

ETLA

ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
The Research Institute of the Finnish Economy
Lönnrotinkatu 4 B 00120 Helsinki Finland

Sarja C 77 Series

Kari Hämäläinen

AKTIIVINEN
TYÖVOIMAPOLITIikka
SUOMEN TYÖMARKKINOILLA
- Taloustieteen näkökulmia
ja tutkimustuloksia

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA
Kustantaja: Taloustieto Oy

Helsinki 1998

HÄMÄLÄINEN, Kari, AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIIKKA SUOMEN TYÖMARKKINOILLA - TALOUSTIETEEN NÄKÖKULMIA JA TUTKIMUSTULOKSIA, Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 1998, 69 s. (C, ISSN 0357-959X; No. 77). ISBN 951-628-275-X.

TIIVISTELMÄ: Tutkimuksessa luodaan katsaus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja sen vaikutuksiin Suomen työmarkkinoilla. Teoreettisten tutkimusten tarjoama tietämys työvoimapolitiikan mahdollisista vaikutuskanavista on lisääntynyt huomattavasti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Tämä ei ole kuitenkaan heijastunut suomalaisen aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia analysoivien tutkimusten lukumäärään. Nykyisen tietämyksen valossa aktiivinen työvoimapolitiikka parantaa talouden työllisyystilannetta. Vaikutukset ovat kuitenkin vaatimattomia.

ASIASANAT: aktiivinen työvoimapolitiikka, työmarkkinat, tehokkuus, vaikutustutkimus

HÄMÄLÄINEN, Kari, A SURVEY OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICY IN FINNISH LABOUR MARKETS (in Finnish), Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 1998, 69 p. (C, ISSN 0357-959X; No. 77). ISBN 951-628-275-X.

ABSTRACT: The study surveys the economic research on active labour market policy with special reference to Finnish labour markets. Despite the fact that the theoretical understanding of the effects of labour market policy has increased notably during the past two decades, the number of Finnish evaluation studies has remained modest. These empirical studies imply that active labour market policy enhances the functioning of the labour market. However, its effects remain modest.

KEY WORDS: active labour market policy, labour markets, effectiveness, evaluation study

ESIPUHE

Suomea kohdannut syvä lama on nostanut työttömyyden ennen kokemattomalle tasolle. Yhtenä seurauksena kasvaneesta työttömyydestä on ollut aktiivisen työvoimapolitiikan tason voimakas kasvu.

Tukityöllistämistoimiin ja aikuispoliittiseen työvoimakoulutukseen osallistuvien henkilöiden lukumäärä ylittää jopa ennen lamaa vallinneen avoimen työttömyyden. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan uhrattujen varojen voimakas kasvu ei ole kuitenkaan heijastunut alan tutkimuksen merkittävänä vilkastumisena.

Käsillä oleva tutkimus antaa yhtenäisen kuvan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuskanavista ja sen mahdollisuuksista tehostaa työmarkkinoiden toimintaa. Samalla luodaan perusteellinen kartoitus taloustieteellisiin arviointeihin aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuudesta ja annetaan suuntaviivoja jatkotutkimustarpeille. Tutkimuksen on laatinut tutkija Kari Hämäläinen osana ETLAn työmarkkinaohjelmaa. Tutkimuksen seurantaryhmässä ovat olleet mukana erikoissuunnittelija Jari Mantsinen sekä erikoistutkija Matti Sihto työministeriöstä ja tutkimusohjaaja Reija Lilja ETLAsta. Tutkimuksen on rahoittanut työministeriö, jolle esitämme parhaat kiitokset saamastamme tuesta.

Helsingissä, maaliskuussa 1998

Pentti Vartia

TEKIJÄN ESIPUHE

Käsillä oleva tutkimus on katsaus aktiivisen työvoimapolitiikan ja työmarkkinoiden välisiin riippuvuussuhteisiin Suomessa. Näkökulma on

puhtaasti taloustieteellinen, jolloin tarkastelussa korostuu työvoimapolitiikan tehokkuus yksilön ja kansantalouden kannalta. Tutkimuksessa on tiivistäen koottu sekä teoreettisessa että suomalaisessa empiirisessä kirjallisuudessa esitettyjä tuloksia siitä, miten aktiivinen työvoimapolitiikka toimii ja vaikuttaa työmarkkinoilla. Tutkimuksella on kolmenlaisia tavoitteita. Ensinnäkin tarjota lukijalle yksinkertaisessa muodossa kuva taloustieteen piirissä suoritetusta tutkimuksesta. Toiseksi keskustella aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollisuuksista vaikuttaa Suomen työmarkkinoiden toimintaan. Kolmanneksi antaa suuntaviivoja aktiivisen työvoimapolitiikan tutkimiseen jatkossa.

Jari Mantsinen ja Matti Sihto työministeriöstä ja Reija Lilja Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksesta ovat toimineet tutkimusprojektin seurantaryhmässä. Saamani kommentit ja korjaukset ovat suuresti hyödyttäneet tutkimuksen lopullista versiota. Timo Filpus, Jaakko Pehkonen, Juha Rantala ja Hannu Tervo ovat myös kommentoineet työtäni. Parhaimmat kiitokseni heille kaikille.

Jyväskylässä tammikuussa 1998

Kari Hämäläinen

SISÄLLYSLUETTELO

YHTEENVETO

1	JOHDANTO	1
2	AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN KEHITYS	2
	2.1 Yhteys taloustieteen teorioihin	2
	2.2 Suomalainen aktiivinen työvoimapolitiikka	6
3	TEOREETTINEN TYÖMARKKINAMALLI	11
4	AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIIKKA TYÖ- MARKKINOILLA	14
	4.1 Työn kysyntä	16
	4.1.1 Työmarkkinoiden kohtaanto	16
	4.1.2 Tuottavuus	18
	4.1.3 Työmarkkinavuodot	20
	4.2 Työn tarjonta	21
	4.2.1 Testi työhalukkuudelle	21
	4.2.2 Työmarkkinoilta syrjäytyminen	21
	4.3 Palkanasetanta	22
	4.3.1 Työmarkkinoiden instituutiot	22
	4.3.2 Työpaikkakilpailun kasvu	24
	4.4 Onko aktiiviselle työvoimapolitiikalle vaihtoehtoja	25
	4.4.1 Benefit Transfer Programme	26
	4.4.2 Muita malleja palkkatuelle	28
5	AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN MAKROTALOUDELLISIA VAIKUTUKSIA	30
	5.1 Vaikutus palkkainflaatioon	32
	5.2 Kohtaantovaikutukset	35
	5.3 Syrjäytysvaikutuksia	38
	5.4 Työttömyysvaikutuksia	41
	5.5 Yhteenveto aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista makroekonometristen tutki- musten valossa	42
	5.6 Makrotason jatkotutkimustarpeita	43
6	AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN YKSILÖTASON VAIKUTUKSIA	45
	6.1 Valikoitumisharha	46
	6.2 Toimenpiteiden yksilötason tehokkuus	48

6.2.1	Työttömyyden kesto	49
6.2.2	Työuran vakaus	53
6.2.3	Työkuukaudet avoimilla työmarkkinoilla	55
6.3	Yhteenvedo mikroekonometrisista tutkimuksista	57
6.4	Mikrotaloudellisia jatkotutkimustarpeita	60
7	LOPUKSI	61
	LÄHTEET	63

YHTEENVETO

Pysyväksi osoittautunut, korkea työttömyys on lisännyt vaatimuksia työmarkkinoiden aktivoimista kohtaan. Aktiivinen työvoimapolitiikka nähdään keskeisenä keinona siirtää työttömiä henkilöitä passiivisten korvausjärjestelmien parista avoimeen työllisyyteen. Kysymys työvoimapolitiikan mahdollisuuksista parantaa talouden työllisyystilannetta on erityisen ajankohtainen Suomessa, missä nykyinen toimenpiteiden taso ylittää ennen lamaa vallinneen avoimen työttömyyden.

Tutkimuksen alussa liitetään kansainvälisten järjestöjen suosituksissa tapahtuneet muutokset taloustieteen kehitykseen. Tämän jälkeen hahmotetaan Suomessa harjoitettavan aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteita ja rakennetta. Seuraavaksi aktiivinen työvoimapolitiikka sisällytetään nykyaikaiseen työmarkkinamalliin, jonka avulla keskustellaan aktiivisten toimien vaikutuskanavista.

Teoreettisen tarkastelun jälkeen luodaan katsaus suomalaisilla aineistoilla tehtyihin empiirisiin tutkimuksiin. Aikaisempien tutkimustulosten valossa keskustellaan aktiivisen työvoimapolitiikan kokonaistalouden ja yksilötason vaikutuksista. Lopuksi annetaan suuntaviivoja työvoimapolitiikan jatkotutkimukselle.

Katsaus teoreettiseen tutkimukseen paljastaa sen, että tietämys julkisen sektorin työmarkkinoilla tapahtuvan väliintulon mahdollisista vaikutuskanavista on lisääntynyt huomattavasti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Suomessa tämä ei ole kuitenkaan heijastunut työvoimapolitiikan vaikutuksia arvioivien tutkimusten lukumäärään. Alustavia johtopäätelmiä voidaan aikaisempien tutkimusten perusteella kuitenkin tehdä. Ensinnäkin aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset, myönteiset tai kielteiset, ovat melko vaatimattomia. Toiseksi myönteiset vaikutukset ovat kielteisiä vaikutuksia suurempia. Kolmanneksi työvoimakoulutus on tukityöllistämistä tehokkaampaa. Näihin tuloksiin on kuitenkin syytä suhtautua varauksella, sillä Suomessa työvoimapolitiikan vaikutusten analysointi on vielä lapsenkengissään. Tilanteen korjaamisessa on työsarkaa työmarkkinatutkimukselle useiksi vuosiksi eteenpäin.

1 JOHDANTO

Pysyväksi osoittautunut, korkea työttömyys on lisännyt vaatimuksia työmarkkinoiden aktivoimiseksi, OECD (1990, 1993). Näkemystä tukevat useat tutkimukset, joiden mukaan passiivinen työvoimapolitiikka, erityisesti työttömyyskorvausten taso ja maksuajan pituus, kasvattavat työttömyyttä, ks. esimerkiksi Jackman ym. (1990), Layard ym. (1991), Heylen (1993) ja Scarpetta (1996). Vastauksena työmarkkinoiden ongelmiin on tarjottu aktiivista työvoimapolitiikkaa (ATP), jonka avulla pyritään tehostamaan työmarkkinoiden toimintaa.

Aktiiviselle työvoimapolitiikalle asetettujen toiveiden takia on aiheellista tarkastella sen vaikutuskanavia työmarkkinoilla. Erityisen ajankohtaista tämä on Suomen murrostilassa olevien työmarkkinoiden kohdalla, joilla työttömyys on kasvanut ennen kokemattomalle tasolle ja työmarkkinoiden toiminnan perusteet kohtaavat tulevaisuuden haasteet. Laman myötä voimakkaasti kasvanut valtion velka rajoittaa sekä julkisen sektorin maksamia tulonsiirtoja että sen työllistämismahdollisuuksia. Talouden avautuminen puolestaan kasvattaa tuottavuusvaatimuksia ja asettaa työmarkkinoiden harteille talouden kilpailukyvyyn säilyttämisen. Työn ensimmäinen tavoite on hahmottaa ATP:n myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan.

Tässä työssä aktiivista työvoimapolitiikkaa analysoidaan taloustieteen näkökulmasta. Suomalaisessa tutkimuskentässä näkökulma on ollut vähän esillä siitä huolimatta, että Suomen kohdalla aktiivisen työvoimapolitiikan merkittävyttä ja sen mahdollisia vaikutuksia ei ole syytä aliarvioida. Tällä hetkellä aktiivisiin toimenpiteisiin osallistuu enemmän henkilöitä kuin 1980-luvun loppupuolella oli avoimesti työttömiä. ATP:aan käytetään rahaa yli kolme kertaa enemmän kuin 1980-luvulla käytettiin erilaisten työttömyyskorvausten maksuihin. Onkin aiheellista koota nykyinen, niukka tietämys yksiin kansiin ja antaa suuntaviivoja jatkotutkimukselle. Tämä on työn toinen tavoite.

Tutkimuksen rakenne on seuraava. Luvussa 2 hahmotetaan aktiivisen työvoimapolitiikan kehitystä talousteorioiden kehityksen valossa ja luodaan lyhyt silmäys Suomen aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Luvussa 3 esitellään työvoimapolitiikan analysointiin käytettävä työmarkkinamalli. ATP:n vaikutuksia ja sitä puoltavia argumentteja tarkastellaan lähemmin luvussa 4. Seuraavat kaksi lukua kokoavat suomalaisen tietouden aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista sekä makrotasolla (luku 5) että yksilötasolla (luku 6). Samalla kartoitetaan

jatkotutkimustarpeita. Luku 7 päättää tutkimuksen.

2 AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN KEHITYS

2.1 Yhteys taloustieteen teorioihin

Aktiivisen työvoimapolitiikan alkujuuret ovat 1940-luvun Ruotsissa. Sen varsinaiseksi perusasiakirjaksi muodostui Ruotsin ay-liikkeen LO:n (Landsorganisation) täystyöllisyysasiakirja vuonna 1951. Tässä asiakirjassa ATP liitettiin yhdeksi osaksi kokonaisuutta, joka myöhemmin nimettiin Ruotsin malliksi.

Yhtenä tavoitteena Ruotsin mallissa oli hintatason kurissapitäminen, johon pyrittiin alentamalla palkkaliukumia. Vallinneen talousteoreettisen konsensuksen, ns. neoklassisen synteetin¹, mukaisesti talouden ylikuumenemista pyrittiin estämään mitoittamalla finanssipolitiikka hieman täystyöllisyyttä alemmalle tasolle, Robinson (1995)².

Koska rajoittava finanssipolitiikka johti marginaaliryhmien työttömyyteen, Ruotsin malli tarvitsi välineen täystyöllisyyden palauttamiseksi. Tehtävä annettiin aktiiviselle työvoimapolitiikalle. Näennäisesti ristiriitaisten täystyöllisyyden ja matalan inflaation yhdistämiseksi ATP koostui selektiivisistä toimista, joita käytettiin työmarkkinoiden kohtaannon parantamiseen, rakennemuutoksen edistämiseen, suhdannevaihteluiden tasaamiseen ja työn kysynnän kasvattamiseen. Aktiiviselle työvoimapolitiikalle annettiin tehtäväksi myös työvoiman allokaation parantaminen, sillä solidaarinen palkkapolitiikka esti työn hintaa ohjaamasta sektoreiden välistä työvoiman liikkuvuutta, Sihto (1995)³.

¹ Neoklassinen synteesi koostui neoklassisesta tasapainopisteestä, jonka ympärillä talouden liikkeitä analysoitiin Keynesin (1936) yleistä teoriaa kuvaavien IS-LM mallien avulla.

² Ruotsin mallin ensimmäinen instrumentti kuvastaa hyvin tuona aikana vallinnutta uskoa kysynnän säätelyn tehokkuuteen. Tästä hyvän kuvan antaa Beveridge (1944) raportti, joka arvioi kysynnän kasvun alentavan Ison-Britannian työttömyysasteen 3 prosenttiin, kun se sotien välisenä aikana ei ollut kertaakaan käynyt alle 10 prosentissa, ks. Manning (1995).

³ Edellä mainittujen kolmen instrumentin lisäksi Ruotsin malli koostui hyvinvointivaltiosta, markkinatalouden periaatteiden hyväksymisestä, kolmikanta periaatteesta, hillityistä palkankorotuksista sekä kätkeystä politiikkainstrumentista eli devalvaatiosta, Robinson (1995). Koska Ruotsia pidetään aktiivisen työvoimapolitiikan mallimaana, on tärkeää huomata sen alunperin vallinnut kiinteä yhteys muuhun talouspolitiikkaan ja talouden instituutioihin.

Ensimmäisen kerran aktiivinen työvoimapolitiikka esiintyy virallisessa OECD:n kielenkäytössä vuonna 1964 annetussa suosituksessa 'Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth'⁴. Vallitsevan taloustieteellisen ajattelun mukaisesti suhdannevaihtelut käsitettiin markkinahäiriöiksi, joita on korjattava Keynesiläisellä kysyntäsäätelyllä. OECD suosittikin tasaisen kasvun mahdollistamista tavalla, jossa työvoimapolitiikkaa käytettäisiin täystyöllisyyttä seuraavan inflaation hillitsemiseen, talouden elvyttämiseen ja suhdanteiden tasaamiseen. Tavoitteista kuvastuu 1960-luvun talousteoriasta puuttuneet mikroperusteet, josta johtuen aktiivinen työvoimapolitiikka keskittyi makrotaloudellisiin suureisiin.

Usko Keynesiläisen kysyntäsäätelyn mahdollisuuksiin alentaa työttömyyttä katosi 1970-luvun aikana. Ensimmäisen takaiskun vallitsevalle konsensukselle antoivat Friedmanin (1968) ja Phelps'n (1968) tutkimukset, jotka kyseenalaistivat työmarkkinoiden kuvaamiseen käytetyn Phillipsin-käyrän mielekkyyden. Freedman osoitti, että ylikysyntä ei välttämättä synnytä hinta- tai palkkainflaatiota ja että mikä tahansa inflaatioaste on konsistentti minkä tahansa työttömyysasteen kanssa. Phelps puolestaan kritisoi työmarkkinamalleista puuttuvia mikroperusteita. Phelps'n taloudenpitäjien käyttäytymistä kuvaava malli osoitti luonnollisen työttömyysasteen riippuvan työn kysynnästä ja tarjonnasta, etsintäajan optimaalisuudesta ja muista tekijöistä, ei inflaatiosta. Teoreettinen kritiikki osoittautui oikeaksi ensimmäisen öljykriisin jälkimainingeissa, jolloin kansantaloudet kohtasivat sekä korkean työttömyyden että korkean inflaation.

Uudet näkökulmat eivät ratkaisevasti vaikuttaneet OECD:n vuoden 1976 suositukseen, jossa ATP:n painopistettä siirrettiin voimakkaasti erityisesti nuorten tukityöllistämisen suuntaan⁵. Talouden kysyntätekijöihin vaikuttamalla pyrittiin hillitsemään työttömyyden kasvua, jotta saataisiin aikaa elvyttävälle talouspolitiikalle, ks. Lönnroth (1991). Tosin jo seuraavana vuonna ilmestyneessä McCrackenin raportissa esitettiin varauksia kysyntäsäätelyn käytölle. Kyseisen raportin mukaan

täystyöllisyyteen ei pitänyt pyrkiä huomioimatta hintojen ja palkkojen kehitystä, Sihto (1996).

Talousteoreettisen konsensuksen aikana aktiivisen työvoimapolitiikan olemassaolo oli helposti perusteltavissa Phillipsin-käyrään

⁴ Kyseinen suositus pohjautui voimakkaasti Rehn-Meidner malliin, Sihto (1994).

⁵ Vaikka kysyntätekiöt säilyivätkin pääosassa vuoden 1976 suosituksessa, huomioitiin siinä myös talouspolitiikan eri lohkojen välisen koordinaation tärkeys.

vaikuttamisella eli työttömyyden alentamisella ilman inflaatiopaineita. Koska uudempi talousteoria on osoittanut minkä tahansa työttömyysasteen konsistentiksi minkä tahansa inflaatioasteen kanssa, herääkin kysymys, onko ATP:lla paikkaa nykyisten koulukuntien, uusklassinen ja uuskeynesiläinen, ajatusmaailmassa?

Uusklassinen koulukunta selittää talouden vaihteluita Walrasilaisella maailmalla, jossa markkinat ovat kilpailevia. Tämän koulukunnan sisäisistä näkemyksistä ehkä pisimmälle kehittynyt on ns. reaalisten suhdannevaihteluiden teoria. Kyseisessä teoriakehikossa satunnaiset vaihtelut teknologian muutosasteessa muuttavat suhteellisia hintoja. Talousyksiköt puolestaan sopeuttavat työn tarjontansa ja kulutustottumuksensa hintojen muutosten mukaisesti. Työllisyyden vaihtelut johtuvat ihmisten työskentelyhalukkuudessa tapahtuneista muutoksista, joten työttömyys on vapaaehtoista.

Reaalisten suhdannevaihteluiden kehikkoon on vaikea sovittaa aktiivista työvoimapolitiikka. Mallit perustuvat kilpailevassa ympäristössä toimivien taloudenpitäjien hyödyn maksimointiin, jolloin julkinen sektori ei pysty tehostamaan talouden toimintaa. Esimerkiksi talouden kysyntäpuoleen vaikuttavat politiikkatoimenpiteet vain haittaavat talouden toimintaa, sillä ne häiritsevät talouden tehokasta sopeutumista tuotantoteknologiassa tapahtuneisiin muutoksiin.

Ainoa työsarka, joka aktiiviselle työvoimapolitiikalle jää reaalisten suhdannevaihteluiden teoriassa, on talouden tarjontapuolen tehostaminen. Tällöin aktiivisten toimien tulisi kasvattaa joko yksilöiden työskentelyhalukkuutta tai heidän inhimillistä pääomaansa. Tosin uusklassisen näkemyksen mukaan on vaikea identifioida sellaista markkinahäiriötä, jota kannattaisi korjata julkisen sektorin intervention avulla. Yksi tällainen markkinahäiriö voisi olla ns. sectoral shift -teorian mukainen epäsymmetrinen shokki eri talouden sektoreiden välille, ks. Black (1987). Mikäli talouden eri sektoreiden välillä vallitsee työvoiman sopeutumiskustannuksia, taloudessa voi esiintyä tahatonta työttömyyttä. Onko aktiivinen työvoimapolitiikka helpompi kytkeä uuskeynesiläiseen kuin uusklassiseen koulukuntaan? Vastoin uusklassista näkemystä uuskeynesiläiset eivät usko suhdannevaihteluiden johtuvan talouden Pareto-tehokkaasta sopeutumisesta teknologiassa ja yksilöiden totumuksissa tapahtuneisiin muutoksiin. Heidän mukaansa talouden

suhdannevaihtelut johtuvat markkinoiden epäonnistumisista, Mankiew (1990).

Alunperin uuskeynesiläiset selittivät poikkeamia Walrasin kilpailumaailmasta työmarkkinoiden epätäydellisestä kilpailusta johtuvalla nimellispalkkajäykkyydellä, Mankiew (1990). Nykyisellään uuskeynesiläisten huomio on keskittynyt hyödykemarkkinoilla esiintyvien epätäydellisyyksien aiheuttamaan hintajäykkyyteen. Työmarkkinoiden hintajäykkyydet käsitetään reaali-palkkajäykkyyksinä⁶. Koska uuskeynesiläinen koulukunta pyrkii selittämään talouden vaihteluita markkinahäiriöiden kautta, on lähtökohta suopeampi aktiivista työvoimapolitiikka puolustaville argumenteille. Mikäli aktiiviset toimet lieventävät markkinahäiriöitä, talouden toiminta tehostuu. Tällöin aktiivista työvoimapolitiikka voidaan käyttää sekä talouden tarjonta- että kysyntäpuolella. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomauttaa, että uuskeynesiläiset suhtautuvat kysyntäsäätelyn mahdollisuuksiin huomattavasti epäilevämmiin kuin Keynes.

Uudet makrotaloustieteen suuntaukset heijastuvat selvästi OECD:n viimeisimpään suositukseen aktiivisesta työvoimapolitiikasta vuodelta 1990, josta aiemmat kokonaistaloudellisiin suureisiin liittyneet perusteet ovat suureksi osaksi kadonneet. Nykyisellään OECD painottaa voimakkaasti työmarkkinoiden tarjontapuoleen liittyviä tekijöitä, joihin kuuluvat esimerkiksi inhimillinen pääoma ja aktiivinen työnhaku. Painopisteen ollessa tarjontapuolen tekijöissä, jäävät työllistämistuet lapsipuolen asemaan. Näitä on tarkoitus käyttää vain ja ainoastaan kaikista vaikeimmissa työmarkkinatilanteissa olevien henkilöiden syrjäytymisen estämiseen.

Makrotalousteorioiden pyrkimys analysoida talouden ilmiöitä kehikossa, jossa taloudenpitäjien toimet määräävät talouden kehityskulun, on laajentanut aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten tarkastelua. Aiemman kokonaistaloudellisiin suureisiin liittyneiden argumenttien sijasta aktiiviset toimet nähdään mikrotason ilmiöinä, jotka vaikuttavat yksilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen ja yritysten rekrytointikäyttäytymiseen. Tämä on lisännyt ymmärrystä ATP:n vaikutuskanavista⁷.

2.2 Suomalainen aktiivinen työvoimapolitiikka

⁶ Tässä kehikossa hyödykemarkkinoiden hinnat eivät sopeudu kysynnän laskuun. Koska työmarkkinoillakaan ei tapahdu reaali-palkkojen sopeutumista, kysynnän laskua seuraa tahattoman työttömyyden kasvu ja yritysten kustannusten kohoaminen. Kustannustason kohoaminen puolestaan vähentää yritysten halukkuutta laskea hintoja entisestään.

