

TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSET 1990-LUVUN SUOMESSA

JOHDANTO

Työttömyyden haitat ovat olleet esillä niin kauan kuin työttömyyttä on esiintynyt. Samoin talouskasvun vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen on vuosikymmeniä vanha teema. Työpanos tuotannon tekijänä ja sen vaikutus talouskasvuun on kasvukirjallisuuden, mm. kasvutilinpidon (ks. Tiainen 1994a & b) keskeinen näkökulma. Eri näkökulmien integroituun tarkastelu on kuitenkin suhteellisen tuore ajatus.

Ideana on, että työllisyyden hoidon nettokustannukset ovat pienemmät kuin bruttokustannukset. Laatumillani työttömyyden kustannusarvioilla, jotka ottavat huomioon paitsi työttömyysmenot myös veromenetykset, on 20-vuotinen tausta (ks. Tiainen 1982a & b; Tiainen 1990; Pitkäaikaistyöttömien..., 1984; ks. ohjelmavalmistelusta myös Valtakunnallinen työttömien valtuuskunta, 1985). Alun perin keskeinen tavoite oli ottaa työllisyyden hoidon rahoituksessa huomioon säästöt työttömyyden kustannuksissa ja kasvavat verotulot.

Vuoden 1988 työllisyyslain valmistelussa oli keskeisenä huomion kohteena kuntasektorin työllistäminen. Lain hyväksymiseen vaikutti oleellisesti se, että työllistämisen nettokustannusten osoitettiin jäävän varsin pieniksi bruttomenoihin verrattuna (Uuden työllisyyslain..., 1988). Lisäksi kuntien saama tuki valtiolta kattoi kuntien nettomääräiset palkkasmenot. Metodiselta kannalta keskeistä olikin kustannusten ja hyötyjen jakaminen sektoreittain – lähtökohta, josta laskelmat ovat sittemmin kehittyneet. Riskinä nähtiin, että tukityöpaikat korvaavat kunta-sektorilla vakinaisia työpaikkoja. Tämä pyrittiin

välttämään rajaamalla työllistäminen nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin. Lailla oli keskeinen vaikutus siihen, että vuoden pitkäaikaistyöttöminä oleiden määrä saatiin 1980-luvun lopulla painettua alimmillaan 3 000:een.

Työllisyyslain yhteydessä kehitettyjä laskelmia kehitettiin edelleen nykyiseen muotoon, jossa ne esitettiin laman ollessa pahimmillaan (Tiainen 1994a). Tuolloin käytiin myös metodidebatti (ks. Tiainen 1994a & b; Hietala 1994a & b). Se ei aiheuttanut tarvetta muuttaa perusmetodia, johon on sittemmin nojattu eri yhteyksissä (mm. Pohjola 1998). Myös kansainvälisellä tasolla on sovellettu vastaavaa metodia (Behrenz & Delander, 1998; ks. keskustelu Repo 1998; Bach & al. 1998).

Veromenetykset huomioon ottavien työttömyyden kustannuslaskelmien käyttö on laajentunut vuosien mittaan. Niitä on otettu huomioon lainsäädännön perusteluissa, hankearvioissa (Tiainen 1987), ohjelma-arvioinneissa, valtiovarainministeriön makrotaloudellisissa laskelmissa ja valtion talousarvion työllisyysvaikutusten arvioinnissa (Valtion talousarvion..., 1997; Tiainen 1999; Viitamäki 1998). Heikki Räisänen (1996) sovelsi ajatusta työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen nettokustannuksiin. Tiedotusvälineissä teema on ollut esillä usein. Helsingin Sanomissa (Lindberg 1999) nostettiin näiden laskelmien pohjalta esiin ongelmana se, että kuntasektorin kannattaa vähentää henkilöstöä, koska siitä aiheutuva haitta siirtyy muille. Teemaan tarttui Matti Virtanen pääkirjoituksessaan Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä (1999).

Vaikeutena on ollut, että vaikka työttömyyden kustannukset on voitu yleisesti hyväksytyllä tavalla esittää, talouden eri sektoreiden käytännön päätöksenteossa ne eivät tule riittävästi otettua huomioon. Tähän vaikuttaa se, että toisen sektorin hyöty onkin toisen sektorin haitta, eikä ta-

Antti Romppasen ja Matti Virtasen kommentit ovat auttaneet kehittämään artikkelia.

loudellinen ohjausmekanismi toimi niin, että kansantaloudellinen kokonaisuus toteutuisi.

Seuraavassa selvitetään ensin työttömyyden kustannusten käsitteet. Niiden ymmärtäminen on välttämätöntä, ettei synny väärinkäsityksiä. Sitten esitetään tulokset työttömyyden kustannuksista 1990-luvun Suomessa. Lopuksi tarkastellaan kysymystä kuntasektorin näkökulmasta. Tässä ei laadita kuntasektoria koskevaa kattavaa laskelmaa, vaan tuodaan esiin ne näkökohdat, jotka on tarpeen ottaa huomioon verrattuna yleiseen tapaukseen.

YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET JA TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSET

Työttömyyden kustannuksia on eri aikoina tarkasteltu työvoimapolitiikan ja työttömyysturvamenojen sekä veromenetysten ja menetetyt tuotannon näkökulmasta. Kaikki nämä näkökulmat liittyvät toisiinsa ja ne on tarpeen ottaa huomioon.

Pelkässä menotarkastelussa joudutaan miettimään varojen vaihtoehtoisia käyttötarkoituksia. Varojen käyttö johonkin on pois jostakin muualta. Yrityssektorin tarkastelussa tämä usein riittävä lähtökohta on julkisen sektorin kohdalla yksioikoinen ja johtaa pahoihin virheisiin. Tämä näkyi mm. 1990-luvun alun valtion budjettipolitiikassa, jossa ei otettu huomioon, että menosäästöt yhtäällä aiheuttavat menoja toisaalla ja vähentävät myös tuloja.

Siksi tarvitaan toisenlaista lähestymistapaa. Menetyksiä verrattuna siihen, että työttömät ovat työssä, tarkastellaan julkisen sektorin näkökulmasta. Tällöin otetaan huomioon verotulomenetykset ja työttömyysturvamenot. Tämä mittaa samalla työttömyyden kasvun vaikutusta julkisen sektorin velkaantumiseen ja toiselta puolen hyötyä, jos työttömät työllistyvät. Menetysten takia yhteiskunnan resursseja voidaan käyttää vähemmän muihin tarkoituksiin ja niitä joudutaan käyttämään velan hoitoon. Tästä näkökulmasta työttömyys on kustannus hyvinvointivaltiolle, jolloin käytetään käsitettä työttömyyden kustannukset. Tästä lähtökohdasta työttömyysturva (vaikkakin tulonsiirto) on kustannus julkiselle sektorille.

Menetelmässä verrataan kahta vaihtoehtoista tilaa: työttömyyttä siihen, että työttömät ovat työssä. Vertailu tehdään yksittäisen työttömän tasolta

koko talouden tasolle. Tulosta verrataan kokonaistaloudelliselta tasolta lähteviin arvioihin. Mittaaminen ei ota kantaa siihen, millä edellytyksillä vaihtoehtoinen tilanne olisi koko talouden tasolla saavutettavissa. Yksittäisen työttömän työllistyessä tai koko työttömyyden alentuessa voidaan mitata hyödyt, joita yhteiskunta saa työllisyyden paranemisesta. Tällöin verrataan työllisyyttä työttömyyteen. Toisenlainen sovellutus on asettaa rinnakkain vaihtoehtoisia projekteja sen etsimiseksi, missä hyöty-kustannussuhde on paras.

Työttömyyden kustannuksia voidaan tarkastella myös yksilön tai työnantajasektorin näkökulmasta. Tässä havaitaan, että hyödyt ja kustannukset jakaantuvat eri tavoin eri sektoreille. Tästä aiheutuu se ongelma, että talouden ohjausmekanismi ei toimi. Se, että kuntasektorin kannattaa säästöyistä vähentää työvoimaa, koska haitat siirtyvät muille, on tästä esimerkki. Vastaava voi koskea mitä tahansa työnantajaa.

Ohjausmekanismin korjaaminen oikeaseisäisiä tällaisia vinoutumia. Kyse on kuitenkin koko ajan vain tulojen uudelleenjaosta eri tavoin, ellei mukaan liitetä tuotantoa (sisältää palvelut). Kun se lisääntyy työllisyyden parantuessa, tulee uutta jaettavaa eikä enää olla nolla-summapelissä. Siksi tarvitaan kolmas käsite, joka tarkastelee tuotantoa. Tässä keskitytään taloudelliseen mekanismiin, jonka analysointi ei ole vastakkaista esim. sosiaalieettisille näkökohdille, vaan päinvastoin taloudellisten ongelmien ratkaiseminen tukee sosiaalisten kysymysten ratkaisua.

Koko tämän kaltaisen analyysin tarkoitus on määrällisesti mitata työttömyyden taloudellisia vaikutuksia. Samalla tehdään ymmärrettäväksi, miten olennaista hyvinvointivaltion rahoitusperustan kannalta on, että työllisyys on hyvä ja poistetaan esteitä paremman työllisyyden hoidon tieltä.

TYÖVOIMAPOLITIIKASTA JA TYÖTTÖMYYDESTÄ AIHEUTUVAT MENOT

Kari Hietala (1992) otti työttömyyden kustannuksia käsittelevässä artikkelissaan lähtökohdaksi menot, joita aiheutui työllisyyden hoidosta ja työttömyydestä mukaan lukien työttömyydestä johtuvat asumistuki- ja toimeentulotukimenot. Hietalan käsite vastaa ajatukseltaan OECD:n Employment Outlook -julkaisussa (1993) esittämiä laskelmia työvoimapolitiikan menoista eri

maissa, joskaan menoerät eivät ole täsmälleen samat kuin Hietalalla. OECD:n käsitteessä ei ole mukana työttömyydestä johtuvia asumis- ja toimeentulotukimenoja. OECD jakaa menot aktiivisiin (koulutus, työllistäminen) ja passiivisiin, joilla huolehditaan vain työttömien toimeentulosta. Näissä erittelyissä tarkastellaan bruttomenoja.

