



KALEVI SORSA SÄÄTIÖ
FONDEN • FOUNDATION

Impulsseja Huhtikuu 2015

Jesper Bengtsson

Anders Borg ja Ruotsin porvariallianssin politiikan työllisyysvaikutukset

- Ruotsin porvariallianssin vuosina 2006–2014 toteuttama työllisyyspolitiikka eli niin sanottu ”työlinja” on saanut runsaasti kannatusta myös Suomessa. Muun muassa Anders Borgin ja Juhana Vartiaisen maaliskuussa julkaisema raportti Suomen taloudesta seuraa pääosin Ruotsin porvariallianssin viitoittamaa tietä. Työllisyys- ja työttömyystilastot kuitenkin osoittavat, että Ruotsin työmarkkinanauudistuksilla ei ole saavutettu toivottua tulosta.
- Työllisten määrä kyllä kasvoi Ruotsissa porvariallianssin vuosina, mutta 15–74-vuotiaiden työllisyysaste laski Ruotsissa hieman vuosina 2006–2014. Työttömyysaste nousi noin 1,5 prosenttiyksiköllä talvesta 2006–2007 vuoden 2013 loppuun. Erityisen dramaattinen muutos nähtiin pitkäaikaistyöttömien määrässä, joka lähes kolminkertaistui porvariallianssin kahdella hallituskaudella.
- Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa laskettiin Ruotsissa enemmän kuin missään muussa OECD-maassa, mikä heikensi järjestelmän alkuperäistä tarkoitusta työllisyys- ja työttömyyskuukausien välisten erojen tasaajana. Kokonaisuudessaan työlinjan toteuttaminen on johtanut eriarvoistumisen kärjistymiseen ruotsalaisen yhteiskunnan sisällä.

Johdanto

Ruotsin entisen valtiovarainministerin Anders Borgin ja Valtion Taloudellisen Tutkimuskeskuksen (VATT) ylijohtajan ja kokoomuksen eduskuntavaaliehdokkaan Juhana Vartiaisen raportti Suomen taloudesta on herätellyt talouspoliittista keskustelua Suomessa. Raportin esitysten päälinjat ovat jo laajalti tunnettuja: Kilpailukykyä täytyy vahvistaa. Työvoimakustannusten täytyy kasvaa hitaammin kuin tuottavuuden. Palkanmuodostusprosessi tulee uudistaa. Työn tarjontaa täytyy kasvattaa. Finanssipolitiikan keinot eivät yksin riitä.

Tämä analyysi ei keskity suoraan Borgin ja Vartiaisen raportin sisältöön. Sen sijaan artikkelissa kiinnitetään huomio siihen, että vaikka yksityiskohdissa on eroa, niin Borgin-Vartiaisen -raportissa esiin nostetuissa ongelmissa ja niihin tarjotuissa ratkaisussa on paljon samaa kuin siinä reseptissä, jonka Ruotsin porvarialianssi esitteli ennen vuoden 2006 vaaleja Ruotsin talouspoliittiseksi strategiaksi. Suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa on siis syytä kiinnittää huomiota siihen, minkälaisia vaikutuksia porvarialianssin politiikalla oli ruotsalaisiin työmarkkinoihin ja yhteiskuntaan kahdeksan porvarihallituksen vuoden aikana.

Tärkeimmät uudistukset

Porvarialianssi teki ennen vuoden 2014 vaaleja tilinpäätöksen toimistaan työn tarjonnan lisäämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Vuoden 2006 vaaleissa porvarialianssi oli kritisoinut sosialidemokraattista hallitusta näiden puutteellisesta hoitamisesta.¹

Allianssin keskeisiä tavoitteita olivat:

- lisätä työnteon kannustimia,
- uudistaa sosiaalivakuutusta ja sosiaaliturvajärjestelmää niin, että työmarkkinoille on helpompaa palata,
- tehdä työntekijöiden palkkaamisesta helpompaa ja halvempaa,
- tehdä yritysten perustamisesta ja niiden toiminnan kehittämistä houkuttelevampaa,
- lisätä investointeja infrastruktuuriin ja tutkimukseen sekä
- parantaa koulutuksen laatua.

