

Puhseen

**vuoro**

**1/2003**

**Parempaan työllisyyteen  
Suomen mallilla**

**SAK**

SUOMEN AMMATTILIITTOJEN KESKUSJÄRJESTÖ

**Helmikuu 2003**

**Lisätietoja:**

**Janne Metsämäki**

janne.metsamaki@sak.fi

puh. (09) 7721 437

SAK, PL 157

FIN-00531 Helsinki

**Tilaukset:**

SAK/postitus

puh. (09) 7721 344

# **Parempaan työllisyyteen Suomen mallilla**

---

## **Sisällys**

<b>Johdanto</b>	<b>3</b>
<b>Tiivistelmä ehdotuksista</b>	<b>4</b>
<b>Suomen työllisyyskehitys 1990-luvulta tähän päivään</b>	<b>7</b>
Suurtyöttömyyden jälkeen uuteen työllisyyden nousuun	7
Sukupolvenvaihdos Suomen työelämässä	8
Tulopolitiikalla tuettu talouden ja työllisyyden kasvua	8
Aktiivisen työllisyyspolitiikan merkitys korostuu	9
<b>Talouspolitiikan, talouskasvun ja työllisyyden välinen yhteys</b>	<b>11</b>
Talouskasvua tarvitaan työllisyyden parantamiseksi	11
Kolmikantayhteistyö Suomen menestystekijä	12
Budjettipolitiikan linja työllisyyden tukena	12
<b>Työllisyyteen vaikuttavia tekijöitä</b>	<b>14</b>
Työvoiman tarjontaan vaikuttavia tekijöitä	14
Työvoiman kysyntään vaikuttavia tekijöitä	14
Sosiaaliturva- ja tulonsiirrot	15
Työttömyysturva ei estä työllistymistä	15
Rakennetyöttömyys	15
Yksilöllisiä toimenpiteitä	16
<b>Eräitä työttömyyden vähentämiseksi esitettyjä keinoja</b>	<b>17</b>
Työnantajamaksujen alentaminen	17
Työnantajan sosiaaliturvamaksu	17
Työnantajien sosiaalivakuutusmaksut	18
Työnantajamaksuissa on jo nyt liian monia portaita	18
Suhdannepuskuri on pitänyt maksukehitystä tasaisena	19
Tuloverotuksen keventäminen	19
Arvonlisäveron alentaminen työvoimavaltaisilla aloilla	20
Tulopolitiikan hajauttaminen ei lisää työllisyyttä	21
<b>SAK:n ehdotuksia työllisyyden parantamiseksi</b>	<b>22</b>
1. Talouskasvu luo voimavaroja	22
2. Aktiivisella elinkeino- ja aluepolitiikalla työllistymisen mahdollisuuksia	23
3. Osaamisen ja ammattitaidon edistäminen	23
4. Yrittäjyyden edistäminen	24
5. Välillisten työvoimakustannusten alentaminen	24
6. Sosiaalisen yritystoiminnan käynnistäminen	25
7. Työnantajien kannettava vastuunsa työntekijöistä	25
8. Lisää kokoaikatyötä – osa-aikatyötä elämäntilanteen mukaan	26
9. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan lisää voimavaroja	26
9.1. Nuorille yhteiskuntatakuu	28
9.2. Työssä olevat pidettävä työssä	28
9.3. Työttömille ajoissa räätälöityjä ja tehokkaita toimenpiteitä	28

9.4. Ikääntyville jatkoaikaa työelämässä	29
9.5. Vajaakuntoiset tarvitsevat syrjäytymistä estäviä toimia – työkyvyttömille eläkeratkaisu	29
9.6. Maahanmuuttajien ammattitaito käyttöön työelämässä	30
10. Asuntopolitiikan tuettava työssäkäynnin edellytyksiä	30

## **LIITTEET**

<b>Voisiko matalapalkkatyön työllistämistuki toimia?</b>	<b>31</b>
Holmin – Vihriälän malli	31
Kallista työllistämistä	31
Esteitä palkkojen korotuksille ja kannusteita osa-aikaistamiseen	31
Tukimallin toteuttamisen teknisiä ja käytännön ongelmia	32
Mallin plussat ja miinukset	32
Tukimallin kehittämissä tarvitaan vielä uutta pohdintaa	33
SAK:n aiempia linjauksia	33
<b>Liitekuviot</b>	<b>34</b>

## **Johdanto**

---

Ammattiyhdistysliike on ensisijassa työn liike. Toiminta työllisyyden parantamiseksi on SAK:n tavoitteissa ykkössijalla. Työ on palkansaajan perusoikeus.

Suomi joutui 1990-luvun alussa ennätyksellisen syvään lamaan, joka aiheutti suurtyöttömyyden. Talous- ja työmarkkinapolitiikan yhdistävällä yhteistyön politiikalla on sen jälkeen luotu noin 300 000 työpaikkaa. Työttömyyden vähenemisestä huolimatta työttömyys on edelleen keskeisin yhteiskunnallinen ongelma. Työllisyyspolitiikan tavoitteiden ja erityisesti keinojen valinta on eduskuntavaalikeskustelun keskeisiä teemoja. Työllisyyden hoidon tulee olla myös seuraavan hallituksen hallitusohjelman tärkeimpiä kohtia.

Työllisyyspoliittisessa keskustelussa riittää osallistujia. Erialaisten mallien ja tempujen avulla esittää kukin keskustelija vuorollaan oman työttömyyden poistomallinsa. Työllisyyspolitiikassa on kuitenkin kysymys niin tärkeästä asiasta, että sitä ei yksittäisillä tempuilla onnistuneesti hoideta. Tarvitaan kokonaisnäkemystä talouspolitiikan, elinkeinopolitiikan, aluepolitiikan ja aktiivisen työllisyyspolitiikan hoidosta, mutta myös toisaalta näkemystä työelämän kehittämisestä, yksittäisen ihmisen oikeuksien turvaamisesta sekä työllisyyttä tukevien hyvinvointipalvelujen kehittämisestä.

Tämän keskusteluasiakirjan tarkoituksena on tarjota aineksia työllisyyskeskusteluun, jota käydään eduskuntavaalien alla. Toivomme, että ehdokkaat ja muut keskustelijat löytävät tästä aineistosta vastauksia työllisyyspoliittisiin kysymyksiin.

## **Tiivistelmä ehdotuksista**

---

Työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden vähentäminen asetettuihin tavoitteisiin vaatii laajaa toimenpideohjelmää. Yhteistyön politiikkaa – Suomen mallia - on jatkettava. Talouskasvua on pidettävä yllä ja yrittämisen ja työllistymisen edellytyksiä on parannettava. Aktiivisen työvoimapolitiikan rooli rakenteellisen työttömyyden poistamisessa korostuu ja vaatii selvää lisäpanostusta.

### **Talouskasvu luo uutta työtä – elinkeino- ja aluepolitiikalla luodaan uusia yrittämisen ja työntöön mahdollisuuksia**

Työllisyysasteen nostamisen välttämätön edellytys on riittävän ripeän talouskasvun jatkuminen. Talouskasvun myötä verokertymä kasvaa ja hyvinvointivaltio voidaan säilyttää. Talouskasvun jatkumisen edellytykset on Suomessa olemassa. Sosiaaliturvan rahoitus on kunnossa, valtion talous hallinnassa, yritysten ja kotitalouksien rahoitusasema on vahva ja työmarkkinat yhdet Euroopan joustavimmista ja luotettavimmista.

Kasvua tukevan talous- ja rahapolitiikan ohella elinkeinopolitiikka on ratkaisevassa asemassa hyvinvoinnin ja myönteisen työllisyyskehityksen aikaansaamisessa. Teollisuudelle ja palveluelinkeinoille on turvattava suotuisat toimintaedellytykset ja kasvun mahdollisuudet sekä Suomessa että laajentuvilla EU:n sisämarkkinoilla ja viennissä. Uusia työpaikkoja luomalla on parannettava alueellista tasa-arvoa. Tie aitoon kilpailukykyyn ja koko suomalaisen yhteiskunnan kestävään menestykseen on korkea osaaminen ja julkisen vallan, yritysten ja työmarkkinajärjestöjen keskinäinen kumppanuus ja hyvä yhteistyö, sosiaalinen pääoma.

### **Osaamista ja ammattitaitoa parannettava ja yrittäjyyttä edistettävä**

Suomen menestys ei rakennu mataliin palkkoihin vaan vahvaan osaamiseen. Osaamista nostamalla parannetaan yksilön työllistymismahdollisuuksia. Osaava työvoima on tärkeä voimavara yrityksille. Työnantajien vastuuta työpaikoilla ja henkilöstökoulutuksessa tapahtuvasta oppimisesta on lisättävä. Osaamisen nosto-ohjelma on toteutettava riittävän kattavasti siten, että ohjelma tavoittaa vähintään 10 000 aikuista vuosittain vuodesta 2004 alkaen. Työpaikka- ja oppisopimuskoulutusta kehittämällä on lisättävä mahdollisuuksia ammattitaidon kehittämiseen. Koulutustukien ehtoja on parannettava ja joustavoitettava.

### **Yrittäjyyden edistäminen**

Yrittäjyyden edistämiseksi on selvitettävä mahdollisuudet palvelualojen arvonlisäverokokeilun toteuttamiseen. Myös muita arvonlisäveromuutoksia on työllisyysyistä selvitettävä ottaen huomioon yleiset veronalennusmahdollisuudet. Tutkimus- ja tuotekehittelyn tukea sekä yritystoiminnan rahoitusta on valtiovallan toimin kehitettävä.

Työnantajamaksuihin ei tule luoda uusia byrokraattisia portaita ennen kuin entisten porrastusten tarkoituksenmukaisuus on selvitetty. Tänä vuonna alkaneen yhdistelmätukikokeilun vaikutukset työllisyyteen on myös selvitettävä. Kokeilussa pitkäaikaistyöttömän työllistävä työnantaja saa työmarkkinatuen suuruisen tuen (n. 500 e/kk), joka käytännössä riittää kaikkien työnantajamaksujen maksamiseen.

Työnantajamaksuihin kaavailtujen tukien selvittelytyötä on jatkettava. Ennen mahdollisia kokeiluja on tarkkaan selvittävä tukien kaikki vaikutukset sosiaaliturvan rahoitukseen, työsuhteisiin ja palkkatasoon.

### **Sosiaalinen yritystoiminta käynnistettävä**

Sosiaalisen yritystoiminnan käynnistäminen on tarpeen vajaakuntoisten työllistämiseksi. Työllistämistuen maksaminen sosiaaliseen yritystoimintaan on perusteltua. Työntekijöiden tulee olla normaalissa työsuhteessa työehtosopimusten mukaisella palkalla. Työnantajan tulee huolehtia työnantajamaksuista myös sosiaalisessa yrityksessä.

### **Työntekijöille muutosturvallisuutta ja toimeentuloa kokoaikatyöstä**

Taantuman aikana on rakennettava silta uuteen nousuun siten, että yrityksissä esitään irtisanomisten ja lomautusten sijasta koulutusratkaisuja. Muutosturvan parantamista on jatkettava.

Yleiseen osa-aikatöiden lisäämiseen ei ole perusteita. Osa-aikatyötä tekevien toimeentulosta on huolehdittava sosiaaliturvalla tai muilla toimenpiteillä. Vapaaehtoista osa-aikatyötä on tuettava työn ja perheen yhteensovittamisen yhteydessä. Työuran loppuvaiheessa osa-aikaeläke antaa mahdollisuuden osa-aikatyöhön. Osa-aikatyön ja koulutuksen yhteensovittamisen mallilla voidaan yhdistää osamisen nostaminen ja toimeentulon turvaaminen osa-aikatöissä.

### **Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan lisää voimavaroja**

Rakennetyöttömyyden helpottamiseksi tarvitaan yksilötason räätälöityjä ja riittävän pitkiä toimenpidekokonaisuuksia pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömien työllistämiseksi. Toimenpiteiden avulla on parannettava osaamista ja työkykyä sekä järjestettävä työharjoittelua ja tukityötä. Aktiivisen työvoimapolitiikan voimavarat on nostettava pohjoismaiselle tasolle. Aktivointiaste on nostettava nykyisestä 20 prosentista 40 prosenttiin.

Nuorille tarvitaan yhteiskuntatakuu, jonka avulla jokaiselle nuorelle tarjotaan peruskoulun jälkeinen koulutus-, harjoittelu- tai työpaikka. Opiskeluaikojen pidentymisen syyt on tutkittava ja järjestelmiä korjattava viivästymisten vähentämiseksi.

Ikääntyvien työssä pysymistä on tuettava. Työelämän ja työolosuhteiden on kehitettävä siihen suuntaan, että myös kokemusta arvostetaan työpaikoilla ja uusia työntekijöitä palkattaessa.

Työvoimapolitiikassa tulee etusijalle asettaa aktiivinen työn tarjoaminen. Työvoimatoimistoille on turvattava riittävät resurssit aktiivisen työvoimapolitiikan hoitamiseksi.

Tukityöllistämisen yhteydessä tapahtuvaa oppimista ja oppisopimuskoulutusta on edistettävä. Vaikeasti työllistettävät henkilöt tarvitsevat osaamisen parantamista yksilöllisillä tukitoimilla ja ohjauksella.

Vajaakuntoisten sekä vaikeasti työllistyvien työllistymiseksi tarvitaan myös kohdennettua tukea työnantajille. Henkilöille, jotka tosiasiallisesti eivät ole työkyvyn menettämisen vuoksi työmarkkinoiden käytävissä, on työttömyysturvan sijasta etsittävä toimeentulon turvaavia ratkaisuja esimerkiksi eläkejärjestelmästä.

