

Työmarkkinat murroksessa

Työttömyys ja työmarkkinoiden rakenteet: aktiivisen työvoimapolitiikan makrovaikutukset*

JAAKKO PEHKONEN

1. Johdanto

Työttömyyden ja työmarkkinoiden institutionaalisia rakenteita käsittelevät tutkimukset voidaan jakaa neljään eri ryhmään. Nämä ovat: (i) työttömyys ja palkkaneuvottelujärjestelmät (ii) työttömyys ja työttömyysturvajärjestelmät (iii) työttömyys ja työsuhdeturvajärjestelmät ja, (iv) työttömyys ja aktiivinen työvoimapolitiikka. Sekä teoreettisen että empiirisen tutkimustyön painopiste on ollut kahdessa ensimmäisessä osa-alueessa: palkanmuodostusta ja työttömyysturvaproblematiikkaa käsitteleviä analyysijä on suhteellisen runsaasti kun taas työsuhdeturvaa ja aktiivista työvoimapolitiikkaa käsittelevää tutkimusta on tehty suhteellisen vähän.

Tunnetuin työmarkkinoiden rakenteiden merkitystä korostava empiirinen analyysi löytyy Layardin, Nickellin ja Jackmanin kirjasta vuodelta 1991 "Unemployment: macroeconomic performance and the labour market". Tutkimuksessa osoitetaan että eroja OECD-mai-

den työttömyyskehityksessä voidaan selittää eroavaisuuksilla maiden työmarkkinoiden institutionaalisissa rakenteissa. Tutkimuksen keskeinen työmarkkinapolitiittinen johtopäätös on, että työttömyyttä voidaan alentaa koordinoimalla palkanmuodostusta, rajoittamalla työttömyyskorvausten maksuaikaa ja niiden tasoa sekä harjoittamalla aktiivisesta työvoimapolitiikkaa.

Vaikka LJN:n tuloksiin on julkisuudessa suhtauduttu myönteisesti ja esimerkiksi Ruotsissa 1980-luvulla harjoitettua aktiivista työvoimapolitiikka on yleisesti pidetty merkittävänä taustatekijänä maan hyvälle työllisyystilanteelle, LJN:n näkemykset työmarkkinoiden hyvän toimintakyvyn edellytyksistä eivät ole saaneet varauksetonta tukea. Niin keskitetyn palkanmuodostusjärjestelmän kuin työttömyysturvajärjestelmänkin vaikutuksista työttömyyteen on esitetty erisuuntaisia näkemyksiä. Myös aktiivisen työvoimapolitiikan myönteisiä vaikutuksia on epäilty. Esimerkiksi Kruger ja Calmfors (1994) ovat kyseenalaistaneet aktiivisen työvoimapolitiikan roolin keinona alentaa avointa työttömyyttä.

Tämän selvityksen tavoitteena on arvioida

* Esitelmä Kansantaloustieteellisen Yhdistyksen 111-vuotisjuhlaseminaarissa Säätytalolla 10.11.1995

sitä, mitä 1990-luvun alkuvuosina tehty empiirinen makrotutkimus kertoo yhdestä työmarkkinoiden institutionaalisesta ilmiöstä: työttömyydestä ja aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Katsauksen keskeinen tavoite voidaankin tiivistää seuraavasti. Ovatko LjN:n tutkimuksessa esitetyt tulokset aktiivisen työvoimapolitiikan roolista käyttökelpoisia tehtäessä toimenpidesuosituksia työttömyyden alentamiseksi.

Katsaus on rakennettu siten, että aluksi esitellään tilastotietoja työttömyyden hoitoon käytetyistä resursseista, niiden jakaantumisesta aktiivisiin ja passiivisiin menoihin sekä aktiivisten työvoimamenojen kohdentumisesta eri osaryhmiin. Luvussa 3 esitellään teoreettinen viitekehys aktiivisen työvoimapolitiikan potentiaalisista työttömyysvaikutuksista. Esitelmän neljännessä osassa käydään läpi empiirisistä tutkimuksista saatuja tuloksia. Empiirisen katsauksen painopiste on OECD-maita, Ruotsia ja Suomea käsittelevissä makrotason analyyseissä. Kappale 5 on lyhyt yhteenveto tuloksista.

2. Aktiivinen työvoimapolitiikka: tilanne Pohjoismaissa

Aktiivisella työvoimapolitiikalla tarkoitetaan kaikkia niitä toimia, joilla pyritään parantamaan työmarkkinoiden toimintaa ja jotka ovat suunnattu työttömille tai työttömyysuhan alaisille. Poliitikka jaetaan kolmeen päälohkoon: työnvälitystoiminta jolla pyritään parantamaan työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaantoa; työllisyystyöt julkiselle tai yksityiselle sektorille; ja työnhakijoille suunnattu työllisyyskoulutus.

Taulukoissa 1 ja 2 esitetään tilastotietoja neljästä Pohjoismaasta (Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska) vuosilta 1985, 1990 ja 1994. Vertailumaana on Yhdysvallat. Taulukkoon 1. on kerätty tietoja työttömyyden hoitoon käytetyistä

resursseista (suhteessa BKThen), niiden jakaantumisesta aktiivisiin ja passiivisiin menoihin, ja työttömyysstilanteesta ko. maassa. Taulukossa 2 vastaavasti esitetään aktiivisten työvoimamenojen jakaantuminen eri osaryhmiin. Käytetty jaottelu perustuu OECD:n luokitukseen ja esitetyt tiedot on poimittu OECD:n julkaisuista (OECD Employment Outlook, 1992 ja 1995).

