

Rakenteellinen työttömyys on Suomessa edelleen korkea. Mitkä ovat työvoimapolitiikan tehokkaimmat keinot sen alentamiseksi?



Heikki Räisänen on julkaissut useita työvoimapolitiikkaa käsitteleviä tutkimuksia ja artikkeleita. Hän on toiminut myös työvoimapolitiikan operatiivisissa ja strategisissa valmistelu- ja johtotehtävissä työministeriössä, mm. työvoimapolitiikan uudistuksen selvitysmiehenä.

Työvoimapolitiikan rooli rakennetyöttömyyden torjunnassa

Heikki Räisänen
Tutkimusjohtaja
VATT

Rakenteellinen työttömyys on se osa työttömyydestä, joka ei muutu suhdannetilanteen mukana. Sen tason arvioimiseksi on kehitetty erilaisia indikaattoreita kuten työttömyysaste, joka ei kiihdytä inflaatiota (NAIRU) tai palkkainflaatiota (NAWRU)¹. Rakenteellinen työttömyys ilmenee työvoiman kysynnän ja tarjonnan laadullisena, esimerkiksi ammatillisena tai alueellisena yhteensopimattomuutena, ja tilastollisia arvioita sen tasosta voi-

daan tehdä pitkäkestoista työttömyyttä mittaavien erilaisten tunnuslukujen avulla.

¹ Turner et al. (2002) erottelevat kolme eri NAIRU-käsitettä: NAIRU (lyhennys sanoista non-accelerating inflation rate of unemployment), lyhyen aikavälin NAIRU sekä pitkän aikavälin tasapainotyöttömyys. Yhteistä kaikille on vakaata inflaatiota vastaava työttömyysaste ja erona aikahorisontti. NAWRU = non-accelerating wage rate of unemployment.

Tavanomaisen pitkäaikaistyöttömyyskäsitteen rinnalla voidaan käyttää esimerkiksi pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyyden summaa tai pitkäaikaisyönhaun astetta. Pitkäaikaistyönhakija on ollut työttömänä ja/tai työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä sijoitettuna vähintään 12 kuukautta, ja tämän tilan pysyvyys oli esimerkiksi 1990-luvun loppuvuosina hyvin korkea (Montén & Tuomala 2003). Työministeriö (2003) on arvioinut rakennetyöttömyyden laajuutta yhtäjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden, toistuvaistyöttömyyden, työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä työttömäksi jäävien sekä toistuvasti toimenpiteille sijoitettujen, toisensa poissulkevien ryhmien summana. Vuonna 2002 näin arvioitu rakennetyöttömyys oli 174 000 henkeä eli vajaat 7 % työvoimasta.

Suomen nykytilanteessa kokonaisyöttömyyttä ei voida vähentää merkittävästi ilman puuttumista rakennetyöttömyyteen. Seuraavaa nousukautta ei voida jäädä odottelemaan, koska se ei hoida rakennetyöttömyyttä. Sen sijaan tarvitaan työmarkkinoiden toimintaa parantavia muutoksia.

Työvoimapolitiikan perustehtävänä voidaan pitää työmarkkinoiden toimivuuden edistämistä, keskeisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista. Sillä on sekä suhdanne-, rakenne- että myös hyvinvointipoliittisia ulottuvuuksia. Työvoimapolitiikka koostuu passiivisesta ja aktiivisesta osasta. Passiivinen työvoimapolitiikka eli työttömyysturva ja -eläke nähdään usein pelkästään hyvinvointi- tai sosiaalipoliittisessa merkityksessä, vaikka sillä on tärkeitä vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan. Esimerkiksi työttömyysturvan yleisiin saantiedellytyksiin kuuluvat vaatimukset työmarkkinoilla käytettävissä olosta ja kokoaikatyön hakemisesta vaikuttavat työmarkkinoiden toimintaan.

