

Kirja-arvosteluita

Perusteos Suomen työttömyysongelmasta

JUKKA PEKKARINEN

Palkansaajien tutkimuslaitos

Matti Pohjola (toim.), *Suomalainen työttömyys*, Taloustieto Oy, Helsinki 1998.

Kukaan ei kiistä sitä, että 1990-luvun laman aikana käsiin räjähtänyt työttömyys pysyy parhaimmassakin tapauksessa vielä vuosia yhteiskuntamme keskeisenä ongelmana. Tähän nähden on ollut kiusallista, että tutkijoiden asiasta käymä keskustelu on toistaiseksi perustunut enemmän mielipiteisiin ja ennakkokäsityksiin kuin tutkimustuloksiin. Hajanaisten tutkimustulosten arviointia, vertailua ja täydentämistä on tehty vähän, eikä tieto siten ole päässyt kumuloitumaan tutkimuksen koheesiota ja tasoa parantavalla tavalla.

Matti Pohjolan vetämän, Yrjö Jahnssoonin säätiön rahoittaman ja Helsingin Kauppakorkeakoulussa suoritetun tutkimusprojektin loppuraportti *Suomalainen työttömyys* on tähän asiantilaan merkittävä parannus. Suhteellisen lyhytaikaisen projektin tuloksena on monipuolinen teos. Siinä arvioidaan suhdanne- ja rakennetyöttömyyden taustalla olevia tekijöitä sekä teoreettisen kirjallisuuden valossa että empiirisesti, niin aikasarja- kuin kansainvälis-

ten poikkileikkausaineistojenkin avulla. Työmarkkinoiden toimintaa eritellään sektoreittain, samoin analysoimalla väestön siirtymiä työvoimaan, työttömyyteen ja työvoiman ulkopuolelle. Kirjan artikkelit käsittelevät niinikään erikseen nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden työttömyyden ongelmia, samoin työttömyyden alueellista rakennetta ja sen taloudellisia vaikutuksia.

Teos on hyvä esimerkki yhteen kirjaan puristetun loppuraportin eduista. Eri näkökulmia pyritään painottamaan siinä yhteen. Aiempaa tutkimusta arvioidaan perusteellisemmin ja systemaattisemmin kuin mihin erikseen julkaistuissa artikkeleissa olisi ollut mahdollisuuksia. Yksin kireän aikataulunkin takia on ymmärrettävää, että kirjan eri osia ja eri tekijöiden vähän erilaisia painotuksia ei ole pystytty sulattamaan kaikin osin yhteen ja että siihen on jäänyt vähän oppikirjamaista raskautta. Mutta nämä kauneusvirheet ovat vähäisiä suurten ansioiden rinnalla: kirjassa yhtä kaikki käsitellään yhtenäisen juonen puitteissa työttömyysongelman taloudelliset aspektit. Tuloksena on maamerkki, jota vastaiset tutkijat voivat parannella ja monelta osin kiistääkin. Mutta si-

vuuttaa he eivät sitä voi.

Projektin keskeisen osan muodostaa Jaakojen Kiander ja Pehkonen toteuttama osuus. Siinä on estimoitu Suomen aikasarja-aineistosta työn kysyntä ja tarjonta. Näitä on käytetty yhdessä erikseen estimoidun vaihtotase-yhtälön avulla sellainen tasapainoinen työttömyysaste, jolla työmarkkinat ja vaihtotase ovat samanaikaisesti tasapainossa. Tämä oli kohonnut 1990-luvun alkupuoliskolla noin 10 prosenttiyksikköä (runsaaseen 14 prosenttiin) edellisen vuosikymmenen loppupuoliskon tasosta. Tutkijoiden arvio on, että valtaosa tästä muutoksesta aiheutui työvoiman kysynnän vähentymisestä. Keskeisenä korvikemuuttujana estimoinneissa tälle on reaalikoron kohoaminen, jonka tiliin menee työttömyysasteen kohoamisesta peräti 5 prosenttiyksikköä. Muita huomattavia tasapainotyöttömyyden kohoamisen selittäjiä ovat verotuksen kiristyminen (3 prosenttiyksikön osuus) ja työttömyysturvan paraneminen sekä ammatillisen järjestäytymisen kohoaminen (1 prosenttiyksikön osuus kummallakin).

