

BoF Online

9 • 2013

**Näkökulma Saksan
"työllisyysihmeeseen":
työmarkkinatoteumat ja
hyvinvointi työ-
markkinoiden muutoksen
jälkeen**

Michaela Schmöller

Tässä julkaisussa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajan omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin kantaa.



Suomen Pankki

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

17.9.2013

Sisällys

1	Johdanto	4
2	Saksan työmarkkinauudistukset (2003–2005)	6
2.1	Lähtötilanne	7
2.2	Uudistusaskleet	8
2.3	Uudistusten aikajana	14
3	Saksan "työllisyysihme"	15
3.1	"Euroalueen sairaasta miehestä" "Saksan työmarkkinaihmeeksi"	15
3.1.1	Uudistusten jälkeiset rakennemuutokset	17
3.1.2	Kestävyys suuressa taantumassa	23
3.2	"Työllisyysihmeen" käänköpuoli: kriittisiä näkemyksiä Saksan työmarkkinoista	29
3.3	Saksan "työllisyysihme" – yhteenveto	35
4	Maittainen vertailu: Työmarkkinauudistukset euroalueella	37
4.1	Ranskan, Italian ja Espanjan työmarkkinat viimeaikaisessa kriisissä	37
4.2	Maittainen vertailu	40
4.2.1	Työllisyyspalvelujen uudistus	40
4.2.2	Työttömien aktivointi	42
4.2.3	Työmarkkinoiden sääntelyn purkaminen	46
4.2.4	Uudistuksia, joita ei toteutettu Saksassa	50
4.3	Päätelmät	52
5	Päätelmät	54
	Lähdeluettelo	56

BoF Online

Päätoimittaja

Jenni Hellström

ISSN

1796-9123 (online)

Postiosoite
PL 160
00101 HELSINKI

Käyntiosoite Snellmaninaukio
Puhelin 010 8311
Faksi (09) 174 872

Sähköposti
etunimi.sukunimi@bof.fi
www.suomenpankki.fi

Swift SPFB FI HH
Y-tunnus 0202248-1
Kotipaikka Helsinki

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Saksan työttömyysaste neljännesvuosittain	16
Kuvio 2. Pitkäaikaistyöttömyys Saksassa	18
Kuvio 3. Nuorisotyöttömyys Saksassa	19
Kuvio 4. Työmarkkinoille osallistumisaste Saksassa	19
Kuvio 5. Beveridge-käyrät ennen uudistusta ja sen jälkeen	20
Kuvio 6. Työttömyysetuudet ja reservaatiopalkka	22
Kuvio 7. Yksikkötyökustannukset Saksassa ja muissa euroalueen maissa	23
Kuvio 8. Työvoiman sopeutuminen Saksassa suuren taantumana aikana	25
Kuvio 9. Sisäiset joustoinstrumentit Saksassa	27
Kuvio 10. Osa-aika- ja kokopäivätyö	29
Kuvio 11. Naiset minitöissä	31
Kuvio 12. Köyhyyden ja epätasa-arvon riski Saksassa	32
Kuvio 13. Tyypin II tuen saajien keskimääräinen viikoittainen työaika	34
Kuvio 14. Saksan työmarkkinapoliittiset menot	35
Kuvio 15. Työttömyysaste Espanjassa, Ranskassa ja Italiassa	38

Taulukkoluetelo

Taulukko 1. Tukijärjestelmän II yksityiskohdat	12
Taulukko 2. Uudistusten aikajana	14
Taulukko 3. Viimeaikaiset suhdannevaihtelut Saksan taloudessa	21
Taulukko 4. BKT:n muutos (%) koko taloudessa ja tehdasteollisuudessa	28
Taulukko 5. Työllisyyspalvelujen uudistusten vertailu	41
Taulukko 6. Tukijärjestelmien uudistusten ja käyttöön otettujen subventioiden vertailu	44
Taulukko 7. Epätyypilliset työsuhteet ja sanktioelementit	46
Taulukko 8. Työmarkkinoiden sääntelyn purkaminen	49

1 Johdanto

Viimeaikaisen talouskriisin myötä työttömyysaste on monissa maissa noussut huomattavasti, ja poliittisten päätöksentekijöiden keskeisenä haasteena on, miten edistää työllisyyttä ja torjua työttömyyttä. Näiden haasteiden valossa Saksaa pidetään yleisesti roolimallina työttömyysongelman taltuttamisessa.

Vasta vuosikymmen sitten Saksassa vallitsi sitkeä ja korkea työttömyys, ja sen työmarkkinainstituutioita pidettiin joustamattomuuden perikuvana. Tänä päivänä Saksan työttömyysaste on hämmästyttävän alhainen, eikä edes BKT:n jyrkkä supistuminen viimeaikaisen "suuren taantumana" myötä ole heikentänyt Saksan erinomaista työmarkkinatilannetta. Saksan työmarkkinoiden silmiinpistävä muutos sai Nobel-palkitun Paul Krugmanin kuvaamaan Saksan työmarkkinoiden kehitystä jopa ilmauksella "Saksan työllisyysihme".

Tämän tutkimuksen tavoitteena on valottaa Saksan työllisyysihmettä. Luvussa 2 esitellään Saksassa toteutettuja työmarkkinauudistuksia vuosista 2003–2005 lähtien. Siinä kuvataan uudistuksia edeltänyttä lähtötilannetta ja yksityiskohtaisesti uudistusten konkreettisia toimenpiteitä eli työllisyyspalvelujen uudistusta, työttömien aktivointia sekä työmarkkinoiden sääntelyn purkamista.

Luvussa 3 pureudutaan syvällisesti Saksan työllisyysihmeeseen. Osassa 3.1 kuvataan, miten Saksa muuntautui "Euroopan sairaasta miehestä" "Saksan työllisyysihmeeksi". Siinä kuvataan rakenteellista muutosta, joka on tapahtunut työmarkkinauudistusten jälkeen. Saksan työmarkkinoiden keskeisimpiä piirteitä uudistusten jälkeen ovat kokonais- ja pitkäaikais-työttömyyden väheneminen sekä kohtaannon tehostuminen. Lisäksi uudistusten myötä havaittiin reservatiopalkan lasku, joka ilmeni pitkäaikaisena palkkamaltona sekä maltillisena yksikkötyökustannusten nousuna.

Saksan kestävyys ns. suuressa taantumassa perustui osaltaan suotuisaan työmarkkinatilanteeseen. Työvoiman sopeutuminen voimakkaaseen BKT-sokkiin saatiin aikaan sekä keskimääräisten työtuntien että tuntia kohden lasketun tuottavuuden vähenemisen avulla. Lisäksi voidaan tunnistaa viisi keskeistä tekijää, jotka vaikuttivat Saksan työmarkkinoiden poikkeuksellisen vahvaan kehitykseen kriisin aikana: 1) yritysten lukuisat sisäiset joustot, 2) työmarkkinaosapuolten vahva yhteistyö, 3) yritysten halu pitää työvoimansa vakaana, 4) taloudellisen sokin suotuisa rakenne sekä 5) yleisesti vahva talouden tila ennen kriisiä.

Saksan työmarkkinoiden suotuisasta yleistilanteesta huolimatta kehityksessä on ilmennyt myös epäsuotuisia piirteitä. Osassa 3.2 esitellään Saksan työllisyysihmeen kääntöpuolta. Epätavallisen työllisyyden korostuminen, "minitöissä" käyvien naisten työllisyyden rajoittuneisuus sekä lisääntynyt epätasa-arvo ja köyhyyden riski ovat keskeisempiä työmarkkinauudistusten jälkeisiä kyseenalaisia kehityssuuntia Saksassa. Kaikkein ongelmallisimpana piirteenä voidaan kuitenkin pitää työssäkäyviä köyhiä eli henkilöitä, jotka ovat työllisiä mutta silti elävät köyhyysrajalla tai sen tuntumassa.

Luvussa 4 tarkastellaan Saksan "työllisyysihmettä" kansainvälisessä viitekehityksessä vertaamalla vuosista 2003–2005 lähtien Saksassa toteutettuja työmarkkinauudistuksia niihin keskeisiin uudistuksiin, joita viime kriisin aikana on toteutettu Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa. Maittaisen vertailun keskeinen havainto on, että Saksassa uudistukset työttömyyden vähentämiseksi keskittyivät erilaisiin keinoihin kuin vertailumaissa: kun Saksassa keskityttiin voimakkaasti työttömien aktivointiin, vertailumaissa painotettiin työmarkkinoiden sääntelyn purkamista ja pyrittiin helpottamaan työmarkkinoille luonteenomaista jakaantumista työvoimaan kuuluviin "sisäpiiriläisiin" ja sen ulkopuolisiin. Tämä havainto näyttää olevan tiiviisti sidoksissa myös siihen, että vertailumaissa ei ole ollut käytössä ulkoisia ja sisäisiä joustoja, kuten Saksassa. Lisäksi erilaiset poliittiset ja taloudelliset lähtötilanteet ovat voineet vaikuttaa keskeisellä tavalla uudistusten suunnitteluun: Saksa toteutti perusteellisen rakennemuutoksen rakenteellisten ongelmien ja korkean työttömyyden oloissa eikä liiallisen työttömyyden leimaaman vakavan talouskriisin aikana, jollaisessa taas vertailumaat ovat saattaneet suosia sääntelyn purkua aktivoinnin sijaan.

Luvussa 5 esitellään tutkimuksen keskeiset päätelmät.

2 Saksan työmarkkinauudistukset (2003–2005)

"Aiomme karsia valtion tarjoamia palveluja edistääksemme yksilön vastuuta itsestään, ja meidän on vaadittava entistä enemmän yksilöllistä panosta itse kultakin. Kaikkien yhteiskunnan osapuolien on osallistuttava tähän: työnantajien ja työntekijöiden, yrittäjien ja myös eläkeläisten. Meidän on kyettävä suureen yhteiseen ponnistukseen, jotta voimme saavuttaa tavoitteemme. [...] Vuoden 2010 ohjelmamme sisältää laajamittaisia rakenneuudistuksia. Vuosikymmenen loppuun mennessä nämä uudistukset saattavat Saksan takaisin vaurauden ja työelämän huipulle. (Ote Gerhard Schröderin hallitusohjelmasta (14.3.2003); lähde: Deutscher Bundestag, 2003).

Lainaus on peräisin entisen liittokansleri Schröderin hallitusohjelmasta maaliskuulta 2003. Hallitusohjelma muodosti lähtökohdan "Agenda 2010:lle" eli Saksan kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin palauttamiseen tähdänneelle ohjelmalle. Puheessaan Schröder korosti myös, että hän "ei hyväksy yksilöllisiin tarkoituksiin perustuvia ratkaisuja, sillä niistä puuttuu yhteisön vahvuus" (Deutscher Bundestag, 2003), millä hän korosti sitoutumistaan rakennemuutokseen sekä uudistusten välttämättömyyttä. Agenda 2010 oli sosiaalidemokraattis-vihreän hallituskoalition toteuttama kauaskantoinen uudistuspaketti, joka käsitti muun muassa veronalennuksia, terveydenhuollon ja eläkejärjestelmän uudistuksen sekä byrokratian karsimista (Astheimer ym. 2013). Uudistuspaketin huomattavin elementti oli vuosien 2003–2005 työmarkkinauudistukset, joilla pyrittiin taltuttamaan Saksan korkea ja sitkeä työttömyys. Kyseessä oli perusteellisin työmarkkina- ja sosiaalijärjestelmäreformi sitten Saksan liittovaltion perustamisen (Klinger ja Rothe, 2010). Vaikka Saksan työmarkkinoiden avainluvut paranivat menestyksekkäästi kansainvälisessä vertailussa, uudistustoimenpiteistä on käyty hyvin vastakohtaisia näkemyksiä esiin tuovaa keskustelua. Uudistusten kannattajat kiittävät Saksan suotuisaa nykytilaa uudistuksista, joiden vuoksi Schröder uhrasi liittokansleriutensa. Sitä vastoin uudistusten vastustajat pitivät niitä Saksan sosiaalisen eriarvoistumisen symbolina ja petoksena sosiaalidemokraattien äänestäjiä kohtaan (ks. esim. Volmer, 2013).

Tässä luvussa pyritään valottamaan Saksan työmarkkinauudistuksia vuosina 2003–2005. Osassa 2.1 luodaan yleiskuvaus lähtötilanteesta Saksassa ennen uudistuksia. Osassa 2.2

työmarkkinauudistuksia kuvataan yksityiskohtaisesti ja niiden toteuttamisaikataulu esitetään osassa 2.3.

2.1 Lähtötilanne

Tässä osassa esitetään lyhyt yleiskatsaus Saksan työmarkkinoiden tilanteeseen ja instituuti-oihin ennen vuosien 2003–2005 työmarkkinauudistuksia.

Heikot työllisyyden kannustimet

Ennen uudistuksia Saksan työmarkkinainstituutioita saattoi luonnehtia kalliiksi ja tehottomiksi suhteessa maan korkeaan työttömyyteen. Sen sijaan, että työttömyysetuusjärjestelmä olisi toiminut viimeisenä turvaverkkona, se tähtäsi pikemminkin turvaamaan työttömien yhteiskunnallisen aseman. Maksettavat etuudet perustuivat aikaisempiin tuloihin ja työllisyyden kestoon. Työttömyysetuusjärjestelmän lisäksi käytettävissä oli myös sosiaaliturvajärjestelmä (Jacobi ja Kluge, 2007).

- (1) **Työttömyyskorvaus** myönnettiin yleisesti ottaen enintään kuuden kuukauden työttömyysjaksolle – joissakin tapauksissa enintään 32 kuukaudeksi – henkilön iästä ja työllisyyden kestosta riippuen. Korvaus oli 67 % viimeisimmästä palkasta, ja sillä oli 4 250 euron kuukausittainen katto. Maksut rahoitettiin työttömyysvakuutuksella (Jacobi ja Kluge, 2007).
- (2) **Työttömyystuki** oli saatavissa sen jälkeen, kun työtön ei enää voinut saada työttömyyskorvausta. Sen kestolle ei ollut ylärajaa. Nämä verovaroilla rahoitetut maksut vastasivat yleensä 5:ää prosenttia viimeisestä nettoansiosta (Jacobi ja Kluge, 2007).
- (3) Verovaroista maksettu **toimeentulotuki** tarjosi aikaisempaan työllisyyteen katsomatta taloudellista tukea kotitalouksille, joiden tulot jäivät määriteltyä kynnysarvoa pienemmiksi (Jacobi ja Kluge, 2007).

Vuonna 2004 Saksan pitkäaikaistyöttömien nauttimat korvausasteet – työttömyysetuuksien prosentuaalinen osuus aiemmista tuloista – olivat korkeammat kuin missään muussa OECD-maassa. Lisäksi verojärjestelmä heikensi entisestään työllisyyden kannustimia erityisesti kouluttamattoman työvoiman kannalta (Jacobi ja Kluge, 2007).

Näiden työttömyystukijärjestelmien valuvikojen lisäksi etuudet eivät olleet riippuvaisia riittävästä työnhakuponnistuksista. Kaiken lisäksi julkiset työvoimatoimistot tarjosivat vain vä-

häistä apua ja seurantaa. Tarjolla oli työvoimakoulutusta ja julkisen sektorin työpaikkojen luomista. Näitä toimenpiteitä ei kuitenkaan ollut kohdistettu työttömien uudelleen integroimiseksi työhön, ja ohjelmat koskivat kapeata asiakaskuntaa. Lisäksi työnhakijoiden taitoja ja yksilöllistä tilannetta ei juurikaan arvioitu, vaan heidän sijoittaminen koulutusohjelmiin perustui pääsääntöisesti yksittäisten työvoimatoimistovirkailijoiden harkintaan (Jacobi ja Kluve, 2007).

Saksojen yhdistymisestä johtuneet rakenneongelmat

Uudistuksia edeltäneenä aikana Saksa käsitteli vielä vuoden 1990 yhdistymisestä aiheutunutta valtavaa taloudellista taakkaa. Sen sijaan että olisi valittu Itä-Saksan keskusjohtoisen suunnitelmatalouden hitaaseen sopeuttamiseen perustuva asteittainen yhdistyminen, valittiin nopea ja kokonaisvaltainen yhdistyminen: poliittinen, rahataloudellinen ja yhteiskunnallinen liitto (Bonin, 2005). Itä-Saksan kansallistettu teollisuus oli lohduttomassa tilassa, ja sen tuotavuus oli keskimäärin kolmasosa länsisaksalaisiin yrityksiin verrattuna (Heilmann ym., 2010). Työmarkkinoille Itä-Saksan integraatio tarkoitti työvoiman yhtäkkistä noin kolmasosan kasvua. Lisäksi uusilla työntekijöillä oli puutteellinen koulutus ja heikot valmiudet työllistyä välittömästi avoimessa markkinaympäristössä. Kaikesta huolimatta Itä-Saksan palkkojen sopeutuminen Länsi-Saksan tasolle oli keskeinen poliittinen tavoite (Jacobi ja Kluve, 2007). Tavoite oli yhdenmukainen myös liittokansleri Kohlin vuonna 1990 antaman lupauksen kanssa muuttaa Itä-Saksa "kukoistavaksi maisemaksi", jossa vallitsee korkea elintaso. Vuoteen 1992 mennessä Itä-Saksan talous oli heikentynyt noin kolmanneksella (Heilmann ym., 2010). Tämän jälkeen Itä-Saksan työttömyys kasvoi ja riippuvuus maan länsipuolen tulonsiirroista oli jatkuvaa. Lisäksi mahdollisuudet kasvua tukevaan talouspolitiikkaan olivat rajalliset, sillä yhdistyminen muodosti valtavan taloudellisen taakan erityisesti Maastrichtin kriteerejä silmällä pitäen (Jacobi ja Kluve, 2007).

2.2 Uudistusaskleet

Saksan korkean ja sitkeän työttömyyden taltuttamiseksi vuosina 2003–2005 toteutettiin syvävälinen työmarkkinoiden uudistaminen ja modernisointi. Suositukset uudistusten toteuttamiseksi esitteli työmarkkinoiden nykyaikaisten palvelujen neuvosto, jota johti Volkswagenin hallituksen entinen jäsen Peter Hartz (Jacobi ja Kluve, 2007). Uudistusten yleinen tavoite oli työttömyyden merkittävä vähentäminen virtamuuttujiin vaikuttamalla (Klinger ja Rothe, 2010). Muutos voidaan tiivistää kolmeen pääpilariin (Jacobi ja Kluve, 2007):

1. työllisyyspalvelujen uudistus
2. työttömien aktivointi
3. työmarkkinoiden sääntelyn purkaminen.

Pilari 1: Työllisyyspalvelujen uudistus

Pilari I:n – työmarkkinapalvelujen uudistuksen – päätavoite oli työhönsijoituspalvelujen ja politiikkaohjelmien toimivuuden parantaminen. Tämä oli tarkoitus saavuttaa suunnittelemalla markkinankaltaisia mekanismeja sekä nykyaikaistamalla ja järkeistämällä julkisia työllisyyspalveluja. Ohjelman sisällön ja osallistujien tärkein valintakriteeri oli kustannustehokkuus. Työvoimatoimistojen hallittavuuden ja tilivelvollisuuden lisäämiseksi jokaiselle työvoimatoimistolle asetettiin yksilölliset määrälliset tavoitteet (Jacobi ja Kluge, 2007).

Ennen uudistuksen toteuttamista työvoimapalvelujen organisaatio oli erittäin hierarkkinen. Uudistustoimenpiteillä haluttiin muuttaa nämä palvelut asiakaslähtöisiksi keskuksiksi, jotka tarjoavat laajan valikoiman palveluja, kuten neuvontaa ja maksettavien etuuksien hallinnointia. Palveluista tehtiin yksilöllisempiä nimeämällä kullekin työnhakijalle oma yhteyshenkilö (Jacobi ja Kluge, 2007).

