

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Ilmakunnas, Seija

Title: Toimiiko työllisyyspolitiikka yhden kortin varassa?

Year: 2024

Version: Published version

Copyright: © Työn ja talouden tutkimus LABORE

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Ilmakunnas, S. (2024). Toimiiko työllisyyspolitiikka yhden kortin varassa?. *Talous & yhteiskunta*, 52(2), 50-57. <https://labore.fi/t&y/talous-yhteiskunta-2-2024/>

Toimiiko työllisyyspolitiikka yhden kortin varassa?

Hallitus tavoittelee uudistuksillaan 100 000 henkilön lisätyöllisyyttä vaalikauden aikana. Julkisen talouden sopeutuksessa työllisyystoimien varaan on laskettu paljon, mutta niihin liittyy väistämättä suurta epävarmuutta. Numerotarkasteluissa työllisyysohjelman kova ydin muodostuu uudistuksista, joilla hallitus pyrkii lisäämään työhön osallistumista työttömyysturvaa heikentämällä. Työn tarjontavaikutusten rinnalla seurauksena ovat työttömien kasvavat toimeentulovaikeudet ja ansioturvan rapautuminen. Arviot leikkausten vaikutuksista hyvinvointimallin toimintakykyyn ovat kuitenkin jääneet vaille huomiota.

Täsmälliset työllisyystavoitteet ovat vakiinnuttaneet paikkansa eri hallitusten ohjelmissa 2000-luvulla ja ainakin päällisin puolin melko samantyyppisinä.

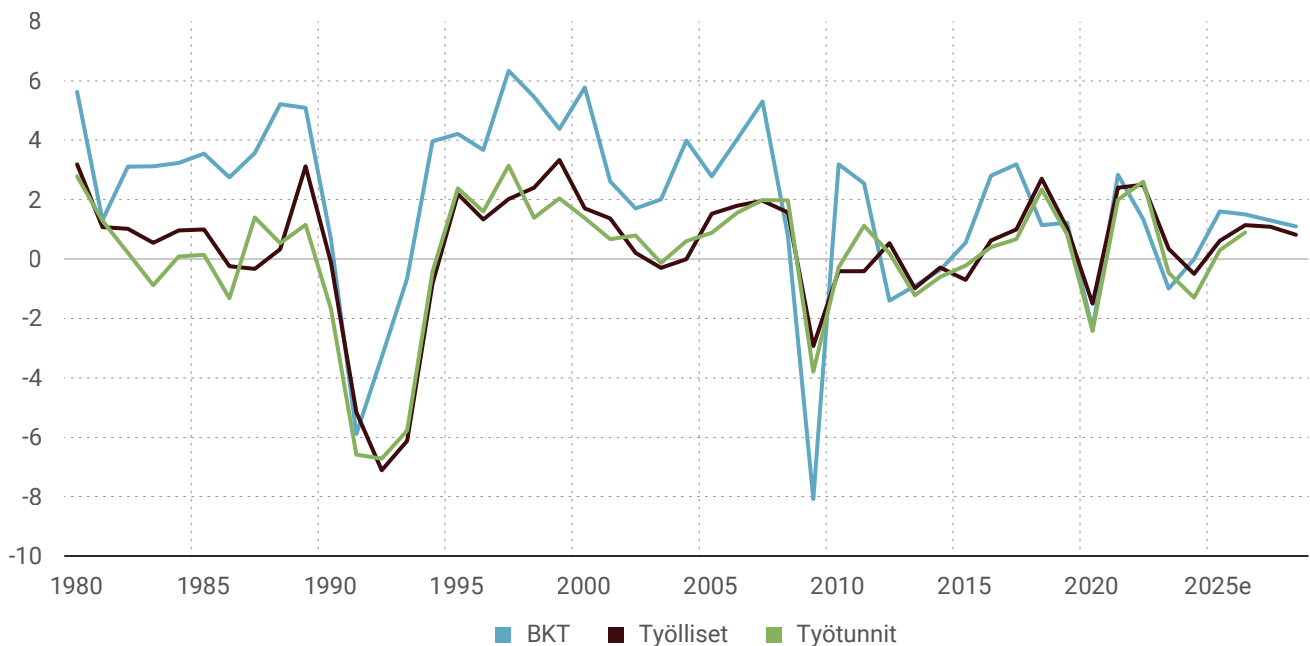
Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus määritteli vuonna 2003 talouspolitiikkansa tärkeimmäksi tavoitteeksi työllisyyden lisäämisen vähintään 100 000 hengellä vaalikaudessa, ja Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa vuonna 2007 tavoiteltiin vastaavasti 80 000–100 000 lisätyöllistä ja 72 prosentin

