

Onko massatyöttömyydestä irtipääsyä? *

TUIRE SANTAMÄKI-VUORI

1. Lama ja työttömyys

Su omen talous ajautui vuonna 1990 syvään taanm tumaan, josta se ei ole vielä kukaan toipunut. Laman aikana kokonaistuotanto on supistunut lähes 15 prosenttia, mikä on sekä Suomen taloushistoriassa että kansainvälisesti vertaillen ainutlaatuista. Talouskehitystä on hallinnut yritysten ja kotitalousten vaikea velkaongelma, jonka alkusysäys oli 1980-luvun puolivälissä tapahtuneessa rahoitusmarkkinoiden vapauttamisessa. Korkeasuhdanteen hyvä tulokehitys, vaihtosuhteen paraneminen ja omaisuusesineiden hintojen nousu ylläpitivät pitkään suurta luottojen kysyntää. Tarjontapuolelta luotonannon kasvua vauhditti pankkien toiminta, jossa ei varauduttu uusien olosuhteiden sisältämiin korkoriskeihin ja luottotappioihin, vaan riskinotto ylitti pankkien riskinkantokyvyn. Talouslamaan onkin liittynyt Suomessa myös paha pankkikriisi.

Vaihtotaseen syvenevä alijäämä, korkea korko ja ylivelkaantuneiden taloudenpitäjien investointi- ja kulutuskysynnän lasku taittoivat korkeasuhdanteen lamaksi, jota voi luonnehtia varsin puhdaspiirteiseksi mutta poikkeukselli-

sen syväksi kysyntälamaksi. Sittemmin talouskehitys on muun muassa markan devalvaation ja kelluttamisen seurauksena eriytynyt voimakkaasti vienti- ja kotimarkkinasektoreilla. Kahden viime vuotena vienti on kasvanut yhteensä lähes 30 prosenttia, kun sen sijaan kotimaisen kysynnän lasku on päin vastoin kiihtynyt. Kehitystä ovat monessa suhteessa luonnehtineet äärimmäiset piirteet. Viime vuonna viennin osuus bruttokansantuotteesta kohosi sotien jälkeiseen huippuunsa, investointiaste putosi noin 15 prosentin pohjalukemiin, kotitalouksien säästämisaste säilyi ennätyskorkeana ja palkkojen osuus tulonjaossa painui poikkeuksellisen matalaksi. Tuotannon supistuessa työllisyyden heikkeneminen jatkui nopeana myös viime vuonna, ja työllisten kokonaismäärä putosi 50-luvulla vallinneelle tasolle.

Pitkän laman seurauksena työttömyysaste on kivunnut lähes Euroopan huipulle, kun ennen lamaa Suomen työttömyysaste oli yksi länsimaiden alimpia heti Ruotsin ja Japanin jälkeen. Työllisyyden heikkeneminen alkoi Suomessa vuoden 1990 keskivaiheilla, jos kohta joillakin palvelualoilla taite tapahtui vasta myöhemmin. Verrattaessa vuoden 1993 lopun tilannetta vuoden 1989 loppuun *taulukosta 1* nähdään, että työllisten määrä on laman aikana supistunut noin 450 000:lla: työpaikkoja on nyt viidennes vähemmän kuin neljä vuotta

* Esitelmä Kansantaloudellisessa Yhdistyksen vuosikokouksessa 16.2.1994.

Taulukko 1. Työvoiman, työllisyyden ja työttömyyden muutokset vuoden 1989 lopusta vuoden 1993 loppuun

	1989/12 (1000)	1993/12 (1000)	Muutos (1000)	Muutos (%)
Työvoima				
- kaikki	2515	2448	- 67	- 3
- 15-24- vuotiaat	325	241	- 84	-26
Työlliset				
- kaikki	2432	1982	-450	-19
- 15-24- vuotiaat	309	155	-154	-50
- alkutuotanto	204	168	-36	-18
- teollisuus	545	408	-137	-25
- rakentaminen	205	109	-96	-47
- palvelut	1476	1287	-189	-13
- julkinen sektori	676	611	-65	-10
Työttömät				
- kaikki (TK)	83	467	384	463
- työttömyysaste, % (TK)	3	19	16	479
- meneillään olevien työttömyysjaksojen kesto, viikkoa (TM)	17	35	18	106
- pitkäaikaistyöttömät (TM)	5	121	116	2135

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus ja työministeriön kuukausitilastot

sitten.

Työllisyyden supistuminen ei kuitenkaan ole lisännyt työttömien määrää täysimääräisesti, sillä työvoiman tarjonta on samanaikaisesti supistunut. Tämän taustalla on nuorten työhönsosallistumisasteen jyrkkä lasku, kun erityisesti opiskelun ohessa työssä käyneet nuoret ovat työtilaisuuksien puuttuessa siirtyneet kokopäiväisiksi opiskelijoiksi. Nuoria alle 25-vuotiaita työllisiä onkin enää vain puolet siitä mitä ennen lamaa.