Nettomenoihin päästään, kun bruttomenoista vähennetään palautuvat verotulot. Sosiaalimenoissa brutto- ja nettomenojen ero tuli erittäin merkitykselliseksi, kun 1980-luvun alussa sosiaaliturva tuli aiempaa laajemmin verotuksen piiriin. Bruttomenoihin pohjautuva laskelma antoi liioittelevan kuvan sosiaalimenojen kehityksestä. Kasvava osa sosiaaliturvamenoista palautui yhteiskunnalle veroina. Sama pätee nytkin. Bruttomenoihin perustuva laskenta liioittelee sosiaalimenojen rahoituksesta koituvaa ongelmaa.¹

Työttömyydestä aiheutuviin bruttomenoihin sisältyvät 1. aktiivisen työvoimapolitiikan menot: työministeriön ja muiden ministeriöiden vastaavat menot, 2. passiivisen työvoimapolitiikan menot: työttömyysturva, työttömyyseläkkeet sekä muut toimeentulomenot, kuten asumistuet ja toimeentulotuki työttömille. Lisäksi vaikeammin mitattavia ovat 3. ammattitaidon vanheneminen, terveyshaitat työttömyydestä tai sosiaaliset seuraukset, joista aiheutuu menoja myöhemmin tai välillisesti. Hietalan (1992) tarkastelussa mukana ovat kohdat 1 ja 2. Ne ovat nykytasolla runsaat 30 miljardia markkaa. Nettomenot, bruttomenot miinus yhteiskunnan saamat verotulot, ovat tällöin noin 20 miljardia markkaa.

Bruttomenokäsitteen tavanomaisin käyttöalue on budjetointi. Yritystalouden tasolla bruttomenot ovat peruslähtökohta, mutta julkisen sektorin ja valtion talouden tasolla niiden tarkastelu ei ole riittävää. Syyt siihen ovat seuraavat:

1. Bruttomenoihin sisältyvät palautuvat verotulot jäävät vähentämättä, jolloin menoista syntyy liioitteleva kuva.

2. Työvoimapolitiikan kustannusten kutsumi-

¹ Valtion budjetoinnin yhteydessä käytetty nettobudjetoinnin käsite on tarkoittanut eri asiaa. Siinä bruttomenoista vähennetään maksutulot ja näin saatu nettomeno sisällytetään budjettiin. Verotuloja ei tässä oteta huomioon.

² Peruslaskelma lähtee siitä, että työllistäminen tapahtuu yksityisellä sektorilla (ks. Viitamäki 1998).

nen työttömyyden kustannuksiksi aiheuttaa sekaannusta myös siksi, että työvoimapolitiikan kustannukset eivät häviä, vaikka avointa työttömyyttä ei olisi, koska aina on jossain määrin aktiivista työvoimapolitiikkaa.

3. Työvoimapolitiikan menojen kuvaaminen työttömyyden kustannuksiksi aiheuttaa vastaavan sekaannuksen kuin toimenpiteiden piirissä olevien lisääminen työttömiin. Jos toimenpiteiden piirissä olevat luetaan työttömiin, tullaan väheksyneeksi aktiivisen työvoimapolitiikan roolia ja painopisteen siirtämistä passiivisista toimista aktiivisiin. Sekaannusten välttämiseksi onkin parempi puhua laajasta työttömyydestä tai työttömistä ja toimenpiteiden piirissä olevista, kuten Työvoima 2017 -raportissa (1999) tehdään.

4. Menosäästöt voisivat johtaa työttömyyden kasvuun ja siten kasvaviin työttömyysmenoihin ja verotulomenetyksiin. Tällöin esimerkiksi miljardin säästö ei tuota miljardin parannusta valtion talouden tasapainoon. Vastaavasti miljardin menolisäys ei heikennä valtion talouden tasapainoa koko summalla, jos se lisää verotuloja ja vähentää työttömyyttä ja siitä aiheutuvia menoja. Tämä muodostaa lähtökohdan seuraavalle käsitteelle.

TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSET MUKAAN LUKIEN VEROTULOMENETYKSET

Työttömyyden kustannukset sisältävät työttömyysturvan ohella mm. työttömyyden vuoksi annetut asumistuet ja toimeentulotuet. Näin mukana ovat ns. passiivisen työvoimapolitiikan menot laajan työttömyysturvan käsitteen pohjalta. Toisena tekijänä otetaan huomioon menetetyt verotulot verrattuna siihen, että työttömät olisivat työssä.²

Menetelmää voidaan luonnehtia staattiseksi kahden tilan vertailuksi (ks. seuraava asetelma):

Työttömyyden kustannus mukaan lukien verotulomenetykset = työttömyysturva + (maksetut verot työssä oltaessa – työttömien maksamat verot) = (työttömyysturva – työttömien maksamat verot) + maksetut verot työssä oltaessa

Jos julkinen sektori on työllistäjä, yhtälöön lisätään tästä aiheutuva meno. Lisäksi tulee ottaa huomioon erot työvoimakustannuksissa. Vastaavia

asetelmia voidaan rakentaa, jos henkilö on työttömyyden sijasta koulutuksessa tai eläkkeellä tai jos työvoiman ulkopuolella oleva siirtyy työhön.

Työttömyyden kustannukset näin laskettuna ottavat huomioon suorat vaikutukset julkisen sektorin alijäämään ja velkaan sekä sosiaaliturvan rahoitukseen. Laskelmaa voidaan laajentaa lisäksi ottamalla huomioon kerrannaisvaikutukset ja työttömyyden välilliset kustannukset. Työttömyyden vaikutukset terveyteen, sosiaalisiin valmiuksiin ja ammattitaitoon aiheuttavat yhteiskunnalle kustannuksia sairausmenojen, ennen-aikaisen eläköitymisen tai uudelleen koulutuksen ja kuntoutuksen muodossa. Työllistyminen synnyttää näissä kustannuksissa säästöjä, jotka on tarpeen ottaa huomioon.

Veroasteen nousu kasvattaa työttömyyden laskettuja kustannuksia siten, että se nostaa palkan saajien verokiilaa ja sitä kautta heikentää työllisyyttä ja on yksi tekijä siinä, että työttömyys kasvaa tai ei alene.

Keskeistä on käyttää työttömyyden kustannuksia työllistämiseen sijoitettujen varojen vähennyksenä, jotta saataisiin nettomenot. Toiseltaisesta käsitteestä on kyse, jos nettomenot saadaan siten, että sijoitusta verrataan vaihtoehtoiseen sijoituskohteeseen.

Toimenpiteitä suunniteltaessa keskeistä on vähentää työllistämiseen sijoitetuista varoista työttömyyden kustannukset. Työttömyyden kustannukset on ensin arvioitava erikseen kahden tilan (työttömänä/työssä) vertailuna ja sitten tarkasteltava vaihtoehtoisia tilanteita eikä pidä sekoittaa muita vaihtoehtoja tähän. Jos sitten toteutuukin jokin muu vaihtoehto, joka poikkeaa perustilasta, ne ovat erityissovelluksia. Jos mennään vain erityissovelluksiin, tulee lukemattomia tilanteita. Metodi on tapa hallita keskustelua. Kokemus lukuisista eri laskelmista kertoo, että työllisessä toimenpidetapauksessa työvoimakustannusten rahoituksesta palaa takaisin noin kaksi kolmannesta, kun otetaan huomioon pidemmän aikavälin vaikutus ja laajennetaan käsite ottamaan huomioon muitakin kustannuksia (terveydenhuoltomenot, uudelleen koulutus jne. työttömyyden pitkittymisen vuoksi). Kerrannaisvaikutukset ovat yksi ulottuvuus, joka laskelmiin sisällytetään, seuraava askel on arvioida sitä, kuinka suuri osa on kokonaan uusia työpaikkoja ja mikä on syrjäytymisvaikutus.

Työttömyyden kustannusten käsite edellä esitellyllä tavalla määriteltynä on riittävä moniin tarkeoituksiin. Joskus on kuitenkin tarpeen ottaa huomioon myös työttömyydestä aiheutuvat menetykset tuotannossa. Yleistä on verrata todellista tuotantoa potentiaaliseen tuotantoon. Erotus eli tuotantokuilu ei johdu kuitenkaan pelkästään työttömyydestä, vaan myös muiden tuotannon tekijöiden vajakäytöstä. Kyse ei siten ole vain työttömyyden kustannuksista.

Tuotantokuilumittauksissa päädytään esimerkiksi viime laman osalta hyvin suuriin taloudellisiin menetyksiin. 2000-luvun taitteessa ollaan kuitenkin tilanteessa, jossa tuotantokuilu on (verrattuna 1990-luvun alussa käytettyyn 2,5 %:n trendiuraan) kutistunut nopeammin kuin verotulomenetykset työttömyyden kustannus mukaan lukien. Tuotannon kasvu on 1990-luvun laman jälkeen ollut selvästi pitkän ajan kasvutrendiä nopeampaa. Työllisyyden nousun nopeutuminen on heijastunut siirtymisenä työelämään työvoiman ulkopuolelta. Vastaavasti työttömyys on laskenut vähemmän.

Työvoimapolitiikan kustannuksia on aina, vaikkei olisi työttömyyttä, ja käytännössä myös työttömyyttä on aina jonkin verran. Käytännössä työttömyyden alentamista ei saada aikaan yksinomaan työllisyyttä lisäämällä, vaan tilalle tulee muita sosiaalimenoja ja verotulolisäys jää syntyväksi. Vastaavasti tuotantokuilua laskettaessa on tarpeen ottaa huomioon, että nollatyöttömyyteen ei käytännössä päästä.

Vertailut hypoteettiseen tilanteeseen ovat mielekkäitä, kun vertailukohta on selkeästi määritelty, kuten tässä, ja vertailukohta on mielekäs (2,5 %:n kasvu-ura). On tarpeen tehdä ero laman syvyyden mittaamisen ja toimenpidekeskustelun välillä. Toisessa yhteydessä jää perusteltavaksi, että työllisyys olisi voitu 1990-luvun alkuvuosina säilyttää toteutunutta parempana ja työttömyyden haitat vähäisempinä, joskaan työttömyyden kasvua ei olisi voitu kokonaan välttää. Tämä teema on tästä artikkelista rajattu pois ja on toisen tarkastelun asia.

TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSET 1990-LUVULLA

Työttömyyden kustannukset olivat edellä esitellyllä tavalla mitattuna 9 miljardia markkaa vuon-

Taulukko 1. Laskelmia työttömyyden kustannuksista 1990–99, ennuste 2004

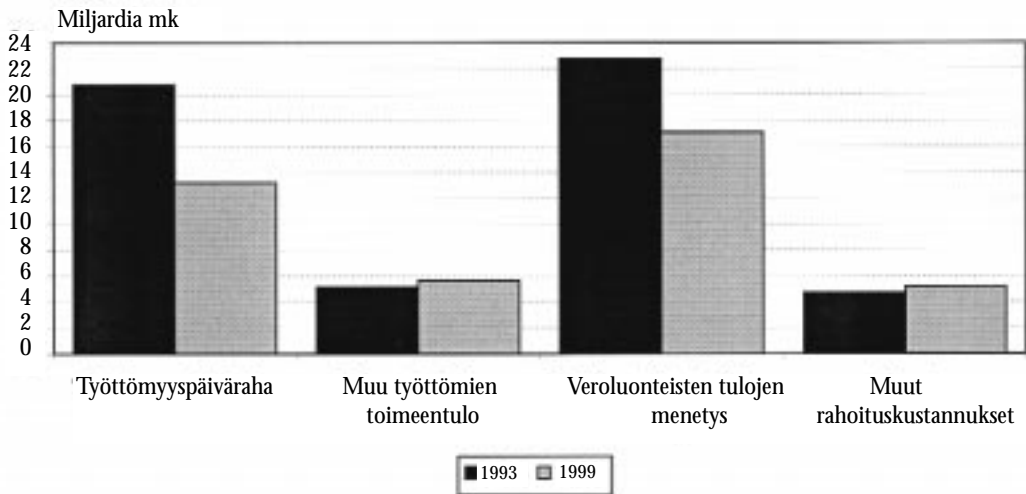
	1990	1993	1999	2004	2004
Työttömät pl. tyött.eläke, henkeä	103 164	482 173	348 000	265 000	200 000
Työttömät ml. tyött.eläke, henkeä	157 762	527 638	396 121	315 000	250 000
	miljardia mk				
<i>I Työttömyysturva, laaja käsite</i>	6,3	25,9	19,0	15,8	13,0
Työttömyyspäivärahat	3,1	20,8	13,4	10,3	7,6
– Peruspr. ja tmt. (tyött.)	0,9	5,6	3,9	2,9	2,3
– Ansiopäivärahat	2,2	15,2	9,4	7,3	5,3
– valtion rahoitus	1,1	7,0	3,5	2,7	1,9
– työnantajien rahoitus	1,0	7,1	3,5	2,7	2,0
– vakuutettujen rahoitus	0,1	1,1	2,4	1,9	1,4
– Toimeentulotuki työttömien kotitalouksille	0,2	1,3	1,5	1,4	1,4
– Asumistuki työttömien kotitalouksille	0,1	0,4	0,3	0,2	0,2
– Eroraha ja aikuiskoulutuslisä	0,1	0,5	0,4	0,3	0,2
– Palkkaturva	0,2	0,6	0,1	0,1	0,1
– Työttömyyseläke	2,6	2,3	3,3	3,5	3,5
<i>II Veroluonteisten tulojen menetys</i>	2,6	22,8	17,3	14,1	10,7
Verotulomenetys	1,2	15,0	11,1	9,1	7,0
– Valtio, tulovero	0,5	2,6	2,1	1,7	1,3
– Kunnat	0,7	3,8	3,1	2,6	2,0
– Kela	0,6	3,2	2,1	2,1	2,1
– Työttömyysvakuutusmaksut	0,0	2,7	1,3	1,0	0,7
– Palkansaajan työel.maksu	0,0	1,4	1,6	1,3	0,9
– Lvv. ja valm. vero toimeentulosta	0,0	2,1	1,7	1,2	0,7
– Veroa palkkaturvasta ja työttömyyseläkkeestä	-0,6	-0,8	-0,7	-0,8	-0,8
Työeläkemaksuvajaus/työnantaja	1,3	7,0	5,6	4,5	3,4
Tapaturmavakuutus	0,1	0,5	0,4	0,3	0,2
Ryhmähenkivakuutus	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kirkollisvero	0,0	0,3	0,2	0,2	0,1
<i>Yhteensä työttömiin liittyvät kustannukset (I + II)</i>	8,9	48,7	36,3	29,8	23,7
Per työtön, mk	56 291	92 252	91 650	94 730	94 706
<i>III Muita rahoituskustannuksia</i>	3,5	4,7	5,2	5,1	5,0
Bruttona	5,0	7,1	8,4	8,0	7,6
– Palkkatuki (TM)	2,4	3,9	2,1	1,6	1,2
– Työll. perust. inv. (TM)	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1
– Työvoimakoulutus (TM)	1,6	1,9	1,7	1,7	1,7
– Kotityön tuki (TM), vuorottelu, muu			0,9	1,1	1,0
– Tm-tuki (TM) ja OPM harjoitteluun ja koulutukseen			1,7	1,7	1,7
– Hallinto	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9
– ESR	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Nettona	3,5	4,7	5,2	5,1	5,0

na 1990 (taulukko 1). Kokonaiskustannus nousi tästä yli viisinkertaiseksi vuoteen 1993 mennessä eli 49 miljardiin markkaan. Vuonna 1999 työttömyyden kustannukset olivat 36 miljardia markkaa (ks. myös kuvio 1).

Kun luvussa ovat mukana työttömyyseläkeläiset, vuoden 1999 kustannus työtöntä kohden oli 92 000 markkaa. Vuoden 1999 kustannukseen sisältyi erilaista työttömyysturvaa 17 miljardia markkaa ja yhteiskunnan verotulomenetyksiä 19

miljardia markkaa verrattuna siihen, että työttömät työnhakijat olisivat olleet työssä. Työvoimapolitiikan muita nettomääräisiä rahoituskustannuksia aiheutui noin 5 miljardia markkaa. Ne kohdistuivat aktiivisen työvoimapolitiikan piirissä oleviin, jotka eivät ole työttömien työnhakijoiden lukumäärässä. Työttömyyseläkeläisten kohdalla mukana ovat vain eläkemenot, ei verotulisäystä, kun vaihtoehtona on työllisyys. Luvuista puuttuu mm. työttömyyden vaikutus

Kuvio 1. Työttömyyden kustannukset vuosina 1993 ja 1999



pankkien luottotappioihin ja pankkitukeen sekä välillisempiä vaikutuksia, kuten vaikutukset pitkään työttömänä olevien ammattitaitoon ja terveyteen sekä vaikutukset pitkän aikavälin talouskasvuun.

Käsite on siinä mielessä hyödyllinen, että se samalla kuvaa, kuinka paljon julkinen sektori velkaantuu työttömyyden vuoksi. Työttömyyden kustannus on sitä suurempi, mitä suurempi on työn hintaan sisältyvä verokiila. Vuosina 1990–99 työttömyyden kokonaiskustannus ilman muita rahoituskustannuksia oli käyvin hinnoin kumulatiivisesti yhteensä noin 370 miljardia markkaa. Tällä summalla työttömyys on lisännyt julkisen talouden katettavaksi tulevaa alijäämää. Verrattuna vuoden 1990 tason mukaiseen työttömyyden kustannukseen lisäkustannus on kumulatiivisesti 290 miljardia markkaa vuosilta 1991–99. Velalla katettavasta osuudesta aiheutuvat korkomenot kasvattavat lukuja.

Kustannukset ovat suuria palkkatyöhön kohdistuvan laajan verokiilan takia. Työnantajan maksamasta 100 markasta verokiila on noin 60 prosenttia (tuloverot, kulutusverot, työnantajan sosiaaliturva- ja eläkevakuutusmaksut). Työttömän (ansiopäivärahaa, työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavat työttömät laskenta-ajankohdan jakauman mukaan) kohdalla keskimääräinen vero on vajaa neljännes ja kulutusvero mukaan lukien verokiila on noin 37 prosenttia. Jos työvoimakustannus on 135 000 mk vuodessa (työnantajamaksut mukana) ja työttömyysturva 50 000 mk vuodessa (laaja käsite), verokiila vie

erosta 75 prosenttia! Kun työllistäminen hyödyttää sosiaaliturvajärjestelmää jyrkästi kasvavan verokiilan ohella myös siksi, että työttömyysturvamenot säästyvät, työllistämisen nettokustannus yhteiskunnalle jää suhteellisen pieneksi. Esimerkiksi 135 000 markan vuosityökustannuksen tasolla (vuoden 1999 taso peruslaskelmassa) työttömien työllistymisestä julkiselle sektorille aiheutuva kustannussäästö (mukaan lukien lisääntyneet verotulot) on noin 100 000 markkaa. Näissä laskelmissa säästöt alittavat työvoimakustannuksen, eli mahdollinen työllistäminen ei ole kuitenkaan itseään rahoittavaa.

Kun kansantalouden palkkojen ja työnantajien sosiaaliturvamaksujen summa oli 354 miljardia vuonna 1999 ja työttömiä työnhakijoita oli 348 000 (työttömyyseläkeläiset mukaan lukien 392 000) eli 15 prosenttia työvoimatutkimuksen työllisten lukumäärästä (työttömyyseläkeläiset mukaan lukien 17,3 %), ei työttömyyden kustannus (noin 36 miljardia mk eli 10 % työvoimakustannuksista) ole edes yllättävän suuri.

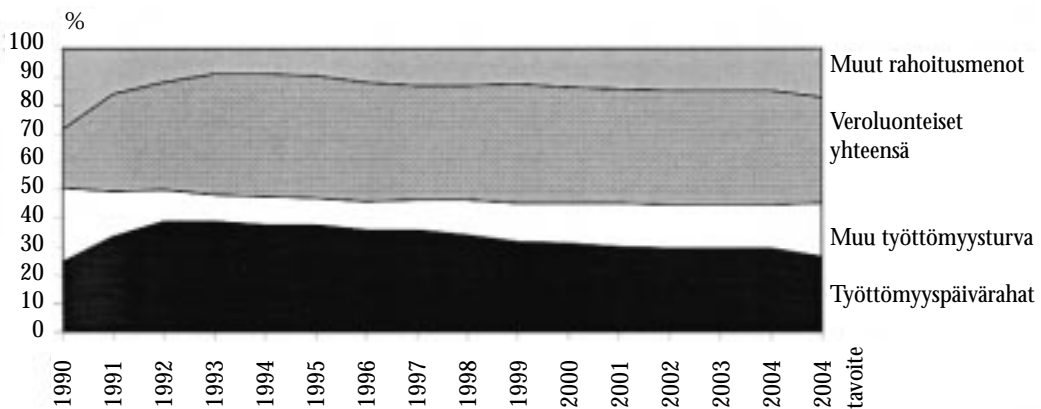
Tehokkain keino alentaa työttömyyden kustannuksia on lisätä yksityisen sektorin työllisyyttä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin. Se lisää yhteiskunnan saamia verotuloja sen ohella, että työttömyysmenot vähenevät. Työttömyysturvan heikennykset ovat tehoton keino vähentää työttömyyden kustannuksia, koska työttömien toimeentulo tulee joka tapauksessa ylläpidettäväksi ja yhteiskunnan saamat verotulot entisestään supistuvat.

