



Valtioneuvoston kanslia

**Työllisyystyöryhmän
väliraportti**

TOIMEKSIANTO JA TYÖRYHMÄN KESKEISET LINJAUKSET

Pääministeri Paavo Lipponen asetti 19.9.2002 työryhmän, jonka tehtävänä on 31.3.2003 mennessä esittää talous- ja työvoimapolitiittiset linjaukset, joiden turvin Suomen työllisyysaste voidaan nostaa 75 prosenttiin sekä laskea työttömyysaste alle viiteen prosenttiin. Tässä tarkoituksessa työryhmän tulee esittää

- linjaukset ja keinot rakenteellisen työttömyyden olennaiseksi vähentämiseksi.
- muut linjaukset ja keinot, joilla voidaan nostaa työllisyysastetta ja turvata riittävä työpanos.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin valtiosihteeri Raimo Sailas, jäseniksi toimitusjohtaja Pertti Huuskonen, maanviljelysneuvos Jouko Kallio, ministeri Per-Erik Lundh, professori Jaakko Pehkonen, johtaja Kirsti Piponius, hallituksen puheenjohtaja Juha Punta, johtaja Pirkko Saarela, ministeri Christoffer Taxell ja johtaja Riitta Varpe sekä pysyviksi asiantuntijoiksi kansliapäällikkö Markku Wallin ja ylijohdaja Martti Hetemäki. Työryhmän pääsihteeriksi määrättiin talousneuvoston pääsihteeri Seppo Leppänen. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet työmarkkinaneuvos Eero Polus, ekonomisti Pekka Sinko ja neuvotteleva virkamies Pentti Vesterinen.

Pääministerin pyynnöstä työryhmä on laatinut väliraportin. Väliraportti sisältää kokonaisarvion työmarkkinoiden tilanteesta ja näkymistä lähivuosikymmeninä ja arvioi työryhmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä haasteita. Väliraportissa ei ole varsinaisia toimenpide-ehdotuksia. Ne sisältyvät myöhemmin julkaistavaan loppuraporttiin.

Työllisyysasteen nostaminen hyvinvointiyhteiskunnan perusedellytys

Työllisyysasteen nostaminen ja rakenteellisen työttömyyden purkaminen ovat suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan keskeiset haasteet. Työvoiman vajaakäyttö alentaa talouskasvua ja vaarantaa siten hyvinvointiyhteiskunnan perustan. Työllisyysasteen nostamisen tärkeyttä korostaa työikäisen väestön ja työvoiman määrän ennakoitu kääntyminen laskuun jo lähivuosina.

Eläkkeet ja väestön nopean ikääntymisen johdosta voimakkaasti kasvavat palvelutarpeet voidaan tulevaisuudessa rahoittaa vain hyvän tuottavuuskehityksen ja nykyistä vajaan 68 prosentin tasoa selvästi korkeamman työllisyysasteen oloissa. Korkeaan työttömyyteen liittyy inhimillisiä kustannuksia, sosiaalisia ongelmia ja eriarvoisuutta, jotka rapauttavat sekä yksilöiden, alueiden että koko yhteiskunnan tasapainoisen kehityksen. Haasteeseen vastaaminen edellyttää toteutetun toimintalinjan vahvistamista ja uusien toimenpiteiden viipymätöntä käyttöönottoa.

Tavoitteet kunnianhimoisia, mutta saavutettavissa

Toimeksiannossa mainitut tavoitteet ovat erittäin kunnianhimoisia. Työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin edellyttää työttömyyden selvää alenemista ja työurien tuntuvaa pidentymistä. Tavoite voidaan saavuttaa vuosikymmenen loppuun mennessä,

jos esimerkiksi eläkkeelle siirtyminen myöhentyy kahdella vuodella, työelämään tulo varhentuu kahdella vuodella ja samalla työttömyysaste alenee viiteen prosenttiin. Tällöin työssä olevien lukumäärä kasvaa noin 275 000 hengellä nykytasoon verrattuna. Näin mittavien muutosten aikaansaaminen vaatii eri osapuolten laajaa sitoutumista tavoitteisiin ja päätettäviin toimenpiteisiin sekä toimenpiteiden määrätietoista toimeenpanoa.

Kasvun edellytykset turvattava

Tuotannollisen toiminnan kasvu on hyvän työllisyyskehityksen perusedellytys. Tältä osin Suomessa noudatettu korkean teknologian kehittämiseen ja soveltamiseen sekä koulutukseen ja osaamiseen perustuva strategia on toiminut hyvin ja luonut laman jälkeen mittavan määrän uusia työpaikkoja. Yritystoiminnan syntymistä, kasvu-edellytyksiä ja sijoittumista Suomeen tulee jatkossakin edistää. Tällöin on tärkeää huolehtia osaavan työvoiman saatavuudesta ja estää kasvualoja uhkaava työvoimapula. Samalla on työllistymisen esteitä purkamalla luotava tilaa myös työvaltaisen yritystoiminnan ja uusien työpaikkojen syntymiselle etenkin palvelusektorilla. Työn verotuksen keventäminen edelleen on tärkeä osa tulevaa kasvupolitiikkaa.

Yrittäjyyttä edistettävä

Väestön ikääntyessä yhteiskunnan yleinen dynaamisuus pyrkii vähenemään ja aktiivoivien toimenpiteiden tarve korostuu. Yksi esimerkki on nopeasti ikääntyvän yrittäjäkunnan halu vetäytyä taustalle ja vaikeudet löytää työelleen jatkajia nuoremasta polvesta. Kansainväliset vertailut osoittavat, että Suomessa on pulaa nimenomaan yrittämisen motivaatiosta. Yritystoiminnan syntyminen on avainasemassa myös alueellisen kehityksen tasapainottamisessa. Yrittämisen ja itsensä työllistämisen edistäminen ovat onnistuneen työllisyyspolitiikan keskeisiä haasteita.

Työurat pidemmiksi

Työllisyysasteen nostamisessa on ensisijaisesti hyödynnettävä kotimaiset työvoimareservit: työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset kansalaiset. Näiltä osin keskeinen osatavoite on työurien saaminen nykyistä pidemmiksi. Tämän tulee tapahtua sekä työmarkkinoille tuloa aikaistamalla että keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää kohottamalla. Eläkeiän nostamiseksi on jo tehty joukko merkittäviä päätöksiä, joiden tueksi tulee harkita eräitä lisätoimenpiteitä. Nuorten työmarkkinoille tulon jouduttaminen edellyttää voimakkaita keinoja mm. opintojen aloittamisen aikaistamiseksi ja opiskeluaikojen lyhentämiseksi.

Rakennetyöttömyys kuriin

Työllisyysasteen huomattava nostaminen edellyttää myös vallitsevan korkean rakenteellisen työttömyyden purkamista. Suomessa on noin 180 000 pitkäaikais- ja toistuvaistyötöntä, joiden käyttämättömät voimavarat olisi voitava hyödyntää. Tämä edellyttää laaja-alaista ja johdonmukaista toimenpideohjelmaa, jolla työttömien määrä

saadaan vähenemään nykyisestään noin 100 000 hengellä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää nuorten työttömyyden ja varhaisen syrjäytymisen ehkäisyyn sekä iäkkäämpien työttömien uudelleen työllistymisen tukemiseen.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen väliraporttinsa pääministerin käyttöön.

Helsingissä 22.1.2003

Raimo Sailas

Pertti Huuskonen
Per-Erik Lundh
Kirsti Piponius
Pirkko Saarela
Riitta Varpe
Markku Wallin
Eero Polus
Pentti Vesterinen

Jouko Kallio
Jaakko Pehkonen
Juha Punta
Christoffer Taxell
Martti Hetemäki
Seppo Leppänen
Pekka Sinko

SISÄLLYSLUETTELO

TOIMEKSIANTO JA TYÖRYHMÄN KESKEISET LINJAUKSET.....	1
1 YHTEENVETO	7
2 LÄHTÖTILANTEEN KUVAUS JA TAVOITTEIDEN ARVIOINTI	12
2.1 Työllisyys – nykytilanne ja ennustettu kehitys.....	12
2.2 Työttömyyden kehitys	14
2.3 Tavoitteiden arviointi.....	18
<i>Väestön ikärakenteen muutos ja työllisyysaste</i>	18
<i>Työllisyysaste ja talouskasvu</i>	21
<i>Työttömyyden alentaminen</i>	23
3 HAASTEET JA ONGELMA-ALUEIDEN IDENTIFIOINTI.....	24
3.1 Talouskasvun yleiset edellytykset	24
3.2 Tuotannon kilpailukyky ja sijoittuminen Suomeen.....	25
3.3 Osaavan työvoiman saatavuus	26
3.4 Vähemmän erityisosaamista vaativien työpaikkojen luominen	27
3.5 Ikääntyneiden työllistyminen ja työssä pysyminen	30
3.6 Nuorten integroiminen työmarkkinoille	31
3.7 Yrittämisen ja omatoimisen työllistymisen haasteet	33
3.8 Alueellinen keskittyminen	34
LIITE: Esimerkkejä toimenpiteiden käytöstä eräissä EU-maissa.....	36
Tanska.....	37
Alankomaat.....	38
Irlanti	40
Ruotsi.....	41
KIRJALLISUUSLUETTELO.....	43

1 YHTEENVETO

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kestävä rahoitus edellyttää riittävän nopeaa talouskasvua ja mahdollisimman monen työkäisen osallistumista työelämään. Mielekkään työn tekeminen ja kunnollisen toimeentulon ansaitseminen kuuluvat kansalaisten perusoikeuksiin. Laajamittainen työhön osallistuminen edesauttaa myös tuloerojen kaventumista parantamalla kaikkein huono-osaisimpien asemaa. Laajaan pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyyteen liittyy puolestaan inhimillisiä kustannuksia, sosiaalisia ongelmia ja epätasa-arvoa, jotka ennen pitkää rapauttavat sekä yksilöiden että yhteiskunnan tasapainoista kehitystä. Työllisyysasteen nostaminen ja rakenteellisen työttömyyden purkaminen ovatkin hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden kannalta keskeiset haasteet.

Huolimatta 1990-luvun jälkipuoliskon ripeästä talouskasvusta Suomen työllisyysaste ja työttömyysaste eivät ole toistaiseksi palautuneet lamaa edeltäneelle tasolle. Tällä hetkellä vajaat 68 prosenttia työkäisistä suomalaisista käy töissä. Määritelmästä riippuen noin joka kymmenes työvoimaan kuuluva on työtön. Kansainvälisesti vertaillen Suomen työllisyysaste on keskitasoa, mikä johtuu naisten korkeasta osallistumisasteesta ja työllisyydestä. Miesten työllisyysaste on kuitenkin EU:n keskitason alapuolella. Muut Pohjoismaat, joissa naisten osuus työvoimasta on korkea, ovat työllisyysasteella mitaten selvästi Suomea edellä. Työttömyysasteemme on ollut yksi EU-maiden korkeimmista ja valtaosa työttömyydestämme on rakenteellista.

Miten tähän on tultu?

Suomen taloudellinen strategia on nojautunut ensisijaisesti korkean teknologian sekä koulutuksen ja osaamisen tukemiseen. Talouskasvu oli laman jälkeen pääosin vientivetoista ja loi myös paljon uusia työpaikkoja. Positiivista kehitystä ovat tukeneet kokonaistaloudelliseen vakauteen pyrkivä talouspolitiikka, maltillinen palkkakehitys sekä työn kannattavuutta lisäävät verotukseen ja sosiaaliturvaan tehdyt muutokset. Suomessa on tällä hetkellä yli 300 000 työpaikkaa enemmän kuin vuonna 1994. Kasvualoilla on jo pulaa ammattitaitoisesta työvoimasta.

Nopeakaan talouskasvu ei kuitenkaan ole työllistänyt niin voimakkaasti, että laman jälkeisestä vaikeasta lähtöasemasta oltaisiin päästy nykyistä parempaan kokonaistilanteeseen työmarkkinoilla. Työllistymistä on vaikeuttanut se, että talouden voimakkaan rakennemuutoksen seurauksena uudet työpaikat ovat syntyneet pitkälti eri toimialoille ja myös eri alueille kuin lamassa menetetyt työpaikat. Samalla työelämän ammatillinen vaativuus on kasvanut. Seurauksena on ollut työmarkkinoiden kohtaannon heikkeneminen: työttömien ammattitaito ja työvoiman kysyntä eivät vastaa toisiaan. Tämä on aiheuttanut kitkaa työllistymiseen ja johtanut siihen, että huomattava osa uusista työpaikoista on täytynyt työvoiman ulkopuolelta hidastaen työttömyysasteen laskua.

Työttömyyden näkökulmasta tapahtunut kehitys on merkinnyt pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyyden lisääntymistä ja ongelman muuttumista yhä enemmän rakenteelliseksi. Vuonna 2002 työvoimahallinnon tilastoimista työttömistä työnhakijoista lähes 60 prosenttia eli likimain 180 000 henkeä oli pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömiä. Pitkään kestävä ja lyhyiden työllisyys- tai toimenpidejaksojen katkaisema työttömyys on yleisintä vanhemmissa ikäluokissa. Alueellisesti katsoen pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyys on suhteellisesti yleisempää kasvukeskusten ulkopuolella.

Työtä tehdään Suomessa paljon – työtuntien määrä työllistä kohden on meillä EU-maiden suurimpia – mutta se on keskittynyt harvempiin käsiin kuin useimmissa vertailumaissa. Yksi syy tähän on matalan tuottavuuden työpaikkojen vähäisyys, joka heijastuu myös työttömyyden kohdistumisena voimakkaimmin vähäisen ammattitaidon ja koulutuksen omaavaan väestöön. Myös osa-aikatyön osuus on meillä vähäisempi kuin Euroopassa yleensä.

Suomessa yksityisten palveluelinkeinojen suhteellinen osuus sekä tuotannosta että työllisyydestä on kansainvälisesti katsoen alhainen. Vaikka laman jälkeen palveluiden osuudet sekä tuotannosta että työllisyydestä ovat kasvaneet, kasvu on painottunut yrityksiä ja liike-elämää palveleviin, suhteellisen korkean tuottavuuden toimintoihin. Kotitalouksille suunnattujen palveluiden osalta Suomi on pitkälti ”itsepalveluyhteiskunta”. Juuri työvaltaisten palveluiden lisääminen on tulevaisuudessa tärkeää kasvun työllistävyyslisäämiseksi. Tällaiset työtehtävät eivät vaadi pitkää muodollista koulutusta ja mahdollistavat luontevasti myös lyhyempien työaikojen yleistymisen.

Miten tästä eteenpäin?

Työikäisen väestön väheneminen ja väestön historiallisesti ja kansainvälisesti katsoen nopea ikääntyminen muodostavat suomalaiselle yhteiskunnalle mittavan, uudentyyppisen haasteen jo lähivuosina. Ilman maahanmuuton merkittävää kasvua työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun vuoden 2010 tienoilla. Elleivät vanhempien työikäisten osallistumisasteet kohoa tuntuvasti, työvoiman määrä alkaa supistua jo tätäkin aiemmin. Väestön nopea ikääntyminen kohottaa eläke-, terveydenhoito- ja hoivamenoja sekä niiden rahoittamiseksi tarvittavia veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja. Samaan aikaan korkealla pysyttelevä työttömyys ylläpitää suuria työttömyysturva-, toimeentulotuki- ja muita sosiaalimenoja. Nämä näköalat korostavat työllisyysasteen nostamisen välttämättömyyttä. Myös julkiseen palvelutuotantoon kohdistuu tulevaisuudessa kasvavia tehokkuusvaatimuksia.

Väestön ikääntyminen heikentää talouden huoltosuhdetta eli lisää huollettavien määrää suhteessa työllisiin. Huoltosuhteen heikkenemisen estäminen edellyttää työllisyysasteen nostamista. Huoltosuhteen palauttaminen lamaa edeltäneelle tasolle edellyttää työllisyysasteen kohoamista 75 prosentin tasolle vuoteen 2010 mennessä.

Toimeksiannossa mainitut, työllisyyttä ja työttömyyttä koskevia tavoitteet ovat erittäin kunnianhimoisia. Ottaen huomioon esimerkiksi muiden Pohjoismaiden tilanteen niiden saavuttamista ei kuitenkaan voida pitää ylivoimaisena. On kuitenkin selvää, että tavoitteen toteutuminen edellyttää muutoksia ennakoituun kehitykseen sekä nopeita ja voimakkaita toimenpiteitä jo päätettyjen lisäksi.

Tavoitteeksi asetettu 75 prosentin työllisyysaste voidaan saavuttaa aikaisintaan kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä. Nykyisellä väestökehityksellä tämä edellyttää työllisten määrän kasvua noin 275 000 henkilöllä vuoden 2002 tasoon verrattuna. Työllisyysasteen kohottamisessa on ensisijaisesti pyrittävä hyödyntämään käyttämättömät kotimaiset työvoimaresurssit: työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien työikäisten kansalaisten käyttämätön työpanos. Tämä merkitsee tarvetta pidentää työuria nykyisestään sekä alku- että loppupäästä ja korkean työttömyyden alentamista.

Alle 5 prosentin työttömyysaste on mahdollista saavuttaa seuraavien 4–5 vuoden kuluessa. Tämä edellyttää, että työttömänä on keskimäärin runsaat 100 000 henkeä vähemmän kuin nykyisin. Työryhmä korostaa, että työllisyysasteen kohoaminen ei automaattisesti alenna työttömyyttä riittävästi, ellei erityistoimiin ryhdytä. Avainasemassa on tällöin työttömien työmarkkinakelpoisuuden edistäminen, erilaiset tukityöllistämisen muodot ja vähemmän erityiskoulutusta vaativien työtehtävien lisääminen. Tärkeänä osatavoitteena on ehkäistä nuorten työttömyyttä ja aikaista syrjäytymistä työmarkkinoilta.

Keskeiset haasteet

Työryhmä katsoo, että *talouskasvun edellytysten turvaaminen* on jatkossakin työllisyyden näkökulmasta keskeinen lähtökohta. Hyvän hinta- ja reaalisien kilpailukyvyn ylläpitäminen takaavat parhaan mahdollisen lopputuloksen kansainvälisten suhdanteiden asettamissa puitteissa. Yritystoiminnan kasvua, uusien yritysten syntymistä ja yritystoiminnan sijoittumista Suomeen voidaan parhaiten tukea ajanmukaisiin perusrakenteisiin, teknologiaan, innovaatioihin ja osaamiseen tehtävillä panostuksilla, joita vakauteen pyrkivä talouspolitiikka, maltillinen palkkapolitiikka ja kevenevä verotus osaltaan tukevat. Näiden tekijöiden merkitys korostuu nykytilanteessa, jossa maailmantalouden näkymiin liittyy suurta epävarmuutta, eikä 1990-luvun lopun kaltaista vientikysynnän kasvua ole näköpiirissä.

