jotka nostavat työpaikan hintaa. Toisaalta kerrannaisvaikutuksia kansantalouteen ja työllisyyteen syntyy enemmän, kun on tällaisia hankintoja. Edellä EMMA-mallisimuloinnissa saatiin runsaan 50 000 työpaikan lisäys noin 600 miljoonan euron lisäyksellä julkisen sektorin rahoituslääjään. Kohdennetuissa työvoimapolitiikan toimissa nettokustannus jää suhteessa pienemmäksi.

Mikäli aktiivisen työvoimapolitiikan 400 miljoonan euron lisäys olisi työllistämistukia, kustannus olisi työmarkki-

natuen kokoisen perustuen mukaisena 314 miljoonaa euroa. Tästä ei synny nettokustannusta valtiontalouteen, jos työllisyys koko kansantalouden tasolla lisääntyy siten, että muiden työpaikkojen korvaaminen onnistutaan pitämään alhaisena, kun tuki menee yksityiseen sektoriin. Tällöin korkea verokiila ja säästöt työttömyyskustannuksista ylittävät tuen määrän, jos tuetut työntekijät syrjäyttävät muita työntekijöitä vähemmän kuin neljänneksen. Jos syrjäyttäminen on suurempaa, tulee nettokustannusta. Julkisen sektorin työllistämässä nettokustannusta syntyy, koska palkkauskustannus maksetaan julkisesta sektorista.

Siten suoran työllisyysvaikutuksen osalta työvoimapolitiikan toimet ovat keskimääräistä kustannustehokkaampia kuin valtion budjettimenojen lisäys keskimäärin välittömien vaikutustensa osalta. Ne voidaan täsmäkohdentaa mm. nuorten työttömyyden ja pitkäaikaisyöttömyyden vähentämiseen kaikkein suurimmin. Ero EMMA-mallin simulointituloksiin syntyy toimien kohdentamisesta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimien, koordinoitun palkkaratkaisun, työelämäkysymyksiin liittyvien työpolitiikan elementtien sekä julkisten palveluiden tai ostojen lisääminen on eräs tapa yrittää saada parannettua kokonaisvaikutusta toimien yhdistelmällä.

Aktiivitoimien vaikuttavuus

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on arvioitu tutkimalla työhön sijoittumista toimien jälkeen avoimille työmarkkinoille verrattuna muihin työtömiin. Joidenkin tulosten mukaan hyöty ei olisi ollut suuri, mitä on käytetty perusteluna aktiivitoimien alhaiselle mitoittamiselle. Tässä arvioinnissa on kuitenkin ollut merkittäviä heikkouksia. Vertailu-

Tutkimusten mukaan aktiivitoimilla on selviä myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen.

ryhmää on käytännössä ollut vaikea saada aktiivitoimia lukuun ottamatta muilta osin samanlaisiksi kuin toimien piiriin sijoitettujen ryhmä. Käytännössä toimenpiteiden piiriin näet valikoituu vaikeammin työllistyviä kuin vertailuryhmään, ja vertailuryhmään kuuluvissa on merkittävä osa niitä, jotka ovat olleet aiemmin toimien piirissä.

Vertailuryhmäongelmaa voidaan korjata tarkastelemalla aktiivitoimien piirissä olevien työllistymistä suoraan avoimille markkinoille (Nio ja Sardar 2011). Tällöin 3–6 kuukauden aikana sijoittuu neljännes tai kolmannes. Seuranta kytetään suorittamaan Tilastokeskuksen kanssa yhteistyössä, mutta sijoittumisesta myöhemmin ei tässä saada tietoa. Tätä voidaan kuitenkin arvioida seuraamalla pitkäaikaistyöttömyyden kehitystä. Kun toimia on lisätty, pitkäaikaistyöttömyys on vähäisempää, ja muissa Pohjoismaissa, joissa toimia on suhteellisesti enemmän, pitkäaikaistyöttömyys on samoin vähäisempää.