Laajempaan työttömyydestä aiheutuvien me-

Taulukko 2. Työttömyyden kustannusten osuus kokonaiskustannuksista, laajempi käsite, %

	1990	1993	1999	2004	Tavoite- ura 2004
Työttömyyspäivärahat	25,0	38,9	32,2	29,4	26,5
Eroraha ja aik.koul.lisä	0,6	1,0	1,0	0,9	0,8
Palkkaturva	1,4	1,1	0,3	0,3	0,4
Työttömyyseläke	21,3	4,3	8,1	9,9	12,1
Veroluonteiset	10,7	29,5	28,2	27,3	25,6
Toimeentulotuki työttömien kotitalouksille	1,7	2,4	3,6	3,9	4,8
Työeläkemaksuvajaus	10,5	13,1	13,4	12,8	11,8
Asumistukimenolisäys	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Muita rahoitusmenoja, netto	28,2	8,8	12,6	14,7	17,3

Kuvio 2. Työttömyyden kustannusten osuus kokonaiskustannuksista vuosina 1990–2004, laajempi käsite



netysten käsitteeseen päästään ottamalla lisäksi huomioon työttömyydestä ja työllisyyden hoidosta aiheutuvia muita rahoituseriä. Kun mukaan otetaan vain työministeriön tällaiset rahoituskulut sekä opetusministeriöltä nuorten työllistämiseen liittyviä eriä sekä arvioidaan palautuvien verojen osuudeksi karkeasti 30 prosenttia, saadaan työttömyydestä aiheutuviksi muiksi rahoituskustannuksiksi 5,0 miljardia markkaa, eli laajemman käsitteen mukaiset työttömyyden kustannukset olisivat olleet 41 miljardia markkaa vuonna 1999.

Työttömyyden kustannukset olivat vastaavalla tavalla mitattuna 12,4 miljardia markkaa vuonna 1990. Kokonaiskustannus nousi tästä 54 miljardiin markkaan eli yli nelinkertaiseksi vuoteen 1993 mennessä.

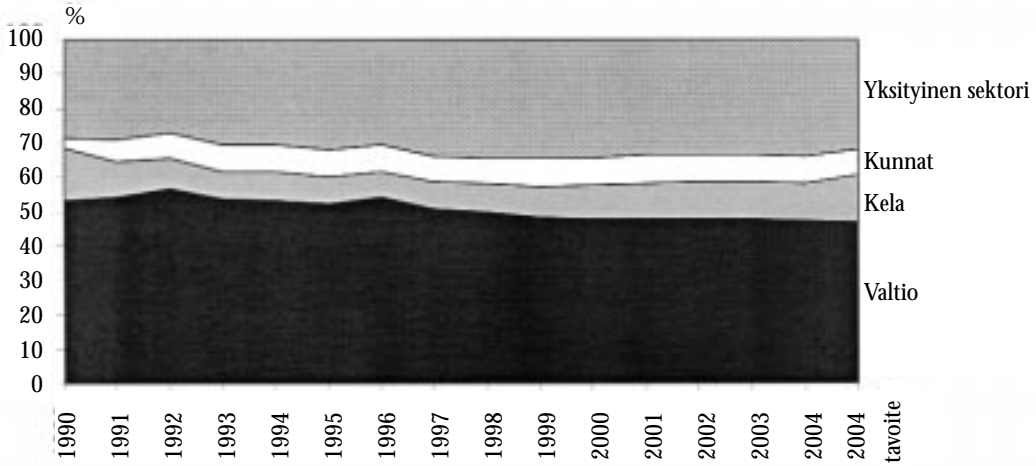
Työttömyyden kustannuksissa työttömyyspäivärahojen osuus kasvoi vuoden 1990 neljänneksestä lähes 40 prosenttiin vuosina 1992–93, mutta laski siitä runsaaseen 30 prosenttiin vuonna 1999 (taulukko 2 ja kuvio 2). Verotulomenetysten osuus on kasvanut runsaasta viidennekse-

tä 44 prosenttiin. Työttömyyseläkkeiden sekä muiden rahoituserien osuus on alentunut jyrkästi. Laajana käsitteenä mitatun työttömyysturvan osuus oli vuonna 1990 runsas puolet ja on siitä laskenut 44 prosenttiin vuonna 1999.

Verotulomenetyt riippuu palkkatasosta, jota käytetään verrattaessa työttömän maksamia veroja työssä olevan maksamiin veroihin. Tässä on käytetty ansiopäivärahaa saavien ansiopäivärahan pohjana oleva mediaaniansio oli 5 900 markkaa kuukaudessa vuonna 1990 ja 7 500 mk vuonna 1993. Vuonna 1999 se oli kuitenkin vain 7 623 mk, eli syvimmän laman jälkeen nousua on ollut vain vähän.

Laman alkuvuosina työttömiksi jäi osittain korkeapalkkaisuakin. Mediaaniansio nousi laman alkuvaiheessa, kun yleinen ansiotaso laski ja ansiopäiväraha saattoi nousta suuremmaksi kuin vastaavan ammatin palkka tai ainakin lähelle sitä. Paremmiin palkattuihin on vähitellen työllistynyt enemmän kuin muuta, ja se on painanut työttömäksi jääneiden tausta-ansioita alemmaksi. La-

Kuvio 3. Kustannusten jakautuminen valtion, kunta- ja yksityisen sektorin kesken vuosina 1990–2004, laajempi käsite



man jälkeen työttömäksi on jääty tukityöstä ja alemmilla ansiotasoilta. Niillä, joiden ansiopäiväraha on eläkeputken tai väliin tulleen lyhyen työsuhteen takia jatkunut, ansiopäivärahan pohjana oleva palkka ei ole muuttunut, vaikka itse ansiopäiväraha on noussut indeksitarkistusten takia. Näistä eri syistä johtuva työttömyyden rakenteellisuus heijastuu myös alempana ansiotasona.

Työttömyyden kustannusten tarkastelu on merkityksellistä kahdelta näkökannalta. Yhtäältä se kertoo menetyksen, joka aiheutui siitä, että työttömyys kasvoi. Toisaalta se kertoo hyödystä, joka on saatavissa työllisyyden paranemisesta. Edellisen arvion kannalta on merkityksellinen ansiotaso, josta jäätin työttömäksi. Jälkimmäiseltä kannalta on merkityksellinen ansiotaso, jolla työllistytään. Se voi aluksi olla alempi kuin ansiopäivärahan pohjana oleva ansio. Kuitenkin työkokemuksen uudelleen karttuessa ja hyvässä työllisyystilanteessa se nousee korkeammaksi. Kun lisäksi ansiopäivärahan pohjana olevaan ansioon vaikuttaa alentavasti tukityön palkka, joka ei lisäksi ole kokoaikatyötä, ansiopäivärahan pohjana oleva nykyinen mediaaniansio aliarvioi hyvän työllisyystilanteen tuomaa potentiaalista hyötyä. Siksi tässä käytetään potentiaalista tilannetta, joka perustuu hieman korkeampaan ansiotasoarvioon. Erityistapauksissa, kuten pitkäaikais-työttömien työllistymisen yhteydessä, soveltuva ansiotaso on tuntuvasti alempi ja monissa saneeraustilanteissa korkeampi.

Kysymys tulevasta ansiotasosta kytkeytyy olennaisella tavalla kysymykseen työn tuottavuudesta

ja rakenteesta. Pitkittynyt työttömyys alentaa työttömien tuottavuutta ja sitä kautta ansiotasoa työllistyttäessä. Jos tuleva kasvu rakentuu suurille tuottavuus- ja tuloeroille, työllistyvien ansiotaso kehittyy hitaammin kuin keskimääräinen taso. Suomen työllisyysstrategia, siten kuin se on perusteltu Työvoima 2017 -raportissa, lähtee huomion ulottamisesta koko työvoimaan ja sitä kautta pienempiin tuottavuus- ja ansioeroihin. Tässä olennainen kysymys on osaamisen liittäminen työllistymiseen, mikä tuottaa suuremman ansiotason nousun ja sitä kautta suuremman hyödyn työllisyydestä sekä tuotannon että verotulojen näkökulmasta, mutta edellyttää myös investointia osaamiseen.

TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUSTEN JAKAUTUMINEN VALTION, YKSITYISTEN JA KUNTASEKTORIN KESKEN

Työttömyyden kustannuksista vuonna 1999 on suoraa kuntasektorin menetystä neljä miljardia markkaa ja yksityisen sektorin (kotitaloudet, työnantajat, tapaturma- ja ryhmähenkivakuutus, kirkko) menetystä pääasiassa työttömyysturvan rahoituksena 13 miljardia markkaa (taulukot 3 ja 4, kuvio 3). Valtion ja Kelan menetys on 17 miljardia. Valtion ja Kelan osuus menetyksestä on supistunut työttömyyden kasvaessa ja kuntasektorin ja yksityisen sektorin osuus on kasvanut. Mikäli mukaan otetaan myös eräät rahoituskustannukset, valtion osuus nousee nettomääräisesti noin 5 miljardilla markalla.