Taulukosta 1 ensimmäiseksi esille tuleva havainto on, että työttömyyden hoitoon käytettyjen resurssien määrä ja niiden jakautuminen aktiivisten ja passiivisten menojen välillä vaihtelee varsin merkittävästi eri maiden välillä. Vuosina 1985, 1990 ja 1994 työttömyysmenot olivat suurimmat Tanskassa (5.0, 5.67 ja 7.00 prosenttia BKTstä) ja pienimmät Yhdysvalloissa (0.84, 0.74 ja 0.70 prosenttia BKTstä). Suomessa, Norjassa ja Tanskassa tasoerot maiden kokonaismenoissa heijastavat eroja maiden työttömyysstilanteissa. Yhdysvallat ja Ruotsi ovat kokonaismenoiltaan ääritapauksia: USA:ssa (Ruotsissa) menot työttömyyden hoitoon ovat hyvin alhaiset (korkeat) verrattuna maan työttömyysasteeseen.

Aktiivisten menojen osuus kokonaismenoista on ollut suurinta Ruotsissa ja Norjassa (vuosina 1985 ja 1990 keskimäärin 69 ja 51 prosenttia kaikista menoista). Alhaisimmat osuudet olivat Tanskassa (22%) ja Yhdysvalloissa (33%). Suomen ja Ruotsin kohdalla vuoden 1994 tilanne kertoo taloudellisen taantumman suuruusluokan: Suomessa työttömyyden hoitoon kohdistettujen kokonaismenojen (suhteellinen) osuus nousi noin 300 prosentilla ja Ruotsissakin yli 200 prosentilla verrattuna vuoteen 1990. Työllisyysstilanteen heikkeneminen näkyi myös aktiivisten ja passiivisten menojen suhteen muuttumisessa. Suomessa aktiivisten menojen osuus kokonaismenoista laski vuoden 1990 47 prosentista 25 prosenttiin. Ruotsissa

muutos oli 12 prosenttiyksikköä, 66 prosentista 54 prosenttiin.

Aktiivisten menojen kohdentuminen eri tavalla eri maissa tulee näkyviin taulukosta 2 Suomessa suurin osa aktiivisesta työvoimabudjetista menee työllisyystöihin (valtion ja kuntien työllistämistyöt sekä yksityisille yrityksille suunnatut työllistämistuet) kun taas Ruotsi ja Norja panostavat suhteellisesti eniten vajaakuntoisille suunnattuihin erityistoimiin. Yhdysvaltojen ja Tanskan panostuksesta suurin osa menee puolestaan työllisyyskoulutukseen.

Maakohtaisten erojen ryhmittäinen tarkastelu tuo esille useita muita kiinnostavia yksityiskohtia. Ensiksi, työnvälitystoimintaan kohdistetut suhteelliset voimavarat ovat selkeästi muita korkeammat Yhdysvalloissa. Yhdysvaltojen panostus työllisyystöihin on puolestaan erittäin pientä. Tanskan menot nuorille kohdistettaviin tukitoimiin ovat selvästi muiden maiden tasoa korkeammalla. Suomen panostus vajaakuntoisten tukitoimiin on puolestaan huomattavan alhainen verrattuna muihin Pohjoismaihin. Toinen keskeinen taulukkoon 2 liittyvä piirre on suhteellisten meno-osuuksien vaihteluvuus eri maissa eri periodeilla: Suomea lukuunottamatta periodien väliset muutokset eri toimenpideryhmissä ovat olleet paikoitellen hyvinkin suuria ja työttömyyden tason nousu on heijastunut ennen kaikkea työllisyystöiden suhteellisen osuuden nousuna.¹ Suomen osalta on kiinnostava havaita, ettei työllisyystilanteen raju heikkeneminen 1990-luvun alussa näkynyt aktiivisten työttömyysmenojen ryhmittäisessä jakautumisessa. Tämä viittaisi siihen, että esimerkiksi

Suomessa aktiivisten menojen jakautuminen on määräytynyt historiasta hallinnollisesti tai kokemus on osoittanut sen optimaaliseksi, joten muutokset menorakenteessa ovat tarpeettomia!

Taulukoiden 1 ja 2 tiedot perustuvat eri maiden tilastoviranomaisten OECD:lle toimittamiin tietoihin joten niitä voidaan pitää luotettavina. Todennäköistä kuitenkin on, että useiden maiden kohdalla luvut työttömyyden hoitoon käytetyistä kansantalouden kokonaisresursseista tulevat aliarvioituiksi. Useissa maissa on esimerkiksi voimassa käytäntö, että julkisen sektorin avoimista työpaikoista täytyy ilmoittaa julkisesti. Julkisen sektorin tähän käyttämät resurssit voidaan rinnastaa työnvälitystoimintaan käytettyihin menoihin. Myös käytäntö, että yritysten täytyy osoittaa tietty osuus palkkasummasta työntekijöiden koulutukseen, voidaan ainakin osittain rinnastaa aktiiviseen työvoimapolitiittiseen koulutukseen käytettyihin resursseihin. Muita esimerkkejä työttömyyden hoitoon käytettyjen resurssien aliarvioinnista ovat julkisen sektorin eri lähteistä myönnetyt korkotuet ja investointiavustukset työllisyyden turvaamiseksi, tuet aikuiskoulutukseen sekä kuntien harjoittama elinkeinopolitiikka. Siihen miten tämän tyyppisten menojen huomiointi vaikuttaa maakohtaisiin eroihin eri toimenpideluokissa, on vaikea antaa selkeää vastausta.

Myös maakohtaiset käytännöt voivat näkyä eroina aktiivisten toimenpidemenojen suhteellisissa osuuksissa. Esimerkiksi työttömyyskassojen hallinnointiin liittyvät kustannukset eivät sisälly työvoimahallintoon käytettyihin menoihin maissa, joissa kassojen toiminta kuuluu ammattiliitoille. Toiseksi työministeriön kautta muille valtion hallintoviranomaisille osoitetut varat työllisyyden tukemiseksi voidaan joissain tapauksissa luokitella joko työllisyys- tai koulutusmenoihin. Kolmanneksi on toimenpiteitä, joita on vaikea luokitella joko aktiivisten tai

¹ OECD:n raportoitujen lukujen epätarkkuus vuodelle 1985 (luvut kokonaismenoista sekä aktiivisten menojen suhteellisista osuuksista vaihtelevat OECD:n työllisyyskatsauksesta toiseen) vaikeuttaa johtopäätösten tekemistä.