Talouden kasvuedellytysten turvaamiseksi työryhmä pitää tärkeänä, että kotimaisten ja monikansallisten *yritysten edellytyksiä ja halua toimia Suomessa* pyritään edelleen vahvistamaan. Suomen on jatkossakin tarjottava avoimen sektorin yrityksille laajassa mielessä kilpailukykyinen toimintaympäristö. Riskirahoituksen saatavuus ja suomalaisen omistuksen ainakin osittainen säilyttäminen edesauttavat osaamista vaativien strategisten toimintojen sijoittumista Suomeen. Kilpailussa avoimen sektorin tuotannon ja työpaikkojen sijainnista Suomen menestysmahdollisuudet perustuvat toimivaan infrastruktuuriin, korkean teknologian käyttöön, innovaatioihin ja osaavaan työvoimaan. Näiden elementtien olemassaoloa ja kehittämistä tulee tukea pitkäjänteisellä talous-, innovaatio- ja koulutuspolitiikalla.

Korkean rakenteellisen työttömyyden käänköpuoli on kasvava *pula osaavasta työvoimasta*, joka on jo todellisuutta monissa erityisosaamista vaativissa tehtävissä. Työvoimapulaa pahentaa osaltaan korkeasti koulutettujen lisääntynyt työskentely ulkomailla. Työvoimapulaa voidaan lähtökohtaisesti helpottaa tehostamalla kotimaisten työvoimaresurssien käyttöä. Kotimaisten työvoimareservin tehokkaammassa hyödyntämisessä ovat avainasemassa koulutuspolitiikka ja työväliityksen toimivuus.

Koulutuksella on tärkeä rooli varttuneempien työntekijöiden ammattitaidon ylläpitämisessä ja kehittämisessä ja sitä kautta työllistymismahdollisuuksien parantamisessa. Varttuneempien työllistymistä voidaan parhaiten edistää *työläheisellä koulutuksella*. Oppisopimus- ja yhteishankintakoulutuksesta on saatu positiivisia kokemuksia. Tämänkaltaisten koulutusmuotojen laajentamismahdollisuudet tulee jatkossa selvittää ja niiden houkuttelevuutta myös työnantajan näkökulmasta tulee mahdollisuuksien mukaan lisätä.

Osaavan ja ammattitaitoisen työvoiman tuloa työmarkkinoille hidastaa Suomessa *opiskelijoiden korkea valmistumisikä*. Tämän taustalla ovat sekä opintojen aloittamisen viivästyminen että kansainvälisesti vertaillen pitkät opiskeluajat. Nuorten ikäluokkien työllisyysasteen nostamiseksi tarvitaan toimenpiteitä, joilla opiskelun aloitukseen liittyviä viiveitä ja liiallista alalta toiselle siirtymistä saadaan vähennettyä ja opiskeluaikoja lyhennettyä.

Mikäli kotimaisten resurssien tehokkaampi hyödyntäminen ei riitä tilanteen korjaamiseen, on vaihtoehtona osaavan työvoiman tuonnin lisääminen. Suomeen suuntautunut *maahanmuutto* ei tähän mennessä ole parantanut työllisyystilannettamme. Suomessa asuvan ulkomaalaisväestön työllisyysaste on selvästi kantaväestöä alhaisempi ja työttömyysaste vastaavasti korkeampi. Tällaisen rakenteellisen vinouman oloissa lisääntyvä maahanmuutto ei auta työllisyysongelman ratkaisussa vaan päinvastoin pahentaa sitä. Jatkossa tulisikin pyrkiä suunnitelmallisesti edistämään myös työperusteista maahanmuuttoa. Samalla maassa jo olevan ulkomaalaisväestön työllisyystilannetta tulee olennaisesti parantaa.

Korkean työllisyysasteen edellytyksenä on myös *vähäisempää ammattitaitoa ja koulutusta vaativien työpaikkojen* olemassaolo. Suomessa tällaisia työpaikkoja on suhteellisen vähän. Samanaikaisesti työttömyys keskittyy voimakkaasti alemman koulutustason työvoimaan. Ilmiön taustalla ovat mm. teknologinen kehitys ja palkkapolitiikka, mutta myös työn tarjontaan ja työn teon kannattavuuteen liittyvät tekijät. Tämän "solmun" avaamiseksi tarvitaan erityistoimenpiteitä: työn teettäminen ja työn tekeminen on saatava taloudellisesti kannattavaksi molemmille osapuolille myös nykyistä alemmalla tuottavuuden tasolla. Tähän voidaan vaikuttaa ensisijaisesti vero-, tulonsiirto- ja palkkapolitiikan keinoin.

Työllisyys- ja työttömyysasteet ovat Suomessa eriytyneet voimakkaasti ikäryhmittäin. Työllisyysaste on lamanjälkeisestä nousustaan huolimatta alhainen erityisesti työikäisen väestön *vanhemmissa ikäluokissa*. Tämä on erityisen huolestuttavaa työssäkäyvän väestön ikärakenteen vanhentuessa. Osa alhaisesta työllisyysasteesta selittyy varhaisella eläkkeelle siirtymisellä, jota jo sovitut eläkejärjestelmän muutokset pyrkivät vähentämään. Kuitenkin myös työttömyys painottuu iäkkäisiin: vuonna 2001 työnvälityksen työttömistä työnhakijoista liki kolmannes oli yli 50-vuotiaita. Tältä osin tulee selvittää, missä määrin eläkesäännöksiin liittyvä työnantajakohtainen riski vaikeuttaa tarpeettomasti iäkkäämpien uudelleen työllistymistä. Etenkin vanhentuneen ammattitaidon omaavien ja vajaakuntoisten iäkkäiden työttömien kohdalla on syytä kehittää myös joustavia mahdollisuuksia siirtyä työvoiman ulkopuolelle.

Suomessa *alle 25-vuotiaiden* työllisyysaste on selvästi alempi kuin muissa Pohjoismaissa tai samankokoisissa EU-maissa. Nuorten työllisyysaste ei myöskään ole palautunut lähellekään lamaa edeltänyttä tasoa. Tämän kehityksen taustalla ovat mm. edellä mainitut koulutuksen aloittamisessa ilmenevät viiveet ja pitkät opintoajat sekä niihin liittyvä tilapäinen työssäkäynti. Samaan aikaan 10 prosenttia ikäluokasta jää kokonaan ilman peruskoulun jälkeistä koulutusta ja 5 prosenttia keskeyttää toisen asteen koulutuksen. Nämä nuoret ovat suuressa vaarassa jäädä työttömiksi. Pitkittyessään nuorten työttömyys johtaa helposti pysyvään syrjäytymiseen työmarkkinoilta jo varsin aikaisessa vaiheessa. On tärkeää kehittää edelleen vaihtoehtoista ammatillista koulutusta ja työpajatoiminnan kaltaisia keinoja, joilla syrjäytymisvaarassa olevien nuorten hakeutumista ja sijoittumista koulutukseen ja työelämään voidaan edistää.

Yksi suomalaisen elinkeinoelämän tunnuspiirteitä on *yrittäjyyden ja omatoimisen työllistymisen vähäisyys*. Työllisyyden kannalta tämä on ongelmallista, koska pienet yritykset ovat merkittävä työllistäjä. Suomen tilanne on lähivuosina muuttumassa erityisen kriittiseksi nykyisen yrittäjäkunnan tullessa suurelta osin eläkeikään ja etsiessä työlleen jatkajaa. Kansainvälisessä vertailussa suomalaisia leimaa alhainen motivaatio yrittämiseen. Yrittäjyyttä tulisikin edistää lisäämällä erityiskoulutusta, alkuunpääsyä tukevia palveluita sekä vaikuttamalla etenkin nuoremman polven tietämykseen ja asenteisiin. Myös yrittäjyyteen liittyvien riskien hallintaan ja rajaamiseen liittyviä keinoja tulisi edelleen kehittää. Perinteisen yrittämisen rinnalla tulee edistää muita omatoimisen työllistymisen muotoja, jotka madaltavat työttömien ja itsenäisten ammatinharjoittajien kynnystä työllistää itse itsensä.

Alueellinen keskittyminen on voimistunut 1990-luvun laman jälkeen. Samalla työllisyyden ja työttömyyden alueelliset erot ovat lisääntyneet. Alueellisesti katsoen työttömyys on ennen muuta syrjäseutujen ja rakennemuutoksesta eniten kärsineiden asutuskeskusten ongelma. Sen lisäksi suurissa kaupungeissa on vaikeita työttömyyspesäkkeitä. Laman jälkeen syntyneet uudet työpaikat ovat keskittyneet kasvukeskuksiin. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan välistä tasapainoa on vaikea saavuttaa alueellisen keskittymisen sekä nopeiden tuotantoelämän rakennemuutosten oloissa ilman lisääntyvää ammatillista ja alueellista liikkuvuutta. Tässä suhteessa tulee harkittavaksi nykyistä voimakkaampi panostus mm. työ- ja asuinpaikan välisen liikennöinnin edistämiseen.

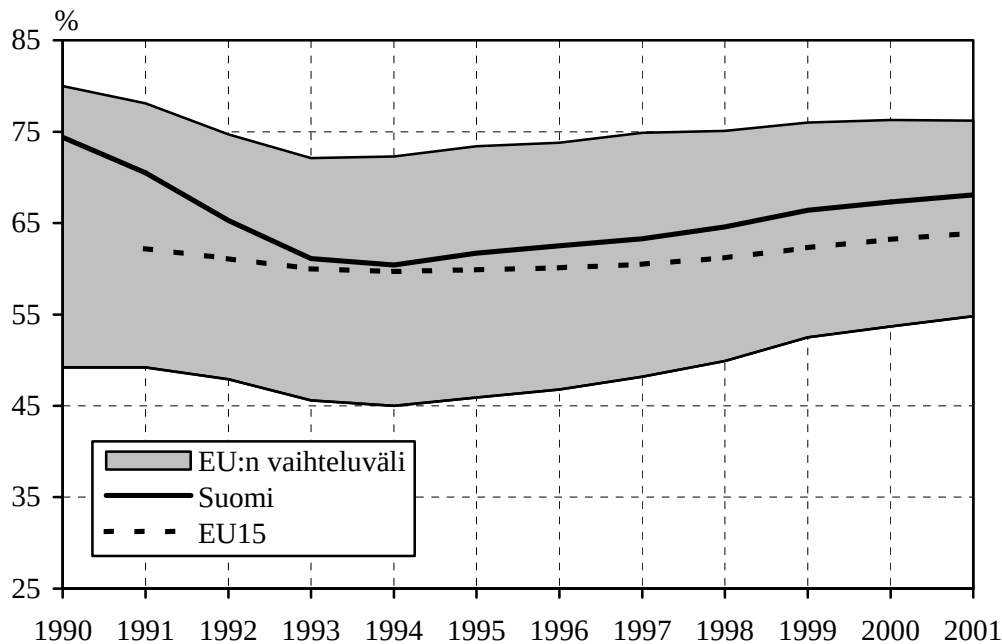
Pienten ja keskisuurten EU-maiden esimerkit osoittavat, että työttömyyden alentamista voidaan menestyksellisesti edesauttaa monin eri tavoin. Työllisyyden edistämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikutukset ovat sidoksissa yleiseen talouskehitykseen sekä eri maiden institutionaalsiin ja muihin erityispiirteisiin. Poliitiikan pääpaino voi olla vero- ja tulopolitiikassa, kuten Alankomaissa ja Irlannissa, tai työvoima- ja työmarkkinapolitiikassa, kuten Tanskassa ja Ruotsissa. Painopisteestä riippumatta toteutetut toimenpiteet ovat merkinneet rakenteellista muutosta entiseen ja niihin on liittynyt myös huomattavia taloudellisia kustannuksia.

2 LÄHTÖTILANTEEN KUVAUS JA TAVOITTEIDEN ARVIOINTI

2.1 Työllisyys – nykytilanne ja ennustettu kehitys

Suomi oli 1980-luvulla korkean työllisyysasteen ja alhaisen työttömyyden maa. Työllisyysaste oli vielä vuonna 1990 runsaat 10 prosenttiyksikköä EU-maiden keskiarvoa korkeampi. Laman myötä Suomesta katosi 450 000 työpaikkaa, mikä johti työllisyysasteen alenemiseen EU:n keskitasolle ja työttömyysasteen moninkertaistumiseen.

Kuvio 2.1 Työllisyysaste Suomessa ja EU-maissa keskimäärin vuosina 1990–2001, työllisten osuus työikäisistä (15–64-vuotiaat), prosenttia.



Lähde: VATT (2002).

1990-luvun puolivälistä lähtien Suomen talouskasvu ollut ripeää ja uusia työpaikkoja on syntynyt runsaasti. Vuonna 2001 työllisiä oli runsaat 300 000 enemmän kuin laman pohjassa, vuonna 1994. Työllisyysasteemme onkin kohonnut nopeammin kuin EU:ssa keskimäärin. Vuonna 2001 Suomen työllisyysaste oli vajaat 68 prosenttia, kun EU-maiden keskiarvo oli samaan aikaan noin 64 prosenttia (ks. kuvio 2.1).¹

Kansainvälisessä vertailussa Suomen työllisyysastetta nostaa naisten korkea osallistumisaste ja työllisyys. Miesten työllisyysaste on Suomessa edelleen EU:n keskitason alapuolella. Muut Pohjoismaat, joissa naisten osuus työvoimasta on korkea, ovat työllisyysasteella mitaten selvästi Suomea edellä. Unionin korkeimmat työllisyysasteet ovatkin juuri Tanskassa ja Ruotsissa sekä Alankomaissa. Ikäryhmittäin

¹ EU:n keskiarvoa painaa alaspäin erityisesti neljän suuren maan, Saksan, Ranskan, Italian ja Espanjan huono työllisyyskehitys. Useissa pienissä läntisen Euroopan maissa työllisyysasteet ylittävät 70 prosenttia. Euroopan ulkopuolisissa OECD-maissa työllisyysasteet ovat keskimäärin 70 prosentin tasolla.

tarkasteltuna työllisyysaste on Suomessa sekä nuorilla että varttuneilla kansainvälisesti vertaillen alhainen (ks. taulukko 2.1).

Taulukko 2.1 Työllisasteet ikäryhmän ja sukupuolen mukaan eräissä Euroopan maissa vuonna 2001.

Ikä	Suomi	Tanska	Alankomaat	Irlanti	Ruotsi
15–24-v.	40,4	61,7	70,4	47,0	47,9
- miehet	40,2	64,3	71,5	51,5	47,3
- naiset	40,7	59,0	69,2	42,3	48,5
25–54-v.	81,5	84,5	82,8	76,4	84,6
- miehet	84,6	88,7	92,7	88,7	86,6
- naiset	78,1	80,1	72,6	64,1	82,5
55–64-v.	45,7	56,6	39,3	46,6	67,0
- miehet	46,6	63,1	50,5	64,6	69,6
- naiset	45,0	49,8	28,0	28,4	64,3
Yhteensä	67,7	75,9	74,1	65,0	75,3

Lähteet: Tilastokeskus ja OECD.

Alankomaiden korkea työllisyysaste perustuu pitkälti osa-aikaisten työsuhteiden yleisyyteen. Suomen työmarkkinoille on ollut ominaista kokopäiväinen työssäkäynti. Osa-aikatyön osuus on selvästi pienempi kuin Keski-Euroopassa tai muissa pohjoismaissa. Kokopäiväiseksi muutettuna Suomen työllisyysaste onkin EU:n toiseksi korkein. Toisaalta Suomessa on käytetty määräaikaista työsuhdetta keskimääräistä enemmän. EU-maista vain Espanjassa niiden suhteellinen osuus on suurempi kuin Suomessa.

Kehikko 2.1 Työllisyyden tunnusluvut

Työvoima= työlliset + työttömät

Työvoimaosuus eli työhön osallistumisaste = työvoima/työikäinen väestö

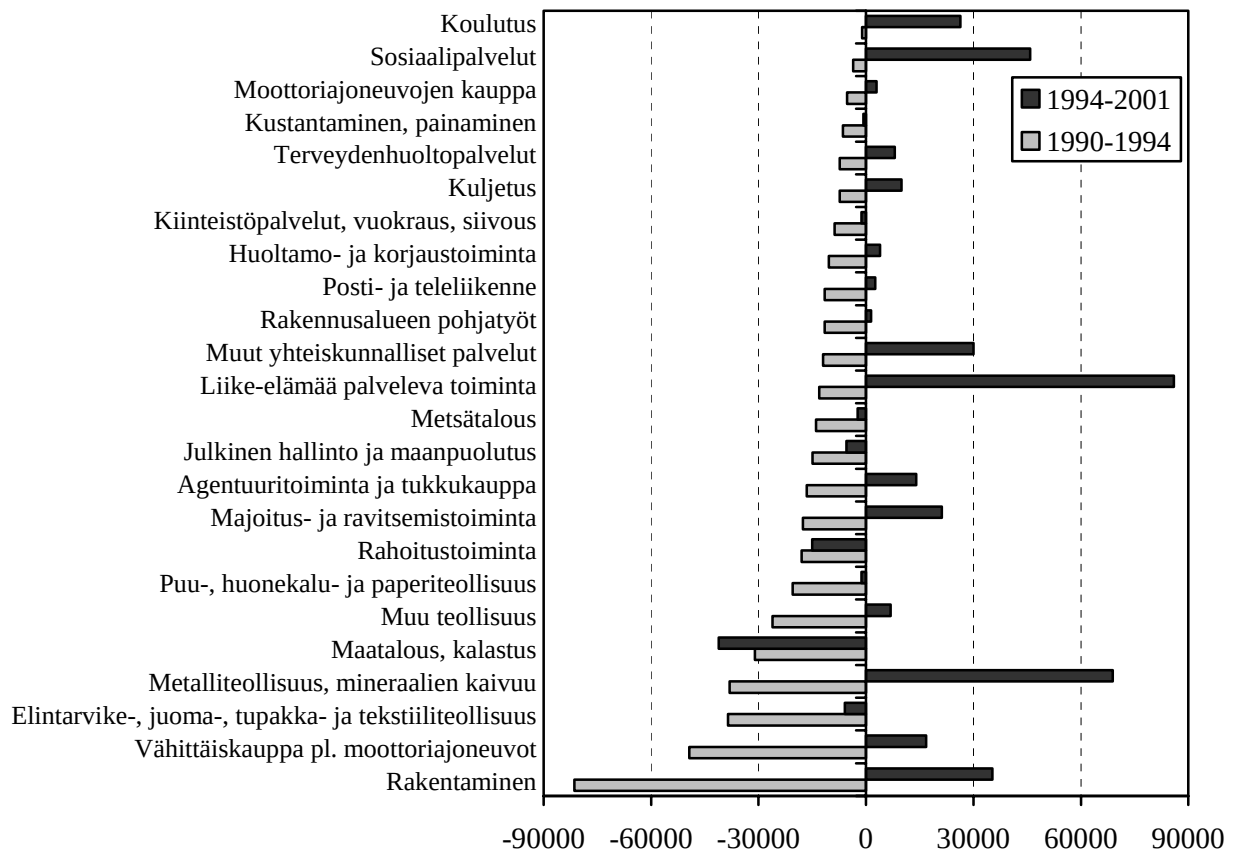
Työllisyysaste = työlliset/työikäinen väestö

Työttömyysaste = työttömät/työvoima

Suomessa laman jälkeistä työllisyyskehitystä on muovannut tuotannon ripeä kasvu ja samanaikainen voimakas rakennemuutos. Työllistyminen on kasvavassa määrin tapahtunut palvelusektorilla, etenkin yrityksiä palvelevissa toiminnoissa. Vuosina 1994–2001 pääosa työllisyyden nettolisäyksestä, 240 000, syntyi palvelusektorilla. Teollisuudessa nettolisäys oli vastaavana aikana runsaat 70 000 henkeä ja rakennus- alalla runsaat 30 000 henkeä. Samaan aikaan työllisyys väheni voimakkaasti maa- ja metsätaloudessa, yhteensä 45 000 henkilöllä (Työvoima 2020).

