

Saksan työttömyysihme¹

Antti Kauhanen
19.1.2012

Ajankohtaista taloudessa ja tutkimuksessa
1/2012

Saksan työttömyydessä oli kolme merkittävää piirrettä 2000-luvulle tultaessa. Ensiksi, työttömyyden taso oli korkea ja kasvoi jatkuvasti. Toiseksi, pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä oli huomattavan suuri, korkeimpia Euroopassa. Esimerkiksi vuonna 2004 Saksassa pitkäaikaistyöttömien osuus oli noin puolet EU-maiden keskiarvon ollessa noin kolmannes. Kolmanneksi, työttömyys oli painottunut yli 55-vuotiaisiin.

Vuodesta 2005 alkaen työttömyys on jatkuvasti vähentynyt, lukuun ottamatta pientä nousua vuoden 2009 talouskriisin aikoihin. Tässä kirjoituksessa haetaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Miksi työttömyys kääntyi laskuun? Mikä rooli oli poliittisilla päätöksillä ja mikä työmarkkinoiden muutoksilla? Minkälaisia työpaikkoja Saksaan on syntynyt? Onko työttömyyden lasku saavutettu työntekijöiden asemaa heikentämällä? Nämä kysymykset ovat herättäneet kiinnostusta Suomessakin, mutta keskustelu on ollut melko yksipuolista. Vastauksia näihin kysymyksiin on etsitty myös muutamissa viimeaikaisissa tutkimuksissa, joiden löydöksiä esitellään seuraavassa tiivistetysti.

Työvoimapolitiikka tuki työttömyyttä

Saksan korkea ja kasvava työttömyys 2000-luvun alussa pakotti etsimään työvoimapolitiikalle uutta suuntaa. Tuohon aikaan työvoimapolitiikassa oli monia työttömyyttä ylläpitäviä piirteitä. Työttömyyskorvausjärjestelmä oli kansainvälisesti vertaillen avokätinen, erityisesti pitkäaikaistyöttömille. Järjestelmän logiikkana oli palkansaajan statuksen säilyttäminen työttömyyden aikana riippumatta sen kestosta eikä niinkään turvaverkon tarjoaminen työnetsinnän ajaksi. Tämä näkyi korkeina ansiosidonnaisina korvausasteina sekä erityisesti korvausten pitkinä kestoina. Lisäksi entistä työtä huonosti vastaavaa työtä ei tarvinnut ottaa vastaan.

Ajankohtaista taloudessa ja tutkimuksessa on Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen julkaisusarja. Se on suunnattu laajemmalle yleisölle, ja siinä esitellään uusia tutkimusaiheita, kerrotaan kootusti jo päättyneistä tutkimuksista sekä kommentoidaan ajankohtaisia asioita tutkimuslähtöisesti.

Antti Kauhanen on Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen tutkimuspäällikkö.

Sähköposti: antti.kauhanen@etla.fi

Artikkeli on ladattavissa julkaisusarjan kotisivuilta osoitteesta blogs.etla.fi/att

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

on yksityinen, voittoa tavoittelematon talouden tutkimus- ja ennustelaitos. Toimintaa ylläpitää kannatusyhdistys, jonka jäsenet muodostavat ETLAn taustayhteisön.

ETLA on muun muassa Euroopan suhdannelaitosten liiton (AIECE) ja talouspolitiikkaa tutkivien eurooppalaisten tutkimuslaitosten verkoston (ENEPRI) ainoa suomalainen jäsen.

ETLalle on tärkeää, että tutkimustieto leviäisi yrityksiin, ETLAn taustayhteisöihin ja koko kansantalouteen.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

Lönnrotinkatu 4 B

00120 Helsinki

Puh: 09-609 900

Sähköposti: etunimi.sukunimi@etla.fi

Myös aktiivinen työvoimapolitiikka oli remontin tarpeessa. Keskeiset keinot olivat julkinen tukityöllistäminen sekä pitkäkestoinen kurssitus. Näitä toimenpiteitä koskevat arvioinnit ovat Saksan osalta osoittaneet, että varsinkin julkinen tukityöllistäminen vaikuttaa negatiivisesti työttömien työllistymiseen. Koulutuksen osalta tulokset ovat ristiriitaisempia mutta eivät kovin rohkaisevia nekään. Valtavat rahalliset panostukset työvoimapolitiikkaan eivät siis auttaneet työttömyyden taltuttamisessa.