Taulukko 1. Menot työttömyyden hoitoon vuosina 1985, 1990 ja 1994

	Kaikki menot (% BKT:stä)			Aktiiviset toimenpiteet (% kaikista menoista)			Työttömyys (% työvoimasta)		
	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994
Suomi	2.25	2.10	6.72	41	46	25	5.0	3.4	18.2
Norja	1.17	2.18	2.91	57	46	51	2.6	5.2	5.4
Ruotsi	2.98	2.60	5.43	71	66	54	2.8	1.5	8.0
Tanska	5.00*	5.66	7.00	22	22	26	9.0	9.5	12.1
USA	0.85	0.75	0.70	33	33	36	7.1	5.4	6.0

Lähde: OECD Employment Outlook, 1992, 1995. Aktiivisiin menoihin kuuluvat menot työnvälitystoimintaan, työllisyystöihin, työllisyyskoulutukseen sekä nuorille ja vajaakuntoisille suunnattuihin toimiin. Passiivisiin menoihin kuuluvat menot työttömyyskorvauksiin ja työttömyyseläkkeisiin.

Taulukko 2. Aktiivisten menojen jakautuminen

	Työnvälitystoiminta			Työllisyyskoulutus			Työllisyystyöt			Erytistoimet (nuoret)			Erytistoimet (vajaakuntoiset)		
	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994
Suomi	0.09	0.11	0.10	0.29	0.25	0.28	0.47	0.45	0.46	0.05	0.05	0.08	0.10	0.13	0.09
Norja	0.18	0.14	0.14	0.16	0.36	0.21	0.31	0.18	0.21	0.07	0.12	0.09	0.27	0.21	0.35
Ruotsi	0.12	0.12	0.09	0.24	0.31	0.27	0.20	0.08	0.27	0.10	0.04	0.09	0.34	0.44	0.28
Tanska	0.07	0.07	0.06	0.48	0.40	0.26	0.01	0.06	0.24	0.21	0.21	0.19	0.23	0.27	0.25
USA	0.25	0.32	0.32	0.43	0.36	0.28	0.07	0.04	0.04	0.11	0.12	0.16	0.14	0.16	0.20

Lähde: OECD Employment Outlook, 1992, 1995. Tanskan tiedot vuodelle 1985 ovat vuodelta 1986, Ruotsin ja USA:n tiedot vuodelle 1994 ovat periodilta 1994-1995.

passiivisten menojen ryhmään (esimerkiksi työmarkkinatuki Suomessa).

3. Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työttömyyden teoriaa

Aktiivisia työvoimapolitiittisia toimia käsittelevän teoreettisen kirjallisuuden mukaan työvoimapolitiittiset toimenpiteet vaikuttavat työttömyyteen suoraan työvoiman kysynnän ja työvoiman tarjonnan kautta (niiden määrään, laatuun ja kohtaantoon) sekä epäsuorasti palkkatasoon muutosten välityksellä.¹ Työvoiman kysyntään kohdistuvat suorat vaikutukset tulevat toi-

menpiteillä olleiden työnhakijoiden parantuneen tuottavuuden (myönteinen vaikutus), avointen työpaikkojen nopeamman täyttymisen (myönteinen vaikutus) ja syrjäytysvaikutusten (kielteinen vaikutus) kautta. Aktiivisilla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä on myös työvoiman *tarjontaa* lisäävä vaikutus. Annetulla palkkatasolla tämä lisää työttömyyttä. *Palkanmuodostuksen* välityksellä tulevat efektit

¹ Teoreettisesti aihetta käsitteleviä artikkeleita ovat Calmfors (1994), Calmfors ja Lang (1995), Calmfors sekä Skedinger (1995) ja Jackman, Pissarides ja Savouri (1990).

liittyvät ennen kaikkea työllisyyskoulutuksen ja -töiden työntekijän kilpailukykyä vahvistavaan vaikutukseen (myönteinen) ja palkkaodotusten nousuun (kielteinen vaikutus). Epäsuoriin vaikutuksiin voidaan lisätä työvoimapolitiittisten toimien verovaikutusten kautta tulevat muut työttömyyteen vaikuttavat kysyntä- ja tarjontaefektit sekä aktiivisen työllisyyspolitiikan (syrjäytys)vaikutukset muihin (talous)politiikkatoimenpiteisiin.

Nämä teoreettiset johtopäätökset eivät kuitenkaan ole täysin selkeitä, vaan niihin on liitettävä useita varauksia. Ensiksi työvoimapolitiittiset toimet - koulutus, työharjoittelu, työllisyystyöt - jotka nostavat työntekijän osaamista ja siten hänen *tuottavuuttaan*, lisäävät työvoiman kysyntää annetulla palkkatasolla vain, jos tuotantovaikutukset dominoivat substituutiovaikutuksia. Vastaavanlaisesti työvoimapolitiittiset toimenpiteet, jotka parantavat työnhakijoiden ja työpaikkojen *kohtaantoa* ja siten nopeuttavat avoimien työpaikkojen täyttymistä, lisäävät työn kysyntää vain jos avoimien työpaikkojen määrä ja palkkataso ovat substituutteja, ts. työnantajan tarve nostaa palkkatasoa houkutelakseen työnhakijoita avoimiin työpaikkoihin vähenee.

Työvoimakoulutukseen tai -töihin osallistumisen työmarkkinoiden *kohtaantoa* tehostavat vaikutukset riippuvat myös siitä, miten aktiiviset tukitoimenpiteet on *koordinoitu* työttömyysturvan kanssa. Jos työttömyysturvajärjestelmä on rakennettu siten, että toimenpiteihin osallistuminen oikeuttaa uuteen työttömyyskorvausperiodiin, ts. toimet pidentävät työttömyysturvan efektiivistä kestoaikaa, aktiivisten toimien positiiviset työllisyysvaikutukset voivat oleellisesti heikentyä. Aktiivisen työllisyyspolitiikan *kilpailua* työpaikoista lisäävät vaikutukset riippuvat puolestaan toimenpiteillä olevien *tukitasosta*. Koska korkea tukitaso alentaa

työttömyyden kustannuksia, seurauksena voi olla työnhakijan reservaatipalkan nousu ja siten tehokkaan työvoiman tarjonnan lasku. Tämä ylläpitää palkkapaineita ja heikentää siten työvoiman kysyntää. Matalan tukitason tapauksessa tilanne voi puolestaan puolestaan olla päinvastainen.