### **Asuntopolitiikan tuettava työssäkäynnin edellytyksiä**

Asuntopolitiikan on tuettava työssäkäynnin edellytyksiä, työmarkkinoiden toimintaa ja taloudellista kasvua. Tarjolla on oltava riittävästi kohtuuhintaisia, asukkaiden tarpeita ja maksukykyä vastaavia asuntoja. Sosiaalisen asuntotuotannon riittävästä tasosta on huolehdittava. Aravatuotannon edellytykset on turvattava ja aravakorkoa on alennettava. Rakentamalla riittävästi kohtuuhintaisia asuntoja kasvu-keskuksiin vahvistetaan työssäkäynnin edellytyksiä ja ehkäistään ennalta työvoimapulaa.



## **Suomen työllisyyskehitys 1990-luvulta tähän päivään**

---

### **Suurtyöttömyyden jälkeen uuteen työllisyyden nousuun**

1990-luvun lama oli teollistuneen Suomen tähän asti pahin työllisyyskriisi. Melkein 20 %:n avoimen työttömyyden lähes toteutunut puolittuminen on ollut mahdollista vain hyvin suotuisissa olosuhteissa. Uusia työpaikkoja on syntynyt laman aikaisista pohjalukemista runsaat 300 000. Työpaikkojen nettolisäyksestä huolimatta ei työttömien määrä ole pudonnut yhtä paljon. Koko kauden ajan työmarkkinoille on tullut lisää väkeä. Työttömyyden aleneminen on ollut hitaampaa kuin työllisyyden paraneminen.

Myönteisen työllisyyskehityksen rinnalla työttömyyden rakenne on vaikeutunut pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyyden kautta. Myös työttömyyden alueelliset erot ovat suuret. Työttömyysaste on suurinta syrjäseuduilla, mutta toisaalta pitkäaikaistyöttömyys on pääkaupunkiseudulla yleistä.

Laman jälkeen työvoiman tarjonnan kasvu on jatkunut viime vuosiin asti nopeampana kuin väestökehityksen ja maahanmuuton perusteella voisi päätellä. Työvoiman lisääntynyt kysyntä on saanut monet päättämään opintonsa nopeammin tai siirtymään työelämään muualta. Työvoiman kysynnän kasvaessa myös yritysten tarve irtisanomisiin on pienentynyt ja siksi myös työttömyyden kautta eläkkeelle siirtyminen on vähentynyt.

Hyvän työllisyyskehityksen on mahdollistanut ennen kaikkea hyvä talouskasvu, joka viime vuosikymmenen loppupuoliskolla oli keskimäärin 4,7 prosenttia vuodessa. Kun samaan aikaan työn tuottavuuden kasvu liikkui 3 prosentin tietämissä, kokonaistuotannon kasvun jäljessä lisääntyi myös tehdyn työn määrä. Talouskasvu kiihtyi aivan vuosikymmenen lopussa 6 prosenttiin, mutta vientivetoinen kasvu taantui lähinnä Yhdysvaltojen talouskehityksen heijastuksena vuosituhannen alussa alimmillaan noin prosentin vuosikasvuun.

Voimakkaan talouskasvun veturina on ollut ennen kaikkea elektroniikkateollisuus, jossa myös tuottavuuden kasvu on ollut voimakkainta. Kehitys on lisännyt kotimaista kulutusta ja parantanut ostovoimaa, joka näkyy erityisesti palvelualojen työllisyyskehityksessä. Palvelusektorin työpaikat ovat lisääntyneet yli 240 000:lla. Osa lisäyksestä on tosin seurausta teollisuudesta ulkoistamisten seurauksena siirtyneistä työpaikoista. Työelämän rakennemuutos on jatkunut erityisen voimakkaana.

Teollisuudessa työpaikat ovat vuoden 1995 jälkeen lisääntyneet yli 70 000:lla ja painottuneet vahvasti metalliteollisuuteen, eritoten elektroniikkaan. Vaikka metsäteollisuuden tuotanto on voimakkaan viennin ansiosta kasvanut voimakkaasti, eivät työpaikat siellä ole juuri lisääntyneet.

Rakennusalalla työllisyyskehitys on suhteellisesti ottaen vuoteen 2000 asti ollut hyvää, mikä on johtunut rakentamisen suhdanneherkkyydestä ja laman aikana kasaantuneista rakennus- ja investointipaineista. Työpaikkojen määrä lisääntyi vuoteen 2000 asti yli 30 000:lla, mutta on sen jälkeen kääntynyt jälleen lievään laskuun.

Kaiken kaikkiaan työllisyyskehitys Suomessa viimeisen seitsemän vuoden aikana on kansainvälisestikin vertaillen ollut ennätysellistä, toiseksi nopeinta OECD-maissa. Laman jälkeen alkanut voimakas talouskasvu oli aluksi vahvasti vientiveitoista ja pääomavaltaista, mutta heijastui myöhemmin myös kotimarkkinakysyntään ja erityisesti palvelujen kautta vahvaksi työllisyyskehitykseksi.

Talouskasvun kääntämisessä myönteiseksi työllisyyskehitykseksi on ratkaiseva merkitys ollut tulo- ja veropolitiikalla, jolla on turvattu kotimaisen kulutuskysynnän tasainen kasvu ja mahdollistettu talouskasvun jatkuminen.

### **Sukupolvenvaihdos Suomen työelämässä**

Suomessa ollaan siirtymässä tilanteeseen, jossa työmarkkinoilta poistuu vuosittain enemmän ihmisiä kuin työmarkkinoille tulee. Tilanne muuttuu siis täysin siitä mihin on vuosikymmeniä totuttu. Ikääntyminen on Suomessa EU-maiden nopeinta. Tulevalla vaalikaudella alkaa suurten ikäluokkien joukkomääräinen siirtyminen eläkkeelle samanaikaisesti kun työmarkkinoille tulevat poikkeuksellisen pienet ikäluokat. Kaiken kaikkiaan työelämästä poistuu 700 000 – 800 000 työntekijää kuluvan vuosikymmenen aikana.

Työvoiman määrään vaikuttavat myös syntyvyyden alentuminen ja koulutusaikojen pidentyminen. Keskimääräinen elinikä on nousussa, mikä lisää hyvinvointivaltion rahoituspaineita ellei keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän kohoaminen jatku.

Suurten ikäluokkien poistuminen työmarkkinoilta voi lisätä työvoimapulaa joillakin aloilla. Seurauksena voi olla myös talouskasvun hidastuminen, jos työllisyysasetta ei saada nousemaan. Talouskasvun edellytysten ja hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamiseksi on pyrittävä pidentämään työuria molemmista päistä.

Entinen meno työmarkkinoilla ja työpaikoilla ei voi jatkua, jos Suomessa halutaan pitää kiinni ikääntyvän työvoiman osaamisesta ja kokemuksesta. Siksi tarvitaan sukupolvenvaihdosjärjestelyjen toimintamalli työyhteisöjä varten. Ikääntyvien jaksamisesta on pidettävä huolta ja työkokemuksen siirtyminen nuoremmille on turvattava. Työttömät on kaikin keinoin pyrittävä työllistämään aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin.

### **Tulopolitiikalla tuettu talouden ja työllisyyden kasvua**

Vuoden 1995 jälkeen on Suomessa tehty yhteensä neljä tulopoliittista kokonaisratkaisua. Niillä yhdessä valtiovallan työllisyyttä ja ostovoiman kehitystä tukevan politiikan kanssa on ollut ratkaiseva merkitys myönteisen työllisyyskehityksen syntymiselle ja sen jatkuvuuden turvaamiselle. Tulopoliittisilla ratkaisuilla hyvä talouskehitys on saatu leviämään kaikille aloille, mikä on ruokkinut kasvua kautta linjan. Vientitalouden voimakkaan kasvun aikana on keskitetyillä palkkaratkaisuilla myös vältetty viennin pullonkaula-aloilla työvoimakustannusten räjähtäminen ja turvattu kansallisen kilpailukyvyn säilyminen. Ilman keskitettyjä palkkaratkaisuja kustannuskehitys teollisuudessa olisi helpommin saattanut johtaa myönteisen työllisyyskehityksen vaarantumiseen.

Tasainen ja tuotannon hyvään kasvuun suhteutettu ostovoiman kasvu on Suomessa vuoden 1995 jälkeen ollut keskimäärin selvästi voimakkaampaa kuin muissa EU-maissa. Varsinkin suomalaisten kuluttajien usko talouteen onkin syystä vahvistunut koko ajan. Vahvan kotimaisen kulutuksen ansiosta myös työllisyyske-

hitys säilyi kasvu-uralla vielä taloustilanteen epävarmuuden lisääntyessä vuositu-  
hannen vaihteen jälkeen. Työllisyyden parantuminen on viime aikoina pysähtynyt  
talouden taantuman johdosta. Toistaiseksi työttömyys ei ole selkeästi kääntynyt  
nousuun, mutta uuden taloudellisen nousun viivästyessä kasvaa myös vaara  
työttömyyden pahenemisesta.

Valtiovalta on tukenut myönteistä työllisyyskehitystä ja sen jatkumista monin ta-  
voin. Maltillisilla ja tasaisesti rytmitetyillä tuloveron kevennyksillä on tuettu osto-  
voiman kasvua, kuitenkin niin, ettei talous ole ylikuumentunut ja inflaatio kiihtynyt.  
Työllisyyden paranemisen kannalta merkityksellistä on ollut veropolitiikan ja tulo-  
politiikan yhteisvaikutus tasaisen kasvun aikaansaamisessa.

Työttömyyden alentuminen ja puskurirahastointi ovat mahdollistaneet työttömyys-  
vakuutusmaksujen alentamisen. Valtiovallan työllisyyttä tukevaa maksupolitiikkaa  
on ollut myös muun muassa kahteen otteeseen toteutettu työnantajan alimpien  
kansaneläkemaksujen alennus. Työllistymisen edistämiseksi on lisäksi purettu  
niin sanottuja tuloloukkuja.

Vuoden 1995 jälkeen valtio on lisännyt voimakkaasti tutkimus- ja kehittämisrahoi-  
tusta niin, että sen BKT-osuus on jo yli 3,5 prosenttia. Tämä on edesauttanut  
myös yritysten tuotekehityspanosten lisääntymistä. Tutkimus- ja tuotekehittelyssä  
Suomi kuuluukin maailman kärkimaihin. Kehitysinvestoinnit ovat lisänneet tuotta-  
vuutta ja innovaatioita, jotka ovat johtaneet uusiin investointeihin ja ratkaisevasti  
myös työllisyyden paranemiseen.

### **Aktiivisen työllisyyspolitiikan merkitys korostuu**

Aktiivinen työllisyyspolitiikka tuli Suomeen pitkälti ruotsalaisten mallien kopiona  
1960-luvulla. Vasta silloin niin sanottujen hätäapu- ja siirtotöiden rinnalle alettiin  
järjestää työvoimakoulutusta ja työllistämistukia. Nämä järjestelmät laajenivat eri-  
tyisesti 1970-luvun vaikean taloustaantumana aikana. Maatalousyhteiskunnassa oli  
piilotyöttömyyttä, mutta avoin työttömyys laajana yhteiskunnallisena ongelmana  
korostui Suomessa vasta rakennemuutoksen jälkeen palkkatyön yleistyttyä.

Hyvän työllisyyskehityksen aikaan aktiivisella työvoimapolitiikalla tasoitettiin erityi-  
sesti työvoiman kysynnän kausivaihteluja. Tätä toteutettiin myös ajoittamalla julki-  
sia investointeja taantumavaiheisiin. Valtiolla oli 1990-luvulle asti mahdollisuus  
vaikuttaa rahoitusohjauksen kautta myös kuntien investointien ajoittamiseen suh-  
danteiden mukaan. Lisäksi työllisyyslailla valtio pystyi ohjaamaan kuntien työllis-  
tämistoimia.

Kun työllisyyslakiin kirjattiin 1980-luvulla kuntia velvoittava velvoitettyö, saatiin pit-  
käaikaistyöttömyys ilmiönä melkein katoamaan 1990-luvun alkuun mennessä.  
Laman aikana yhteiskunnan velvollisuus työllistää pitkäaikaistyöttömät tukityöhön  
kuitenkin poistettiin.

Vuoden 1995 jälkeinen aika on ollut työvoimapolitiikan muotojen kehittymistä.  
Suomen työvoimapolitiikkaa uudistettiin vuoden 1998 alusta. Uudistuksessa työ-  
voimapolitiikan painopistettä siirrettiin työvoimapalvelujen suuntaan ja samalla niin  
sanottujen aktiiviohjelmien tasoa laskettiin.

Uudistuksen tavoitteena oli myös syrjäytymisen ehkäisy, jota alettiin toteuttaa ennen kaikkea työmarkkinatuen aktivoinnilla. Työmarkkinatukea voidaan maksaa työnantajalle, joka työllistää yli 500 päivää työttömänä olleen. Tämän lisäksi sama työnantaja voi saada työllistämistukea. Tällaisen yhdistelmätuen enimmäiskesto on vielä myöhemmin hyvistä kokemuksista johtuen pidennetty.

Työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta lisättiin voimakkaasti 1995 alkaen ja huolimatta työllisyystilanteen tilapäisestä huononemisesta vuonna 1996 työttömyyden lasku saattoi jatkua. Vuoden 1998 uudistuksessa työllisyystukitoimien ja työvoimakoulutuksen määrää laskettiin niin, että nyt toimien määrässä ollaan lama-vuosien tasolla.

Aktiivinen työllisyyspolitiikka on palkkatyöhön perustuvilla, suhdanneherkillä ja pitkäaikaistyöttömyydestä kärsivillä työmarkkinoilla välttämätöntä. Kun työllisyyden hoitoon ei valtiolla ole enää käytettävissään työllisyyslain ja kuntien rahoitusohjauksen kaltaisia välineitä, on työllistämistukien ja työvoimakoulutuksen merkitys työttömyyden hoidossa korostunut. Työvoimapolitiikan työmarkkinoilta syrjäytymistä estävä vaikutus on huomattava.

