

Työttömyys, työn taloustiede ja suomalaiset työmarkkinat¹

JAAKKO PEHKONEN

Kansantaloustieteen professori

Jyväskylän yliopisto

1 Työttömyys historiallisena ilmiönä

Sana »työttömyys» ilmestyi virallisiin asiakirjoihin 1700-luvun puolivälissä. Raimo *Jussilan* (1998) mukaan sana esiintyy ensi kerran asetuksessa vuonna 1766. Vanhan kirjasuomen sanakirjan arkistosta löytyy kiinnostava esimerkki sanan käytöstä vuodelta 1755: »Ylönpaldiset Wirat rasittavat Statin: Ne synnyttävät pikemintzestäns Wirkamiehille työttömyyden kuin Waldakunnalle hyödytyxen».

Nykykielelle käännettynä saman asian voisi sanoa esim. ex-budjettipäällikkö Raimo *Sailasta* mukaellen: »tehoton, liian suuri julkinen sektori rasittaa valtiontaloutta ja ylläpitää työttömyyttä».

Ilmiönä työttömyys yleistyi 1800-luvulla, kun tavaratuotanto siirtyi kodeista ja maataloilta kaupunkien tehtaisiin. Teollistumisen alkuvaiheessa työttömyys oli piilevää, koska maatalous toimi puskurina, jonne työväki palasi palkkatyön loputtua. Teollistumisen edetessä

elämisen omavaraisuus alentui: välttämättömyyshyödykkeisiin tarvittiin rahaa, jota saatiin muille tehdystä palkkatyöstä. Ammatillinen erikoistuminen tehdastyöhön ja kaupunkielämään sopeutuminen johtivat siihen, että työn kysynnän vähetessä paluu takaisin maanviljelyn tai kotityön pariin ei ollut enää aina mahdollista. Toisaalta uuden työpaikan löytäminen vaati aikaa ja mahdollisesti paikkakunnan vaihdon. Kaupunkilaistunut työväestö joutui uuteen elämäntilanteeseen, työttömäksi. Voidaankin sanoa, että teollistuminen ja kaupungistuminen loivat uuden ilmiön: työttömyyden.

Tohtori Eino *Kuusi* luetteli vuonna 1914 ilmestyneessä väitöskirjassaan kolme keskeistä työttömyyden seurausta.² Ensinnäkin »on kansantalouden kannalta tappioksi jo se, että työtöminä olevien työvoima jää käyttämättä. Työtömien kulutus- ja veronmaksukyky vähenevät samalla kun kuntien köyhäinhuoltoon kasvatavat». Toiseksi »työttömyys tuo mukanaan siiveellisen rappion, sillä säännöllinen työ pitää

¹ Virkaanastujaisesityelmä Jyväskylän yliopistossa 25.11. 1998.

² Eino Kuusi (1914).

ihmisen hyveiden teillä. Pitempiaikaisen työttömyyden seurauksena suurin osa työttömistä tottuu toimettomuuteen, alkaa välttää työntekoa ja vajoaa vähitellen rikoksiin.» Kolmanneksi »työttömyys jota asianomaiset eivät ole itse aiheuttaneet tai eivät ainakaan katso itse aiheuttaneensa, herättää heidän mielissään katkeruutta, ja tekee heistä helposti koko yhteiskunnan vihollisia. Tämä saattaa johtaa työväenjoukkojen villiintymiseen mistä voi olla seurauksena valtiollisia vaaroja.»

Kuusen lista työttömyyteen liittyvistä ongelmista kuulostaa hyvin tutulta. Pikainen laskutoimitus osoittaa, että työttömyydestä aiheutuvat menetykset pahimpana lamavuonna 1993 olivat noin 50 miljardia markkaa, eli 10 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tutkimuksia, joissa on havaittu yhteys työttömyyden, rikollisuuden ja ennenaikaisen kuoleman välillä, on useita.³ On syytä kysyä, onko mikään muuttunut viimeisten 80 vuoden aikana.

