

**BoF Online**

**10 • 2013**

# **Työn tarjonnan kasvattami- sen keinoja**

**Juuso Vanhala**

*Tässä julkaisussa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajan omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin kantaa.*



Suomen Pankki

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

4.11.2013

## Sisällys

1	Johdanto	3
2	Työn tarjonnan kasvattaminen työuran eri vaiheissa	3
2.1	Työn tarjonnan kasvu ei kasvata työttömyyttä pitkällä aikavälillä	3
2.2	Työurien pidentäminen loppupäästä	4
2.2.1	Työn tarjonnan kannustimet ikääntyneille	4
2.2.2	Suomen työeläkejärjestelmän uudistus 2005	7
2.3	Työurien alkupää: Työhön kiinni	8
2.3.1	Nuorten työmarkkina-aseman vakiinnuttaminen	9
2.3.2	Työmarkkinoilta poistuminen ja syrjäytyminen	10
2.3.3	Opiskeluajat, oppisopimuskoulutus ja maahanmuutto	10
2.4	Työn tarjonta ikäjakauman keskivaiheilla	11
2.4.1	Työttömyysturva ja kannustimet	11
2.4.2	Kotihoidon tuki ja työn tarjonta	14
3	Työn tarjonnan rakenteellinen heikkeneminen	15
3.1	Rakennemuutos	16
3.2	Työttömyyden katkaiseminen	18
3.3	Sokit ja instituutiot	19
4	Yhteenveto	21
	Lähteet	23

## Kuvioluettelo

Kuvio 1. Käyttämätön työvoimakapasiteetti ja implisiittinen työnverotus ikääntyneillä	6
Kuvio 2. Työttömyyden keskimääräinen kesto ja rakennetyöttömyys, nuoret (15–19 ja 20–24) ja ikäryhmät yhteensä (yli 15 v.).	9
Kuvio 3. Virrat työttömyydestä työllisyyteen työttömyyden keston mukaan (prosenttia lähtöjoukosta) (ennen kriisiä 2004Q1-2008Q2, kriisi 2008Q3-2010Q1). Lähteet: Työvoimatutkimus, Vanhala (2012).	16
Kuvio 4. Työllisyyden muutos Suomessa toimialoitain 2009–2012.	17

**BoF Online**

**Päätoimittaja**

Jenni Hellström

**ISSN**

1796-9123 (online)

# 1 Johdanto

Kun työllisyysastetta halutaan nostaa kestäväällä tavalla, puhutaan tyypillisesti työn tarjontaa kasvattavista toimenpiteistä. Keskeisiä ovat työuria pidentävät toimenpiteet. Niitä voidaan toteuttaa sellaisilla rakenneuudistuksilla, jotka pidentävät työuria niiden alkupäässä, lisäävät työikäisten työn tarjonnan kannustavuutta tai pidentävät työuraa sen loppupäästä.

Työllisyyttä lisäävien tai ylläpitävien uudistusten tulisi pureutua ainakin kahteen seikkaan: (i) työn tarjontaa tulisi kasvattaa niissä ryhmissä, joissa se on rakenteellisesti vähäistä, (ii) talouden rakenteellisesta muutoksesta aiheutuvan työttömyyden muuttuminen rakenteelliseksi työn tarjonnan heikkenemiseksi tulisi torjua. Toisaalta pitkittyneen suhdanneluonteisen työttömyyden muuttuminen rakenteelliseksi työttömyydeksi tulisi estää.

Tässä artikkelissa käsitellään työn tarjonnan kannustimia ja joitakin niihin vaikuttavia tekijöitä tutkimuskirjallisuuden valossa. Koska aihepiiri on laaja, artikkeli rajautuu teemoihin, jotka ovat olleet esillä viime kuukausina suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa.

## 2 Työn tarjonnan kasvattaminen työuran eri vaiheissa

### 2.1 Työn tarjonnan kasvu ei kasvata työttömyyttä pitkällä aikavälillä

Työn tarjonnan kasvattaminen on tärkeää tulevaisuuden talouskasvun ylläpitämiseksi ja julkisen talouden kestävyuden turvaamiseksi. Työn (tai työpaikkojen) määrä taloudessa ei ole annettu, vaan pitkällä aikavälillä työn tarjonnan lisäys johtaa myös sen kysynnän kasvuun. ("Mitä suurempi talous sitä suurempi määrä työpaikkoja").<sup>1</sup> Pitkällä aikavälillä työttömyys puolestaan riippuu työmarkkinoiden rakenteellisista ominaisuuksista – ennen kaikkea työmarkkinavääristymistä ja työmarkkinoiden kitkatekijöistä. Työn tarjonta ei siten vaikuta pitkän

<sup>1</sup> Haavio, Schauman & Vanhala (2013) käsittelevät perusteellisemmin työn tarjonnan muutosten vaikutuksia työllisyyteen ja työttömyyteen.

aikavälin työttömyysasteeseen. Ei ole esimerkiksi mitään syytä olettaa, että suuremmissa talouksissa (esim. Ruotsi) olisi korkeampi työttömyysaste kuin pienessä talouksissa (esim. Suomi). Esimerkiksi naisten tulo aikanaan työmarkkinoille ei ole kasvattanut työttömyysastetta.

Työn tarjontaan voidaan vaikuttaa taloudellisin kannustimin. Vaakakupissa ovat yhtäältä työn tekemisen (tai sen etsimisen tuottama) arvo työntekijälle ja toisaalta vaihtoehdoisen toiminnan arvo. Uran eri vaiheissa tai eri-ikäisenä vaihtoehtoinen toiminta voi saada hyvinkin erilaisen arvon riippuen mielekkäistä vaihtoehdoista työmarkkinoilla oloon verrattuna (opiskelu, lasten hoitaminen) tai esimerkiksi terveydellisistä seikoista. Tässä luvussa käsitellään eräitä työn tarjontaan vaikuttavia tekijöitä työuran eri vaiheissa.

## 2.2 Työurien pidentäminen loppupäästä

Työllisyyden kasvattamiseksi käytettävissä olevista mahdollisista rakenneuudistuksista keskeisimpiä näyttäisivät olevan työuria niiden loppupäästä pidentävät toimenpiteet. Työllisyysaste 55–65-vuotiaiden joukossa on Suomessa vähän korkeampi kuin euroalueella keskimäärin, mutta selvästi matalampi kuin Pohjoismaissa tai Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Lisäksi efektiivinen eläkeikä on hieman matalampi kuin euroalueella keskimäärin.

### 2.2.1 Työn tarjonnan kannustimet ikääntyneille

Tutkimuskirjallisuuden mukaan ikääntyneiden työntekijöiden työn tarjonta reagoi voimakkaasti kannustimiin, ja esimerkiksi eläkejärjestelmän ominaisuuksilla on siten vaikutusta tämän ikäryhmän työpanokseen. Päätös eläkkeelle jäämisestä syntyy niin eläkkeelle työntävien kuin vetävien tekijöiden seurauksena (push and pull factors).

"Eläkkeelle työntävät tekijät" rajoittavat ikääntyneelle työntekijälle tarjolla olevia houkuttelevia työpaikkoja johtuen mm. mahdollisesta kuilusta tuottavuuden ja palkan välillä, työsuhteturvasta joka rajoittaa työnantajien mahdollisuuksia sopeuttaa työvoimaansa, työnantajien puutteellisista kannustimista kouluttaa ikääntyneitä työntekijöitä, heikosta terveydentilasta sekä joustamattomuudesta työtunneissa. "Eläkkeelle vetäviin tekijöihin" puolestaan kuuluvat lähinnä taloudelliset kannustimet, jotka tekevät eläkkeelle jäämisestä houkuttelevan vaihtoehdon. Näihin kannustimiin sisältyvät niin vanhuuseläkkeet kuin varhaiseläkkeen mahdollisuudet. Ikääntyneillä työntekijöillä on erilaisia reittejä työnteon lopettamiseksi: vanhuuseläkkeen ohella väyliä voivat olla työkyvyttömyys, sairaus, työttömyys tai varhaiseläke muodossa tai toisessa. (Boeri & van Ours 2008).

Työpaikkansa menettäneellä ikääntyneellä työntekijällä kestää tyypillisesti pitkään työllistyä uudelleen, ja pitkäaikaistyöttömyys on yleisempää ikääntyneillä kuin nuoremmilla työntekijöillä. Niiden ikääntyneiden kohdalla, jotka työllistyvät uudelleen, palkka on myös usein merkittävästi matalampi kuin aikaisemmassa työpaikassa. Monien ikääntyneiden työntekijöiden kohdalla työpaikan menettäminen merkitsee käytännössä työvoimasta poistumista (Gielen & van Ours 2006).