Työttömyysturva ja muut suhdanteiden mukana muuttuvat työttömyyden kustannukset (esimerkiksi osa toimeentulotuesta ja asumistuesta) toimivat taloudessa automaattisina vakauttajina, mutta myös osaa aktiivisen työ-

voimapolitiikan toimista voisi luonnehtia “puoliautomaattisiksi vakauttajiksi”, siksi selkeältä etenkin tukityöllistämishojelmien vastasyklinen luonne vaikuttaa. Vaikka aktiivinen työvoimapolitiikka on päätösperäistä,

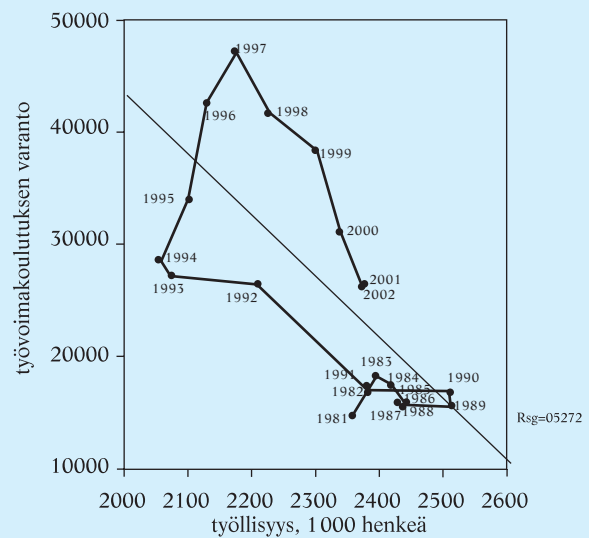
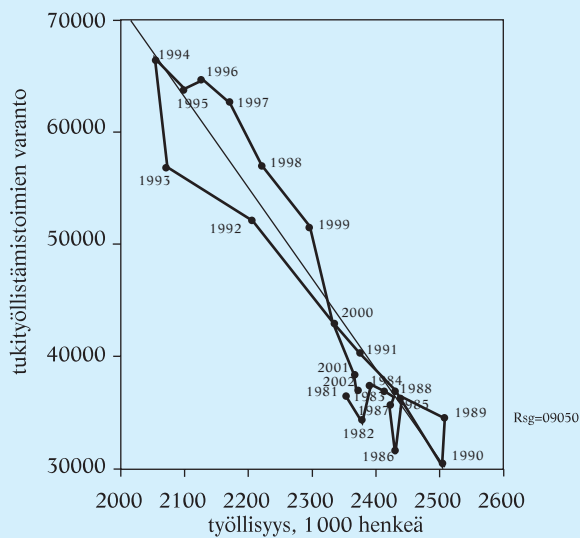
näyttää poliittinen päätöksentekijä ainakin tukityöllistämisen osalta toimivan puoliautomaattisesti suhdannevaihteluita tasaavasti. Tämä johtuu yhteiskuntapolitiittisesta paineesta reagoida nopeasti avoimen työttömyyden muutoksiin. Toisaalta

tukityöllistämisen volyymin nosto ei välttämättä onnistu, jos työnantajat eivät palkkaa kohderyhmään kuuluvia henkilöitä vallitsevilla tukiehdoilla.

Tukityöllistäminen on melko tiukkaan suhdanteiden vastaisesti käytettyä aktiivista työvoimapolitiikkaa (kuvio 1a), sen sijaan työvoimakoulutuksen suhdannepoliittinen rooli on epäselvempi. Vuosina 1994–97 työvoimakoulutusta käytettiin myötäsyklisesti (kuvio 1b). Tukityöllistämistoimien yritystasoisista vaikuttavuutta koskevassa tut-

“Kokonaisyöttömyyttä ei voida vähentää merkittävästi ilman puuttumista rakennetyöttömyyteen.”

Kuvio 1 a ja b. Työllisyys ja tukityön (a, vasen) sekä työvoimakoulutuksen (b, oikea) volyymit vuosina 1981–2002.



Lähde: Räisänen 2003, 15.

kimuksessa saadut tulokset viittaavat siihen, ettei niiden rakennepoliittinen sisältö ole kovin merkittävä, koska tuki syrjäyttää osan yrityksen palkkameinoista muihin tarkoituksiin, eikä tukityöllistetyn työn kesto tukijakson jälkeen yrityksessä ole kovin pitkä (Kangasharju ja Venetoklis 2003). Niinpä tukityöllistämistoimenpiteillä yrityksissä näyttäisi olevan lähinnä suhdanne- ja hyvinvointipoliittista merkitystä. Työvoimakoulutuksella on ilmeisesti enemmän rakennepoliittista merkitystä, sillä sen avulla voidaan hankkia työmarkkinoilla kysytyjä valmiuksia ja toteuttaa ammatillista liikkuvuutta. Koska koulutus on pääasiassa ammatillista, edellyttää se oppilaitosten sijainnin vuoksi usein liikkumista kotipaikkakunnalta, jolloin myös työnhakualueet voivat laajentua.

