

*Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen
työpapereita*

*Pellervo Economic Research Institute
Working Papers*

N:o 57 (syyskuu 2002)

MATALAN TUOTTAVUUDEN TYÖN TUKI
Tarpeellinen keino työllisyyden parantamiseksi Suomessa*

Pasi Holm**
Vesa Vihriälä

Helsinki, syyskuu 2002

ISBN 952-5299-58-9

ISSN 1455-4623

* Kiitämme johtaja Risto Suomista (Suomen Yrittäjät) hyödyllisistä kommentteista.

** Pääekonomisti, Suomen Yrittäjät. Työpaperissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä vastaa Suomen Yrittäjien kantaa.

Pasi HOLM – Vesa VIHRIÄLÄ. 2002. MATALAN TUOTTAVUUDEN TYÖN TUKI – Tarpeellinen keino työllisyyden parantamiseksi Suomessa. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 57. 70 s. ISBN 952-5299-58-9, ISSN 1455-4623.

Tiivistelmä: Työpaperissa tarkastellaan Suomen työttömyysongelmaa ja keskustellaan mahdollisuudesta helpottaa sitä matalan tuottavuuden työhön kohdistetulla työnantajatuella. Aluksi osoitamme, että työttömyys ja ”ei-työllisyys” koskee Suomessa poikkeuksellisen vinosti huonon koulutuksen saaneita. Tulkitsemme yhdeksi tärkeäksi syyksi palkkarakenteiden jäykkyyden. Matalan tuottavuuden työn kysyntä jää käyvillä työvoimakustannuksilla pieneksi. Emme toisaalta pidä uskottavana, että matalan tuottavuuden työstä maksettavat palkat voisivat olennaisesti laskea tai että pelkästään työvoiman ominaisuuksien parantamisella asiaa voitaisiin nopeasti korjata. Tämän takia esitämme, että matalapalkkaisen työn työnantajamaksuja alennettaisiin tuntuvasti. Hahmottelemme myös konkreettista alennusjärjestelmää, joka olisi hallinnollisesti kohtuullisen yksinkertainen, ei vaikuttaisi sosiaaliturvajärjestelmien rahoitukseen eikä suosisi kohtuuttomasti osa-aikatyötä. Malli perustuu kunkin työntekijän kuukausipalkasta liukuvasti riippuvaan työnantajamaksun palautukseen. Ennen kaikkea Ranskassa vastaavasta tukimallista saatujen rohkaisevien kokemusten perusteella uskomme, että matalapalkkaisen työn työnantajamaksujen kohtuullisen kokoisella palautusjärjestelmällä olisi luotavissa 20 000 – 35 000 työpaikkaa.

Avainsanat: Työllisyystuki, palkkatuki, työnantajamaksujen porrastus, matalan tuottavuuden työ, matalapalkkainen työ

Pasi HOLM – Vesa VIHRIÄLÄ. 2002. SUBSIDIES FOR LOW-PRODUCTIVITY WORK – A useful means to improve employment in Finland. Pellervo Economic Research Institute Working Papers No. 57. 70 p. ISBN 952-5299-58-9, ISSN 1455-4623.

Abstract: The paper analyses the Finnish unemployment problem and discusses the possibility of alleviating it through employer subsidies for low productivity jobs. We show that unemployment and non-employment are to an exceptional degree a problem of the poorly educated in Finland. In our view, inflexible wage structures are a major cause of this skewness: the demand for low productivity labour remains too small at the going wage costs. On the other hand, we do not believe that the wages paid for low productivity work could decline substantially or that training could rapidly improve the employability of the weakly trained. Therefore, we propose a substantial reduction of the payroll taxes on low-wage jobs. We also outline a concrete tax credit system that would be reasonably simple to administer, would not disrupt the financing of social security and would not favour excessive part-time work. The model is based on the reimbursement of employers' payroll tax contributions according to a graduated scale that depends on the monthly wage of each employee. On the basis of the encouraging experience gained from an analogous subsidy scheme in France, we believe that a reasonably-sized reimbursement scheme could increase employment by 20 000 to 35 000.

Key words: Employment subsidy, wage subsidy, graduated payroll tax reduction, low productivity jobs, low-wage jobs.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. SUOMEN TYÖLLISYYSONGELMAN LUONNE.....	3
2.1 Työllisyyden lisäys valikoivaa	3
2.2 Työllisyys- ja työttömyysasteiden erot suuria	5
2.3 Työllisyysongelmien valikoituvuus yleistä, mutta Suomessa poikkeuksellisen suurta	10
3. VALIKOITUNEEN TYÖTTÖMYYSONGELMAN TAUSTA.....	14
3.1 Työllisyyden yleinen paraneminen selittyy hyvin kilpailukyvyllä, rakenne huonommin	14
3.2 Teknologia- ja kilpailushokit muuttaneet työvoiman kysynnän rakennetta	16
3.3 Mutta tarjontareaktio vaikuttaa lopputulokseen	17
3.4. Palkkarakenne ei ole reagoinut työllisyysongelman vinoutta helpottavasti	18
3.5 Matalan tuottavuuden työn vähäisyys voittopuolisesti kysyntäongelma.....	20
3.6 Verokiila olennainen työn hinnan kohottaja.....	25
4. TYÖLLISYYDEN PARANTAMISEN VAIHTOEHDOT	28
4.1 Demografiasta apua, mutta ei kovin nopeasti.....	28
4.2 Talouskasvu tärkeää, mutta ei riitä.....	29
4.3 Koulutustason nousun vaikutus hidas, aktiivisen työvoimapolitiikan pääosin heikko	30
4.4 Työn ja työvoiman alueellisen kohtaannon parantamiseen liittyy paljon vaikeuksia.....	32
5. MATALAPALKKAISEN TYÖN TUKEMINEN KEINONA	34
5.1 Palkkajoustavuus tärkeää, mutta... ..	34
5.2 Matalapalkkojen aleneminen voi lisätä tarjontaongelmia	35
5.3 Ennen kaikkea: matalapalkkojen aleneminen ei kovin realistista	36
5.4 Matalapalkkaisen työn subventointi-idea esillä monella taholla.....	37
5.5 Myös käytännön sovelluksia on	38
5.6 Matalapalkkatuen työllisyysvaikutukset varsin lupaavia	40
5.7 Heikot kohdat?	43
6. TYÖNANTAJAMAKSUIEN PORRASTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ	47
6.1 Palkkatason mukaan määräytyvälle porrastusjärjestelmälle asetettavia vaatimuksia.....	48
6.2 Kuukausipalkkaan sidottu työntekijäkohtainen työnantajamaksujen palautusjärjestelmä	50
6.3 Vaikutusarvioita	56
6.4 Yleinen järjestelmä ei tee työttömien työllistämistukea tarpeettomaksi	58
7. LOPUKSI.....	59
ENGLISH SUMMARY	61
LÄHTEET	66
LIITE.....	68

1. JOHDANTO

Suomen työllisyyden vuonna 1994 alkanut paraneminen on suhdannetaantumien seurauksena lopahtanut vuoden 2002 alkupuoliskolla. Työttömyysaste on juuttunut yli 9 prosentin tasolle ja työllisyysaste alle 68 prosenttiin. Samanaikaisesti osaavimmasta väestöstä on taantumasta huolimatta jopa pulaa. Työttömyys ja työvoiman ulkopuolelle jääminen koskettavat hyvin vinosti suomalaisia.

Työttömyyden keskittyminen huonosti koulutettuihin tai muista syistä keskimääräistä vähemmän tuottaviin on yleinen, kaikkia Euroopan maita koskettava ongelma. Suomessa työttömyyden tällainen vinous on kuitenkin poikkeuksellisen suuri.

Ongelman syyksi on arvioitu vaihtelevasti sekä tarjonta- että kysyntätekijät. Yhtäältä ihmisten epäillään jättäytyvän työvoiman ulkopuolelle ja pidättäytyvän työpaikan vastaanottamisesta, koska työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan varassa tulee ”riittävän” hyvin toimeen. Toisaalta on arvioitu, että matalan tuottavuuden työvoiman kysyntä on mm. teknologisen kehityksen takia vähentynyt. Kun toisaalta tällaisen työvoiman kustannukset eivät mm. minimipalkkasäännösten ja kollektiivisten palkkasopimusten (Suomessa työehtosopimusten alimpien taulukkopalkkojen) takia ole vastaavasti alentuneet, seurauksena on ollut työllisyyden heikkeneminen, ainakin suhteellisesti.

Työttömyysongelman luonne on merkinnyt, että työllisyyspolitiikan keskeisiksi välineiksi on vakaan makrotaloudellisen ympäristön ohella suositeltu erilaisia rakenteellisia toimia. Näillä pitäisi yhtäältä lisätä työn tarjontaa, tehdä palkat joustavammiksi, muuttaa työvoiman rakennetta ja sijaintia paremmin kysyntää vastaavaksi ja myös lisätä matalan tuottavuuden työvoiman kysyntää. Eri maissa painotukset ovat olleet erilaisia.

Suomessa viime vuosien työllisyyspolitiikan painopiste on ollut makropolitikassa. Vakaisten rahoitusolojen edistämisen lisäksi on kevennetty verotusta ja pyritty parantamaan suomalaisen tuotannon hintakilpailukykyä. Viimeksi mainittuun on pyritty – ja päästy – tulopoliittisilla kokonaisratkaisulla, joiden syntymistä on tuettu mainituilla ansiotulojen verotuksen yleisillä kevennyksillä. Matalapalkkaisten työhön osallistumista on lisäksi edistetty erityisesti tähän ryhmään vaikuttavalla ansiotulovähennyksen nostolla ja eräiden tulonsiirtojen tulosisällönsä lievennyksillä. Myös työvoiman alueellista liikkuvuutta on aktiivisesti tuettu ja työvoiman rakennetta pyritty parantamaan koulutus uudistuksin (mm. ammattikorkeakoulujärjestelmän luominen) ja työvoimakoulutuksella.

Matalan tuottavuuden työn kysyntää sen sijaan ei ole juurikaan pyritty tukemaan tiettyjä erityisryhmiin kohdistuneita työllistämistukiohjelmia lukuun ottamatta.¹ Pyrimme tässä paperissa argumentoimaan, että tämä on puute, joka pitäisi pikaisesti korjata. Väitäm-

¹ Poikkeuksen muodostavat pitkäaikaistyöttömien työllistämistuki ja yhdistelmätuki. Lisäksi pienten yritysten kansaneläke- ja työttömyysvakuutusmaksuja on alennettu. Edellinen on kuitenkin kohdejoukoltaan rajoitettu ja jälkimmäisen kohdentuminen on työvoiman tuottavuuden suhteen epäselvä.

me, että tähän asiaan puuttuminen on tärkeää sekä työllisyyden ja työttömyyden kohtaannon tasoittamiseksi että kokonaistyöllisyyden parantamiseksi lähivuosina.

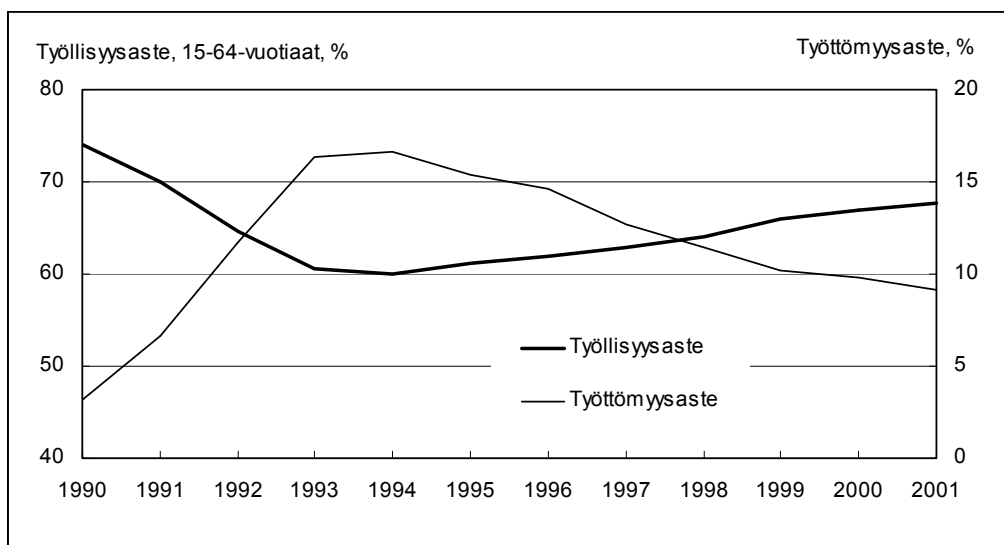
Esitämme täsmällisemmin, että matalan tuottavuuden työn kysyntää tuettaisiin tällaiseen työhön kohdistuvalla työnantajamaksujen palautuksella. Monet ekonomistit ovat suositelleet matalan tuottavuuden työn työnantajatukea viimeisten kymmenen vuoden aikana. Myös Suomessa asia on ollut esillä, ja sosiaali- terveysministeriö on ainakin kolmeen otteeseen selvittänyt työnantajamaksujen porrastamista matalapalkkatehtäviä suosivaan suuntaan. Selvitykset eivät kuitenkaan ole johtaneet käytännön toimiin.

Mielestämme asiassa on nyt korkea aika ryhtyä tuumasta toimeen. Matalan tuottavuuden työhön kohdistuvasta tuesta on saatu jo usean vuoden ajalta kokemusta varsinkin Ranskassa mutta myös Hollannissa. Tutkimustulosten perusteella tukijärjestelmien vaikutukset ovat varsin rohkaisevia. Ennen kaikkea, matalatuottoisen työn työnantajatuki on mitä todennäköisimmin selvästi tehokkaampi tapa parantaa työllisyyttä kuin tuloverotuksen yleinen alentaminen tai edes työnantajamaksujen tasainen lasku. Pyrimme myös hahmottamaan, millainen matalan tuottavuuden työn työnantajatukijärjestelmä voisi käytännössä Suomen oloissa olla.

Esitys rakentuu seuraavasti. Luvussa 2 kuvaamme Suomen työttömyys- ja työllisyysongelman luonnetta ja erityisesti työttömyyden ja muun työmarkkinoille osallistumattomuuden keskittymistä poikkeuksellisen voimakkaasti heikosti koulutettuihin. Luvussa 3 keskustelemme ongelman syistä ja pyrimme perustelemaan, että matalan tuottavuuden työn työvoimakustannukset ovat liian korkeat riittävän kysynnän synnyttämiseksi tällaiselle työlle. Luvussa 4 keskustelemme mahdollisuuksista parantaa työllisyyttä puuttumatta työvoimakustannusten rakenteeseen. Luvussa 5 tarkastelemme matalapalkkaisen työn työnantajatukea ratkaisuna kysyntäongelmaan. Erityisesti esittelemme arvioita Ranskan ja Hollannin tukijärjestelmien vaikutuksista. Luvussa 6 hahmottelemme Suomen oloihin sopivaa tukijärjestelmää ja arvioimme sen vaikutuksia. Lopuksi luvussa 7 kokoamme yhteen keskeiset näkökohtamme.

2. SUOMEN TYÖLLISYYSONGELMAN LUONNE

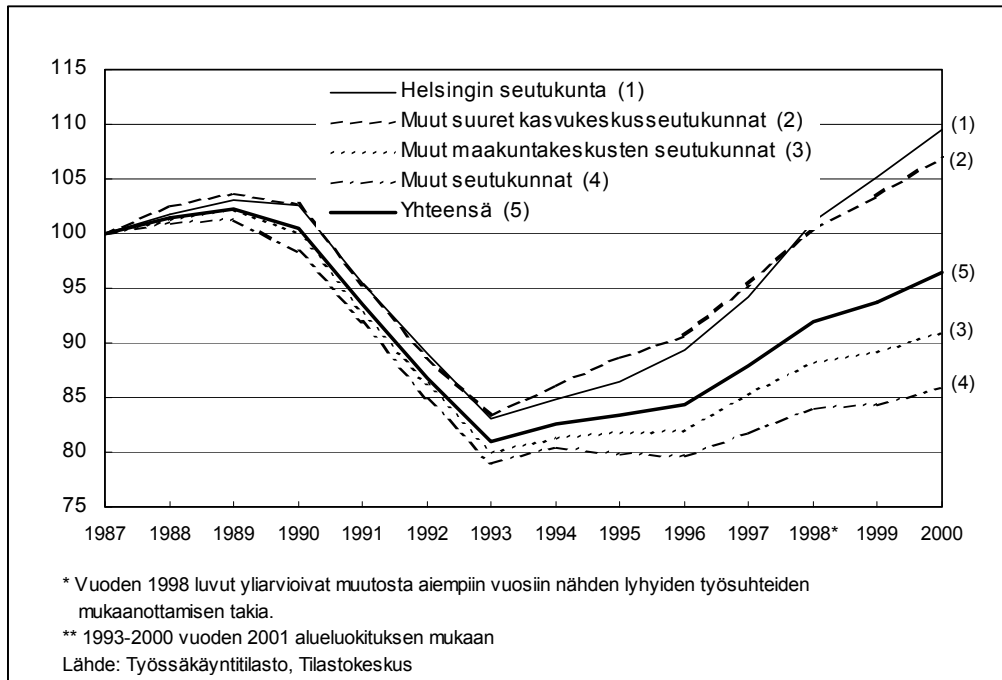
Työllisyys romahti Suomessa laman aikana. Työllisyysaste (työlliset työikäisistä) laski lähes 75 prosentista 60 prosenttiin samalla kun työttömyysaste (työttömät työvoimasta) nousi vuosikeskiarvonakin lähes 17 prosenttiin vuonna 1994 (kuvio 2.1). Talouden toipuminen vuodesta 1994 alkaen on lisännyt taas työllisyyttä tuntuvasti, noin 300 000 työpaikalla vuoteen 2001 mennessä. Tämä on nostanut työllisyysasteen vajaaseen 68 prosenttiin. Työttömien määrä on laskenut 170 000 hengellä, koska työvoiman tarjonta on kasvanut samalla noin 130 000 hengellä. Työttömyysaste on siten jäänyt yli 9 prosentin tasolle. Talouskasvun notkahdettua 2001 ja 2002 työllisyys polkee kuluvana vuonna paikallaan ja työttömyysaste nousee lievästi.



Kuvio 2.1. Työllisyysaste ja työttömyysaste. Lähde: Tilastokeskus

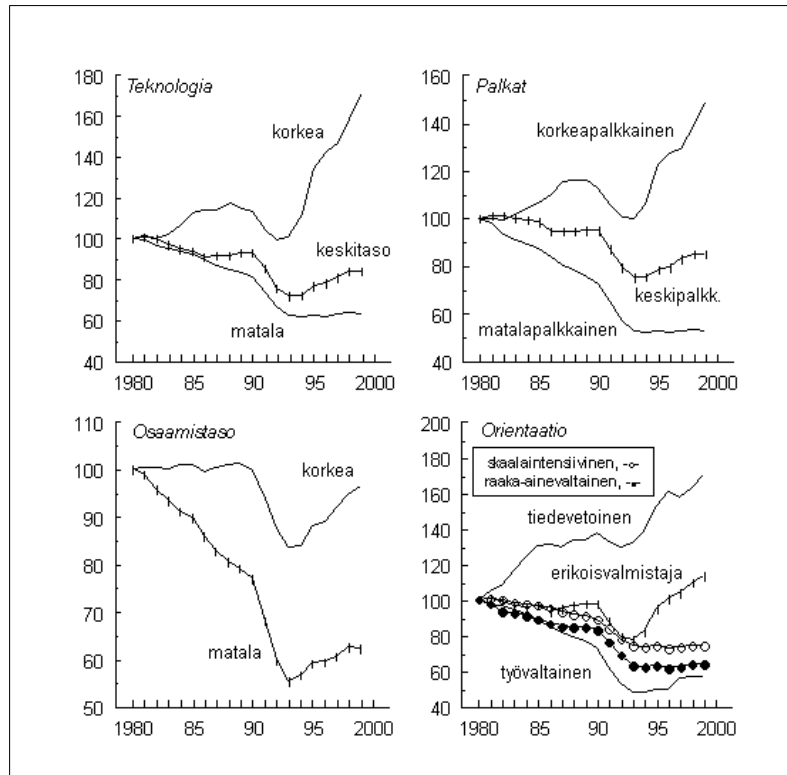
2.1 Työllisyyden lisäys valikoivaa

Työpaikkojen menetykset laman aikana koskivat varsin kattavasti eri alueita ja toimialoja. Monilla ammattialoilla, joissa aiemmin ei juurikaan ollut koettu merkittävää työttömyyttä, työttömyys lisääntyi selvästi. Sen sijaan lamasta toipumisen aikana työpaikkoja ei ole syntynyt yhtä tasaisesti. Työpaikkojen lisäys on keskittynyt alueellisesti verraten harvalukuiseseen kasvukeskusten joukkoon. Helsingin seutukunnan ja muiden suurten kasvukeskuseutukuntien kokonaistyöllisyys ylittääkin jo selvästi lamaa edeltäneen huipputasoa, kun taas muualla maassa työpaikkojen määrä on yhä lamaa edeltänyttä pienempi (kuvio 2.2). Myös toimialarakenne on ollut aiemmasta poikkeava: työpaikkalisäyksestä yli puolet on tullut palvelualoille, erityisesti liike-elämän palvelut ovat lisääntyneet nopeasti. Teollisuudessa työpaikkoja on tullut lisää lähinnä sähkötekniseen teollisuuteen. Lisäksi rakentaminen on toipunut. Maa- ja metsätalouden työpaikkojen trendinomainen väheneminen on jatkunut.



Kuvio 2.2. Työllisyyden kehitys seutukunnittain

Toimialojen välisiä eroja tärkeämpi piirre työpaikkalisäyksessä on se, että uudet työpaikat ovat osaamisvaatimuksiltaan erilaisia ja useimmiten selvästi vaativampia kuin laman aikana kadonneet työpaikat. Tämä näkyy hyvin selvästi teollisuudessa, jossa työpaikkojen kasvu on selvästi keskittynyt korkeaa teknologiaa soveltavaan, tieteelliseen tutkimukseen perustuvaan, vaativia taitoja edellyttäviin ja hyvin palkattuihin tehtäviin (Pakarinen ja Ylä-Anttila 2001; kuvio 2.3). Hyvä koulutus on luonnollisesti useimmiten välttämätön edellytys tällaisiin tehtäviin sijoittumiselle.



Kuvio 2.3 Teollisuuden työllisyys toimialojen luonteen mukaan, indeksi 1980=100.
Lähde: Etlatieto

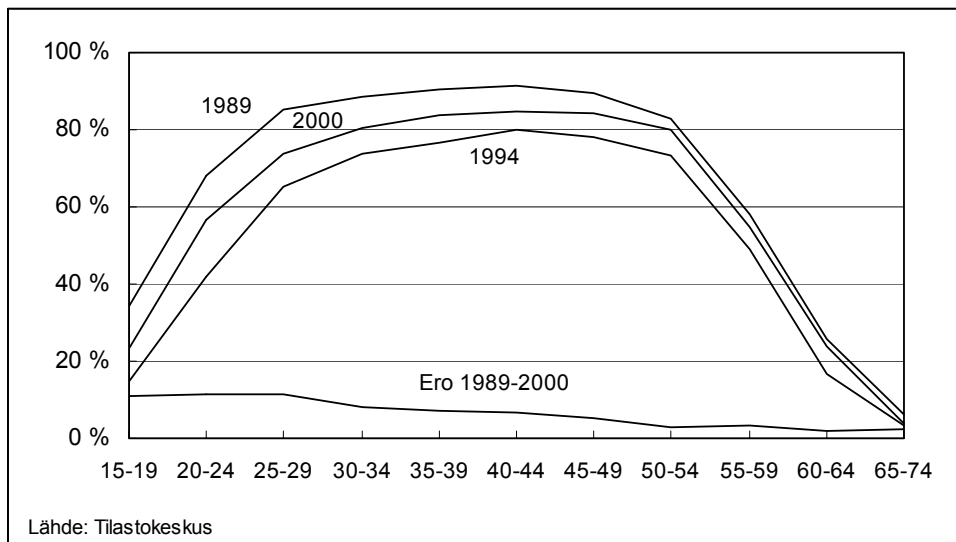
Työvoiman kysyntä hyvää osaamista vaativissa tehtävissä sekä lähinnä pääkaupunki-seudulla myös eräissä vähemmän vaativissa tehtävissä on kasvanut jopa siinä määrin, että yrityksillä on ollut vaikeuksia löytää tarvitsemaansa työvoimaa. Monet yritykset ovat kokeneet työvoimapulaa, vaikka barometrimittausten perusteella se ei vaikutakaan kovin laaja-alaiselta. Työvoiman koetut saatavuusongelmat tekevät myös osaltaan ymmärrettäväksi, miksi talouskasvun raju hidastuminen 2001-2002 ei ole toiseksi johtanut työllisyyden heikkenemiseen vaan ainoastaan työpaikkakasvun tyrehtymiseen.

2.2 Työllisyys- ja työttömyysasteiden erot suuria

Työllisyyden edellä kuvatun kaltaisen kehityksen valossa ei ole yllättävää, että työllisyys- ja työttömyysasteet poikkeavat huomattavasti niin alueiden, koulutustasojen kuin ikäryhmienkin välillä.

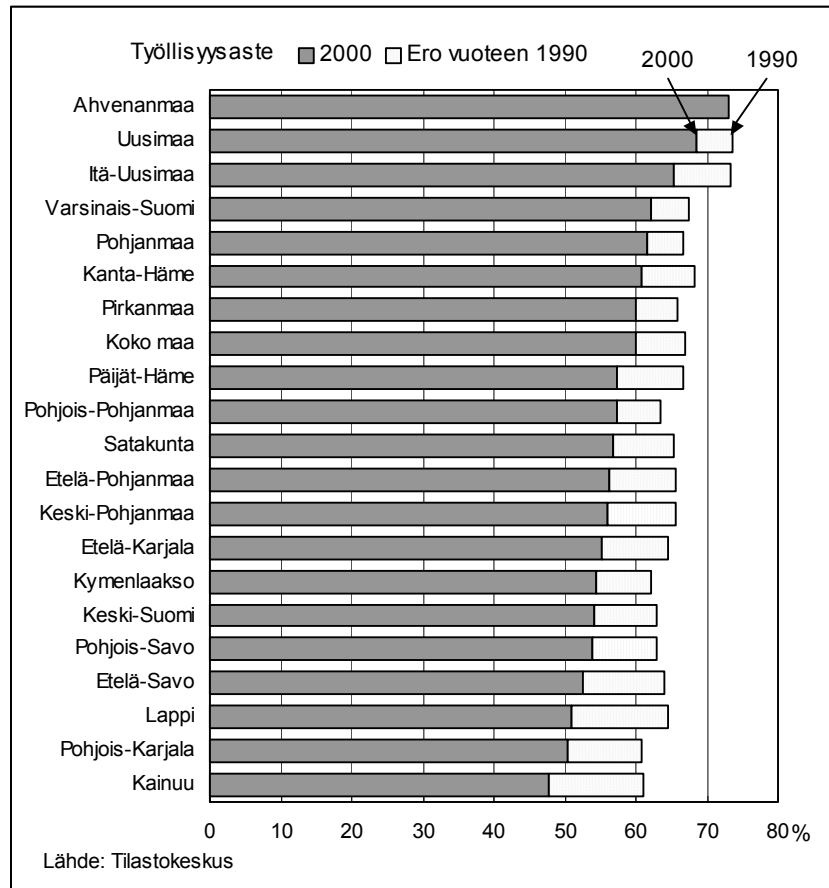
Työhön osallistuminen riippuu tunnetusti paljon iästä. Erityisesti yli 50-vuotiaiden työllisyysasteet alenevat nopeasti iän myötä. Kiintoisaa kuitenkin on, että työllisyysasteet ovat lamaa edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna alentuneet selvästi enemmän nuorissa ikäryhmissä ja myös ”parhaassa työiässä” olevien (30-50-vuotiaat) joukossa kuin yli 50-vuotiaiden keskuudessa (kuvio 2.4). Tässä mielessä lama ei tarkoittanut ensisijaisesti vanhemman väestön siirtymistä pois työstä, vaikka työttömyys onkin näissä ikäluokissa selvästi keskimääräistä suurempaa. Myöskään työllisyysasteen toipuminen ei ole yle-

sesti ollut näissä ikäluokissa heikompaa kuin nuoremman väestön keskuudessa. Nuorimpien (15-29 vuotta) ikäluokkien kohdalla lisääntynyt osallistuminen koulutukseen on ilmeinen selittävä tekijä työllisyysasteen laskulle ja hitaalle toipumiselle. Tämä tuskin kuitenkaan on merkittävästi vaikuttanut 30-50-vuotiaden työllisyysasteen heikentymiseen laman aikana ja sen jälkeen toteutuneeseen verraten hitaaseen paranemiseen.



Kuvio 2.4. Työllisyysaste ikäryhmittäin

Myös alueulottuvuudessa erot työllisyysasteissa ja työttömyysasteissa ovat tunnetusti suuret. Maakuntatasollakin ero työllisyysasteessa Uudenmaan ja Kainuun välillä on 20 prosenttiyksikköä. Erot ovat myös kasvaneet lamaa edeltävään aikaan nähden. Vaikka kaikissa maakunnissa Ahvenanmaata lukuun ottamatta vuoden 2000 työllisyysaste oli edelleen selvästi alempi kuin vuoden 1990 työllisyysaste, työllisyysasteen aleneminen on tyypillisesti ollut suurempaa siellä, missä se lähtökohtaisestikin oli keskimääräistä alhaisempi (kuvio 2.5).