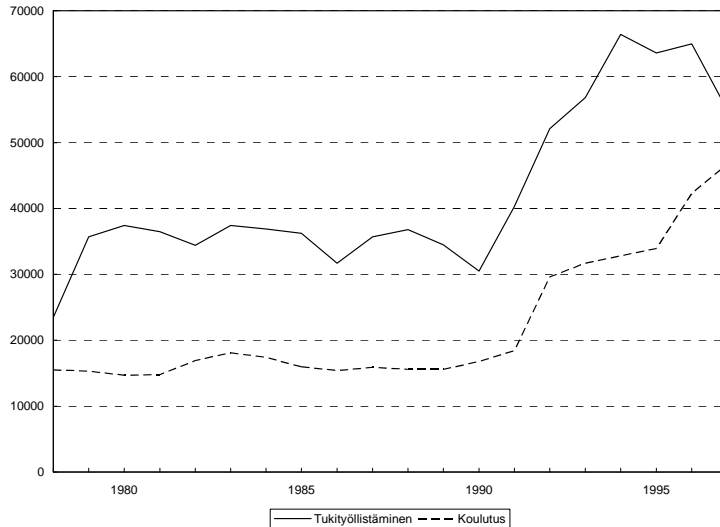
⁷ Meidner painotti aktiivisen työvoimapolitiikan yksilötason vaikutuksia jo vuonna 1954 ilmestyneessä tutkimuksessaan.

Työvoimakoulutus vakiinnutettiin osaksi aktiivista työvoimapolitiikkaa vuonna 1966, Mikkonen (1997). Aseman virallistuminen ilmenee työvoimakoulutukseen osallistuneiden henkilöiden lukumäärässä, joka alkoi kasvaa jo ennen ensimmäistä öljykriisiä. Vuoden 1971 Työllisyyslaki vahvisti työvoimakoulutuksen asemaa entisestään, Lilja ym. (1990), minkä seurauksena työvoimakoulutuksen taso oli parhaimmillaan yli kaksinkertainen tukityöllistämiseen verrattuna. Tähän on kuitenkin osaltaan vaikuttanut se, että 1960-luvulla julkisiin töihin osallistui lähes 4 prosenttia työvoimasta, mikä söi osaltaan julkisen sektorin työllistämisvaroja.

Ensimmäisen öljykriisin jälkimainingeissa suomalainen työvoimapolitiikka siirtyi OECD:n linjoille. Tukityöllistämisen taso nelinkertaistui 1970-luvun puolivälin jälkeen, mikä kuviossa 2.1. ilmenee työvoimapolitiikan painopisteen siirtymisenä kysyntäpuolen tekijöihin. Öljykriisit aiheuttivat työttömyyden tasosiirtymän 2 prosentin tuntumasta noin 5 prosenttiin. Tämä heijastui myös tukityöllistämistoimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden lukumäärään, joka jäi koko 1980-luvun ajaksi edellisen vuosikymmenen lopun lukemiin⁸. Aktiivista työvoimapolitiikka ei ole suoranaisesti käytetty suhdanteiden tasaamiseen, kuten esimerkiksi talouden ylikuumenemisen hillitsemiseen.

Kuvio 2.1. Tukityöllistäminen ja työvoimakoulutus Suomessa

⁸ ATP:n riippuvuus työttömyydestä on huomioitava arvioitaessa aktiivisen työvoimapolitiikan työttömyysvaikutuksia. Tästä asiasta keskustelemme lisää luvussa 5.



Lähde: Työvoimapolitiittinen aikakauskirja ja ETLAn tietokanta. Luvut ovat vuosikeskiarvoja toimenpiteillä olevista henkilöistä. Vuoden 1997 luku tukityöllistämiseen perustuu työllistymistukien tason esitykseen.

Aktiivisen työvoimapolitiikan nykyinen rakenne on seurausta vuoden 1987 Työllisyyslaista. Kyseinen laki velvoitti julkisen sektorin tarjoamaan pitkäaikaistyöttömille ja nuorille työttömille joko koulutuspaikan tai, kuten käytännössä tapahtui, työsijoituksen. Luotu automatiikka heijasti työttömyyteen kohdistuneen sisääntulovirran nopeasti toimenpiteiden tasoon. Vaikka velvoitetutyöllistäminen lakkautettiin vuonna 1993, ei se kuitenkaan hillinnyt työllistämistukien tason kasvua kuin vasta vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Tämän seurauksena ATP:n rakenne eroaa voimakkaasti OECD:n viimeisimmistä suosituksista, joissa painotus on talouden tarjontapuolella. Tukityöllistäminen on suurelta osin kuntien harteilla. Kuntien osuudeksi on budjetoitu lähes puolet kaikista tukityöpaikoista, taulukko 2.1. Kuntasektorin yksityistä sektoria korkeampi palkkatuki per henkilö viittaa siihen, että kuntasektorin työllistämistuet ovat selvemmin sosiaalisperusteisia⁹. Valtion määrärahojen suuruudesta vastaavanlaisia johtopäätöksiä ei kyetä tekemään, sillä valtiolla palkkatuki kattaa kaikki työllistämisen kustannukset.

⁹ Kuntasektorille ja yksityiselle sektorille maksettava palkkatuki on pääsääntöisesti työttömyysturvan peruspäivärahan suuruinen. Tähän on mahdollista saada lisäystä, mikäli tukityötä tarjotaan vaikeasti työllistettävälle henkilölle.

Taulukko 2.1. Vuodelle 1997 budjetoidut työllistämistuet

Sektori	Henkilöt	Määrärahat, Mmk	Määräraha per tukityöllistetty
Valtio	11 000	1 080	98 182
Kunta	26 000	1 350	51 923
Yksityinen	18 000	750	41 667
Yhteensä	55 000	3 180	-

Lähde: Skog ja Räisänen (1997).

Vaikka aktiivinen työvoimapolitiikka on Suomessa kysyntätekijöihin painottuvaa, sen viimeaikaisessa kehityksessä heijastuu myös nykyisin vallitseva, tarjontapuolen tekijöitä painottava taloustieteellinen ajattelu. Tämä ilmenee viimeisimmän laman aikana tapahtuneena työvoimakoulutuksen tason kasvuna, mitä ei havaittu öljykriisien jälkeisen taantuman aikana.

Työvoimakoulutuksen piirissä hankittujen opiskelijatyöpäivien lukumäärän kasvu 1990-luvun loppupuolella korostaa painopisteen siirtymistä tarjontapuolen tekijöihin (vuonna 1995 hankittiin 7.1 miljoonaa opiskelijatyöpäivää, joka vuoden 1997 esityksessä oli nostettu 8.1 miljoonaan). Rahallisesti työvoimakoulutus jää kuitenkin vielä kauas tukityöllistämiseen budjetoidusta 3.2 miljardista. Budjettimääräraha työvoimakoulutuksen hankkimiseen vuonna 1997 oli 1.1 Mmk ja opintososiaalisiin etuihin 1.3 Mmk.

Työvoimakoulutukseen osallistuneiden lukumäärän kasvu selittyy osaltaan myös sillä, että koulutuksen keskimääräinen kesto on lyhentynyt 1980-luvun 6 kuukaudesta noin 4 kuukauteen, Mikkonen (1997).

Valtaosin nämä koulutuspaikat koostuvat yleishaussa olevista kursseista, joiden osuus vuonna 1995 oli yli 90 prosenttia kaikesta työvoimakoulutuksesta. Painotus on pysynyt yleishaun alaisissa kursseissa, vaikkakin lamavuosina lomautuskoulutuksen osuus nousi lähes 40 prosenttiin kaikesta työvoimakoulutuksesta. Vuonna 1996 lomautuskoulutuksen osuus on laski takaisin alle 5 prosenttiin.

Mitä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpidepaketilla yritetään saavuttaa? Taulukko 2.2. kokoaa sekä virallisesti esitetyt, lainsäädäntöön

kuuluvat että Työministeriön strategisen linjauksen tavoitteet toimenpidetyypeittäin.

Taulukko 2.2. Aktiivisten toimenpiteiden tavoitteet

Toimenpide	Makrotason tavoitteet	Mikrotason tavoitteet
Työvoimapalvelut	<ul style="list-style-type: none"> * Työmarkkinoiden toiminnan edistäminen * Varautua työvoimavarojen määrän ja rakenteen muutoksiin * Huomioi työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden tarpeet 	<ul style="list-style-type: none"> * Työhönsijoittumisen turvaaminen * Työvoiman saannin edistäminen
Tukityöllistämisen	<ul style="list-style-type: none"> * Alueellisten työttömyyserojen kaventaminen * Suhdanteiden tasaaminen 	<ul style="list-style-type: none"> * Katkaista pitkiä työttömyysjaksoja * Parantaa työmarkkina-asemaa * Mahdollistaa vakaa työura * Työmarkkinavalmiuksien ylläpitäminen
Työvoimakoulutus	<ul style="list-style-type: none"> * Poistaa työvoimapulaa * Työn tarjonnan ja kysynnän tasapainottaminen * Työttömyyden estäminen * Edistää työvoiman liikkuvuutta 	<ul style="list-style-type: none"> * Vakiinnuttaa työura * Vähentää työttömyyden uhkaa * Työmarkkinavalmiuksien parantaminen * Ammattitaidon ja ammatillisen liikkuvuuden parantaminen

Lähteet: Skog (1994), Aho ym. (1996) ja Mikkonen (1997).

Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteet keskittyvät työmarkkinoiden kohtaantoon, työttömyyden ehkäisemiseen, osallistujien työllistymiseen ja heidän työuriansa vakauteen. Tässä mielessä suomalainen työvoimapolitiikka eroaa esimerkiksi Yhdysvalloista, missä painopiste on työssäkäyvien köyhien ansiokehityksen parantamisessa.

ATP:n työllistämistavoitteiden vuoksi toimenpiteiden seuranta on keskittynyt selvittämään toimenpiteisiin osallistuneiden työmarkkina-aseman jonkin ajan kuluttua toimenpiteen päättymisestä. Taulukko 2.3. on yhteenveto viimeisimmän kyselytutkimuksen tuloksista.

Taulukko 2.3. Toimenpidesijoituksen päättäneiden työmarkkina-asema kolmen kuukauden kuluttua,

**toimenpide päätynyt ajanjaksolla lokakuu 1995 -
tammikuu 1996**

Työmarkkina-asema	Tuki- työllistäminen	Työ- voimakoulutus
Töissä	20%	20%
Työttömänä	60%	53%
Tukityössä	9%	12%
Työvoimakoulutus	5%	12%
Työmarkkinatuen työharjoittelu	0.2%	n/a
Opiskelemissa tai armeijassa	2%	1%
Muuten työvoiman ulkopuolella	4%	3%

Lähde: Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus, Työhallinnon julkaisu No. 162. Luvut ovat pyöristyksiä, joten sarakkeet eivät välttämättä summaudu sataan. n/a = lukua ei saatavilla.

Avoimille työmarkkinoille työllistyneiden osuudessa ei ole juurikaan eroja toimenpiteiden välillä. Toinen huomionarvoinen seikka on se, että 14 prosenttia tukityöllistämistoimenpiteen ja 24 prosenttia työvoimakoulutustoimenpiteen lopettaneista henkilöistä on palannut aktiivisten toimenpiteiden piiriin¹⁰.

¹⁰ Ennen taulukon lukujen syvällisempää tulkintaa on huomattava, että ne eivät kerro mitään toimenpiteeseen osallistumisesta seuraavista hyödyistä tai haitoista, ks. luku 5.1.

3 TEOREETTINEN TYÖMARKKINAMALLI

Aktiivisen työvoimapolitiikan perusteellista tarkastelua varten tarvitsemme mallin työmarkkinoiden toiminnasta. Lähtökohtana modernissa työmarkkinateoriassa on Friedmanin (1968) esittämä käsitys luonnollisesta työttömyysasteesta, joka on kehittynyt NAIRU-käsitteeksi. Määritelmällisesti NAIRU merkitsee inflaatiota kiihdyttämätöntä työttömyysastetta, ks. esimerkiksi Blanchard ja Katz (1997).

Yksi NAIRUn tasoon vaikuttava tekijä on kitkatyöttömyys.

Työmarkkinoilla on jatkuvaa liikettä työntekijöiden siirtyessä työpaikasta toiseen. Lisäksi työmarkkinoilla epätäydellisen informaation seurauksena työmarkkinoilla on samanaikaisesti sekä työnhakijoita että avoimia työpaikkoja. Kitkatyöttömyys lisääntyy mikäli työnhakijoiden taidot eivät vastaa yritysten tarpeita tai työnhakijat ja avoimet työpaikat eivät kohtaa alueellisesti.

Kilpailevassa maailmassa NAIRU määräytyy kitkatyöttömyyden tason perusteella. Todelliset työmarkkinat, joilla esiintyy julkinen sektori ja työmarkkinoiden instituutiot, eivät kuitenkaan vastaa kilpailumaailman kuvaa hinnanottajina toimivista, atomisista talousyksiköistä. Jopa kuvitteellisilla työmarkkinoilla, joiden toiminta koostuisi yksittäisistä taloudenpitäjistä on mekanismeja, jotka nostavat palkkatason kilpailevien markkinoiden yläpuolelle. Empiirisesti väitettä tukee ns. rent-sharing -kirjallisuus, joka systemaattisesti hylkää kilpailevien työmarkkinoiden hypoteesin lähimpänä täydellistä kilpailua toimivilla järjestäytymättömillä USA:n työmarkkinoilla, ks. esimerkiksi Abowd ja Lemieux (1993).

Teoreettisesti rent-sharing -kirjallisuuden havaintoa voidaan perustella ainakin kahdella tavalla, ks. Blanchard ja Katz (1997). Ensinnäkin sekä yrityksillä että työntekijöillä on neuvotteluvoimaa. Työntekijöiden neuvotteluvoima syntyy siitä, että heidän korvaamisestaan syntyy kustannuksia rekrytoinnin ja koulutuksen kautta. Yritysten neuvotteluvoima puolestaan syntyy siitä, että kaikki työntekijät eivät kykene hankkimaan uutta työpaikkaa ilman kustannuksia.

Neuvotteluprosessin määrittämä palkka ei välttämättä vastaa kilpailevien markkinoiden palkkatasoa.

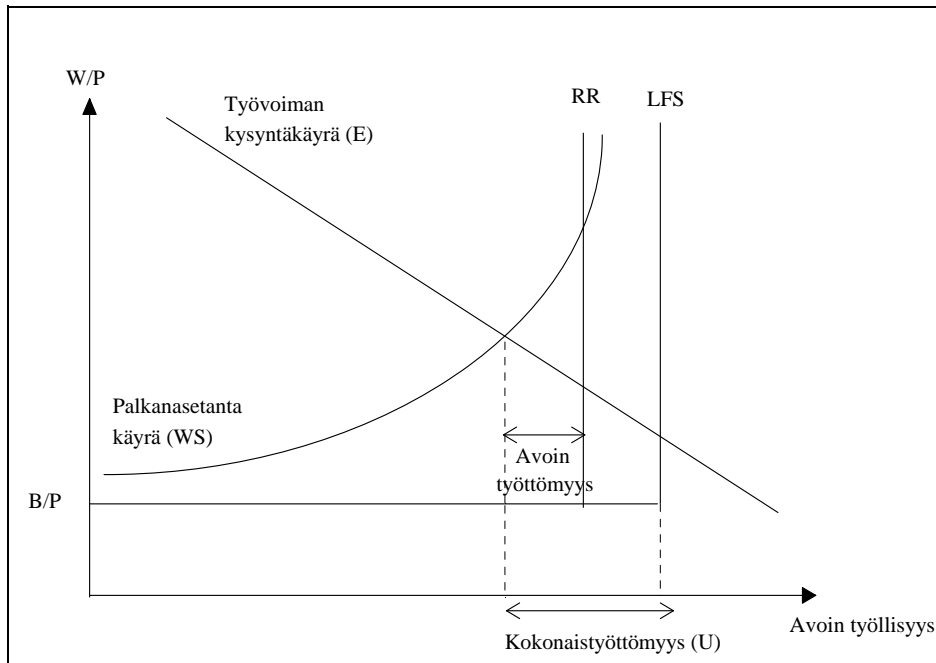
Toiseksi yritykset saattavat nostaa palkkatasonsa kilpailevien markkinoiden yläpuolelle tehostaakseen työntekijöidensä työpanosta. Näkökulmaa voidaan puolustaa usein eri tavoin. Shapiro ja Stiglitz (1984) korostivat sitä, että yrityksen täytyy korottaa työntekijän tehottomuuden

vaihtoehtokustannusta. Tällöin työntekijä käyttää työaikansa työnantajaa hyödyttäviin toimiin, sillä irtisanomisesta seuraava kustannus on vallitsevaa palkkatasoa korkeampi¹¹. Akerlof ja Yellen (1990) korostivat puolestaan oikeudenmukaisuuden vaikutusta palkkatasoon. Jos työntekijät pitävät aiempaa palkkatasoa ja aiempia palkankorotuksia oikeudenmukaisina, ne vaikuttavat kynnyspalkkaan ja tätä kautta yritysten maksamiin palkkoihin.

Talouden tasapainotyöttömyyden kuvaamiseen tarvitaankin malli, joka huomioi NAIRUn riippuvuuden sekä kitkatyöttömyydestä että talouden tarjontapuolen tekijöistä. Yleisemmin käytetty kehikko on ns. Layardin ja Nickellin (1986) malli.

Kuvio 3.1. Työmarkkinoiden tasapaino epätäydellisillä työmarkkinoilla

Layardin ja Nickellin -mallissa hyödykemarkkinat kuvataan epätäydellisesti kilpailevina. Hyödykemarkkinoita kuvaa työn



¹¹ Koska irtisanomisesta seuraava kustannus riippuu myös uuden työpaikan löytämistodennäköisyydestä, alentaa taloudessa vallitseva työttömyys yrityksen maksamia palkkoja. Näkökulma ei ole kovin kaukana Marxin työttömien armeijasta, vaikka Shapiron ja Stiglitzin versio tehokkuuspalkkamalleista onkin uskollisempaa koulukunnan mukainen.

kysyntäkäyrä (E). Koska työn kysyntä määräytyy yritysten tuotantoteknologian ja niiden tuottamien hyödykkeiden kysynnän perusteella, voidaan työn kysyntäkäyrä esittää myös yritysten hinnan asetantaa kuvaavana relaationa. Alaspäin laskeva työn kysyntäkäyrä yhdistää korkeamman työn hinnan alhaisempaan työllisyyden tasoon. Mikäli käyrä tulkitaan hinnan asetannaksi kuvastaa se kysynnän kasvun aiheuttamaa kasvupaineita (jota kuvataan alhaisemmalla työttömyydellä) yritysten hinnoissa. Tämä voi johtua joko siitä, että rajakustannukset nousevat tai siitä että epätäydellisesti kilpailevan yrityksen hinnoittelulisä kasvaa.

Kilpailevilla työmarkkinoilla työttömyys määräytyy työn kysyntäkäyrän ja työn tarjontakäyrän (LFS) leikkauspisteestä. Yksinkertaisuuden vuoksi työn kysyntäkäyrä on kuvattu palkkatasosta riippumattomaksi. Tämä on sopusoinnussa joustamattoman aggregaattitason työn tarjonnan kanssa, eikä yksinkertaistus muutenkaan muuta mallin sanomaa. Jotta saataisiin selville avoimen työttömyyden taso on kuviossa esitetty myös työn tarjontakäyrä (RR), josta on vähennetty aktiivisiin toimenpiteisiin osallistuvat henkilöt.

Epätäydellisen kilpailun työmarkkinoilla palkanasetantakäyrä (WS) korvaa tasapainotyöllisyyden määrittäjänä kilpailevien markkinoiden työvoiman tarjontakäyrän (LFS). Nouseva palkanasetantakäyrä yhdistää palkankorotuspaineiden kasvun korkeampaan työllisyyteen. Kyseinen tulos voidaan johtaa useista teoriakehikoista, joista mainittakoon ammattiyhdistysmallit (ks. Pencavel, 1991 ja Booth, 1994), tehokkuuspalkkamallit ja sisäpiirimallit (Blanchard & Summers, 1986 ja Lindbeck & Snower, 1986). Suurin eroavaisuus nousevan palkanasetantakäyrän ja kilpailumaailman välillä syntyy siitä, että epätäydellisen kilpailun vallitessa työttömyyden ei tarvitse olla vapaaehtoista. Toisaalta mallien kyky selittää työttömyydessä tapahtuvia muutoksia on melko samanlainen. Molemmat mallit ennustavat työn kysynnässä tapahtuvan muutoksen heijastuvan suurina muutoksina työn hinnassa eli palkkatasossa ja vähäisinä muutoksina työttömyydessä. Kuviossa tämä on selvä varsinkin korkean työllisyyden tilanteessa. Alhaisen työllisyyden tilanteessakin mallit antavan saman tuleman, mikäli työttömyyden aikainen hyöty on suhteessa työllisyyden tuottamaan hyötyyn, jolloin palkanasetantakäyrästä tulee vertikaalinen, ks. lähemmin Manning (1995).

Miten aktiivinen työvoimapolitiikka voidaan tuoda sisään epätäydellisen kilpailun työmarkkinakehiköön? Kokonaisvaikutuksen selvittämiseksi täytyisi huomioida kaikki kanavat, joiden kautta muutokset aktiivisessa

työvoimapolitiikassa välittyvät talouteen. Tästä syystä esimerkiksi ATP:n työllisyysvaikutuksia ei kyetä selvittämään yksinkertaisin virtatarkasteluin toimenpiteisiin osallistuneiden ja toimenpiteistä työttömyyteen palanneiden henkilöiden välillä. Tarvitaankin siis tietoa siitä, miten aktiivinen työvoimapolitiikka vaikuttaa yksilöiden, yritysten ja työmarkkinoiden instituutioiden käyttäytymiseen.

4 AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIikka TYÖMARKKINOILLA

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus työmarkkinoiden tasapainoon määräytyy sen mukaan, miten se vaikuttaa työn kysyntään ja tarjontaan sekä palkanasetantaan. Tässä kappaleessa pyrimme mahdollisimman täydelliseen esitykseen kirjallisuudessa esiintyneistä tekijöistä ja ATP:aa puolustavista argumenteista. Taulukossa 4.1. on esitetty yhteenveto aktiivisten toimenpiteiden ceteris paribus -vaikutuksista, joita käsitellään tarkemmin luvun muissa osioissa.

Tarkastellaan aluksi aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia työn kysyntään (E). Työmarkkinoiden kohtaannon tehostuminen yhdessä ohjelmiin osallistuvien henkilöiden tuottavuuden kasvun kanssa kasvattaa työn kysyntää. Tällöin annetulla palkanasetantakäyrällä työttömyys pienenee. Päinvastainen vaikutus on aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyvillä työmarkkinavuodoilla (dead-weight loss) ja syrjäytysvaikutuksilla (displacement/substitution). Suora aktiivisen työvoimapolitiikan nettotyöllisyysvaikutus saadaan laskemalla parantuneen kohtaannon ja kasvaneen tuottavuuden aiheuttamat työvoiman kysynnän lisäykset ja vähentämällä niistä työmarkkinavuodot ja syrjäytysvaikutukset. Taulukossa 4.1. on kuitenkin esitetty useita tekijöitä, jotka vaikuttavat työvoiman kysyntään epäsuorasti palkkatason kautta.

Jotta työllisyys kasvaisi annetulla työn kysyntäkäyrällä, on palkanasetantakäyrän siirryttävä oikealle, joka tapahtuu sisäpiiriläisten kohtaaman työpaikkakilpailun kiristyessä. Päinvastaiseen suuntaan vaikuttaa puolestaan

Taulukko 4.1. Potentiaalisia aktiivisen työvoimapolitiikan makro- taloudellisia vaikutuksia

Vaikutus	Kokonais-työttömyys	Avoin työttömyys	Siirtyvä käyrä kuviossa 3.1.
Kohtaannon parantuminen (luku 4.1.1)	Alentaa	Alentaa	WS ja E oikealle
Tuottavuuden kasvu (luku 4.1.2)	Alentaa (Kasvattaa)	Alentaa (Kasvattaa)	E oikealle (WS vasemmalle)
Työmarkkinavuoto/syrjäytysvaikutus (luku 4.1.3)	Kasvattaa	Kasvattaa	E vasemmalle
Testi työhalukkuudelle (luku 4.2.1)	Alentaa	Alentaa	LFS vasemmalle
Työmarkkinoilta syrjäytymisen estäminen (luku 4.2.2)	Kasvattaa (Alentaa)	Kasvattaa (Alentaa)	LFS oikealle (WS oikealle)
Työmarkkinoiden instituutiot (luku 4.3.1)	Kasvattaa	Kasvattaa	WS vasemmalle
Työpaikkakilpailun lisääntyminen (luku 4.3.2)	Alentaa	Alentaa	WS oikealle

Osa taulukkoon kootuista vaikutuksista on uudelleenluokiteltu seuraavista tutkimuksista: OECD (1993), Calmfors (1994) ja Calmfors & Skedinger (1995). WS = Palkanasetantakäyrä, E = Työn kysyntäkäyrä, LFS = Työvoiman tarjontakäyrä.

työmarkkinoiden instituutioiden toiminta ja tuottavuuden kasvu. Viimeisin vaikutus pohjautuu Beanin ym. (1986) tutkimukseen. Lähtökohdana on se, että tuottavuuden kasvun suuruinen palkkojen korotus ei lisää yrityksen yksikkötyökustannuksia. Lopullinen tuottavuuden kasvun vaikutus palkkatasoon riippuu tietenkin työmarkkinaosapuolien keskinäisestä neuvotteluvoimasta.

