

TALOUS

&

YHTEISKUNTA

4/1994

VOL. 22

AIK1

TYÖVÄENLIIKKEEN
KIRJASTO



PALKAN
SAAJIEN

Talous & yhteiskunta

4/1994 22. vuosikerta

Sisällys

| | |
|---|----|
| Lukijalle | 2 |
| <i>Visa Heinonen:</i> "Taloudellisten ja poliittisten seikkailujen tielle" — Suomen Efta-vapaakauppasopimuksesta valtiopäivillä 1959—1961 ja puoluelehdistössä käyty keskustelu | 3 |
| <i>Matti Tuomala:</i> Toimeentulojärjestelmistä | 15 |
| <i>Jaakko Kiander:</i> Työttömyysturvan rahoitus, neuvottelujärjestelmä ja työllisyys. | 22 |
| <i>Erkki Laukkanen:</i> Työllistämistuesta rekrytointitukeen? Arvio selvitysmies Skogin ehdotuksista | 30 |
| <i>Olli Kangas ja Veli-Matti Ritakallio:</i> Perhetukien kannustinvaikutukset | 39 |
| <i>Pertti Koistinen:</i> Työ- ja sosiaaliturva — mahdollisuudesta ongelmaksi | 50 |
| <i>Markus Jäntti:</i> Tulonjako ja tulojen muutos laman aikana | 64 |
| <i>Hannele Sauli:</i> Lasten köyhyydestä — Kommentti Leif Nordbergille | 73 |

TYÖLLISTÄMISTUESTA REKRYTOINTI- TUKEEN?

Arvio selvitysmies Skogin ehdotuksista¹

Erkki Laukkanen

Työministeriön vanhempi hallitussihteeri Harri Skog on tehnyt kokonaisarvion nykyisten työllistämistukien toimivuudesta. Arvio on työministeriön panos elinkeino- ja työllisyys-tukien vähentämistä koskevaan keskusteluun.

Selvitysmiehen arvio nykyisestä työllistä-mistukijärjestelmästä on lohduton. Täsmätu-kiajattelu, jossa jokaiselle ongelmalle on oma tukimuotonsa valtion budjetissa, on johtanut siihen, että omaksumisraja on tullut vastaan, tavoitteiden määrittely on hämärtynyt ja tuki-työn sekä työvoimapalvelujen yhteensovitta-misesta ei tahdo tulla mitään.

Niinpä selvitysmies ehdottaa, että 19 tukimuotoa korvataan kuudella tukimuodolla. Karsinnan idea on hyvin yksikertainen: *Kiin-teät markkamäärät*, esimerkiksi 2 500 mark-kaa tai 4 500 markkaa kuukaudessa, korvat-taisiin *vaihteluvälillä*, esimerkiksi 2 500—4 500 markkaa kuukaudessa. Lisäksi työvoi-mapoliittisten toimenpiteiden momenttisidon-naista rahoituskäytäntöä väljennettäisiin.

Tätä kirjoitettaessa näyttää siltä, että val-taosa selvitysmiehen ehdotuksista on jo sisäl-lytetty vuoden 1995 budjettiin. Asia on sikäli erikoinen, että koskaan aiemmin ei näin laaja-kantoista uudistusta ole toimeenpantu yhtä nopealla aikataululla, ikäänkuin budjettitek-nisenä asiana.

Ehdotukset sisältävät koko joukon asioi-ta, jotka lisäävät mahdollisuuksia tehokkaaseen ja asiakkaan tarpeet huomioon ottavaan toimintaan. Ehdotuksilla tavoitellaan muun muassa sitä, että

— työvoimapalveluihin ja tukityöllistä-miseen varattujen määrärahojen ristiinkäyttö olisi mahdollista, minkä seurauksena esimer-kiksi koulutuksen ja tukityön yhdistäminen on mahdollista;

— yrityssektorin tuet olisivat vastikkeelli-sia, minkä seurauksena tukityön tarpeeton käyttö ja ketjuttaminen vaikeutuisi — tukea tulisi vain oppisopimuskoulutukseen tai sitä vastaavaan koulutukseen tai pysyvän työsuh-teen vastineeksi;

— työllistämistuki maksettaisiin kokopäi-vätyöstä (nyt 75 %:n työstä), minkä seurauk-sena sovitellun päivärahan laskemiseen liit-tyvät ongelmat poistuisivat ja tukityötä voi-taisiin kehittää "oikean työn" suuntaan.

Ongelma on siinä, että ehdotusten työ-voimapoliittiset perustelut jäävät lopulta var-sin pinnallisiksi. Selvitysmies itsekin sanoo rajoittuneensa puhtaasti hallintomiehen näkö-kulmaan. Sama ongelma koskee myös selvi-tysmiehen työtä koskevaa julkista keskuste-lua. Tähän ongelmaan yritän seuraavassa puut-tua.

Miten tähän on tultu?

Nykyisen tukijärjestelmän ongelmat ovat todellisia ja ne korostuvat massatyöttömyyden olosuhteissa. Avoimia työpaikkoja on hyvin vähän ja työn saamisen todennäköisyys avoimilta työmarkkinoilta on pieni. Näissä olosuhteissa työvoimatoimistot palvelivat vuonna 1993 yli miljoonaa työnhakijaa, joista runsaat 768 000 oli työttömiä työnhakijoita.