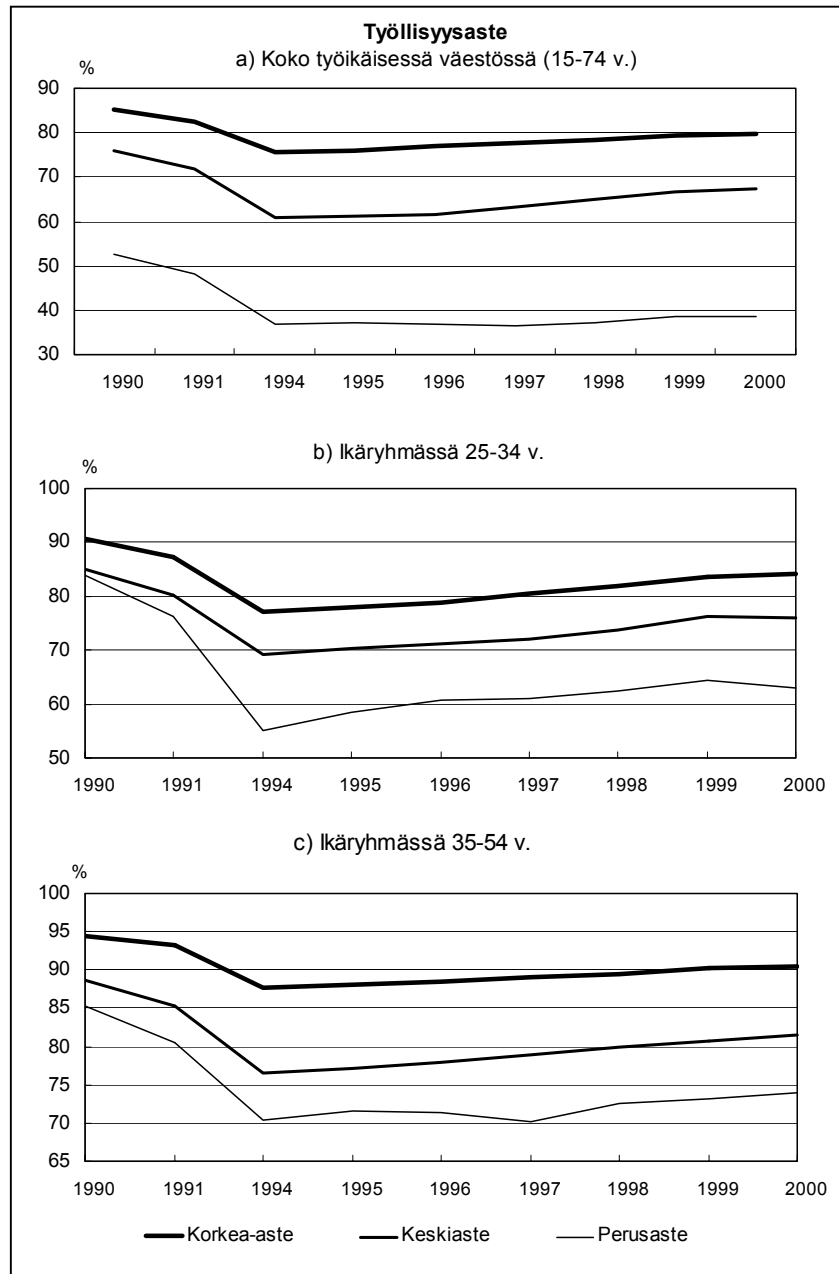


Kuvio 2.5. Työllisyysaste maakunnittain vuonna 2000 ja 1990

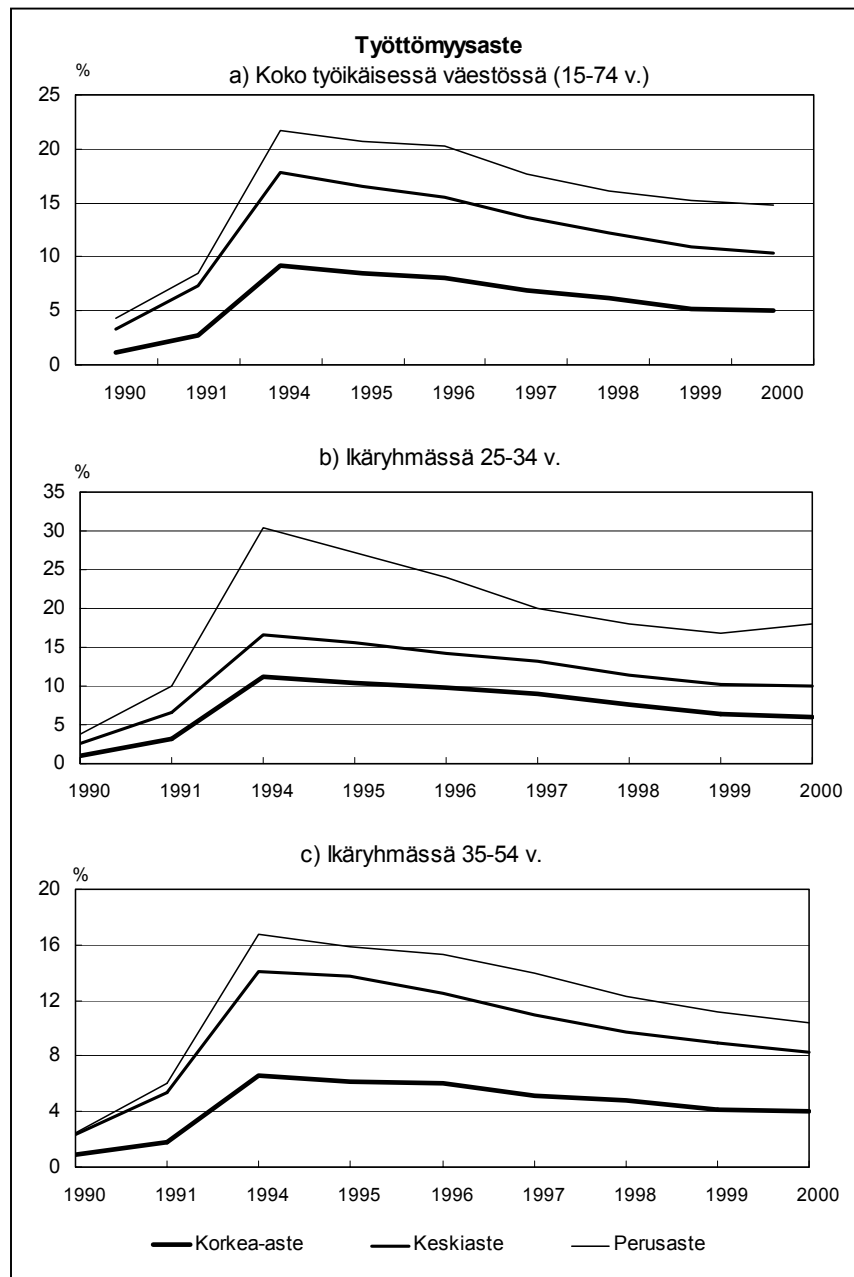
Tärkein työllisyyden kohtaantoa ja sen muutosta koskeva havainto koskee kuitenkin koulutustason vaikutusta. Kun vuonna 2000 korkea-asteen koulutuksen saaneista 80 % oli työssä, pelkästään perusasteen koulutuksen saaneista työllisiä oli alle 40 %. Olennainen piirre koulutustason vaikutuksessa työllisyysasteeseen on lisäksi, että koulutustason merkitys kasvoi selvästi laman aikana eikä ole olennaisesti pienentynyt sen jälkeen työllisyyden yleisestä paranemisesta huolimatta. Se, että pitkälle koulutetut osallistuvat enemmän työmarkkinoille, ei ole vaikea ymmärtää. Hyvin koulutettujen suurempi tuottavuus merkitsee, että vaihtoehtoiskustannus työstä poissaolosta on suurempi kuin heikosti koulutetuilla: vapaa-ajasta joutuu maksamaan suuremman hinnan menetettynä ansiona. Toinen eroihin vaikuttava luonnollinen asia on, että perusasteen koulutuksen saaneista osa on työelämän ulkopuolella juuri koska he ovat hankkimassa korkeamman tasoista koulutusta.

Nämä seikat eivät kuitenkaan riitä selitykseksi sille, miksi erot työllisyysasteissa ovat kasvaneet niin paljon 1990-luvulla ja koskevat myös parhaassa työiässä olevia. Myös 25-54-vuotiaiden joukossa koulutustaso vaikuttaa ratkaisevasti työllisyysasteen (kuvio 2.6). Vuonna 2000 ikäryhmässä 25-34 vuotta korkeakoulutettujen työllisyysaste oli 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin perusasteen koulutuksen saaneilla. Ikäryhmässä 35-54 vuotta ero oli 17 %.

Työttömyysasteissa ilmenee aivan samanlainen riippuvuus koulutustasosta (kuvio 2.7). Lamashokin vaikutus työttömyysasteiden eroihin on jopa korostuneempi kuin vaikutus työllisyysasteiden eroihin. Lama lisäsi selvästikin muita enemmän heikosti koulutettujen työttömyyttä. Vaikka lamasta toipumisen aikana erot ovat taas hieman kaventuneet, ne ovat edelleen suuria verrattuna lamaa edeltävään aikaan. Esimerkiksi ikäryhmässä 35-54 vuotta vuonna 2000 perusasteen koulutuksen saaneiden työttömyysaste oli yli 10 % kun se korkeakoulutetuilla oli 4 %.



Kuvio 2.6 Työllisyysaste koulutustasoittain 1990-2000.
Lähde: Tilastokeskus



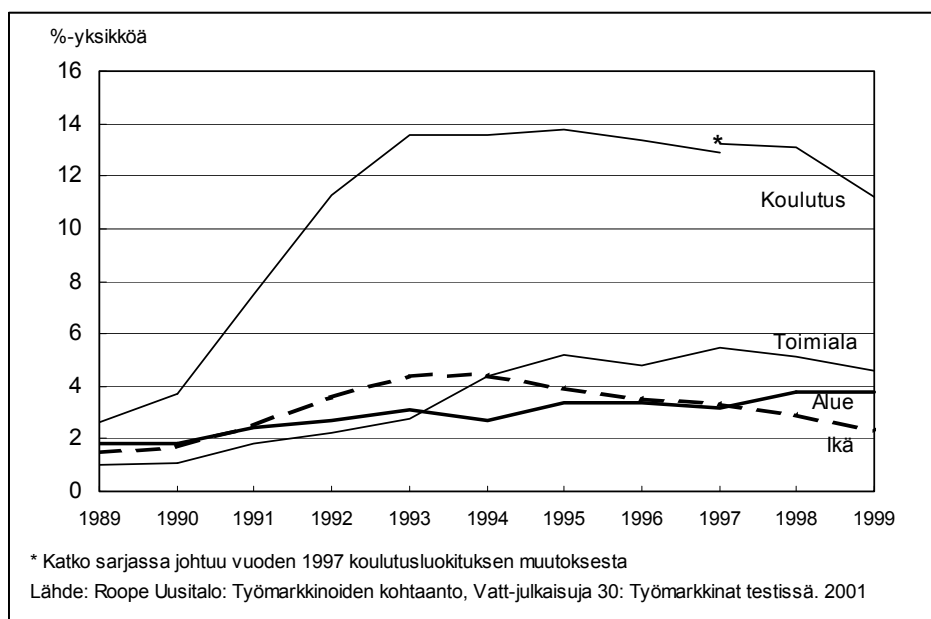
Kuvio 2.7. Työttömyysaste koulutustasoittain.

Lähde: Tilastokeskus

On siis selvää, että lamashokki vaikutti työllisyyteen ja työttömyyteen eri tavoin eri koulutustasoilla ja että erot ovat jääneet pysyviksi. Koulutustason vaikutusta ei kuitenkaan ole aivan helppo suhteuttaa muiden taustatekijöiden (ikä, alue, toimiala jne.) vaikutuksiin. Yksi tapa on vertailla tilannetta kunkin ulottuvuuden suhteen parhaassa ryhmässä suhteessa keskimääräiseen työllisyyteen tai työttömyyteen. Uusitalo (2001) esittää tällaisen vertailun työttömyysasteiden osalta (kuvio 2.8).² Vertailu kertoo, että lamashokin selvästi suurin vaikutus tarkastelluissa ulottuvuuksissa oli koulutuksen merkityksen lisääntyminen: koulutustason vaikutus työttömyystodennäköisyyteen kasvoi dramaattisesti. Syntynyt poikkeama on kaventunut lamasta toipumisen aikana,

² Vertailu ilmaisee keskimääräisen työttömyyden ja vertailuryhmän työttömyyden välisen eron. Vertailuryhmät ovat kandidaattitason koulutus, teollisuus, Uusimaa ja 45-49-vuotiaat.

dramaattisesti. Syntynyt poikkeama on kaventunut lamasta toipumisen aikana, mutta vain vähän. Samalla kuitenkin alue- ja toimialaerot ovat lisääntyneet.



Kuvio 2.8 Keskimääräisen työttömyysasteen ja ”johtavan luokan” työttömyysasteen ero, prosenttiyksikköä.

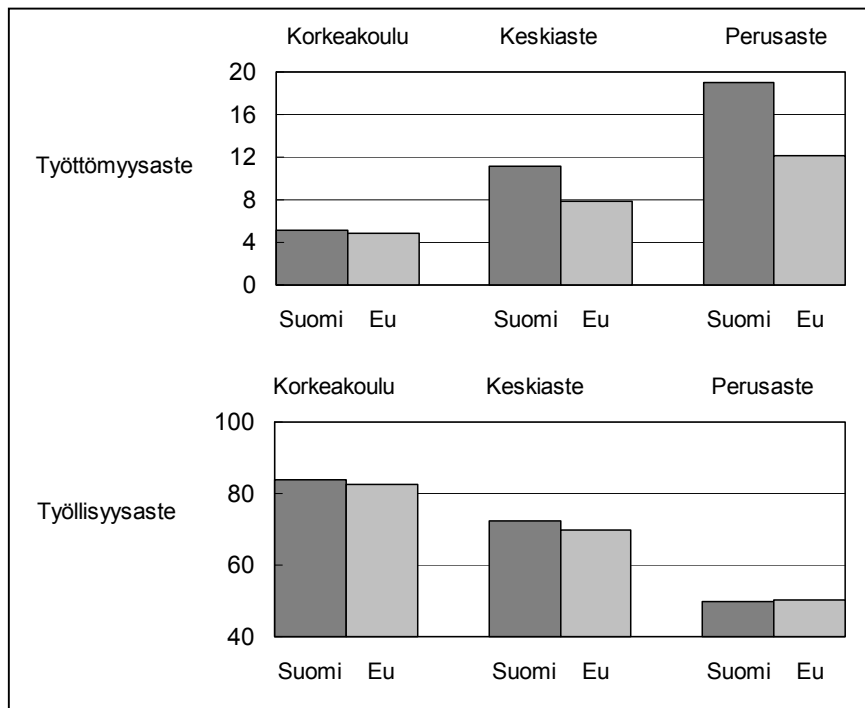
2.3 Työllisyysongelmien valikoituvuus yleistä, mutta Suomessa poikkeuksellisen suurta

Työllisyyden ja työttömyyden erilaisuus eri koulutustasoilla, ikäryhmissä ja alueilla koskee eri asteisena kaikkia kehittyneitä kansantalouksia. Esimerkiksi OECD (2000a) dokumentoi suuret ja verraten pysyvät alueelliset erot työllisyys- ja työttömyysasteissa eri maissa. Ikäryhmien erilaiset työllisyys- ja työttömyysasteet ovat niin ikään hyvin nähtävissä monista tilastojulkaisuista.

Myös koulutustason suhteen erot työttömyydessä ja työllisyydessä ovat selviä maassa kuin maassa: huonosti koulutettujen työttömyys on suurempaa ja työllisyys vähäisempää kuin hyvin koulutetuilla, ks. esimerkiksi OECD (1999). Ainakin jossain määrin on myös näyttöä siitä, että erot ovat viimeisten parin kymmenen vuoden aikana kasvaneet ja että näin olisi käynyt nimenomaan Euroopassa, ei niinkään Yhdysvalloissa.³

Kansainvälisessä vertailussa heikosti koulutettujen työllisyysongelmat osoittautuvat Suomessa poikkeuksellisen suuriksi. Vuonna 2000 korkeasti koulutettujen työttömyysaste oli jokseenkin sama Suomessa ja EU:ssa keskimäärin. Sen sijaan keskiasteen koulutuksen saaneilla työttömyysaste oli Suomessa 3 prosenttiyksikköä korkeampi ja perusasteen koulutuksen saaneilla jopa 7 prosenttiyksikköä korkeampi (kuvio 2.9).

³ Näiden kahden väittämän osalta näyttö on kuitenkin huterampaa kuin itse tasoerojen osalta, ks. erityisesti Nickell ja Bell (1997).

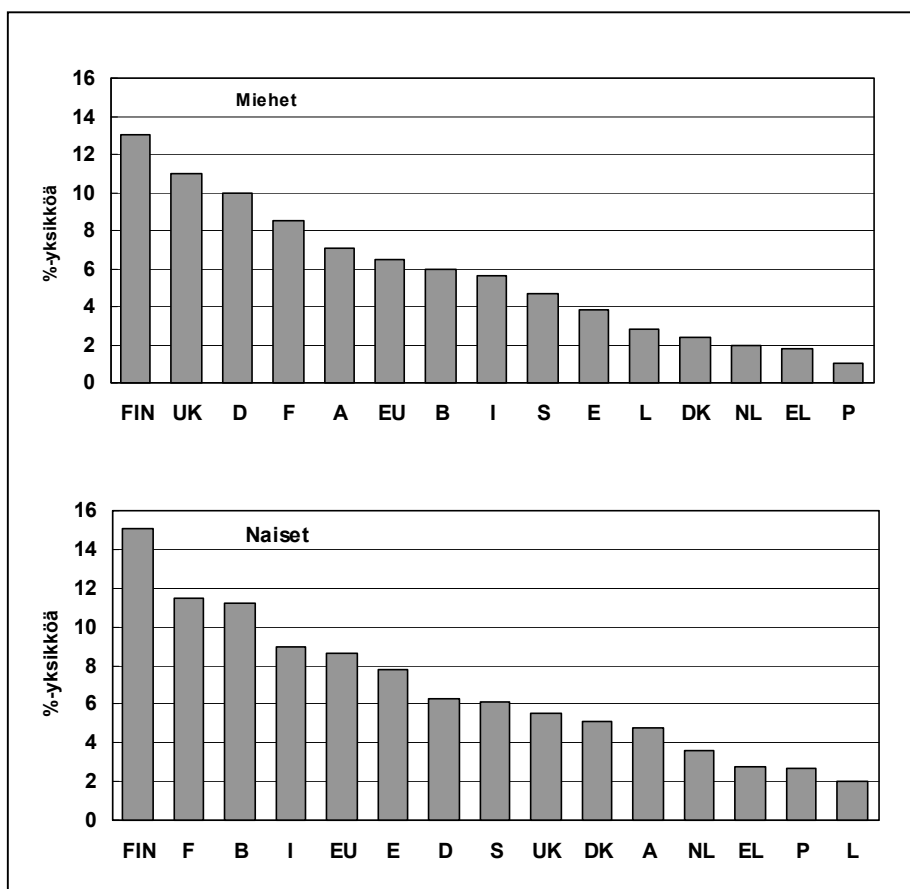


Kuvio 2.9. Työttömyys- ja työllisyysasteet koulutustason mukaan v. 2000, molemmat sukupuolet. Lähde: Euroopan komissio (2001).

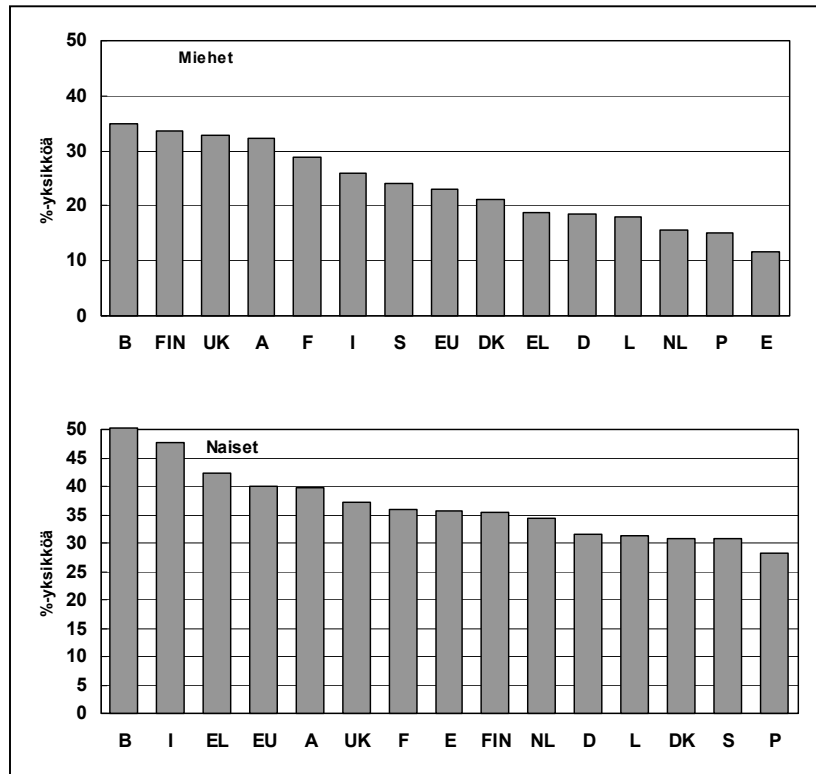
Työllisyysongelman keskittyminen poikkeuksellisen voimakkaasti heikosti koulutettuihin ilmenee myös työllisyysasteissa. Työllisyysasteissa koulutustason vaikutus Suomi-EU -eroihin ei näyttäisi kuitenkaan olevan niin suuri kuin työttömyysasteissa. Vertailua kuitenkin mutkistaa se, että Suomessa naisten osallistumisaste työmarkkinoille on monista – myös ei-taloudellisista – syistä paljon EU:n keskiarvoa korkeampi, ja erityisesti tämä koskee vähemmän koulutettuja.

Koulutustason vaikutus työttömyyteen on itse asiassa Suomessa suurempaa kuin missään muussa EU-maassa. Vuonna 2000 vain perusasteen koulutuksen saaneiden miesten työttömyys oli Suomessa 13 prosenttiyksikköä suurempi kuin korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden työttömyysaste. Naisten osalta ero oli 15 prosenttiyksikköä. Kumpikin luku on EU-alueen suurin (kuvio 2.10). Työllisyysasteissa koulutustason vaikutus oli Suomessa miehillä toiseksi suurin, heti Belgian jälkeen. Vähän koulutettujenkin naisten verraten suuri työmarkkinoille osallistuminen sen sijaan merkitsee, että naisten työllisyysasteeseen koulutuksella ei Suomessa ole poikkeuksellisen suurta vaikutusta suuresta työttömyysvaikutuksesta huolimatta (kuvio 2.11).⁴

⁴ Erot sen paremmin työttömyysasteissa kuin työllisyysasteissakaan koulutustasojen välillä eivät sanottavasti riipu koulutustasojen väestöosuuksista. Jos kuvioissa 2.10 ja 2.11 esiintyvät erot piirretään perusasteen tutkinnon suorittaneiden osuuksia vasten, hajontakuviot eivät osoita juuri mitään yhteyttä tarkasteltujen koulutustasojen välisten työttömyys- ja työllisyyserojen ja toisaalta perusasteen suorittaneiden osuuden välillä. Erityisesti Suomen suuret erot eivät selity sillä, että Suomessa olisi suhteellisesti paljon vain perusasteen koulutuksen saaneita. Suomessa perusasteen koulutuksen saaneiden osuus on miehillä 6. ja naisilla 5. alhaisin kuvioiden 15 maan joukossa.



Kuvio 2.10. Työttömyysasteiden erot perusasteen ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden välillä v. 2000. Lähde: Euroopan komissio (2001)



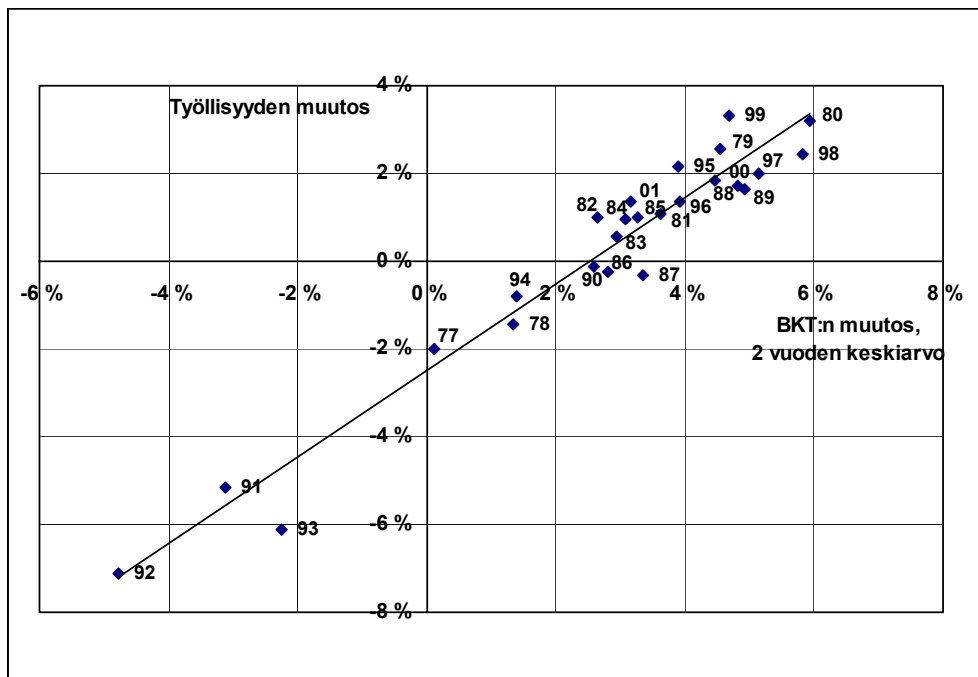
Kuvio 2.11. Työllisyysasteiden erot perusasteen ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden välillä v. 2000. Lähde: Euroopan komissio (2001)

3. VALIKOITUNEEN TYÖTTÖMYYSONGELMAN TAUSTA

Suomen työttömyysongelman lähtökohdasta ei ole epäselvyyttä. Taustalla on laman kymmenen vuotta sitten aiheuttama massiivinen kokonaiskysynnän supistuminen. Kymmenen vuoden takainen shokki ei kuitenkaan kelpaa tyhjentäväksi selitykseksi sille, miksi työttömyys kokonaisuudessaan on edelleen korkealla tasolla ja erityisesti, miksi työttömyys painottuu yhä niin voimakkaasti heikosti koulutettuihin. On tarpeen arvioida työllisyyskehitystä ja sen taustalla olleita tekijöitä lamasta toipumisen aikana.

3.1 Työllisyyden yleinen paraneminen selittyy hyvin kilpailukyvyllä, rakennehuonommin

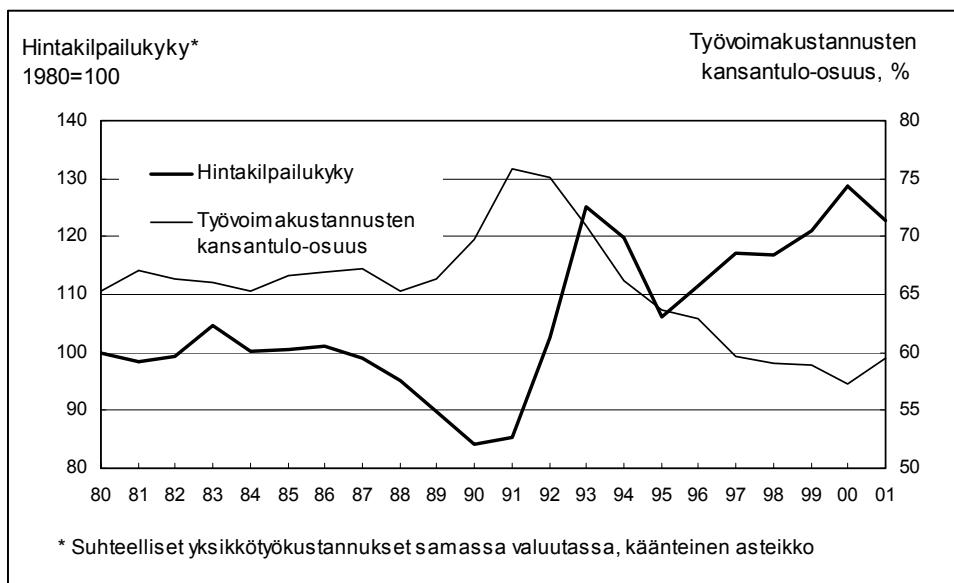
Työllisyyden paraneminen laman pohjasta vuoteen 2001 saakka on jokseenkin sellaista, mihin kokonaistuotannon kasvun voi historiallisen kokemuksen perusteella olettaa johdaneen (kuvio 3.1). Toteutunut varsin nopea talouskasvu on puolestaan helppo ymmärtää seuraukseksi siitä, että pieni avoin kansantalous on kyennyt hyvän kilpailukyvyn avulla lisäämään vientiä ja tulonmuodostuksen kautta kotimaista kysyntää.



Kuvio 3.1. Kasvun ja työllisyyden muutoksen riippuvaisuus.
Lähde: Tilastokeskus

Hyvä hintakilpailukyky on saavutettu valuutan heikkenemiseen perustuneen alkusysäyksen jälkeen maltillisilla palkkaratkaisuilla, joiden ansiosta suhteelliset yksikkötyö kustannukset ovat muodostuneet historiallisesti poikkeuksellisen alhaisiksi. Samalla yritys-

toiminnan keskimääräinen kannattavuus on parantunut ennätysmäisesti ja palkkojen kansantulo-osuus on laskenut alhaiseksi (kuvio 3.2).



Kuvio 3.2. Hintakilpailukyyn (vasen asteikko) ja palkkojen kansantulo-osuuden (oikea asteikko) kehitys. Lähde: Tilastokeskus

Se, että työttömyysaste on edelleen yli 9 prosentin ja työllisyysaste alle 68 prosentin voisi pelkästään kokonaiskehitystä katsoen selittyä sillä, että kasvu ei vielä ole jatkunut riittävän pitkään.

Mutta miksi uusi työllisyys on painottunut niin suuressa määrin koulutetuimpaan osaan työvoimasta ja työllisyysasteiden erot eri koulutustasojen välillä ovat jääneet lamasta toipumisen aikanakin niin suuriksi? Tätä ei kasvuperiodin ”lyhyys” hyvin selitä. Näyttäisikin ilmeiseltä, että työvoiman kysynnän ja tarjonnan rakenteessa on tapahtunut pysyvemmän luonteinen muutos. Kun tiedetään, että työikäisen väestön keskimääräinen koulutustaso on koko ajan noussut, ei toteutuneen työllisyysrakenteen aiheuttajana voi pitää tarjonnan muutosta (taulukko 3.1). On sen sijaan useita syitä uskoa, että kysyntä on muuttunut osaamista suosivaan suuntaan.

Taulukko 3.1. Työikäisen väestön jakautuminen koulutuksen mukaan, %

Vuosi	Yhteensä	KOULUTUSASTE						Perusas- teen jälkei- nen koulu- tus yhteen- sä	Ei perus- asteen jälkeistä koulutus- ta
		Keskiaste	Korkea aste	Alin kor- keakou- luaste	Alempi korkea- kouluaste	Ylempi korkeakou- luaste	Tutkija- koulutus		
	3	5-8	5	6	7	8	3-8		
1990	100	34,8	19,2	11,2	3,7	4,0	0,3	54,0	46,0
1991	100	34,8	19,9	11,7	3,8	4,1	0,4	54,7	45,3
1994	100	35,7	21,7	12,5	4,0	4,7	0,4	57,4	42,6
1995	100	36,2	22,7	13,2	4,2	4,9	0,5	58,9	41,1
1996	100	36,8	23,3	13,6	4,2	5,0	0,5	60,1	39,9
1997	100	37,4	23,5	13,6	4,2	5,1	0,5	60,9	39,1
1998	100	37,0	23,9	13,6	4,5	5,2	0,5	60,9	39,1
1999	100	37,1	24,6	13,7	5,0	5,4	0,5	61,8	38,2
2000	100	37,6	25,4	13,7	5,3	5,9	0,5	63,0	37,0

Lähde: Tilastokeskus

3.2 Teknologia- ja kilpailushokit muuttaneet työvoiman kysynnän rakennetta

Heikommin koulutetun työvoiman suhteellisen kysynnän vähenemisen syitä voi olla useita. Uusi teknologia auttaa usein korvaamaan yksinkertaista, suorittavaa työtä. Sen sijaan osaavan työvoiman kysyntää teknologinen kehitys todennäköisesti lisää, koska nopeasti muuttuvien tuotantotapojen ja teknologioiden omaksuminen ja kehittäminen asettaa osaamiselle suurempia vaatimuksia kuin vakiintuneiden rutiinien toistaminen. Vaikka heikommin koulutettu voisikin selviytyä vaadittavalla tavalla käsillä olevasta työstä, hänen edellytyksensä omaksua uusia tehtäviä voi olla huonompi. Kun tehtävät muuttuvat nopeasti jo tällä voi olla huomattava merkitys.

Toinen syy matalan tuottavuuden työvoiman kysynnän supistumiseen nimenomaan rik-
kaissa länsimaissa voi olla kansainvälisen kaupan lisääntyminen köyhien maiden kans-
sa. Köyhien maiden tuottamat työntensiiviset hyödykkeet syrjäyttävät vastaavaan tek-
nologiaan perustuvat rikkaissa maissa tuotetut tuotteet, joiden työkustannus muodostuu
liian korkeaksi. Näin ”globalisaatio” vähentäisi heikosti tuottavan työvoiman kysyntää
kehittyneissä maissa samalla kun se lisääisi sitä köyhissä maissa.

