

## Työvoima 2017 -raportin osaamisvetoinen työllistämisstrategia

PEKKA TIAINEN

VTT, johtava ekonomisti

Työministeriö

### 1. Johdanto

Työministeriö on laatinut 1960-luvun puolivälistä alkaen yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa työvoiman kysynnän ja tarjonnan pitkän aikavälin kehitysarvioita. Uusimmassa Työvoima 2017-raportissa<sup>1</sup> (Työministeriö 1999) on yhdistetty paitsi pitkälle ulottuva tulevaisuuden arviointi sekä työllisyysstrategian suunnittelu, myös historiallinen aikasarjakuvaus. Syväliisemmät ja pitkävaikutteisemmat rakenteelliset muutokset ja kehityslinjat tulevat ymmärrettäväksi vasta tarkasteltaessa pidempää aikaväliä.

Näiden arvioiden kasvu- ja työvoima-arviot ovat perustuneet Työvoima 2000-raportin yhteydessä kehittämäni *Pitkän ajan Työvoima Malliksi* (PTM) kutsuttuun laskentakehikkoon.

Lisäksi niissä on hyödynnetty vuosikymmenien kokemusta työllisyystoimien suunnittelusta sekä siihen liittyvistä rahoitus-, työttömyyden kustannus- ja vaikuttavuuslaskelmista. Lisäksi harrastuksenani on ollut kehittää pitkän aikavälin kansantalouden tilinpitoa<sup>2</sup>, joka kattaa tuotannon, tuotannontekijätulot, työllisyyden ja tehdyt työtunnit, huoltotaseen ja pääomakan- nan. Nämä on nyt voitu yhdistää tulevaisuusarvioihin samalla laajentaen tilinpito kattamaan taloushistoria teollistumisen alusta tulevaisuuteen eli ajanjakso 1860–2030.

Nämä ennusteet ovat keskeisenä pohjana mm. valmisteltaessa Suomen seuraavia työllisyysohjelmia EU:ta varten sekä kehitettäessä työministeriön ja valtionhallinnon työllisyysstrategiaa. Lisäksi tämänkaltaisella tutki-

<sup>1</sup> Ks. myös osaraportti Tiainen ym. (1999) sekä aiemmat Työvoima 2000 (Työministeriö 1991) sekä Työvoima 2010 (Työministeriö 1996). Loppuraportti sisältää myös ammattirakenne- ja alueelliset ennakointilaskelmat, joiden tulokset julkaistaan kattavammin erikseen.

<sup>2</sup> Laatimani tilinpito valmistui vuosia 1900–85 koskevana vuonna 1986. Sittenmin *Riitta Hjerppe* (1988) julkisti yhteenvedon Suomen Pankin kasvu- tutkimuksista. Se oli rajatumpi ja mm. työllisyyden osalta karkeampi, mutta kattoi pidemmän aikavälin eli ajan vuodesta 1860. Omat tulokseni on julkaistu väitöskirjassani (*Tiainen* 1994).

mustiedolla toivotaan olevan käyttöä mietittäessä Suomen panosta Euroopan työllisyysstrategian kehittämisessä. Raportin tarjoamaa ratkaisua kuvaa käsite *osaamisvetoinen työllisyysstrategia*.

## 2. Suomalaista suhdannehistoriaa

### Tuotannon kasvu

Suomen bruttokansantuote on kasvanut teollistumisemme alusta vuodesta 1860 vuoteen 2000 keskimäärin 3 % vuodessa. Vuosina 1860–1950 vuosikasvu oli 2,5 % samoin kuin vuosina 1975–2000, mutta ajanjaksolla 1950–1975 nousuksi tulee peräti 5 %. Se nostaa historiallisen keskikasvun kolmeen prosenttiin ja 1900-luvun jälkipuoliskon kasvun 3,7 prosenttiin.

Viime vuosisadan puolella *voimakkaimpia nousukausia* olivat 1870-luvun alkuvuodet, 1880-luvun jälkipuolisko ja 1890-luvun jälkipuolisko. 1900-luvun voimakkain noususuhdanne oli vuosina 1922–28. Voimakas oli myös toisen maailmansodan jälkeinen noususuhdanne vuosina 1947–51. Samoin 1990-luvun jälkipuoliskon korkeasuhdanne on poikkeuksellisen vahva. Muut noususuhdanteet ovat olleet lyhytkestoisempia ja kasvuaste on ollut näihin verrattuna alempi.

