

Artikkelissa eritellään työvoiman tarjontatekijöihin liittyviä syitä, joiden vuoksi on hyvin vaikeaa saavuttaa 75 %:n työllisyystavoitetta vuoteen 2010 mennessä, sekä arvioidaan viimekevähisen työllisyysraportin esittämiä keinoja tavoitteen toteuttamiseksi.



*Matti Sihto toimi projektipäällikkönä ”Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen”-projektissa, joka jätti loppuraporttinsa viime helmikuussa.*

# Sailaksen työllisyystavoitteen sietämätön vaikeus

Matti Sihto  
Yht.tri  
Työmarkkinaneuvos,  
Työministeriö

Raimo Sailaksen puheenjohtamalla toimineen Työllisyystyöryhmän (2003) tavoitteina on 75 prosentin työllisyysaste (työllisten osuus työikäisestä väestöstä) ja alle viiden prosentin työttömyysaste vuoteen 2010 mennessä. Molemmat tavoitteet ovat vaativia, mutta työllisyystavoite on selvästi suuremman työn takana. Työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä merkitsisi lähes yhtä nopeaa työllisyyden kasvua (255 000 hengellä) kuin se, mikä toteutui noustaessa poikkeuksellisesta, laman aiheuttamasta vuoden 1994 työllisyyskuopasta. Tavoitteen realistisuuden tuntua lisää kuitenkin se, että 75 prosentin työllisyys-

aste lähes saavutettiin Suomessa v. 1989, ja se on nykyäänkin arkipäivää muutamassa naapurimaassamme. Kun työllisyysaste oli viime vuonna 67,7%, oli se v. 1989 74,3%. Tilanne selittyy alle 50-vuotiaiden työllisyysasteiden suurilla eroilla (kuvio 1).

Talousnäkymien synkkyys ja työllisyyden kasvun myöhentyminen tekevät tavoitteen saavuttamisen entistä vaikeammaksi. Todellisuudessa tavoitteeseen pääseminen on vielä monin verroin vaativampi tehtävä. Tätä havainnollistaa seuraava laskelma. Jos oletetaan, että työllisyysasteet jokaisessa 1-vuotisikäryhmässä olisivat v. 2010 samat kuin ne olivat v. 1989, ei työllis-

syysaste kuitenkin nousi yhtä korkeaksi kuin vuonna 1989. Vuoden 2010 työllisyysasteeksi tulisi 70,7 %, ts. 3,6 %-yksikköä matalampi luku kuin v. 1989.

Tulos johtuu työikäisen väestön keskittymisestä ikäryhmiin, joissa työllisyysasteet ovat alhaiset. Vaikka työikäinen väestö kasvaa vielä kuluvan vuosikymmenen, kasvu johtuu ainoastaan ikääntyneiden (55–64 -vuotiaiden) määrän kasvusta runsaalla 200 000 hengellä. Työelämään aktiivisimmin osallistuvien nuorempien työikäisten määrä vähenee vajaalla 200 000 hengellä (Työministeriö 2003b).

Kun työvoimavarat keskittyvät ikäryhmiin, jotka alkavat poistua työmarkkinoilta mm. varhaiseläkkeille, ja kun toisaalta työmarkkinoille tulevat uudet ikäryhmät ovat pienempiä, työvoimavarat alkavat supistua. Tämä vaikuttaa työllisyyteen. Niinpä Työvoima 2020-loppuraportin (Työministeriö 2003a) mukaan työllisyys kasvaa kuluvan vuosikymmenen alkupuoliskolla vuosittain vajaalla 10 000 henkilöllä ja sen loppupuoliskolla vajaalla parilla tuhannella, mutta ensi vuosikymmenellä ja sen jälkeen työllisten määrä laskee. Tämä on hämmästyttävä arvio, sillä talouden arvioidaan kasvavan kuluvalla vuosikymmenellä entiseen malliin (ns. taloudellisen kasvun perusuran mukaan), ja työl-

lisyiden palveluvaltaisuuden arvioidaan lisääntyvän. Kehityksen selittää Työvoima 2020-loppuraportin mukaan työvoiman tarjonnan alkava supistuminen kuluvan vuosikymmenen loppupuolella. Se yhtäältä lisää tuottavuuden kasvua ja toisaalta hidastaa taloudellista kasvua. Molemmat vaikutukset tuntuvat työllisyyden kehityksessä.