Näistä kolme ensimmäistä tavoitetta ovat mielenkiintoisimpia suomalaisen keskustelun kannalta.

¹ Proposition 2013/14:100, Bilaga 1

Verotus

Allianssin oman arvion mukaan keskeisin keino tavoitteiden saavuttamiseen vuosina 2006–2014 oli työtulovähennys. Työllisyys kasvasi ja syrjäytyminen vähenisi keventämällä palkansaajien verotusta. Ennen vuoden 2006 vaaleja työtulovähennystä mainostettiin keinona saada pitkäaikaissairaat takaisin töihin ja integroida vastasaapuneita maahanmuuttajia yhteiskuntaan.

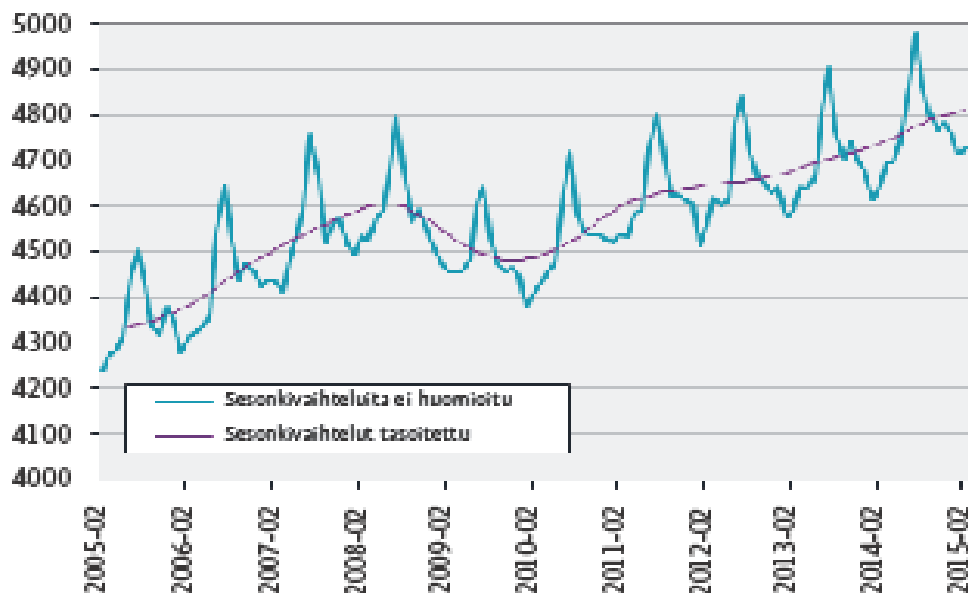
Ensimmäinen veronkevennys toteutettiin 2007. Sen jälkeen allianssihallitus toteutti neljä samankaltaista verouudistusta 80 miljardin kruunun edestä. Työllisyyden kasvun edistämiseksi, työttömyyden alentamiseksi ja heikon työmarkkinaintegraation parantamiseksi toteutettiin myös muita täsmätoimia. Näihin voidaan laskea työnantajamaksun alennus alle 25-vuotiaille, kotitalousvähennys ja alennetut palkkakustannukset niille, jotka ovat olleet kauan poissa työmarkkinoilta.

Lisäksi allianssihallitus kevensi kiinteistöveroä, perintöveroä ja varallisuusveroä. Kahden hallituskautensa aikana allianssihallituksen nettoveronkevennykset olivat noin 140 miljardia kruunua.

Työllisyys

Allianssihallituksen oman arvion mukaan uudistukset ovat vaikuttaneet työllisyyden kasvuun. Tietyllä tapaa tämä on totta. Kuvio 1 osoittaa, että työllisten määrä kasvoi vuosien 2006–2014 aikana.