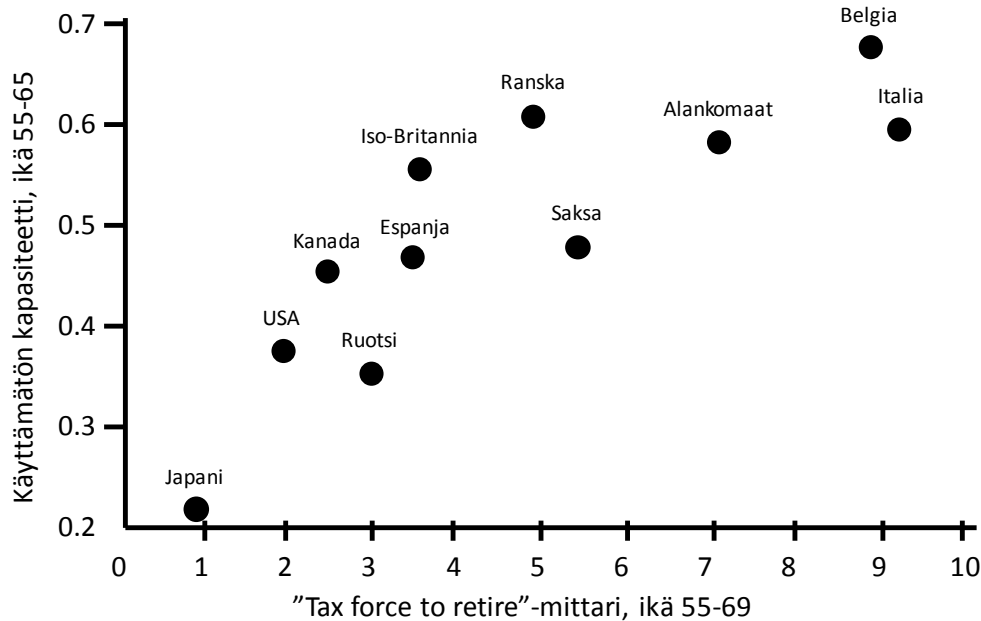
Olemassa olevien työsuhteiden ylläpitäminen on helpompaa kuin työnantajien kannustaminen rekrytoimaan ikääntyneitä. Danielin & Heywoodin (2007) ja Hutchensin (1986) mukaan tähän on kaksi syytä. Ensinnäkin ikääntyneiden tuottavuus perustuu usein yrityskohtaiseen osaamiseen, jolloin työpaikan vaihtuessa he menettävät tämän tuottavuusetunsa ja heistä tulee suhteellisen kalliita työntekijöitä. Toiseksi jos työpaikoilla käytetään kannustimena nousevaa palkkaprofiilia, ovat vanhemmat työntekijät suhteellisesti kalliita. Danielin & Heywoodin (2007) mukaan pienet muutokset kannustimissa eivät juuri muuta yritysten rekrytointikäytäntöjä. Sen sijaan Behagelin ym. (2004) mukaan yli 50-vuotiaiden työntekijöiden työllisyys parani Ranskassa, kun näiden työntekijöiden kohdalla irtisanomissakko poistettiin.

Ikääntyneiden suhteellisen pieni osuus työvoimasta monissa Euroopan maissa on pitkäaikainen ilmiö, joka on seurausta ainakin osittain korkeaksi nousseista työttömyysasteista 1980-luvulla, ja politiikkatoimista joilla on pyritty näennäisesti parantamaan työttömyyslukuja. Nämä toimet ovat perustuneet virheelliseen käsitykseen, jonka mukaan ikääntyneiden alhaisempi työllisyys vapauttaisi työtä nuorille.

Ikääntyvä väestö ja varhainen eläkkeelle jääminen (poistuminen työvoimasta) heikentävät huoltosuhdetta. Ne myös asettavat suuria paineita julkiselle taloudelle ja sosiaaliturvajärjestelmälle. Samalla sosiaaliturvajärjestelmän – erityisesti eläkejärjestelmän – piirteet vaikuttavat hyvin keskeisesti varhaiseen työvoimasta poistumiseen.

Varhaista eläkkeelle siirtymistä voidaan pyrkiä vähentämään heikentämällä varhaisen eläköitymisen etuja, parantamalla myöhennetyt eläköitymisen etuja ja nostamalla eläkejärjestelmän ikärajoja. Valtaosa OECD-maista on käyttänyt ainakin joitakin näistä keinoista viime vuosien eläkeuudistuksissa. Monet tutkimukset osoittavat, että ikääntyneet työntekijät reagoivat voimakkaasti kannustimiin jäädä varhain eläkkeelle. Gruber & Wise (1997) tarkastelevat 11:tä teollistunutta maata ja havaitsevat, että varhaisimmalla eläke-etuihin oikeuttavalla iällä ja työvoimasta poistumisella on hyvin tiivis yhteys.

Kuvio 1. Käyttämätön työvoimakapasiteetti ja implisiittinen työnverotus ikääntyneillä



Lähde: Gruber & Wise (2002).

Gruberin & Wisen (1997, 2002, 2005, 2009, 2010) moniosaisessa kansainvälisessä tutkimuksessa on analysoitu sosiaaliturvan ja eläkkeelle siirtymisen välistä riippuvuutta. Hankkeen ensimmäisessä osassa dokumentoitiin huomattavat kannustimet olla työskentelemättä korkealla iällä tutkimuksen piirissä olleissa maissa. Tutkimuksessa laskettiin implisiittinen työntekoon kohdistuva vero, joka syntyy sosiaaliturvan ja verotuksen ansiosta. Voidaan ajatella, että kompensatio yhdestä lisävuodesta työssä koostuu verojen jälkeisestä palkasta ja diskontattujen tulevien verojen jälkeisten eläketulojen noususta: kun työntekijä ei saa eläkettä lisätyövuoden aikana, sen jälkeisten vuosien eläketulojen määrä nousee. Vaikka lisätyövuoden odottaisi kasvattavan odotettujen eläketulojen määrää, se todellisuudessa pieneni merkittävästi useimmissa maissa. Useimmissa maissa kasvuprosentti lisätyövuoden jälkeisiin eläketuloihin ei ollut riittävän suuri hyvittääkseen yhden vuoden menetettyjä eläkemaksuja. Tällöin menetetyt eläketulot verottivat lisätyövuoden palkkatuloja.

Kannustimia olla työskentelemättä korkealla iällä voi havainnollistaa kuviolla, jossa näkyy huomattava riippuvuus sosiaaliturvan tarjoamien eläköitymiskannustimien ja työvoiman ulkopuolella olevien osuuden välillä ikääntyneiden parissa (kuvio 1). Iällä, jolla (varhais)eläke-edut ovat saatavilla, edellä mainittu implisiittinen työn veroaste on useissa maissa reilusti yli 50 %. Tämä Gruberin & Wisen käyttämä mittari "tax force to retire" perustuu työssä jatkavien ansiotuloihin siitä alkaen, kun henkilö on oikeutettu sosiaaliturvaetuihin (alkaen 55 ikävu-

desta aina 69 ikävuoteen). Maat saavat arvoja lukemien 1 ja 9 väliltä (15 merkitsisi 100 prosentin implisiittistä veroastetta työssä jatkamisesta).

Gruberin & Wisen hankkeen jatko-osassa pyrittiin kvantifioimaan näitä vaikutuksia 12:ssa maassa, joissa oli hyvin erilaiset sosiaaliturva- ja työmarkkinainstituutiot. Tulokset osoittivat eläkejärjestelmän kannustimien vaikuttavan merkittävästi eläköitymispäätöksiin. Simulointien perusteella esimerkiksi uudistus, joka lykkäisi oikeutta eläke-etuihin kolmella vuodella, vähentäisi työmarkkinoiden ulkopuolella olevien 56–65-vuotiaiden miesten osuutta keskimäärin 23–36 prosentilla pitkän aikavälin vaikutuksen ollessa lähellä 36 prosenttia.

Duval (2003) tarkastelee 22:ta OECD-maata (1967–1999) ja implisiittisiä veroasteita, jotka sisältyvät vanhuus- ja varhaiseläkejärjestelmiin. Hän myös havaitsee, että implisiittiset veroasteet ja viralliset eläkeiät näyttävät selittävän valtaosan ikääntyneiden miesten osallistumisasteen laskusta.

Dorn & Souza-Poza (2005) tarkastelevat vapaaehtoisia ja ei-vapaaehtoisia siirtymisiä eläkkeelle eri maissa. He havaitsevat, että mahdollisuus siirtyä varhaiselle eläkkeelle ei ainostaan tee eläkkeelle jäämisestä houkuttelevampaa työntekijöille, vaan saa myös yritykset kannustamaan työntekijöitään siirtymään aiemmin eläkkeelle.

Vaikka ikääntyneet työntekijät voivat päättää, milloin jäädä eläkkeelle, mahdollisuus työllistyä uudelleen määräytyy pitkälti työnantajien puolelta. OECD-maissa käytetään monia keinoja työnantajien kannustimiin vaikuttamiseksi. Keinojen vaikutukset ovat kuitenkin epäselviä. Esimerkiksi ikääntyneiden työntekijöiden irtisanomiskustannusten nostaminen vähentää ikääntyneiden irtisanomisia, mutta samalla vähentää heidän rekrytointeja. Palkkatuki – ja erityisesti pelkästään ikään perustuva tuki – voi olla tehotonta ja aiheuttaa syrjäyttämisaikutuksia, jolloin tavanomaisesti palkattu työntekijä korvataan palkkatukea saavalla ikääntyneellä työntekijällä. (Boeri & van Ours 2008.)

