

ONKO PALUU TÄYSTYÖLLISYYTEEN MAHDOLLINEN?

JAAKKO KIANDER

Suomessa on kärsitty jo vuosikymmenen ajan suurtyöttömyydestä. Vuodesta 1992 lähtien Suomen avoin työttömyys on ollut korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin. Pitkään jatkunut työttömyys on saanut monet suhtautumaan skeptisesti ajatukseen täystyöllisyydestä. Vuodesta 1995 lähtien hallitusten tavoitteena on ollut työttömyyden nujertaminen, mutta tässä ei ole onnistuttu – ei ainakaan täydellisesti. Työttömiä on edelleen työministeriön mukaan noin 300 000 ja Tilastokeskuksen ja Eurostatin mukaan noin 9 prosenttia työvoimasta.

Mitä sitten on tapahtunut? Ainakaan teoriassa täystyöllisyyden ei tarvitsisi olla mahdottomuus. Olihan Suomessa 1980-luvun jälkipuoliskolla ainakin muutaman vuoden ajan tilanne, joka muistutti täystyöllisyyttä. Vuosina 1986–1990 avoin työttömyys oli varsin alhainen, vain noin 4 prosenttia työvoimasta oli vailla työtä. Samaan aikaan työllisyysaste oli korkea, noin 75 prosenttia työikäisestä väestöstä. Luvut kuuluivat teollisuusmaiden parhaimpiin. Täystyöllisyys näytti siten ainakin hetkellisesti olevan mahdollinen. Pian kuitenkin 1990-luvun alun suuri lama suisti Suomen talouden raiteiltaan ja romahdutti työllisyyden. Muutamassa vuodessa joka viides työpaikka hävisi.

Lamasta ja lamatulkinnoista on tämän jälkeen kirjoitettu paljon. Työllisyyden ja työttömyyden kannalta keskeinen kysymys on se, oliko kyseessä vakava rakenteellinen kriisi vaiko vain onnettomien erehdysten ja huonojen olosuhteiden aikaansaama pitkäksi venynyt mutta silti tilapäinen notkahdus. Jos lama oli ensisijaisesti talouden ja yhteiskunnan rakenteellinen kriisi, ei sen jälkeen ehkä enää ole paluuta samanlaiseen korkeaan työllisyyteen kuin ennen lamaa, ei ainakaan ilman syvälle käyviä reformeja. Monia tällaisia reformeja onkin ehdotettu.

ONKO TYÖTTÖMYYS MUUTTUNUT RAKENTEELLISEKSI?

Määritelmällisesti rakenteellinen työttömyys johdetaan siitä, että työvoiman kysyntä (yritysten tarpeet) ja työvoiman tarjonta (työttömät) eivät kohtaa. Työttömät voivat olla väärin koulutettuja, väärän ikäisiä tai asua väärällä paikkakunnalla. Lisäksi osa työttömyydestä voi johtua kannustinongelmista. Sellaisia syntyy, jos työttömien saamat erilaiset tulonsiirrot ovat liian suuria suhteessa tarjolla oleviin ansiotuloihin. Työvoima voi olla myös liian kallista. Tällaisia ongelmia voidaan ratkaista kepillä ja porkkanalla. Ammatillista ja alueellista liikkuvuutta voidaan edistää koulutuksen ja erilaisten tukien avulla. Työvoiman liian korkeaa hintaa voidaan pyrkiä korjaamaan alentamalla palkkoja (esim. heikentämällä ay-liikkeen neuvotteluvoimaa) ja työnantajamaksuja. Työttömiä voidaan vapauttaa kannustinloukuista alentamalla tulonsiirtoja ja tiukentamalla tukien saantiehtoja. Tämänsuuntaisia rakenneuudistuksia on tehty useimmissa länsimaissa 1980-luvulta lähtien, Suomessakin 1990-luvun puolivälin jälkeen. Ay-liikkeen vahva asema Suomessa on kuitenkin estänyt suuret muutokset, esimerkiksi puuttumisen ansiosidonnaisen työttömyysturvaan ja palkkojen alentamiseen.