Suomen viime vuosien kehityksen valossa on erittäin uskottavaa, että kysyntä on todel-
lakin suosinut korkeasti koulutettuja teknologisen kehityksen takia. Julkiset ja yksityiset
panostukset tutkimus- ja tuotekehittelytoimintaan ovat kasvaneet nopeasti ja ovat kan-
sainvälisesti huippuluokkaa. Näillä panostuksilla on suoraan työllistetty korkeasti kou-
lutettuja. Toisaalta nämä panostukset ja muutkin syyt ovat johtaneet tuotannon kasvuun
erityisesti sellaisilla toimialoilla, joissa korkean teknologian merkitys on keskeinen (ks.
kuvio 2.3 teollisuuden osalta). Lisäksi on monia toimialoja, joissa rationalisointi on vä-

hentänyt heikosti koulutetun työvoiman tarvetta. Esimerkeistä käyvät maa- ja metsätalouden tehtävät ja vaikkapa tienpito.

Vastaavasti on myös ilmeisiä esimerkkejä siitä, että yksinkertaista manuaalista työtä vaativaa tuotantoa on siirtynyt matalapalkkamaiden kilpailun seurauksena pois Suomesta. Tekstiili- ja vaatetusteollisuus on tästä ehkä paras esimerkki.

3.3 Mutta tarjontareaktio vaikuttaa lopputulokseen

Riippumatta siitä, miksi huonosti tuottavan työvoiman kysyntä on alun perin suhteellisesti vähentynyt, ratkaisevaa pidempiaikaisten erojen syntymiselle työllisyydessä ja työttömyydessä erilaisten tuottavuustasojen välille ovat tarjontareaktiot. Jos työvoiman osaamisjakaumat muuttuvat vastaavalla tavalla kuin erilaisen työvoiman kysynnät, ei työttömyys- ja työllisyyserojen tarvitse kasvaa. Koulutustason nousu voi siten periaatteessa estää erojen syntymisen osaamistasojen työllisyystilanteisiin, vaikka yksinkertaisen työn kysyntä vähenisikin. Taulukon 3.1 perusteella on selvää, että koulutustason nousu on jatkunut koko 1990-luvun. Niinpä koulutustason muutos on omalta osaltaan tukenut työttömyyden vinouden korjaamista. Ongelman koko ratkaisuksi siitä ei kuitenkaan ole ollut. Palaamme koulutuksen mahdollisuuksiin kohdassa 4.3.

Toinen tärkeä sopeutumisen keino ovat työvoimakustannukset. Yksinkertaisen työn kysynnän supistumisen (annetulla työn hinnalla) ei tarvitse johtaa tällaisen työn toteutuvan määrän supistumiseen, jos työn hinta joustaa alaspäin. Vaikka muuttumattomalla työvoimakustannuksella työtä kysyttäisiinkin aikaisempaa vähemmän, alemmalla työvoimakustannuksella työllisyyden ei tarvitse laskea, ei ainakaan kovin paljon. Työn hinta ei kuitenkaan yleensä helposti joustaa alaspäin, joten heikentyvä kysyntätilanne heijastuu usein täydellä painolla tehdyn työn määrään.

Työn hinnan joustamattomuus alaspäin voi johtua useasta syystä. Yksi on luonnollisesti se, etteivät ihmiset tosiasiallisesti halua työskennellä vallitsevaa palkkatasoa pienemmällä palkoilla. Tämä voi johtua siitä, että työttömänä tai jopa työvoiman ulkopuolella oleminen on taloudellisesti riittävän kannattavaa, varsinkin kun otetaan huomioon, että myös vapaa-ajalla on arvonsa. Tällöin työttömyys / työmarkkinoiden ulkopuolella oleminen on tosiasiaa vapaaehtoista.

Toinen, yhtä ilmeinen syy palkkatasojen joustamattomuuteen alaspäin on, että kollektiivisesti sovitut palkkatasot johtavat niin korkeisiin työvoimakustannuksiin, ettei kaikelle huonosti koulutetulle työvoimalle riitä kysyntää, vaikka tällaiset henkilöt haluaisivat ottaa työtä vastaan alemmallakin palkkatasolla: matalan tuottavuuden työ tulee hinnoiteltua pois markkinoilta. Työllistymisen kannalta liian korkeat palkat johtuvat tällöin joko minimipalkkasäännöksistä tai kollektiivisen palkkasopimusjärjestelmän kyvyttömyydestä ottaa huomioon kaikkien työtä haluavien toiveita.⁵

⁵ Erilaiset neuvottelumallit perustelevat, miksi työttömyydestä huolimatta ammattiliitot asettavat työttömyyteen johtavia palkkavaatimuksia. Työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan taso vaikuttaa myös tällaisissa malleissa työttömyyteen, koska se vaikuttaa ammattiliittojen asettamaan palkkavaatimukseen.

Kolmas, edellisiä monimutkaisempi selitys palkkojen joustamattomuudelle alaspäin voi olla työnantajien halu maksaa korkeampaa palkkatasoa kuin millä kaikkien työllistäminen olisi kannattavaa. Tämä ns. tehokkuuspalkka-ajatus perustuu siihen, että kaikki työllistävää palkkatasoa korkeampi palkka motivoi työntekijän tehokkaaseen työhön silloin, kun työnantaja ei voi valvoa työntekijän tosiasiallista panosta. Työnantajien edun mukaista ei tällöin ole alentaa palkkatasoa niin, että kaikkien työtä haluavien työllistäminen kannattaisi. Myös ns. etsintäteoreettisissa malleissa tuloksena voi olla, ettei työnantaja välttämättä hyväksy ”käypää” palkkatasoa alempia työtarjouksia.

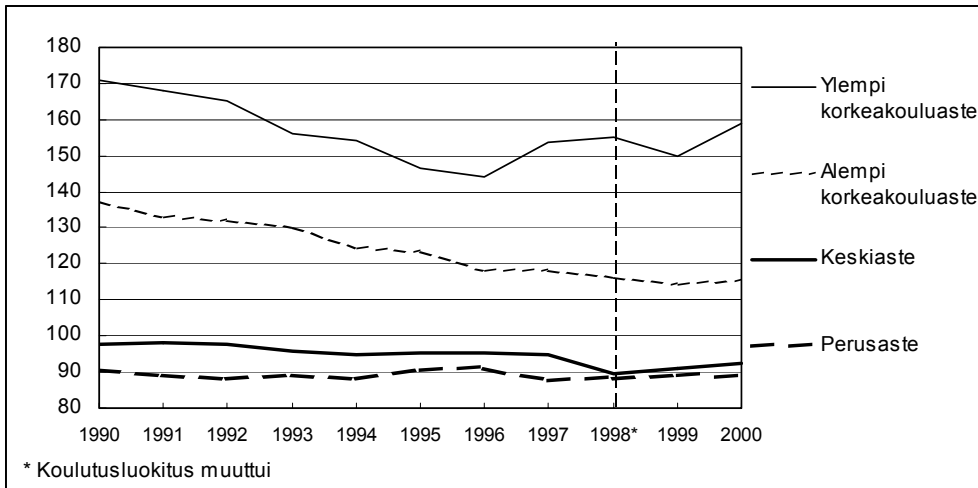
Työvoiman osaamisrakenteen ja hinnan ohella työvoiman maantieteellinen sijainti suhteessa syntyvien työpaikkojen sijaintiin on tärkeä tarjontapuolen kysymys. Jos työvoima ei liiku sinne, missä työpaikat syntyvät, työttömyys ei helpota, vaikka osassa maata olisi työvoimapulaa. Tarkastelemme alueellisen kohtaannon kysymystä kohdassa 4.4.

3.4 Palkkarakenne ei ole reagoinut työllisyysongelman vinoutta helpottavasti

Toisin kuin koulutustaso, palkkojen rakenne ei ole juuri lainkaan muuttunut 1990-luvulla. Huolimatta työttömyyden hyvin vinosta kohtaannosta, työvoimakustannusten kehitys ei ole reagoinut alemmilla osaamistasoilla tätä eroa kaventavasti. Tulonjakotilaston perusteella perusasteen ja keskiasteen koulutuksen saaneiden miesten mediaanipalkat eivät ole juurikaan muuttuneet kaikkien miesten mediaanipalkkoihin verrattuna 1990-luvulla (kuviot 3.3). Perusasteen koulutuksen suorittaneiden suhteellinen palkkataso on pysynyt pienestä vuotuisesta vaihtelusta huolimatta jokseenkin muuttumattomana laman aikana ja sen jälkeen. Keskiasteen suorittaneiden suhteellinen palkkataso aleni laman myötä hieman mutta on sen jälkeen jäänyt paikalleen.⁶

Kuvio 3.3 viittaa ainoastaan korkea-asteen koulutustason saaneiden suhteellisen palkan merkittävämpään muuttumiseen 1990-luvun aikana. Alemman korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden (ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet, opistoinsinöörit jne.) palkkataso olisi tilaston mukaan alentunut suhteellisesti aina vuosikymmenen lopulle saakka. Ylemmän korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osalta suhteellinen palkka olisi alentunut vuoteen 1996 saakka, mutta olisi kääntynyt sen jälkeen nousuun. Tältä osin siis koulutettujen hyvä työllistyminen olisi alkanut näkyä myös palkkasuhteissa. Sen sijaan niillä koulutustasoilla, joissa työttömyysongelma on suurin, palkat näyttävät pysyneen jokseenkin muuttumattomina suhteessa yleiseen palkkatasoon .

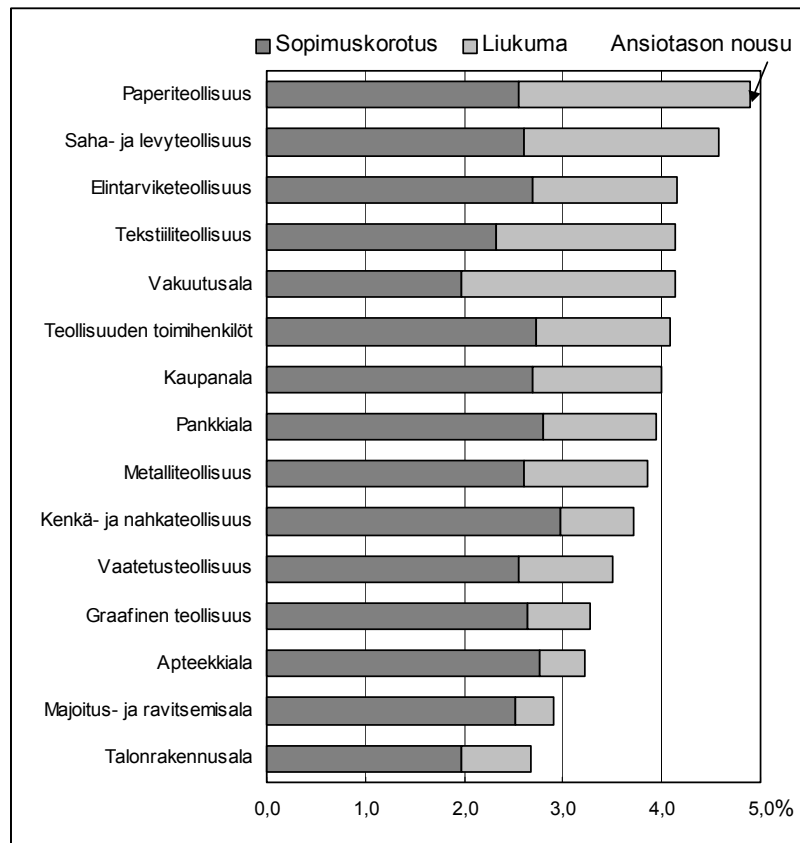
⁶ Keskiasteen tutkinnon suorittaneiden suhteellinen palkka näyttää kuvion mukaan laskeneen vuonna 1998. Tämä liittyy kuitenkin mitä todennäköisimmin koulutusluokituksen muutokseen. Tähän suuntaan vaikuttaa esimerkiksi merkonomien siirtäminen keskiasteesta alempaan korkea-asteeseen, jolloin jäljelle jääneiden keskiasteen tutkinnon suorittaneiden mediaanipalkka luultavasti laski. Vastaavasti muutos alentanee vuoden 1998 alemman keskiasteen tilastoitua mediaania todellisesta.



Kuvio 3.3. *Miesten mediaanivuosiensiot kokopäivätyöstä koulutustason mukaan (kaikkien miesten mediaani = 100). Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilastot.*

On vahvat perusteet ajatella, että Suomen palkkarakenteen muuttumattomuuden taustalla ovat ennen kaikkea kollektiiviset palkkasopimukset. Kokonaisratkaisujen aikaansaaminen on edellyttänyt jokseenkin yhtäläisiä sopimuskorotuksia eri toimialoilla ja eri tyyppisissä tehtävissä. Ns. matalapalkkaerät ja palkkojen penni- ja prosenttikorotusten sekalinja, joiden merkitys on kasvanut, ovat itse asiassa johtaneet huonomman tuottavuustasojen tehtävien palkkojen nousuun jonkin verran keskimääräistä enemmän. Toimialatason sopimuskorotusten erot ovatkin jääneet pieniksi lamasta toipumisen aikana (kuvio 3.4). Liukummat ovat toki lisänneet palkkojen muutoksia, mutta niiden synnyttämä palkkahajonta ei ole merkittävästi vaikuttanut eri tuottavuustason työvoiman kysyntöjä tasoittavasti.⁷

⁷ Työehtosopimusten keskeinen merkitys palkkarakenteen määrääjänä tulee ilmi myös huolellisemmassa yksilökohtaisen palkka-aineiston analyysissä. Vartiainen (2000) toteaa viiden teollisuustoimialan palkkarakenteita vuosina 1980-1995 koskevassa tutkimuksessaan, että ”teollisuuden palkkarakenne on mitä tiiviimmin riippuvaista työehtosopimuksista, joiden palkkaryhmäluokituksilla voi selittää suuren osan palkkojen yhteenlasketusta variaatiosta”.



Kuvio 3.4. *Ansiotason muutos toimialoittain 1994-2000, vuosikeskiarvo, %.*
Lähde: Marjanen (2002)

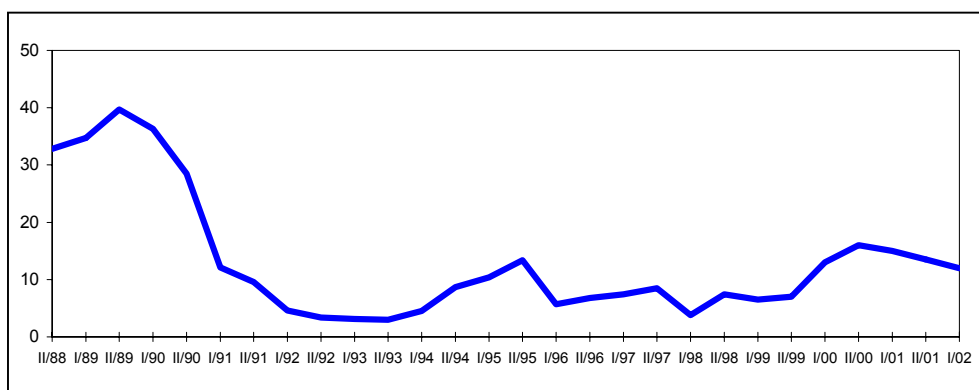
Maltillisen yleisen palkkakehityksen ja sen avulla saavutetun keskimäärin hyvän kilpailukyvyn hintana olisi tämän tulkinnan mukaan ollut matalan tuottavuuden tehtävien palkkojen huomattava jäykkyys suuresta työttömyydestä huolimatta. Näin hyvin onnistunut pyrkimys työn keskimääräisen hinnan pitämisessä työllisyyttä edistävänä näyttäisi johtaneen työllistymisen kannalta liian korkeaan työvoimakustannukseen niiden osalta, joita työttömyys pahiten koettelee.

3.5 Matalan tuottavuuden työn vähäisyys voittopuolisesti kysyntäongelma

Edellä esitetty tulkinta kollektiivisten palkkasopimusten ratkaisevasta merkityksestä työn hinnoittelussa merkitsee käytännössä, että vallitsevilla työvoimakustannuksilla ei ole riittävästi kysyntää matalan tuottavuuden työvoimasta. Siten kysymys olisi ainakin merkittävältä osin siitä, ettei yritysten kannata palkata ihmisiä töihin, eikä siitä, että ihmisten ei kannata ottaa matalapalkkaista työtä vastaan.

Onko asia todella näin? Asiaan ei ole helppo saada riidatonta vastausta. Kysymystä voidaan kuitenkin arvioida ainakin kahdella tavalla. Yksi ovat yrityksille tehdyt kyselyt työvoimakapeikoista. Jos suuri osa yrityksistä kokee vaikeuksia työvoiman saannissa, tarjontapuolen ongelmat ovat todennäköisempiä kuin jos kapeikkoja ei ole lainkaan. Vastaukset Teollisuuden ja työnantajain suhdannebarometrin kysymykseen työvoimaka-

peikkojen yleisyydestä tai Finnveran ja Suomen Yrittäjien pk-yritysbarometrin kysymykseen ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta eivät viittaa laaja-alaisiin työvoiman saatavuusongelmiin laman jälkeen, vaikka kapeikot lisääntyivätkin jossain määrin vuonna 2000 (kuvio 3.5).



Kuvio 3.5. *Vaikeudet ammattitaitoisen työvoiman saannissa yrityksen kehittämisen pahimpana esteenä, % alle 250 henkeä työllistävissä pk-yrityksissä.*
Lähde: Pk-yritysbarometri kevät 2002, Finnvera ja Suomen Yrittäjät.

Barometrivastausten perusteella voidaan kuitenkin päätellä lähinnä kysyntä-tarjontatilanteen vaihtelusta ajan mittaan, ei niinkään kuinka tärkeitä kysyntä- ja tarjontaongelmat ovat suhteellisesti. Nimenomaan matalan tuottavuuden tehtävien osalta barometrivastauksiin pohjautuvaa päättelyä vaikeuttaa myös se, ettei kyselyssä ole eroteltu työpaikkoja vaativuustason mukaan.

”Työttömyysloukku” tarjontaongelmien indikaattorina

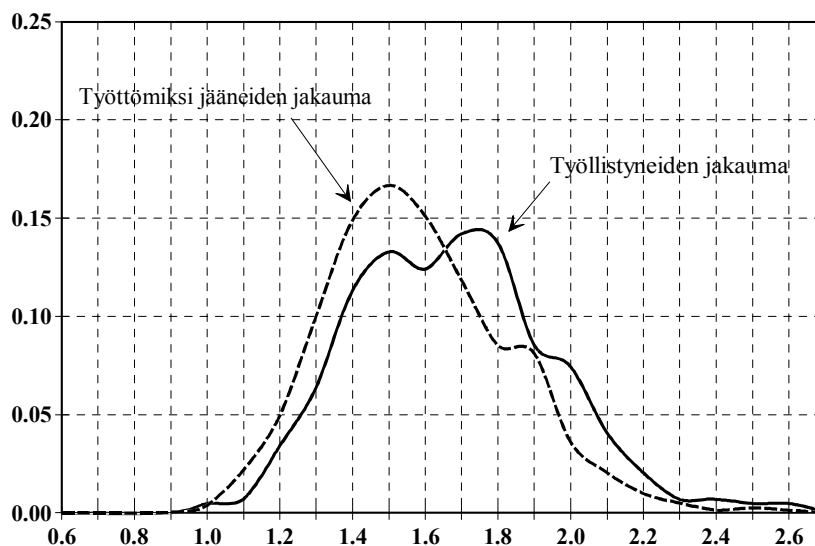
Toinen tapa arvioida kysyntä- ja tarjontatekijöiden merkitystä on tutkia, kuinka suurelle osalle työllistyminen ei merkitsisi lainkaan tai vain vähäisessä määrin nettotulojen lisääntymistä. Tällaisten henkilöiden voidaan sanoa olevan ”työttömyysloukussa”. Jos tällaisia henkilöitä on suuri osa työttömistä, työttömyyden voidaan pääosin katsoa johtuvan tarjonnasta: siitä, ettei työttömien kannata vallitsevalla palkkatasolla ottaa työtä vastaan. Jos vain harva on työttömyysloukussa, voidaan työttömyyden pääsyyksi arvioida heikko kysyntä: yritysten ei kannata palkata ihmisiä käyvillä työvoimakustannuksilla, vaikka työn vastaanottaminen työttömille kannattaisi.

Työttömyysloukun määrittely on toki vaikeaa. Ensinnäkin on pystyttävä arvioimaan, mikä olisi työttömän työnhakijan palkkataso työllistymisen tapauksessa. Toiseksi on määriteltävä, millainen verojen ja perheen sosioekonomisen aseman perusteella määräytyvien sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeinen nettoansiotaso suhteessa työttömänä olon tulo-tasoon riittäisi tekemään henkilön halukkaaksi työn vastaanottamiseen. Vapaa-ajan arvo edellyttää työttömyyskorvausta (ynnä muuta sosiaaliturvaa) korkeampaa nettoansiota. Toisaalta työhön liittyvät sosiaaliset arvot ja tulevien ansiomahdollisuuksien paraneminen työn vastaanottamisen seurauksena merkitsee, että jo työttömyystulotasoa pienempikin ansio palkkatyöstä voi riittää työn vastaanottamiseen.

Holm ja Kyyrä (1997) ovat pyrkineet arvioimaan työttömyysloukkujen merkitystä noin 15 000 otoshenkilön yksilökohtaiseen seuranta-aineistoon perustuvassa tutkimuksessa. Tutkimuksessa työttömyysloukkua mitataan kotitalouden käytettävissä olevan tulosuhteen avulla. Se määritellään kotitalouden käytettävissä olevien *odotettujen työllisyysaikaisten* ja työttömyysaikaisen tulojen suhteena. Odotetut työllisyysaikaiset tulot on laskettu työttömän ominaisuuksia vastaavalla odotetulla alkupalkalla. Jos työttömyysloukku määritellään siten, että työttömät vaativat 10 prosentin käytettävissä olevien tulojen nousun ja että he suostuvat työllistymään vain ominaisuuksiaan vastaavalla palkalla, työttömyysloukussa ovat ne työttömät, joiden kotitalouden käytettävissä oleva tulosuhde on pienempi kuin 1,1. Kotitalouden käytettävissä olevien tulosuhteiden osuusjakaumat sekä avoimille työmarkkinoille työllistyneille että muuten työttömiksi jääneille on työttömyysajan tulojen mukaan jaoteltuna esitetty kuvioissa 3.6 ja 3.7.

Työttömyysloukussa vain 10-30 % työttömistä 1990-luvun alussa

Kotitalouden käytettävissä olevien tulosuhteiden osuusjakauman huippu peruspäivärahalla olleilla sekä avoimille työmarkkinoille työllistyneille että työttömäksi jääneillä on välillä 1,30 – 1,80. Työttömän odotetuilla ominaisuuksia vastaavilla tuloilla työllistymisen lisää siis hänen kotitaloutensa käytettävissä olevia tuloja 30 prosentista 80 prosenttiin. Vaikka peruspäivärahalla olleiden työttömien, jotka eivät ole työllistyneet avoimille työmarkkinoille, arvioidut tulosuhteet ovat keskimäärin pienemmät (katkoviiva kuviossa 3.6) kuin avoimille työmarkkinoille työllistyneiden tulosuhteet (yhtenäinen viiva kuviossa 3.6), molemmilla ryhmillä on ollut suhteellisen hyvät kannustimet työllistyä.



Kuvio 3.6. Kotitalouden hypoteettisten tulosuhteiden jakauma tarkasteluvuonna peruspäivärahalla olleilla työttömillä. Lähde: Holm ja Kyyrä (1997).

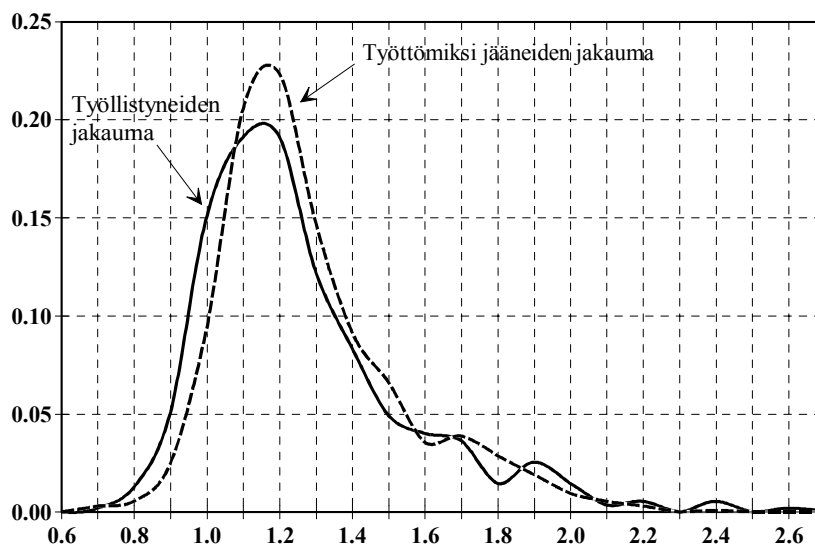
Kotitalouden käytettävissä olevien tulosuhteiden osuusjakauman huippu ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olleilla sekä avoimille työmarkkinoille työllistyneille että työttömäksi jääneillä on välillä 1.10:stä 1.20:een. Työttömän odotetuilla ominaisuuksia vastaavilla tuloilla työllistymisen lisää siis hänen kotitaloutensa käytettävissä olevia tuloja

10 prosentista 20 prosenttiin. Tulosuhteiden osuusjakaumasta (yhtenäinen viiva kuviossa 3.7) havaitaan, että noin 5 prosenttia avoimille työmarkkinoille työllistyneistä on työllistynyt, vaikka kotitalouden käytettävissä olevat tulot (hypoteettisilla tuloilla mitattuna) ovat laskeneet 10 prosenttia. Noin 20 prosentilla työllistyneistä työllistyminen ei ole lisännyt kotitalouden käytettävissä olevia tuloja.

Työttömyysaikana peruspäivärahalla olleiden tulosuhteet ovat keskimäärin selvästi korkeammat kuin ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olleiden. Vaikka peruspäivärahalla olevien tuloille on tehty toimeentulotukikorjaus (eli oletetaan, että jokainen hakee itselleen kuuluvan täysimääräisen toimeentulotuen), heillä näyttää olevan parempi kannustin työllistyä kuin ansiosidonnaisella työttömyyskorvauksella olleilla.

Jos työttömyysloukku määritellään siten, että työttömät vaativat 10 prosentin käytettävissä olevien tulojen nousun ja että he suostuvat työllistymään vain ominaisuuksiaan vastaavalla palkalla, työttömyysloukussa on 1990-luvun alkuvuosina ollut noin 13 prosenttia työttömistä. Tällä tavoin määriteltyn työttömyysloukkuun kuuluvista on kuitenkin työllistynyt 31 prosenttia, vaikka työllistymisen seurauksena kotitalouden käytettävissä olevat tulot eivät ole oleellisesti kasvaneet.

Jos taas työttömyysloukku määritellään siten, että työttömät vaativat 20 prosentin käytettävissä olevien tulojen nousun ja että he suostuvat työllistymään vain ominaisuuksiaan vastaavalla palkalla, työttömyysloukussa on 1990-luvun alkuvuosina ollut noin 30 prosenttia työttömistä.



Kuvio 3.7. Kotitalouden hypoteettisten tulosuhteiden jakauma tarkasteluvuonna ansiosidonnaisella olleilla työttömillä. Lähde: Holm ja Kyyrä (1997).

Koska työttömyysloukussa oli ainakin 1990-luvun alkupuolella suhteellisen vähän työttömiä, ja jopa loukussa olevia työttömiä työllistyi runsaasti, työttömien työllistymättömyyden pääasiallinen syy ei siten tuolloin voinut olla heikot taloudelliset kannustimet. Onko tilanne sitten muuttunut viimeisen kymmenen vuoden aikana? Työllisyystilanteen

yleinen paraneminen merkitsee, että aikaisempaa useammille työtä aktiivisesti etsiville on löytynyt työpaikka. Tämän voisi olettaa lisänneen työttömyysloukussa olevien osuutta kaikista työttömistä. Toisaalta kuitenkin kannustinloukkuja on pyritty samanaikaisesti purkamaan, joten nykyhetken tilannetta ei ole helppo arvioida.

Kynnyspalkat alentuneet 10-30 % 1990-luvun jälkipuoliskolla

Paras tapa arvioida kannustinloukkujen purkamisen ja toisaalta työllisyyden paranemisen yhteisvaikutusta työttömyysloukkujen tärkeyteen olisi toistaa Holmin ja Kyyrän tutkimus tuoreella aineistolla. Tähän ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä mahdollisuutta. Kannustinloukkujen purkamisen vaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida tarkastelemalla ns. kynnyspalkkojen muuttumista. Kynnyspalkka määritellään sellaisena bruttopalkkana, jolla (kotitalouden) työllisyysaikainen käytettävissä oleva tulo on sama kuin (kotitalouden) työttömyysaikainen käytettävissä oleva tulo. Yleensä kynnyspalkkoihin liittyvän ajatuksen mukaan kynnyspalkan ollessa korkeampi kuin markkinapalkka, jonka työtön avoimilta työmarkkinoilta pystyisi työllistymällä hankkimaan, työttömällä ei ole kannustimia työllistyä.

Koska sosiaaliturvajärjestelmä ja verotus muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden, kynnyspalkat ovat riippuvaisia kotitalouden sosio-ekonomisesta asemasta. Tärkeimmät kynnyspalkkoihin vaikuttavat tekijät ovat työttömän työttömyysturvaetuudet, mahdolliset asumistuet ja lapsiin liittyvät tulonsiirrot ja päivähoitomaksut. Tämän vuoksi kynnyspalkkoja lasketaan eri kotitaloustyypeille. Usein kynnyspalkat määritellään toimeentulotukinormin, joka on ns. viimesijainen etuisuus, avulla. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikille kansalaisille turvataan periaatteessa aina sellaiset käytettävissä olevat tulot, että ne vastaavat toimeentulotukinormia. Toimeentulotuen taso vaikuttaa näin ollen siihen, millaista vähimmäispalkkaa työmarkkinoilta vaaditaan.

Taulukko 3.2. Kynnyspalkat vuosina 1996 ja 1998/1999, mk.

Perhetyyppi	Kynnyspalkka 1996	Kynnyspalkka 1998/99	Kynnyspalkan muutos
Yksin asuva	4 300	2 800	-34,9 %
Aviopari, ei lapsia*	7 200	5 400	-25,0 %
Pari + 1 lapsi*	7 600	6 700	-11,8 %
Pari + 2 lasta*	8 900	7 300	-18,0 %
Pari + 3 lasta*	9 900	7 600	-23,2 %
Yksinhuoltaja + 1 lapsi	3 300	2 800	-15,2 %
Yksinhuoltaja + 2 lasta	3 100	2 600	-16,1 %
Yksinhuoltaja + 3 lasta	3 000	2 100	-30,0 %

*Aviopareja tarkasteltaessa molempien puolisoitten on oletettu saavan samansuuruisia tuloja. Mikäli tuloa on vain toisella, kynnyspalkat asettuvat 1 000 – 2 000 markkaa taulukossa esiintyviä vastaavia kynnyspalkkoja korkeammalle tasolle.

Lähde: Niinivaara (1999).

Taulukossa 3.2 tarkastellaan, kuinka kynnyspalkat muuttuivat 1990-luvun jälkipuoliskolla uudistusten seurauksena (katso lähemmin Niinivaara, 1999). Kynnyspalkat ovat alentuneet kaikissa tarkastelluissa perhetyypeissä. Kynnyspalkkojen suhteellinen alenema vaihtelee noin 12 prosentista noin 35 prosenttiin. Suhteellinen alenema on suurinta lapsettomissa kotitalouksissa ja yksinhuoltajilla, joilla on 3 lasta. Alenemaa voidaan pitää merkittävänä. Erityisesti osa-aikatyöhalukkuuden lisäämiseksi uudistus on tärkeä. Aviopareja tarkasteltaessa molempien puolisoiden on oletettu saavan samansuurista tuloa. Mikäli tuloa on vain toisella, kynnyspalkat asettuvat 1 000 – 2 000 markkaa taulukossa esiintyviä vastaavia kynnyspalkkoja korkeammalle tasolle.