Taulukko 3. Kustannusten jakaantuminen valtion, kunta- ja yksityisen sektorin kesken (pl. työttömyyseläkeläiset)

	1990	1993	1999	2004	2004
			miljardia mk		
Työttömyyden kustannus, suppeampi	6,8	46,9	33,7	27,1	20,9
<i>Siitä</i> – Valtio + tyött.vak.	3,2	24,0	14,9	11,5	8,6
– Kela	0,6	3,2	2,1	2,1	2,1
– Kunnat	0,8	4,4	3,9	3,3	2,7
– Yks. sektori ml. työeläkelaitokset	2,3	15,3	12,8	10,1	7,5
			%		
<i>Osuus</i> – Valtio + tyött.vak	46,5	51,3	44,2	42,6	41,1
– Kela	8,5	6,7	6,3	7,8	10,2
– Kunnat	11,3	9,4	11,6	12,2	12,9
– Yks. sektori ml. työeläkelaitokset	33,7	32,7	37,9	37,3	35,8
			mk		
Per työtön, mk	56 291	92 252	91 650	94 730	94 706
<i>Siitä</i> – Valtio + tyött.vak.	19 719	45 428	37 109	36 137	33 879
– Kela	3 655	8 098	9 507	12 158	15 320
– Kunnat	2 396	7 640	8 556	8 793	8 660
– Yks. sektori ml. työeläkelaitokset	14 511	31 086	36 478	37 642	36 847

Taulukko 4. Yhden prosentin työttömyysastetta vastaavan kustannuksen jakaantuminen pl. työttömyyseläkkeet, suppeampi käsite¹

	1990	1993	1999	Perusura 2004	Tavoite- ura 2004
			miljardia mk		
Tyött. kust. per työttömyysprosentti	2,0	2,6	3,3	3,6	2,8
<i>Siitä</i> – Valtio	0,9	1,3	1,4	1,6	1,1
– Kela	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
– Kunnat	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4
– Yks. sektori ml. työeläkelaitokset	0,7	0,9	1,3	1,3	1,0

¹Välitön vaikutus. Kerroinvaikutus nostaa summia työn hinnan ja työttömyysturvan erotusta vastaavasti. Esimerkiksi vuonna 1999 välitön vaikutus on taulukon 3,2 miljardia, mutta kerroinvaikutus mukaan lukien vajaa 4 miljardia markkaa. Kerroinvaikutus on kuitenkin karkea.

Taulukko 5. Työttömyyden kustannus työtöntä kohden (pl. työttömyyseläkeläiset), suppeampi käsite¹, mk

	1990	1993	1999	2004	2004
Kustannus	65 822	97 242	96 710	102 257	104 669

¹Työttömyyden vaihtoehto työllistyminen yrityssectoriin käyttäen ansiopäivärahaa saavien mediaanipalkkaa. Kustannukseen vaikuttavat työttömyysaikaisten etuuksien taso, verotus ja ansiotaso.

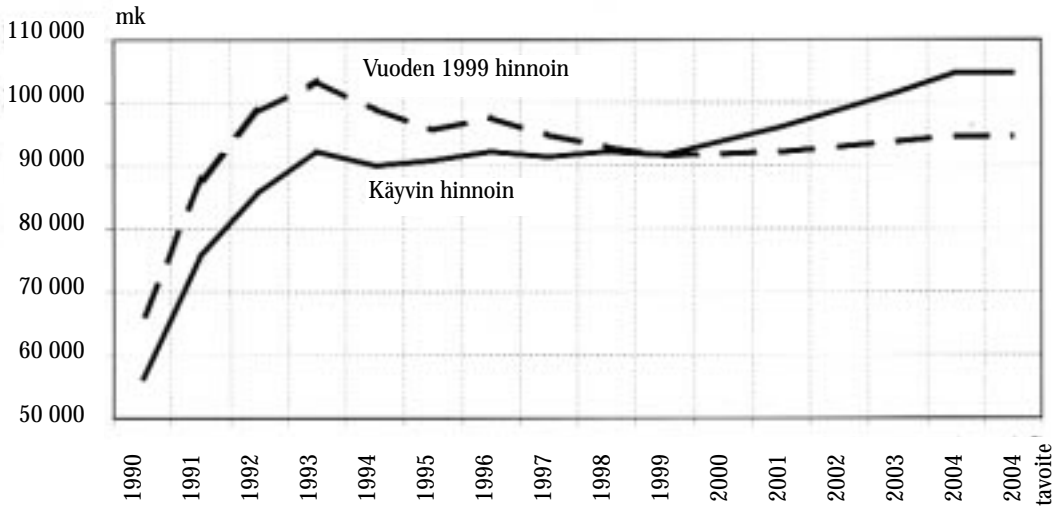
Kun mukana ovat työttömyysturvamenot sekä verotulomenetykset (tuloverot, työnantajamaksut, työnantajamaksumenetys, erotus kulutusveroissa) nettomääräisesti (yksityisellä sektorilla työssä olevan verot miinus työttömän maksamat

verot), luku kertoo työttömyyden kustannukset julkiselle sektorille. Ne voidaan jakaa seuraavasti: valtion osuus 44 prosenttia, Kelan osuus 6 prosenttia, kuntien osuus 12 prosenttia ja muiden – eläkerahastojen, työttömyyskassojen työttömyysvakuutusmaksujen – osuus 38 prosenttia.

KUSTANNUSTEN MUUTOS TYÖTÖNTÄ KOHTI TYÖTTÖMYYDEN KASVAESSA TAI LASKIESSA

Suppeamman käsitteen mukaiset työttömyyden kustannukset työtöntä kohden ilman työttömyyseläkeläisiä olivat 66 000 markkaa vuonna 1990 ja vuonna 1993 jo 97 000 markkaa (taulukko 5). Työttömyyden alentuessa kustannukset työtöntä kohti eivät ole alentuneet, ja vuonna

Kuvio 4. Työttömyysturva- ja veromenetykset työtöntä kohden vuosina 1990–2004



1999 ne olivat edelleen lähes 97 000 markkaa.

Luvuissa eivät ole mukana muut rahoitusmenot. Vähäistä epätarkkuutta aiheutuu siitä, että kaikki palkkaturvaa saavat eivät tule avoimeen työttömyyteen.

Kustannusten nousu työtöntä kohden johtuu verotulomenetysten kasvusta veroasteen nousun ja ansiotason nousun seurauksena. Verotulomenetysten kasvu liittyy veroloukkuihin. Työttömyyden kasvaessa työttömyysmenot ja verotulomenetykset kasvavat (kuvio 4). Se on johtanut veroasteen nostamiseen ja se puolestaan siihen, että verotulomenetys työtöntä kohden on kasvanut.

Lisäkustannus työtöntä kohden on vuoden 1991 jälkeen laskenut. Tähän on vaikuttanut mm. ansiosidonnaisella päivärahalta olevien osuuden pieneneminen, jonka johdosta työttömyysturvamenot työtöntä kohti ovat alentuneet. Myös työnantajan työeläkemaksumenetykset työtöntä kohden ovat laskeneet maksun alentamisen vuoksi.

Työttömyyden laskiessa työttömyyden kustannus työtöntä kohden on jäänyt korkeaksi. Työttömyysturvamenot työtöntä kohden kylläkin laskevat, mutta verotus on korkealla laman perintä syntyneen suuren valtionvelan takia.

MENETETTY TUOTANTO

Edellä työttömyyden kustannuksia on käsitelty julkisen sektorin näkökulmasta. Työttömien nä-

Taulukko 6. Bruttokansantuote markkinahintaan

	1993	1999	2004
Tuotantokuilu			
- Osuus BKT:sta, %	16,6	6,9	3,1
- Käyvin hinnoin miljardia mk	99,5	53,5	29,6
- Kumulatiivinen menetys käyvin hinnoin verrattuna 2,5 %:n kasvuun vuodesta 1990	223,7	689,7	

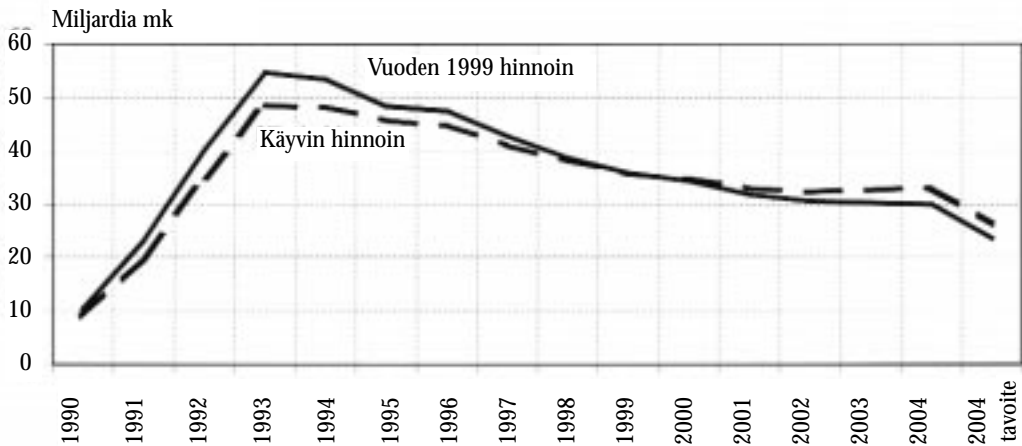
kölkulmasta työttömyyden kustannukseen sisältyisivät menetetyt palkka- ja muut tulot. Yrityssektorin näkökulmasta kysynnän supistuminen ja työttömyydestä yrityssectorille aiheutuvat rahoituskustannukset ovat työttömyyden kustannuksia.

Työttömyyden kokonaiskustannusta voidaan lähestyä menetetyt tuotannon näkökulmasta. Vuonna 1999 tuotanto oli 55 miljardia markkaa alemmalla tasolla verrattuna siihen, että tuotanto olisi kasvanut 2,5 prosentilla vuosina 1991–99. Tähän uraan verrattuna tuotannon menetys vuoden 1993 hinnoin oli vuosina 1991–99 kumulatiivisesti noin 690 miljardia markkaa. Se on hieman vähemmän kuin bruttokansantuote vuonna 1999 (taulukot 6 ja 7, kuvat 5 ja 6). Velasta aiheutuva korkomeno ei ole luvussa mukana. Vuonna 1993 tuotanto oli 110 miljardia markkaa alemmalla tasolla verrattuna siihen, että

Taulukko 7. Työttömiin liittyvät kustannukset, suppea käsite (ml. työttömyyseläke)

	1990	1993	1999	2004	Tavoite- ura 2004
			miljardia mk		
Käyvin hinnoin	8,9	48,7	36,3	32,9	26,1
Osuus BKT:sta, %	1,7	9,9	5,1	3,5	2,8
Käyvin hinnoin kumulatiivisesti	8,9	112,2	367,2	532,9	518,6
Lisäys verrattuna vuoden 1990 tasoon käyvin hinnoin kumulatiivisesti		76,7	278,4	399,7	385,4

Kuvio 5. Työttömiin liittyvät kustannukset, suppea käsite (ml. työttömyyseläke) vuosina 1990–2004



tuotanto olisi kasvanut 2,5 prosentin uralla vuosina 1990–93.