Kaikissa maissa on aina jonkin verran rakenteellista työttömyyttä. Vielä vuonna 1990 avoin työttömyys oli Suomessa vain 3 prosenttia eikä rakenteellinen työttömyys voinut olla juuri suurempi. Tuolloin ajateltiin, ettei rakennetyöttömyys ollut merkittävä ongelma. Laman ja suurtyöttömyyden myötä Suomessa alettiin kuitenkin vähitellen uskoa, että huomattava osa tai jopa suurin osa työttömyydestä olisi rakenteellista. Käytännössä tämä merkitsisi arvioitun rakennetyöttömyyden kaksin-, kolmin- tai jopa nelinker- taistumista 1990-luvun aikana. Tällainen tulkin-

ta on yleisyydestään huolimatta ongelmallinen. On vaikeata nimetä sellaisia rakenteellisia tekijöitä, jotka olisivat muuttuneet voimakkaasti 1990-luvulla ja jotka voisivat selittää rakennetyöttömyyden nousun. Syrjäseutujen väkimäärä ei noussut, työvoiman koulutustaso ei heikentynyt, tulonsiirrot eivät kasvaneet suhteessa palkkoihin, palkkataso ei noussut enempää kuin kilpailijamaissa. Päinvastoin 1990-luvun aikana tapahtui pikemminkin työmarkkinoiden toiminnan kannalta myönteisiä muutoksia: joustavuus lisääntyi, työnteon kannustavuus parantui ja työvoiman koulutustaso kohosi. Ainoana negatiivisena tekijänä voidaan pitää työhön kohdistuvan verokiilan jyrkkää kiristymistä vuosina 1992–1995. Tällä muutoksella oli todennäköisesti selvä työttömyyttä lisäävä vaikutus. Toisaalta verokiilaa on tämän jälkeen taas alennettu, joten pysyvää rakennetyöttömyyttä nostavaa tekijää ei verotuksestaakaan muodostunut.

Tällaiset pohdinnat johtavat helposti siihen johtopäätökseen, ettei suomalaisessa työttömyydessä sittenkään ole ensisijaisesti kysymys rakenteellisesta ongelmasta. Pitkäaikais- ja toistuvaisyöttömistä muodostuvaa työttömyyden niin sanottua kovaa ydintä voidaan syystäkin pitää rakenteellisena ongelmana, mutta näin määritelty rakennetyöttömyys ei ollut vuonna 2001 kovin paljon suurempi kuin vuonna 1990. Ennen lamaa näitä vaikeasti työllistyviä oli 2–3 prosenttia työvoimasta, nyt vuosikymmentä myöhemmin ehkä 3–5 prosenttia.

Tuotantorakenteen nopeaa muutosta pidetään joskus rakenteellisen työttömyyden aiheuttajana. Yksinkertaisimmillaan tällainen argumentaatio väittää työttömyyden johtuvan automaattisesti ja rationalisoinnista, eli toisin sanoen tuottavuuden kasvusta. On totta, että 1990-luvun aikana Suomen tuotantorakenne muuttui teknologisen kehityksen, Neuvostoliiton kaupan loppumisen ja EU-jäsenyyden vaikutuksesta. Periaatteessa tällaisen rakenteellisen muutoksen ei kuitenkaan tarvitse aiheuttaa työllisyyden laskua tai työttömyyttä. 1990-luvun suurtyöttömyys oli Suomessa uusi ilmiö, jatkuvassa ja nopeassa rakennemuutoksessa ei sen sijaan ollut mitään uutta. Suomessa – samoin kuin muissakin kehittyneissä ja kehittyvissä maissa – on koko 1900-luvun ajan ollut käynnissä jatkuva rakennemuutos. Joidenkin alojen kuihtumisen ja toisten alojen kasvamisen ei kuitenkaan tarvitse aiheuttaa työttömyyttä. Samoin myös tuottavuuden kasvu

on jatkunut jo teollisen vallankumouksen alkua ajoista lähtien.

KASVU JA TYÖTÖMYYYS

Koska rakenteellisten muutosten selitysvoima on riittämätön, on pääteltävä 1990-luvun suurten työllisyysvaihteluiden johtuneen pääasiassa makrotaloudellisista tekijöistä. Tällaisista selittäjistä ei Suomen tapauksessa ole puutetta. Työttömyys kasvoi jyrkästi aikana, jolloin korot olivat korkeat, vientiyritysten kilpailukyky oli heikko ja työhön kohdistuva verotus kiristyi. Toisin sanoen työllistämisen edellytykset olivat yritysten kannalta mahdollisimman huonot. Työvoiman kysyntä supistui ja työttömyys kasvoi.

Suhdannekijöiden suurta merkitystä korostaa se, että makrotaloudellisten reunaehtojen muuttua päinvastaisiksi vuosien 1992–1993 käänteen jälkeen työllisyys alkoi kasvaa ripeästi ja työttömyys kääntyi laskuun. Tätä voidaan perustellusti pitää osoituksena suomalaisten työmarkkinoiden hyvästä toimintakyvystä ja sittenkin suhteellisen vähäisistä rakenteellisista ongelmista.