### 2.2.2 Suomen työeläkejärjestelmän uudistus 2005

Suomessa vuoden 2005 työeläkejärjestelmän uudistuksen tärkeimmät osat työllisyyden kannalta liittyivät varhaiseläkkeelle pääsyn rajoittamiseen ja vanhuuseläkkeelle jäämisen taloudellisten kannustimien muutoksiin. Monien sellaisten tutkimusten mukaan, jotka ovat perustuneet erilaisiin mallisimulaatioihin ja ennusteisiin uudistuksen vaikutuksista, työurat pitenevät tuntuvasti uudistusten seurauksena – joskaan eivät välttämättä niin paljon kuin uudistusta tehtäessä tavoiteltiin. Esimerkiksi Hakola & Määttänen (2007) arvioivat työurien pitenevän noin yhdellä vuodella etenkin johtuen rajoituksista, jotka kohdistuivat uudistuksessa työttö-

myyseläkkeelle ja varhennetulle vanhuuseläkkeelle pääsyyn. Samansuuntaisia tuloksia ovat esittäneet esimerkiksi Ilmakunnas & Ilmakunnas (2011).

Uusitalo & Nivalainen (2013) osoittavat, että Eläketurvakeskuksen laskema eläkkeelle siirtymisiän odotteen kasvu (vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen 25-vuotiaan odote on kasvanut 1,4 vuodella ja 50-vuotiaan odote 1,3 vuodella) johtuu lähinnä työttömyyseläkkeiden korvaamisesta oikeudella työttömyysturvan lisäpäiviin. Jos pitkäaikaistyöttömyyttä mitataan yhtenäisellä tavalla, määrittelemällä työttömyyseläkkeellä olevat työttömiksi myös ennen eläkeuudistusta, eläkkeelle siirtymisiän odotteen kasvu vuoden 2005 jälkeen on oleellisesti pienempi – hiukan laskentatavasta riippuen noin puoli vuotta.

Uusitalo & Nivalainen (2013) käyttivät ensimmäistä kertaa uudistuksen jälkeistä seurantaaineistoa uudistuksen vaikutusten arviointiin. Tutkimuksen mukaan uudistusten kokonaisvaikutus työllisyyteen ja eläkkeelle siirtymiseen on ollut odotetun suuntainen, mutta pienempi kuin eläkeuudistusta suunniteltaessa arvioitiin. Yksilöllisen varhaiseläkejärjestelmän lakkauttaminen ja työttömyysputken ikärajan kohottaminen kasvattivat 55–64-vuotiaiden työllisyysastetta keskimäärin noin 0,5 prosenttiyksikköä ja työllisyys kasvoi yhteensä noin 1 henkilökuukauden. Vanhuuseläkkeelle jäämisen taloudellisten kannustimien muutos teki työssä jatkamisen 62-vuotiailla sekä yli 65-vuotiailla taloudellisesti houkuttelevammaksi. Sen sijaan 63- ja 64-vuotiaiden kohdalla uudistuksen vaikutus oli päinvastainen. Kokonaisuutena uudistuksen aiheuttamat käyttäytymisen muutokset alensivat lievästi keskimääräistä vanhuuseläkkeelle jäämisen ikää. Tutkimuksen mukaan eläkejärjestelmän ikärajat ja eläkkeelle siirtymisen taloudelliset kannustimet vaikuttavat eläkkeelle siirtymiseen. Vuoden 2005 uudistusten kokonaisvaikutusten pienuus on osaltaan johtunut siitä, että eläkkeelle jäämisen taloudellisten kannustimien muutoksetkin ovat olleet keskimäärin pieniä (Uusitalo & Nivalainen 2013).

### 2.3 Työurien alkupää: Työhön kiinni

Nuorten valjastamisella työmarkkinoille on suuri merkitys, koska edessä oleva työura on mahdollisesti pitkä. Nuorten työmarkkina-asemaan vaikuttavat joiltakin osin erilaiset kannustintekijät kuin esimerkiksi työuran loppuvaiheessa. Koulutus liittyy usealla tavalla nuorten työmarkkinoihin: koulutus tarjoaa nuorille edellytyksen menestyä työelämässä. Kitkat siirtymisessä eri koulutusasteiden välillä ja opintojen pituus vaikuttavat nuorten työn tarjontaan. Kitkat siirtymisessä opinnoista työelämään sekä nuorten heikko kiinnittyminen työmarkkinoille työuran alkuvaiheessa vaikuttavat puolestaan nuorten työpanoksen käyttöön. Heikko kou-



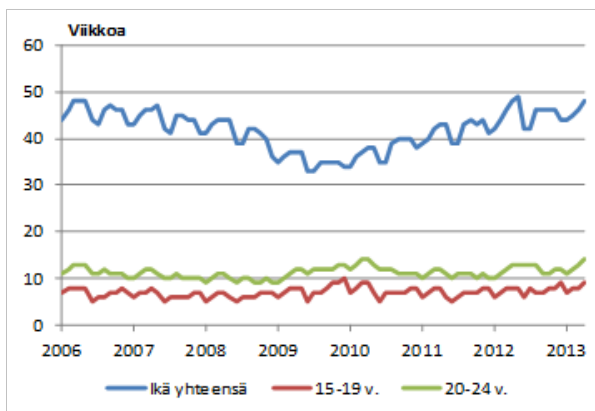
lumenestys tai opintojen keskeyttäminen voi jopa johtaa syrjäytymiseen kokonaan työmarkkinoilta.

### 2.3.1 Nuorten työmarkkina-aseman vakiinnuttaminen

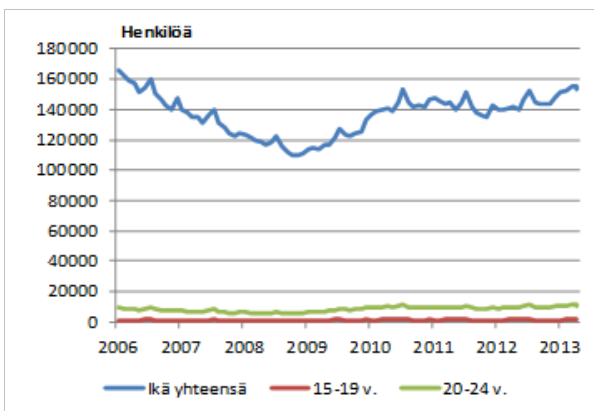
Nuorten työmarkkinoilla on enemmän vaihtelua kuin vanhempien työntekijöiden. Työsuhteiden päätyminen on nuorilla yleisempää kuin vanhemmilla, mutta myös nuorten työllistymisaste on korkeampi kuin vanhempien ikäryhmien. Toisin sanoen nuoret kohtaavat useammin työttömyysjaksoja, mutta ne ovat lyhytkestoisempia kuin vanhemmilla työntekijöillä (kuvio 2i). Noin 80 prosenttia 15–24-vuotiaista työttömistä on työttömänä yhtäjaksoisesti alle viisi kuukautta, ja rakenteellinen työttömyys nuorilla on suhteellisen vähäistä. Kaiken kaikkiaan työntekijävirrat työllisyyden ja työttömyyden välillä – sekä työvoiman ulkopuolelle että työvoimaan – ovat nuorilla merkittävästi suurempia kuin vanhemmilla työntekijöillä.

Kuvio 2. Työttömyyden keskimääräinen kesto ja rakennetyöttömyys, nuoret (15–19 ja 20–24) ja ikäryhmät yhteensä (yli 15 v.).

#### i. Työnhaun keskimääräinen kesto



#### ii. Rakennetyöttömyys



Lähde: TEM.

Nuorilla toistuvat työttömyysjaksot liittyvät osaltaan opiskelusta työelämään siirtymiseen. Näin ollen lyhyet työsuhteet, työpaikan etsiminen ja vaihtaminen ovat osa työntekijän hakeutumista itselle sopivaan työpaikkaan ja työmarkkina-asemansa vakiinnuttamista. Lyhyet työsuhteet ja niiden väliset työttömyysjaksot voivat kuitenkin olla työmarkkinoiden kannalta tehoittomia, jos ne eivät toimi ponnahduslautana pysyvälle työllistymiselle. Suomessa tähän on pyritty puuttumaan Nuorisotakuu-ohjelmalla. Nopeampaan työmarkkina-aseman vakiinnut-

tamiseen on pyritty myös esimerkiksi Saksassa, jossa Hartz-uudistusten yhteydessä pyrittiin parantamaan työmarkkinoiden kohtaantoa paikallisten työvoimatoimistojen ja liittovaltion työllisyshallinnon organisoimisella uudelleen sekä ns. työkeskusten luomisella. Myös ammatillista koulutusta uudistettiin.<sup>2</sup> Vastaavia suosituksia ml. henkilökohtaisesti räätälöityjä työvoimapaalveluita ovat esittäneet myös Layard ym. (2010). Korkean työttömyyden olosuhteissa tällainen järjestelmä on kuitenkin kallis.

### 2.3.2 Työmarkkinoilta poistuminen ja syrjäytyminen

Nuorisotyöttömyys ongelma erityisesti, jos uran alkuvaiheen liikehdintä ei johda pysyvään otteeseen työelämästä. Heikko kiinnittyminen työmarkkinoihin voi johtaa työntekijöiden poistumiseen työmarkkinoilta. Usein nuorten heikot näkymät työmarkkinoilla alkavat kuitenkin hahmottua jo paljon ennen mahdollista työmarkkinoille tuloa. Erityisen heikossa asemassa ovat ne, jotka eivät opiskele tai ole töissä, koulutuksessa tai harjoittelussa.