työllisyysastetta. Vuonna 2011 **Jyrki Kataisen** (ja sittemmin **Alexander Stubbin**) hallitusohjelmassa palattiin samaan 72 prosentin tavoitteeseen. Käytännössä tavoite kuitenkin koveni, kun finanssikriisin iskettyä työllisyys olikin supistunut noin 80 000 henkilöllä. Kyseisellä vaalikaudella 2011–2015 työllisten määrä polki paikoillaan ja 72 prosentin tavoite (110 000 lisätyöllistä) kävi myös **Juha Sipilän** hallitukselle vuonna 2015.

Antti Rinteen (ja sittemmin **Sanna Marinin**) hallitusohjelmassa vuonna 2019 tavoitetaso kohotettiin 75 prosenttiin (60 000 lisätyöllistä), kun aiemman hallituksen päämäärä oli tullut saavutetuksi. Käytännössä myös Marinin hallituskauden tavoite liki täyttyi, kun vuonna 2023 15–64-vuotiaiden työllisyysaste oli 73,6 prosenttia.



KUVIO 1. BRUTTOKANSANTUOTTEEN SEKÄ TYÖLLISTEN LUKUMÄÄRIEN JA TYÖTUNTIEN MUUTOKSET (%)



Lähde: Kansantalouden tilinpito (BKT, Työtunnit) & Työvoimatutkimus (Työlliset), Tilastokeskus (ennusteet VM)

Ennen vuotta 2022 käytetyllä mittaustavalla se olisi ollut noin prosenttiyksikön korkeampi.

ELÄKEUUDISTUS PARANTAA TYÖLLISYYTTÄ

Talouspolitiikan pitkää linjaa voi siis pitää ainakin jossain suhteessa johdonmukaisena, kun samankaltaisia työllisyystavoitteita on esitetty niin vuosituhannen alussa alhaisen julkisen velan ja ylijäämäläisen julkisen talouden tilanteessa kuin sittemmin kasvavan velkasuhteen tilanteessa.

Työllisyyspolitiikan painopisteet ja välit ovat luonnollisesti vaihdelleet hallituskausittain poliittisten preferenssien mukaan, mutta erityisesti työurien pidentäminen on ollut useita hallituskausia yhdistävä pyrki-

mys. Siihen liittyy myös selkeästi päätösperäinen työllisyystoimi eli alimman vanhuuseläkeiän nosto 65 ikävuoteen.

Pääministeri Vanhanen otti esille sitä koskevan ehdotuksen jo vuonna 2009. Myöhemmin Kataisen-Stubbin hallituskaudella työmarkkinajärjestöt neuvottelivat siihen asteittain tähtäävän eläkeratkaisun. Sipilän hallitus vahvisti vuoden 2017 eläkeuudistuksen, ja sittemmin kyseistä uudistusta toimeenpantaessa eläkeiän nosto on vaikuttanut työllisyyteen niin Sipilän kuin Rinteen-Marinin hallituskausilla, ja vielä nykyisellä hallituskaudellakin eläkeikä nousee kolmella kuukaudella vuosittain.