Hartz-reformit muuttivat työvoimapolitiikan suunnan

Saksassa säädettiin vuosina 2002–2005 neljä lakia, jotka tunnetaan nimellä Hartz-reformit. Laeilla pyrittiin vaikuttamaan sekä työvoiman tarjontaan että työvoiman kysyntään. Tarjontaa pyrittiin lisäämään työttömyysturvan tasoa ja erityisesti kestoa leikkaamalla sekä aktiivista työvoimapolitiikkaa tehostamalla. Työvoiman kysyntää puolestaan pyrittiin lisäämään työmarkkinasääntelyn osittaisella purkamisella.

Työnhakijoiden aktivointi oli Hartz-reformin keskeinen osa. Siihen pyrittiin kiristämällä oikeutta työttömyyskorvaukseen², lisäämällä työnhakijan vastuutta työn etsinnästä, vähentämällä mahdollisuuksia hylätä työtarjouksia sekä leikkaamalla työttömyysturvan tasoa ja kestoa. Reformeihin sisältyi myös erilaisia palkkatukijärjestelmiä.

Työmarkkinasääntelyä koskeneet muutokset koskivat irtisanomissuojaa, vuokratyötä ja määräaikaista työsopimuksia. Vuokratyöhön liittyvät viimeisetkin rajoitukset poistettiin. Samalla laki kuitenkin edellytti, että vuokratyöntekijöiden työsuhteen ehtojen piti olla samat kuin muulla henkilökunnalla, jollei työehtosopimuksessa asiasta toisin sovita. Irtisanomissuojaa koskeva lainsäädäntö ei aikaisemmin koskenut alle viiden hengen yrityksiä, mutta Hartz-reformit nostivat tämän luvun kymmeneen. Määräaikaista työsopimuksia koskeva lainsäädäntö puolestaan koski ennen Hartz-reformia ainoastaan alle 58-vuotiaita työntekijöitä. Hartz-reformien myötä ikäraja laski 52 vuoteen.

Hartz-reformien vaikutukset ovat pääosin olleet positiivisia työttömyyden alentamisen kannalta.

Työttömyysturvajärjestelmän muutokset ovat vähentäneet erityisesti ikääntyneiden työttömyyttä. Palkkatukien on puolestaan osoitettu parantaneen työttömien työllistymistä ja kasvattaneen heidän tulojaan tukiperiodin jälkeen.

Maltillinen palkkakehitys on tukenut työllisyyttä

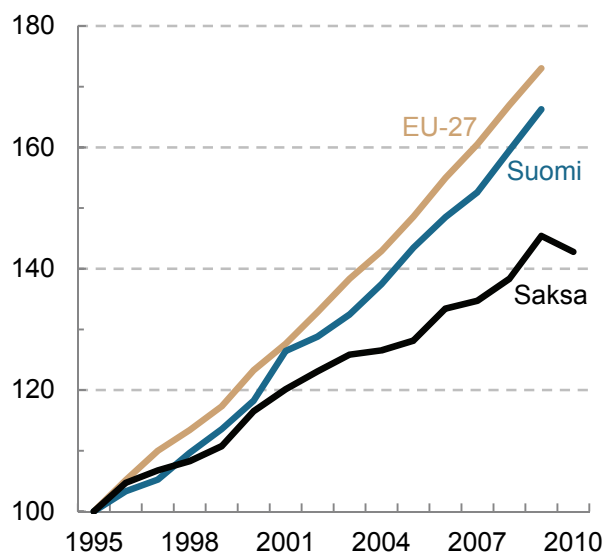
Maltillinen nimellispalkkakehitys on osaltaan vähentänyt työttömyyttä. Kuten kuviosta 1 nähdään, nimellistuntiansiot ovat teollisuudessa kohonneet Saksassa selvästi hitaammin (45 prosenttia vuosina 1995–2010) kuin esimerkiksi Suomessa (66 prosenttia vuosina 1995–2009) tai EU-maissa keskimäärin (73 prosenttia vuosina 1995–2009).

Maltillisen palkkakehityksen syitä voidaan etsiä työmarkkinoilla tapahtuneista muutoksista. Seuraavassa esitetään merkittävimmät muutokset.

Järjestäytyminen on laskenut

Työntekijöiden järjestäytyminen on muuttunut merkittävästi viimeisten 20 vuoden aikana. Ammattiliittoihin kuuluvien työntekijöiden määrä on vähentynyt Saksojen yhdistymisen jälkeen runsaasta 10 miljoonasta 8 miljoonaan. Järjestäyty-

Kuvio 1 Nimellisten tuntiansioiden kehitys Suomessa, Saksassa ja EU-27:ssä 1995–2010, teollisuus



Lähde: OECD.

misaste on alentunut 30 prosentista noin 20 prosenttiin. Tässä suhteessa kehitys on ollut samanaista muun Euroopan kanssa.