Suurtyöttömyys on ruuhkauttanut työvoimatoimistot siten, että asiakaspalveluvirkailijaa kohti laskettu työmäärä on kasvanut kohtuuttomaksi. Kun vuonna 1990 työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 60 asiakaspalveluvirkailijaa kohden, niin vuonna 1994 suhde on noin 300 työtöntä työnhakijaa asiakaspalveluvirkailijaa kohden.² Kun tämän lisäksi palvelua tulisi tarjota myös työllisille työnhakijoille, tilaus hallinnolliselle uudistukselle on ilmeinen.

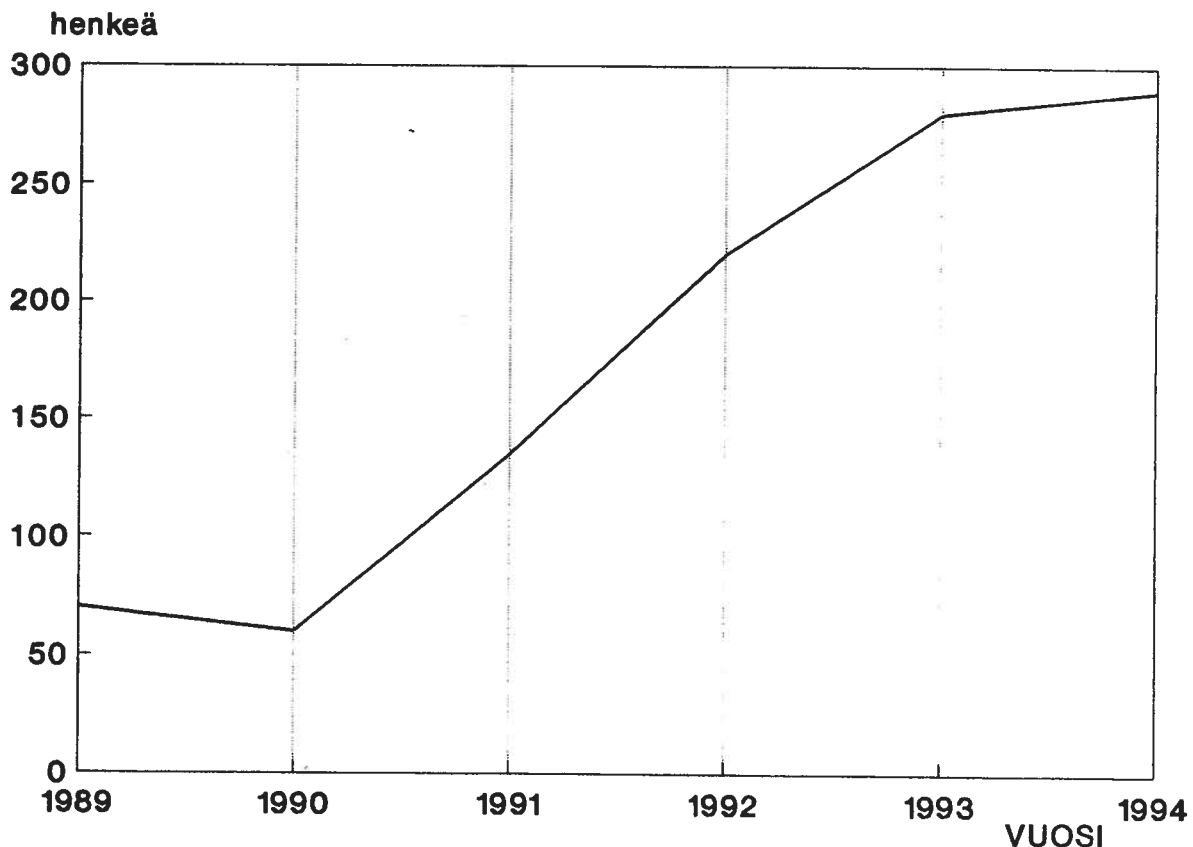
Ongelmat olivat nähtävissä jo syksyllä 1992. Maassa oli jo tuolloin tukityöhön oikeutettuja pitkäaikaistyöttömiä enemmän kuin mi-

tä tukityöhön voitiin osoittaa. Kun laki — ei nykyinen, vaan vuonna 1987 säädetty — kuitenkin edellytti, että jokainen pitkäaikaistyötön on oikeutettu vähintään kuusi kuukautta kestävään tukityöhön, niin valtio oli velvollinen tällaisen työpaikan viimesijaisena toimenpiteenä järjestämään. Se, miten tällainen työ edisti työttömän työmarkkinoille sijoittumista, alkoi muodostua toisen luokan kysymykseksi.