Työllisyysasteen tulevan kehityksen ennustamiseen liittyy monia epävarmuustekijöitä. Työministeriön Työvoima 2020-väkiraportissa arvioidaan työllisyysasteen olevan vuonna 2010 likimain nykytasolla. Työllisyysasteen ennustetaan kääntyvän pysyvästi nousuun vuoden 2010 jälkeen, jolloin työikäisen väestön määrä alkaa laskea. Raportti ennakoii työllisyysasteen nousevan 71 prosenttiin vuonna 2020 ja 73 prosenttiin vuonna 2030. Ennustetun kehityksen taustalla on oletus, että työvoimaosuus ja työllisyysaste ovat jatkossakin alhaisempia vanhemmissa ikäluokissa. Suomen Pankin arvio lähivuosikymmenten työllisyyskehityksestä on pitkälti saman suuntainen, mutta sen mukaan työllisyysaste stabiloituu 72 prosentin tasolle vuonna 2030 (Kinnunen 2002).

Kuvio 2.2 Työpaikkojen nettomuutos toimialoittain vuosina 1990–1994 ja vuosina 1994–2001.



Lähde: Koskela – Uusitalo (2002).

2.2 Työttömyyden kehitys

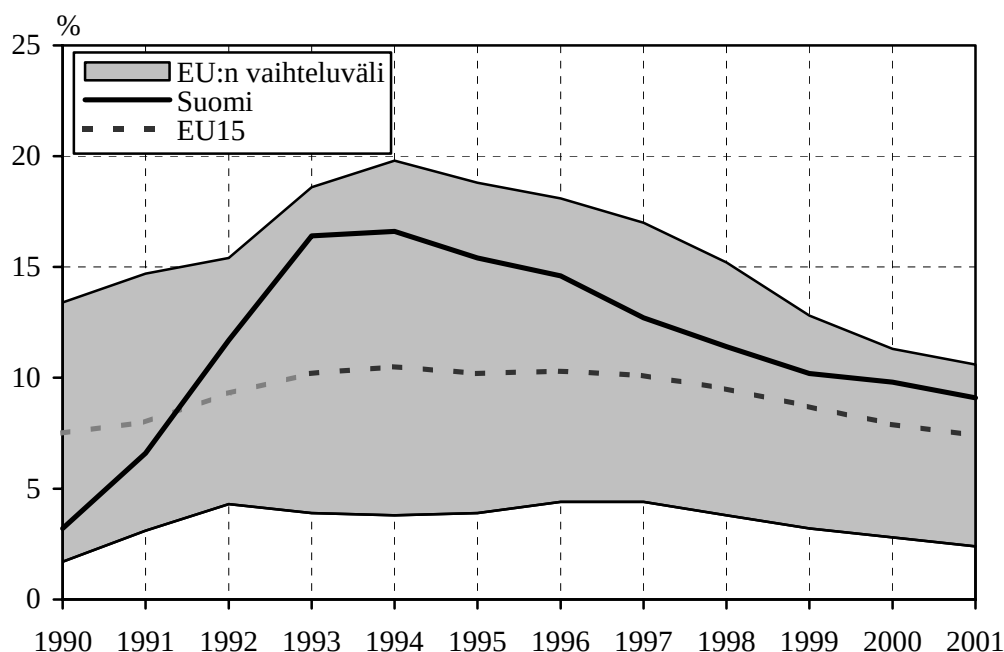
Vaikka työllisten määrä on laman jälkeen kasvanut nopeasti, työttömyysaste ei ole alentunut toivotulla vauhdilla. Laman aikana työttömyysaste nousi selvästi yli EU:n keskitason ja on elpymisestä huolimatta jäänyt sen yläpuolelle (ks. kuvio 2.3). Vuonna 2001 Suomen työttömyysaste oli 9,1 prosenttia EU:n keskiarvon ollessa noin 8 prosenttia. Vuonna 2002 Suomen työttömyysaste näyttää pysyneen likimain ennallaan.

Taulukko 2.2 Työvoimatase (15–64-vuotiaat) vuosina 1989, 1994 ja 2001.

	1989	1994	2001
Työikäinen väestö 15–64-v.	3 344	3 403	3 472
Työvoima, 1 000 henkeä	2 564	2 448	2 588
Työlliset, 1 000 henkeä	2 483	2 040	2 350
Työttömät, 1 000 henkeä	80	408	238
Työvoimaosuus, %	76,7	71,9	74,5
Työllisyysaste, %	74,3	59,9	67,7
Työttömyysaste, %	3,1	16,6	9,1

Lähde: VATT (2002).

Laman aikana työvoiman tarjontaa kuvaava työvoimaosuus supistui mm. nuorten pitkittäessä opintojaan. Laman jälkeen työttömyysasteen alenemista onkin hidastanut työvoiman tarjonnan kasvu. Vuoden 1994 jälkeen työssäkäyvien lukumäärä on lisääntynyt 310 000 henkilöllä. Samaan aikaan työttömien lukumäärä on Tilastokeskuksen mukaan vähentynyt vain 170 000 henkilöllä. Uudet työpaikat näyttäisivät siten täyttyneen merkittävässä määrin työvoiman ulkopuolelta tulleella, ehkä paremmin koulutetulla ja osaavammalla väellä.

Kuvio 2.3 Työttömyysaste Suomessa ja EU-maissa keskimäärin vuosina 1990–2001, prosenttia.

Lähde: VATT (2000).

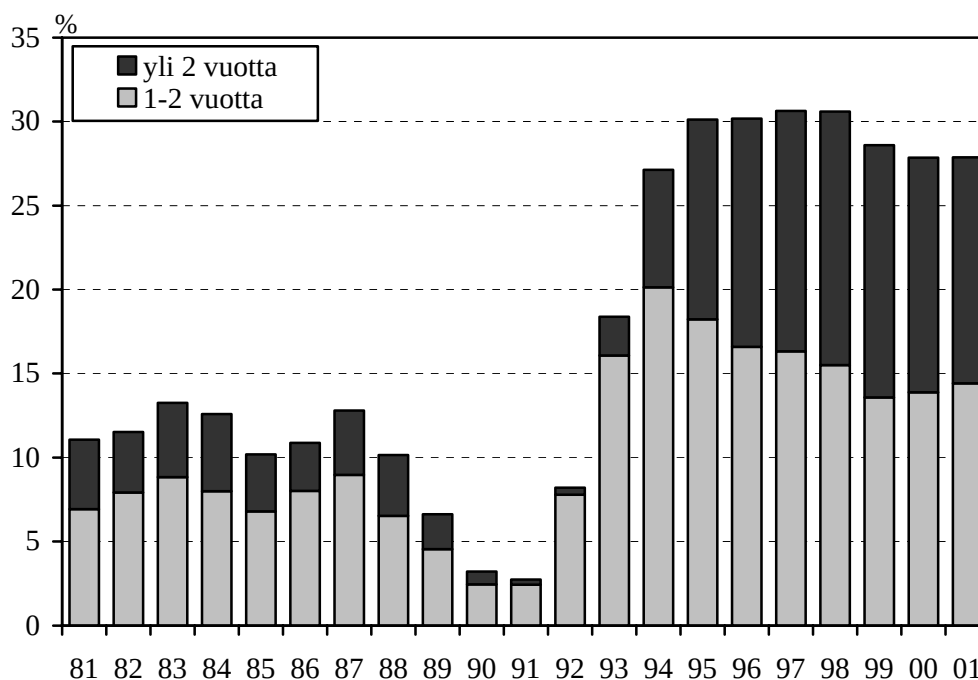
Osalle työttömiä huono työllistyminen on johtanut työttömyysjaksojen pitkittymiseen. Työttömyyden keskimääräinen kesto nousi noin yhteen vuoteen vuonna 1998 ja on sen jälkeen laskenut hyvin hitaasti. Pitkät työttömyysjaksot ovat Suomessa tyypillisiä

etenkin varttuneemmille henkilöille. Osasyys tähän on ollut ansiosidonnaiseen työttömyysturvajärjestelmään sisältyvä mahdollisuus ns. lisäpäiviin. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että yli 55-vuotiaat työttömät voivat jäädä ansiosidonnaisen turvan piiriin työttömyyseläkkeelle siirtymiseen saakka eli jopa viiden vuoden ajaksi.²

Pitkäaikaistyöttömien eli yli vuoden työttömänä olleiden osuus kaikista työttömistä on Suomessa selvästi alle EU-maiden keskitason. Toisaalta "ylipitkien" työttömyysjaksojen osuus on meillä viime vuosina huolestuttavasti lisääntynyt. Pitkäaikais-työttömien osuus kaikista työttömistä oli 1980-luvulla 10 prosentin tienoilla, mutta kohosi laman myötä yli 30 prosenttiin vuonna 1995. Tämän jälkeen osuus on laskenut vain vähän samalla kun yli 2 vuotta työttömänä olleiden suhteellinen osuus on jopa kasvanut (ks. kuvio 2.4).

Rajattaessa tarkastelu tietyssä vuonna päättyneisiin työttömyysjaksoihin havaitaan, että niiden kesto on laman jälkeen lyhentynyt etenkin naisten kohdalla. Päättyneiden työttömyysjaksojen kesto on laskenut 25 viikosta vuonna 1995 keskimäärin 18 viikkoon vuonna 2001. Tämä voidaan tulkita siten, että uusien työttömyysjaksojen pituus on lyhentynyt.

Kuvio 2.4 Pitempään kuin vuoden työttömänä olleiden osuus kaikista työttömistä vuosina 1981–2001, prosenttia.



Lähde: Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2002.

² Ennen vuotta 1997 tämä "työttömyyseläkeputki" avautui 53-vuotiaille työttömille. Lisäpäiväoikeus koskee myös työttömyysturvan peruspäivärahaa.

Työttömyysjaksoja alkaa edelleen jokseenkin yhtä paljon kuin laman aikana. Vuonna 1993 työttömyysjaksoja alkoi 813 000 ja vuonna 2001 vastaavasti 871 000. Samaan aikaan uusien työttömien työnhakijoiden lukumäärä on kuitenkin laskenut tuntuvasti, noin sadalla tuhannella. Tämä merkitsee sitä, että työttömyys on keskimäärin lyhytkestoisempaa ja keskittyy pienempään ryhmään kuin lamavuosina.

Työttömyysjaksojen keston on vaikuttanut osaltaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden – tukityöllistämisen ja koulutuksen – voimakas lisääminen laman aikana. Työvoimapolitiittisia toimenpiteitä lisättiin 1990-luvulla aina vuoteen 1997 saakka, minkä jälkeen niiden määrää on laskettu. Suhteessa työttömiin näiden toimenpiteiden piirissä olevien lukumäärä on edelleen lähes 30 prosenttia. Alkavista työttömyysjaksoista suuri osa onkin seurausta määräaikaisten työsuhteitten ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden päättymisestä. Toimenpiteiden katkaisema toistuvaistyöttömyys on varsin yleistä.

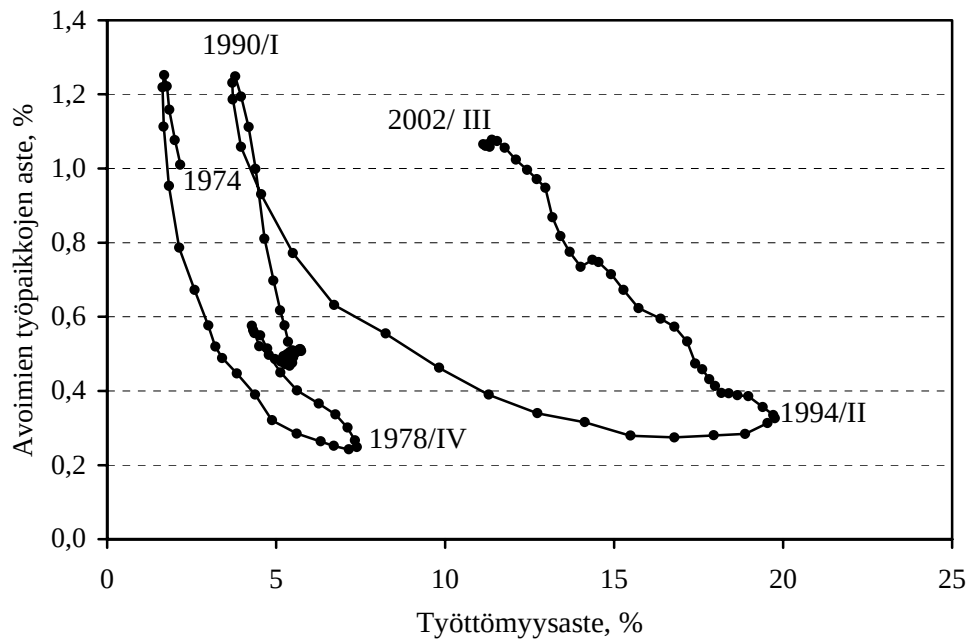
Pitkäaikaistyöttömyyden ohella onkin syytä kiinnittää huomio laajempaan työttömien joukkoon, johon kuuluvat myös toistuvasti työttömät, työvoimapolitiittisten toimenpiteiden jälkeen työttömäksi jääneet sekä toimenpiteisiin toistuvasti osallistuneet henkilöt. Tämä ns. vaikeasti työllistettävien ryhmä on hyvin pitkälle syrjäytynyt avoimilta työmarkkinoilta, vaikka osalla heistä toimenpiteille osallistuminen "katkaisee" tilastoidun työttömyyden kohtuullisen lyhyiksi jaksoiksi. Työministeriön mukaan näin määriteltynä vaikeasti työllistettäviä oli vuonna 2002 keskimäärin noin 180 000. Heistä vajaa puolet oli pitkäaikaistyttömiä eli yli vuoden yhdenjaksoisesti työttömänä olleita.

Suomessa työttömyyden kehitykseen on vaikuttanut se, että tuotantorakenteen voimakkaan muutoksen myötä supistuneet alat ja uudet kasvualat ovat olleet ammattirakenteeltaan ja osaamisvaateiltaan hyvin erilaisia. Tämän seurauksena avoimet työpaikat ja työttömät eivät näytä kohtaavan toisiaan kovin hyvin. Vaikka avoimien työpaikkojen aste on kohonnut lähelle 1980-luvun lopun lukemia, työttömyysaste on noin 5 prosenttiyksikköä korkeampi (ks. kuvio 2.5).³ Kehityksen seurauksena on syntynyt samanaikaisesti korkea työttömyys ja pula osaavasta työvoimasta kasvu-aloilla.

Työttömyys kohdistuu varsin epätasaisesti myös eri koulutus- ja ikäryhmiin. Työttömyysasteet ovat korkeita vähemmän koulutetuilla sekä kaikkein nuorimmissa ja vanhimmissa ikäluokissa. Osittain tästä sekä tuotantorakenteen muutokseen liittyvistä syistä johtuen myös työttömyyden alueellinen kohdistuminen on epätasaista ja painottuu kasvukeskusten ulkopuolelle. Näitä ongelmia tarkastellaan lähemmin luvussa 3.

³ Avoimien työpaikkojen aste tarkoittaa työnvälitystilaston avoimien työpaikkojen määrän suhdetta avoimien työpaikkojen ja työllisten yhteismäärään. Työttömyysaste perustuu työministeriön tilastoon työttömistä työnhakijoista.

Kuvio 2.5 Avoimien työpaikkojen aste ja työttömyysaste Suomessa vuosina 1974–2002, neljän neljänneksen liukuva keskiarvo.



Lähde: Työministeriö.

Työministeriön Työvoima 2020-välikirjoitus ennakoiti työttömyysasteen laskevan tasaisesti, mutta melko hitaasti tulevina vuosikymmeninä. Ennusteen mukaan työttömyysaste olisi vajaat 8 prosenttia vuonna 2010 ja vajaat 6 prosenttia vuonna 2020.

2.3 Tavoitteiden arviointi

Väestön ikärakenteen muutos ja työllisyysaste

Väestön ikärakenne muuttuu Suomessa seuraavien kolmen vuosikymmenen aikana nopeammin kuin yhdessäkään muussa EU-maassa. Suomessa etenkin *vanhushuoltosuhde* heikkenee nopeasti lähivuosikymmeninä. *Väestöllinen huoltosuhde* sen sijaan heikkenee selvästi hitaammin, koska samanaikaisesti vanhusten määrän lisääntyessä lasten määrä pienenee.

Taulukko 2.3 Työikäisen väestön ja väestöllisten huoltosuhteiden ennustettu kehitys vuosina 2001–2020.