Työnantajien järjestäytymisaste ei ole alentunut yhtä voimakkaasti. Yli 60 prosenttia palkansaajista työskentelee työnantajaliittoon kuuluvissa yrityksissä. Kaksi merkittävää muutosta on kuitenkin tapahtunut. Ensiksi, monet yritykset ovat halunneet irrottaa työnantajaliiton jäsenyyden erilleen työehtosopimuksen sitovuudesta. Toiseksi, yritykset saavat perustaa erillisen työnantajaliiton, joka ei ole sidottu työehtosopimukseen.

Näiden muutosten voidaan ajatella kasvattaneen työnantajien neuvotteluvoimaa, mikä on saattanut heijastua palkkakehitykseen.

Työehtosopimusten sitovuus on vähentynyt Saksassa sitovien ja yleissitovien työehtosopimusten piiriin kuuluvien työntekijöiden osuus on pienentynyt 1990- ja 2000-luvulla. Vuonna 1998 palkansaajista 73 prosenttia eli kolme neljänestä kuului sitovien työehtosopimusten piiriin, mutta vuoteen 2009 mennessä kattavuus oli pudonnut jo 61 prosenttiin.

Saksassa työehtosopimusten kattavuus on selvästi matalampi kuin useimmissa muissa teollistuneissa maissa. Läntisen Euroopan 12 maan vertailussa Saksa sijoittuu toiseksi viimeiseksi ennen Isoa-Britanniaa. Useimmissa Länsi-Euroopan maissa, Suomi mukaan lukien, kattavuus on yli 80 prosenttia.

Työehtosopimusten joustavuus on lisääntynyt

Joustavuuden ja vaihtoehtojen lisääntyminen työmarkkinoiden sopimustoiminnassa on muuttanut Saksan työmarkkinoita perusteellisesti. Työehtosopimusten joustavuuden lisääntyminen näkyy erityisesti siinä, että ns. avaamislausekkeet ovat yleistyneet.

Avaamislausekkeet

Työehtosopimusten avaamislausekkeiden (*Öffnungsklausel*) yleistymisen taustalla ovat kasvaneet paineet työehtojen, lähinnä työaikojen ja palkkojen, joustavammalle määräytymiselle yritys- ja työpaikkatasolla. Avaamislausekkeiden perusteel-

la tietyistä työehdoista voidaan sopia yrityksissä toisin kuin sopimuksessa on määrätty.

Lausekkeet koskevat yleensä työaikojen joustoa (myös pidentämistä) tai palkkojen joustoa (peruspalkkojen tai bonusten alentamista tai palkankorotusten lykkäämistä). Lauseke voi kuitenkin olla myös yleinen määrittelemättä tarkasti työehtosopimuksesta poikkeamisen sisältöä tai laajuutta.

Monissa tapauksissa avaamislausekkeen käyttö on rajoitettu tilanteisiin, jolloin yritys on vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa, niin että sovitua työehdoista poikkeaminen auttaisi välttämään yrityksen konkurssin tai turvaamaan työpaikkoja. Joissakin tapauksissa avaamislausekkeen käytöllä voi olla myös laajempia ja yleisempiä perusteita, kuten yrityksen kilpailukyvyn parantaminen. Tällaiset perusteet ovat yleistyneet viime vuosina.

Joustoista sovittaessa yritys voi sitoutua välttämään irtisanomisia ja turvaamaan työntekijöiden työpaikkojen säilymistä tietyn ajanjakson. Vuonna 2010 avaamislausekkeita käytti yli puolet yrityksistä.

Miten kävi palkansaajille?

Välillä Saksan työttömyysihmettä on kritisoitu sillä perusteella, että työttömyyden lasku on saavutettu palkansaajien kustannuksella. Usein näissä kirjoituksissa nostetaan myös esille matalat palkankorotukset ja työttömyysjärjestelmän tiukennukset sekä esitetään, että uudet työpaikat ovat pääasiassa ”epätyypillisiä” ja huonosti palkattuja.³ Tuoreen tutkimuksen perusteella kuva on kuitenkin huomattavasti monipuolisempi (Schäfer ja Schmidt 2011).