Summa summarum: matalan tuottavuuden työstä iso osa edelleen hinnoiteltu kannattamattomaksi

Yksilötason rekisteritietojen perusteella voidaan siis päätellä, että valtaosa työttömistä ei ollut 1990-luvun alkuvuosina työttömyysloukussa. Tulo- ja kannustinloukkuja purettiin lisäksi varsin onnistuneesti 1990-luvun loppupuolella; ainakin ns. kynnyspalkat ovat selvästi laskeneet. Kyselytutkimuksista toisaalta tiedetään, että valtaosa yrityksistä ei ole viime aikoinakaan kokenut ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta merkittäväksi tuotannon kapeikoksi tai yleensä yritystoiminnan kehittämisen esteeksi.

Nämä tekijät viittaavat vahvasti siihen, että yleisen työllisyystilanteen paranemisesta huolimatta matalapalkkaiseen työhön yltävien henkilöiden työttömyyden syynä on yhä vähintään yhtä paljon kysynnän heikkous vallitsevalla palkka- ja työvoimakustannustasolla kuin haluttomuus ottaa työtä vastaan näillä palkoilla. Tällainen tulkinta on sopusoinnussa myös sen kanssa, kuinka eri sosioekonomisessa asemassa olevien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ovat kehittyneet. Vuosina 1996 – 2000 mediaanityöttömän käytettävissä olevat reaalitytulot *laskivat* 0,8 prosentilla vuotta kohden, kun taas mediaanityöntekijän tulot *nousivat* vuosittain keskimäärin 2,6 % (Tulonjakotilasto 2000). Tämä päätelmä ei tietenkään tarkoita, etteikö kannustinloukuillakin olisi merkitystä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että suurempi ongelma on edelleenkin matalan tuottavuuden työn liian suuri hinta työnantajille.

3.6 Verokiila olennainen työn hinnan kohottaja

Palkkojen ja työllisyyden välistä yhteyttä arvioitaessa on tärkeää muistaa, että palkka ei ole koko työvoimakustannus työnantajan näkökulmasta eikä bruttopalkka myöskään ole ainoa työntekijän kannalta tärkeä asia. Työnantajan kannalta olennaista on palkan ja erilaisten työnantajamaksujen summa. Toisaalta palkansaajan näkökulmasta työstä saatu aineellinen hyöty riippuu paitsi nimellispalkasta myös palkkaverosta. Nämä yhdessä ostettaviin hyödykkeisiin liittyvän hyödykeveron kanssa muodostavat työhön kohdistuvan verokiilan. Verokiila vaikuttaa siten annetulla työntekijöiden ostovoiman tasolla työvoimakustannuksia nostavasti ja työllisyyttä heikentävästi.

Työnantajamaksut koostuvat kuudesta osasta: työeläkemaksusta, kansaneläkevakuutusmaksusta, sairausvakuutusmaksusta, tapaturmavakuutusmaksusta, ryhmähenkivakuutus-

tusmaksusta ja työttömyysvakuutusmaksusta. Työnantajamaksujen maksupohja on palkkasumma. Työnantajamaksut poikkeavat jonkin verran yrityksen koon mukaan (taulukko 3.3).

Taulukko 3.3. Työnantajamaksut vuonna 2002 eri kokoisissa yrityksissä

	Pieni yritys	Suuri yritys
Työeläkemaksu	17,32 %	17,32 %
Kansaneläkevakuutusmaksu	1,35 %	4,45 %
Sairausvakuutusmaksu	1,60 %	1,60 %
Tapaturmavakuutusmaksu*	1,10 %	1,10 %
Ryhmähenkivakuutusmaksu	0,09 %	0,09 %
Työttömyysvakuutusmaksu	0,70 %	2,70 %
Yhteensä	22,16 %	27,26 %

* Tapaturmavakuutusmaksu vaihtelee toimialan ja työn vaarallisuuden mukaan.

Pienen ja suuren yrityksen työnantajamaksut poikkeavat kahdesta syystä. Ensiksi, kansaneläkemaksu on pienempi niillä yrityksillä, joiden vuotuiset käyttöomaisuuden poistot ovat alle 50 500 euroa. Toiseksi, työttömyysvakuutusmaksu on palkkasumman ensimmäiseltä 840 940 eurolta 0,7 prosenttia ja palkkasumman ylimenevältä osalta 2,70 prosenttia.

Kokonaisuudessa verotus aiheuttaa erittäin suuren kiilan työntäjän työvoimakustannuksen ja palkansaajan työstä saaman palkan tuoman ostovoiman välille (taulukko 3.4). Vuonna 2002 verokiila on noin 83,4 prosenttia keskimääräisen työntekijän palkasta. Pitkällä tähtäimellä väestön ikääntyminen aiheuttaa lisäksi tuntuva painetta verokiilan kasvuun. Valtiovarainministeriö (2001) on tehnyt arvion työn verotuksen kehityksestä vuoteen 2050 asti. VM:n arvion mukaan työeläkemaksut voivat vuoteen 2025 mennessä nousta jopa 6,5 prosenttiyksiköllä. Koska muut työnantajamaksut eivät nykyperusteiden alene oleellisesti, työnantajamaksut tulisivat siten olemaan noin 28 – 33 prosenttia palkkasummasta vuonna 2025. VM:n arvion mukaan kokonaisverokiila nousisi vastaavasti 87,6 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä. Vuonna 2002 työnantajamaksujen osuus verokiilasta on noin 30,1 prosenttia. Se nousisi 33,2 prosenttiin vuonna 2025.

Taulukko 3.4. Verokiilan kehitys ja sen komponenttien osuus 1992 – 2002 ja VM:n arvio niistä vuodelle 2025.

	1992	1997	2002	2025
Verokiila*	79,1 %	87,1 %	83,4 %	87,6 %
Josta				
Työnantajamaksut	28,7 %	29,7 %	30,1 %	33,2 %
Tuloverot	44,4 %	41,2 %	39,3 %	37,7 %
Kulutusverot	26,9 %	29,0 %	30,6 %	29,1 %
eli yhteensä	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

* Verokiila on ilmaistu prosenttina keskimääräisen työntekijän palkasta.

Verokiilan suuruus merkitsee, että työvoimakustannuksiin voidaan olennaisesti vaikuttaa verokiilan osiin puuttumalla, ts. palkkatason pysyessä muuttumattomana. Työvoimakustannuksia työnantajalle voidaan alentaa tuntuvasti työntekijämaksuja alentamalla ilman että palkkataso laskee. Vastaavasti työntekijän työstä saamaa korvausta voidaan parantaa erilaisia työhön liittyviä veroja alentamalla ilman että työnantajan kustannus nousee.

Samalla on kuitenkin yhtä ilmeistä, että verokiilan alentaminen kauttaaltaan ts. kaikilla palkkatasoilla, tekee ison aukon julkistalouden rahoitukseen. Muodostuuhan pääosa julkisen sektorin tuloista työn erimuotoisesta verotuksesta. Tästä seuraa, että verokiilan kaventaminen kauttaaltaan on hyvin vaikeaa. Siten, jos verokiilaa halutaan purkaa työllisyyden edistämiseksi, toimenpide on syytä keskittää sellaiseen osaan verokiilaa, jossa sen työllisyyttä haittaava vaikutus on suurin.

4. TYÖLLISYYDEN PARANTAMISEN VAIHTOEHDOT

Edellä olemme pyrkineet osoittamaan, että Suomen työttömyysongelma painottuu poikkeuksellisen paljon heikosti koulutettuihin ja että yksi tärkeä syy tähän on se, että matalan tuottavuuden työstä työnantajille aiheutuvat kustannukset ovat liian korkeat. Mielestämme onkin ilmeistä, että työvoimakustannusten alentaminen on olennaisen tärkeää tällaisten työpaikkojen synnyttämiseksi. Siitä, miten tähän voidaan ja on viisasta pyrkiä keskustelemme luvuissa 5 ja 6.

Mutta matalan tuottavuuden työvoiman kysynnän lisääminen ei toki ole ainoa keino parantaa työllisyyttä. On myös mahdollista pyrkiä jatkamaan viime vuosien työllisyysstrategian päälinjaa ts. talouskasvun tukemista yleisellä palkkamallilla ja tuloverojen kevennyksillä. Voidaan myös edelleen lisätä väestön koulutusta. Samoin on periaatteessa mahdollista yrittää pienentää työmarkkinoiden alueellisia kohtaanto-ongelmia joko lisäämällä työvoiman liikkuvuutta tai tehostamalla aluepolitiikkaa. Lisäksi on toivoa, että väestön ikääntyminen alkaa pian helpottaa työttömyysongelmaa. Väitämme kuitenkin, että näihin vaihtoehtoihin luottaminen ei riitä. Ne joko toimivat hitaasti tai vain pahentavat työttömyyden vinoutta.

4.1 Demografiasta apua, mutta ei kovin nopeasti

Väestön ikääntyminen siirtää kuluvalle vuosikymmenellä ns. suuria ikäluokkia eläkkeelle, mikä vapauttaa työpaikkoja nuoremmille. Tämä työvoiman tarjonnan supistuminen ei kuitenkaan vähennä kovin nopeasti työvoiman tarjontaa. Työikäisten (15-64-vuotiaat) määrä kasvaa nykyisillä väestöennusteilla aina vuoteen 2009 saakka. Työvoiman tarjontaa vähentääkin tänä aikana lähinnä se, että työikäisistä kasvava osa on ikäluokissa, joissa osallistuminen työmarkkinoille on vähäistä.

Tämänkin tekijän vaikutus tuntuu merkittävämmän vasta kuluvan vuosikymmenen jälkimmäisellä puoliskolla. Jos oletetaan, että osallistumisasteet (työvoima ikäryhmästä) ja työllisyysasteet pysyvät kussakin vuosittaisessa ikäryhmässä muuttumattomina, sekä työvoiman että työllisten määrä supistuu vuodesta 2002 vuoteen 2006 eli seuraavan vaalikauden loppuun mennessä vain noin 27 000 hengellä eli noin 0,8 prosentilla työikäisistä. Vuoteen 2010 mennessä supistuminen on jo selvästi suurempaa, vuoteen 2002 verrattuna noin 75 000 eli runsaat 2 % työikäisistä.

Jos maksimaalisena työllisyytenä pidettäisiin sitä, johon päästäisiin, mikäli työssä olisi kussakin vuosittaisessa ikäryhmässä yhtä suuri osuus väestöstä kuin vuonna 1990, pitäisi 2006 työpaikkoja olla noin 150 000 enemmän kuin kuluvana vuonna. Aggregaattityöllisyysaste olisi tällöin runsaat 71 %. Nuorten aikaisempaa suurempi osallistuminen koulutukseen pienentää tätä työllisyyspotentiaalia jonkin verran, mutta toisaalta terveydentilan paranemisen pitäisi lisätä ikääntyneimpien mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille selvästi.

Kansainvälisessä vertailussa 71 % työllisyysaste ei olisi mitenkään poikkeuksellisen korkea. Naisten työhön osallistumisen suhteen Suomea muistuttavissa Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa työllisyysasteet olivat vuonna 2000 välillä 74 – 78 %. Jokainen lisäprosenttiyksikkö merkitsee noin 35 000 työpaikkaa. Siten esimerkiksi 74 prosentin työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellyttäisi vuoteen 2006 mennessä noin 250 000 työpaikan luomista. Tämä on lähes yhtä paljon kuin lamasta toipumisen aikana on saavutettu. Jo vaatimattomampi 150 000 lisätyöpaikan tavoite tulevan vaalikauden loppuun mennessä tarkoittaisi, että vuosina 2003-2006 olisi synnyttävä vajaat 40 000 työpaikkaa vuodessa.

4.2 Talouskasvu tärkeää, mutta ei riitä

Työllisyyden lisäys vajaalla 40 000 hengellä vuodessa ei tunnu mahdottomalta tavoitteelta, jos sitä vertaa lamasta toipumisen vuosiin. Vuosina 1995-2001 työllisyyden keskimääräinen vuotuinen lisäys oli 45 000 työpaikkaa. Tämä perustui kuitenkin ennätysellisen vahvaan talouskasvuun, kuten kuviosta 3.1 nähdään. On epärealistista olettaa, että talouden kasvuvauhti ylittäisi kuluvan vuosikymmenen aikana pidemmäksi aikaa 1990-luvun loppupuolen 4,5 – 5 prosentin vauhtiin.

Lamasta toipumisen periodilla nopeaa kasvuvauhtia tuki usea poikkeuksellinen tekijä. Ensinnäkin tuotannon suuri supistuminen ja massatyöttömyys merkitsivät, että voimavaroja oli runsaasti vapaana tyydyttämään mitä tahansa kysyntää. Tuotanto ja myös työvoiman käyttö saattoivat laajentua nopeaa vauhtia ilman, että syntyi pullonkauloja.

Toiseksi, hintakilpailukyvyn raju korjaus valuutan arvon heikentymisen ja maltillisten palkkaratkaisujen myötä mahdollisti viennin ennätysnopean kasvattamisen. Markkinoiden kokoon nähden pieni talous pystyi nopeasti valtaamaan markkinaosuuksia. Kolmanneksi, maailmantalouden kasvu oli nopeaa ja vakaata. Suomi saattoi kasvattaa markkinaosuuksiaan nopeasti laajenevilla markkinoilla

Neljänneksi telekommunikaatiosektorin nopea kasvu maailmanlaajuisesti hyödytti erityisesti Suomea Nokian ja sen ympärille syntyneen yritysryppään ansiosta. Juuri se toimiala, jossa Suomella sattui olemaan vahva kilpailuasema lähti 1990-luvun alussa räjähdysmäiseen kasvuun. Menestystä tukivat Suomen suuret panostukset tutkimukseen ja tuotekehittelyyn sekä koulutetun työvoiman hyvä saatavuus.

Näiden tekijöiden tukeen ei ole mahdollista laskea kuluvalle vuosikymmenellä samalla tavalla kuin 1990-luvulla, vaikka meneillään oleva maailmantalouden taantuma hellitäisikin lähiaikoina. Lähtötaso ei ole enää yhtä matala, ts. voimavaroja ei ole enää yhtä paljon vapaana. Hintakilpailukyvyn paraneminen tuskin on myöskään näköpiirissä, kun erot työttömyysasteissa suhteessa kilpailijamaihin ovat kaventuneet ja eurolla on pikemminkin vahvistumis- kuin heikentymispaineita. Telekommunikaatiosektorin viimeaikaiset vaikeudet ja erityisesti matkapuhelinmarkkinoiden kypsyminen merkitsevät, ettei ao. sektorilta ole lähivuosina odotettavissa samanlaista kasvusysäystä kuin 1990-luvulla.

Kaiken kaikkiaan onkin luultavaa, että keskimääräinen vuotuinen talouskasvu jää lähivuosina 2,5 – 3,5 prosentin haarukkaan. Pidemmän ajan keskimääräisen tuotannon ja työllisyyden välisen yhteyden perusteella tämä merkitsisi, että vuonna 2006 työllisyys olisi 0 – 100 000 työpaikkaa suurempi kuin vuonna 2002.⁸ Ainakin pari seikkaa puhuu sen puolesta, että ilman merkittävämpiä muutoksia talouden ja erityisesti työmarkkinoiden toiminnassa päädytään korkeintaan haarukan puoliväliin.

Ensinnäkin vuosien 2001-2002 hitaan talouskasvun vaiheeseen on liittynyt selvää työvoiman ”panttausta”. Väkeä ei ole vähennetty, vaikka tuotannon kasvu on jäänyt vähäiseksi. Tuottavuutta lisäävä tekninen ja organisatorinen kehitys ei kuitenkaan ole pysähtynyt, joten kasvun piristymisen ei oletettavasti kovin nopeasti heijastu työvoiman kysynnän yleisenä vahvistumisena. Toiseksi juuri työvoiman kysyntä- tarjontatilanteen vinous työvoiman osaamistason suhteen merkitsee, että kasvu voi törmätä pahastikin osaavinta työvoimaa koskeviin pullonkauloihin samalla kun muusta työvoimasta on edelleen suuri liikatarjonta.

Työllisyyden lisäys esimerkiksi 50 000 hengellä merkitsisi työllisyysasteen nousua vain noin 1,5 prosenttiyksiköllä eli työllisyysaste olisi vuonna 2006 noin 69 prosenttia ja työttömyysaste 8 prosentin tienoilla. Pari tuoretta keskipitkän aikavälin ennustetta päättyy juuri tällaiseen arvioon työllisyyden muutoksesta vuoteen 2006 saakka, ks. ETLA (2002) ja valtiovarainministeriö (2002).

4.3 Koulutustason nousun vaikutus hidas, aktiivisen työvoimapolitiikan pääosin heikko

Työikäisen väestön yleinen koulutustaso nousee koko ajan sen ansiosta, että uudet työikäen tulevat hyvin koulutetut ikäluokat korvaavat eläkeikään siirtyviä huonommin koulutettuja ikäluokkia. Tämän mekanismin vaikutus on kuitenkin verraten hidas, eikä se auta nykyisten työikäisten sitä valtaosaa (alle 50-vuotiaat), joka vielä kymmenen vuoden kuluttuakin on työiässä.

On myös jokseenkin mahdotonta nopeuttaa yleisen koulutustason nousua tehostamalla nuorten ikäluokkien koulutukseen hakeutumista. Vuonna 2000 peruskoulun päättäneistä 54 % siirtyi lukioon, 36 % ammatilliseen koulutukseen, 3 % jatkoi peruskoulussa (10. luokka) ja vain 7 % jäi kaiken lisäkoulutuksen ulkopuolelle. Myös yli 20-vuotiaden osallistuminen koulutukseen on selvästi lisääntynyt. Vuonna 2000 puolet 20-24 vuotiaista ja neljännes 25-29 vuotiaista opiskeli. Erityisesti korkea-asteen opetukseen osallistuminen on yleistä, vuonna 2000 ammattikorkeakouluissa ja korkeakouluissa opiskeli lähes 38 % 20-24 vuotiaista. Tämä on OECD-maiden kärkitasoa (Oppilaitostilastot

⁸ Talouskasvun työllisyysvaikutukset eivät ole suinkaan vakaita vuodesta toiseen. Vaikka tuotannon kasvu on vuosina 2001 ja 2002 jäänyt pieneksi, työllisyys ei ole supistunut siitä huolimatta, että pitkän ajan relaation mukaan näin olisi pitänyt käydä. Myöskään useamman vuoden horisontilla yhteys ei ole yksiselitteinen. Erityisesti työvoimakustannukset vaikuttavat paitsi kasvuun sinänsä myös kasvun työllistävyyteen, ks. esim. Talousneuvoston työryhmäraportti (1996).

2001). Mahdollisuudet lisätä korkeasti koulutetun työvoiman osuutta voivat perustua lähinnä koulutusaikojen lyhentämiseen.

Työelämässä olevien koulutustasoa voidaan nostaa erilaisella jatko- ja uudelleen- koulutuksella. Tämä on epäilemättä tärkeä osaamisen ja edelleen työmarkkinamenestyksen parantamisen väylä. Aikuiskoulutukseen osallistuvien määrä on kuitenkin jo nyt Suomessa maailman huippua (Opetusministeriö 2002). Parantamisen mahdollisuudet tässä suhteessa liittynevätkin lähinnä siihen, että nimenomaan heikoimmin koulutetut ja työttömät saataisiin enemmän ja tehokkaamman koulutuksen piiriin. Kun tässä on toistaiseksi onnistuttu varsin huonosti suuresta kokonaispanostuksesta huolimatta, on epäuskottavaa, että asiassa syntyisi suuria läpimurtoja lähivuosina.

Tärkein koulutuksen alue työttömyyden kannalta on työttömiin ja työttömyysuhan alaisiin kohdistuva varsinainen työvoimakoulutus. Koulutuksen aloitti vuonna 2001 noin 58 000 henkeä ja koulutuksessa oli keskimäärin 22 000 henkeä. Varoja koulutukseen käytettiin 1,35 miljardia markkaa (Työllisyyskertomus 2001).

Ikävä kyllä työvoimakoulutuksen merkitys työllistymisedellytysten parantamisessa näyttää varsin vähäiseltä. Aho ja Kunttu (2001) eivät löydä käytännössä lainkaan vaikutusta työllistyvyyteen (koulutukseen vuonna 1997 osallistumien arvioitu vaikutus työllistymisen todennäköisyyteen vuonna 1998 vain 0,7 prosenttiyksikköä). Tuomala (2002) puolestaan päätyy asiallisesti samaa ajanjaksoa koskevassa tutkimuksessaan tulokseen, jonka mukaan työvoimakoulutus olisi lisännyt todennäköisyyttä olla työllinen noin 6,5 prosenttiyksiköllä puoli vuotta koulutuksen jälkeen. Kuitenkin työllisyyskoulutuksen kyky auttaa nimenomaan heikoiten koulutettuja on Tuomalan tulosten perusteella selvästi keskimääräistä heikompaa, parannus työllistymisen todennäköisyydessä jäi alle 4 prosenttiyksikköön. Hämäläinen (2001) on saanut vastaavanlaisia tuloksia aiemmalla aineistolla.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toinen pääpilari työvoimakoulutuksen ohella on tukityöllistäminen. Työllistämistukea maksetaan sekä ns. yhdistelmätukena että normaalina työllistämistukena pitkäaikaisesti työttömänä olleille. Vuonna 2001 työllistämistuen piirissä oli keskimäärin 37 000 henkeä ja siihen käytettiin varoja 1,6 mrd. markkaa.

Myös työllistämistuen vaikutus työttömien työllistymiseen avoimille työmarkkinoille on jäänyt keskimäärin pieneksi. Tukityöllistäminen yksityiselle sektorille on kuitenkin johdannut selvästi parempiin tuloksiin kuin työllistäminen julkiselle sektorille. Ahon ja Kuntun (2001) mukaan tukityö yksityisellä sektorilla merkitsi 13 prosenttiyksikköä suurempaa työllistymisen todennäköisyyttä kuin vertailuryhmässä, kun tukityöllistäminen kuntaan tai valtiolle itse asiassa heikensi tulevaa työllistymistä ja ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutus oli vain edellä mainittu 0,7 prosenttiyksikköä.

Huomion arvoinen piirre aktiivisen työvoimapolitiikan toimissa on, että ne kohdistuvat suuremmalla intensiteetillä kestitason ja varsinkin korkeatason koulutuksen saaneisiin kuin perusasteen koulutuksen varassa oleviin (taulukko 4.1). Toisin sanoen työttömiin kohdennetut toimenpiteet on suunnattu ihmisiin tai niihin hakeutuu keskimääräistä

enemmän ihmisiä, joilla on muita työttömiä paremmat työllistymismahdollisuudet. Tämä voi olla politiikalle asetettujen määrällisten työllistämistavoitteiden kannalta edullista, mutta ei erityisesti auta työttömyysongelman vinouden korjaamista.

Taulukko 4.1. Vuoden aikana aktiivisen työvoimapolitiittisen toimenpiteen aloittaneet suhteessa vuoden lopun työttömien työnhakijoiden (pl. lomautetut) määrään työttömän koulutustason mukaan eri vuosina.

	1991		1996		2001	
	Palkka- Perusteiset toimenpiteet	Työvoima- koulutus	Palkka- perusteiset toimenpiteet	Työvoima- koulutus	Palkka- Perusteiset toimenpiteet	Työvoima- koulutus
Perusaste	44,1 %	16,2 %	21,6 %	16,5 %	20,1 %	18,2 %
Keskiaste	42,8 %	17,6 %	34,2 %	27,7 %	25,2 %	26,0 %
Korkea-aste	22,2 %	18,9 %	41,4 %	35,8 %	25,0 %	30,9 %

Lähde: Työministeriön julkaisemattomia tilastoja, 2002.

Kaiken kaikkiaan näyttäisi siltä, että sen paremmin yleisen koulutuspolitiikan kuin ns. aktiivisen työvoimapolitiikan toimintaan ei nopeaa parannusta työllisyyteen ole saatavissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kumpikin ole tarpeellista ja etteikö niitä pidä kehittää. Osaamisen parantaminen on kiistatta hyödyllistä ja jo työttömyyden katkaisulla on todennäköisesti huomattava inhimillinen merkitys.

4.4 Työn ja työvoiman alueellisen kohtaannon parantamiseen liittyy paljon vaikeuksia

Työpaikkojen syntyminen keskittyminen voimakkaasti suuriin keskuksiin on asettanut suuria vaatimuksia työvoiman alueelliselle liikkuvuudelle. Työvoiman alueellinen liikkuvuus onkin ollut tärkeä alueellisten työttömyyserojen hillitsemisessä. Muuttoliikkeen on suuntautunut hyvin selvästi työmarkkinoiden ”vedon” perusteella alueille, joilla työllisyyden kasvu on ollut keskimääräistä vahvempaa (kuvio 4.1). Ilman muuttoliikettä työttömyyserot olisivat kasvaneet ja samalla kokonaistyöttömyys olisi jäänyt toteutunutta korkeammaksi.

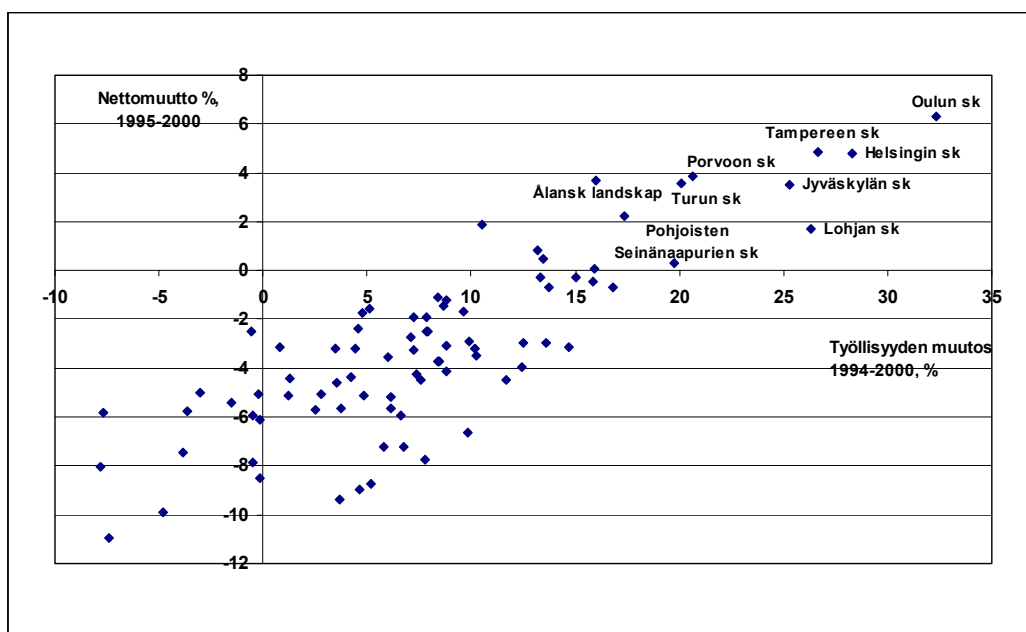
Liikkuvuuden olennainen lisääntyminen tuskin kuitenkaan on enää mahdollista. Kuntien välinen muutto on jo nyt vilkkaampaa kuin koskaan sitten 1970-luvun alun. Muuttovoittoa saaneiden seutukuntien muuttovoitto on ollut keskimäärin 16 000 henkeä vuodessa eli yli 110 000 henkeä vuosina 1994-2001. Erityisesti nuoret ikäluokat, jotka ylipäättään ovat herkkiä siirtymään paikasta toiseen, muuttavat jo erittäin vilkkaasti työmahdollisuuksien perässä.

Vähintään yhtä tärkeää on, että jo nykyinenkin väestön siirtymisvauhti aiheuttaa huomattavia ongelmia. Lyhyellä aikavälillä ne liittyvät ennen kaikkea muuttovoittoalueiden kykyyn sopeutua lisäväestöön. Asuntomarkkinoiden pullonkaulat yhdessä kasvualojen työllisyyden notkahduksen kanssa ovat jo alkaneet vaikuttaa muuttoliikkeen suuntautumiseen. Pääkaupunkiseudun osuus muuttovoitosta on supistunut ja alue voi kotimaisen

muuttoliikkeen osalta jäädä vuonna 2002 väestöä menettäväksi alueeksi. Erityisesti maatalan palkkatason tehtäviin päätyvien on vaikea sijoittua pääkaupunkiseudulle asumisen kalleuden takia.

Pidemmän päälle muuttoliike johtaa myös erittäin suuriin huoltosuhde-eroihin alueiden välillä, jolloin muuttotappioalueiden kyky huolehtia passiiviväestöstään heikkenee olennaisesti (Nivalainen ja Volk 2002). Onkin hyvin kyseenlaista pyrkiä lisäämään väestön keskittymisnopeutta nykyisestä. Pikemminkin olisi toivottavaa laajentaa työpaikkojen syntymistä suurimpien keskusten ulkopuolella.

Mutta työpaikkojen syntyminen viime vuosia tasaisemmin maan eri osiin ei onnistu parhaimmillaankaan nopeasti. Kun kasvualojen taantuma hellittää, viimeisen vuoden aikana havaittu tasoittuminen muuttoliikkeessä tuskin jää pysyväksi. Toisaalta kokemus osoittaa, että aluepoliittiset toimet vaikuttavat varsin hitaasti. Siten merkittävästikin aluepoliittisista lisäpanostuksista olisi odotettavissa tulosta vasta vuosien päästä. Kun kokonaispanostukset aluepolitiikkaan ovat itse asiassa viime vuosina supistuneet, on epätodennäköistä, että työpaikkojen syntyminen tasoittuisi ratkaisevasti maan eri osien välillä lähivuosina. Niinpä kaiken kaikkiaan työvoiman ja työpaikkojen alueellisen kohtaannon parantuminen tuskin ainakaan lähivuosina helpottaa kokonaistyöttömyyttä merkittävästi.



Kuvio 4.1. Seutukunnan työllisyyden muutos ja maan sisäinen nettomuutto

5. MATALAPALKKAISEN TYÖN TUKEMINEN KEINONA

Päätelmä, että matalan tuottavuuden työn liian korkea hinta työnantajille on keskeinen työttömyyden ja alhaisen työllisyysasteen syy johtaa luonnollisesti kysymykseen, kuinka tällaisen työn hinta voitaisiin alentaa. On selvästikin kaksi päävaihtoehtoa. Joko palkkataso laskee tai työnantajalle maksetaan korvausta tällaisen työvoiman käytöstä joko suorana tukena tai alentamalla työvoiman käyttöön liittyviä sivukuluja ts. purkamalla verokiilaa työnantajamaksujen osalta.

5.1 Palkkajoustavuus tärkeää, mutta ...

Siltä osin kuin matalan tuottavuuden työn liian korkea hinta johtuu kollektiivisista palkkasopimuksista ja/tai minimipalkkasäännöistä, ensisijainen ratkaisu työn hinnan sopeutumiseen pitäisi luonnollisestikin olla palkanmuodostuksen muuttaminen paremmin kysyntä-tarjontaolosuhteista riippuvaksi. Palkkajoustavuuden lisääminen onkin ollut kansainvälisten järjestöjen yksi keskeinen suositus työttömyysongelman helpottamiseksi, ks. esim. OECD (2000b).

Palkkojen joustamattomuuden merkitystä työttömyyden aiheuttajana on toki myös epäilty. Erityisesti on kiinnitetty huomiota siihen, ettei niissä Euroopan maissa, joissa työttömyys 1970-luvulta alkaen – tai Suomessa laman myötä – nousi, tapahtunut sellaisia radikaaleja muutoksia palkkajoustopuolella, joka perustelisi havaitun työttömyyden kasvun. Taustalla täytyy pikemminkin olla makrotaloudelliset shokit, kuten on aivan ilmeistä Suomen tapauksessa.