Luomalla julkisille ja yksityisille tarjoajille markkinankaltaisia mekanismeja pyrittiin rakentamaan työllisyyspalveluja varten kilpailullinen ympäristö ja siten parantamaan palvelun laatua. Integraatiopalveluihin kehitettiin maksusetelijärjestelmä. Sijoittautumisasetelien avulla työnhakija saattoi käyttää yksityistä työhönsijoituspalvelua, jos hän ei ollut onnistunut työllistymään. Koulutusasetelillä taas saattoi valita vapaasti koulutuspalveluntarjoajan (Jacobi ja Kluge, 2007).

Toimenpiteiden ja voimavarojen kohdistamisen parantamiseksi otettiin käyttöön useita muita toimia. Toisin kuin ennen uudistusta, jokaiselle työttömälle järjestettiin pitkälle standardoitu profilointi. Profiloinnissa arvoidaan henkilön valmiudet, ongelmat ja työmarkkinanäkymät, minkä jälkeen hänet sijoitetaan johonkin neljästä mahdollisesta työnhakijaryhmästä. Ryhmät on määritelty työmarkkinanäkymien perusteella. Kukin ryhmä on oikeutettu erityiseen toimenpideohjelmaan, jossa määritellään työttömän käytettävissä olevat keinot (Jacobi ja Kluge, 2007).

Lisäksi julkisille työvoimatoimistoille tarjottiin mahdollisuus ulkoistamiseen. Esimerkiksi "henkilökohtaisina palvelutoimistoina" – väliaikaisina työvoimatoimistoina työttömille – pystyivät toimimaan sekä julkiset työvoimatoimistot itse että niiden delegeoimina yksityiset vuokratyöyritykset (Jacobi ja Kluge, 2007).

Lopuksi uudistuksiin kytkettiin vahva arviointimandaatti, jotta onnistumista voitaisiin arvioida tieteellisesti ja optimoida jatkuvasti. Vuonna 2007 työmarkkinauudistusten vaikutuksia arvioi hallituksen lukuun yli 100 tutkijaa sekä yli 20 taloudellista ja yhteiskuntatieteellistä tutkimuslaitosta (Jacobi ja Kluve, 2007).

Pilari 2: Työttömien aktivointi

"Oikeuksien ja velvollisuuksien" periaate – perusteellinen aktivointistrategia – oli keskeinen tekijä Saksan vuosien 2003–2005 työmarkkinauudistuksissa. Uudistusten tavoitteena oli kannustaa työnhakijoiden aktiivisuutta ja vastuunkantoa sekä ohjata heidät integroitumaan suoraan takaisin työmarkkinoihin (Jacobi ja Kluve, 2007). Tässä osassa kuvataan erilaisia käytettyjä aktivointikeinoja.

Subventiomaksut

Subventiomaksut otettiin käyttöön työttömyydestä irtipääsyn helpottamiseksi. Aloittavien yrittäjien tuet ("Ich-AG") työttömille otettiin käyttöön itsensä työllistämisen edistämiseksi. Mikäli saajan vuosiansiot eivät ylittäneet 25 000:ta euroa, kuukausittainen tuki oli 600 euroa ensimmäisenä vuonna, 360 euroa toisena ja 240 euroa kolmantena (Jacobi and Kluve, 2007). Lisäksi käyttöön otettiin "integraatitukia" sellaisille yrityksille, jotka palkkasivat vaikeasti sijoitettavia työntekijöitä; niiden tarkoitus oli kompensoida työnantajalle henkilön alhaisempaa tuottavuutta. Näitä tukia voitiin maksaa 6–24 kuukauden ajan siten, että tuki muodosti enimmillään 50 % prosenttia palkasta. Etusijalla olivat iäkkäämmät ja vammaiset työntekijät. Iäkkäiden työnhakijoiden työllisyyden tukemiseksi sosiaaliturvamaksuja kevennettiin siten, että vähintään 55-vuotiaan työntekijän palkkaavaan työnantajaan sovellettiin poikkeusta työttömyysvakuutusmaksuista. Lisäksi käyttöön otettiin "palkkasuoja" – palkkatuki vähintään 50-vuotiaille työnhakijoille, jotka ottivat vastaan heikommin palkatun tehtävän kuin heillä oli aiemmin ollut. Tämä maksu saattoi olla enintään 50 % entisen ja nykyisen palkan erotuksesta, ja sitä maksettaisiin sama aika kuin tukijärjestelmän I mukaisia etuuksia olisi jäljellä (Jacobi ja Kluve, 2007).

Epätyypillisiä työllisyyden muotoja

Uudistusten osana kehitettiin epätyypillisiä työllisyyden muotoja, joiden sosiaaliturvamaksuja oli kevennetty. Aikaisempi sosiaaliturvamaksuvapautuksen tulo raja korotettiin 325 eurosta 400 euroon (nykyisin 450 euroa). Mikäli tällainen ns. minalityö on henkilön ainoa tulonlähde, se on myös verotonta. Lisäksi käyttöön otettiin "midityön" käsite. Tämä viittaa töihin, joissa tulo-

taso on 450,01–850 euroa ja joiden sosiaaliturvamaksut ovat kevennettyjä (Jacobi ja Kluge, 2007; Minijob-Zentrale, 2013).

Sanktioelementit

Työttömien työnhaun ja työnhakuponnisteluja seuraamiseksi otettiin käyttöön sanktiot. Työttömät veloitettiin ottamaan vastaan mikä tahansa heille tarjottu sopiva tehtävä. Lisäksi kunkin työttömän kanssa solmittiin kirjallinen "integraatiosopimus", joka sisälsi tietoja henkilön profiilista ja henkilökohtaisesta toimintasuunnitelmasta. Lisäksi siinä määriteltiin tarjottavat palvelut sekä työnhakutoimenpiteisiin ja ohjelmaan osallistumiseen liittyvät velvollisuudet. Integraatiosopimuksen laiminlyönti tai muunlainen yhteistyön puuttuminen saattoi johtaa ankaraan sanktioon eli taloudellisten etuuksien väliaikaiseen leikkaamiseen. Lisäksi oli useita mekanismeja, joilla varmistettiin työttömän vapaana olo mahdollisten työtarjousten vastaanottamiseen, kuten pakolliset koulutustoimet. Lisäkeinona oli "yhden euron työpaikka" eli taksvärkki, jossa työtön sai hyvin alhaisen tuntipalkan työstään julkisella sektorilla – tyypillisesti symbolisen yhden euron tunnilta (Jacobi ja Kluge, 2007). Tämä oli pakollinen keino, jolla pyrittiin tarjoamaan työttömille edes tilapäistä työkokemusta ja siten parantamaan heidän mahdollisuuksiaan integroitua uudelleen työelämään. Lisäksi työttömyysjakson keskeyttäminen pakollisella työllä oli suunniteltu edistämään pitkäaikaistyöttömien työnhakua.

Tukijärjestelmän uudistaminen

Kaikkein olennaisin ja myös kritisoiduin uudistustoimenpide oli kuitenkin aikaisemman työttömyyskorvauksesta, työttömyystuesta ja toimeentulotuesta koostuneen järjestelmän laajamittainen muutos kahden pilarin tukimalliksi. Tätä uudistusaskelta kutsutaan yleisimmin "Hartz IV:ksi", sillä se oli neljästä uudistuslaista viimeinen.

Kuten edellä kuvattiin, ennen uudistusta oikeus erilaisiin tukiin määräytyi pääasiassa ennen työttömyyttä maksettujen sosiaaliturvamaksujen perusteella. Sen sijaan uudistusten jälkeen olennaisimmaksi kriteeriksi nousi henkilön kyky työskennellä vähintään 15 tuntia viikossa. Vain silloin, jos oli vamman, sairauden tai hoitovelvoitteen takia työkyvytön, sai vapautuksen näistä aktivointitoimenpiteistä ja oli oikeutettu II-tyyppin etuuksiin ilman näyttövelvollisuutta työnhausta. Jos henkilö oli kuitenkin luokiteltu työkykyiseksi, oikeus työttömyystukiin edellytti pakollista ja aktiivista yhteistyötä (Jacobi ja Kluge, 2007). Uudistuksilla perustettuja kahta etuusjärjestelmää voidaan kuvata seuraavasti.

Tyyppin I tuki on yleensä saatavilla 6–12 ensimmäiselle työttömyyskuukaudelle, ja se riippuu vakuutusmaksuajasta viiden edellisen vuoden aikana sekä henkilön iästä (Arbeitsagentur, 2009). Tämä tuki on määrältään 60 % (lapsikorotuksen kanssa 67 %) viimeisestä palkas-

ta (Klinger ja Rothe, 2010). Tämän jälkeen työttömällä on oikeus **tyypin II tukeen**, joka ei perustu aikaisempiin ansioihin vaan on vähävaraisille tarkoitettu tasasuuruinen summa (ks. taulukko 1). Myös sellaisilla henkilöillä on mahdollisuus saada tyypin II tukea, jotka eivät ole koskaan maksaneet sosiaaliturvamaksuja (Jacobi ja Kluge, 2007). Tyypin II tukea voidaan pitää perustason sosiaaliturvana. Näin ollen aikaisempi kolmen pilarin tukijärjestelmä muutettiin uudistuksilla kahden pilarin järjestelmäksi, joka yhdisti työttömyystuen ja toimeentulotuen tyypin II tueksi, joka vastaa tasoltaan karkeasti aikaisempaa toimeentulotuen tasoa (Klinger ja Rothe, 2010).

Taulukko 1. Tukijärjestelmän II yksityiskohdat

Ei-rahalliset etuudet

- Asuminen ja lämmitys
- Kotitalouden perustamiskorvaus (huonekalut, kotitalouskoneet)
- Kertasumma vaatteisiin

Rahalliset tuet (tammikuussa 2013)

Tuen suuruus kotitalouden koosta riippuen:

• Yksinasuja:	382 euroa
• Kaksi yhdessä asuvaa aikuista (per henkilö):	345 euroa
18–24-vuotiaat aikuiset, asuvat vanhempien luona:	306 euroa
• Lapset <6 vuotta	224 euroa
Lapset 6–13 vuotta	255 euroa
Lapset 14–13 vuotta	289 euroa

Kirjoittajan oma havainnollistus, lähde: Bundesagentur für Arbeit, 2012.

Pilari 3: Työmarkkinoiden sääntelyn purkaminen

Saksan työmarkkinoiden uudistusten tavoitteena ei ollut työmarkkinoiden kokonaisvaltainen vapauttaminen. Sääntelyn purkaminen keskittyi pikemminkin tiettyihin työmarkkinoiden osaluaisiin, kun taas vakituisten työntekijöiden suojaan tehtiin vain vähäisiä muutoksia (Eichhorst ja Marx, 2009). Sääntelyn purkaminen painottui vuokratyöhön, irtisanomissuojaan ja määräaikaisiin työsopimuksiin. Uudistukset eivät koskeneet vahvasti keskitettyä palkanmääritysprosessia (Jacobi ja Kluge, 2007).

Vuokratyö

Vuokratyö ('Zeitarbeit', 'Leiharbeit') on käytäntö, jossa työntekijän työnantaja ("työnvälitys-toimisto", "vuokratyöyrittäjä") antaa työntekijän vuokralle kolmannelle osapuolelle pääsääntöisesti tilapäistoimeksiantoihin korvausta vastaan. Käytäntö on yleistynyt entisestään, ja se on usein monilla toimialoilla, kuten tehdasteollisuudessa ja eräissä matalapalkkaisissa palveluissa, keino saada työntekijä osalliseksi työvoimaan. Keskeinen osa tähän käytäntöön liittyvässä kritiikissä on vuokratyövoiman liiallinen käyttö siten, ettei se toimikaan siltana säännölliseen työhön. Sen vuoksi normaalin työn löytämisestä tulee yhä epätodennäköisempää, mikä ei ole työntekijöiden etujen mukaista.

Vuokratyön sääntelyä on purettu asteittain 1990-luvun lopulta lähtien (Jacobi ja Kluge, 2007). Hartz-uudistukset toivat kuitenkin vuokratyöhön laajoja muutoksia kumoamalla aikaisemmat ankarat säännökset.

Määräaikaisten työsuhteiden ketjutuksen kieltäminen vuokratyössä poistettiin. Lisäksi kumottiin kieltä palkata uudelleen aikaisemmin irtisanottuja työntekijöitä kolmen kuukauden sisällä irtisanomisesta. Uudistukset sallivat myös aikaisemmin kielletyn ns. synkronoinnin eli tilapäistyövoiman palkkaamisen ainoastaan siksi ajaksi, kun heille on toimeksianto asiakasyrityksessä. Lisäksi vuokratyöltä poistettiin aikaisempi enimmäisajan rajoitus (24 kuukautta) (Bräuning ym. 2013). Tuntuva sääntelyn purkamisen vastapainoksi asetettiin vaatimus vuokratyöntekijöiden kohtelusta. Sen mukaan vuokratyövoiman välittäjien on joko taattava tilapäistyöntekijöille samantasoinen kohtelu ja palkkaus kuin vakituksille työntekijöille tai liittyttävä työehtosopimukseen (Jacobi ja Kluge, 2007).

Irtisanominen ja määräaikaiset työsopimukset

Lisäksi uudistukset yksinkertaistivat ja laajensivat poikkeuksia säännöistä, jotka koskevat irtisanomisia ja määräaikaisia työsopimuksia. Tärkeä esimerkki on vakituisten työntekijöiden irtisanomissuojaa koskevan poikkeuksen laajennus: ennen uudistuksia irtisanomissuoja ei koskenut enintään 5 työntekijän yrityksiä; uudistusten myötä poikkeus laajennettiin enintään 10 työntekijän yrityksiin. Toinen sääntelyn purkaminen koski ikääntyneitä työntekijöitä: vähimmäisikä luvulle ketjuttaa määräaikaisia työsopimuksia alennettiin 58 vuodesta 52 vuoteen (Jacobi ja Kluge, 2007). Lisäksi vasta vähän aikaa toimineille yrityksille annettiin mahdollisuus käyttää määräaikaisia työsopimuksia ilman eri perustetta (Eichhorst ja Marx, 2009).

2.3 Uudistusten aikajana

Edellisissä osissa esitellyt uudistustoimenpiteet pantiin täytäntöön neljällä erillisellä lailla, ns. Hartz I–IV, jotka tulivat voimaan eri ajankohtina. Seuraavassa taulukossa kuvataan näiden lakien täytäntöönpanoa ja sisältöä.

Taulukko 2. Uudistusten aikajana

Hartz I (tammikuu 2003)

- "Sopivan" työn määritelmän laajennus
- Henkilökohtainen integraatiosopimus
- Sanktiot
- Koulutus- ja sijoittautumissetelit
- Vuokratyön sääntelyn purkaminen
- Määräaikaisten sopimusten ja irtisanomissääntelyn purkaminen
- Henkilökohtainen palvelutoimisto

Hartz II (tammikuu 2003)

- Epätyypillinen työ: mini- ja midi-työt
- Aloittavien yritysten tuet ("Ich-AG")
- Palkkasuoja

Hartz III (tammikuu 2004)

- Työvoimatoimistojen uudistaminen
- Työpaikkakeskusten perustaminen
- Henkilökohtainen työvoimavirkailija työttömille
- Integraatituet

Hartz IV (tammikuu 2005)

- Etuusjärjestelmän uudistaminen
- Yhden euron työpaikat

Lähteet: Klinger ym., 2013; Brussig ym., 2006; Klinger ja Rothe, 2010.

3 Saksan "työllisyysihme"

"Ajatellaanpa hetken ajan tarinaa kahdesta maasta. Molemmat kärsivät ankarasta taantumasta, jonka seurauksena menetettiin työpaikkoja – mutta ei kuitenkaan samassa laajuudessa. Maassa A työllisyys on laskenut yli 5 prosenttia ja työttömyysaste on yli kaksinkertaistunut. Maassa B työllisyys on laskenut vain puoli prosenttia ja työttömyys on vain hieman korkeampi kuin ennen kriisiä.

Eikö kuulostakin siltä, että maalla A voisi olla jotain opittavaa maalta B?"

(Lähde: Krugman, 2009.)

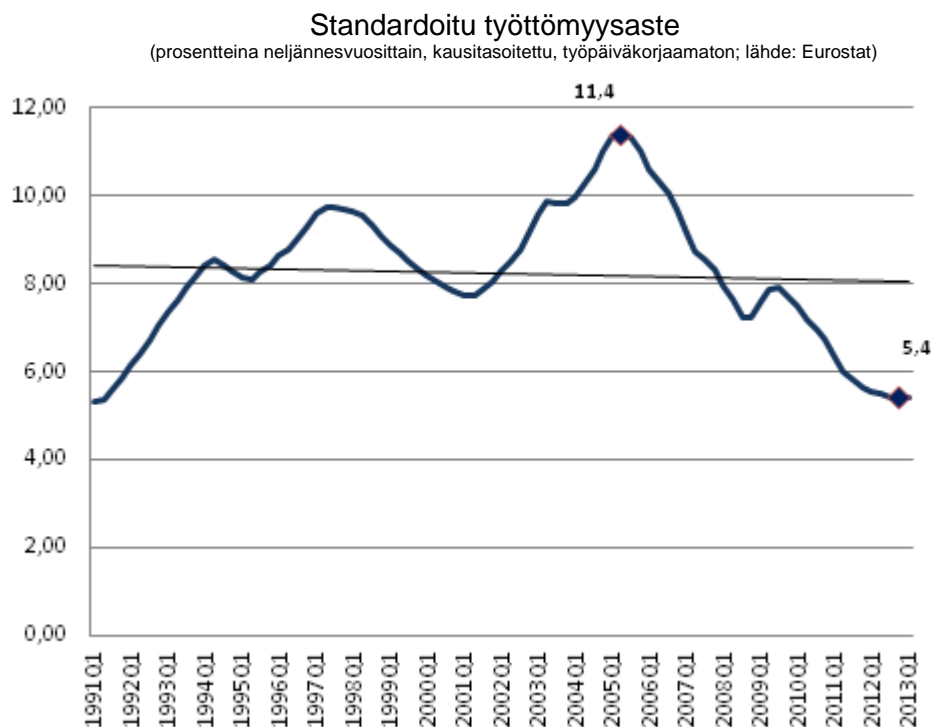
Lainaus on peräsin Paul Krugmanin blogista New York Timesissa vuonna 2009. Siinä arviotiin kriittisesti Yhdysvaltojen ("maa A") työmarkkinoiden kehitystä verrattuna Saksaan ("maa B") "suuressa taantumassa". Kolumnissan Krugman myös keksi ilmauksen "Saksan työllisyysihme" (*German job miracle*), jolla hän viittasi Saksan työmarkkinoiden poikkeukselliseen kehitykseen finanssikriisissä (Krugman, 2009). Sitä vastoin noin vuosikymmen sitten Saksan työmarkkinoiden tila oli ollut hyvin erilainen. Saksa oli ollut joustamattomuuden ja heikon työmarkkinakehityksen perikuva. Vuonna 1999 *The Economist*issa Saksaa oli nimitetty jopa "Euroopan sairaaksi mieheksi" viitaten maan ankariin rakenteellisiin ongelmiin (The Economist, 1999). Nämä hyvin erilaiset kuvaukset samasta maasta osoittavat, että Saksassa oli tapahtunut vuosikymmenen aikana olennainen muutos. Tässä luvussa siis pyritään valaisemaan Saksan työllisyysihmettä. Osassa 3.1 esitellään Saksan työmarkkinoiden muuttamista "Euroopan sairaasta miehestä" "Saksan työmarkkinaihmeeksi". Siinä tarkastellaan Saksan työmarkkinoiden rakenteellisia muutoksia sekä sisäistä joustavuutta suuressa taantumassa. Osassa 3.2 esitellään työllisyysihmeen kääntöpuolta tarkastelemalla eräitä Saksan työmarkkinoiden viimeaikaisia kiistanalaisia näkökohtia, jotka usein sivuutetaan puhuttaessa Saksan työmarkkinaihmeestä. Osassa 3.3 esitellään päätelmämme Saksan työmarkkinaihmeestä.

