

## Pääkirjoitus

# Täystyöttömyydestä täystyöllisyyteen

JAAKKO PEHKONEN

Professori

Jyväskylän yliopisto

Pääministeri Paavo *Lipposen* toinen hallitus aloitti toimikautensa huhtikuussa. Edellisen hallituksen tapaan työttömyys on noussut hallituskauden yhdeksi keskeiseksi teemaksi. Tosin työttömyystavoite on aiempaa vaatimattomampi. Nyt puhutaan työllisyysasteen nostamisesta työttömyyden puolittamisen sijaan. Tavoitteena on, että työssäkävien osuus kaikista 15–64-vuotiaista työkäisistä nousisi noin 70 prosenttiin seuraavalla nelivuotiskaudella. Jos hallitus ottaa tämän työllisyystavoitteen tosissaan, sen saavuttamiseen tarvitaan muista tavoitteista tinkimistä

Eri intressiryhmien yhteisten tavoiteohjelmien ongelmana on tavoitteiden paljous. Tavoiteohjelmissa esitetään päämääriä, joiden yhtäaikainen toteuttaminen on mahdotonta, koska käytettävät keinot ovat usein toisilleen vastakkaisia. Nykyinen hallitusohjelma listaa tavoitteiksi mm. tasaisen alueellisen kehityksen, tuloerojen kaventamisen ja pienituloisten palkan-saajien aseman parantamisen.

Jos hallituksen päätavoitteena on nostaa työllisyysastetta merkittävästi, muut tavoitteet eivät saa estää valittuun ykköstavoitteeseen pääse-

mistä. Muista tavoitteista on tingittävä. On hyvinkin mahdollista, että hallituksen tavoite 70 prosentin työllisyysasteesta nelivuotiskauden lopussa edellyttää mm. vähennyksiä pienituloisille kohdistuviin tulonsiirtoihin ja lisääntyvää työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Korkea työllisyysaste ja alhaisempi työttömyys saavutetaan siten vain yhdessä aiempaa suurempien tuloerojen ja alueellisten erojen kärjistymisen kautta. Ollaanko tähän valmiita?

### *Työllisyysaste ei ole ongelmaton mittari*

Työmarkkinatilannetta ei voi kuvata hyvin yhdellä mittarilla. Työttömien lukumäärän lisäksi on huomioitava työllisyyden kehitys. Työllisyysaste, joka lasketaan jakamalla työllisten määrä työkäisellä väestöllä, sopii hyvin tähän tarkoitukseen. Muutokset työllisyysasteessa kertovat muutoksista taloudellisessa toimeliaisuudessa.

Vuonna 1989 noin 72 prosenttia työkäisestä väestöstä oli töissä. Laman synkimmissä vai-

heessa vuonna 1993 työllisyysaste oli tätä 12 prosenttiyksikköä alhaisempi. Nyt kausivaihtelun huomioiva keskimääräinen työllisyysaste on jo noin 66 prosenttia ja hallituksen tavoitteena on nostaa se 70 prosenttiin neljässä vuodessa. Tavoite on hyvä varsinkin, jos uudet työpaikat ovat kokopäiväisiä.

Korkean työllisyysasteen tavoittelu ei saa muodostua itseisarvoksi. Alhainen työllisyysaste ei ole ongelma, jos se yhdistyy työvoiman korkeaan koulutustasoon ja tuottavuuteen. Työllisyysasteen nostaminen patistamalla tai houkuttelemalla nuoria entistä aiemmin työelämään on huono ratkaisu, jos se johtaa pätkätoihin ja koulutuksen laiminlyöntiin. Korkean työllisyysasteen täytyy perustua varttuneiden työntekijöiden pysymiseen työelämässä entistä pidempään, ei nuorten ikäluokkien nopeampaan siirtymiseen koulusta työelämään.

### *Työttömyysongelmaa sekä vähätellään että liioitellaan*

Virallinen, tilastokeskuksen mittaama työttömyysaste on Suomessa nyt lähellä 9 prosenttia. Usein esitetään, että aktiivisten työvoimapolitiittisten toimien piirissä olevat ja piilotyöttömät pitäisi lisätä virallisiin työttömyyslukuihin. Vuoden 1999 kuuden ensimmäisen kuukauden aikana aktiivisten työvoimapolitiittisten toimien piirissä on ollut keskimäärin noin 80 000 henkilöä. Työvoimakoulutuksessa heitä on ollut noin 30 000. Lähinnä julkiselle sektorille on erilaisilla tukitoimilla työllistetty noin 50 000 työnhakijaa. Tilastokeskuksen arvion mukaan kuluvan vuoden alussa Suomessa oli noin 30 000 työnhakuun kyllästynyttä piilotyötöntä.