Viime vuosisadan puolella *laskusuhdanteita* oli 1860-luvun alussa ja lopussa, 1870-luvun lopulta 1880-luvun alkuun ulottunut jakso sekä 1890-luvun alussa. Vuosisadan vaihteeseen ajoittui talouden laskusuhdanne, jota oli edeltänyt vuosien 1893–98 pitkä nopea kasvu. Tämän vuosisadan syvin lama sekä suhteellisessa että absoluuttisessa mielessä ajoittui ensimmäiseen maailmansotaan; vuoden 1914 tuotanto saavutettiin vasta vuonna 1922. Toisen maailmansodan aikainen lama oli myös syvä, mutta tuotanto ei alentunut yhtäjaksoisesti. Vuonna 1945

Taulukko 1. Laskusuhdanne Suomessa

Laskusuhdanteen/ laman loppuvuosi	Jakson luonnehdinta
1862	1. Teollisuus-Suomen taantuma
1867	1860-luvun laskusuhdanne joka päättyi nälkävuosiin.
1881	1870-luvun lopulta alkanut laskusuhdanne
1892	1890-luvun alun laskusuhdanne
1902	Vuosisadan taitteen laskusuhdanne
1918	Sota, lama
1932	1928–32 suuri lamakausi
1944	Sota
1958	1956–58 laskusuhdanne
1968	1966–68 laskusuhdanne
1978	1976–78 laskusuhdanne
1993	1991–93 lama

saavutettiin vuoden 1938 taso bruttokansantuotteessa, mutta nettokansantuotteessa vasta 1947.

1990-luvun alun *lama* on rauhan ajan syvin ja syvempi kuin lama vuosina 1928–32. Laskusuhdanteiden välisiin noususuhdanteisiin on aina ajoittunut lyhyt *välitaantuma*. Laskusuhdanteiden päätevuosien 1958, 1968 ja 1978 väli oli 10 vuotta. Seuraava jakso ylitti selvästi kymmenen vuotta ja lamaksi muuttunut laskusuhdanne alkoi vasta vuonna 1990.

Ajanjaksolta 1860–2000 erottuu 12 laskusuhdannetta (ks. taulukko 1), joista kahdeksan ajoittuu tämän vuosisadan puolelle, sekä 13 välitaantumaa, joina kasvu ainakin hetkellisesti hidastui. Osa laskusuhdanteista muuttui syviksi lamoiksi. *Suhdannejaksojen pituudet* päätevuodesta päätevuoteen vaihtelevat viiden ja 16 vuoden välillä keskipituuden ollessa 12 vuotta. Kun välitaantumia on laskusuhdanteiden välillä 1–2,

suhdannevaihteluiden keskipituudeksi välitaantumaksi mukaan lukien saadaan 5,3 vuotta. Säännönmukaisia usean vuosikymmenen ns. pitkiä syklejä ei ole tässä voitu osoittaa.

### *Työllisyys ja työttömyys*

Työllisyys kohosi vuosina 1900–2000 keskimäärin 0,75 % vuodessa. Se on lisääntynyt hienokeltaan väestön kasvua nopeammin, sillä kokonaisväestön kasvu 1900-luvulla on ollut vajaa 0,7 % vuodessa. Vuosina 1900–90 työllisyysessä oli nousua noin prosentti vuodessa, mutta 1990-luvun lama pudotti keskiarvoa koko vuosisadan osalta huomattavasti. Palkansaajien työllisyys on noussut keskimääräistä nopeammin, koska maatalousyrittäjien osuus työllisyysessä on supistunut. *Tehdyt työtunnit* ovat työaikamuutosten vuoksi lisääntyneet vain 0,4 % vuodessa eli työaika on lyhentynyt pitkällä aikavälillä runsaat 0,3 % vuodessa. Työllisyys on vuonna 2000 suunnilleen vuoden 1960 tasolla.

Jyrkimmin *kokonaistyöpanos* kasvoi ensimmäiseen maailmansotaan saakka. Toinen työpanoksen nopean kasvun kausi oli 1940-luvun lopulta 1960-luvun puoliväliin. Maailmansotien välissä trendi oli nouseva, muttei yhtä voimakkaana kuin edeltävällä tai seuraavalla periodilla. Työpanoksessa ei 1960-luvun puolivälistä alkaen ole ollut nousevaa trendiä.

Vuosisadan alussa työttömyys määriteltiin nykymielessä erittäin laajasti. Henkilö saattoi olla työtön työn puutteen vuoksi, mutta myös sairauden, vanhuuden tai lakon takia. Eli henkilö oli työtön, jos ei ollut työssä. Tällainen määrittely heijasteli tuon ajan *yhteiskunnallista ajattelua* sekä myös *toimeentulojärjestelmää*. Toimeentulo perustui olennaisesti työhön.