Vuoden 1994 jälkeen vuoteen 2001 mennessä Suomen talouteen syntyi yli 300 000 uutta työpaikkaa. Työllisyyden keskimääräinen kasvuvauhti vuosina 1995–2001 oli noin kaksi prosenttia vuodessa. Työllisyyden ripeä kasvu osoitti, että ounastelut talouskasvun ja työllisyyden suhteen muuttumisesta aiempaa epäedullisemmaksi eivät pitäneet paikkaansa. Nopea noin 4,5 prosentin vuotuinen talouskasvu onnistui luomaan odotusten mukaan uusia työpaikkoja.

Miksi työttömyys ei sitten ole poistunut tai edes puolittunut? Presidentti Ahtisaaren ja pääministeri Lipposen 1990-luvun puolivälissä asettamat puolittumistavoitteet eivät ole toteutuneet. Työttömyys on kuitenkin alentunut olennaisesti. Vuonna 1994 työttömyys oli korkeimmillaan. Silloin työttömiä oli mittaustavasta riippuen 400 000–500 000. Niin sanottu laaja työttömyys eli luku, johon lasketaan avoimen työttömyyden lisäksi myös erilaisilla työllistämistoimenpiteillä olevat, oli lähes 600 000 (ks. taulukko 1). Korkeimmillaan työttömyysaste oli Tilastokeskuksen mukaan noin 16,5 prosenttia ja laaja työttömyys jopa 22,5 prosenttia. Vuoden 1994 työttömyys-huipun jälkeen Suomen talouteen on kuitenkin syntynyt noin 320 000 uutta työpaikkaa. Työttömyys alentui kuitenkin vähemmän; mittaus-

Taulukko 1. Työttömyyden ja työllisyyden indikaattoreita; 1 000:ta henkeä tai prosenttia

	1990	1994	2001
(1) Työttömät (TK)	80	409	238
(2) Työttömät (TM)	105	494	302
(3) Toimenpiteillä*	47	95	65
(4) Laaja työttömyys (2)+(3)	152	589	367
(5) Työlliset (TK)	2 504	2 054	2 375
(6) Työvoima (1)+(5)	2 584	2 463	2 613
(7) Laaja työvoima (4)+(5)	2 656	2 643	2 742
(8) Työikäinen väestö (TK) (15–64-v.)	3 361	3 390	3 503
(9) Osallistumisaste (6)/(8)	76,9	72,7	74,6
(10) Työllisyysaste (5)/(8)	74,5	60,6	67,8
(11) Työttömyysaste (TK)	3,1	16,6	9,1
(12) Työttömyysaste (TM)	4,0	19,4	11,3
(13) Laaja työttömyysaste (4)/(7)	5,7	22,3	13,4

* Tukityöllistetyt ja työllisyyskoulutuksessa olevat vuosikeskiarvona.

Lähteet: Tilastokeskus ja työministeriö

tavasta riippuen noin 170 000–220 000 henkeä. Syyinä työttömyyden työllisyyttä pienempään muutoksen oli se, että samaan aikaan työmarkkinoille tuli noin 150 000 uutta tulokasta. Muutos johtui sekä työikäisen väestön kasvusta että työhön osallistumisen asteen palautumisesta lähelle lamaa edeltänyttä tasoa.

Jos mittarina käytetään Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen perustuvaa työttömyysastetta, voi työttömyyden puolittumistavoitteen katsoa onnistuneen vuosina 1995–2001 noin 90-prosenttisesti. Puolitus olisi edellyttänyt työttömyysasteen laskua 8,3 prosenttiin, mutta työttömyys jäi 9,1 prosenttiin. Vastaavasti jos mittarina käytetään laajaa työttömyyttä, onnistumisprosentiksi saadaan 80; laaja työttömyys supistui 22 prosentista 13 prosenttiin. Työttömyyden tuntuvasta laskusta huolimatta työttömyys oli vuonna 2001 vielä noin kolminkertainen lamaa edeltäneeseen täystyöllisyystilanteeseen verrattuna.

Vaikka laman jälkeistä työllisyyskehitystä ja työttömyyden laskua voi perustellusti pitää riittämättömänä, on syytä kuitenkin todeta, että vuosien 1995–2001 kehitys osoittaa työttömyyden laskun ja työllisyyden kasvun edelleen mahdolliseksi. Lama ei merkinnyt sitä, että Suomen talous olisi peruuttamattomasti menettänyt kykynsä työllistää. Toteutunut kehitys tarjoaa myös opetuksia siitä, mitä työttömyyden alentaminen edellyttää.