Syrjäytymisen estämiseksi viranomaisten tulisi puuttua aikaisessa vaiheessa lasten ja nuorten "kyydistä putoamiseen" varmistamalla peruskoulutuksen loppuunsaattaminen sekä toiseen asteen koulutukseen osallistuminen. Tätä mm. OECD pitää minimivaatimuksena, jotta nuori onnistuu saamaan ja pitämään työpaikan sekä oppimaan työpaikassaan. Esimerkiksi Dolado et al. (2013) suosittelevat Espanjalle oppivelvollisuuden jatkamista 18 ikävuoteen niiden nuorten osalta, jotka eivät ole saavuttaneet toisen asteen tutkintoa.

Etenkin syrjäytyneiden ja koulusta pudonneiden kouluttaminen on onnistunut paremmin perinteisen luokkahuoneen ulkopuolella siten, että nuori altistuu toistuvasti työelämälle ja kerryttää sitä kautta kokemusta. Oppisopimuskoulutusohjelmien on havaittu tasoittavan siirtymää opinnoista työelämään.

### 2.3.3 Opiskeluajat, oppisopimuskoulutus ja maahanmuutto

Kansainvälisen vertailun perusteella Suomessa olisi tilaa pidentää työuria niiden alkupäästä. Opiskeluajat ovat Suomessa OECD-maiden pisimpiä, joten niitä lyhentämällä voisi lisätä merkittävästikin työllisyyttä. Muut mahdolliset toimenpiteet, jotka voisivat johtaa työurien pitenemiseen alkupäästä ilman koulutustason heikkenemistä, koskevat mm. korkeakoulujen sisäänpääsyjärjestelmiä, koulun aloittamisikää sekä opintojen huomioimista asepalveluksen aloittamisajoina.

<sup>2</sup> Saksan työmarkkinuudistuksista ks. tarkemmin Schmöller (2013).

Nuorisotyöttömyyden ja nuorten syrjäytymisen torjumisen yhteydessä nostetaan usein esiin oppisopimuskoulutus. Nickellin (2010) mukaan empiirinen näyttö viittaa siihen, että maissa, joissa on ns. duaalinen koulutusjärjestelmä, suhteellinen nuorisotyöttömyys on alhaista ja siirtymät opinnoista työhön nopeita. Duaaliseen järjestelmään kuuluu kansallinen oppisopimusjärjestelmä väylänä koulutusta vaativaan työhön korkeakoulujen ulkopuolella oleville. Keskeistä on, että järjestelmä on kansallinen ja että työnantajien ja työntekijöiden välillä on sopimussuhde. Keskeistä on myös, että koulutus on korkealuokkaista ja sille on asetettu standardit kansallisella tasolla. Tällaisia järjestelmiä on toiminut pitkään Itävallassa, Saksassa, Sveitsissä ja Tanskassa. Esimerkiksi Saksassa ammatillinen koulutus perustuu oppisopimuskoulutukseen, jota tarjoaa noin neljännes työnantajista. Oppisopimuskoulutuksesta koituvat kustannukset jaetaan yritysten ja julkisen sektorin välillä. Duaalisen koulutusjärjestelmän rakentaminen tyhjistä voi olla haastavaa. Monissa maissa kuten Norjassa, Australiassa ja Iso-Britanniassa tätä kuitenkin yritetään. Oppisopimuskoulutuksen tehokkuudesta on myös esitetty kriittisempiä näkemyksiä, joiden mukaan se ei tavoita ongelmallisimpia nuoria vaan sinne valikoituvat ne nuoret, jotka muutenkin pärjäisivät työmarkkinoilla.

Syrjäytyminen liittyy läheisesti myös maahanmuuttoon ja kotouttamiseen. EVA:n (2012) raportin mukaan syrjäytyneistä nuorista lähes neljännes on maahanmuuttajataustaisia. Vieraskielisistä kouluttamattomista nuorista joka kolmas on syrjäytynyt, kun kantaväestöön kuuluvista syrjäytyneistä on joka kahdeksas. Kun otetaan huomioon maahanmuuttajien määrän kasvu ja vieraskielisten nuorten moninkertainen riski syrjäytyä, avainasemassa syrjäytymisen torjunnassa ovat maahanmuuttajanuorten tehokkaampi kotouttaminen sekä ohjaaminen koulutukseen ja työmarkkinoille. (Myrskylä 2012)

## 2.4 Työn tarjonta ikäjakauman keskivaiheilla

Työn tarjontaa voi kasvattaa ikääntyneiden ja nuorten ohella myös ikäjakauman keskivaiheilla. Työttömyysturva on yksi keskeinen työn tarjontaan liittyviin päätöksiin vaikuttava tekijä. Lasten kotihoitoon liittyvät tuet vaikuttavat puolestaan nuorten lasten vanhempien työn tarjontaan.

### 2.4.1 Työttömyysturva ja kannustimet

Työttömyysturvajärjestelmään tehtävillä muutoksilla voidaan vaikuttaa työn tarjontaan. Mahdolliset muutokset koskisivat mm. korvausten tasoa ja kestoa. Yksi mahdollisuus olisi muut-

taa työttömyysturvaa siten, että työttömyyskorvaus pienehkösti vähitellen yli ajan. Lisäksi työn vastaanottovelvollisuutta olisi mahdollista tiukentaa sijainnin ja työtehtävän osalta.

Työttömyysturvan suunnittelussa vallitsee perusluonteinen jännite yhtäältä toimeentulon turvaamisen ja toisaalta työn etsinnän ja vastaanottamisen kannustimien välillä. Työttömyysturvan keskeiset elementit ovat korvausten rakenne (korvausaste, kesto, maksuprofiili), ehdot korvausten saamiselle sekä näiden ehtojen valvonta ja mahdolliset sanktiot.

Yleensä tutkimuskirjallisuudessa lähdetään liikkeelle siitä, että työtön henkilö voi vaikuttaa työllistymisensä todennäköisyyteen valitsemalla intensiteetin, jolla työtä etsii, tai kynnyspalkan, jolla on valmis vastaanottamaan työpaikan, tai molempiin. Työttömyysturva vaikuttaa työmarkkinatulemiin kolmen pääasiallisen kanavan kautta (Boeri & van Ours 2008):

- *Etsintävaikutus*: Työttömyyskorvaukset nostavat työttömien työnhakijoiden kynnyspalkkaa, koska ne tekevät työttömistä valikoivampia, heikentävät etsintäintensiteettiä ja siten pidentävät työttömyyden kestoja.
- *Palkkavaikutus*: Työttömyyskorvaukset parantavat työntekijöiden kulutusmahdollisuuksia työttömyyden sattuessa, mikä vahvistaa työntekijöiden asemaa palkkaneuvotteluissa ja johtaa korkeampiin palkkoihin.
- *Korvausoikeusvaikutus*: Työttömyyskorvaukset houkuttelevat suuremman määrän työntekijöitä osallistumaan työmarkkinoille, kun sekä työttömyyden että työllisyyden (palkkavaikutuksen kautta) arvo kohoaa suhteessa ei-aktiivisuuteen

Maiden väliset sekä maakohtaiset vaihtelut työttömyysturvajärjestelmissä ovat suuria. Maiden välisiä eroja on hankala hyödyntää empiirisissä tutkimuksissa, koska on olemassa niin monia muita työmarkkinakäyttäytymiseen vaikuttavia tekijöitä. Maakohtaiset muutokset mahdollistavat korvausteiden ja työttömyysturvan keston muutosten työmarkkinavaikutusten arvioinnin. Keskeisiä tulemia ovat mm. seuraavat.

Layardin ym. (2005) mukaan maissa, joissa on korkea korvausaste ja pitkä työttömyysturvan kesto, on tyypillisesti korkeampi työttömyysaste. Yleisesti ottaen työttömyysturvan kestolla on suurempi vaikutus työttömyysasteeseen kuin työttömyysturvan korvausasteella (Boeri & van Ours 2008). Työttömyysturvan on myös havaittu vaikuttavan työllisyyden koostumukseen hinnoittelemalla naisia, nuoria ja vanhoja ulos työmarkkinoilta (Bertola et al. 2002). Mikroaineistoihin perustuvien tarkastelujen mukaan vaikutukset ovat samansuuntaisia, mutta pienempiä kuin makroaineistoihin perustuvien tarkastelujen (Boeri & van Ours 2008). Tatsiramos & van Ours (2012) toteavat empiirisen kirjallisuuden katsauksessaan, että korvausten suuruus ja kesto vaikuttavat ilmeisesti työttömyyteen hyvin samantapaisesti riippumatta mui-

den työmarkkinainstituutioiden (työsuhdeturva, minimipalkat, aktiivinen työvoimapolitiikka) eroista maiden välillä. Fujita (2011) mukaan osa työttömyyden keston noususta Yhdysvalloissa viime vuosina on seurausta työttömyyskorvausten keston pidentämisestä.