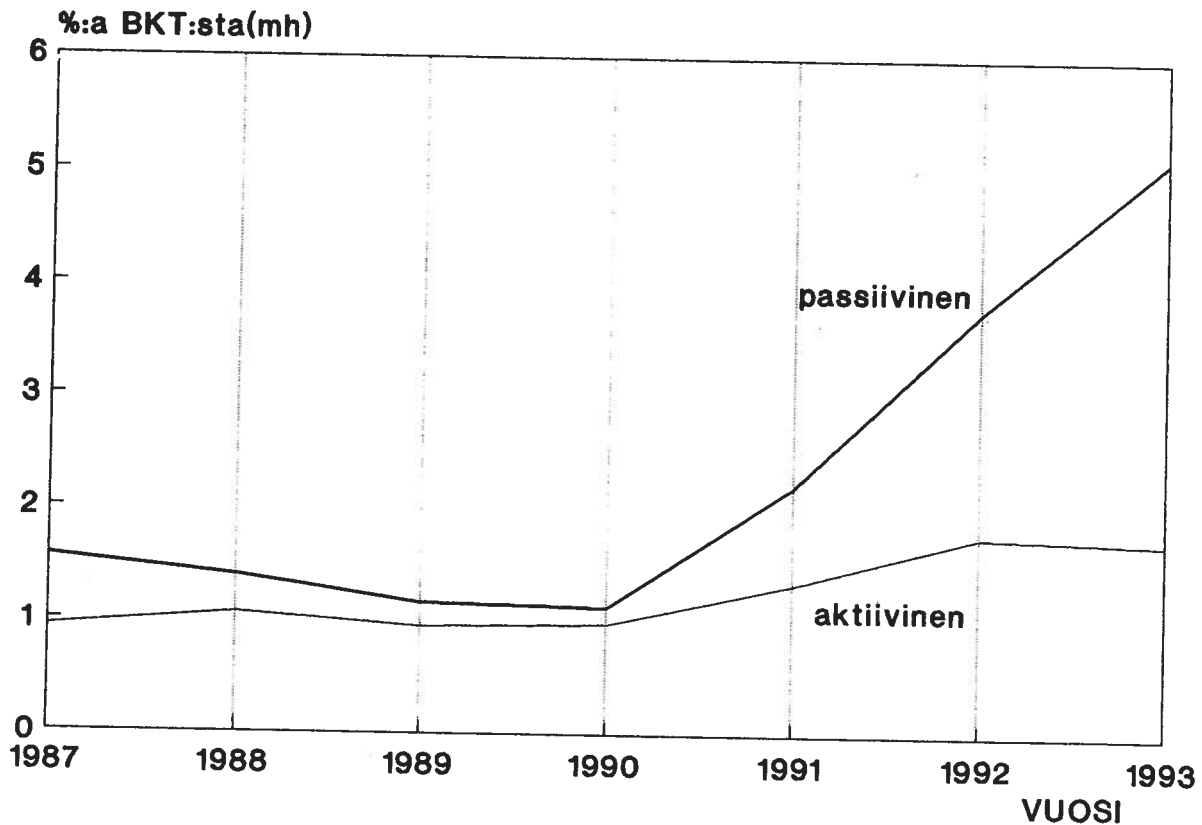
Vuoden 1993 alusta työllistämisvelvoite kumottiin lopulta kokonaan. Kysymys ei kuitenkaan ollut mistään harkitusta kokonaisuudistuksesta, jossa yksi hankalaksi osoittautunut työllistämisstrategia olisi korvattu jollakin paremmalla. Lähdettiin osittaisuudistusten tielle olosuhteissa, joissa kaikkea keskustelua hallitsi menojen leikkaaminen hyvin lyhyellä aikavälillä. Lopulta uudistusten horisontti lyheni yhden budjettivuoden pituiseksi. Uudistusten pitempikestoisia vaikutuksia ehdittiin harvemmin arvioida.

Niinpä työttömyyden torjunnassa jäätiin puolustuskannalle. Valtaosin työttömyyden kasvu purkautui passiivisiin toimenpiteisiin,

Kuvio 1. Työttömiä työnhakijoita asiakaspalveluvirkailijaa kohden



Kuvio 2. Koko työvoimapolitiikan menot



lähinnä työttömyysturvaan. Jaksolla 1990–93 passiivisten toimenpiteiden menot suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen kasvoivat 1,2 prosentista 5,1 prosenttiin. Samaan aikaan aktiivisten toimenpiteiden menot kasvoivat 1 prosentista 1,8 prosenttiin.³

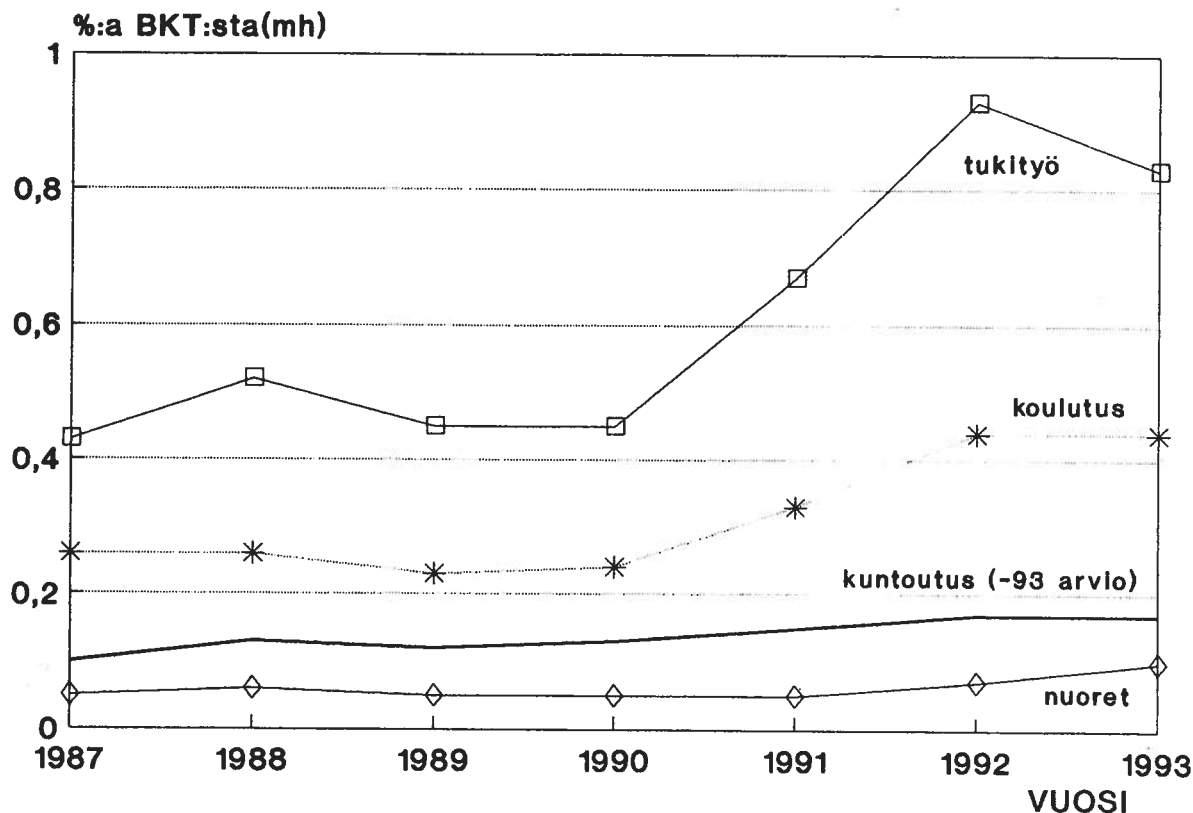
Varsin erikoisena piirteenä voidaan pitää myös sitä, että vuonna 1993 koko panostus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan laski, vaikka työttömyys jatkoi nousuaan. Jos työvoimapolitiikan tavoitteena on vastasyklisyys – eli toimenpiteet kasvavat silloin, kun työttömyys kasvaa – tavoitteesta ei pidetty kiinni ainakaan vuonna 1993.