Työttömyyden huolestuttavin piirre on kuitenkin työttömyyden yksilökohtaisessa pitkittymisessä. Työttömyysjaksojen kesto on kaksinkertaistunut, ja viime vuoden lopussa työttö-

minä olleiden henkilöiden kohdalla työttömyyttä oli jatkunut jo keskimäärin 35 viikkoa. Yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä oli peräti 121 000 eli 22 kertaa niin paljon kuin neljä vuotta aikaisemmin. Suomi on ajautunut massatyöttömyyteen, ja ensimmäistä kertaa työttömyydellä on myös selkeästi urbaani luonne. Työttömyysaikojen pitkittyminen, työttömyyden kohdistuminen kaikkiin sosioekonomisiin ryhmiin ja sen laaja levittäytyminen suuriin asutuskeskuksiin sävyttää uudella ja aikaisempaa ankarammalla tavalla myös työttömyyden seurauksia.

Viime vuoden päättyessä Suomen työttömyysaste oli Euroopan talousalueella toiseksi

korkein heti Espanjan jälkeen. Mutta pitkäaikaistyöttömyyden räjähdysmäisestä kasvusta huolimatta pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä oli vuoden 1993 lopussa noin puolet siitä, mitä Keski-Euroopassa keskimäärin. Juuri tämä erottaa Suomen vielä pysyvästä massatyöttömyydestä ja juuri siksi erilaisin yhteiskuntapoliittisin ratkaisuin voidaan vaikuttaa siihen, millaiseksi Suomen työttömyysongelma ja yhteiskunnan kehitys muodostuvat pidemmällä aikavälillä.

2. Talouskasvun mahdollisuudet työttömyydestä irtipääsemiseksi

Talouden taantumana aikana on makrotalouseliitin mahdollisuuksia työllisyyden hoidossa aliarvioitu - niin Suomessa kuin monissa muissa läntisissä teollisuusmaissa. Osittain passiivisen toimintatavan taustalla on ollut päätöksentekijöiden näkemys talouden ongelmien rakenteellisuudesta. Mutta vaikka niin olisikin, rakenteellisten ongelmienkin korjaaminen onnistuu harvoin syvän laman olosuhteissa. Vastan nyt Euroopassa ovat voimistuneet painotukset yhteisten toimien neuvokkuudesta kysynnän ja talouskasvun lisäämiseksi. Koordinoidun kysynnän lisäyksen tehokkuutta edesauttaa se, että Euroopan maat ovat ulkomaankaupassaan erittäin vahvasti toisistaan riippuvaisia.

Talouskasvun elpyminen on välttämätön edellytys sekä työllisyyden että julkisen talouden rahoitusaseman paranemiseksi. Mutta työllisyyden koheneminen on auttamattomasti hidasta, vaikka lähtisikin siitä, että talouden syvä kasvukuilu luo lähivuosina edellytyksiä keskimääräistä ripeämmälle talouskasvulle. Tätä vitkautta ehkä havainnollistaa kaavamainen laskelma siitä, miten kauan työllisyyden palautuminen lamaa edeltäneelle tasolle - siis neljänneksen nykytasoa korkeammalle - kestäisi erilaisin kasvu- ja tuottavuusoletuksin. Jos tuotannon kasvu ylittää tuottavuuden (per työllinen) kasvun yhdellä prosenttiyksiköllä, aikaa

kuluu yli kaksikymmentä vuotta ja yli kymmenen vuotta siinäkin tapauksessa, että tuotannon kasvu on keskimäärin kaksi prosenttiyksikköä nopeampaa kuin tuottavuuden kasvu. Jo tämä hitaus sinänsä - ilman, että tarkastelee esimerkiksi työttömyyden dynamiikkaan liittyviä piirteitä - ilmentää sitä, että pelkkä talouskasvu on riittämätön keino työttömyyden tuntuvasi alentamiseksi tällä vuosikymmenellä.

Johtopäätökseni taustalla ovat arviot totunnaisesta tuottavuuden kasvuvauhdista Suomessa. Monilla tahoilla tämä lähtökohta on viime aikoina kyseenalaistettu. On esitetty näkemyksiä, että tuottavuuden kasvuvauhti olisi teknologian kehityksen tuloksena ripeytynyt eikä talouskasvu siksi enää luo aiempaan tapaan uusia työtilaisuuksia. Tähän sopeutumiseksi on vaadittu palkkatyön uudelleenarviointia ja laajamittaista työn uudelleenjakoa.

Vaihtoehtoihin näkemyksiin tulevaisuuden trendeistä on aina syytä suhtautua vakavasti. Mutta ainakaan tähänastista kehitystä ei nähdäkseni voi pitää osoituksena uudesta teknologisesta työttömyydestä. Perustelen käsitystäni lyhyesti kahdella argumentilla. Ensiksi, tulkitseen viime vuosien erittäin nopean tuottavuuden nousun teollisuudessa osittain poikkeuksellisten olosuhteiden aiheuttamaksi tasosiirtymäksi pikemminkin kuin uudeksi pysyväksi kasvutrendiksi. Yritysten heikko rahoitusasema on pakottanut ne työvoiman käyttötapojen muutoksiin kustannusten karsimiseksi. Sen sijaan, että yritykset olisivat normaalin laskusuhdanteen tapaan pitäneet työvoimaa yli välittömän tarpeen, henkilökunnan määrä on supistettu minimiin ja otettu käyttöön niitä töiden uudelleenjärjestelyn tuomia mahdollisuuksia, joiden hyväksikäytön yritykset aiemmin - taloudellisesti väljempinä aikoina - olivat pitkälle laiminlyöneet. Samantyyppistä tuottavuuden poikkeuksellista käyttäytymisestä on havaittu tapahtuneen myös Yhdysvalloissa 30-luvun suuren laman aikana (*Bordo ja Evans 1993*).