Jaakojen arvioinnissa ovat mukana sekä makro- että mikrotekijät eikä se sellaisenaan mittaa työmarkkinoiden rakenteeseen liittyvän, inflaatorajoitteisen työttömyysasteen ("nairu") kohoamista. Tällaisen arvion tekee artikkelissaan OECD-maita koskevasta poikkileikkausaineistosta Suomelle Stephen Nickell. Hän päätyy siihen, että rakenteellinen työttömyys olisi kohonnut Suomessa 1980-luvulta 1990-luvun alkupuoliskolle siirryttäessä vajaalla kahdella prosenttiyksiköllä runsaaseen 8 prosenttiin. Nickellin arviossa keskeisiä Suomen rakennetyöttömyyttä kohottaneita tekijöitä ovat omistusasumisen yleistymisen ja työttömyyskorvausten parantuminen. Myös ammatillisen järjestäytymisasteen kohoaminen näyttää lisänneen rakennetyöttömyyttä, mutta Nickel-

lin arvion mukaan vielä tätä enemmän sitä on toisaalta supistanut korkean järjestäytymisen kääntöpuoli, tulopoliittisen koordinaation tehostumisen aikaansaama inflaatiopaineiden vähentyminen.

Epäsuorasti tätä Nickellin arviota 8 - 9 prosentin välillä liikkuvasta nairu-työttömyydestä tukee tavallaan myös Jaakojen tulos. Siihen näet päädytään, jos heidän estimoimastaan, yli 14 prosentin tasapainotyöttömyydestä vähennetään reaalikoron kohoamisen ja muiden makrotaloudellisten tekijöiden osuus. Samassa haarukassa liikkuvaa rakennetyöttömyyden arviota tukevat omalla tavallaan myös Jaakko Pehkosen laskelmat työmarkkinoiden alueellisen, ammatillisen ja toimialoittaisen kohtauksen heikkenemisestä.

Arvio siitä, että rakenteellinen työttömyys olisi 1990-luvun alkupuoliskon Suomessa ollut runsaan 8 prosentin luokkaa, saa siis tukea monesta eri näkökulmasta. Se tuntuisi siten varsin luotettavalta. Johtopäätöksissään ja lehdistölle laatimissaan tiedotteissa tekijät korostavatkin sitä, että heidän tulostensa mukaan Suomen kansantaloudessa pitäisi nykyisellä, vajaan 13 prosentin tietämissä liikkuvalla työttömyysasteella olla vielä kosolti kasvunvaraa ennen kuin törmätään työmarkkinoiden aiheuttamiin inflatorisiin pullonkauloihin. Tähän kannattaa kiinnittää huomiota, koska aiemmat arviot Suomen nairu-työttömyydestä ovat aika vähälukuisia ja koska useimmat niistä ovat päätyneet olennaisesti korkeampiin, jopa 15 prosentin hujakoilla liikkuneisiin lukuihin.

Projektin keskeiset tulokset ovat siis mielenkiintoisia ja niillä on välitöntä talouspoliittista merkitystä. Eipä siis ihme, että ne ovat herättäneet tuoreeltaan runsaasti huomiota – ja kirvoittaneet osittain happamiakin kommentteja.