1930-luvun lama toi työttömyyden toden teolla ongelmaksi. Kuntien ylläpitämiin työttömyyskortistoihin kelpuutettiin työkykyiset

työnhakijat, joilla oli toimeentulovaikeuksia. Työttömyyspäivärahoja ei maksettu, vaan koristosta osoitettiin *hätäaputoihin*.

Työttömyyden kriteeri oli *rekisteröidyn työttömyyden* osalta pitkään hyvin tiukka. Vuoden 1984 *työttömyysturvauudistuksessa* etuuskien taso nousi, vaikkakin sitä rajoitti se, että etuuskia alettiin verottaa ja esimerkiksi ammattisuoja tiukennettiin. Täydentävänä etuutena maksetaan toimeentulotukea. Samanaikainen työttömyyden tason nousu on synnyttänyt keskustelun, missä määrin työttömyysturva on vaikuttanut työttömyyden nousuun tai sen jäämiseen korkealle tasolle. Tämä taas on ollut taustalla pyrkimyksissä tiukentaa työttömyysturvan saantiehtoja, kun julkisen talouden rahoitusongelmat ovat kasvaneet.

Sosiaaliturvalla on yhteys työttömyyden käsitteeseen. Muuta toimeentuloturvaakin kuin työttömyysturvaa saavat ovat yleensä työvoiman ulkopuolella. Tästä näkökulmasta sosiaaliturvalla on työttömyyttä supistava vaikutus. Tämä on johtanut *kannustinloukkukeskusteluun*.

Nykyiseen tilastokeskuksen ja työministeriön työttömyyden mittaukseen sisältyy menetelmällisiä sekä työttömyyden käsitteeseen pohjautuvia eroja. Vuosina 1997–98 uudistetussa työvoimatutkimuksessa<sup>3</sup> on siirrytty työttömyyden mittaamisesta *aktiivisesti työtä hakevien* työttömien mittaukseen. Se pudottaa merkittävän osan pitkäaikaistyöttömyydestä työttömyyden ulkopuolelle »työn hausta luopuneiden» tai »piilotyöttömien» luokkiin. Tämä kasvattaa

<sup>2</sup> Vuonna 1959 käynnistyneen työvoimatutkimuksen juuret ovat vuosisadan alun tilatonta väestöä ja maaseudun sosiaalisia oloja käsitelleissä tutkimuksissa sekä maaseudun työvoimatutkimuksissa (ks. Tiainen, 1994, luku V). Työnvälityksen tietoihin perustuva mittaus käynnistyi järjestelmällisenä vuodesta 1929 lähtien.

eroa rekisteröityyn työttömyyteen, joka on pohjana työllisyysmäärärahoja ja työttömyysturvaa mitoitettaessa.

Työttömyyden käsitteen rajausta uudessa työvoimatutkimuksessa heijastaa pyrkimystä *kutistaa työttömyyden käsitettä*. Sen taustalla on 1960-luvun lopun ja 1970-luvun alun ns. uuteen mikroteoriaan liittyvä ajatus työttömyyden vapaaehtoisuudesta: jos markkinatalouteen ei sisälly vääristymiä, työttömyys ratkeaa hintamekanismin kautta. Sitä on vaikea perustella, kun työttömyyden moninkertaistuminen on liittynyt työpaikkojen vähenemiseen liki puolella miljoonalla, joskin pitkään jatkuva korkea työttömyys pyrkii muuttamaan sitä rakenteelliseksi. Tämä antaa aiheen pohtia, sisältyykö markkinatalouteen sittenkin sisäsyntyistä epävakaisuutta.

Työttömyysongelma on toisaalta laajempi ilmiö kuin avoin työttömyys kertoo. Ongelma näyttäytyy vieläkin laajempaan, kun otetaan huomioon vaikutukset perheen tilanteeseen sekä kaikki yhteiskunnalliset seuraamukset. Niinpä työttömyyden käsitteen kutistamiselle päinvastainen tendenssi on ollut kuvata työttömyys rekisteröityäkin työttömyyttä laajemmaksi. Eräs tapa on lisätä työttömien työnhakijoiden lukumäärään toimenpitein sijoitetut. Tällä tavoin päästään Työvoiman 2017-raportin arviossa vielä 1990-luvun lopullakin noin puoleen miljoonaan henkilöön. Tässä yhteydessä on puhuttu *laajasta työttömyydestä* erona *avoimeen työttömyyteen*.