Työttömyyttä on tapana pitää talouspoliittisessa retorikassa monesti vaikeana ongelmana, jonka ratkaiseminen edellyttää kipeitä ja vaikeita rat-

kaisuja. Tällaisella puheella tarkoitetaan yleensä sitä, että työttömyys on luonteeltaan rakenteellista ja että sen alentaminen edellyttää sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka ovat epämiellyttäviä, kuten työsuhteturvan ja työttömyysturvan heikennyksiä. Kokemukset viime vuosilta osoittavat kuitenkin, että työttömyyden alentamisen kannalta tällaiset kipeät ja vaikeat muutokset eivät välttämättä ole avainasemassa. Pikemminkin työttömyyden alentamiseksi tarvitaan mukavia ja helppoja päätöksiä; työllisyys kohenee, kun korot laskevat, julkiset menot kasvavat ja verot alenevat. Tällöin kasvava kysyntä parantaa työllistämisen edellytyksiä ja työpaikkoja syntyy. Juuri näin Suomessa kävi laman jälkeen. Lyhyet korot alentuivat noin 10 prosenttiyksikköä, lamavuosien leikkausten jälkeen julkinen kysyntä kääntyi uudelleen kasvuun ja työhön kohdistuvaa verotusta ryhdyttiin keventämään.

Jos ratkaisu on näin helppo, on syytä kysyä, miksei sitä ole enempää käytetty. Helpoista ratkaisuista pidättäytymisen taustalla olivat kuitenkin toisenlaiset, velkaantumisen ja talouden epävakauteen liittyneet ongelmat. Vahvasta markasta kiinnipitäminen oli politiikkaa, joka edellytti uhrauksia ja kurinalaisuutta. Kun markka sortui, kipeät ja vaikeat ratkaisut voitiin jo enimmäkseen unohtaa. Syksyllä 1992 tapahtuneen markan devalvoitumisen myötä Suomen kilpailukyky parani nopeasti ja korot laskivat alemmaksi kuin kukaan oli uskaltanut toivoa. Kasvun käynnistyminen alkoi nopeasti kohentaa julkisen talouden tilaa, ja pian oli mahdollista samanaikaisesti ke-

ventää verotusta, kasvattaa päätösperäisiä julkisia menoja ja parantaa budjettitasapainoa. Suotuisasta kehityksestä rohkaistuneina myös kotitaloudet ja yritykset alkoivat jälleen lamaan aikaisen pakkosäästämisen sijasta käyttää rahojaan. Kaiken lisäksi myös reaali palkkoja voitiin nostaa joka vuosi.

Säästäminen ja kipeät leikkaukset kuuluvat olennaisena osana velkakriisien selvittämiseen. Lamaan ajautunut Suomi oli velkakriisissä, ja velkaantumisen vähentämiseksi tehtiin monia ratkaisuja, jotka lyhyellä aikavälillä heikensivät työllistämisen edellytyksiä. Samasta syystä kasvupolitiikan käynnistyminen oli haparoivaa ja varovaista. Korkeasta työttömyydestä huolimatta Suomessa ei laman aikana tai laman jälkeenkään tavoiteltu maksimaalista kasvua ja mahdollisimman nopeaa työttömyyden alentamista. Harjoitettua politiikkaa voi pikemminkin luonnehtia niin, että sillä tavoiteltiin maksimaalista *vakaata* kasvua. Toisin sanoen työllisyystavoitteen lisäksi keskeisiä tavoitteita olivat myös ulkoisen tasapainon parantaminen ja velkakierteen katkaiseminen, inflaation torjunta ja saavutetun hintavakauden ylläpitäminen sekä julkisen talouden ja erityisesti valtiontalouden tasapainon parantaminen.

Näissä talouden vakautta edistävissä tavoitteissa onnistuttiinkin yli odotusten. Ulkomaisen velan kasvu loppui jo vuonna 1994, kun vaihtotase kääntyi positiiviseksi. Tämän jälkeen vaihtotaseen ylijäämä on jatkanut kasvuaan, ja nykyisin Suomella on muihin maihin verrattuna erittäin suuri ylijäämä. Lisäksi kansantalouden ulkomainen velka on maksettu pois. Myös hintavakauden ylläpitäminen onnistui erittäin hyvin. Suomen inflaatiovauhti on enimmäkseen pysynyt EU-maiden keskiarvon alapuolella. Työllisyyden parantuminen ei ole johtanut inflatoriseen palkka-kehitykseen. Tiukan finanssipolitiikan ja nopean talouskasvun ansiosta julkinen talous kääntyi ylijäämäiseksi vuonna 1998 ja valtiontalouskin vuonna 1999.