	2001	2010	2020
Työikäinen väestö, 1 000 h	3 472	3 501	3 267
Väestöllinen huoltosuhde	0,50	0,50	0,60
Vanhushuoltosuhde	0,25	0,30	0,40

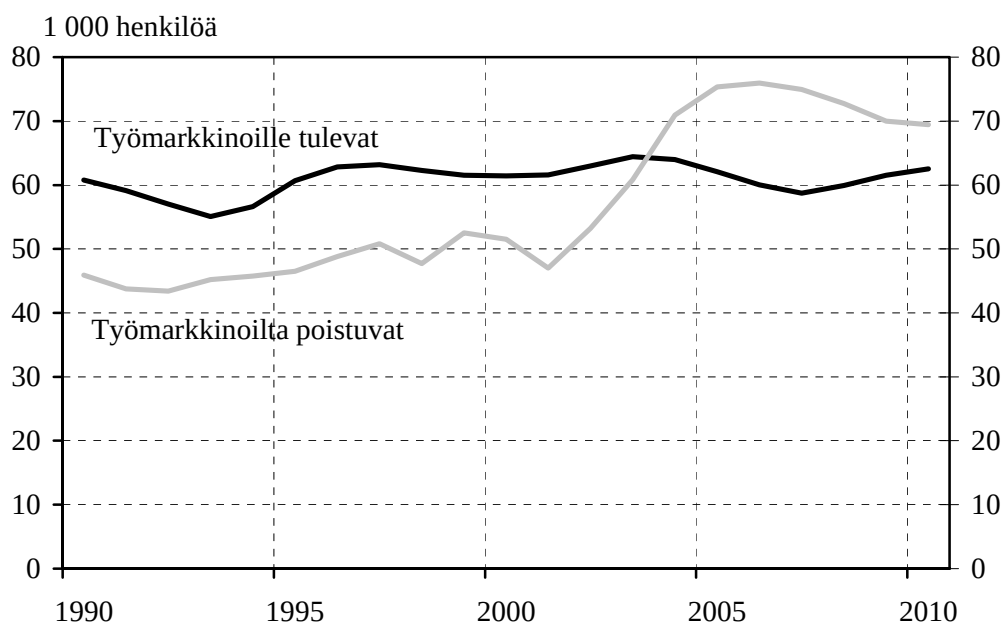
Lähde: Tilastokeskus.

Arvioitaessa työllisyysasteen pitkän aikavälin kehitystä ja tavoitetasoa väestön ikääntyminen nousee keskeiseen rooliin. Ensinnäkin, ellei maahanmuutossa tapahdu merkittävää lisäystä, työikäisen väestön määrä kasvaa vielä puolen kymmentä vuotta ja kääntyy laskuun vuoden 2010 tienoilla. Mikäli työllisten lukumäärä säilyisi nykytasollaan, työllisyysaste lähtisi tämän seurauksena "automaattisesti" nousemaan vuoden 2010 jälkeen. Vastaavasti, jos työllisten määrä lisääntyy vuosittain likimain entiseen tapaan, työllisyysasteen nousu kiihtyy vuoden 2010 jälkeen.

Tältä osin väestön ikääntymisen voidaan siis nähdä helpottavan työllisyysaste-tavoitteen saavuttamista. Tämä tekijä alkaa kuitenkin vaikuttaa vasta vuoden 2010 jälkeen. Silloinkin on tärkeää huolehtia siitä, että työssä käyvien määrä ei ala vähetä väestön ikääntymisen vuoksi. Tällainen kehitys uhkaa jo lähivuosina, mikäli ikäryhmittäiset työllisyysasteet eivät muutu. Tällä hetkellä työmarkkinoilla olevien ikääntyessä työllisyysaste uhkaa laskea, ellei nykyistä suurempaa osaa vanhemmista työikäisistä ikäluokista saada pysymään töissä.

Kuten kuvioista 2.6 käy ilmi, työmarkkinoilta poistuvien määrä kasvaa lähivuosina erittäin nopeasti ja ylittää parin vuoden sisällä työmarkkinoille tulevien määrän. Mikäli ennakoitu kehitys toteutuu, työvoiman määrä kääntyy laskuun vuoden 2004 tienoilla.

Kuvio 2.6 Työmarkkinoille tulevien ja sieltä poistuvien ennakoitu kehitys vuosina 1990–2010. Käyrien erotus kuvaa työvoiman määrän muutosta.



Lähde: Työministeriö.

Välittömien vaikutusten ohella väestön ikääntyminen aiheuttaa julkiselle taloudelle menopaineita kasvavina eläke-, terveys- ja sosiaalimenoina. Menojen lisäys kasvattaa erityisesti työssäkäyviin kohdistuvaa verorasitusta. Työllisten kohtaaman menopaineen kehitystä kuvaava tunnusluku on *taloudellinen huoltosuhte*, joka suhteuttaa ei-työssä käyvien lukumäärän työllisten lukumäärään.⁴ Taloudellisen huoltosuhteen kehitys riippuu olennaisesti työllisyysasteen kehityksestä.

⁴ Ei-työssä käyviin luetaan lasten ja vanhusten lisäksi työttömänä ja työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset.

Taloudellinen huoltosuhde on viimeisen kymmenen vuoden aikana heikentynyt selvästi. Vuonna 2001 taloudellinen huoltosuhde oli Suomessa 1,2 eli kymmentä työllistä kohden meillä oli 12 huollettavaa. Vuonna 1989 vastaava suhde oli likimain yksi eli jokaista työssäkäyvää kohden oli yksi huollettava.

Yksi tapa arvioida työllisyysastetavoitetta on määritellä sellainen työllisyysaste, joka estää taloudellisen huoltosuhteen heikkenemisen tulevina vuosikymmeninä, mikäli väestön ikärakenne kehittyy ennakoidusti (ks. taulukko 2.3). Taulukosta 2.4. nähdään, että taloudellisen huoltosuhteen stabiloimiseksi tarvittava työllisyysaste kääntyy nousuun vuoden 2010 jälkeen, kun väestöllinen huoltosuhde alkaa kasvaa. Lähelle 75 prosenttia se nousee kuitenkin vasta vuoden 2020 jälkeen. Jos tavoitteeksi otetaan huoltosuhteen palauttaminen lamaa edeltäneelle tasolle, täytyisi työllisyysasteen nousta 75 prosenttiin jo vuonna 2010.

Taulukko 2.4 Taloudellisen huoltosuhteen stabiloiva työllisyysaste vuosina 2001–2020.

	2001	2010	2020
Taloudellinen huoltosuhde	1,20	1,20	1,20
Työllisyysaste, %	67,7	68,0	73,5

Taloudellinen huoltosuhde heijastelee julkisten palveluiden ja tulonsiirtojen aiheuttamien menopaineiden kohdistumista työssä oleviin kansalaisiin. Talouden kestokyvyn kannalta on lisäksi olennaista se, miten toisaalta julkiset menot huollettavaa kohden kehittyvät sekä toisaalta, miten tuottavuus työntekijää kohden kehittyy. Näin ollen myös julkiseen palvelutuotantoon kohdistuu tulevaisuudessa kasvavia tehokkuusvaatimuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman SOMERA-toimikunnan tekemissä laskelmissa ennakoidaan väestön vanhenemisen johtavan sosiaalimenojen bkt-osuuden nousuun nykyisestä 25 prosentista 30 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä. Kasvu johtuu pääosin työeläkemenojen lisäyksestä.

Kehikko 2.2 Väestöllisiä paineita kuvaavat indikaattorit

Väestöllinen huoltosuhde = (alle 15- v.+ yli 65-v.)/työikäinen väestö

Vanhushuoltosuhde = yli 65-v./työikäinen väestö

Taloudellinen huoltosuhde = (väestö-työlliset)/työlliset

Edellä esitetyt laskelmat ja arviot väestöllisestä kehityksestä perustuvat oletukselle, että Suomen suuntautuva nettomääräinen maahanmuutto säilyy nykyisellä, kansainvälisesti vertaillen vähäisellä tasolla. Vuosina 1994–2000 nettomuutto oli 2 500–3 500 henkeä vuodessa ja nousi 5 800 henkeen vuonna 2001. Tilastokeskuksen väestöennuste olettaa nettomääräisen maahanmuuton olevan seuraavan 20 vuoden aikana 5 000 henkeä vuodessa.

Mikäli maahanmuutossa tapahtuisi huomattavaa kasvua, tämä vaikuttaisi luonnollisesti myös huoltosuhteiden ja työllisyysasteen kehitykseen. On tärkeää huomata, että lisääntyvä maahanmuutto voi parantaa kehitysnäkymiä vain, jos maahanmuuttajien keskuudessa huoltosuhteet ja työllisyysaste ovat edullisempia kuin kantaväestössä. Vuonna 2001 Suomessa asuvista maahanmuuttajista työvoimaan kuului 45 prosenttia, kun vastaava luku koko väestössä oli 50 prosenttia. Lisäksi maahanmuuttajien työttömyysaste oli erittäin korkea, 32 prosenttia.

Työllisyysaste ja talouskasvu

Työryhmälle tavoitteeksi asetetun 75 prosentin työllisyysasteen toteutumiseksi vuonna 2010 tarvitaan noin 275 000 lisätyöpaikkaa vuoden 2002 tasoon verrattuna. Tämä edellyttää keskimäärin 34 000 uuden työpaikan nettolisäystä seuraavan kahdeksan vuoden aikana eli keskimäärin 1,4 prosentin työllisyyden vuotuista kasvua.⁵ Mikäli talouskasvun ja työllisyyden välinen yhteys säilyy samanlaisena kuin viime vuosikymmeninä keskimäärin (ks. kuvio 2.7), tavoiteltu työllisyyden kasvu edellyttäisi noin 4 prosentin kokonaistuotannon kasvuvauhtia.⁶

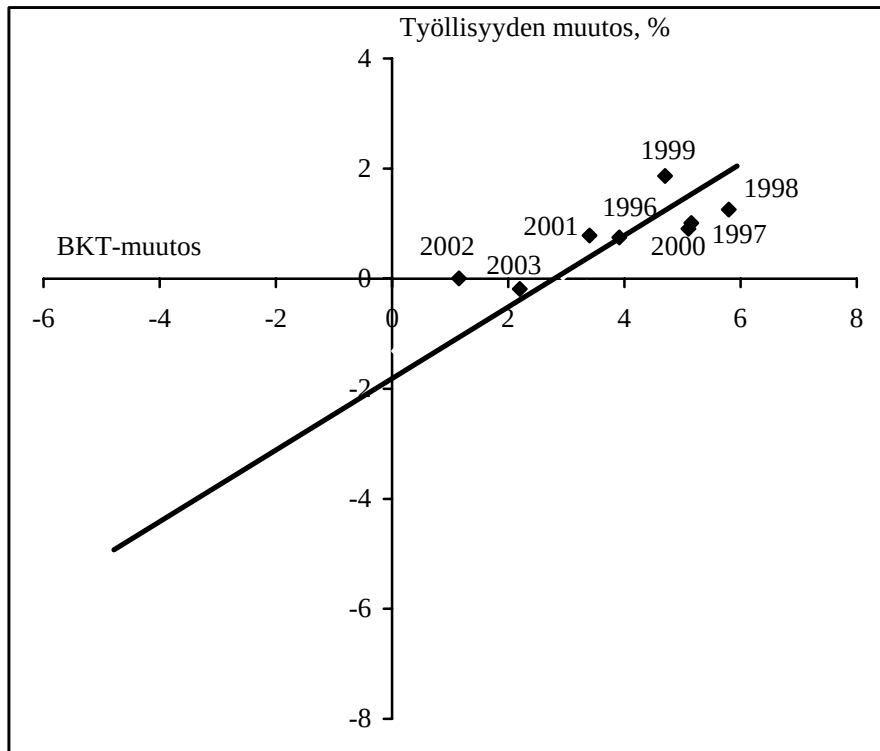
Näin nopea talouskasvu ylittää selvästi lähivuosiksi ennustetun kehityksen ja sitä on erittäin vaikeaa saavuttaa. Valtiovarainministeriön arvion mukaan bruttokansantuote kasvaa lähimmän viiden vuoden aikana keskimäärin 2,8 prosentin vauhtia (VM 2002a). Mikäli käytetään samaa oletusta tuottavuuden kehityksestä, valtiovarainministeriön skenaariossa työllisyyden kasvuksi jää 0,3 prosenttia vuodessa, mikä vastaa noin 7 000 työpaikan lisäystä vuosittain. Jatkettaessa tätä kehitystä suoraviivaisesti vuoteen 2010 saakka päädyttäisiin työllisyydessä noin 57 000 nykytason yläpuolelle ja työllisyysaste olisi vajaat 69 prosenttia. Näin ollen 75 prosentin työllisyysasteen saavuttamiseksi tarvittaisiin toimenpidekokonaisuus, jolla työpaikkojen vuosittainen lisäys olisi keskimäärin 27 000 työpaikkaa ennakoitua suurempi. Tästä näkökulmasta tavoite on erittäin haastava.

Tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavaa työllisyyskehitystä voidaan verrata myös lähi-menneytyteen. Laman jälkeen vuosina 1994–2001 syntyi noin 320 000 uutta työpaikkaa eli keskimäärin 45 000 työpaikkaa vuodessa.⁷ Tähän verrattuna tavoitteen saavuttamiseksi tarvittava työpaikkojen vuotuinen lisäys vaikuttaisi siis kohtuulliselta. Toisaalta on syytä muistaa, että 1990-lopun työpaikkojen lisäyksen taustalla oli poikkeuksellisen voimakas vientikysynnän kasvu. Työpaikkojen kasvuvauhti onkin parina viime vuotena hidastunut tuntuvasti. Vuonna 2001 lisäystä edellisvuoteen oli noin 32 000 työpaikkaa. Vuoden 2002 toisella vuosineljänneksellä työllisiä oli vain muutama tuhat enemmän kuin edellisenä vuonna vastaavaan aikaan.

⁵ Laskelma perustuu Tilastokeskuksen ennusteeseen työikäisen väestön määrän kehityksestä.

⁶ Laskelman taustalla on oletus 2,5 prosentin tuottavuuden kasvusta työllistä kohden.

⁷ Näistä noin kolmannes oli osa-aikaisia työsuhteita (Työministeriö 2002a).

Kuvio 2.7 Talouskasvun ja työllisyyden välinen yhteys vuosina 1976–2003⁸.

Lähde: Valtiovarainministeriö.

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että nykyisen kehityksen jatkuessa asetettua työllisyystavoitetta ei saavuteta. Suotuisampi kehitys on kuitenkin mahdollista saavuttaa riittävän laajapohjaisella ja voimakkaalla toimenpideohjelmalla. Tähän on sisällytettävä ensinnäkin talouskasvua vahvistavia ja nopeuttavia elementtejä. Koska realistisena pidettävä talouskasvu ei yksin riitä nostamaan työllisyyttä riittävän korkealle, tarvitaan myös rakenteellisia muutoksia.

Näistä keskeinen on työpaikkojen syntyminen työvaltaisille toimialoille ja vähemmän tuottaviin tehtäviin, joka ”luo tilaa” hyvälle työllisyyskehitykselle myös kohtuullisella talouskasvulla. Talouden palveluvaltaistuminen hidastaa tuottavuuden kasvua ja muuttaa talouskasvun aikaisempaa työllistävämmäksi. Tästä kehityksestä on jo nähtävissä merkkejä (Työministeriö 2002b, ks. myös kuvio 2.7).

Samansuuntainen vaikutus on osa-aikatyön yleistymisellä, joka pyrkii alentamaan työssäkäyvien keskimääräisiä työtunteja ja siten edistämään työssäkäyvien lukumäärää. Hallittu osa-aikatyön lisääminen olisikin syytä nähdä tärkeänä keinona edistää työllisyyttä työn jakamisen kautta. Osa-aikaisuus soveltuu luontevasti myös moniin palvelualan tehtäviin sekä erilaisista syistä työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien työllistämiseen. Osa-aikaisten työsuhteiden yleistyminen edellyttää työmarkkinaosa-puolia tyydyttävien ratkaisujen löytämistä. Samalla on huolehdittava siitä, etteivät panostukset työntekijöiden koulutukseen ja kehittämiseen sen johdosta vähene.

⁸ Kuviossa bruttokansantuotteen muutos on kahden peräkkäisen vuoden keskiarvo. Vuoden 2001 havainto on ennakkotieto ja vuosien 2002–2003 havainnot ovat ennusteita.

Työttömyyden alentaminen

Edellä arvioitiin 75 prosentin työllisyysastetavoitetta talouskasvun ja lähivuosikymmenten demografisen kehityksen valossa. Näkökulmana oli tällöin tuotannon kasvu ja uusien työpaikkojen syntyminen. Työllisyysastetavoitteen kannalta on yhden-tekevää, täyttyvätkö uudet työpaikat työttömillä vai työvoiman ulkopuolelta tulevilla, esimerkiksi opiskelijoilla ja kotityötä tekevillä. Sen sijaan *työttömyysasteen* suotuisan kehityksen kannalta on tärkeää, että työllisyyden kasvu kohdistuu nimenomaan työttömiin työnhakijoihin.

Missä suhteessa työttömät ja työvoiman ulkopuolelta tulevat työllistyvät riippuu monista tekijöistä kuten henkilökohtaisista valmiuksista ja työllistymisen kannustimista sekä työtehtävien vaativuudesta. Yhtenä ääripäänä voidaan hahmotella tilannetta, jossa 75 prosentin työllisyystavoitteen saavuttamiseksi vuonna 2010 tarvittavat 275 000 uutta työpaikkaa täyttyisivät yksinomaan työvoiman ulkopuolelta ja työttömyys säilyisi likimain nykyisen laajuisena. Tällöin vuoden 2010 työttömyysaste olisi 8,5 prosenttia eli ei juurikaan tämän hetken tasoa alhaisempi.

Viiden prosentin työttömyysasteen saavuttamiseksi vuonna 2010 työttömiä tulisi olla vajaat 140 000 eli runsaat 100 000 vähemmän kuin vuonna 2002.⁹ Kuten jaksossa 2.2. todettiin, viime vuosina syntyneistä uusista työpaikoista huomattava osa eli lähes puolet täyttyi työvoiman ulkopuolelta. Jos oletetaan, että sama suhde pätee jatkossakin, työllisyystavoitteen saavuttamiseksi vuonna 2010 tarvittavat 275 000 uutta työpaikkaa vähentäisivät työttömien määrää noin 140 000 hengellä. Työttömyysaste olisi tällöin vajaat 4 prosenttia.

Työttömyysasteen alenemisen edellytys on, että työttömät ovat työmarkkinakelpoisia ja siten työllistettävissä. Tämä koskee erityisesti pitkäaikaistyöttömiä, joiden kohdalla osaamisen väheneminen, leimautuminen ja syrjäytyminen uhkaavat vähentää työllistettävyyttä jopa voimakkaan työvoiman kysynnän vallitessa. Työttömien työllistettävyyttä voidaan parantaa mm. koulutuksella ja ammattitaitoa ylläpitävillä toimilla sekä tukityöllistämällä. Tältä osin yksi haastava kohderyhmä ovat Suomessa asuvat ulkomaalaiset työttömät, joiden työllistymistä rajoittavat mm. kielivaikeudet sekä sopeutumisvaikeudet suomalaiseen työelämään.