### 3. Työvoima 2017-ennuste

#### *Taloudellisen kasvun ja työllisyyskehityksen perusskenaariot*

Työvoima 2017-raportin *perusuran mukaisessa* kehityksessä *talouskasvu* jatkuu keskimäärin 2,5 prosentin vuosivauhdilla alkavan vuosikym-

menen alkupuoliskolla ja sitten keskimäärin kahden prosentin suuruisena. 1990-luvun jälkipuoliskon kiihkeään kasvuun sekä historialliseen keskiarvoon verrattuna vauhti olisi huomattavasti alempi.

Perusurassa tuonnin kasvu on viennin kasvua nopeampaa. Tämä näkyy *yksityisen kulutuksen* 1990-lukua nopeampana kasvuna sekä kotimarkkinavaltaisempana ja samalla työllistävämpänä kasvun rakenteena. Tämä kompensoi 1990-luvun hitaampaa kehitystä ja on seurausta osaamisvetoisemmasta kasvusta, jossa työllisyys ja käteen jäävät työtulot kasvavat. Julkisen velan korkeus rajoittaa *julkisen kulutuksen* kasvua. Investoinnit painottuvat aiempaa voimakkaammin aineettomiin investointeihin ja osamiseen. Tämä näkyy alempana fyysisten investointien asteena. *Ulkomaankaupan* osuus kokonaiskysynnästä kasvaa pitkällä aikavälillä kansainvälisen talouden integraation syvetessä.

Perusuran mukainen kehitys johtaa *työllisyyden paranemiseen* 120 000 henkilöllä vuoden 1998 tasosta vuoteen 2005 mennessä. Työvoiman määrän kasvaessa samanaikaisesti vielä 80 000 henkilöllä työttömyys alenee 40 000 henkilöllä runsaaseen yhdeksään prosenttiin. Työvoiman tarjonnan kasvuarvio on aikaisempaan kehitykseen verrattuna rohkea, mutta sitä voidaan perustella työvoimaosuuksien alhaisena säilyneellä tasolla laman jälkeen sekä maahanmuutolla. Tätä koskevaa arviota on nostettu myös tilastokeskuksen uusimmassa väestöennusteessa. Työttömyyden nopean alentamisen kannalta olisi parempi, ettei työvoiman määrä kasvaisi lähivuosina aivan näin nopeasti.

*Suurten ikäluokkien* alkaessa liukua ensin varhaiseläkkeelle ja vuodesta 2010 vanhuuseläkkeelle työvoiman määrä kääntyy laskuun. Se heijastuu myös työllisyyden kääntymisenä laskuun 2010-luvulla. Työllisyyden kasvun pysähtymisestä huolimatta työvoiman tarjonnan alenemi-

nen johtaa työttömyysasteen laskuun 8,5 prosenttiin vuonna 2010 ja 6,5 prosenttiin vuonna 2017 perusuran mukaisessa lähtökohdassa.

#### *Tavoite- ja riskivaihtoehdot*

Suotuisissa olosuhteissa ja vältettäessä kansainvälisen talouden vaikeudet sekä siihen liittyvät riskit kasvu voi olla nopeampaa. *Nopean kasvun vaihtoehdossa* kasvu jatkuu 3,5 prosentin suuruisena alkavan vuosikymmenen alkupuoliskolla, 3 %:n suuruisena tämän jälkeen ja 2010-luvulta alkaen 2,5 prosentin suuruisena. Samalla työn tuottavuuden kasvu on nopeampaa, niin että puolet kasvun nopeutumisesta näkyy työllisyydessä. Tällöin työttömyys laskee alle 190 000 henkilön tason vuonna 2005 ja lähelle 100 000 henkeä eli runsaan neljän prosentin tasolle vuoteen 2010 mennessä, kun otetaan huomioon myös työvoiman määrän kasvaminen hieman nopeammin kuin perusurassa. 2010-luvulla nopean kasvun ura johtaa voimakkaaseen maahanmuuton tarpeeseen, koska kotimaiset työvoimaresurssit eivät riitä.

*Hitaan kasvun urassa* tarkastellaan mahdollisuutta, että kansainvälisen talouden ongelmien vuoksi Suomen talouskasvu putoaa keskimäärin 1,5 prosentin uralle. Jos kasvun hidastuminen heijastuu puoliksi työn tuottavuuden kasvuvauhdissa ja puoliksi työllisyydessä – ja myös työvoiman tarjonta kysynnän vähetessä hieman alenisi – työttömyys kääntyisi alkavalla vuosikymmenellä nousuun ja säilyisi yli 300 000 henkilössä aina 2010 luvulle.