Tällä perusteella palkkajoustopuolen hyödyllisyyttä ei kuitenkaan voi torjua. Viime vuosien tutkimus näyttäisi itse asiassa viittaavan siihen, että erilaisten shokkien ja jäykkien työmarkkinamekanismien ml. erityisesti palkkojen joustamattomuuden yhteisvaikutus on tärkeä. Se tekee ymmärrettäväksi, miksi Euroopan työttömyys on noussut ja pysynyt korkealla tasolla, kun taas Yhdysvaltain työttömyys on 1970-luvulta laskenut tai pysynyt muuttumattomana. Palkkajoustavuus ei tämän tulkinnan mukaan ole ollut korkean työttömyyden alkuperäinen syy, mutta se on hidastanut työttömyyden laskua, ks. esim. Blanchard ja Wolfers (2000).⁹

Mutta vaikka Suomen ja Euroopan työmarkkinat mitä todennäköisimmin hyötyisivätkin suuremmasta palkkajoustavuudesta, ei sen lisääntyminen ole ongelmaton. Vielä tärkeämpää on kuitenkin se, ettei mielestämme ole realistista olettaa Suomen palkanmuodostusprosessin muuttuvan tavalla, jolla olisi olennaista vaikutusta tällaisen työn kysyntään lähimpien vuosien aikana.

⁹ Bertola, Blau ja Kahn (2001) esittävät uutta näyttöä siitä, että sekä palkkatasolla että palkkojen hajonnalla on ollut vaikutusta yksittäisten maiden kykyyn ylläpitää työllisyyttä. Tuottavuuteen nähden korkeat palkat ja pieni palkkojen hajonta näyttäisivät heidän analyysinsä mukaan kumpikin lisänneen työttömyyttä. Toisin sanoen sekä palkkataso että palkkojen liiallinen korkeus keskimäärin että vähäinen vaihtelu eri tyyppisten työtehtävien välillä lisää kokonaistyöttömyyttä.

5.2 Matalapalkkojen aleneminen voi lisätä tarjontaongelmia

Alimpien palkkojen pientyminen merkitsee, että työhön osallistuminen käy vähemmän houkuttelevaksi, jos työttömänä tai työmarkkinoiden ulkopuolella olemisen edut eivät muutu. Toisin sanoen samalla kun työvoima muodostuu houkuttelevammaksi työnantajille, työn tarjonta voi supistua. Kysyntäongelma voi osittain korvautua tarjontaongelmalla.

Kielteisten tarjontareaktioiden välttämiseksi palkkatason alentumiseen pitäisi liittyä työttömyyskorvausten ja muiden työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien saamien sosiaalietujen leikkaus. Tässä törmätään ennen pitkää luonnollisesti kysymykseen siitä, kuinka alhaiseksi työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien tulotason sallitaan laskevan työn osallistumisen kannustamiseksi.

Mutta vaikkei työn ulkopuolelle jäävien elintason heikkenemiselle panisikaan paljon painoa, huonon sosiaaliturvan järjestelmään liittyy ongelmia. Palkkataso voi tällaisissa oloissa jäädä niin alhaiseksi, etteivät täyspäiväistäkään työtä tekevät saavuta yhteiskunnan yleiseen tulotasoon nähden kohtuullista ansiotasoa. Syntyy ”työtä tekevien köyhien joukko”. Samalla, koska vapaa-ajalla on aina jokin arvo ja myös ”harmaa” ja ”musta” talous tarjoavat tulomahdollisuuksia, (laillisen) työn tarjonta voi jäädä myös heikon sosiaaliturvan tilanteessa vähäiseksi.

Useissa maissa työvoiman tarjontaongelmat on koettu matalapalkkapäässä niin merkittäviksi, että niitä on pyritty lieventämään erityisellä matalapalkkaisten *työntekijöiden* tuella. Kiinnostavaa on, että tällaisten tukijärjestelmien esimerkkimaa on Yhdysvallat, jossa Eurooppaan verrattuna heikon sosiaaliturvan pitäisi kannustaa ihmisiä ottamaan työtä vastaan. Markkinoilla määräytyneet heikosti tuottavien tehtävien palkat ovat kuitenkin muodostuneet siinä määrin alhaisiksi, että osallistuminen työmarkkinoille on osoittautunut huonosti kannattavaksi sosiaaliturvan heikkoudesta huolimatta.

Sekä työssä käyvien köyhien tulotason parantamiseksi että työhön osallistumisen kannustamiseksi USA:ssa otettiin jo 1975 käyttöön ansiotulojen verohyvitysjärjestelmä, Earned Income Tax Credit (EITC). 1980- ja varsinkin 1990-luvulla tuntuvasti laajennettu EITC täydentää matalia palkkatuloja verohyvityksellä, joka aluksi nousee palkkatulon mukana aina 40 prosenttiin palkkatulosta, mutta korkeammilla tuloilla laskee ja viimein poistuu. Osalle tuen saajia (yksinhuoltajavanhempi tietyllä tulotasolla) EITC ylittää tuloveron, jolloin tuki maksetaan rahana tulonsaajille. Vuonna 1997 EITC aiheutti noin 30 miljardin dollarin veromenetyksen (OECD 2001a).

Vastaavia verohyvitysjärjestelmiä on käytössä myös muissa maissa, kuten Englannissa (Working Families Tax Credit), Irlannissa ja Kanadassa. Vuodesta 2001 myös Ranskassa on matalapalkkaisia kannustettu työhön vastaavanlaisella tuella (Prime pour l'emploi). Suomessa viime vuosina lisätty kunnallisverotuksen ansiotulovähennys vastaa muiden maiden esikuvia. Sen vaikutus verotulojen menetyksenä on noin 770 miljoonaa € eli runsaat 0,5 % BKT:sta.

Olemme edellisluvussa argumentoineet, että matalan tuottavuuden työn tarjontaongelmat ovat Suomessa suhteellisesti todennäköisesti vähemmän merkittäviä kuin kysyntäongelmat. Tästä syystä matalapalkkojen aleneminen todennäköisesti vaikuttaisi positiivisesti työllisyyteen vaikka siirtyminen työvoiman ulkopuolelle lisääntyisikin jonkin verran. Pitemmän päälle tarjontaongelmat kuitenkin tulisivat kasvavasti esille.

5.3 Ennen kaikkea: matalapalkkojen aleneminen ei kovin realistista

Matalien palkkojen nopea aleneminen suhteessa yleiseen palkkatasoon ei ole kovinkaan uskottava vaihtoehto, varsinkaan Suomen oloissa. Nimellisten palkkojen aleneminen on varsin harvinaista kaikissa talouksissa. Reaalipalkkojen aleneminen toteutuu pikemminkin tuotehintojen palkkoja nopeamman nousun kautta. Hitaan yleisen inflaation oloissa tämä merkitsee sitä, että reaalipalkkojen aleneminen vaatii parhaimmillaankin huomattavasti aikaa.

Kuten luvussa 3.4 tuli esille, Suomessa viime vuosina harjoitettu tulopoliitiikka on merkinnyt sitä, että matalapalkka-alojen sopimuskorotukset ovat tyypillisesti olleet suurempia kuin keskimääräiset sopimuskorotukset. Näin on käynyt siitä huolimatta, että työllisyyden paraneminen on ollut keskimääräistä heikompaa matalapalkka-aloilla.

Huomionarvoinen asia on, ettei myöskään tuloverojen kevennys ole asiaa auttanut. Ansiotuloverotuksen keventämisellä on kyllä selvästikin kyetty hillitsemään palkkatason nousua. Tässä mielessä työhön kohdistuvan verokiilan purku on toiminut tarkoitetulla tavalla. Veronkevennysten painottuminen mm. ansiotulovähennyksen nostamisen ansiosta matalapalkkapäähän ei kuitenkaan ole vaikuttanut palkkasuhteita muuttavasti. Kuten edellä todettiin, matalapalkka-alojen sopimuspalkat ovat toteutuneesta veronkevennyslinjasta huolimatta olleet *suurempia* kuin keskimäärin, eivät suinkaan *pienempiä*.

Ainakin yhtä epäuskottavaa on, että Suomessa olisi poliittista tahtoa heikentää työn ulkopuolella olevien henkilöiden sosiaaliturvaa palkanmuodostusmekanismien olennaiseksi muuttamiseksi. On varsin tunnettua, että monet pienetkin muutosesitykset esimerkiksi työttömyysturvan muuttamiseksi työhön osallistumista kannustavampaan suuntaan ovat kohdanneet kovaa vastarintaa. Lisäksi havainnot siitä, että tuloerot ovat olleet viime vuosina kasvussa ja että sosiaaliin tulonsiirtoihin kohdistuneet leikkaukset ovat yksi asiaan vaikuttanut tekijä, vähentänevät edelleen suomalaisten halukkuutta heikentää sosiaaliturvaa.

Näyttäisikin siltä, että jos Suomessa halutaan lähivuosina merkittävästi alentaa matalan tuottavuuden työn kustannusta työnantajille, ratkaisua on realistisempaa etsiä tällaisen työn subventoinnista työnantajille kuin palkkojen alentamisesta ”veroporkkanoin”, sosiaaliturvaan liittyvin ”kepein” tai muutoinkaan.

5.4 Matalapalkkaisen työn subventointi-idea esillä monella taholla

Ajatus työvoimakustannusten subventoinnista työnantajille ei ole lainkaan uusi. Jo 1930-luvulla subventioita esittivät tunnetut ekonomistit Arthur Pigou ja Nicholas Kaldor. Viimeisten kymmenen vuoden aikana subventioon on kiinnitetty kuitenkin lisäantuvasti huomiota nimenomaani keinona helpottaa matalan tuottavuuden työvoiman työllistymistä. Matalan tuottavuuden työhön kohdistuvaa työnantajatukea muodossa tai toisessa ovat 1990-luvun puolivälistä alkaen pitäneet esillä useat tunnetut työmarkkina- ja makrokysymyksiin perehtyneet ekonomistit, mm. Edmund Phelps, Jacques Drèze, Edmond Malinvaud ja Dennis Snower.

Phelps (1994 ja 1997) argumentoi sekä työllisyyden lisäämisen että oikeudenmukaisuusperiaatteiden nojalla yleisen matalapalkkaiseen työhön kohdistuvan työnantajatuen puolesta. Hän suosittaa palkkatason nousun mukana asteittain poistuvaa palkkatukea kaikista tietyn minimipalkan ylittävää palkkaa ansaitsevista kokoaikaisista palkansaaajista. Esimerkkilaskelmassa tuki korvaa alimpiin palkkoihin liittyvistä työvoimakustannuksista noin 40 prosenttia ja alenee olemattomaksi mediaanipalkan tasolla. Aivan mittattomien palkkojen tuki on jätetty pois, ettei tuhlattaisi varoja sellaisen työllisyyden tukeen, joka ei juurikaan lisää tuotantoa. Rajoittuminen kokoaikaisiin työntekijöihin perustellaan hieman saman sukuisesti: halutaan tukea työllistymistä, joka riittää sellaiseen elättämään työntekijän. Käytännön ratkaisuna Phelps esittää tuen maksamista verohyvityksenä yrityksen maksamista sosiaaliturvamaksuista tai muista veronluonteisista maksuista.

Phelps esittää ajatuksensa ensi sijassa amerikkalaisia oloja ajatellen. Niinpä tukitarpeen syynä ei ole ammattiliitoista tai lainsäädäntöön perustuvista minimipalkoista johtuva palkkojen joustamattomuus alaspäin. Pikemminkin Phelps ajattelee tehokkuuspalkkateorioista johtuvia palkkajäykkyksiä ja ”työssäkävien köyhien” huonoa ansiotasoa. Jälkimmäistä työnantajalle maksettu tuki parantaa, koska työvoiman kysynnän lisääntyminen ennen pitkää nostaa palkkatasoa. Euroopassa, jossa minimipalkat tai kollektiiviset palkkasopimukset ovat rajoittaneet palkkahaitarin alapäättä, Phelps arvioi tuen vaikutuksien kohdistuvan voittopuolisesti työllisten määrään.

Drèze ja Malinvaud (1994) esittävät hyvin samanlaista tukijärjestelmää kuin Phelps. He kytkevät tuen suoraan minimipalkkaan, jota he pitävät syynä siihen, ettei Eurooppaan ole syntynyt USA:n tavoin hyvin pienipalkkaisia työtehtäviä. Ehdotuksen mukaan työnantajamaksut olisi poistettava kokonaan minimipalkan tasolla ja (halvemmassa vaihtoehdossa) alennus pieneni asteittain siten, että se poistuisi kokonaan kaksi kertaa minimipalkan tasolla.

Snowerin (1994) suosittama benefit-transfer-program (BTP) kohdistaa työnantajatuen pitkäaikaistyöttömien työllistäjille. Tällöinkin tuki keskittyy matalapalkkaisille, koska pitkäaikaistyöttömien saamat työpaikat lähes poikkeuksetta ovat tällaisia. Snower esittää tukijärjestelmän rahoitukseksi sitä, että työttömät voivat käyttää osan työttömyyskorvauksesta työnantajalle annettavana voucherina. Työttömyyshistorian perusteella myönnetty tuki olisi luonnollisesti määräaikainen.

5.5 Myös käytännön sovelluksia on

Ranska edelläkävijä

Matalapalkkatyön tukeminen ei ole jäänyt vain suositusten tasolle. Edelläkävijänä yleisessä kaikkeen matalapalkkaiseen työhön kohdistuvan työnantajatuessa on Ranska. Ranskassa työnantajien maksamia matalapalkkaisten työntekijöiden sosiaaliturvamaksuja on alennettu vuodesta 1993 lähtien. Tukea on vuosien mittaan laajennettu, ja se on edellä kuvattujen suositusten mukainen asteittain poistuva alennus (OECD 2000c, 2001b). Tukea maksetaan sekä kokoaikaisten että osa-aikaisten työntekijöiden osalta, mutta suhteessa tehtyihin työtunteihin. Tuki lasketaan yritysten raportoimien palkkojen ja työtuntien perusteella.

Tuki on minimipalkan (SMIC) tasolla (2002 kesäkuussa 6,83 € tunnilta eli 1154 € kuu-kaudessa) 26 % kokonaispalkkakustannuksista. Yrityksillä, jotka ovat siirtyneet 35 tunnin työviikkoon, tuki ulottuu tasolle 1,8 kertaa SMIC siten, että tasolla 1,3 kertaa SMIC tuki on 11 % kokonaistyövoimakustannuksista ja tasolla 1,5 kertaa SMIC 6 % kustannuksista. Pidempää työviikkoa noudattavilla yrityksillä tuki loppuu tasolla 1,3 kertaa SMIC.

Vuonna 1999 tuen kohteena oli 5 miljoonaa työntekijää eli hieman yli 20 % kaikista työllisistä. Välittömät kustannukset julkistaloudelle tulojen menetyksinä olivat OECD:n mukaan 41 miljardia frangia eli 6,2 miljardia euroa. Keskimäärin välitön kustannus oli siten 1250 euroa tuen piirissä olevaa henkilöä kohden ja vajaat 0,5 % bruttokansantuotteesta.

Hollanti toinen tärkeä kokeilumaa

Hollannissa työnantajien sosiaalivakuutusmaksuissa on toteutettu vuodesta 1996 lähtien palkkatasoon pohjautuvaa porrastusta (SPAK), ks. OECD (2000d). Tasolle 1,15 kertaa minimipalkka työnantajan maksuja alennettiin siten, että työvoimakustannukset alenivat 5 %. Vuodesta 1998 lähtien alennus on ollut tähän rajaan saakka 10 % ja samalla alennus on ulotettu 5 % suuruisena palkkatasolle 1,3 kertaa minimipalkka. Tuen piirissä olevan työntekijän täytyy työskennellä vähintään 32 tuntia viikossa.

Pitkäaikaistyöttömän palkkakuluja alennetaan lisäksi määräaikaisella sosiaaliturvamaksun alentamisella (VLW) niin, että kokonaistyövoimakustannuksen alennukseksi voi muodostua 23 %. SPAK-tuen piirissä on noin miljoona työntekijää eli noin 15 % työllisistä. Vuonna 1998 tukeen käytettiin 800 miljoonaa euroa eli noin 0,2 % BKT:sta.

Myös muissa maissa eri tyyppisiä porrastuksia

Myös muissa maissa on erilaisia matalapalkkaiseen työhön kohdistuvia tukijärjestelmiä. Tällaisia ovat mm Belgia, Englanti ja Irlanti. Erityisesti Belgiassa työnantajamaksuja on porrastettu monin eri tavoin. Aina kyse ei kuitenkaan ole kaikkeen matalapalkkaiseen työhön kohdistuvista Phelps- Drèze- Malinvaud-tyyppisistä järjestelmistä vaan rajoitetummista erityisryhmien työllistymistä tukevista ohjelmista. Snowerin esityksen mukaisesti tukia on suunnattu määräaikaisina työttömiä henkilöitä työllistäville yrityksille. Vaikka muodollisesti kyse ei tällöin olekaan matalapalkkatuesta, asiallisesti tuki kohdis-

tuu juuri tällaiseen työhön. Em. Hollannin VLW-ohjelman lisäksi ainakin Belgiassa ja parissa Saksan osavaltiossa on tällaisia tukiohjelmaa.

Saksassa on myös yleinen vähäisten ansioiden sosiaalimaksu- ja verohelpotusjärjestelmä. Ns. 325 euron töistä työnantajan joko ei tarvitse lainkaan maksaa sosiaalivakuutusmaksuja tai niiden määrä on rajoitettu hyvin pieneksi. Vastaavasti työntekijän ei tarvitse maksaa tällaisesta työstä saadusta tulosta veroa. Vähäisiksi ansiot katsotaan, jos työstä saatava korvaus on enintään 325 euroa kuussa ja säännöllinen työaika enintään 15 tuntia. Ns. Hartz-komissio esitti elokuussa 2002 tällaisen erilliskohtelun alaisen työn kuukausittaisen ansiorajan nostamista 500 euroon.

Suomessakin porrastuksia, muttei varsinaisesti matalapalkkatyöhön kohdistuvia

Suomessakin on käytössä tiettyjä työntajamaksujen porrastuksia, jotka toimivat osin samansuuntaisesti kuin edellä kuvatut matalapalkkojen tukijärjestelmät. Työnantajan kansaneläkemaksu riippuu yrityksen pääomavaltaisuudesta siten, että ero hyvin pieniä poistoja tehneiden yritysten ja muiden yritysten kansaneläkemaksussa on runsaat 3 prosenttiyksikköä. Vastaavasti työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu yrityksen koon (palkkasumman) mukaan niin, että palkkasumman ensimmäisen runsaan 800 000 euron osalta maksu on 0,7 % ja tämän ylittävältä osin 2,7 %. Näihin alennuksiin käytetään verraten paljon varoja. Alennusten aiheuttama tulonmenetyks lienee 850 - 950 miljoonaa euroa vuodessa. Koska pienissä yrityksissä on keskimäärin pienipalkkaisempaa työvoimaa, alennusjärjestelmä suosii jossain määrin matalapalkkaista työvoimaa käyttäviä yrityksiä. Kohtaanto on tässä suhteessa kuitenkin epävarma.

Parhaillaan on vireillä myös työntajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen kokeilu- luonteisesti eräissä Lapin ja saariston kunnissa kolmeksi vuodeksi vuoden 2003 alusta. Lainsäädäntö tulee eduskuntaan syksyllä 2002. Esitetty tukijärjestelmä on kuitenkin kokonaisuutena vaatimaton; kustannusvaikutus arvioidaan 8 miljoonaksi euroksi vuodessa.

Lisäksi, kuten edellä on käynyt ilmi, myös Suomessa on tuettu valikoitujen ryhmien työllistämistä työnantajille myönnettyjen määräaikaisten tukien avulla. Pääkohdejoukko ovat pitkäaikaistyöttömät (yhdistelmä tuki ja normaali työllistämistuki), nuoret ja vajaa-kuntoiset. Näiden tukien tasot ovat yksilötasolla varsin suuria, kuukausittaisista palkka-kustannuksista on korvattu 500-900 euroa. Tuen piirissä on myös ollut kohtuullisen suuri joukko, vuonna 2001 keskimäärin 37 000 henkeä. Varoja työllistämistukiin käytettiin 270 miljoonaa euroa.

Suomessa palkkatasosta riippuva porrastus jäänyt selvittelyn asteelle

Myös Suomessa työntajamaksujen yleinen alentaminen matalapalkkaisilta on ollut esillä julkisessa keskustelussa. Matalapalkkaisuun kohdistuvaa yleistä työllisyystukea ovat esittäneet mm. Pertti Kukkonen (1998) ja Jouko Martikainen (WWW.martikaisenmalli.com). Kummankin esitys on olennaisesti Phelps'n esityksen kaltainen. Samoin monissa tutkimuslaitosten politiikkasuosituksissa matalan tuottavuuden työvoimakustannusten alentamista on pidetty esillä, ks. esim. PTT-katsaus 3/2001. Matalan tuottavuuden työvoiman kysynnän lisääminen työnantajatuella on muodostunut

myös osaksi kansainvälisten järjestöjen ja niiden asiantuntijoiden Suomea koskevista politiikkasuosituksista, katso esim. IMF (2002) ja Heady (2002).

Työnantajamaksujen porrastusta palkkatason mukaan on selvitelty muutamaan otteeseen. Holm, Honkapohja ja Koskela (1995) arvioivat sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta työntantajamaksujen toimialoittaisen porrastamisen vaikutuksia työllisyyteen ja työttömyyteen. Vaihtoehtoina tarkasteltiin sosiaaliturvamaksun porrastusta yrityksen *toimialan* palkkatason, pääomavaltaisuuden ja työttömyysasteen perusteella. Analyysi perustui toimialojen palkanmuodostuksen ja työvoiman kysynnän ekonometrisen mallittamiseen vuosien 1970-93 aineistolla.

Holmin, Honkapohjan ja Koskelan tulokset riippuivat hyvin paljon siitä, mitä oletettiin toimialojen välisistä palkkakytkennöistä. Voimakkaiden kytkentöjen tapauksessa palkkaporrastus ja pääomavaltaisuusporrastus johtivat selvästi suurempaan työttömyyden alenemiseen kuin tasainen työnantajamaksujen alennus (-1,2 ja -0,9 prosenttiyksikköä vs. -0,35 prosenttiyksikköä). Jos kytkentöjä ei oletettu, porrastuksesta ei olisi mitään etua. Selvityksessä ei aineisto-ongelmien vuoksi pystytty kuitenkaan arvioimaan suoraan palkkatasoon kytkettyjä porrastusvaihtoehtoja.

Vuonna 1997 sosiaali- ja terveysministeriö selvitytti työnantajan sosiaaliturvamaksun porrastuksen toteuttamismahdollisuuksia käytännössä. Tehtävä rajattiin työttömyysvakuutusmaksuun, kansaneläkemaksuun ja sairausvakuutusmaksuun, joiden yhteinen keskimääräinen taso oli tuolloin 7,8 %. Suomisen (1997) tekemässä selvityksessä hahmoteltiin erilaisia porrastustapoja, jotka suosisivat matalapalkkaista työvoimaa käyttäviä yrityksiä. Palaamme Suomisen pääehdotukseen luvussa 6. Selvitys ei kuitenkaan johtanut yleisen porrastuksen käyttöön ottamiseen.

Lipposen II hallituksen ohjelmaan huhtikuussa 1999 sisältyi lupaus selvittää työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksun porrastamista pienipalkkaisen työvoiman tai työmarkkinoilta syrjäytymisuhan alla olevien työnsaantimahdollisuuksien parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä arvioi kesäkuussa 1999, että työntantajamaksujen porrastaminen iän tai palkkatason mukaan ”voisi eräissä tapauksissa edistää työmarkkinoiden tasapainoa”. Porrastuksen laajentamista ryhmä ei kuitenkaan suosittanut kolmesta syystä: (1) sosiaaliturvan rahoitusjärjestelmä monimutkaistuisi (2), porrastus edellyttäisi uudenlaista rekisteritietoa yrityksiltä viranomaisille ja (3) porrastuksen kaikkia vaikutuksia ei voida selvittää etukäteen.

5.6 Matalapalkkatuen työllisyysvaikutukset varsin lupaavia

Ranskalaistutkimukset: alennus luonut jopa puoli miljoonaa työpaikkaa

Ranskassa sekä matalapalkkaisten työllisten määrä että heidän osuutensa kaikista työllisistä kääntyivät pitkän laskun jälkeen nousuun 1990-luvun puolivälissä. Matalan osamistason työpaikat lisääntyivät yli 500 000 hengellä vuodesta 1994 vuoteen 2001 ja tällaisten työpaikkojen osuus työllisistä kasvoi 1½ prosenttiyksikköä (OECD 2001). Tästä ei kuitenkaan voi suoraan päätellä itse tukitoimen vaikutusta, koska myös muut tekijät

ovat vaikuttaneet asiaan. Sekä yritys- ja yksilöaineistoihin perustuvat ekonometriset tutkimukset että kalibroiduilla yleisen tasapainon malleilla tehdyt laskelmat viittaavat kuitenkin siihen, että työnantajatuella on ollut merkittävä työllisyyttä parantanut vaikutus.

Crépon ja Desplatz (2001) arvioivat lähes 90 000 yrityksen aineistolla työntajamaksun alennuksen vaikutuksia vuosien 1994 ja 1997 välillä. Porrastettu alennus laski aineiston yritysten työvoimakustannuksia (ex ante) keskimäärin 1,68 % . Alennus vaihteli kuitenkin olennaisesti yritysten työvoimarakenteen mukaan ja oli pienillä yrityksillä ja palvelualan yrityksillä tyypillisesti keskimääräistä suurempi. Juuri tämä eri yritysten erilainen työvoimakustannusten muutos mahdollisti porrastuksen vaikutuksen eristämisen muista yritysten työvoiman käyttöön ja tuotantoon vaikuttavista seikoista.

Analyysin tulokset riippuvat tyypilliseen tapaan jossain määrin estimointimenetelmästä. Crépon ja Desplatz päätyvät pitämään parhaimpana arviota, että työnantajamaksun toteutettu alennus lisäsi työllisyyttä (tai säästi työpaikkoja) kaikkiaan 460 000 hengellä eli peräti 3,1 %.¹⁰ Tämä merkitsisi, että yhden prosenttiyksikön työvoimakustannusten alennus tällä tavoin matalapalkkaisiin kohdennettuna lisäsi työllisyyttä 1,8 % . Syntyneistä työpaikoista vajaat puolet oli tuen kohteena olevia matalapalkkatehtäviä ja loput tuen ulkopuolelle jääviä työpaikkoja. Teollisuudessa matalapalkkatehtävien määrä kasvoi 5,8 % ja muiden työpaikkojen 1,8 % . Palvelualoilla vastaavat luvut olivat 5,7 % ja 2,5 %.

Créponin ja Desplatzin tulokset saavat tukea kahdesta yksilöaineistolla tehdystä analyysistä. Laroque ja Salanie (2000) päätyvät saman suuruusluokan työllisyysvaikutuksiin (490 000) eri tyyppisten henkilöiden kynnispalkkojen ja tuottavuuden väliseen vertailuun perustuvassa tutkimuksessa. Kramarz ja Philippon (2001) puolestaan arvioivat siirtymätodennäköisyyksiä työllisyyden ja työttömyyden välillä työnantajamaksujen alennuksen kohteena olevien ja ”lähellä” heitä olevien työntekijöiden joukossa uudistuksen toteutuksen aikana. Tuloksena on työllisyyden 1,5 % lisäys työvoimakulujen laskiessa matalapalkkapäässä 1 prosenttiyksiköllä.

Yleisen tasapainon malleilla saadut tulokset riippuvat ratkaisevasti siitä, millaiseksi matalan tuottavuuden työn ja muiden tuotantopanosten keskinäinen korvattavuus oletetaan. Laffargue (2000) sekä Audric, Givord ja Prost (2000) tarkastelevat kahdella vuoden 1996 olosuhteisiin kalibroidulla mallilla matalapalkkaisten työpaikkojen sosiaaliturvamaksun 10 prosenttiyksikön alennuksen vaikutuksia. Tämä vastaa likimain Ranskan toteutettua uudistusta tuossa vaiheessa. Alennus merkitsi sellaisenaan (ex ante) runsaan 20 mrd. frangin tulonmenetystä julkiselle sektorille eli oli suuruudeltaan vajaat 0,3 % vuoden 1996 BKT:sta. Mallien tulosten mukaan tämän suuruiseen työnantajamaksun alennukseen liittyisi 116 000 – 440 000 työpaikan eli 0,8 – 3 prosentin työllisyyden lisäys matalapalkkaisen työn ja muiden tuotantotekijöiden korvattavuudesta riippuen.¹¹

¹⁰ Tekijät ilmoittavat arvion luottamusvälin varsin suureksi, 255 000 – 670 000. Alarajakin merkitsisi 1,7 % työllisyyden paranemista ja ylärajan mukainen työllisyyden paraneminen olisi jopa 4,5 %.

¹¹ Jos ns. substituutiojousto matalan tuottavuuden työn ja muiden panosten välillä on 2,5, tulemana on yli 400 000 työpaikkaa. Runsaan 100 000 työpaikan lisäykseen päädytään substituutiojouston arvolla 0,7. Laffargue viittaa kahteen eri tutkimukseen, joista toisessa substituutiojoustoksi on Ranskan aineistolla estimoitu 2,5 ja toisessa 0,7.

Hollannissa löydetty vaikutus pienempi

Bovenberg, Graafland ja de Mooij (BGM, 1998) tutkivat työnantajamaksun erityyppisten alennusvaihtoehtojen ja myös muiden verohelpotusten vaikutuksia Hollannissa varsin yksityiskohtaisella yleisen tasapainon mallilla (MIMIC). Simulointikokeista mikään ei täsmälleen vastaa SPAK-ohjelmaa, mutta yksi vaihtoehto on varsin lähellä sitä. Siinä matalan osaamistason työpaikkojen sosiaalivakuutusmaksuja alennetaan työnantajille palkkatasoilla 1,2-1,8 kertaa minimipalkka. Kun tällaiseen veronalennukseen käytetään 0,5 % BKT:sta ja uudistus rahoitetaan leikkaamalla (ex ante) samassa määrin julkista kulutusta, työllisyys lisääntyy mallin mukaan 0,8 % (matalan osaamistason työllisyys 3,2 muu 0,5).

Vertailukohtana BMG-tutkimuksessa on sekä työnantajamaksujen alentaminen kauttaaltaan samalla kokonaissummalla että alennuksen kohdistaminen kahden vuoden määräajaksi pelkästään pitkäaikaistyöttömiin. Pitkäaikaistyöttömiin kohdistettu alennus tuottaa parhaan tuloksen työllisyyden lisäyksessä (1,1 %) ja saman tuloksen työttömyyden alenemisessa. Yleinen työnantajan sosiaalimaksujen alentaminen lisää työllisyyttä selvästi vähemmän (0,4 %) ja vähentää työttömyyttä vain hiukan.

Tutkimuksessa arvioidaan myös tuloverojen alentamisen ja *työntekijälle* maksetun tulo-tuen (EITC) vaikutuksia olettaen jälleen, että 0,5 % BKT:sta suuruinen alennus rahoitetaan julkista kulutusta supistamalla. Matalatuloisiin kohdistettu tuloverojen alennus lisää työllisyyttä 0,6 % mutta kaikille kohdistettu alennus vain 0,1 %. EITC-alennus, joka kohdistetaan samoille palkkatasoille kuin työntajien sosiaalivakuutusmaksujen alennus (1,2-1,8 kertaa minimipalkka) lisää työllisyyttä 0,7-0,8 % ja alentaa työttömyyttä 0,5-0,7 %. Sen sijaan palkkatasoille 1-1,3 kertaa minimipalkka kohdistettu alennus lisää työllisyyttä 1,2 % ja alentaa työttömyyttä 0,8 %.