Vakauden rakentamisessa Suomessa pyrittiin pelaamaan varman päälle. Suomalainen talouspolitiikka tavoitteli suurempia turvamarginaaleja kuin useimmat muut teollisuusmaat. Toisaalta Suomen kokemus velkakriisi oli myös ollut muita maita pahempi. Suhteellisen nopeasti onnistuttiin kuitenkin luomaan tilanne, jossa talouden tasapainottuminen alkoi luoda tilaa mainituille helppoille ja mukaville päätöksille. Samanaikainen vakauden tavoittelu kuitenkin jarrutti jonkin verran

työllisyyden kasvua. Erityisesti keskuspankin kokemus huoli liian nopean talouskasvun aiheuttamasta inflaatiovaarasta johti rahapolitiikan kiristymiseen vuonna 1995 ja talouskasvun hidastumiseen vuonna 1996. Suomen liittyminen yhteiseen eurooppalaiseen rahapolitiikkaan poisti kuitenkin pian mahdollisuuden kotimaisiin kasvua rajoittaviin rahapoliittisiin reaktioihin. EKP:n harjoittama matalien korkojen politiikka taas alkoi tukea Suomen kasvua.

MITÄ MUISTA MAISTA VOIDAAN OPPIA?

Tähänastinen kokemus osoittaa, että Suomen avoin työttömyys on voinut alentua 9 prosentin tasolle ilman merkkejä talouden ylikuumenemisestä tai työmarkkinoiden sopeutumisongelmista. Voimme siksi todeta, että vuoden 1994 huippu-työttömyydestä ainakin puolet oli ns. suhdanne-työttömyyttä, joka korjaantuu taloudellisen kasvun myötä. Edelleen on kuitenkin epäselvää, onko samoilla eväillä mahdollista päästä olennaisesti nykyistä alempiin työttömyyslukuihin tai jopa täystyöllisyyteen. Tähän kysymykseen voidaan hakea vastausta vertailemalla muiden teollisuusmaiden kokemuksia.

Pessimismi työttömyyden suhteen sai laajalti sijaa 1980- ja 1990-luvun aikana, kun erityisesti läntisen Euroopan maat tuntuivat juuttuneen pysyvään suurtyöttömyyteen. 1980-luvulla työttömyydestä kärsivät erityisesti suuret maat Ranska, Italia, Espanja ja Britannia sekä pienemmistä maista Irlanti, Hollanti, Belgia ja Tanska. 1990-luvun alussa samaan joukkoon liittyivät myös Saksa, Suomi ja Ruotsi.

Toisaalta nämä työttömyyskokemukset jättivät varjoon sen tosiseikan, että samanaikaisesti eräissä maissa onnistuttiin pitämään työttömyys kurissa tai ainakin välttämään pysyvä suurtyöttömyys. Lisäksi 1990-luvun jälkipuoliskolla työllisyystilanne muuttui useimmissa maissa parempaan suuntaan. Muutamat onnistuivat jopa saavuttamaan täystyöllisyyden.

Työllisyysasteella mitattuna hyvin menestyneitä maita ovat olleet USA, Britannia ja Japani. Näissä maissa noin 75 prosenttia työikäisestä väestöstä on ollut töissä ja avoin työttömyys on jäänyt 5 prosentin tuntumaan. Erityisesti USA:n ja Britannian esimerkit ovat antaneet tukea näkemykselle, jonka mukaan hyvän työllisyyden edellytyksiä ovat työmarkkinoiden joustavuus, mark-

kinoiden vapaus, alhaiset verot ja tuloerojen kasvu. USA:ssa ja Britanniassa tuloerot ovatkin suuremmat kuin muissa teollisuusmaissa ja köyhyys on yleisempää. Toisaalta 1990-luvun suotuisaa työllisyyskehitystä näissä maissa voidaan selittää myös keveällä rahapolitiikalla ja pörssikurssien nousun siivittämällä yksityisellä kulutuksella. Korkeaa työllisyyttä ylläpitänyt huoleton meno näkyy kotitalouksien ja yritysten korkeana velkaantumisena.