Moni asia on muuttunut 1900-luvun alusta. Tuolloin työttömyys oli suppean ihmisryhmän kausiluonteista työnpuutetta. Yleisesti ottaen työn puutetta ei maatalousvaltaisessa Suomessa pidetty työttömyytenä. Yleinen käsitys oli, ettei maatalousväestön piirissä voinut esiintyä työttömyyttä. Ongelmana oli lähinnä se, ettei maatalous tarjonnut kaikille riittävän toimeentulon edellytyksiä. Kuusen väitöskirja vuodelta 1914 kuvaa hyvin tätä tilannetta. Siinä työttömyytenä käsitellään suurten kaupunkien rakennustyöläisten talviaikaista työnpuutetta. Vuonna 1954 ilmestynyt Terho *Pulkkinen* väitöskirja laajensi hieman tätä näkemystä.⁴ Siinä myös maaseudun väestön talvinen loppo-aika määriteltiin työttömyydeksi. Nykyään työtön määritellään henki-

löksi, joka on työtä vailla, etsii aktiivisesti työtä ja on työmarkkinoiden käytettävissä.

Vuosisadan ensimmäisellä puoliskolla työnpuute ja työttömyys liittyivät poikkeusoloihin, ennen kaikkea 1930-luvun yleismaailmalliseen lamaan. 1930-luvun pulavuosina työttömyys nousi Suomessakin lähes 10 prosenttiin. 1970-luvun lopusta lähtien olemme tottuneet yli viiden prosentin työttömyyslukuihin. Vuoden 1992 jälkeen työttömyys ei ole laskenut kertaaakaan alle 10 prosentin. Tällä vuosikymmenellä työttömyydestä on tullut monelle osa jokapäiväistä elämää.

Työttömyyden varalle on rakennettu erilaisia suojajärjestelmiä. Työttömyysvakuutusjärjestelmän ja aktiivisen työvoimapolitiikan ensiviritelmät syntyivät 1930-luvun poikkeusolojen seurauksena. Nykyisen kaltainen työttömyysturvajärjestelmä sai alkunsa vuonna 1960. Vuosisadan alun työttömyyspolitiikasta tuli toisen maailmansodan jälkeen työllisyyspolitiikkaa. 1980-luvulla työllisyyspolitiikasta tuli työvoimapolitiikkaa. Institutionaalisista suojaverkoista ja aktiivisista toimenpiteistä huolimatta – tai vaihtoehtoisesti niiden takia – työttömyyden keskimääräinen taso on noussut koko ajan.

2. Työttömyys ja moderni työmarkkinateoria

Mitä kansantaloustieteen moderni teorianmuodostus kertoo työttömyydestä ja työmarkkinoista? Työmarkkinat eroavat merkittävästi muista tuotannontekijämarkkinoista: työmarkkinat eivät ole puumarkkinoita, sillä työpanokseen on sitoutunut osaamista, työntekijällä on mahdollisuus vaihtaa työpaikkaa tai muuttaa työnteon tehokkuutta kesken työsuhteen. Työntekijän omistusoikeus ei siirry myyjältä ostajalle työsopimuksen syntyessä. Työsopimuksen nopea purkaminen ja uuden solmiminen ilman kustan-

³ Ks. esim. Eriksson (1997), Oswald (1997).

⁴ Terho Pulkkinen (1954).

nuksia on yleensä mahdotonta. Työmarkkinat eivät ole torimarkkinoita, vaan ne ovat sopimusten markkinoita. Nämä erityispiirteet sopivat huonosti yhteen sen näkemyksen kanssa, joka korostaa täydellisesti ja nopeasti toimivaa hintamekanismia työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainottajana.⁵

Viime vuosina empiiriset työmarkkina-analyysit ovatkin yhä useammin perustuneet teoreettisiin malleihin, joissa on pyritty huomioimaan työmarkkinoiden institutionaaliset rakenteet aiempaa yksityiskohtaisemmin.⁶ Ammattiliittomalleissa palkanmuodostus ja työvoiman kysyntä on mallitettu huomioimalla ammattiliittojen rooli palkkaneuvottelujen osapuolena. Tehokkuuspalkkamalleissa on puolestaan huomioitu yritysten palkkaus- ja rekrytointikäytännöt.