Fredriksson & Holmlund (2006) päätyvät optimaalista työttömyysturvaa käsittelevässä artikkelissaan johtopäätökseen, että sanktiot vähemmän aktiivisesta työnetsinnästä ovat perusteltuja. Empiirisen evidenssin mukaan työllistymisen todennäköisyys kasvaa tyypillisesti hie- man ennen työttömyyskorvausten loppumista tai työvelvoitteen voimaantuloa.<sup>3</sup> Lisäksi tiu- kemmat työn etsintäkriteerit lisäävät aktiivisuutta hakea työtä. Blanchardin ym. (2013) mu- kaan työttömyysturvan korvausastetta tärkeämpää on sen rakenne ja maksuprofiili, etenkin kuinka työttömyysturvan korvausaste laskee työttömyyden keston mukaan sekä työttömien työllistymistä auttavien työvoimapalvelujen laatu. Seuraavassa luvussa mainitut Layardin ym. (2005), Greggín & Layardin (2009) sekä Nickellin (2010) suositukset ovat siten enemmän tai vähemmän sopusoinnussa kirjallisuuden tulemien kanssa.

Yksi tutkimuskirjallisuudessa mainittu työttömyyskorvausten myönteinen vaikutus on työ- suhteiden laadun paraneminen (esim. Acemoglu & Shimer 1999, Marimon & Zilibotti 1999). Kun työntekijällä on mahdollisuus odottaa itselleen hyvin soveltuvaa työpaikkaa, sen sijaan että joutuu ottamaan vastaan ensimmäisen tarjotun työpaikan, on työsuhteiden tuottavuus tyypillisesti korkeampi ja niiden kesto tyypillisesti pidempi.

Tutkimuskirjallisuudessa on saanut huomiota myös se, että työttömyysturvan ansiosta työnhakijat uskaltavat helpommin hakeutua yrityksiin, joissa työpaikan pysyvyyteen liittyy epävarmuutta. Tällöin esimerkiksi uusien yritysten on helpompi saada palkattua työvoimaa (Acemoglu & Shimer 2000). Anteliaampi työttömyysturva voi myös olla korkeaa irtisanomis- suojaa mielekkäämpi vaihtoehto, sillä jälkimmäinen voi tehdä markkinoilta poistumisen tai toiminnan supistamisen kalliiksi ja siten estää uusien yritysten markkinoille tulon (Bartelsman ym. 2011). Kirjallisuudessa toistuu usein sanonta "turvataan työntekijöitä, ei työpaikkoja", sillä tämä edistää talouden resurssien tehokkaampaa uudelleen allokointia. Vaikka jonkin asteinen irtisanomissuoja voi tuoda talouteen vakautta, liian korkeana se hidastaa talouden uusiutumista ja tuottavuuden kasvua. Mieluummin tulisi kompensoida työntekijöitä suurem- masta työpaikan menettämisen riskistä (Boeri & Garibaldi 2009, Blanchard ym. 2013).

<sup>3</sup> Useissa tutkimuksissa työttömyydestä poistumisen todennäköisyys kasvaa huomattavasti juuri ennen työttömyyskorvausten loppumista (Moffit 1985, Katz & Meyer 1990). Työttömyydestä poistuminen ei kuitenkaan välttämättä tarkoita työllistymistä, ja useissa tutkimuksissa onkin havaittu työttömien jättäytyvän työvoiman ulkopuolelle työttömyyskorvauksen päättymisen yhtey- dessä, ja työllistymisen olevan suhteellisen vähäistä (Card et al. 2007, Fujita 2010). Viime kuukausina esimerkiksi Yhdysvallois- sa näyttää käyneen juuri näin: työttömyysaste on laskenut, mutta työllisyyskehitys on ollut suhteellisen heikkoa koska työvoiman ulkopuolisten määrä on kasvanut.

## 2.4.2 Kotihoidon tuki ja työn tarjonta

Suomessa on poikkeuksellisen matala 30–35-vuotiaiden naisten työllisyysaste verrattuna muihin Pohjoismaihin. Yhtenä mahdollisena tekijänä mainitaan usein Suomen verrattain pitkä kotihoidontuki.<sup>4</sup>

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan Suomen vanhempainvapaata lyhyemmätkin vapaat voivat jo heikentää naisten työmarkkina-asemaa (työllisyys, osa-aikaisten osuus, palkkaus). Vanhempainvapaan keston pidentäminen lisää naisten työn tarjontaa tiettyyn rajaan asti, jonka jälkeen vanhempainvapaan keston edelleen pidentämisen vaikutus naisten työn tarjontaan muuttuu negatiiviseksi. (Ruhm 1998, OECD 2011)

Tyypillisesti maissa, joissa on lyhyehköt vanhempainvapaat, äitien työllisyysaste on korkeampi kuin pitkien vanhempainvapaiden maissa. Lapsen syntymän yhteydessä pidetty äitiysvapaa lisää naisten työmarkkinoille osallistumista, koska raskauden ja synnytyksen yhteydessä irtisanomisen riski pienenee ja paluu töihin on järjestelyn ansiosta mahdollista. Inhimillisen pääoman rapautumisen ja mielletyn työnantajaan ja uraan sitoutumisen heikkene-  
misen myötä pitkä poissaolo työpaikalta vähentää todennäköisyyttä palata samalle työnantajalle (samoilla ansioilla, ja heikentää paluuta työvoimaan ylipäättään) (Jaumotte 2003).

Kotihoidon tuki ja vanhempainvapaat eivät vaikuta yksinomaan niitä käyttävien naisten työmarkkina-asemaan, vaan ylipäänsä naisten, etenkin nuorten naisten, työmarkkina-asemaan. Esimerkkinä mainittakoon nuorten naisten palkkaus pysyviin työsuhteisiin. Pitkät hoitovapaat heikentävät kaikkien naisten palkkakehitystä ja työllisyyttä, ja vaikuttavat myös korkeaan osa-aikaisten työsuhteiden osuuteen naisilla.

Äidit ovat vanhempainvapaiden pääasiallisia käyttäjiä. Tähän vaikuttavat monet tekijät perheen sisäisten preferenssien lisäksi. Isät ansaitsevat keskimäärin enemmän kuin puolisonsa, joten perheen tulon menetykset ovat yleensä pienemmät, jos äiti jää kotiin. Yhteiskunnalliset asenteet äitien lasten hoitamisen puolesta (ja miesten työssäolon puolesta) ovat merkittävä, vaikkakin Pohjoismaissa muita maita vähäisempi tekijä.

Yhteiskunnan harvoja tapoja vaikuttaa vanhempien väliseen vanhempainvapaiden ja -tukien käyttöön on tukien suunnittelu. Välineitä voivat olla tukien kesto (itse tuen kesto sekä suoja-aseman kesto), niiden suuruus, niiden kohdentaminen ja korvamerkitseminen jommallekummalle vanhemmalle sekä muut taloudelliset kannustimet.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan vapaasta osan korvamerkitseminen pelkästään isille tyypillisesti nostaa miesten osallistumista hoitovapaaseen. Nämä tulokset ovat tosin lähinnä sel-

<sup>4</sup> Usein tukijaksoja lisäksi ketjutetaan.

laisen vapaan osalta, josta maksetaan suhteellisen suurta korvausta. Koska hoitovapaan aikana korvaus on suhteellisen pieni, miesten osallistuminen siihen on paljon vähäisempää kuin äitien osallistuminen olisi. Käytännössä vapaasta osuuden korvamerkitseminen pelkääntään isille saattaa siten lyhentää keskimääräistä hoitovapaata.<sup>5</sup>

Vuonna 2001 Islannissa korvamerkittiin olemassa olevasta perheen vanhempainvapaasta osa isille, mikä johti isien käyttämien vanhempainvapaapäivien osuuden nousuun 3 prosentista 35 prosenttiin. Saksassa tehtiin hiljattain uudistus, jossa vanhempainvapaaseen tulee kahden kuukauden ansiosidonnainen vanhempainvapaa bonus, jos isä pitää vapaata vähintään kaksi kuukautta. Kun vuonna 2007 syntyneillä lapsilla noin 9 % isistä otti vanhempainvapaata, tämä osuus kasvoi 17 prosenttiin vuonna 2008 (OECD 2011).

Vuonna 2002 Itävallassa pidennettiin ns. "Kindergeld"-tuen kestoja 18 kuukaudesta 30 kuukauteen. Tuen maksimipituutta voi kasvattaa, jos myös puoliso osallistuu ohjelmaan. Miehet eivät ole juurikaan käyttäneet tätä mahdollisuutta. Tuen määrä oli noin 430 euroa kuukaudessa. Tuen korkean määrän ja suhteellisen alhaisen tulorajan johdosta suuri osa naisista pysyy kotona pitkään. Empiirinen tutkimus on osoittanut, että Kindergeld-ohjelma on merkittävästi alentanut naisten työmarkkinoille osallistumista. (EKP 2008)

KELAn (2013) mukaan noin kolmanneksella hoitovapaalla olevista naisista ei ole töitä mihin palata. Kotihoidon tuen uudistuksen vaikutukset voivat olla kaksijakoiset, jos hoitovapaalla olevien naisten joukossa on sekä naisia joilla olisi hyvä työpaikka odottamassa että niitä joilla ei ole työpaikkaa tiedossa.<sup>6</sup>