Eläkeuudistuksen jälkeisinä vuosina työllisyysasteen nousuvauhti 60–64-vuotiaiden ikäryhmässä erottuu suuruudellaan selvästi muista ikäryhmistä. Vanhuuseläkeiän nostoa voinee näin pitää merkittävimpänä viime vuosien työllisyystoimena, vaikka ikäryhmän työllisyyteen vaikuttavat osin muutkin tekijät. Samalla eläkeuu-

distus kuitenkin usein unohtuu, kun "pisteitä" on kerätty hallitusten omille uusille työllisyystoimille.

SUHDANTEET TYÖLLISYYS- KEHITYKSEN VETURINA

Työllisyyskehityksestä ei yleensä voi suoraan päätellä, miten tehokkaita hallituksen omat päätösperäiset työllisyystoimet ovat. Työllisyyskehityksessä heijastuu politiikkavalintojen lisäksi – ja usein myös vielä niitä selvemmin – talouden suhdannekehitys ja siitä juontuva työvoiman kysyntä. Kuviossa 1 on tarkasteltu makrotalouden kehityksen ja työllisyysmuutosten toteutunutta kehitystä neljällä eri vuosikymmenellä, ja mukana ovat myös valtiovarainministeriön tuoreimmat eli kevään 2024 Taloudellisen katsauksen ennusteet tuleville vuosille.

Kuvio kertoo yhteyden säilyneen vahvana, ja siitä käy ilmi myös työllisyyden niin sanotun kasvukynnyksen lasku: esimerkiksi työllisyyden yhden prosentin kasvu on nyt mahdollinen selvästi alhaisemmillä bruttokansantuotteen kasvuluvuilla kuin vielä vuosituhannen vaihteessa. Vaikuttaa myös siltä, että viime vuosina työllisyyden muutokset ovat lähes ilman viivettä seuranneet taloudellisen aktiiviteetin vaihtelua.

Uusimmissa hallitusohjelmissa työllisyystavoitteille on pyritty antamaan aiempaa tarkemmat "tulkintaohjeet", joilla erotellaan hallituksen uusien päätösten vaikutukset suhdannetekijöistä. Viime hallituskauden 75 prosentin tavoite esitettiin saavutettavaksi "normaalissa suhdannetilanteessa", ja sen osana hallituksen toimilla aikaansaattava vaikutus asetettiin 60 000 henkilöksi. Nykyisen hallituksen 100 000 lisätyöllisen tavoite viittaa kokonaisuudessaan päätösperäisiin vaikutuksiin ja hallitusohjelman liitteessä on eritelty työn tarjontaan liittyvät osauudistukset kukin omine vaikutusarvioineen.

Kokonaisuudessa on kaksi luokkaa: työttömyysturvaan kohdistuvat rajoitukset (arvioidut työllisyysvaikutukset yhteensä 41 000 henkilöä) sekä muun sosiaaliturvan

ja verotuksen kokonaisuus (arvioidut työllisyysvaikutukset yhteensä 37 000 henkilöä). Erittelemättömien "muiden työllisyyttä vahvistavien toimien" osalle jää näin ollen noin 20 000 henkilön lisätyöllisyyden tavoittelu.

SOPEUTUSOHJELMASTA ISO OSA ON TYÖLLISYYDEN PARANEMISEN VARASSA

Hallituksen esittämiin työllisyysvaikutusarvioihin liittyy nyt erityinen mielenkiinto, koska työllisyyden nostolle on jyvitetty iso

osa julkisen talouden velkaantumisen taittamisessa. Hallituksen alkupe- räisestä kuuden miljardin euron sopeutuksesta lisätyöllisyyden varaan laskettiin kolmasosa eli kaksi miljardia koko kuuden miljardin tavoitteesta.

Sosiaaliturvamuu- tosten eli työttömyysturva- leikkausten ja indeksijäädytysten vaikutukset ovat pääosassa, ja niiden julkista taloutta vahvistava vaikutus on ohjelmassa arvioitu 1,5 miljardin euron suuruiseksi. Samalla lisätyöllisyydestä syntyvä

vaikutus nousisi yhtä suureksi kuin suora julkisten menojen väheneminen, joka kyseisistä leikkauksista ja indeksijäädytyksistä seuraa.