Tuotantoa menetettiin (tuotantokuilu) jatkuvaan 2,5 prosentin kasvu-uraan verrattuna 1990-luvun aikana yli kaksinkertainen määrä verrattuna edellisen kohdan käsitteen mukaiseen työttömyyden kustannukseen, noin 630 miljardin markan verran. Se on saman verran, kuin jos yhden vuoden aikana kaikki tuotannollinen ja palvelutoiminta olisi ollut kokonaan pysäyksissä. Luvun suuruuteen vaikuttaa työpanoksen vajaakäytön ohella tuotantovälineiden vähäisempi käyttö.

Tuotannon menetyksistä osa johtui työttömyydestä. Osa johtui pääoman (tuotantovälineiden) vajaakäytöstä.

KUNTASEKTORI JA TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSET

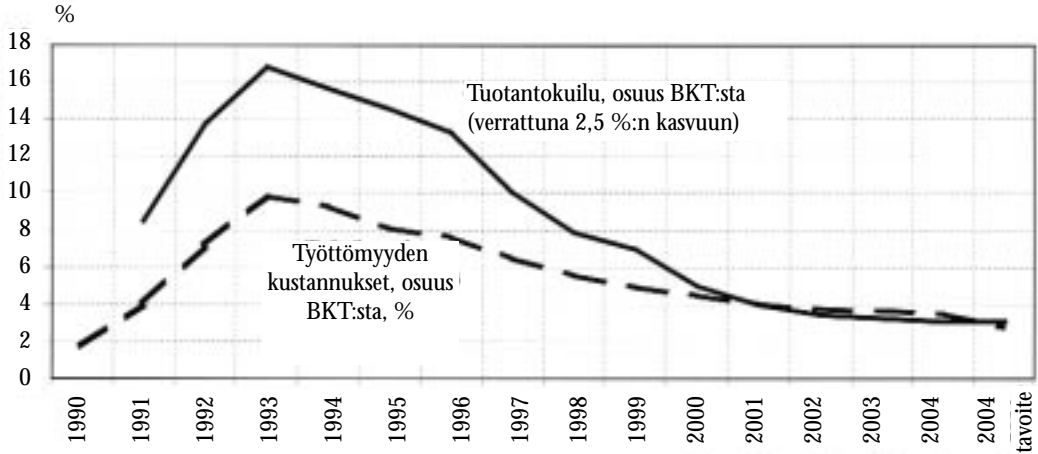
Julkisen sektorin työllisyys oli huipussaan 1990-luvun laman alkaessa vuonna 1991. Se aleni vuo-

teen 1993 liki 50 000 henkilöllä, mutta puolet menetyksestä saatiin takaisin vuosikymmenen jälkipuoliskolla. Kuntasektorin työllisyys laski vuosina 1991–93 yli 40 000 henkilöllä, mutta yli puolet menetyksestä oli saatu takaisin vuosikymmenen lopulla. Valtion sektorin työllisyys jatkoi laskuaan koko vuosikymmenen osittain yhtiöittämisen ja osittain työvoimavähennysten kautta. Julkisen sektorin kehitys poikkesi yksityisen sektorin kehityksestä sikäli, että yksityisen sektorin työllisyys lähti laskuun kaksi vuotta aiemmin vuodesta 1989 ja aleneva kehitys jatkui aina vuoteen 1994.

Kaksi kolmannelta kuntasektorin vuosien 1991–93 pudotuksesta toteutui sosiaali- ja terveyssektorilla. Koulutus on sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla kuitenkin mitoitettu alan kasvun varalle. Työvoiman tarjonnan kasvun ja kysynnän supistumisen lopputuloksena työttömiä oli sektorilla vuosikymmenen taitteessa runsaat 30 000 henkilöä.

Väestön ikääntyminen kasvattaa sosiaali- ja ter-

Kuvio 6. Työttömyyden kustannukset, suppea käsite (ml. työttömyyseläke), ja tuotantokuilu osuutena kansantuotteesta vuosina 1990–2004



veydenhuollon palveluiden tarvetta, koska vanhenevat ihmiset käyttävät näitä palveluita enemmän kuin väestö keskimäärin. Työvoiman kasvua joka tapauksessa tulee olemaan, jos ei julkisen rahoituksen niin yksityisen sektorin maksullisen kysynnän kasvun kautta. Samanaikaisesti 2010-luvun puoliväliin tultaessa sektorin nykyisestä vajaasta 300 000 henkilöstä poistuu työelämästä enemmän kuin 40 prosenttia. Poistuman on arvioitu olevan lähimpien 5–10 vuoden kuluessa 65 000 henkilöä (Lindberg 1999).

Samat ongelmat koskevat myös muita kunnallisia palveluja, joskin sosiaali- ja terveyssektorissa kasvutarve ja nykyinen työttömyys ovat korostuneempia kuin muilla osa-alueilla. Samanaikaisesti kuntasektoria on pidetty keskeisenä sosiaalisena ja kuntouttavana ensi vaiheen työllistäjänä pyritäessä integroimaan pitkäaikaistyöttömiä uudelleen työelämään.

Ydinkysymys tarpeiden edellyttämän henkilökehityksen toteutumisessa on rahoitus. Sitä voidaan lähestyä bruttomenolähtökohdasta. Palvelujen kustannukset katetaan vero- ja maksutuloilla, valtionosuuksilla, kuntien osuudella yritysverotuloista ja investointien osalta myös lainoituksella. Eri sektoreiden toimien vaikutuksia työttömyydestä aiheutuviin bruttomenoihin ei oteta huomioon aina edes kuntasektorin sisällä: heikko työllisyys lisää toimeentulo- ja asumiskulmenoja. Tämän ohella pitkittyvä työttömyys lisää terveydenhuoltomenoja, varhaiseen eläköitymiseen liittyviä kustannuksia, perheiden ongelmia ja niihin liittyviä kustannuksia sekä ylimää-

räisiä koulutuskustannuksia, kun ammattitaito hukataan.

Työttömyyden kustannusten laskentaperiaatteen mukaisesti esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektorin työttömien pitäminen kortistossa maksaa noin 100 000 markkaa ihmistä kohden verrattuna siihen, että he olisivat työssä. Työttömän palkkaaminen töihin maksaa keskimääräistapauksessa 135 000 markkaa.³ Kokonaistaloudellisesta lähtökohdasta säästöt työttömyyden kustannuksissa ovat merkittävä lisätekiä kunnallisten palveluiden rahoituksessa.

Kustannukset ja hyödyt jakautuvat kuitenkin eri tavoin eri sektoreille. Niinpä työttömän 100 000 markan vuotuisista kuluista aiheutuu valtiolle 44 000 markkaa, työttömyyskassoille ja työeläkejärjestelmälle 38 000 markkaa, kunnille 12 000 markkaa ja Kelalle 6 000 markkaa. Toisaalta 135 000 markan palkkauskustannukset jäisivät valtaosin kuntien rahoitettavaksi, jos hoitohenkilöstöä lisätään. Kunnan kannalta menojen ja säästöjen suhde ei houkuttele työllistämään. Tässä näkyy, miten talouden ohjausmekanismi toimii kokonaistalouden kannalta epäedullisesti.

Työttömyyden kustannukset ovat merkittävä

³Kuntasektorin erityispiirteitä ovat yleistä korkeammat työnantajan sosiaaliturvamaksut, jotka nostavat työn hintaa. Esimerkiksi terveydenhuollon keskipalkka on lisäksi korkeampi kuin tässä käytetty työllistymisen yhteydessä toteutuva keskipalkka. Vastaavasti myös työttömien tulotaso on korkeampi. Tällaiset erityispiirteet eivät kuitenkaan muuta perusidea.

kysymys rahoituksen kannalta. Esimerkiksi näitä lukuja käyttäen 30 000 työttömän työllistyminen lisää verotuloja ja synnyttää säästöjä työttömyyden kustannuksissa kolmen miljardin markan verran. Hyödyt tulevat vielä suuremmiksi, kun otetaan huomioon säästöt työttömyydestä välillisesti aiheutuissa kustannuksissa, joita edellä on selvitetty.

Tämän tyyppisistä tarkasteluista voidaan esittää monia sovellutuksia, esimerkiksi vuoden 1988 työllisyyslakiin liittynyt kunnallinen työllisyystuki osana oikeutta saada työsuhde tietyn työttömyyden jälkeen. Toisenlainen esimerkki oli työllisyystuen käyttö ansiopäivärahalla olevien ansiopäivärahoikeuden säilyttämiseen. Työllisyystuen käyttö merkitsi, että työtön oli seuraavat kaksi vuotta ansiopäivärahalla eikä hakenut toimeentulotukea, kuten ansiopäivärahalla pudonnut olisi ehkä tehnyt. Kun työssäoloehto oli vain kuusi kuukautta, kunnan kannatti maksaa pieni osansa työllistämisestä. Toimeentulotukipuolelle syntyi huomattava säästö ja lisäksi verotuloja tuli ansiopäivärahasta enemmän kuin sitä pienemmästä työttömyysturvasta. Eli järjestelmä palkitsi kuntaa lyhytaikaisesta työllistamisestä.

Ansiopäivärahan saamisen työssäoloehdon pidentäminen 10 kuukauteen ja tukityöjakson säilyttäminen kuutena kuukautena sisältävät kunnan kannalta edelleen mahdollisuuden, jota voi kutsua 6+4-malliksi. Kunta työllistää ansiopäivärahalla putoamassa olevan valtion tuella kuusi kuukautta ja omin varoin neljä kuukautta. Ansiopäivärahan jatkuminen kaksi vuotta kauemmin tuo säästön toimeentulotukimenoissa ja isommat kunnallisverotulot. Kunnan saamat hyödyt kattavat karkeasti ottaen kustannukset, mutta eivät ylitä niitä kuten työllisysehdon ollessa kuusi kuukautta. Asetelma muuttuu kunnan kannalta vielä edullisemmaksi, jos se toimii ensi vaiheen työllistäjänä kuusi kuukautta ja onnistuu sopimaan jatkotyöllistämistä jonkin muun tahon kanssa.