Molempien mallien keskeinen ennuste on, että työmarkkinat tasapainottuvat palkkatasolla, joka ylittää täystyöllisyyden tuottavan kilpailullisten markkinoiden palkkatasoon. Tehokkuuspalkkamalleissa palkkatasoon nousu johtuu yritysten pyrkimyksistä rekrytoida parhaita työntekijöitä, vähentää työvoiman vaihtuvuudesta aiheutuvia kustannuksia ja motivoida työntekijöitä parempiin työsuorituksiin. Jos yritys saavuttaa parhaan tuloksensa maksamalla kilpailullisia markkinoita korkeampaa palkkaa, niin sillä ei ole mitään syytä palkata työnhakijoita, jotka tarjoutuvat tulemaan töihin yrityksessä vallitsevaa palkkatasoa alhaisemmalla palkalla. Yksittäisen työnhakijan näkökulmasta katsottuna tällä tavalla aiheutuva työttömyys on tahatonta. Yritysten näkökulmasta työttömyys on hyödyllinen pelote työssäoleville: huonosti työnsä tekevä voidaan korvata uudella työntekijällä.

Ammattiliittomalleissa palkkataso määräytyy järjestäytyneiden työntekijöiden ja yritysten välisissä neuvotteluissa. Ammatillisen järjestäytymisen ansioista palkat eivät määräydy »ota tai jätä» -periaatteella. Järjestäytyminen tuo siten työntekijöille lisäpalkkaa. Yksittäisten työntekijöiden näkökulmasta palkkatasoon noususta aiheutuva työttömyys on tahatonta. Työttömät ovat halukkaita tekemään töitä vallitsevalla palkkatasolla. Työllistymistä ei kuitenkaan tapahdu, koska annetulla palkkatasolla työnantajat eivät ole halukkaita heitä työllistämään.

3. 1990-luvun työttömyyden selityksiä

Työttömyyden nousuun Suomessa 1990-luvulla johtaneista tekijöistä on keskusteltu vilkkaasti. Vaikka nousun yleisistä taustatekijöistä valitsee yksimielisyys, taloustutkijoiden näkemykset eri tekijöiden merkityksestä kokonaiskehitykseen poikkeavat toisistaan.⁷ Tutkijoilla ei myöskään ole selkeää käsitystä siitä, mikä osa nykyisestä työttömyydestä on suhdanne- luontoista ja mikä rakenteellista tai siitä, missä määrin suhdannetekijöiden aikaansaama työttömyys on muuttunut rakenteelliseksi työttömyydeksi.

Moderni teorianmuodostus korostaa institutionaalisten rakenteiden merkitystä työmarkkinoiden toiminnassa.⁸ Työttömyyteen vaikuttavia institutionaalisia rakenteita ovat (a) työn verotukseen ja palkkavaateisiin vaikuttava verojärjestelmä, (ii) työntekijöiden oikeudet ja työnantajan velvollisuudet määrittävä työsuhteturvajärjestelmä, (iii) ammatillinen järjestäytyminen ja siihen liittyvä edunvalvontajärjestelmä (iv) työttömyyden aikainen sosiaaliturvajärjes-

⁵ Ks. esim. Pehkonen ja Santamäki-Vuori (1998).

⁶ Ks. esim. Layard, Nickell ja Jackman (1991), Bean (1994).

⁷ Ks. esim. Kiander ja Pehkonen (1998).

⁸ Ks. esim. Nickell (1998).

telmä, (v) koulutus- ja uudelleen koulutusjärjestelmä, mukaan lukien aktiivinen työvoimapolitiikka.