Palkanasetantavaikutukset määräävät yhdessä työn kysyntävaikutusten kanssa sen, miten tehokas aktiivinen työvoimapolitiikka on tasapainotyöllisyyden kasvattajana. Talouden työllisyyskehityksen

tukeminen on yksi ATP:n tavoitteista, mutta sille on myös asetettu työttömyyttä alentavia tavoitteita. Jotta kyettäisiin arvioimaan aktiivisten toimenpiteiden tehokkuutta tasapainotyöttömyyden alentamisessa täytyy tarkasteluun liittää myös työvoiman tarjonta. Työvoiman tarjonta kasvaa (LFS ja RR siirtyvät oikealle) aktiivisten toimenpiteiden estäessä työmarkkinoilta syrjäytymistä. Vastakkainen vaikutus saadaan, mikäli niitä käytetään työhalukkuuden testaamiseen.

4.1 Työn kysyntä

4.1.1 Työmarkkinoiden kohtaanto

Homogeenisilla työmarkkinoilla epätäydellinen informaatio synnyttää kysynnän ja tarjonnan välisen kohtaanto-ongelman. Työnhakijoilla ei ole tietoa kaikista avoimista työpaikoista eikä uusia työntekijöitä etsivillä yrityksillä ole tietoa kaikista potentiaalisista työnhakijoista. Lisäksi tiedon hankkimisesta aiheutuu kustannuksia. Tämän seurauksena työmarkkinoilla esiintyy samanaikaisesti sekä työnhakijoita että avoimia työpaikkoja. Rakenteellinen työttömyys kasvaa entisestään, kun tarkastelu ulotetaan heterogeenisiin työmarkkinoihin, sillä tällöin työnhakijoiden taidot eivät välttämättä vastaa yritysten tarpeita tai työnhakijat sijaitsevat eri alueilla kuin avoimet työpaikat. Layardin ym. (1991) ja Parjanteen (1997) mukaan noin kolmannes työttömyydestä on seurausta työn kysynnän ja tarjonnan välisistä epätasapainoista.

Selvin peruste julkisen sektorin väliintulolle työmarkkinoilla on epätäydellisen informaation lieventäminen. Kun avoimia työpaikkoja ja työnhakijoita koskevat tiedot kerätään keskitetysti, saadaan aikaan huomattavia kokonaistaloudellisia kustannussäästöjä verrattuna tilanteeseen, jossa jokainen talousyksikkö hankkii informaatiossa itse. Tätä kautta aktiiviseen työvoimapolitiikkaan laskettava työnvälitystoiminta nopeuttaa avoimien työpaikkojen täyttämistä, mikäli vain ammattitaitoista työvoimaa on saatavilla.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan helpottaa ammatilliseen rakenteeseen liittyviä kohtaanto-ongelmia. Palkanasetannan tapahtuessa keskitetysti ammattien välillä vallitsevat palkkaerot eivät toimi kilpailujen markkinoiden tavoin resurssien ohjaajana. Tällöin hintasopeutuminen korvautuu työttömyyden kautta tapahtuvalla määräsopeutumisella. Mikäli määräsopeutuminen on hidasta, voidaan

prosessia nopeuttaa tarjoamalla uudelleen koulutusta ja työharjoittelua taantuvilta toimialoilta työttömäksi jääville henkilöille.

Ammatillisen rakenteen epätasapaino voi syntyä myös siitä, että irtisanottujen työntekijöiden taidot eivät vastaa heidän ammatilleen sopivien avoimien työpaikkojen vaatimuksia. On havaittu, että yritykset eivät koulutuspanoksen menettämisen pelossa halua tarjota henkilöstölleen sellaista koulutusta, joka on helposti siirrettävissä toisiin yrityksiin, Polachek ja Siebert (1993). Tässä tapauksessa ns. yleisiä taitoja tarjoavat aktiiviset toimenpiteet pystyvät parantamaan ammatillista kohtaantoa.

Ammatillisen kohtaannon lisäksi alueellinen kohtaanto vaikuttaa rakenteellisen työttömyyden tasoon. Kohtaanto-ongelman lievittämiseksi ATP:n pitäisi rohkaista muuttoliikettä taantuvilta alueilta kasvukeskuksiin. Mutta alueellisten työttömyyserojen kaventamistavoite toimii juuri päinvastaiseen suuntaan. Pahimmillaan se saattaa muuttaa alueellista työvoiman rakennetta huonompaan suuntaan pitämällä vaikeasti työllistettävät henkilöt taantuvilla alueilla.

Kohtaanto-ongelma kärjistyy myös, mikäli avoimien työpaikkojen täyttäminen hidastuu työnhakuhalukkuuden laskiessa. Hahmotettaessa aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollisuuksia työttömien aktivoimiseksi on ensin tiedettävä, mitkä tekijät alentavat työnhakuhalukkuutta.

Yksinkertaistaen voidaan sanoa näiden syntyvän joko työttömyysturvajärjestelmän tai henkilökohtaisen työttömyyden kautta. Layardin ym. (1991) kattavassa työttömyystutkimuksessa havaittiin tasapainotyöttömyyden olevan korkeampi maissa, joissa työttömyysturvan taso on korkea ja sen kesto pitkä.

Layardin ym. mukaan aktiivinen työvoimapolitiikka tehostaa työnhakuhalukkuutta, jos se kykenee korjaamaan työttömyysturvan passivoivaa vaikutusta. Tätä puoltavia tutkimustuloksia on esitetty Carlingin ym. (1996) tutkimuksessa, jossa havaittiin ansiosidonnaista työttömyysturvaa nauttivien henkilöiden työllistymistodennäköisyyden kasvavan toimenpiteisiin oikeuttavan työttömyysjakson tullessa täyteen. Tulos viittaa joidenkin henkilöiden kokevan toimenpiteisiin osallistumisen vastenmieliseksi, sillä osallistumisen kautta he voisivat uusia ansiosidonnaisen päivärahakautensa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan pyritty selvittämään, missä määrin työllistymistodennäköisyyden kasvu johtui toimenpiteiden vastenmielisyydestä ja missä määrin ansiosidonnaisen työttömyysturvan loppumisesta aiheutuvasta ansiotason laskusta. Vastaus tähän kysymykseen riippuu olennaisesti avoimilta

työmarkkinoilta hankitun työpaikan ja mahdollisen tukityöpaikan suhteellisista palkoista. Palkkaeron ollessa pieni toimenpiteiden vastenmielisyys dominoi ja päinvastoin.

Aktiivinen työvoimapolitiikka voi vaikuttaa työmarkkinoiden kohtaantoon sekä erilaisten kohtaanto-ongelmien että työnhakuhalukkuuden kautta. Mikäli ATP parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa, työpaikkojen täyttämisen nopeutuminen alentaa työntekijöiden rekrytointiin liittyviä kustannuksia. Työn kokonaishinnan aleneminen puolestaan heijastuu työn kysynnän kasvuna ja NAIRUn alenemisena.

4.1.2 Tuottavuus

Yritysten rekrytointipäätös perustuu työnhakijoiden tuottavuuteen, jonka pitää ylittää työntekijästä aiheutuva kustannus¹². Yritys ei kuitenkaan tiedä työnhakijoidensa todellista tuottavuutta, vaan perustaa päätöksentekonsa havaittuihin luonteenpiirteisiin, Spence (1973). Tällöin alhaisen odotetun tuottavuuden omaavat työntekijäryhmät, kuten mm. työmarkkinoille saapuvat naiset ja nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja heikon koulutuksen saaneet tulevat 'syrjityksi' työpaikkoja täytettäessä. Vaikka jonkin yksittäisen työnhakijan tuottavuus olisikin korkea, yritys perustaa rekrytointipäätöksensä ryhmäominaisuuksiin.

Suomalaiset työmarkkinat eroavat kilpailullisista markkinoista myös palkkajakauman suhteen. Vaikka Suomessa ei ole varsinaista minipalkkalainsäädäntöä, työehtosopimukset määrittävät alhaisimmat taulukkopalkat, joita pääsääntöisesti noudatetaan kaikissa työsopimuksissa. Palkkajakaumaa rajoitetaan alhaalta myös työehtosopimukseen sisälletyillä tuloerojen kaventamistavoitteilla. Tällöin kaikkien ei ole mahdollista työskennellä tuottavuuttaan vastaavalla palkalla. Seurauksena voi olla alhaisen odotetun tuottavuuden omaavien työnhakijaryhmien joutuminen tilanteeseen, jossa alhaisimmatkin taulukkopalkat ovat heille liian korkeita.

Alhaisen tuottavuuden omaavien henkilöiden työllisyysnäköymät ovat huonontuneet entisestään kahdesta syystä. Ensinnäkin työvoiman kysyntä on siirtynyt heikon ammattitaidon omaavista henkilöistä korkeamman

¹² Tarkkaan ottaen voittoa maksimoivan yrityksen työvoiman kysyntä riippuu työvoiman lisäyksen tuottamasta rajatuotosta, joka puolestaan riippuu työvoiman rajatuottavuudesta ja tuotannon lisäyksen rajatuotosta. Annetulla markkinarakenteella jälkimmäinen tekijä on kuitenkin sama kaikille työnhakijoille, joten yrityksen palkatessa lisää työvoimaa rekrytointipäätöksen voidaan ajatella perustuvan hakijoiden (odotettuun) tuottavuuteen.

ammattitaidon henkilöihin, ks. esim. Katz ja Murphy (1992), Nickell ja Bell (1995). Kilpailuilla markkinoilla työn kysynnän väheneminen heijastuu palkkatason alenemisena. Mutta palkkojen ollessa alaspäin joustamattomia, on seurauksena työttömyyden kasvu taitotasoltaan alhaisemmissa henkilöryhmissä. Ongelman suuruudesta kertoo Nickellin ja Bellin (1995) tutkimus, jonka perusteella lähes viidennes Saksan, Hollannin, Espanjan ja Iso-Britannian työttömyyden kasvusta 1970 ja 80-luvuilla juontaa kysyntäsiirtymästä. Toiseksi Euroopan yhdentymisprosessi on lisännyt kilpailua aiemmin siltä suojassa olleilla sektoreilla. Mikäli näillä aloilla on esiintynyt tehottomuuksia, johtaa kilpailun lisääntyminen yritysten henkilöstön tuottavuusvaatimusten lisääntymiseen. Ajan myötä kilpailun kiristyminen kärjistää matalan tuottavuuden omaavien henkilöiden työttömyyttä.

Aktiivinen työvoimapolitiikka saattaa auttaa kyseisiä ryhmiä joko suoranaisesti kohottamalla heidän tuottavuuttaan tai epäsuorasti viestittämällä henkilön todellisesta tuottavuudesta. Aktiiviseen toimenpiteeseen osallistuvan henkilön tuottavuuden kohoamista voidaan perustella inhimillisen pääoman mallilla, ks. esim. Becker (1975). Tämän teorian mukaan henkisen pääoman määrä heijastuu yksilön tuottavuudessa ja täten palkkatasossa. Näkemystä tukee yksilötason empiirisissä tutkimuksissa havaittu positiivinen riippuvuus koulutuksen/työkokemuksen ja ansioiden välillä, ks. esim. Asplund (1993). Tätä taustaa vasten aktiivisin toimenpitein kyetään suoraan kasvattamaan vaikeasti työllistettävien havaittua tuottavuutta tarjoamalla heille joko koulutusta tai työkokemusta. Epäsuorasti aktiiviset toimenpiteet voivat puolestaan toimia kahdella tavalla: joko hälventämällä työharjoittelua tarjoavan yrityksen epävarmuutta työnhakijan todellisesta luonteesta tai toimimalla positiivisena viestinä muille yrityksille.

Edellä on puolusteltu aktiivista työvoimapolitiikkaa yksilöiden tuottavuuden kasvulla, joka auttaa marginaaliryhmien työllistymistä joko omilla tai mahdollisesti jopa korkeamman ammattitaidon työmarkkinoilla. Toimenpiteisiin osallistuvien tuottavuuden lisääntyminen saattaa parantaa, *ceteris paribus*, myös koko talouden työllisyyttä.

Yksinkertaistetun työn kysyntäyhtälön ytimenä on ensimmäisen asteen ehto, jonka perusteella yritys työllistää siihen asti kunnes lisätyöntekijän rajatuottavuus vastaa palkkatasoa. Tällöin annetulla palkkatasolla rajatuottavuuden nousu kasvattaa työn kysyntää¹³.

¹³ Tuottavuuden kasvulla on kuitenkin kahdenlaisia, erisuuntaisia työllisyysvaikutuksia. Yhtäältä alhaisemmat työn yksikkökustannukset kannustavat

4.1.3 Työmarkkinavuodot

Kaikkiin julkisen sektorin tukiin liittyy vuotoja ja syrjäytysvaikutuksia, eikä aktiivinen työvoimapolitiikka muodosta tästä poikkeusta. Työllisyysvaikutusten maksimoimiseksi toimenpide pitäisi kohdentaa kaikkein huonoimmassa työmarkkinatilanteessa oleville henkilöille, joiden tiedetään sekä hyötyvän ohjelmaan osallistumisesta että omaavan mitättömät työllistymismahdollisuudet ilman toimenpidettä. Käytännössä toimenpiteille osallistuu kuitenkin henkilöitä, jotka työllistyisivät ilman aktiivista toimenpidettä. Tällöin puhutaan työmarkkinavuodosta (deadweight loss). Aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutukset heikkenevät myös, mikäli toimenpiteeseen osallistujat estävät jonkun toisen työllistymisen joko samassa työpaikassa (substitution effect) tai toisessa yrityksessä (displacement effect). Luonnollisesti syrjäytymistä voi tapahtua myös erilaisten työnhakijaryhmien välillä. Samassa työpaikassa tapahtuvan syrjäytymisvaikutuksen (substitution) merkittävydestä ei tutkimuskentässä ole yhteisymmärrystä. Esimerkiksi Jackman ym. (1996) väittävät keskustelun suurentelemaan ongelmaa. Heidän mukaan aktiivisten toimenpiteiden tarkoituksena on kasvattaa työllistyvien työttömien joukkoa. Tavoitteen saavuttamiseksi on hyväksyttävää suorittaa 'positiivista syrjintää', sillä vaikeasti työllistettävien syrjäyttämällä työnhakijoilla on suurempi todennäköisyys löytää itsenäisesti töitä. Vaikka syrjäyttäminen olisi täydellistä, avoimien työpaikkojen täyttäminen vauhdittuu, mikä parantaa koko talouden työllisyystilannetta. Toisissa yrityksissä tapahtuva syrjäyttäminen (displacement) on seurausta työllistämistuen kilpailua vääristävästä vaikutuksesta. Tuettaessa yhden yrityksen työvoimakustannuksia kyseinen yritys saa kilpailuedun muihin samalla alalla toimiviin yrityksiin. Seurauksena on työn kysynnän lasku tukitoiminnan ulkopuolisissa yrityksissä.

4.2 Työn tarjonta

yrityksiä lisäämään tuotantoa ja täten työvoimaa (skaalavaikutus) ja toisaalta annetun tuotantomäärän valmistaminen vaatii vähemmän työpanosta ja täten myöskin vähemmän työvoimaa (substituutiovaikutus). Vaikutusten keskinäinen voimakkuus riippuu ratkaisevasti käytettävästä tuotantoteknologiasta, ks. Calmfors (1994).

Aktiivinen työvoimapolitiikka vaikuttaa työvoiman tarjontaan sekä aggregaattitasolla että yksittäisillä työmarkkinoilla. Koska jälkimmäinen vaikutus on osa työvoiman kohtaantoa, joka on käsitelty jo edellä, keskitymme tässä luvussa kokonaistalouden tasolla tapahtuvaan työn tarjontaan.

4.2.1 Testi työhalukkuudelle

Jackman (1995) on pohtinut passiivisen työvoimapolitiikan aiheuttaman työnhakuhaluttomuuden ja aktiivisen työvoimapolitiikan välistä yhteyttä. Hänen mukaansa aktiivisen toimenpiteen pitää toimia keppinä, joka testaa työttömän työhalukkuuden. Tämä tapahtuu asettamalla työttömyyskorvauksen saamisehdoksi aikaavievään toimenpiteeseen osallistumisen, jolloin kyetään hinnoittelemaan yksilön vapaa-aika. Tällöin vain todella korvauksia tarvitsevat henkilöt hakeutuvat työttömyysturvan piiriin.

Jackmanin hahmottelema järjestelmä on Suomessa osittain käytössä. Kieltäytyminen toimenpiteestä johtaa tietyn pituiseen karenssiin, jonka aikana työttömyyspäivärahaa ei makseta. Toimenpiteeseen osallistuminen ei kuitenkaan ole ehtona työttömyyspäivärahan saamiselle, kuten Layardin mallissa on hahmoteltu. Joka tapauksessa aktiivinen toimenpide toimii jonkinlaisena testinä työhalukkuudelle varsinkin, jos jotkut henkilöt kokevat siihen osallistumisen vastenmielisenä. Näiden henkilöiden poistuessa, osittain tai kokonaan, työttömyysturvan piiristä työvoiman tarjonta ja täten työttömyysaste laskee. Tosin kolikon kääntöpuolena on toisten yhteiskunnan tukimuotojen käytön lisääntyminen, jolloin julkisen sektorin kustannussäästöt jäävät pienehköiksi.

4.2.2 Työmarkkinoilta syrjäytyminen

Pitkään jatkuneen työttömyyden yhtenä varjopuolena on henkilöiden kasvanut todennäköisyys siirtyä työvoiman ulkopuolelle eli syrjäytyä työmarkkinoilta. Syrjäytymisellä on ilmeisen työvoiman tarjontavaikutuksen lisäksi muita kielteisiä vaikutuksia, jotka pitkällä aikavälillä saattavat synnyttää suuriakin sosiaalisia ongelmia. Esimerkkeinä mahdollisista sosiaalisista ongelmista toimivat kasvanut rikollisuus, työnteosta vieraantuneiden sukupolvien syntyminen jne. Yhtenä työvoimapolitiikan tarkoituksena onkin pitää kauan työttöminä olleita henkilöitä yhteydessä työelämään ja tällä tavoin estää heidän

joutuminen muun sosiaaliturvan piiriin, josta takaisin nouseminen saattaa olla pitkäaikaistyöttömyyttäkin hankalampaa.

Syrjäytymisen estämistavoite kyetään tuomaan työmarkkinamalliin työvoiman tarjontakäyrän avulla. Aktiiviset toimet lisäävät työvoiman tarjontaa, joka heijastuu työttömyyden kasvuna. On kuitenkin huomattava, että suora vaikutus on lähinnä laskennallinen. Koska marginaaliryhmien pitäminen työvoimassa ei muuta työssä käyvien suhdetta työkäiseen väestöön, mitään muutosta ei tapahdu talouden työllisyystilanteessa.

4.3 Palkanasetanta

4.3.1 Työmarkkinoiden instituutiot

Suomalaiset työmarkkinat eroavat kilpailullisista markkinoista, joilla vapaasti määräytyvä hinta ohjaa talouden toimintaa. Suomessa työntekijöiden järjestäytymisaste on kansainvälisesti vertailtuna korkea (80%) ja palkkojen asetanta tapahtuu keskitetysti. Tosin lopullisen EMU ratkaisun lähestyminen on nostanut keskitetyn neuvottelujärjestelmän otsikoihin. Yhteinen eurooppalainen valuutta poistaa devalvaation talouspoliittisten toimenpiteiden joukosta, jolloin kilpailukyvyyn parantaminen markan ulkoista arvoa muuttamalla ei ole enää mahdollista. Tällöin talouden kilpailukyky voidaan säilyttää ainoastaan kustannustasoa kontrolloimalla, josta työntekijöille maksettavat palkat muodostavat suuren osan. Palkkainflaation hillitseminen puolestaan lankeaa työmarkkinajärjestöille. Kysymyksen ajankohtaisuuden vuoksi tämä luku keskittyy työmarkkinoiden instituutioiden ja aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuuden väliseen suhteeseen.

Järjestäytyneitä työmarkkinoita käsittelevä teoreettinen kirjallisuus pohjautuu pääosin neuvottelumalleihin, ks. Pencavel (1991) ja Booth (1994). Mallien mielenkiinto kohdistuu palkanasetantaan, mutta myös muita työhön liittyviä tekijöitä voidaan sisällyttää analyyseihin. Yksinkertaistaen voidaan sanoa neuvotteluiden lopputuloksen määräytyvän osapuolten tavoitteisiin ja neuvotteluvoimaan vaikuttavien tekijöiden perusteella. Perustulemana on, että mitä korkeampi on työttömyyden aikainen tulotaso sitä suurempia palkkavaateita ammattiyhdistys pystyy esittämään palkkaneuvotteluissa, ks. esim. Layard ym. (1991).

Miten aktiivinen työvoimapolitiikka vaikuttaa järjestäytyneiden työmarkkinoiden palkkatasoon ja tätä kautta talouden työllisyystilanteeseen? Teoreettinen kirjallisuus ei pysty tarjoamaan kysymykseen yksiselkoista vastausta, sillä aktiivisilla toimenpiteillä on useita vastakkaissuuntaisia vaikutuksia palkanasetantaan. Aktiivinen työvoimapolitiikka kasvattaa ammattiyhdistyksen neuvotteluvoimaa kahdestakin syystä. Toimenpiteisiin osallistujat saavat työttömyyskorvauksen ylittävää korvausta, mikä nostaa suoranaisesti heidän työttömyyden aikaisia ansioitaan, Calmfors ja Nymoen (1990)¹⁴. Ay-teorioiden perustuleman mukaisesti tämä kasvattaa palkkavaateita. Epäsuora vaikutus syntyy puolestaan toimenpiteisiin osallistuneiden tulo-odotusten ja parantuneiden työllisyysnäkökymien kautta. Calmforsin (1993) mukaan näillä on sama vaikutus ammattiyhdistysliikkeen halukkuuteen välttää irtisanomisia kuin työttömyyden aiheuttamien tulomenetyksien pienenemisellä. Jälkimmäiseen argumenttiin kasvavista tulo-odotuksista on kuitenkin syytä suhtautua epäillen. Esimerkiksi Main (1991) ja O'Higgins (1995) esittävät tuloksia, joiden perusteella aktiiviset toimenpiteet alentavat epärealistisia tulo-odotuksia. Aktiivisen työvoimapolitiikan palkkainflaatiota kiihdyttävä vaikutus voidaan johtaa myös tehokkuuspalkkamalleista, jolloin tulos ei riipu työmarkkinoiden järjestäytyneisyydestä. Tehokkuuspalkkamallien lähtökohtana on, että yritysten on maksettava kilpailevien markkinoiden palkkatasoa ylittävää palkkaa työntekijöilleen joko saadakseen heidät työskentelemään tehokkaammin tai estääkseen heitä viettämästä työaikaansa muiden toimien parissa. Tässä kehikossa aktiivisen toimenpiteen tuottavuutta kasvattava vaikutus pakottaa yritykset nostamaan palkkatasoaan sekä houkutellakseen korkeamman tuottavuuden omaavia henkilöitä että turvatakseen aiemman tehokkuustasonsa, Calmfors ja Lang (1992).

Myös poliittinen taloustiede painottaa aktiivisen työvoimapolitiikan ja palkkainflaation välistä positiivista riippuvuutta. Tämä koulukunta tutkii poliittisen prosessin vaikutusta taloutta koskeviin päätöksiin, jonka seurauksena käsillä olevista vaihtoehdoista ei välttämättä valita taloustieteen kannalta tehokkainta mahdollista vaan ns. päättävän äänestäjän kannalta sopivin.

¹⁴ Työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuvat saavat työttömyyspäivärahasa suuruista korvausta lisättynä matka, majoitus yms. kustannuksilla. Työllistämistuilla työllistetyt puolestaan saavat markkinoilla vallitsevan palkan, joka pääsääntöisesti ylittää työttömyyskorvaukset.

Saint-Paulin (1996) mukaan työvoimapolitiikasta päättävät äänestäjät ovat tyypillisesti työllisiä. Heitä on lukumääräisesti työttömiä enemmän, he ovat paremmin järjestäytyneitä ja paremmin poliittisten puolueiden edustamia. Mikäli työvoimapolitiikan rakentaminen on pääsääntöisesti työllisten edustajien hallinnassa on vaikea ymmärtää, miksi he suosisivat palkkainflaatiota hillitsevää politiikkaa. Saint-Paul väittääkin poliittisen prosessin johtavan joko työttömiä huonosti auttaviin toimenpiteisiin tai suoraan työllisiä hyödyntäviin toimenpiteisiin, joilla vähennetään esimerkiksi irtisanomisia. Vallassa olevilla poliittisilla päättäjilläkään ei ole halukkuutta puuttua aktiivisen työvoimapolitiikan tehottomuuteen sen laskennallista työttömyysastetta alentavan vaikutuksen takia. Ajatusmalli sopii hyvin myös Suomessa harjoitettavaan ATP:aan, sillä sen rahoitus päätetään eduskunnassa ja työvoimaministeriön budjettiehdotuksen laadintaan osallistuu sekä työnantaja- että työntekijäosapuolten edustajia, Lilja ym. (1990).