3.1 "Euroalueen sairaasta miehestä" "Saksan työmarkkinaihmeeksi"

Mikä muutti "euroalueen sairaan miehen" "Saksan työmarkkinaihmeeksi"? Akateeminen kirjallisuus tarjoaa lukuisia selityksiä. Joissakin artikkeleissa Saksan työmarkkinaihmettä pide-

tään ilmiönä, joka rajoittuu suuren taantuman aikaiseen työmarkkinakehitykseen (ks. esim. Möller, 2010; Burda ja Hunt, 2011). Kuten kuvio 1 osoittaa, poikkeuksellisen vahva työmarkkinakehitys alkoi kuitenkin jo ennen finanssikriisiä ja on jatkunut myös sen jälkeen. Työttömyysaste oli korkeimmillaan 11,4 % vuoden 2005 toisella neljänneksellä, minkä jälkeen se laski dramaattisesti ja oli vuoden 2013 ensimmäisellä neljänneksellä 5,4 %.

Kuvio 1. Saksan työttömyysaste neljännesvuosittain



Tästä havainnosta voidaan tehdä seuraavat päätelmät: Ensinnäkin työmarkkinakehityksen paraneminen oli alkanut jo vuonna 2005, ja siten kyse oli muustakin kuin pelkästä suhdennekiertoilmioista, joka ajoittui ainoastaan suureen taantumaan. Toiseksi sekä työttömyyden vähenemisen alun että uudistusten valmistumisen ajoittuminen vuoteen 2005 viittaa siihen, että uudistukset ovat voineet aiheuttaa työmarkkinoiden suunnan kääntymisen. Lisäksi akateemisessa kirjallisuudessa on tunnistettu useita uudistuksista johtuneita rakenteellisia muutoksia työmarkkinoissa. Seuraavassa osassa 3.1.1 esitellään näitä Hartz-uudistusten jälkeisiä rakenteellisia muutoksia. Saksan työmarkkinoissa on kuitenkin muitakin tärkeitä piirteitä, jotka olivat olemassa jo ennen uudistuksia ja vaikuttivat suuresti työmarkkinoiden vahvuuteen suu-

ressa taantumassa, ja siksi nykytilanne on näin suotuisa. Näitä tekijöitä ja niiden vaikutusta finanssikriisin aikana kuvataan osassa 3.1.2.

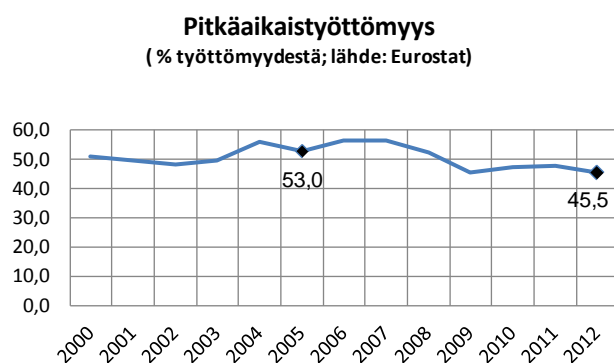
3.1.1 Uudistusten jälkeiset rakennemuutokset

Tässä osassa esitetään yleiskuvaus Saksan työmarkkinoilla työmarkkinauudistusten jälkeen tapahtuneista rakenteellisista muutoksista.

Työttömyyden tuntuva väheneminen

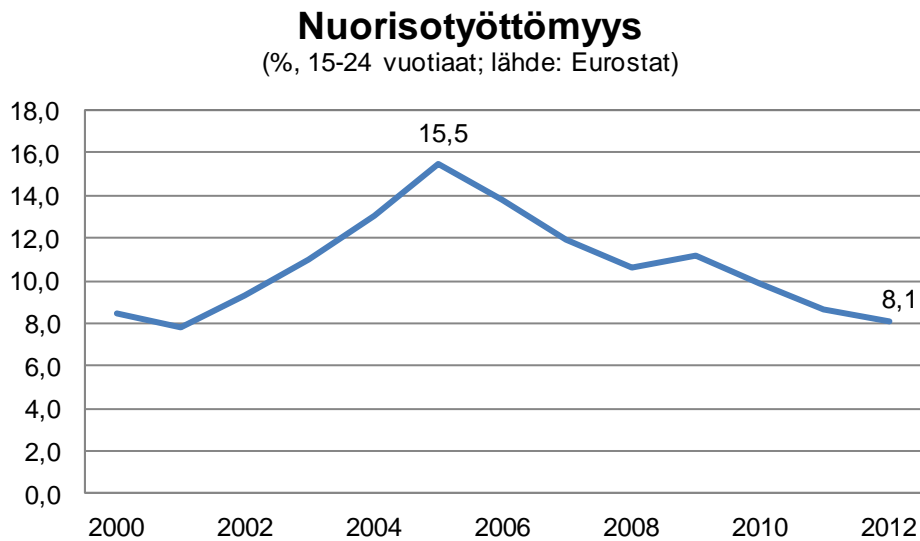
Kuten edellä kuvattiin, työttömyys on vähentynyt olennaisesti uudistusten jälkeen: vuoden 2005 toisesta neljänneksestä vuoden 2013 ensimmäiseen neljännekseen työttömyysaste laski noin 6 prosenttiyksikköä. Lisäksi pitkäaikaistyöttömien (12 kuukautta tai enemmän) osuus aktiiviväestöstä pieneni merkittävästi eli vuonna 2005 olleesta 6 prosentista 2,5 prosenttiin vuonna 2012, kuten kuvio 2 osoittaa. Lisäksi pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä pieneni vuosina 2005–2012 noin 7,5 prosenttiyksikköä. Tämä viittaa siihen, että uudistusten jälkeen työttömyysjaksot ovat olleet lyhyempiä ja integroituminen uudelleen työmarkkinoille on onnistunut paremmin. Klinger ym. (2013) vahvistavat pitkäaikaistyöttömyyden jyrkän vähenemisen ja korostavat huomattavaa paranemista töihin palaamisen todennäköisyydessä. Näin ollen vaikka työttömyyden jälkeinen työllisyys ei ole aina ollut kestävää, pitkäaikaistyöttömyyden väheneminen on joka tapauksessa tärkeä parannus, sillä työttömyysjakson lyheneminen ja pienempi riski, että tilapäinen työttömyys jatkuisi pitkäaikaistyöttömyytenä, vähentävät työmarkkinoille osallistumisasteeseen liittyviä negatiivisia vaikutuksia sekä pitkäaikaistyöttömyyden yhteiskunnallisia kustannuksia.

Kuvio 2. Pitkäaikaistyöttömyys Saksassa



Kuvio 3 osoittaa, että myös nuorisotyöttömyys väheni olennaisesti uudistusten jälkeen, vuonna 2005 olleesta 15,5 prosentista 8,1 prosenttiin vuonna 2012.

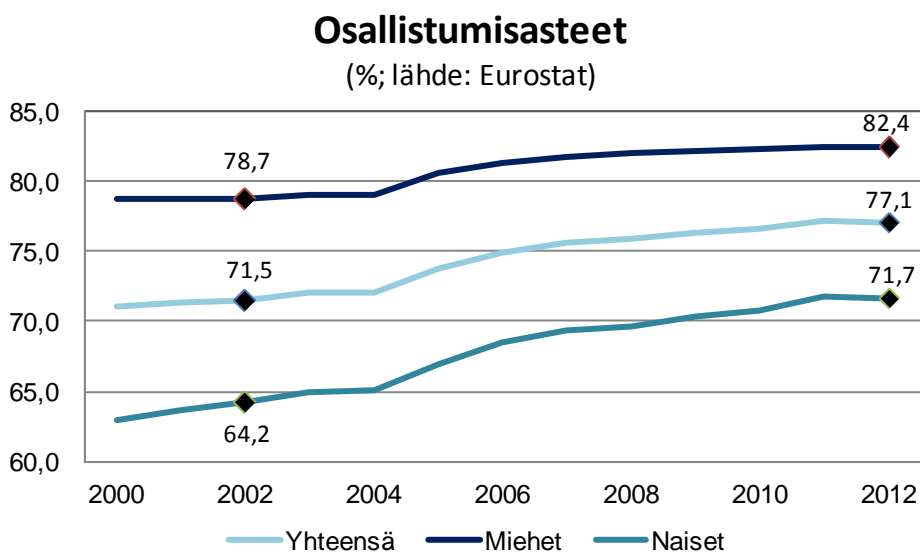
Kuvio 3. Nuorisotyöttömyys Saksassa



Korkeampi työmarkkinoille osallistumisaste

Toinen suotuisa kehityspiirre on työmarkkinoille osallistumisasteen nousu (ks. kuvio 4). Koko väestön osallistumisaste vuonna 2012 ylitti vuoden 2002 vastaavan luvun noin 5,6 prosenttiyksiköllä. Naisten osallistumisasteen kasvu (7,5 prosenttiyksikköä) oli voimakkaampaa kuin miesten (3,7 prosenttiyksikköä) tällä jaksolla.

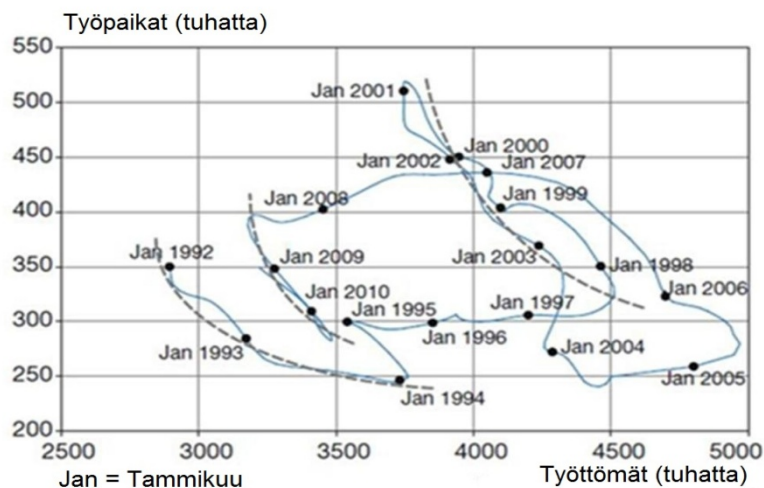
Kuvio 4. Työmarkkinoille osallistumisaste Saksassa



Kohtaannon tehostuminen

Työmarkkinauudistusten jälkeen myös kohtaannon tehokkuus on parantunut huomattavasti. Tähän viittaa etsintäprosessien lyhentyminen. Myös Beveridge-käyrä siirtyi sisäänpäin vuoden 2005 jälkeen (kuvio 5).

Kuvio 5. Beveridge-käyrät ennen uudistusta ja sen jälkeen



Lähde: Gartner ja Klinger, 2010.

Näin ollen kohtaannon tehokkuus kasvoi, sillä vapaiden työpaikkojen määrän pysyessä ennallaan työttömyys aleni (ks. Klinger ja Weber, 2012; Gartner ja Klinger, 2010). Lisäksi Klinger ym. (2013) vahvistivat Saksan työmarkkinauudistusten positiivisen vaikutuksen kohtaannon tehokkuuteen puolilogaritmisella mallilla. Tämän tutkimuksen mukaan erityisesti pitkäaikaistyöttömien kohtaanto parani.

Suotuisampi työvoiman sopeutuminen suhdannekierron aikana

Lisäksi taulukossa 3 esitetyn suhdannekierron perusteella työvoiman sopeutuminen suhdannevaihteluihin on muuttunut uudistusten jälkeen. Työn määrä kasvoi voimakkaammin uudistusten jälkeisellä nousukaudella ("nousukausi II") kuin uudistusta edeltäneellä nousukaudella ("nousukausi I"). Tämä pätee siitä huolimatta, että uudistusta edeltäneellä nousukaudella työllisyys kasvoi voimakkaammin, sillä se toteutui suurelta osin ns. vähäisenä työllisyytenä, kun taas nousukaudella II syntyi pääasiassa kokoaikaisia työpaikkoja (Gartner ja Klinger, 2010). Sitäkin olennaisempia eroja on havaittavissa taantumissa. Verrattain pienestä BKT:n supistumisesta huolimatta työllisyys väheni jyrkästi uudistusta edeltäneessä taantumassa.

Sitä vastoin suuri taantuma ei vaikuttanut juuri lainkaan negatiivisesti työllisyyteen, vaikka BKT laski valtavasti. Kaiken kaikkiaan uudistusten jälkeen työmarkkinat näyttävät onnistuneen entistä paremmin työpaikkojen luomisessa nousukausilla ja vastustavan paremmin negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen taantumissa (Gartner ja Klinger, 2010).

Taulukko 3. Viimeaikaiset suhdannevaihtelut Saksan taloudessa

<i>Nousukausi I</i>	<i>Laskukausi I</i>	<i>Nousukausi II</i>	<i>Laskukausi II</i>	<i>Nousukausi III</i>
1998–2001	2001–2004	2004–2008/I	2008/II–2009/I	2009/II:sta lähtien

Lähde: Gartner ja Klinger, 2010.

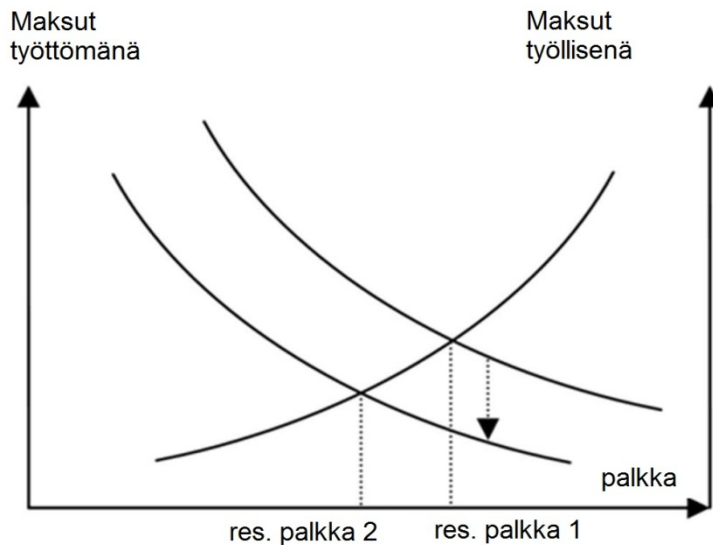
Palkkamallit uudistusten jälkeen

Sekä talousteoria että viimeaikaiset empiiriset havainnot viittaavat siihen, että Saksan työmarkkinauudistukset ja erityisesti rajoittavampi työttömyystukijärjestelmä hillitsivät palkkakehitystä Saksassa.

Teoreettiset näkökohdat uudistusten vaikutuksista palkkojen asetantaan perustuvat Diamondin, Mortensonin ja Pissaridesin etsintämalliin. Mallin perusteella voidaan esittää väitteitä ehdoista, joilla yksilö on halukas ottamaan työn vastaan ja yritykset ottavat tulevien työntekijöiden reservaatiopalkat huomioon. Yksilö tekee rationaalisen päätöksen työpaikan hyväksymisestä tai siitä kieltäytymisestä vertaamalla asemaansa, jos hän olisi työtön tai välittömästi työllistetty. Jälkimmäistä asemaa kuvaa välittömän työllisyyden rahallinen arvo ja ensimmäistä asemaa kaikkien maksujen arvo mahdolliset tulevat palkat mukaan lukien. Yksilö ottaa huomioon odotetun palkkatason, odotetut työttömyystuet sekä mahdollisuudet löytää vaihtoehtoinen työ ja joutua jälleen työttömäksi. Keskeinen käsite, jolla voidaan analysoida työttömyystukien vähennyksen vaikutusta palkkojen asetantaan tässä mallikehikossa, on reservaatiopalkka. Se on palkkataso, jolla työttömyysasema vastaa työllisyysasemaa ja yksilö on siten indifferentti näiden vaihtoehtojen välillä (Arent ja Nagl, 2011). Siten se vastaa vähimmäispalkkaa, joka henkilölle on tarjottava, jotta tämä hyväksyisi työtarjouksen.

Kuvio 6 kuvaa työttömyysetuuksien teoreettista vaikutusta reservaatiopalkkaan. Työllisyyden maksufunktio nousee ja työttömyyden maksufunktio laskee palkkatason mukana. Reservaatiopalkka on yhtä kuin palkkataso käyrien risteämispisteessä (Arent ja Nagl, 2011).

Kuvio 6. Työttömyysetuudet ja reservaatiopalkka

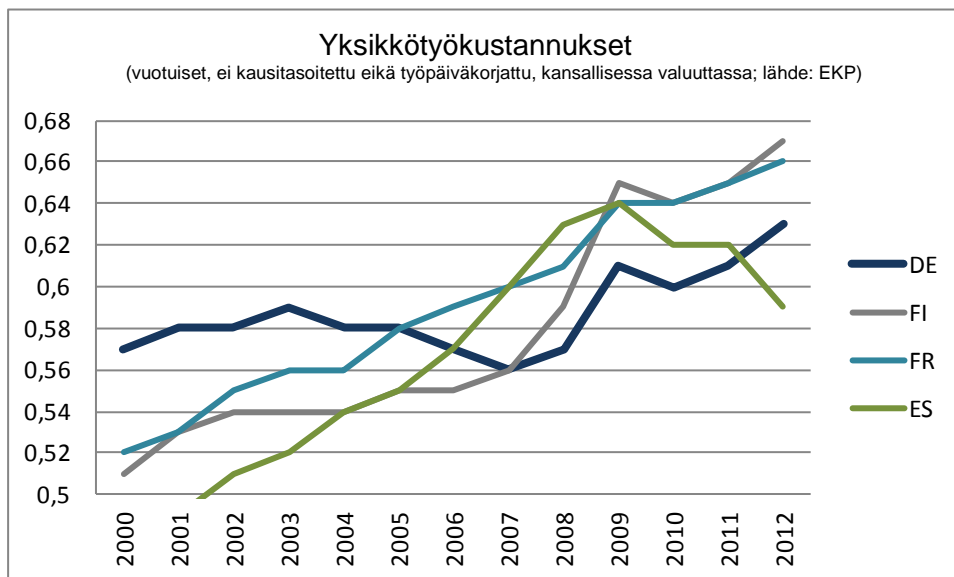


Lähde: Arent ja Nagl, 2011.

Työttömyysetuuksien vähennys johtaa työttömyyden maksufunktion siirtymiseen alaspäin, sillä tämän skenaarion maksutoteutus laskee. Siten vaihtoehdosta "työllisyys" tulee houkuttelevampi. Uusi reservaatiopalkka on alempi kuin lähtötilanteessa (Arent ja Nagl, 2011). Kaiken kaikkiaan työttömyysetuuksien vähennys johtaa reservaatiopalkan alenemiseen eli se alentaa vähimmäispalkkatasoa, joka yritysten on tarjottava, jotta niiden tarjoamat työpaikat otettaisiin vastaan. Kaiken kaikkiaan tämä teoreettinen malli ennustaa, että Hartz-uudistusten kaltaiset työttömyysetuusjärjestelmän karsimiset johtavat negatiivisiin muutoksiin palkkatasossa. Arent ja Nagl (2011) vahvistivat ekonometrisesti Saksan työmarkkinuudistusten palkkoja hillitsevän vaikutuksen.

Samansuuntaiseen päätelmään johtaa havainto, että ammattijärjestöjen neuvotteluasema heikkenee työmarkkinaneuvotteluissa uudistusten jälkeen. Tämä johtuu siitä, että työntekijöiden pelko sosiaalisen aseman heikkenemisestä lisääntyy. Tämä taas on tiukasti sidoksissa siihen, että työnhakija harkitsee uudelleen hakemansa työpaikan sopivuutta, työntekijän etuuksien määrän ja nautinta-aikojen karsimiseen sekä työttömyys- ja toimeentulotukien yhdistämiseen tarveharkintaisessa tukijärjestelmässä II (Gartner ja Klinger, 2010). Toisin sanoen työntekijöiden halukkuus myönnetyksiin työsuhteturvan saamiseksi kasvaa. Niinpä ammattiliittojen esittämät enimmäisvaatimukset työmarkkinaneuvotteluissa Saksassa olivat olennaisesti pienemmät, sillä työpaikkojen säilyttämisestä oli tullut tärkein tavoite.