Tällaisiin, vääjäämättä "first shot"-luontei-

siin tuloksiin täytyy kuitenkin suhtautua monestakin syystä varovasti. Ne herättävät lukuisia kysymyksiä ja epäilyjä:

Reaalikorko ilmeisesti toimii estimoinneissa imurina, joka nielaisee suuren osan koko 1990-luvun makrokriisin vaikutuksista kokonaistaloudelliseen tilanteeseen ja työttömyyteen. Vaikka tämän kriisin kielteiset vaikutukset välittyivätkin suureksi osaksi reaalikoron kautta, on muistettava, että lamaan liittyi paljon muitakin tekijöitä, joiden vaikutusta reaalikorko ei joko kuvaa tai sen vaikutus oli poikkeuksellista luokkaa eikä sellaisenaan muihin oloihin siirrettävissä.

Tekijöiden arvio verokiilan vaikutuksesta tasapainotyöttömyyden kasvuun herättää kysymyksiä. Tulokset eivät ole tilastollisesti kovin luotettavia. Niiden mukaan työhön kohdistuvan verokiilan alentaminen 15 mrd. markalla alentaisi työttömyyttä lyhytaikaisesti 2 prosenttiyksiköllä. Pysyvä vaikutus jäisi 1 prosenttiyksikköön. Kun otetaan huomioon alenevan työttömyyden myötä tapahtuva verotulojen kasvu, jäisi verotulojen vähennys vuositasolla 9 mrd. markkaan. Tekijät tyytyvät toteamaan, että budjetin tasapainottamiseksi olisi julkisia menoja supistettava pysyvästi samalla määrällä.

Tekijät pitävät verokiilan kaventamista työllisyyden kannalta yhtä kaikki keskeisenä. Mutta onko asia heidän omien laskelmiensa valossa välttämättä sittenkään näin? Muodostuuhan pysyvän lisätyöpaikan hinnaksi menetettyinä verotuloina sentään yli 300 000 mk/v, ja tilapäisenkin lisätyöpaikain hinta lähentelisi 200 000 markkaa. On myös otettava huomioon, vaikkei sitä aina muisteta tehdäkään, että julkisten menojen supistamisella on oma, haitallinen vaikutuksensa työllisyyteen. Jos tasapainotus tehtäisiin leikkaamalla, kuten tekijät esimerkinomaisesti mainitsevat, kolmannes ope-

tusministeriön määrärahoista, olisi ehkä noin 30 000 opettajaa irtisanottava. Työttömyyden aleneminen näyttäisi siis jäävän, *ceteris paribus*, olemattomaksi..

Aina voi väittää, että julkisen kulutuksen sijasta voi supistaa tulonsiirtoja. Mutta näilläkin on oma, ehkä kustakin tulonsiirtoerästä riippuvainen vaikutuksensa työllisyyteen. Tätä tulisi arvioida erikseen. Jonkin verran talouspoliittista päätöksentekoa seuranneena sitä paitsi tiedän, että eduskunta ei hevin hyväksy tulonsiirtojen supistuksia. Niille löytyy sieltä aina äänekkää puolustajansa. Julkista kysyntää leikkaavat toimet näyttävät jostakin syystä olevan helpommin hyväksyttävissä.

Ehkä ekonomistit ovat viime aikoina antaneet perusteettoman valoisan kuvan rahoitussellisesti tasapainotetun veroasteen alentamisen, ja siten julkisen sektorin supistamisen, työllisyysvaikutuksista. Julkisen sektorin koolla voi olla huomattaviakin, haitallisia tai hyödyllisiä vaikutuksia resurssien allokaatioon, elinkeinorakenteeseen, tuottavuuden tasoon ja jopa sen kasvuvauhtiinkin. Mutta on kyseenalaista, onko sillä haitallisia vaikutuksia juuri työllisyyden tasoon. On totta, että tällainen tulos on yleinen kansainvälisissä poikkileikkausvertailuissa. Mutta mahtaako tämä tulos päteä, kun vertailuista jätetään pois esimerkiksi Yhdysvallat ja Japani ja yritetään selittää työttömyyseroja eri Euroopan maiden välillä? Onhan vanhastaan otaksuttu, että jos iso pohjoismainen hyvinvointivaltio on saanut ylipäänsä jotain hyvää aikaan, on tämä ollut juuri korkea työllisyysaste.