Erityisesti USA:ssa on verokannustimilla (lähinnä työssä käyville pienituloisille perheille suunnatulla verohyvityksellä) tehokkaasti tuettu aiemmin työttöminä tai työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden hakeutumista ansiotyöhön. Samalla toimeentulotuen leikkauksilla on rajoitettu mahdollisuuksia tulla toimeen työtä tekemättä. Tulokset tällaisesta politiikasta ovat olleet rohkaisevia. Ne ovat kuitenkin perustuneet hyvään yleiseen taloudelliseen kehitykseen, joka on luonut runsaasti työtilaisuuksia myös ammattitaidottomalle työvoimalle.

Euroopasta löytyy myös Suomea muistuttavia pienempiä maita, jotka ovat onnistuneet hyvin täystyöllisyyden tavoittelussa. Pitkään yli 15 prosentin työttömyydestä kärsinyt Irlanti saavutti täystyöllisyyden (eli noin 4 prosentin työttömyyden) 1990-luvun lopussa. Samoin Hollanti, jossa työttömyys 1980-luvun puolivälissä oli yli 10 prosenttia, onnistui lopulta painamaan työttömyyden alle kolmen prosentin. Irlanti ja Hollanti ovat profiloituneet yritysmyönteisinä konsensusyhteiskuntina. Ne eivät ole tehneet radikaaleja reformeja. Molemmissa maissa verotusta on kuitenkin vähitellen kevennetty. Talouden nopea kasvu on mahdollistanut julkisen sektorin suhteellisen osuuden supistumisen ilman rajuja leikkauksia tai perinteisen yhteiskuntamallin romuttamista.

Taulukkoon 2 on kerätty työttömyys- ja työllisyyslukuja sellaisista teollisuusmaista, jotka ovat 1990-luvun jälkipuoliskolla onnistuneet saavuttamaan täystyöllisyyttä muistuttavan tilanteen. Lukuja verrataan Suomeen ja EU:n keskiarvoon. Tarkastelu osoittaa, että hämmästyttävän useat maat ovat onnistuneet nujertamaan työttömyyden. Ainoa maa, jossa työttömyys on noussut, on Japani. Sielläkin työllisyysaste on hieman parantunut heikosta talouskasvusta ja pitkään jatkuneesta rahoituskriisistä huolimatta. Eniten tilanetta ovat parantaneet Irlanti, Hollanti ja Suomi – joko työttömyyden tai työllisyyden suhteen.

Toisaalta näiden maiden lähtötilanne vuonna 1994 oli myös heikoin. Perinteiset korkean työllisyyden maat ovat pystyneet parantamaan tilanettaan.

Suomen kannalta lähimmän viiteryhmän muodostavat Pohjoismaat. 1990-luvun alussa myös Pohjoismaat kärsivät julkisen talouden tasapaino-ongelmista, pankkikriiseistä ja työttömyydestä. Talouskriisit saivat monet tarkkailijat arvioimaan, että perinteiset hyvinvointivaltiot olivat menettäneet toimintakykynsä. Pohjoismaat kuitenkin toipuivat nopeasti ja Suomea lukuun ottamatta myös niiden työllisyystilanne palautui hyväksi. Vuonna 2001 työttömyysasteet ovat alhaiset ja työllisyysasteet korkealla tasolla. Työllisyystilanne on erittäin hyvä Norjassa, Islannissa ja Tanskassa.

Saavutus on mielenkiintoinen, koska se on osin ristiriidassa niiden monien väitteiden kanssa, jotka korostavat joustavuuden, suurten tuloerojen, heikon sosiaaliturvan ja alhaisen verotuksen merkitystä työllisyyden kannalta. Ruotsi ja Tanska pystyvät ylläpitämään hyvää työllisyyttä, vaikka niissä on maailman korkein veroaste ja suurin julkinen sektori. Osaselityksen tähän ihmeeseen tarjoaa näiden maiden harjoittama aktiivinen työllisyyspolitiikka, joka on käytännössä estänyt pitkäaikaistyöttömyyden lähes kokonaan.

MITÄ SUOMESSA TULISI TEHDÄ?

Mitä Suomessa sitten voitaisiin oppia omista ja muiden kokemuksista? Muiden maiden saavuttamat yli 70 prosentin työllisyysasteet pitäisi asettaa myös meillä tavoitteeksi. Työllisyysasteen nousu nykyisestä 68 prosentista 75 prosenttiin edellyttäisi noin 250 000 uuden työpaikan syntymistä. Tämä ei ole mikään mahdottomuus, vaikka se ei välttämättä toteudukaan aivan itsestään.