Saint-Paulin näkemystä voidaan kuitenkin arvostella, mikäli tarkastelu laajennetaan käsittämään myös aktiivisen työvoimapolitiikan tosiasiallinen rahoitus. Suuri vastuu sekä toimenpiteiden että työttömyysturvan kustannuksista lankeaa työllisten harteilla verotuksen kautta. Tätä taustaa vasten on vaikea käsittää, miksi työlliset suosivat tulokseltaan tehottomia toimenpiteitä. Lisäksi on vaikea kuvitella työllisten täydellistä piittaamattomuutta työttömistä ja työmarkkinoilta syrjäytyneistä. Vaikka tämä ei tapahtuisikaan altruistisista lähtökohdista, on taloudessa vallitsevan pitkäaikaisen, korkean työttömyyden havaittu lisäävän sosiaalisia ongelmia, kuten esimerkiksi rikollisuutta. Työlliset voivat olla tästä hyvinkin huolissaan.

4.3.2 Työpaikkakilpailun kasvu

Aktiivinen työvoimapolitiikka hillitsee palkkainflaatiota, mikäli se kasvattaa sisäpiiriläisten kohtaamaa kilpailua avoimista työpaikoista. Koska jokaisen työntekijän irtisanomistodennäköisyys on positiivinen, työpaikkakilpailun kasvu laskee ammattiyhdistysten neuvotteluvoimaa ja täten niiden palkkavaateita. Tuleman takana on ajatus, jonka mukaan ammattiyhdistykset painottavat palkkaneuvotteluissa omiin jäseniinsä kohdistuvaa työttömyyttä enemmän kuin kokonaistyöttömyyttä. Tätä argumenttia tukee epäsuorasti mm. Nickellin (1987) tulos, jonka mukaan pitkäaikaistyöttömien palkkainflaatiota laskeva vaikutus on huomattavasti alhaisempi kuin lyhytaikaistyöttömien.

Aktiivinen työvoimapolitiikka lisää työpaikkakilpailua neljää kautta. Ensinnäkin ATP kasvattaa työnhakuhalukkuutta ja työnhaun laatua. Tästä on todistusaineistoa Isossa-Britanniasta harjoitetusta ns. restart-ohjelmasta, jonka avulla on kyetty merkittävästi parantamaan vaikeasti työllistettävien työllistymistä, Dolton ja O'Neill (1996). Koska kyseinen toimenpide koostuu työllistymismahdollisuuksien arvioinnista ja työnhaun harjoittelusta, kuvastaa se ensisijaisesti työnhaun laadun paranemista. Työnhakuhalukkuuden kasvamisesta on puolestaan todistusaineistoa Carlingin ym. (1996) tutkimuksessa, jossa havaittiin ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa nauttivien henkilöiden työllistymistodennäköisyyden kasvavan voimakkaasti päivärahakauden lähestyessä loppuaan, vaikka kyseiset henkilöt olisivat kenneet uusimaan ansiosidonnaisen päivärahakautensa toimenpiteiden kautta. Muut kolme työpaikkakilpailua kasvattavaa tekijää ovat syrjäytymisen estäminen, kohtaannon parantuminen ja osallistujien tuottavuuden kasvu, jotka on lähemmin käsitelty jo aikaisempien lukujen yhteydessä. Huomionarvoista on, että nämä tekijät vaikuttavat työpaikkakilpailun eri osiin: kohtaannon paraneminen kasvattaa työnhakijoiden ja -antajien yhteyksiä, syrjäytymisen estäminen lisää suoranaisesti näitä yhteyksiä hakevia henkilöitä ja tuottavuuden kasvu, josta toimenpiteeseen osallistuminen viestii, parantaa työnsaantimahdollisuuksia.

4.4 Onko aktiiviselle työvoimapolitiikalle vaihtoehtoja

Radikaalein vaihtoehto on lakkauttaa koko aktiivinen työvoimapolitiikka ja käyttää säästyneet 10 miljardia esimerkiksi verokiilan pienentämiseen. Mikä olisi tällaisen muutoksen vaikutus, jos kyseisellä summalla alennettaisiin vaikka työnantajien sosiaaliturvamaksuja? Vastausta tähän kysymykseen voi hahmotella Kianderin ja Pehkosen (1997) tasapainotyöttömyyttä tarkastelevan tutkimuksen avulla. Heidän mukaansa työnantajan sosiaaliturvamaksujen kohoaminen 22 prosentista 27 prosenttiin ajanjaksojen 1978 - 87 ja 1991 - 94 välillä selittää 0.5 prosenttiyksikköä kyseisellä ajanjaksolla tapahtuneesta 9 prosenttiyksikön keskimääräisestä työttömyyden kasvusta. Lukumääräinen työttömyyden kasvu oli tuona ajankohtana noin 250 000, josta työnantajien sosiaaliturvamaksujen kasvun osuus kokonaismäärästä oli noin 16 000. Jos vuoden 1996 työnantajan sosiaaliturvamaksuja alennettaisiin aktiivisiin toimenpiteisiin käytetyillä varoilla, laskisivat ne 27 prosentista

23 prosenttiin¹⁵. Laskun vaikutus työttömien lukumäärään olisi symmetrian vallitessa noin 14 000. Näiden laskelmien valossa ATP:n rahoituksen suuntaaminen työnantajien sosiaaliturvamaksuihin ei johda mainittaviin työttömyysvaikutuksiin¹⁶.

Mikäli verohelpotus kohdennettaisiin muihin verokiilan komponentteihin, työttömyysvaikutukset olisivat hieman suurempia. Tosin uudessa tasapainossa rahoituksen siirtäminen ATP:sta verokiilaan alentaa työttömyyttä ylläesitettyä vähemmän, sillä aktiivisen työvoimapolitiikan lakkauttaminen heikentää työttömyyden rakennetta. Tästä syystä onkin aiheellista keskittyä vaihtoehtoihin tapoihin toteuttaa ATP:aa.

4.4.1 Benefit Transfer Programme

Snower (1994, 1997) on ehdottanut järjestelmää, jossa työttömät voisivat käyttää osan työttömyyskorvauksestaan palkkatuki-vouchereina. Tämä ns. Benefit Transfer Programme (BTP) suunnattaisiin erityisesti pitkäaikaistyöttömille.

Käytännössä Snowerin malli toimii seuraavasti. Henkilön työttömyysjakson ylittäessä esimerkiksi 6 kuukautta hänelle lähetetään määräaikainen palkkatuki-voucher, jonka arvo määräytyy henkilön työttömyyskorvausten ja menetettyjen verotulojen perusteella. Yrityksen saamaa palkkatukea lisätään, mikäli työtön työllistyy täysiaikaisena ja/tai mikäli yritys liittyy työtehtäviin koulutusta. Palkkatuki alenee asteittain työkuukausien kertyessä kestäen esimerkiksi 2 vuotta.

Jos työllistymistä ei tapahdu, henkilö jatkaa työttömyyskorvausten nostamista aikaisempaan tapaan. Uusi, aiempaa suurempi palkkatuki-voucher lähetetään työttömyysjakson jatkuttua toiset 6 kuukautta. Näin jatketaan tiettyyn rajaan asti, joka voisi olla vaikkapa 2 vuotta. Korotuksia ei kuitenkaan saa tapahtua liian usein, jotta minimoitaisiin ennen voucherin saamista tapahtuva työnhakuhalukkuuden lasku. Lisäksi voucherin arvo on oltava riittävän suuri, jotta se houkuttelee yrityksiä palkkamaan pitkäaikaistyöttömiä. Suomen oloissa tämä voitaisiin taata rahoittamalla järjestelmää työttömyyskorvausten

lisäksi myös nykyisillä palkkatuilla.

¹⁵ Vuonna 1996 työnantajien sosiaalivakuutusmaksut olivat 63.6 miljardia markkaa. Maksetut palkat olivat puolestaan 231.9 miljardia markkaa.

¹⁶ Samansuuntaisia tuloksia on raportoitu Mortensenin (1994) tutkimuksessa.

Snowerin mukaan BTP tuo huomattavia hyötyjä ilman valtiontaloutta rasittavia kustannuksia. Suuntaamalla se pitkäaikaistyöttömille vältetään palkkainflaatiopaineita (ks. kappale 4.3.2). Sillä kyetään kaventamaan alueellisia työttömyyseroja, koska korkean työttömyyden alueilla tapahtuva työvoimakustannusten lasku houkuttaa yrityksiä siirtymään näille alueille. Lisäksi BTP tarjoaa vaihtoehtoisen tavan hoitaa työvoimapolitiittinen koulutus siten, että työttömiä koulutetaan yritysten tarvitsemilla taidoilla. Väittämiensä perusteeksi Snower esittää laskelmia, joiden mukaan BTP:n pitkän aikavälin työttömyyttä alentava vaikutus olisi Tanskassa 41.9 ja Ruotsissa 8.3 prosenttia.

Työmarkkinareformit muuttavat työnhakijoiden ja yritysten käyttäytymistä, eikä Snowerin ehdotelma muodosta tästä poikkeusta. Tieto pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia parantavasta voucherista heikentää lyhytaikaistyöttömien työnhakuhallukkuutta. Snowerin mukaan vaikutusta voidaan pienentää tiukentamalla työstäkieltäytymisistä seuraavia rangaistuksia. Tällä tavoin kyettäisiin myös osittain estämään työpaikan vaihtaminen siten, että kahden työpaikan välillä vietetään voucheriin oikeuttava aika työttömänä. Yritysten kohdalla puolestaan tarvitaan säädöksiä, joilla estetään voucherin käyttö ilman palkkatukia tehtävien töiden ja koulutuksen kustantamiseen. Snower ehdottaa ongelman ratkaisuksi lisätyöntekijä-periaatetta ja koulutuksen tarjoamista riippumattomien kouluttajien kautta siten, että koulutus johtaa kansallisesti tunnustettuun tutkintoon¹⁷.

Snowerin ehdotukseen liittyy muitakin kuin pelkästään taloudenpitäjien käyttäytymisestä seuraavia ongelmia. Se vaatii poliittisilta päättäjiltä rohkeutta uusia aiempia menetelmiään, sillä BTP:n asettaminen vanhoihin muotteihin on tuomittu epäonnistumaan. Vouchereiden suuntaaminen pitkäaikaistyöttömille tuo mukanaan vuotoja ja syrjäyttämisiä, jotka tosin tehokkailla säädöksillä voisivat olla jopa pienempiä kuin nykyisin. Ehdotukseen liittyy epävarmuuksia, jotka koskevat pitkän aikavälin vaikutuksia (palkkatuki katoaa tietyn ajan kuluttua) ja työttömien työllistymishallukkuutta. Tosin nämä eivät ratkaisevasti eroa nykyisestä palkkatukijärjestelmästä. Huomattavasti suurempi ongelma saattaa olla palkkatuki-voucherin negatiivinen viesti työnhakijan tuottavuudesta.

¹⁷ Käytännössä lisätyöntekijä-periaate estää vouchereiden käytön tilanteessa, jossa yritykset ovat vähentäneet henkilöstöään esimerkiksi lamakauden aikana. Snower ehdottaakin vaihtoehdoksi syrjäytetyille työntekijöille annettavaa valitusoikeutta yhdistettynä yrityksille määrättäviin korvausmaksuihin, mikäli syrjäyttäminen todennetaan. Järjestelmän varjopuolena on kuitenkin sen kalleus, sillä syrjäyttämistä voi olla vaikea näyttää toteen.

Esimerkiksi USA:ssa on havaittu, että työnhakijat eivät kerro työnantajille palkkatukimahdollisuuksista, sillä he pelkäävät leimautuvansa huonon tuottavuuden henkilöiksi, Woodbury ja Spiegelman (1987). Suomen kohdalla tämä vaikutus tuskin muodostuisi niin suureksi, sillä työnantajilla on Suomessa huomattavasti paremmat tiedot työnhakijoiden työttömyyshistoriasta (mihin voucher perustuu) kuin USA:ssa.

4.4.2 Muita malleja palkkatuelle

Yleisessä keskustelussa on usein esitetty, että alhaisen taitotason työllisyyttä voidaan parantaa alentamalla matalapalkka-aloilla toimivien yritysten sosiaaliturvamaksuja (sotu-maksuja). Etsittäessä vaihtoehtoisia muotoja aktiiviselle työvoimapolitiikalle verohuojennus voitaisiin osittain kustantaa nykyisistä palkkatuista.

Työnantajien sosiaaliturvamenojen alentaminen on ensisilmäyksellä varsin houkutteleva, sillä perusteorian mukaisesti työvoimakustannusten pieneneminen lisää työllisyyttä. Työllisyyden kasvu riippuu kuitenkin sekä matapalkka-alojen työn kysyntäkäyrän palkkajousta että työn hinnassa tapahtuvasta muutoksesta. Edellä esitetty laskelma, jossa työnantajien sosiaaliturvamaksuja alennettiin koko palkkajakauman kohdalla, viittaa siihen, että työllisyysvaikutukset jäisivät pieniksi. Syynä tähän on se, että pitkällä aikavälillä sotu-maksujen muutos välittyy lähes täysimääräisesti nimellispalkkakehitykseen, Nickell ja Bell (1997) sekä Suomen kohdalla Pehkonen (1991, 1997). Toisin sanoen sotu-maksujen pieneneminen kasvattaa nimellispalkkoja ja täten yrityksen työvoimakustannuksia.

Heikohkojen työllisyysvaikutusten lisäksi matalapalkka-alojen sotu-maksujen alentamisella on useita negatiivisia piirteitä. Ensinnäkin luodut työpaikat ovat kustannuksiltaan kalliita, sillä sotu-maksujen alennus kohdistuu kaikkiin matalapalkka-aloilla työskenteleviin, ei pelkästään uusiin työpaikkoihin. Toiseksi matalapalkka-aloilla tapahtuva sotu-maksujen pienentäminen saattaa huonontaa paremmin palkattujen henkilöiden ansioita. Järjestelmä luo työnantajille insentiivin luokitella työntekijöitään matalapalkkaisiksi saadakseen palkkatukia verohelpotusten muodossa. Kolmanneksi palkkatuki alentaa koulutuksen tuomaa hyötyä ja saattaa täten alentaa kouluttautumishalukkuutta. Yllämainittuja haittoja voidaan ainakin osittain pienentää luomalla palkkatuesta vain työllisiä koskevan ja asteittainen, jolloin se riippuisi

esimerkiksi tuntiansioista. Phelps (1997) esittää kaikille matalapalkka-aloilla työskenteleville tiettyä minimiansiota, jolloin julkinen sektori maksaisi palkkatukena minimiansion ja työntekijän rajatuottavuuden välisen erotuksen¹⁸. Tukea ei maksettaisi täysimääräisenä, jotta vähennettäisiin yritysten halukkuutta huiputtaa ilmoittamalla henkilöiden rajatuottavuudet todellisuutta alhaisemmiksi. Phelpsien mukaan järjestelmä kasvattaa sekä työn kysyntää että palkkatasoa matalapalkka-aloilla.

Hieman Phelpsien ehdotusta vastaavasta järjestelmästä on keskusteltu Drezen ja Malinvaudin (1993) tutkimuksessa. Heidän mallinsa yhdistää työnantajien sosiaaliturvamaksujen pienentämisen matalapalkka-aloilla asteittaiseen palkkatuen alenemiseen (eli sotu-maksut ovat korkeammat matalapalkkajakauman yläpäässä). Lisätutkimusta tarvitaan kuitenkin siitä, missä määrin asteittaiset palkkatuet estävät pelkkään sotu-maksujen poistamiseen liittyvien negatiivisten vaikutusten ilmenemistä.

Vaihtoehtoinen työnantajien sosiaaliturvamaksujen uudelleenjärjestäminen on se, että maksetaan *kiinteä* palkkatuki *kaikille* työntekijöille. Palkkatuki rahoitettaisiin asettamalla suhteellinen vero yritysten palkkakustannuksille, ks. Jackman ja Layard (1986) sekä Phelps (1997). Tällöin nettomääräisissä sotu-maksuissa ei tapahtuisi muutosta, mutta matalapalkka-aloilla työskentelevät hyötyisivät korkeammin palkattujen kustannuksella. Yksinkertaisessa teoreettisessa mallissa kyseinen uudelleen järjestäminen tuottaa alhaisemman työttömyyden ja alhaisemman palkkatason.

Yksi vaihtoehto on Aliberin (1979), ks. myös Phelps (1997), ajatus huutokaupoin allokoitavista palkkatuista. Tällöin annetulla tukisummalla suurimman määrän tuettavia työpaikkoja esittävä yritys voittaa huutokaupan. Optimaalisen tarjouksen tilanteessa tämä kasvattaisi työllisyyttä maksimimäärän vallitsevalla työmarkkinatilanteella. Kaikilla nettomääräistä työvoiman lisäämistä vaativilla palkkatuilla on yhteinen ongelma. Yrityksillä on houkutus alentaa vakinaisen työvoiman määrää saadakseen palkkatuilla työllistettävää työvoimaa heidän tilalleen. Tämän valvonta ja rangaistusten toimeenpano vaatii huomattavia panostuksia jopa yhden toimipisteen yrityksissä. Tilanne monimutkaistuu huomattavasti mikäli valvottavana on useista yrityksistä muodostuvia konserni, joka pystyy helposti perustamaan uuden yrityksen. Tällöin

¹⁸ Jos henkilön rajatuottavuus on 20 markkaa tunnissa ja minimiansio 40 markkaa tunnissa, maksaa julkinen sektori palkka tukea 20 markkaa, mikäli palkkatuki on täysimääräinen. Rajatuottavuuden ollessa 30 markkaa täysimääräinen tuki olisi 10 markkaa jne.

kaikki uuteen yritykseen palkattavat työntekijät voivat olla palkkatuilla työllistettyjä, mikä voi puolestaan syrjäyttää konsernin muissa yrityksissä työskenteleviä henkilöitä.

5 AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN MAKROTALOUDELLISIA VAIKUTUKSIA

Taloustieteellisenä lähtökohtana aktiivisen työvoimapolitiikan makrotaloudellisen tehokkuuden arvioimiseksi voidaan pitää sen vaikutuksia tasapainotyöllisyyteen ja -työttömyyteen. Ylläoleva tarkastelu paljasti tasapainovaikutusten riippuvan monista, vastakkaisuuntaisista tekijöistä. Makrotaloudellisen tehokkuuden arvioiminen tulee vieläkin vaikeammaksi aktiiviselle työvoimapolitiikalle annettujen moninaisten tavoitteiden johdosta. Arvioitaessa tasapainotyöttömyysvaikutuksia asetuvat esimerkiksi työttömien työllistämistavoite ja työmarkkinoilta syrjäytymisen estämistavoite keskenään ristiriitaiseen asemaan. Vaikka molemmat tavoitteet saavutettaisiinkin, voi kokonaistyöttömyysvaikutus jäädä vaatimattomaksi jopa ilman työmarkkinavuotoja tai syrjäytysvaikutuksia.

Aktiivisen työvoimapolitiikan kokonaistaloudellisia vaikutuksia on tutkittu joko OECD-maista koostuvan poikkileikkaus/paneeliaineiston tai yhtä maata kuvaavien aikasarjojen avulla. Suurimpana erona tutkimustapojen välillä on se, että poikkileikkausaineistossa pyritään arvioimaan ATP:n vaikutuksia tasapainotyöttömyyteen aikasarjatutkimusten keskittyessä pääsääntöisesti johonkin tiettyyn makrovaikutukseen.

Poikkileikkausaineistoihin perustuvien tutkimusten tulokset tukevat aktiivista työvoimapolitiikkaa. Aktiivisen työvoimapolitiikan maissa on alhaisempi kokonaistyöttömyys tai pitkäaikaistyöttömyys¹⁹, suurempi palkkojen joustavuus (Heylen (1993)) ja alhaisempi palkkataso (OECD (1993)). Tutkimusten tulokset ovat melko yhteneviä, joten niitä voidaan pitää suuntaa-antavina myös suomalaisilla työmarkkinoilla.

Tulokset ovat kuitenkin herkkiä sekä estimointiajanjakson että tutkimukseen valittujen maiden suhteen, ks. Forslund ja Krueger (1994), Scarpetta (1996) ja Jackman ym. (1996), sillä OECD-maiden poikkileikkausaineistot koostuvat vain noin paristakymmenestä havainnosta. Havaintojen vähäisyys on todellinen ongelma, sillä se

¹⁹ Jackman ym. (1990), Layard ym. (1991), Heylen (1991), Jackman ym. (1996), Scarpetta (1996). Viimeisimmässä ATP-muuttujan kertoimet ovat negatiivisia mutteivät tilastollisesti merkittäviä.

rajoittaa kontrolloitavien muuttujien lukumäärää. Lisäksi tulosten luotettavuutta ei kyetä lisäämään paneeliaineistoja muodostamalla. Paneeliaineistojen analysoimiseen soveltuvat estimaattorit ovat yleensä konsistentteja vain havaintojen lukumäärän lähestyessä ääretöntä. Näitä ja muita poikkileikkausaineiston puutteita on kuvailtu Forslundin ja Kruegerin (1994) tutkimuksessa.

Suurin ongelma makrotalouden tasolla suoritetuissa tutkimuksissa on kuitenkin aktiivisen työvoimapolitiikan endogeenisuus, ks. esim. OECD (1993). Tämä koskee sekä OECD-maiden poikkileikkausaineistoja että aikasarjaestimointeja. Ongelma syntyy siitä, että hallitus lisää työttömyyden hoitoon suunnattuja toimia työttömyyden kasvaessa. Poikkileikkausaineistossa on yritetty lieventää analysoimalla viivästeisen työvoimapolitiikan aktiivisuutta kuvaavan muuttujan vaikutusta työttömyyteen. Aikasarjatutkimuksissa politiikkamuuttujaa on puolestaan koetettu instrumentoida viivästetyillä työttömyystermeillä. Molemmat keinot ovat puhtaasti tilastollisia ja täten taloustieteen kannalta epätydyttäviä. Todellisen instrumenttimuuttujan pitäisi vaikuttaa ainoastaan julkisen sektorin politiikkapäätöksiin, ei työn kysyntä- tai palkanasetantakäyrään. Tällaista instrumenttimuuttujaa ei kirjallisuudessa ole esitetty.

Tässä luvussa keskitytään tutkimuksiin, joissa on analysoitu Suomen työmarkkinoita kuvaavia aikasarjoja. Kokonaistalouden tasolla aineiston asettamat rajoitukset heijastuvat kysymystenasettelun suppeutena. Aikasarja-aineistoja on käytetty lähinnä aktiivisen työvoimapolitiikan aiheuttamien palkkaineiden ja sen kohtaantovaikutusten analysointiin. Joissain tutkimuksissa on pyritty arvioimaan myös ATP:n syrjäytymisvaikutuksia ja sen vaikutuksia kokonaistyöttömyyteen. Tuloksia tarkasteltaessa on syytä pitää mielessä, että politiikkamuuttujan endogeenisuusongelmaa ei ole täysin tyydyttävästi ratkaistu yhdessäkään tutkimuksessa. Palkanasetantayhtälöissä ja syrjäyttämisaikutuksia tarkastelevissa VAR-malleissa on pyritty lieventämään viivästeisillä muuttujilla. Poistumavirtaestimoinneissa politiikkamuuttuja on oletettu eksogeeniseksi.

5.1 Vaikutus palkkainflaatioon

Teoreettisessa kirjallisuudessa on kiinnitetty suurta huomiota aktiivisen työvoimapolitiikan ja järjestäytyneen palkanasetannan väliseen suhteeseen. Empiirisesti asiaa on tutkittu palkkayhtälöiden kautta.

Tyypillisessä palkkayhtälössä kontrolloidaan yritysten voittoihin ja ammattiyhdistyksen tavoitefunktioon vaikuttavia tekijöitä. ATP:n palkkavaikutusta arvioidaan toimenpidemuuttujan (R) kertoimen kautta. Kerroin tulkitaan palkanasetantakäyrää siirtävien tekijöiden nettovaikutukseksi.

Kokonaistyöttömyys koostuu avoimesta työttömyydestä (U) ja toimenpiteillä olevista henkilöistä (R). Aktiivisten toimenpiteiden palkkavaikutuksia arvioitaessa nämä termit voidaan yhdistää monin eri tavoin, kuten yhtälöistä (1) - (3) selviää. Termit esitetään osuuksina joko työvoimasta tai työllisistä ja vaikutus oletetaan log-lineaariseksi.

Allaolevissa yhtälöissä tätä kuvataan pienin kirjaimin. Tulosten tulkinnan helpottamiseksi palkkayhtälöt on esitetty hieman erilaisissa muodoissa yhtälöissä (1') - (3'). Yksinkertaisuuden vuoksi muita palkkatasoon vaikuttavia tekijöitä ei ole yhtälöissä esitetty.

$$\begin{aligned} (1) \quad w &= a_0 + a_1u + a_2r + \dots \\ (1') \quad w &= (a_0 + a_1) - a_1n + (a_2 - a_1)r + \dots \\ (2) \quad w &= \beta_0 + \beta_1(r + u) + \beta_2\left(\frac{r}{r+u}\right) + \dots \\ (2') \quad w &= \beta_0 + (\beta_1 - \beta_2)(r + u) + \beta_2r + \dots \\ (3) \quad w &= \lambda_0 + \lambda_1(r + u) + \lambda_2\left(1 - \frac{r}{r+u}\right) + \dots \\ (3') \quad w &= \lambda_0 + (\lambda_1 - \lambda_2)(r + u) + \lambda_2u + \dots \end{aligned}$$

Yhtälössä (1) avoimen työttömyyden (u) ja aktiivisten toimenpiteiden (r) yhteys palkkainflaatioon selviää suoraan estimoiduista kertoimista α_1 ja α_2 . Mikäli molemmat kertoimet ovat negatiivisia ja $\alpha_1 < \alpha_2$, aktiivisten toimenpiteiden palkkoja hillitsevä vaikutus on avointa työttömyyttä pienempää. Mikäli kerroin α_2 voidaan rajoittaa nolllaksi, toimenpiteisiin osallistujat ovat palkkaneuvotteluissa täydellisiä substituutteja työllisille. Tällöin työllisten lukumäärän pieneneminen, joka korvataan täysin toimenpiteiden tasoa nostamalla, ei muuta annetulla avoimella työttömyysasteella palkkatasoa, ks. Calmfors (1994). Lopuksi, jos aktiivisten toimenpiteiden kerroin on positiivinen, aktiivinen työvoimapolitiikka kasvattaa palkkapaineita.