Kuvio 7. Yksikkötyökustannukset Saksassa ja muissa euroalueen maissa



Yksikkötyökustannukset: vuotuiset, ei tasoitettu kausivaihtelusta eikä työpäivien määrän vaihtelusta, paikallisissa valuutoissa.

Lähde: EKP.

Yksikkötyökustannusten aikasarja (kuvio 7) tarjoaa lisänäyttöä uudistusten palkkamalltia lisänneestä vaikutuksesta: Yksikkötyökustannusten kehitys on ollut erityisen vaatimatonta sen jälkeen, kun uudistusten täytäntöönpano alkoi vuonna 2003. Lisäksi uudistusten jälkeen alkaneella palkkamallilla oli kaksi tärkeää seurausta Saksassa:

1. Se suosi työllisyyden kasvua nousukausilla uudistusten jälkeen, sillä työvoimakustannukset pienenivät huomattavasti suhteessa työntekijöiden tuottavuuteen (Gartner ja Klinger, 2010).
2. Se muodosti yrityksille suuressa taantumassa puskurin, jonka ansiosta työnantajat pystyivät välttämään laajamittaiset irtisanomiset, pitämään työvoiman vakaana ja pitämään sen työllistettynä jopa silloin, kun tuottavuuden taso oli alhaisempi (Gartner ja Klinger, 2010).

3.1.2 Kestävyys suuressa taantumassa

Kuten edellä on kuvattu, Saksan työmarkkinoiden viimeaikainen suotuisa kehitys on liittynyt olennaisesti toteutettuihin työmarkkinauudistuksiin. Saksan työmarkkinoilla on kuitenkin muitakin tärkeitä ominaisuuksia, erityisesti tiettyjä työmarkkinainstrumentteja, jotka olivat ole-

massa jo ennen uudistuksia. Nämä myötävaikuttivat merkittävästi siihen, että suuren taantumien aikana välttyttiin laajamittaisilta irtisanomisilta, ja siten myös nykyiseen suotuisaan työmarkkinatilanteeseen. Seuraavassa osassa kuvataan näitä ominaispiirteitä ja niiden merkitystä suuressa taantumassa.

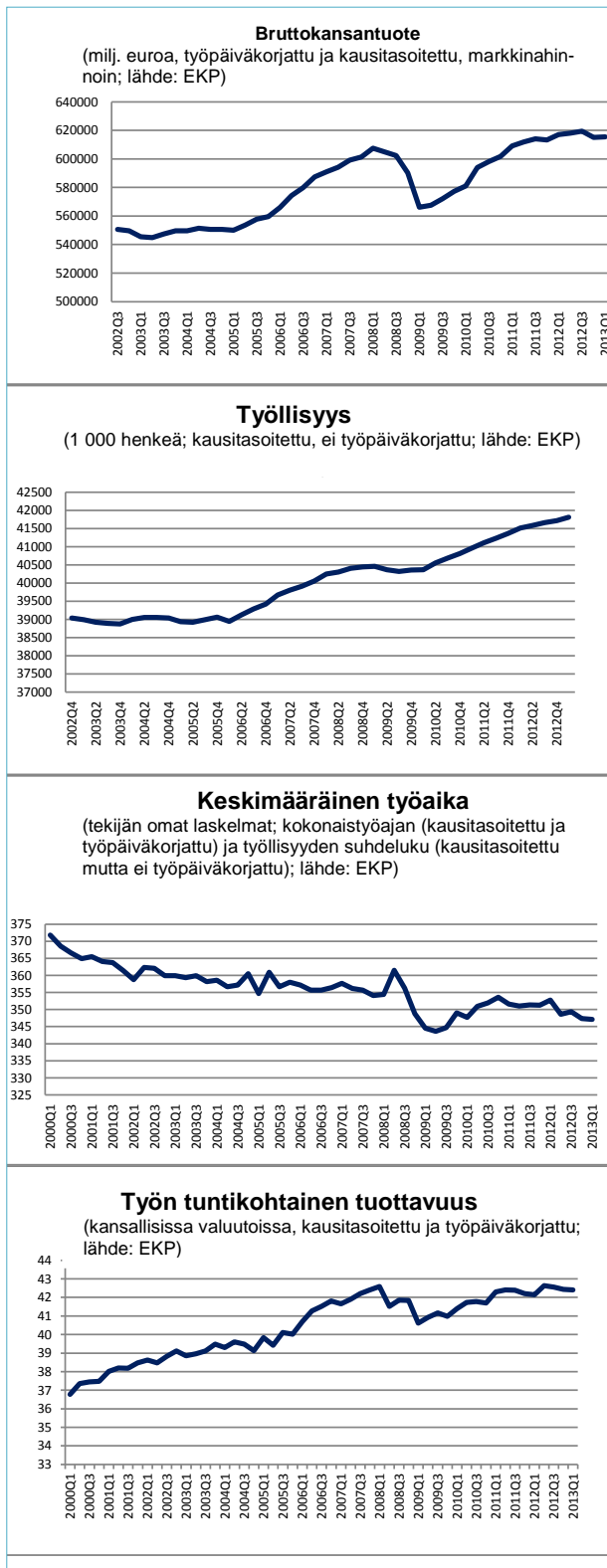
Työvoiman sopeutuminen suuressa taantumassa

Hyödyllisiä työkaluja sen ymmärtämiseksi, miten Saksan työmarkkinoiden kestävyys pysyi suuressa taantumassa, ovat BKT:n, työllisyyden, keskimääräisten työtuntien ja tuntia kohden lasketun tuottavuuden aikasarjat (kuvio 8). Saksan BKT supistui tuntuvasti vuoden 2008 toisen neljänneksen ja vuoden 2009 ensimmäisen neljänneksen välisenä aikana. Sitä vastoin työllisyys ei vähentynyt juuri lainkaan, vaan se kehitys ainoastaan pysähtyi. Mikä selittää työllisyyden vähäisen reaktion BKT:n supistumiseen? Keskimääräisen työajan ja tuntia kohden lasketun tuottavuuden aikasarjat osoittavat, että työvoiman sopeutuminen BKT-sokkiin toteutui kahden eri kanavan kautta eikä irtisanomisina:

3. Keskimääräisen työajan intensiivinen vähentyminen
4. Tuntuva pieneneminen tuntia kohden lasketussa tuottavuudessa

Tämä havainto viittaa sisäisten joustojen voimakkaaseen käyttöön yrityksissä, mikä mahdollisti yksilöllisen työajan sopeutumisen yritysten taloudelliseen tilanteeseen sen sijaan, että irtisanomisten kautta työvoimaa olisi sopeutettu ulkoisesti. Tämä kuitenkin myös osoittaa yritysten halukkuuden pitää työvoimansa vakaana, sillä kukin työntekijä ei tehnyt vain vähemmän työtunteja vaan myös tuottavuus oli alempi tuntia kohti laskettuna.

Kuvio 8. Työvoiman sopeutuminen Saksassa suuren taantuman aikana



Seuraavaksi esitellään tärkeimmät tekijät, jotka vaikuttivat Saksan työmarkkinoiden kestävyteen suuressa taantumassa.

Viisi avaintekijää, jotka vaikuttivat Saksan työmarkkinoiden kestävyteen suuressa taantumassa

5. Sisäisten joustojen voimakas käyttö

Kuten edellä kuvailtiin, keskimääräinen työaika väheni radikaalisti finanssikriisin aikana, kun taas työllisyys ei muuttunut juuri lainkaan, mikä viittaa yritysten sisäisten joustojen intensiiviseen käyttöön.

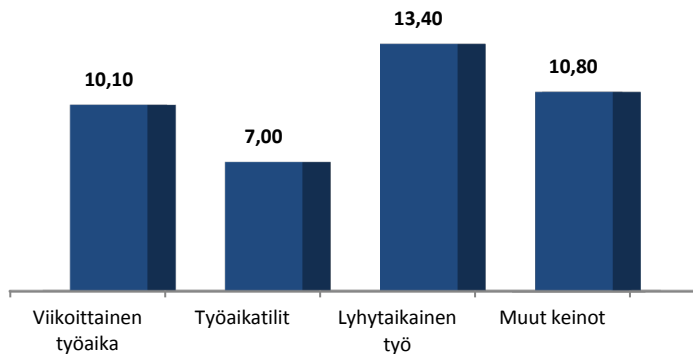
Saksassa käytetty työaikatilimalli pitää parempana keinona työvoiman sisäistä sopeutusta kuin irtisanomisia sellaisissa yrityksissä, joissa tällaiset työaikatilit ovat käytössä. Näiden tili-
en avulla yritykset voivat teettää ylitöitä ilman, että niistä tarvitsee maksaa ylityölisää. Tilille kertynyt ylityöaika on kuitenkin vähennettävä vastaavasti tietyn ajan kuluessa. Sellaisten työntekijöiden irtisanominen, joilla on suuret työaikasaldot, on kallista, sillä kertyneet ylityöt on tällaisessa tapauksessa korvattava ylityölisä mukaan lukien (Burda ja Hunt, 2011).

Kuvio 9 valaisee erilaisten sisäisten joustoinstrumenttien käyttöä kyseisellä jaksolla. Keskimääräinen työaika vuonna 2009 oli 41,3 tuntia pienempi kuin vuonna 2008. Eniten tähän keskimääräisen vuosityöajan vähenemiseen vaikuttaisivat sovitun työajan vähennys (–10,1 tuntia), työaikasaldojen vähennys (–7,0 tuntia) ja lyhytaikaisen työn käytäntö (–13,4 tuntia) (Fuchs ym., 2010). Tämä kuvastaa sekä saksalaisten yritysten käytössä olevien sisäisten joustoinstrumenttien laajaa kirjoa että niiden käytön yleisyyttä kriisin aikana. Koska keskimääräisen vuotuisen työajan vähennys vuonna 2009 ylitti yhden henkilön normaalin viikko-
työajan, tämä kuvaa myös sitä, miten laajasti irtisanomisia kyettiin välttämään suuren taantumien aikana.

Kuvio 9. Sisäiset joustoinstrumentit Saksassa

Vuotuisten työtuntien keskimääräinen vähennys Saksassa vuonna 2009

(Perustuu Fuchsin ym., 2010 tietoihin)



6. Työmarkkinaosapuolten vahva yhteistyö

Suotuisat työmarkkinaolosuhteet syntyivät ammattiliittojen ja työnantajien välisestä vahvasta yhteistyöstä. Tärkeitä esimerkkejä tästä käytännöstä olivat perustetut "liittoutumat työpaikkojen hyväksi" sekä sopimus työehtosopimusten alkulausekkeista (Möller, 2010). Vahva yhteistyö oli välttämätöntä sisäisen joustavuuden mahdollistamiseksi.

7. Yritysten halu pitää työvoimansa vakaana

Kuten edellä mainittiin, keskimääräinen työaika väheni tuntuvasti yritysten käyttäessä sisäisiä joustoja suuren taantumien aikana. Yritykset kuitenkin myös hyväksyivät samaan aikaan tunteja kohden lasketun tuottavuuden heikkenemisen. Siten myös yritysten halun pitää työvoimansa vakaana on täytynyt olla ratkaisevassa roolissa.

Akateemisessa kirjallisuudessa tarjotaan useita selityksiä yritysten motivaatiolle työvoiman ylivoimaisuuteen. Yksi argumentti on, että edellä mainittu palkkamallit oli muodostanut yrityksille puskurin, jonka turvin ne pystyivät pitämään henkilöstön työssä sekä vähäisemmällä tuntimäärällä että tuntia kohden lasketulla tuottavuudella, jolloin irtisanomiset pystyttiin välttämään (Gartner ja Klinger, 2010). Toinen teoria on, että yritykset pystyivät välttämään laajamittaiset irtisanomiset suuressa taantumassa, koska ne olivat palkanneet henkilöstöä varovaisesti kriisiä edeltäneellä nousukaudella: yrityksissä oli vähemmän työntekijöitä kuin taloudelliseen tilaan perusteella olisi voinut ennustaa. Tämän teorian mukaan tärkeä selitys yritysten haluttomuudelle palkata työntekijöitä oli työnantajien pessimismi tulevan taloustilanteen suhteen suurta taantumaa edeltäneellä nousukaudella (Burda ja Hunt, 2011). Toinen

teoria toteaa, että ammattitaitoisen työvoiman puute, erityisesti tehdasteollisuudessa, on saattanut vaikuttaa tähän. Näiden yritysten työvoima on hyvin erikoistunutta ja koulutettua. Siten työvoiman vähennys korreloi valtavan yrityskohtaisen inhimillisen pääoman menetyksen kanssa. Lisäksi uusien työntekijöiden palkkaaminen taantumien jälkeen olisi aiheuttanut runsaita etsinnästä, palkkaamisesta ja koulutuksesta johtuvia kustannuksia samaan aikaan, kun yritysten tuotantokapasiteetti olisi ollut riittämätöntä. Näistä syistä yritykset saattoivat olla vastahakoisia irtisanomaan työntekijöitä (Möller, 2010).

8. Taloudellisen sokin suotuisa rakenne

Myös se, että suuri taantuma vaikutti erityisen voimakkaasti sellaisiin yrityksiin, joiden talous oli ollut ennen kriisiä vahva, vaikuttaa jossain määrin Saksan työmarkkinoiden vahvuuteen kokonaisuutena rahoitusmarkkinakriisin aikana. Suuri taantuma koski raskaimmin vientiin suuntautuneeseen tehdasteollisuussektoriin. Juuri nämä tehdasteollisuusyritykset olivat kuitenkin olleet kriisiä edeltäneellä nousukaudella "kasvumoottoreita", ja niiden taloudellinen tilanne oli vahva. Taulukko 4 havainnollistaa tehdasteollisuuden nopeampaa kasvua kriisiä edeltäneellä jaksolla sekä voimakkaampaa tuotannon supistumista koko talouteen verrattuna kriisin aikana (Möller, 2010).

Taulukko 4. BKT:n muutos (%) koko taloudessa ja tehdasteollisuudessa

	<i>Yhteensä</i>	<i>Tehdasteollisuus</i>
<i>Nousukausi 2004/IV–2008/I</i>	9,4	18,8
<i>Taantuma 2008/II–2009/II</i>	–5,9	–19,3

Lähde: Möller, 2010.

9. Saksan talouden vahva yleinen tila

Selitettäessä Saksan työmarkkinoiden kestävyyttä suuressa taantumassa on tärkeää huomata myös Saksan talouden yleinen vahva tila ennen kriisin puhkeamista vuonna 2008. Budjetin tasapainottaminen oli vauhdissa ja työllisyys kasvussa. Saksassa ei ollut osake- eikä asuntomarkkinakuplana. Saksalaisilla tuotteilla oli vahva asiakaskysyntä sekä perinteisillä että kehittyvillä markkinoilla. Lisäksi rakenteelliset edistysaskeleet työmarkkinoilla oli toteutettu ennen kriisin alkua. Pitkittynyt palkkamaltin jakso oli tehnyt Saksasta kilpailukykyisemmän, sillä se mahdollisti reaalisten yksikkötyökustannusten huomattavan laskun erityisesti suhteessa Saksan pääkilpailijoihin. Lisäksi oli merkkejä Itä-Saksan lähentymisprosessin kiihty-

misestä uudelleen. Kaiken kaikkiaan täystyöllisyys oli realistinen mahdollisuus yhä useammilla Saksan alueilla (Möller, 2010).

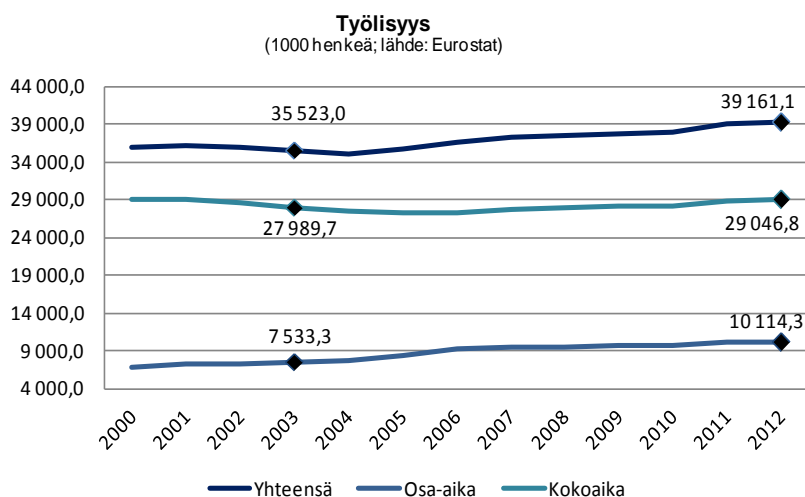
3.2 "Työllisyysihmeen" käänöpuoli: kriittisiä näkemyksiä Saksan työmarkkinoista

Edellisessä osassa esiteltiin tärkeimpiä uudistusten synnyttämiä muutoksia Saksan työmarkkinoilla sekä muita tekijöitä, jotka vaikuttivat työmarkkinoiden kestävyteen suuren taantumman aikana. Saksan työmarkkinoihin on liitetty kuitenkin myös kriittisiä näkökohtia, joita ei voida sivuttaa analysoitaessa Saksan työllisyysihmettä. Kriitikki ei koske ainoastaan markkinoiden kehitystä vaan vaatii syvällisempää tutustumista Saksan työllisyyden rakenteeseen ja saavutetun menestyksen mahdollisiin sivuvaikutuksiin edellä esitettyjen avainindikaattorien valossa. Nämä kriittiset näkökohdat on esitetään seuraavassa.

Epätuypillisen työllisyyden esiintyminen

Kuten kuvio 10 osoittaa, kokoaikainen työllisyys on lisääntynyt huomattavasti työmarkkinauudistusten jälkeen. Tuntuva osa kokonaistyöllisyyden lisääntymisestä on kuitenkin toteutunut osa-aikatyön kautta. Osa-aikatyön voimakas kasvu työmarkkinauudistusten jälkeen viittaa siihen, että Saksan työllisyysihme oletettavasti perustuu jossain määrin työn jakamiseen.

Kuvio 10. Osa-aika- ja kokopäivätyö



Osa-aikatyön osuus kokonaistyöllisyydestä (Eurostat) Saksassa vuoden 2012 toisella neljänneksellä (25,8 %) ylittää euroalueen keskiarvon 4,8 prosenttiyksiköllä. Osuus on myös

selvästi suurempi kuin Ranskassa (17,9 %), Italiassa (17,0 %), Espanjassa (14,8 %) ja Suomessa (13,9 %). Osa-aikatyössä olevien naisten osuus (45,0 %) vuoden 2012 toisella neljänneksellä on olennaisesti suurempi kuin euroalueen keskiarvo (35,9 %) ja huomattavasti suurempi kuin ennen uudistuksia (39,2 % vuoden 2002 toisella neljänneksellä). Tämä havainto saattaa johtua aikaisemmin passiivisten naisten liittymisestä työvoimaan mini- ja midityöpaikkojen perustamisen myötä.

Määräaikaisten työsopimusten osuus (lähde: Eurostat) vuonna 2012 oli Saksassa pieni (13,8 %), pienempi kuin euroalueen keskiarvo (15,2 %) ja huomattavasti pienempi kuin esimerkiksi Ranskassa (15,2 %) ja Espanjassa (23,6 %). Määräaikaisten työsopimusten osuus oli kuitenkin vielä pienempi ennen uudistuksia (12,0 % vuonna 2012).

Naiset minitöissä

Ongelmallinen epätyypilliseen työllisyyteen liittyvä kehityssuunta on naisten yliedustus minitöissä. Minitöitä tarkastellessa on keskeistä ymmärtää niiden alkuperäinen tarkoitus. Minityöt kehitettiin alun perin sillaksi, joka mahdollistaa pääsyn säännölliseen työhön. Niiden oli tarkoitus olla kestoaltaan rajoitettuja. Tämän välineen tärkeimmät kohderyhmät olivat pitkäaikaisesti työttömät sekä naiset, joiden työllisyys oli perhesyistä keskeytynyt. Lisäksi minityöt oli suunnattu entuudestaan sosiaaliturvan alaisille henkilöille, kuten opiskelijoille ja eläkeläisille, tai säännöllisissä päätöissä käyville. Malliltaan yksinkertaiset minityöt oli tarkoitettu helpottamaan näitä ryhmiä lisäansioden hankinnassa verovapaasti ja ilman sosiaaliturvamaksuja ja byrokratiaa. Lisäksi minitöillä oli määrä vähentää pimeän työn tekemistä (Wlppermann, 2012).