Jos kaikki nämä henkilöt laskettaisiin työttömiksi, avoin työttömyysaste nousisi noin neljällä prosenttiyksiköllä. Siten työttömiä ei olisi-kaan noin 9, vaan noin 13 prosenttia koko työ-

voimasta. Tällainen yksinkertainen yhteenlasku on kuitenkin virheellinen, sillä ilman työvoimapolitiittisia tukitoimia työttömiä siirtyisi työvoiman ulkopuolelle enemmän ja osalle tukityöllistetyistä löytyisi työpaikka ilman yhteiskunnan tukea. Joka tapauksessa on myönnettävä, että työttömyysongelma on julkisuudessa monesti annettua kuvaa vakavampi.

### *Pitkäaikaistyöttömyys lisää rakenteellista työttömyyttä*

Useiden asiantuntija-arvioiden mukaan nykyinen työttömyys on pääosin rakenteellista ja pitkäaikaistyöttömät muodostavat rakenteellisen työttömyyden ytimen. Kun rakenteellinen työttömyystaso alitetaan, työmarkkinat ylikuumelevat ja johtavat inflaatiopaineisiin. Työttömyys ei laske talouskasvun myötä, vaan työmarkkinoille kohdistunut kysyntä johtaa palkka- ja kustannustason nousuun. Korkeana pysyvä pitkäaikaistyöttömyys on siten vakava uhka vielä nyt jatkuvalle työttömyyden alenemiselle.

Tilastojen mukaan pitkäaikaistyöttömien koulutustaso on keskitasoa alhaisempi. He ovat yleensä yli 50-vuotiaita. Pitkäaikaistyöttömyys on ennen kaikkea suurten kaupunkikeskusten ongelma. Se on myös piilevä ongelma maaseudulla, jossa aktiiviset työvoimapolitiittiset toimet katkaisevat työttömyyden tehokkaammin kuin suurissa taajamissa.

Pitkäaikaistyöttömyyttä on perinteisesti hoidettu aktiivisella työvoimapolitiikalla, ennen kaikkea julkisen sektorin tukityöpaikoilla. Järjestelmä toimi hyvin 1980-luvulla, kun kokonaistyöttömyys pysyi alhaisena. 1980-luvulla pitkäaikaistyöttömiä oli keskimäärin 7 000. Vuoden 1987 työllisyyslaki oli erittäin tehokas. Se poisti käytännössä pitkäaikaistyöttömyyden kokonaan. Nyt tilanne on toinen. Pitkäaikaisyöttömien määrä on kymmenkertainen verrat-

tuna 1980-luvun loppuun ja työvoimapolitiikan mahdollisuudet vaikuttaa pitkäaikaistyöttömyyteen ovat vähentyneet ratkaisevasti.

Miten pitkäaikaistyöttömyyttä pitäisi hoitaa? Jos pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen olisi jokin yksinkertainen ja hyväksyttävä tapa, asia olisi jo hoidettu. Perinteiset toimenpiteet ovat osoittautumassa tehottomiksi. Toisaalta uudet ehdotukset eivät saa olla utopistisia. Työtön, varsinkaan pitkäaikaistyötön ei muutu helposti esimerkiksi yrittäjäksi.

### *Pitkäaikaistyöttömille tukiseteli?*

Pohtimisen arvoinen vaihtoehto on järjestelmä, jossa nykyinen ansiosidonnainen työttömyysturva kytketään tietyn työttömyysajan, esimerkiksi vuoden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen tapahtuvaan työllistymiseen. Työtön saa käyttöönsä tukisetelin, joka vastaa hänen työttömyysturvaansa ja on voimassa ennalta määritellyn ajan. Yritykselle tukisetelin omaava työtön on houkutteleva vaihtoehto, koska tuki alentaa merkittävästi ehkä muilta ominaisuuksiltaan kilpailukyvyttömän työnhakijan työllistämiskustannuksia. Jos työtön ei löydä työpaikkaa tu-

kisetelin avulla, hän menettää ansioturvasa. Kyse olisi siten työttömän omaehtoisesta velvoitetöystymisestä, kun vuoden 1987 työllisyyslaissa oli kyse kuntien velvoitetöystymisestä.

Tukiseteli aktivoisi työttömiä työn etsintään, alentaisi tämän ryhmän työvoimakustannuksia ja siten lisääisi työvoiman kysyntää. Järjestelmä loisi taloudellista toimeliaisuutta esim. palvelusektorille ilman mittavia hallintokustannuksia. Samalla järjestelmä toimisi testinä työttömyysturvan väärinkäytölle, koska turvan saaminen edellyttäisi omaehtoista työllistymistä tietyn työttömyysjakson jälkeen.

Tukisetelijärjestelmän keskeisenä ongelmana ovat sen aiheuttamat syrjäytysvaikutukset. Tuki syrjäyttää työllisiä ja vääristää kilpailua, kun normaalityötä korvataan tukityöllä. Ehkä nämä haitat olisivat kuitenkin hyötyjä pienemmät. Tunnettu englantilainen taloustieteilijä Steve Nickell on todennut, että jos tukea saava pitkäaikaistyötön syrjäyttää jo töissä olevan, niin määritelmän mukaan syrjäytetty työllinen on työkykyinen, ja pystyy löytämään uuden työpaikan myöhemmin ilman yhteiskunnan apua.