

# TYÖLLISYYSKYSYMYS TYÖVOIMAHALLINNON KANNALTA\*

*Urpo Leppänen*

Millainen työvoimatilanne ja millainen työvoimahallinto meillä on vuonna 2000? Kysymys tuntuu maagiselta, aikahorisontti etäiseltä. Kuitenkin vuosi 2000 on vain 16 vuoden päässä. Jos katsomme vastaavan ajanjakson taaksepäin vuoteen 1968, etäisyys ei tunnu lainkaan yhtä maagiselta. Ne ratkaisut, jotka silloin tehtiin, vaikuttavat yhä keskeisesti työvoimapolitiikkaan. Tärkeimmät työvoiman tarjontaan, työvoiman kysyntään ja erilaisiin sopeuttamistoimiin liittyvät toimenpiteet perustuvat yhä 1960-luvun puolivälissä OECD:ssä ja kansainvälisessä työjärjestössä ILO:ssa kehiteltyihin suosituksiin.

Tänään puhutaan paljon odotettavissa olevista, uuden teknologian mukanaan tuomista vallankumouksellisista muutoksista, puhutaan myös työtä koskevien asenteiden muutoksista, jotka ovat johtamassa nykyisen työyhteiskuntamme kriisiin. Onkin aivan totta, että esimerkiksi tietotekniikan kehitys aiheuttaa kasvavia muospaineita ja että myös yksilöiden asennetasolla tapahtuu jatkuvia muutoksia. Yhteiskunta kehittynee kuitenkin jähmeämmin kuin yleensä arvellaan.

Kun tarkastellaan työmarkkinoita 16 vuoden aikahorisontilla, rajoittaa esimerkiksi työvoimahallinnon vapausastetta jo se yksinkertainen tosiasia, että se väestö, joka vuonna 2000 on työmarkkinoilla, on kokonaan jo syntynyt. Viime vuosina syntyneiden vuosiluokka on vaihdellut 55 000 ja 65 000 välillä. Vastaavasti kuolleiden määrä on ollut runsaat 40 000. Nettosiirtolaisuuden kehitys muuttanee työvoiman määriä vain marginaalisesti. Suurempi vaikutus on työhönsallistumisasteella, joihin vaikuttavat monet tekijät, mm. koulutusaikojen pituus ja työajan säätely.

Näyttää kuitenkin siltä, että niiden väestöllisten tekijöiden vaikutus, jotka vielä 1980-luvulla ylläpitävät työvoiman korkeaa tarjontaa suhteessa työvoii-

\* Alustus seminaarissa 'Suomen julkinen hallinto vuonna 2000' 9.11.1984.

man kysyntään, on hiljalleen vähenemässä. Kaikki riippuu ratkaisevasti siitä, miten työvoiman kysyntä kehittyi. Työllisyys ja työvoiman tarve ovat ja tulevat edelleen olemaan sidoksissa taloudelliseen kasvuun. Tämän on kokemus kiistattomasti osoittanut.

Näyttää ilmeiseltä, että lähivuosikymmeninä edessä on sopeutuminen hidastuvaan taloudelliseen kasvuun, vaikka Suomi onkin kasvukilpailussa viime vuosina onnistunut useampia kilpailijamaitaan paremmin. Kyseessä on hiipivä pitkän aikavälin ilmiö, joka helposti peittyi suhdannevaihtelujen maininkien alle. Hidastuvassa kasvussa väijyy vaara työvoiman kysynnän heikkenemisestä.

Kun työpaikkojen synnyn ja säilymisen perusedellytyksenä on kannattava ja kilpailukykyinen tuotanto, tuottavuuden kasvu muodostuu kannattavuuden ja kilpailukykyyn yhdeksi tukipilariksi. Se on kuitenkin samalla uhka työllisyydelle, koska kannattava tuotanto on työllisyyttä lisäävää vasta silloin, kun tuotanto kasvaa nopeammin kuin tuottavuus. Ellei näin tapahdu, kannattavuusvaatimuksesta tulee leikkuri, joka rationalisointien, saneerausten ja automatisoinnin kautta vähentää olemassaolevia työpaikkoja. Jalostus- ja palveluelinkeinoissa tuottavuus on työntekijää kohden kasvanut 1970-luvulla keskimäärin 2,5 prosenttia. Jos tämä tuottavuuden kehitys on 2000-luvulle asti kannattavuuden perusedellytys, merkitsee se tuotannolle yli 2,5 prosentin keskimääräistä kasvupakkoa, jotta työllisyys edes säilyisi ennallaan. Jos esimerkinomaisesti arvioisimme, että työpaikkoja olisi luotava samaan tahtiin kuin 1980-luvun alussa on tapahtunut, merkitsisi tämä karkeasti arvioiden lähes puolen miljoonan työpaikan tarvetta vuosituhannen loppuun mennessä.