### 3 Työn tarjonnan rakenteellinen heikkeneminen

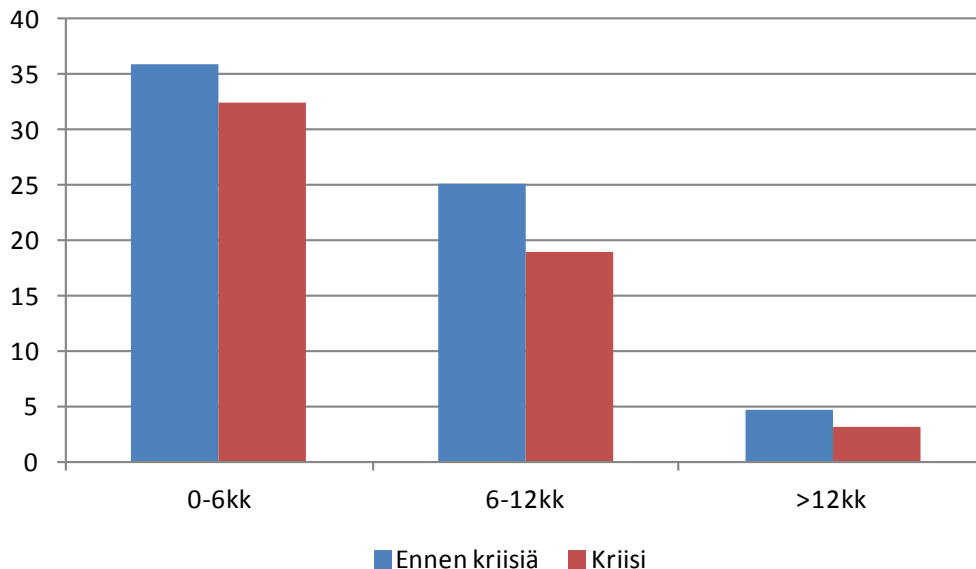
Suomessa 1990-lama ja talouden rakenteellinen muutos jättivät pitkän varjon työmarkkinoille, kun sekä työttömyyden väheneminen että osallistumisasteen nousu etenivät varsin merkittävästi lamaa seuranneen vuosikymmenen aikana (Koskela & Uusitalo 2006, Ilmakunnas & Maliranta 2001). Osa työvoimasta jäi pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolelle (Grönqvist & Kinnunen 2009). Nyt on olemassa riski, että työmarkkinoille muodostuu "taantumamiesten"

<sup>5</sup> Koska isät ansaitsevat tyypillisesti puolisoitaan paremmin, miesten hoitovapaiden käyttö (naisten sijaan) pienentää verotuloja.

<sup>6</sup> Ks. tarkemmin Haavio, Schauman & Vanhala (2013).

ikäluokka samalla tavoin kuin 1990-luvun laman jäljiltä jäi ”lamanaisia”, joiden työvoimaosuus pysyi pitkään keskimääräistä pienempänä (Kinnunen & Mäki-Fränti 2013).<sup>7</sup>

**Kuvio 3. Virrat työttömyydestä työllisyyteen työttömyyden keston mukaan (prosenttia lähtöjoukosta) (ennen kriisiä 2004/I–2008/II, kriisi 2008/III–2010/I)**



Lähteet: Työvoimatutkimus, Vanhala (2012).

Työttömyyden pitkittyessä työllistymisen todennäköisyys heikkenee jyrkästi (kuvio 3). Alle puoli vuotta työttöminä olleiden työttömyydestä poistumisen aste on moninkertainen suhteessa yli vuoden työttöminä olleisiin. Pitkäaikaistyöttömien poistumisaste on Suomessa suhteellisen matala. (EKP 2012, Vanhala 2012).

### 3.1 Rakennemuutos

Suomen 1990-luvun alun laman aikana tapahtuneet talouden rakenteelliset muutokset olivat yksi keskeinen syy laman suuriin ja pitkäaikaisiin työllisyysvaikutuksiin (Koskela & Uusitalo 2006, Ilmakunnas & Maliranta 2001).<sup>8</sup> Kun tarkastellaan viime vuosien työllisyyden muutoksia Suomessa toimialoittain, havaitaan, että heikon talouskehityksen aikana työllisyys on

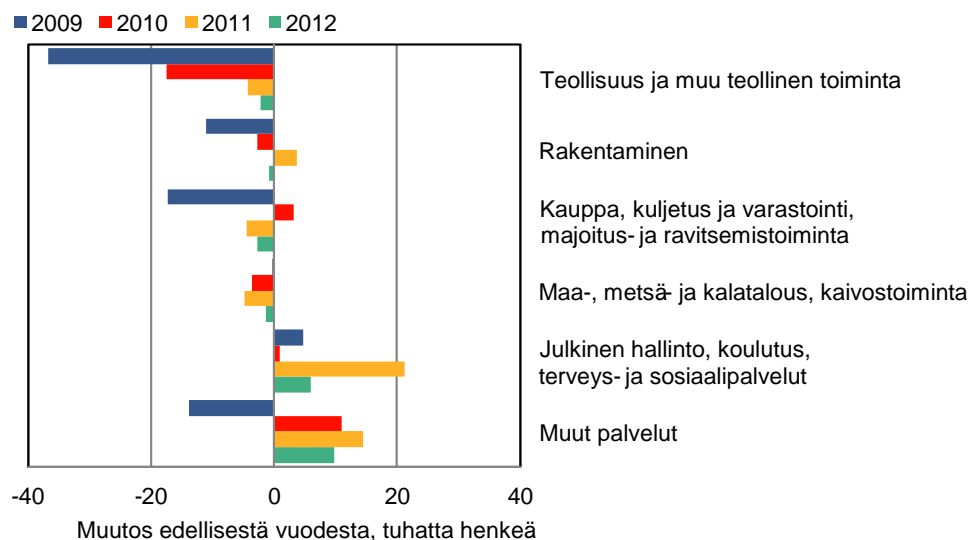
<sup>7</sup> Työttömyyden lisääntymisen ja pitkittymisen seurauksena rakenteellinen työttömyys ja työntekijöiden virta työmarkkinoiden ulkopuolelle voivat kasvaa. Euroopan maissa on pitkä historia sitkeästä työttömyydestä, jossa 1970-luvun öljykriisien jälkeinen suhdanneluonteinen työttömyys muuttui pitkittyessään osittain rakenteelliseksi (Blanchard 2006, Layard et al. 2005).

<sup>8</sup> Reinhartin ja Rogoffin (2009) mukaan syvien taantumien aikana tapahtuneet talouden rakenteelliset muutokset ovat usein taantumien suurien ja pitkäaikaisten työllisyysvaikutusten takana.



vähentynyt eniten teollisuudessa, rakentamisessa, tukku- ja vähittäiskaupassa sekä hotelli- ja ravintola-alalla (kuvio 4).

Kuvio 4. Työllisyyden muutos Suomessa toimialoittain 2009–2012.



Työpaikkojen turvaaminen tai työntekijöiden "hamstraaminen" (mahdollisesti julkisella tuella) voi olla mielekäs reaktio yleisen talouskehityksen suhdanneluonteiseen heikkenemiseen. Etenkin yrityksissä, joissa työntekijöillä on paljon työpaikkakohtaista osaamista, työpaikkojen säilyttäminen esim. työtunteja vähentämällä tai lomautuksilla voi olla järkevää. Pysyvien rakenteellisten muutosten olosuhteissa tällaiset toimet ovat kuitenkin vähemmän mielekkäitä, jos työpaikkojen turvaaminen pitää niitä yllä esimerkiksi aloilla joilla on ylikapasiteettia, ja hidastaa työntekijöiden siirtymistä tuottavampiin työpaikkoihin (Nickell 2010).

Talouden rakennemuutos merkitsee suurempia kitkoja työttömäksi joutuneiden uudelleen työllistymisessä. Monessa tapauksessa työntekijä menettää työpaikkansa ohessa paljon työpaikkakohtaista osaamista, minkä seurauksena tuottavuus ja palkka tarjolla olevissa työpaikoissa voi olla alhaisempi kuin edellisessä työpaikassa. Tällöin kynnyks työn vastaanottamiselle saattaa olla suhteellisen korkea, etenkin jos ansiosidonnainen työttömyyskorvaus on suhteellisen korkea ja pitkäkestoinen (ks. keskustelu yllä). Usein koulutus muodossa tai toisessa saattaa olla tarpeellista.

## 3.2 Työttömyyden katkaiseminen

Työttömyyden pitkittymisen välttämiseksi ja yleisesti työn tarjonnan ylläpitämiseksi on keskeistä huolehtia siitä, että työttömäksi joutuneiden kiinnittyminen työmarkkinoihin säilyy (Nickell 2010). Pitkän aikavälin kasvupotentiaalin ylläpitämiseksi olisi pyrittävä siihen, ettei työtön ajautu asemaan, josta työhön paluu on hyvin vaikeaa (pitkäaikaistyöttömyys, varhaiseläke tai työkyvyttömyys).

Layard ym. (2005), Gregg & Layard (2009) sekä Nickell (2010) esittävät ajatuksia siitä, kuinka työpaikkansa menettäneiden kiinnittyminen työmarkkinoihin saataisiin säilytettyä. Näissä ehdotuksissa on monia yhteneviä piirteitä mm. Suomen "nuorisotakuun" kanssa, joskin ehdotukset eivät rajaudu nuoriin. Ehdotuksissa on myös yhtymäkohtia Tanskan ns. flexicurity-malliin.