Työvoimapolitiikka ja työttömyyden kesto

Työttömyyden keston tarkasteleminen on olennaista työvoimapolitiikan vai-

kutusten kannalta kahdella tavoin: työvoimapolitiikka joko supistaa valumaa pitempikestoiseen työttömyyteen (ennaltaehkäisevät toimet) tai auttaa jo siihen joutuneita pois työttömyydestä (korjaavat toimet).

Ennaltaehkäisy politiikkaa voidaan pitää taloudellisesti selvästi edullisempänä ja myös tuloksellisempänä kuin korjaavia toimia. Tämä johtuu siitä, että lyhytkestoisen työttömyyden päättämiseksi riittävät usein lyhytaikaiset ja yksikkökustannuksiltaan alhaiset työvoimapolitiikan palvelut, kun taas pitkäkestoista työttömyyttä vastaan joudutaan käyttämään pitkäaikaisempia ja kalliimpia toimia. Nämäkään eivät usein ole riittäviä, kun etäisyys avoimista työmarkkinoista on kasvanut, joten korjaavien toimien tulokset voivat jäädä vähiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jo muodostuneeseen rakenteelliseen työttömyyteen ei voitaisi tai pitäisi puuttua työvoimapolitiikan keinoin.

Valinta ennaltaehkäisevien tai korjaavien toimien välillä riippuu useista tekijöistä. Tällaisia ovat työttömyyden tilariippuvuus, yksilöllisten tekijöiden merkitys pitkäkestoiseen työttömyyteen valikoitumisessa sekä pitkäaikaistyöttömien tuottavuus ja motivaatio. Myös aktiiviohjelmien kohdentaminen ja kesto sekä etuuksien saajien reagointi aktiiviohjelmien ja etuuksien muutoksiin vaikuttavat asi-

aan (OECD 2002, 190). EU:n työllisyysstrategiassa (Euroopan komissio 2003) ennaltaehkäisevät toimenpide- ja linjaukset on nostettu keskeisesti esille.

Avoimille työmarkkinoille työllistyminen joko omatoimisesti tai työnvälityksen välittömin toimin

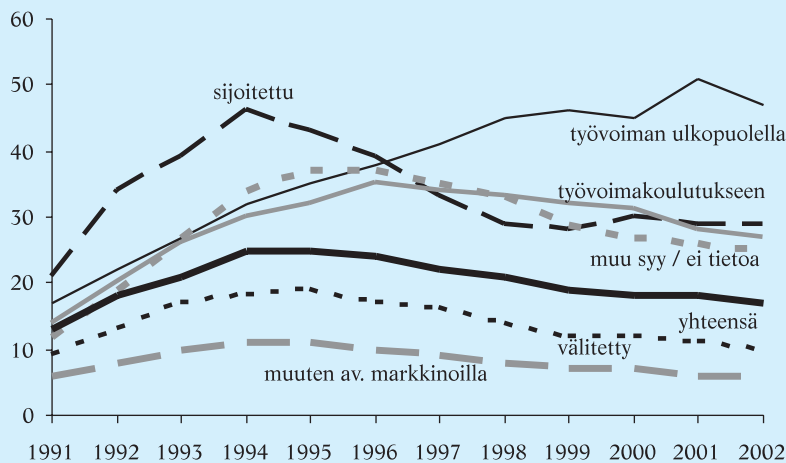
koskee varsin lyhyen aikaa työttömänä olleita (kuvio 2). Tämä kuvaa samalla työmarkkinoiden kysyntäpuolen valikoivuutta. Työvoimapolitiikan aktiiviohjelmat kohdistuvat keskimääräistä selvästi pidempikestoiseen työttömyyteen työnvälityksen toimiessa hyvin markkinaperusteisesti.

Tarkastelemme seuraavaksi työvoimapolitiikan laskennallista vaikutusta työttömyyden kestoan (taulukko 1). Kyse on tietyn kestoluokan työttömien keskimääräisen vaihtumisen odotteesta tilanteesta, jossa työvoimapolitiikkaa ei olisi verrattuna todelliseen tilanteeseen, jossa työvoimapolitiikkaa harjoitetaan. Tällainen laskelma antaa kuvan siitä, millainen työvoimapolitiikan työttömyyden kesto lyhentävä välitön vaikutus on.