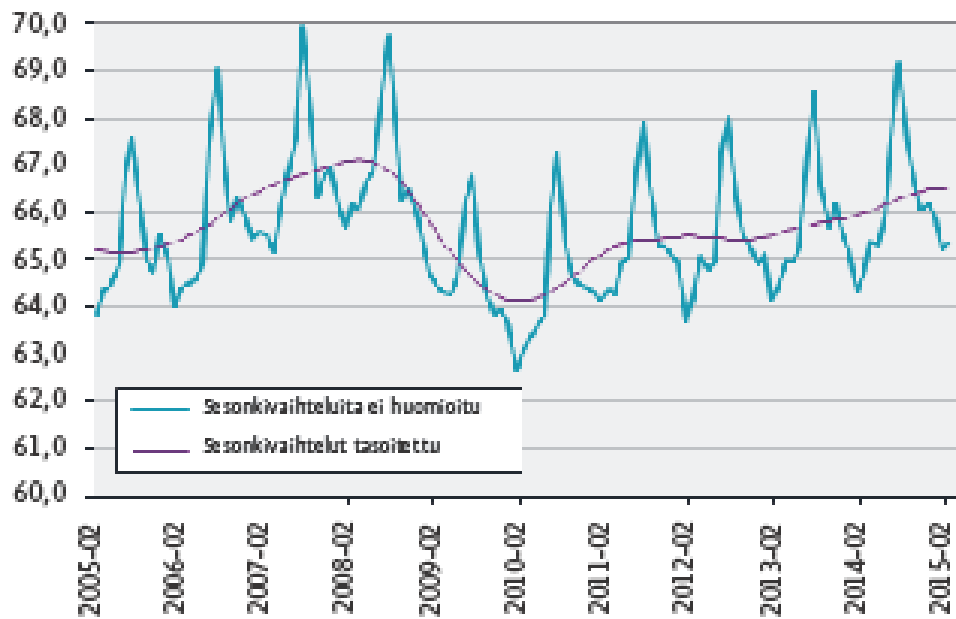
Kuvio 1: 15–74-vuotiaiden työllisten määrä (tuhatta)



Lähde: SCB.

Talous- ja työllisyyspolitiikan menestyksen arviointiin työllisten määrä on kuitenkin huono väline, sillä väestön ja työikäisten määrä kasvoi samaan aikaan. Kansainvälisesti hyväksytty tapa mitata työllisyyden kehitystä on tutkia, kuinka suuri osa työvoimasta on töissä. 15–74 -vuotiaista 66,2 prosenttia oli työllisiä vuoden 2006 viimeisen neljänneksen aikana. Vuoden 2014 lopussa luku oli 65,8 prosenttia. Kuvio 2 osoittaa, että työllisyysaste on lievästi laskenut allianssihallituksen valtakauden aikana.

Kuvio 2: 15–74-vuotiaiden työllisyysaste (prosenttia)



Lähde: SCB.