Työvoimavarojen supistumisen ei välttämättä tarvitse johtaa työvoimapulaan ja työllisyyden kasvun hidastamiseen, onhan meillä runsain mitoin käyttämättömiä työvoimavaroja, mm. työttömiä. Toisaalta ikääntyneiden perinteisen työmarkkinakäyttäytymisen ei tarvitse päteä jatkossa. Selvää muutosta on jo tapahtunutkin. Kuviosta 1 käy ilmi, että ikääntyneiden työllisyysasteet ovat jo nyt korkeammalla tasolla kuin ennen lamaa, vaikka muiden ryhmien työllisyystilanne on lamaa edeltänyttä kehnompia.

Työvoima 2020:n arviot kuitenkin osoittavat tekijöitä, jotka ovat viemässä kehitystä Sailaksen työryhmän työllisyystavoitteelle vastakkaiseen suuntaan. Työryhmän tavoite on vaativa niin sen suhteen, miten luodaan riittävästi työpaikkoja, kuin sen suhteen, miten

turvataan työpaikkoihin riittävä työvoima. Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin työvoiman riittävyttä, koska riittävyyskysymykset nähdään usein turhan ongelmattomina.

## Mistä työllisiä löytyy?

Vuonna 1989 keskisten (26–54-vuotiaiden)<sup>1</sup> ikäryhmien työllisyysaste oli vajaat 90 prosenttia. Nyt se on runsaat 7 %-yksikköä alemmalla tasolla.

Jos työllisyysasteet nostettaisiin 26–54-vuotiaiden parissa vuoden 1989 tasolle vuonna 2010, niiden ylläpitäminen edellyttäisi rakenteellisia muutoksia työmarkkinoiden toiminnan parantamiseksi. Vuoden 1989 tilanne nimittäin

johti työmarkkinoiden ylikuumenemiseen ja kestävämpään tilanteeseen, jota seurasi laajamittainen työttömyys. Jos optimistisesti kuitenkin arvioidaan, että vuoden 1989 työllisyystaso voidaan saavuttaa keskeisissä ikäryhmissä vuonna 2010, työllisten määrä nousisi vajaalla 130 000 henkilöllä.

Tehtävä on kuitenkin vaativampi kuin pelkästään työllisten määrän lisäyksestä voisi päätellä. Entistä selvästi pienemmän väestömäärän on nimittäin saatava aikaan työllisyyden lisäys. 26–54-vuotiaan väestön määrä vähenee vuoteen 2010 mennessä vajaalla 150 000 henkilöllä. Heidän mukanaan häviää keskeisistä ikäryhmistä myös noin 120 000 työllistä.

15–25-vuotiaista nuorista tuntuisi löytyvän helpoimmin mahdollisuuksia työllisyyden lisäämiseen. Nuorten työllisyys on nimittäin pudonnut eniten vuodesta 1989. Vuonna 1989 heidän työllisyysasteensa oli yli kymmenen prosenttiyksikköä nykyistä korkeampi. Vuoden 1989 työllisyystason saavuttaminen ei kuitenkaan tunnu mahdolliselta eikä

<sup>1</sup> Ikäluokkarajat johtuvat pyrkimyksestä käyttää samoja ikäluokkia kuin valtiovarainministeriön kansantalousosaston (2003) arviokin.