*Tavoiteurassa* on esitetty arvioita siitä, millä edellytyksillä työttömyys painuu lähelle käytännön täystyöllisyyttä alkavalla vuosikymmenellä. Se tarkoittaisi alle kuuden prosenttiyksikön työttömyyttä vuosikymmenen puoliväliin mennessä ja viiden prosentin alittavaa työttömyyttä vuosikymmenen lopulla. Perusurassa tavoitteis-

ta jäätäisiin noin neljän prosenttiyksikön päähän, mikä tarkoittaisi noin 100 000 henkilöä. Viennin kasvuun perustuvalla nopean kasvun uralla tavoitteeseen päästäisiin vuosikymmenen lopulla. Hitaan kasvun uralla tavoite karkaisi yhä kauemmaksi. Kasvunäkymien epävarmuuden vuoksi Työvoima 2017-raportissa tavoitteellinen vaihtoehto työttömyyden osalta rakennetaan perusuran mukaisen kasvun varaan. Jos kasvu tästä nopeutuu, tavoitteeseen pääseminen helpottuu. Lähtökohdista on se, että työllisyys on kasvun, työn tuottavuuden ja työajan tulos – ja työttömyys on kasvun, työn tuottavuuden, työajan ja työvoiman tarjonnan tulos seuraavan kaavan mukaisesti:

$$\begin{aligned} \text{Työttömyys} &= \text{Työvoiman tarjonta} - \text{Työ-} \\ &\quad \text{voiman kysyntä (= Työllisyys)} \\ &= \text{Työvoiman tarjonta} - \text{Tuotanto/} \\ &\quad (\text{Työn tuottavuus} \times \text{Työaika}). \end{aligned}$$

Työvoima 2017-raportissa kasvun vaihtelua koskevat laskelmat perustuivat oletukseen, että kasvun kiihtyminen tai hidastuminen prosenttiyksiköllä perusurasta heijastuu puoliksi työn tuottavuudessa ja puoliksi työllisyydessä. Herkkystarkasteluissa joustosääntöä on muunneltu ja lisäksi on huomioitu, että jousto vaihtelee eri suhdannetilanteissa.

*Työvoiman tarjonnan* hyvin hidas kasvu sekä työajan lyheneminen voivat vaikuttaa kasvuun hidastavasti – riippuen mihin ryhmiin muutokset kohdistuvat. Työvoiman kysynnän lisäys lisää työvoiman tarjontaa peruslaskelmissa joustosäännöllä 0,2 sen lisäksi että työikäisen väestön muutokset vaikuttavat työvoiman tarjontaan samoin kuin väestön ikärakenteen muutos, koska eri ikäryhmissä työvoimaosuudet eroavat.

1990-luvun lopulla ja vielä 2000-luvun alussa tarjontaa kasvattaa se, että laman aikana nuorten koulutuksessa olo lisääntyi 100 000

henkilöllä. Nämä ikäryhmät tulevat viivästyneesti työmarkkinoille samaan aikaan, kun nuoriin kohdistava työvoiman kysyntä muutenkin nousee. *Eläkeiän nostopyrkimykset* ja työhön kannustaminen kaikissa ikäryhmissä lisäävät työvoiman tarjontaa. Tilastokeskus on väestöennusteessaan arvioinut myös maahanmuuton aiempia arvioita korkeammaksi. Tarjonnan kasvu jarruttaa työttömyyden laskua.

### *Miten tavoitteisiin päästäisiin?*

Kansainvälisen talouden epävarmuuden vuoksi tavoiteurassa hahmotellaan mahdollisuus päästä alkavalla vuosikymmenellä nopean kasvun mukaiseen työllisyyskehitykseen perusuran mukaisella kasvulla. Se edellyttää *kasvun työllistävyyden lisäämistä*, jolloin työllisyys paranisi jo 2 %:n ylittävällä kasvulla, kun raja on pitkällä aikavälillä ollut 3 %:n suurusluokkaa.

Työn tuottavuuden hitaampi kasvu merkitsee, että samalla tuotannon kasvulla saadaan aikaan korkeampi työllisyys. Toisaalta hidas työn tuottavuuden kasvu voi heikentää talouskasvua ainakin pitkällä aikavälillä. Tämän ongelman ratkaisemiseksi keskeistä on kiinnittää huomio kokonaistuottavuuteen työn tuottavuuden rinnalla. Tehostamalla pääoman ja luonnonresurssien käyttöä ja kohottamalla tällä tavoin niiden tuottavuutta saadaan aikaan säästöjä pääoma- ja resurssikustannuksissa ja nostettua kokonaistuottavuutta. Tämä sallii matalamman työn tuottavuuden nousun ilman, että kasvu siitä kärsii.