Institutionaalisten rakenteiden merkitys työttömyyden määräytymisessä liittyy niiden palkkainflaatiota hillitseviin vaikutuksiin. Jos institutionaalisten rakenteiden kyky hillitä palkkainflaatiota heikkenee, reaalisen kokonaiskysynnän täytyy laskea ja työttömyyden nousta, jotta inflaatio ei kiihtyisi. Aleneeko kokonaiskysyntä valtion aktiivisten toimenpiteiden vai automaattisesti toimivien budjettirajoitteiden takia, on toissijaista: viime kädessä syynä työttömyyden kasvuun on institutionaalisten rakenteiden tehottomuus hillitä inflaatiopaineita.

Seuraavassa käsittelen lyhyesti kahta julkisuudessa useasti esillä ollutta työttömyyteen vaikuttavaa tekijää: työttömyysturvajärjestelmää ja verotusta.

Työttömyysturvajärjestelmä. Työttömyysturvajärjestelmän työttömyysvaikutusten empiirinen arviointi on osoittautunut vaikeaksi. Tähän on kaksi syytä. Ensinnäkin työttömyysturvajärjestelmiin liittyy sekä työttömyyttä lisääviä että sitä laskevia piirteitä. Yhtäältä antelias työttömyysturvajärjestelmä pidentää työttömän työnhakijan työpaikan etsimiseen käyttämää aikaa ja pidentää siten työttömyyden keskimääräistä kestoa. Tukijärjestelmä johtaa myös korkeampiin palkkavaatimuksiin, koska järjestelmä alentaa työttömyydestä aiheutuvia tulonmenetyksiä. Toisaalta tukijärjestelmä kannustaa työmarkkinoille tuloon, sillä tukijärjestelmän piiriin pääseminen edellyttää aiempaa työhistoriaa. Lisääntynyt työvoiman tarjonta puolestaan alentaa palkkavaateita ja lisää työllisyyttä. Työttömyysturvan ansioista työnhakijan ei tarvitse hyväksyä ensimmäistä mahdollisista työtarjousta. Työttömyysturva mahdollistaa työn etsinnän, jonka tuloksena voi syntyä niin työntekijän kuin työnantajan kannalta tuottavampi ja

pitkäaikaisempi työsuhde kuin tilanteessa, jossa työttömän on tukijärjestelmän puuttuessa otettava vastaan ensimmäinen työtarjous.

Toinen työttömyysvaikutusten arvioinnin ongelma liittyy siihen, että työttömyysturvajärjestelmää on vaikea kuvata tyhjentävästi, koska tyypillinen korvausjärjestelmä muodostuu useista tekijöistä. Tukijärjestelmän anteliasuuteen vaikuttavat korvausjärjestelmän kattavuus, korvaussuhde, korvausajanjakso ja vallitseva maksikäytäntö, ml. ammattisuoja, sekä liikkuvuus- ja aktiivisuusvelvoite. Mittaus- ja tulkintaongelmia aiheuttava lisätekijä on se, että työttömyysturvaa saava työnhakija on usein oikeutettu myös muihin yhteiskunnan tukiin.

Työllistymisen kannalta ongelmallista ei niinkään ole työttömyysturvan taso kuin sen kesto. Tutkimustulosten mukaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentäminen kahdesta vuodesta yhteen vuoteen laskisi rakenteellista työttömyyttä noin yhdellä prosenttiyksiköllä. Vastaavan suuruiseen työttömyyden laskuun päästäisiin alentamalla korvaussuhdetta nykyisestä noin 60 prosentista noin 50 prosenttiin. Työttömyysturvan heikennykset voisivat parhaimmillaan laskea työttömyyttä noin kahdella prosenttiyksiköllä. On korostettava, että näin käy vain, jos työvoiman kysyntää on riittävästi. Muussa tapauksessa havaitun avoimen työttömyyden laskun takana olisi vain vastaavan suuruisen työttömien poistuminen työvoimasta.