*Työikäinen väestö keskittyy jatkossa ikäryhmiin, joissa työllisyysasteet ovat alhaiset.*

Kuvio 1. Työllisyysasteet iän mukaan vuosina 1989 ja 2002.



Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus.

kovin suotavaltakaan. Opiskelu on yleistyntynyt sitten 1980-luvun lopun eikä sitä ole syytä vähentää. Opiskelussa on kuitenkin tehottomuutta, väli vuosia yms. kuten työllisyystyöryhmän raportissa seikkaperäisesti esitetään. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto (2003) onkin arvioinut, että tutkinnon suorittaneiden keskimääräinen työelämään tulo voisi varhentua jopa kahdella vuodella.

Opintojen nopeuttaminen kahdella vuodella lienee mahdollista, mutta tämän vaikutukset työllisyysasteeseen nähdään usein turhan ongelmatomina. Yli puolet 20 vuotta täyttäneistä opiskelijoista on nimittäin jo työllisiä.<sup>2</sup> On perusteltua otaksua, että sekä väli vuosia pitävät että opiskelussaan viivästyneet opiskelijat käyvät ansiotyössä. Kun jo työssä käyvät opiskelijat valmistuttuaan työllistyvät, ei työllisyysaste nouse.

Opintojen tehostuessa nuoret vähentävät työssäkäyntiään ja ryhtyvät opiskelemaan, jolloin he siirtyvät työvoiman ulkopuolelle. Välitön vaikutus ei tällöin ilmene työllisyyden kasvuna vaan työttömyyden laskuna, sillä opiskelijoiden aikaisemmin miehittämät paikat täyttyvät työttömillä. Nuorten valmistuttua ei välitön vaikutus koske työllisyyden määrää vaan laatua; hantihommien sijasta tehdään ammattityötä. Pitemmällä tähtäimellä opintojen tehostuminen voi kuitenkin olla hyvinkin merkittävä työllisyyttä lisäävä tekijä, sillä se on ratkaisevaa sopivan työvoiman tarjonnan turvaamisessa.

VM:n kansantalousosasto (2003) on esittänyt, että tutkinnon suorittaneiden työelämään tulon varhentuminen keskimäärin kahdella vuodella merkitsisi 20–25-vuotiaiden työllisyyden kasvua vuodesta 2001 vuoteen 2010 noin 44 000 henkilöllä. Tulokseksi voidaan perustellusti saada pienempiäkin lukuja. Työllisyyden kasvun suuruusluokasta,

karkeasti 40 000 henkilöstä, voitaneen kuitenkin olla yhtä mieltä, kunhan pidetään mielessä laskelman monet epävarmuudet.

Ikääntyneiden työllisyysaste on kohentunut rajusti vuoden 1994 aallon pohjasta vuoteen 2002, lähes 15 prosenttiyksikköä. Tästä huolimatta

ikäntyneiden työllisyyden nopealle parantumiselle on vielä perusteita. He nimittäin koostuvat vuonna 2010 yksinomaan sodan jälkeen syntyneistä, jotka ovat olleet työelämässä aktiivisemmin kuin sotien aikaiset tai sotia edeltäneet ikäluokat. Pelkästään tämä kohorttivaikutus

tulee nostamaan ikääntyneiden työllisyysastetta. EU:n tavoite ikääntyneiden työllisyysasteen nostamiseksi 50 prosenttiin vuonna 2010 onkin monista tuntunut turhan helpolta, olihan heidän työllisyysasteensa 47,8 prosenttia jo vuonna 2002.