Toinen perustelu liittyy talouden rakenteeseen. Vaikka talouskehitys on lyhyellä aikavälillä

lillä teollisuuspainotteista, on kaikkien länsimaiden pitkän aikavälin trendi ollut kohti suurempaa palveluvaltaisuutta – ei vain kohti henkilökohtaisten palvelujen laajenemista, vaan myös liike-elämää tukevat asiantuntija- ja muut palvelut lisääntyvät ja niiden kansainvälinen vaihdanta kasvaa. Vähemmän pääomaintensivisinä aloina on palvelualojen tuottavuuskehitys tavaratuotantoa hitaampaa, mikä on omiaan hidastamaan koko talouden keskimääräistä tuottavuuden kasvuvauhtia pitkällä aikavälillä.

Teknologian kehitystä ja tuottavuuden kasvua on perinteisesti pidetty elintason nousun lähteenä. Se, millä tavalla ja miten tuloksellisesti tuottavuuden nousun tuomat mahdollisuudet on eri maissa hyödynnetty, on kuitenkin riippunut paitsi poliittisista valinnoista myös talouksien erilaisesta sopeutumiskyvystä. Yhdysvaltojen suotuisa ja Euroopan kehityksestä selkeästi poikkeava työpaikkojen lisäys viime vuosikymmeninä on alkanut herättää myönteistä mielenkiintoa. Vuosien 1960- 85 aikana työpaikkojen määrä kasvoi Yhdysvalloissa 60 prosenttia, mutta Saksassa ja Isossa-Britanniassa työpaikkojen määrä pysyi suunnilleen ennallaan, vaikka talouden kasvuvauhteissa ei ollut merkittäviä suuruusluokkaeroja. Samaan aikaan työttömyysasteen nousu oli Yhdysval-

loissa hyvin lievää Euroopan maihin verrattuna. Onkin kysytty, onko työmarkkinoiden joustavuus mahdollistanut työllistävemmän kasvun Yhdysvalloissa kuin Euroopassa? Tässä keskustelussa on kuitenkin jäänyt huomaamatta talouden kasvutekijöiden – erityisesti työvoiman määrän – hyvin erilainen kehitys vertailtavissa maissa (taulukko 2).

Jos nämä erot ottaa huomioon, kysymys on kasvuteorian valossa perusteltua asettaa toisin päin. Miksi Yhdysvallat ei ole pystynyt nopeampaan talouskasvuun, vaikka keskeisen tuotantotekijän – työvoiman – määrä on kasvanut siellä monin verroin nopeammin kuin Euroopassa? Vastausta voi tuolloin etsiä siitä talouden kehitysmallista, joka on johtanut erittäin vaimeaan tuottavuuden kasvuun. Heikko tuottavuuskehitys taas ei ole antanut sijaa hyvinvoinnin parantamisella sen paremmin reaali-palkkojen nousun kuin työajan lyhenemisenkään kautta. Vuonna 1985 reaali-palkat olivat Yhdysvalloissa vain 13 prosenttia korkeammat kuin neljännesvuosisata aikaisemmin. Parin viime vuosikymmenen aikana reaali-palkat ovat Yhdysvalloissa keskimäärin alentuneet samalla, kun palkkaerot ovat kasvaneet: matala taito – matala palkka -strategian suotuisan työpaikkakehityksen kääntöpuolena on ol-

Taulukko 2. Työllisyyden, tuottavuuden ja reaali-palkkojen muutokset eräissä maissa vuosina 1960-1985 (indeksit 1960=100 kussakin maassa)

Maa	Työvoima	Työlliset	Tuottavuus	Reaali-palkat	Viikkotyöaika
Yhdysvallat	163	161	138	113	100
Saksa	105	97	220	232	83
Iso-Britannia	110	102	172	169	84
Japani	132	131	391	252	86
Suomi	121	116	228	188	89

Lähde: Elliot (1991, s. 15-21). Suomen luvut ovat omia laskelmia, ja viikkotyöaikatiedot koskevat teollisuutta ja perustuvat julkaisuun OECD (1984, s.41).

lut köyhtyvä ja epätasa-arvoinen yhteiskunta.