## **Talouspolitiikan, talouskasvun ja työllisyyden välinen yhteys**

---

### **Talouskasvua tarvitaan työllisyyden parantamiseksi**

Työttömyyden määrätietoinen ja mahdollisimman nopea alentaminen kohti täystyöllisyyttä on seuraavalla vaalikaudella harjoitettavan talouspolitiikan keskeinen haaste ja päätehtävä. Työllisyysaste on nostettava vuoteen 2010 mennessä 75 prosenttiin ja työttömyysaste painettava enintään 5 prosenttiin. Työministeriön Työvoima 2020 -projektissa on arvioitu, että työllisyysastetavoitteen saavuttaminen vuoteen 2010 mennessä ei ole todennäköistä näköpiirissä olevan talouskasvun puitteissa. Tavoite edellyttäisi vuosittain noin 35 000 työpaikan lisäystä. Suurten ikäluokkien siirryttyä eläkkeelle jopa 75 prosentin työllisyysaste on realistinen tavoite.

Työttömyysasteen alentaminen on helpompi toteuttaa kuin työllisyysasteen nostaminen. Täystyöllisyyttä kohti ei tule kuitenkaan pyrkiä työn tarjontaa supistamalla. Tavoitteena on oltava työpaikkojen lisääminen, työttömien työllistäminen, työllisten määrän tuntuva lisääminen ja kansantalouden työllisyysasteen merkittävä nostaminen. Kaikkien panosta tarvitaan hyvinvoinnin rakentamiseen ja kaikille on tarjottava mielekkään toiminnan väyliä, mahdollisuuksia olla hyödyksi ja saada toimeentulo.

Työllisyyden nousun ja työttömyyden alenemisen välttämätön ja keskeinen ehto on se, että talous- ja yhteiskuntapolitiikassa huolehditaan riittävän talouskasvun edellytyksistä. Vahvalle ja muita teollisuusmaita nopeammallekin talouskasvulle ei Suomessa ole tulevana vuosinakaan rakenteellisia esteitä. Työttömiä työllistämällä ja tuottavuutta nostamalla luodaan kasvua. Vaihtotaseen alijäämä, johon Suomen talouskasvu on usein aiemmin törmännyt, ei enää ole uhka eikä euro-oloissa myöskään johda korkotason nousuun.

Talous- ja rahaliitossa korot pysyvät muutoinkin aiempia vakaampina ja matalampina. Niin yritysten kuin kotitalouksien velkaantuneisuus on vähentynyt ja rahoitustilanne on kohentunut tuntuvasti, velkaantuneisuus yleisesti ottaen on vähäistä. Yksityisen ja julkisen sektorin vahvistuneet taseet toimivat puskureina suhdannehäiriöissä. Yritysten kansainvälinen hinta- ja reaalikilpailukyky on hyvä: edellytykset viennin ripeälle kasvulle ovat jatkossakin olemassa. Työmarkkinoiden sopimustoiminta, joka matalan inflaation oloihin sopeutuen turvaa palkansaajien reaalitulujen ja ostovoiman tasaisen nousun, tukee kasvulle välttämätöntä kotimaista kysyntää. Epävarmojen kansainvälisten talousnäköymien vallitessa on erityisen tärkeää huolehtia kotimaisen kysynnän jatkumisesta vakaana, mikä vähentää kansantalouden herkkyyttä myös ulkoisille häiriöille.

Jos talous kasvaa myönteisesti ja veropohja laajenee, julkisessa taloudessa voidaan säilyttää euro-oloissa välttämätön rakenteellinen ylijäämä samalla kun turvataan laadukkaat julkiset palvelut ja sosiaaliturvan taso sekä jatketaan työn verotuksen maltillista keventämistä. Tällaisen myönteisen kehän ylläpitäminen on myös tulevilla vaalikaudella talouspolitiikan keskeinen tavoite ja edellytys hyvälle työllisyyskehitykselle.

## **Kolmikantayhteistyö Suomen menestystekijä**

Kansainvälisen talouden lisääntyneet riskit ja näkymien epävarmuus tekevät erityisen tärkeäksi sen, että Suomessa harjoitetaan pitkäjännitteistä, talouden vakautta ja ennustettavuutta tukevaa, luottamusta vahvistavaa talouspolitiikkaa. Suomen menestystekijäksi osoittautunut järjestäytyneiden työmarkkinaosapuolten ja valtiovallan laajapohjainen kolmikantayhteistyö, kyky neuvotella ja sopia keskeisistä asioista, antaa hyvät edellytykset tällaisen kansallisen vakauspoliitiikan onnistumiselle, jonka merkitystä myös talous- ja rahaliiton jäsenyys korostaa.

Kansantalouden vakauden turvaaminen vaatii jatkossakin talous- ja työmarkkina-  
politiikan yhteen sovittamista, johon työmarkkinaosapuolten ja valtiovallan laajapohjainen yhteistyö, osapuolten neuvottelutoiminta sekä suomalaiselle yhteiskunnalle ominainen yhdessä sopimisen toimintatapa tarjoaa parhaat mahdollisuudet.

Yritys- ja sijoitustoiminnan maailmanlaajuistumisen jatkuessa on yhä tärkeämpää huolehtia siitä, että talouden tulevaisuuden kannalta keskeiset osaamiskeskittymät säilyvät Suomessa. Kansantalouden ja yritysten reaalinen, osaamiseen ja tuottavuuteen perustuva kilpailukyky on pidettävä jatkossakin korkeana.

Tutkimus- ja tuotekehityspanostusten on pysyttävä riittävän korkeina ja vaikutuksiltaan tehokkaina niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Korkeatasoiseen ja laaja-alaiseen koulutukseen on suunnattava tarvittavat voimavarat sekä varmistettava taloudellisen ja yhteiskunnallisen infrastruktuurin toimivuus ja hyvä laatutaso.

Taloukasvun työllistävyyttä tulee kohentaa myös tarvittavin rakenteellisin toimin, joiden kohteita ovat erityisesti verotus, sosiaaliturva, koulutus- ja työvoimapolitiikka, aluepolitiikka ja asuntopolitiikka. Rakenteellisesti vaikean, erityisesti pitkäaikaisen työttömyyden torjumiseen on suunnattava lisäpanoksia. Tarvitaan räätälöityjä toimenpiteitä, joihin on ohjattava niiden edellyttämät riittävän suuret voimavarat.

## **Budjettipolitiikan linja työllisyyden tukena**

Pitkäjännitteinen ja riskejä välttävä julkisen talouden hoito on entistä tärkeämpää talous- ja rahaliitossa. Kasvu- ja vakaussopimuksen mukainen tavoite on pitää julkisen talouden rahoitus rakenteellisesti tasapainoisena. Useista EU-maista poiketen Suomessa tämä tasapaino ja julkisen talouden vakaus on saavutettu, kun menojen ja verotulojen kertymä lasketaan yli suhdannekierron, eli yli nousu- ja laskukauden käsittävän jakson.

Budjettipolitiikan merkitys kansallisen talous- ja suhdannepolitiikan välineenä - tulopolitiikan ohella - on korostunut euroalueen oloissa. Budjettipolitiikan valmistelua ja suunnittelua tulee uudistaa niin, että finanssipolitiikka voi toimia mahdollisimman tehokkaasti suhdannepolitiikan ja toisaalta julkisen talouden keskipitkän aikavälin suunnittelun välineenä.

Tulevina vuosina on varauduttava muun muassa väestön ikääntymisen aiheuttamaan menojen kasvuun. Julkisen talouden tulojen supistumista puolestaan aiheuttaa ainakin alkoholijuoma-, tupakka- ja autoverojen tuottojen odotettavissa oleva vähentyminen.

Noususuhdanteessa julkisen talouden ylijäämästä osa tulee käyttää julkisen velan lyhentämiseen, mikä korkomenojen pienentyessä luo liikkumavaraa julkiseen talouteen mm. väestön ikääntymisestä aiheutuvien menopaineiden varalle. Osa ylijäämästä tulee käyttää myös talouden kasvuedellytyksiä vahvistavaan infrastruktuurin ja palvelujen kehittämiseen.

Tulevassa finanssipolitiikassa ei ole tilaa mittaviin verokevennyksiin. Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tuntuvat veroasteen alennukset eivät olisi suotaviakaan. Ikääntymisen aiheuttamaa veroasteen nousupainetta tulevaisuudessa voidaan vähentää olemalla hyvin pidättyväisiä sen laskemisessa lähivuosina.

Veropohja tulee pitää laajana. Verotuksen painopistettä on siirrettävä työtuloista pääomatulojen, ympäristö-, kiinteistö- ja varallisuusverotuksen suuntaan. Mikäli palkkaverotuksen keventämiseen arvioidaan kestäväällä tavalla edelleen olevan varaa, veronkevennykset on tehtävä työllisyyttä tukevalla tavalla. Tärkeintä on, kestäväksi arvioidun kevennysvaran puitteissa, keventää pieni- ja keskituloisten palkansaajien verotusta, mikä tuottaa myös parhaat työllisyysvaikutukset.

Veronkierron, verovilpin ja verorikosten ehkäisyä ja paljastamista tulee tehostaa lisäämällä voimavaroja harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan sekä tehostamalla viranomaisyhteistyötä.

Verotus on optimoitava tasolle, joka mahdollistaa julkiset hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvajärjestelmän sekä tukee talouskasvua, työllisyysasteen nousua ja vakaata julkista taloutta.

## **Työllisyyteen vaikuttavia tekijöitä**

---

Työllisyyteen vaikuttaa työvoiman tarjonta ja työvoiman kysyntä. Tällä tarkoitetaan sitä kuinka paljon työntekijöitä on työmarkkinoilla ja pyrkimässä töihin eli mikä on työvoiman määrä. Työvoiman kysyntä taas riippuu siitä, miten paljon yritykset tarvitsevat työvoimaa eli miten paljon on työpaikkoja.

### **Työvoiman tarjontaan vaikuttavia tekijöitä**

Lamavuosien jälkeen 1990-luvun lopulla pitkään jatkunut talouskasvu yhdessä maltillisen tulopolitiikan kanssa loi edellytykset yli 300 000 työpaikan luomiseksi. Työttömyysaste ei kuitenkaan laskenut yhtä paljon, koska samaan aikaan työmarkkinoille tuli työllisyyden parantuessa uusia ihmisiä. Työvoiman tarjontaan vaikuttaakin keskeisesti taloustilanne. Hyvinä aikoina työmarkkinoille pyrkii moni sellainenkin, joka lamavuosina jää työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Suurin uusien työmarkkinoille tulijoiden ryhmä ovat vuosittain eri oppilaitoksista valmistuvat opiskelijat. Tilastojen mukaan koulutus parantaa työmarkkina-asemaa, pienentää työmarkkinariskiä ja samalla lisää selviytymismahdollisuuksia työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa. Mitä paremmin työnhakijan osaaminen ja koulutus vastaa työelämän vaatimuksia, sitä todennäköisemmin henkilö hakeutuu työmarkkinoille ja työllistyy. Koulutuspolitiikan on reagoitava yhä herkemmin työelämän, tuotantorakenteiden sekä työn sisältöjen muutoksiin.

Työssäkäynnin mahdollistajina monilla julkisilla palveluilla on tärkeä tehtävä. Työssäkäyntiä tukevia palveluita tarvitaan, jotta mahdollisimman moni pystyy käymään työssä. Lasten päivähoito, julkinen liikenne ja asunto ovat perusedellytyksiä useimpien työssäkäynnille.

Pienten lasten vanhempien työssäkäynti ei ole mahdollista ilman toimivaa päivähoitoa. Naisten ja miesten tasa-arvoisen työelämään osallistumisen mahdollistamiseksi suomalaista päivähoitoa on kehitettävä entistä joustavammaksi perheiden ehdoilla toimivaksi palveluksi, joka antaa turvaa ja hoivaa myös epäsäännöllistä työaikaa tekeville. Lastenhoitopalvelujen ohella myös turvallinen ja tarpeet kattava vanhustenhuolto helpottaa työkäisten työhön osallistumista.

Ilman asuntoa on käytännössä mahdotonta osallistua täysipainoisesti työelämään. Työvoiman tarjonnan varmistamiseksi tarvitaan riittävästi kohtuuhintaisia asuntoja erityisesti niillä paikkakunnilla, joissa on paljon työpaikkoja.

Työssäkäyntimatkat ovat jatkuvasti keskimäärin pidentyneet. Työvoiman tarjontaan vaikuttaa keskeisesti se, että toimiva joukkoliikenne mahdollistaa työssäkäynnin mahdollisimman monelle. Työvoiman tarjonnan lisäksi kysymys on myös kestävästä kehityksen työmatkaliikenteestä.

### **Työvoiman kysyntään vaikuttavia tekijöitä**

Talouskasvu luo uusia työtilaisuuksia ja vaikuttaa keskeisesti työvoiman kysyntään. Kun tuotteilla ja palveluilla on kysyntää markkinoilla, tarvitaan myös työntekijöitä. Kuluttajina työssäkäyvät pyörittävät edelleen omilla palkkaeuroillaan taloutta, joka oman sisäisen logiikkansa avulla luo uusia työpaikkoja.



Tuotteiden menekkiin ja palveluiden kysyntään vaikuttaa niiden hinta. Puhutaan kilpailukyvyistä, jossa Suomi on eri mittauksissa jatkuvasti viime aikoina sijoittunut maailman kärkipäähän. Uusien työntekijöiden työllistämiseen vaikuttaa ensisijaisesti se, että yritys tarvitsee lisää tuotantoa, jota ei synny ilman uusia työntekijöitä. Jonkin verran työllistämiseen vaikuttaa työllistämisen hinta eli palkkataso ja työvoiman sivukulut. Sivukuluilla tarkoitetaan palkan lisäksi maksettavia erilaisia työnantajamaksuja. Useimmat maksuista liittyvät sosiaaliturvan rahoitukseen.