Iäkkäiden ja vajaakuntoisten työttömien osalta työmarkkinakelpoisuuden nostaminen mahdollisuudet ovat luonnollisesti rajatut. Etenkin varttuneiden, vanhentuneen ammattitaidon omaavien ja eri tavoin vajaakuntoisten työttömien kohdalla on ehkä syytä turvautua myös joustavaan siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle. Nuorempien vajaakuntoisten työllistäminen vaatii omia erityistoimia. Tässä yhteydessä korostuu työnvälityksen sekä kuntouttavan ja työntekoon läheisesti kytketyn koulutuksen rooli.

⁹ Tässä on oletettu, että työllisyys kehittyy suotuisasti ja 75 prosentin tavoite saavutetaan.

3 HAASTEET JA ONGELMA-ALUEIDEN IDENTIFIOINTI

3.1 Talouskasvun yleiset edellytykset

Suomen taloudellinen strategia on nojautunut ensisijaisesti korkean teknologian sekä koulutuksen ja osaamisen tukemiseen. Tämän seurauksena pääosin vientivetoinen talouskasvu on ollut laman jälkeen nopeaa ja luonut myös paljon uusia työpaikkoja. Työllisyyskehitys on ollut kansainvälisesti ja historiallisesti katsoen varsin hyvää. Suomessa on tällä hetkellä yli 300 000 työpaikkaa enemmän kuin vuonna 1994.

Talouskasvun ohella työllisyyskehityksen keskeisiä reunaehtoja ovat olleet vakaa talous, työn kannattavuus, osaamisen karttuminen sekä toimivat markkinat. Näitä tekijöitä on pyritty tukemaan ja vahvistamaan johdonmukaisella talouspolitiikalla ja pitkäjänteisellä koulutuspolitiikalla.

Työryhmä katsoo, että talouskasvun edellytyksistä huolehtiminen on jatkossakin työllisyyden näkökulmasta keskeinen lähtökohta. Suomen kaltaisessa pienessä avotaloudessa kokonaistuotannon vaihtelut riippuvat suurelta osin kansainvälisestä talouskehityksestä, eivätkä näin ollen ole kaikilta osin kontrolloitavissa kotimaisin keinoin. Hyvän hinta- ja reaalisen kilpailukyvyn ylläpitäminen takaavat kuitenkin parhaan mahdollisen lopputuloksen kansainvälisten suhdanteiden asettamissa puitteissa. Avoimen sektorin kasvua, uusien yritysten syntymistä ja yritystoiminnan sijoittumista Suomeen voidaan parhaiten tukea teknologiaan ja osaamiseen tehtävillä panostuksilla, joita tarkastellaan lähemmin jäljempänä jaksoissa 3.2 ja 3.3. Myös veropolitiikalla on kasvun kannalta tärkeä merkitys.

Kilpailukykyyn ja avoimen sektorin yritysten toimintaedellytyksiin tehtävien panostusten tärkeyttä korostavat kansainvälisen talouden epävarmat näkymät. OECD ennustaa maailmantalouden toipuvan vuoden 2001 taantumasta ennakoitua hitaammin ja tarkisti marraskuussa 2002 vuoden 2003 kasvuennustettaan alaspäin. Keskeiset epävarmuustekijät liittyvät kolmen suuren talouden, Yhdysvaltojen, Japanin ja Saksan huonoon talouskehitykseen sekä Irakin tilanteeseen. Epäsuotuista kehitystä etenkin Saksassa ja Yhdysvalloissa heikentäisi Suomen kasvunäkymiä ja vaikeuttaisi työllisyystavoitteen saavuttamista keskipitkällä aikavälillä.

Kansainväliselle kilpailulle avoimen sektorin ohella työllisyyskehitys riippuu olennaisesti kotimaisen palvelusektorin kehityksestä. Yksityinen palvelusektori on Suomessa kansainvälisesti vertaillen pieni. Sen osuus sekä tuotannosta että työpaikoista on OECD-maiden alhaisimpia. Jatkossa tulisikin huolehtia siitä, että avoimen sektorin kasvu välittyisi nykyistä tehokkaammin yksityisten palveluiden kysyntään ja sitä kautta työllisyyteen. Työllisyyden lisääntyminen palvelusektorilla ja matalamman tuottavuuden tehtävissä merkitsee sitä, että haluttu työllisyystavoite voidaan saavuttaa alhaisemmalla kokonaistalouden kasvuvauhdilla. Tämän kehityksen kannalta on tärkeää parantaa työmarkkinoiden toimintaa ja luoda edellytyksiä myös vähäisempää ammattitaitoa vaativien työpaikkojen syntymiselle (ks. jakso 3.4).

3.2 Tuotannon kilpailukyky ja sijoittuminen Suomeen

Talouden globalisoituminen – pääoman, tuotannon, palvelujen ja työpaikkojen yhä vapaampi liikkuvuus – on johtanut kansainvälisen kilpailun kiristymiseen, yritystoiminnan uudelleenjärjestelyihin sekä tuotannon sijoittumiseen sinne, missä se on strategisesti edullisinta. Suuryritysten päätöksenteossa kansalliset näkökohdat jäävät yhä enemmän taka-alalle ja kansallisvaltiot joutuvat kilpailemaan yritysten ja työpaikkojen sijainnista.

Yritysten sijoittumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat mm. markkinoiden läheisyys ja alhainen kustannustaso sekä ammattitaitoisen työvoiman, raaka-aineiden ja energian saatavuus. Myös julkisen vallan välitön toiminta kuten yritysten verotus, julkinen infrastruktuuri ja yritystuet vaikuttavat. Tässä kilpailussa Suomen menestysmahdollisuudet perustuvat ennen muuta innovaatioihin ja osaavaan työvoimaan, jota julkisen sektorin harjoittama talous- ja työvoimapolitiikka sekä koulutuksen pitkäjänteinen suuntaaminen ovat tukeneet.

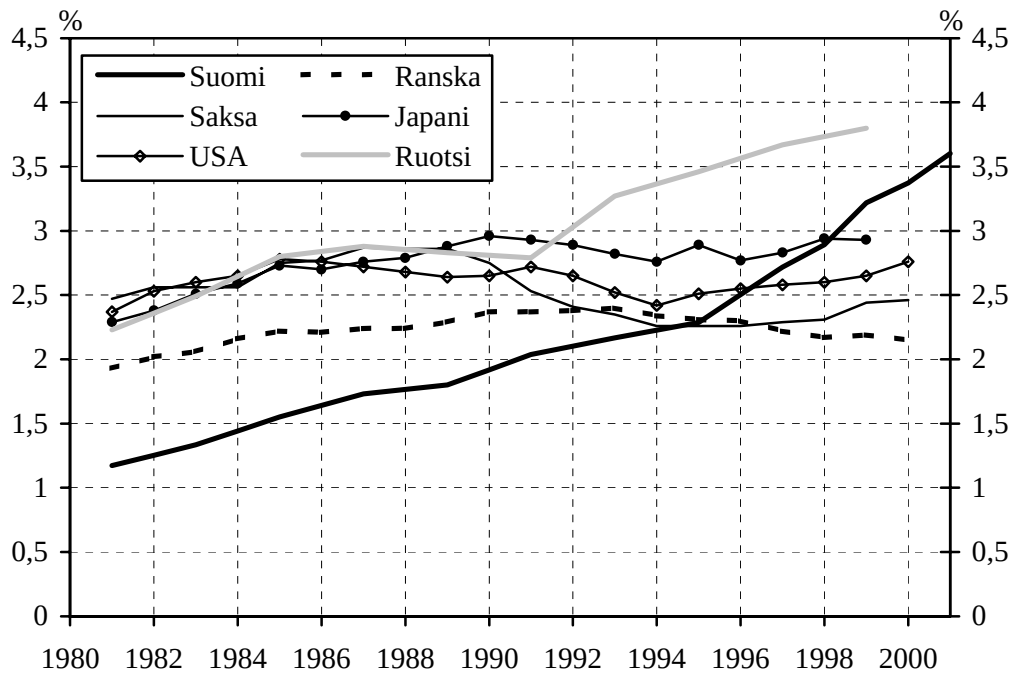
Yksi globalisaation ilmentymä on, että teollisuutemme investointimenot ulkomaille ovat jo suuremmat kuin sen kiinteät investoinnit kotimaahan. Teollisuuden tutkimus- ja kehittämismenoista ulkomaille suuntautuu on liki kolmannes. Ulkomaille suuntautuneet tutkimus- ja tuotekehitysmenot ovat kuitenkin viime vuosina kasvaneet kotimaisia nopeammin. Samaan aikaan myös ulkomaalaisten yritysten suorat investoinnit Suomeen ovat lisääntyneet, vaikkakin hitaammin.

Suoran ulkomaalaisomistuksen kasvuun liittyvä uhkakuvana on omistuksen ja pääkonttorien siirtyminen ulkomaille sekä siihen liittyvät yritysjärjestelyt, joissa Suomen osaksi jäisi pelkkä tytäryhtiömaan asema. Tällainen kehitys johtaisi todennäköisesti myös tutkimus- ja kehitystoiminnan lisääntyvään siirtymiseen ulkomaille. Voidaan myös olettaa, että erilaisissa kriisitilanteissa kansallisten kytkösten puuttuminen yrityksen strategisesta johdosta helpottaa tuotannon supistusten kohdentamista Suomeen.

On tärkeää vahvistaa sekä kotimaisten että monikansallisten yritysten edellytyksiä ja halua toimia Suomessa. Suomen on jatkossakin tarjottava avoimen sektorin yrityksille laajassa mielessä kilpailukykyinen toimintaympäristö. Riskirahoituksen saatavuus ja suomalaisen omistuksen ainakin osittainen säilyttäminen edesauttavat osaamista vaativien strategisten toimintojen sijoittumista Suomeen.

Kilpailukykyä mittaavissa kansainvälisissä arvioissa Suomen eduksi on luettu mm. hyvä koulutustaso ja turvallinen toimintaympäristö sekä erityisesti metsä-, sähkö- ja elektroniikkateollisuuden erityisosaaminen ja vahva kansainvälinen asema. EU-jäsenyyden myötä myös rahoitus- ja korkomarkkinamme ovat saaneet kaivattua vakautta. Ulkomaisten yritysten ja investointien sijoittumisen kannalta haitta-tekijöitä ovat mm. syrjäinen sijainti, kylmä ilmasto, outo kieli sekä korkea verotus.

Kuvio 3.1 Tutkimus- ja tuotekehitysmenot eräissä OECD-maissa vuosina 1981–2001, prosenttia bruttokansantuotteesta.



Lähde: VATT (2002).

Yksi keskeisiä avoimen sektorin kilpailutekijöitä on tutkimus- ja tuotekehitystoiminta. Panostukset tutkimukseen ja tuotekehittelyyn ovat 1990-luvun jälkipuoliskolla kasvaneet Suomessa voimakkaasti ja niiden bkt-osuudella mitaten Suomi on noussut Ruotsin kanssa OECD-maiden kärkeen (ks. kuvio 3.1). Vielä 1990-luvun alkupuolella julkisen sektorin osuus tutkimus- ja tuotekehitysmenoista oli Suomessa kansainvälisesti katsoen korkea. Menojen kasvun painottuminen yksityiselle sektorille on nostanut sen osuuden tutkimus- ja tuotekehitysmenoista runsaaseen 70 prosenttiin, mikä vastaa mm. Ranskan ja Japanin tasoa, mutta on jonkin verran alhaisempi kuin Ruotsissa ja Yhdysvalloissa.

3.3 Osaavan työvoiman saatavuus

Suomi on siirtynyt alkutuotantovaltaisesta yhteiskunnasta jälkiteolliseksi valtioksi nopeammin kuin useimmat muut maat. Tuotannon ja työllisyyden rakennemuutokset ovat olleet rajuja ja heikentäneet työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa. Korkean rakenteellisen työttömyyden käänköpuoli onkin kasvava pula osaavasta työvoimasta, jota esiintyy jo monissa ammattitaitoa vaativissa tehtävissä. Työvoimapulaa pahentaa osaltaan korkeasti koulutettujen lisääntynyt ”aivovienti” ulkomaille.

Työvoimapulaa voidaan helpottaa joko tehostamalla kotimaisten työvoimaresurssien käyttöä tai lisäämällä osaavan työvoiman (netto)tuontia. Kotimaisten työvoimareservin tehokkaammassa hyödyntämisessä on avainasemassa koulutuspolitiikka. Koulutus-tarjonnan tulisi sopeutua nykyistä paremmin työmarkkinoiden kysyntään ja pystyä ennakoimaan myös tulevia tarpeita. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä, mikäli opintoajat

venyvät liian pitkiksi. Yksi keskeisiä koulutuspolitiikan haasteita onkin löytää keinot "koulutusputkessa" olevien nuorten aikuisten saamiseksi nykyistä ripeämmin työelämän palvelukseen.

Korkeakouluopinnot aloitetaan Suomessa keskimäärin noin 3 vuotta ylioppilastutkinnon jälkeen. Tilastokeskuksen selvityksen mukaan vain runsas kolmannes vuoden 2000 ylioppilaista aloitti opinnot heti lukion jälkeen. Aloittamisen odottelu ja osin siihen liittyvä opintoalan vaihtaminen näkyvät opiskelijoiden korkeana keski-ikä. Yli 25-vuotiaiden aloittajien osuus on viime vuosina lisääntynyt kaikissa lukion jälkeisissä oppilaitoksissa. Vuonna 2000 uusista opiskelijoista 25 vuotta täyttäneitä oli neljännes. On erittäin tärkeää, että opiskelun aloitukseen ja opintoalan vaihtamiseen liittyviä viiveitä kyetään tehokkaasti vähentämään ja opiskeluaikojä lyhentämään.

Koulutuksella on tärkeä rooli myös varttuneempien työntekijöiden ammattitaidon ylläpidossa ja kehittämisessä ja sitä kautta työllistymismahdollisuuksien parantamisessa. Ammatillisella täydennyskoulutuksella on todettu olevan työmotivaatiota ja työssä jaksamista tukeva vaikutus. Tämä vähentää osaltaan varhaista eläkkeelle siirtymistä. Varttuneempien työllistymistä voidaan edistää etenkin työläheisellä koulutuksella mm. oppisopimusjärjestelmän puitteissa.

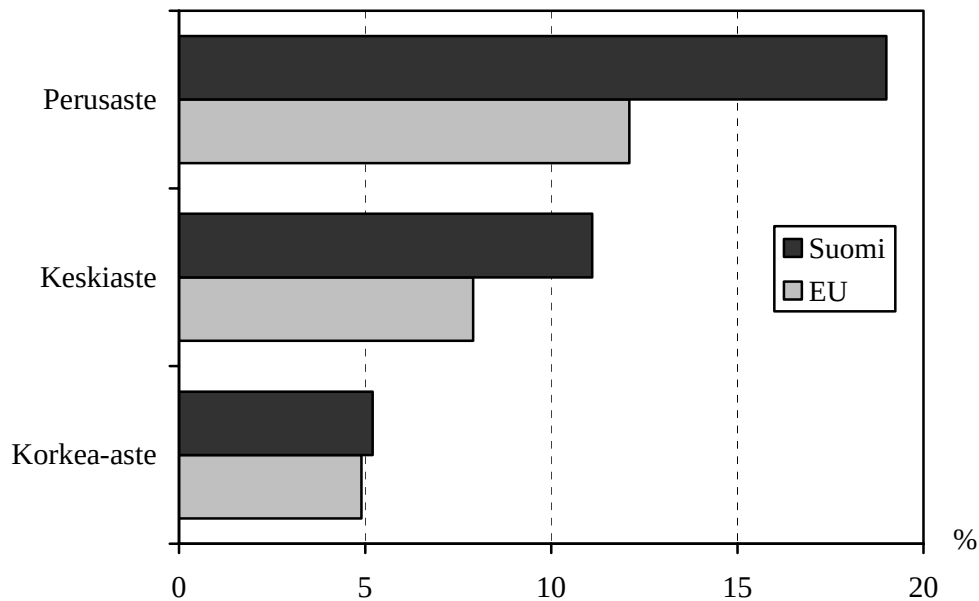
Suomeen suuntautunut maahanmuutto on painottunut humanitaariseen pakolaisten vastaanottamiseen ja inkeriläisten paluumuuttoon. Näiden ryhmien kotouttaminen on ollut hidasta. Ensimmäisen polven maahanmuuttajien keskuudessa työllisyysaste on jäänyt selvästi kantaväestön työllisyyttä heikommaksi ja työttömyys vastaavasti korkeammaksi. Mikäli maahanmuutosta halutaan tulevaisuudessa ratkaisua työvoiman saatavuusongelmiin, tulisi maahanmuuton painopistettä muuttaa paremmin suoria työvoimatarpeita vastaavaksi.

Osaavan ja ammattitaitoisen työvoiman houkuttelu Suomeen ei välttämättä ole helppoa. Työvoiman saatavuus vaikeutuu vähitellen kaikkialla läntisessä Euroopassa, missä ongelmat ovat pitkälti yhteneväisiä Suomen kanssa. On todennäköistä, että työvoiman vapaa liikkuvuus ja EU:n laajentuminen helpottavat ensisijaisesti vain suurimpien ja rikkaampien jäsenmaiden työvoimaongelmaa. Suomi ei liene kovin houkutteleva vaihtoehto – ainakaan pitkäaikaisesti – monellekaan eurooppalaiselle muuttajalle.

3.4 Vähemmän erityisosaamista vaativien työpaikkojen luominen

Yksi suomalaisten työmarkkinoiden ominaispiirre on työvaltaisten, vähemmän erityisosaamista ja -koulutusta vaativien työpaikkojen harvalukuisuus ja siihen liittyvä työttömyyden kansainvälisestäkin voimakas keskittyminen vähemmän koulutusta saaneeseen työvoimaan (ks. kuvio 3.2). Tämä heijastuu erityisesti yksityisellä palvelusektorilla tarjonnan vähäisyytenä tai jopa osittaisena puuttumisena eli ns. itsepalveluyhteiskuntana. Esimerkiksi kotitaloustyöhön liittyvien palveluiden tarjonta on Suomessa moniin maihin verrattuna vähäistä.

Kuvio 3.2 Työttömyysasteet koulutustason mukaan vuonna 2000 Suomessa ja EU:ssa keskimäärin, prosenttia.