3. Osaamiseen perustuvan strategian mahdollisuudet

Perinteisen talouskasvun riittämättömyys tyydyttävän työttömyyden laskun aikaansaamiseksi Suomessa lähivuosikymmenen aikana korostaa uusien toimenpiteiden tarpeellisuutta. Mutta näiden toimenpiteiden on tärkeä olla sopuisoinnussa sen kehitysstrategian kanssa, johon Suomen selviytymiseksi pitkällä aikavälillä nojaututaan. Kartoittaessamme viime vuoden lopulla Suomen talouden keskipitkän ajan kehityksen ongelmia, tarkastelimme myös Suomen sodanjälkeisen kehitysmallin ominaispiirteitä (taulukko 3) ja sen yhden keskeisen osan – korkeaan investointiasteeseen tukeutuvan kasaantumisosan – kriisiytymistä rahoitusmarkkinoiden muutosten seurauksena. Tuolloin pohdimme myös sitä, millaiseen uuteen kehitys-

Taulukko 3. Suomen aiemman kehitysmallin ominaispiirteet

- Korkea investointiaste
- Rahoitusmarkkinoiden säännöstely, julkisen sektorin ja kotitalouksien rahoitusylijämyisyys
- Matala reaalikorko, korkea inflaatio
- Devalvaatiot funktionaalisen tulojaon muuttajana
- Voimakkaat suhdannevaihtelut
- Investointien heikko tehokkuus
- Naisten korkea osallistuvuus kokoaikaiseen palkkatyöhön
- Palvelupainotteinen, kattava hyvinvointivaltio
- Työvoiman koulutustason nostaminen
- Korporatistinen työmarkkinajärjestelmä
- Työsuhteiden kohtuullinen säätely
- Matala reaali-palkkataso
- Melko alhainen työttömyys ja tasainen tulonjako

malliin Suomen olisi nyt ja vastaisuudessa pyrittävä (Santamäki-Vuori ja Sauramo 1993). Samalla ilmaisimme huolen siitä, että massatyöttömyyden myötä toimenpidevalmistelu on Suomessa ankuroitunut käsitykseen, jossa korostetaan työmarkkinoiden ja hyvinvointivaltion rakenteellisia heikkouksia: käsitykseen, että suomalainen työmarkkinajärjestelmä on jäykkä, palkat ovat liian korkeat, ylimitoitettu sosiaaliturva estää työhön hakeutumista ja että julkinen sektori on pöhöttynyt ja tehoton.

Nähtävissä olevat muutossuunnat ovat viemässä Suomea kehitysuralle, jossa aiemmat saavutukset menetetään ja entisen kehitysmallin heikkoudet kärjistyvät. Ajaudumme pysyvään massatyöttömyyteen, mikä rapauttaa myös hyvinvointivaltion rahoitusperustan. Samalla menetetään koulutettuun työvoimaan sitoutuneita voimavaroja ja tuloerot kasvavat voimakkaasti. Jos lyhyen aikavälin tuloksia tavoitellaan edistämällä palvelutehtävien matalapalkkaistumista, seurauksena on – protektionismin tapaan – tehottomuuden lisäys pidemmällä aikavälillä.

Uudistusstrategiaksi nimittämämme kehitysmalli lähti sen sijaan aikaisemman kehitysmallin etujen määrätietoista vahvistamisesta. Tämän puoltamamme vaihtoehdon ydin on työvoimavarojen ylläpitämisessä ja kehittämisessä, mille hyvinvointipalveluiden ja työmarkkinoiden toiminnan on luotava suotuisat puitteet. Samalla investointien määrää on korvattava niiden laadulla ja tehokkuudella.

Koulutus- ja laiteinvestoinneista saadut hyödyt riippuvat pitkälti työpaikkatason ratkaisuista: työyhteisöjen toiminnasta, tuotannon organisoinnista, töiden sisällöstä, johtamisesta ja henkilöstöjärjestelyistä. Näiden työnorganisatoristen kysymysten tulisi nousta myös ammattiyhdistysliikkeen huomion kohteiksi, sillä muihin pohjoismaihin verrattuna kiinnostus on tähän asti ollut melko laimeaa. Kuitenkin työorganisatoristen kokeilujen lähtökohdat ovat Suomessakin siinä mielessä suotuisat, että työnluokitukset ovat melko matalia, työvoiman joustavan käytön pidäkkeit ovat vähäisiä ja palkansaajien teollisuusliittopohjaisesta järjes-

täytymisestä johtuen työvoiman käyttöä eivät yleensä säätele selkeät ammattiryhmäraajat (*Alasoini* 1993).

Ohjelmallisella tasolla tietoon ja osaamiseen tukeutuva kehitysstrategia näyttää saaneen Suomessa vahvaa jalansijaa, mistä tuoreina osoituksina ovat esimerkiksi valtion tiede- ja teknologianeuvoston kehittämispolitiikan linjat, kauppa- ja teollisuusministeriön hahmottelema kansallinen teollisuusstrategia tai valtioneuvoston kanslian tulevaisuusselonteon päälinjaukset. Näihin ohjelmallisiin tavoitteisiin nähden ristiriitaiset käytännön pyrkimykset nostavat kuitenkin kysymyksen, ollaanko Suomea sittenkin kehittämässä tietoisesti kohti kaksijakoista yhteiskuntaa, jossa osaamiseen nojaavan ja kansainväliselle kilpailulle alttiin lohkon rinnalle luodaan tilaa puhtaasti markkinaehtoiselle, matalaan osaamiseen ja matalapalkkaan perustuvaan henkilökohtaisten palvelujen tuotannolle. Vai onko ehkä väistämättä niin, että teknologinen kehitys syrjäyttää tuotantotoiminnasta merkittävän osan työvoimaa, jonka kyvykyys ei riitä vastaamaan työelämän uusiin ammattitaitovaatimuksiin ja jonka ainoa mahdollisuus on niin ollen työllistyä vaatimattomiin palvelutehtäviin?