Joskin edellä kuvattujen muutosten hitaus lisää niiden ennustettavuutta, vaihtoehtomme ovat kuitenkin vähäisemmät kuin yleensä uskotaan. Uusia pitkäjänteisiä ratkaisuja tarvitaan, jos mieli turvata työllisyyden myönteinen kehitys ja hallinnolle suotuisat toimintaedellytykset myös uudella vuosituhannella. Kun tarkastelee kehitysnäkymiä, ei voi olla sanomatta, kuten sadussa Liisa Ihmemaa: »Nyt sen näette. On juostava minkä kypälistä pääsee, jotta pysyisimme edes paikoillamme».

Lainsäädäntö on valtiollan keskeinen keino vaikuttaa työvoimapolitiikan perusedellytyksiin. Työllisyyskysymyksellä onkin erityinen asema maamme lainsäädännössä. Selkeästi muotoiltu täystyöllisyystavoite on sisältynyt vuodesta 1972 perustuslakiin. Useat valtiosääntöoppineet ovat kuitenkin pitäneet hallitusmuodon 6 § 2 momentin täystyöllisyysvelvoitetta vain periaatteena, joka ei tiukan paikan tullen velvoita mihinkään.

Tilanne selkiintyi vuonna 1980, kun perustuslain arvovaltaisiin tulkitsija, eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että täystyöllisyyttä koskeva

hallitusmuodon säännös on sen erityisluonteen huomioon ottaen velvoittavuudeltaan verrattavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin. Näitä muita perusoikeuksia, esim. omistusoikeutta, koskevat säännökset ovat puolestaan hyvinkin velvoittavia.

Kysymys valtiovallan velvollisuudesta järjestää kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä on työvoimahallinnon kannalta keskeisin ja polttavin työllisyyskysymys. Työllisyyskysymystä tarkastellaankin usein juuri pelkästään työvoimahallinnon vastuuasiana. Tämän varjopuolena on se, että muut hallinnonhaarat jätetään tarkastelun ulkopuolelle, jolloin ne tavallaan luikahtavat pois vastuusta. Perustuslakivaliokunta puuttui em. kannanottossaan tähänkin asiaan. Se totesi, että täystyöllisyystavoitteen toteutuminen on niin laajakantoinen ja monitahoinen tehtävä, että se on mahdollista vain valtiovallan kaikkien elinten – ennen muuta eduskunnan ja hallituksen – laaja-alaisella yhteistyöllä.

Kaikkien viranomaisten olisi perustuslakivaliokunnan mukaan toimittava täystyöllisyystavoitteen edistämisen hengessä. Onko käytännössä kuitenkaan näin käynyt? Ei ole, mikäli eduskunnan sanaan on uskomista. Käsitellessään vuoden 1982 työllisyyskertomusta eduskunta totesi seuraavaa: » . . . työllisyystavoite ei ole saanut riittävän keskeistä asemaa eri yhteiskuntapolitiikan lohkoja koskevassa päätöksenteossa.»

Kysymys siitä, missä määrin valtiolta pystyy toiminnallaan vähentämään työttömyyttä, on viime vuosina herättänyt keskustelua. Puuttumatta asiaan tarkemmin toteaisin, että eduskunta pitää työllisyyden kohentamista täysin mahdollisena. Yhtenä konkreettisena toimenpiteenä eduskunta on ehdottanut selvitettäväksi työllisyystavoitteiden sisällyttämisen eri yhteiskuntapolitiikan lohkojen säännöksiin. Paraikaa lausuntokierroksella oleva, juuri työvoimaministeriössä valmistunut ehdotus työllisyyslaiksi pitääkin sisällään eri yhteiskuntapolitiikan lohkojen osalta täystyöllisyyttä painottavat tavoitesäännökset. Haluaisin korostaa sitä, että nämä säännökset ovat vasta lähtökohta. Työllisyyslain uudistamisen tulisi toimia lähtölaukauksena sille, että eri yhteiskuntapolitiikan sektoreiden toimintaa ryhdyttäisiin arvioimaan ja kehittämään työllisyyden edistämisen näkökulmasta. Tämä on luonnollisesti vaikea tehtävä, kun työllisyystavoitteista pyritään tekemään reaalisia, toimivia, toimintaa ohjaavia eikä vain muodollisia tavoitteita. Tämä työ on kuitenkin edessä, mikäli aiomme ottaa perustuslakimme velvoitteet niille kuuluvalla vakavuudella.