Joka tapauksessa Hollannin SPAK:n vaikutukset työllisyyteen näyttäisivät olevan pienempiä kuin Ranskan järjestelmän. Myös OECD (2002) päätyy arvioon, että SPAK-ohjelman vaikutus työllisyyteen olisi ollut verraten vähäinen. Hollannin kokemuksia voidaan kuitenkin pitää vähemmän relevantteina Suomen kannalta kuin Ranskan. Ensinnäkin Hollannin työttömyys on tarkasteltuna aikana ollut selvästi vähäisempää kuin Ranskassa tai Suomessa nykyisin. Toiseksi työttömyyden ja työllisyyden vinous koulutustason suhteen on Hollannissa (ainakin vuonna 2000) selvästi vähäisempää kuin Ranskassa, Suomesta puhumattakaan, ks. kuviot 2.10 ja 2.11.

Arviot rahoitusrasituksesta vaihtelevat suuresti

Tutkimusten arviot työnantajatuon alentamisen vaikutuksista julkistalouden tasapainoon vaihtelevat suuresti. Vaikka Laffarguen että Audricin, Givordin ja Prostin analyyseissä julkisen sektorin välitön tulonmenetys alennuksesta on samanlainen, runsaat 20 mrd. frangia vuoden 1996 tilanteessa, arviot kokonaisvaikutuksista julkistalouden tasapainoon vaihtelevat rajusti. Laffargue arvioi kokonaisalijäämän muodostuvan yllättäen alkusijoitusta *suuremmaksi* eli 30 mrd. frangiksi.¹² Audric, Givord ja Prost sen sijaan

¹² Tulos perustuu mallin piirteeseen, jonka mukaan alennus johtaa vaihtosuhteen heikkenemiseen ja tämä edelleen heikentää julkistaloutta, koska julkiset tulot muuttuvat tuotannon hinnan mukana mutta menot kulutuksen hinnan mukana.

saavat tulokseksi, että jopa vain 120 000 työpaikan syntymiseen johtavassa mallissa pääosa 20 miljardin frangin sijoituksesta korvautuu lisääntyneinä verotuloina ja pienentyneinä muina menoina. Jos tuloksena olisi yli 400 000 lisätyöpaikkaa, työnantajamaksun alennuksen julkistaloutta *vahvistava* vaikutus olisi peräti 23 mrd. frangia. Laroque ja Salanie päätyvät myös hyvin optimistiseen arvioon, jonka mukaan alennus on rahoittanut itsensä kokonaan nousseen palkkasumman tuottamina erilaisina verotuloina.

BGM:n analyysissä työnantajamaksujen alentaminen matalan tuottavuuden työpaikoilta rahoittaa pääosin muttei aivan kokonaan itsensä. Julkaisun mukaan julkistalouden kuluksen täytyy supistua lopputilanteessa 0,1 % BKT:sta vastaavalla määrällä. Kun alkuperäinen panostus oli 0,5 % BKT:sta ”itserahoitus” olisi noin 80 %. Sekä kaikkiin työnantajamaksuihin tasaisesti kohdistuva että pelkästään pitkäaikaistyöttömiin kohdistuva alennus rahoittaisi itsensä huonommin.

5.7 Heikot kohdat?

Matalapalkkaisen työn työnantajatukeen liittyy ongelmia kuten mihin tahansa työllisyyspoliittiseen toimeen. Ehkä yleisimmin esitetyt epäilyt koskevat yhtäältä työnantajamaksun alentamisen vaikutusta kokonaistyövoimakustannuksiin ja toisaalta matalapalkkaisen työn subventoinnin vaikutusta tuottavuuteen ts. yritysten halukkuuteen kehittää työntekijöiden valmiuksia ja vastaavasti työntekijöiden halukkuuteen hankkia koulutusta, ks. esim. Nickell ja Bell (1996). Mutta myös muuta kritiikkiä ideaa kohtaan on esitetty.

Palkkareaktio

Jos työnantajamaksujen alennus johtaa suoraan palkkojen vastaavaan nousuun, ei kohteena oleva työ tietenkään muodostu aiempaa edullisemmaksi eikä sen kysyntä lisääny. Palkkojen tämän suuntainen reaktio voi tulla periaatteessa joko yksittäisten palkansaajien reaktiona tai palkkaneuvottelujen kautta. Ainakin yksilötason reaktiota voi kuitenkin pitää epätodennäköisenä jos matalan tuottavuuden työvoimaa on paljon työttömänä tai työvoiman ulkopuolella. Ja juuri tällainenhan on tilanne, jonka helpottamiseksi alennusta on suositeltu ja juuri tällainen on tilanne myös Suomessa.

Matalapalkkaisia työntekijöitä edustavien ammattiliittojen reaktiota on vaikeampi ennustaa. Jos ne ajavat lähinnä työssä olevien ”sisäpiiriläisten” etua, ne saattavat pyrkiä syntyneen ”palkankorotusvaran” ulosmittaamiseen. Mutta jos ammattiliitot panevat tuntuvasti painoa oman palkkaryhmänsä työttömyyden vähentämiselle, sopimuspalkkojen voi olettaa pysyvän muuttumattomina. Tuntuisi luontevalta ajatella, että Suomen oloissa tulopoliittista neuvottelumekanismia voitaisiin käyttää tässäkin yhteydessä kokonaisuuden kannalta hyvän tuloksen aikaansaamiseen samalla tavalla kuin on toimittu viime vuosina kytkettäessä tuloveroalennukset yleiseen palkkamalttiin.

Suomessa ei ole tutkittu nimenomaan matalapalkkaisen työn työnantajamaksujen alentamisen vaikutuksia palkkatasoon. Aggregaatti- ja toimialatason analyysit viittaavat kuitenkin siihen, että palkkojen jousto työnantajamaksun suhteen on vähäinen, ks. Koskela

(2001). Tämän perusteella voisi olettaa, ettei erityisesti pienimpien palkkojen ole syytä olettaa reagoivan vahvasti työnantajamaksujen muutoksiin.

Onko työvoiman kysynnän hintajousto merkittävä?

Luonnollinen kriittinen kysymys koskee myös työvoiman kysynnän joustavuutta työvoimakustannusten suhteen. Johtaako työvoimakustannusten aleneminen todellakin kysynnän kasvuun? Ideahan perustuu yhtäältä siihen, että matalan tuottavuuden työvoiman halventuessa sillä korvataan tuotannossa muita panoksia (paremmin tuottavaa työvoimaa ja pääomaa). Toisaalta sellainen tuotanto, jossa matalan tuottavuuden työvoimalla on merkittävä kustannusosuus, halpenee ja siten lopputuotteiden kysynnän kasvaessa myös kaikkien tuotannossa tarvittavien panosten kysyntä kasvaa.

Palkkakustannusten vaikutusta työllisyyteen yleensä ei ole syytä epäillä. Palkkamaltilla saavutettu kotimaisen yritystoiminnan kilpailukyvyin paraneminen on mitä ilmeisemmin ollut keskeinen tuotannon kasvun ja työllisyyden paranemisen lähde Suomessa viime vuosina. Samanlaisia kokemuksia on saatu muistakin maista, esimerkiksi Hollannista.

Ekonometriset tutkimukset Suomen aineistolla viittaavat siihen, että työvoiman kysyntä kasvaisi keskimäärin noin 0,7 – 0,85 prosenttia, kun työvoimakustannukset laskevat tasan yhdellä prosentilla, ks. Holm, Honkapohja ja Koskela (1995) ja Honkapohja, Koskela ja Uusitalo (1999). On todennäköistä, matalapalkkapäässä työllisyyden jousto työvoimakustannusten suhteen on tätä suurempi. Ranskaa koskevien tulosten perusteella jousto voisi matalapalkkaiseen päähän kohdistuvan työvoimakustannuksen muutoksen suhteen olla jopa kaksinkertainen. Siten ei pitäisi olla suurta huolta siitä, etteikö työllisyys myös reagoisi, jos matalan tuottavuuden työvoimakustannuksia pystytään alentamaan.

Tuottavuuden kehitys

Työvoimakustannusten suhteellinen alentaminen matalapalkkapäässä epäilemättä vähentää työnantajien kiinnostusta palkata korkeammin palkattua, tuottavampaa työvoimaa ja myös kiinnostusta kehittää työntekijöiden tuottavuutta (mikä johtaa heidät vaatimaan suurempia palkkoja). Samoin työttömyysriskin aleneminen matalapalkkapäässä vähentää periaatteessa työntekijöiden kiinnostusta kouluttautumiseen.

Näitä kielteisiä vaikutuksia ei kuitenkaan voida pitää kovin suurina Suomen oloissa, ei ainakaan lähivuosina. Tärkein syy on työttömyysongelman luonne. Työttömyyden suuresta tasosta huolimatta työnantajat ovat kokeneet viime vuosinakin ajoittain pulaa osaavasta ja hyvin koulutetusta väestä. Tämä on mitä todennäköisimmin ollut tärkeä syy, miksi vuonna 2001 laskusuhdanne ei ole vielä vuoden 2002 puoleenväliin mennessä juurikaan heikentänyt työllisyyttä.

Vastaavasti työntekijäpuolella koulutuksen hankkiminen on koettu erinomaisen tärkeäksi ja hyödylliseksi. Koulutuksen tuotto tulotason parantajana näyttää Suomessa varsin hyvältä kansainvälisessä vertailussa, ks. esim. PURE (2001). Suomalaiset hakeutuvatkin runsain mitoin koulutukseen. Tätä ei voida pitää myöskään kovin yllättävänä tai tilapäisenä ilmiönä, kun tiedetään, että koulutus on pitkälle subventoitua ellei jopa ilmaista.

Tukea vaille jäävien aseman heikentyminen

Ainakin Suomessa on epäilty myös sitä, että matalan tuotavuuden työvoiman tuki merkitsee tuen ulkopuolelle jäävien aseman heikkenemistä. Suhteellisessa mielessä tämä pitää epäilemättä paikkansa. Lisätessään nimenomaan matalan tuotavuuden työvoiman kysyntää tuki vähentää tällaisen työvoiman työttömyysriskiä ja (kunhan työllisyys on riittävästi parantunut) nostaa tällaisen työvoiman palkkatasoa suhteessa tuen ulkopuolella olevaan työvoimaan. Tuottavamman työvoiman suhteellinen asema siten heikkenee, kun vähemmän tuottavan suhteellinen asema paranee.

Mutta muutos ei suinkaan tarkoita sen paremmin työllisyyden kuin palkkatasonkaan laskua tuen ulkopuolelle jäävien osalta. Sekä Ranskaa että Hollantia koskevat tutkimukset osoittavat, että vaikka tuen ulkopuolelle jäävän työvoiman kysyntä lisääntyy selvästi vähemmän kuin tuetun työvoiman kysyntä, muutos on ”paremmankin väen” osalta positiivinen.

Vaikutus tulonjakoon

Matalapalkkaisten työpaikkojen suosimista on kritisoitu myös toisesta tulonjakonäkökulmasta. On arveltu, että matalapalkkaisten työtehtävien lisääntyminen lisää tuloeroja. Väitteen järkevyys riippuu luonnollisesti siitä, mikä on tällä hetkellä työtä vaille olevien vaihtoehto matalapalkkaisiin tehtäviin työllistymiselle. Kokemus osoittaa nähdäksemme kiistattomasti, että tyypillinen vaihtoehto on työttömyyden jatkuminen pikemminkin kuin työllistyminen keskimääräisellä palkalla. Kun työttömyysturvan taso jää useimpien ihmisten kohdalla jälkeen myös matalilla palkoilla saatavista ansioista, työllistyminen matalillakin palkoilla tasoittaa tuloeroja.¹³

Erityisesti, kun matalapalkkaista työtä lisätään työnantajamaksujen alentamisella palkkaleikkausten sijasta, on vaikea nähdä, kuinka lopputuloksena voisi olla tuloerojen kasvu. Työttömyysriskin vähenemisen lisäksi tällöin myös palkkatason voi olettaa tuen seurauksena ajan mittaan nousevan matalapalkkapäässä.

Julkistalouden kustannus

Yksi ongelmakohta on luonnollisesti tukijärjestelmän aiheuttama kustannus. Kaikkiin matalapalkkaisiin sovellettu, vähänkään tuntuva työnantajamaksujen alennus aiheuttaa sellaisenaan huomattavia kuluja julkiselle sektorille. Näitä kustannuksia on kuitenkin punnittava tukijärjestelmän julkistaloudelle tuomia säästöjä ja muita yleisempiä hyötyjä vasten sekä myös muiden työttömyyden vähentämiseksi esitettyjen toimien edullisuutta vasten.

Edellä tarkastelluissa tutkimuksissa arviot työnantajamaksujen alentamisen vaikutuksista julkistalouden tasapainoon vaihtelevat huomattavasti, huomattavasta alijäämästä selvään ylijäämään. Tämän takia olisi uhkarohkeaa luottaa siihen, että tukijärjestelmä ”ra-

¹³ Kyyrä (2001) osoittaa, että työttömyystodennäköisyyden lisääntyminen heikosti koulutetuilla on laman jälkeen johtanut tuloerojen lisääntymiseen koulutustasojen välillä. Siten palkkajakaumien tasaisuus ei suinkaan turvaa tasaista tulonjakoa, jos seurauksena on työttömyysriskin kasvu. Kyyrä viittaa myös eri maiden aineistoilla saatuun vertailutulokseen, että jopa suuret palkkaerot (kuten Yhdysvalloissa) voivat työttömyysriskien erilaisuuden takia johtaa likimain yhtä suuriin odotettujen ansioiden (”työpaikkojen nykyarvo”) eroihin kuin pienet palkkaerot (Suomi).

hoittaisi itse itseänsä” siinä mielessä, että vähenevä työttömyys supistaisi työttömyysturvamenoja ja lisäisi verotuloja koko tuen määrällä. Syntyvät säästöt ovat kuitenkin todennäköisesti tuntuvia.

Vielä tärkeämpää on, että matalapalkkaisten työnantajatuki menestyy hyvin vertailtaessa työllisyys- ja työttömyysvaikutuksia muihin verotukikeinoihin ja myös moniin varsinaisen työllisyyspolitiikan toimiin. Usea Suomessa tehty tutkimus tukee käsitystä, että työnantajamaksujen tasainen alentaminen lisää työllisyyttä enemmän kuin tuloverojen vastaava tasainen alentaminen, ks. Koskela (2001). Toisaalta Ranskaa koskevat tutkimustulokset viittaavat siihen, että matalapalkkaisuun kohdistuva työnantajamaksun alentaminen on tehokkaampaa kuin yleinen alentaminen. Sen perusteella, että Suomen työllisyysongelma on matalapalkkaisessa päässä mielestämme enemmän kysyntä kuin tarjontaongelma, rohkenemme väittää, että matalapalkkaisen työn suosiminen työnantajamaksujen alentamisen kautta on ainakin nykyoloissa tehokkaampaa kuin matalapalkkaisille suunnatut tuloveron alennukset.

Käytännön hallinnointi

Lopuksi, kuten muitakin tukijärjestelmiä, myös matalapalkkaisten työnantajatukea voidaan kritisoida puhtaasti käytännön toteuttamiseen liittyvien vaikeuksien takia. Miten porrastus voitaisiin toteuttaa käytännössä ilman ylivoimaista byrokratiaa, kuinka voidaan estää huijaukset, miten otetaan huomioon porrastuksen vaikutus työnantajamaksuilla rahoitettavan sosiaaliturvan etuisuuksiin jne.?

Nämä kaikki ovat tärkeitä näkökohtia. Ne eivät kuitenkaan ole estäneet tukijärjestelmien toteuttamista edellä todetuissa esimerkkimaissa. Otamme tämän kaltaiset asiat esille seuraavassa luvussa, jossa hahmottelemme käytännön mallia matalan tuottavuuden työille maksettavasta työnantajatuesta Suomen oloissa.

6. TYÖNANTAJAMAKSUIEN PORRASTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

Suomessa porrastetaan jo nykyäänkin työntajamaksuja usealla tavalla. Kuten luvussa 5.5 todettiin, työnantajan sosiaaliturvamaksut suhteessa palkkasummaan riippuvat yrityksen pääomavaltaisuudesta, palkkasumman suuruudesta ja yrityksen toimipaikasta. Tässä mielessä pyrkimys alentaa työntajamaksuja matalan tuottavuuden tehtävissä suhteessa yleiseen tasoon ei merkitse niin suurta periaatteellista muutosta kuin yhtäkkiä saattaisi ajatella.

Työntekijän tuottavuuden suhteen tehtävä porrastus on kuitenkin olennaisesti vaativampi asia kuin käytössä olevat porrastukset. Porrastuksen toteuttaminen edellyttää tietoa kunkin yrityksen työntekijöiden tuottavuudesta. Yksi tapa lähestyä asiaa on määrittellä työntekijän ominaisuuksia, jotka korreloivat vahvasti huonon tuottavuuden kanssa, ja sitoa työntajamaksu (tai subventio) näihin ominaisuuksiin. Rekisteröity pitkäaikaistyöttömyys on yksi tällainen käytännössä sekä Suomessa että muualla sovellettu ominaisuus.

Pitkäaikaistyöttömien työntajamaksujen alentaminen (tai palkkatuki) on hyvä siinä mielessä, että tukeen oikeutettu työsuhde on helppo määrittellä ja tuki kohdistuu vaikeimmin työllistyviin. Tällainen matalan tuottavuuden työvoiman tuki on kuitenkin ongelmallinen juuri samasta syystä. Edellytetty työttömyyshistoria sulkee tuen piiristä ihmiset, joiden työllistymisen tukeminen voisi estää pitkäaikaistyöttömyyden syntymisen alunperinkin. Tämä on tärkeä käytännön näkökohta, koska vähänkin pidentyvä työttömyys heikentää henkilöiden työllistymisen todennäköisyyttä dramaattisesti. Tästä syystä pitkäaikaistyöttömyyteen sidottu työntajamaksujen alentaminen ei riitä ratkaisuksi matalan tuottavuuden työvoiman kysynnän lisäämiseen. Tästä huolimatta työttömiin kohdistuvaa työllistämistukea on perusteltua kehittää. Palaamme tähän kohdassa 6.4.

Periaatteessa voisi kuvitella muitakin henkilön tuottavuuden kanssa korreloivia helposti mitattavia ominaisuuksia. Muodollinen koulutustaso, jota tässäkin paperissa on käytetty henkilöiden osaamistason ja siten tuottavuuden indikaattorina, voisi olla yksi tällainen. Se on kuitenkin selvästi epätäydellinen mittari. Merkittävämpi heikosti koulutettujen suosiminen tällä tavoin aiheuttaisi lisäksi kannustimen olla hankkimatta muodollista pätevyyttä. Tämä tuskin voi olla järkevä tavoite.

Matalan tuottavuuden työpaikkojen työntajamaksujen alentaminen yleisesti lieneekin toteutettavissa vain sitomalla työntajamaksu maksetun palkan tasoon, jonka talousteorian mukaan pitäisi heijastaa kunkin työntekijän tuottavuutta. Luvussa 5 tarkastellut ulkomaiset esimerkit ovat olleet juuri tällaisia palkkatasoon sidottuja porrastusjärjestelmiä.

6.1 Palkkatason mukaan määräytyvälle porrastusjärjestelmälle asetettavia vaatimuksia

Järkevä matalapalkkaisen työn kustannuksia alentava työnantajamaksujen porrastusjärjestelmä pitäisi pystyä laatimaan niin, että se

- (a) kohdistaa tuntuvan kustannusalennuksen matalimpiin palkkatasoihin niin, että kannustinvaikutus palkata tällaista työvoimaa on suuri
- (b) mutta poistuu riittävän alhaisella palkkatasolla niin, että alennuksen kokonaiskustannukset pysyvät siedettävänä
- (c) ei kuitenkaan sisällä suuria hyppäyksenomaisia työnantajamaksun muutoksia palkkatason muuttuessa, jolloin syntyisi vahvoja kannustimia lukita palkat johonkin mielivaltaiseen tasoon
- (d) ei kohtuuttomasti suosi osa-aikaisia työsuhteita kokoaikaisten työsuhteiden kustannuksella
- (e) ei ole altis työpanoksen väärän tiedon perusteella tapahtuvalle huijaukselle
- (f) ei aiheuta ongelmia sosiaaliturvan rahoitusjärjestelmälle
- (g) on hallinnollisesti toteuttamiskelpoinen ts. että porrastus voidaan toteuttaa ilman suuria kustannuksia ja vaivaa sen paremmin työnantajille, työntekijöille kuin viranomaisillekaan.

Matalapalkkaisuuden määrittäminen vaatii tietoa

Matalapalkkaisuus tarkoittaa pientä palkkaa aikayksikköä kohden. Ei kuitenkaan ole itsestään selvää, mitä aikayksikköä kohden palkkataso olisi laskettava. Lyhyin ajateltavissa oleva aika lienee tunti. Tuntipalkan käyttäminen työnantajamaksun porrastuksen pohjana on hyvä ratkaisu erityisesti sen takia, että tällöin voidaan työvoimakustannuksen alennus kohdistaa kaikkeen työhön samalla tavalla riippumatta siitä, kuinka monta tuntia työtä tehdään esimerkiksi viikossa, kuukaudessa tai vuodessa. Työnantajamaksun porrastus ei siten luo kannustimia muuttaa työpanoksen jakautumista tällaisina pidempinä aikaperiodeina. Erityisesti osa-aikatyö tulee kohdelluksi samalla tavoin kuin kokoaikainen työ.

Tuntipalkan luotettava määrittäminen vaatii kuitenkin paljon tietoa. Käytännössä tuntipalkan määrittäminen edellyttää tietoa sekä palkanmaksukaudella maksetusta kokonaispalkasta että tehtyjen työtuntien määrästä. Ranskassa käytössä oleva työnantajamaksujen porrastusjärjestelmä perustuu työnantajien vuosittain raportoimiin yksityiskohtaisiin tietoihin työntekijäkohtaisista palkoista ja työtuntimääristä ml. tieto työn osa-aikaisuudesta ja tilapäisyydestä (DADS – Déclaration annuelles de données sociales).

Suomessa viranomaiset eivät nykyisin kerää systemaattisesti tietoa, jonka perusteella työntekijöiden tuntipalkat olisi mahdollista määrittää. Verohallinto kerää kuukausittain vain tiedon kunkin työntäjän maksamasta palkkasummasta. Vuosi-ilmoituksista syntyy puolestaan verohallinnolle ja työeläkejärjestelmään palkansaajakohtainen rekisteri, josta selviää kunkin palkansaajan vuosipalkan suuruus kunkin työntäjän palveluksessa. Tiedot kertyvät kunkin vuoden osalta seuraavan vuoden maaliskuuhun mennessä. Eläketurvakeskuksen rekistereihin tallennetaan myös työsuhteiden alkamis- ja loppumispäivät. Työtuntien määrästä viranomaiset eivät kerää tietoa. Tilastollisia tarkoituksia

varten Teollisuuden ja työntajien sekä Palvelutyönantajien jäsenyrityksiltä tosin kysytään tunti- ja kuukausipalkkoja sisältäviä tietoja.

Siten tuntipalkkaan perustuva porrastusjärjestelmä edellyttäisi varsin mittavaa uuden tiedon keräämistä. Ranskan esimerkki osoittaa, ettei se ole teknisesti tai taloudellisesti mahdotonta. Lisäksi valmistelun alla olevat uudistukset verohallinnon tiedonkeruujärjestelmissä helpottavat lisätiedon saantia, ks. alla. Käytännön ongelmat ovat tästä huolimatta melkoisia. Niitä lisää erityisesti se, että työnantajilla on ilmeinen intressi ilmoittaa mahdollisimman suuri työpanos annettua palkkasummaa kohden. Monissa urakaluonteisissa työtehtävissä työaikapanoksen määrittäminen on lisäksi vaikeaa hyvällä tahdollakin. Erilaiset modernit työn järjestelyt, mm. etätyö, vaikeuttavat edelleen työajan ja siten tuntipalkan määrittämistä.

Työnantajakohtainen alennusjärjestelmä ratkaisuna

Tuntipalkan määrittämisen ongelmat ja ylipäätään työntekijäkohtaisen porrastusjärjestelmän suuri tietotarve johtaa luonnollisesti kysymään, voitaisiinko matalapalkkaista työtä suosiva porrastus toteuttaa työnantajan pidempänä ajanjaksona keskimäärin työntekijää kohden maksaman palkan perusteella. Pohtiessaan työnantajan sosiaaliturvamaksun ja työttömyysturvamaksun porrastusta Suominen (1997) päätyi esittämään juuri tällaista järjestelmää.

Suomisen perusmalli oli, että työnantajamaksujen perustana olisi työnantajan kuukausittainen palkkasumma, josta vähennettäisiin x mk kuukaudessa kutakin työnantajaan työsuhteessa olevaa työntekijää kohden, jolle maksettu palkka on ollut vähintään 2000 mk ja jolle työnantaja on ottanut työeläkevakuutuksen. 2000 markan raja oli asetettu sitä varten, ettei keskimääräistä kk-palkkaa voitaisi alentaa palkkaamalla runsaasti aivan mitättömää työaika tekeviä henkilöitä.

Suomisen esittämä malli on hyvin yksinkertainen mutta johtaa kuitenkin siihen, että suhteellisesti pienimpiin työvoimakustannuksiin pääsevät keskimäärin pienipalkkaisimpia työtehtäviä tarjoavat yritykset. Etu lisäksi pienenee hyvin tasaisesti keskimääräisen palkkatason noustessa, joten malli täyttää erinomaisesti myös vaatimuksen, ettei järjestelmä johda hyppäyksenomaisiin työvoimakustannusten nousuihin millään palkkatasolla.

Mallilla on kuitenkin vaikea kohdistaa merkittävää tukea juuri kaikkein matalapalkkaisimpiin työtehtäviin. Tämä johtuu siitä, että vähennysjärjestelmä ”levittää” alennuksen jonkinasteisena kaikille palkkatasoille, jolloin järjestelmästä tulee helposti hyvin kallis. Tarkastellaan esimerkiksi, jossa tavoitteena olisi pelkästään alhaisinta taulukkopalkkaa maksavan työnantajan työnantajamaksujen puolittaminen eli kokonaistyövoimakustannuksen runsaan 10 prosentin alennus. Oletetaan, että alhaisin taulukkopalkka on 1 000 euroa kuussa. Tällöin vaadittu vaikutus tällaisen työn kustannuksen alentamiseksi edellyttäisi työnantajamaksulaskelmassa käytettävän vähennyksen (x) suuruudeksi 500 euroa. Näin suuri vähennys kaikista palkoista johtaisi erittäin suureen tulon menetykseen sosiaaliturvajärjestelmälle, 2 miljoonaan palkansaajaan sovellettuna vuositasolla yli 3 miljardia euroa eli yli 2 % BKT:sta. Jos porrastuksen aiheuttama tulonmenetys haluttai-

siin rahoittaa nostamalla keskimäärin perittävää työnantajamaksuprosenttia, ja koko talouden keskipalkka olisi 2000 euroa, työnantajamaksuprosentti nousisi kolmanneksella reilusti yli 30 prosenttiin. Tämä nostaisi kestävämmällä tavalla keskimääräistä suuripalkkaisempiin henkilöihin kohdistuvaa verokiilaa. Kuitenkin matalapalkkapäässä päättäisiin vain puoleen siitä työvoimakustannusten alenemisesta mihin Ranskassa on ylletty työntekijäkohtaisella porrastusjärjestelmällä.

Lisäksi järjestelmä suosisi varsin voimakkaasti osa-aikatyötä, koska sellainen alentaisi nopeasti kuukausittaista keskipalkkaa 2000 mk alarajasta huolimatta. On myös huomattava, että 2000 mk alaraja edellyttää kuukausittaisen työntekijäkohtaisen palkkatiedon keräämistä, joten järjestelmä ei olisi sittenkään aivan niin yksinkertainen kuin äkkisel-tään saattaa näyttää.

6.2 Kuukausipalkkaan sidottu työntekijäkohtainen työnantajamaksujen palautusjärjestelmä

Edellä todetut vaikeudet sekä työntekijäkohtaisiin tuntipalkkoihin että työnantajakohtaisiin kuukausikeskipalkkoihin perustuvissa porrastusideoissa merkitsevät, että on yritettävä löytää järjestelmä, jossa minimoidaan molempien järjestelmien pahimmat pulmat. Lupaava vaihtoehto on työntekijäkohtaisiin kuukausipalkkoihin perustuva järjestelmä. Täsmällisemmin esitämme harkittavaksi seuraavanlaista työntekijäkohtaiseen kuukausipalkkaan perustuvaa matalapalkkaisen työn työnantajamaksujen palautusjärjestelmää.

- 1) Valtio palauttaa tai korvaa jälkikäteen työnantajalle matalapalkkaisen työvoiman aiheuttamia työnantajamaksuja erikseen määritellyn säännön mukaisesti
- 2) Maksupalautuksen suuruus lasketaan kullekin kuukaudelle työnantajan palveluksessa tuolloin olleiden työntekijöiden kokonaiskuukausipalkkojen perusteella. Jos on syytä epäillä, että työsuhteita pyritään pilkkomaan esimerkiksi konsernin sisällä muodollisesti eri yrityksille, voidaan myös asettaa lisäehto, että palautus voi koskea vain yhtä työsuhdetta.
- 3) Palautus sidotaan kuukausipalkkaan siten, että palkkaan nähden suurin palautus syntyy kuukausipalkan tasolla, joka vastaa tyypillistä alinta taulukkopalkkaa ansaitsevan kokoaikaisen työntekijän kuukausiansiota (suuruusluokka 1100 euroa). Tätä pienempään kuukausiansioon liittyvä palautus alenee liukuvasti ja loppuu jollakin minimikuukausiansion tasolla (esim. 500 euroa). Vastaavasti maksimipalautusta korkeammilla kuukausiansioilla palautus alenee liukuvasti ja loppuu tasolla, jonka alapuolelle jää korkeintaan 25 prosenttia palkansaajista.
- 4) Palautusjärjestelmän koko mitoitetaan niin, että palautusten yhteismäärä on vähintään 0,5 % bruttokansantuotteesta eli noin 700 miljoonaa euroa vuoden 2003 tilanteessa. Palautusasteikko määritellään niin, että maksimivaikutus työvoimakustannuksiin on vähintään 10 prosenttia.

Lisätiedon tarve

Nykytilanteeseen nähden olennainen viranomaisten tarvitsema lisätieto olisi sama kuin Suomen esittämässä mallissa: työnantajan kullekin työntekijälle kussakin kuussa saman palkan kokonaismäärä. Kuinka suurta muutosta tämän lisätiedon kerääminen

merkitsee nykyiseen verrattuna riippuu siitä, kuinka pientä viivettä alun perin perittävi- en työnantajamaksujen keräämisen ja palautuksen välille tavoitellaan. Jos hyväksytään, että palautus voi tulla vasta alkuperäistä maksua seuraavana vuonna, riittää, että vuosi- ilmoituksessa ilmoitetaan kunkin työntekijän vuotuisen kokonaispalkan sijasta hänen kunkin kuukauden kokonaispalkkansa. Jos sen sijaan pyritään pienempään viiveeseen, on luontevaa täydentää verohallinnolle tehtävää kuukausi-ilmoitusta siten, että siihen sisältyy palkansaajakohtainen palkkatieto.

Jo meneillään olevat verohallinnon kehityshankkeet helpottavat selvästi lisätiedon ke- räämistä. Satunnaisten ja pienten työnantajien työnantajavelvoitteiden helpottamiseksi verohallinto on toteuttamassa maksuttoman Internet-pohjaisen maksupalvelujärjestel- män ja virtuaalisen selvityskeskukseen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001:19). Työnan- tajat voivat hoitaa internetin kautta tapaturma- ja eläkevakuutukset, laskea palkat, verot ja pakolliset sairausvakuutusmaksut sekä maksaa maksut ja tehdä maksuja, hoitaa työn- tekijöitä ja työsuhteita koskevat ilmoitukset eläke- ja vahinkovakuutusyhtiöille ja vero- hallinnolle lopullisina palkanmaksun yhteydessä. Järjestelmän arvioidaan olevan käy- tössä vuoden 2004 alusta.