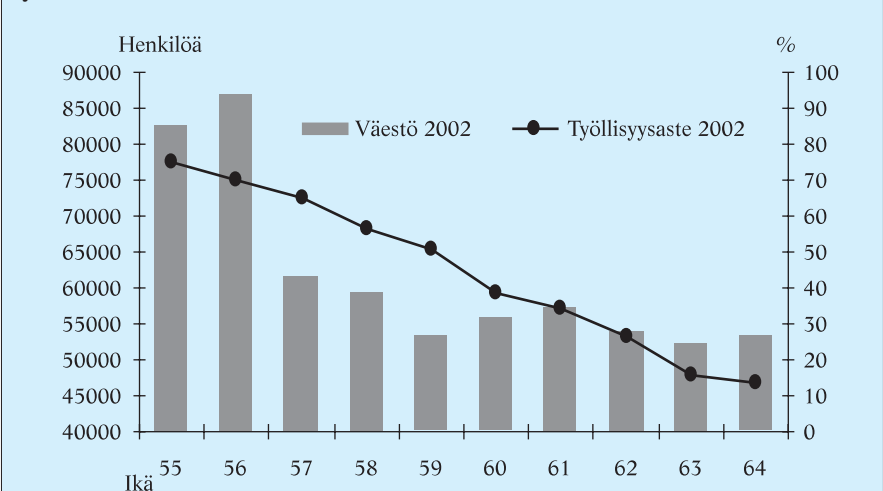
Väestömuutokset ovat kuitenkin niin äkkinäisiä ja suuria, että ne synnyttävät yllättäviä muutoksia ikääntyneiden tilanteessa. Pelkästään suurten ikäluokkien suuri koko on nostanut ikääntyneiden

työllisyysastetta vuodesta 2000 lähtien. Vaikka ikääntyneiden 1-vuotiskäryhmittäiset työllisyysasteet eivät parantuisi ollenkaan lähimpinä parina vuotena, kohenee koko ikääntyneiden ryhmän työllisyys selvästi. Tämä johtuu siitä, että suuret ikäluokat ovat juuri ylittämässä 55 ikävuoden rajaa. Työllisten osuus väestöstä on iältään lähellä 55 vuotta olevien parissa paljon yleisempää kuin lähempänä 65 vuotta olevien parissa (kuvio 1). Lähiaikoina suuret ikäluokat vielä keskittyvät ikäryhmiin, joissa työhön osallistuminen on yleistä. Sen sijaan sodan aikaiset ja sotaa edeltäneet ikäluokat ovat kooltaan pieniä ja sijoittuvat ikäryhmiin, joissa työssä käynti on harvinaisempaa (taulukko 2a.). Pelkästään tämän ilmiön seurauksena ikääntyneiden työllisyysaste tulee nousemaan noin yhdellä prosenttiyksiköllä vuodesta 2002 vuoteen 2003.

Tämän jälkeen suuret ikäluokat siirtyvät vähitellen ikäryhmiin, joissa työssä oleminen on harvinaisempaa. Vuonna 2010 he alkavat tulla vanhuuseläkeikään. Eri 1-vuotiskäryhmien kokorot ikääntyneiden ryhmässä eivät ole enää kovin suuria. Lähimpänä vanhuuseläkeikää olevat ikäryhmät ovat kuitenkin suurimpia päin vastoin kuin nykyään (kuvio 2b). Jos laskennalli-

*Opintojen tehostuminen ei välittömästi näy työllisyyden kasvuna vaan työttömyyden laskuna.*

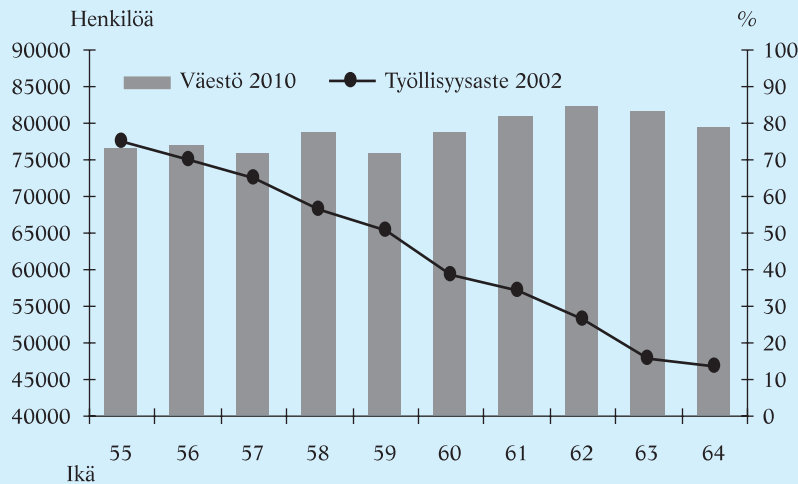
**Kuvin 2a. 55–64-vuotias väestö (henkilöä) ja työllisyysaste (%) 1-vuotiskäryhmittäin vuonna 2002.**