On totta, että epätyypillisten työsuhteiden määrä on noussut Saksassa. Toistaiseksi voimassa olevassa kokoaikaisessa työsuhteessa olevien osuus *työllisistä* on laskenut 60 prosentista hieman yli 50 prosenttiin vuodesta 1993 vuoteen 2008. Toisaalta tarkasteltaessa toistaiseksi voimassa olevassa kokoaikaisessa työsuhteessa olevien osuutta *työikäisistä* (15–64 -vuotiaiden populaatiosta) on pudotus vastaavana ajanjaksona ollut pienempi, noin 40 prosentista hieman alle 40 prosenttiin. Tämä ero selittyy sillä, että työvoiman ulkopuolella olevien

osuus työikäisestä väestöstä on pienentynyt merkittävästi.

On myös totta, että ns. epätyypillisten työsuhteiden palkat ovat tyypillisesti kokoaikatyötä alhaisemmat. Toisaalta on huomattava, että epätyypilliset työsuhteet ovat helpottaneet työvoiman ulkopuolella olleiden työllistymistä. Yksilöiden kannalta tämä on merkittävää, sillä esimerkiksi köyhyysaste on kaikissa työnteon muodoissa huomattavasti pienempi kuin työttömyydessä. Suurin köyhyysaste työllisistä vuonna 2008, hieman yli 20 prosenttia, oli ns. mini-jobien⁴ haltijoilla. Samana vuonna köyhyysaste työttömillä oli vähän yli 60 prosenttia. Schäfer ja Schmidt osoittavat myös, että työvoiman ulkopuolelta matalapalkkatöihin siirtyminen vähentää köyhyyttä.

Matalapalkkaisten osuus työikäisestä väestöstä on kasvanut, mutta samalla ”normaalipalkkaisten” osuus on pysynyt hyvin vakaana tai jopa hieman kasvanut. Tämä selittyy jälleen sillä, että työvoiman ulkopuolella olevien osuus on pienentynyt.

Onko työttömyysasteen lasku saavutettu hyvinvoinnin kustannuksella?

Työttömyysasteen lasku Saksassa on vaatinut työttömyysturvajärjestelmään, aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sekä työmarkkinoiden toimintaan liittyviä muutoksia. Joltain kantilta arvioituna työttömyysturvajärjestelmän tiukennukset, matalat palkankorotukset ja työmarkkinasääntelyn osittainen purkaminen voidaan nähdä työntekijöiden kannalta negatiivisina asioina. Toisaalta nämä muutokset ovat auttaneet satoja tuhansia ihmisiä työllistymään edes jonkinlaiseen työsuhteeseen – joko työvoiman ulkopuolelta tai pitkäaikaistyöttömyydestä. Näille yksilöille muutos on ollut myönteinen, sillä työllisenä heillä on pienempi köyhyysriski.

Työllisyys riippuu aina työn teettämisen hinnasta sekä työn tekemisen hyödystä verrattuna toimetomuuteen. Molempiin voidaan vaikuttaa poliittisilla päätöksillä sekä työmarkkinaosapuolten sopimuksin. Keinot työllisyyden parantamiseen ovat siis olemassa. Loppujen lopuksi kyse on eri osapuolten halusta käyttää näitä keinoja.

Viitteet

- ¹ Kirjoitus perustuu osittain teokseen Kauhanen & Saukkonen (2011). Kiitän Rita Asplundia, Mika Malirantaa, Niku Määttästä ja Seppo Saukkosta kommentteista.
- ² Työttömyyskorvauksen ehdoksi asetettiin myös vaatimus kyvystä työskennellä vähintään 15 tuntia viikossa.
- ³ Tässä epätyypillisillä työsuhteilla tarkoitetaan kaikkia muita työsuhdemuotoja kuin toistaiseksi voimassa olevia kokoaikaisia työsuhteita. Tämä terminologia on vakiintunut käyttöön, vaikka se onkin hieman harhaanjohtava. Erilaisia työsuhdemuotoja on ollut runsaasti käytössä jo vuosikymmeniä.
- ⁴ Mini-job on työ, josta ansaitsee alle 400 euroa kuukaudessa. Tämä on eräs palkkatuen muoto, sillä näistä tuloista ei tarvitse maksaa sosiaaliturvamaksuja.

Kirjallisuus

- KAUHANEN, ANTTI JA SAUKKONEN, SEPPO (2011): ”Miksi Saksa menestyy: Talous- ja työmarkkinauudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla”, ETLA B 251.
- SCHÄFER, HOLGER JA SCHMIDT, JÖRG (2011): ”Der Niedriglohnsektor in Deutschland: Entwicklung, Struktur and individuelle Erwerbsverläufe”, Institute der deutschen Wirtschaft Köln.