Teollisuuden kvalifikaatorakenteen muutosta kuvastaa se, että teollisuudessa oli työpaikkoja vuonna 1990 suunnilleen saman verran kuin kaksikymmentä vuotta aiemmin, mutta teknisen tai luonnontieteellisen vähintään alemman keskiasteen koulutuksen saaneiden osuus kaksinkertaistui tuona aikana. Tämä muutos on kuitenkin syytä suhteuttaa työvoiman kvalifikaatioiden yleiseen kehitykseen: teollisuudessa koulutustaso on edelleen jonkin verran työvoiman keskimääräistä koulutustasoa heikompi ja viimeisen parin vuosikymmenen aikana myös väestön yleinen koulutustaso on parantunut huomattavasti.

Suomen talouden dynaaminen sopeutumiskyky näyttääkin olleen 1970- ja 80-lukujen rakennemuutoksissa varsin hyvä, sillä teollisuuden rakennemuutoksen voimakkuus oli tuolloin

kansainvälisesti vertaillen OECD-maiden huipuluokkaa (OECD 1993, 96). Myös kokemukset tietotekniikan nopeasta läpimurrosta työelämään 80-luvulla ovat siinä mielessä rohkaisevia, että tietotekniikan käyttö levisi ennätysnopeasti kaikkiiin palkansaajaryhmiin ikään tai sukupuoleen katsomatta. Mutta yhtä lailla kuin fyysisen pääoman myös inhimillisen pääoman käyttö näyttää olleen tehotonta. Työvoimaan sisältyvä osaamispotentiali on – sekä palkansaajien omien arvioiden että työtehtävien oppimisaikojen koskevien tietojen perusteella – huomattavassa vajaakäytössä. Työelämän sisäsiin siirtoin voitaisiin siten avata uusia työtilaisuuksia myös vaatimattomampiin tehtäviin, jos pätevämmät henkilöt suorittaisivat kompetenssiaan nykyistä paremmin vastaavia työtehtäviä.

On myös virheellinen mielikuva ajatella, että palvelualojen ammattitaitovaatimukset ovat väistämättä vähäisiä, tuottavuus heikko ja palkat matalia. Kotitalouksien käyttämiä palveluja voidaan tuottaa ammattitaitoisesti ja tehokkaasti – Japanissa ja Saksassa yksityisten palvelualojen palkat yltyvät lähelle teollisuuden tasoa, ja tuottavuuskehitys on ollut paljon ripeämpää kuin vastaavilla aloilla Yhdysvalloissa (*Harrison ja Bluestone* 1990).

Toisaalta palkat eivät aina ole alhaisia siksi, että tuottavuus on heikko, vaan markkinoiden rakenteeseen tai epätäydellisyyteen liittyvistä syistä palkat voivat alittaa sen tason, joka olisi sopusoinnussa työn rajatuottavuuden arvon kanssa (*Brosnan ja Wilkinson* 1988 ja empiiristä evidenssistä esimerkiksi *Machin et al.* 1993). Tästä johtuu myös se, että toimeentulojärjestelmien tulojentaus ei tee minimipalkkoja tarpeettomiksi vaan päin vastoin tähdentää niiden tarvetta. Tulojakauman alapäässä tulosi-donnaiset tulonsiirtot nostavat efektiivisen marginaaliveroasteen erittäin korkeaksi ja vaikuttavat palkanmuodostukseen siten, että työstä maksettu korvaus loitontuu tuottavuuden arvosta. Palkka pyrkii tämän johdosta jäämään tuottavuuden edellyttämää tasoa alemmaksi. Ilman minimipalkkoja vähätuloisten toimeentulotuki

pyrkii siis kiertymään työnantajien saamaksi subventioksi, mikä ruokkii tehottomuutta ja vie pohjaa tulonsiirtojen alkuperäiseltä tulojentaustavoitteelta. Toimiakseen samalla sekä sosiaalisesti oikeudenmukaisesti että taloudellisesti tehokkaasti sosiaaliturvajärjestelmä tarvitsee tuekseen minimipalkkojen säätelyä.

Tähänastinen kehitys tukee nähdäkseni käsitystä, että osaamiseen perustuvalla kehitysmallilla on Suomessa hyvät edellytykset muodostua työmarkkinoille varsin kattavasti soveltuvaksi malliksi. Kaksijakoiseen yhteiskuntakehitykseen antautumisen sijasta olisi työvoimavarojen kehittämisen muodostettava siksi myös lähtökohta niille työvoima- ja muun yhteiskuntapolitiikan toimenpiteille, joihin työttömyyden alentamiseksi olisi ryhdyttävä.

4. Ammatillisen aikuiskoulutuksen tarve

Osaamiseen perustuva kehitysmalli vaatii kaikissa olosuhteissa tuekseen jatkuvaa aikuis- ja täydennyskoulutusta. Tällä hetkellä Suomessa on useita erityisyyttä ammatillisen aikuiskoulutuksen huomattavaksi laajentamistarpeeksi.