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

<sup>2</sup> Vrt. Työministeriö (2003b), Taulukko 2.

**Kuvio 2b. 55–64 -vuotias väestö (henkilöä) vuonna 2010 ja työllisyysaste (%) vuonna 2002 1-vuotiskäryhmittäin.**



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus ja väestöennuste.

sesti lähdetään siitä, että 1-vuotiskäryhmittäiset työllisyysasteet säilyisivät vuoden 2002 tasolla, ikääntyneiden työllisyysaste tulisi putoamaan 4,5 prosenttiyksikköä huippuarvoistaan, 44,2 prosenttiin v. 2010.

Edellä arvioidun nuorten ja keskiikäisten työllisyyden kasvun lisäksi täytyisi ikääntyneiden työllisyyden kasvaa vajaalla 90 000 henkilöllä, jotta työikäisten 75 prosentin työllisyysaste saavutettaisiin. Tämä merkitsisi selvää muutosta nykytilanteeseen. Jos nimitäin ikääntyneiden työmarkkinakäyttäjyminen säilyisi nykyisellään (eri 1-vuotiskäryhmien työllisyysasteet pysyisivät vakioina), ikääntyneiden työllisten määrä laskisi lähes 30 000 henkilöllä vuoteen 2010 mennessä.

Jos ikääntyneet olisivat työelämässä vuoden nykyistä kauemmin, ikääntyneiden työllisten määrä lisääntyisi vain n. 20 000 henkilöllä ja heidän työllisyysasteensa nousisi 50 prosenttiin. Jotta työikäisten 75 prosentin työllisyysasteen edellyttämä lisäys saavutettaisiin, olisi ikääntyneiden oltava työelämässä lähes 2,5 vuotta nykyistä kauemmin. Heidän työllisyysasteensa olisi tällöin n. 59 prosenttia, ts. 15 %-yksikköä korkeampi kuin tilanteessa, joka syntyisi nykyisen jatkua.

Tavoitteen suurta vaativuutta ilmentää, että juuri aikaansaadun suuren eläkeremontin (marraskuun 2001 eläkepaketti ja siihen syyskuussa 2002 tehdyt täsmennykset) sekä aikaisemmin tehtyjen lakimuutosten on arvioitu suosivissa taloudellisissa olosuhteissa myöhentävän eläkkeelle siirtymistä n. vuodelle vuoteen 2010 mennessä (Eläketurvakeskus 2002).

### Kysyntä- ja tarjontatoimenpiteet

Työllisyystyöryhmä (s.11) toteaa VM:n kansantalousosaston laskelmien osoittavan, että työryhmän ehdottamat toimet riittävät nostamaan työllisyysasteen tavoitellulle tasolle vuosikymmenen lopulla. Kansantalousosasto puolestaan yhtäläistä laskelmissaan ehdotetut työvoiman tarjontaan kohdistuvat toimet työllisyyttä lisäävien toimien kanssa, ja työllisyysasteen nousun keskeiseksi selitykseksi tulevat juuri tarjontatoimet.