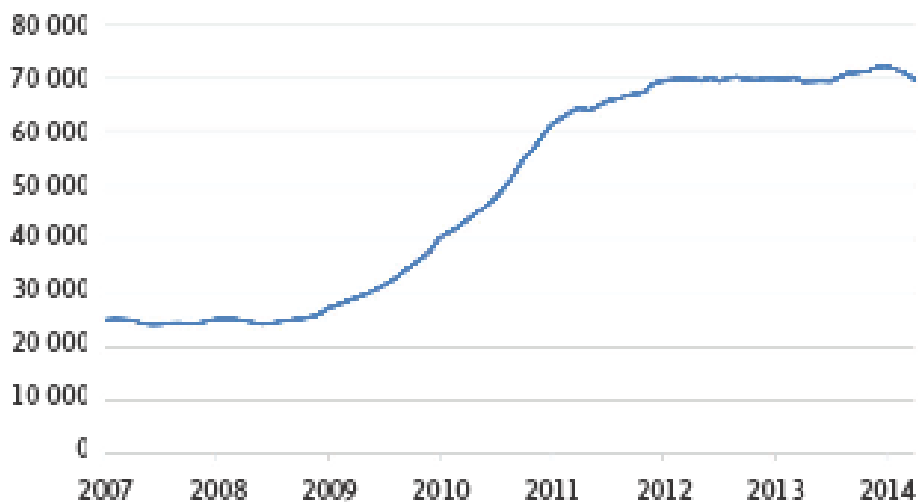
Työttömyys

Toinen vakavampi kritiikki Borgin talouspolitiikkaa kohtaan liittyy siihen tosiasiaan, että se ei onnistunut alentamaan Ruotsin työttömyysastetta kahdeksan hallitusvuoden aikana. Kun hallituksen talouspolitiikka otti ensimmäisiä askelia tavalla 2006–2007, oli trendinomainen työttömyysaste 6,4 prosenttia. Vuoden 2013 viimeisellä neljänneksellä työttömyys oli 8,0 prosenttia. Sama epäonnistuminen on nähtävissä myös nuorisotyöttömyyden suhteen. Vuoden 2007 ensimmäisen neljänneksen aikana nuorisotyöttömyys oli 19 prosenttia, mutta vuoden 2013 loppuun mennessä se oli kasvanut 23 prosenttiin. 40 000 nuorta oli ollut pitkäaikaistyöttömänä yli kuusi kuukautta.

Tässä yhteydessä on syytä mainita, että Dagens Nyheterin vuonna 2012 teettämän tutkimuksen mukaan noin neljännes työttömiksi rekisteröityneistä nuorista oli todellisuudessa opiskelijoita, jotka hakivat töitä opintojen ohessa². Sama ryhmä oli kuitenkin mukana laskelmissa jo vuonna 2007, joten nuorten pitkäaikaistyöttömyyden kasvu voidaan nähdä työttömyyden vähentämiseen pyrkivän politiikan epäonnistumisena. Toinen vaalien 2014 avainkysymys oli pitkäaikaistyöttömyys. Kuten kuvio 3 osoittaa, pitkäaikaistyöttömien määrä kasvoi dramaattisesti allianssihallituksen valtakauden aikana.

² Fler har jobb – trots högre arbetslöshet, Dagens Nyheter, 5/5 2014.

Kuvio 3: 14–64-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömyys



Lähde: Arbetsförmedlingen.

Tulonsiirtojärjestelmä

Porvarialiianssi tavoitteli työn tarjonnan kasvua myös tulonsiirtojen leikkauksilla. Tavoitteena oli se, että työnteon pitäisi olla kannustavaa suhteessa tulonsiirtoihin ja sosiaalivakuutukseen. Veronalennukset olivat tietysti myös yksi keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Ay-liike kritisoi alusta alkaen uudistuksia, sillä se katsoi niiden johtavan matalapalkkasektorin ekspansioon. Myös porvarihallitus painotti, että juuri matalapalkkasektorin ekspansio oli yksi toivotuista vaikutuksista. Hallituksen lopputaipaleella IFAU-instituutin arvio osoitti, että näin myös todella tapahtui. Palkat ovat jääneet uudistusten ansiosta alhaisemmalle tasolle, arvioi yksi tutkijoista, professori Lars Calmfors Tukholman yliopistosta.³

Vuosia 2007–2009 tarkastelleet tutkijat laskivat, että palkat olivat 3-4 prosenttia alhaisemmalla tasolla kuin mitä ne olisivat olleet ilman työtulovähennystä. Mutta laskelmissa otettiin huomioon myös ansiosidonnainen työttömyysturva (A-kassa), jota leikattiin allianssihallituksen toimesta. Nettokorvaustaso osoittaa, kuinka suuren osan palkasta ansiosidonnainen turva korvaa. Tämä taso alentui allianssin vuosina 15 prosenttiyksiköllä. Kyseessä oli suurempi alennus kuin missään muussa OECD-maassa.

Tarkoitus oli se, että ansiosidonnaisen turvan korvaustasot heikentyisivät ja maksut kasvaisivat. Tämä johti myös siihen, että ay-liike menetti paljon jäseniä. Mutta alhaisempi nettokorvaustaso johtui myös siitä, että ansiosidonnaisen enimmäismäärää ei korotettu suhteessa ansiotason kasvuun ja inflaatioon. Ansiosidonnaisen enimmäismäärä pysyi muuttumattomana vuodesta 2002 eteen-

³ Lågre löner efter jobbskatteavdrag, Svenska Dagbladet 1/7 2013.

päin. Työttömyyskassojen keskusjärjestö varoitti, että ainoastaan 11 % kassojen jäsenistä sai todellisuudessa sen 80 prosentin korvauksen aiempaan palkkatasoonsa nähden, joka heille työttömyyskassan jäsenenä teoriassa kuului.