Kasvu ei ole ainoa työttömyyteen vaikuttava tekijä. Kasvun työllistävyyden lisääminen edellyttää myös työaikatarkaisuja ja työvoiman tarjonnan kasvun hillitsemistä esimerkiksi työaikatarkaisuin ja elinikäistä koulutusta kehittämällä. Osaamisen ja työkykyisyyden lisääminen ikääntyvien kohdalla tukee myös pysymistä työelämässä kauemmin ja helpottaa *eläköitymisiongel-*

*maa*. Työvoiman tarjonnan kasvua voidaan yrittää hidastaa korkean työttömyyden aikana, mutta pitkällä aikavälillä suurten ikäluokkien siirtymässä eläkkeelle haasteena on turvata työvoiman määrällinen ja laadullinen riittävyys.

*Eläkepoliittisten ratkaisujen oikea ajoitus* on tärkeää. 1980-luvun alussa korkea työttömyys loi paineita eläköitymiseen. Tätä jarrutettiin ja työllisyyden kasvusta huolimatta työttömyys kasvoi vuodesta 1981 työvoiman tarjonnan voimakkaan kasvun vuoksi. Sittenkin eläkkeellepääsyä helpotettiin tilanteessa, jossa alkoi jo olla työvoiman niukkuutta. 1990-luvun laman aikana ja sen jälkeen eläkkeellepääsyä taas jarrutettiin eläkepolitiikan pitkän aikavälin tavoitteiden perusteella. Ikääntyvien työttömyys kasvoi yhä, kun yleinen työttömyys jo aleni.

*Kansallisella ikäohjelmalla* pyritään edistämään ikääntyvien osallistumista työelämään ja koulutukseen ja siten vähentämään virtaa eläkkeelle. Eläkeputki- ja työttömyyseläkejärjestelmän lopettaminen ilman, että tilalle tulisi jotain muuta, johtaisi kuitenkin ikääntyvien lisääntyvään syrjäytymiseen. Työvoima 2017-raportissa on pohdittu siirtymistä kohti eräänlaista liukuvan eläkkeellesiirtymisen järjestelmää. Ennen liian rajuja eläkeratkaisuja, joiden työllisyysseurauksia ei ole kunnolla arvioitu, tulisi selvittää vaihtoehtoja. Eläkepolitiikan ja työllisyyden hoidon tavoitteet tulee sovittaa yhteen. Eläkeikä ei pidä nostaa ennen kuin voidaan varmistaa, että seurauksena ei ole ikääntyvien työttömyys ja syrjäytyminen.

Osaamisen vahvistaminen koko työvoimassa tukee inhimillisten resurssien parempaa käyttöä ja vahvistaa työllistävää kasvua. Se mahdollistaa pienemmät tuottavuuserot työvoimaryhmien välillä ja tasa-arvoisemman palkkauskehityksen kuin malli, jossa työvoima polarisoituu huippuosaamiseen ja matalan ammattitaidon matala-palkkatyöllisyyteen.

#### 4. Seuraavan nelivuotiskauden työllisyyspolitiikkaa

Tavoiteurassa työttömyys olisi alkavan vuosikymmenen puolivälissä 6 % ja vuosikymmenen lopulla alle 5 %. Tavoitetta voidaan moittia siitä, että se voisi olla myös kunnianhimoisempi. Maailmantalouden epävarmuuden vuoksi on kuitenkin turvallisempaa lähteä varovaisesta kasvuarviosta ja mitoittaa toimet sen pohjalta. Valtion velka on yhä korkea ja talouspolitiikan liikkumavara tässä mielessä kapea. Jos talouskasvu on parempaa, nopeampaankin työttömyyden alentumiseen on mahdollisuuksia.