Myös aiemmillä hallituskausilla työllisyystoimien varaan on laskettu osa julkisen talouden sopeutustarpeesta, mutta nykyisen hallituksen ohjelmassa työllisyystoimien rooli on niitä suurempi. Tämä on ehkä yksi syy sille, että kyseisten toimien työllisyysvaikutusten arvioinnit on tehty valtiovarainministeriössä eikä sosiaali- ja terveysministeriössä, missä työttömyysturvan ja muiden etuuksien vaikutusarviointia muu-



**Myös aiemmillä hallitus-
kausilla työllisyystoimien
varaan on laskettu osa
julkisen talouden
sopeutustarpeesta, mut-
ta nykyisen hallituksen
ohjelmassa työllisyys-
toimien rooli on niitä
suurempi.**

toin tehdään. Työlainsäädännön muutosten osalta arviointi on työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä¹. Työllisyystoimien valmistelun jakautuminen näin monen ministeriön kesken edellyttää ministeriöiden hyvää vuorovaikutusta, jotta muutoksista muodostuisi myös ajassa kestäviä reformeja.

Etukäteisarvioiden mukaan työllisyysvaikutuksiltaan merkittävimmät yksittäiset uudistukset ovat työtömyysturvan porrastus (turvan taso alenee työttömyysjakson keston mukana), lapsikoroitusten lakkauttaminen ja työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen. Kaikkein isoin ennakoitu vaikutus tulee kuitenkin kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien korotusten tekemättä jättämisestä. Eläkkeitä tämä ei kuitenkaan koske.

Pääosa uudistuksista on heikennyksiä etuuksien tasoon tai mahdollisuuksiin päästä niiden piiriin. Parempaa työllisyyttä tavoitellaan tekemällä palkkatyöstä ja palkkatuloista entistä kannattavampia suhteessa tuloihin työttömänä tai työvoiman ulkopuolella. Tällä pyritään lisäämään työhön osallistumista ja mahdollisesti jo töissä olevien suomalaisten tekemien työtuntien määrää. Kysymyksessä ovat näin ollen työn tarjontareformit.

Sosiaaliturvaa ja verotusta koskevien tarjontareformien työllisyysvaikutukset voidaan usein arvioida kvantitatiivisesti muutamien avainkäsitteiden (korvausaste, työllistymisveroaste, tarjontajousto) numeerisia

arvioita hyödyntäen. Suhteellisen vakiintuneet käsitteet ja mittaustavat antavat arvioinnille eksaktimman lähtökohdan ja luonteen verrattuna esimerkiksi työvoima-

palveluiden uudistuksiin. Mittaustavat eivät luonnollisesti itsestään tee tarjontareformeista ylivertaisia muihin mahdollisiin uudistuksiin verrattuna. Vakiintuneet käsitteet ja mittaustavat antavat kannustinuudistuksille kuitenkin "etumatkaa" vaikutusarvioiden kvantitatiivisuuden perusteella silloin, kun politiikkaa punnitaan lähinnä määräperusteilla.

Työllisyysvaikutusarvioita varten tarvitaan ensiksi mittarit sille, kuinka paljon uudistus muuttaa kannustimia eli työhön osallistumisen taloudellista kannattavuutta. Toiseksi tarvitaan mittarit sille, kuinka herkkäliikkeisesti työn tar-

jonta reagoi näihin taloudellisten kannustimien muutoksiin. Näitä kutsutaan työn tarjonnan jouston mittareiksi.