Kahdessa jälkimmäisessä yhtälössä avoimen työttömyyden sijasta kontrolloidaan kokonaistyöttömyyttä. Tällöin aktiivisten toimenpiteiden vaikutusta tutkitaan toimenpideasteen (r) ja kokonaistyöttömyyden (r + u) välisen suhteen kautta. Kyseinen muuttuja kuvaa työttömän todennäköisyyttä osallistua toimenpiteeseen.

Kokonaistyöttömyyttä kontrolloitaessa toimenpiteiden ja palkkainflaation välinen riippuvuus selviää helpoimmin yhtälöstä (2') tai (3'). Palkkatasoon vaikuttaa ainoastaan kokonaistyöttömyys eli aktiivisilla toimenpiteillä ja

avaimella työttömyydellä on sama palkkavaikutus, jos β_2 (λ_2) ei eroa nolosta. Palkkayhtälössä (2) aktiiviset toimenpiteet alentavat palkkavaateita vähemmän kuin avoin työttömyys, mikäli kertoimiksi saadaan $\beta_1 < 0$ ja $\beta_2 > 0$. Vastaava tulos palkkayhtälössä (3) saadaan ehdolla $\lambda_2 < 0$. Mikäli kokonaistyöttömyysmuuttuja katoaa palkkayhtälöstä (2'), eli $\beta_1 = \beta_2$, ainoastaan aktiiviset toimenpiteet vaikuttavat palkkatasoon. Palkkayhtälössä (3')

kokonaistyöttömyysmuuttujan katoaminen ($\lambda_1 = \lambda_2$) merkitsee puolestaan sitä, että ainoastaan avoin työttömyysaste vaikuttaa palkkainflaatioon. Estimoidut palkkayhtälöt ovat N-R-R:n tutkimusta lukuunottamatta pitkän aikavälin tasomalleja. Tasomallien tulosten perusteella Suomessa ennen 1990-lukua harjoitettu aktiivinen työvoimapolitiikka ei ole juurikaan vaikuttanut palkkainflaatioon. Tuoreempaa aineistoa hyödyntäneiden tutkimusten mukaan 1990-luvulla aktiivinen työvoimapolitiikka on osaltaan hillinnyt palkkapaineita. Vaikutus on kuitenkin pieni. Hämmäläisen tutkimuksen perusteella yhden prosenttiyksikön kasvu aktiivisten toimenpiteiden osallistumisasteessa alentaa reaali-palkkoja vajaan 0.2 prosenttiyksikköä.

Taulukko 5.1. Aktiivisen työvoimapolitiikan pitkän aikavälin palkkavaikutuksia

Tutkimus	ATP-muuttujan kerroin	Työttömyysmuuttujan kerroin	Tutkimusjakso	ATP:n palkkavaikutus
C-N (1990) ^a	0,02	-0,02	1960 - 89	Ei vaikutusta. Täydellinen substituutti työllisyydelle ($\alpha_2 = 0$).
C-N (1990) ^b	0,08	n/a	1960 - 89	Ei vaikutusta. Yhtälö (2') tulee muotoon $w = -0.08(r+u) + 0.08r$.
E-S-V (1990) ^{a,b}	n/a	-0,03	1960 - 85	Ei vaikutusta. Täydellinen substituutti työllisyydelle ($\alpha_2 = 0$).

H (1997) ^a	-0,16	-0,04	1980(i) - 92 (iv)	Alentaa ($\alpha_2 < 0$). Yhtälö estimoitu myös rekursiivisesti, jolloin 1980-luvulla ei vaikutusta ($\alpha_2 = 0$).
H (1997) ^c	0.00	-0,16	1980(i) - 92 (iv)	Alentaa. Ainoastaan kokonaistyöt- tömyys vaikuttaa palkka- paineisiin ($\lambda_2 = 0$).
N-R-R (1997) ^c	-0,33	-0,05	1962 - 94	Joko kasvattaa ($\lambda_1 - \lambda_2 > 0$) tai alentaa ($\lambda_2 = 0$).

Tutkimusten lyhenteet ovat seuraavat: C-N = Calmfors ja Nymoen, E-S-V = Eriksson, Suvanto ja Vartia, H = Hämmäläinen, N-R-R = Nymoen, Rodseth, Raaum, Wulfsberg, Evjen ja Langset. Yläindekseinä on käytetty seuraavia merkkejä: a = tutkimus perustuu palkkayhtälöön (1), b = tutkimus perustuu palkkayhtälöön (2), c = tutkimus perustuu palkkayhtälöön (3). Tummennetut kertoimet ovat tilastollisesti merkitseviä 5 prosentin merkitsevyystasolla. n/a = kerrointa ei raportoitu.

Muista tutkimuksista poikkeavan N-R-R:n mallin tulosten tulkinta on

hieman ongelmallista, sillä ne voidaan tulkita joko palkkapaineita kasvattaviksi tai alentaviksi. On epäselvää missä määrin tämä selittyy heidän käyttämällään taso- ja differenssimallin yhdistämiseen pyrkivällä spesifikaatiolla, jossa pitkän aikavälin tasotermit koostuvat pelkästään työttömyysmuuttujista.

Palkkatutkimusten perusteella voidaan päätellä, ettei Suomessa harjoitettu aktiivinen työvoimapolitiikka vaikuta merkittävästi palkanasetantakäyrän sijaintiin. Aktiivisen työvoimapolitiikan myönteiset ja kielteiset palkkavaikutukset näyttäisivät siis kumoavan toisensa. Lamavuosina myönteiset vaikutukset ovat kuitenkin muuttuneet jossain määrin kielteisiä vaikutuksia merkittävimiksi.

Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomi asettuu Tanskan kanssa Norjan ja Ruotsin välimaastoon aktiivisen työvoimapolitiikan

palkkavaikutuksissa. Norjassa ATP:n on arvioitu hillitsevän palkkainflaatioita ja Ruotsissa puolestaan kasvattavan, ks. esimerkiksi Calmfors ja Nymoén (1990). Koska Ruotsissa harjoitettu aktiivinen työvoimapolitiikka on muita Pohjoismaita laajempaa, viittaavat nämä vertailut siihen suuntaan, että ATP:n palkkainflaatiota kasvattavat vaikutukset ilmenevät vasta niiden tullessa 'ylimitoitetuiksi' työttömyyden tasoon nähden.

5.2 Kohtaantovaikutukset

Yksi tasapainotyöttömyyttä määrittävä tekijä on työmarkkinoiden kohtaanto. Aktiivisen työvoimapolitiikan kohtaantovaikutuksia tutkitaan työllistymisfunktion (matching function) kautta, ks. esim. Pissarides (1986) ja Jackman ym. (1990). Työllistymisfunktiolla selitetään työllisyyteen kohdistuvaa poistumavirtaa työttömyydestä eli

$$(4) \quad H = h(V, cU)^{20} \qquad (4') \quad \frac{H}{U} = c \times h\left(\frac{V}{cU}, 1\right).$$

Yhtälöissä H on työllistyneiden henkilöiden lukumäärä, V kuvaa avoimien työpaikkojen lukumäärää, c on työnhakuintensiteettiä kuvaava parametri ja U on puolestaan työllisten lukumäärä. Estimoidut poistumavirtayhtälöt perustuvat yleensä vakioskaala oletukseen, jonka mukaan muutos avoimien työpaikkojen lukumäärässä tai tehokkaissa työnhakijoissa (cU) kasvattaa samassa suhteessa työllistyneiden lukumäärää. Tällöin estimoitava yhtälö tulee muotoon (4').

²⁰ Tasapainossa poistumavirta (H) on yhtäsuuri työttömyyteen tulevien työllisten lukumäärän (sN) kanssa, jossa s kuvaa työttömiksi tulevien työllisten osuutta kaikista työllisistä. Käyttämällä tätä riippuvuutta yhtälö (4) voidaan kirjoittaa muotoon $s = h(V/N, cU/N)$. Tämä yhtälö tunnetaan paremmin UV-käyrän tai Beveridgen käyrän nimellä.

Taulukko 5.2. Aktiivisten toimenpiteiden pitkän aikavälin vaikutuksia poistumavirtaan työttömyydestä

Tutkimus	Tasomuotoiset toimenpidemuuttujat	PAV:n vaikutus	ATP - muuttujien lisäksi kontrolloitu
<i>Koko työvoima</i>			E-P: avoimien työpaikkojen aste, nuorten osuus työttömistä, teollisuustyöntekijöiden osuus työllisistä, työttömyyden kesto.
E-P (1995)	0.02(E ^t Act)	0,02	
R (1995)	0.34 (ATP/U) _{.3}	0,04	
R (1995)	1.01 (TUKI/U) _{.3} - 1.10(K/U) _{.3}	TUKI: 0.12 K: -0.13	
<i>Työttömyyden keston mukainen; koko työvoima</i>			R: avoimien työpaikkojen aste, työmarkkinoiden heterogeenisuus, työttömyyskorvausten taso
E-P (1995) ^a	-0.14 (E ^t Act) + 0.33 ln(K/L)	E ^t Act: -0.13 K: 0.07	
E-P (1995) ^b	-0.06 (E ^t Act) + 0.13 ln(K/L)	E ^t Act: -0.06 K: 0.01	
R (1995) ^c	0.63 (ATP/U) _{.3}	0,07	
<i>Nuoret alle 25</i>			
R (1995)	0.56 (ATP/U) _{.3}	0,08	
R (1995)	0.46 (TUKI/U) _{.3} + 0.97 (K/U) _{.3}	TUKI: 0.06 K: 0.10	

Tummennetut kertoimet ovat tilastollisesti merkitseviä 5 prosentin merkitsevyytasolla. Yläindeksit ovat seuraavat: a = työttömyyden kesto 0 - 3 kuukautta, b = työttömyyden kesto 6 - 9 kuukautta, c = työttömyyden kesto alle vuoden. Lyhennykset ovat seuraavat: E^t Act = dummy-muuttuja vuoden 1987 Työllisyyslaille, joka saa arvoja seuraavasti: 1969 - 77 ja 1993 - 94=0, 1988=0.33, 1989=0.67, 1990-92=1, ATP = toimenpiteisiin osallistuneiden lukumäärä, U = työttömien lukumäärä, TUKI = tukityöllistettyjen lukumäärä, K = työvoimakoulutuksessa olevien lukumäärä. Pitkän aikavälin vaikutus (PAV) kuvaa muuttujan X/U (X = ATP, TUKI, K) yhden prosenttiyksikön muutoksen vaikutusta työllistymisosuuteen. Dummy-muuttujan kohdalla pitkän aikavälin kerroin on laskettu arvolla 1. Viivästettyjen selitettävien muuttujien kertoimia ei ole taulukossa raportoitu. Huom. Erikssonin ja Pehkosen tutkimuksessa on käytetty toimenpidemuuttujaa X/L, jossa L = työvoima.

Aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuutta on mielekkäintä arvioida sen pitkän aikavälin vaikutusten kautta. Taulukoon 5.2. koottujen tutkimustulosten perusteella nämä vaikutukset ovat melko pieniä. Yhden prosenttiyksikön muutos toimenpiteeseen osallistujien suhteessa

työttömiin kasvattaa työttömyydestä poistuvien henkilöiden osuutta enintään 0.12 prosenttiyksikköä. Henkilömääräksi muutettuna 4000 henkilön kasvu toimenpiteissä kiihdyttää poistumavirtaa työttömyydestä 480 henkilöllä²¹.

Molemmissa poistumavirtatutkimuksissa on arvioitu tukityöllistämisen ja aikuispoliittisen työvoimakoulutuksen keskinäistä tehokkuutta. Kysymys on erittäin tärkeä aktiivisen työvoimapolitiikan kohdentamisen kannalta. Koko työvoimaa tarkasteltaessa tulokset eroavat tutkimusten kesken. Erikssonin ja Pehkosen (1995) mukaan aikuispoliittinen työvoimakoulutus on tehokkaampaa kuin tukityöllistämiseen vuoden 1987 Työllisyyslaissa tehdyt muutokset. Rantalan (1995) tulokset viittaisivat puolestaan työllistämistukien paremmuuteen.

Tulokset voivat erota useasta syystä. Ensinnäkin tukityöllistämistä kontrolloivat muuttajat eroavat tutkimusten välillä. Eriksson ja Pehkonen käyttävät dummy - muuttuja vuoden 1987 Työllisyyslaille ja Rantala käyttää tukityöllistettyjen osuutta työttömistä. Molempiin tapoihin voi liittyä ongelmia. Kuten Eriksson ja Pehkonen huomattavat, heidän käyttämänsä muuttuja voi heijastaa muitakin tekijöitä kuin pelkän Työllisyyslain vaikutusta, erityisesti 1990-luvun lamavuosina. Rantalan tutkimuksessa puolestaan työvoimakoulutukseen osallistuneiden ja tukityöllistettyjen lukumäärät korreloivat voimakkaasti keskenään. Tässä tilanteessa on hyvin hankalaa eritellä ATP:n kokonaisvaikutusta eri ohjelmaryhmien kesken.

Tulokset voivat erota myös poistumavirran määrittelyn kautta. Rantalan tutkimuksessa poistumavirta työttömyydestä on määritelty poistumaksi avoimille työmarkkinoille. Erikssonin ja Pehkosen tutkimuksessa on pidemmän tarkasteluperiodin (1969 I - 1996 II, Rantalalla 1981 I - 1993 IV) takia määritetty poistumavirta kaikiksi mahdollisiksi poistumiksi, mukaanlukien toimenpiteisiin siirtymiset.

Tarkasteluperiodin valinnallakin voi olla oma osuutensa tulosten eroavaisuuksiin. Eriksson ja Pehkonen raportoivat kertoimien epästabiilisuuksia varsinkin 1990-luvun havaintojen kohdalla. Tällöin eri ajanhetkiltä raportoidut kertoimet voivat erota voimakkaasti toisistaan. Vaikka tutkimustulokset eroavatkin tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen keskinäisen tehokkuuden osalta, ovat ne yhteneviä työttömyyden keston kohdalla. Tulosten perusteella toimenpiteiden tehokkuus laskee työttömyyden pidetessä. Erikssonin ja Pehkosen tutkimuksessa tämä ilmenee kertoimien pienentymisenä. Rantalan

²¹ Laskelmat perustuvat seuraaviin lukuihin: ATP = 120 000, U = 400 000 ja H = 100 000.

tutkimuksessa puolestaan toimenpidemuuttajat eivät olleet tasotermeinä merkitseviä yli vuoden työttöminä olleiden kohdalla. Tämän perusteella politiikkasuosituksena on toimenpiteiden kohdentaminen lyhytaikaistyöttömille. Yksilötason aineistoon perustuvat tutkimukset eivät kuitenkaan tue tätä väitettä, kuten jatkossa huomaamme.

Rantalan tutkimuksessa on tarkasteltu myös aktiivisten toimenpiteiden tehokkuutta nuorten poistumavirran kasvattamisessa. Nuoret vaikuttaisivat hyötyvän aikuisia enemmän toimenpiteistä. Aktiivisten toimenpiteiden pitkän aikavälin myönteinen vaikutus kaksinkertaistui, kun poistumavirtayhtälö estimoitiin nuorille. Erityisesti nuoret hyötyvät työvoimapolitiittisesta koulutuksesta. Koko työvoimaa koskevissa estimoinneissa työvoimapolitiittinen koulutus alensi työllistyneiden osuutta, mutta nuorien kohdalla vaikutus on päinvastainen. Rantalan tulosten perusteella tukityöllistäminen kannattaa kohdistaa aikuisille, sillä sen työllistymisosuutta kasvattava vaikutus on kaksinkertainen koko työvoimaa koskevissa estimoinneissa. Tulosten tulkinnassa on kuitenkin noudatettava varovaisuutta, sillä muuttujien välinen korrelaatio vaikeuttaa kokonaisvaikutuksen jakamista eri toimenpideluokkien kesken. Edellisen perusteella voidaan, pienin varauksin, sanoa aktiivisten toimenpiteiden kiihdyttävän poistumavirtaa työttömyydestä. Seurauksena on työmarkkinoiden kohtaannon parantuminen, jolloin UV-käyrä siirtyy sisäänpäin. Tällöin annetulla avoimien työpaikkojen lukumäärällä työttömyys alenee. Koko aktiivista työvoimapolitiikkaa tarkasteltaessa on syytä muistaa, että työnvälitystoiminta ei sisälly tutkimustuloksiin. Oletettavasti sen vaikutus on huomattavasti suurempi kuin muiden toimenpiteiden.

5.3 Syrjäytysvaikutuksia

Aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuus laskee, mikäli toimenpiteisiin osallistuvat syrjäyttävät muita työmarkkinoilla. Aineistopuutteiden vuoksi ilmiötä kyetään tarkastelemaan vain ryhmien välisenä syrjäyttämisenä, ei samassa työpaikassa tai toisissa yrityksissä tapahtuvana syrjäyttämisenä. Tutkimukset ovat perustuneet joko poistumavirtayhtälöön tai VAR-malliin. Poistumavirtayhtälössä syrjäyttämistä tutkitaan lisäämällä estimointeihin toista ryhmää kuvaava ATP-muuttuja, jonka kerroin tulkitaan syrjäyttämiseksi. VAR-mallissa puolestaan rakennetaan selitettävän ja selittävien muuttujien viiveistä koostuvat yhtälöt jokaiselle endogeeniselle muuttujalle. Syrjäyttämisaikutus saadaan regressioimalla eri yhtälöiden virhetermejä keskenään. Kumpaankin tutkimustapaan perustuvat tulokset on koottu taulukkoon 5.3.

Pehkonen on raportoinut VAR-estimoinneistaan ainoastaan ensimmäisen periodin syrjäytysvaikutuksen, joten hänen tuloksistaan ei pystytä laske-

Taulukko 5.3. Aktiivisen työvoimapolitiikan syrjäytymisaikutuksia

Tutkimus	Kuka syrjäyttää kenet	Syrjäyttämiskerroin	PAV:n vaikutus	Menetelmä
R (1995)	Aikuiset alle 25 vuotiaita nuoria	-0.42(ATP/U)	-0,06	PV
R (1995)	Teini-ikäiset nuoria	0.10(ATP/U)	0,01	PV
R (1995)	Nuoret teini-ikäisiä	0.16(ATP/U)	0,01	PV
P (1997)	Teini-ikäiset teini-ikäisiä	-0.59 - -2.20	n/a	VAR
P (1997)	Nuoret nuoria	-0.28 - -2.35	n/a	VAR
P (1997)	Nuoret teini-ikäisiä	-1.12 - -2.56	n/a	VAR
P (1997)	Teini-ikäiset nuoria	-0.68 - -2.85	n/a	VAR
R (1995)	Pitkäaikaistyöttömät lyhytaikaistyöttömiä	-0.19 (ATP/U)	-0,02	PV
E-P (1995)	Pitkäaikaistyöttömät 0-3 kuukautta työttöminä olleita	-0.13 (E ^t Act)	-0,13	PV
E-P (1995)	Pitkäaikaistyöttömät 6-9 kuukautta työttöminä olleita	-0.06 (E ^t Act)	-0,06	PV

Katso taulukon 5.2. alaviitteet. P = Pehkonen. Menetelmälyhenteet ovat seuraavat: PV = poistumavirtaestimointi, VAR = VAR-analyysi. Taulukon ikäryhmät ovat seuraavat: teini-ikäiset ovat 15 - 19 vuotiaita, nuoret ovat 20 - 24 vuotiaita ja aikuiset yli 25 vuotiaita. Pitkäaikaistyöttömien ryhmä koostuu yli vuoden työttömänä olleista henkilöistä. Pehkonen tuloksista on taulukossa esitetty korkein ja matalin syrjäyttämiskerroin.

maan pitkän aikavälin vaikutusta. Skedinger (1995) on tarkastellut nuor-ten työmarkkinoita Ruotsissa vastaavalla kehikolla. Hänen tuloksensa ensimmäisellä periodilla tapahtuvasta syrjäyttämistä ovat samansuuntaisia Pehkosen tulosten kanssa. Skedingerin tutkimus kuitenkin osoittaa tukityöllistämisen syrjäyttämisaikutuksen katoavan 2 periodin eli 6 kuukauden kuluessa. Pitkän aikavälin vaikutus jää lievästi positiiviseksi, mutta se voidaan rajoittaa nolaksi. Tämän perusteella 18 - 24 vuotiaiden nuorten tukityöllistämällä ei ole merkittävää vaikutusta 16 - 24 vuotiaiden nuorten työllisyyteen pitemmällä aikavälillä.

Erikssonin ja Pehkosen tutkimuksessa on vuoden 1987 Työllisyyslakia kontrolloivan dummy-muuttujan kerroin tulkittu syrjäytysvaikutukseksi. Tämä on hieman ongelmallista 0-3 kuukautta työttöminä olleiden kohdalla. Työllisyyslain veloitetyöllistäminen nimittäin kohdistui pääsääntöisesti pitkäaikaistyöttömiin, joista osa palautui takaisin työttömyyteen työllistämisyksikön jälkeen. Vallitsevan tilastointikäytännön mukaan näiden henkilöiden työttömyysjakso alkoi alusta. Oletettavasti heidän työllistymismahdollisuutensa olivat toimenpiteen jälkeenkin juuri työttömyyteen saapuvia huonommat. Tämä keskimääräisen työllistymistodennäköisyyden aleneminen 0-3 kuukautta työttömänä olleiden ryhmässä puolestaan alensi 'tuoreiden' työttömyysjaksojen poistumavirtaa, mitä ei suoranaisesti voida tulkita veloitetyöllistämisen syrjäyttämisaikutukseksi.

Ylläolevan perusteella aktiivisten toimenpiteiden syrjäyttämisaikutukset jäävät hyvin pieniksi pitkällä aikavälillä. Yhden prosenttiyksikön kasvu aikuisten toimenpiteasteessa alentaa alle 25 vuotiaiden työllistymisosuutta avoimille työmarkkinoille vain noin 0.06 prosenttiyksiköllä. Tulokset pitkäaikaistyöttömille suunnattujen työllistämistukien syrjäyttämisaikutuksista ovat samansuuntaisia.

Erikssonin ja Pehkosen tulosten perusteella vuoden 1987 Työllisyyslaki alensi 6-9 kuukautta työttöminä olleiden poistumaosuutta työttömyydestä 6 prosentilla. Tähän tulokseen vaikuttaa lisäksi se, että työllistämistukien kohdentaminen pitkäaikaistyöttömille alensi alle vuoden työttöminä olleiden todennäköisyyttä siirtyä toimenpiteisiin. Koska nämä henkilöt kuuluvat Erikssonin ja Pehkosen analysoimaan poistumavirtaan, on avoimilla työmarkkinoilla tapahtunut syrjäyttäminen luultavasti pienempi kuin tutkimuksessa raportoitu 6 prosenttia.

Lyhyellä aikavälillä syrjäyttämisaikutukset voivat kuitenkin olla huomattavia. Tähän viittaavat Pehkosen (1997) tulokset ensimmäisen periodin aikana tapahtuvasta syrjäyttämistä. Niiden perusteella

työllistämistuilla työllistetyt nuoret syrjäyttävät täydellisesti avoimesti työllistyneitä nuoria. Pehkosen tulos on kuitenkin ristiriidassa Rantalan tulosten kanssa, joiden mukaan aktiivisilla toimenpiteillä ei ole syrjäyttämisaikutuksia nuorten työmarkkinoilla. Rantalan tulokset viittaisivat pikemminkin siihen, että jollekin nuorisoryhmälle annetut toimenpiteet kasvattavat myös muiden nuorien työllistymisastetta.

Mallinvalinta vaikuttaa siis ratkaisevasti siihen, millaisia lyhyen aikavälin syrjäytysvaikutuksia saadaan. Sekä Rantalan että Pehkosen käyttämällä malleilla on omat hyvät ja huonot puolensa. VAR-estimoinneissa kyetään tilastollisin keinoin huomioimaan aktiivisten toimenpiteiden tason riippuvuus talouden työttömyystilanteesta, sillä tarvittaessa jokaiselle muuttujalle voidaan rakentaa oma mallinsa. Toisaalta Rantalan työllistymisyhtälöiden vahvuutena on se, että niissä kontrolloidaan useita työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä. Pehkonen esittääkin jatkotutkimuksen kohteeksi kontrolloimattomien muuttujien vaikutusta VAR-analyysin tuottamiin tuloksiin. Tämä on ensiarvoisen tärkeää, sillä kaikki VAR-mallista puuttuvat muuttujat vaikuttavat yhtälöiden virhetermeihin, joita käytetään varsinaisen syrjäyttämiskertoimen arvioimiseen.