Avoimen työttömyyden nopea alentaminen on helpompaa. Jos seuraisimme Ruotsin ja Tanskan esimerkkiä, olisi meillä runsaasti enemmän työttömiä sijoitettuna erilaisille työvoimapolitiittisille toimenpiteille ja avoin työttömyys olisi todennäköisesti lähellä 5 prosentin tasoa. Tällainen panostus maksaisi valtiolle noin miljardi euroa vuodessa. Ruotsissa tätä pidetään hyväksyttävänä uhrauksena, meillä taas ei.

Tukitoimia parempi ja kestävämpi vaihtoehto on tietysti oikeiden työpaikkojen syntyminen. Tämä edellyttää taloudellista kasvua. Jos työttö-

Taulukko 2. Eri maiden työttömyys- ja työllisyysasteita

	Työttömyysaste vuonna 1994	Työttömyysaste vuonna 2001	Muutos, %-yksikköä	Työllisyysaste vuonna 1994	Työllisyysaste vuonna 2001	Muutos, %-yksikköä
Sveitsi	4,7	1,8	-2,9	78,1	79,6	+1,5
Norja	5,4	3,5	-1,9	72,7	77,9	+5,2
Tanska	8,3	4,7	-3,6	72,6	76,7	+4,1
Islanti	4,8	1,5	-3,3	71,2	75,7	+3,5
Japani	2,9	5,0	+2,1	74,2	74,3	+0,1
Itävalta	5,3	4,8	-0,5	72,5	73,9	+1,4
Ruotsi	8,0	4,1	-3,9	70,2	73,7	+3,5
USA	6,1	4,8	-1,3	71,4	73,1	+1,7
Britannia	9,4	5,1	-4,3	68,3	72,1	+3,8
<i>Suomi</i>	<i>16,6</i>	<i>9,1</i>	<i>-7,5</i>	<i>60,1</i>	<i>68,1</i>	<i>+8,0</i>
Irlanti	14,7	4,3	-10,4	53,7	67,0	+13,3
Hollanti	7,1	2,5	-4,6	56,5	65,3	+9,8
EU-15	11,4	8,5	-2,9	60,2	64,3	+4,1

Lähde: OECD Economic Outlook

myyttä pidetään rakenteellisenä ongelmana, kasvua tukeville toimille ei ole kuitenkaan perusteita. Tällainen ajattelu on helposti itseään toteuttavaa; sopeutuminen korkeaan työttömyyteen ylläpitää korkeaa verotusta, riippuvuutta tulonsiirroista ja pitkäaikaistyöttömyyttä.

Työllisyyden parantuminen edellyttää nopeaa taloudellista kasvua. Kasvu voi olla vientivetoista tai sen veturina voi toimia yksityinen kotimainen kysyntä. Jos spontaanisti ei synny työllisyystavoitteen kannalta riittävää talouskasvua – esim. heikkojen suhdanteiden tai yritysten varovaisuuden vuoksi –, tarvitaan aktiivista yrityksiä, yritystekoa ja työllistämistä suosivaa politiikkaa. Verotus on yksi politiikan käytettävissä oleva keino vaikuttaa työllisyyteen. Tällä hetkellä Suomi verottaa muita maita enemmän yksityistä kulutusta ja ansiotuloja. Samaan aikaan on paljon työttömiä ja työvoiman ulkopuolella olevia, joiden toimeentulo turvataan tulonsiirroilla. Olisi tietysti järkevää suunnata julkisia varoja pois passiivisista tulonsiirroista toisaalta verohelpotuksiin ja toisaalta julkiseen palvelutuotantoon ja perusrakennusinvestointeihin.

Kuinka suuriin verohelpotuksiin on sitten varaa? Oletetaan, että työllisyys kasvaisi muutaman vuoden aikana 10 prosenttia nykyiseltä tasoltaan. Tällöin myös tuotannon määrän ja veropohjien voi olettaa kasvavan saman verran eli 10 prosenttia, jos tuottavuuden kasvua ei oteta huomioon. Jos julkiset menot pidetään samaan aikaan reaalisesti muuttumattomina, mahdollistaisi työllisyy-

den 10 prosentin kasvu kokonaisveroasteen alentamisen noin neljällä prosenttiyksiköllä. Muutos olisi tuntuva. Näin suuri kokonaisveroasteen alentuminen mahdollistaisi esimerkiksi keskimääräisen tuloveroasteen tai työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alentamisen myös neljällä prosenttiyksiköllä sekä arvonlisäverokannan alentamisen neljällä prosenttiyksiköllä. Jos nämä alennukset kohdennettaisiin pieni- ja keskituloisille työntekijöille sekä palvelualojen arvonlisäverokannan alentamiseen, alentuisi efektiivinen työpanoksen käyttöön kohdistuva verorasitus todella tuntuvasti. Tällaisella veronkevennyksellä olisi mittavien kysyntävaikutusten lisäksi myös suotuisia rakenteellisia vaikutuksia.