Tässä tulevat esiin työllisyystyöryhmän toiminnan rajat. Työllisyyttä lisäävät työryhmän toimet rajoittuvat lähinnä veroratkaisuihin. (Työryhmä ei itsekkään anna kuvaa siitä, että talouskasvun edellytysten parantamista yms.

koskevat toimet olisivat ratkaisevia työllisyysasteen radikaalissa nostamisessa.) Työryhmä esittää sen sijaan useita työvoiman tarjontaan kohdistuvia toimia. Tämä on sinänsä perusteltua, sillä riittävän työvoiman saatavuus avoimiin työpaikkoihin voi muodostaa rajoitteen taloudelliselle kasvulle, varsinkin kun pyritään työllisyysasteen selvään nousuun. Näillä toimilla on vaikutuksensa myös työvoiman kysyntään, mutta niitä ei pidä läheskään yhtäläistä työllisyyttä lisäävien toimien kanssa. Vaikea kysymys, miten edistetään työllisyystavoitteen edellyttämien uusien työpaikkojen syntyä, on monilta osin vielä vastaamatta. Työryhmän raportissa (s.10) viitataan valmisteletyön jatkamisen tarpeeseen. Toteamus sopii juuri työvoiman kysyntäkeinojen kehittelyyn.

### Nuoret ja ikääntyneet

Työvoiman tarjontaan kohdistuneet työllisyystyöryhmän esitykset ovat pimmäälle kehitettyjä nuorten koulutuksen tehostamisen osalta. Puuttumatta ehdotuksiin yksityiskohtaisemmin viitataan "Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen" -projektin esityksiin (Työministeriö 2003b)<sup>3</sup>. Ne poikkeavat josakin määrin työllisyystyöryhmän ehdotuksista, ja jotkut keinot voivat toimia vaihtoehtoisina ratkaisuna työllisyystyöryhmän ratkaisuille.

Ikääntyneiden työssä pysyvyyden lisääminen on erittäin vaativa tehtävä. Työryhmän ehdottamat keskeiset ratkaisut ovat kuitenkin hyvin yleisluonteisia. Raportti sisältää myös muutamia konkreettisen ehdotuksen, joista kaikki eivät välttämättä tue ikääntyneiden työelämässä pysymistä.

Marraskuun 2001 eläkepaketti mahdollistaa ennen muuta toimihenkilöiden siirtymisen asteittain eläkkeelle. Työläisten mahdollisuuksia myöhentää eläkkeelle siirtymistään 62. ikävuoden

<sup>3</sup> Jatkoissa tästä käytetään nimitystä *Varautuminen-projekti*.





*Matti Sihdon mielestä Sailaksen työllisyystyöryhmä ei esitä kattavasti keinoja, joilla tarvittavat uudet työpaikat luodaan. Työryhmän ehdottamat toimet ovat joiltakin tärkeiltä osin vielä yleisluonteisia tai kehittelemättä. Sekä kysyntä- että tarjontatoimet tarvitsevat työryhmän peräämää kiireellistä valmistelutyötä.*

jälkeen rajoittaa erityisesti työkyky. Tämän vuoksi työkyvyn ylläpitäminen on yksi keskeinen tehtävä, jotta työelämässä pysyttäisiin nykyistä pitempään. Tehdyissä selvityksissä on käynyt ilmi, että ikääntyneet työntekijät arvioivat kykenevänsä työskentelemään nykyistä pitempään, kunhan työnantaja joustaa mm. työaikajärjestelyissä.<sup>4</sup> Työllisyystyöryhmä suhtautuukin yleisessä muodossa myönteisesti osa-aikaiseen työntekoon keinona lisätä työajan joustoja eri elämäntilanteissa. Konkreettisesti se kuitenkin esittää osa-aikaeläkkeen ehtojen tiukentamista. Myöskään Varautuminen-projekti ei nähnyt perusteita entisen tyyppisen osa-aikaeläkejärjestelmän jatkamiselle. Projekti kuitenkin piti tärkeänä osa-

<sup>4</sup> Vrt. esim. Kansallisen ikäohjelman seurantaraportti (2000).

kaeläkejärjestelmän kehittämistä niin, että se tukisi työkyvyn ylläpitämistä (ts. olisi vaihtoehto kokoaikaiselle eläkkeelle siirtymiselle). Osa-aika- ja osatyökyvyttömyyseläkkeen kehittäminen on ratkaisevaa, mikäli ikääntyneiden työuraa todella aiotaan jatkaa.