### **Sosiaaliturva- ja tulonsiirrot**

Sosiaaliturva ja tulonsiirrot saattavat vaikuttaa työllistymiseen, jos työhön menemällä käteen jäävä tulo ei lisäännä. Osittain ongelma on teoreettinen, koska työttömän on päivärahan määrääjäksi menettämisen uhalla otettava vastaan kokoaikatyötä, vaikka palkka olisikin pienempi kuin päiväraha, mikäli palkka kuitenkin on työehtosopimuksen mukainen. Kannustinongelmiin kiinnitettiin huomiota 1990-luvun lopulla ja tehdyillä ratkaisuilla saatiinkin aikaan se, että vero- ja etuusjärjestelmä muuttui työn vastaanottamisen kannalta aiempaa kannustavammaksi. Ns. kynnyspalkat ovat selvästi laskeneet 90-luvun puolivälistä.

### **Työttömyysturva ei estä työllistymistä**

Väitteet työttömyysturvan heikentävästä vaikutuksesta työllistymiseen eivät perustu todellisuuteen. Työnantajakyselyjen mukaan työttömyysturva ei ole synnyttänyt yritysten vaikeuksiin saada uutta työvoimaa. Ansioturvalta työllistyään yleensä hyvin nopeasti. Työttömäksi jääneiden työttömyyden kesto on viime aikoina lyhentynyt. Syksyllä 2002 lyhytkestoisesta työttömyydestä työllistyminen oli lähes yhtä nopeaa kuin 1980-luvun lopulla.

Suomessa on vuoden 2003 alusta toteutettu työttömyysturvan uudistaminen työllistymistä tukevaan suuntaan. Tavoitteena on mm. helpottaa lyhytaikaisten töiden vastaanottoa.

Työperusteinen sosiaaliturva myös kannustaa osaltaan työhön menoon, koska työstä karttuu parempi turva sairauden, vanhuuden, työttömyyden ja lapsenhoidon ajalle.

### **Rakennetyöttömyys**

Työministeriön Rakennetyöttömyysprojektissa on selvitetty ns. rakenteellisen työttömyyden laajuutta ja syitä sekä kehitetty keinoja rakenteellisen työttömyyden lieventämiseksi. Rakenteellinen työttömyys on työvoiman kysynnän ja tarjonnan välistä epätasapainoa. Keskeisinä rakennetyöttömyyttä aiheuttavina tekijöinä on projektin raportissa todettu ammatillinen, alueellinen ja osaamiseen liittyvä kohtaamattomuus. Elinkeinorakenteiden nopea muutos on aiheuttanut rakennetyöttömyyttä. Taantuvilta toimialoilta työttömäksi jäävien ammattitaito tai osaaminen ei vastaa toisille aloille syntyvien työpaikkojen vaatimuksia. Talouden rakenteiden muuttuessa työttömäksi jäävien työpanoksen kysyntä on työmarkkinoilla vähäistä.

Työministeriön projektissa rakenteellista työttömyyttä määrittelee vaikeasti työllistyvien määrä, joka on laskettu pitkäaikaistyöttömien ja toistuvasti työttömien määrästä. Tämän joukon suuruus oli keväällä 2002 n. 180 000 henkilöä. Vastaavana ajankohtana vuonna 1997 vaikeasti työllistyvien määrä oli 274 000 henkilöä.

Vaikeasti työllistyvien määrä on siis vähentynyt lähes 100 000 henkilöllä viidessä vuodessa.

Projektin mukaan keskeinen syy rakennetyöttömyyteen on se, että työttömien ammattitaito ei vastaa avautuvien työpaikkojen osaamisvaatimuksia. Vaikeasti työllistettävistä voidaan erottaa neljä selkeää ryhmää: yhdenjaksoisesti pitkäaikaistyöttömät, toistuvasti työttömät, aktiivisilla toimenpiteillä olevat, jotka palaavat työttömäksi sekä toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat.

Vaikeasta rakennetyöttömyydestä huolimatta varsinainen pitkäaikaistyöttömien osuus kokonaistyöttömyydestä on Suomessa EU-maiden alhaisimpia. Projektin raportin mukaan vuodesta 1997 vuoteen 2001 pitkäaikaistyöttömyys on Suomessa puolittunut.

### **Yksilöllisiä toimenpiteitä**

Rakenteellisen työttömyyden ennaltaehkäisy ja lieventäminen edellyttää yleisen talouspolitiikan ohella yksilöllisesti kohdennettuja työvoimapolitiittisia tukitoimia, koulutusta ja palveluja. Suomen tulee nostaa selvästi nykyistä työttömien aktiivointiastetta, joka on lähes heikoin EU-maista. Aktiivitoimien tason tulee EU:n työllisyysuuntaviivojen mukaan olla vähintään 20 prosenttia laajasta työttömyydestä. Työvoimapolitiikan laatua ja vaikuttavuutta on parannettava ja aktivointiasteen on oltava riittävällä tasolla. Käytännössä rakennetyöttömyyden lieventäminen ei onnistu, ellei aktiiviseen työvoimapolitiikkaan satsata lisää voimavaroja. Määrärahojen tasolla on päästävä pohjoismaiselle tasolle laskettuna menojen osuus bruttokansantuotteesta.

Myös vaikeimmin työllistyvien osaamista on nostettava. Tämä voi tapahtua työvoimakoulutuksen avulla siten, että tarjolla on työvoimakoulutusohjelmia, jotka ovat riittävän pitkiä ja sisältävät koulutukseen kytkettyjä tukipalveluja sekä tukevat koulutuksen päätyttyä työelämään sijoittumista.

## **Eräitä työttömyyden vähentämiseksi esitettyjä keinoja**

---

Suomalaisessa työllisyyskeskustelussa esitettiin takavuosina usein palkkojen alennuksia ja työehtosopimusten yleissitovuuden romuttamista lääkkeeksi uusien työpaikkojen luomiseksi. Tältä osin keskustelussa on menty eteenpäin, koska näitä esityksiä ei viime aikoina enää ole esitetty. Huomiota on kiinnitetty todellisiin työllisyyttä parantaviin keinoihin.

### **Työnantajamaksujen alentaminen**

Työttömyyden nujertamiseksi ja työllistämiskynnyksen alentamiseksi on 1990-luvulta lähtien ja kansainvälisiin esimerkkeihin vedoten esitetty välillisten työvoimakustannusten, erityisesti työnantajien maksamien lakisääteisten sosiaaliturva- ja sosiaalivakuutusmaksujen alentamista. Julkisessa keskustelussa asia on usein ollut esillä yleisellä tasolla, erittelemättä mitä maksuja alentaminen koskisi. Toisaalta on esitetty myös konkreettisia malleja, kuten 1990-luvulla keskustelussa ollut työnantajien kansaneläkemaksun ja osaksi myös sairaskorvausmaksun palkkaporra-asteisuus.

Vuoden 2002 lopulla Pasi Holm ja Vesa Vihriälä julkaisivat ehdotuksensa ”Matalan tuottavuuden työn tuki”, jossa hahmotellaan matalapalkkaisen työn työnantajamaksujen tuntuvaa alentamista kunkin työntekijän kuukausipalkan perusteella liukuvasti määritellyyn maksupalautukseen. Tässä mallissa on kyse kansaneläke- ja sairaskorvausmaksuja laajemmasta työnantajamaksujen alentamisesta. Mallin vaikutuksia arvioidaan tarkemmin jäljempänä tässä muistiossa.

Pyrkimys työn tarjonnan lisäämiseen erityisesti palvelusektorilla on luonnollisesti työllisyysasteen nostamistavoitteen kannalta tärkeä. Sen ohella työnantajamaksujen palkkaporrastuksen vaikutuksia on välttämätöntä arvioida myös laajemmin. Vuoden 2003 alusta aloitettiin kolmivuotinen kokeilu, jossa työmarkkinatukea vähintään 200 päivää saaneen henkilön työllistävä työnantaja saa työmarkkinatuen suuruisen työllistämistuen. Käytännössä tuen avulla työnantaja voi maksaa sosiaalivakuutusmaksut lähes kokonaan.

### **Työnantajan sosiaaliturvamaksu**

Työnantajilta peritään sosiaaliturvamaksua, joka jakaantuu kansaneläke- ja sairaskorvausmaksuosiin. 1990-luvulla oli esillä ehdotuksia, että luovuttaisiin työnantajan kansaneläkemaksussa nyt olevasta pääomavaltaisuuden mukaisesta kolmiportaisuudesta ja että kansaneläkemaksu ja osa sairaskorvausmaksusta porrastettaisiin työntekijän palkkatason mukaan. Tämän mallin mukaan tiettyyn rajaan asti (esillä oli 1990-luvulla 4000 mk/kk) ei perittäisi ollenkaan maksua ja yli menevästä palkan osasta taas maksua perittäisiin niin paljon, ettei maksutuotto pienenis. Työnantajan kansaneläkemaksu kokonaan ja sairaskorvausmaksu osittain kerätään vähimmäisturvan kustantamiseksi. Tästä näkökulmasta vakuutusperiaate ei ole esteenä maksun porrastamiselle palkkatason mukaan. Uusi porrastus on kuitenkin työläs toteuttaa, joten sitä vastustivat sekä yritykset että Kansaneläkelaitos.

## **Työnantajien sosiaalivakuutusmaksut**

Työnantajilta peritään myös useita sosiaalivakuutusmaksuja ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kustantamiseksi. Lisäksi työnantajamaksuilla rahoitetaan sosiaaliturvaa kansaneläkemaksun ja sairausvakuutusmaksun kautta. Niistä merkittävimmät ovat lakisääteiset työeläkemaksut.

Silloin tällöin on esitetty, että myös ansioturvan rahoittamiseen kerättäviä maksuja tai joitakin niistä pitäisi porrastaa työntekijän palkkatason mukaan. Erityisesti on esillä ollut työnantajan työttömyysvakuutusmaksu, jossa nyt on käytössä yritysten pilkkomisiin ja muihin ongelmiin johtanut työnantajan palkkasumman mukainen porrastus.

Toisaalta on myös esitetty työnantajamaksujen porrastamista siten, että epätyypillisiä työsuhteita käyttävät yritykset maksaisivat korkeampia maksuja korvauksena niistä kuluista, joita osa-aikaisista ja määräaikaisista työsuhteista yhteiskunnalle aiheutuu.

Sosiaaliturvan rahoituksen peruseriaate on se, että ansiosidonnaisia etuuksia rahoitetaan palkkaperusteisilla työnantaja- ja työntekijämaksuilla. Vähimmäisturva rahoitetaan yleisistä verovaroista. Tästä pääperiaatteesta löytyy kuitenkin poikkeuksia, joista voidaan mainita yhtäältä työnantajan kansaneläkevakuutusmaksu ja toisaalta yrittäjäeläkkeiden ja erityisesti maatalousyrittäjien ansioeläkkeiden rahoittaminen yleisistä verovaroista.

Sosiaaliturvamaksujen määrätymisperiaatteiden muuttamisella voisi olla monia ongelmallisia seurauksia. Työnantajamaksun palkkaperusteiden porrastus ei kuitenkaan missään olosuhteissa onnistu vakuutusperiaatetta rikkomatta työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksuissa. Sosiaalivakuutuksen ansiosidonnaiset osat on jatkossakin perusteltua rahoittaa maksuilla, jotka peritään kullekin vuodelle vahvistettuina määräprosentteina palkoista. Näin siksi, että myös etuudet ovat ansioihin suhteutetut.

## **Työnantajamaksuissa on jo nyt liian monia portaita**

Työnantajan maksut yksityisellä sektorilla olivat vuonna 2001 yhteensä 24,5 % palkoista (TEL-maksu, työttömyys-, tapaturma-, ryhmähenki-, sairausvakuutus-, ja kansaneläkevakuutusmaksu). Suurin osa työnantajamaksuista liittyy ansiosidonnaisten etuuksien rahoitukseen.

Työnantajamaksuissa on nykyisin porrastuksia palkkasumman, pääomavaltaisuuden, yrityksen henkilöluvun, työntekijän iän ja työkyvyttömyyden mukaan. Työnantajan kansaneläkevakuutusmaksu on porrastettu palkkojen ja tehtyjen poistojen suhteen kolmeen luokkaan. Porrastuksella ei ole tehokkaasti onnistuttu helpottamaan työvoimavaltaiten yritysten maksurasitusta.

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu siten, että maksu on tänä vuonna 0,6 prosenttia palkoista 840 940 euron palkkasummaan asti ja tämän ylitävältä osalta 2,45 prosenttia palkoista.

Työnantajamaksuissa on jo nyt monia eri porrastuksia, joita on perusteltu mm. työllisyysyllä. Porrastukset ovat lisänneet keinotekoisia yritysten pilkkomisia. Eri

maksuissa olevat erilaiset portaat lisäävät yritysten byrokratiaa ja toimivat siten vastoin tarkoitustaan yritystoimintaa vaikeuttavasti. Varmaa näyttöä portaiden merkittävästä työllisyysvaikutuksesta ei ole. Ennen uusien porrastusten käyttöön ottoa pitäisikin selvittää nykyisten portaiden tarkoituksenmukaisuus ja poistaa toimimattomat portaat.