Työvoimapolitiikan kokonaisvaikutus työttömyyden kestoan on supistunut erityisesti vuoden 1996 jälkeen, mikä johtuu avointen työmarkkinoiden kysynnän vilkastumisesta ja tästä seuranneesta työvoimapolitiikan volyymin vähentämisestä (vrt. edellä esitetty "puoliautomaattisuus"). Parina viime vuonna työvoimapolitiikka lyhensi työttömyyden kesto laskennallisesti 1,3 kuukautta. Toisaalta muutokset eri kestoluokissa ovat olleet viime vuosi-

Oikein kohdennettuna työvoimapolitiikalla on huomattava vaikutus rakenteelliseen työttömyyteen.

Kuvio 2. Työttömyyden päättymissytyt ja työttömyyden kesto vuosina 1991–2002, viikkoa.



muuten av. markkinoille=saanut muuten työtä + lomautus tai lyhennetty työviikko päättynyt
 työvoiman ulkopuolelle=aloittanut muun koulutuksen + työnhakuun ETA-valtioon + työvoiman ulkopuolelle + työttömyyseläkkeelle

Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto.

Taulukko 1. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus työttömyyden keston eri kestoryhmissä vuosina 1994–2002.

	yli 0–1 kk	yli 1–3 kk	yli 3–6 kk	yli 6–12 kk	yli 12–24 kk	yli 24 kk	yhteensä
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
2002	0,3	1,7	2,3	4,8	10,1	7,6	1,3

Lähde: Räisänen (toim.) 2002, 20 ja päivitys vuodelle 2002.

na hämmästyttävänkin pieniä, eli suuria kohdentamismuutoksia ei ole tehty. Työvoimapolitiikalla on edelleen huomattavan suuri välitön vaikutus pitkään jatkuneeseen tai rakenteelliseen työttömyyteen.

Toimenpiteiden varsinainen vaikuttavuus ei näy tässä tarkastelussa millään tavoin. Eräs vaikuttavuuden osatekijä, valikoivuus ja kohdentaminen näyttäisi kuitenkin oheisen taulukon perusteella toimivan kokonaisuutena mielekkäällä tavalla.

Tätä voidaan perustella sillä, että työvoimapolitiikka voi ylittää parhaaseen vaikuttavuuteen, jos toimenpiteisiin onnistutaan valitsemaan niistä ja vain niistä hyötyviä osallistujia. Liika kohdennus lyhytkestoiseen työttömyyteen merkitsee työmarkkinavuotojen kasvua (ns. kuollut paino-vaikutus eli dead weight effect), toisaalta liika painotus työmarkkinaongelmiltaan vaikeimpiin ryhmiin lisää toisten osallistujien syrjäytysvaikutusta. Mahdollisesti ohjelma myös korvaa työvoimaa kilpailevista yrityksistä. Optimaalinen työvoimapolitiikan kohdentaminen edellyttää siten toisaalta muutenkin pärjäävien henkilöiden karsimista osallistujien joukosta ja sen välttämistä, että ohjelma vain järjestee työnhakijoita työnhakujonossa uuteen järjestykseen.

Työmarkkinatuki ja rakenteellinen työttömyys

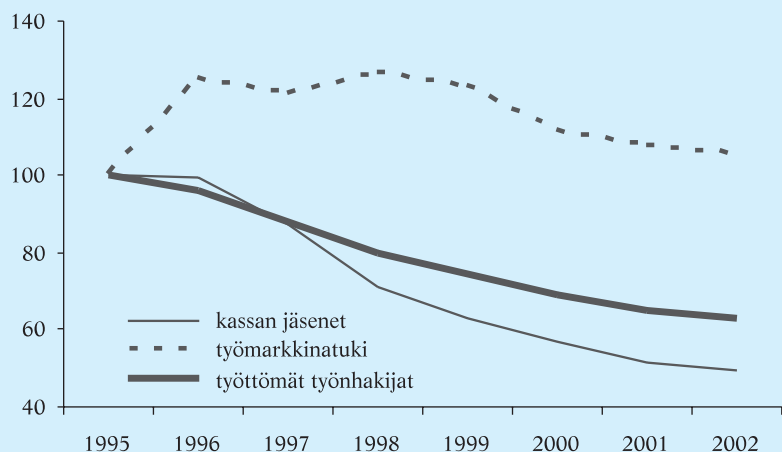
Työmarkkinatuki on ollut työttömien pääasiallinen toimeentulomuoto jo vuodesta 1998 lähtien, ja sillä olevat muodostavat myös merkittävän osan rakenteellisesta työttömyydestä. Vuonna 2001 työministeriön projektiryhmä arvioi, että ”työmarkkinatuelle olevista on muodostumassa työt-

tömyyden ns. kova ydin, jota on ryhdyttävä sulattamaan nykyistä tehokkaammilla toimenpiteillä. Kun työmarkkinatilanteen parantuessa työttömien kokonaismäärä on vähentynyt tasaisesti, vuodesta 1994 210 000:lla, on työmarkkinatuella olevien määrä pysynyt lähes samana” (Työministeriö 2001, 7).