Työllisyystyöryhmä esittää myös ns. työttömyys- ja vanhuuseläkeputkien poistamista. Varautuminen-projekti puolestaan ei ehdota eläkeputkien poistamista vaan niiden käytöstä luopumista. Tässä tarkoituksessa projekti esittää, että ikääntyneille työttömille on kehitettävä työtilaisuuksia ja työllisyystoimia.

Projektiryhmän ehdotusten lähtökohtana on sen huomioon ottaminen, että eläkeputkessa olevat ovat työttömiä. Jos työpaikkoja alkaa heille avautua, heidät on osoitettava töihin. Heillä on samat velvollisuudet ottaa työtä vastaan kuin muillakin työttömillä. Kiel-

täytyessään he menettävät työttömyysturvan. Ehdotus merkitsee sitä, että valtiovalta ei osaltaan enää hyväksy eläkeputkijattelua tilanteessa, jossa työtilaisuuksia avautuu ikääntyneille. Toisaalta ellei työpaikkoja avaudu, ei ikääntyneitä tule pudottaa työttömyysturvalta ja köyhyyteen.

## Työttömät

Työllisyystyöryhmän ehdotukset työttömien työllistämiseksi ovat monilta osin tärkeitä. Työttömyysturvan keskon rajoittamishalut kuitenkin oudokuttavat. Nimenomaan jatkossa on entistä tärkeämpää, että kaikki mahdolliset työttömät pidetään työmarkkinoiden syrjässä kiinni. On vaara, että ehdotetut rajoittamistoimet sysäävät osan työttömistä entistä etäämmälle

työmarkkinoista. Jotkut työryhmän ehdotukset ovat epämääräisiä. Esim. ehdotukset työttömyysturvalla olevien työttömien velvollisuuksista kummuttavat useamman kerran. Mitä työryhmä tarkoittaa? Velvollisuudethan ovat jo olemassa, vaikka työryhmä niitä vasta esittää. Vai onko ehdotuksissa jokin kätkeytyä mieli?

Varautuminen-projekti kiinnittää huomion uuteen tilanteeseen, johon työnantajat jatkossa törmäävät. He joutuvat uusia työpaikkoja täyttäessään turvautumaan entistä useammin olemassa oleviin työvoimavaroihin, ennen muuta työttömiin. Vaikka monet työttömät sijoittuvat työpaikkoihin kivut-ta, vaatii osa työttömistä eri asteista tukea työmarkkinavalmiuksiensa kehittämiseksi. Työpaikat on kuitenkin täytettävä tässä ja nyt. Tämä edellyttää työvoimahallinnon toimien aktiiviteettiasteen lisäämistä, jotta työttömät olisivat entistä joustavampia ja työmarkkinavalmiita. Työvoimapolitiikan aktiivitoimiin on panostettava, jotta työvoimapula voidaan ehkäistä.

## KIRJALLISUUS

Eläketurvakeskus (2002), Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista 2002, Työryhmäraportti, Eläketurvakeskuksen monisteita 40.

Kansallisen ikäohjelman seurantaraportti (2000), Työministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:15.

Työllisyystyöryhmä (2003), Työllisyystyöryhmän loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.

Työministeriö (2003a), Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi, Työvoima 2020:n loppuraportti, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 245.

Työministeriö (2003b), Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen-projekti 2003, Loppuraportti, Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 320.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto (2003), Arvio työllisyystyöryhmän esittämien toimien vaikutuksista. [www.vm.fi](http://www.vm.fi).