Nämä ovat esimerkkejä järjestelmien tarjoamista mahdollisuuksista, kun otetaan huomioon säästöt työttömyyden kustannuksissa. Jopa yksityiset kansalaiset voivat avustaa läheisiään työllistämällä heitä ansiopäivärahoikeuden turvaamiseksi. Tästä syntyvä hyöty ylittää nettopalkkausten ainakin, jos yhteiskunnan tukea on käytettävissä. Kuntasektorin kohdalla ansiopäivärahoikeuden pitkittämistä on kritisoitu ja sen mahdollisuutta vähennetty, yksityisten kohdalla

mahdollisuutta ei yleisesti ole edes havaittu. Näissä tapauksissa kunta tai yksityinen sijoittaa rahaa työllistämiseen. Siksi kritiikin sijaan suhtautumistapa voisi olla myös tällaisten työllistämisen palkitsemisjärjestelmien edistäminen. Palkitsemisen voi toteutua hyvin monilla tavoin.

Nämä erittelyt ottavat huomioon työvoimapolitiikan ja työttömyyden kustannukset sekä verotulot, mutta lisätyöllisyyden synnyttämä tuotanto ei ole vielä mukana muiden kuin työtulojen osalta. Työllistäjä saa lisätuotannosta syntyvän muun hyödyn. Kuntasektorin ongelma on siinä, että syntyvää hyötyä ei myydä kuin osittain. Maksut ovat lisärahoitusta, mutta pääosa rahoitetaan yhteiskunnan verovaroin.

Kuntasektorissa tuotos perushintaan työllistä kohden (työpaikan hinta) on noin 1,65-kertainen verrattuna työn hintaan. Välituotteiden kustannus on noin puolet työn hinnasta ja pääoman kulumisen osuus runsas 1/10. Kustannusten näkökulmasta olennainen näkökohta on, että rakensinvestoinnit paremmille palveluille ovat monesti olemassa ja työttömyys merkitsee samalla investoidun pääoman "työttömyyttä".

Työn hinta synnyttää yksityisen kulutuksen ja julkisen sektorin saamien verotulojen kautta kerrannaisvaikutuksia. Nämä ovat suuremmat kuin työttömyysturvan synnyttämät kerrannaisvaikutukset. Koko kansantaloudessa ne ovat keskimäärin suurempia, koska tuotanto on kuntasektoria pääomavaltaisempaa ja välituotekäyttöä on enemmän (työpaikan hinta on yli kaksinkertainen). Jos kunta saa toimillaan edistettyä muun tuotannon syntymistä kunnan alueelle, se alentaa työttömyyden kustannuksia ja tuo tätä kautta hyötyjä sekä suoran työllistämisen että kerrannaisvaikutusten välityksellä. Kuvaan tulevat myös pääomaverotulot.

Edellinen tarkastelu vaatii täydennykseen vielä sen näkökohdan, että kunnalliset palvelut ovat myös taloudellisen kasvun tekijä. Niiden muodostama infrastruktuuri tekee mahdolliseksi yritystoiminnan ja sen synnyttämän työllisyyden ja tulonmuodostuksen. Tätä hyötyä ei yrityksiltä suoraan laskuteta, koska palvelut hoidetaan verorahoituksella. Palveluiden tuottamatta jättäminen ja työttömyys merkitsevät tämän hyödyn menetystä. Koska kunnan toiminnan hyötyjä ei hinnoitella markkinoilla, on hyötyjen arvioiminen muilla tavoin olennainen osa rahoituksen perustelemista.

Tässä tarkastelussa on edetty vaiheittain, jotta tulisi ymmärrettäväksi, miten asiat linkittyvät toisiinsa. Koko yhteiskunnan näkökulmasta on kyse viime kädessä siitä, että jos työllisyysaste on korkea, työttömyyden kustannukset ovat alhaiset ja sosiaaliturvan piirissä olevien määrä pienempi kuin heikon työllisyyden oloissa. Samalla kansantulokakku on suurempi, eli jaettavaa on enemmän pienemmälle ansiotyön ulkopuolella olevien määrälle. Tästä on helppo nähdä, että hyvinvointiyhteiskunnan perusta ja rahoitus ovat olennaisesti riippuvaisia hyvästä työllisyydestä ja alhaisesta työttömyydestä.

Työttömyyden kasvusta aiheutui 1990-luvulla Suomessa noin 300 miljardin ylimääräiset kustannukset julkiselle sektorille verrattuna siihen, että työttömyys ja sen kustannukset olisivat pysyneet koko ajan vuoden 1990 tasolla. Laskelmat on tehty julkisen talouden näkökulmasta. Siinä on otettu huomioon kasvaneet työttömyysturvamenot ja työttömien toimeentuloon (työttömyysturvan ns. laaja käsite) osoitetut menot sekä menetetyt verotulot verrattuna siihen, että kasvaneen työttömyyden sijasta työttömyys olisi pysytellyt noin 100 000:ssa ja muut olisivat olleet työssä. Työttömyyden kustannukset tulevat esiin menosäästöinä, korkeampina veroina sekä julkisen talouden velkana. Siltä osin korkomenot on perusteltua lisätä summaan.

Luku kertoo sen, että julkisen sektorin velasta pääosa on johtunut työttömyyden kasvusta. Se kertoo samalla sen, että hyvinvointivaltion rahoitusperusta rakennettiin kohtuullisen hyvälle työllisyydelle ja että kun se romahti ja työttömyysturvamenot kasvoivat ja verotuloja menetettiin alhaisen työllisyyden vuoksi, jouduttiin hyvinvointivaltion rahoitusperustan kriisiin. Tulevaisuuden työttömyys on tulevaisuuden velan tärkeä syy. Velan hoitaminen ylläpitämällä työttömyyttä on velkavekselin siirtämistä tuleville vuosille. Eli se ei ole velan alentamista, vaan lykkäämistä.

Aktiiviset toimenpiteet tulevat noin kolmannesta kalliimmiksi kuin työttömänä pitäminen. Aktiivitoimet ovat kuitenkin investointi, jonka kustannuksia vähentää säästö työttömyyden kustannuksissa ja joka tuo pidemmällä aikavälillä hyötyjä. Juuri nyt aktiivisten toimien lisäresurssointi ja oikea kohdentaminen vähentäisivät työvoiman saatavuusongelmia ja pelkoa talouden ylikuumentumisesta. Vastoin normaalia menojen

leikkausta korkeasuhdanteessa perustelevaa suhdannelogiikkaa tässä kohden menoja olisi tarpeen merkittävästi lisätä, osa palautuisi säästöinä työttömyyden kustannuksissa. Kaukonäköinen ajattelu olisi satsannut aktiivitoimiin ratkaisevasti enemmän pitkin 1990-lukua. Silloin ei olisi päädytty niin vaikeaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan vastaamattomuusongelmaan kuin meillä nyt on. Keskeistä on astua ajallisesta ja pääluokkarajautuneesta budjettipolitiikasta strategisempaan budjettipoliittiseen otteeseen, jossa otetaan huomioon työttömyyden kustannukset ja hyvän työllisyyden ja alhaisen työttömyyden pidemmän ajan hyödyt.

Tuotaessa investointiajattelu tarkasteluun voidaan siihen soveltaa nettonykyarvojen ja sijoitetun pääoman tuottojen analyysiä. Liiketaloudellisesta lähtökohdasta tarkastelu poikkeaa siinä, että mukaan otetaan yhteiskuntataloudellisia kustannuksina ja hyötyinä työttömyyden kustannukset.⁴ Eri hankkeiden vertailua voidaan tehdä vertaamalla sijoitetun pääoman yhteiskuntataloudellisia tuotto prosentteja, joissa on otettu huomioon vaikutukset työttömyyden kustannuksiin (vrt. sovellutus, Tiainen 1990).

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Hyvä työllisyysstrategia edellyttää veromenetysten sisällyttämistä työttömyyden kustannuksiin. Työttömyyden kustannukset voidaan laskea pelkinä työttömyysmenoina tai sisällyttää niihin myös veromenetykset, kuten on tehty tässä. Tuotannon menetys on kolmas tärkeä näkökulma.

Ilman veromenetyksiä työttömyyden kustannuksista saadaan liian suppea kuva. Tämä tulee näkyviin mm. siinä, kun arvioidaan työllistämisen kustannuksia. Jos niistä vähennetään hyötyinä vain työttömyysmenot, yhteiskunnan saama verotulolisäys ja kerrannaisvaikutukset unohtuvat. Kerrannaisvaikutusten merkitys jää sekään liian suppeasti ymmärretyksi, jos verotulojen kasvua ei oteta huomioon.

Työllisyyden hoito näyttää kalliimmalta kuin se todellisuudessa on. Näin tapahtuu budjettisuunnittelussa, jossa tuijotetaan vain menomoment-

⁴Tässä rajataan pois lisälajennukset, jotka kustannus-hyötyanalyysisovellutus tekee mahdolliseksi, koska tarpeellisuus on havainnollistaa menetelmää.

teja ja niihin tulevia säästöjä, mutta ei vaikutuksia tulokertymään. Pahin virhe tehdään tuijotettaessa vain kutakin budjettimomenttia erikseen unohtaen työttömyysmenotkin.

Yhtä tärkeää on ottaa huomioon kustannusten ja hyötyjen jakaantuminen talouden eri sektoreille. Työttömyyden kustannukset ovat usein talouden toimijan ulkoisvaikutuksia. Tällöin talouden ohjausmekanismit eivät toimi kokonaisuuden kannalta parhaalla tavalla. Kun kustannuksen aiheuttaja osallistuu kustannusten kattamiseen, ohjausmekanismi toimii samaan tapaan kuin ympäristönsuojelussakin: aiheuttaja maksaa. Ero on siinä, että velvollisuutta työllistää ei voi helposti asettaa eikä täysimääräisiä korvauksia kohdistaa sille, joka vähentää työvoimaa.

Asiaa onkin tarpeen lähestyä myös palkitsemisen lähtökohdasta: sen (kuten valtion), jonka kustannukseksi haitta tulee, kannattaa maksaa tukea siitä hyvästä, että työvoimaa ei vähennettäisi. Siihen perustuvat työllisyystuet, työn verotuksen keventäminen jne. Osaamisvetoisen työllisyysstrategian näkökulmasta kyse on yhdestä tavasta investoida inhimilliseen pääomaan. Investoinneissa inhimilliseen pääomaan verrattuna koneinvestointeihin on se vaikeus, että kone jää investoijan omistukseen, inhimillinen pääoma ei. Tästä johtuu julkisen sektorin keskeinen rooli inhimillisen pääoman kehittämisessä, huoltamisessa ja vakaakäytön vähentämisessä. Hyöty tulee yrityksille ja muille työllistäjille yhdessä, harvemmin yksinomaan jollekin yksittäiselle yritykselle. Siksi on perusteltua, että yrityssektori ja muut työllistäjät yhdessä osallistuvat rahoittamiseen hyötyjen ja kustannusten kokonaisuus huomioon ottaen.