Verojen jälkeen käteen jäävän työttömyyskorvauksen taso on heikentynyt voimakkaasti porvariallianssin valtakauden aikana. On kohtuullista uskoa, että joka kerta kun korvaustasoa heikennetään, vaikeuttaa se yksilöiden asemaa, kommentoi Lars Calmfors kehitystä. Hänen mukaansa työtulovähennys ja korvaustasojen heikennys oli viety liian pitkälle, ja että työttömyysturvan heikennysten seurauksena järjestelmä ei enää entiseen tapaan tasaa eroja työllisyys- ja työttömyyskausien välillä. Tämä oli ollut keskeinen ajatus järjestelmää rakennettaessa. Poliitikkaa ohjasi ajatus siitä, että työnteon kannustimien parantamiseksi täytyy kasvat-
taa eroja työssäkävien ja työttömien välillä.⁴

Toinen porvariallianssin viesti oli, että työmarkkinoille palaamisen helpottamiseksi tarvittiin uudistuksia sairausvakuutusjärjestelmään. Ennen vuoden 2006 vaaleja käytiin suuri debatti siitä, että yhä useampi on sairauslomalla ja jää varhaiseläkkeelle.

Allianssihallitus toteuttikin laajan sairausvakuutusuudistuksen. Ensimmäiseksi alennettiin sairausloman kattoa vain muutama kuukausi sen jälkeen, kun sosialidemokraattinen hallitus oli pidentänyt sitä keväällä 2006. Toiseksi allianssi toteutti niin sanotun kuntoutusketjun. Yli 90, 180 ja 365 päivää sairauslomalle olleiden työkunto testattiin. 2,5 vuoden jälkeen kenelläkään ei olisi enää oikeutta korvaukseen, jos ei osallistuisi työmarkkinapoliittiseen ohjelmaan.

Seurauksena oli se, että yli 90 000 ihmistä suljettiin ulos sairausvakuutuksen piiristä ilman varmuutta heidän terveydestään. Vain 2 prosenttia näistä ihmisistä sai töitä avoimilta työmarkkinoilta.⁵ Sairausvakuutuskassan raportti vuodelta 2012 osoitti, että noin puolet sairausvakuutuksen piiristä poistuneista ihmisistä palasi sairausvakuutuksen piiriin vuoden päästä ja että monella oli enemmän diagnosoituja sairauksia kuin ennen sairausvakuutuksen päättymistä.⁶

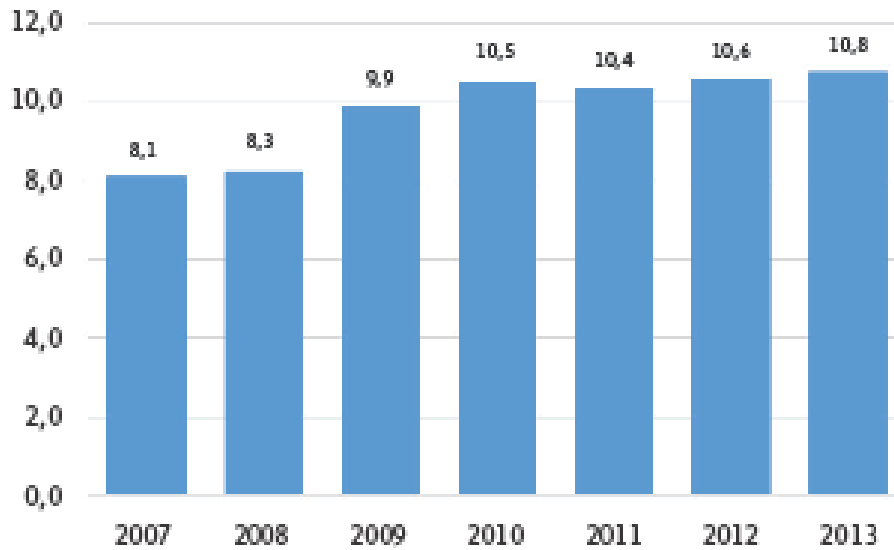
Politiikan vaikutuksia voi vetää yhteen eri tavoin, mutta on joka tapauksessa selvää, että politiikka on johtanut eriarvoisuuden kasvuun ruotsalaisen yhteiskunnan sisällä. Yksi näkökulma on tarkastella toimeentulotuen kehitystä. Kuvio 4 osoittaa, että sen tarve kasvoi vuodesta 2007 vuoteen 2013.