Jottei työpaikkansa menettänyt ajautu pitkäaikaistyöttömäksi, tulisi Layardin ym. (2005) mukaan aktiivisella työvoimapolitiikalla varmistaa, että jokainen saa työ- tai koulutuspaikkatarjouksen vuoden sisällä työttömäksi joutumisestaan. Mahdollisen työpaikan tulisi ihanteellisesti olla yksityisellä sektorilla ja tarvittaessa tuettuna työllistämistuella. Asianmukaisesti toimiva työvoimahallinto olisi avainasemassa työtarjojen kanavoimisessa työntekijöille.

Jotta pitkäaikaistyöttömyyttä voitaisiin aidosti vähentää, tulisi Layardin ym. (2005) mukaan torjua mahdollisuus kieltäytyä tarjotusta työpaikasta ja jatkaa työttömyyskorvauksella elämistä. Tässä aktivoivassa järjestelmässä yhdistyisi työttömien oikeus laadukkaaseen apuun työn etsinnässä ja vastuu sen hyödyntämisestä tai luopuminen korvauksien nostamisesta. Sillä edellytyksellä, että työttömälle tarjotaan työtä (tai muuta työhön liittyvää toimintaa) ensimmäisen työttömyysvuoden aikana, tulisi tämän ajanjakson olla maksimi korvaukselle ilman työntekoa.

Gregg & Layard (2009) ehdottavat konkreettisesti "työpaikkatakuuta", jossa nuorille (18–25-vuotiaille) viimeistään 12 kuukauden jälkeen, ja muille (yli 25-vuotiaille) taataan yhteiskunnan luoma ja maksama työpaikka 6 kuukaudeksi, jos tavanomaista työpaikkaa ei ole tähän mennessä löytynyt. Hyötyjä ja kustannuksia laskiessaan he pitävät järjestelmää tavoiteltavana. Vaikka palkkakustannuksia syntyy, työttömyyskorvauksia säästyy, työssä olevat ovat tuottavassa toiminnassa mukana, ja työllistettävyyden tulevaisuudessa on parempi.

Nickell (2010) korostaa myös, että taantumassa ei tulisi siivota tilastoja siirtämällä ihmisiä työvoiman ulkopuolelle esimerkiksi varhaiseläkkeelle tai työkyvyttöömiksi. Vaikka lyhyellä aikavälillä työttömyystilastot kaunistuvat, pitkällä aikavälillä tällaiset toimet kasvattavat ei-aktiivisten määrää. Talouden tuotantopotentiaali pienenee ja julkisen talouden asema heik-

kenee. Ennen kaikkea tulisi välttää työn tarjontaa vähentäviä instituutioita, jotka kannustavat poistumaan työvoimasta varhaiselle eläkkeelle tai työkyvyttömyyseläkkeelle.

Layardin ym. (2005), Greggin & Layardin (2009) sekä Nickellin (2010) suosituksissa korostuvat sekä työttömien oikeudet ja vastuut että työllistettävyyden parantaminen ja mobiilisointi, ennen kuin työllistettävyys heikkenee liikaa. Peruspolitiikkana on pakollinen osallistuminen aktivointitoimenpiteisiin. Työttömyyden keston ylittäessä 6 tai 12 kuukautta työ- tai koulutustakuu olisi vastineena työttömyyskorvauksen saamiselle. Ongelmana on luonnollisesti aktivointitoimenpiteiden kalleus. Palvelujen täytyy olla ammattitaitoisia ja tehokkaita. Korkean työttömyyden oloissa tulisi keskittyä niihin, joilla on riski tulla pitkäaikaistyöttömiksi – ei muutenkin työllistyviin.

### 3.3 Sokit ja instituutiot

Osa nykyisestä työttömyydestä on suhdanneluonteista Suomessa, vaikka rakenteellinen muutos onkin yksi keskeinen syy työttömyyden nousulle. Keskustelu taantumien pitkäaikaisista vaikutuksista työmarkkinoille liitetään usein ns. hystereesi-ilmiöön, jossa työvoiman kysynnän suhdanneluonteisesti heikoista jaksoista johtuva työttömyyden kasvu pitkittyessään johtaa rakenteellisen työttömyyden lisääntymiseen (esim. Blanchard & Summers 1986, Ball 2009). Euroopan maissa on pitkä historia sitkeästä työttömyydestä, jossa 1970-luvun öljykriisien jälkeinen suhdanneluonteinen työttömyys muuttui pitkittyessään osittain rakenteelliseksi (Blanchard 2006, Layard et al. 2005).

Blanchard & Wolfers (2000) esittivät, että sokkien ja instituutioiden vuorovaikutus on keskeinen tekijä, joka selittää niin Euroopan työttömyyden kasvua kuin sen maakohtaisia erojakin 1960-luvulta lähtien. Tutkimuskirjallisuuden mukaan hystereesi voi johtua ”sisäpiiriläisten” työllisten kannustimista neuvotella palkat niin korkealle, että työpaikkojen luonti hidastuu ja työttömien työllistyminen estyy (Blanchard & Summers 1986, Lindbeck & Snower 2001). Jos työmarkkinainstituutiot (työttömyysturva, irtisanomissuoja, palkanmuodostus) johtavat työttömyyden keston pitkittymiseen, työn kysynnän suhdanneluonteinen väheneminen johtaa todennäköisemmin joidenkin työttömien marginalisoitumiseen, mikä vähentää työttömyyden vaikutusta palkkoihin ja hidastaa tai jopa pysäyttää paluun pienemmän työttömyyden tasolle (Blanchard & Wolfers 2000).

Toisaalta hystereesi voi johtua työntekijöiden tietotaidon rapautumisesta työttömyyden aikana, jolloin työntekijä, joka alun perin tuli työttömäksi väliaikaisen sokin takia, pysyykin pitkään työttömänä ja työllistymisen mahdollisuus heikkenee työttömyysjakson venyessä (esim.

Pissarides 1992). Ljungqvistin & Sargentin (1998) mukaan syynä Euroopan suureen työttömyyteen 1980-luvulta lähtien on ollut hyvinvointivaltioiden heikentynyt kyky selviytyä talouden suurista heilahteluista, joita ovat mm. rakennemuutos teollisuudesta palveluihin, uuden informaatiotekniikan käyttöönotto ja nopeasti muuttuva maailmantalouden tila. Heidän mukaansa kireä työn verotus ja antelias sosiaaliturva heikentävät työntekijöiden työn tarjonnan kannustimia ja erityisesti reaktioita työn kysynnän suhdanneluonteiseen vähenemiseen. Kun työntekijän tietotaito rapautuu työttömyyden aikana, mutta työttömyyskorvaus määräytyy edellisten ansioiden perusteella, ovat kannustimet (matalampipalkkaisen) työn vastaanottamiseen vähäiset, jolloin työttömyys pitkittyy ja työllistettävyyks heikkenee.

Kaiken kaikkiaan työmarkkinoiden instituutiot, jotka ovat toimineet hyvin vakaisissa oloissa tai kasvavassa taloudessa, voivat matalasuhdanteen ja työttömyyden lisääntymisen jälkeen olla heikkoja työttömyyden vähenemisen aikaansaamisessa.

## 4 Yhteenveto

Työn tarjonnan kasvattaminen on tärkeää tulevaisuuden talouskasvun ylläpitämiseksi ja julkisen talouden kestävyuden turvaamiseksi. Työn tarjonnan lisääminen voi olla perusteltua silloinkin, kun taloudessa on työttömyyttä, sillä työpaikkojen määrä taloudessa ei ole annettu, vaan pitkällä aikavälillä työn tarjonnan lisäys johtaa myös sen kysynnän kasvuun.

Työn tarjontaan voidaan vaikuttaa taloudellisin kannustimin. Vaakakupissa ovat yhtäältä työn tekemisen arvo työntekijälle ja toisaalta vaihtoehtoisen toiminnan arvo. Uran eri vaiheissa tai eri-ikäisenä vaihtoehtoinen toiminta voi saada hyvinkin erilaisen arvon riippuen mielekkäistä vaihtoehdoista työmarkkinoilla oloon verrattuna tai terveydellisistä seikoista.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan ikääntyneiden työntekijöiden työn tarjonta reagoi voimakkaasti kannustimiin, ja esimerkiksi eläkejärjestelmän ominaisuuksilla on siten vaikutusta tämän ikäryhmän työpanokseen. Päätös eläkkeelle jäämisestä syntyy niin eläkkeelle työntävien kuin vetävien tekijöiden seurauksena.

Nuorten valjastamisella työmarkkinoille on suuri merkitys, koska potentiaalinen edessä oleva työura on pitkä. Pitkät opintoajat ja nuorten heikko kiinnittyminen työmarkkinoille työuran alkuvaiheessa vaikuttavat nuorten työpanoksen käyttöön. Lisäksi heikko koulumenestys tai opintojen keskeyttäminen voi johtaa nuoren syrjäytymiseen työmarkkinoilta. Erityistä huomiota tulisivat kiinnittää syrjäytyneisiin nuoriin ja syrjäytymisriskin torjumiseen.