Minityötä tekevien naisten tarkastelu osoittaa (kuvio 11), että vain pienessä osassa tapauksista minityöt toimivat lisäansioden lähteenä esimerkiksi opiskelijoille, eläkeläisille tai päätöissä käyville. Suurimmalle osalle minitöissä käyvistä naisista (61 %) kyseessä on heidän ainoa tulonlähteenä. Lisäksi naiset muodostavat kaikista minitöissä käyvistä henkilöistä yli kaksi kolmasosaa. Ottaen huomioon naisten suhteellisesti katsoen alhaisen työmarkkinoille osallistumisasteen tämä viittaa naisten huomattavaan yliedustukseen tässä ryhmässä (Wlppermann, 2012).

Kuvio 11. Naiset minitöissä



Tämä havainto näyttää olevan läheisesti kytköksissä negatiivisiin kannustimiin, jotka aiheutuvat Saksassa käytetystä perheverotuksesta. Se sallii perheen toiselle tulonsaajalle – hyvin usein vaimolle – veroista ja sosiaaliturvamaksuista vapautetut 450 euron kuukausiansiot (Wippermann, 2012). Sen myötä voimassa on negatiivinen kannustin ottaa vastaan suurempaa määrää osa-aikatöitä tai jopa kokopäivätöitä. Pelkkiä minitöitä tekevistä naisista 82 % on naimisissa. Lisäksi 88 % naimisissa olevien minitöitä tekevien naisten puolisoista käy kokopäivätyössä ja vastaa siten perheen pääasiallisista tuloista (Wippermann, 2012).

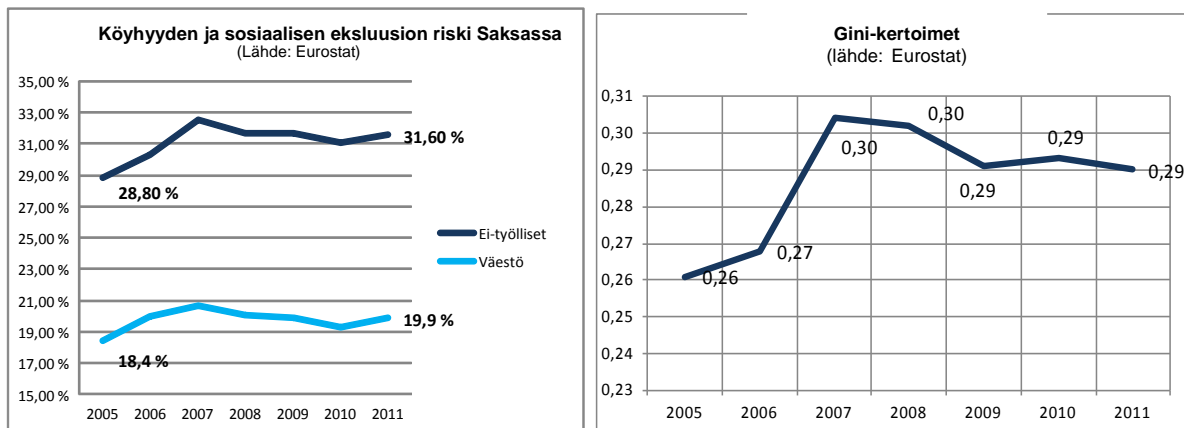
Yliedustuksensa lisäksi minitöissä olevien naisten työmarkkinanäkymät ovat huomattavan heikot. Vain hyvin pieni osa onnistuu siirtymään osa-aikatoihin (26 %) tai kokopäivätoihin (14 %), ja suurin osa (60 %) häviää työmarkkinoilta kokonaan. Lisäksi minitöissä käyvien naisten keskimääräinen työsuhteen kesto on 6 vuotta 7 kuukautta, mikä ei ole millään muotoa kestoaltaan rajallinen jakso. Lisäksi minitöillä havaittiin olevan stigmavaikutus, joka liittyy työnantajien käsitykseen, että minitöissä käynti on merkki riittämättömistä kyvyistä säännöllisiin töihin. Lisäksi naisten todennäköisyys saada säännöllinen työsuhde pienenee minityön keston kasvaessa. Sen sijaan, että minityöt toimisivat siltana, ne ovat pikemminkin "ansa", joka tekee siirtymisen säännöllisiin töihin alkujaankin epätodennäköiseksi ja sitä epätodennäköisemmäksi, mitä pidempään minityöt jatkuvat (Wippermann, 2012).

On vaikeaa arvioida, missä määrin ainoastaan minitöissä käyminen on vapaaehtoinen valinta. Siitä on kuitenkin näyttöä, ettei kyseinen työllisyystilanne vastaa kaikkien minitöissä käyvien naisten odotuksia. Esimerkiksi eräs kyselytutkimus naisten motiiveista ryhtyä minitöihin osoitti materiaalsen ja emotionaalisen itsenäisyyden sekä henkilökohtaisen vanhuuden turvan hankkimisen kuuluvan neljän tärkeimmän motiivin joukkoon. Lisäksi jopa yli viiden minitöissä vietetyn vuoden jälkeen naiset toivoivat edelleen työsopimuksensa muuttuvan säännölliseksi työksi (Wippermann, 2012).

Köyhyyden ja epätasa-arvoisuuden lisääntyminen

Kuvio 12 havainnollistaa köyhyyden riskin ja epätasa-arvoisuuden kehitystä Saksassa työmarkkinauudistusten jälkeen. Köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen riski (Eurostat) Saksassa on kasvanut vuodesta 2005, jolloin työmarkkinauudistukset saatiin päätökseen. Vuonna 2011 tämä mittari ylitti vuoden 2005 arvon 1,5 prosenttiyksiköllä koko väestön osalta. Vastaava muutos työssä käymättömien osalta oli 2,8 prosenttiyksikköä suurempi, mikä oletettavasti heijastaa työttömyysvakuutuksissa ja tukimaksuissa tapahtuneita olennaisia muutoksia.

Kuvio 12. Köyhyyden ja epätasa-arvon riski Saksassa



Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riski sekä työssä käymättömillä että koko väestössä on edelleen euroalueen keskiarvon alapuolella (2011). Väestön köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen riski Saksassa on kuitenkin suurempi kuin monissa muissa maissa, esimerkiksi Suomessa (17,9 %), Itävallassa (16,9 %) ja Alankomaissa (15,7 %). Lisäksi epätasa-arvoisuus gini-indeksillä mitattuna (Eurostat) kasvoi vuoden 2005 jälkeen. Vuonna 2011 epätasa-arvoisuus Saksassa (0,29) oli EU:n keskiarvon (0,31) alapuolella mutta suurempi kuin

esimerkiksi Belgiassa, Alankomaissa, Itävallassa ja Suomessa (näissä kaikissa noin 0,26). Saksan suhteellinen asema epätasa-arvoisuudessa oli hyvin toisenlainen vuonna 2005, jolloin Saksan gini-indeksi (0,26) oli samalla epätasa-arvoisuuden tasolla kuin Suomessa ja Itävallassa ja jopa alempi kuin Belgiassa (0,28) ja Alankomaissa (0,27). Työmarkkinauudistukset eivät tietenkään välttämättä ole ainoa köyhyyden ja epätasa-arvon negatiiviseen kehitykseen vaikuttanut tekijä. Työmarkkinoiden institutionaalisen asetelman muutos – erityisesti epätyypillisen työn edistäminen ja työttömyysturvajärjestelmän muutos rajoittavampaan suuntaan – on saattanut vaikuttaa siihen merkittävästi.

Työssäkäyvät köyhät

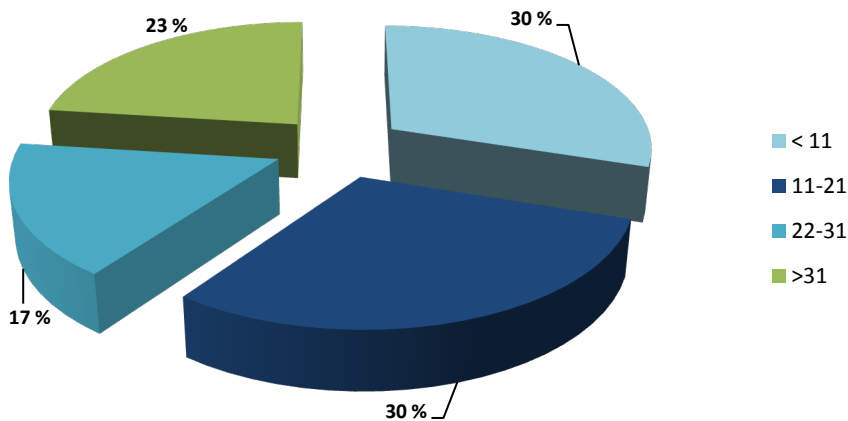
Ovatko työssäkäyvät köyhät ajankohtainen ilmiö Saksan työmarkkinoilla? Eurostatin mittari "Työtätekevien köyhyysriski" kertoo sen esiintymisestä Saksassa. Työtätekevien köyhyysriski Saksassa (7,0 %) ylittää euroalueen keskiarvon. Vain muutamassa maassa arvo on korkeampi, ja ero on olennainen verrattuna Alankomaihin ja Itävaltaan (4,5 %), Belgiaan (3,2 %) ja erityisesti Suomeen (2,0 %).

Myös kahta työtä tekevien määrä on kasvanut valtavasti vuodesta 2003, jolloin minityöt otettiin käyttöön. Vuoteen 2012 mennessä kahta työtä tekevien määrä oli yli kaksinkertaistunut vuodesta 2005. Kahta työtä tekevien määrä on nousussa myös koko euroalueella mutta hyvin eri nopeudella kuin Saksassa. Kahta työtä tekevien määrän kasvuvauhti vuodesta 2003 vuoteen 2012 oli noin 37 % euroalueella, 36 % Suomessa ja 25 % sekä Italiassa että Ranskassa. Kahta työtä tekevien määrän liiallinen kasvu Saksassa ei kuitenkaan välttämättä ole osoitus "työssäkäyvien köyhien" olemassaolosta, sillä kuten edellä on mainittu, minityöt voivat toimia myös esimerkiksi verovapaan tulon lähteenä säännöllisen ansiotyön lisäksi.

Sitä vastoin on huomionarviosta, että 4,5 miljoonasta tyyppin II tukea saaneesta henkilöstä 1,3 miljoonaa kävi töissä huhtikuussa 2012. Tämä tarkoittaa, että 1,3 miljoonaa työssäkäyvää henkilöä on riippuvaisia julkisista tulonsiirroista työssäkäynnistään huolimatta. Näiden tyyppin II tukea nauttivien viikoittaiset työtunnit on esitetty kuviossa 13. Sen mukaan enemmistö (60 %) tyyppin II tukea nauttivista työllisistä työskentelee alle 21 tuntia viikossa ja heidän riittämätön toimeentulonsa yhdistyy siten oletettavasti liian pieneen viikoittaiseen työmäärään. Kuitenkin merkittävä osa (23 %) työllisistä tyyppin II tuen saajista työskentelee vähintään 31 tuntia viikossa (Bruckmeier ym. 2013).

Kuvio 13. Tyypin II tuen saajien keskimääräinen viikoittainen työaika

Työssäkävien tyypin II tuen saajien keskimääräinen viikkotyöaika
(Lähde: Bruckmeier ym., 2013)

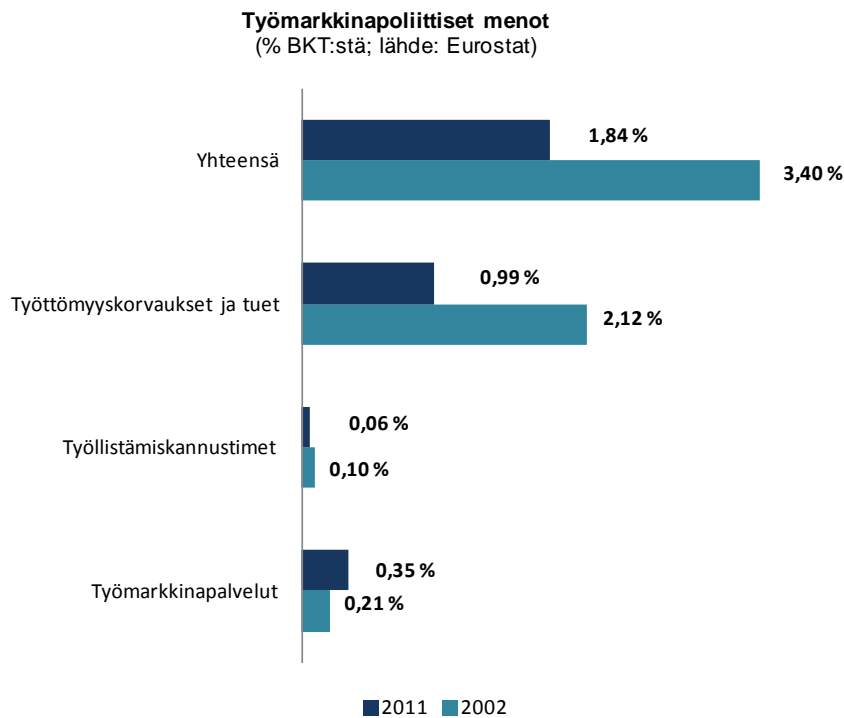


Näiden tyypin II tuen saajien keskimääräinen tuntipalkka (6,20 euroa) viittaa työssäkävien köyhien olemassaoloon Saksassa. Samaan aikaan säännöllisessä työssä käyvien keskipalkka on 16,76 euroa (Länsi-Saksa) ja 13,54 euroa (Itä-Saksa) (Bruckmeier ym., 2013).

Julkisen talouden kestävyys

Kun otetaan huomioon tällainen matalapalkkatyöntekijöiden subventointi, on syytä kyseenalaistaa, onko Saksan työllisyysihme valtiontaloudellisesti kestävä. Vuosien 2002 ja 2011 työmarkkinapoliittisten menojen vertailu (kuvio 14) kuitenkin osoittaa työmarkkinapoliittisten menojen kokonaisuudessaan vähentyneen.

Kuvio 14. Saksan työmarkkinapoliittiset menot



Vähentäminen on toteutunut erityisesti työssäkäymättömien tulotason ylläpidon ja tuen eli työttömyystukien vähentämisenä. Kuitenkin myös työttömyyden jyrkkä lasku on myötävaikuttanut näiden menojen vähentämiseen. Kaikesta huolimatta Saksan työmarkkinapoliittiset menot ovat Euroopan alhaisimmasta päästä.

3.3 Saksan "työllisyysihme" – yhteenveto

Tässä luvussa on osoitettu, että Saksan työmarkkinat ovat viime vuosikymmenellä olennaisesti muuttuneet joustamattomuuden perikuvasta ja heikosta työmarkkinakehityksestä suosittujen työllisyystoteutumien ja instituutioiden työmarkkinoiksi, joita voidaan pitää roolimallina monille muille maille. Seuraavat rakennemuutokset ovat havaittavissa: Työttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys vähenevät olennaisesti, ja työmarkkinoille osallistumisaste kasvoi. Keskimääräinen työttömyysaika on lyhyempi kuin ennen uudistuksia, ja kohtaannon tehokkuus on parantunut merkittävästi. Lisäksi uudistusten jälkeisillä Saksan työmarkkinoilla on merkkejä siitä, että työpaikkojen luominen on lisääntynyt nousukausilla ja työllisyyden kestävyys on parantunut laskukausilla. Toinen merkittävä havainto on maltillisen palkkakehityksen jakso uudistusten täytäntöönpanosta lähtien, mikä ilmenee muun muassa yksikkötyökustannusten

maltillisena nousuna vuodesta 2003 lähtien. Tämä on yhdenmukaista reservaatiopalkkoja koskevan talousteorian kanssa (Diamond, Mortensen ja Pissarides), jonka mukaan työttömyysetuuksien vähennys, kuten Saksassa toteutetut työmarkkinauudistukset, vaikuttaa negatiivisesti palkkoihin. Käytännössä tämä havainto voidaan yhdistää ammattiliittojen heikentyneeseen neuvotteluasemaan uudistusten jälkeen, mikä johtuu siitä, että työntekijöiden yhteiskunnallinen asema heikkenee entisestään työttömyystilanteessa. Työllisyyden säilyttämisestä näyttää tulevan työvoimaan kuuluville palkkojen nousua tärkeämpi päämäärä.

Lisäksi Saksan nykyinen suotuisa työmarkkinatilanne on seurausta työmarkkinoiden kestävydestä suuren taantuman aikana. Finanssikriisin aikana Saksan BKT supistui tuntuvasti, mutta työllisyys ei muuttunut juuri lainkaan. Tämä johtui suurelta osin Saksan työmarkkinoiden laajasta sisäisestä joustavuudesta: työntekijöiden irtisanomisen sijaan työntekijäkohtaisia työtuntimääriä vähennettiin merkittävästi ja myös työtuntia kohden laskettu tuottavuus laski olennaisesti. Työmarkkinoiden kestävydestä suuren taantuman aikana voidaan kiittää seuraavia viittä tekijää. Ensinnäkin sisäisten joustojen runsas käyttö. Toiseksi työmarkkinaosapuolten vahva yhteistyö. Kolmanneksi yritysten halu pitää työvoimansa vakaana, mikä mahdollisesti johtui kriisiä edeltäneestä palkkamaltista, haluttomuudesta lisätä henkilöstöä kriisiä edeltäneellä nousukaudella sekä neljänneksi ammattitaitoisen työvoiman puutteesta. Viidenneksi merkittävä vaikutus oli sillä, että pahiten BKT-sokista kärsineet yritykset ja Saksan talous olivat kunnossa ennen suuren taantuman alkua.

Saksan työllisyysihmeellä on kuitenkin myös kääntöpuolensa, sillä viime aikoina on ollut havaittavissa entistä enemmän myös kielteisiä kehityspiirteitä. Ensinnäkin epätyypillinen työllisyys on nykyään Saksassa arkipäivää. Erityisesti osa-aikatyön osuus on kasvanut huomattavasti uudistusten jälkeen. Lisäksi minityöt harvoin toimivat naisille siltana säännölliseen työhön, vaan ne pikemminkin haittaavat heidän mahdollisuuttaan työllistyä kokopäiväisesti. Köyhyys ja epätasa-arvo ovat kasvussa Saksassa. Myös kahta työtä tekevien työntekijöiden osuus on kasvanut huomattavasti työmarkkinauudistusten jälkeen. Kaikkein ongelmallisin kehityssuunta on kuitenkin työssäkävien köyhien lisääntyminen työmarkkinoilla. Merkittävä määrä työntekijöitä tarvitsee valtion tukea ansiotulojensa lisäksi tullakseen toimeen. Jotkut näistä työssäkävistä tyyppin II tuen saajista ovat työskennelleet lähes tai täysin koko-aikaista työtä vastaavan tuntimäärän huomattavasti keskimääräistä heikommalla palkalla. Kaikesta huolimatta julkisen talouden näkökulmasta Saksan "työllisyysihme" on kestävä: kaiken kaikkiaan työmarkkinapoliittiset menot ovat vähentyneet huomattavasti uudistusten jälkeen.

4 Maittainen vertailu: Työmarkkinauudistukset euroalueella

Tässä luvussa verrataan viime kriisin aikana Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa toteutettuja työmarkkinauudistuksia Saksan vuosien 2003–2005 uudistuksiin. Osassa 4.1 esitetään yleiskuvaus työmarkkinatilanteesta vertailumaissa viime kriisin aikana. Osassa 4.2 Ranskan, Italian ja Espanjan keskeisimpiä työmarkkinauudistuksia vertaillaan Saksan vuosien 2003–2005 työmarkkinauudistuksiin. Osassa 4.3 esitellään maittaisen vertailun johtopäätökset.