Aktiivisen työvoimapolitiikan puolella kasvu oli jaksolla 1990–92 voimakkainta tukityössä. Koulutus lisääntyi selvästi hitaammin. Mutta vuonna 1993 tukityön käyrä kääntyi jo jyrkkään laskuun, eikä suinkaan koulutuksen eduksi. Myös panostus koulutukseen supistui, vaikkakin vähän. Muut keskeiset toimenpiteet, kuten kuntoutus ja toimenpiteet nuorille, eivät työttömyyteen ole oleellisesti reagoineet.

Tukityötä koskeva käyrä on tässä yhteydessä mielenkiintoinen. Onhan selvitysmiehen raporttia koskevassa keskustelussa toistuvasti tuotu esille, että Suomessa on kansainvälisesti katsoen panostettu liikaa työllistämistukiin.⁴ Väite pitää kyllä siinä mielessä paikkansa, että Suomessa työllistämistukien osuus kaikista aktiivisen työvoimapolitiikan menoista on hyvinäkin aikoina ollut 50 prosentin tuntumassa, kun se useimmissa muissa maissa, on pysynyt 20–30 prosentin välissä.

Samalla on kuitenkin huomattava, että ilman massiivista työllistämistukien uusjakoa yksityisen sektorin hyväksi, Suomi olisi todennäköisesti tänä vuonna päässyt 30 prosentin tuntumaan. Tämä yksityisen sektorin mitattava tukeminen, jota selvitysmies nyt haluaa purkaa, on eräs viime vuosien suurimmista kummajaisista. Kysyttäessä tästä, kukaan ei tiedä, mihin strategiaan se perustui. Nyt siitä vain kaikki haluavat päästä eroon.

Kuvio 3. Aktiivisen työvoimapolitiikan menot



Valintatilanne

Osittaisuudistusten tie on nyt kuljettu loppuun. Tästä eteenpäin on selvitysmiehen mukaan kaksi vaihtoehtoa:

1) pitkäaikaistyöttömyyden katkaisuhoido, jossa työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan raja on häilyvä, tai

2) työvoimavaroja kehittävä politiikka, jossa tuelta edellytetään vastikkeellisuutta; pelkkä työllistäminen ei riitä.

Selvitysmies on asettanut itselleen ratkaistavaksi sen, kumpaa lähestymistapaa jatkossa painotetaan. Hän päätyy suositteluun jälkimmäistä vaihtoehtoa. Ja näin tehdessään hän korostaa hallinnon toimivuuden näkökulmaa, teknistä intressiä. Selvitysmiehen kannalta olennaisinta on se, että työvoimatoimisto on selvillä siitä, missä tarkoituksessa tukia käytetään ja mikä on tukipolitiikan rooli suhteessa työhallinnon muihin toimenpiteisiin.

Tästä näkökulmasta selvitysmiehen kiinnostus eräisiin työttömyysturvaa koskevien kyt kentöjen purkamiseen on varsin ymmärret-

tävää. Ongelmat koskevat muun muassa työttömyyspäivärahan työssäoloehdot, työttömyyspäivärahan enimmäiskesto, tukityön kuuden kuukauden määräaika ja tukityöllistämisen vähimmäistyöttömyysetoa. Selvitysmiehen mukaan ne — ja vain ne — ovat johtaneet kehään, joka ei motivoi työtöntä eikä työvoimatoimistoa aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteiden mukaisesti.

Voi kuitenkin olla, että työttömyys-tukityö-työttömyys -kehää ylläpitävät myös monet muut asiat, joita selvitysmies ei hallinnollisessa tarkastelussa ole ottanut huomioon.

Odotusaika

Selvitysmies ehdottaa, että niin sanottu odotusaika poistetaan. Työttömän ei enää tarvitse odottaa viiden työttömyyskuukauden täyttymistä, vaan tukityötä voidaan tarjota vaikka ensimmäisenä työttömyyspäivänä. Ehdotusta on perusteltu sillä, että jatkossa on tärkeää tukityön yhdistäminen muihin toimenpiteisiin.