Työvoimapolitiittisten toimien *syrjäytysvaikutukset*, ts. työllistyminen olisi voinut tapahtua ilman aktiivista työmarkkinatoimenpidettä tai toimenpiteen kautta työllistyvä syrjäyttää aiemman työllisen työntekijän suhteellisen hinnan muuttuessa, riippuvat sekä tukitoimien *kohdentamisesta* että *työmarkkinatilanteesta*. On oletettavaa, että tukitoimien tehokkuus nousee, jos ne kohdistetaan työmarkkinoiden outsidersille (pitkäaikaistyöttömät, työmarkkinoille tulevat) koska syrjäytysvaikutukset todennäköisesti minimoituvat näiden ryhmien kohdalla: tukitoimien kohdentaminen marginaaliryhmiin kiristää kilpailua avoimista työpaikoista, tehostaa työmarkkinoiden kohtaantoa ja pitää palkkapaineet kurissa. Samoin on oletettavaa, että syrjäytysvaikutukset työllisten suhteellisen hinnan muutoksista ovat suurimmillaan matalasuhdanteessa kun taas muut syrjäytysvaikutukset ovat pienimmillään noususuhdanteessa.

Lisäksi on todennäköistä, että työllisyyspolitiittisten toimien vaikutukset riippuvat toimenpiteiden *tyypistä*, ts. onko toimepide työllisyyskoulutusta vai -työtä. Tässäkään suhteessa teoreettinen kirjallisuus ei anna selviä viitteitä siitä, onko työvoimapolitiittinen koulutus tehokkaampaa kuin työpaikkojen luonti julkiselle sektorille tai julkisen sektorin tuella yksityiselle sektorille. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että työvoimakoulutukseen ei liity syrjäytysvaikutuksia ja että se antaa työnhakijalle inhimillistä pääomaa. Ongelmana voi kuitenkin olla se, ettei työllisyyskoulutus ole oikean tyyppistä (ei palvele yritysten tarpeita) kun taas työllistä-

mistöihin (on-the-job-training) tätä ongelmaa ei liity. Työllistämistyöhön osallistuminen voi myös signaloida pitkäaikaistyöttömän työntekokykyä ja siten edistää todellisen työpaikan saamista tulevaisuudessa.

4. Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työttömyys: empiirisiä tuloksia

Empiirisessä tutkimuksessa työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on arvioitu käyttäen kahta vaihtoehtoa lähestymistapaa. Ensimmäinen tapa tarkastella toimenpiteiden vaikutuksia on ollut käyttää makroaineistoja, joissa on analysoitu toimenpiteiden vaikutuksia avoimeen työttömyyteen, työllisyyteen tai palkkakehitykseen käyttäen ekonometrisiä menetelmiä (aikasarjat tai poikkileikkausanalyysiä). Työttömyystarkasteluissa analyysin kohteena on ollut yleensä joko aggregaattityöttömyysaste, pitkäaikaisyöttömyys, nuorisotyöttömyys, tulo- ja poistumavirrat työttömyydestä tai työttömyyden ja avointen työpaikkojen suhde. Työllisyyttä käsittelevissä tutkimuksissa on puolestaan tarkasteltu aktiivisen politiikan vaikuttavuutta joidenkin erityisryhmien työllistymisasteisiin tai työllisten lukumäärään. Palkkakehityksen ja aktiivisen politiikan suhteita tarkastelevissa tutkimuksissa selitettävänä muuttujana on käytetty mm. nimellispalkkatasoa ja reaali-palkkajäykkyyttä kuvaavia indeksejä. Analyysien avulla on pyritty selvittämään mm. aktiivisen työvoimapolitiikan *netto* vaikutuksia, ts. sitä miten paljon muutos toimenpiteasteessa (aktiivisilla toimenpiteillä olevien osuus kaikista työttömistä) laskee avointa työttömyyttä.

Toinen empiirinen lähestymistapa on ollut tarkastella työvoimakoulutuksen, työllisyystöiden ja muiden aktiivisten toimenpiteiden vaikutusta toimenpiteillä olevan työttömän työllistymis- tai uudelleen työttömäksi tulemisen to-

dennäköisyyteen. Nämä tarkastelut ovat perustuneet joko mikrotason paneeli- tai poikkileikkausaineistojen ekonometriseen analysointiin tai kyselytutkimuksiin. Näissä tutkimuksissa johtopäätökset aktiivisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta perustuvat vertailuryhmän ja toimenpiteille osallistuneiden ryhmien eroihin.

Tämä katsauksen empiirinen osa on rajattu makrotason analyysistä saatuihin tuloksiin.¹ Taulukoissa 3 - 5 esitetään OECD-maista, Suomesta ja Ruotsista saatuja empiirisiä tuloksia avoimen työttömyyden, työllistymisen ja aktiivisen työvoimapolitiikan yhteyksistä.² Taulukko 3 perustuu OECD-maita analysoiviin poikkileikkaustutkimuksiin. Taulukossa 4 on puolestaan raportoitu Suomea ja Ruotsia tarkastelevien ekonometristen analyysien tuloksia. Taulukko 5 antaa informaatiota aktiivisten toimenpiteiden syrjäytysvaikutuksista.