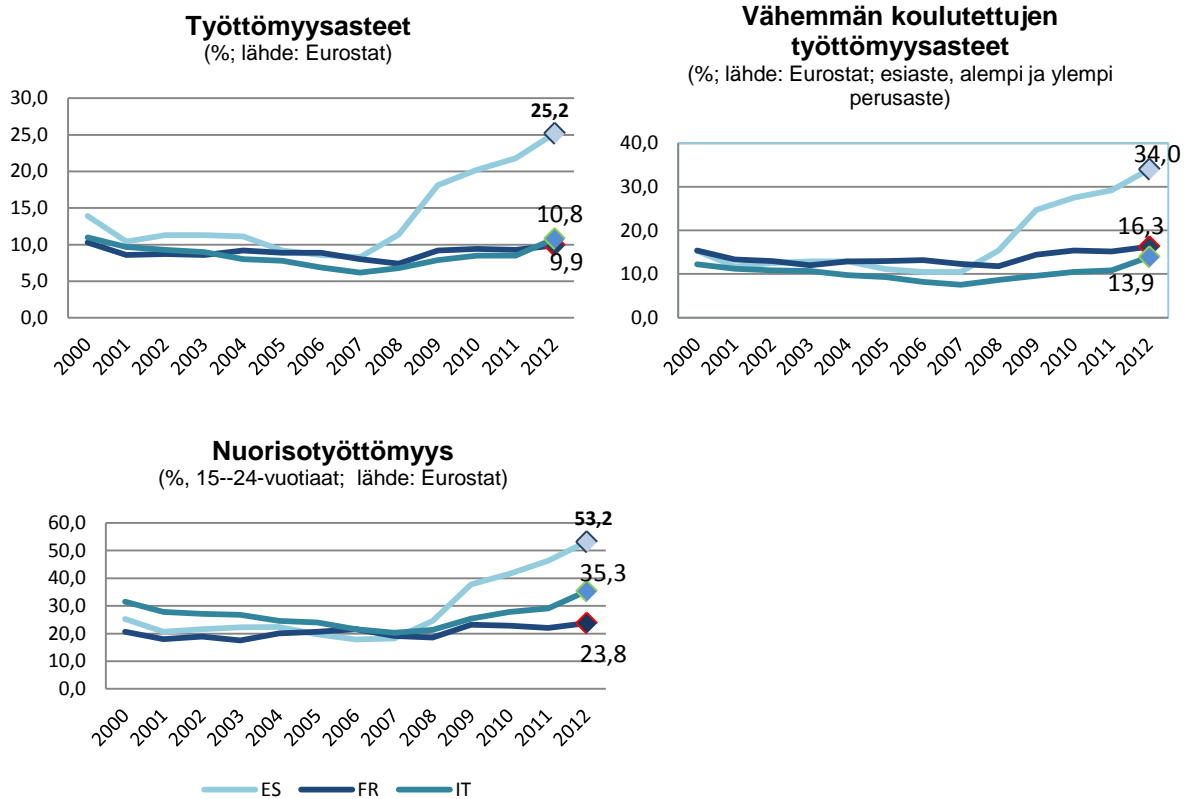
4.1 Ranskan, Italian ja Espanjan työmarkkinat viimeaikaisessa kriisissä

Tässä osassa kuvataan lähtötilannetta Ranskan, Italian ja Espanjan työmarkkinoilla. Näissä vertailumaissa on kaksi yhteistä suurta ongelmaa, joita on havainnollistettu kuviossa 15. Ensimmäkin niitä ovat erittäin korkeat ja osittain liialliset työttömyysasteet. Toiseksi niitä ovat liialliset sekä nuorison että vähemmän koulutettujen työntekijöiden työttömyysasteet. Nämä ryhmät ilmeisesti kantavat suhteettoman suuren osan siitä taakasta, minkä työmarkkinoiden sopeutuminen taloudelliseen tilanteeseen aiheuttaa. Työmarkkinoiden luonteenomainen kahtiajako, johon kuuluu suojattu työvoimaan kuuluvien piiri ja korkeat alalletulon esteet ulkopuolisille, vaikuttaa niihin erityisen voimakkaasti.

Ranska

Työmarkkinoiden kahtiajako Ranskassa kytkeytyy tiiviisti korkeisiin työvoimaveroihin ja työvoiman vähimmäiskustannuksiin. Lisäksi työmarkkinat ovat jäykät. Nuorilla ja vähän koulutetuilla työntekijöillä on rajallisesti työmahdollisuuksia, ja määräaikaiset sopimukset ovat erityisen yleisiä tässä ryhmässä.

Kuvio 15. Työttömyysaste Espanjassa, Ranskassa ja Italiassa



Ranskassa ovat korostuneet negatiiviset kannustimet työntekoon vanhemmalla iällä: eläkeikä on huomattavan alhainen, täyteen eläkkeeseen oikeuttava eläkemaksujen maksuaika on lyhyt, ja työttömyysetuusjärjestelmää voidaan luonnehtia iäkkäämpien työttömien kannalta avokätiseksi. Tämän seurauksena iäkkäämpien työttömien työhönpaluuaste on alhainen. Korkeat reaali-palkat heikentävät yritysten kykyä innovoida ja ylläpitää kansainvälistä kilpailukykyä (Cheng ym., 2013; OECD_a, 2013; OECD_b, 2013). Euroopan komissio toteaa, että työntekijöiden reaaliset ansiot ovat nousseet tuottavuutta nopeammin. Lisäksi Ranskassa on koko Euroopan korkein minimipalkka mediaanipalkkaan suhteutettuna ja siihen vastaavasti liittyvät negatiiviset työllisyysvaikutukset. Tilapäiset sopimukset ovat nuorille työntekijöille Ranskassa pääasiallinen väylä työmarkkinoille pääsyyn, ja ne harvoin toimivat siltana säännölliseen työllisyyteen – vain 14 % määräaikaisista sopimuksista muutetaan vakituisiksi työsopimuksiksi. Toinen negatiivinen piirre on ranskalaisten yritysten sekä sisäinen että ulkoinen joustamattomuus (Euroopan komissio, 2013).

Italia

Myös Italian työmarkkinat ovat voimakkaasti jakautuneet. Alalletulon esteet ovat korkeat, ja työllisyys voi olla epävarmaa, erityisesti nuorten kannalta. Italian koulutusjärjestelmän toteumat ovat ongelmalliset. Työharjoittelun koulutuksellinen sisältö on riittämätöntä, ja siirtyminen työharjoittelusta vakituisiin työsuhteisiin on tehotonta. Määräaikaisia sopimuksia käytetään väärin, ja ne muodostavat negatiivisia kannustimia investoida inhimilliseen pääomaan. Sitä vastoin vakituiset työsuhteet nauttivat vahvaa suojaa. Niihin liittyy korkeita irtisanomiskustannuksia, ja oikeudenkäynnit irtisanomisten jälkeen voivat olla kalliita. Kollektiivisten irtisanomisten kustannukset ovat Italiassa OECD:n korkeimmat. Yritysten sisäinen joustavuus on heikkoa. Palkkojen kehitystä ei ole kytketty riittäväällä tavalla tuottavuuteen. Yritystasoisten sopimusten osuus on vähäinen, ja verojärjestelmä muodostaa korkean verokiilan suhteessa tuloihin. Italian sosiaaliturvajärjestelmä on pirstaloitunut, monimutkainen ja epätasainen, mikä lisää työntekijöiden uudelleen sijoittumisen tehottomuutta. Työllisyyspalvelut ovat pirstoutuneet alueittain, ja aktiiviset työmarkkinapolitiikat ovat usein tehottomia ja heikosti rahoitettuja. Naisten ja nuorten työmarkkinoille osallistumisaste on hyvin alhainen (Lusinyan ja Muir, 2013).

Espanja

Kuten kuvio 15 osoittaa, Espanjan työttömyysaste on vertailumaista korkein. Työttömyys on liiallisen korkea, erityisesti nuorten ja vähemmän koulutettujen keskuudessa.

Työmarkkinoiden kahtiajako Espanjassa juontaa juurensa vakituisen työntekijöiden ankarasta työsuhdeturvasta ja määräaikaisten sopimusten suuresta osuudesta vastapalkkattujen työntekijöiden keskuudessa. Espanjassa tilapäisen työvoiman osuus on OECD:n suurin ja vakituisen työntekijöiden irtisanomiskustannukset ovat erittäin korkeat (Wöfl ja Mora-Sanguinetti, 2011). Lisäksi palkat eivät voi juurikaan reagoida työttömyyteen kollektiivisten työehtosopimusten takia. Espanjan yritysten sisäisen joustavuuden paha puute heijastuu muun muassa henkilökohtaisen työajan kasvuna vuodesta 2007 lähtien, kun se samaan aikaan on vähentynyt useimmissa muissa OECD-maissa. Ongelmallisia piirteitä ovat myös työehtosopimusten automaattinen soveltaminen koko läänissä/teollisuudenalalla, hyvin rajalliset poikkeamismahdollisuudet ja laaja palkkojen indeksointi (IMF, 2012).

Saksan ja vertailumaiden lähtötilanteiden vertailua

Kun verrataan Saksan ja vertailumaiden lähtötilannetta, voidaan tehdä seuraavat havainnot. Ensinnäkin, kuten edellä mainittiin, Saksassa oli huomattavia työmarkkinaongelmia. Näitä ongelmia olivat työttömyystuki- ja verojärjestelmän rakenteesta johtuvat negatiiviset työn

kannustimet, tehottomat ja epäsystemaattiset uudelleenintegraatiotoimet sekä alueellinen työttömyysongelma Itä-Saksassa yhdistymisen jälkeen. Siten Saksassa oli huomattavia rakenteellisia ongelmia ennen uudistusten toteuttamista. Saksan vuosien 2003–2005 uudistuksia ei kuitenkaan toteutettu ankaran talouskriisin oloissa, toisin kuin vertailumaiden työmarkkinauudistukset.

Lisäksi Saksan ja vertailumaiden työmarkkinatilanne ennen uudistusten toteuttamista näyttää olleen olennaisesti erilainen yritysten sisäisen joustavuuden suhteen. Saksan työmarkkinasääntelyä oli purettu asteittain yhdistymisestä lähtien (ks. esim. Feil ym. 2008). Lisäksi sisäisiä joustavuuskeinoja oli otettu käyttöön jo 1980-luvun puolivälistä lähtien (Eurofond, 1998). Sitä vastoin Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa ei ennen uudistuksia ollut käytävissä juuri mitään ulkoisia tai sisäisiä joustoja.

Toinen tärkeä ero on, että työmarkkinoiden kahtiajako ei ilmeisesti ollut Saksassa ongelma ennen työmarkkinauudistuksia, kun taas vertailumaissa jako vakituisiin ja määräaikaisiin sopimuksiin muodosti keskeisen haasteen.

4.2 Maittainen vertailu

Tässä osassa vertaillaan Saksan vuosien 2003–2005 työmarkkinauudistuksia niihin olennaisimpiin uudistuksiin, jotka Ranska, Italia ja Espanja ovat tehneet viimeaikaisessa kriisissä. Tätä silmällä pitäen vertailumaiden tärkeimmät uudistusaskleet arvioidaan ja jaetaan neljään luokkaan. Näistä luokista kolme edustaa Saksan työmarkkinauudistusten pilareja eli *työllisyyspalvelujen uudistus, työttömien aktivointi ja työmarkkinoiden sääntelyn purkaminen*. Neljäntenä on ylijäämäluokka, johon sijoitetaan sellaiset uudistukset, joilla ei ole vastaavuutta Saksassa toteutettujen kanssa.

4.2.1 Työllisyyspalvelujen uudistus

Taulukossa 5 on esitetty yleiskuvaus työllisyyspalvelujen uudistamisesta. Kuten edellä on kuvattu, tämä oli tärkeä pilari Saksan työmarkkinauudistuksissa. Työmarkkinapalvelujen laadun ja kustannustehokkuuden parantamiseksi toteutettiin huomattavia uudistusaskleita. Esimerkiksi aiemmin erittäin hierarkkiset työvoimatoimistot muunnettiin asiakaslähtöisemmiksi "työkeskuksiksi". Julkisten palvelujen laadun parantamiseksi perustettiin markkinankaltaisia mekanismeja, kuten maksusetelijärjestelmiä, joiden tavoitteena oli luoda kilpailullinen ympäristö julkiselle ja yksityiselle koulutukselle ja työhönsijoittamispalveluntarjoajille. Lisäksi julkisille työvoimatoimistoille tarjottiin mahdollisuus ulkoistamiseen. Käyttöön otettiin pitkälle

standardoitu työttömien profilointiprosessi voimavarojen kohdentamisen parantamiseksi ja uudelleen integroimiseksi työmarkkinoille. Lisäksi käyttöön otettiin vahva arviointielementti uudistusten onnistumisen arvioimiseksi ja jatkuvan optimoinnin mahdollistamiseksi.

Taulukko 5. Työllisyyspalvelujen uudistusten vertailu

Saksa	Ranska	Italia	Espanja
Hierarkkisten työvoimatoimistojen muuntaminen asiakaslähtöiseksi "työkeskuksiksi"	ei mitään	Toimenpiteitä alueittaisen pirstoutumisen ja tehokkuuserojen helpottamiseksi työllisyyspalveluissa	Henkilökohtaiset työhönpaluusuunnitelmat työttömille
Markkinankaltaisten mekanismien luominen julkisille ja yksityisille palveluntarjoajille setelijärjestelmien avulla		Aluekohtaisen työllisyyspalvelujen vähimmäistason säätäminen	Vuokratyövoiman välittäjien käyttäminen työvoimatoimistoina
Mahdollisuus ulkoistaa tiettyjä työllisyyspalveluja		Sijoittautumispalvelujen osittainen vapauttaminen	
Pitkälle standardoidun profilointiprosessin aloittaminen			
Vahva arviointielementti uudistuksiin			

Vertailu osoittaa, että Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa tähän luokkaan kuuluvat uudistusyritykset näyttävät olleen lievempiä. Työvoimapolkujen uudistusten merkitys kuitenkin vaihtelee olennaisesti maasta toiseen.

Italia toteutti uudistuksia lieventääkseen työvoimapolkujen alueellista pirstoutumista ja tehokkuuseroja. Kullekin alueelle määrättiin tarjottavien työvoimapolkujen vähimmäistaso, ja sijoittautumispalvelut vapautettiin osittain (Lusinyan ja Muir 2013).

Espanjassa jokaiselle työttömälle laadittiin henkilökohtaiset työhönpaluusuunnitelmat – vastaavat kuin Saksan henkilökohtaiset integraatiosopimukset. Lisäksi vuokratyöyritysten sallittiin toimia työvoimatoimistoina työttömien keskimääräisten etsintäaikojen lyhentämiseksi ja kohtaannon parantamiseksi (Bentolila ym., 2012; Ministry of Economy and Competitiveness, 2012). Ranska ei ole viime aikoina uudistanut työvoimapolkujaan.

4.2.2 Työttömien aktivointi

Tässä osassa verrataan Saksan aktivointipolitiikkojen osatekijöitä Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa käytettyihin (taulukko 6). Vertailua varten esitellään Saksan aktivointistrategiaan perustuvat aktivointipolitiikkojen alakategoriat: "tukijärjestelmän uudistus", "subventiot", "epätyypilliset työsuhteet" ja "sanktiot".

Etuusjärjestelmän uudistus

Kuten edellä kerrottiin, Saksan työttömyysetuusjärjestelmää karsittiin radikaalisti. Tämä on oletettavasti perusteellisin Hartz-uudistuksiin kuuluva muutos. Aikaisempi verrattain avokäitinen työttömyyskorvauksesta, työttömyystuesta ja toimeentulotuesta koostuva järjestelmä muutettiin rajoitetummaksi kahden pilarin järjestelmäksi. Tämä merkitsi työttömyystuen ja toimeentulotuen yhdistämistä tarveharkintaiseen tyyppiin II tukeen, joka vastasi tasoltaan karkeasti aikaisempaa toimeentulotukea. Ainoastaan vammautuneet ja sairaat vapautettiin ankarista aktivointipolitiikoista ja työnhakuvelvoitteista.

Espanjassa pirstaloitunut työttömyysvakuutusjärjestelmä uudistettiin. Työttömyyssuojajärjestelmän vähimmäisikäraja nostettiin 52:sta 55 vuoteen. Joitakin pitkäaikaistyöttömien etuuksia pienennettiin 60:sta 50 prosenttiin aikaisemmista tuloista (Garrigues_c, 2012).

Myös Italiassa tukijärjestelmää muutettiin. Erityisesti olemassa olevan lainsäädännön väärin käytöksiä oli tarkoitus rajoittaa ja samalla ottaa käyttöön kevyempi ja oikeudenmukaisempi suoja työn menetyksen varalle. Olennaisin uudistusaskel oli yhteinen työttömyysvakuutus Aspl ("Assicurazione Sociale per l'Impiego"). Sen tavoitteena oli yksinkertaistaa aikaisempaa monimutkaista, epätasa-arvoista ja syrjäyttävää työttömyysvakuutusjärjestelmää. Maksettaville etuuksille määrättiin yläraja, 1 119, 32 euroa.

Lisäksi etuuksista tehtiin aikariippuvaisia siten, että ne pienenevät 15 prosentilla kuuden kuukauden kuluttua ja edelleen 15 prosentilla 12 kuukauden kuluttua (Clauwert ja Schönmann, 2012).

Ranska kumosi yli 55-vuotiaiden työttömien vapautuksen työnhakuvelvoitteesta (OECD_b, 2013). Lisäksi käyttöön otettiin mahdollisuus kerryttää hyödyntämättömiä oikeuksia työttömyysetuuksiin. Tämän uudistuksen tavoitteena oli edistää varhaista paluuta työhön ja samalla parantaa työntekijöiden turvaa (Libération, 2013).

Subventiot

Kuten edellä selitettiin, Saksan työmarkkinauudistuksiin kuului useiden erilaisten subventiomaksujen käyttöönotto, joilla helpotettiin vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden integraatiota osaksi työmarkkinoita. Aloittavan yrittäjän tuet ("Ich-AG") suunniteltiin työttömien yrittäjyyden tukemiseen. Vaikeasti työllistettävien työntekijöiden palkkaajille tarjottiin integraatiotukea korvauksena työntekijän alhaisemmasta tuottavuudesta. Palkkaturvainstrumentti perustettiin ikääntyneiden työnhakijoiden uudelleenintegroinnin helpottamiseksi.

Subventiot olivat aktivointitoimenpiteinä vahvasti esillä myös vertailumaiden aktivointistrategiassa.

Ranskassa otettiin käyttöön kouluttamattomien nuorten työttömyyttä vastaan suunniteltu toimenpide, "emplois d'avenir". Nämä subventoidut työsopimukset on tarkoitettu 16–25-vuotiaille kouluttamattomille henkilöille ongelma- tai maaseutualueilla. Valtion tuki on yleensä 75 % minimipalkasta, mikä vastaa 1 069,25 euroa kokopäiväistä työpaikkaa kohti. Sitä maksetaan yhdestä kolmeen vuoteen, ja tällaiset työpaikat luodaan pääasiassa voittoa tavoittelemattomille sektoreille. Lisäksi käyttöön otettiin "sukupolvien välinen sopimus", jolla tarjottiin kannustimia vanhempien (vähintään 57 vuotta) ja nuorten (alle 26 vuotta) työllistämiseen. Sopimuksen enimmäiskesto on kolme vuotta, ja sitä voivat saada henkilömäärältään enintään 50 työntekijän yritykset. Tuen suuruus on 2 000 euroa vuodessa.