Työn verotus. Sosiaaliturvamaksut, palkan saajien tuloverotus sekä kulutuksen verotus määrittävät työnantajalle aiheutuvan kustannuksen, eli tuotepalkan, ja työntekijän käteen saaman ansion, eli kulutuspalkan, välisen verokiilan. Tämän sekä työllistämisen kustannuksia lisäävän että työn vastaanottokynnystä nostavan kiilan on usein tulkittu olevan eräs keskeinen työttömyyttä ylläpitävä tekijä. Sosiaaliturvamaksut nostavat työvoiman hintaa, ja niiden

korottaminen supistaa työvoiman kysyntää lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä, vaikka ne pitkällä aikavälillä siirtyvät lähes täysimääräisesti työntekijöiden kannettaviksi. Tuloverotuksen kiristyminen aiheuttaa palkkainetta ja heikentää työllisyyttä, koska työntekijät pyrkivät siirtämään osan verorasituksen kasvusta työnantajan maksettavaksi. Myös kulutukseen kohdistuvat verot lisäävät palkkavaateita. Sen sijaan verotuksen progressiivisuus ei sinänsä ole työttömyyttä lisäävä tekijä. Päinvastoin, progressio voi vähentää palkkainetta heikentäessään palkankorotusten antamaa nettohyötyä.

Työttömyyttä voidaan alentaa leikkaamalla työhön kohdistuvia veroja. Palkkavaateita voidaan hillitä alentamalla kulutukseen kohdistuvia veroja sekä tuloveroa. Työvoiman hintaa voidaan alentaa laskemalla työnantajan sosiaaliturvamaksuja. Tutkimustulosten mukaan verokiilan alentaminen noin viidellä prosenttiyksiköllä – mikä vastaa noin 15 miljardin markan verokevennystä – alentaisi rakenteellista työttömyyttä lyhyellä aikavälillä jopa kahdella prosenttiyksiköllä. Työttömyyden alentamisen kannalta oleellista on kokonaisveroaste, ei verotuksen rakenne. Verotuksen painopisteen muuttaminen esimerkiksi työvoimaverotuksesta hyödykeverotukseen ei tuo ratkaisua työttömyysongelmaan.

4. Poliittikajohtopäätöksiä

Työttömyyden torjunnassa tärkeintä on se, että työttömyyden kasvu pyritään katkaisemaan mahdollisimman nopeasti. Jos työttömyys nousee jostakin syystä korkeaksi, kuten 1990-luvun alussa tapahtui, sen alentaminen on vaikeaa.

Työttömyyteen voidaan ja siihen pitää vaikuttaa. Nykyinen yli kymmenen prosentin työttömyystaso on liian korkea. Työttömyyttä ei alenneta yksittäisiksi jäävillä ja suuruusluokal-

taan pienillä erikoistoimenpiteillä: yksittäiset toimet voivat olla tehottomia tai niiden vaikutus voi kumoutua jollakin päinvastaisella toimella. Työttömyyden tuntuvaan alentamiseen tarvitaan ohjelmia, joissa muutokset ovat riittävän suuria ja toisiaan tukevia.⁹

Suuruusluokaltaan mittavia työvoiman tarjontaa lisääviä toimia on tuettava vastaavan kokoisilla työvoiman kysyntää lisäävillä toimilla. Esimerkiksi tulonsiirtojen vähentämiseen pitää kytkeä työllistymistä ja työllistämistä tukevia verotuksen muutoksia, kuten ansiotulojen verotuksen keventäminen. Ellei näin tehdä, työvoiman tarjonnan kasvu lisää työttömyyttä ja johtaa entistä suurempiin tulonsiirtoihin ja veronkorotuksiin. Työttömien työn etsintää voidaan tehostaa leikkaamalla työttömyysturvaa, ja julkisia menoja voidaan vähentää supistamalla esimerkiksi asumistukea, jos samanaikaisesti kevennetään pienituloisten työntekijöiden verotusta. Tällöin verokiila pienenee ja työvoiman kysyntä kasvaa. Verotuksen keventyessä tulonsiirtojen leikkaus ei alenna työssäkäyvien pienituloisten nettotuloja.