Uusi järjestelmä mahdollistaa siten ilman työntajalle koituvaa lisätyötä työnantajamak- sun palautuksen laskemista varten tarvittavan tiedon keräämiseen järjestelmään osallis- tuvilta yrityksiltä. Jos järjestelmä on kattavassa käytössä, sen avulla voidaan myös mää- rittää, mikä mahdollisesti useista samanaikaisista työsuhteista on päätyösuhde. Näin voidaan myös kontrolloida mahdollista vaatimusta, että alennusta saa vain kunkin työn- tekijän yhteen työsuhteeseen liittyvästä sivukulusta. Koska järjestelmä on maksuton, sen käyttäminen tai muutoin verohallinnon kannalta tarkoituksenmukainen vastaava tiedon- siirto voidaan ongelmitta asettaa maksupalautuksen ehdoksi.

Osa-aikaisen työn ja ylityön kohtelu

Järjestelmän vaikutus osa-aikatyöhön riippuu palkkatasosta. Matalimpien taulukkopalk- kujen tasolla järjestelmä kannustaisi työnantajia tarjoamaan kokoaikaisia työsuhteita osa-aikaisten työsuhteiden sijasta, koska suurin työnantajamaksun alennus saavutetaan juuri täysiaikaisesta työstä tällä palkkatasolla. Tämän suuntainen kannustin lienee työn- tekijöiden näkökulmasta toivottava, koska matalapalkkaisimpien henkilöiden kohdalla riittävän kokonaistulon saavuttaminen on keskeinen asia.

Sen sijaan matalimpia taulukkopalkkoja korkeammilla palkkatasoilla järjestelmä loisi työnantajalle kannustimen pyrkiä osa-aikaisiin työsuhteisiin kokoaikaisten työsuhteiden sijasta. Joillekin tämä voisi sopia hyvin (esim. lasten iltapäivähoidosta huolehtivat van- hemmat). Mutta enemmistö palkansaajista todennäköisesti pitäisi parempana kokoi- kaista työsuhdetta. Ongelmaa helpottaa kuitenkin se, että työnantajan näkökulmasta ku- hunkin työsuhteeseen liittyy ainakin jossain määrin kiinteitä kustannuksia: työntekijöi- den lukumäärän lisääminen annetulla kokonaistyöpanoksella aiheuttaa silloin ylimääräi- siä kustannuksia. Lisäksi, mitä korkeamman palkkatason työntekijöistä on kyse, sitä ki- reämpi on työmarkkinoiden kysyntä-tarjontatilanne. Niinpä mahdollisuudet työpanok- sen hajauttamiseen useamman työntekijän kesken vähenevät palkkatason mukana.

Harkittavaksi esitetty vaatimus, että alennus voisi kussakin kuussa liittyä vain yhteen työsuhteeseen, toimisi myös selkeästi osa-aikatyötä rajoittavasti. Yritysrypeillä ei olisi kannustinta pilkkoa työsuhteita useisiin osa-aikaisiin saman henkilön työsuhteisiin.

Kokonaisuuden kannalta lienee tärkeää se, että järjestelmä suosii kokoaikatyötä osa-aikatyöhön nähden aivan matalimmilla palkkatasoilla. Osa-aikatyöhön näyttäisi olevan suurta juuri näillä palkkatasoilla (Liite 1). Siten osa-aikatyön suosimisesta korkeammilla palkkatasoilla mahdollisesti aiheutuvaa haittaa kompensoisi hyöty palkkaluokissa, joissa osa-aikatyötä nykyisin tehdään eniten.

Ylitöiden tekeminen nostaa kuukausiansiota, mikä pienentäisi järjestelmässä työnantajamaksun alennusta. Tämän seurauksena ylitöiden teettämisen edullisuus pienenesi, jos ylitöitä ei kompensoitaisi vapaalla. Tällaista kannustimien muuttamista lienee pidettävä voittopuolisesti myönteisenä työntekijöiden näkökulmasta.

Palautuksen idea

Järjestelmän olennainen piirre on, ettei yrityksiltä työeläkejärjestelmään, kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassojen keskuskassalle perittäviin työnantajamaksuihin tehdä suoraan mitään muutoksia, vaan että työnantajille palautetaan erikseen tietty osa maksetuista maksuista. Palautusjärjestelmällä on ainakin kolme etua verrattuna siihen, että varsinaisia maksuja muutettaisiin

Ensinnäkin, kun välittömiin maksuihin ei puututa, porrastus ei sellaisenaan muuta mitenkään eri sosiaaliturvajärjestelmien rahoitusta. Niinpä työnantajamaksujen palkkaporrastus ei myöskään itsessään muuta sosiaaliturvan maksujen ja etuuksien nykyisiä yhteyksiä, eikä valtion tarvitse esimerkiksi ryhtyä porrastuksen takia kompensoimaan työeläkelaitoksille maksutulon menetyksiä. Tosin etuuksien ja maksujen välistä yhteyttä voisi olla syytä parantaa nykyisestä, ja matalan palkkatason työnantajamaksujen alennus voisi tätä osaltaan auttaa. Tämä voidaan kuitenkin käsitellä täysin erillisenä asiana.

Toiseksi palautusjärjestelmä ei toisi suurta rasitusta työnantajalle. Työnantajan ei itse tarvitse laskea palautuksen määrää, ellei sitä halua tehdä. Työntekijöiden kuukausipalkkoja koskevan tiedon välittäminen verohallintoon olisi ainoa varsinaisesti uusia asia. Verohallinnon tehtäväksi jäisi laskea kullekin yritykselle maksettava palautus. Vain jos työnantaja katsoisi tulleen väärin kohdelluksi palautuksen määrittämisessä, sen olisi tarpeen reagoida.

Kolmanneksi, palautusjärjestelmä antaisi viranomaisille tietyn ajallisen mahdollisuuden varmistaa ennen maksun toteutumista, että työnantajamaksun alennus perustuu oikeisiin tietoihin.

Palautusjärjestelmän haitta ”reaaliaikaiseen” porrastukseen on yrityksen näkökulmasta toki se, ettei palkkoja ja niihin liittyviä työnantajamaksuja maksettaessa täysin varmasti tiedetä lopullista työvoimakustannusta. Lisäksi alennukseen liittyvä etu ei ole heti käytössä. Näitä ei kuitenkaan voitane pitää vakavina puutteina. Työvoimakustannukset on kuitenkin kohtuullisella tarkkuudella ennakoitavissa ja palautukseen liittyvästä viiveestä

aiheutuva korkomenetyks on pieni. Palautusjärjestelmä ei myöskään olisi mitenkään ainutlaatuinen. Jo nykyäänkin yrityksen hakevat ja saavat kansaneläkelaitokselta palautusta työntekijöilleen maksamistaan vanhempainvapaisiin liittyvistä vuosilomista. Automaattinen palautus ei aiheuttaisi edes hakemisen vaivaa.

Valtion kannalta työnantajamaksujen palauttaminen toki merkitsisi lisätyötä. Kovin suurena tätä tuskin kuitenkaan voidaan pitää verohallinnon jo hoitamiin laskenta- ja maksutehtäviin verrattuna.

Sekä työnantajan että valtion kannalta palautusjärjestelmän aiheuttamat hallinnolliset komplikaatiot vähenevät edelleen, kunhan suunnitteilla oleva verotilijärjestelmä saadaan käyttöön. Tässä tilijärjestelmässä verohallinto pitää veronmaksajakohtaista tiliä, jolla seurataan veronmaksajan kaikkien verohallintoon maksettavien verojen maksamista ja ilmoittamista. Palautus voidaan tällöin tehdä yksinkertaisesti hyvittämällä verotiliä.

Jos kuitenkin halutaan välttää palautusjärjestelmän aiheuttamaa aikaviivettä ja lukuisia tilisiirtoja valtion ja työnantajayrittäjien välillä, voidaan harkita myös reaaliaikaista järjestelmää. Tämä edellyttäisi sitä, että työnantaja itse laskee hyvityksen ja vähentää sen maksuistaan TEL-järjestelmään. Valtio maksaisi tässä vaihtoehdossa täydennyksen TEL-yhtiöille ja seuraavana kalenterivuonna tehtäisiin tasoitus. Tällöin aikaviive tietysti poistuisi ja valtion tilisiirrot järjestelmän hoitamisessa pienenisivät. Tämä vaihtoehto edellyttää toisaalta rahaliikennettä valtion ja TEL-järjestelmän välillä.

Palautusasteikon laatiminen

Edellä kuvatunlainen liukuvasti muuttuva työnantajamaksujen palautusasteikko voidaan teknisesti laatia monella eri tavalla. Tässä esiteltävä malli, joka on analoginen ansiotulo-erotuksen kunnallisveron ansiotulovähennyksen kanssa, on vain yksi monista erilaisista mahdollisuuksista. Malli perustuu laskentakaavaan, jossa maksimaalista palautuksen euromäärää alennetaan lineaarisesti sen mukaan kuinka paljon kuukausipalkka poikkeaa maksimipalautukseen oikeuttavalta tasolta ja alennusvauhti riippuu poikkeaman suunnasta. Parametrien valinnalla saadaan hyvinkin erilaisia alennusuria, joten myös lukuarvot ovat esimerkinomaisia. Esimerkkilaskelmat on laadittu siten, että työnantajamaksujen alennus pysyy 700 miljoonassa eurossa tai sitä pienempänä. Täsmällistä kustannusarviota emme kuitenkaan kykene esittämään, koska palkkojen jakaumaa koskevat julkiset tiedot ovat aika puutteellisia, ks. liite.

Työnantajamaksujen kuukausipalkkaan perustuva palkansaajakohtainen palautus muodostuisi näistä lähtökohdista seuraavalla tavalla:

*Jos palkansaajan kuukausipalkka on yli 1.100 euroa,
Palautus = Maksimipalautus - nykyinen sivukuluaste * Kerroin1 * (kuukausipalkka - 1.100 €).*

*Jos taas palkansaajan kuukausipalkka on alle 1.100 €,
Palautus = Maksimipalautus - nykyinen sivukuluaste * kerroin2 * (1.100 € - kuukausipalkka)*

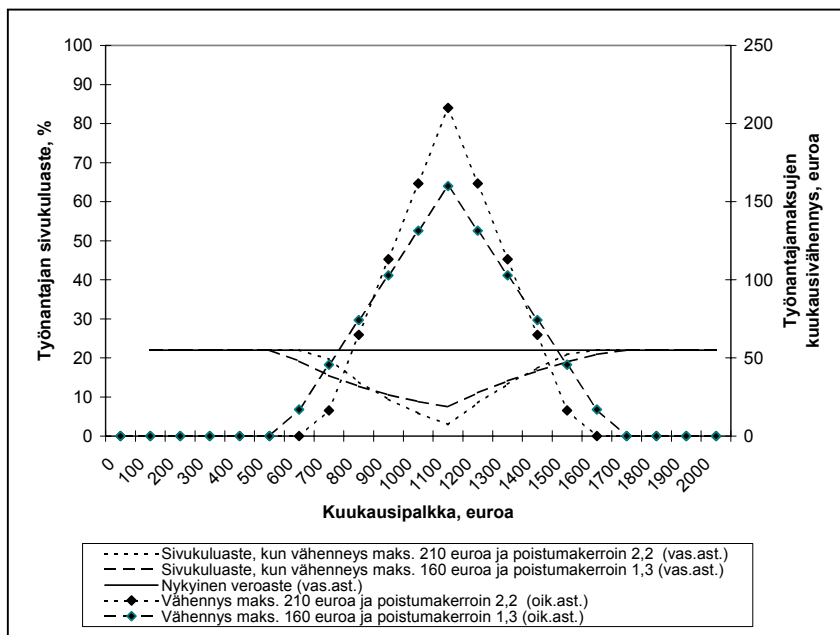
Palautuksen määrää eri kuukausipalkkoilla voidaan täsmentää maksimipalautusta, maksimipalautuksen kuukausipalkkatasoa (kaavoissa 1.100 €) ja poistumakertoimia (kaavoissa kerroin1 ja kerroin2) muuttamalla.

Maksimipalautuksen voi saada 1100 euron kuukausipalkalla, joka likimain vastaa tyyppillisillä alimmilla taulukkopalkkoilla kokoaikaisesta työstä saatavaa kuukausiansiota. Työntekijän kuukausipalkan ollessa maksimivähennyksen kuukausipalkkatasoa korkeampi (lähinnä kokoaikaisten työntekijöiden tapaus) jälkikäteisen palautuksen määrä pienenee asteittain työntekijän palkan kasvaessa. Työntekijän kuukausipalkan ollessa maksimivähennyksen kuukausipalkkatasoa matalampi (lähinnä osa-aikaisten työntekijöiden tapaus), jälkikäteisen palautuksen määrä kasvaa asteittain työntekijän palkan kasvaessa kohti maksimivähennyksen kuukausipalkkatasoa.

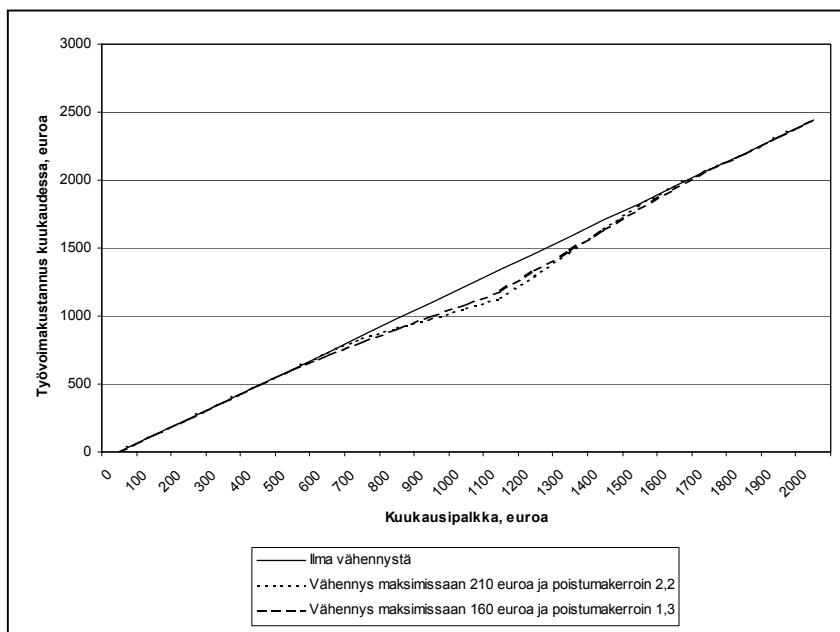
Mitä suurempi on maksimipalautus, sitä enemmän työnantajan efektiivinen sivukuluaste laskee alimmilla taulukkopalkkoilla. Koska on tarkoituksenmukaista pyrkiä välttämään marginaalisen sivukuluasteen voimakasta muutosta vähennysalueella, palautuksen on hyvä kattaa suhteellisen laaja kuukausipalkka-alue. Palautusalueen laajuus voidaan määrittellä poistumakertoimia käyttäen. Koska palkkaerot ovat Suomessa pieniä (Liite 1), palautuksen täytyy kattaa noin 20 prosenttia palkansaajista, ettei palautus nostaisi marginaalista sivukuluastetta palautuksen poistuma-alueella tarpeettoman korkealle.

Kuvioissa 6.1 ja 6.2 esitellään kahden palautusmallin vaikutusta palautuksen määrään, työnantajan sivukuluasteeseen ja työvoimakustannuksiin eri kuukausipalkkatasoilla. Ensimmäisessä mallissa maksimipalautus on 160 euroa kuukaudessa ja poistumakertoimien (kerroin1 ja kerroin2) arvo on 1,3. Palautus koskee tällöin 500 – 1700 euron kuukausipalkkoja. Mallin mukainen palautus kattaisi noin 25 prosenttia palkansaajista ja noin 18 prosenttia palkkasummasta (Liite 1). Noin 700 miljoonalla eurolla voidaan alentaa työnantajan sivukuluja keskimäärin noin 8 prosenttiyksikköä 500 – 1700 euron kuukausipalkkoilla. Työnantajan sivukuluista tehtävä vähennys alentaa työvoimakustannuksia noin 12 prosentilla kuukausipalkan ollessa 1100 euroa. Kuukausipalkan ollessa 900 euroa työvoimakustannukset alenevat 9,5 prosenttia. 1300 euron kuukausipalkalla työvoimakustannukset alenevat 9 prosenttia.

Toisessa mallissa maksimipalautus on 210 euroa kuukaudessa ja poistumakertoimien (kerroin1 ja kerroin2) arvo on 2,2. Palautus koskee tällöin 600 – 1600 euron kuukausipalkkoja. Mallin mukainen palautus kattaisi noin 20 prosenttia palkansaajista ja noin 15 prosenttiin palkkasummasta. Noin 700 miljoonalla eurolla voidaan alentaa työnantajan sivukuluja keskimäärin noin 12 prosenttiyksikköä 600 – 1600 euron kuukausipalkkoilla. Työnantajan sivukuluista tehtävä vähennys alentaa työvoimakustannuksia noin 16 prosentilla kuukausipalkan ollessa 1100 euroa. Kuukausipalkan ollessa 900 euroa työvoimakustannukset alenevat noin 11 prosenttia. 1300 euron kuukausipalkalla työvoimakustannukset alenevat 7,3 prosenttia.



Kuvio 6.1. Työnantajamaksujen kuukausipalautus ja sen vaikutus työntäjän sivukuluasteeseen eri kuukausipalkoilla.



Kuvio 6.2 Työvoimakustannus kuukausipalkkaa kohden eri kuukausipalautuksella

Asetettujen vaatimusten täyttyminen

Hahmoteltu työnantajamaksujen palautusjärjestelmä täyttää joko täysin tai verraten hyvin edellä kohdassa 6.1 asetetut vaatimukset (a) – (g). Vaikka palautusjärjestelmä aiheuttaakin hallinnollisia lisäkuluja, ne tuskin kohoavat kovin suuriksi, varsinkin kun verohallinnon valmisteilla oleva Internet-pohjainen maksujärjestelmä ja verotilijärjestelmä ovat käytössä.

Suurimmat kysymysmerkit näyttäisivät liittyvän osa-aikaiseen työhön. Järjestelmä johdattaa jonkinasteiseen osa-aikaisen työn suosimiseen kokoaikatyön sijasta matalampia taulukkopalkkoja hieman korkeammilla palkkatasoilla (verrattuna nykytilanteeseen). Matalimmilla palkkatasoilla järjestelmä sen sijaan suosisi kokoaikatyötä osa-aikatyöhön nähden.

Vaikutukset muihin porrastuksiin

Työnantajan palkkatasoon sidotun porrastuksen käyttöönotolla ei tarvitsisi olla vaikutuksia jo olemassa oleviin yrityskoon ja pääomavaltaisuuden suhteen toteutettuihin porrastuksiin, koska nämä porrastukset poistuvat käytöstä lähivuosina. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun porrastus poistuu jo nykyisen lain mukaan asteittain työttömyysasteen laskiessa. Työnantajan kansaneläkemaksuja on alennettu viime vuosina asteittain ja sen poistamisesta kokonaan on laaja yhteisymmärrys työmarkkinajärjestöjen kanssa, ks. sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2002).

Myöskään alueperusteiseen työnantajamaksujen alennukseen ei esitetyllä järjestelmällä olisi mitään välitöntä vaikutusta. Sama koskee pitkäaikaistyöttömien tukityöllistämistoimenpiteitä; palaamme niihin kohdassa 6.4.

Rahoitus

Työnantajamaksujen palautus olisi työllisyyspoliittinen toimi, joka luontevimmin kuuluisi työministeriön toimialaan. Rahoitus tulisi tällöin teknisesti budjetin yleiskatteesta. Asiallinen rahoituslähde olisi syytä määrittää yleisen finanssipoliittisen linjauksen perusteella. Se voisi olla osa työhön kohdistuvan verokiilan purkua. Esimerkkilaskelman mukainen 700 miljoonan euron palautus vastaisi likimain yhtä neljättä osaa kuluvalle hallituskaudella toteutusta tuloverotuksen keventämisestä.

Jos syytä tai toisesta työn verotusta ei tällä määrällä olisi mahdollista keventää, voitaisiin palautus kompensoida esimerkiksi puoleksi jonkin muun työnantajamaksun (kansaneläkemaksu, sairausvakuutusmaksu) nostolla. Tämä merkitsisi noin 0,6 prosenttiyksikön nousua työnantajamaksuun.

6.3 Vaikutusarvioita

Työnantajamaksun porrastuksen vaikutukset työllisyyteen riippuvat useasta tekijästä, kuten kohdassa 5.7 tuli esille. Tärkeitä ovat erityisesti palkkojen reaktio työnantajamaksujen muutoksiin, työvoiman kysynnän hintajousto varsinkin matalapalkkapäässä ja porrastukseen liittyvän työnantajamaksujen rahoitustapa.

Oletamme, että palkkataso ei välittömästi reagoi juurikaan työnantajamaksujen muutoksiin. Perustamme tämän aiemmin todettuihin aggregaatti- ja toimialatason aineistoilla saatuihin tuloksiin, ks. Koskela (2001). On lisäksi syytä olettaa, että nämä tulokset yliarvioivat palkkojen reaktioita erityisesti matalapalkkaisten työntekijämaksujen alentamiseen, koska näillä palkkatasoilla työvoiman kysyntä rajoittaa työllisyyttä keskimääräistä enemmän.

Selvästi hankalampaa on arvioida, kuinka paljon työvoiman kysyntä reagoi matalapalkkaisen työn hinnan alentumiseen. Ainoa suomalainen tutkimus, jossa on pyritty arvioimaan työnantajamaksun palkkaporrastamisen vaikutuksia ei valitettavasti anna hyvää osviittaa nyt tarkasteltavan yksilökohtaisen palkkaporrastuksen osalta. Holmin, Honkapohjan ja Koskelan (1995) analyysissä hän tarkasteltiin toimialojen palkkatasojen mukaisen tietynlaisen porrastuksen vaikutuksia. Lisäksi osoittautui, että tulokset olivat hyvin herkkiä sen suhteen, miten palkkojen oletettiin eri toimialoilla määräytyneen. Tutkimusaineisto on myös varsin vanhaa

Lähtökohdaksi lieneekin otettava yhtäältä tuoreet Suomea koskevat aggregaattitason ja toimialatason tulokset ja toisaalta Ranskassa saadut ekonometriset tutkimustulokset siikäläisen porrastuksen vaikutuksista.¹⁴ Kuten kohdassa 5.7 keskusteltiin, tuorein suomalainen tutkimus viittaa siihen, että työvoiman hinnan alentuminen prosentilla lisäisi työvoiman kysyntää vähintään 0,7 prosenttia, ks. Honkapohja, Koskela ja Uusitalo (1999) .

Ranskan työnantajamaksun porrastusta koskevat tulokset antavat tyypillisesti suurempia kokonaistyöllisyyden joustoja matalapalkkapäähän kohdistettuihin työnantajamaksujen alennuksiin. Kattavimmalla yritystason aineistolla saatu Créponin ja Desplatzin tulos viittaa jopa kokonaistyöllisyyden joustoon 1,8 (itseisarvo). Aik. tutkimuksessa ilmoitetun luottamusvälin alarajallakin jousto on yksi. Varovaisempienkin arvioiden mukaan jousto olisi vähintään 0,8.

Yllä on hahmoteltu matalapalkkaiseen työhön kohdistuvaa työnantajamaksun alentamista määrällä, joka vastaisi 0,5 % bruttokansantuotteesta. Kun BKT vuonna 2003 lienee noin 145 miljardia euroa, 0,5 % olisi runsaat 700 miljoonaa euroa. Tämä on hieman yli 1 % kaikista työvoimakuluista ml. julkisen sektorin työvoimakulut. Jos sovelletaan joustoa 1 talouden kaikkiin palkansaajiin (2,05 miljoonaa) tuloksena olisi runsaan 20 000 työpaikan lisäys. Jousto 1,8 tuottaisi puolestaan noin 36 000 työpaikan lisäyksen. Pääosan uusista työpaikoista, joskaan ei kaikkien, voisi arvioida syntyvän tuen kohteena oleville palkkatasoille.

Tällaiset arviot eivät pidä sisällään sen paremmin toimenpiteen rahoituksen aiheuttamia työpaikkamenetyksiä kuin myöskään lisääntyneen työllisyyden kerrannaisvaikutuksia. Jos välittömästi kustannuksesta rahoitettaisiin puolet – 350 miljoonaa euroa – nostamalla työnantajan kansaneläke- tai sairausvakuutusmaksua ja työvoiman kysynnän jousto tällaisen kaikkiin samalla tavalla kohdistuvan työvoimakustannuksen nousun suhteen olisi 0,7, nettovaikutukseksi jäisi 13 000 – 29 000 työpaikan lisäys. Parantuneen työllisyyden aiheuttamat kokonaiskysyntävaikutukset lisäisivät tätä jonkin verran.

Vaikutus julkistalouden tasapainoon on luonnollisesti samalla tavoin epävarma kuin itse työllisyysvaikutus. Työllisyyden paraneminen lisää julkisen sektorin verotuloja ja vä-

¹⁴ Luvussa 5.6 selostetut yleisen tasapainon malleilla saadut tulokset sekä Ranskasta että Hollannista ovat ekonometrisia mikroaineistotutkimuksia huonompi arviointiperusta, koska niiden tulokset perustuvat täysin malleihin oletuksina syötettyihin substituutiojoustoisiin. Hollannin kokemus on vähemmän relevantti myös siitä syystä, että työttömyysaste on siellä ollut olennaisesti alhaisempi ja vinousongelma pienempi kuin Suomessa.

hentää niiden työttömyysturva- ja muita sosiaalimenoja. Viitamäen (1998) laskelmien perusteella yhden työttömän työllistymisen vaikutus julkiseen talouteen voidaan arvioida noin 16 800 euroksi vuodessa. Työllisyyden paraneminen 20 000 hengellä parantaisi tällöin julkistaloutta runsaalla 330 miljoonalla eurolla ja 36 000 työpaikan lisäys noin 600 miljoonalla eurolla. Tämä merkitsisi siis 47 – 85 % ”itserahoitusta”.

6.4 Yleinen järjestelmä ei tee työttömien tukijärjestelmiä tarpeettomiksi

Yleinen matalapalkkaisen työn työnantajamaksujen alennusjärjestelmän ei sinällään tarvitse vaikuttaa mitenkään työttömien tukityöllistämishjelmiin. Näiden perusidea on sama: alentaa vaikeasti työllistyvien ihmisten työvoimakustannuksia työnantajalle. Työllistämistuen kriteerinä on työttömyyshistoria ja esitetyn yleisen tuen kriteerinä matala tuottavuus yleensä.

Nykyisen aktiivisen työvoimapolitiikan työllistämishjelmia tulisi kuitenkin tehostaa riippumatta yleisestä matalan tuottavuuden työn tuesta. Yli 500 päivää yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden saaman yhdistelmä-tuen ehdot voitaneen säilyttää nykyisellään. Järjestelmää olisi kuitenkin järkevää parantaa esim. siten, että alle kaksi vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleilla olisi mahdollisuus palkkaperusteisille toimille, myös yksityisen sektorin määräaikaisiin työsuhteisiin, jos määräaikainen työsuhde kestää ainakin vuoden.

Hallituksen budjettiriihessä (23.8.2002) päätettiin aloittaa kolmivuotinen kokeilu, jossa yli 200 päivää työmarkkinatukea saaneet työttömät voivat tuoda työpaikan saadessaan yritykseen työmarkkinatuen suuruisen tuen. Tämä työttömän työnhakijan omaehtoisen työnetsinnän tueksi tuleva tukisetelijärjestelmä on suora sovellus Snowerin (1994) esittämästä ideasta. Se saattaa osoittautua hyvinkin toimivaksi avoimille työmarkkinoille työllistymistä edistäväksi toimenpiteeksi. Tosin kokeilun yksityiskohtia ei ole vielä täsmennetty.

Kokeilun toteuttamisessa on tärkeää kiinnittää huomiota kilpailuneutraalisuuteen yritysten välillä. Tuetun työllistämiskampanjan pituuden ollessa noin puolet määräaikaisen työsuhteen kestosta yritykset eivät käytä järjestelmää väärin. Työvoimaa ei aleta tukea hyödyntäen kierrättää, koska työntekijän kouluttaminen työtehtävää on niin kallista, ettei työvoiman vaihtuvuus kannata.

Myös työttömien koulutukseen on edelleen syytä kiinnittää paljon huomiota. Ongelma nykyisessä aikuiskoulutuksessa yleensä ja erityisesti ns. työllisyyskoulutuksessa on, että koulutusta kohdistuu liian vähän juuri niihin, jotka sitä eniten tarvitsevat. Tähän olisi pyrittävä saamaan korjausta.

Pitkäaikaistyöttömiin kohdistuvat työllistämistukiohjelmat tai koulutus eivät kuitenkaan voi korvata yleistä matalapalkkaisen työn työnantajamaksujen alennusjärjestelmää. On tärkeää lisätä työvoiman kysyntää yleensä niiden ihmisten kohdalla, jotka helposti joutuvat työttömiksi. Kokemushan osoittaa selvästi, että työttömäksi joutuminen heikentää hyvin nopeasti henkilön työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille.

7. LOPUKSI

Suomen työttömyysongelma on työttömyysasteella mitaten eurooppalaista – jo sinänsä korkea – keskitasoa pahempi. Erityisesti se on kuitenkin ennätysellisen voin työvoiman osaamistason suhteen: työttömyys ja työvoiman ulkopuolella olo koskettaa poikkeuksellisen vahvasti heikosti koulutettuja tai muuten keskimääräistä matalampaan tuottavuuteen yltäviä henkilöitä.

Tämä työttömyyden ja laajemmin ”ei-työllisyyden” kohtaanto on seurausta osaamispainotteisesta kasvusta lamasta toipumisen aikana. Kasvu on painottunut vahvaa osaamista edellyttäville aloille sekä teknisen kehityksen, menestystä korkean teknologian alalla suosineen sattuman että myös tietoisien politiikan seurauksena. Tärkeä vaikuttava tekijä on teknologiakehitykseen painottuneen elinkeinopolitiikan ohella ollut tulopolitiikka. Paljolti tulopolitiikan avulla on saavutettu ja pidetty hyvä keskimääräinen hintakilpailukyky, mutta sen hintana on ollut vähäinen työvoimakustannusten riippuvuus työntekijöiden tuottavuudesta.

Vinoa kohtaantoa on pyritty helpottamaan huomattavilla panostuksilla koulutukseen. Nuoremista ikäluokista ennätysellinen osa hankkii korkeakoulututkinnon. Samoin työelämässä ja työttöminä olevien koulutukseen on panostettu varsin paljon. Toisaalta on korostettu työvoiman alueellisen liikkuvuuden tärkeyttä. Työvoima onkin liikkunut ennätysellisesti korkean työttömyyden alueilta matalamman työttömyyden alueille.

Näyttää kuitenkin siltä, ettei yksin koulutuksella pystytä ratkaisevasti lisäämään heikoimmin koulutettujen työllistymistä. Kaikista ei tule Nokian insinöörejä, eikä tarvitse tullakaan. Työttömyys ei myöskään poistu pelkästään muuttoliikkeen avulla, puhumatkaakaan siitä, että yksisuuntainen muuttoliike aiheuttaa pahoja ongelmia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Täytyisi saada syntymään lisää ”tavallisia” työpaikkoja ja vieläpä muuallakin kuin muutamassa keskuksessa.

Mielestämme matalan tuottavuuden työpaikkojen vähäinen syntyminen on kiinni vähintään yhtä paljon kysyntä- kuin tarjontatekijöistä. Kysymys ei siis ole ensi sijassa työhälyttömyydestä. Käyvillä työvoimakustannuksilla ei vain ole riittävästi kysyntää keskimääräistä heikompaan tuottavuuteen yltävälle työvoimalle. Emme myöskään usko, että palkanmuodostusmekanismit voisivat muuttua niin, että tällaisen työvoiman työnantajalle aiheuttamat kustannukset laskisivat suhteessa hintatasoon kovin nopeasti. Tämän takia olisi välttämätöntä, että työnantajien kustannuksia voitaisiin pienentää alentamalla matalan tuottavuuden työhön liittyviä työnantajamaksuja.