Ensimmäinen syy on siinä, että työvoiman uusiutuminen on hidastunut sekä väestön ikärakenteessa että työvoimaan osallistuvuudessa tapahtuneiden muutosten seurauksena. Seitsemän- ja kahdeksankymmenluvulla talouden rakennemuutos toteutui työmarkkinoilla pitkälti siten, että työmarkkinoiden uudet tulokkaat työllistyivät laajeneville aloille ja uusia valmiuksia vaativiin työtehtäviin, kun taas suppevien alojen työvoiman vähennykset toteutuivat varttuneiden siirtyessä eläkkeelle. Nyt työmarkkinoilla jo toimivien on entistä suuremmissa määrin kyettävä vastaamaan talouden rakennemuutoksen paineisiin.

Toiseksi, uuden teknologian laajamittainen soveltaminen lisää nopeasti työvoiman kognitiivisia ja monitaitoisuusvaatimuksia. Kolmas perustelu nousee koulutustason suurista ikäryhmittäisistä eroista, mikä on seurausta sekä koulutukseen investoimisen myöhäsyntyisyy-

destä että aikuiskoulutuksen vähäisyydestä Suomessa. Perusasteen jälkeisiä tutkintoja on tätänykyä suorittanut yli 80 prosenttia 25-29-vuotiaista, noin puolet 45-54-vuotiaista, mutta vain alle kolmannes 55-64-vuotiaista.

Talouden kehitysedellytysten turvaaminen vaatii siis sinänsä suurta panostusta aikuiskoulutukseen. Massatyöttömyyden vähentäminen taas tekee tähdelliseksi koulutuksen pikaisen organisoinnin juuri nyt, sillä koulutukseen osallistuminen vähentää työpanoksen tarjontaa ja sijaistyövoiman palkkaaminen tuo uusille ihmisille työtilaisuuksia. Aikuiskoulutuksen lisäys johtaa sellaiseen työn jakamiseen – jos tätä löyhää ja harhaanjohtavaakin termiä halutaan käyttää – jonka pontimena ovat työelämän välttämättömät tarpeet ja joka ei merkitse sitä, että työttömyys vain verhottaisiin tasaisemmin levittäytyväksi vajaatyöllisyydeksi.

Aikuiskoulutuksen lisääminen vaatii onnistuakseen sekä koulutushalukkuutta että sijaisuuksien täyttämisen mahdollistavaa työvoiman saantia. Molemmat näistä edellytyksistä näyttävät kohtuullisesti täyttyvän. Vuoden 1990 aikuiskoulutustutkimuksen mukaan 40 prosenttia kaikista palkansaajista arvioi työnsä muuttuvan työtavoiltaan ja -välineiltään ratkaisevasti tutkimusta seuraavien viiden vuoden aikana. Työtapojen muutokseen suhtauduttiin kuitenkin myönteisesti, sillä 82 prosenttia kaikista vastaajista koki muutoksen haasteena ja vain 13 prosenttia piti sitä epävarmuutta aiheuttavana (Simpanen 1993, 63).

Tähän asti koulutuksen tyypillinen piirre on ollut sen kasaantuvuus: paremmin koulutetut osallistuvat aikuiskoulutukseenkin runsaammin ja samansuuntainen piirre luonnehtii myös ihmisten itsensä kokemaa tarvetta lisäkoulutukseen (taulukko 4). Mutta epäsuhta toteutuneen aikuiskoulutukseen osallistumisen ja koetun koulutustarpeen kesken on suurinta juuri heikommin koulutetuilla, mikä kieli piilevästä koulutushalukkuudesta.

Korkeimmat kynnykset opiskeluun on ymmärrettävästi yli 55-vuotiailla, joiden osuus työvoimasta tosin on alle 10 prosenttia. Heidän

Taulukko 4. Ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistuminen ja ammatillisen lisäkoulutustarpeen kokeminen

	Osallistunut 12 kk:n aika- na, % työvooi- masta	Lisäkoulutuk- sen tarvetta kokevat, % työvoimasta
Ikä		
18-24	36	51
25-29	50	59
30-34	49	64
35-44	48	58
45-54	44	49
55-	28	26
Sukupuoli		
nainen	48	57
mies	41	50
Sosioekonominen asema		
työntekijä	27	37
alempi toimihenkilö	59	63
ylempi toimihenkilö	73	72
Työnantaja		
valtio	65	65
kunta	56	61
yksityinen	39	50
Koulutus		
korkeintaan perusaste	28	40
alempi keskiaste	40	52
ylempi keskiaste	57	66
korkea aste	75	72

Lähde: Tilastokeskus, Aikuiskoulutustutkimus sekä Simpanen ja Blomqvist (1993) ja Simpanen (1993).

kohdallaan osa-aikaeläkkeelle pääsystä tulisi tehdä palkansaajan oikeus, sillä käytännössä varttuneiden melko yleiset toiveet siirtyä pysyvään osa-aikatyöhön näyttäivät vain harvoin toteutuvan jatkamalla työtä omassa työpaikassa.