Taulukko 6. Tukijärjestelmien uudistusten ja käyttöön otettujen subventioiden vertailu

Saksa	Ranska	Italia	Espanja
Tukijärjestelmän uudistus			
Lyhemmät tukijaksot Alhaisemmat tuet Tukien maksu riippuvaiseksi työnhakutoimenpiteistä Aikaisemman kolmen pilarin turvaverkon muuttaminen kahden pilarin järjestelmäksi (työttömyysavustuksen poistaminen)	Työttömyysetuuksien kerryttäminen Ikääntyneiden työttömi- en työnhakuvapautuk- sen poistaminen	Pirstaloituneen turva- verkon uudistus yhte- näisemmäksi järjestel- mäksi (esim. Aspl) Työttömyystukikaton käyttöönotto Kestosta riippuvaiset työttömyystuet	Työttömyysvakuutuksen osittainen uudistus Työttömyyssuojan alaikä- rajan korotus Eräiden pitkäaikaistyöt- tömiä etujen karsiminen
Subventiot			
Aloittavan yrittäjän tuet työttömille Integraatiotuet vaikeasti työllistyvien työttömien palkkaamiseen Ikääntyneiden työnteki- joiden palkkaturva	”Emplois d’avenir”: subventoitu nuorison työllistäminen Sukupolvien välinen sopimus: verokannus- timet nuorempien ja ikäntyneiden työnteki- joiden työllistämiseen Sosiaaliturvakannusti- met nuorten pysyvään työllistämiseen	Verokannustimet nuor- ten, työharjoittelijoiden ja ikääntyneiden palk- kaamiseen Erityinen yksinkertais- tettu yhtiömuoto nuoril- le yrittäjille	Vero- ja sosiaaliturva- maksukannustimet aloit- taville yrityksille – erityi- sesti työttömille ”Prepara Plan”: ammatil- linen uudelleenkoulutus- ohjelma perheellisille työttömille Koulutus- ja oppimisso- pimus: koulutusta ja työ- kokemusta nuorille

Jos kollektiivinen työehtosopimus on olemassa, myös suuremmat yritykset (enintään 300 työntekijää) ovat oikeutettuja subventioon (Lacan, 2013: Direction de l’information légale et administrative, 2013). Lisäksi Ranskan uudistusten tavoitteena oli tukea nuorten pysyvää työllistymistä antamalla yrityksille kolmen kuukauden vapautus sosiaaliturvamaksuista, jos ne palkkaisivat nuoren työntekijän vakituiseen työsuhteeseen (Lacan, 2013).

Myös Italiassa otettiin käyttöön verokannustimia nuorten ja työharjoittelijoiden sekä ikääntyneiden työntekijöiden palkkaamiseen. Lisäksi perustettiin erityinen yksinkertaistettujen vaatimusten alainen yhtiömuoto yrittäjyyden kannustamiseksi nuorten keskuudessa (Clauwaert ja Schönmann, 2012; Lusinyan ja Muir, 2013).

Espanjassa otettiin käyttöön myös aloittavien yritysten tukia verovähennysten muodossa. Verovähennys on erityisen suuri työttömille henkilöille. Lisäksi alle 30-vuotias itsensä työllistänyt henkilö on oikeutettu vapautukseen (50 euron arvoinen) sosiaaliturvamaksusta kuuden ensimmäisen yrittäjävuoden ajaksi (Stability Programme Update Kingdom of Spain 2013–2016, 2013). Lisäksi aloitettiin ”Prepara Plan”. Tämän ammatillisen uudelleen koulutusohjelman kohderyhmänä ovat perheelliset työttömät.

Edunsaajat nauttivat taloudellista tukea, joka vastaa 75 % julkisesta tuloindikaattorista enintään 6 kuukauden ajan.

Ohjelma jatkuu, kunnes työttömyysaste alittaa 20 % (Garrigues_a, 2012; La Moncloa, 2013). Lisäksi koulutus- ja oppimissopimus tarjoaa nuorille (enintään 30 v) kokemusta ja koulutusta, erityisesti koulun keskeyttämisen vaikutusten helpottamiseksi (Ministry of Economy and Competitiveness, 2012).

Epätyypilliset työsuhteet ja sanktioelementit

Kuten edellä Saksan työmarkkinuudistuksia käsittelevässä luvussa kuvattiin, keskeinen osa Saksan aktivointistrategiaa oli epätyypillisten työsuhteiden ja sanktioiden käyttöönotto.

Epätyypillisiä työsuhteita olivat mini- ja midityöt, joiden oli määrä toimia siltana työttömyydestä sekä nostaa työmarkkinoille osallistumisastetta. Sanktiot ovat tuntevia, ja ne painottuvat voimakkaasti työttömän työnhakuponnistuksiin. Työnhakijat ovat yleisesti velvollisia hyväksymään minkä tahansa sopivan työtarjouksen ja noudattamaan ankarasti kirjallista ”integraatiosopimusta”. Sanktio itse on tukien väliaikainen leikkaus.

Pakollinen osallistuminen koulutukseen ja pakolliset yhden euron työpaikat otettiin käyttöön keinoksi varmistaa työnhakijoiden käytettävyys mahdollisiin työtarjouksiin.

Vertailumaissa ei otettu käyttöön merkittäviä epätyypillisiin työsuhteisiin tai sanktioihin liittyviä toimenpiteitä.

Taulukko 7. Epätuypilliset työsuhteet ja sanktioelementit

Saksa
<p>Epätuypilliset työsuhteet</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ <i>Minityöt</i> ◆ <i>Midityöt</i> <p>Sanktioelementit</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ <i>Etuuksien leikkaus</i> ◆ <i>Velvollisuus ottaa vastaan mikä tahansa sopiva työtarjous ja noudattaa tinkimättömästi kirjallista integraatiosopimusta</i> ◆ <i>Varmistus työnhakijan käytettävyydestä työtarjouksiin pakollisilla koulutuksilla ja ”yhden euron työpaikoilla”</i>

4.2.3 Työmarkkinoiden sääntelyn purkaminen

Tässä osassa verrataan Saksan työmarkkinauudistuksissa toteutettua työmarkkinasääntelyn purkamista vertailumaiden sääntelyn purkamiseen (taulukko 8).

Kuten edellä kuvattiin, Saksassa ei toteutettu kokonaisvaltaista sääntelyn purkamista, vaan sääntelyä purettiin ainoastaan tietyiltä työmarkkinasegmenteiltä. Vuokratyön sääntelyä purettiin voimakkaasti sallimalla tässä ryhmässä määräaikaisten työsopimusten ketjuttaminen, uudelleen työllistäminen, työsuhteiden synkronointi sekä työsuhteen rajoittamaton kesto. Sääntelyä purettiin myös irtisanomisten ja määräaikaisten työsopimusten osalta. Esimerkiksi irtisanomissuojaa koskevan poikkeuksen yrityskokorajaa nostettiin 5 työntekijästä 10:een. Lisäksi vastaperustetuille yrityksille annettiin oikeus solmia määräaikaista työsuhteita ilman erityistä perustetta. Alaikäraja, jolloin määräaikaisten työsuhteiden toistuva uusiminen on laillista, laskettiin 58 vuodesta 52:een.

Sääntelyn purkamisstrategia vertailumaissa oli hyvin erilainen Saksaan verrattuna. Sen sijaan, että ne olisivat säätäneet poikkeuksia olemassa olevasta sääntelystä, vertailumaissa sääntelyn purkaminen pyrki luomaan yrityksille enemmän ulkoista ja sisäistä joustavuutta. Nämä uudistusaskleet on kuvattu seuraavassa:

Ulkoisen joustavuus

Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa toteutettiin uudistuksia, joilla yritysten ulkoisia joustoja lisättiin. Tämä sääntelyn purkaminen koski irtisanomissääntelyä ja työehtosopimuksia.

Irtisanomissääntely

Ranskan työmarkkinasääntelyuudistuksella helpotettiin irtisanomismenettelyjä siten, että yhteiskunnallisten suunnitelmien laatimista koskevia säännöksiä ja siihen liittyviä oikeudellisia haasteita kevennettiin. Tämän toimenpiteen tarkoituksena oli tarjota yrityksille ajallista säästöä ja oikeusvarmuutta. Sen mukaisesti yhteiskunnallisille suunnitelmille luotiin kaksi mahdollista väylää: joko kollektiivien sopimus, jonka viranomaiset hyväksyvät 8 vuorokauden kuluessa, tai yksipuolinen sopimus, joka edellyttää hallinnollista hyväksyntää 21 vuorokauden kuluessa (Le Figaro, 2013). Lisäksi päätöksen riitauttamista koskevaa jaksoa lyhennettiin 12 kuukaudesta kolmeen (Libération, 2013).

Sekä Espanjan että Italian työmarkkinauudistukset painottuivat pääasiassa kalliiden ja liiallisten oikeudenkäyntien ja korvausten ongelmiin. Italiassa kannustettiin ilman oikeuskäsittelyä neuvoteltaviin ratkaisuihin ja irtisanomiseen liittyviä oikeudenkäyntiprosesseja joudutettiin (Lusinyan ja Muir, 2013). Lisäksi irtisanomisten perumisvaatimuksia rajoitettiin. Italian työmarkkinauudistuksilla pyrittiin myös harmonisoimaan kollektiivisia irtisanomisia koskevat säännökset yksilöllisiä irtisanomisia koskevien säännösten kanssa (Lusinyan ja Muir, 2013). Espanjan uudistuksissa määriteltiin uudelleen termi ”irtisanominen taloudellisin perustein”. Lisäksi yritysten ei enää tarvinnut esittää objektiivista näyttöä taloudellisesta rasituksesta, vaan ainoastaan jotain näyttöä väitteelle, että irtisanomispäätös oli tarpeellinen yrityksen nykyisen tai tulevan kilpailukyvyn säilyttämiseksi. Lisäksi irtisanomiskorvaus objektiivisissa irtisanomistapauksissa pienennettiin 45 vuorokauden palkasta 20 vuorokauden palkkaan työsuhdevuotta kohti (Wöfl ja Mora-Sanguinetti, 2011). Irtisanomiskorvaus epäreilun irtisanomisen yhteydessä yhtenäistettiin ja sitä rajoitettiin (Jimeno ym., 2012) ja irtisanomisaikaa objektiivisissa irtisanomisissa lyhennettiin (Wöfl ja Mora-Sanguinetti, 2011). Lisäksi ”oikeudenkäyntipalkat” eli oikeudenkäynnin ajalta maksettavat palkat poistettiin (De Guindos, 2012). Kollektiiviset irtisanomiset eivät myöskään enää edellytä viranomaisten hyväksyntää (Jimeno ym., 2012). Espanjan työmarkkinauudistuksissa otettiin myös käyttöön mahdollisuus irtisanoa objektiivisin perustein julkishallinnossa (Garrigues_b, 2012). Espanjalaisissa yrityksissä askel kohti ulkoista joustavuutta oli uudentyyppinen vakituinen työsopimus yhden vuoden koeajalla yrityksille, joiden henkilömäärä on alle 50. Työsopimuksia edistetään 3 000 euron veronalennuksella ensimmäisen tällaisen sopimuksen alaisen työntekijän palkkauksen yhteydessä, ja sopimukseen kuuluu erityisiä kannustimia aiemmin työttömän henkilön palkkaamiseksi (Ministry of Economy and Competitiveness, 2012).

Työehtosopimukset

Espanjan ja Italian työmarkkinauudistuksissa tehtiin työehtosopimuksia koskevia muutoksia. Italiassa sovittiin palkkaneuvotteluiden hajauttamisen lisäämisestä. Tuottavuuteen perustuville sopimuksille luotiin verokannustimia (Lusinyan ja Muir, 2013).

Espanjan työmarkkinauudistuksissa yrityskohtaiset työehtosopimusneuvottelut asetettiin etusijalle. Lisäksi käyttöön otettiin vapautuslausekkeita, joiden perusteella yritykset voivat vapautua vaativammista kollektiivisista sopimuksista sopeutuakseen paremmin markkinatilanteeseen. Lisäksi kumottiin työehtosopimusten rajoittamaton jatkaminen niiden määräajan yli, mikäli uutta sopimusta ei ole tehty, ja sopimuksen enimmäisvoimassaoloaika sen päättymisen jälkeen rajoitettiin kahteen vuoteen (Ministry of Economy and Competitiveness, 2012).

Ranskassa ei toteutettu merkittäviä muutoksia kollektiivisiin työehtosopimuksiin.

Sisäiset joustokeinot

Kuten edellä kuvattiin, yritysten sisäiset joustokeinot olivat käytettävissä jo ennen Hartz-uudistuksia, kun taas Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa tällaisia keinoja ei juuri ollut ennen uudistuksia. Saksan työmarkkinauudistuksissa ei otettu käyttöön uusia sisäisen jouston keinoja, kun taas sisäiset joustot olivat vertailumaissa tärkeässä asemassa.

Italiassa yrityksille annettiin mahdollisuus jatkaa määräaikaista sopimuksia sopimusten alaisten töiden loppuun saattamiseen ja yritysten organisatoristen tavoitteiden saavuttamiseksi. Mahdollinen jatkoaika on 20–30 vuorokautta alle kuuden kuukauden sopimuksissa ja 30–50 vuorokautta pidemmissä sopimuksissa (Clauwaert ja Schönmann, 2012). Lisäksi palkkatakuuvaroja kasvatettiin (Lusinyan ja Muir, 2013).

Ranskan työmarkkinauudistuksissa otettiin käyttöön useita toimenpiteitä, joiden tavoitteena oli kasvattaa yritysten sisäistä joustavuutta taloudellisissa ongelmissa. Yritykset voivat sopeuttaa palkkaa tai työaikaa työsuhdeturvaa vastaan. Yritysten oikeus näihin toimenpiteisiin edellyttää hyväksyntää ammattiliitoilta, jotka edustavat vähintään 50 %:a työntekijöistä. Tämän käytännön enimmäiskesto on kaksi vuotta (Lacan, 2013). Yhteistyöhaluttomat työntekijät voidaan irtisanoa taloudellisin perustein (Libération, 2013). Lisäksi liikkuvuussopimusten sääntelystä tehtiin rajoittavampaa (Libération, 2013; Le Figaro, 2013).

Taulukko 8. Työmarkkinoiden sääntelyn purkaminen

Saksa	Ranska	Italia	Espanja
<p>Vuokratyö: Määräaikaisten sopimusten ketjutus</p> <p>Uudelleen työllistäminen</p> <p>Synkronisointi</p> <p>Rajoittamattomat sopimusajat</p> <p>Irtisanomiset ja määräaikaiset sopimukset: irtisanomissuojaa koskevan poikkeuksen laajennus 10 työntekijän yrityksiin</p> <p>Määräaikaisten sopimusten käyttö uusissa yrityksissä</p> <p>Määräaikaisten sopimusten ketjutamisen alaikärajan alennus 52 vuoteen</p>	<p>Yhteiskunnalliset suunnitelmat: sääntelyn helpottaminen ja oikeudellisten haasteiden rajoittaminen</p> <p>ei muutoksia</p>	<p>Ulkoinen joustavuus</p> <p><i>Irtisanomissääntely</i></p> <p>Ei oikeudessa käsiteltävien ratkaisujen kannustaminen</p> <p>Irtisanomisten kumoamisvaatimusten rajoittaminen</p> <p>Kollektiivisia irtisanomisia koskevan sääntelyn yhtenäistäminen suhteessa yksilöllisiin irtisanomisiin</p> <p><i>Työehtosopimukset</i></p> <p>Palkkaneuvottelujen hajauttamisen rohkaiseminen</p> <p>Verokannustimet tuottavuusperusteisille sopimuksille</p>	<p>”Taloudellisin perustein irtisanomisen” laveampi määrittely</p> <p>Irtisanomiskorvauksen yhtenäistäminen ja rajoittaminen</p> <p>Irtisanomisajan lyhentäminen</p> <p>Oikeudenkäyntiajalta maksettavan palkan poistaminen</p> <p>Kollektiivisia irtisanomisia koskevien viranomaislupien lopettaminen</p> <p>Irtisanominen objektiivisin perustein julkishallinnossa</p> <p>Uudentyyppiset pitkän koeajan vakituiset työsuhteet pienille yrityksille</p> <p>Yritystasoisten sopimusten yleinen suosiminen</p> <p>Mahdollisuus poiketa vaativammista kollektiivisista sopimuksista</p> <p>Sopimusten rajoittamattoman keston mitätöinti</p>
	<p>Palkan ja/tai työajan vähennys työsuhtedurvaa vastaan</p> <p>Ankarampi sääntely liikkuvuussopimuksille</p>	<p>Sisäinen joustavuus</p> <p>Määräaikaisten sopimusten jatkaminen organisaattorien tarpeiden mukaan</p> <p>Palkkaturvavarojen laajennus</p>	<p>Palkkojen, työajan ja työajankohdan sopeutus</p> <p>Mahdollisuus sopimusten tilapäiseen keskeytykseen</p>

Espanjan työmarkkinauudistuksissa otettiin käyttöön myös joustavampia työehtoja, joilla sopeudutaan yritysten toiminnan vaihteluihin. Niihin kuuluvat palkkojen, työajan ja työajan kohdan sopeutukset. Lisäksi työsopimusten keskeyttäminen on yksi käytössä oleva tilapäinen sopeutusmekanismi (Ministry of Economy and Competitiveness, 2012).

4.2.4 Uudistuksia, joita ei toteutettu Saksassa

Tässä osassa esitellään keskeisiä Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa toteutettuja uudistusaskelita, joita ei ole havaittavissa Saksan työmarkkinauudistuksissa.

Työmarkkinoiden kahtiajakoon puuttuvat toimenpiteet

Työmarkkinoiden vakavaan kahtiajakautumiseen puuttuminen oli keskeinen tavoite useissa vertailumaiden työmarkkinoiden uudistustoimenpiteissä. Koska Saksan työmarkkinat eivät olleet jakautuneet ennen uudistuksia, siihen liittyviä toimenpiteitä ei ollut.

Ranskassa otettiin käyttöön määräaikaisille työsopimuksille tarkoitetut negatiiviset kannustimet eli korotetut sosiaaliturvamaksut. Sosiaaliturvamaksuja korotettiin aikaisemmasta kaikenkestoiseen sopimukseen sovelletusta 4 prosentista 7 prosenttiin alle 1 kuukauden sopimuksissa, 5,5 prosenttiin 1–3 kuukauden sopimuksissa ja 4,5 prosenttiin muissa määräaikaisissa sopimuksissa (Libération, 2013).

Myös Italian työmarkkinauudistuksissa määrättiin verotuksellisia negatiivisia kannustimia määräaikaisille sopimuksille. Lisäksi negatiivisia kannustimia asetettiin määräaikaisten sopimusten ketjuttamiselle laajentamalla pakollista välivaihetta 10 vuorokaudesta 60 vuorokauden alle 6 kuukauden sopimuksissa ja 20 vuorokaudesta 90 vuorokauden pidemmissä määräaikaisissa sopimuksissa. Määräaikaisille sopimuksille säädettiin yleinen 36 kuukauden yläraja. Tämän jakson jälkeen sopimus on muutettava vakituiseksi sopimukseksi ottaen huomioon kaikki työsuhteet saman työnantajan kanssa. Toinen uudistusaskel oli ilman jurista perustetta määräaikaiseksi sovittujen työsuhteiden automaattinen muuttaminen vakituiseksi sopimukseksi. Asianomaisille työntekijöille on maksettava korvaukseksi 2,5–12 kuukauden palkka (Clauwert ja Schönmann, 2012). Työharjoittelijoiden ylentämiseksi asetettiin verokannustimia. Yritysten luvalla palkata uusia harjoittelijoita pantiin ehdoksi aikaisempien sopimusten muuttaminen normaaleiksi työsuhteiksi. Kolmen vuoden kuluttua uudistuksista vähintään 50 % työharjoittelusopimuksista täytyy olla muutettu vakituiseksi sopimukseksi, ja tämän jälkeen muuntosuhteen on oltava 30 %. Mikäli yritys ei täytä tätä vaatimusta, se voi palkata vain yhden työharjoittelijan lisää. Enintään 10 työntekijän yritykset on vapautettu tästä säännöksestä. Lisäksi yleisesti sovellettu työharjoittelijoiden enimmäissuhde henkilökun-

taan nostettiin 3:2:een (aiemmin 1:1). Työharjoittelulle määrättiin myös kuuden kuukauden vähimmäiskesto (Clauwaert ja Schönmann, 2012).