5.4 Työttömyysvaikutuksia

Pehkonen (1994) on tutkinut vuoden 1987 Työllisyyslain vaikutusta pitkäaikaistyöttömyyteen. Selitettävänä muuttujana on yli 26 viikkoa työttöminä olleiden osuus työttömistä ajanjaksona 1970 - 92.

Työllisyyslain vaikutusta on tutkittu saman dummy-muuttujan kautta kuin Erikssonin ja Pehkosen (1995) työssä. Muita kontrolloituja muuttujia ovat työttömyysaste, avoimien työpaikkojen lukumäärä, työttömyyskorvausjärjestelmän kattavuus ja korvaussuhde tai reaaliset työttömyyskorvaukset.

Tutkimus on suoritettu yhden yhtälön redusoidun muodon estimointina, jolloin Työllisyyslain vaikutuksia kuvaavan muuttujan kerroin voidaan tulkita taulukossa 4.1. esitettyjen tekijöiden nettovaikutukseksi. Tulosten perusteella vuoden 1987 työttömyyslaki alensi pitkäaikaistyöttömien osuutta kokonaistyöttömistä keskimäärin 10 prosentilla. Vuonna 1990 tämä vaikutus oli noin 10 000 henkilöä.

Pehkosen tulos kuvastaa aktiivisten toimenpiteiden tehokkuutta laskennallisen pitkäaikaistyöttömyyden alentajana. Toimenpiteillä kyetään katkaisemaan työttömyysjakso, joka heijastuu välittömästi

pitkäaikaistyöttömyyttä kuvaavissa luvuissa. Aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuuden kannalta mielenkiintoisempi kysymys on kuitenkin, vaikuttavatko toimenpiteet avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella vietettyyn aikaan. Tämä siirtäisi tarkastelun laskennallisesta pitkäaikaistyöttömyydestä avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Kyseisen tutkimuksen suorittamiseksi tarvittaisiin kuitenkin aikasarjoja avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella vietetyn ajan kestosta, joita tutkijoilla ei valitettavasti ole käytössä.

Toinen ATP:n työttömyysvaikutuksia arvioiva tutkimus on Hämäläinen (1997). Pehkosen tutkimuksesta poiketen Hämäläinen tarkasteli aktiivisten toimenpiteiden ja avoimen työttömyyden välistä riippuvuutta palkanasetannan, työn kysynnän ja työn tarjonnan kautta.

Hämäläisen tulosten perusteella aktiivisin toimenpitein kyetään kasvattamaan työn tarjontaa. Joustoestimaattien perusteella 1 prosentin kasvu toimenpideasteessa kasvattaa työn tarjontaa 0 - 0.16 prosenttia. Näiden lukujen perusteella 1990-luvun lamavuosina tapahtunut toimenpidetason kasvu on lisännyt työvoimaa maksimissaan noin 75 000 hengellä. Luku ei ole kovin suuri verrattaessa sitä koko työvoiman määrään, mutta osoittaa omalta kohdaltaan syrjäytymisen estämistavoitteen ainakin osittaisen toteutumisen.

Hämäläinen ratkaisi aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksen tasapainotyöttömyyteen estimoimistaan palkanasetanta-, työn kysyntä- ja työn tarjontayhtälöistä. Hänen tulostensa mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus avoimeen työttömyyteen jäi 1980-luvun alhaisen työttömyyden aikana vähäiseksi. Vasta lamavuosien aikana aktiivinen työvoimapolitiikka on hillinnyt avoimen työttömyyden kasvua. Tämä on tapahtunut pääasiassa toimenpiteiden palkkainflaatioita hillitsevän vaikutuksen aiheuttaman työn kysynnän kasvun kautta. Vaikutus on kuitenkin vähäinen. Joustoestimaatit liikkuvat -0.04 ja -0.24:n välillä. Henkilöiksi muutettuina vuosien 1992 ja 1994 välillä tapahtunut noin 7 prosentin kasvu toimenpiteiden tasossa on laskenut avointa työttömyyttä noin 7000 henkilöllä.

5.5 Yhteenveto aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista makroekonometristen tutkimusten valossa

Suomessa on harjoitettu hyvin vähän aktiivista työvoimapolitiikkaa arvioivaa makrotalous-tutkimusta. Tiedossani on ainoastaan seitsemän

tutkimusta. Näistäkin kahdessa tekijät ovat ulkomaisia. Tutkimukset ovat paria poikkeusta lukuunottamatta keskittyneen johonkin tiettyyn talouden osa-alueeseen, joten arviot aktiivisen työvoimapolitiikan työttömyysvaikutuksista ovat vähäisiä.

Eniten suomalaiseseen tilastoaineistoon pohjautuvia tutkimuksia on aktiivisen työvoimapolitiikan ja palkkainflaation välisestä suhteesta. Näiden tutkimusten tulokset ovat yhteneviä. Aktiiviset toimenpiteet eivät lisää palkkapaineita. Työttömyyden voimakkaan kasvun aikana niillä on jopa osaltaan kyetty hillitsemään palkkojen nousua. Kaiken kaikkiaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus palkanasetantakäyrän sijaintiin on pieni. Tämä viittaa siihen, että aktiivisen työvoimapolitiikan kilpailuvaikutukset kumoavat työmarkkinoiden instituutioiden kautta syntyvät palkkapaineet.

Työllistymisfunktioita analysoineiden tutkimusten perusteella aktiiviset toimenpiteet kasvattavat poistumavirtaa työttömyydestä ja parantavat täten työmarkkinoiden kohtaantoa. Tämä puolestaan kasvattaa työvoiman kysyntää alentuneiden rekrytointikustannusten kautta. Tosin tulosten perusteella työvoiman kysyntäkäyrän siirtymä jää hyvin pieneksi. Aktiivinen työvoimapolitiikka on kuitenkin kasvattanut työn kysyntää epäsuorasti sen palkkajoustopuolelta. Uusimpien tutkimustulosten mukaan pienelläkin palkkainflaation hillitsemisellä voi olla merkittäviä työllisyysvaikutuksia, sillä työn kysynnän palkkajoustopuolelta on kasvanut voimakkaasti 1990-luvun aikana, ks. Kiander (1997).

Aktiivisten toimenpiteiden työllisyyttä kasvattava vaikutus alenee, mikäli niihin osallistuvat henkilöt syrjäyttävät muita työmarkkinoilla.

Tutkimustulosten mukaan lievää syrjäyttämistä ilmenee, mutta sen pitkän aikavälin vaikutukset ovat erittäin pieniä. Tämä kuvastaa osaltaan myös ATP:n työllisyysvaikutusten pienuutta.

Kahdessa tutkimuksessa on pyritty arvioimaan myös aktiivisen työvoimapolitiikan suoraa työttömyysvaikutusta. Näiden tutkimusten perusteella aktiivisin toimenpitein kyetään alentamaan sekä pitkäaikaistyöttömyyttä että avointa työttömyyttä. Vaikutukset ovat kuitenkin vähäisiä. Suuntaa-antavien laskelmien perusteella vuoden 1987 Työllisyyslaki alensi laskennallista pitkäaikaistyöttömyyttä noin 10 000 hengellä. Avoimen työttömyyden kohdalla vuosien 1992 ja 1994 välisenä aikana tapahtunut toimenpiteiden tason kasvu puolestaan alensi avointa työttömyyttä maksimissaan 7000 hengellä.

Kaiken kaikkiaan kokonaistalouden tasolla suoritettujen tutkimusten perusteella aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset ovat myönteisiä

mutta heikkoja. Toimenpiteiden tehokkuuden kasvattamiseksi meidän tulisikin tietää millaisia toimenpiteitä tarjota ja kenelle. Makrotalouden tasolla toimenpidemuuttujien välinen korrelaatio tekee mahdottomaksi eri toimenpiteiden keskinäisen tehokkuuden arvioimisen. Tämän tutkiminen on mahdollista vain yksilötason aineistoilla.

5.6 Makrotason jatkotutkimustarpeita

1. Nykymuotoinen aktiivinen työvoimapolitiikka ei ole ainoa vaihtoehto. Kuten kappaleessa 4.4. huomasimme, on kirjallisuudessa esitetty lukuisia vaihtoehtoja aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamiselle. Tietämyksemme näiden vaikutuksista on kuitenkin hyvin rajattu. Eri vaihtoehtojen kokonaistaloudellisia vaikutuksia voidaan tutkia teoreettisin mallikehikoin, joissa huomioidaan Suomen työmarkkinoiden ominaispiirteet. Näiden tutkimusten avulla kyetään arvioimaan eri vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja sekä vertaamaan niitä nykyiseen tapaan hoitaa aktiivista työvoimapolitiikkaa.

2. Teoreettisia tarkasteluja voi täydentää koejärjestelyin (experimental design), jossa satunnaisesti valittu ryhmä osallistuu uuteen toimenpiteeseen. Koejärjestelyjä voidaan käyttää myös olemassaolevien toimenpiteiden tehokkuuden arvioimiseen, mutta pilottiohjelmien kohdalla niiden käyttö on helpommin puolustettavissa. Tällöin eettinen kysymys siitä, kuka saa osallistua toimenpiteeseen, ei muodostu vakavaksi ongelmaksi.

Työvoimapolitiikan vaikutuksia on koejärjestelyin arvioitu lähinnä USA:ssa ja Isossa-Britanniassa. Suomessa näitä ei ole käytetty huolimatta siitä, että huolellisesti toteutettuina ne tuottavat tutkijoiden käyttöön valikoitumisharhasta puhdistettuja aineistoja²². Hyvänä esimerkkinä koejärjestelyn mahdollisuuksista työvoimapolitiikan vaikutusten arvioimiseen on Ison-Britannian ns. Restart-ohjelma, ks. Dolton ja O'Neill (1996). Suomessa tätä olisi voitu soveltaa esimerkiksi Skogin ja Räisäsen (1997) työvoimapolitiikan uudistamishdotuksen vaikutusten arvioimiseen.

3. Uusia tutkimuskysymyksiä ei nykyisillä makrotason aineistoilla kyettä juurikaan esittämään. Mutta mikään ei estä syventämästä aiempia analyysejä. Hyvänä esimerkkinä on VAR-mallien käyttö ATP:n syrjäyttämisaikutusten tutkimiseen. Kuten Pehkonen (1997) toteaa,

²² Koejärjestelyiden ongelmista ks. esimerkiksi Heckman ja Smith (1993).

hänen käyttämiään malleja voidaan täydentää sisällyttämällä estimointeihin muuttujien viivästettyjen arvojen lisäksi myös muita työttömyyttä selittäviä muuttujia. Analyysi voitaisiin laajentaa nuorten lisäksi myös muihin ikäryhmiin.

Toinen mahdollisuus aiempien tutkimusten laajentamiseen tarjoutuisi parempien aikasarjojen kautta. Suomessa työttömyyden kestoilastot pohjautuvat työvoimatoimistojen rekisteriin, jolloin tukityöllistäminen ja työvoiman ulkopuolella vietetty aika nollaavat työttömyyden keston. Yhdessä työvoimapolitiikan muutosten kanssa tämä vaikeuttaa sekä työttömyyden keston mukaisia poistumavirta-analyysyjä että syrjäyttämistutkimuksia. Avoimen työllisyyden ulkopuolella vietettyä aikaa kuvaavien tilastojen lisäksi tarvittaisiin myös pitempiä aikasarjoja aidosti työllistyneistä henkilöistä. Tätä kautta saisimme selvemmän kuvan ATP:n kokonaistaloudellisista vaikutuksista sekä syrjäyttämiseen että aitoon työllistymiseen.

6 AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN YKSILÖTASON VAIKUTUKSIA

Taloustieteessä aktiivisen työvoimapolitiikan yksilöntason vaikutuksia mitataan sillä, hyötyvätkö toimenpiteisiin osallistuvat henkilöt toimenpiteestä. Suomessa tätä on arvioitu sen perusteella, kuinka suuri osuus toimenpiteisiin osallistujista on esimerkiksi työllistyneinä jonkin ajan kuluttua. Luvut ovat mielenkiintoisia sinällään, mutta *toimenpiteiden vaikutuksista ne eivät kerro mitään*. Tähän on kaksi syytä. Ensinnäkin yksilöiden työllistymistodennäköisyys riippuu hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan, kuten esimerkiksi koulutustasosta, iästä, työ- ja työttömyyskokemuksesta. Mikäli toimenpiteitä arvioidaan työllistymisosuuksilla, ei ohjelmavaikutusta kyetä erottamaan kontrolloimattomista yksilöpiirteistä.

Toiseksi toimenpiteeseen osallistuvat henkilöt eivät ole satunnaisesti valittuja, sillä osallistumispäätös on yksilön henkilökohtainen valinta. Tällöin tulokset ovat harhaisia, vaikka arvioinneissa kontrolloitaisiinkin henkilökohtaisia ominaisuuksia. Hyviä esimerkkejä osallistumispäätökseen vaikuttavista havaitsemattomista tekijöistä ovat esimerkiksi henkilön motivaatio tai pitkien työttömyysjaksojen aiheuttama lannistuminen. Koska kyseiset tekijät vaikuttavat myös henkilöiden työmarkkinamahdollisuuksiin, aiheuttavat ne kontrolloimattomina ns. valikoitumisharhan (selection bias).

Valikoitumisharha ei synny pelkästään yksilöiden omien päätösten pohjalta. Aktiiviset toimenpiteet on suunnattu pitkälti vaikeasti työllistettäville, kuten esimerkiksi pitkäaikaistyöttömille. Jo pelkästään tämän hallintohenkilöstön toimien kautta syntyvän valikoitumisen perusteella on hyvin vaikea kuvitella toimenpiteisiin osallistuvia satunnaisotokseksi kaikista työttömistä. Kontrolluomalla kaikkia havaittuja yksilöpiirteitä voidaan toivoa valikoitumisharhan lieventyvän, mutta mikäli näin ei tapahdu *ovat kaikki tulokset ja täten myöskin politiikkasuositukset harhaisia*. Tämä koskee raakatodennäköisyyksien lisäksi myöskin yhden yhtälön estimointeja, kuten seuraavassa luvussa huomaamme.

6.1 Valikoitumisharha

Koska valikoitumisharha on yksilötason aineistoissa todellinen vaara tulosten luotettavuudelle, esitämme siitä myös yksinkertaisen formaalin esityksen. Lähtökohtana on pyrkimys selvittää, ovatko aktiivisiin toimenpiteisiin osallistuneet henkilöt hyötynet ohjelmasta esimerkiksi työllisyystodennäköisyyden parantumisena. Jotta tähän kysymykseen voitaisiin vastata empiirisiin menetelmin, on tutkimuksen kohteeksi otettava työllisyystodennäköisyyden (y) ja toimenpiteeseen osallistumista kuvaavan muuttujan (p) välinen ehdollinen yhteisjakauma²³

$$(1) \quad f(y, p \mid X, Z, \alpha, \gamma).$$

Yhteisjakaumassa X (Z) sisältää tarkasteltavaan muuttujaan (osallistumispäätökseen) vaikuttavat havaitut tekijät. Estimoitavat parametrivektorit ovat puolestaan α ja γ . Yhteisjakaumaa kuvaava uskottavuusfunktio on monimutkaisuudestaan huolimatta jo yksinkertaistus yleisemmästä mallista, johon sisältyvät myös toimenpiteen kesto ja mahdollisesti toimenpiteen jälkeisen työttömyysjakson kesto, ks. Dolton (1994). Yleensä yhteisjakaumaa (1) yksinkertaistetaan käsittelemällä toimenpidemuuttujaa (p) nettohyötynä, jolloin se voidaan mallintaa binäärimuuttujana. Toimenpiteen vaikutuksen arvioiminen vaikeutuu puuttuvan tiedon takia. Tutkijalla ei nimittäin ole tietoa minkälaiseksi toimenpiteisiin

²³ Koska tarkastelu suoritetaan yleisellä tasolla, voidaan tarkastelun alainen työmarkkina-asema -muuttuja käsittää myöskin toistuvaistyöttömyydeksi, ansiotasoksi, työkuukausiksi jne.

osallistuneiden työmarkkinahistoria olisi muodostunut ilman toimenpidettä. Oletetaan kuitenkin, että kyseinen hypoteettinen tilanne olisi havaittavissa. Merkitään sitä y_0 :lla ja havaittua tulemaa y_1 :llä. Mikäli yhteisjakauma (1) saadaan muodostettua, voidaan aktiivisen toimenpiteen vaikutusta osallistujien työmarkkina-asemaan arvioida allaolevan jakauman avulla, ks. Heckman ja Smith (1993)

$$(2) \quad f(y_1 - y_0 | p=1, X, Z, \alpha, \gamma).$$

Todellisuudessa tutkija ei kuitenkaan havaitse samoja henkilöitä sekä toimenpiteisiin osallistujien että niihin osallistumattomien ryhmissä. Ratkaisuksi tarvitaan vertailuryhmä kuvaamaan osallistujien työmarkkinatulemaa ilman toimenpidettä. Ongelma on tuttu myös muissa tieteenaloissa. Esimerkiksi lääketieteessä uuden lääkkeen tehokkuutta testataan tarjoamalla sitä koeryhmälle ja antamalla vertailuryhmälle aineyhdistelmää, jonka vaikutus tiedetään olemattomaksi.

Yhteiskuntatieteissä yksilöt kykenevät kuitenkin vaikuttamaan siihen, kuuluvatko he vertailuryhmään vai koeryhmään. Aktiivisia toimenpiteitä tutkittaessa yksilöiden henkilökohtaiset valinnat aiheuttavat valikoitumisharhan mikäli koeryhmän työmarkkinatulema eroaa vertailuryhmän vastaavasta jopa ilman toimenpiteitäkin.

Valikoitumisharhan vaikutusta estimointituloksiin voidaan tarkastella koeryhmän (toimenpiteisiin osallistujat, jolloin $p = 1$) ja vertailuryhmän (osallistumattomat, jolloin $p = 0$) havaittujen keskimääräisten työmarkkinatulemien kautta²⁴

$$(3) \quad E(y_1 | p=1, X, Z, \alpha, \gamma) = \beta + E(y_0 | p=1, X, Z, \alpha, \gamma)$$

$$(4) \quad E(y_1 | p=0, X, Z, \alpha, \gamma) = E(y_0 | p=0, X, Z, \alpha, \gamma).$$

Toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden havaittu keskimääräinen työmarkkinatulema koostuu toimenpiteen vaikutuksesta (β) ja siitä, mikä keskimääräinen tulema olisi ollut ilman toimenpidettä. Henkilöille, jotka eivät ole osallistuneet toimenpiteeseen, keskimääräiset työmarkkinatulemat y_0 ja y_1 ovat luonnollisesti samat. Oletetaan nyt, että tutkija on jättänyt valikoitumisharhan huomioimatta ja hän yrittää arvioida toimenpiteen tehokkuutta osallistumista kuvaavan dummy-muuttujan kertoimen avulla. Tällöin hän saa tulokseksi

$$(5) \quad E(y_1 | p=1, X, Z, \alpha, \gamma) - E(y_1 | p=0, X, Z, \alpha, \gamma) = \beta + \{E(y_0 | p=1, X, Z, \alpha, \gamma) - E(y_0 | p=0, X, Z, \alpha, \gamma)\}.$$

²⁴ Luonnollisesti jakaumia voidaan kuvata muillakin momenteilla kuin keskiarvoilla. Yksinkertaisuuden vuoksi keskitymme tässä vain ensimmäiseen momenttiin.

Yhtälön (5) perusteella toimenpiteen vaikutus on arvioitu oikein vain mikäli kaarisuluissa olevat ehdolliset keskiarvot kumoavat toisensa. Muutoin tulokset ovat harhaisia, sillä tutkijan estimoima toimenpiteen vaikutus sekoittuu valikoitumisharhaan. Vieläkin ongelmallisemmaksi tilanteen tekee se, ettei valikoitumisharhan suuntaa kyetä määrittämään ennakoita. Jos valikoituminen perustuu suhteelliseen etuun vaikkapa kunnianhimon tai motivaation kautta, on tuloksena todellisuutta korkeampia arvioita toimenpiteen tehokkuudesta, ks. Roy (1951). Päinvastaisessa tilanteessa taas aliarvioidaan toimenpiteen tehokkuus. Kummassakin tapauksessa toimenpiteen todellista vaikutusta ei kyetä erottamaan valikoitumisharhasta.

Pystytäänkö valikoitumisharha sitten korjaamaan, ja jos pystytään niin miten? Vastaus tähän kysymykseen riippuu ratkaisevasti siitä, aiheutuuko valikoituminen havaituista vai havaitsemattomista tekijöistä, Heckman ja Hotz (1989). Jos kaikki yksilöiden valintaan vaikuttavat tekijät ovat tiedossa ja aineiston avulla pystytään kontrolloimaan nämä muuttujat, on ongelma helposti korjattavissa. Tutkijan tarvitsee vain lisätä kyseiset muuttujat selittäjiksi työmarkkinatulemaa kuvaavaan yhtälöön. Jos aineisto ei ole riittävä, vaikuttavat havaitsemattomat tekijät sekä työmarkkinatulemaan että osallistumispäätökseen. Seurauksena on näiden yhtälöiden virhetermien välinen korrelaatio. Tällöin ainoaksi keinoksi jää yleisemmän, virhetermien riippuvuuden huomioivan mallin rakentaminen. Toisin sanoen, toimenpiteen tehokkuuden arviointi on perustettava yhtälössä (1) esitettyyn yhteisjakaumaan. Kolikon käänköpuolena on kuitenkin moninaisia mallin rakentamiseen liittyviä ongelmia, joista keskustelemme seuraavassa luvussa koottujen suomalaisten tutkimustulosten yhteydessä.

6.2 Toimenpiteiden yksilötason tehokkuus

Suomessa taloustieteellinen työmarkkinatutkimus ei ole juurikaan hyödyntänyt yksilötason aineistoja aktiivisen työvoimapolitiikan tutkimisessa. Tilanne on valitettava, koska Suomessa kerättävät rekisteripohjaiset aineistot tarjoavat otollisen lähtökohdan erilaisten toimenpiteiden tehokkuuden vertailuun. Aineistot ovat lisäksi kansainvälisesti vertailtuna erittäin laadukkaita, sillä useissa maissa ei ole olemassa rekisteripohjaisia aineistoja työvoimapolitiikan tutkimustarpeisiin.

Työvoimapolitiittisen tutkimuksen kannalta taloustieteilijöiden osoittama vähäinen kiinnostus aktiivista työvoimapolitiikkaa kohtaan on myös valitettavaa. Toimenpiteitä arvioitaessa selitetään pääsääntöisesti muuttujia, jotka eivät ole jatkuvia (ns. limited dependent variables), kuten esimerkiksi työkuukaudet tietyinä ajanjaksona, työllistyminen, työttömyys ja sen toistuminen, työttömyyden kesto jne. Taloustieteellä on jo vuosikymmenien kokemus kyseisten selitettävien muuttujien analysoimisessa. Nykyisen mallivalikoiman avulla kyetään välttämään harhaiset politiikkasuositukset, joita väärät mallinvalinnat, kuten esimerkiksi normaali regressioanalyysi, tuottavat näissä tilanteissa. Taloustieteellisen tutkimuksen lisäarvo kasvaa entisestään, kun huomioidaan sen piirissä kahden viimeisen vuosikymmenen aikana kehitetyt mallit, jotka soveltuvat valikoitumisharhan kontrolloimiseen. Kuten edellä havaitsimme, valikoitumisharha vääristää tuloksia sekä yksinkertaisissa ristiintaulukoinneissa että monimutkaisimmissa, useita eri tekijöitä kontrolloivissa yhden yhtälön estimoinneissa. Taloustieteellä on vahvat perinteet myös erilaisten mallien tilastollisessa testaamisessa ja havaittujen väärinspesifiointien korjaamisessa. Viimeisten kymmenen vuoden aikana nämä ovat voimakkaasti laajentuneet myös yksilötason aineistoihin käytettävien menetelmien kohdalla, mikä osaltaan lisää työvoimapolitiikasta annettavien politiikkasuositusten luotettavuutta.

6.2.1 Työttömyyden kesto

Kettusen (1993) ja Rantalan (1997) tutkimukset tarjoavat valoa työvoimapolitiikan ja työttömyyden keston väliseen riippuvuuteen. Näissä tutkimuksissa päämielenkiinto ei kuitenkaan kohdistu aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, joten toimenpiteisiin mahdollisesti liittyvää valikoitumisharhaa ei ole pyritty kontrolloimaan.

Kettusen (1993) aineistona on satunnaisotos vuonna 1985 työttömyysjakson aloittaneista henkilöistä. Heitä on seurattu maksimissaan vuoden 1986 loppuun saakka. Tässä ajassa otoksen 2077 henkilöstä työllistyi 1250 henkilöä. Kaikkia muita havaintoja on kohdeltu oikealta sensuroituina. Tutkimukseen liitetty toimenpidemuuttuja on dummy-muotoinen, joka kuvastaa työvoimakoulutukseen osallistumista jonain hetkenä ennen työttömyyttä.