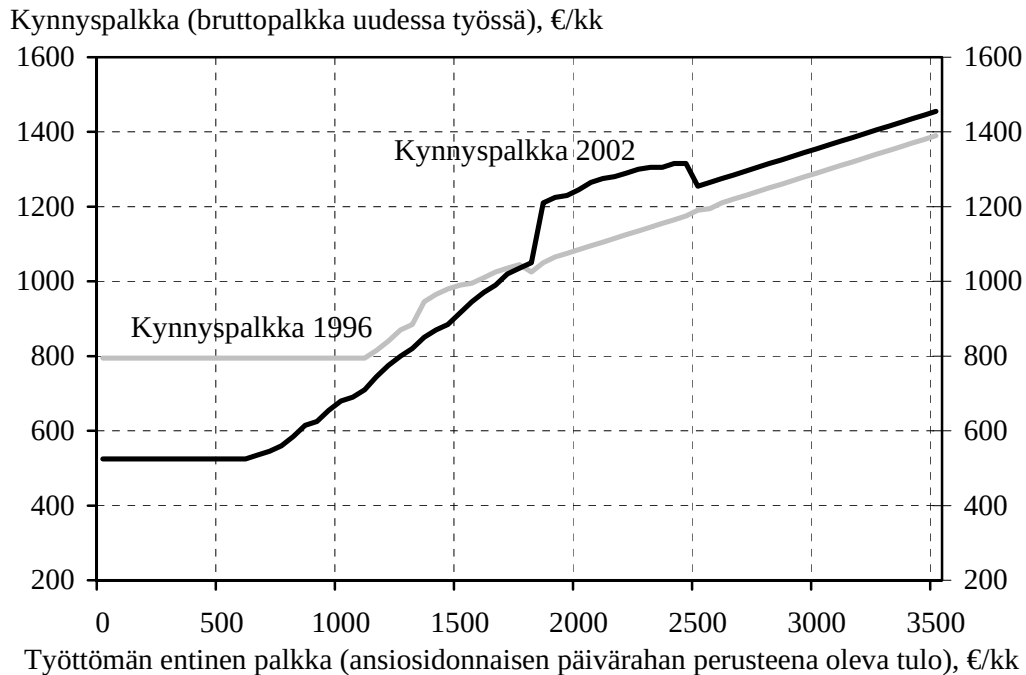
Lähde: PTT.

Kehityksen takana on monia syitä. Teknologian kehitys on osittain korvannut ihmis-työvoiman käyttöä eräissä melko vähäistä ammattitaitoa vaativissa tehtävissä. Toisaalta, työkustannusten yleinen nousu on ensimmäisenä johtanut juuri matalan tuottavuuden työpaikkojen muuttumiseen kannattamattomaksi. Työkustannusten nousun taustalla ovat reaali-palkkojen nousu ja välillisten työvoimakustannusten kohoaminen.

Palkkakehityksen yleislinjat määräytyvät Suomessa pääsääntöisesti keskitetyissä tulo- ja palkkatilanteissa. Tupo-neuvotteluissa on viime vuosina sovittu linjasta, jossa sopimus-korotukset ovat olleet suhteellisesti korkeampia matalapalkka-aloilla. Tämä on osaltaan heikentänyt matalapalkkatyön kannattavuutta yritysten näkökulmasta ja vähentänyt siihen soveliaan työvoiman kysyntää.

Toisaalta eräissä matalapalkkaisissa tehtävissä sopivien työnhakijoiden palkka-vaatimukset ovat nousseet palkkoja nopeammin mm. sosiaaliturvan liittyvien tekijöiden johdosta. Tällaisessa tilanteessa työntekijöitä ei ole saatavilla sopimusten mukaisella palkkatasolla. Sosiaaliturvan kielteiset vaikutukset palkkoihin ja työllisyyteen ovat todennäköisesti suurimmat juuri matalan tuottavuuden tehtävissä, joissa sosiaaliturvaetuudet ovat korkeampia suhteessa ansiotasoon. Vuodesta 1996 alkaen tehdyt sosiaaliturvan uudistukset ja veronmuutokset ovat pyrkineet ja osin onnistuneetkin alentamaan mm. ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien kynnys-palkkoja eli palkkoja, joilla työnteko tarjoaa saman toimeentulon kuin työttömyys (kuvio 3.3).

Kuvio 3.3 Kynnyspalkat vuosien 1996 ja 2002 vero- ja etuusperusteilla, euroa kuukaudessa.



Lähde: VATT (2002).

Matalapalkkaisen ja suhteellisen vähän koulutetun työvoiman työllistymisen ongelmat on tiedostettu Suomen ohella monissa muissakin OECD-maissa. Niinpä matalan tuottavuuden työpaikkojen syntymisen edistämiseksi on ehdotettu ja toteutettukin erilaisia tukimalleja. Nämä voidaan pääpiirteissään jakaa kahteen ryhmään: työntekijöille ja työnantajille suunnattuihin tukiin. Sekä työntekijöille että työnantajille suunnatut tuet voidaan toteuttaa joko suorana tukena tai verohelpotusten muodossa.

Työntekijöille suunnattujen tukiohjelmien tarkoituksena on mahdollistaa matalapalkkaisen työn vastaanottaminen siten, että työntekijän ansiot säilyvät vähintään samalla tasolla kuin sosiaaliturvan varassa ja mieluummin nousevat. Esimerkkejä tämän tyyppisistä ohjelmista ovat mm. Yhdysvalloissa jo pitkään käytössä ollut EITC - veronhyvitys sekä Saksassa kokeiltavaksi tuleva sosiaaliturvan ja palkan yhdistävä yhdistelmäpalkkamalli. Suomessa kunnallisveron ansiotulovähennyksen ja työttömyysturvan sovitellun päivärahan voidaan katsoa kuuluvan tähän luokkaan.

Työnantajalle suunnattujen tukien tavoitteena on mahdollistaa sellaisen henkilön työllistäminen, jonka tuottavuus kyseisessä tehtävässä ei kata työvoimakustannuksia vallitsevalla palkkatasolla. Työnantajalle suunnatut tuet ovat ehkä jonkin verran yleisempiä Euroopassa. Niitä on käytetty hyvin tuloksin mm. Ranskassa ja Isossa-Britanniassa. Suomessa tähän luokkaan voidaan lukea yksityiselle sektorille suuntautuva työllistämistuki, joskin sen käyttö rajoittuu työttömiin työnhakijoihin.

Työntekijöille ja työnantajille suunnattujen tukien vaikutukset poikkeavat toisistaan työmarkkinoiden tilanteesta ja palkanmuodostuksesta riippuen. Mikäli tiettyjen tehtävien osalta yleinen palkkakehitys on johtanut työvoiman "ylihinnoitteluun",

työnantajalle suunnattu tuki laskee työnantajan kohtaamaa hintaa, lisää työn kysyntää ja työllisyyttä. Tällaisessa tilanteessa tuen suuntaaminen työntekijöille ei auta, koska se ei laske työnantajan kohtaamaa hintaa ainakaan välittömästi.

Työntekijälle suunnattu tuki toimii parhaiten silloin, kun työntekijöiden korkeat kynnyspalkat ovat tehneet työn vastaanottamisen taloudellisesti kannattamattomaksi. Suora tulotuki tekee työnteosta kilpailukykyisen vaihtoehdon sosiaaliturvan varassa elämiseen myös matalan tuottavuuden työtehtävissä. Työnantajalle suunnattu tuki ei puolestaan lisää työllisyyttä tässä tapauksessa muutoin kuin välillisesti, mahdollisten palkankorotusten kautta.

3.5 Ikääntyneiden työllistyminen ja työssä pysyminen

Työllisyys- ja työttömyysasteet ovat Suomessa eriytyneet voimakkaasti ikäryhmittäin. Työllisyysaste alenee voimakkaasti erityisesti työikäisen väestön vanhemmissa ikäryhmissä. Vuonna 2001 parhaassa työiässä olevien 30–54-vuotiaiden työllisyysaste oli 80 prosentin tienoilla. Ikäluokassa 55–59-vuotiaat työllisiin lukeutui vielä liki 63 prosenttia, mutta 60–64-vuotiaista enää neljännes.

Työmarkkinoiden syvimmän lamavuoden 1994 pohjalukemista työllisyysasteet ovat vuoteen 2001 mennessä kohonneet eniten 20–24-vuotiaiden ja 55–59-vuotiaiden ikäryhmissä. Vanhemmissa ikäryhmissä työllisyysasteen nousu on merkittävältä osin johtunut pitkään jatkuneen talouskasvun mahdollistamasta työssä pysymisestä. Tämä näkyy myös laskennallisen eläkkeellesiirtymisiän kohoamisena, joka vuonna 2001 oli 59,3 vuotta eli korkeampi kuin kertaakaan aikaisemmin 1990-luvulla. Syvimmästä lamavuodesta 1994 laskennallinen eläkkeellesiirtymisikä on kohonnut 1,3 vuotta.

Vuonna 2001 ainoastaan 55–64-vuotiaiden työllisyysaste ylitti edellisen vuosikymmenen alussa vallinneen tason, jolloin keskimääräinen työllisyysaste oli 74,1 prosenttia eli 6,5 prosenttiyksikköä nykyistä korkeampi. Työmarkkinoille tulevien uusien ikäpolvien pienentyessä on tärkeää kehittää keinoja, joilla ikääntyvien työntekijöiden työssäpysymistä ja -jaksamista kyetään nykyistä enemmän tukemaan ja edistämään.

Työttömäksi joutuneilla yli 50-vuotiailla on koko 1990-luvun jälkipuoliskon ajan ollut selvästi muita ikäryhmiä vaikeampaa työllistyä uudelleen avoimille työmarkkinoille. Tämä näkyy yli 50-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden määrän kehityksessä 1990-luvulta alkaen. Talouden elpyessä lamasta keskimääräinen työttömyys kääntyi laskuun vuonna 1995. Yli 50-vuotiaiden työttömyys jatkoi kuitenkin kohoamistaan vuoteen 1997 saakka, jolloin se alkoi hitaasti alentua (ks. kuvio 3.4).

Yli 50-vuotiaiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille on vuoden 1997 jälkeenkin ollut huomattavasti muita ikäryhmiä heikompaa. Vuonna 2001 työnvälityksen työttömistä työnhakijoista liki kolmannes eli keskimäärin 98 300 oli yli 50-vuotiaita. Määrä oli vain 11 prosenttia pienempi kuin huippuvuonna 1997. Työttömien työnhakijoiden kokonaismäärä on samalla ajanjaksolla supistunut 26 prosenttia.

Taulukko 3.1 Työllisyysasteet ja niiden muutos viisivuotisiikaryhmittäin vuosina 1990, 1994 ja 2001.

Viisivuotis- ikäryhmä	1990 %	1994 %	2001 %	Muutos 1994–2001 %-yksikköä	Muutos 1990–2001 %-yksikköä
15–19	34,3	14,8	23,4	+8,6	-10,9
20–24	67,5	41,9	57,7	+15,8	-9,8
25–29	84,8	65,2	75,6	+10,4	-9,2
30–34	88,1	73,7	79,7	+6,0	-8,4
35–39	90,0	76,8	84,5	+7,7	-5,5
40–44	90,6	79,9	84,2	+4,3	-6,4
50–54	82,6	73,6	80,2	+6,6	-2,4
55–59	60,1	48,7	62,9	+14,2	+2,8
60–64	25,0	16,9	25,2	+8,3	+0,2
15–64	74,1	59,9	67,7	+7,8	-6,4

Lähde: Työministeriö.

Vuodesta 1997 lähtien ikääntyvien työttömyyden väheneminen on toteutunut ensisijaisesti työvoimapolitiittisin toimenpidesijoituksin ja työvoiman ulkopuolelle siirtymisenä varhaiseläkejärjestelyin. Avoimille työmarkkinoille työllistyminen selittää työttömyyden alenemista vähäisemmässä määrin. Tältä osin on syytä selvittää, missä määrin eläkesäännöksiin liittyvä työnantajakohtainen riski vaikeuttaa tarpeettomasti iäkkäämpien uudelleen työllistymistä avoimille markkinoille.

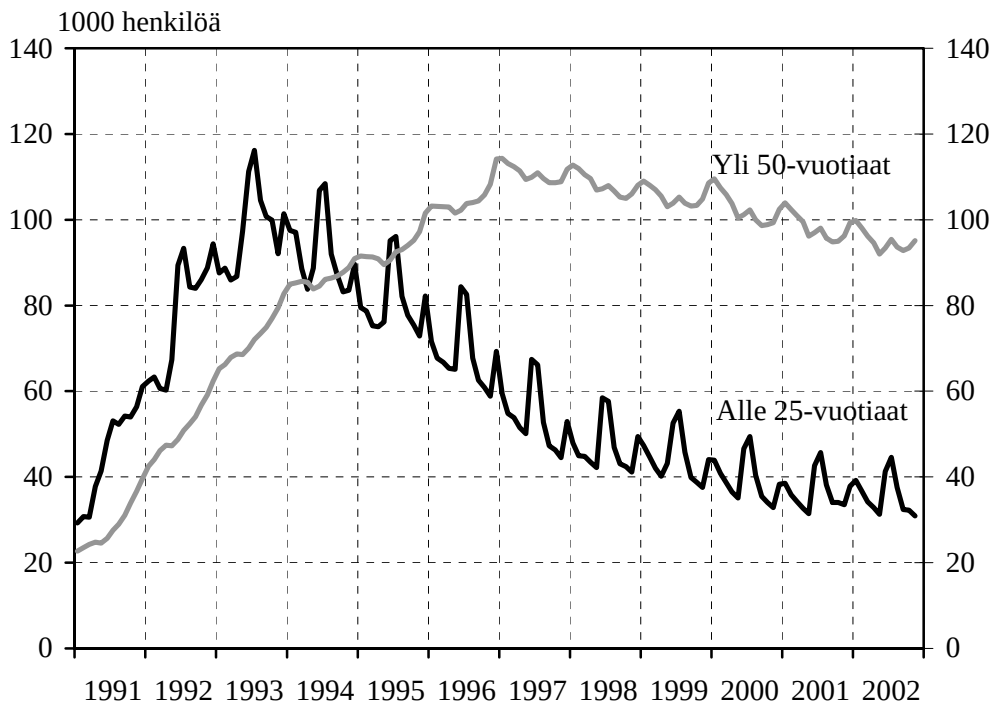
3.6 Nuorten integroiminen työmarkkinoille

Vaikka työllisyysasteet nuorissa ikäryhmissä ovat tuntuvasti nousseet lamavaiheen pohjalukemista, ne ovat yhä noin 10 prosenttiyksikköä alemmat kuin vuonna 1990 (ks. taulukko 3.1). Alle 25-vuotiaiden työllisyysaste on selvästi alempi kuin muissa Pohjoismaissa tai samankokoisissa EU-maissa.

Nuoret ovat 1990-luvun jälkipuoliskolla työllistyneet varsinkin erilaisiin uuden talouden yrityksiin ja työpaikkoihin. Viimeisten parin vuoden aikana tietotekniikka-alojen yrityksiin ei ole syntynyt uusia työpaikkoja yhtä runsaasti kuin aikaisempina vuosina.

Kuva nuorten työttömyystilanteesta vaihtelee huomattavasti tilastolähteestä riippuen. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan nuorten työttömyysaste vuonna 2001 oli 19,8 prosenttia ja alle 25-vuotiaita työttömiä oli keskimäärin 65 400 henkilöä. Työministeriön työnvälitystilaston mukaan vastaava luku oli 36 600. Vuoden 1993 huipputasoltaan alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden määrä on työnvälitystilaston mukaan vuoteen 2001 mennessä laskenut alle puoleen (ks. kuvio 3.4). Sen sijaan työvoimatutkimuksen mukaan nuorten työttömien määrä on vastaavana aikana laskenut vain noin kolmanneksen.

Kuvio 3.4 Työnvälitystilaston työttömät työnhakijat iän mukaan vuosina 1991–2002.



Lähde: Työministeriö.

Erot lukujen välillä johtuvat pääosin siitä, että töitä hakevat päätoimiset koululaiset ja opiskelijat lukeutuvat työvoimatutkimuksessa työttömiin. Tiettyinä kevätkuukausina päätoimisia koululaisia ja opiskelijoita on työvoimatiedustelun kaikista työttömistä jopa 40 prosenttia. Tältä osin Suomen tiukasti EU:n suosituksia noudattava tilastokäytäntö poikkeaa monista muista jäsenmaista, mm. Ruotsista. Tämä on syytä ottaa huomioon vertailtaessa kansainvälisesti etenkin nuorisotyöttömyyden tasoa, jonka päätoimisten opiskelijoiden mukanaolo nostaa Suomessa lähes kaksinkertaiseksi. Kokonaistyöttömyysasteeseen päätoimisten opiskelijoiden vaikutus on noin 1,5 prosenttiyksikköä.

Nuorten koulutuksen aloittamisessa ilmenee nykyisin pitkiä viiveitä. Yleistyneet väli-vuodet opiskelussa vaikuttanevat ainakin jossain määrin työllisyysastetta nostavasti. Myös tilapäisluonteinen työssäkäynti opiskelun lomassa on lisääntynyt. Opiskelijoiden työssäkäynti on osittain saattanut syrjäyttää vähemmän koulutusta saaneen varttuneemman työvoiman kysyntää vastaaviin tehtäviin. Ammattiin valmistumista tulisikin nopeuttaa, jotta nuorten koulutusta vastaava työpanos olisi työmarkkinoiden käytettävissä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Myös toimia koulutuksen ja työelämän kytkevien parantamiseksi tulee nykyisestään tehostaa (ks. myös jakso 3.3).

Nykyisin noin 10 prosenttia nuorista ei hakeudu peruskoulun jälkeen lukioon tai ammatilliseen koulutukseen. Myös ammatillisen koulutuksen keskeytymiset ovat viime vuosina jonkin verran lisääntyneet. Noin 5 prosenttia ikäluokasta keskeyttää toisen asteen koulutuksen. Vähäisen koulutustaustan ja puutteellisen osaamisen vuoksi näitä nuoria uhkaa pysyvä syrjäytyminen työmarkkinoilta.