Jos työvoiman liikkuvuutta edistetään aktiivisella työvoimapolitiikalla, työvoiman kysyntää ja liikkuvuuden edellytyksiä voidaan vastavasti lisätä tukemalla vuokra-asuntojen rakentamista. Tällöin kysyntää ja tarjontaa lisäävät toimet tukevat toisiaan. Työllistymisen kannustimien parantaminen ja liikkuvuuden lisääminen kasvattavat työvoiman tarjontaa ja lisäävät talouden tuotantokykyä. Tällaiset rakenteelliset muutokset alentavat rakenteellista työttömyyttä. Siksi niihin voidaan yhdistää kokonaiskysyntää tukevia toimia ilman pelkoa talouden ylikuumentumisesta ja inflaation kiihtymisestä.

Työttömyys kuuluu demokraattisen hyvinvointivaltion ominaispiirteisiin. Työttömyyttä

⁹ Ks. Kiander, Pehkonen ja Pohjola (1998).

ei voida kokonaan poistaa, mutta siitä aiheutuvat yhteiskunnalliset ja inhimilliset kustannukset on kaikissa oloissa saatava mahdollisimman alhaisiksi.

Lähteet

- Bean, C. (1994): European Unemployment: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 32.
- Eriksson, T. (1997): Labour market changes, mental illness and mortality. Wider, käsikirjoitus.
- Jussila, R. (1998): Vanhat sanat. *Vanhan kirjasuomen ensiesiintymiä*. SKS, Helsinki.
- Kalela, J. (1989): *Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Valtion Painatuskeskus, Helsinki.
- Kiander J., Pehkonen, J. (1998): Työttömyyden syyt. Teoksessa *Suomalainen työttömyys: syyt, seuraukset ja ratkaisuvaihtoehdot* (toim. M. Pohjola), s. 155–177.
- Kiander, J., Pehkonen, J., Pohjola M. (1998): Työttömyyden alentaminen: mitä tulisi tehdä? Teoksessa *Suomalainen työttömyys: syyt, seuraukset ja ratkaisuvaihtoehdot* (toim. M. Pohjola), s. 429–443. Taloustieto Oy, Helsinki.
- Kuusi, E. (1914): Talvityöttömyys, sen esiintyminen, syyt ja ehkäisytoimenpiteet Suomen suurimmissa kaupungeissa. *Taloustieteellisiä tutkimuksia XV*. Kansantaloudellinen yhdistys.
- Layard, S., Nickell, S. ja Jackman, R., (1994): *Unemployment: Performance of the Labour Market*, Oxford University Press.
- Nickell, S. (1998): Suomalainen työttömyys ulkopuolisin silmin. Teoksessa *Suomalainen työttömyys: syyt, seuraukset ja ratkaisuvaihtoehdot* (toim. M. Pohjola), s. 391–428. Taloustieto Oy, Helsinki.
- Oswald, A. (1997): Happiness and economic performance, *Economic Journal* 107.
- Pehkonen, J. (1998): Työttömyys: teoreettisia lähtökohtia. Teoksessa *Suomalainen työttömyys: syyt, seuraukset ja ratkaisuvaihtoehdot* (toim. M. Pohjola), s. 51– 89, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Pehkonen, J. ja Santamäki-Vuori, T. (1997): Työmarkkinoiden kehityspiirteet ja toiminta. Teoksessa *Suomen kansantalous – rakenteet ja muutos* (toim. J. Pekkarinen, H.A. Loikkanen, P. Vartia ja S.A. Siimes). s. 239–276. Taloustieto Oy, Helsinki.
- Pohjola, M., (1998): Työttömyys suomalaisen yhteiskunnan ongelmana. Teoksessa *Suomalainen työttömyys: syyt, seuraukset ja ratkaisuvaihtoehdot* (toim. M. Pohjola), s. 2–20. Taloustieto Oy, Helsinki.
- Pulkkinen, T. (1954): Työttömyyden levinneisyys. Sosiaalipoliittinen tutkimus työttömyyden levinneisyydestä Suomessa vuosina 1948–53. *Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 3*. WSOY, Helsinki.