Mitä taas tulee sijaistyövoiman saatavuuteen, on huomattava, että työttömien koulutustausta alkaa enenevästi vastata työllisten koulutusta (taulukko 5). Lisäksi oppilaitoksista on valmistumassa työelämään suuri joukko nuoria – onhan työvoimaan kuuluvien 15-24- vuotiaiden määrä pudonnut yli 80 000:lla laman aikana.

Tärkein yksittäinen työpanoksen tarjontaa supistava ja työttömyyttä alentava toimintatarve nivoutuu siis näkemykseni mukaan laajamit-

Taulukko 5. Työllisten ja työttömien koulutusrakente vuodelta 1989 I. neljänneksestä vuoden 1993 I. neljännekseen

	89/I	91/I	93/I
Työlliset			
Kork. perusaste	37	35	32
Keskiaste	50	51	51
-alempi keskiaste	31	32	31
-ylempi keskiaste	19	20	21
Korkea aste	13	14	17
Työttömät			
Kork. perusaste	53	48	40
Keskiaste	44	50	54
-alempi keskiaste	33	36	40
-ylempi keskiaste	11	14	15
Korkea aste	3	3	6

Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus.

taisen ammatillisen aikuiskoulutuksen organisaatioon. Mitä paremmin siinä onnistutaan, sitä vähäisemmäksi muodostuu ammattitaidottoman työvoiman liikatarjonta. Sitä pienemmäksi jäävät tuolloin myös tulevat paineet yksilöllisten palkkaerojen kasvuun palkkajakauman alareunassa, mitä Suomessa on itse asiassa tapahtunut jo 80-luvun puolivälistä lähtien.

5. Aktiivisen työvoimapolitiikan tarve

Työvoimapolitiikan toimintatarve korostuu syvän taloudellisen taantumisen aikana, jolloin työttömyys pyrkii työtilaisuuksien puuttuessa yksilökohtaisesti pitkittymään. Kuten työmarkkinoiden kehitystä hahmottelevasta taulukosta 1 kävi esille, on pitkäaikaistyöttömyyden monikymmenkertaistuminen laman aikana leimallisin työmarkkinoiden kehityspiiri Suomessa.

Taloukskasvun elpyminen vaikuttaa pitkäaikaistyöttömäksi tulovirtaan, mutta kykenee vain vähäisessä määrin vaikuttamaan siihen varantoon, joka jo taloukskasvun käynnistymiseen mennessä on päässyt syntymään. Pitkäaikaistyöttömyys ei ole enää tyypillisesti varttuneiden, työelämästä poispääsyä odottavien ongelma, vaan yhä nopeammin myös nuorten ongelma. Jo vuoden 1993 lopussa lähes puolet yli vuoden työttömänä olleista oli alle 40-vuotiaita ja puolet ½-1 vuoden työttömänä olleista alle 35-vuotiaita (taulukko 6). Myös toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitaessa on siksi otettava huomioon, että niiden hyödyt kantautuvat pitkälle tulevaisuuteen. Onhan pitkäaikaistyöttömien potentiaalisesta tyourasta jäljellä vielä keskimäärin parikymmentä vuotta.

Pitkäaikaistyöttömyyden estämiseksi ja siitä irtipääsemiseksi tarvitaan siis välttämättä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä – koulutusta, tukityöllistämistä ja neuvontaa kestävien yksilöllisten suunnitelmien tekemiseksi ja läpiviemiseksi. Tähän kärjistyneeseen toimenpiteiden tarpeeseen nähden on nurinkurista, että työvoimamahallinnon resurssit ovat laman aikana supistuneet. Paikallistason henkilökunta on vähenty-

Taulukko 6. Pitkään työttömänä olleet (lomautetut poislukien) ikäryhmittäin 31.12.1993

	1/2-1 vuotta työttömänä	yli vuoden työttömänä
15-19	7	1
20-24	14	8
25-29	14	12
30-34	13	12
35-39	12	13
40-44	12	14
45-49	11	13
50-54	7	10
55-59	7	16
60-64	2	2
Yhteensä	100	100
Työttömiä työnhakijoita yhteensä (pl. lomautetut)	122732	112436

Lähde: Työministeriön kuukausitilasto.

nyt kymmeneksellä, ja aktiivisiin toimenpiteisiin käytettyjen menojen osuus työllisyyden hoidon kokonaismenoista (aktiiviset toimenpiteet ja työttömyysturva) on suurin piirtein puoliintunut ja pudonnut OECD-maiden keskitasolta kansainvälisen vertailun hännille. Seurauksena on ollut se, että aktiivisten toimenpiteiden kattavuus oli viime vuonna enää puolet siitä, mitä ennen lamaa (taulukko 7).

Pitkäaikaistyöttömyydestä aiheutuva kontribuutio koko työttömyysasteeseen on Suomessa perinteisesti ollut alle puoli prosenttiyksikköä. Viime vuoden lopussa kontribuutio oli yli 4 prosenttiyksikköä ja tämän vuoden aikana se uhkaa nousta – ellei uusiin määrätietoisin toimenpiteisiin ryhdytä – jo 6-7 prosenttiyksikön tuntumaan.