Talouden rakenteellisesta muutoksesta aiheutuvan työttömyyden muuttuminen pitkäaikaiseksi työn tarjonnan heikkenemiseksi tulisi estää. Työttömyyden pitkittymisen välttämiseksi ja yleensä työn tarjonnan ylläpitämisen kannalta on keskeistä huolehtia siitä, että työttömäksi joutuneiden kiinnittyminen työmarkkinoihin säilyy. Pitkän aikavälin kasvupotentiaalin ylläpitämiseksi olisi pyrittävä siihen, ettei työttömäksi joutunut ajaudu asemaan, josta työhön paluu on hyvin vaikeaa (pitkäaikaistyöttömyys, varhaiseläke tai työkyvyttömyys).

Talouden rakennemuutos merkitsee suurempia kitkoja työttömäksi joutuneiden uudelleen työllistymisessä. Monessa tapauksessa työntekijä menettää työpaikkansa ohessa paljon työpaikkakohtaista osaamista, minkä seurauksena tuottavuus ja palkka tarjolla olevissa uusissa työpaikoissa voi olla alhaisempi kuin edellisessä työpaikassa. Tällöin kynnyksien vastaanottamiseen saattaa olla suhteellisen korkea, etenkin jos työmarkkinoiden instituutiot eivät kannusta työn vastaanottamiseen.

Tutkimus viittaa siihen, että yksityiskohdat ovat ratkaisevia työmarkkinauudistuksissa. Halluttujen vaikutusten aikaansaaminen ja toimenpiteiden haluttu kohdentuminen edellyttävät

huolellista toimenpiteiden suunnittelua. Monet tutkimukset viittaavat myös siihen, että vaatimattomilta uudistuksilta ei tulisi odottaa muuta kuin vaatimattomia vaikutuksia.

## Lähteet

Acemoglu, Daron & Robert Shimer 1999. Efficient unemployment insurance. *Journal of Political Economy* 107:893–928.

Andersen, Torben M. 2012. "A Flexicurity Labour Market in the Great Recession - The Case of Denmark." *De Economist*, Vol. 160, No. 2, 117–140.

Atkinson, Anthony B & John Micklewright, 1991. "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review," *Journal of Economic Literature*, vol. 29(4), 1679–1727.

Ball, Laurence M. 2009. "Hysteresis in Unemployment: Old and New Evidence," NBER Working Papers 14818, National Bureau of Economic Research, Inc.

Bartelsman Eric.J., Pieter A. Gautier. & Joris de Wind, 2011. "Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation," DNB Working Papers 295, Netherlands Central Bank, Research Department.

Behaghel, Luc., Bruno Crépon, & Béatrice Sédillot. 2004. Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail. *Economie et Statistique* 372:61–88.

Blanchard Olivier J., Florence Jaumotte & Prakash Loungani, 2013. "Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession," IMF Staff Discussion Notes 13/02, International Monetary Fund.

Blanchard, Olivier J. & Lawrence Summers 1986. "Hysteresis and the European Unemployment Problem," in S. Fischer (ed.) NBER Macroeconomics Annual 1986 (Cambridge, MA), 15–77.

Blanchard, Olivier J. & Justin Wolfers, 2000. "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence," *Economic Journal*, vol. 110(462), C1-33.

Boeri Tito & Pietro Garibaldi 2009. "Beyond Eurosclerosis," *Economic Policy*, vol. 24, s. 409–461, 07.

Boeri, Tito & Jan C. van Ours 2008. "The economics of imperfect labor markets", Princeton University Press, New Jersey.

Borjas, George 2013. "Labor Economics", 6th edition, Harvard University - Cambridge.

Daniel, K., & J. S. Heywood. 2007. The determinants of hiring older workers. *Labour Economics* 14:35–51.

Dolado, Juan J., Florentino Felgueroso, Marcel Jansen 2013. "Spanish youth unemployment: A déjà vu". *Intereconomics*.

Dorn, David, & Alfonso Sousa-Poza. 2005. Early retirement: Free choice or forced decision? Working Paper no. 1542, CESifo, Munich.

Duval, Romain 2003. The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries. OECD Economics Department Working Paper no. 370, Paris.

European Economic Advisory Group 2013, EEAG Annual Report on the European Economy, Munich, CESifo.

EKP 2012. "Euro area labour markets and the crisis," Occasional Paper Series 138, European Central Bank.

Fredriksson, Peter & Bertil Holmlund 2006. "Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research," *Journal of Economic Surveys*, vol. 20(3), 357–386.

Fujita, Shigeru, 2011. "Effects of extended unemployment insurance benefits: evidence from the monthly CPS," Working Papers 10-35, Federal Reserve Bank of Philadelphia.

Fujita, Shigeru, 2010. "Economic effects of the unemployment insurance benefit," *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, issue Q4, s. 20–27.



Gielen, Anne & Jan. C. van Ours. 2006. "Age-specific cyclical effects in job reallocation and labor mobility. *Labor Economics*" 13:493–504.

Gruber, Jonathan & Wise, David A. 2010. "Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment", NBER 2010.

<http://papers.nber.org/books/grub08-1>.

Gruber, Jonathan & Kevin Milligan & David A. Wise, 2009. "Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment, Introduction and Summary," NBER Working Papers 14647, National Bureau of Economic Research, Inc.

Gruber, Jonathan & David Wise, 2005. "Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implications, Introduction and Summary," NBER Working Papers 11290.

Gruber, Jonathan & David A. Wise, 2002. "Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro Estimation," NBER Working Papers 9407.

Gruber, Jonathan & David A Wise. 1997. Social security programs and retirement around the world. NBER Working Paper no. 6134.

Grönqvist, Charlotta & Helvi Kinnunen 2009. "Impact of recession on labour supply: Experiences from the 1990s in Finland". BoF Online 1/2009.

Haavio, Markus, Heidi Schauman & Juuso Vanhala, 2013. "Kasvattaako työn tarjonnan lisääminen työttömyyttä?" BoF Online 4/2013.

Hakola, Tuulia. & Niku Määttänen 2007. "Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin. Arviointia stokastisella elinkaarimallilla." Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:1 ja Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA B 226.

Hutchens, Robert 1986. "Delayed payment contracts and a firm's propensity to hire older workers". *Journal of Labor Economics* 4:439–57.

Ilmakunnas, Pekka & Seija Ilmakunnas 2011. "Hiring older employees: Do incentives of early retirement channels matter?" Labour Institute for Economic Research, Discussion Paper No. 268.

Ilmakunnas, Pekka & Mika Maliranta 2001. "The turnover of jobs and workers in a deep recession: Evidence from the Finnish business sector". The Research Institute of the Finnish Economy Discussion Paper no. 747.

Karjanlahti, Kristiina & Juuso Vanhala, 2012. "Ovatko työmarkkinainstituutiot kohdistaneet työttömyyden nuoriin?" BoF Online 10/2012.

Kinnunen, Helvi & Petri Mäki-Fränä 2013. "BoF Online 5/2013: Työvoiman tarjonta ja kohortit: Suhdanteiden vaikutus työmarkkinoille kiinnittymiseen" BoF Online 5/2013.

Koskela, Erkki & Roope Uusitalo, 2004. "Unintended convergence – how Finnish unemployment reached the European level" Bank of Finland Discussion Papers 6/2004.

Krebs, Tom & Martin Scheffel 2013. "Macroeconomic Evaluation of Labour Market Reform in Germany," forthcoming, IMF Economic Review.

Layard, Richard 2010. "Job guarantee: a new promise on long-term unemployment", CEPCP308: CentrePiece 14 (3), 27–28.

Layard, Richard, Stephen Nickell & Richard Jackman 2005a. "Unemployment: Macroeconomic performance and the Labour Market", 2nd edition. Oxford University Press, New York.

Layard, Richard, Stephen Nickell & Richard Jackman 2005b. "Tackling Unemployment: Europe's Successes and Failures", CEPCP175, CentrePiece 10 (1) 23–27.

Lindbeck, Assar & Dennis J. Snower. 2001 "Insiders versus Outsiders", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 1, 165–188.

Marimon, Ramon & Fabrizio Zilibotti. 1999. Unemployment vs. mismatch of talents: Reconsidering unemployment benefits. *Economic Journal* 109 (455): 266–291.

Myrskylä, Pekka (2012), Hukassa – keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA Analyysi No. 19.

Nickell, Stephen, 2010. "The Unemployment Challenge in Europe," CESifo Forum, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 11(1), 3-6, 04.

OECD Employment Outlook 2009.

OECD Employment Outlook 2010.

OECD Employment Outlook 2012.

Pissarides, Christopher. A. 1992. "Loss of Skill During Unemployment and the Persistence of Employment Shocks". *The Quarterly Journal of Economics*, 107, 1371–1391.

Reinhart, Carmen. R. & Kenneth Rogoff 2009. The Aftermath of Financial Crises, *American Economic Review* 99, 466–472.

Skedinger, Per, 2011. "Employment consequences of employment protection legislation." *Nordic Economic Policy Review* 1/2011.

Tatsiramos, Konstantinos & Jan C van Ours 2012. "Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design," CEPR Discussion Papers 9196, CEPR. Discussion Papers.

Uusitalo, Roope ja Satu Nivalainen, 2013. "Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymisikään", Valtioneuvoston kanslian raportti 5/2013.

Uusitalo, Roope & Jouko Verho, 2010. "The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform," *Labour Economics*, vol. 17(4), 643-654.

Vanhala, Juuso 2012. "Euroalueen työmarkkinoiden rakenteelliset ongelmat ja kriisi," *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2012; (4): 385–405.