Kun työttömyyden kustannukset veromenehtyksineen otetaan huomioon, varojen käyttö työllisyyden hoitoon alkaa monessa tapauksessa näyttää edulliselta vaihtoehdolta. Tämä antaa pontta mm. valtion budjetin rakentamiselle työllisyyden hoitoa tukevaksi. Työllistämisen nettokustannus on olennaisesti alempi kuin sen kokonaiskustannus ja työllistämisen hyödyt voivat myös ylittää sen kustannukset. Edullisuutta vielä lisää, jos samoilla kustannuksilla voidaan toteuttaa samanaikaisesti muita yhteiskuntapolitiikan, kuten ympäristönsuojelun, tavoitteita.

Johtopäätös on, että mitattiinpa näitä asioita miten tahansa, työllisyys on hyvä asia. Dynaamisessa maailmassa on tietysti otettava huomioon talouden sopeutumismekanismit ja vaikutukset

palkkatasoon. Nämä ovat keskustelun seuraavia askeleita, jotka tällaisesta tarkastelusta on tarkoituksellisesti rajattu pois, koska on haluttu luotettavalla tavalla osoittaa työttömyyden kustannusten merkitys.

Työttömyyden haitat ja kustannukset on alettu ymmärtää ja sisällyttää erilaisiin laskelmiin. Tältä kannalta työllisyyden parantamista perusteleva lähestymistapa ja täystyöllisyyden ajatus ovat nousseissa talous- ja työllisyysstrategian valtavirraksi Suomessa ja myös kansainvälisellä tasolla. Silti käytännön talouspolitiikassa edelleen kompastellaan ja vanhoja työllisyyden hoitoa väheksyviä luurankoja kaivetaan kaapeista esille. Muun muassa niin sanotun ”luovan tuhon” ajatus on mielenkiintoinen lamakeskustelussa. Jos tästä tehtäisiin johtopäätös, että laaja työttömyys saattaa pitkällä aikavälillä tuoda mukanaan suurempia taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä kuin työttömyyden ”keinotekoinen” alentaminen, tehtäisiin karhunpalvelus työttömyyden alentamiseen tähtäävälle strategialle. Työllisyyden hoidon ja työttömyyden alentamisen leimaaminen lapiolinjaksi, risusavotaksi tai toistemme paitojen pesemiseksi on menosäästötarpeiden rinnalla tuttu esimerkki siitä, millä tavoin aktiivisempaa otetta työllisyyden edistämiseen on eri aikoina yritetty torjua. Työvoima 2017 -raportin (1999) strategia-hahmotelman ajatus oli kehittää linjausta, joka ylittää tällaiset asenteelliset esteet. Nämä ovat kuitenkin oman keskustelun aiheita ja lisäulottuvuuksia. Keskustelu vapaa-ajan hyödyistä on samoin oma teemansa. En laajentaisi keskustelua nyt tässä artikkelissa näihin teemoihin.

Laman synnyttämä tuotantokuilu on voimakkaan kasvun takia nopeasti kuroutumassa umpeen. Työttömyys ei kuitenkaan ole samalla tavalla alentunut ja tilanne on muodostunut kroonisemmaksi. Työvoimakapeikkojen ja työttömyyden samanaikainen esiintyminen ei kuitenkaan ole seurausta työhaluttomuudesta eikä perustelee työttömien pakottamiseen etuuskien menettämisen uhalla. Ongelman ydin on siinä, että työvoiman kysyntä kohdistuu erilaiseen työvoimaan kuin työttömien tai vaikeasti työllistyvien joukko edustaa. Perussy on, että työttömiksi on jääty aloilta ja ammanteista, jotka ovat hävinneet ja sen myötä työssä hankitun ammattitaidon käyttökelpoisuus. Kun tähän liittyy vielä ikääntyvien karsastaminen työhön otettaessa ja uusien työpaikkojen syntyminen pääasiassa harvoille alueil-

le, paljastuu työttömyyden rakenteellisen luonteen ydin.

Työttömyyden kustannuslaskelmien tarkoitus ei ole perustella säästötoimia. Perustarkoitus on osoittaa työttömyydestä aiheutuvat tappiot yhteiskunnalle ja perustella välttämättömyys koh-

distaa voimavaroja ongelman ratkaisemiseen. Valtion velan alentamistarve ei muuta tätä, vaan päinvastoin työllisyyden paraneminen ja työttömyyden väheneminen helpottavat velan alentamista tulevaisuudessa.

KIRJALLISUUS

Bach, Hans-Uwe & al.: Labour Market Trends and Active Labours Market Policy in the Eastern German Transformation Process 1990–1997. 1998

Behrenz, Lars & Delander, Lennart: The Total Fiscal Costs of Unemployment: an Estimation for Sweden. Europeiska komissionen 1998

Hietala, Kari: Työttömyyden kustannukset. Työpoliittinen tutkimus 24. Helsinki: Työministeriö, 1992

Hietala, Kari: Työttömyyden kustannusten mittauksesta. Työpoliittinen aikakauskirja 2/94. 1994a

Hietala, Kari: Verokevennykset huomioitava – mutta ei Tiaisen tapaan. Työpoliittinen aikakauskirja 3/94. 1994b

Lindberg, Marjut: Työtön hoitaja maksaa yhteiskunnalle lähes samoin kuin työssäkäyvä. Helsingin Sanomat 18.11.1999

OECD: Employment Outlook, kesäkuu 1993

Pohjola, Matti (toim.): Suomalainen työttömyys. Helsinki: Taloustieto Oy, 1998

Repo, Päivi: Suuryöttömyys maksanut jo 3 230 miljardia. Helsingin Sanomat 23.3.1998

Räisänen, Heikki: Työvoimakoulutuksen talous ja vaikuttavuus. Työvoimakoulutuksen makrotasoisien vaikuttavuustutkimuksen loppuraportti. Työpoliittinen tutkimus 135. Työministeriö 1996

Sosiaali- ja terveysministeriö: tietoja työttömyyspäivärahoista vuosilta 1990–99

Tiainen, Pekka: Työttömyyden hinta muistettava työllistämiskeskustelussa. Helsingin Sanomien alakerä 23.8.1982. 1982a

Tiainen, Pekka: Työvoimaministeriön ehdotus työllistämistoimenpiteiksi 30.7.1982 sekä työllisyystoimet valtion vuoden 1983 tulo- ja menoarviossa, esitys ja taustamuistio työvoimaministeriön ehdotukseen työllistämistoimenpiteiksi 30.7.1982. 1982b

Tiainen, Pekka: Sokli ja Kuola. Muistio 1987

Tiainen, Pekka: Työnvälityksen atk-järjestelmän hyöty-kustannusanalyysi. Työpoliittinen aikakauskirja 3/1990

Tiainen, Pekka: Työttömyyden kustannukset 1990-

luvun alun lamavuosina Suomessa. Työpoliittinen aikakauskirja 2/1994. 1994a

Tiainen, Pekka: Hyvän työllisyyden strategian perustelu edellyttää veromenetysten sisällyttämistä työttömyyden kustannuksiin. Työpoliittinen aikakauskirja 3/1994. 1994b

Tiainen, Pekka: Employment and Welfare in Finland in the Years 1860–2030. Labour Policy Study 211. Helsinki: Ministry of Labour, 1999

Tiainen, Pekka: Tuottavuus. Julkaisussa: Andersson, Kristiina & Helin, Vesa (toim.): Suomen vuosisata. Helsinki: Tilastokeskus, 1999

Tiainen, Pekka & Asikainen, Anna-Leena & Hauhio, Nina & Sullström, Risto: Työvoima 2017. Aikasarja-analyysoisaprojekti. Työpoliittinen tutkimus 199. Helsinki: Työministeriö, 1999

Työllisyys ja hyvinvointi uuden vuosituhannen alkaessa. Työvoima 2017. Loppuraportti. Työpoliittinen tutkimus 200. Helsinki: Työministeriö, 1999

Työttömyyspäivärahat 1992. Julkaisuja 1993: 12. Sosiaali- ja terveysministeriö 1993

Työvoimaministeriö: Pitkäaikaistyöttömien työllistämistukikokeilun tuloksia arvioineen työryhmän raportti. Helsinki 1984

Uuden työllisyyslain vaikutukset, lakiesityksen taloudellisia vaikutuksia käsittelevä osa ja peruslaskelmat työllisyyslain vaikutuksista 1985, 1986, 1987 ja laskelmat lain muutosta varten 1988. 1988

Valtakunnallinen työttömien valtuuskunta: Työttömien budjettiesitys vuodelle 1986. Helsinki 1985

Valtion talousarvion työllisyysvaikutukset. Työpoliittinen tutkimus 167. Helsinki: Työministeriö, 1997

Viitamäki, Heikki: Työttömyydellä on suuri merkitys julkisen talouden tasapainolle. S. 237–246. Teoksessa: Hjerppe, Reino & Mäkelä, Pekka (toim.): Tehokkaampaan julkiseen talouteen. VATT:n vuosikirja 1998. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, 1998

Virtanen, Matti: Erään mysteerin anatomia. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 5–6, 409–410.

ENGLISH SUMMARY

Pekka Tiainen: The costs of unemployment in Finland in the 1990s (Työttömyyden kustannukset 1990-luvun Suomessa)

The aim of this article is to find out the costs of unemployment to society. The basic idea is that the net costs of managing unemployment are smaller than the gross costs. Especially in the long term the benefits may exceed the costs. From the very outset it has been a key motive in these calculations to demonstrate that this is the case. In addition, the aim in this article is to find out how the costs and benefits are distributed because that has a direct impact on employment and un-

employment solutions. The losses incurred from unemployment are often transferred to sectors other than those whose decisions have caused the problem in the first place. In this case the economic steering mechanisms do not work in the way they should. Another important issue is the question of how the costs and benefits are distributed in the short and longer term. The article explores the costs of unemployment in Finland in the 1990s from different angles. These are (i) the analysis of costs, (ii) losses compared to the situation where the unemployed are at work, and the (iii) production gap approach.

KEY WORDS:

Unemployment, social impacts, economic impacts, social expenditure, taxation, productivity, cost-benefit analysis, 1990's, Finland