⁴ Expert sågar jobbskatteavdraget, Dagens Nyheter 18/9 2013.

⁵ Intervju med Socialförsäkringsminister Annika Strandhäll, Ekot, 20/3 2015.

⁶ Nya fakta om dem som lämnat sjukförsäkringen, Försäkringskassan 29/8 2012.

Kuvio 4: Toimeentulotuen menot (ei mukana kotoutumistukea) vuoden 2013 kiintein hinnoin (miljardia kruunua)



Lähde: Socialstyrelsen.

Lopuksi

Ei ole oikeastaan yllättävää, että porvარიallianssin talouspolitiikka ei saavuttanut toivottuja vaikutuksia. Hallitus painotti alusta alkaen, että työn tarjonnan lisääminen edistäisi työllisyyden kasvua ja että työvoimaa olisi tarjolla työn kysynnän kasvaessa myöhemmin. Toive työn kysynnän kasvusta ei ole kuitenkaan käytännössä realisoitunut. Kokonaistuotanto ja työn kysyntä eivät ole kasvaneet toivotulla tavalla, mistä käyvät osoituksena korkeat työttömyysluvut, toimeentulotukimenojen kasvu sekä pitkäaikaissairaiden epäonnistunut kuntoutus.

Yritystaloustieteen emeritusprofessori Roland Granqvist kirjoitti hiljattaisessa debattiartikkelissaan: ”Vaikka yhä useampi haluaisi työskennellä, se tuskin johtaa uusien työpaikkojen syntyyn ruotsalaisilla työmarkkinoilla. Perusongelma on se, että työn kysyntä on liian alhaisella tasolla, ei se että liian harvat haluavat työskennellä.”⁷ Granqvist väittää myös, että hallituksen talouspolitiikan toimet ovat toimineet toisiaan vastaan.

Hallitus on pyrkinyt lisäämään yksityistä kulutusta veronalennusten kautta, mutta se on samaan aikaan leikannut julkista kulutusta. Samalla suurin osa tutkimuksista osoittaa, että yksityinen kulutus kohdistuu suuremmissa määrin tuontitarvoihin. Talouspolitiikan yhtälö laiminlyö kotimarkkinoiden kehitystä.

Toinen mahdollinen selitys on se, että työmarkkinoiden ulkopuolella on ihmisryhmiä, joita on vaikeampi saada takaisin työelämään kuin mitä talusteoriat antavat ymmärtää. Pitkäaikaissairaat, perusasteen koulutuksen varassa olevat,

⁷ Jobbskatteavdrag utan effekt, Roland Granqvist, Dagens Arena 2/12 2013.

pitkäaikaistyöttömät sekä heikolla kielitaidolla varustetut ulkomaalaiset eivät pääse helposti työmarkkinoille. Allianssihallituksen työn tarjontaa painottanut fokus yhdistettynä tulonsiirtojen leikkauksiin ei tuottanut tuloksia, joita teoreettinen malli ennusti.

Jesper Bengtsson

Jesper Bengtsson on ruotsalaisen Tankesmedjan Tiden -ajatuspajan johtaja.

www.tankesmedjantiden.se

Kalevi Sorsa -säätiö on sosiaalidemokraattinen ajatushautomo, joka ylläpitää yhteiskunnallista, tasa-arvoa ja demokratiaa edistävää keskustelua.

www.sorsafoundation.fi