### **Suhdannepuskuri on pitänyt maksukehitystä tasaisena**

Vuoden 1999 alusta korjattiin työttömyysvakuutusjärjestelmässä ollut väärä suhdanneluonteinen painottuminen. Tällöin siirryttiin rahastointijärjestelmään, jossa Työttömyysvakuutusrahastoon kerättävä suhdannepuskuri voi olla enimmillään 3,6 prosentin työttömyysasteen menoja vastaava määrä. Em. puskuri on täyttynyt arvioitua nopeammin. Työllisyyden paraneminen ja palkkasumman nousu on mahdollistanut työttömyysvakuutusmaksujen nopean alentamisen. Suhdannepuskuri on puolestaan mahdollistanut sen, että maksuja ei ole tarvinnut nostaa nykyisessä taantumassa. Näillä toimenpiteillä on ollut myönteinen työllisyysvaikutus.

Joidenkin arvioiden mukaan nykyuotoiset suhdannepuskurit olisivat vaikuttaneet myönteisesti työllisyyteen myös viime vuosikymmen laman kaltaisessa tilanteessa, vaikka puskurirahastoja ei olekaan tarkoitettu suurlaman kaltaisiin tilanteisiin. Asiantuntija-arvioiden mukaan suhdannepuskuroinnilla olisi voitu viime vuosikymmenellä välttää n. 50 000 – 60 000 henkilön työttömyys.

### **Tuloverotuksen keventäminen**

Työn korkea verotus on eräissä tutkimuksissa mainittu yhdeksi työttömyyttä synnyttäväksi ja ylläpitäväksi tekijäksi. Työn verotuksen tason tarkkoja vaikutuksia työllisyyteen on kuitenkin varsin vaikea arvioida, sillä työllisyyden määrään vaikuttaa samalla monta muutakin tekijää. Kansainvälisesti vertaillen on kuitenkin huomattava, että korkean palkkaveroasteen maissakin voi olla erittäin hyvä työllisyystilanne. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat muut Pohjoismaat. Monissa alhaisen palkkaveroasteen maassa työttömyys on sen sijaan laajempaa kuin Suomessa.

Arvioitaessa verotuksen vaikutuksia työllisyyteen, nousee usein esille käsite ”verokiila”. Sillä tarkoitetaan palkansaajien kohdalla varsinaisen palkkaveron lisäksi palkan mukaan määräytyviä veroluonteisia työnantajan ja työnantajan maksuja sekä alv:n ja muiden kulutusverojen muodostamaan kokonaisuutta. Vuoden 1995 jälkeen keskituloisen suomalaisen verokiila on laskenut yli kolme prosenttia ja on nyt noin 57 %.

Suomessa vuodesta 1996 lähtien toteutettu tuloverotuksen maltillinen keventämislinja on vastannut tasoltaan EU:ssa keskimäärin tapahtunutta kehitystä. Selvänä erona on kuitenkin ollut, että pienituloisten palkansaajien verokevennykset ovat olleet muualla selvästi Suomea suuremmat. Suomessa pienituloisten palkansaajien verokiila on muuta Unionialuetta selvästi suurempi. Verokiilan merkitys työllistämiskynnykseen on suurin juuri pienimmissä tuloluokissa, ja koska työn verotuksen osuus suomalaisessa verokiilassa on suuri, on tuloveronkevennyksiä ohjattava myös työllisyyden parantamistarkoituksesta nykyistä voimakkaammin pienituloisille.

Työn verotuksen keventämisellä vuoden 1996 jälkeen ollut erittäin arvioiden mukaan melkein prosentin vaikutus työttömyyden alenemiseen. Vaikutuksia on kui-

tenkin vaikea määritellä. Osaltaan verotuksen keventyminen on vaikuttanut myönteisesti ostovoimakehitykseen ja voimistanut kotimarkkinakysyntää. Verokevennyksen työllistämiskynnystä alentavat vaikutukset olisi käytettävä nykyistä tehokkaammin pienituloisten verotusta keventämällä. Toinen työllisyyteen myönteisesti vaikuttava asia verotuksessa on työssäkäynnin tekeminen nykyistä kannattavammaksi. Tätä voitaisiin edesauttaa tuloverotuksen matkakuluvähennyksen omavastuun poistamisella. Näin suosittaisiin erityisesti pienituloisten työssäkäyntiä.

Verotuksen kotitalousvähennys on viime vuosina vakiinnuttanut asemansa ja kotiöpalvelujen kysyntä on selvästi lisääntynyt. Jos kotitalous palkkaa työntekijän, saa se verotuksessa vähentää kaikki pakolliset työnantajamaksut sekä lisäksi kymmenen prosenttia palkasta.

Tuloverotuksen keventäminen, lukuun ottamatta selvästi pienituloisiin kohdistuvia kevennyksiä, ei työllisyyden hoitokeinona ole kovin tehokas. Tuloveron kevennyksien vaikutus työllisyyteen korostuu kuitenkin vaikeissa suhdannetilanteissa, joissa kotimarkkinakysyntä kaipaa elvytystä. Tuloverotuksen keventäminen olisiikin ajoitettava suhdanteiden kannalta viisaasti. Todella mittaviin tuloveronkevennyksiin ei Suomessa lähitulevaisuudessa näytä olevan varaa.

### **Arvonlisäveron alentaminen työvoimavaltaisilla aloilla**

Arvonlisävero, jonka yleinen verokanta on Suomessa 22 %, vaikuttaa tavaroiden ja palveluiden kysyntään nostamalla niiden hintaa kuluttajalle. Arvonlisävero on valtiolle ja EU:lle tärkeä tulonlähde. Yleisen arvonlisäverokannan alentaminen tuskin on lähitulevaisuudessa mahdollista. EU sallii jäsenmaiden kuitenkin soveltaa kahta alennettua arvonlisäverokantaa, jollaiset ovat useassa jäsenmaassa myös käytössä, usein työllisyyden edistämiseen liittyvistä syistä. Työvoimavaltaisen palvelutuotannon korkealla arvonlisäverokannalla on yhdessä työn muun verotuksen kautta kielteisiä työllisyysvaikutuksia.

Yhteensä yhdeksässä EU:n jäsenmaassa on meneillään kokeilu, jossa alennettua arvonlisäverokantaa sovelletaan rajattuihin pienimuotoisiin palveluihin. Kokeilu päättyi vuonna 2003. Kokeilun tähänastiset tulokset ovat työllisyyden kannalta myönteisiä. Suomessa kokeilukäytäntöön siirtyminen voisi saada aikaan muutamien tuhannen hengen työllisyysvaikutuksen. Kustannusvaikutuksiltaan lisääntyneen työllisyyden vaikutusten jälkeen arvonlisäveron alentaminen kokeilun mukaisesti olisi noin 150 miljoonaa euroa.

Työllisyyden parantamiskeinona ainakin yksityisten korjaus- ja kotitöiden sekä siivouspalvelujen ja yksityisten hoitopalvelujen arvonlisäveron alentaminen on varsin tehokas. Näiden lisäksi olisi selvitettävä mahdollisuudet myös ravintolapalveluiden ja henkilöstöruokailun arvonlisäveron alentamiseen.

Arvonlisäverotukseen mahdollisesti tehtäviä työllisyysperusteisia kevennyksiä voidaan tehdä vain, jos verotuksen keventämiseen on ylipäättänsä varaa.

## **Tulopolitiikan hajauttaminen ei lisää työllisyyttä**

Keskitettyä tulopolitiikkaa on moitittu siitä, että sillä on työllisyyden kannalta kielteisiä seurauksia. Kritiikki on perustunut lähinnä näkemykseen, että matalamman tuottavuuskehityksen aloilla ei ole keskitetyissä ratkaisuissa sovittua yleistä palkankorotusvaraa. Erityisesti näin on väitetty olevan palveluelinkeinojen piirissä, jossa mitattu tuottavuuskehitys on ollut hidasta. Keskitetyn tulopolitiikan on myös väitetty aiheuttavan niin sanottua palkkajoustamattomuutta, mikä on hyvän työllisyyskehityksen este.

Laman jälkeistä myönteistä työllisyyskehitystä on merkittävästi edesautettu tulopoliittisilla kokonaisratkaisuilla. Niiden oikein mitoitetuilla palkankorotuksilla on saatu aikaan vakautta ja ennustettavuutta sekä kilpailukyvyn paranemista. Tällä talouden tasapainolla on ollut ratkaiseva merkitys talouden ylikuumenemisen estämisessä ja kotimarkkinakysynnän vahvistumisessa. Kotimarkkinakysynnän kasvu on tuonut työpaikkoja palvelualalle, jolla työllisyyskehitys on juuri ollut voimakainta.

Kansainväliset vertailut osoittavat, ettei keskitetty tulopolitiikka ole sellainen sopeutumisen este kuin usein väitetään. 1990-luvulla keskitetynkin tulopolitiikan aikana palkkajoustot lisääntyivät erityisesti teollisuudessa. Suurinta palkkojen joustavuus on palvelualoilla ja vähiten koulutusta saaneiden keskuudessa. Suoritepalkkauksen yleistyessä ja palkkajärjestelmien kehittyessä keskitetty tulopolitiikka ei ole sopeutumisen kannalta ongelma. Palkkajoustavuuden ongelma voi työvoiman vähentymisen myötä pian kääntyä päinvastaiseksi, ja työnantajat huolestuvat palkkojen joustamisesta ylöspäin. Keskitetyn tulopolitiikan tarve työvoimakustannuskehityksen tasaamiseksi ja ennakoitavuuden lisäämiseksi kasvaa.

Keskimääräiseen tuottavuuden kehitykseen perustunut palkkakehitys on vahvistanut työvoiman kysyntää korkean tuottavuuden aloilla ja nopeuttanut tuotantorakenteen muutosta. Alimpien palkkojen suhteellisesti suurempi nousu on ollut voimakkaasti yhteydessä kotimarkkinakysynnän kasvuun ja näin myös viime aikaiseen työllisyyskehitykseen. Tupo-linja on ollut myös tarpeen estämään naisvaltaisten matalapalkka-alojen jäämisen entisestään jälkeen yleisestä tulokehityksestä.

On myös muistettava, että toimialojen väitetyt tuottavuuserot ja kannattavuuserot voivat näkyä ansiokehityksessä myös palkkaliukumien seurauksena.

Työllisyys lisääntyy parhaiten mahdollisimman tasaisen ja laajan ostovoiman kasvun seurauksena. Viimeisimmät vuodet ovat olleet tästä hyvä esimerkki. Kansainvälisiä esimerkkejä keskitetyn tulopolitiikan kielteisistä työllisyysvaikutuksista on hyvin vaikea löytää.

## **SAK:n ehdotuksia työllisyyden parantamiseksi**

---

Työvoiman keski-ikä nousee ja eliniän pidentyessä on tärkeää pitää ihmiset nykyistä kauemmin työelämässä. Työelämässä olevat on pidettävä työssä eikä työttömyyttä saa päästää nousemaan huonoinakaan aikoina. Nuoret on saatava työelämään nopeasti ja työttömät on autettava takaisin työelämään. Erityisesti on kohdistettava voimavaroja pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen. Vaikeasti työllisyydelle tarvitaan räätälöityjä toimenpiteitä.

Työllisyyspolitiikan tavoitteeksi on asetettu työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä ja työttömyysasteen laskeminen 5 prosenttiin. Nämä ovat kovia tavoitteita, joiden saavuttamiseksi tarvitaan laajaa toimenpiteiden sarjaa ja yhteiskunnan eri sektoreiden koordinoitua yhteistyötä. Talous- ja työllisyyspolitiikan lisäksi tarvitaan työllisyyttä parantavia toimia ainakin elinkeino-, alue- ja asuntopolitiikassa. Parhaiten tavoitteisiin päästään jatkamalla yhteiseen sopimiseen perustuvaa yhteistyötä – Suomen mallia.

SAK:n tavoitteena on, että sopimisen, luottamuksen ja sosiaalisen pääoman Suomi on entistä parempi paikka niin palkansaajalle kuin tuotannollekin. Työllisyyden parantamiseksi on luotava työttömille työtä ja työllistymisen edellytyksiä sekä mahdollistettava yrittäjille entistä useamman työntekijän palkkaaminen. Työttömyyden alentamiseksi tavoiteltuun tasoon tarvitaan laajaa pakettia toimenpiteitä, joilla toisaalta parannetaan talouskasvun ja yrittämisen edellytyksiä sekä toisaalta lisätään työssä olevien ja työttömien mahdollisuuksia työllistymiseen ja uuteen työhön hakeutumiseen. Parhaaseen mahdolliseen tulokseen pääseminen edellyttää yhteiskunnalta selkeästi lisävoimavaroja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sekä hyvää yhteistyötä.

### **1. Talouskasvu luo voimavaroja**

Talouskasvun merkitys työllisyyden parantajana ei ole vähentynyt. Vaikka talouskasvun pysähtyminen ei toistaiseksi ole onneksi heijastunut merkittävästi työllisyyden heikentymisenä, on talouskasvun ja työllisyyden paranemisen välillä edelleen selvä yhteys. Tämä näkyy selkeästi koko 1990-luvun ajalta.

Työllisyysasteen kohottamisen välttämätön edellytys on riittävän ripeän talouskasvun jatkuminen. Talouskasvun myötä verokertymä kasvaa, julkinen talous vahvistuu, laadukkaat julkiset palvelut ja kohtuullinen sosiaaliturva voidaan säilyttää, ja lisäksi työn verotusta voidaan maltillisesti keventää. Tällaisen myönteisen kehän aikaansaaminen on myös tulevan vaalikauden mahdollisuus.

Muita teollisuusmaita nopeammalle talouskasvulle ei Suomessa ole lähivuosina rakenteellisia esteitä. Uhka eläkkeiden rahoitusvajasta on torjuttu eläkeuudistuksella, julkinen velka on hallinnassa, yritysten ja kotitalouksien rahoitusasema on vahva, työmarkkinat ovat yhden Euroopan joustavimmista ja luotettavimmista, ennestään korkeaa osaamista kehitetään, sosiaaliturva ja palvelut tukevat työssäkäyntiä ja työn verotuksen korjaaminen on käynnissä.