Ammatillista koulutusta vailla olevia nuoria pyritään Suomessa auttamaan mm. työpajatoiminnan avulla. Toiminnan tavoitteena on tukea oman elämän hallintaa, ehkäistä syrjäytymistä ja ohjata nuoria koulutukseen ja työmarkkinoille. Vuosittain pajoilla käy töissä noin 8 000 nuorta. Työpajanuorille laaditaan yleensä henkilökohtainen ”räätälöity” urasuunnitelma. Työpajakaso vaihtelee yksilöllisten tarpeiden mukaan, mutta sen yleisin kesto on puoli vuotta. Työpajoja on toiminnassa noin 220 eri puolilla maata. Työryhmä pitää tärkeänä kehittää edelleen keinoja, joilla syrjäytymisvaarassa olevien nuorten hakeutumista ja sijoittumista koulutukseen ja työelämään nykyistä enemmän tuetaan ja edistetään.

3.7 Yrittämisen ja omatoimisen työllistymisen haasteet

Yksi suomalaisen elinkeinoelämän tunnuspiirteitä on yrittäjyyden vähäisyys. Työllisyyden kannalta tämä on ongelmallista erityisesti siksi, että pienet yritykset ovat useimmissa maissa merkittävä työllistäjä. Tuoreen kansainvälisen vertailun mukaan Suomessa on runsaasti sekä potentiaalisia mahdollisuuksia että osaavia henkilöitä uusien yritysten perustamiseen. Motivaatio oman yrityksen perustamiseen on kuitenkin meillä alhainen.

Syyt yrittämisen vähyyteen ovat moninaiset. Yrittäjyyden perinne on Suomessa kapea. Alueelliset erot ovat suuria maan läntisen osan eduksi ja itäisen osan tappioksi. Myös suhteellisen tiukka konkurssilainsäädäntö jarruttaa yritysten perustamista. Halukkuutta riskinottoon ja osaamista käytännön yrittämiseen on vähän.

Tilanne on lähivuosina muuttumassa erityisen kriittiseksi nykyisen yrittäjäkunnan tullessa suurelta osin eläkeikään ja etsiessä työlleen jatkajaa nuoremasta polvesta. Suomessa on lähimmän kymmenen vuoden aikana lopettamassa yritystoimintaansa eläkkeelle siirtymisen takia jopa 80 000 yrittäjää. Eräiden tutkimusten mukaan jopa yli puolella näistä ei ole jatkajaa tiedossa. Sukupolvenvaihdosten hallittu läpivienti onkin merkittävimpiä yrittäjyyden edistämisen lähivuosien haasteista. On tärkeää kyetä luomaan yrittäjyyttä uusille kasvualoille ja löytämään keinot vanhan yritystoiminnan hallituksi uudistamiseksi.

Yrittämisen edellytykset riippuvat monista ulkoisista tekijöistä kuten väestörakenteen ja kulutustottumusten muutoksista. Väestön vanhenemisen odotetaan lisäävän mm. terveydenhoito-, virkistys- ja muiden yksityisten palvelujen kysyntää. Suomalaisten kielteiset asenteet kotityön teettämisen ulkopuolisilla ovat muuttumassa, ja kotityön ostamiselle on jo nyt paikoin enemmän kysyntää kuin tarjontaa. Yksityisten palveluiden kysyntää kasvattaa myös julkisten palveluiden lisääntynyt ulkoistaminen. Erityisesti kunnat ovat viime vuosina alkaneet siirtyä - tosin hitaasti - palvelujen

tuottajista palvelujen järjestäjiksi, jolloin monet palvelut ostetaan tai toteutetaan yhteistyössä yksityisten yritysten kanssa.

Yrittäjyyden ja uusien yritysten syntymistä voidaan tukea mm. lisäämällä alan koulutusta ja etenkin nuoren polven tietämystä yrittämisen mahdollisuuksista. Myös nuorten positiivista asennoitumista yrittämiseen on pyrittävä edistämään. Samalla on harkittava taloudellisia tukimuotoja, joilla yrittämisen riskikynnystä pystytään nykyisestään madaltamaan. Taloudellisten tukimuotojen rinnalle tulisi lisääntyvässä määrin rakentaa osaamista, alkuunpääsyä ja esimerkiksi sukupolvenvaihdoksia tukevia, yrittäjille suunnattuja palveluita.

Verkottuva, joustava tuotanto on hämärtänyt palkkatyöhön ja yritysmuotoisen toiminnan välisiä rajoja. Yhä useammat työskentelevät perinteisen palkkatyön ja yrittäjyyden välimaastossa työllistämällä itsensä ammatinharjoittajina ja työskentelemällä samanaikaisesti usealle työnantajalle. Tähän ilmiöön liittyy myös erilaisten työtä välittävien organisaatioiden ja ns. uusosuuskuntien lisääntyminen. Yksityiset työnvälitysorganisaatiot muodostavat kansainvälisesti yhden nopeimmin kasvavista toimialoista. Suomessakin henkilöstöpalvelujen käyttö yrityksissä on nopeasti lisääntymässä, joskin kansainvälisesti vertaillen ala on vielä varsin pieni.

Työttömiä henkilöitä on kannustettu itsensä työllistämiseen monissa maissa, myös Suomessa, jossa julkisia tukia on ohjattu erityisesti naisille ja nuorille. Toisaalta eräät OECD:n asiantuntijat suhtautuvat varsin kriittisesti itsensä työllistämiseen työvoimapolitiittisena välineenä, ja korostavat tutkimusarvetta itsensä työllistämisen ja harmaan talouden välisistä yhteyksistä. Useissa maissa on kiinnitetty huomiota siihen, että kasvava osa itsensä työllistäjistä työskentelee vain yhdelle yritykselle, ja itsensä työllistäminen on eräissä tapauksissa vain keino vähentää molempien osapuolten kokonaisverotusta.

3.8 Alueellinen keskittyminen

Laman jälkeisinä nopean kasvun vuosina alueelliset erot työllisyydessä ja työttömyydessä lisääntyivät. Vuonna 2001 Uudenmaan työllisyysaste oli runsaat 75 prosenttia ja työttömyysaste 5,5 prosenttia. Samaan aikaan Kainuun työllisyysaste oli runsaat 56 prosenttia ja työttömyysaste 17,7 prosenttia. Työttömyys on keskittynyt etenkin syrjäseuduille ja rakennemuutoksesta eniten kärsineisiin asutuskeskuksiin. Sen lisäksi suurimmissa kaupungeissa on vaikeita alueellisia työttömyyskeskittymiä.

Syrjäiset maaseutualueet ja muut yksipuolisen tuotantorakenteen seutukunnat ovat kiihtyvällä nopeudella menettäneet tulevaisuutensa kannalta elintärkeää nuorta ja osaavaa väestöä. Tämä kehitys on vinouttanut niiden väestörakennetta keskimääräistä enemmän ja heikentänyt niiden mahdollisuuksia ylläpitää aluedynamiikkaa ja kohtuullista palvelurakennetta. Kun 65 vuotta täyttäneiden väestöosuus oli vuonna 2000 koko maassa noin 15 prosenttia, sen arvioidaan nousevan joissakin seutukunnissa vuoteen 2030 mennessä yli 40 prosenttiin (Tilastokeskus 2002).

Perinteisen maaseudun tuotanto perustuu yhä pääosin maa- ja metsätalouteen sekä niihin liittyviin sivuelinkeinoihin, kuten koneurakointiin, maatilamatkailuun ja luontopalveluihin. Palvelujen vähenemisen ja kapeiden harrastusmahdollisuuksien takia taantuville alueille on entistä vaikeampaa saada koulutettua työvoimaa edes avoimiin työpaikkoihin.

Osaamisen ja vuorovaikutuksen läheisyys synnyttää uusia innovaatioita ja tukee yrittäjyyden edellytyksiä. Toisaalta liiallinen alueellinen polarisaatio voi vaarantaa sellaisten kaupunkiseutujen kehittymisen, joilla on menestymisen kannalta riittävän monipuolista koulutusta ja paikallista erityisosaamista, mutta ei kasvuhakuisia ja riittävän kokonaisnäkemyksen omaavia yrittäjiä.

Tasapainoisen aluekehityksen kannalta on tärkeää hyödyntää osaamista ja kilpailukykyä vahvistavia voimavaroja nykyistä laaja-alaisemmin. Vaikka nämä resurssit ovatkin alueellisesti keskittyneitä, alueiden yhteistyö ja verkostoituminen luovat uusia mahdollisuuksia myös suurten kasvukeskusten ulkopuolella. Tavoitteellisen vaihtoehtona voisi olla, että pienemmätkin aluekeskukset vahvistuisivat, ja toimisivat ympäröivän maaseudun myönteisen kehityksen turvaajina.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan välistä tasapainoa on vaikea saavuttaa nopean tuotantoelämän rakennemuutoksen oloissa ilman vilkasta ammatillista ja alueellista liikkuvuutta. Koulutuksen suunnittelussa ja alueellisessa mitoituksessa vaaditaan erityisesti paikallisella tasolla kiinteää yhteistyötä opetus- ja työvoimaviranomaisten sekä työnantajatahojen kesken. Oikeansuuntainen nuorten koulutus on avainasemassa. Toisaalta kun muuttoalttius vähenee iän myötä, etenkin taantuvien alueiden toimintamahdollisuuksia voi parantaa aikuiskoulutus, jolla edistetään vähemmän koulutusta saaneiden henkilöiden työmarkkinakelpoisuutta sekä mahdollistetaan koulutettujen henkilöiden ammattitaitojen uudenaikaistaminen.

Olisi myönteistä, jos alueellinen muutto suuntautuisi merkittävässä määrin kotipaikkakuntaa lähellä oleviin aluekeskuksiin, jotka ovat useimmiten myös opiskelupaikkakuntia. Toisaalta työntekijöiden pendelöintimatkojen piteneminen edesauttaisi vajaa-työllisyysalueilla asumista sekä niiden elinkelpoisuuden säilymistä. Mikäli kasvavilla alueilla on pysyvää työvoimaniukkua ja muualla pitkäaikaisesti työttöminä samojen alojen ammattitaitoista työvoimaa, on syytä edistää myös kauemmaksi suuntautuvaa työvoiman alueellista liikkuvuutta.

LIITE: Esimerkkejä toimenpiteiden käytöstä eräissä EU-maissa

EU:n keskimäärin alhainen työllisyysaste ja korkea työttömyysaste ovat ennen muuta neljän suuren maan Saksan, Ranskan, Italian ja Espanjan "ansiota". Valtaosa eli yhdeksän muuta EU-maata on onnistunut painamaan työttömyyden alle USA:n ja Euroopan ulkopuolisen OECD:n tason. Pienistä maista vain Suomessa ja Belgiassa työttömyys on tällä hetkellä kansainvälisesti korkealla tasolla.

Useat muutkin Euroopan maat kärsivät korkeasta työttömyydestä vielä joitakin vuosia sitten, mutta ovat onnistuneesti alentaneet työttömyysasteen viiden prosentin tasolle ja sen allekin. Tämä on monissa tapauksissa ollut seurausta suotuisasta yleisestä talouskehityksestä, mutta myös oikein valituista ja ajoitetuista toimenpiteistä

Näiden maiden esimerkit osoittavat, että työttömyyden alentaminen voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Poliitiikan pääpaino voi olla vero- ja tulopolitiikassa, kuten Alankomaissa ja Irlannissa, tai työvoima- ja työmarkkinapolitiikassa, kuten Tanskassa. Yhteistä kuitenkin on, että painotettiinpa mitä politiikkalohkoa tahansa, niin toteutetut toimenpiteet ovat merkinneet rakenteellista muutosta entiseen. Toimenpiteet eivät myöskään toteudu ilman kustannuksia. Aktiivisen työvoimapolitiikan menot olivat vuonna 2000 Tanskassa 1,56 prosenttia ja Alankomaissa 1,58 prosenttia bruttokansantuotteesta, kun vastaava osuus Suomessa on 0,95 prosenttia. Lisäksi näissä maissa työttömyysturvan ja siihen rinnastettavien sosiaaliturvan muotojen menot ovat mittavat.

Taulukko L1 Työttömyysaste, työttömien aktivointiaste sekä työttömyyden hoidon kustannukset Suomessa ja vertailumaissa.

	Työttömyys- aste % v. 2001	Aktivointi- aste % v. 2001	Aktiivitoimiin osallistuneet suhteessa työvoimaan % v. 2000	Aktiivitoimien kustannukset % BKT:sta v. 2000	Passiivitoimien kustannukset % BKT:sta v. 2000
Suomi	9,1	20	8,6	0,95	2,02
Tanska	4,3	32	21,1	1,56	3,00
Alankomaat	2,4	34	6,9	1,58	1,86
Irlanti	3,8	38	-	1,50	-
Ruotsi	5,1	60	7,3	1,09	1,19

Lähde: OECD (2002).

Vertailtaessa eri maiden kehitystä ja politiikkaa Suomeen on syytä korostaa, että työllisyyden edistämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikutus riippuu yleisestä talouskehityksestä ja eri maiden institutionaalisista ja muista erityispiirteistä. Näin ollen toimenpide, joka tuotti toivottuja tuloksia jossain maassa viime vuosikymmenen lopulla, ei välttämättä sovellu käytettäväksi tulevaisuuden Suomessa.

Tanska

Eurooppalaisessa työllisyyskeskustelussa alettiin 1990-luvun jälkipuoliskolla puhua "Tanskan ihmeestä". Siellä työllisyys on kohonnut ja työttömyys alentunut varsin ripeää vauhtia jo lähes kymmenen vuoden ajan. Työttömyysaste on vuoden 1993 runsaan 10 prosentin huippuarvostaan alentunut 4 prosenttiin vuonna 2001. Kehitys on erityisen positiivista ottaen huomioon, että sitä edelsi lähes 20 vuotta kestänyt työttömyysasteen nouseva suuntaus, jonka kuluessa mm. pitkäaikais- ja nuoriso-työttömyys kohosivat varsin korkeiksi.

On vaikeaa erottaa missä määrin Tanskan hyvä työllisyyskehitys on ollut seurausta suotuisasta suhdannekehityksestä ja missä määrin onnistuneista politiikkatoimista. Työllisyyskehitys kääntyi positiiviseksi aikana, jolloin finanssipolitiikka oli ekspanstiivista (Andersen 2002). Käännettä seurasi joukko työmarkkinapoliittisia toimenpiteitä, joilla pyrittiin ensisijaisesti alentamaan korkeaa työttömyyttä.

"Tanskan mallin" keskeisiä elementtejä ovat 1) talouskasvun edistäminen, 2) tulopolitiikan hajauttaminen 3) työttömyysturvan saantiehtojen kiristäminen 4) tuntuva rahoituksellinen panostus työvoimapolitiikkaan sekä aktivointitoimien käytön tehostaminen ja 5) ikääntyvien työttömyyden lievittäminen varhaiseläkettä muistuttavilla ratkaisuilla.

Tanskassa on keskitetystä tulopolitiikasta siirrytty hajautettuun, liitto- ja yritys-kohtaiseen palkoista sopimiseen. Samalla kuitenkin koordinaatio on säilytetty. Hajautettu järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1993 ja aluksi palkankorotukset jäivätkin selvästi kilpailijamaita pienemmiksi. Näin edellisellä vuosikymmenellä rapautunut vientikilpailukyky asteittain koheni ja vaikutti osaltaan työllisyyden kääntymiseen kasvuun 1990-luvun alkuvuosina. Sittemmin työvoimakustannusten nousu on kuitenkin kiihtynyt ja on viime vuosina ollut selvästi nopeampaa kuin kilpailijamaissa (Westergaard-Nielsen 2002). Tulopolitiikan hajautuksen ohella myös työsuhteturvaa on lievennetty. Tanskassa onkin Irlannin ohella EU:n liberaalein työsuhteturvalainsäädäntö.

Työttömyysturvan korvausasteet ovat Tanskassa perinteisesti korkeat, eikä niitä ole erityisemmin alennettu. Sen sijaan työttömyysturvan saantiehtoja on kiristetty ja kestoja lyhennetty siten, että tietyn ajan jälkeen työttömyysturvan jatkumisen edellytyksenä on osallistuminen aktiivisiin toimenpiteisiin. Aikaisemmin enimmillään yli 9 vuotta kestäneen työttömyyskorvauskauden saattoi Tanskassa helposti uudistaa osallistumalla tukityöhön tai työllisyyskoulutukseen. Vuonna 1994 työvoimapolitiikkaa uudistettiin niin, että työttömien on osallistuttava aktiivitoimiin, jos työttömyyttä on kestänyt 12 kuukautta kahden vuoden aikana. Aktivointijakso voi kestää kolme vuotta, jona aikana työtön saa työttömyyskorvausta. Osallistuminen aktiivitoimiin ei kuitenkaan oikeuta uuteen työttömyysturvajaksoon. Työttömyyskorvausta voi siten saada enintään neljän vuoden ajan, joista vain yksi vuosi on "pelkkää" työnhakua. Korvauskauden uusiminen edellyttää normaalia työsuhdetta.

Alle 25-vuotiaiden nuorten osalta säännökset ovat tiukempia. Vuonna 1996 räätälöidyn "nuorisopaketin" mukaisesti työttömyyskorvausta maksetaan korkeintaan 6 kuukauden ajan. Tämän jälkeen korvaustaso laskee puoleen ja nuori on velvollinen osallistumaan koulutukseen. Nuorisotyöttömyys on Tanskassa laskenut 1990-luvun noin 10 prosentin tasolta kolmeen prosenttiin vuonna 2000.

OECD-maista Tanska on viime vuosina käyttänyt kansantuotteeseen suhteutettuna eniten varoja sekä työvoimapolitiikan passiivi- että aktiivitoimiin. Tanska käytti 1990-luvun jälkipuoliskolla vuosittain keskimäärin 5,4 prosenttia bruttokansantuotteestaan työvoimapolitiikan ja työttömyyden aiheuttamiin kustannuksiin. Tästä aktiivisten toimien osuus oli 1,7 prosenttia ja passiivitoimien eli työttömyysturvan ja työttömyyteen liittyvien varhaiseläkejärjestelmien osuus 3,7 prosenttia. Suomessa aktiivitoimien osuus oli vastaavalla ajanjaksolla 1,5 prosenttia ja passiivitoimien 3,1 prosenttia.

Tanskan menestys työttömyyden alentamisessa perustuu osittain työttömien siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle, muun sosiaaliturvan piiriin. Ns. jälkipalkka (efterlön) vastaa käytännössä Suomen työttömyyseläkettä. Se voidaan myöntää 60–67-vuotiaille työttömyyskassojen jäsenille. Sitä saavien määrä on kasvanut koko ajan ja vuonna 1999 jälkipalkkaa saavia oli jo noin 150 000 eli melkein saman verran kuin työttömiä. Samana vuonna Suomessa oli työttömyyseläkeläisiä vajaa 50 000 henkilöä.