Taulukon 6.1. kertoimet kuvaavat työvoimakoulutukseen osallistumisen vaikutusta ehdolliseen työllistymistodennäköisyyteen. Positiiviset kertoimet merkitsevät sitä, että toimenpide on nopeuttanut työttömien työllistymistä. Kettusen tulosten perusteella aikuiskoulutuspolitiittinen

työvoimakoulutus lyhentää työttömydessä vietettyä aikaa. Vaikka spesifikaatiotestit osoitta-

Taulukko 6.1. Työvoimakoulutuksen vaikutus työllistymisen nopeuteen

Tutkimus	Työvoimakoulutus- s- muuttujan kerroin	Malli	Havaitsematon heterogeenisuus
Luku IV, Taulu 3A	0.190	Weibull	Ei
Luku IV, Taulu 4B	0,32	Weibull	Gamma
Luku IV, Taulu 5D	0.367	Weibull	Massapisteitä 5
Luku V, Taulu 3C	0,25	Weibull	Massapisteitä 3
Luku V, Taulu 4C	0,33	Weibull	Massapisteitä 3
Luku VII, Taulu 1C	0.202	Cox	Ei

Tulokset on kerätty Kettusen (1993) tutkimuksesta. Tummennetut kertoimet ovat merkitseviä 5 prosentin merkitsevyytasolla. Malli viittaa hasardifunktion spesifikaatioon. Heterogeenisuuden kontrolloimiseen käytetty menetelmä on raportoitu oikeanpuolimmaisessa sarakkeessa. Menetelmälyhenteet ovat: Gamma = gammajakauma, jolloin heterogeenisuus on mallinnettu parametrisenä. Massapiste = heterogeenisuus mallinnettu epäparametrisesti. Cox = Coxin proportionaalisen riskin malli, jossa hasardifunktio separoituu perusriskifunktioon (baseline hazard) ja selittävien muuttujien funktioon. Coxin mallissa parametrit voidaan estimoida ilman perusriskifunktion tarkkaa spesifointia.

vat, että ilman havaitsematonta heterogeenisuutta estimoitu malli on väärinspesifioitu, mallin tarkentamistavalla ei ole vaikutusta tuloksen

suuntaan.

Aikuispoliittisen työvoimakoulutuksen vaikutuksen suuruusluokkaa voidaan hahmottaa Kettusen laskelmien pohjalta. Hänen mukaansa kyseiseen toimenpiteeseen osallistuminen lyhensi työttömyyden kestoa

noin 7 viikolla. Tätä voidaan verrata odotettuun työttömyyden keston, joka tarkasteluajanjaksona oli noin 38 viikkoa. Näiden lukujen perusteella työvoimakoulutus edistää varsin tehokkaasti työllistymistä.

Rantalan (1997) tutkimuksessa on huomioitu työttömyyden erilaiset päätymissyyt (avoin työllistyminen, toimenpide, työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtyminen). Aineisto koostuu vuosina 1988, 1990 ja 1992 työttömyysjaksonsa päättäneistä henkilöistä. Kaikkien vuosien otokset koostuvat lähes 4000 henkilöstä. Tutkimusmenetelmänä Rantala on käyttänyt ns. ryhmitellyn proportionaalisen riskin -mallia, jota voidaan pitää Kettusen käyttämän Coxin -mallin yleistyksenä. Parametrisiin malleihin nähden Rantalan valitsemalla analyysimenetelmänä on se etu, että perusriskifunktion muotoa ei ole ennalta määrätty, vaan se saa vapaasti muuttua työttömyyden keston mukaisesti.

Rantala on pyrkinyt kontrolloimaan myös työttömien työmarkkinahistorian vaikutusta työttömyyden keston²⁵.

Työmarkkinatilaa kuvaavat dummy-muuttujat on muodostettu työttömyyden alkua edeltävän vuoden viimeisen viikon tiedon perusteella. Näiden muuttujien perusteella kyetään arvioimaan toimenpiteiden vaikutusta työttömyyden keston. Tällöin on kuitenkin huomioitava se, että ennen vuoden loppua päättyneet toimenpidejaksot eivät sisälly käytettyihin toimenpidemuuttujiin.

Taulukko 6.2. Työttömyyttä edeltävän toimenpiteen vaikutus avoimesti työllistymiseen

Toimenpidemuuttuja	Vuosi 1988	Vuosi 1990	Vuosi 1992
Tukityö	-0,532	-0,24	-1,35
Koulutus	0,35	0,03	-1,06
Ensimmäinen tukityö	-0,09	-0,120	0,5
Ensimmäinen koulutus	-	0,07	0,88
Tukityö keskeytynyt	0,02	-0,330	0,400

Tummennetut kertoimet ovat merkitseviä 5 prosentin merkitsevyystasolla. Taulukossa

²⁵ Estimoinneissa ei ole huomioitu havaitsematonta heterogeenisuutta, jolloin työmarkkinahistoria (ja täten toimenpiteeseen valikoituminen) oletetaan eksogeeniseksi. Oletus on yleisesti käytetty kilpailevien riskien malleissa, sillä havaitsemattoman heterogeenisuuden mallintaminen vaatisi myös riippumattomien riskien oletuksesta luopumista ja täten estimointiongelman huomattavaa monimutkaistumista.

esitetty vain toimenpiteitä koskevat työttömyyttä edeltävän työmarkkinatilan kertoimet. Ensimmäinen koulutus ja tukityö ovat interaktiomuuttujia.

Taulukoon 6.2. on koottu aktiivisia toimenpiteitä kuvaavien muuttujien kertoimet. Estimointien poisjätettynä työhistoriamuuttujana on siirtymä työllisyydestä työttömyyteen (poislukien lomautetut). Tällöin kertoimet kuvaavat toimenpiteiltä siirtyneiden henkilöiden työllistymisen nopeutta verrattuna vastaavat ominaisuudet omaaviin, työllisyydestä työttömyyteen siirtyneihin henkilöihin.

Rantalan tulosten perusteella tukityöllistettyjen työllistyminen on kaikkina estimointivuosina ollut selvästi heikompa kuin ennen työttömyyttään työllisinä olleiden. Ero on lisäksi kasvanut huomattavasti suhdanteiden heikennyttyä. Vuonna 1990 tukityöllistettyjen työllistymistodennäköisyys oli 21 prosenttia alhaisempi kuin työllisyydestä työttömyyteen siirtyneiden henkilöiden. Vuonna 1992 luku kasvoi jo 74 prosenttiin²⁶. Mikäli vertailu suoritetaan työvoiman ulkopuolelta työttömyyteen tulleisiin henkilöihin, vastaavat luvut ovat 4 ja 53 prosenttia. Ensimmäistä kertaa tukityöllistämiskurssille osallistuneiden henkilöiden kohdalla tilanne on hieman parempi, mutta heidänkin työllistymistodennäköisyytensä jää vuonna 1992 lähes 60 prosenttia alhaisemmaksi kuin työllisyydestä siirtyneiden henkilöiden. Myös työvoimapolitiittisen koulutuksen tehokkuus on Rantalan tulosten perusteella heikentynyt suhdanteiden mukana. Vuonna 1988 koulutukseen osallistuneiden henkilöiden työllistymistodennäköisyys oli noin 40 (210) prosenttia korkeampi kuin vertailuryhmän eli työllisyydestä (työvoiman ulkopuolelta) työttömiksi siirtyneiden. Työttömyyden kasvaessa voimakkaasti 1990-luvun alkuvuosina koulutukseen osallistuneiden työllistymistodennäköisyys heikkeni voimakkaasti ollen lähes 70 (50) prosenttia vertailuryhmää alhaisempi. Ensimmäistä kertaa työvoimakoulutukseen osallistuneiden henkilöiden kohdalla tilanne ei kuitenkaan muuttunut niin synkäksi. Heidän työllistymistodennäköisyytensä oli vuonna 1992 noin 5 prosenttia työvoiman ulkopuolelta työttömyyteen siirtyneitä henkilöitä korkeampi. Rantalan tulosten perusteella työvoimakoulutus on tukityöllistämistä tehokkaampi tapa edistää työttömien siirtymistä avoimille

²⁶ Esimerkiksi vuodelle 1992 tulos saadaan laskemalla $\exp(-1.35) = 0.26$, joka antaa riskisuhteen tukityöstä ja työllisyydestä työttömyyteen siirtyneiden henkilöiden välille. Proportionaalisuusoletuksen vallitessa tukityöllisyydestä työttömyyteen siirtyneiden henkilöiden 74 prosenttia alhaisempi työllistymistodennäköisyys koskee kaikkia työttömyyden ajanhetkiä.

työmarkkinoille. Työvoimakoulutusta koskevat tulokset ovat 1980-luvulla samansuuntaisia Kettusen tulosten kanssa, mutta työttömyyden kasvu on heikentänyt työvoimakoulutuksen myönteistä vaikutusta.

Ylläolevia tuloksia arvioitaessa on huomioitava, ettei niissä ole pyritty kontrolloimaan mahdollista valikoitumisharhaa. Olisikin mielenkiintoista tietää, missä määrin valikoitumisharhan huomioiminen muuttaa toimenpiteitä koskevia tuloksia. Valitettavasti tutkimuskysymyksen laajentaminen tähän suuntaan johtaa huomattaviin teknisiin ongelmiin. Suoraviivaisin tapa olisi käyttää satunnaiskokeeseen perustuvaa aineistoa, jossa toimenpiteeseen osallistuvat valittaisiin satunnaisesti niihin oikeutetuista henkilöistä. Tällöin tutkija voisi keskittyä muihin mallin rakentamiseen liittyviin ongelmiin, ks. Ham ja LaLonde (1996). Suomessa toimenpiteiden vaikuttavuutta ei valitettavasti arvioida satunnaiskokein, joten tutkimus täytyy perustaa olemassaoleviin yksilötason aineistoihin. Tällöin lähtökohdaksi voisi ottaa esimerkiksi Gritzin (1993) tutkimuksen. Tosin hänenkään menetelmä ei kykene kontrolloimaan valikoitumisharhaa täysin tyydyttävästi, ks. Ham ja LaLonde (1996).

Toinen huomionarvoinen seikka tuloksia tulkittaessa on se, että välittömästi toimenpiteiltä työllistyneet henkilöt eivät kuulu työttömyyden kestoanalysoivissa tutkimuksissa käytettyihin otoksiin. Koska aineistoon ovat valikoituneet vain ne toimenpiteisiin osallistuneet henkilöt, jotka eivät ole onnistuneet vakiinnuttamaan harjoittelupaikkaansa/löytämään työpaikkaa toimenpiteeseen osallistumisen aikana, saattavat toimenpiteiden vaikutusta mittaavat kertoimet olla alaspäin harhaisia.

6.2.2 Työuran vakaus

Hämäläisen (1997b) tutkimuksessa tarkasteltiin aktiivisten toimenpiteiden vaikutusta työuran vakauteen. Aineistona käytettiin satunnaisotosta vuonna 1989 työllistyneistä henkilöistä. Aktiivisten toimenpiteiden tehokkuutta tutkittiin dummy-muuttujalla, joka sai arvon yksi, mikäli

henkilö oli osallistunut toimenpiteeseen vuoden 1987 jälkeen. Aineisto koostui kaiken kaikkiaan 4516 henkilöstä.

Tutkimuksen perimmäisenä tarkoituksena oli selvittää, kenelle toimenpiteet tulisi kohdentaa. Valikoitumisharha huomioitiin ns. bivariate probit mallilla, johon lisättiin toimenpidemuuttujan ja muiden yksilöpiirteiden väliset vuorovaikutustermit. Tästä syystä kaikki

toimenpiteet jouduttiin niputtamaan yhdeksi osallistumismuuttujaksi. Sen kerroin on tulkittavissa tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen keskimääräiseksi vaikutukseksi.

Hämäläisen tulosten perusteella vaikeasti työllistettävien henkilöiden todennäköisyys palata uudelleen työttömyyteen olisi ollut 7-11 prosenttiyksikköä korkeampi ilman toimenpiteeseen osallistumista.

Toimenpiteet auttoivat eniten vaikeasti työllistettäviä: niiden toistuvaistyöttömyyttä alentava vaikutus jäi noin 7 prosenttiyksikköä pienemmäksi hyvässä työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden kohdalla²⁷. On kuitenkin huomattava, että aktiivisin toimin ei kyetä poistamaan yksilöpiirteistä johtuvia eroja työmarkkinamahdollisuuksissa. Ylläolevien kahden ryhmän välinen ero työttömyyden toistumistodennäköisyydessä jää toimenpiteiden jälkeenkkin vielä noin 60 prosenttiyksikköön.

Vallitsevasta käytännöstä poiketen tutkimuksessa sallittiin toimenpiteiden vaikutusten erota erilaisten yksilöiden välillä. Tämä paljasti suuria eroavaisuuksia ylläolevien ryhmien sisällä.

Tulokset eivät tue yksiselkoisesti toimenpiteiden kohdentamista vaikeasti työllistettäville. Tähän ryhmään kuuluvista toimenpiteet paransivat työuran vakautta keskimääräistä enemmän pitkäaikaistyöttömien ja ammattitaidottomien henkilöiden kohdalla. Mutta nuoret ja vajaakuntoiset hyötyivät aktiiviseen toimenpiteeseen osallistumisesta huomattavasti keskimääräistä vähemmän. Havainto on huolestuttava, sillä varsinkin nuoret kuuluvat aktiivisen työvoimapolitiikan painopistealueeseen. Tämän asian tiimoilta tarvittaisiinkin kipeästi lisätutkimusta.

Toinen aktiivisen työvoimapolitiikan kohdentamisen kannalta tärkeä havainto oli, että Etelä-Suomen alhaisen työttömyyden alueilla asuvat henkilöt hyötyvät selvästi keskimääräistä enemmän toimenpiteeseen osallistumisesta. Koska tulos asettaa aktiivisen työvoimapolitiikan alueellisten työttömyyserojen kaventamistavoitteen ja sen tehokkuuden hieman outoon valoon, olisi tätäkin asiaa syytä tutkia hieman tarkemmin. Hämäläisen tuloksissa on huomionarvoista se, että niiden luotettavuutta on tutkittu monin tavoin. Tulokset ovat hyvin samankaltaisia riippumatta mallin tarkentamistavasta tai käytetyistä jäännöstermioletuksista. Lisäksi mallien estimoinneissa käytetyt jakaumaletukset ovat hyväksyttävissä

²⁷ Vaikeasti työllistettävän henkilön koulutusura on jäänyt peruskoulun tasolle, hänellä on takanaan keskimääräistä pitempi työttömyyskokemus ja hän asuu korkean työttömyyden alueella. Hyvässä työmarkkina-asemassa oleva henkilö on puolestaan aviossa, hän asuu Etelä-Suomessa alhaisen työttömyyden alueella, hän on suorittanut yliopistossa kauppatieteellisen alan tutkinnon, omistaa talon, on järjestäytynyt ja valmis hyväksymään työpaikan myös asuinkuntansa ulkopuolelta.

lähes kaikissa tapauksissa. Koska mallin hyvyttä ei yleensä järjestelmällisesti testata yksilötason aineistoihin perustuvissa tutkimuksissa, voidaan tuloksia pitää keskimääräistä luotettavampina. Tutkimuksen puutteena on se, että työuran vakautta tarkastellaan ainoastaan vuoden kuluessa työllistymisestä.

6.2.3 Työkuukaudet avoimilla työmarkkinoilla

Erialaisten toimenpiteiden keskinäistä tehokkuutta on tutkittu Hämäläisen (1997c) tutkimuksessa. Aineistona on käytetty kahta satunnaisotosta vuosilta 1988 ja 1991. Aineistot koostuvat henkilöistä, jotka osallistuivat noina vuosina johonkin aktiiviseen toimenpiteeseen tai olivat muutoin työttöminä. Alhaisen työttömyyden vallitessa otoksessa on 5975 henkilöä. Työttömyystilanteen huonontuminen 1990-luvun alussa heijastuu myös otos- koossa. Vuoden 1991 analyyseissä käytettyjen henkilöiden lukumäärä on 10 915. Mahdollisen harhan välttämiseksi samat henkilöt eivät esiinny eri vuosien analyyseissä.

Tutkimuskohteena on toimenpiteeseen osallistumista seuraavan kalenterivuoden työkuukaudet avoimilla työmarkkinoilla. Määräaikaisten työsopi-

Taulukko 6.3. Eri toimenpiteiden vaikutus työkuukausien lukumäärään

	1989			1992		
	Y	E(Y P)	Vaikutus	Y	E(Y P)	Vaikutus
<i>Ryhmä:</i>						
Osallistumattomat	7,01	7,14	n/a	4,14	3.88	n/a
Osallistujat	5,03	5,18	0,61	3,68	3.82	1,02
Työllistäminen yksityisellä sektorilla	6,28	6,31	1,72	3,02	3.46	1,52
Osa-aikainen työllistäminen	4,21	4,35	0.40	2,83	2.50	0,26
Velvoitetyöllistäminen	2,92	2,95	-0,38	0,95	0.98	-0.29
Lomautuskoulutus	n/a	n/a	n/a	9,78	10.31	3,63

Muut toimenpiteet	6,29	6,53	1,02	4,17	4,06	1,16
-------------------	------	------	------	------	------	------

Ryhmät kuvaavat henkilöiden toimenpideluokkaa. Aineistosta lasketut keskimääräiset työkuukaudet avoimilla työmarkkinoilla on raportoitu sarakkeessa Y . $E(Y|P)$, ilmoittaa mallien tuottama keskimääräinen työkuukausien lukumäärä. Kolmas sarake puolestaan raportoi mallin perusteella lasketun keskimääräisen osallistujan saaman hyödyn toimenpiteeseen osallistumisesta. n/a = aineistossa ei tietoa kyseisestä toimenpiteestä.

musten yleistymisen (Parjanne, 1997) on huomioitu sallimalla useat vuoden aikana tapahtuneet työsuhteet. Koska selitettävän muuttujan saamat arvot rajoittuvat 0 ja 12 kuukauden välille, on analyysin lähtökohdaksi valittu ns. 2-limit Tobit malli. Tobit malli olettaa yksilöiden valikoitumisen toimenpiteisiin satunnaisesti, joten malli laajennettiin valikoitumisharhan tapaukseen. Taulukossa 6.3 raportoidaan osa Hämmäläisen tuloksista.

Taulukon toisessa ja kolmannessa sarakkeessa esitetyt luvut pohjautuvat estimoituihin kertoimiin. Ne on saatu laskemalla jokaiselle henkilölle mallin ennustama työkuukausien lukumäärä ja toimenpiteisiin osallistujille heidän toimenpiteestä saamansa hyöty. Lopulliset luvut ovat näiden jakaumien keskiarvoja.

Estimoidut mallit ennustavat erinomaisesti eri ryhmien keskimääräiset työkuukaudet avoimilla työmarkkinoilla (Y). Mallin tuottamat ennusteet ja todelliset työkuukaudet osoittavat 1990-luvun laman syvyyden. Avoimilla työmarkkinoilla vietetty aika aleni keskimäärin noin 3 kuukautta. Huomionarvoista on, että työkuukausien lasku oli voimakkaampaa henkilöillä, jotka eivät osallistuneet toimenpiteisiin. Toimenpiteiden sisällä lasku oli voimakkainta yksityisen sektorin työllistämisen kohdalla.

Tulokset osoittavat toimenpiteeseen osallistumisen pääsääntöisesti kasvattavan työkuukausia avoimilla työmarkkinoilla ($E(Y|P)$) verrattuna tilanteeseen, jossa osallistumista ei olisi tapahtunut. Yllättävä huomio on, että toimenpiteen vaikutus on pysynyt lähes samana, eli noin yhtenä kuukautena, alhaisen ja korkean työttömyyden aikoina.

Eniten toimenpiteestä ovat hyötyneet lomautuskoulutukseen osallistuneet henkilöt, joiden työkuukaudet olisivat lama-aikana jääneet keskimäärin yli kolme kuukautta alhaisemmiksi ilman toimenpiteeseen osallistumista. Tämän perusteella lomautuskoulutus on ollut erittäin tehokas tapa estää lopullisia irtisanomisia. Valitettavasti aineiston perusteella ei kyetty erittelemään vuoden 1988 aikaista työvoimakoulutusta. Tänä aikana lomautuskoulutukseen osallistuneet henkilöt kuuluvat vuoden 1989

luvuissa ryhmään muut toimenpiteet. Koska toimenpiteiden vaikutus tähän ryhmään on pysynyt lähes vakiona ajassa, viittaavat tulokset siihen, että lomautuskoulutus ei ollut läheskään yhtä tehokasta alhaisen työttömyyden aikana. Tähän voi osaselityksenä olla lomautuskoulutuksen tason voimakas kasvu 1990-luvun alkuvuosina. Sen osuus koko työvoimakoulutuksesta kasvoi alle 10 prosentista yli 40 prosenttiin muutamassa vuodessa, Mikkonen (1997). Nykyisellään sen taso on palannut lama-aikaa edeltäneelle tasolle.

Kokonaisuudessaankin aikuispoliittisen työvoimakoulutus näyttäisi olevan työllistämistoimia tehokkaampaa. Lähestulkoon samaan tehokkuuteen yltyvät yksityisellä sektorilla suoritettut työllistämisyksöt. Tämä kuvastaa yhtäältä yksityisen sektorin parempia työllistämismahdollisuuksia ja toisaalta julkisen sektorin työllistämisen sosiaalisia perusteita. Varsinkin lama-aikana julkisella sektorilla tapahtunut työllistäminen on ollut enenevässä määrin hätäapua, sillä mahdollisuudet pysyvemmän työsuhteen luomiseen ovat olleet rajatut. Hämäläisen tutkimus antaa vuoden 1987 Työllisyyslain velvoitetyöllistämiskokeilusta erittäin huonon kuvan. Tulosten perusteella velvoitetyöllistettyjen työkuukaudet olisivat keskimäärin olleet suuremmat ilman toimenpiteeseen osallistumista. Epäsuorasti tulos tukee ruotsalaisten taloustieteilijöiden käsitystä aktiivisten toimenpiteiden työnhakuhalukkuutta alentavasta vaikutuksesta, sillä velvoitetyöllistämistä voitiin käyttää ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahaikauden uusimiseen. Kuuden kuukauden työllistämisyksö mahdollisti ansio- sidonnaisen työttömyyspäivärahan saannin, jonka aikana työtön tuli jälleen oikeutetuksi uuteen kuuden kuukauden velvoitetyöllistämisyksöön. Lisäksi velvoitetyöllistämisen kesto-aika ei tilapäisenä vaikuttanut mahdollisesti aikaisemmin saatujen työttömyyspäivärahojen maksuperusteihin.

Velvoitetyöllistämistä tarjottiin kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olleille henkilöille. Tämä näkyy selvästi keskimääräisissä työkuukausissa avoimilla työmarkkinoilla, jotka olivat alle 3 kuukautta vuonna 1989 ja alle kuukauden 1992. On kuitenkin huomioitava, että tutkimuksessa on kontrolloitu useita vaikeasti työllistettävää henkilöä kuvaavia tekijöitä. Tämän seurauksena toimenpiteen vaikutusta kuvaava luku ei ole riippuvainen toimenpiteeseen osallistuneiden henkilöiden muita huonommasta työmarkkina-asemasta. Toisin sanoen velvoitetyöllistäminen ei tarjonnut toimenpiteeseen osallistuneille henkilöille heidän työmarkkinoilla tarvitsemiaan taitoja eikä onnistunut kasvattamaan heidän työnhakuhalukkuuttaan.

6.3 Yhteenveto mikroekonometrisista tutkimuksista

Mikroekonometriaan perustuvia tutkimuksia aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista on vähän erityisesti, kun huomioidaan olemassa olevien aineistojen laatu. Tähän katsaukseen löytyi ainoastaan neljä tutkimusta, joissa aktiiviset toimenpiteet ovat kuuluneet selittävien muuttujien joukkoon. Näistäkin kahdessa päämielenkiinto ei kohdistu aktiivisiin toimenpiteisiin, jolloin aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevia tuloksia on syytä pitää suuntaa-antavina.

Työttömyyden kestoa analysoivat tutkimukset osoittavat työvoimakoulutukseen osallistuneiden henkilöiden työllistyneen muita työttömiä paremmin 1980-luvulla. Työttömyystilanteen huononnuttua tämä koskee vain ensimmäistä kertaa koulutukseen osallistuneita henkilöitä, kun heitä verrataan työvoiman ulkopuolelta työttömyyteen siirtyneisiin henkilöihin. Tukityöllistettyjen työllistymistodennäköisyys on ollut muita vertailuryhmiä heikompaa sekä 1980- että 1990-luvuilla. Osallistujien toimenpiteistä saamia hyötyjä arvioivissa tutkimuksissa on havaittu toimenpiteiden edistävän, tietyin varauksin, niihin osallistuneiden henkilöiden työllisyysnäkyviä. Toimenpiteet ovat parantaneet osallistujien työuran vakautta ja lisänneet heidän työkuukausiaan. Huolimatta siitä, että työttömyyden kestotutkimuksissa välittömästi toimenpiteeltä työllistyneet henkilöt eivät kuulu aineistoon, tulokset eri toimenpiteiden tehokkuuksista ovat samansuuntaisia kaikkien tutkimusten kesken. Työvoimakoulutus on tukityöllistämistä tehokkaampi toimenpide.