Silloin kun seurataan sijoittumista avoimille työmarkkinoille pian aktiivitoimien jälkeen joko vertailuryhmään nähden tai tarkastelemalla sijoittuneiden osuutta toimenpiteistä, vaikuttavuutta käsitellään vain yhdeltä osin. Keskeinen kysymys on toimenpiteen aikainen hyöty työttömälle. Tämä on erityisen tärkeää esimerkiksi heikossa suhdannetilanteessa, koska näin voidaan ylläpitää työmarkkinakelpoisuutta ja mahdollistaa työelämään paluu tilanteen parantu-

essa. Heikon tilanteen jatkuessa pidempään ehkäistään pysyvää syrjäytymistä. Jos toimia eli olisi, olisi helppo nähdä, että tilanne vaikeutuisi olennaisesti siitä missä ollaan. Nettokustannuksiltaan toimet ovat budjettitaloudellisesti edullisimmasta päästä.

Tendenssimäisyys aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuusarvioinnissa, so. positiivisten vaikutusten väheksymisen, toimii perusteluna määrärahojen leikkauksille tai alhaiselle mitoitukselle. Se kytkeytyy laajemmin tendenssiin, jossa yhteiskunnan toimia arvioidaan tehottomiksi tai jopa haittaaviksi. Sen johdopäätös on, että jos kerran toimet ovat tehottomia tai peräti aikaansaavat vääristymiä tai aiheuttavat vahinkoa, on parempi, että markkinatalouden annetaan toimia eikä siihen sekaannuta. Kuitenkin valtaosa viimeaikaisesta tutkimuksesta tukee päinvastaista käsitystä, so. sitä, että aktiivitoimilla on selviä myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen.⁶

Aktiivisella työvoimapolitiikalla tähdätään työn kysynnän ja tarjonnan vastaavuuteen, kuten pidemmällä aikavälillä koulutuspolitiikalla. Olennainen osa työn kysynnän ja tarjonnan vastaavuudesta huolehtimisessa on, että ehkäistään pitkäaikaistyöttömyyden syntyä ja vähennetään pitkäaikaistyöttömyyttä, koska on vaikea saada avoimien markkinoiden työn kysyntää kohdistumaan pitkäaikaistyöttömyyteen ja vaikeaan työllistymiseen ilman erityistoimia. Samalla turvataan, ettei menetetä työvoimaa pysyvään työttömyyteen ja turvataan tällä tavoin työvoiman saataavuutta.

Tämä puolestaan on osa politiikkaa, jolla alennetaan inflaatiota kiihdyttämättömän työttömyysasteen (NAIRUn) tasoa. Aktiivinen työvoimapolitiikka on keskeinen osa täystyöllisyyteen tähtää-

vää talous-, työllisyys- ja elinkeinopolitiikkaa. Tämän lähtökohdan omaksumisessa on tärkeä ymmärtää toimien vaikuttavuus tehottomuusperusteluiden sijaan. ■

KIRJALLISUUS

- Calmfors, L. & Driffill, J. (1988), Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance, *Economic Policy*, 6, 13–61.
- Kajanoja, J. & Kauhanen, M. & Tiainen, P. (2011), Uusi suunta työllisyyspolitiikkaan, teoksessa Taimio, H. (toim.): Hyvinvointivaltion suunta - nousu vai lasku? Helsinki: TSL, 108–131.
- Lehmus, M. (2009), Empirical Macroeconomic Model of the Finnish Economy (EMMA), *Economic Modelling*, 26, 926–933.
- Lehmus, M. & Lehto, E. & Virén, M. (2006), Ennustaminen makromallilla: kokemuksia Palkansaajien tutkimuslaitoksen ennustetyöstä, *Talous&Yhteiskunta*, 34:3, 8–13.
- Myrskylä, P. (2011), Taantuma ja työttömyys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu- ja 57/2011.
- Nickell, S. (1999), Suomalainen työttömyys ulkopuolisen silmin, teoksessa Pohjola, M. (toim.): Suomalainen työttömyys, Helsinki: Taloustieto, 391–427.
- Nickell, S. (2006), Suomalainen työttömyys eurooppalaisessa vertailussa, *Talous & Yhteiskunta*, 34:1, 43–49.
- Nio, I. & Sardar, P. (2011), Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2009, TEM-analyysyjä 34/2011. Verkköjulkaisusarja.
- OECD (2011), Public expenditure and participant stocks on LMP MetaData: Participants stocks on LMP by main categories(%labourforce).<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>
- Sihto, M. (2010), On aktiivisen työvoimapolitiikan aika, *Talous&Yhteiskunta*, 38:3, 54–59.

⁶ Sihto (2010) on katsaus tähän tutkimukseen. Ks. myös Holmlundin artikkeli tässä lehdessä.