Valtiovarainministeriön laskelmissa kannustimia ja niiden muutoksia on mitattu kahdella eri tavalla sekä hallitusohjelmaa että eduskuntaan tuotuja esityksiä varten. Työttömyysturvauudistusten kohdalla kannustinmittarina on käytetty korvausastetta, joka kertoo työttömyysturvan tason suhteessa työmarkkinoilta saatavissa olevaan palkkatasoon. Toisena mittarina on työllistymisveroaste (eli osallistumisveroaste), jota on käytetty muun muassa indeksijäädytysten vaikutusten arvioinnissa.

Sen idea on seuraava: Työttömän työllistyessä käteen jäävä tulo ei kasva yhtä paljon kuin bruttopalkka. Työllisenä saadaan vähemmän tulonsiirtoja ja maksetaan enemmän veroa. Työllistymisveroaste kertoo, mikä osuus bruttopalkasta näin menetetään ja laskelma [1-työllistymisveroaste] kertoo, mikä osuus palkasta jää toimeentulon parannukseksi. Mitä alhaisempi työllistymisveroaste, sitä paremmat kannustimet.

Valtiovarainministeriön arvioissa käytetyt joustoarviot on saatu lähinnä kolmesta aiemmasta tutkimuksesta². Työttömyysturvauudistuksia koskevat joustot perustu-

||

Työllisyystoimien valmistelun jakautuminen näin monen ministeriön kesken edellyttää ministeriöiden hyvää vuorovaikutusta, jotta muutoksista muodostuisi myös ajassa kestäviä reformeja.

vat ansioturvan osalta **Roope Uusitalon** ja **Jouko Verhon** tutkimukseen vuodelta 2010³ ja työmarkkinatuen osalta **Tomi Kyyrän** tutkimukseen vuodelta 2023⁴. Uusitalon ja Verhon tutkimuksessa tarkasteltiin vuonna 2003 lakkautetun erorahan tilalle tulleen korotetun ansiopäivärahan ja Kyyrän tutkimuksessa vuonna 2012 toteutettua uudistusta, jossa työmarkkinatuen tasoa nostettiin. Kysymyksessä ovat hyvin tehdyt vertaisarvioidut tutkimukset.

TYÖLLISYYSVAIKUTUSTEN MÄÄRÄÄN JA AJOITUKSEEN LIITTYVÄ EPÄVARMUUTTA

Keskeinen punnittavaksi tuleva kysymys koskee kuitenkin sitä, kuinka suoraviivaisesti aiemmin saadut joustot ovat sovellettavissa uuteen tilanteeseen. Kukin uudistus koskee sille määritettyä kohdejoukkoa kunkin ajankohdan työmarkkinakäytännöllä. Tulosten yleistettävyyttä uusiin reformeihin on syytä tarkastella erikseen.

Edellä mainitun tutkimuksen toinen tekijä, professori Roope Uusitalo, kiinnitti huomiota siihen, että vaikutusanalyysit voivat pitää sisällään ”melkoisen loikan”⁵. Esimerkiksi ajankohtaiset työttömyysturvan lapsikorotusten poistot kohdistuvat erilaiseen työttömien joukkoon kuin erorahauudistus aikoinaan, sillä se kohdistui pitkän työhistorian läpikäyneisiin henkilöihin.

Hyvä käytäntö on arvioida työllisyysvaikutuksia siten, että yhden jouston sijasta laskelmat laaditaan usealla eri joustoarvolla tutkimuskirjallisuuteen perustuen. Kun työllisyysvaikutukset esitetään tarkkojen piste-estimaattien sijasta niiden todennäköisenä vaihteluvälinä, vältetään samalla näennäisen eksaktiuden harhaa.

Tämä on perusteltua, koska tutkimustulosten perusluonteesta juontuva epävarmuus sisältyy analyysiin riippumatta siitä, tekevätkö niitä tutkijat vai virkamiehet virkavastuulla. Esitystapa olisi tällöin myös tapa viestiä päätöksentekijöille lukuihin sisältyvää epävarmuutta. Tätä korostaa lisävaikeus, joka syntyy työttömiin kohdistuvista päällekkäisistä leikkauksista. Suuren ja moniosaisen leikkauspaketin vaikutusten arviointi on huomattavasti vaativampaa kuin yksittäin toteutetun reformin, jonka vaikutuksia on mahdollista tarkastella ”muiden tekijöiden pysyessä ennallaan” -oletuksella.