Oletus julkisten menojen pitämisestä reaalisesti muuttumattomina ei ole kovin rajoittava. Jos työttömyys puolittuu, puolittuvat myös työttömyydestä aiheutuvat julkiset menot. Tällöin julkisia kulutus- ja investointimenoja olisi varaa kasvattaa lähes 10 prosenttia ilman, että kokonaismenot vielä kasvaisivat. Toisin sanoen samanlaisesti olisi mahdollista esim. lisätä julkisen sektorin työntekijöiden määrää noin 50 000 hengellä. Muutos riittäisi pitämään julkisen sektorin työvoimaosuuden muuttumattomana työllisyyden kasvaessa 250 000:lla.

Veroasteita olisi mahdollista laskea ehkä enemmänkin. Pienituloisiin kohdistuvan verotuksen keventäminen mahdollistaisi veronalaisten tulonsiirtojen bruttoarvon supistamisen ilman, että niiden nettoarvo heikentyisi. Lisäksi kannustavuus-

den parantamiseksi voitaisiin harkita joidenkin tulonsiirtojen osittaista korvaamista ansiotuloista tehtävillä verovähennyksillä. Muutos alentaisi tuntuvasti pienipalkkaisten lapsiperheiden verotusta ja parantaisi työnteon kannustimia.

Täystyöllisyyden saavuttaminen mahdollistaisi siten sekä tuntuvan verotuksen keventämisen että julkisten kulutusmenojen kasvun. Emme kuitenkaan voi varmasti tietää, johtaisiko tällainen verotuksen alentaminen täystyöllisyyteen. Jos verotuksen alentamisella ei olisikaan dynaamisia vaikutuksia, tuloksena olisi vain uusi julkisen talouden kriisi. Sama ongelma liittyy julkisen talouden pitkän aikavälin rahoitukseen.

Väestön ikääntymisen odotetaan johtavan sosiaalimenojen kasvuun vuoden 2010 jälkeen. Näihin tuleviin menopaineisiin voidaan periaatteessa varautua kahdella tavalla:

A) tavoitellaan julkiseen talouteen suurta ylijäämää, jolla maksetaan velkaa ja kartutetaan eläkerahastoja, jotta myöhemmin voidaan taas velkaantua ja purkaa rahastoja

B) panostetaan työllisyyteen, jotta myös tulevaisuudessa olisi enemmän työntekijöitä suhteessa eläkeläisväestöön.

A-vaihtoehdon mukainen varautuminen ja velanmaksu on periaatteessa järkevää. Linja edellyttää kuitenkin tiukkaa finanssipolitiikkaa ja ki-

reää verotusta, joka voi rajoittaa työllisyyden kasvua. Lopputuloksena saattaa olla velaton valtio mutta matala työllisyys.

B-vaihtoehdossa lopputuloksena voidaan ajatella tilannetta, jossa julkisen talouden ylijäämä on kanavoitu työllisyyden edistämiseen. Seurausena on velkaisempi valtio mutta toisaalta korkeampi työllisyys ja parempi elatussuhde. Korkeampi työllisyys ja paremmat kannustimet voivat johtaa myös pysyvästi nopeampaan talouskasvuun, jos ne auttavat houkuttelemaan maahan sijoituksia ja ulkomaista työvoimaa. Tällöin pelätty eläkepommi jäisi suutariksi.

Korkean työllisyyden ja aktiivisen kasvuhakuisen politiikan vaihtoehto on riskipitoinen, mutta se tarjoaa myös suuremman potentiaalin. Onnistuessaan kasvua edistävä ja kannustimia parantava talouspolitiikka voi luoda positiivisen kierteen, jossa parantuva työllisyys kohentaa julkisen talouden tilaa ja jossa hyvät kasvunäkymät houkuttelevat Suomeen yrityksiä ja työvoimaa. On syytä muistaa, että pitkällä aikavälillä työvoiman tarjonta ja talouden kasvupotentiaali eivät ole vakioita. Pelkkää säästämistä korostava linjaus sisältää riskin, että Suomi juuttuu korkean verotuksen ja heikon työllisyyden tasapainoon. Sellaisista lähtökohdista on vaikea ratkaista tulevista menopaineista aiheutuvia rahoitusongelmia.