Ehdotuksen taustalla on näkemys, jonka

mukaan työttömät yleensä kieltäytyvät muista toimenpiteistä siksi, että he odotusajan jälkeen pääsisivät tukityön piiriin ja sitä kautta ansiosidonnaiselle työttömyyskorvaukselle. Tämä päättely johtaa harhaan. Vaikka työttömyyskorvauksella pelaamista on jossakin määrin havaittavissa, työttömät tiedostavat jo varsin hyvin tähän pelaamiseen liittyvät riskit: Työttömyyden pitkittymisen ja pysyvän työttömyyden mahdollisuuden. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömistä vain joka neljäs voi voittaa tukityöpaikan. Ja riskinkarttajat, joita työttömät yleensä ovat, eivät jätä tulevaisuuttaan tietoisesti näin pienen todennäköisyyden varaan.

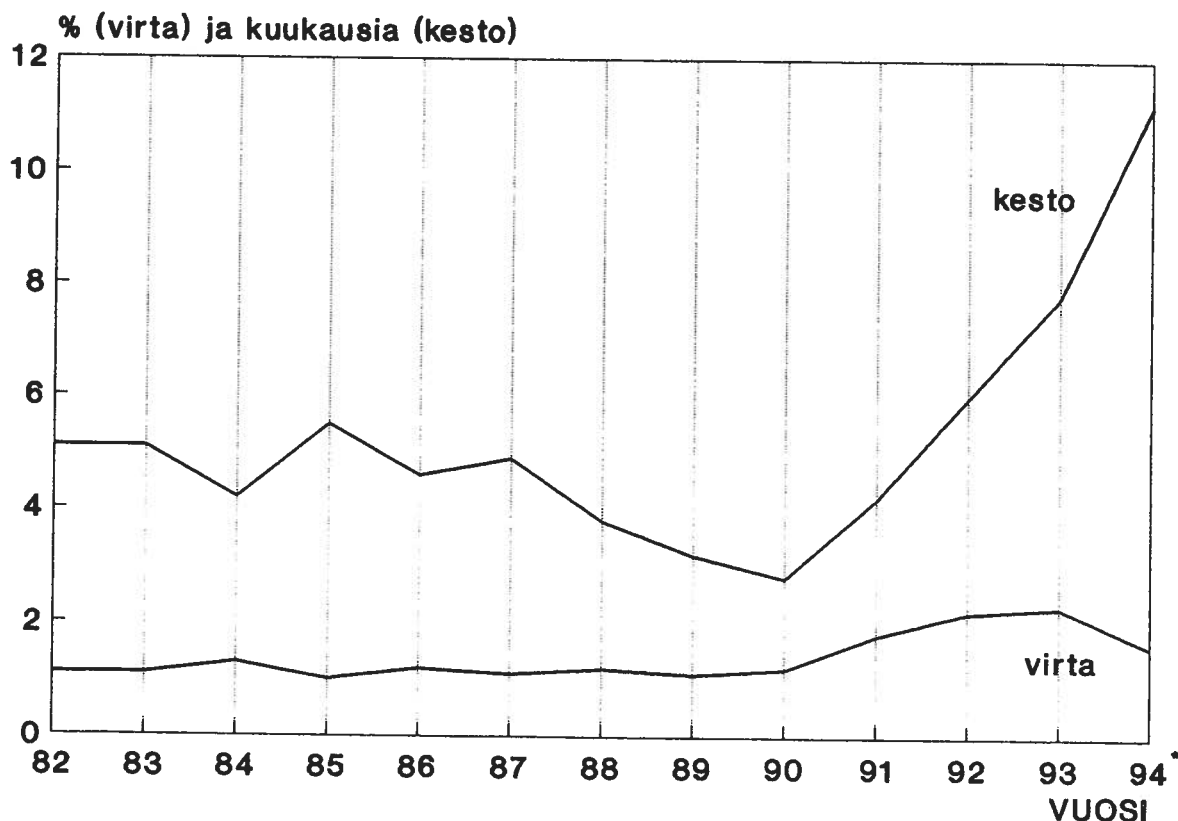
Ehdotus on ongelmallinen myös työttömyyden rakenteen kannalta. Asiaa voi havainnollistaa jakamalla työttömyysasteen kahteen osaan siten, että toinen osa kuvaa virtaa työttömyyteen (alle kuukauden työttöminä olleet) ja toinen osa työttömyyden keskimääräistä kestoa (mitataan kuukausissa).⁵ Virta- ja kestokomponenttia vertaamalla voidaan esittää alustava arvio siitä, kumpi suomalaisessa

työttömyydessä on pahempi ongelma: virta vai kesto.

Kuten kuviosta 4 näkyy, valtaosa Suomen työttömyysasteesta on perinteisesti liittynyt työttömyyden kestoon myös 1980-luvulla, kun työttömyys oli hyvin hallinnassa. Kun työttömyysaste sitten syksyllä 1990 alkoi voimakkaasti nousta, muutos näkyy sekä virta- että kestokomponentin kasvuna. Mutta vuonna 1994 kehityksen suunta on muuttunut. Virta työttömyyteen on kääntynyt laskuun ja lähestyy hyvää 1980-luvun tasoa. Sen sijaan työttömyyden keskimääräinen kesto pitenee entisestään. Jaksolla 1993–94 työttömyyden keskimääräinen kesto kasvoi 8 kuukaudesta 11 kuukauteen.

Tämän tarkastelun perusteella toimenpiteiden kohdistaminen työttömyyden kestoon on entistäkin tärkeämpää. Johtopäätöksen tueksi voi toki esittää myös yleisempiä, valitsevasta työllisyystilanteesta riippumattomia perusteluita. Yksi keskeinen perustelu, jonka selvitysmies on kokonaan sivuuttanut, liittyy kahden vaihtoehdon tarkasteluun.