Samalla kun he korostavat verokiilan koon vaikutuksia, kiistävät tutkijat sen rakenteen, siis tuloveron, työntajien sosiaalivakuutusmaksujen ja arvonlisäveron erilaisen painotuksen, työllisyyssefektit. He tekevät näin, vaikka heidän omat tuloksensa, tosin tilastollisesti

epäluotettavat, viittaavat siihen, että arvonlisäverotuksen muutokset vaikuttaisivat työllisyyteen suuremmalla painolla. Voi olla, että tutkijat seuraavat tulkinnoissaan tältäkin osin turhan kärkeästi viimeaikaisen kansainvälisen tutkimuksen painotuksia. Kansainväliset poikileikkaustutkimukset eivät näet tue väitettä, että verotuksen rakenteen eroilla olisi pysyviä työllisyysvaikutuksia.

Mutta tästä ei välttämättä seuraa, etteivätkö verorakenteen muutokset voisi vaikuttaa työvoiman kysyntään tilapäisesti – esimerkiksi ennen kuin verorakenteen muutokset välittyvät palkanmuodostukseen. Pieniin palkkoihin kohdistuvilla sosiaaliturvamaksujen alennuksilla voitaisiin siten piristää alhaisen ammattitaidon työvoimaan kohdistuvaa kysyntää. Henkilökohtaisten palvelujen arvonlisäveron alennus olisi puolestaan omiaan siirtämään tällaisia palvelusuoritteita kotityöstä markkinoille ja lisäämään siten työllisyyttä. Tällaiset verorakenteen muutokset ovat paljon halvempia ja siten helpommin toteutettavissa kuin verokiilan yleinen ohentaminen. Niiden positiiviset työllisyysvaikutukset voivat jäädä tilapäisiksi. Mutta nekin ovat tarpeen, kun me kerran juuri nyt tarvitsemme kipeästi työpaikkojen nopeaa lisääntymistä.

Teoksessa työttömyyden nousun syiden suhteen sovellettu peruskehikko herättää vielä yhden periaatteellisen vastaväitteen. Voi olla, että reaalikoron nousu, verokiilan kasvu ja muut tekijät selittävät työttömyyden nopean kohoamisen 1990-luvun alussa. Mutta miksi työttömyys ei alkanut sitten vuosikymmenen puolivälissä yhtä nopeasti alentua, kun reaalkorko kerran palautui edellisen vuosikymmen lopun tasolle ja kun verokiilakin alkoi pikku hiljaa ohentua ja reaalin tuotepalkkakin alentui? Tutkijat kyllä ennakoivat työttömyyden alenevan 8-9 prosentin tasolle 2000-luvun

alkuun mennessä. Mutta heiltä vastaamatta jää, miksei tämä palautuminen ollut nopeampaa.

Vastauksia voi vain arvailla. Yksi mahdollisuus on, että laman synnyttämä epävarmuus (“pitkä varjo”) on näihin aikoihin saakka vaikuttanut pessimististen ja varovaisten odotusten välityksellä kotimaista kysyntää supistavasti. Toinen mahdollisuus on työttömyyden muutosten tilariippuvuus, *hystereesi*. Sen mukaan työttömyys riippuu omasta, aiemmasta tasostaan. Hystereesi soi vaikuttaa myös sillä tavalla, että työttömyyden vaihtelut ovat epäsymmetrisiä, sen nousut nopeampia kuin laskut. On yllättävää, että hystereesin mahdollisuus sivuutetaan teoksessa nopeasti, vaikka työttömyyskehityksemme perusasetelma ainakin päällisin puolin viittaa vahvasti sen mahdollisuuteen. Ettei vain teoriaan perustuva, vahva apriorismi olisi sulkenut ennakkoon pois tämänkin mahdollisuuden pohdiskelua?