Työvoimahallinnon suora osuus budjetin työllisyysvaikutuksista on selvästi alle 5 %. Kuitenkin laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta säättää, että työvoimaministeriön tehtävänä on paitsi työvoimapolitiikan suunnittelu ja ohjaus myös työllisyyden edistäminen ja työttö-

myyden torjunta. Lain säännökset ja elävä elämä ovat vielä melkoisessa risti-riidassa.

Eduskunta totesikin em. kannassaan vuonna 1982: »Niin ikään olisi lainsäädännöllä pyrittävä lisäämään työvoimahallinnon mahdollisuuksia vaikuttaa työllisyystavoitteen toteutumiseen myös muilla hallinnonaloilla.» Konkreettisenä välineenä eduskunta mainitsi työllisyyskertomuksen ja työllisyyspoliittisen tavoiteohjelman. Eduskunnan mukaan niistä »olisi muodostettava väline, jonka avulla valtioneuvosto ja erityisesti eduskunta voisi arvioida, miten työllisyyden edistäminen ja työttömyyden torjuminen on toteutunut ja miten niitä tulisi lähivuosina edistää. Työllisyyskertomuksessa ja työllisyyspoliittisessa tavoiteohjelmassa olisi käsiteltävä riittävän yksityiskohtaisesti kaikkia työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjumiseen keskeisesti vaikuttavia yhteiskuntapolitiikan osa-alueita. Jotta tämä voitaisiin toteuttaa, työvoimahallinnon tulisi saada käyttöönsä riittävän yksityiskohtaiset tiedot myös muilta hallinnonaloilta.» Ehdotuksessa uudeksi työllisyyslaiksi lähdetään näistä eduskunnan kannanotoista. Työvoimaministeriössä valmisteilla oleva pitkän aikavälin työllisyys- ja työvoimapolitiittinen ohjelma puolestaan luo suuntaviivoja näiden pyrkimysten toteuttamiselle käytännön yhteiskuntapolitiikassa.

Työllisyyskysymysten tehokas hoitaminen edellyttää mm. sitä, että työvoimaa ja työelämää koskevien asioiden hallinto on järkevästi järjestetty. Tässä tarkoituksessa ollaan parhaillaan asettamassa komiteaa, jonka tehtävänä on harkita ja valmistella työministeriön perustamista, ts. kaikkien työvoimaa, työmarkkinoita ja työelämää koskevien asioiden hallinnon saattamista yhden hallinnonalan hoidettaviksi. Tämän hankkeen vuoksi minua on julkisuudessa ehditty syyttää »virastoimperialismista» ja pyrkimisestä »superministeriön» johtoon. Tällaiset väitteet ja syytökset ovat luonnollisestikin perusteettomia, sillä työministeriön perustamiskysymys on pantu vireille paljon ennen minun ministerikauttani, eikä se parhaassakaan tapauksessa toteutune nykyisen hallituksen aikana. Virastoimperialismi-syytöksen osoittaa sitä paitsi vääräksi sekin, että työvoimahallinto päinvastoin on ensi vuodenvaihteessa luovuttamassa yhden hallintolohkon eli työttömien toimeentuloturvaan liittyneet tehtävänsä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle.

Itse asiassa kysymys työministeriön perustamisesta herätettiin jo ennen nykyisen työvoimaministeriön perustamista. Alan hallinnonuudistusta valmistellut komitea ei nimittäin saanut vuonna 1969 työtään kaikilta osin päätökseen vaan katsoi, että valmistelutyötä olisi edelleen jatkettava. Työvoimaministeriön perustamista pidettiin siten ensimmäisenä vaiheena koko työhallinnon kehittämisessä. Työhallinnon edelleenkehittelyä ovat sittemmin suositelleet keskushallintokomitea (v. 1978) ja parlamentaarinen työllisyyslain-

säädäntökomitea (v. 1980).