Kuvio 4. Työttömyys virran ja keston mukaan



Oletetaan, että on kaksi työtöntä. Toinen juuri työttömäksi joutunut ja toinen pitempään työttömänä ollut. Jos tukityötä tarjotaan juuri työttömäksi joutuneelle, poistamme työttömien joukosta sen, joka todennäköisesti muutenkin olisi sieltä poistunut. Mutta jos tarjoamme tukityötä pitkäaikaistyöttömälle, poistamme työttömien joukosta sen, joka muuten todennäköisesti vielä pitkään jatkaisi työttömänä. Näin ollen myös veronmaksajan kannalta olisi parempi tarjota tukityötä pitkäaikaisyöttömälle.

Tätä näkemystä tukee myös niin sanottu "kuolleen painon" ongelma⁶ eli työllistämistuen tehoton kohdistaminen. Jos työnantaja nimittäin saa työllistämistukea työllistämiseen, vaikka hän työllistäisi joka tapauksessa, tuki on turha ja vinouttaa yritysten välistä kilpailutilannetta. Mutta jos tuki tulee pitkäaikaisyöttömän työllistämiseen, jota työnantaja tuskin muuten palkkaisi, kuolleen painon ongelma on teoreettinen.

Siksi myös OECD:n työvoimapolitiisessa strategiassa tukityötä suositellaan nimenomaan pitkäaikaistyöttömille, joiden neuvotteluasema on heikko ja tuottavuus — ammatitaidon rapautumisen vuoksi — alhainen (OECD 1994a). OECD ei näe ongelmaksi tukityön yhdistämistä muihin toimenpiteisiin, vaikka odotusaika olisikin voimassa. Miksi se olisi ongelma vain Suomessa?

Työttömyysturva

Toinen ongelma — tai epämääräisyys, koska asia on jätetty tietoisesti kesken — liittyy työttömyysturvaan. Selvitysmies pitää perusteltuna asteittain alenevaa työttömyysturvaa ja esittää selvitettäväksi erästä työttömyysturvan alenemamallia. Mutta Skog tukee epäsuorasti myös työttömyyspäivärahan työssäoloehdon kiristämistä. Sen yhteys työn etsimismotiiviin on kuvattu tavalla, joka ei voi tarkoittaa mitään muuta kuin työssäoloehdon pidentämistä (Skog 1994, 22). Hallituksen piirissä onkin puhuttu 12 kuukauden työssäoloehdosta, nykyisten 6 kuukauden sijasta.

Tämä on herättänyt keskustelua. Tähdätäänkö työttömyysturvan työssäoloehdon ki-

ristämisellä ensisijaisesti työvoiman tarjonnan supistamiseen — mihin se kiistatta johtaa — vai työn etsinnän aktivointiin — mihin virallisesti viitataan. Todennäköisesti lyhyellä aikavälillä paino olisi tarjontapuolella. Työvoiman tarjonta supistuisi, koska osa työttömistä ei enää täyttäisi työssäoloehdot, eikä siten kuuluisi työvoimaan.

Pitemmällä aikavälillä ennuste on ehdollinen sille, miten ihmiset muuttavat käyttäytymistään. Kirjallisuudesta on kuitenkin vaikea löytää tukea näkemykselle, jonka mukaan työssäoloehdon kiristäminen lisää aktiivisuutta työn etsimisessä. Jos työttömyysturvan työssäoloehdot pidennetään, työn etsintä todennäköisesti keskittyisi entistä pitempiin tai vakituisiin työsuhteisiin, joita kuitenkin on tarjolla entistä vähemmän. Vastaavasti hyvin lyhytkestoisia töitä kartettaisiin, vaikka virallinen politiikka tähtää päinvastaiseen käyttäytymiseen.

Ongelmallisia ovat myös työttömyysturvan alenemamallit, joita voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Useimpien englantilaisten tutkimusten (Winter-Ebmer 1991) mukaan työttömien työn etsintä ei merkitsevästi vähenen työttömyyden pitkittyessä. Ongelman sen sijaan aiheuttaa työnantajien asenne: Pitkäaikaistyöttömiä diskriminoimaan. Heitä ei kernaasti kutsuta työpaikkahaastatteluihin ja jos kutsutaan, heille ei tarjota töitä. Työnantajan silmissä he ovat tuottamattomiksi leimautuneita ihmisiä, olivatpa he itse miten aktiivisia tahansa. Tähän primääriin ongelmaan työttömyyspäivärahan alenema ja työssäoloehdon kiristäminen eivät vaikuta millään tavalla.

On myös kyseenalaista rajata tarkastelu pelkkään kannustinvaikutukseen, tapahtuipa se sitten työvoimapolitiikan nimissä tai muuten. Esimerkiksi Pihkala (1994) päätyy empiirisisä tarkasteluissaan siihen, että erityisesti taloudellisten taantumien aikana työttömyysturvajärjestelmän yhteiskunnallinen merkitys korostuu, vaikka korvausten aiheuttama käänteinen kannustinvaikutus heikkenisikin.

Tämä pitäisi pitää mielessä myös silloin kun pohditaan 26 viikon ja 27 viikon sääntöjä.⁷ On totta, että työvoimaresurssien kehittä-

tämisen kannalta ei ole mitään syytä rajata tukityötä välille 26–27 viikkoa. Mutta silti molempien rajoitusten poistaminen voi yhteiskunnan kannalta olla huonompi ratkaisu, kuin niiden säilyttäminen. Laman väistyessä on tähän suuntaan kuitenkin kieltämättä mentävä muun muassa siksi, että tukityötä voitaisiin kehittää oikean työn suuntaan. Tätä suositusta tukee myös se selvitysmiehen ehdotus, että tukityö olisi jatkossa kokoaikatyötä.