Johanna Alatalo⁶ on tuoreessa artikkelissaan *Työpoliittisessa aikakauskirjassa* kuvannut hyvin niin sanottujen



Veikko Somerpuro

SEIJA ILMAKUNNAS

Seija Ilmakunnas on työelämäprofessori Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulussa. Hän toimii myös Talouspolitiikan arviointineuvoston varapuheenjohtajana ja on aikaisemmin työskennellyt mm. Palkansääntöjen tutkimuslaitoksen johtajana.

Kirjallisuus

Alatalo, J. (2024), "Laajat työllisyystoimet edellyttävät systemaattista jälkikäteisarviointia", *Työpoliittinen aikakauskirja* 1/2024.

Kyyrä, T. (2023), "The effects of unemployment assistance on unemployment exits", *International Tax and Public Finance*, Volume 30, Issue 6.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2024), *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2023*.

Uusitalo, R. & Verho, J. (2010), "The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform", *Labour Economics* 17.

Uusitalo, R. (2024), "Leikaten kohti kasvua", *Suomen Kuvalehti* 3/2024.

Viitteet

¹ Alatalo 2024.

² Ks. tarkemmin esim. Talouspolitiikan arviointineuvosto 2024.

³ Uusitalo ja Verho 2010.

⁴ Kyyrä 2023.

⁵ Uusitalo 2024.

⁶ Alatalo 2024.



Muutokset tulevat voimaan nopealla aikataululla, mikä sulkee pois ennakkovarautumisen mahdollisuuksia. Monien toimeentulo laskee äkillisesti huomattavasti, ja seurauksena on iso hyvinvointitappio.

yhteisvaikutusten (eli ristikkäisvaikutusten) arvioinnin haasteita.

Rakenteellisten uudistusten vaikutusten arvioinnissa epävarmuutta liittyy paitsi vaikutusten suuruuteen myös niiden ajoittumiseen. Ennakoarvioissa koko 100 000 lisätyöllisen ja kahden miljardin euron vaikutuksen julkiseen talouteen on laskettu toteutuvan jo hallituskauden aikana. Hallitus on esityksissään sittemmin täsmentänyt lukujen tulkintaa. Täsmennysten mukaan vaikutukset on arvioitu keskipitkän aikavälin rakenteellisena työllisyytenä, suhdannetilannetta ei ole otettu huomioon ja ns. ristikkäisvaikutukset on otettu huomioon vuosikymmenen lopun tasossa. Nämä viittaisivat siihen, että uudistusten ennakoitua "kypsät" vaikutukset eivät realisoituisi kokonaan vielä hallituskauden aikana.

Lukujen perusteella on vaikea arvioida sitä, onko arvio 100 000 "päätösperäisestä" lisätyöllisestä sisällä julkisen talouden ennusteissa. Valtiovarainministeriön kevään 2024 Taloudellisen katsauksen työllisyysennusteen mukaan työllisten määrä vuonna 2027 olisi noin 60 000 henkilöä suurempi kuin vuonna 2023.

Hallituskauden alun heikko talouskehitys on joka tapauksessa tuottanut vastatuulta työllisyyden kehitykseen,

sillä kannustimia ja työn tarjontaa kohentavien uudistusten teho on riippuvainen myös suhdannetilanteesta eli siitä, millaiset edellytykset yrityksillä on rekrytoida ja pitää yllä työn kysyntää.

Talouden ennakoitu kääntymisen kasvuun kohentaa tilannetta, mutta finanssipolitiikan kiristäminen heikentää työllisyysnäkyviä erityisesti julkisella sektorilla. Positiivista virettä työllisyyteen tulee sen sijaan nettomaahanmuutosta, jonka on ennakoitu lähivuosina jatkuvan vahvana.