Idea ei ole uusi, se on ollut eri maissa laajemmin esillä lähes kymmenen vuoden ajan. Eräissä maissa on myös kokemuksia tällaisesta työn verotuksen täsmäkeventämisestä. Ranskassa matalapalkkaisen työn työnantajamaksuja on alennettu erityisellä ohjelmalla jo vuodesta 1993 lähtien. Viime vuosina on saatu myös tutkimustuloksia ohjelman vaikutuksista. Ne ovat varsin rohkaisevia. Laajimpiin aineistoihin perustuvat tutkimukset

viittaavat jopa yli 450 000 työpaikan syntymiseen 1990-luvun puolivälissä ohjelman seurauksena.

Suomessakin on useampaan otteeseen selvitelty matalapalkkaisen työn työnantajamaksujen alentamista. Viimeksi näin tapahtui nykyisen hallituksen aloittaessa keväällä 1999. Ajatus on kuitenkin joka kerta hylätty, kaiketi lähinnä, koska on epäilty sen tehoa, koska on pelätty alennuksen sotkevan sosiaaliturvan rahoitusta ja myös koska työnantajamaksujen porrastamista palkkatason mukaan on pidetty hallinnollisesti vaikeana. Tutkimustulokset erityisesti Ranskasta kumoavat mielestämme tehoa koskevan epäilyn. Edellä olemme toisaalta pyrkineet osoittamaan, että sosiaaliturvan rahoitusta häiritsemätön ja hallinnollisesti riittävän yksinkertainen järjestelmä on luotavissa myös Suomen oloissa. Viime vuosien tuloveron alennuksiin verrattuna varsin kohtuullisen kokoisella kohdennetulla työnantajamaksujen alentamisella voitaisiin todennäköisesti luoda 20 000 – 35 000 työpaikkaa, joista pääosa juuri niille ihmisille, joita työttömyys ankarimmin kohtaa.

Emme väitä, että Suomen työttömyysongelma ”ratkeaa” työnantajamaksujen palkkaporrastuksella. Porrastusjärjestelmä ei tee tarpeettomaksi työvoiman osaamistason nostamista, riittävän keskimääräisen hintakilpailukyvyyn säilyttämistä, palkkarakenteiden joustavuuden lisäämistä, työttömyys- ja kannustinloukkujen purkamista, ikääntyvien työntekijöiden työssä pysymisen edellytysten ja kannustimien lisäämistä eikä pullonkaulojen helpottamista houkuttelemalla maahan siirtolaisia.

Mutta väitämme, että ilman tällaista ja riittävän mittavana toteutettua matalan tuottavuuden työn tukea työttömyyteen ei saada olennaista helpotusta ainakaan seuraavan vaalikauden aikana. Yleisemmät veroporkkanat ovat selvästi tehottomampia, hyväkään keskimääräinen kilpailukyky ei auta, kun juuri työtä vailla olevien osaaminen on hinnoiteltu pois markkinoilta, ja halu työhön pakottamiseen perusturvaa leikkaamalla tuskin on kovin suuri. Lisäksi yleiset toimenpiteet työvoiman kysynnän lisäämiseksi voivat vain pahentaa työvoimapulaa siltä osin kuin sitä jo esiintyy.

Keskimääräistä heikommin palkattujen tavallisten työpaikkojen syntyminen on tärkeää paitsi itsessään myös sosiaalisen koheesion ylläpitämiseksi. Tätä seikkaa ei pidä aliarvioida varsinkaan, jos halutaan, että maa pystyy ilman suurempia ongelmia ottamaan vastaan ajan mittaan yhä tärkeämmäksi käyvää ulkomaista työvoimaa.

ENGLISH SUMMARY: SUBSIDIES FOR LOW-PRODUCTIVITY WORK – A useful means to improve employment in Finland

The economic crisis of the early 1990s created mass-unemployment of an unprecedented scale in Finland. Some 500 000 jobs were lost, the unemployment rate shot up to almost 17 per cent (annual average 1994), and the employment rate dropped from over 74 to 60 per cent of the working-age population. The crisis was followed by a period of rapid recovery, GDP growing at almost 5 per cent a year from 1994 to 2000. As a result, employment has increased by some 300 000 jobs, and in some lines of business firms have started to report a shortage of labour. Unemployment, nevertheless, remains high, the unemployment rate still being above 9 per cent of the labour force. Furthermore, the economic slowdown of 2001 and 2002 has brought employment growth to a standstill and it is increasingly likely that the unemployment rate will increase in the short term. The question then naturally arises as to how to best promote employment. In this paper we look at the issue by analysing employment growth, the imbalances of the labour market and their proximate causes since the early 1990s. Based on this analysis we propose setting up a system low-wage employment subsidies to employers, and sketch the outlines of such a scheme.

Unemployment is somewhat higher in Finland than on average in the EU. A striking feature, nevertheless, is that Finnish unemployment is exceptionally skewed towards people with a weak educational background. The difference in the unemployment rate between people with a tertiary education and those with only basic education is the highest in the EU (Diagram 1: The difference in the unemployment rate between high and low education groups in the EU countries, 2000).

This incidence of unemployment, and more broadly non-employment, reflects on the one hand the original employment shock of the early 1990s, when jobs for unskilled labour in particular disappeared. On the other hand, growth in the recovery period has concentrated on the segments of the economy where skilled labour is the key production factor. As result, the gap in the employment rates between skilled and unskilled labour has hardly changed despite the substantial improvement of the aggregate employment situation. (Diagram 2: Employment rates according to educational groups in Finland 1990-2000).

The strong overall employment growth as well as the skewed nature of new jobs appear easy to understand given the macroeconomic conditions, labour cost developments and the effects of technological change. First, the export market growth has – until recently – been rapid and relatively stable. Second, the price competitiveness of Finnish production as measured by unit labour costs improved dramatically during the crisis owing to the depreciation of the currency and wage freezes. Further improvements in price competitiveness have subsequently taken place thanks to moderate wage growth.

On the other hand, despite the major differences in unemployment rates between different types of labour, wage costs have evolved more or less in parallel. In our view, this

reflects the predominant importance of the collective wage agreements in the context of comprehensive incomes policy agreements. Moderate wage agreements – aided by income tax cuts – have only been reached by keeping relative wages more or less unchanged. Thus, while average labour costs have contributed to the improved competitiveness of Finnish production and thereby to an increased labour demand, there has been no adjustment in relative wages to increase the demand for the type of labour that is in most excess supply.

Furthermore, micro evidence of “unemployment traps” suggests that wage inflexibility is unlikely to be mainly due to labour supply decisions at the individual level. Although a significant fraction of the unemployed would not benefit from taking up a job with remuneration likely to be associated with their qualifications, for the majority a financial benefit is obvious. In addition, many people take up jobs even though the earnings fall short of unemployment and other accompanying benefits. Thus, we conclude that the inflexibility of low productivity wages despite high unemployment is to a significant degree due to collective agreements rather than due to disincentives to accept job offers at the going wage rates. In other words, there is more a lack of demand for low productivity labour at the going wages than a lack of supply.

This overpricing of low productivity labour from the employers point of view, in combination with a rapid technological change supported by structural policies promoting strongly high-tech production, e.g. through large public R&D expenditures, have in our view been instrumental in creating the skewed nature of employment growth in recent years.

We then briefly discuss medium-term macroeconomic prospects, demographic developments, active labour market policies, and the regional mobility of labour. The conclusion emerging from this discussion is that neither the skewness problem nor the overall unemployment problem is likely to disappear from the policy agenda in the coming few years.

This leads us to explore the potential of low-wage employment subsidies as a way to increase the demand for low productivity labour under current Finnish circumstances. The idea of wage or employment subsidies directed towards the low end of the pay scale is by no means new. In particular, Phelps (1994) and Drèze and Malinvaud (1994) have recommended such schemes. In addition, there has already been experience of such subsidy arrangements, particularly in France but also in the Netherlands and to a lesser degree in some other countries. Of these, the French subsidy scheme has been subject to several studies. Our reading of the evidence, especially of that provided by Crépon and Desplatz (2001), is that under conditions of high unemployment and a lack of wage flexibility, a targeted employment subsidy can be highly effective. The Dutch experience is somewhat less encouraging, but in our view less relevant, as the unemployment problem has been less severe on average and far less skewed in the Netherlands in the period under consideration than in France or currently in Finland.

The possibility and desirability of lowering employer contributions for low-wage jobs have also been examined in Finland, most recently when the current government took office. No action has been taken, however. A working group examining the graduation of employer contribution according to the wage rate in 1999 presented three arguments for turning the idea down. First, it would unnecessarily complicate the financing of social security. Second, it would require too much information collection. Third, the effects of such a scheme cannot be ascertained beforehand.

Although the effects of few policy measures can be fully ascertained beforehand, in our view the last argument is invalid. The Finnish experience of general wage moderation, and in particular the evidence about the effects of the French subsidy scheme, suggest that under current Finnish conditions employment could be highly elastic with respect to reductions in payroll taxes at the low end of the pay scale.

Secondly, a scheme can be designed so as to pose no complications whatsoever to the financing of social security in Finland. Similarly, the burden of information collection on firms and authorities alike can be kept quite reasonable if one does not aim at conditioning the employer contribution on the hourly wage.

A subsidy scheme meeting these requirements can be outlined as follows: (1) The state reimburses the employer a part of the employer payroll contributions according to a graduation schedule; (2) The reimbursement is calculated on the basis of the monthly wage payment to each of the employees; (3) The graduation schedule is designed so that the maximum reimbursement is available at the monthly wage payment that corresponds to the monthly earnings of a full-time employee receiving the typical smallest contract wage (“minimum wage”). The reimbursement declines in a continuous fashion as the monthly wage payment increases and ends at a given maximum monthly wage payment. Similarly, the reimbursement declines continuously as the monthly wage payment falls short of the one entitling the maximum reimbursement, and terminates at a minimum required monthly wage payment. The tent- or hump-shaped graduation schedule is aimed at reducing the overall costs of the scheme and to reduce incentives of the employers to offer only part-time work for the least-paid employees.

To obtain significant effects, the subsidy must be large at the lowest wage levels. Allocating 0.5 per cent of GDP or little over € 700 million to the scheme, a reduction in labour costs of over 10 per cent could easily be achieved at the low wage end. Studies on the French graduation experiment in turn have found elasticities of total employment with respect to labour costs up to 1.8. Based on these findings, as well as on elasticities obtained with aggregate Finnish data, we estimate that a scheme of the order of 0.5 per cent of GDP could result in 20 000 to 35 000 additional jobs.

Subsidising the use of low-productivity labour is in our view necessary to alleviate the extreme skewness of the Finnish unemployment situation and could contribute significantly to the reduction of overall unemployment. However, there should of course be no illusion that such a subsidy scheme alone would “solve” the non-employment problem in Finland. Much more is needed for that.

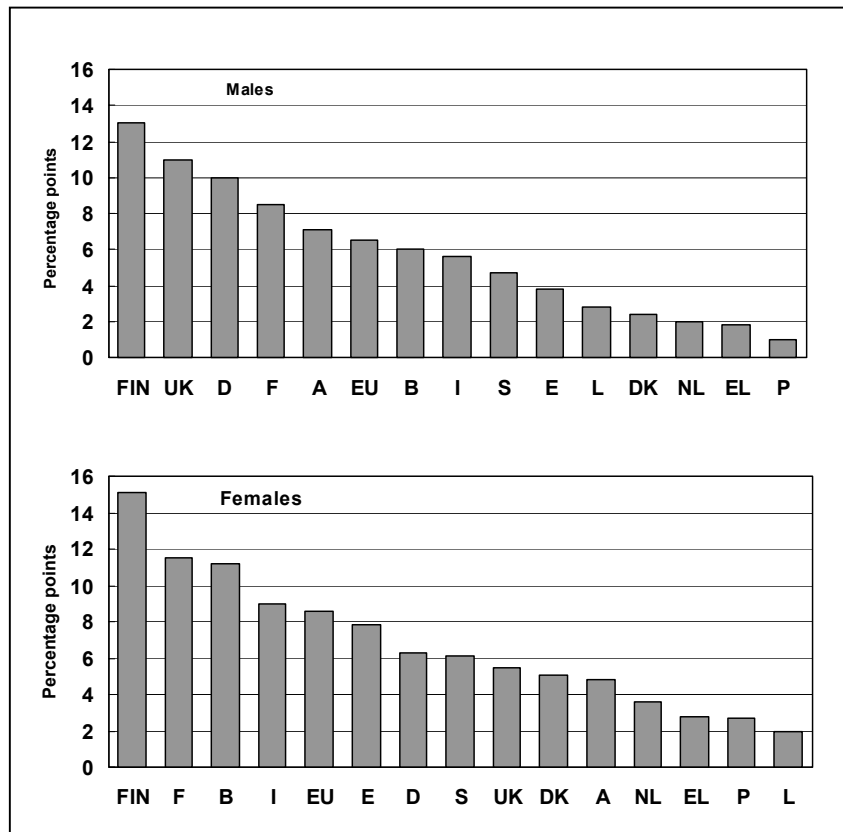


Diagram 1. *The difference in the unemployment rate between high and low education groups in the EU countries, 2000. Source: Employment in Europe 2001, European Commission*

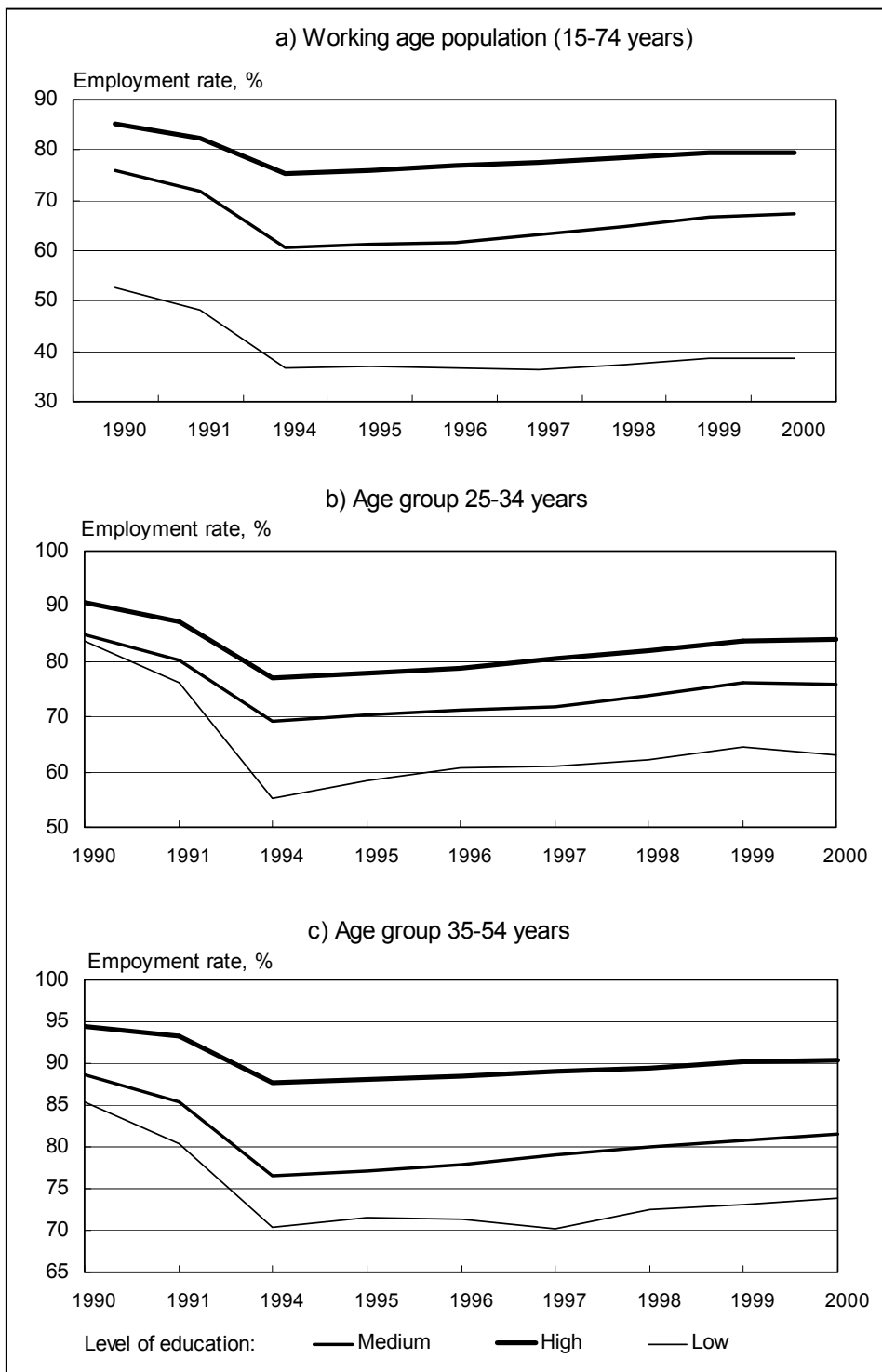


Diagram 2. *Employment rates according to educational groups in Finland 1990-2000.*
Source: Statistics Finland

LÄHTEET

- Aho S. ja S. Kunttu (2001), Tukityöllistämisen ja ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuus 1994-97. Liitemuistio teoksessa Tehoavatko toimenpiteet? Työllisyysvaikutusten arviointi (TYVA) –projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 288.
- Audric S., P. Givord ja C. Prost (2000), Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges. *Revue économique* 51, n:o 3, 513-522.
- Blanchard O. ja J. Wolfers (2000), The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence. *The Economic Journal* 110, c1-c33.
- Bertola G., F. Blau ja L. Kahn (2001), Comparative analysis of labour market outcomes: lessons for the US from international long-run evidence. CEPR DP No. 3023
- Bovenberg A., J. Graafland ja R. de Mooij (1998), Tax reform and the Dutch labour market: An applied general equilibrium approach. CEPR DP No. 1983.
- Crépon B. ja R. Desplatz (2001), Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociaux sur les bas salaires. *Économie et Statistique* n:o 348, 2001-8, 1- 22.
- Drèze J. ja E. Malinvaud (1994), Growth and employment: the scope for a European initiative. *European Economy* No 1.
- ETLA (2002), Suhdanne 2/2002.
- Euroopan komissio (2001), Employment in Europe 2001.
- Hartz-komissio (2002), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. <http://WWW.bma.de> (Publikationen/Arbeitsmarkt/Hartz-Bericht).
- Heady C. (2002), What kind of a tax reform does a small and open welfare state need? Taustapaperi seminaarissa Tax Policy in International Framework. Helsinki 10.6.2002
- Holm P. ja T. Kyyrä (1997) Tulojen vaikutus työmarkkinasiirtymiin, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, tutkimuksia 40, Helsinki
- Holm P., S. Honkapohja ja E. Koskela (1995), Työllisyys ja työnantajamaksujen porrastaminen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 1995:11.
- Honkapohja S., E. Koskela ja R. Uusitalo (1999), Työllisyys, työn verotus ja julkisen talouden tasapaino. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 95, 74-95.
- Hämäläinen K. (2001), The effectiveness of labour market training in different eras of unemployment. Teoksessa S. Ilmakunnas ja E. Koskela (toim.), Towards higher employment. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-julkaisuja 32.
- IMF (2002), Finland-2002 Article IV Consultations. Concluding Remarks. <http://www.imf.org/external/np/ms/2002/061002.htm>
- Koskela E. (2001), Labour taxation and employment in trade union models: A partial survey. Bank of Finland DP 19/2001.
- Kukkonen P. (1998), Työttömyys alas radikaalilla keinolla, Helsingin Sanomat, helmikuu.
- Kyyrä T. (2001), Hyvinvointieroista ja eriarvoisuudesta Suomen työmarkkinoilla. Teoksessa S. Ilmakunnas (toim.), Työmarkkinat testissä. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, VATT-julkaisuja 30.
- Laffargue J-P. (2000), Effects et financement d'une réduction des charges sur le bas salaires. *Revue économique* 51, n:o 3 489-498.
- Laroque Q. ja B. Salanie (1999), Une décomposition du non-emploi en France. INSEE, Documents de travail G 9911.
- Marjanen R. (2002), Palkkaratkaisujen sisältö ja toteutuminen tulopolitiikan aikakaudella. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, B 188.
- Nickell S. ja B. Bell (1996), Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment? Teoksessa Snower ja de la Dehasa (toim.) Unemployment policy. Government options for the labour market. CEPR, Cambridge University Press.
- OECD (1999), Employment outlook.
- OECD (2000a), Employment outlook.

- OECD (2000b), Policies towards full employment.
- OECD (2000c), Economic Survey, France
- OECD (2000d), Economic Survey, Netherlands
- OECD (2001a), Economic Survey, United States
- OECD (2001b), Economic Survey, France.
- OECD (2002), Economic Survey, Netherlands
- Opetusministeriö (2002), Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti.
- Oppilaitostilastot 2001, Tilastokeskus.
- PTT-katsaus 3/2001.
- Niinivaara R.(1999), Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 4/99.
- Nivalainen S. ja R. Volk (2002), Väestön ikääntyminen ja hyvinvointipalvelut: alueellinen tarkastelu. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 181.
- Pakarinen M. ja P. Ylä-Anttila (2001), Maat kilpailevat investoinneista – teknologia vetää sijoituksia Suomeen. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, B 173.
- Phelps E. (1994), Low-wage employment subsidies versus welfare state. The American Economic Review, Papers and Proceedings, 84, 54-58
- Phelps E. (1997), Rewarding work. How to restore participation and self-support to free enterprise. Harvard University Press, Cambridge, MA
- Public funding and private returns to education – PURE. Final Report. www.etla.fi/PURE
- Snower D. (1994), Converting unemployment benefits into employment subsidies. American Economic Review, Papers and Proceedings, 84, 65- 70.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1999), Työnantajamaksujen alentamista ja porrastamista selvittävän työryhmän muistio. STM:n työryhmämuistioita 1999:11.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001), Selvitys verotilistä ja pientyönantajien maksujärjestelmästä, STM:n työryhmämuistioita 2001:19.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002), SOMERA-toimikunnan mietintö. STM:n työryhmämuistioita 2002:4.
- Suominen R. (1997), Työnantajamaksujen porrastaminen. Selvitysmiesraportti. STM:n työryhmämuistioita 1997:1.
- Talousneuvosto (1996), Verot sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys. Työryhmäraportti.
- Tulonjakotilasto 2000, Tilastokeskus.
- Tuomala J. (2002), Työvoimakoulutuksen vaikutus työttömien työllistymiseen. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, VATT-tutkimuksia 85.
- Työllisyyskertomus vuodelta 2001. Työhallinnon julkaisu 305.
- Uusitalo R. (2001), Työmarkkinoiden kohtaanto. Teoksessa S. Ilmakunnas (toim.), Työmarkkinat testissä, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, vuosikirja 2001.
- Valtiovarainministeriö (2001), Talouspolitiikan lähivuosien haasteista. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001.
- Valtiovarainministeriö (2002), Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 2/2002.
- Vartiainen J. (2000), Palkkarakenne ja työurat. Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia, 78.
- Viitamäki H. (1998), Työttömyydellä on suuri merkitys julkisen talouden tasapainolle. Julkaisussa Tehokkaampaan julkiseen talouteen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, vuosikirja 1998.

Liite 1: Palkkojen jakauma ja osa-aikaisuuden yleisyys palkkatasoittain.

Tilastokeskuksen palkkarakennetilaston avulla voidaan arvioida palkansaajien palkkajakauma ja palkkasummajakauma. Saatavilla olevaan aineistoon liittyy kuitenkin useita ongelmia esimerkkilaskelman kannalta. Tuoreimmat saatavilla olevat tiedot koskevat vuotta 1999, jonka jälkeen palkat ovat yleisesti nousseet noin 4 prosentin vuosivauhtia. Toiseksi julkistetun tilaston palkkaluokat ovat varsin suuria. Kolmanneksi saatavilla oleva tilasto kattaa vain kokoaikaiset työsuhteet ja nämäkin vain yli viiden henkilön yritysten osalta eli alle 1 400 000 palkansaajaan. Vuonna 1999 palkansaajina oli kaikkiaan 1 975 000 henkilöä. Siten yli 600 000 palkansaajan palkkatiedot eivät sisälly tilastoon. Käytämme kuitenkin paremman puutteessa vuoden 1999 palkkarakennetilaston lukuja esimerkkilaskelmiemme pohjana (Liitetaulukko 1).

Liitetaulukko 1. *Kokoaikaisten palkansaajien palkkajakauma ja palkkasummajakauma Kuukausipalkkaluokittain vuonna 1999.*

Kuukausiansio, Mk	Kuukausiansion luokkakeskiarvo, mk	Palkansaajia Luokassa, kpl	Palkkasaajien luok- kaosuuksien kumula- tiivinen summa, %	Palkkasumman luok- kaosuuksien kumula- tiivinen summa, %
Alle 3 999	4 000,0	634	0,0	0,0
4 000 – 4 999	4 499,5	2 295	0,2	0,1
5 000 – 5 999	5 499,5	14 893	1,3	0,6
6 000 – 6 999	6 499,5	41 435	4,3	2,2
7 000 – 7 999	7 499,5	95 645	11,3	6,6
8 000 – 8 999	8 499,5	180 435	24,5	15,9
9 000 – 9 999	9 499,5	203 298	39,3	27,6
10 000 - 10 999	10 499,5	177 719	52,3	38,9
11 000 - 11 999	11 499,5	139 511	62,5	48,6
12 000 - 12 999	12 499,5	109 329	70,5	56,9
13 000 - 13 999	13 499,5	84 484	76,7	63,8
14 000 - 14 999	14 499,5	67 796	81,6	69,8
15 000 - 15 999	15 499,5	53 466	85,5	74,8
16 000 - 16 999	16 499,5	42 054	88,6	79,0
17 000 - 17 999	17 499,5	31 174	90,9	82,3
18 000 - 18 999	18 499,5	23 971	92,6	85,0
19 000 - 19 999	19 499,5	18 474	94,0	87,2
20 000 - 20 999	20 499,5	14 751	95,1	89,0
21 000 - 21 999	21 499,5	11 798	95,9	90,6
22 000 - 22 999	22 499,5	9 379	96,6	91,8
23 000 - 23 999	23 499,5	8 179	97,2	93,0
24 000 - 24 999	24 499,5	6 264	97,7	93,9
25 000 - 27 499	26 249,5	11 858	98,5	95,8
27 500 - 29 999	28 749,5	6 689	99,0	97,0
30 000 - 32 499	31 249,5	4 482	99,3	97,8
32 500 - 34 999	33 749,5	2 869	99,5	98,4
35 000 - 37 499	36 249,5	1 851	99,7	98,8
37 500 - 39 999	38 749,5	1 213	99,8	99,1
40 000 - 42 499	41 249,5	773	99,8	99,3
42 500 - 44 999	43 749,5	616	99,9	99,5
45 000 - 47 499	46 249,5	423	99,9	99,6
47 500 - 49 999	48 749,5	272	99,9	99,7
Yli 50 000	50 000,0	1 084	100,0	100,0
Palkansaajia yhteensä	1 369 117			

Lähde: Tilastokeskuksen palkkarakennetilasto 1999.

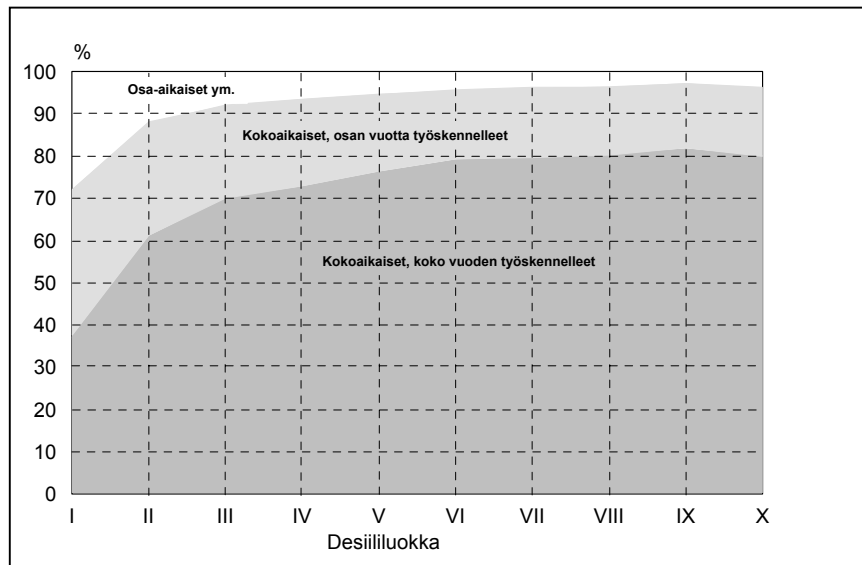
Esimerkkilaskelmaa varten täytyy palkkajakaumaa korjata ajan tasalle. Teemme tämän siirtämällä yo. taulukon palkkajakaumaa 15 % oikealle. Tämä vastaa likimain vuoden 2003 tilannetta olettaen, että ansiotason nousu jää 3-4 prosentin tienoille vuonna 2003. Lisäksi puolitamme vuoden 1999 kuukausiansioluokat. Kumulatiiviset jakaumat on puolitetu paloittain lineaarisesti, eli vanhan luokan sisällä on ajateltu olevan tasajakauma. Näin päädyimme matalien palkkojen osalta seuraavanlaiseen euromääräiseen palkkajakauma-arvioon (liitetaulukko 2):

Liitetaulukko 2. *Arvio palkkajakaumasta vuonna 2003 mediaanipalkkaa matalampien palkkojen osalta.*

Kuukausiansio, euroa	Palkkasaajien luokkaosuuksien kumulatiivinen summa, %	Palkkasumman luokkaosuuksien kumulatiivinen summa, %
Alle 773	0,0	0,0
774 – 870	0,1	0,0
870 – 967	0,2	0,1
967 – 1063	0,8	0,3
1063 – 1160	1,3	0,6
1160 – 1256	2,8	1,4
1256 – 1354	4,3	2,2
1354 – 1450	7,8	4,4
1450 – 1547	11,3	6,6
1547 – 1643	17,9	11,2
1643 – 1741	24,5	15,9
1741 – 1837	31,9	21,7
1837 – 1934	39,3	27,6
1934 – 2030	45,8	33,2
2030 – 2127	52,3	38,9

Osa-aikaisten työntekijöiden palkkoja emme ole pyrkineet arvioimaan. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että osa-aikaiset työntekijät sijoittuvat pääosin alimpiin kuukausipalkkaluokkiin, ks. kuvio alla. Tämän perusteella alennuksen kohteeksi tulee todellisuudessa esimerkkilaskelman alennusasteikolla selvästi suurempi määrä palkansaajia kuin kokoaikaisien jakaumaan perustuva arviomme antaa ymmärtää. Tuen piiriin tulevaa palkkasummaa osa-aikaiset eivät kuitenkaan kasvata läheskään lukumääränsä suhteessa.

Liitekuvio. *Kokoaikaisten ja osa-aikaisten sijoittuminen ansiotasoluokkiin tuntiansioiden perusteella*



Kuviossa on esitetty tuntiansioiden mukaan määriteltyihin desiililuokkiin sisältyneiden palkansaajien osuudet. Matalapalkkaisimpaan desiiliin sisältyneistä palkansaajista oli osa-aikaisia (tai vastaavia, jotka eivät sisälly kokoaikaisten kuukausiansiotarkasteluun) noin 28 prosenttia.

Edellä olevan taulukon vuosiansiotarkastelun ulkopuolelle rajautui osa-aikaisuuden lisäksi myös osan vuotta työskennelleet. Vain 37 prosenttia ensimmäiseen desiiliin kuuluneista sisältyi vuosiansiotarkasteluun.

Lähde: SVT Palkat 1998:6 Palkasta vuosiansioksi. Palkkarakenne 1995