Maamme ratifioi vuonna 1979 kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleis-sopimuksen ja suosituksen, jotka koskevat työhallinnon tehtäviä ja organisaa-tiota. Niiden edellyttämä hallintomalli on nykyisen työvoimaministeriön tehtäväkenttää laajempi, ja niiden noudattaminen vaatisi siten työasioiden hallinnon keskittämistä. Näin on muissa Länsi-Euroopan maissa paria poik-keusta lukuunottamatta asia järjestettykin.

Työministeriön perustaminen merkitsisi uudenlaista tehtävien jakoa yh-täältä nykyisen työvoimaministeriön sekä toisaalta ennen muuta sosiaali- ja terveysministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön välillä. Käsittäakseni uudelleenjärjestely olisi omiaan selkeyttämään myös näiden toisen hallinnon-alojen toimenkuvaa ja samalla parantamaan niiden toimintaedellytyksiä. Kyseessä on kuitenkin niin laajakantoinen ja eri etupiirejä koskettava uudis-tus, että sitä valmistelevalle komitealle on edessään haasteellinen tehtävä.

Lopuksi haluaisin kiinnittää huomiota viime vuosina entistä ongelmallisem-maksi käyneeseen työmarkkinoiden toimintahäiriöön, joka muodostaa yhden tämän vuosituhannen lopun työvoimapolitiikan haasteesta.

Pitkäaikaistyöttömyys on korkeaa teknologiaa hyödyntävän hyvinvointi-yhteiskuntamme suurimpia vitsauksia. Tämä työttömyys on kuitenkin pois-tettavissa jo nyt ja pitemmällä aikavälillä pysyvästi, jos vain poliittista tahtoa riittää. Tällä hetkellä (tammikuussa 1985) esimerkiksi yli vuoden työttömänä olleita on noin 15 100, joista alle 25-vuotiaita 1300. Kun tiedetään, että työttömän ammattitaito, sosiaalinen arvostus ja siten myös työllistävyyys alkaa laskea jo muutaman kuukauden työttömyysjakson jälkeen, yhteiskunta tuhlaa huomattavia aineellisia ja henkisiä voimavaroja laiminlyödessään kansantalouden keskeisen tuotannontekijän hyväksikäytön.

Työvoimaministeriössä laaditussa laskelmassa on arvioitu, että työttömyy-den keston katkaiseminen kolmeen kuukauteen vaatisi noin 65 000 lisätyö-paikkaa. Tämä tarve on sitä pienempi, mitä paremmin yksityinen sektori huolehtii työllistamisestä. Mikäli siihen ei voida päästä, on yksilön mahdol-lisuus tehdä työtä turvattava julkisen vallan toimesta. Kysymys on siitä kaikkia kansalaisia koskevasta työn saannin oikeudesta, jota maamme hallitusmuoto edellyttää.

Kansalaisten omat asenteet ja monet työvoima- ja yhteiskuntapoliittiset tavoitteet perustelevat sitä, että työn saannin oikeus olisi ensi sijassa turvat-tava sillä lähialueella, missä työnhakijalla on vakinainen asuinpaikka. Tämä seikka nostaa kunnat keskeiseen asemaan työn järjestämisessä, mikäli muut yhteiskunnan tai yksityisen sektorin keinot eivät ole tepsineet.

Vastikään lausunnonlelle lähetetty ehdotus uudeksi työllisyyslaiksi lähtee

juuri siitä, että viime kädessä kunnat vastaisivat valtion tuella työn tarjoamisesta niille, jotka sitä haluavat, joiden työttömyys on kestänyt yli 3 kk ja jolle ei muin toimenpitein ole voitu työtä tarjota. Jo viime aikoina voimakkaasti lisääntyneet paikalliset aloitteet, kylä- ja kuntaprojektit, joista on saatu työllisyyden kannalta hyvin myönteisiä kokemuksia, osoittavat että kyse ei ole mistään teoreettisesta mallista, vaan todella elävässä elämässä toteutettavissa olevasta mahdollisuudesta. Jos työttömyyden katkaisu 3 kuukauteen edellä selostamallani tavalla toteutettaisiin, osoittavat työvoimaministeriössä tehdyt laskelmat, että julkisen vallan nettomääräiset kustannukset jäisivät n. 1,4 miljardiin markkaan, jos lähtökohtana pidetään puoliaikaista työllistämistä, nykyistä palkkatasoa ja verotuskäytäntöä.