Vahvan työvoimapolitiittisen panostuksen hintana on Tanskassakin korkea veroaste. Pitkällä aikavälillä järjestelmän kustannuspaineet näyttäisivätkin olevan uhka Tanskan mallin kestävyydelle. Toinen kasvava ongelma liittyy väestön ikääntymiseen, joka edellyttää Tanskassakin yhä enemmän työllisyysastetta nostavia ja aktivoivia toimia.

Alankomaat

Parikymmentä vuotta sitten puhuttiin "Hollannin taudista", jolla tarkoitettiin talouden rakenteellisia vääristymiä ja niistä johtuvaa nopeasti kohoavaa työttömyyttä. 1980-luvun alussa työttömyysaste lähenteli kymmentä prosenttia. Tuolloin Alankomaissa ryhdyttiin rakenteellisiin toimenpiteisiin, joiden ansiosta avoin työttömyys on alentunut liki yhtäjaksoisesti. Vuonna 2001 Alankomaiden työttömyysaste oli runsaat 2 prosenttia. Hyvien tulosten seurauksena työllisyyden hoidossa on viime vuosina alettu puhua myös "Hollannin mallista".

"Hollannin mallin" keskeisiä elementtejä ovat: 1) lisääntynyt osa-aikatyö ja vuosityöajan lyheneminen, 2) työmarkkinoiden joustavuuden lisääminen ja epätyypillisten työsuhteiden käytön yleistymisen, 3) vahva panostus työvoimapolitiikan aktiivi- ja passiivitoimiin, 4) työmarkkinaosapuolten konsensukseen perustunut työvoimakustannusten maltillinen kehitys, 5) työkyvyttömyyseläkkeiden laajamittainen käyttö sekä 6) lisääntyvä työnvälityspalvelujen yksityistäminen 1990-luvun loppuvuosista lähtien.

Vuonna 1982 Alankomaiden keskeiset työmarkkinajärjestöt sopivat työajan lyhentämisestä ja palkkamaltista, joka johti reaalipalkkojen selvään alenemiseen seuraavina vuosina (Hartog 2002). Palkkojen alentuminen koski etenkin julkista sektoria ja edesauttoi julkisen talouden tasapainottumista. Myös julkisen sektorin työntekijöiden rakenne muuttui vakituisen kokoaikaisen henkilöstön korvautuessa osa-aikaisella ja tilapäisellä työvoimalla. Kolmantena tekijänä julkisen talouden tasapainottamisessa oli sosiaalisten etuuksien karsiminen. Julkisten menojen kansantuoteosuuden supistuminen mahdollisti myös veroasteen alenemisen.

Koordinoidun tulopolitiikan ohella työsuhteiden määrän kasvuun ja työttömyyden alenemiseen on Alankomaissa vaikuttanut epätyypillisten nopea yleistyminen, jota sekä hallitus että työmarkkinaosapuolet ovat toimillaan tukeneet. Vuonna 2001 kaikista työllisistä kolmannes oli osa-aikatyössä. Tämän rakennemuutoksen taustalla ovat mm. työntekijäjärjestöjen luopuminen osa-aikatyön vastustamisesta sekä työvoiman vuokraustoiminnan vapauttaminen. Julkisen vallan työnvälitysmonopoli purettiin, ja yksityisiä työnvälitys- ja työvoiman vuokrausfirmoja syntyi runsaasti. Rakennemuutos oli mahdollista myös siksi, että työvoiman kysyntä kasvoi etenkin palveluelinkeinoissa, joissa osa-aikaista ja tilapäistä henkilökuntaa voidaan käyttää luontevammin kuin tavaratuotannossa.

Työn vastaanottamisen kannustimia on myös lisätty, jotta työttömät hyväksyvät entistä helpommin myös tilapäisen tai osa-aikaisen työpaikan. Työttömyyskorvauksia on leikattu ja saantiehtoja tiukennettu. Työhaun aktiivisuutta seurataan ja avustuksia leikataan, jos väärinkäytöksiä ilmenee. Työttömyyden pitkittyessä työn vastaanotto-velvollisuus tiukenee, kun työnhakijalle ”sopivaksi” katsottava työ määritellään väljemmin (Nickell – van Ours 2000).

Alankomaat käytti 1990-luvun jälkipuoliskolla työvoimapolitiikan aktiivitoimien rahoitukseen 1,6 prosenttia ja passiivitoimien rahoitukseen 3,3 prosenttia bkt:sta. Vuonna 2000 passiivitoimien osuus oli enää vajaat 1,9 prosenttia ja aktiivitoimien osuus likimain ennallaan. Työvoimapolitiittista rahoitusta on kohdennettu enenevässä määrin työpaikkojen luomiseen. Työmarkkinasyihin perustuvia varhaiseläkejärjestelmiä maassa ei ole lainkaan, mutta passiiviseen työttömyysturvaan käytettiin rahoitusta suhteellisesti ottaen lähes yhtä paljon kuin Suomessa, jossa työttömyysaste on yli neljä kertaa korkeampi. Aktiivitoimiin osallistui vuonna 2000 Alankomaissa noin 7 prosenttia työvoimasta, mikä on samaa suuruusluokkaa kuin Suomessa ja Ruotsissa, mutta selvästi alhaisempi kuin Tanskassa (ks. taulukko L1).

Alankomaissa työkyvyttömyysavustuksia on käytetty laajasti ratkaisemaan myös työllisyysongelmia. Vielä 1990-luvun alkupuolella työkyvyttömyyden määrittelyssä huomioitiin terveydentilan ohella myös henkilön koulutukseen sopivien työpaikkojen saatavuus. Parhaimmillaan 80 prosentin korvausasteet houkuttelivat suuren joukon kansalaisia työkyvyttömyysavustuksen piiriin. Ehtojen tiukennus laski työkyvyttömyysavustuksen saajien lukumäärää tilapäisesti 1990-luvun puolivälissä. Sitten lukumäärä on jälleen kääntynyt kasvuun. Vuonna 2001 työkyvyttömyysavustuksen piirissä oli noin 9 prosenttia työikäisestä väestöstä.

Käytännössä työttömyyden aleneminen on Alankomaissa toteutunut suureksi osaksi työn uudelleenjakautumisen kautta. Työllisten määrä on kasvanut, mutta työaika on työn osa-aikaistumisen seurauksena nopeasti lyhentynyt. Nickell ja van Ours (2000) korostavat, että osa-aikatyön laajeneminen on mahdollistanut työn tarjonnan kasvun ja valtaosa osa-aikatyötä tekevästä ei halua kokoaikaista työtä. "Hollannin malli" soveltuu huonosti maihin, joissa kokoaikatyöhön osallistuminen ja työvoimaosuudet ovat korkeita. Riskinä tällöin on, että kokoaikatyö muuttuu lisääntyvässä määrin osa-aikatyöksi. Jos tätä ei voida korvata työvoimareservien työhön osallistumista aktiivisella, seurauksena on työvoiman niukkuus ja talouden kasvuedellytysten heikkeneminen.

Irlanti

Irlanti oli 1980-luvulla Euroopan synkimpiä työttömyysalueita: työllisten määrä väheni vuosi vuodelta ja työvoimaa muutti ulkomaille. Myös nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyys olivat korkealla tasolla. Kymmenisen vuotta sitten tapahtui täydellinen käänne. Vuodesta 1993 lähtien työttömyys on alentunut yli 15 prosentin tasolta alle 4 prosenttiin ja työllisten määrä on 50 prosenttia suurempi kuin vuonna 1990.

"Irlannin mallin" keskeisiä elementtejä ovat 1) investoinneille suotuisan ilmapiirin luominen mm. alhaisilla veroilla 2) keskitetty ja maltillinen palkkapolitiikka, 3) työn verotuksen alentaminen, 4) pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisy ja 5) sosiaaliturvan kannustavuuden parantaminen.

Alankomaiden tapaan Irlannissa työttömyyden kimppuun käytiin aluksi kolmi-kantaisella tulopolitiikalla, jonka avulla palkkojen nousu rajoitettiin hyvin matalaksi parin vuoden ajaksi (Tille – Yi 2002). Vastapainoksi hallitus alensi tuloveroja ja lisäsi menoja sosiaali- ja terveyspalveluihin ja asumiseen. Irlantihan oli tuolloin vielä suhteellisen köyhä maa ja sosiaaliturva oli kehittymätöntä. Usein toistuvat lakot loppuivat ja yritysten luottamus parani. Alkumenestys johti siihen, että tulosopimuksia on sen jälkeen jatkettu. 1980-luvulla palkkatyön verotus oli Irlannissa EU-maiden korkeimpia. Peräkkäisten sopimusten aikana verorasitus on muuttunut yhdeksi unionin kevyimmistä.

Myös Irlannissa työttömyyskorvausjärjestelmän anteliaisuutta heikennettiin 1990-luvun puolivälissä. Työttömyysturvan kesto on kuitenkin säilynyt pitkänä. Viime vuosina nuorilta on ryhdytty korvausten saannin ehtona vaatimaan osallistumista tuki-työhön tai koulutukseen. Panostusta aktiiviseen työvoimapolitiikkaan on muutenkin lisätty erityisesti ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi.

Työmarkkinauudistukset eivät yksinään selitä Irlannin hyvää työllisyyskehitystä. Hämmästyttävän nopean kehityksen taustalla ovat olleet voimakas koulutukseen panostaminen ja sen myötä koulutustason nousu, mittavat ulkomaiset suorat investoinnit etenkin Yhdysvalloista ja suuri maahanmuutto, joka on suurelta osin ollut irlantilaisten paluumuuttoa ja mahdollistanut joustavan työn tarjonnan. Lisäksi Irlanti on hyötynyt merkittävästä EU:n rakennerahastojen panostuksesta. Näistä erityis-

piirteistä johtuen "Irlannin mallia" ei voi välttämättä voi soveltaa yhtä menestyksellisesti muissa maissa. On myös syytä huomata, että Irlannin työllisyysaste on vertailumaista selvästi alhaisin, noin 65 prosenttia. Tämä on seurausta ennen muuta naisten vähäisestä osallistumisesta työelämään.

Ruotsi

Ruotsi on perinteisesti matalan työttömyysasteen maa, joka Suomen tavoin onnistui säilyttämään hyvän työllisyystilanteen läpi koko 1980-luvun. Viime vuosikymmenen alussa Ruotsinkin "kilpi tahraantui" ja työttömyysaste yli nelinkertaistui muutamassa vuodessa. Vaikka työttömyysasteen nousu ja sitä seurannut laskukin ajoittuvat melko tarkkaan samalla tavoin kuin Suomessa, ei Ruotsin työttömyysaste missään vaiheessa kivunnut Suomen huippulukujen tasolle. Pahimmillaan, vuosina 1993–1997 Ruotsin työttömyysaste vaihteli 8 prosentin molemmin puolin. Vuonna 2001 se oli palautunut 4 prosentin tasolle.

Ruotsin työttömyysasteen lasku 1990-luvun lopulta tähän päivään ei ole eurooppalaisittain mitenkään poikkeuksellisen nopeaa. Lisäksi Suomen tavoin Ruotsissakin työttömyysaste on yhä selvästi 80-luvun lopulla vallinneen tason yläpuolella. Suomen kehitykseen nähden keskeinen ero on avoimen työttömyyden selvästi alhaisempi taso, joka Ruotsissa on osittain saavutettu voimakkaalla panostuksella aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Ruotsissa on arvioitu aktiivisten toimien edistäneen työvoimaan osallistumista ja siten helpottanut työvoiman saatavuutta kysynnän elpymisessä. Aivan viime vuosina aktiivitoimien käyttö on Ruotsissa selvästi vähentynyt. Toimenpiteille osallistuvien määrä on suhteessa työttömiin eli aktivointiaste on kuitenkin yhä korkea, noin 60 prosenttia (ks. taulukko L1).

Kruunun devalvaatio vuonna 1992 käynnisti Ruotsissa vientivetoisen elpymisen. Työttömyys pysyi kuitenkin sitkeästi korkealla. Työllisyyden elpymistä ryhdyttiin tukemaan pyrkimällä maltilliseen palkkapolitiikkaan ja lisäämällä palkanmuodostuksen koordinaatiota. Myös itsensä työllistämistä pyrittiin edistämään tukitoimenpiteillä.

1990-luvun puolivälin jälkeen määräärikaisten työsuhteiden osuus on kasvanut Ruotsissa voimakkaasti. Niiden vaikutus kokonaistyöllisyyteen on kuitenkin epäselvä. Työttömyysturvan efektiivisiä korvausasteita alennettiin useampaan otteeseen vuoden 1993 jälkeen. Tämä tapahtui sekä nimellisiä korvausasteita alentamalla että korvauksen ylärajojen jäädyttämisellä.

Muista 1990-luvun loppupuolen rakenteellista muutoksista voidaan mainita työttömien työosuuskuntien yleistymisen. Vuoden 1993 jälkeen Ruotsin työosuuskuntia koskeva lainsäädäntö on ollut yksi OECD:n liberaaleimmista. Työosuuskuntien uskotaan edesauttavan sopivien työntekijöiden löytämistä ja siten parantavan työmarkkinoiden kohtaantoa. Määrällisesti niiden osuus on kuitenkin vielä melko pieni.

Yksi ruotsalaisten työmarkkinoiden erityispiirteitä on suuri sairauspoissaolojen määrä. Ruotsissa poissaolot ovat selvästi myötäsyklisiä eli lisääntyvät noususuhdanteessa. Tämän on osaltaan arvioitu edistäneen työllisyyttä 1990-lopun suhdannenousun aikana työnjakamisvaikutuksen kautta (Holmlund 2002). Sairauspoissaolojen vähentäminen on yksi Ruotsin nykyisen hallituspolitiikan keskeisiä tavoitteita.

KIRJALLISUUSLUETTELO

- Andersen, T. M.(2002): From Excess to Shortage – Recent Developments in the Danish Labour Market, paper prepared for the Yrjö Jahnsson Foundation and CESifo conference on "Unemployment in Europe: Reasons and Remedies", Munich 6-7 December 2002.
- Arenius, P. – Autio, E. – Kovalainen, A. – Reynolds, P. D. (2001): 2001 Finnish Executive Report. Global entrepreneurship monitor. Helsinki University of Technology Center for Technology Management Research Reports 1-2001.
- Hartog, J. (2002): Over the Hill: The Dutch Way Out of Labour Market Misery. In Ilmakunnas, S. and Koskela, E. (eds.): Towards Higher Employment, VATT-Publications 32.
- Holmlund, B. (2002): The Rise and Fall of Swedish Unemployment, paper prepared for the Yrjö Jahnsson Foundation and CESifo conference on "Unemployment in Europe: Reasons and Remedies", Munich 6-7 December 2002.
- Ilmarinen, J. (1999): Ikääntyvä työntekijä Suomessa ja Euroopan unionissa - tilannekatsaus sekä työkyvyn, työllistävyyden ja työllisyyden parantaminen. Työterveyslaitos, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työministeriö.
- Kasvio, A. – Nieminen, A. (1999): Kilpailu työstä. Tutkimus globalisaatiosta, maailmanlaajuisesta työpaikkakilpailusta ja Suomen mahdollisuuksista. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran julkaisusarja, nro 221.
- Kinnunen, H. (2002): Väestön vanheneminen, työmarkkinat ja julkisen talouden näkymät. Suomen Pankin keskustelualoitteita 28/2002.
- Koskela, E. – Uusitalo, R. (2002): The Unintended Convergence: How the Finnish Unemployment Reached the European Level, paper prepared for the Yrjö Jahnsson Foundation and CESifo conference on "Unemployment in Europe: Reasons and Remedies", Munich 6-7 December 2002.
- Ministry of Labour (2002): Impacts of the EES. National evaluation of the effects of the European Employment Strategy in Finland. EES evaluation project, final report.
- Nickell, S. – van Ours, J.C. (2000): The Netherlands and the United Kingdom: a European Unemployment Miracle? *Economic Policy* 30, 137–175.
- Nickell, S. (2002): A Picture of European Unemployment, paper prepared for the Yrjö Jahnsson Foundation and CESifo conference on "Unemployment in Europe: Reasons and Remedies", Munich 6-7 December 2002.
- OECD (2002): Employment Outlook. July 2002.
- Ours, J.C. van (2002): Rising Unemployment at the Start of the 21st Century: Has the Dutch Miracle Come to an End? paper prepared for the Yrjö Jahnsson Foundation and CESifo conference on "Unemployment in Europe: Reasons and Remedies", Munich 6-7 December 2002.
- Pekkarinen, J. - Kavonius, I. toim. (2003): Suomi, EU ja maailma - puheenvuoroja talouspolitiikasta. Työväen Sivistysliitto TSL, 2003.

- PTT (2002): Työllisyyspolitiikka. PTT-katsaus 4/2002. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, 2002.
- Räisänen, H. toim. (2002): Rakenteellinen työttömyys. Tutkimusinventaari ja politiikkajohtopäätökset. VATT-Tutkimuksia 92.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:21.
- Talousneuvosto (2002a): Euroopan rakenteelliset jäykkyydet. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/4.
- Talousneuvosto (2002b): Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/5.
- Tilastokeskus (2002): AlueOnline –internet tietokanta.
- Tille, C. – Yi, K-M. (2002): Curbing Unemployment in Europe: Are there Lessons from Ireland and the Netherlands? Current Issues in Economics and Finance, Vol. 7, No. 5, Federal Reserve Bank of New York.
- Työministeriö (2002a): Työvoima 2020-väkiraportti. Työpoliittinen tutkimus Nro 234.
- Työministeriö (2002b): Rakenteellisen työttömyyden lieventäminen. Rakennetyöttömyysprojektin julkaisematon muistio.
- Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2002. Työministeriö.
- VATT (2002): Talouden rakenteet. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2002.
- Valtiovarainministeriö (2002a): Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2002.
- Valtiovarainministeriö (2002b): Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Työryhmämuistioita 12/2002.
- Vesterinen, P. (2002): Maahanmuutto – ikääntymisongelmiemme ratkaisu? Valtiovarainministeriö kansantalousosasto, keskustelualoitteita nro 69.
- Walsh, B. (2002): When Unemployment Disappears: Ireland in the 1990s, paper prepared for the Yrjö Jahnsson Foundation and CESifo conference on "Unemployment in Europe: Reasons and Remedies", Munich 6-7 December 2002.
- Westergaard-Nielsen, N. (2002): 20 Years of Labour Market Policies in Denmark. In Ilmakunnas, S. and Koskela, E. (eds.): Towards Higher Employment, VATT-Publications 32.



Tilausosoite:
Valtioneuvoston kanslia
PL 23
00023 Valtioneuvosto

<http://www.vnk.fi>

ISBN: 952-5354-29-6
ISSN: 0782-6028