4.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka ja avoin työttömyys

Kokonaistyöttömyyden ja aktiivisen työvoimapolitiikan suhdetta valottavaa empiiristä tietoa

¹ Työministeriön julkaisusarjoista löytyy useita esimerkkejä kyselytutkimuksesta (katso esim. Hakuli, Katajamäki ja Vartiainen, 1995 sekä Räisänen, 1995 ja näiden lähdeluettelot). Ekonometrisia mikroaineistoon perustuvia suomalaisia tutkimuksia joiden tutkimuskohteena on aktiivisen työvoimapolitiikan työttömyysvaikutukset ei tiedossani ole.

² Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia palkanmuodostukseen tarkastelevat tutkimukset (Heylen, 1992; Calmfors ja Nymoen, 1990) kuin myös Beveridge-käyrää hyödyntävät tutkimukset (Jackman, Pissarides ja Savouri, 1990) jätetään katsauksen ulkopuolelle. Keskeinen UV-analyysin ongelma on, että yksiselitteiset tulokset käyrän siirtymisestä ovat mahdotottomia ellei analyysiin ole liitetty myös Phillips-relaation analyysia, ks. Blanchard (1990).

Taulukko 3: Tuloksia OECD-maista: selitettävänä muuttuja työttömyysaste

Tutkimus	OECD-maiden lukumäärä	Tutkimusperiodi	Työvoimapolitiikka-muuttuja ¹⁾	Vaikutus avoimeen työttömyyteen 2,3)
L-N-J (1991)	20	1983-88	ALMP/BKT	-1.5
F-K (1994)	20	1983-88	ALMP/BKT	0.0
F-K (1994)	19	1993	ALMP/BKT	0.0
F-K (1994)	20	1983-88	ALMP/LMP	-0.8
F-K (1994)	17	1993	ALMP/LMP	0.0
OECD (1993)	20	1983-88	ALMP/BKT	0.0
OECD (1993)	20	1983-88	ALMP/WB	0.0
Zetterberg (1993)	20	1985-91	ALMP/LMP	-1.5

Huomautukset:

- 1) ALMP/BKT = aktiivisten menojen BKT-osuus; ALMP/LMP = aktiivisten menojen osuus kaikista työttömyysmenoista; ALMP/WB = aktiivisten menojen suhde palkkasummaan.
- 2) Kontrolloidut muuttajat ovat: työttömyyskorvaussuhde, korvausperiodin pituus, sopimusjärjestelmän kattavuus, ammattiliittojen palkkakoordinaatio, työnantajien palkkakoordinaatio ja inflaatiovauhdin muutos. Mallien selityksaste vaihtelee 63-91 prosentin välillä.
- 3) Prosenttiyksikön muutosvaikutus toimenpideasteessa (ohjelmiin osallistujat per työvoima) työttömyysasteeseen prosenttiyksikkönä.

OECD-maista on saatavilla LNJ:n (1991) tutkimuksen lisäksi OECD:n (1993), Calmforsin ja Forslundin (1994) ja Zetterbergin (1993) poikileikkauksanalyysistä. Taulukon 3 ensimmäisellä rivillä on esitetty LNJ (1991) tulokset aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuudesta. Heidän tulostensa mukaan aktiivisen toimenpideasteen nousu yhdellä prosenttiyksiköllä laskee avointa työttömyyttä noin 1.5 prosenttiyksiköllä. Toimenpiteiden nettovaikutus on siten puoli prosenttiyksikköä. Arvio perustuu LNJ:n raportoimaan toimenpidemuuttujan kerroinestimaattiin (-0.13) ja tilanteeseen, jossa työttömyys (U) on 7 prosenttia, toimenpiteillä olevien osuus työvoimasta (R/L) on 3 prosenttia ja toimenpiteillä olevan tulotaso on puolet keskimääräisestä per capita tulosta.¹ Huomattavaa

on, että tämä tulos varsin merkittävästä politiikan nettovaikutuksesta saa tukea vain Zetterbergin (1993) tutkimuksesta: Zetterbergin tulokset periodille 1985-91 ovat täysin LNJ (1991) tulosten mukaisia.

Forslundin ja Krugerin tulokset toimenpiteiden työttömyysvaikutuksista ovat päinvastaisia. Heidän tulostensa mukaan aktiivisten toimenpiteiden syrjäytysvaikutukset ovat lähes täydelliset: kolmessa tapauksessa neljästä toimenpidemuuttujan kerroin on nolla, ts. toimenpideasteen tasolla ei ole vaikutusta avoimeen työttömyyden tasoon. Erot tuloksissa johtuvat erilaisesta toimenpidemuuttujasta ja tarkasteluajanjaksosta. Forslundin ja Krugerin mukaan LNJ:n tulokset eivät päde jos LNJ:n mallispesifikaation analysointi perustuu vuoden 1993 havaintoihin *tai* aktiivista toimenpideastetta mitataan aktiivisten menojen suhteella kaikkiin työttömyysmenoihin.

OECD:n (1993) raportin tulokset tukevat

¹ Luvut vastaavat periodin ja maiden keskiarvoja. Kombinaatio U on 10 (15) ja R/L on 3 (5) antaa kerroimeksi -1.0 (-0.58).

Forslundin ja Krugerin tulkintaa, jonka mukaan LJN:n tulokset aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta eivät ole luotettavia. Kuten edellä, politiikan vaikuttavuus riippuu työvoimapolitiikkamuuttujan valinnasta. OECD:n käyttämä toimenpidemuuttuja, aktiivisten menojen suhde kansantalouden palkkasummaan, ei saa tilastollisesti merkitsevää kerrointa.