Keskeistä on osaamisvetoisen työllistävän kasvun edellytysten vahvistaminen talous- ja tulopolitiikan sekä muun yhteiskuntapolitiikan toimilla. Kansainvälisessä taloudessa se tarkoittaisi toimia taantumariskin vähentämiseksi. Sellaisia voisivat olla EKP:n koron alentaminen edelleen esim. 2,5 %:iin, mikäli kasvu hiipuu. Se saisi myös Yhdysvallat alentamaan korkoaan dollarin liiallisen vahvistumisen ehkäisemiseksi. Sillä olisi suotuisa vaikutus maailmantalouteen samoin kuin finanssipoliittisella elvytyksellä Yhdysvalloissa, jossa budjetin ylijäämä antaa siihen mahdollisuuden. Nämä toimet samalla vähentäisivät tarvetta rajoittavaan finanssipolitiikkaan Euroopan maissa, joissa julkinen velka ja alijäämä ovat ongelmia.

Työvaltaista toimintaa tulisi tukea *veronkevennyksin*, joiden pitäisi kohdistua ensisijaisesti pieniin ja keskisuuriin työtuloihin. Se alentaisi työn hintaa ja samalla ostovoimaa. Lisäksi harmaata taloutta voitaisiin saada näin verotuksen piiriin. Työnantajamaksujen porrastukset ja alempi arvonnäisävero olisivat tehokkaimpia keinoja työvaltaisessa yritystoiminnassa. Ns. negatiiviset verot ja työvoimatuet vaikeasti työllistyvien työllistämiseksi vaikuttavat samaan tapaan. Näillä keinoilla voitaisiin suosia

työntekoa ilman, että samalla synnytetään laajamittaista matalapalkkaongelmaa.

Pitkäaikaistyöttömyyden poistamiseen ja *raakenteellisen työttömyyden ongelmien ratkaisuun* tulisi saada merkittävää lisärahoitusta. Yhteiskunnan myöntäessä tukea tällaisiin taroituksiin ja muuttaessa työvoimapolitiikkaa aktiivisesti se saa sijoituksensa osittain tai kokonaan takaisin säästöinä työttömyyden kustannuksissa ja verotuloina. Voimakaskaan talouskasvu ei poista rakenteellisen työttömyyden ongelmia ilman erityistoimia. Työllisyysasteen nostamista tukeva erityistoimenpideohjelma tarvittaisiin esimerkiksi työpaikkojen rakennehävikin vähentämiseksi ja työmarkkinaliikkuvuuden edistämiseksi. Henkilöstön saneeraus on tarpeen tehdä yrityksille vähemmän kannattavaksi. Myös liian nopean rakennemuutoksen hillitseminen on perusteltua tilapäisenä toimenä, jos uusia työpaikkoja ei ole ehtinyt syntyä entisten tilalle.

*Elinikäistä oppimista* tulee edistää mm. työpaikkakoulutusta kehittämällä ja ulottamalla koulutusvakuutus kaikkiin. Koulutuksen laajentaminen hidastaa samalla lyhyellä aikavälillä työvoiman tarjonnan kasvua ja alentaa työttömyyttä. Pitkällä aikavälillä se auttaa lisäämään työvoiman tarjontaa ja poistamaan näin työvoimakapeikkoja.

*Työaikaerätöiden* tulisi toteuttaa siten, että ne sisältävät työn uudelleen organisoimista esim. 6 + 6-mallilla, joka onnistuessaan nostaa pääoman käyttöastetta. Osa-aikaeläkkeen kehittäminen ja vuorotteluvapaa ovat myös lupaavia keinoja.

#### *Toimenpiteiden toteuttamismahdollisuudet*

Ehdotettujen toimenpiteiden kokonaismitoitus voisi olla verokevennyksineen 10 miljardia mk vuonna 2003. Tästä palautuisi lisääntyneinä ve-

rotuloina ja työttömyyden kustannusten muina säästöinä 2/3, jos kohdennus olisi työllisyyden hoidon kannalta tehokas. Nettokustannus olisi siis 3,5 miljardin markan luokkaa.

Mitoitus voisi olla aluksi pieni ja kasvaa asteittain sen mukaan, millaiseksi talouskasvu osoittautuu ja miten tavoitteessa muutoin edetään. Lisäksi tulisi jäädä aikaa valtion velan alentamiselle, koska se laskee korkomenoja. Juuri tässä on merkittävä lisärahoituksen lähde.

Nämä keinot eivät aivan kokonaan kattaisi rahoitustarvetta. Jos veronkevennyksiä korvataisiin pääomaverotusta nostamalla, tulisi kuitenkin työvaltaisten pienyritysten kohdalle tulla kevennyksiä tai korotukset tulisi hyvittää niille muilla toimin. Ympäristöverotuksessa on kokemuksen mukaan vaikea päästä kansalliselta pohjalta merkittäviin tuottoihin.