Taloustieteilijöiden kesken on laaja yksi-

Taulukko 7. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kattavuus vuosina 1987-1993

Vuosi	Palkkaperusteisilla toimenpiteillä sijoitettujen keskimäärin	Työllisyyskoulutuksessa keskimäärin	Yhteensä	Kattavuus
	(1)	(2)	(1)+(2)	(1)+(2), % työttömistä työnhakijoista
1987	35700	15900	51600	27
1988	36800	15600	52400	29
1989	34500	15600	50100	32
1990	30500	16800	47300	31
1991	40300	18400	58700	22
1992	52100	28500	80600	18
1993	57000	32500	89500	16

Lähde: Työministeriö (1993). Vuoden 1993 luvut ovat työministeriön arvioita.

mielisyys siitä, että työttömyyden pyrkimys jäädä talouskasvun kuoppien jälkeen entistä korkeammalle tasolle, liittyy työttömyyden *hysteresis*-ilmiöön. Tätä pysyvyyttä voivat synnyttää useat mekanismit, mutta tähänastisissa tutkimuksissa varteenotettavina vaihtoehtoina on pidetty lähinnä kahta mekanismia. Työttömyys heikentää työttömien ihmisten ammattitaitoa tai valmiuksia työelämään ja pienentää sitä kautta työllistymisen todennäköisyyttä. Tai sisäpiiriteorioiden hengessä, työttömät syrjäytyvät ammattiliittojen edunvalvonnan piiristä, ja palkat nousevat työmarkkinat tasapainottavia palkkoja korkeammaksi. Molempien mekanismien voi olettaa voimistuvan pitkäaikaistyöttömyyden kasvaessa, joten työttömyyden itseään ruokkivan kierteen katkaiseminen edellyttää nimenomaan pitkäaikaistyöttömyyden torjumista. Sitä on pidettävä ratkaisevana edellytyksenä pysyvän massatyöttömyyden torjumiseksi ja samalla julkisen talouden pitkän aikavälin rahoitustasapainon vakauttamiseksi puhumat-

takaan niistä seurausvaikutuksista, joita pysyvällä massatyöttömyydellä olisi sosiaaliseen eriarvoisuuteen, yhteiskunnan eheyteen ja sosiaaliseen infrastruktuuriin.

Länsimaiden kokemusten perusteella on vahvistunut näkemys, että menestyneimmät maat ovat oppineet tehokkaasti hyödyntämään uutta teknologiaa ja siirtymään nopeasti pois matalan palkan ja alhaisen teknologian aloilta. Muutoksen edistäminen pikemminkin kuin se vastustaminen on perusteltua omaksua kansallisen kehittämisstrategian lähtökohdaksi myös Suomessa ja – mikä tärkeintä – sellaisella tavalla, joka pyrkii parantamaan kaikkien väestöryhmien valmiuksia vastata tähän uusiutumishaasteeseen. Tuottavuuden kasvua ei voi tavoitella vain teknologian ja pääoman avulla, vaan myös organisaatioiden toiminnan kautta: pienten asioiden oikein tekemisestä rakentuu työyhteisöjen voima ja tehokkuus. Uskon kuitenkin, että entistä suurempi osa tuottavuuden lisäyksestä kanavoidaan jatkossa hyvinvoinnin paran-

tamiseen työaika lyhentämällä.

Kirjallisuus

- Alasoini, T. (1993): Yritysten uudet toimintatavat ja niiden leviäminen teollisuudessa – työorganisaatiotutkimuksen näkökulmia, moniste, Helsinki.
- Bordo, M.D. ja Evans C.L. (1993): "Labor productivity during the Great Depression", *NBER Working Paper No. 4415*, Cambridge, Massachusetts.
- Brosnan, P. ja Wilkinson F. (1988): "A national statutory minimum wage and economic efficiency", *Contributions to political economy*, vol. 7, 1-48.
- Elliot, R.F. (1991): *Labor economics, A comparative text*, McGraw Hill, London.
- Harrison, B. ja Bluestone B. (1990): "Wage polarisation in the US and the flexibility debate", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, 351-373.
- Machin, S., Manning A. ja Woodland S. (1993): "Are workers paid their marginal product? Evidence from a low wage labour market", *Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 158*, London.
- OECD (1984): *Shorter working time, A dilemma for collective bargaining*, Paris.
- OECD (1993): *Industrial policy in OECD countries, Annual review 1993*, Paris.
- Santamäki-Vuori, T. ja Sauramo P. (1993): "Suomi murroksessa – antautua vai uusiutua?" *Talous ja Yhteiskunta*, Vol. 21, No. 4, 45-65.
- Simpanen, M. (1993): "Aikuiskoulutustutkimus 1990, Aikuiskoulutus ja työelämä", *Tilastokeskus, Tutkimuksia 201*, Helsinki.
- Simpanen, M. ja Blomqvist, I. (1993): "Aikuiskoulutustutkimus 1990, Aikuiskoulutukseen osallistuminen", *Tilastokeskus, Tutkimuksia 192*, Helsinki.
- Työministeriö (1993): "Työllisyyskertomus 1993", Työhallinnon julkaisu 48, Helsinki.