Vastikkeellisuuden käsite

Kolmas ongelma liittyy vastikkeellisuuden käsitteeseen. Selvitysmiehen mielestä vastikkeellista on vain sellainen tuki, johon työllistämisen lisäksi liittyy kouluttamista ja ammatillisten valmiuksien kohentamista tuen aikana. Asiaa sen kummemmin problematisoimatta on sanottu, että työllistämistuet korvataan rekrytointituella. Kielellisesti selkeämpää olisi kuitenkin puhua esimerkiksi koulutustuesta tai työsuhteen pysyväistämistuesta.

Työllistämistuen vastikkeellisuuden idea on kuitenkin aivan toinen. Se on korvaus työnantajalle siitä, että hän ottaa työsuhteeseen henkilön, jota hän ei muuten ottaisi. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän tapauksessa kyse on usein henkilöstä, jonka rajatuottavuus on keskimääräistä heikompi. Tässä tapauksessa on siis perusteltua, että heikon rajatuottavuuden vastikkeeksi maksetaan työllistämistukea.

Selvitysmiehen mallissa sitävastoin oletetaan, että erot työttömien rajatuottavuudessa eivät voi olla työllistämistuen peruste. Ajatus vastaa näkemystä, jonka mukaan kaikkien työttömien rajatuottavuus on yhtä suuri. Ja tämähän ei ole totta. Kokemuksesta tiedämme, että työnantajat diskriminoivat pitkäaikaistyöttömiä siksi, että he olettavat näiden rajatuottavuuden keskimääräistä heikommaksi. Ja tuskinpa työnantajat tällaisia henkilöitä ottaisivat myöskään koulutukseen, ainakaan siinä tarkoituksessa, että heille myöhemmin tarjottaisiin yrityksestä pysyvää työpaikkaa.

Vastikkeellisuuden mittaaminen

Neljäs ongelma liittyy vastikkeellisuuden mittaamiseen. Se ongelma on toki nykyisessäkin työllistämistuessa. Tuskin työvoimatoimisto kykenee arvioimaan, kuinka nopeasti esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän rajatuottavuus kohenee. Työtä tekemälläkin (learning by doing) voi oppia hyvin tai huonosti. Paljon riippuu siitä, millaisesta työpaikasta on kysymys.

Mutta ehdotettu järjestely ei poista ongelmaa. Voi jopa olla, että vaikeudet kasvavat. Peruskysymys tältä osin kuuluu: Mistä löytyvät ne resurssit ja menetelmät, joiden avulla työvoimatoimistot toteavat, milloin vastikkeellisuuden ehtoja on noudatettu ja milloin ei. Ja jos yrityksen panosta työttömän ammatillisten valmiuksien kohottamiseksi ei voida mitata, miten yritykselle x myönnetyn tuen suuruutta perustellaan yritykselle y, joka saa joko pienempää tukea tai jää kokonaan tukea vaille.

Jos yritykset käyttäytyvät tulevaisuudessa samalla tavalla kuin tänään — toisin sanoen, korjaavat tulostaan tukien avulla — ne kyllä keksivät pian keinot kanavoida koulutusehtoiset tuet tavalliseen palkkatyöhön. Voi olla, että sovellukset eivät toimi vielä ensi vuonna, mutta mahdollisesti jo seuraavana vuonna. Siten voi hyvinkin olla, että vastikkeellisuus toteutuu vain paperilla.

Taloukasvu

Viides ongelma on se, että odotettu taloukasvu, jonka varaan myös Skog on monet ehdotuksensa perustanut, ei tulekaan. Taloukasvun ja uusien työpaikkojen myötä toimenpiteiden painopisteen siirtäminen tukityöstä koulutukseen, kuten selvitysmies esittää, on perusteltu ratkaisu.

Mutta jos käy niin huonosti, että uusia työpaikkoja ja uusia kasvualoja ei synny, ei synny myöskään työpaikkatason koulutusta eikä pysyviä työsuhteita. Tällöin myös työllistämistuen vastikkeellisuustavoitteesta joudutaan tinkimään ja toimenpiteiden painopiste säilyy työvoiman kysyntäpuolen ongelmissa mahdollisesti kauankin.

Tähän viittaavat Ruotsista saadut kokemukset. Niiden mukaan koulutustoimenpiteet ovat suurtyöttömyyden olosuhteissa osoittaneet tehottomiksi, eräiden tutkimusten mukaan jopa vähentäneet työttömien työnsaantimahdollisuuksia (*Wadensjö* 1994). Toisin sanoen, tarjontapuolen toimenpiteiden yksipuolinen painottaminen ei välttämättä tuota sen parempia tuloksia kuin kysyntäpuolen yksipuolinen painottaminen. Molempia tarvitaan.

Aluetason mahdollisuudet

Kuudes ongelma liittyy aluetason toimintaan. Jatkossa — mikäli ehdotukset toteutetaan — suuri osa työvoimapolitiikan linjauksista tehdään paikallistasolla ja työllistämistä vastavat lähinnä kunnat. Yrityssektorin työllistämisen supistuu varmasti.

Työvoimaviranomaisten roolin vahvistaminen omien työmarkkinoidensa rakenteellisessa kehittämisessä on liitetty EU:n rakennerahastoista osarahoitettavien projektien toimeenpanoon.⁸ Mutta ainakin tähän asti työllistämistuet on liitetty pääasiassa tavoitteeseen 3, joka on nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen. Tämän tavoitteen osalta strategiat ovat valtakunnallisia, eivätkä alueellisia. Siten työllistämistä vastuu siirtämistä kunnille ja työvoimatoimistoille voidaan tuskin selittää yksinomaan EU-jäsenyydellä.