Työmarkkinatuki on tasasuuruinen, osittain tarveharkintainen työttömyysetuus. Sen piiriin kuuluvat eivät täytä työttömyysvakuutuksen työssäoloehdot, tai heillä työttömyysturvan 500 päivän enimmäisaika on tullut täyteen. Työmarkkinatuki on paitsi passiivimyös aktiivitoimien aikainen tuki niin työllistämistukena kuin työharjoittelussa tai työvoimakoulutuksessa.

Työmarkkinatuki on kestoltaan rajoittamaton eli sitä voi saada vaikka 48 vuotta, mikä on teoriaa. Kun järjestelmä on nyt ollut voimassa runsaat 8 vuotta, on 26 000 henkilöä saanut sitä yli kuusi vuotta ja 55 000 henkilöä yli neljä vuotta, mikä taas on käytäntöä. Yli 500 päivää työttömyysetuutta saaneet ovat yleensä heikosti koulutettuja, ja heidän työhistoriansa on vähäinen, mutta useimmat ovat 30–50-vuotiaita eli parhaassa työssä.

Kuvio 3. Työttömien toimeentuloturva vuosina 1995–2002, indeksi, 1995=100.



Lähde: Työpoliittinen aikakauskirja 2/2003, tilasto-osa.

Rakenteellisen työttömyyden selkeä vähentäminen ei onnistu ilman, että työmarkkinatuella olevia saadaan nykyistä enemmän töihin. Käytännössä pitkään työmarkkinatuella olevista monet eivät yllä kovin korkeaan tuotavuuteen, joten he tarvitsevat ammatitaidon parantamista ja lisäksi joko verotukea tai muita työn hintaa subventoivia ratkaisuja sekä sopivia työpaikkoja.

Työttömyyskassajärjestelmän piiriin kuuluvien työttömien määrän muutos seurailee melko tiiviisti kokonaistyöttömyyden muutoksia (kuvio 3). Työmarkkinatuen kehitys ei ole kuitenkaan ollut yhtä suotuisaa, vaikka tarkastelun lähtövuotena pidetään vuotta 1995, jolloin työmarkkinatukijärjestelmä oli jo vakiintunut. Työvoiman kysynnän kasvu kohdistuu heikosti työmarkkinatuella oleviin.

Hollannin vai Tanskan malli?

Suomen työttömyysongelma on eurooppalaisittain laaja, mutta työttömyyden rakenne on sittenkin kohtuullinen otettaessa huomioon pitkäaikaistyöttömyyden taso ja aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmien määrä. Aktiiviohjelmien eurooppalaisittain alempaa keskitasoa edustavaa määrää kompensoivat meillä kehittyneet ja laadukkaat työvoimapolvelut. Kuitenkin Suomessa

melko heikkojakin työvoimaresursseja pyritään pitämään työvoimassa eli yleensä käytännössä työttömänä, kun joissain toisissa maissa vastaavien ryhmien toimeentulo on hoidettu esimerkiksi työkyvyttömyys-etuuksien avulla.

Viime vuosina on usein viitattu Tanskaan ja Hollantiin eurooppalaisina menestystarinoina työmarkkinoilla (mm. Auer (2000), Hartog (2002), Westergaard-Nielsen (2002), Arnkil & Spangar (2000 ja 2001) sekä Työministeriö (2001)). Yhteisinä piirteinä Tanskalle ja Hollannille voidaan pitää kohtuullisen hyvää talouskasvua, etuus- ja veromuutoksia sekä alhaista avointa ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Tanska on painottanut enemmän työvoimapolitiikan aktivointilinjaa Hollannin mallin painottuessa enemmän osa-aikatyön suosimiseen.



Heikki Räisänen korostaa työmarkkinatuella olevien työllistämistä rakennetyöttömyyden alentamiseksi. Tällöin tarvitaan ammatitaidon parantamista, työn hintaa subventoivia ratkaisuja ja sopivia työpaikkoja.