Mitä nämä havainnot kertovat aktiivisen työvoimapolitiikan toiminnasta? Vastausta tähän kysymykseen voidaan hahmottaa ajattelemalla yksittäisen työnhakijan työllistymistä. Ennen työllistymiseen johtavaa työpaikkahaastattelua sekä yritys että työnhakija läpikäyvät hakuprosessin. Tämän kautta syntyvissä rekrytointitilanteissa työnhakijan työllistymiseen vaikuttaa yrityksen käsitys hänen tuottavuudestaan ja työnhakijan halukkuus hyväksyä työpaikka.

Suomalaiset aineistot eivät mahdollista tutkimusta, jossa arvioitaisiin yksilön työnhakuhalukkuuden merkitystä työllistymismahdollisuuden parantajana. Englantilaisella aineistolla tehdyssä tutkimuksessa Dolton ja O'Neill (1995) havaitsivat ns. restart-ohjelman myönteisten vaikutusten syntyvät pääsääntöisesti lisääntyneiden työtarjousten kautta. Tämän havainnon perusteella toimenpide kasvattaa työnhakuhalukkuutta ja parantaa sen laatua. Koska restart-ohjelma perustuu työnhakijalle 6 kuukauden työttömyyden jälkeen tehtävään haastatteluun, tuloksia ei

voida sinällään siirtää työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen myönteisten vaikutusten selittämiseen²⁸.

Aktiivinen toimenpide kasvattaa työnantajan todennäköisyyttä palkata toimenpiteeseen osallistunut henkilö, mikäli se kasvattaa inhimillistä pääomaa ja täten osallistujan tuottavuutta. Samalla se viestii henkilön parantuneista työtaidoista. Havainnot, joiden mukaan toimenpiteet lyhentävät työttömyyttä ja lisäävät työkuukausia, tukevat epäsuorasti näitä näkemyksiä. Tosin toimenpiteiden avulla ei kyetä kuromaan kiinni esimerkiksi alunperin vallinneita inhimillisiä pääomaeroja.

Vaihtoehtoisesti työllistymismahdollisuuksien parantuminen voi olla seurausta työnhakijan kasvaneesta halukkuudesta hyväksyä työpaikka. Mikäli toimenpide laskee henkilön kynnispalkkaa, voi työllistyminen tapahtua entistä alhaisemmalla palkkatasolla ja täten useampaan työpaikkaan. Näkemystä puoltavat Main (1987) ja O'Higginsin (1995) englantilaiseen aineistoon perustuvat tutkimukset työllisyyskoulutuksen vaikutuksista nuorten työmarkkinoilla. Valitettavasti hypoteesin tutkimiseen tarvittavaa tilastoaineistoa ei ole Suomessa saatavilla.

Hämäläisen (1997b) tulokset työuran vakaudesta voidaan tulkita myös kohtaantovaikutuksiksi. Työllistämisyksikön aikana sekä yritys että harjoittelija saavat tuntumaa toisiinsa. Mitä luultavammin harjoittelija ei jatka työpaikassa, jos työtehtävät eivät ole hänelle sopivia tai yritys ei katso häntä sopivaksi hoitamaan työtehtäviä. Kohtaannon parantuminen voi hyvinkin heijastua toimenpiteeseen osallistuneen henkilön työttömyyden toistumistodennäköisyyden alenemisena.

Aktiivinen työvoimapolitiikka toimii siis mikrotasolla sekä työn kysynnän että sen tarjonnan kautta. Tilastoaineistojen puutteen vuoksi ei kuitenkaan kyetä tarkkaan määrittämään, mikä osuus aktiivisten toimenpiteiden myönteisistä vaikutuksista johtuu mistäkin ylläolevasta tekijästä. Mitä luultavammin vaikutus syntyy sekä etsintäprosessin että varsinaisen rekrytointitilanteen kautta. Lisätutkimusta kuitenkin tarvitaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuskanavista.

6.4 Mikrotaloudellisia jatkotutkimustarpeita

1. Suomessa ei ole tutkittu valikoitumisharhan kontrolloimiseen soveltuvilla menetelmillä aktiivisten toimenpiteiden vaikutusta

²⁸ Mutta havainto on suuntaa antava Skogin ja Räisäsen (1997) työvoimapolitiikan uudistamista koskevan ehdotelman työllistämisaikutuksille.

toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden työllistymistodennäköisyyteen. Tilanne on outo, sillä aktiivisten toimenpiteiden tehokkuuden arviointi on suoraviivaisinta juuri työllistymisen kohdalla. Esimerkiksi Työministeriö seuraa toimenpiteiden tehokkuutta selvittämällä osallistujien työmarkkina-aseman kolmen kuukauden kuluttua toimenpiteen päättymisestä. Tämä mittari ei kuitenkaan kuvaa toimenpiteen yksilötason tehokkuutta siinä mielessä kuin se taloustieteen piirissä ymmärretään. Toimenpiteiden kohdentamisen kannalta olisikin ensiarvoisen tärkeää saada tietoa siitä, missä määrin ekonometristen mallien tulokset vastaavat Työministeriön seurantaan käyttämiä työllistymisosoituksia.

2. Yksilöiden hyvinvointiin liittyy työpaikan lisäksi myös sen laatu. Vaikka toimenpitein kyettäisiinkin parantamaan yksilöiden työllistymistä, voi niillä olla kielteinen vaikutus yksilön koko elinkaaren hyvinvointiin, jos työllistyminen tapahtuu huonopalkkaiseen ja huonon urakehityksen tarjoavaan työhön. Suomalaisia tutkimustuloksia aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista osallistujien ansiokehitykseen tai heidän ammattiasemaansa ei ole saatavilla.

3. Aluekohtaisten työttömyyserojen kaventamistavoitteen mielekkyydestä tarvittaisiin myös lisätietoa. Varsinkin Hämmäläisen (1997b) tulokset kyseenalaistavat tavoitteen toimivuuden, sillä kyseisen tutkimuksen mukaan Etelä-Suomen alhaisilla työttömyysalueilla asuvat henkilöt hyötyvät muita enemmän toimenpiteistä. Havainto kuvastaa kysyntätekkijöiden ja aktiivisen työvoimapolitiikan välistä riippuvuutta. Mikäli alueella ei löydy avoimia työpaikkoja, ei aktiivisin toimenpitein pystytä parantamaan osallistujien työllisyysmahdollisuuksia. Koska tutkimus keskittyi työuran vakauteen, tarvitaan lisätutkimusta esimerkiksi aluekohtaisista työllistymistodennäköisyyksistä.

4. Alhaisen työllistymistodennäköisyyksien alueille kohdistettu aktiivinen työvoimapolitiikka voi tehottomuuksien lisäksi haitata työmarkkinoiden kohtaannon kannalta tärkeää muuttoliikettä. Se voi mahdollistaa työttömien henkilöiden kiertämisen tukitöiden ja työttömyyden välillä, joka puolestaan alentaa muuttohalukkuutta. Tähänkin tutkimuskysymykseen pystytään vastaamaan olemassaolevilla tilastoaineistoilla.

5. Yksi mielenkiintoinen tutkimuskohde on aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan yhteennitominen. Epäsuorasti tätä kysymystä valaisee Hämmäläisen (1997c) tutkimus, jonka perusteella velvoitetyöllistämiseen osallistujat olisivat olleet hieman kauemmin töissä avoimilla

työmarkkinoilla ilman velvoitetyöllistämistä. Tämä viittaa työnhakuhalukkuuden pienenemiseen, mutta lisätutkimuksia asiasta tarvitaan. Työttömyysjaksojen huomattava piteneminen 1990-luvulla voi mahdollistaa asian tutkimisen esimerkiksi Carlingin ym. (1996) mallin avulla.

6. Suomalaiset rekisteriaineistot tarjoavat mahdollisuuden yksilöiden työhistorian tutkimiseen. Tätä kautta voidaan yleistää aiemmin tehtyjä, yhtä työttömyysjaksoa analysoineita tutkimuksia. Yksilöiden työmarkkinasiirtymiä tarkasteleva tutkimus valaisisi aivan uudella tavalla työttömyyden dynamiikkaa ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Varjopuolena on kuitenkin analyysien huomattava monimutkaistuminen.

7. Yksilötason aineiston etuna on se, että tarkastelut voidaan tehdä tarvittaessa hyvinkin tarkkaan määritetyille ryhmille. Aikaisemmissa tutkimuksissa tarkastelu on perustunut koko työikäiseen väestöön. Vaikka näissä tutkimuksissa kyetään kontrolloimaan esimerkiksi henkilöiden ikää, aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten tarkasteleminen vain tiettyjen ikäryhmien sisällä on helposti perusteltavissa. Yksilöiden osallistumisesta seuraavia hyötyjä olisikin syytä tutkia sekä nuorien että varttuneiden henkilöiden kohdalla. Nuoret kuuluvat aktiivisten toimenpiteiden painopistealueeseen, mutta heille suunnattujen toimenpiteiden tehokkuudesta on hyvin vähän tutkimustietoa. Toisaalta työmarkkinatuella olevista, yli 500 päivää työttömyysturvaa saaneista 90 000 henkilöstä suuri osa on 40 - 56 vuotiaita varttuneita henkilöitä, joiden työllistymismahdollisuudet ovat hyvin heikot, ks. Räisänen ja Skog (1997). Tutkimuksilla, joissa tarkastellaan tiettyjen ryhmien sisäisten yksilöominaisuuksien ja erilaisten toimenpiteiden tehokkuutta osallistujien työmarkkinamahdollisuuksien parantamisessa, on varmasti annettavaa käytännön työvoimapolitiikkaa suunniteltaessa.

7 LOPUKSI

Aktiivinen työvoimapolitiikka vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan monin eri tavoin. Suomalaista tutkimustietoa sen vaikutuskanavista on saatavilla valitettavan vähän. Varsinkin yksilötason tutkimusten lukumäärä ei ole missään suhteessa olemassaolevien aineistojen tarjontaan ja laatuun. Suomi on yksi harvoista maista, joissa yksilötason analyysit voidaan perustaa rekisteripohjaisiin aineistoihin. Lisäksi Suomessa kerättävät rekisterit ovat hyvin kattavia ja koskevat kaikkia elämän alueita. Tämä mahdollistaa monipuoliset kysymyksenasettelut ja

monien yksilöiden työmarkkinamahdollisuuksiin vaikuttavien tekijöiden kontrolloimisen. Näitä mahdollisuuksia ei ole kuitenkaan vielä hyödynnetty.

Tutkimuskentässä ei vallitse yhteisymmärrystä siitä, kenelle toimenpiteet pitäisi kohdentaa, milloin ja minkälaisena. Vaikka tutkimuksien lukumäärä on alhainen, ovat ne onnistuneet tuottamaan erilaisia tuloksia. Nykyinen tietämys rajoittuukin siihen, että aktiivinen työvoimapolitiikka mitä luultavammin parantaa osallistujien työllisyysmahdollisuuksia. Tämän havainnon perusteella aktiivinen työvoimapolitiikka toteuttaa yhden sen perimmäisistä tarkoituksista eli auttaa työttömiä siirtymään passiivisen, työttömyyden aikaisilta tulomenetyksiltä korvaavan järjestelmän piiristä avoimille työmarkkinoille. Tulos perustuu kuitenkin vain muutamaa tutkimukseen, joiden käyttämät menetelmät eivät kaikilta kohdin ole parhaita mahdollisia. Jatkotutkimusta tarvitaan myös tämän kysymyksen tiimoilta.

Ensimmäisenä tutkimusagendassa on oltava nykyisten aineistojen hyödyntäminen, jotta erilaisten toimenpiteiden vaikutukset erilaisten osallistujien hyvinvointiin saataisiin selville. Vasta tämän jälkeen huomio kannattaa kiinnittää siihen, mistä nämä vaikutukset oikein syntyvät. Tällöin huomio siirtyy kysymyksestä 'mitä ATP:llä saadaan' kysymykseen 'miksi sillä saadaan mitä saadaan'. Teoreettisia vaikutuskanavia on jälkimmäisen kysymyksen vastaamiseen esitetty moniakin. Valitettavasti empiirinen tutkimus laahaa kaukana perässä. Aukon täyttämiseen tarvittavia aineistoja ei Suomessa kerätä. Tässä on työsarkaa tilastoaineistojen tuottajien ja tutkijoiden väliselle vuoropuhelulle, mikä on tuottanut esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja USA:ssa huomattavasti tarkempaa tietoa ATP:n toimintatavoista kuin mitä Suomen aineistot mahdollistavat. Mutta kiirettä tällä ei ainakaan vielä ole. Jo nykyisten aineistojen hyödyntäminen tarjoaa tutkimuskohteita useiksi vuosiksi.

LÄHTEET

Abowd, J.M. ja Lemieux, T. (1993), The Effects of Product Market Competition on Collective Bargaining Agreements: The Case of Foreign Competition in Canada, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, pp. 983 - 1014.

Aho, S., Nätti, J. ja Suikkanen, A. (1996), Työvoimakoulutuksen ja Tukityöllistämisen Vaikuttavuus 1988 - 1992, Työvoimapolitiittinen Tutkimus No. 144, Työministeriö.

Akerlof, G. A. ja Yellen, J. (1986), *Efficiency Wage Models of the Labor Market*, Cambridge University press, Cambridge University Press, Cambridge.

Aliber, R.Z. (1979), A Proposal to Reduce the Waste of Unemployment, Mimeo, Graduate School of Business, University of Chicago.

Asplund, R. (1993), Essays on Human Capital and Earnings in Finland, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Sarja A18, Helsinki.

Bean, C., Blanchard, O. ja Nickell, S. (1986), 'The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study', *Economica*, vol. 53, pp. S1 - S22.

Becker, G. (1975), *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, New York.

Beveridge, W. (1944), *Full Employment in a Free Society*, Unwin Brothers, Woking.

Black, F. (1987), *Business Cycles and Equilibrium*, Basil Blackwell, New York.

Blanchard, O. ja Katz, L.F. (1997), What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of unemployment, *Journal of Economic perspectives*, vol. 11, pp. 51 - 72.

Blanchard, O. ja Summer, L. (1986), 'Hysteresis and the European Unemployment Problem', *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, Cambridge (Mass.).

Booth, A.L. (1994), *Economics of the Trade Union*, Cambridge University Press, Cambridge.

Calmfors, L. (1993), 'Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden', *European Journal of Political Economy*, vol. 9, pp. 25 - 72.

Calmfors, L. (1994), 'Active Labour market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features', *OECD Economic Studies*, no. 22, pp. 7 - 47.

Calmfors, L. ja Lang, H. (1992), *Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes - the Basic Theory*, Institute for International Economic Studies, Seminar Paper no. 541, Stockholm University.

Calmfors, L. ja Nymoene, R. (1990), 'Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic countries', *Economic Policy*, no. 11.

Calmfors, L. ja Skedinger, P. (1995), 'Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden', *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, no. 1, pp. 91 - 109.

Carling, K., Edin, P-A, Harkman, A. ja Holmlund, B. (1996), 'Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden', *Journal of Public Economics*, vol. 59, pp. 313 - 34.

Dolton, P.J. (1994), 'The Econometric Assessment of Training: A Review', mimeo, University of Newcastle upon Tyne.

Dolton, P.J. ja O'Neill, D. (1996), 'Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence', *Economic Journal*, vol. 106, pp. 387 - 400.

Dreze, J. ja Malivaud, E. (1993), *Growth and Unemployment: the Scope of European Initiative*, *European Economic Review*, vol. 38.

Eriksson, T., Suvanto, A. ja Vartia, P. (1990), 'Wage Formation in Finland', Teoksessa Calmfors L. (ed.) *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, Oxford University Press, Oxford.

Eriksson, T. ja Pehkonen, J. (1995), 'Unemployment Flows in Finland, 1969 - 95: A Time-Series Analysis', Paper presented in the 7th EALE conference in Lyon.

Forslund, A. and Krueger, A.B. (1994), 'An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Revised Wisdom', NBER Working Paper No. 4802.

Friedman, M. (1968), The Role of Monetary Policy, *American Economic Review*, vol. 58, pp. 1 - 17.

Gritz, R.M. (1993), 'The Impact of Training on the Frequency and Duration of Employment', *Journal of Econometrics*, vol. 57, pp. 21 - 51.

Ham, J.C. ja LaLonde, R.J. (1996), 'The Effect of Sample Selection and Initial Conditions in Duration Models: Evidence from Experimental Data on Training', *Econometrica*, vol. 64, pp. 175 - 205.

Heckman, J.J. ja Hotz, V.J. (1989), 'Choosing Among Alternative Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training', *Journal of American Statistical Association*, vol. 84, no. 408, pp. 862 - 74.

Heckman, J.J. ja Smith, J. (1993), 'Assessing the Case for Randomized Evaluation of Social Programs', Teoksessa *Evaluating the Effects of Active Labour Market Programmes*, Ministry of Labour, Copenhagen.

Heylen, F. (1993), 'Labour Market Structures, Labour Market Policy and Wage Formation in the OECD', *Labour*, vol. 7, No. 2, pp. 25 - 51.

Hämäläinen, K. (1997a), Active Labour market Programmes and Unemployment: a Macroeconometric Study, Väitöskirjassa The Employment and Unemployment Effects of Finnish Active Labour Market Programmes, University of Warwick.

Hämäläinen, K. (1997b), The Impact of Active Labour Market Programmes on Repeat Unemployment Incidence, Väitöskirjassa The Employment and Unemployment Effects of Finnish Active Labour Market Programmes, University of Warwick.

Hämäläinen, K. (1997c), The Impact of Active Programmes on Employment in the Eras of High and Low Unemployment, Väitöskirjassa The Employment and Unemployment Effects of Finnish Active Labour Market Programmes, University of Warwick.

Jackman, R. (1995), What Can Active labour market policy Do?, Centre for Economic Performance, Discussion Paper 226, London.

Jackman, R., Pissarides, C. ja Savouri, S. (1990), 'Labour Market Policies and Unemployment in the OECD', *Economic Policy*, vol. 5, No. 1, pp. 450 - 90.

Jackman, R., Layard, R. ja Nickell, S. (1996), 'Combating Unemployment: Is Flexibility Enough?', Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 293, London.

Katz, L.F. ja Murphy, K.M. (1992), Changes in Relative Wages 1963 - 1987: Supply and Demand Factors, *Quarterly Journal of economics*, vol. 108, pp. 35 - 78.

Kettunen, J. (1993), Re-employment of Finnish Unemployed Workers, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Sarja A17, Helsinki.

Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interests and Money*, MacMillan, London.

Kiander, J. (1997), Cost of Capital and the Demand for Labour: Explaining the Crisis of the Early 1990s, Ilmestyy Helsingin Kauppakorkeakoulun Working Papers -sarjassa.

Kiander, J. ja Pehkonen, J. (1997), Finnish Unemployment: Observations and Conjectures, Helsingin Kauppakorkeakoulu, Working paper W-198.

Layard, R. ja Nickell, S. (1986), 'Unemployment in Britain', *Economica*, vol. 53, No. 5, pp. S121 - S169.

Layard, R., Nickell, S ja Jackman, R. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.

Lilja, R., Santamaki-Vuori, T. ja Standing, G. (1990), *Unemployment and Labour Market Flexibility: Finland*, Geneva: International Labour Office.

Lindbeck; A. ja Snower, P. (1986), 'Changes in Wage Norms', *American Economic Review*, vol. 76, pp. 235 - 52.

Lönnroth, J. (1991), OECD ja 1990-luvun Uusi Työvoimapolitiikan Strategia, Työvoimapolitiittinen Aikakausikirja, pp. 3 - 16.

Main, B. (1987a), 'The Wage Expectations and Unemployment Experience of School Leavers', *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 34, pp. 349 - 67.

Main, B. (1991), 'The Effect of the Youth Training Scheme on Employment Probability', *Applied Economics*, vol. 23, pp. 367 - 72.

Mankiew, N.G. (1990), A Quick Refresher Course in Macroeconomics, *Journal of Economic Literature*, vol. 28, pp. 1645 - 1660.

Manning, A. (1995), Developments in Labour Market Theory and Their Implications for Macroeconomic Policy, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 42, pp. 250 - 266.

Mikkonen, I. (1997), Työvoimakoulutus Osana Työmarkkinapolkua, Työpoliittinen Tutkimus no. 174, Työministeriö, Helsinki.

Mortensen, D.T. (1994), Reducing Supply-side Disincentives to Job Creation, Esitetty konferenssissa the Annual Symposium of the Federal Reserve Bank of Kansas City, Wyoming 1994.

Nickell, S. (1987), 'Why is Wage Inflation in Britain so High?', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 49, pp. 103-128.

Nickell, S.J. ja Bell, B. (1995), The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD, *Oxford review of economic Policy*, Spring, pp. 40 - 62.

Nickell, S.J. ja Bell, B. (1997), Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled Have a Significant Impact on Unemployment, Teoksessa Snower, D.J. ja Dehesa, G. (ed.) *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, Cambridge.

Nymoén, R., Rodseth, A., Raaum, O., Wulfsberg, F., Evjen, S. ja Langset, T. (1996), 'Arbeidsmarkedspolitik og Lønn i de Nordiske Land ca. 1960 - 94', esitetty konferenssissa Arbeidsmarkedspolitik, Ledighet og Lønn i Norden, Oslo 1996.

OECD (1990), *Labour Market Policies for the 1990s*. Paris: OECD.

OECD (1993), 'Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Affects', *Employment Outlook 1993*.

O'Higgins, N. (1995), 'Less than Zero: YTS, Job Search, Human Capital Formulation and Reservation Wages', Actes/Proceedings of the Seventh EALE Conference, Lyon.

Parjanne, M. (1997), Työmarkkinat Murroksessa, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Sarja B 135, Helsinki.

Pehkonen, J. (1991), Empiiriset Palkkayhtälöt - Tuloksia 1980-luvun Tutkimuksista, *Kansantaloudellinen Aikakausikirja*, vol. 87, pp. 426 - 444.

Pehkonen, J. (1994), Long-term Unemployment in Finland: a Macroeconomic View, Teoksessa Eriksson, T., Leppänen, S. ja Tossavainen, P. (ed.) Proceedings of the Symposium on Unemployment, Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, Julkaisuja 14, Helsinki.

Pehkonen, J. (1997), Displacement Effect of Active Labour Market Policy: the Youth Labour market in Finland, Ilmestyy *Empiricassa*.

Pehkonen, J. (1997), Wage Formation in Finland, 1960 - 1994, Helsingin kauppakorkeakoulu, Working paper W-197, Helsinki.

Pencavel, J. (1991), *Labour markets Under Unionism: Employment, Wages and Hours*, Blackwell, Cambridge (Mass.).

Phelps, E.S. (1968), Money-Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium, *Journal of Political economy*, vol. 76, pp. 687 - 711.

Phelps, E.S. (1997), Wage Subsidy Programmes: Alternative Design, Teoksessa Snower, D.J. ja Dehesa, G. (ed.) *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, Cambridge.

Pissarides, C.A. (1986), 'Job Search and the Functioning of the Labour Market', Teoksessa Carline, D. et. al. (ed.) *Labour Economics*, Longman.

Polachek, S.W. ja Siebert, W.S. (1993), *The Economics of Earnings*, Cambridge University Press, Cambridge.

Rantala, J. (1995), Aktiivisten Työvoimapoliittisten Toimenpiteiden Työllistävyys, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Tutkimuksia 25, Helsinki.

Rantala, J. (1997), Työttömien Työllistyminen Vuosina 1988, 1990 ja 1992, Helsingin Kauppakorkeakoulu, Lisensiaattityö.

Robinson, (1995), The Decline of the Swedish Model and the Limits to Active Labour Market Policy, Centre for Economic Performance, Discussion Paper 259, London.

Saint-Paul, G. (1996), 'Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions', *Economic Policy*, no. 23.

Scarpetta, S. (1996), 'Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Setting on Unemployment: A Cross-Country Study', *OECD Economic Studies*, no. 26, pp. 43 - 98.

Shapiro, J. ja Stiglitz, J. (1984), 'Equilibrium Unemployment an a Worker Discipline Device', *American Economic Review*, vol. 74, pp. 433 - 44.

Sihto, M. (1994), *Aktiivinen Työvoimapolitiikka*, Tampere.

Sihto, M. (1996), *Aktiivinen Työvoimapolitiikka - Strategia, Sen Kehitys ja Merkitys Joukkotyöttömyyden Vallitessa*, *Kansantaloudellinen Aikakausikirja*, vol. 92, pp. 14 - 36.

Skedinger, P. (1995), *Employment Policies and Displacement in the Youth Labour Market*, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2, pp. 135 - 71.

Skog, H. (1994), *Työllisyystukien Kehittäminen, Selvitysmiesraportti, Työhallinnon Julkaisu 66*, Työministeriö, Helsinki.

Skog, H. ja Räisänen, H. (1997), *Toimivampiin Työmarkkinoihin, Selvitysmiesten Raportti Työvoimapolitiittisen Järjestelmän Uudistamiseksi*, Työministeriö, Helsinki.

Snower, D.J. (1994), *Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies*, *American Economic Review Papers and proceedings*, vol. 84, pp. 65 - 70.

Snower, D.J. (1997), *The Simple Economics of Benefit Transfers*, Teoksessa Snower, D.J. ja Dehesa, G. (ed.) *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, Cambridge.

Spence, M. (1973), 'Job Market Signalling', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, pp. 354 - 74.

Woodbury, S.A. ja Spiegelman, R.G. (1987), *Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois*, *American Economic Review*, vol. 77, pp. 513 - 30.