Espanjan työmarkkinauudistuksissa työntekijöiden korvaus määräaikaisen työsopimuksen irtisanomisesta korotettiin 8 vuorokaudesta 12 vuorokauteen (Wölfl ja Mora-Sanguinetti, 2011). Erityisissä projekteissa tai palveluissa teetetävän määräaikaisen työn ("contratos de obra y servicio") kesto rajattiin kolmeen vuoteen (Wölfl ja Mora-Sanguinetti, 2011).

Maakohtaiset toimenpiteet

Tässä osassa esitellään vertailumaissa käytettyjä toimenpiteitä, jotka on toteutettu vain yhdessä maassa. Tällaisia toimia käytettiin Ranskassa ja Italiassa.

Eräs näistä keinoista oli myös tärkeimpiä Ranskassa toteutetuista uudistuksista eli "kilpailukyvyyn ja työllisyyden verohyvitys" (CICE), joka on kaikkien ranskalaisten yritysten saatavissa. Se tarjoaa taloudellista tukea yrityksille kilpailukyvyyn parantamiseksi sekä mm. niiden investointien, innovaation ja rekrytointien edistämiseksi. Tämä verohyvitys on palkkasummasta 4 % vuonna 2013 ja 6 % vuonna 2014, ja siinä otetaan huomioon ainoastaan vähintään 2,5-kertaa vähimmäispalkan suuruiset palkat (Le portail de l'Économie et des Finances, 2013). Ranska pyrki myös parantamaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua perustamalla työntekijöiden edustuksen sellaisten yritysten hallintoneuvostoihin, joissa on yli 10 000 työntekijää maailmanlaajuisesti tai 5 000 työntekijää Ranskassa (Le Figaro, 2013). Lisäksi Ranska pyrki edistämään koulutusta perustamalla "henkilökohtaisen koulutustilin". Tämä toimenpide oikeuttaa sekä työttömät että työntekijät 20–120 tuntiin koulutusta vuosittain (Le Figaro, 2013). Lisäksi kuka tahansa yli kaksi vuotta vähintään 300 työntekijän yrityksessä työskennellyt työntekijä on oikeutettu työkiertoon samassa yrityksessä tai väliaikaiseen työpaikan vaihtoon voidakseen kouluttautua uudelle alalle tai kehittääkseen tiettyjä kykyjä. Tämän jakson jälkeen työnantaja on velvollinen tarjoamaan hänelle vastaavaa paikkaa kuin ennen koulutusjaksoa, mutta työntekijä ei ole velvollinen palaamaan alkuperäisen työnantajan palvelukseen (Libération, 2013; Le Figaro, 2013). Lisäksi Ranskan uudistukset kiristivät osaaikatyön sääntelyä asettamalla yleisen 24 tunnin vähimmäisviikkotyöajan ja korottamalla ylityökorvausta 10 % (Le Figaro, 2013).

Italian työmarkkinauudistukset tähtäsivät naisten työmarkkinoille osallistumisasteen nostamiseen. Tästä syystä naisten palkkaamiseen asetettiin verokannustimia. Perhe- ja työelämän yhteensovittamiseksi otettiin käyttöön lastenhoitotseleitä. Lisäksi otettiin käyttöön suojamekanismeja naisille "avointen irtisanomiskirjeiden" varalle (Lusinyan ja Muir, 2013).

4.3 Päätelmät

Tässä osassa tiivistetään keskeiset päätelmät Saksan työmarkkinauudistusten vertailusta Ranskan, Italian ja Espanjan viimeaikaisiin työmarkkinauudistuksiin nähden.

Uudistusstrategioiden erilainen painopiste

Vertailu osoitti selvästi, että Saksan työmarkkinauudistusten painopiste oli erilainen kuin vertailumaissa, vaikka vertailumaidenkin kesken oli joissain suhteissa eroja. Työvoimapalvelujen uudistaminen muodosti olennaisen osan Saksan uudistuksesta. Sitä vastoin sillä oli vain vähäinen merkitys Italiassa ja Espanjassa, ja Ranskassa siihen ei puututtu ollenkaan. Työttömien aktivointi oli Saksan työmarkkinauudistusten tärkein ja huomionarvoisin pilari, ja se oli tärkeä tekijä myös vertailumaiden uudistuksissa, joskin selvästi vähemmän keskeinen kuin Hartz-uudistuksissa. Työmarkkinasääntelyn purkamisessa tilanne on päinvastainen. Vaikka Saksassa toteutettiin huomattavia uudistuksia, yleistä sääntelyä ei purettu. Sen sijaan työmarkkinoiden sääntelyn purkaminen oli keskeinen pilari Ranskassa, Italiassa ja Saksassa. Työmarkkinauudistusten tavoitteena oli tarjota yrityksille sekä ulkoista että sisäistä joustavuutta. Lisäksi Saksassa ei toteutettu työmarkkinoiden kahtiajakautumiseen liittyviä toimenpiteitä, kuten Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa.

Siten Saksan työmarkkinauudistukset keskittyivät työttömien aktivointiin, kun taas vertailumaiden työmarkkinauudistusten painopisteitä olivat työmarkkinasääntelyn purkaminen sekä työmarkkinoiden kahtiajakautumisen lieventäminen.

Erilainen strategia heijastaa erilaisia lähtötilanteen ongelmia

Kuten tässä luvussa on korostettu, Saksan työmarkkinoiden sääntelyä oli purettu asteittain Saksojen yhdistymisestä lähtien. Lisäksi yritysten käytettävissä oli sisäisen jouston keinoja jo ennen uudistuksia. Sitä vastoin työttömyystukijärjestelmä yhdessä Saksan verojärjestelmän kanssa muodosti merkittäviä negatiivisia kannustimia työpaikan vastaanottamiselle. Tämä lähtötilanne heijastui myös selvänä keskittymisenä työttömien aktivointiin, kun taas sääntelyn purkaminen oli uudistuksissa taka-alalla.

Tämä havainto pätee myös vertailumaiden työmarkkinauudistuksiin. Yritysten käytettävissä ei ollut juuri lainkaan ulkoisia tai sisäisiä joustoja. Lisäksi näissä maissa vakituisten ja määräaikaisten työsuhteiden välillä oli merkittävä kuilu. Tämä heijastui selvästi kyseisten maiden uudistusten painotuksiin: sääntelyn purkamiseen ja työmarkkinoiden kahtiajakautumisen helpottamiseen.

Erilaiset uudistusstrategiat oletettavasti heijastivat maiden taloudellista ja poliittista lähtötilannetta

Kun arvioidaan taloudellista ja poliittista lähtötilannetta Saksassa ja vertailumaissa, havaitaan seuraavaa. Ennen vuotta 2003 Saksassa oli selviä rakenteellisia ongelmia ja korkea työttömyys. Ranskan, Italian ja Espanjan lähtötilanteita ennen työmarkkinauudistuksia voidaan kuitenkin pitää paljon vakavampina kuin Saksan ongelmia ennen Hartz-uudistuksia. Nämä maat olivat ankarassa talouskriisissä, ja niissä esiintyi liiallista työttömyyttä. Tämä pätee erityisesti Espanjaan. Eriasteiset taloudelliset ja poliittiset ongelmat uudistuksia edeltäneenä aikana ovat saattaneet ohjata työmarkkinauudistuksia merkittävästi. Liiallisen työttömyyden vallitessa aktivointipolitiikkoja on saatettu pitää vertailumaissa sekä tehottomampina että poliittisesti tuskallisempina. Tämä on mahdollisesti suosinut sääntelyn purkamista aktiivoinnin sijaan sekä Ranskassa, Italiassa että Espanjassa.

5 Päätelmät

Mitä Saksan kokemuksesta voidaan oppia? Saksan työmarkkinauudistukset olivat sekä syvät että laajat. Jälkeenpäin voidaan todeta, että toteuttamalla nämä rohkeat uudistukset vuosien 2003–2005 päättäjät osoittivat ennakkonäköisyyttä, rohkeutta ja vastuullisuutta. Päätös työmarkkinauudistuksista ja Saksan kilpailukyvyn palauttamisesta ennen kuin vakava talouskriisi teki niistä välttämättömiä, oli vapaaehtoinen, mikä viittaa siihen, että Saksa oli yksi niistä harvoista maista, jotka ottivat vuoden 2010 Lissabonin strategian tosissaan.

Viime vuosikymmenen päättäjät pitivät lupauksensa: uudistukset saattoivat Saksan takaisin vaurauden ja työmarkkinoiden huipulle. Uudistuksilla toteutettu rakennemuutos sekä työmarkkinaosapuolten vahva yhteistyö tekivät Saksan työmarkkinoista kansainvälisesti erittäin kilpailukykyiset pitämällä yksikkötyökustannukset kohtuullisella tasolla.

Näiden tekijöiden lisäksi saksalaisten yritysten vahva sisäinen joustavuus teki työmarkkinoista erittäin kestävä tulouskasvun väliaikaisia vaihteluja vastaan – edes "suuri taantuma" ei aiheuttanut Saksassa olennaista työttömyysasteen nousua. Siten Saksan työmarkkinoiden suoritus on poikkeuksellinen ja tarjoaa opetuksen kestävästä taloudellisesta kehityksestä.

Tämä tutkimus osoitti myös, että Saksan muutoksella oli hintansa. Muutoksilla oli tuntuva poliittinen vaikutus. Paitsi että Schröder menetti liittokansleriutensa, puolueen aikaisemmat pääkannattajat – työväenluokka – pitivät uudistuksia petoksena heitä kohtaan, ja tämä myötävaikutti sosiaalidemokraattien ennätysellisen heikkoon äänimäärään ja Saksan poliittisen kartan uudelleen piirtymiseen.

Näyttää siltä, että monien – koko työmarkkinoiden – menestys syntyi harvojen kustannuksella: tuloasteikon alapäässä olevat kantoivat suhteettoman suuren taakan Saksan noustessa jälleen kilpailukykyiseksi. Uudistukset näyttävät myötävaikuttaneen yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kasvuun ja muokanneen työn yleistä merkitystä yhteiskunnassa.

Tästä näkökulmasta katsottuna jää nähtäväksi, nostavatko uudistukset Saksan huipulle myös hyvinvoinnissa. Ottaen huomioon talouden yleisesti erinomainen tilanne erityisesti muihin Euroopan maihin verrattuna, on silmiinpistävä, miten monet elävät yhteiskunnallisen aseman heikentymisen pelossa ja köyhyysrajan lähellä tai jopa sen alla.

Kaikesta huolimatta on väärin päätellä, että työmarkkinauudistukset olisivat olleet virhe. Ranskan, Italian ja Espanjan kehitys korostaa, mikä olisi saattanut olla myös Saksan vaihtoehtoinen kehitysura: harvojen työvoimaan kuuluvien korkea suoja ja samaan aikaan suojattoman kansanosan jatkuva työttömyys, näköalattomuus ja kurjuus. Tämä ei varmastikaan

olisi ollut parempi vaihtoehto. Saksan uudistukset olivat selvästi kokonaisuutena menestys, ja ottaen huomioon niiden valtava mittakaava – tuntuva muutos Saksan taloudessa ja sen instituutioissa – ei ole yllätys, että joillakin toteutetusta toimenpiteistä oli odottamattomia ja vääristäviä vaikutuksia. Voidaan väittää, että Saksa teki virheen siinä, että se ei jatkuvasti optimoinut työmarkkinauudistuksiaan, vaikka niiden vaikutuksesta oli saatavilla korkeatasoista tutkimusta ja tietoa.

Näin ollen jotta työmarkkinoiden kehitystä voisi ansaitusti kutsua "ihmeeksi" myös hyvinvoinnin näkökulmasta ja jotta se näkyisi myös alemmilla tulotasoilla, vaadittaisiin korjaavia toimenpiteitä, sillä on käynyt selemmäksi, että työttömyyden väheneminen on luonteeltaan rakenteellista. Tällaisten muutosten ei välttämättä tarvitsisi olla laajoja mutta niiden tulisi ohjata Saksan työmarkkinoita pois amerikkalaisesta mallista esimerkiksi hallitsemalla vuokra-työvoiman liiallista käyttöä. Lisäksi verojärjestelmän tarkistaminen tasa-arvoisempaan suuntaan edistäisi osaltaan naisten itsenäisempien työllistymispolkujen kehittymistä.

Vaikka tärkeä opetus Saksan kokemuksista on, että työmarkkinoiden menestys on edellyttänyt myös uhrauksia, tämä ei tarkoita sitä, että muiden maiden tulisi pidättäytyä työmarkkinoidensa tehokkuuden ja kilpailukyvyn parantamisesta. Päinvastoin, Saksan esimerkki osoittaa selkeästi, että rakenteellisten uudistusten avulla on mahdollista ratkaista työttömyysongelma ja palauttaa kilpailukyky.

Siten Saksan kokemukset voivat toimia inspiraation lähteenä työmarkkinoiden toimivuuden parantamisessa, kun samaan aikaan varoo luomasta sellaista liiallista rasietta, jollaista eräät ryhmät ovat joutuneet Saksassa kantamaan.

Lähdeluettelo

Arbeitsagentur (2009): Dauer des Anspruchs,

http://www.arbeitsagentur.de/nn_25638/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Dauer-Anspruch/Dauer-Nav.html.

Arent, S. ja Nagl, W (2011): Löhne und Arbeitslosengeld: Wie haben sich die HARTZ-Reformen auf die Lohnentwicklung ausgewirkt?, ifo Dresden berichtet, 3/2011.

Astheimer, S. ym. (2013): 10 Jahre danach: Die Agenda 2010 – eine Bilanz, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.3.2013.

Bentolila, S. ym. (2012): Europes Labour Markets And The Crisis, CESifo DICE Report, 2/2012.

Bonin, H. (2005): Tarifpolitik, Entgeltflexibilität und Beschäftigung in Ostdeutschland, Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung, vol. 38(2/3).

Bräuninger, M. ym. (2012): 10 Jahre Hartz-Reformen, HWWI Policy Paper 73.

Bruckmeier, K. ym. (2013): Aufstocker im SGB II: Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug, IAB Kurzbericht, 2013(14).

Brussig, M. ym. (2006): Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der Entgeltsicherung: Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung, Jg. 39 (3/4).

Bundesagentur (2012): Arbeitslosengeld II / Sozialgeld,

<http://www.arbeitsagentur.de/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Grundsicherung/Alg-II-Sozialgeld/Alg-II-Sozialgeld-Nav.html>.

Burda, M. C. ja Hunt, J. (2011): What Explains the German Labour Market Miracle in the Great Recession?, Brookings Papers on Economic Activity, 42(1).

Cheng, K. C. ym. (2013): France: Selected Issues, IMF Country Report No. 13/3.

Clauwaert, S. ja Schönmann, I. (2012): The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise, ETUI Working Paper 2012.04.

De Guindos, L. (2012): The Spanish Economy – Facts that Cannot Be Overlooked, <http://www.thespanisheconomy.com/SiteCollectionDocuments/en-gb/Economic%20Outlook/The%20Spanish%20Economy%20facts%20that%20cannot%20be%20overlooked.pdf>.

Deutscher Bundestag (2003): Plenarprotokoll 15/32, 14.3.2003.

Direction de l'information légale et administrative (2013): Emplois d'avenir: mise en place au 1er novembre 2012, julkaistu 2.11.2012, <http://www.service-public.fr/actualites/002507.html>.

Eichhorst, W. ja Marx, P. (2009): Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility, IZA Discussion Paper, No. 4100.

Eurofound (1998): Provisions on working time accounts in collective agreements; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/03/feature/de9803255f.htm>.

Euroopan komissio (2013): Macroeconomic Imbalances – France 2013, European Commission Occasional Papers, No.136.

Feil, M. ym. (2008): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach der Wiedervereinigung, Zeitschrift für Sozialreform, Vol. 54(2).

Fuchs, J. ym. (2010): Prognose 2010/ 2011: Der Arbeitsmarkt schließt an den vorherigen Aufschwung an, IAB Kurzbericht 18/ 2010.

Garrigues_a (2012): Royal Decree-law 23/ 2012, of August 24 2012, Extending the Vocational Retraining Programme for Individuals Exhausting Their Unemployment Benefit (Prepara Plan), Garrigues Updates Labour 12-2012.

<http://www.garrigues.com/en/Publicaciones/Novedades/Documents/Updates-Labour-12-2012.pdf>.

Garrigues_b (2012): Law 3/2012, of July 6, 2012, On Urgent Measures to Reform the Labour Market, Garrigues Updates Labour 9-2012,

<http://www.garrigues.com/en/Publicaciones/Novedades/Documents/Updates-Labour-9-2012.pdf>.

Garrigues_c (2012): Law 3/2012, of July 6, 2012, On Urgent Measures to Reform the Labour Market, Garrigues Updates Labour 9-2012,

<http://www.garrigues.com/en/Publicaciones/Novedades/Documents/Updates-Labour-9-2012.pdf>.

Gartner, H. ja Klingler, S. (2010): Verbesserte Institutionen für den Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise, Wirtschaftsdienst (11), 90. Jahrgang, marraskuu 2010.

Heilmann, D. ym. (2010): Teure Wiedervereinigung: Das Billionen-Projekt Blühende Landschaften, Handelsblatt, 10.10.2010.

IMF (2012): Spain 2012 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 12/202.

Jacobi, L. ja Kluge, J. (2010): Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany, Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung, 1/2007.

Jimeno, J. F. ym. (2012): Reforming an insider-outsider labour market: the Spanish experience, Presentation at Banque de France Labour market Conference, 15.11.2012.

Klingler, S. ja Rothe, T. (2010): The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of short-term and long-term unemployed, IAB Discussion Paper, 13/2010.

Klingler, S. ja Weber, E. (2012): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, IAB-Discussion Paper 28/ 2012.

Klinger, S. ym. (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen, IAB Kurzbericht, 11/2013.

Krugman, P. (2009): Free to Lose, New York Times, 12.11.2009,
http://www.nytimes.com/2009/11/13/opinion/13krugman.html?_r=0.

Lacan, A. (2013): France: des avancées sur le front de l'emploi, Eco Focus Crédit Agricole S.A., Apériodique 13/04.

La Moncloa (2013): President of the Government announces automatic extension of Prepara Plan until unemployment falls below 20%,
http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Presidente/News/2013/20130124_PG_Peru.htm.

Le Figaro (2013): Ce que change le texte sur la sécurisation de l'emploi, 6.3.2013, s. 5.

Le portail de l'Économie et des Finances (2013): Quest-ce que le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi?, <http://www.economie.gouv.fr/ma-competitivite/quest-que-credit-dimpot-pour-competitivite-et-emploi>.

Liberation (2013): La flexibilité au nom de la compétitivité; 6 3.2013, s. 5.

Lusinyan, L. ja Muir, D. (2013): Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy, IMF Working Paper, WP 13/22.

Minijob-Zentrale (2013): Besteuerung des Arbeitsentgelts aus geringfügigen Beschäftigungen,
http://www.minijob-zentrale.de/DE/0_Home/01_mj_im_gewerblichen_bereich/18_steuerecht/node.html.

Ministry of Economy and Competitiveness (2012): Labour Market Reform, helmikuu 2012,
<http://www.thespanisheconomy.com/SiteCollectionDocuments/en-gb/Economic%20Policy%20Measures/120517%20labour%20market%20reform,%20brief%20description.pdf>.

Möller, J. (2010): The German Labour Market Response in the World Recession – demystifying a Miracle, Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung, 42(4).

OECD_a (2013): OECD Economic Surveys: France 2013, OECD Publishing.

OECD_b (2013): Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth France.

Stability Programme Update Kingdom of Spain 2013–2016 (2013).

The Economist (1999): The sick man of the euro, The Economist, 3.6.1999.

Volmer, H. (2013): Die zwei Erzählungen der Agenda 2010 – Land gerettet, Land gespalten, <http://www.n-tv.de/politik/Land-gerettet-Land-gespalten-article10264791.html>.

Wippermann, C. (2012): Frauen im Minijob – Motive und (Fehl-) Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Wölfl, A. ja Mora-Sanguinetti, J. S. (2011): Reforming the Labour Market in Spain, OECD Economics Department Working Papers, No. 845, OECD Publishing.