On myös perusteltua olettaa, että kunta- ja aluetasolla ei ole mahdollisuuksia kantaa vastuuta kaikesta siitä, mitä heille nyt tarjotaan. Siten parin vuoden sisällä voi hyvinkin käydä niin, että työllistäminen vähenee runsaasti sekä yksityisellä sektorilla — kuten tarkeisuus onkin — että julkisella sektorilla — vastoin odotuksia.

Lopuksi

Selvitysmiehen raportti perustuu hallinnolliseen intressiin, työvoimatoimistojen työkyvyn parantamiseen suurtyöttömyyden olosuhteissa. Tästä näkökulmasta raportin ehdotukset ovat varsin ymmärrettäviä. Toimeenpantu-

na ehdotukset todennäköisesti helpottavat tilannetta asiaskaspalvelupuolella, ellei asiaskaspalveluvirkailijoiden määrää edelleen vähennetä. Mutta riittääkö tämä uudistuksen työvoima- ja yhteiskuntapoliittisiksi perusteiksi, on kokonaan toinen juttu.

Myös raportin sävy, jonka mukaan nyt on tultu normisidonnaisen työvoimapolitiikan päähän, herättää kysymyksiä. Mitä esimerkiksi jatkossa tarkoitetaan valikoivalla työvoimapolitiikalla? Missä määrin se jätetään ratkaistavaksi aluetasolle, kuntiin ja työvoimatoimistoihin? Missä kulkee jatkossa aluepolitiikan ja työvoimapolitiikan välinen raja? Mitä me teemme nykyisellä työllisyysasetuksella, jos budjettiin kirjatut linjaukset ovat jatkossa sitä korkeampaa säännöstöä? Ja mikä takaa sen, että budjettivetoisesta työvoimapolitiikasta tulee pitkäjänteistä ja vastasyklistä? Eivätkö viime vuosien näytöt viittaa pikemminkin toiseen suuntaan?

Paljon riippuu tietysti siitä, miten työvoimatoimistojen toimintaa asiassa ohjeistetaan. Mutta jos ehdotuksesta seuraa, — esimerkiksi budjettirajoitteen kautta, jonka merkitys suhteessa työllisyysasetukseen korostuu — että palvelukapasiteetti suunnataan työttömyyden alkuun, kapasiteettia ei jää edes nykyisessä määrin pitkittyvän työttömyyden hoitamiseen. Työvoimapolitiittisesti tällaista painotusta on vaikea perustella.

Ongelmistaan huolimatta selvitysmies Skogin raportti on kunnianhimoisen yrityksen parantaa kilpailuolosuhteita työmarkkinoilla. Mutta on muistettava, että vaikka tavoitteessa täydellisesti onnistuttaisiinkin, kilpailuolosuhteet eivät laadullisesti parane, jos muut markkinat jatkavat entiseen malliin. Jos elinkeinotuet lisääntyvät, kuten budjetissa esitetään, tuet siirtyvät vain luukulta toiselle.

KIRJALLISUUS

- Layard, R. — Nickell, S. — Jackman, K.* (1994), *Unemployment*. Oxford University Press, Oxford.
OECD (1994), *Employment Outlook*.
OECD (1994a), *The OECD Jobs Study*.

Pihkala, K. (1994), Optimaalisen työttömyysvakuutuksen teoria ja Suomen työllisyysturvajärjestelmä. Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 47.

Skog, H.C. (1994), Työllistämistukien kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Työministeriö, Helsinki.

Wadensjö, E. (1994), Arbetsmarknadspolitik som medel mot arbetslöshet. Alustus Pohjoismaiden Neuvoston kokouksessa 11.–12.4.1994.

Winter-Ebmer, R. (1991), Some Micro Evidence on Unemployment Persistence. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 53.

VIITTEET

¹ Harri Skog (1994), Työllistämistukien kehittäminen. Selvitysmiesraportti, Työministeriö.

² Kuvion 1 tiedot ovat työministeriöstä. Vuotta 1994 koskeva luku on arvioitu 8 ensimmäisen kuukauden työttömyyden perusteella.

³ OECD:n luokituksen mukaan (*Employment Outlook*, taulukko 1.B.2. OECD, 1994).

⁴ Asia nousi esiin muun muassa työministeriön järjestämässä OECD:n työllisyys/työttömyystutkimusseminaarissa 13.–14.10.94.

⁵ Kun virta työttömyyteen on yhtä suuri kuin virta työttömyydestä pois, $U/N = S/N * U/S$, missä S on virta työttömyyteen, jota mitataan kuukauden uusien työttömien lukumäärällä. Siten S/N on uusien työttömien osuus työvoimasta ja U/S on työttömyyden keskimääräinen kesto (*Layard – Nickell – Jackman* 1994).

⁶ Englanniksi deadweight (*Layard – Nickell – Jackman* 1991, 476–477).

⁷ Jos tukityö kestää yli 26 mutta alle 27 viikkoa, työllisyyssehto täyttyy ja uusi työttömyyspäiväraha määritellään työttömyyttä edeltäneen palkkatason mukaan. Mutta jos tukityö kestää yli 27 viikkoa, työttömyyspäiväraha määritellään tukityön palkasta.

⁸ Tämä näkökulma kirjattiin jo viime vuonna työhallinnon julkaisuun Murrosvaiheen valinnat. Työhallinnon strategiset linjaukset 1990-luvun työpolitiikassa.