Oheiseen taulukkoon 2 on koottu eräitä keskeisiä piirteitä Tanskan, Hollannin ja Suomen työmarkkinoista viime vuosilta. Työllisyys on kasvanut Suomessa hyvin, ja se on myös leikannut työttömyyttä enemmän kuin jo erittäin alhaisella työttömyyden tasolla olleissa Tanskassa ja Hollannissa. Sekä kokonais- että pitkäaikaistyöttömyys ovat meillä laajempia. Ikääntyneiden työllisyys on parempi kuin Hollannissa mutta jää selvästi jälkeen Tanskasta. Osa-aikatyön osuus on Suomessa edelleen vähäinen, vain kolmannes Hollannin tasosta. Tanska panostaa sekä aktiiviseen että passiiviseen työvoimapolitiikkaan enemmän suhteessa kansantuotteeseen kuin Suomessa tehdään. Hollantikin panostaa aktiivipolitiikkaan selvästi meitä enemmän.

Pitäisikö rakennetyöttömyyden alentamiseksi tavoitella Tanskan tapaan

Taulukko 2. Työmarkkinoiden piirteitä Tanskassa, Hollannissa ja Suomessa vuodesta 1998 lähtien.

	Tanska	Hollanti	Suomi
Työllisyyden kasvu 1998–01, keskim. %	1,0	2,3	2,0
Työttömyysasteen lasku 1998–02, %-yks.	-0,4	-1,1	-2,3
Pitkäaikaistyöttömyysaste 1998–01, keskim. %	1,2	1,3	3,0
55–64 v. työllisyysaste 1998–01, keskim. %	55,1	36,9	41,0
Osa-aikatyö 1998–00, % kokonaistyöllisyydestä	15,2	31,8	10,3
Passiivinen työvoimapolitiikka, % bkt:sta *	3,2	2,2	2,3
Aktiivinen työvoimapolitiikka, % bkt:sta *	1,7	1,6	1,1

*) Tanska vuodet 1998–2000, Hollanti ja Suomi vuodet 1998–2001

Lähteet: OECD: Employment Outlook 2002; Eurostat structural indicators.

aktivointitoimien lisäystä vai Hollannin mallin mukaisesti palvelusektorin osa-aikatyön suosimista? Ehkä Suomessa kannattaisi hyödyntää vain parhaat piirteet kummastakin esimerkiksi ja yhdistää harjoitettuun makrotalouspolitiikkaan edelleen veronalennuksia sekä kiihokkeita etuuksiin (etenkin työmarkkinatukeen) samalla kun huolehditaan aktiivisen työvoimapolitiikan hyvästä vuorovaikutuksesta muiden politiikkalohkojen kanssa.

OECD countries, OECD Economic Studies No 33, 171–216.

Työministeriö (2001), Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen, työhallinnon julkaisu 287.

Työministeriö (2003), Rakennetyöttömyyden purkaminen, työhallinnon julkaisu 321.

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.

KIRJALLISUUS

Arnkil, R. & Spangar, T. (2000), Tanskan ”aktivoiva työvoimapolitiikka” – esikuva Suomelle? Työpoliittinen aikakauskirja 3/2000, 19–31.

Arnkil, R. & Spangar, T. (2001), Työvoimapalvelujen kehittäminen ”toiseen moderniin?” Teemoja Incentive measures -projektin valossa, Työpoliittinen aikakauskirja 4/2001, 5–18.

Auer, P. (2000), Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands, Geneva: ILO.

Euroopan komissio (2003), Ehdotus: Neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/pdf/2003/com2003_0176fi01.pdf

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.

Kangasharju, A. & Venetoklis, T. (2003), Do wage subsidies increase employment in firms? VATT-discussion papers 304.

Montén, S. & Tuomala, J. (2003), Alueellinen työttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys 1990-luvulla, VATT-keskustelualoitteita 292.

OECD (2002), Employment Outlook, Paris: OECD.

Räisänen, H. (toim.) (2002), Rakenneellinen työttömyys. Tutkimusinventari ja politiikkajohtopäätökset, VATT-tutkimuksia 92.

Räisänen, H. (2003), How to Cope with Labour Market Policy Tools in Economic Downturn: Finnish Evidence, VATT Discussion Papers 305.

Turner, D. et al. (2002), Estimating the structural rate of unemployment for the