Keskeinen kysymys on, voidaanko jonkin toimenpidemuuttujan käyttöä perustella paremmin teoreettisesti kuin jonkin toisen? Tähän kysymykseen ei ole vastausta, sillä kaikissa tapauksissa kärsitään simultaanisuusongelmasta. Menot aktiivisiin toimenpiteisiin tyypillisesti nousevat vähemmän kuin työttömyysaste, joten työttömyysaste ja aktiiviset menot työttöntyä kohti ovat negatiivisesti korreloituneita. Samalla tavoin aktiivisten menojen suhteellinen osuus kokonaismenoista pyrkii laskemaan työttömyyden noustessa. Kansantalouden palkkasumman käyttö deflaattorina kohtaa vastaavan ongelman: palkkasumman myötäsyklisyys, kuten edellä, johtaa työttömyyden ja toimenpidemuuttujan väliseen negatiiviseen korrelaatioon.¹

4.2 Työttömyys ja toimenpiteiden kohdentaminen

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta voidaan saada lisävalaistusta tarkastelemalla yhtäältä empiiristä evidenssiä aktiivisten toimenpiteiden syrjäytysvaikutuksista ja toisaalta evidenssiä aktiivisten toimenpiteiden vaikutuksista niihin työmarkkinaryhmiin, joihin ne on erityisesti kohdistettu. Tarkastellaan ensin jälkimmäiseen ryhmään kuuluvia tutkimuksia.

Taulukkoon 4 on kerätty tietoja Suomen ja Ruotsin aikasarja-aineistoon perustuvista tutki-

muksista. Toimenpiteiden vaikutuksia pitkäaikaistyöttömyyteen on analysoitu Erikssonin (1992), Pehkosen (1994) ja Rantalan (1995) tutkimuksissa. Nuorten työttömien aitoja työllistymisvirtoja on analysoinut Rantala (1995) kun taas toimenpiteiden vaikutuksia kokonaispoistumavirtoihin työttömyydestä on tutkittu Erikssonin ja Pehkosen (1995) tutkimuksessa. Hämäläisen (1995) tutkimuksessa analysoidaan kokonaistyöttömyysastetta ja Calmforsin ja Skedingerin (1994) tutkimuksessa selitettävänä muuttujana on alueellinen työttömyysaste.

Rantalan (1995) tutkimuksen mukaan pitkäaikaistyöttömien toimenpideasteen nousu ei lisää heidän työllistymisastettaan: aktiivisilla toimenpiteillä (työllisyystyö tai -koulutus) ei ole vaikutusta ko. ryhmän aitoon työllistymisvirtaan. Muiden ryhmien osalta Rantalan tulokset ovat myönteisempiä. Alle vuoden työttömänä olevien aito työllistymisaste nousee 0.11 prosenttiyksikköä kun ryhmän kokonaistoimenpideaste (koulutus- ja työllisyystyöhön osallistuvien osuus ko. ryhmän työttömistä) nousee prosenttiyksiköllä. 20-24 -vuotiaiden tapauksessa työllistämisasteen muutos aktiivisten toimenpiteiden suhteen on samaa suuruusluokkaa: prosenttiyksikön nousu 20-24 -vuotiaiden työllisyystyöasteessa nostaa ko. ryhmän työllistymisastetta noin 0.10 prosenttiyksikköä. Tutkimuksen mukaan toimenpiteiden vaikutus on suurinta alle 20-vuotiaitten ryhmässä, jossa prosenttiyksikön muutos työllisyyskoulutusasteessa johtaa lähes 0.3 prosenttiyksikön muutokseen ko. ryhmän työllistymisasteessa. Havaitut erot eri tyyppisten toimien vaikutusten suuruusluokassa eri ryhmille ovat intuitiivisesti perusteltavissa. Työllisyystyön tuoma työkokemus on aidon työllistymisen kannalta tärkeää 20-24 -vuotiaille joilla on jo peruskoulutusta, kun taas alle 20-vuotiailla, joiden peruskoulutus voi olla puutteellinen, työllisyyskoulutus

¹ Keskustelusta katso esim. Jackman (1994).

Taulukko 4: Maakohtaisia tuloksia aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta

Tutkimus	Periodi	Selitettävä muuttuja	Työvoima- toimenpide- tuja*	Vaikutus muut- selitettävään muuttujaan	Huomautukset
Rantala (1995)	1981-93	työllistymisaste, pitkäaikaistyöttömät	kokonaistoimenpi- deaste, pitkäaikaistyöttömät	0.0	malli: ei OK
Rantala (1995)	1981-93	työllistymisaste, työtön, alle vuosi	kokonaistoimenpi- deaste, alle vuosi	0.1	malli: OK
Rantala (1995)	1981-93	työllistymisaste, 20-24 v.	työllisyysaste, 20-24 v.	0.1	malli: OK
Rantala (1995)	1981-93	työllistymisaste, alle 20 v.	työllisyyskoulutus- aste, alle 20 v.	0.3	malli: OK
E-P (1995)	1984-94	poistumavirta-aste, alle 3 kk	kokonais- toimenpideaste	-0.4	malli: ei OK
E-P (1995)	1984-94	poistumavirta-aste, 3-6 kk	kokonais- toimenpideaste	0.0	malli: OK
E-P (1995)	1984-94	poistumavirta-aste, 6-9 kk	kokonais- toimenpideaste	0.0	malli: OK

näyttää olevan tehokkain aitoa työllistymistä edesauttava muoto.

Erikssonin ja Pehkosen (1995) tulokset toimenpiteiden vaikutuksista näyttävät huomattavasti kielteisemmiltä kuin Rantalan tutkimuksessa raportoidut tulokset. Tuloksien mukaan kokonaistoimenpiteillä on kielteinen vaikutus alle 3 kuukauden pituisiin kokonaispoistumavirtoihin. Yli kolme kuukautta mutta alle 9 kuukautta työttömänä olleiden poistumisasteeseen toimenpiteillä ei ole vaikutusta. Kokonaisuudessaan nämä tulokset eivät ole yllättäviä, koska toimet kohdistetaan pääosin työttömiin joiden työttömyyden kesto on ollut yli kuusi kuukautta. Tulokset kertovat siten osaltaan toimenpiteiden syrjäytysvaikutuksista ja ovat siltä osin samanlaisia kuin Rantalan (1995) tutkimuksessa raportoidut syrjäytysvaikutukset.