Ehkäpä vuonna 2000 olemme onnistuneet löytämään ratkaisut työttömyyteen ja alueellisiin ongelmiin myös kokonaan uudelta ulottuvuudelta, josta jo tänään on oireita havaittavissa. Meillä niinkuin muuallakin teollisuusmaissa on totuttu etsimään ratkaisuja kaikkiin ongelmiin makrotasolla, julkisen vallan tai valtakunnallisten organisaatioiden toimenpiteillä. Meidän olisi kuitenkin syytä pohtia myös sitä, millaisia ratkaisuja löytyy mikrotasolla ihmisen oman aloitteellisuuden, kekseliäisyyden ja omatoimisuuden välityksellä. Alussa jo viittasin asennemuutoksiin. Ihmisille on tulevaisuudessa entistä tärkeämpää löytää sellaista työtä, jonka he kokevat mielekkääksi. Työn sisältö tulee yhtä tärkeäksi kuin työ sinänsä. Suomalainen yhteiskunta on tottunut elämään palkkatyön tarjonnan ja kysynnän rajaamissa puitteissa. Mutta mielekäs työ löytyy usein vain itsensä työllistämisen kautta.

Voimme tässä mielessä puhua uusyrittäjyyden noususta. Tämä on havaittavissa mm. keksijätoiminnan osakseen saamasta arvostuksen noususta sekä siitä valtavasta innostuksesta, jonka työvoimaministeriön viime kesänä järjestämät kaksi yrittäjäseminaaria paluumuuttajille herättivät – vain pari esimerkkiä mainitakseni.

Erilaisille ihmisille olisikin annettava nykyistä suurempi vallinnan vapaus työelämässä ja eri elämäntilanteissaan. Tällaisia yksilöllisen aloitteellisuuden pohjalta syntyneitä omaehtoisen työllistämisen muotoja kutsutaan usein »kolmannen sektorin toiminnoiksi».

Kolmas sektori kattaa hyvin laajan alueen toimintoja, joita ei ilman muuta voida sijoittaa perinteiselle julkiselle tai markkinataloussektorille. Kolmas sektori palvelee paitsi työllisyyttä, myös esim. aluepoliittisia päämääriä tarjoamalla mm. harvaanasuutuille alueille sivuelinkeinoja ja lisäämällä paikallisten mahdollisuuksien (esim. marjat, luontaistuotteet, luonnonkivien jalostus) hyväksikäyttöä. Myös erilaisia palvelutoimintoja voidaan hyvin järjestää ihmisten omatoimisuuden varassa. Sosiaalisesti arvokasta »talkooperinnettä», joka on onnistuttu miltei täysin tukahduttamaan ylitehokkaalla ja kankealla

byrokratialla, voidaan uudelleen elvyttää.

Kolmas sektori antaa siten ihmisille mahdollisuuden valita muita kuin aineellisia arvoja korostavia elämänmuotoja. Se on eräs tapa saattaa yhteen toisaalta monet laiminlyödyt tarpeet yhteiskunnassamme ja toisaalta työtä ja mielekästä tehtävää etsivät ihmiset. Mahdollisuudet ovat miltei rajattomat, jos vain uskallamme niitä jalostaa ja viljellä.

Olen edellä pyrkinyt lyhyesti hahmottelemaan työvoimahallinnon toimintaympäristöä vuosisatamme jäljellä olevina vuosina. Tätä toimintaympäristöä säätelevät väestölliset muutokset sekä taloudellinen ja teknologinen kehitys. Osa muutoksista on ennustettavissa, osa ei. Osaan muutostekijöistä voimme vaikuttaa, osaan emme. Mutta olen myös pyrkinyt osoittamaan, että myös meidän tahdostamme riippuvat paljolti työvoimapolitiikan toteuttamisedellytykset. Lainsäädäntöä uudistamalla, hallintoa tehostamalla ja uudelleenorganisoimalla voidaan saada paljon aikaan. Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien sekä muiden työmarkkinoiden erityisongelmat voidaan ratkaista erityisin toimenpitein, jos vain tahtoa riittää. Työvoimahallinto on maassamme ainoa hallinnonala, joka kokonaisvaltaisesti pohtii työmarkkinoiden tilaa. Siksi on luonnollista, että se kokee tehtäväkseen myös olla aloitteellinen ja esittää ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja. Vain julkisen keskustelun avulla löytyvät ne ratkaisut, joilla voidaan yhteisesti ryhtyä ongelmien poistamiseen.