Joka tapauksessa työllisyys- ja kasvupaketeista näyttää tulleen iso osa julkisen talouden sopeutuspaketteja. Kokemusten perusteella niiden yhteydessä olisi perusteltua käyttää varovaisuusperiaatetta, sillä pakettien vaikutusarvioita koskevat erisuuntaiset virheet eivät ole yhtä lailla vakavia.

Jos positiiviset vaikutukset tulevat yliarvioituiksi etukäteen, suorat sopeustoimet mitoitetaan vastaavasti liian pieniksi ja julkisen talouden velkaongelmat kasaantuvat. Jos vaikutukset sen sijaan tulevat aliarvioituiksi, niin kysymyksessä on lähinnä positiivinen yllätys velanhallintaan. Varovaisuusajattelu ei vähättele rakenteellisten uudistusten merkitystä, mutta korostaa niiden roolia keskipitkän ja pitkän aikavälin välineinä talouspolitiikassa pikemmin kuin lyhyen tähtäimen toiveikkaisiin odotuksiin perustuvana helpotuksena joka tapauksessa vaativassa sopeutuskokonaisuudessa.

RISKIENJAKO AUTTAA YHTEISKUNTA SOPEUTUMAAN

Samalla kun työttömyysturvaan tehtävät muutokset todennäköisesti lisäävät työn tarjontaa, ne myös heikentävät etuuksien tarjoamaa suojaa työttömyydestä johtuvia tulomenetyksiä vastaan. Muun muassa Kela, THL ja Soste ovat ansiokkaasti tuottaneet omia laskelmiaan tulonjakovaiikutuksista täydentämään hallituksen arvioita.

Tulosten mukaan päällekkäisten leikkausten kohdistuessa samoihin henkilöihin yhteisvaikutukset voivat olla huomattavia. Muutokset tulevat voimaan nopealla aikataululla, mikä sulkee pois ennakkovarautumisen mahdollisuuksia. Monien toimeentulo laskee äkillisesti huomattavasti, ja seurauksena on iso hyvinvointitappio.

Työttömien pienituloisuusaste on selvästi korkeampi kuin muiden sosioekonomisten ryhmien, ja viime vuosi-

na se ollut korkeampi kuin esimerkiksi vuosituhannen alussa. Runsaassa kymmenessä vuodessa ansioturvana maksettujen työttömyyskorvausten osuus on laskenut noin 50 prosentista vain runsaaseen kolmannekseen kaikista maksetuista korvauspäivistä. Rajoitukset työssäoloehtoon merkitsevät kehityksen voimistumista.

Työttömyysturvan porrastamisen jälkeen kasvaa myös niiden työttömien lukumäärä, joiden kohdalla ansioturva ei yllä perusturvan tasoa korkeammaksi. Kehitys tarkoittaa matalatasoisemman turvan yleistyminen, työttömyyteen liittyvää tulojen kasvua ja ansioturvajärjestelmän rapautumista. Arviot leikkausten vaikutuksista hyvinvointivaltion keskeisten etuusjärjestelmien toimintakykyyn ja periaatteisiin kuitenkin puuttuvat.

Kollektiivinen riskienjako on perinteisesti ollut olennainen osana pohjoismaista hyvinvointimallia. Työmarkkinoilla malli on ollut keino yhdistää yritysten hyvä kustannuskilpailukyky ja kansalaisten muutosvalmius talouden kohdatessa erilaisia (kansainvälisen talouden) häiriöitä.

Tuloriskejä tasaava työttömyysturva ja uudelleen- ja täydennyskoulutus ovat olleet keskeisiä yhteiskunnan sopeutumiskykyä ja kansalaisten muutosvalmiutta ylläpitäviä instituutioita. Ohuemmat riskeiltä suojautumisen mahdollisuudet ovat omiaan lisäämään lyhytnäköisyyttä työmarkkinoilla. «