Erikssonin (1992) tulosten mukaan työllistämistoimet lisäävät poistumisvirtaa työttömyydestä. Mielenkiintoista on havaita, että politiikan

vaikutukset tulevat esille lähinnä vain alle 6 kuukautta olleiden työttömien ryhmässä: tuloksien mukaan prosentin muutos ryhmän toimenpideasteessa nostaa ryhmän poistumavirtaa työttömyydestä keskimäärin noin 0.1 prosentilla. Vastaava vaikutus 6-12 kuukautta työttöminä olleiden poistumisvirtaan on nolla. Erikssonin eri ikäryhmille saatujen tulosten vertailua Rantalan tuloksiin vaikeuttaa se, että selitettävänä muuttujana oleva poistumisvirta sisältää myös toimenpiteille ja työvoiman ulkopuolelle siirtyneet työttömät, eikä vain aidosti työllistyneitä työttömiä kuten Rantalan analyysissä.

Hämäläisen (1995) pitkittäisanalyysiin perustuvan tutkimuksen tulokset aktiivisen politiikan työttömyysvaikutuksesta ovat samansuuntaiset kuin Forslundin ja Krugerin sekä OECD:n tulokset: toimenpiteillä ei ole vaikutusta avoimeen työttömyysasteeseen. Skedingerin ja Forslundin (1994) ruotsalaiseen poikileikkausanalyysiin (24 lääninä) perustuvan tut-

kimuksen tulokset noudattelevat samaa linjaa: prosenttiyksikön lisäys toimenpiteillä olevien osuudessa (suhteessa työvoimaan) laskee avointa työttömyyttä vain 0.1 - 0.6 prosenttiyksikköä.

Rantalan raportin mukaan aktiivisilla toimilla ei ollut vaikutusta pitkäaikaistyöttömien *aitoon* työllistymiseen. Pehkosen (1994) tulosten mukaan ko. ryhmään kohdistetuilla aktiivisilla toimilla (työllisyyslaki) on ollut kuitenkin selkeä vaikutus pitkäaikaistyöttömien *avoimeen* työttömyyteen. Raportin mukaan pitkäaikaistyöttömien (yli 6 kuukautta työttömien osuus kaikista työttömistä) suhteellinen osuus laski lähes 10 prosenttiyksikköä työllisyyslain voimassaolo aikana.

4.3 Työttömyys ja syrjäytysvaikutukset

Tuloksia aktiivisten toimien syrjäytysvaikutuksista on raportoitu Forslundin ja Krugerin (1994) tutkimuksessa, jossa tarkastellaan työllisyystöiden (relief jobs) vaikutusta rakennusalaalla ja terveydenhoitoalalla työskenteleviin työntekijöihin. Tutkimusperiodi kattaa 24 lääninä vuosilta 1976-91 (rakennusala) ja 1982-90 (terveydenhoitoala). Taulukossa 5 esitettyjen tulosten mukaan yhden prosentin lisäys työllisyystöissä olevien henkilöiden lukumäärässä vähentää rakennusalan normaalityöpaikkojen määrää noin 0.4 - 0.6 prosentilla. Terveydenhoitoalalle aktiivisilla toimilla ei näytä olevan subsituutiovaikutuksia, vaikkakin osa Forslundin ja Krugerin tuloksista viittaa syrjäytymisvaikutuksiin myös tälläkin sektorilla.¹

Skedingerin (1995) ja Holmlundin (1995) 16-24 -vuotiaitten nuorten työllisyystilanteen analysointiin perustuvat tulokset ovat Forslundin ja Krugerin tulosten kaltaisia: nuoriin

18-24 -vuotiaisiin kohdistetuilla työllisyystoimilla on huomattava, lähes täysimääräinen syrjäytysvaikutus 16-24 -vuotiaiden ryhmään. Tutkimuksista laskettu keskiarvo syrjäytysvaikutuksille on -0.85, ts. 10 nuoren lisäys työllisyystöihin syrjäyttää töistään 8 muuta nuorta.

Rantala (1995) tutkii tiettyihin erityisryhmiin (nuoret alle 20-vuotiaat, 20-24 -vuotiaat, alle 25-vuotiaat ja alle vuoden työttömänä olleet) kohdistuvia syrjäytysvaikutuksia kun aktiivinen toimenpide kohdistetaan ko. ryhmää lähellä olevaan työntekijäryhmään. Selitettävänä muuttujana on ko. ryhmän aito työllistymisaste. Rantalan tuloksien mukaan toimenpideasteen muutos alle 20-vuotiaiden ryhmässä ei vaikuta 20-24 -vuotiaiden ryhmän työllistymisasteeseen. Tulos pätee myös toisin päin: toimenpiteiden lisäys 20-24 -vuotiaiden ryhmään ei vähennä alle 20-vuotiaiden työllistymisastetta. Pitkäaikaistyöttömien ja yli 25-vuotiaisiin kohdistetut aktiiviset toimet näyttävät kuitenkin aiheuttavan syrjäytymistä. Yhden prosenttiyksikön nousu pitkäaikaistyöttömien toimenpideasteessa laskee alle vuoden työttömänä olevien työllistymisastetta 0.03 prosenttiyksikköä. Vastaava (prosenttiyksikön) muutos yli 25-vuotiaiden toimepideasteessa laskee alle 25-vuotiaitten työllistymisastetta noin 0.12 prosenttiyksikköä. Kokonaisvaikutukset eivät siten ole kovin suuria: prosenttiyksikön muutos pitkäaikaistyöttömien (alle 25-vuotiaitten) toimepideasteessa on 250 (750) henkilöä ja vastaava työllistymismuutos noin 100 (150) henkilöä.²

² Laskelmat perustuvat 30 (18) prosentin toimenpideasteeseen, 10 (10) prosentin työllistymisasteeseen ja vuoden 1993 työttömyyslukuihin (396 000 työtöntä joilla työttömyyden kesto alle vuoden; pitkäaikaistyöttömiä 86 000; alle 25-vuotiaita työttömiä 98 000; yli 25-vuotiaita työttömiä 382 000).

¹ Kerroin vaihtelee välillä (+)0.91 - (-)2.6.