Verotukseen liittyy huomattava riski. Mitä enemmän liikkumavaraa hukataan työllisyyden näkökulmasta tehostomiin kevennyksiin »jokaiselle jotakin lähtökohdasta», sitä vaikeampaa on päästä työllisyystavoitteeseen. Menopuolella kehysajattelu merkitsee sitä, että jos yhtäälle lisätään, toisaalta vähennetään. Tähän loukkuun jouduttiin 1990-luvun jälkipuoliskolla. Se vei tehoa työllisyydenhoidosta, koska Suomen työllisyysohjelman toimenpidelisäysten vastapainona toteutettiin vähennyksiä. Nettovaikutus oli olennaisesti pienempi kuin bruttovaikutus. Säästöt johtuivat valtion velkaantumisesta. Säästötoimissa kuitenkin monesti unohtuivat työttömyyden kustannukset. Vielä vuonna 1999 ne ovat jopa 38 miljardia markkaa (ml. toimeentulotuet työttömille yms. sekä työttömyydestä aiheutuvat verotulomenetykset verrattuna siihen, että työttömät olisivat työssä).

Työttömien etuuskien heikentäminen ei ratkaise ongelmaa, vaan kestävä tie työllisyyden parantamiseksi olisi työvoiman kysynnän vahvistaminen. Edellä on hahmoteltu toimenpide-

kokonaisuus, jossa on pyrkimyksenä yhdistää aleneva velkaantuminen paranevaan työllisyyteen ja alenevaan työttömyyteen.

## 5. Lopuksi

Perusuran mukaisessa kasvussa tarvitaan samanaikaisesti kasvun työllistävyyden lisäämistä, työaikatarkoituksia ja koulutuksen laajentamista työvoiman tarjonnan kasvun hillitsemiseksi. Tavoiteuran mukaisen kehityksen saavuttaminen edellyttää toimenpiteitä useilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla. Raportissa toimintastrategiaa on hahmoteltu seuraavien linjausten pohjalta: työllistävän kasvun edistäminen, voimavarojen parantaminen, osaamisen vahvistaminen, rakenteellisen työttömyyden alentaminen, ikääntymisen vaikutusten hallinta, tasa-arvon edistäminen (ml. etnisen syrjinnän ehkäisy), tasapainoisen alueellisen kehityksen tukeminen, työpolitiikan ja työmarkkinakehityksen ennakoinnin tehostaminen.

*Suurten ikäluokkien siirtyminen* pääosin pois työvoimasta seuraavien 15 vuoden aikana merkitsee erittäin mittavaa muutosta työmarkkinoilla. Poistuma voidaan korvata vain osittain uudella osaavalla työvoimalla. Siksi onkin tarpeen hyödyntää ikääntyvien osaamisresursseja mahdollisimman kauan. *Nuorten syrjäytyminen* työmarkkinoilta lähivuosina olisi kohtalokasta ja kostautuisi viimeistään 2010-luvulla suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle.

Avainkysymys *hyvinvointimallin turvaamisen* kannalta on *työllisyysasteen kohottaminen*. Uusien työpaikkojen luominen ei yksin riitä, vaan työpaikkojen säilymistä on tuettava tuotannon ja tuotantomenetelmien jatkuvan uudistumisen avulla. Hoitamalla työllisyys kuntoon voidaan samalla parhaiten huolehtia muista hyvinvointimenoista.



*Lähteet:*

- Hjerppe, R. (1988): Suomen talous 1860–1985. Kasvu- ja rakennemuutos. Suomen Pankki. *Kasvututkimuksia IX*. Helsinki.
- Tiainen, P. (1994): Taloudellisen kasvun tekijät Suomessa. Työvoiman, pääoman ja kokonaistuottavuuden osuus vuosina 1900–90. *Kansantaloudellisia tutkimuksia*. Helsinki.
- Tiainen, P., Asikainen, A-L, Hauho, N. ja Sullström, R. (!999), Työvoima 2017. Aineistanalyysiosaprojekti. *Työpoliittinen tutkimus 199*, Työministeriö, Helsinki.
- Työministeriö (1991): Työvoima 2000. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehitys vuoteen 2000 ja arvioita vuoteen 2030. Helsinki.
- Työministeriö (1996): Työvoima 2010. Integroituva Eurooppa ja Suomen työllisyysnäkömät. *Työpoliittinen tutkimus nro 130*. Helsinki.
- Työministeriö (1999): Työllisyys ja hyvinvointi uuden vuosituhannen alkaessa. Työvoima 2017. Loppuraportti. *Työpoliittinen tutkimus 200*. Helsinki.