## **2. Aktiivisella elinkeino- ja aluepolitiikalla työllistymisen mahdollisuuksia**

Elinkeinopolitiikalla on luotava uusia yrittämisen ja työnteon mahdollisuuksia. Kasvua tukevan talous- ja rahapolitiikan ohella elinkeinopolitiikka on ratkaisevassa asemassa hyvinvoinnin ja myönteisen työllisyyskehityksen aikaansaamisessa. Teollisuudelle ja palveluelinkeinoille on turvattava suotuisat toimintaedellytykset ja kasvun mahdollisuudet sekä Suomessa että laajentuvilla EU:n sisämarkkinoilla ja viennissä. Suomalaisen työn tuottavuus ja teollisuus- ja palvelutuotannon kilpailukyky on pidettävä tasolla, jolla pärjätään maailmanlaajuisilla markkinoilla.

Palvelualoilla olevat käyttämättömät mahdollisuudet mm. matkailun, kuljetuksen ja hyvinvointipalvelujen aloilla on otettava käyttöön uusien työpaikkojen luomiseksi. Teollisuuden rakenne on Suomessa ratkaisevasti monipuolistunut. Teollisuuden kasvu- ja työllisyyspotentiaali on otettava käyttöön. Tällä voidaan parantaa myös alueellista tasa-arvoa.

Tie aitoon kilpailukykyyn ja koko suomalaisen yhteiskunnan kestävään menestykseen on korkea osaaminen ja julkisen vallan, yritysten ja työmarkkinajärjestöjen keskinäinen kumppanuus ja hyvä yhteistyö, sosiaalinen pääoma. Kumppanuuden tärkeä osa on valtiovallan harjoittama aktiivinen elinkeinopolitiikka, jonka avulla on tähdättävä uusien työpaikkojen luomiseen koko kansantaloudessa ja erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen pahimmilla työttömyysalueilla.

## **3. Osaamisen ja ammattitaidon edistäminen**

Suomen menestystä ei voida rakentaa matalilla palkoilla, vaan menestys perustuu vahvaan osaamiseen. Koulutus ja halu oppia uutta parantavat yksilön työmarkkina-asemaa, pienentävät työttömyysriskiä ja samalla lisäävät selviytymismahdollisuuksia työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa. Investoinnit osaamiseen ovat tehokasta muutosturvallisuutta. Hyvä työn hallinta tukee työssä jaksamista ja kannustaa pysymään työssä pitempään.

Osaava työvoima on tärkeä voimavara yrityksille. Työnantajien on kannettava nykyistä enemmän vastuuta henkilöstön osaamisen kehittämisestä ja ylläpitämisestä. Työnantajien vastuuta työpaikoilla ja henkilöstökoulutuksessa tapahtuvasta oppimisesta on lisättävä.

Useimpien työpaikkojen vähimmäisvaatimus on toisen asteen ammatillinen tutkinto. Siksi sen hankkimisesta tulee pitää kiinni myös kansallisena, koko väestöä koskevana vähimmäistavoitteena. Aikuiskoulutuksen keskeisenä kohteena tulee lähivuosina olla keski-ikäisen, vailla tutkintoa olevan aikuisväestön koulutusmahdollisuuksien tuntuva parantaminen. Tämä edellyttää, että osaamisen nosto-ohjelma tavoittaa vähintään 10 000 aikuista vuosittain vuodesta 2004 alkaen.

Työpaikoilla on lisättävä mahdollisuuksia koulutukseen, tutkintojen suorittamiseen sekä muuhun osaamisen kehittämiseen. Työpaikka- ja oppisopimuskoulutusta kehittämällä on lisättävä mahdollisuuksia ammattitaidon kehittämiseen. Aikuisten koulutustason nosto-ohjelman onnistunut toteuttaminen edellyttää myös koulutustukien ehtojen parantamista ja joustavoittamista.

#### **4. Yrittäjyyden edistäminen**

Yrittäjyyden edistämiseksi on EU:ssa meneillään kokeilu, jossa työvoimavalttaisten palvelualojen arvonlisäveroa on tilapäisesti alennettu työllisyyden parantamiseksi. Suomi jättäytyi aikanaan kokeilun ulkopuolelle. Asiaa tulisi Suomessakin harkita uudelleen. Työllisyyden edistämiseksi tulee myös selvittää tarjoilutoiminnan ja työpaikkaruokailun ottaminen alennetun arvonlisäverokannan piiriin.

Yrittämisen edellytyksiä parantavana keinona tulisi myös selvittää mahdollisuudet arvonlisäverovelvollisuuden alarajan muuttamiseksi nykyistä joustavammaksi. Nykyisen kiinteän alarajan on esitetty estävän yritystoiminnan laajentamista. Mahdolliset arvonlisäveromuutokset on tehtävä yleisten veronalennusmahdollisuuksien puitteissa.

Yritystoiminnan edellytyksiä voidaan valtiovallan toimin parantaa mm. tukemalla tutkimus- ja tuotekehitystä ja lisäämällä erityisrahoitusta sekä riski- ja pääomasi-joitustoimintaa.

Yrittäjyyttä edistää myös se, että yhteiskunta huolehtii osaavan työvoiman koulutamisesta ja ammattitaidon ylläpitämisestä. Yrittäjyyttä voidaan edistää myös työvoimakustannuksia koskevilla toimenpiteillä.

#### **5. Välillisten työvoimakustannusten alentaminen**

Työllisyyden parantamiseksi on etsittävä keinoja myös työnantajamaksuihin annettavasta tuesta. Tukimallien tulee olla kuitenkin sellaisia, että keskeisiä sosiaaliturvan rahoituksen peruseriaatteita ei horjuteta. Maksettavan tuen tulee olla läpinäkyvää siten, että tuki on valtion meno, jonka määrästä päätetään selkeästi valtion budjetin käsittelyn yhteydessä.

Työnantajille annettavan tuen tulisi ensisijaisesti kohdistua vaikeimmin työllistyvien ryhmien työllistämiseen. Tuen avulla voitaisiin tukea pitkäaikaistyöttömien ja vaajakuntoisten työllistymistä.

Työnantajamaksuihin tehtävän tuen tulisi olla sellainen, että se ei kannusta pitämään palkkoja matalina. Tuen ei myöskään tulisi kannustaa osa-aikatyöhön, vaan päinvastoin entistä useammalla tulisi saada kokoaikatyötä. Jos työnantajamaksuvähennyksiä toteutetaan, voisi oikeus vähennykseen määräytyä yrityksessä palkattujen kokoaikatyöntekijöiden lukumäärän perusteella.

Vaihtoehtona voisi olla myös tuki, joka maksettaisiin hakemuksesta heikosti tuotavaan työhön. Työnantajan kokonaistyövoimakustannus alenisi, sosiaaliturvamaksujen keräämistapaan ei puututtaisi ja verohallinnon perustehtävään ei sotkettaisi tuen jakamista työnantajalle. Tämä tuki soveltuisi parhaiten ns. sosiaaliseen yritystoimintaan.

Työnantajamaksuihin ei tule luoda uusia portaita ennen kuin entisten porrastusten tarkoituksenmukaisuus on selvitetty. Tänä vuonna alkaneen yhdistelmätukikokeilun vaikutukset työllisyyteen on myös selvitettävä. Kokeilussa pitkäaikaistyöttömän työllistävä työnantaja saa työmarkkinatuen suuruisen tuen (n. 500 €/kk), joka käytännössä riittää kaikkien työnantajamaksujen maksamiseen. Yhdistelmä-tuen käyttöä olisi myös laajennettava 150 päivää työttöminä olleisiin. Tämä olisi luonte-

vaa ajatellen esimerkiksi työttömyysturvan korotetun ansio-osan maksamisen loppumista 150 työttömyyspäivän jälkeen.

Työnantajamaksuihin kaavailtujen tukien selvittelytyötä on jatkettava. Ennen mahdollisia kokeiluja, on tarkkaan selvitettävä tukien kaikki vaikutukset sosiaaliturvan rahoitukseen, työsuhteisiin ja palkkatasoon. Samalla on seurattava tänä vuonna aloitetun yhdistelmätukikokeilun tuloksia.

## **6. Sosiaalisen yritystoiminnan käynnistäminen**

Sosiaalisen yritystoiminnan edistämistä on selvitetty kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmässä. Sosiaalinen yritys olisi liiketoimintaa, joka on luotu vajaakuntoisten työllistämiseksi. Yritys toimisi markkinaehtoisesti, mutta henkilöstöstä vähintään 30 % olisi vajaakuntoisia. Sosiaalisia yrityksiä koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan työministeriössä. Lähtökohtana valmistelussa on, että sosiaalinen yritys voisi saada työllistämistukea nykyistä pidemmältä ajanjaksolta.

Sosiaalisen yritystoiminnan edistäminen on tärkeää vajaakuntoisten ja käytännössä myös monien pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi. SAK:n mielestä on tärkeää, että sosiaalinen yritys ottaa työntekijät normaaliin työsuhteeseen työehtosopimuksen mukaisella palkalla siten, että työstä syntyy oikeus sosiaaliturvaan. Sosiaaliselle yritykselle työllistämistukena maksettavan tuen tulee olla mahdollisimman selkeä, läpinäkyvä eikä se saa vinouttaa markkinoita. Vaikeasti työllistyvien kohdalla on järkevää tukea vajaakuntoisen heikompaa tuottavuutta.

Sosiaalisen yrityksen tulee huolehtia normaaliin työsuhteeseen kuuluvista työnantajamaksuista, jottei sosiaaliturvan rahoitus pohjaa rapauteta. Jotta malli todella työllistäisi vaikeimmin työllistyviä, on tärkeää että työhönosoitus tapahtuu työvoimatoimiston kautta. Yritykselle tulee asettaa velvoite huolehtia tarpeellisesta työpastuksesta ja koulutuksesta. Tuen kestossa tulee olla riittävästi joustavuutta.

## **7. Työnantajien kannettava vastuunsa työntekijöistä**

Taantuman aikana on rakennettava silta uuteen nousuun siten, että yrityksissä etsitään lomautusten ja irtisanomisten sijasta osaamisen ja ammattitaidon parantamisen malleja. Yhteistoimintamenettelyä on kehitettävä tulo- ja kassan linjausten mukaisesti siten, että irtisanomisten vaihtoehdot tutkitaan kattavasti. Muutosturvan parantamista on jatkettava ja mukana tarkastelussa on oltava koulutus- ja uudelleensijoitusratkaisujen ohella myös irtisanovan työnantajan vastuun lisääminen erillisen korvauksen avulla.

Lamavuosien jäljiltä monilla työpaikoilla entiset tai jopa lisääntyneet työtehtävät tehdään alimitoitettulla työntekijämäärällä. Tämä johtaa jaksamis- ja uupumisoongelmiin. Työnantajienkin etu on se, että ajoissa huolehditaan työympäristön kehittämistä, työntekijöiden jaksamisesta sekä ammattitaidon kehittämistä ja ylläpidosta.

## **8. Lisää kokoaikatyötä – osa-aikatyötä elämäntilanteen mukaan**

Eräissä työllisyyskeskustelun puheenvuoroissa on esitetty ratkaisuksi Suomen työttömyyteen työn jakamista osa-aikatyötä lisäämällä. Esimerkiksi on tarjottu eräissä EU-maissa vallitsevaa käytäntöä, jossa monet naiset tekevät töitä osa-aikaisesti. Suomessa naisten työssäkäynti on laajasti kokoaikaista, mikä eroaa selvästi useimmista muista EU-maista. Osa-aikatyö on yleisempää palvelualoilla, joilla näkyy myös osa-aikaisen työn aiheuttamat ongelmat toimeentulon turvaamisessa. Palvelualoilla onkin selkeä tarve kokoaikaisen työn lisäämiseen.

Osa-aikatyöttömien toimeentulosta on huolehdittava sosiaaliturvan (soviteltu päiväraha) tai muun tuen avulla, mutta näillä tukimuodoilla ei pidä kannustaa osa-aikatyön keinotekoiseen lisäämiseen. Sovitellun päivärahan enimmäisaikaan liittyviä kysymyksiä käsitellään kolmikantaisessa tupotyöryhmässä toukokuun 2003 loppuun mennessä.

Osa-aikatyön lisäämisen tulee tapahtua vapaaehtoisesti. Eri elämäntilanteissa voi olla tarvetta osa-aikaiseen työskentelyyn. Vapaaehtoinen osa-aikatyö sopii hyvin työn ja perheen yhteensovittamiseen, jolloin molemmat vanhemmat voivat halutessaan tehdä osa-aikatyötä lasten ollessa pieniä. Osa-aikaisen työnteon mahdollisuuksia onkin parannettava pienten lasten vanhemmille. Työuran loppupäässä voidaan sosiaaliturvan avulla tukea osittaista työnteoa täysiaikaisen eläkkeelle jäännin sijasta. Osa-aikaeläke on osoittautunut suosituksi ja joustavaksi keinoksi osa-aikatyön ja eläkkeellä olon yhdistämiseksi.

Osa-aikatyön ja koulutuksen yhdistäminen on tehtävä nykyistä helpommaksi. Osa-aikatyöhön liitettävällä joustavasti järjestetyllä koulutuksella voidaan parantaa osaamista ja ammattitaitoa, mikä edesauttaa myös työllistymistä kokoaikaiseen työhön. Osa-aikatyön ja koulutuksen yhdistämiseksi tarvitaan joustavasti järjestettyä koulutusta ja koulutusajan tukea. Lähtökohtana tulee olla osa-aikaeläkkeen mukainen mahdollisuus valita eri vaihtoehtoja työ- ja koulutusajan yhdistelmiksi. Uuden mallin toteuttaminen on selvitettävä pikaisesti kolmikantaisesti.