5. Loppupäätelmät

Katsauksen tulokset voidaan tiivistää kahteen pääkohtaan. Ensiksi, empiiriset makrotutkimukset kyseenalaistavat aktiivisen työvoimapolitiikan keinona alentaa merkittävästi avointa työttömyyttä. Tätä ei pidä ottaa argumentiksi aktiivista työvoimapolitiikkaa vastaan, vaan tulos on mielestäni tulkittava siten, ettei aktiivista työvoimapolitiikkaa kohtaan tule asettaa liian suuria odotuksia, kun keskustellaan vaihtoehtoisista tavoista vaikuttaa kokonaistyöttömyyden tasoon.

Toiseksi, empiiriset makrotutkimukset osoittavat, että aktiivisilla toimenpiteillä on vaikutusta niihin erityisryhmiin joihin ne kohdistetaan. Toimenpiteiden kohdistaminen pitkäaikaistyöttömiin, nuoriin tai muihin erityisryhmiin näyttää parantavan ryhmän suhteellista asemaa. Tämä empiirinen tulos ei ole yllättävä: yllättävää olisi, jos erikoistoimenpiteiden syrjäytysvaikutukset kohdistuisivat täysimääräisesti samaan työttömien ryhmään johon toimenpiteet kohdistetaan, eikä niillä olisi ollenkaan vaikutuksia muihin työmarkkinaryhmiin.

Aktiiviset toimet näyttävät siis parantavan toimenpiteisiin osallistuvien työttömien työllistymistodennäköisyyttä, mutta toisaalta toimenpiteiden kokonaisvaikutukset työttömyyteen näyttävän jäävän makrotasolla pieniksi tai jopa olemattomiksi. Koko kansantalouden kannalta oleellinen kysymys onkin, missä muodossa, miten ajoitettuna, minkä kestoisina ja millaisille työttömien ryhmille aktiiviset toimenpiteet pitäisi kohdentaa, jotta syrjäytymisvaikutukset minimoituisivat ja siten toimien vaikutukset työttömyyteen tulisivat mahdollisimman suuriksi? Tähän kysymykseen empiiriset makrotutkimukset eivät anna selkeää vastausta. Mikrotason paneeliaineistoihin perustuvat ekonometriset lisätutkimukset ovat siten välttämättö-

miä. Taulukon 2 kuva Suomessa harjoitetusta aktiivisesta työvoimapolitiikasta voi tosin antaa toisen kuvan tutkimustiedon tarpeellisuudesta: koska suurillakaan muutoksilla työttömyystilanteessa ei ole ollut vaikutusta aktiivisen toimipepolitiikan rakenteeseen viimeisen 10 vuoden aikana, näyttääkin siltä, että politiikasta vastaavat viranomaiset ovat jo löytäneet aktiivisen työvoimapolitiikan optimirakenteen!

Kirjallisuus

- Calmfors, L. (1994) Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies No 22*. Paris.
- Calmfors L. ja Skedinger P. (1995) Does active labour-market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence. *Oxford Review of Economic Policy 11 (1)*, 91-108.
- Calmfors L. ja Lang (1995) Macroeconomic effects of active labour-market programmes in a union wage-setting. *Economic Journal 105*, 601-619.
- Calmfors L. ja Nymoen R. (1990) Real-wage adjustment and employment policies in the Nordic countries, *Economic Policy 6*.
- Calmfors L. ja Skedinger P. (1995) Does active labour-market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence. *Oxford Review of Economic Policy 11 (1)*, 91-108.
- Eriksson T. (1992) *The employment act of 1987 and unemployment dynamics*. Seminar paper at the symposium on mass unemployment in Finland. Joensuu.
- Eriksson T. ja Pehkonen J. (1995) : *Unemployment flows in Finland: a time-series analysis*. 7th Annual EALE Conference Proceedings, Lyon.

- Forslund A. ja Kruger A. (1994) An evaluation of the Swedish active labour market policy: new and received wisdom. *NBER working paper No. 4802*.
- Grubb D. (1994) Direct and indirect effects of active labour market policies in OECD countries, teoksessa *The UK Labour Market* (toim. Roy Barrell), Oxford University Press.
- Hakuli, M., Katajamäki, H. ja Vartiainen P. (1995) *Mistä on hyvä tulos tehty?* Työpoliittinen tutkimus No. 97. Työministeriö.
- Heylen, F. (1993) Labour market structures, labour market policy and wage formation in the OECD. *Labour 7 (2)*, 25-51.
- Holmlund B. (1995) Employment policies and displacement in the youth labour market: comment, *Swedish Economic Policy Review 2*, 173-179.
- Hämäläinen K. (1995) *Active labour market programmes, wage setting, labour supply and unemployment*. 7th Annual EALE Conference Proceedings, Lyon.
- Jackman R. (1994) What can active labour market policy do? *Swedish Economic Policy Review 1*, 111-111.
- Jackman, R., Pissarides, C. ja Savouri R. (1990) Unemployment policies, *Economic Policy 5*.
- Layard R., Nickell S. ja Jackman R. (1991) *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*. Oxford University Press.
- Skedinger (1995) Employment policies and displacement in the youth labour market: *Swedish Economic Policy Review 2*, 135-171.
- OECD (1992) *Employment Outlook*. OECD, Paris.
- OECD (1993) *Employment Outlook*. OECD, Paris.
- OECD (1995) *Employment Outlook*. OECD, Paris.
- Pehkonen J. (1994) Long-term unemployment in Finland: a macroeconomic view. *Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus. Julkaisuja No 14*.
- Rantala J. (1994) Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllistävyys. *Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus. Tutkimuksia No 25*.
- Räisänen H. (1995) Työvoimakoulutuksen tu-
loksellisuus. *Työvoimapolitiittinen tutkimus No 94*. Työministeriö.
- Zetterberg, J. (1993) Arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och löneförhandlingssystem, teoksessa *Politik mot arbetslöshet*, Betänkande av EFA, SOU No. 43. Stockholm.