Kolmatta selitysmahdollisuutta kirjassa pohditaan pitempään. Työttömyyden kohoamisessa on näet voinut olla kysymys muiden kuin työmarkkinoiden rakenteellisista muutoksista. Tämä vaihtoehto on noussut viimeaikaisessa keskustelussa vahvasti esiin esimerkiksi juuri Stephen Nickellin toimesta, kun on havaittu, että työmarkkinoiden rakenne-erot eivät sittenkään selitä ristiriidattomasti esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Euroopan välisiä työttömyyseroja. On alettu pohtia, heijastavatko nämä lopultakin eroja muiden markkinoiden, lähinnä hyödyke- ja pääomamarkkinoiden, toimivuudessa ja näkyvätkö nämä esimerkiksi uusien yritysten perustamisessa ja tuotantorakenteen dynamiikassa ja siten työllisyydessä.

Muiden markkinoiden merkitys tuodaan esille lähinnä Matti Pohjolan teokseen kirjoittamissa artikkeleissa. Mutta pohdiskelut jäävät vielä alustaviksi eikä niitä ole ehditty sovittaa kirjan muuhun rakenteeseen. Nyt jää, ehkä ko-

konaisuuden keskeneräisyyden takia, vähän se vaikutelma, että työttömyyden nousun selitys putoaa joissakin kohdin turhaan kahden tuolin väliin.

Vaikka tunnen ekonometriaa huonosti, en voinut välttyä vaikutelmalta, että kirjassa suoritettut empiiriset analyysit ovat vähän vanhanaikaisia. Niissä pyritään suoraan mittaamaan parametrien arvoja. Mutta muuttujien valinta sinänsä herättää kysymyksiä. Ja voiko tällainen suoraan tapahtuva rakennemallien parametrien mittaaminen ylipäänsä johtaa luotettaviin empiirisiin tuloksiin, kun on paljolti kysymys joukosta enemmän tai vähemmän samaan tahtiin kasvaneista aikasarjoista? Tarjolla olisi kaiketi ollut kehittyneempiäkin ekonometrisiä menetelmiä, joilla vaihtoehtoisten teorioiden empiirisiä implikaatioita olisi voitu verrata tehokkaammin.

Esille voisi nostaa vielä koko joukon pienempiä ongelmia ja vastaväitteitä. Esimerkiksi työajan lyhentämisen ja työllisyyden välinen riippuvuus ohitetaan tulosten tulkinnassa, vaikka sillä näyttäisi estimointitulosten valossa olevan merkitystä. Järjestäytymisasteen ja työllisyyden välisestä riippuvuudesta tutkijat tekevät paikoin turhan yksioikoisia johtopäätöksiä.

1990-luvun alussa kausaliteetti saattoi hyvin kulkea korkeasta työttömyydestä järjestäytymisasteeseen eikä päinvastoin: kun työttömyysriski kasvoi, hakeutui ammattiliittoihin lisää jäseniä yksinkertaisesti ansiosidonnaisen työttömyysturvan varmistamiseksi. Kaikin paikoin tekstiä ei korkean järjestäytymisasteen kaksitahoinen vaikutus (toisaalta palkansaajien neuvotteluvoimaan, toisaalta tulopoliittisen koordinaation tehostumiseen) ole esillä yhtä selkeästi kuin esimerkiksi Nickellin kirjoittamassa artikkelissa.

Tällaisten huomautusten sija on väistämätön, kun on kyse niin laajasta pioneerityöstä kuin Pohjolan ja kumppaneiden tutkimus. Vastaväitteet eivät vähennä tutkijoiden työn arvoa. Suomalaisen työttömyystutkimuksen historia on kirjoitettava vast'edes eri tavalla ennen ja jälkeen heidän teoksensa ilmestymisen. Sitä ei liioin kukaan Suomen työttömyysongelmaa jatkossa tutkiva voi sivuuttaa.