## **9. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan lisää voimavaroja**

Pelkkä talouskasvu ei riitä kaikkien työllistämiseksi. Siksi tarvitaan kohdennettuja, hyvin pohdittuja toimenpiteitä eri ryhmille työelämän eri tilanteissa ja työuran eri vaiheissa. Keskeisin ongelma on pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyys, josta kärsii n. 180 000 henkeä.

Työvoimapolitiikan keskeinen tavoite on vaikeimmin työllistyvien pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömien työllisyyden parantaminen. Tarvitaan aktiivisen työvoimapolitiikan erilaisia keinoja ja toimenpiteitä. Tehokkaimpia toimenpiteitä ovat yksilötason räätälöidyt ja riittävän pitkäkestoiset toimenpidekokonaisuudet, joilla parannetaan osaamista ja työkykyä sekä järjestetään työharjoittelua ja tukityötä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena tulee olla työllisyyden parantaminen ja työvoimapolitiikan ehkäiseminen. Työvoima- ja koulutuspolitiikassa tarvitaan siksi korjaavia ja ennakoivia toimenpiteitä. Aktiivisen työvoimapolitiikan tehostaminen ja yksilökohtaiset toimenpiteet vaativat lisää voimavaroja. Siksi työvoimapolitiikan

määrärahoja on nostettava selvästi, jotta aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkuudessa päästään pohjoismaiselle tasolle.

Työllistämistuella pienennetään työnantajan palkkauskustannuksia työllistettävän työsuhteen alussa, jolloin työllistetyn tuottavuus on vielä heikkoa. Usein tukityön tarkoituksiksi kuitenkin jää vain pitkäaikaistyöttömyyden katkaisu tukiajaksi. Kummassakin tapauksessa tukityöllistämisen tavoitteet, ammattitaidon ja osaamisen parantaminen ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen edistyvät. Onnistuneimmillaan tuettu työllistyminen kuitenkin johtaa pysyvämpään työsuhteeseen.

Yksityissektorille myönnettyjen työllistämistukien vaikuttavuus pysyvien työsuhteiden syntymisessä on ollut parhaita. Työllistämistukia on jatkossa ohjattava voimakkaammin yrityksille, joihin työllistymisestä on tuettujen osalta hyviä kokemuksia. Lisäksi tukien myöntämisen ehtona työssä oppimisen merkitystä on korostettava. Vaikeimmin työllistettävien osalta tukijaksojen kestoa olisi lisäksi syytä pidentää.

Työllistämistukien käyttöä vaikeimman työttömyyden hoitokeinona on Suomessa lisättävä. Suomessa työllistämistukien käyttö on selvästi vähäisempää kuin muissa Pohjoismaissa, joissa työvoimapolitiikan tuloksellisuus on myös ollut Suomea parempaa.

Työvoimakoulutus on ensisijaisesti ammatillista koulutusta. Sen tarkoituksena on edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa, torjua työttömyyttä ja poistaa työvoimapulaa. Työvoimakoulutukseen hakeneita on selvästi enemmän kuin koulutusta voidaan antaa. Työvoimakoulutuksen määrää olisi siksi syytä lisätä.

Työvoimakoulutuksen perusteisiin kuuluu myös vahva työelämäyhteys. Parhaiten tämä toteutuu työnantajien osarahoituksella yhteishankintakoulutuksessa, jossa koulutettavien työllistymiseen on mukana työnantajaintressi. Yhteishankintakoulutusta onkin syytä entisestään lisätä, niin kuin myös työvoimakoulutuksen antajien vastuuta koulutuksen jälkeisestä työhönsijoittumisesta.

Työvoimakoulutukselle tulee väestön ikääntyessä ja eläköitymisen lisääntyessä olemaan nykyistäkin suurempaa tarvetta. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmat lisääntyvät. Työvoimakoulutuksella tulee olemaan tulevaisuudessa suuri merkitys myös pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisemisessä.

Kuntouttavan työtoiminnan uudistus käynnistyi vuonna 2001. Työtoiminnan tarkoituksena on selkeästi parantaa pitkäaikaistyöttömien työllistymisedellytyksiä aktivointisuunnitelmilla, joihin voidaan sisällyttää laajasti esimerkiksi sosiaali- ja koulutuspalveluja kuin myös kuntoutusta ja työllistymisedellytysten arviointia. Viime sijaisena keinona kunta tarjoaa pitkäaikaistyöttömälle kuntouttavaa työtoimintaa. Kuntouttavan työtoiminnan jatkuminen on tärkeää.

Työvoimapolitiikassa tarvitaan eri ryhmille ja eri elämäntilanteisiin erilaisia toimenpiteitä. Seuraavassa käydään läpi tarvittavia toimenpiteitä ryhmä ryhmältä.

### **9.1. Nuorille yhteiskuntatakuu**

Nuorten pääsy työelämään ja koulutukseen on varmistettava. Suomella ei ole varaa jättää yhtäkään nuorta ajelehtimaan ilman tietoa työstä tai koulutuksesta. Suomalaiset tulevat työelämään verraten myöhään. Toisen asteen jälkeisten opintojen aloittamista edeltävää aikaa on pystyttävä tiivistämään ja opiskeluaikoja lyhentämään. Suomessa on myös tuhansia nuoria, jotka jäävät kokonaan syrjään työelämästä. Nuorille on rakennettava ns. yhteiskuntatakuu siten, että jokaiselle nuorelle pystytään tarjoamaan peruskoulun jälkeinen koulutus-, harjoittelu- tai työpaikka. Tämä tarkoittaisi myös nuorten osalta kuntien työllistämismenestyksen palauttamista.

Opintojen venyminen ja myöhäinen työelämään siirtyminen on erityisesti korkeakoulutettujen ongelma. Tilanteen parantamiseksi on käytävä läpi koulutusjärjestelmä ja opintojen tukimuodot, jotta viivästymisiä aiheuttavat järjestelmän viat voidaan korjata.

Jo peruskoulussa on puututtava ajoissa havaittuihin ongelmiin. Koulujen opintososiaalisen henkilöstön määrä on oltava tarpeisiin nähden riittävä.

Koulutuksen aikana ja sen jälkeen on rakennettava selkeät polut työelämään, jotta koulutus johtaa työllistymiseen. Joissakin tilanteissa tarvitaan myös uutta mahdollisuutta, jos koulutusvalinta osoittautuu vääräksi.

Pitkään työttömänä olleita nuoria on autettava työllistämispolun alkuun myös ei-työsuhteisilla toimenpiteillä kuten työharjoittelulla ja kuntouttavalla työtoiminnalla. Työpajatoiminta on osoittautunut monelle nuorelle hyväksi keinoksi päästä kiinni yhteiskuntaan. Tämä toiminta on vakinaistettava.

### **9.2. Työssä olevat pidettävä työssä**

Eryteisesti talouden taantumassa on tärkeää, että yritykset pitävät kiinni osaavasta työvoimasta. Erilaisilla koulutus- ym. ratkaisuilla tulee luoda siltoja taantumasta yli siten, että lomautukset ja irtisanomiset voidaan välttää. Työssä pysymisen ja työllistymisen parantamiseksi tarvitaan jatkuvaa ja ennakoivaa henkilöstön työkyvyn ja osaamisen parantamista. Yhteistoimintamenettelyä on kehitettävä tuossa sovitun mukaisesti siten, että kartoitetaan irtisanomisen sijasta muita toimenpiteitä. Yhtenä vaihtoehtona on myös irtisanomisturvan parantaminen.

Työntekijöiden osaamistasoa on ylläpidettävä ja kehitettävä yrityksen omalla koulutuksella sekä kannustamalla työntekijöitä oman ammattitaitonsa kehittämiseen. Työntekijän elämäntilanteeseen sopivia työajan lyhentämismalleja on otettava käyttöön samalla kun turvataan kokoaikatyötä kaikille halukkaille.

Työelämän liikkuvuutta on tuettava siten, että työpaikan etsimisestä ja uuteen työhön siirtymisestä aiheutuvia kustannuksia korvataan.

### **9.3. Työttömille ajoissa räätälöityjä ja tehokkaita toimenpiteitä**

Työttömyyttä ei saa päästää pitkittymään, vaan se on voitava katkaista viimeistään kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen. Tarvitaan nopeita ja yksilöllisiä toimenpiteitä uuden työpaikan tai koulutuksen löytämiseksi. Pitkäaikaistyöttömyyden katkaisemiseksi tarvitaan yksilöllisiä ja pitkäaikaisia kuntoutusta, koulutusta ja tu-

kityötä sisältäviä toimia ja toimenpidekokonaisuuksia. Kaikkien pitkäaikaistyöttömien työkyky ja terveydentila on selvitettävä.

Työvoimapolitiikassa tulee etusijalle asettaa aktiivinen työn tarjoaminen. Työvoimatoimistoille on turvattava riittävät resurssit aktiivisen työvoimapolitiikan hoitamiseksi.

Tukityöllistämisen yhteydessä tapahtuvaa oppimista ja oppisopimuskoulutusta on edistettävä. Vaikeasti työllistettävät henkilöt tarvitsevat osaamisen parantamista yksilöllisillä tukitoimilla ja ohjauksella.

Vajaakuntoisten sekä vaikeasti työllistyvien työllistymiseksi tarvitaan myös kohdennettua tukea työnantajille.

#### **9.4. Ikääntyville jatkoaikaa työelämässä**

Ikääntyvien työntekijöiden kokemus ja ammattitaito on käytettävä hyödyksi työpaikoilla. Tarvitaan asennemuutosta suhtautumisessa ikääntyvään työntekijään. Kokemus, jota pitkään työelämässä olleella on, ei korvaudu uuden nuoren työntekijän palkkaamisella. Myös ikääntyvät työntekijät on pyrittävä pitämään työssä vaikeinakin aikoina.

Eläkkeellejäämisiän nostaminen on yhteiskunnassa yleisesti hyväksytty tavoite. Tavoite ei voi kuitenkaan toteutua elleivät työelämä ja työolosuhteet kehity siten, että ikääntyvien työntekijöiden työssäpysymistä tuetaan. Tehtyjen eläkeratkaisujen jälkeen vastuu työurien pidentämisestä on työnantajilla, yrityksillä ja työyhteisöllä.

Työssäjaksamisen tukeminen erilaisten sapattivapaiden kuten vuorotteluvapaan avulla on tärkeää, jotta entistä useampi jaksaisi työskennellä pidempään. Ikääntyneiden työttömien uudelleentyöllistäminen vaatii usein räätälöityjä toimenpiteitä. Erityisesti ikääntyneiden työttömien kohdalla on tärkeää, että tarjottavat toimenpiteet ovat realistisia ja työllistymiseen johtavia. Ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille, joilla on myös terveydellisiä ongelmia, on perusteltua tarjota mahdollisuus eläketurvaan.

#### **9.5. Vajaakuntoiset tarvitsevat syrjäytymistä estäviä toimia – työkyvyttömille eläkeratkaisu**

Pitkäaikaistyöttömien joukossa on runsaasti niitä, joiden työkyky on selvästi alentunut, mutta muuta toimeentuloa ei ole kuin työttömyysturva. Tällaisten tosiasiallisesti työkyvyttömien työnhakijoiden määrästä on esitetty erilaisia arvioita. Työministeriön rakennetyöttömyysprojektin raportissa päädytään siihen, että tällä tavoin vajaakuntoisten määrä on lähempänä 20 000 henkilöä.

Näiden henkilöiden osalta tarvitaan viranomaisten aktiivista yhteistyötä syrjäytymisen estämiseksi ja tarvittavien kuntoutus-, koulutus-, työharjoittelu ja työllistämistoimenpiteiden selvittämiseksi. Viranomaisten toiminta ja toimintaan varatut voimavarat eivät näiden henkilöiden osalta ole olleet riittäviä. Henkilöille, jotka tosiasiallisesti eivät ole työkyvyn menettämisen vuoksi työmarkkinoiden käytettävissä, on työttömyysturvan sijasta etsittävä toimeentulon turvaavia ratkaisuja esimerkiksi eläkejärjestelmästä.

## **9.6. Maahanmuuttajien ammattitaito käyttöön työelämässä**

Suomella on edelleen huomattava oma työvoimareservi, jonka työllistäminen on ensisijainen tehtävä. Tarvetta suureen Suomeen suuntautuvaan maahanmuutto-liikkeeseen ei työnantajien päinvastaisista vaatimuksista huolimatta ole. Kansainvälistyvässä maailmassa ja laajenevassa EU:ssa on kuitenkin varauduttava muutokseen pitemmällä aikavälillä. Tämä voidaan tehdä harkitulla maahanmuuttopoliitiikalla, jonka suuntaviivoista on sovittava viimeistään seuraavassa hallitusohjelmassa. Maahanmuuton vaikutuksia arvioitaessa ei tule rajautua vain työnantajien toiveisiin, vaan huomioon on otettava myös maahanmuuton vaikutukset yhteiskunnan palvelujen tarpeeseen ja tulonsiirtoihin. Työnantajien rahoitusvastuuta maahanmuuton kustannuksista yhteiskunnalle on lisättävä.

Suomessa on runsaat 102 000 maassa vakituisesti asuvaa ulkomaalaista (n.2 % väestöstä) ja ulkomailla syntyneitä yli 145 000. Työikäisiä ulkomaalaisväestöstä on suurempi osuus kuin suomalaisista, 75 prosenttia verrattuna suomalaisten 67 prosenttiin. Noin 65 000 työikäisestä ulkomaalaisesta vain hieman yli 40 000 kuuluu työvoimaan ja työllisiä näistä on selvästi alle 30 000. Näin ollen maahanmuuttajien työllisyysaste on näin ollen vain noin 40 %, valtakunnallisen työllisyysastetaivoitteen ollessa 75 %. Maahanmuuttajien työttömyysaste on kolminkertainen suomalaisiin verrattuna ja piilotyöttömyys suuri.

Maahanmuuttajien työllistymistä tukee erityisesti riittävä kielitaito ja ammattikoulutus. Työvoimapalvelujen avulla on tuettava maahanmuuttajien sijoittumista avoimille työmarkkinoille siten, että heidän aiemmin hankkimaansa osaamista voidaan hyödyntää. Ammattitaitoa ja osaamista vastaava työ helpottaa myös maahanmuuttajien sopeutumista ja sitoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Maahanmuuttajien työllistämisen tukeminen edellyttää työhallinnolta toimia, jotka on räätälöity näiden hakijoiden tarpeisiin. Tällä hetkellä työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset maahanmuuttajat on saatava koulutukseen niin, että he pystyvät mahdollisimman pian siirtymään työmarkkinoille.

Maahanmuuttajien työllistäminen edellyttää myös työnantajien ja työyhteisöjen asennemuutosta. Liian usein työsuhde jää syntymästä ennakkoluulojen ja -asenteiden takia.

## **10. Asuntopolitiikan tuettava työssäkäynnin edellytyksiä**

Asuntopolitiikan on tuettava työssäkäynnin edellytyksiä, työmarkkinoiden toimintaa ja taloudellista kasvua. Uusien asuntojen kokonaistuotanto tulee saattaa vastaamaan asuntojen tarvetta sekä alueellisesti että hallintomuodoittain. Tavoitteena on oltava riittävä ja laadukas, kustannuksiltaan kohtuullinen, asukkaiden tarpeita ja maksukykyä vastaava asuntotarjonta.

Sosiaalisen asuntotuotannon riittävästä tasosta on pidettävä huolta. Kasvukeskusvetoinen talouskasvu vaarantuu, jos matalapalkka-alojen työllä ei tule toimeen eikä voi selviytyä asumiskustannuksista. Aravatuotannon edellytykset on turvattava. Kiireellisimpänä toimenpiteenä aravakorkoa on alennettava.

Asuntotuotantoa ylläpitämällä edistetään alan työllisyyttä. Rakentamalla riittävästi kohtuuhintaisia asuntoja kasvukeskuksiin vahvistetaan työssäkäynnin edellytyksiä sekä ehkäistään ennalta työvoimapulaa kasvualoilla.



## **Voisiko matalapalkkatyön työllistämistuki toimia?**

Työllisyyskeskustelussa on esitetty työnantajalle maksettavaa tukea työnantajan sivukulujen alentamiseen siten, että työnantaja saisi tuen tiettyyn palkkamäärään asti. Tämän tuen avulla työnantajaa tuettaisiin työllistämään matalapalkkaisiin töihin uusia työntekijöitä. Ajatuksena mallissa on se, että tuen avulla syntyisi uusia työpaikkoja aloille, joilla muuten työnantajan pienen palkanmaksuvaran vuoksi työpaikat jäisivät syntymättä.

### **Holmin – Vihriälän malli**

Holmin ja Vihriälän –mallissa ehdotetaan työntekijän kuukausipalkkaan sidottua työnantajamaksujen palautusjärjestelmää. Työvoimakustannusten vähennys kasvaisi tietylle palkkatasolle asti (1100 €/kk) ja vähenisi sen jälkeen siten, että tuki loppuisi kokonaan 1700 – 1900 euron tasolla.

Mallin tarkoituksena olisi todellisen maksetun palkan mukaisesti määrittää työnantajalle maksettava työllistämistuki. Malli edellyttäisi erittäin toimivaa tietojärjestelmää. Samalla se johtaisi väistämättä myös yrityksiltä kerättävän palkkatiedon tarpeen lisääntymiseen. Tukimalli edellyttäisi toimiakseen eräitä reunaehtoja, joihin liittyviä teknisiä ongelmia käsitellään myöhemmin tässä muistiossa.

Tukimallin mukaan työnantaja saisi palautuksena tukea valtion budjetista kaikkien sosiaalivakuutusmaksujen kattamiseen. Tähän tarvittaisiin ehdotuksen tekijöiden mukaan 700 miljoonaa euroa vuodessa, mikä veisi valtaosan ensi vaalikauden veronkevennysvarasta. Malli sisältäisi siis myös tuen työnantajan työeläkemaksuihin menevään tukeen. Tuki vääristäisi sosiaalivakuutuksen keskeisiä rahoitusperiaatteita, kun työnantajan maksettavaksi kuuluvia maksuja rahoitettaisiinkin yleisistä verovaroista maksettavalla tuella.

### **Kallista työllistämistä**

Mallin työllisyysvaikutuksia on arvioitu vähäisiksi suhteessa mallin kalleuteen. Malli maksaisi eräiden arvioiden mukaan noin 700 miljoonaa euroa ja sillä on arvioitu voivan luoda 20 000 – 35 000 työpaikkaa. Osa tuesta palautuisi valtiolle säästöinä tai lisääntyvinä verotuloina. Työllistettyjen määrä suhteessa käytettyyn rahaan jää vähäiseksi. Vastaavan summan käyttäminen aktiivisen työvoimapolitiikan kautta kohdennetusti vaikeimmin työllistettyihin johtaisi parempaan tulokseen.

### **Esteitä palkkojen korotuksille ja kannusteita osa-aikaistamiseen**

Mataliin palkkoihin sidottu tuki voisi kannustaa pitämään palkat matalana. Ylärajan ylittävän palkan maksamiseen tulisi selkeä kynnyks. Mallilla tavoitellaan lisää työpaikkoja erityisesti palvelualoille. Perusteluna mallille on esitetty, että ilman työnantajalle maksettavaa tukea vähemmän koulutetun työvoiman on vaikea työllistyä, koska matalan tuottavuuden töistä ei voida maksaa parempaa palkkaa.

Samaan aikaan yhteiskunnallisessa keskustelussa ollaan huolissaan sukupuolten välisistä palkkaeroista ja erityisesti naisten matalista palkoista. Samat huolestu-

neet tahot ovat kuitenkin esittäneet matalapalkkamallin toteuttamista, joka siis käytännössä johtaisi yhä useamman kohdalla matalalla palkalla tehtävään työhön.

Mallin vaikeus on myös siinä, että se kannustaisi pitämään työntekijöitä osa-aikatyössä, koska tuki olisi sidottu palkan määrään. Osa-aikatyöstä maksetut palkat ovat pienempiä ja tässä mallissa silloin myös työnantajamaksut olisivat suhteellisesti pienempiä. Tällöin voitaisiin pilkkoa kokoaikatyötä osa-aikatyöksi, jolloin saataisiin enemmän tukea yhteisistä varoista.

### **Tukimallin toteuttamisen teknisiä ja käytännön ongelmia**

Verohallinnon nykyiset järjestelmät eivät ole riittävä tietopohja tuen määräytymiselle ja maksamiselle. Suunnitteilla oleva verotilijärjestelmä helpottaisi tuen maksamista. Palkan suuruuteen perustuvan tuen maksaminen edellyttäisi useita palkansaajaa koskevia tietoja, jotka kerättäisiin kaikilta työnantajilta. Lisätietojen liittämistä verotilijärjestelmään ei ole vielä kunnolla valmisteltu verohallinnossa.

Tuen maksamiseksi pitäisi myös määritellä eräitä työsuhteeseen ja palkkaan liittyviä ehtoja.

Maksettaisiinko tukea pysyvästi vai määräaikaisesti? Määräaikaisuus voisi vaikuttaa työsuhteiden pilkkomiseen. Asetettaisiinko tuettavan työsuhteen kestolle jokin edellytys? Olisi tarkoituksenmukaista, että tuettava työsuhde olisi riittävän pitkä.

Otettaisiinko tukea määriteltäessä huomioon pelkkä rahapalkka vai myös luontaisetuet. Miten vaikuttaisi se, että palkan lisäksi maksetaan jotain sosiaalietuutta (osa-aikaeläke, soviteltu päiväraha).

Miten estettäisiin palkkakynnyksen muodostuminen maksimivähennystasoa suurempien palkkojen osalta? Mitä työnantajia tuki koskisi? Olisiko myös julkinen sektori mukana?

### **Mallin plussat ja miinukset**

Yhteenvedona voidaan listata sosiaalivakuutusmaksujen nykymallin ja maksujen palkkatason mukaisen porrastamisen edut ja haitat seuraavasti:

#### **Ansioturvan rahoituksen nykymalli**

- + Maksujen periminen saman prosentin mukaan kaikista palkoista on vakuutus- ja ansioperiaatteen mukaista (maksun ja etuuden vastaavuus).
- + Maksujen periminen kaikista palkoista turvaa maksukertymän.
- + Maksujen periminen kaikista palkoista estää (lähtökohtaisesti) keinottelua.
- + Prosentuaalinen maksu on yksinkertainen ja helposti ymmärrettävä.
- Palkkaperusteiset maksut rasittavat työvaltaisia aloja ja aiheuttavat työllistämiskynnyksiä.

#### **Ansioturvamaksujen porrastaminen palkkatason mukaan pieniä palkkoja suosien**

- + Pienten palkkojen vapauttaminen sosiaalivakuutusmaksuista vähentäisi työvaltaisten alojen työnantajamaksuja ja saattaisi jonkin verran lisätä matalapalkka-työpaikkoja. Vaikutukset riippuisivat siitä, mitä maksuja uusi porrastus koskisi.

- Keinottelu lisääntyisi esimerkiksi niin, että kokoaikatyötä pilkottaisiin osa-aikaiseksi.
- Maksukertymä tulisi kattaa korottamalla suuremmista palkoista perittävien prosenttien määriä.
- Maksujen ja etuuksien vastaavuus erkaantuisi: nykyistä suurempi epäsuhta maksujen ja etuuden välillä, koska jo nyt sairaus- ja työttömyysvakuutuksen päivärahojen korvaustasot ovat pienituloisia suosivia. Johtaisi lopulta koko ansioturvan uudelleen arviointiin.

### **Tukimallin kehittämisessä tarvitaan vielä uutta pohdintaa**

Edellä tehdyn arvion perusteella esitetty tukimalli ei ole sellainen, jota suoraan olisi syytä ryhtyä toteuttamaan. Matalapalkkatyötä ja osa-aikatyötä suosivan mallin sijasta olisi etsittävä mieluummin malleja, jotka kohdistaisivat tukea vaikeimmin työllistyville ryhmille. Kaikkien tukimallien toteuttamisen edellytyksenä on SAK:n näkökulmasta se, että todellisia työllisyysvaikutuksia syntyy ja että työpaikkojen määrä on oikeassa suhteessa tukimallin kustannusten kanssa. Tarkastelussa on otettava huomioon myös tuen vaikutukset työmarkkinoiden toimintaan ja sosiaaliturvan rahoituspohjan turvaamiseen.

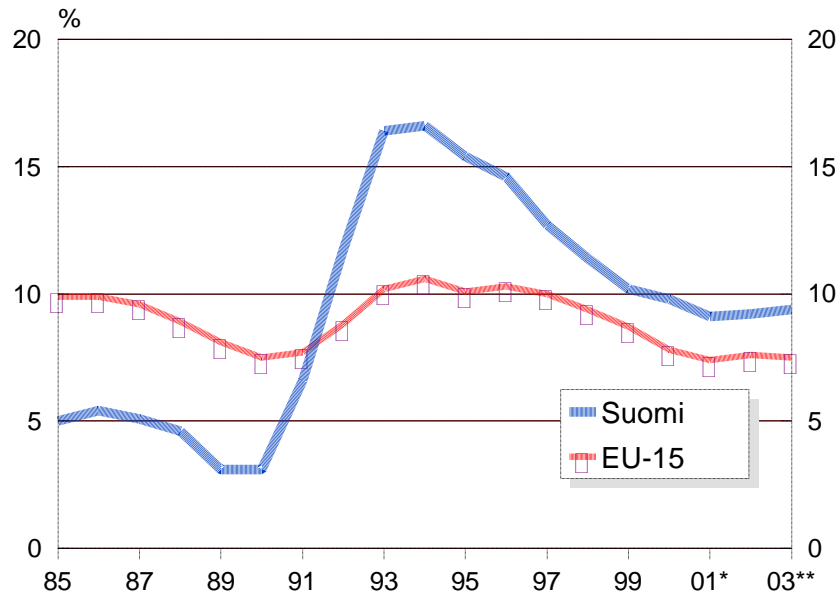
### **SAK:n aiempia linjauksia**

SAK:n vuoden 2001 edustajakokouksen Hyvinvointi syntyy työstä -asiakirjassa on pohdittu myös työnantajamaksujen työllisyysvaikutuksia. Asiakirjan mukaan vähimmäisturvan rahoituksessa voidaan asteittain ja pitkällä aikavälillä, taloudellisten mahdollisuuksien puitteissa, siirtyä kokonaan verorahoitukseen. Sen sijaan ansioturva on edelleen perusteltua rahoittaa palkkaperusteisin maksuin. Palkkaan perustuvien etujen rahoitukseen on kerättävä rahaa palkkojen suhteessa. Työnantajamaksujen porrastaminen palkkasumman mukaan on ongelmallista. Esimerkiksi työttömyysvakuutusmaksun porrastus on houkuttellut jopa keinotekoisiiin yritysten pilkkomisiin.

SAK:n tavoitteissa vaalikaudelle 2003 - 2007 on todettu, että sosiaalivakuutuksen rahoituksen perusteettomia ja maksujen kiertämiseen houkuttelevia portaita ja rajoja tulee välttää.

Liitekuviot

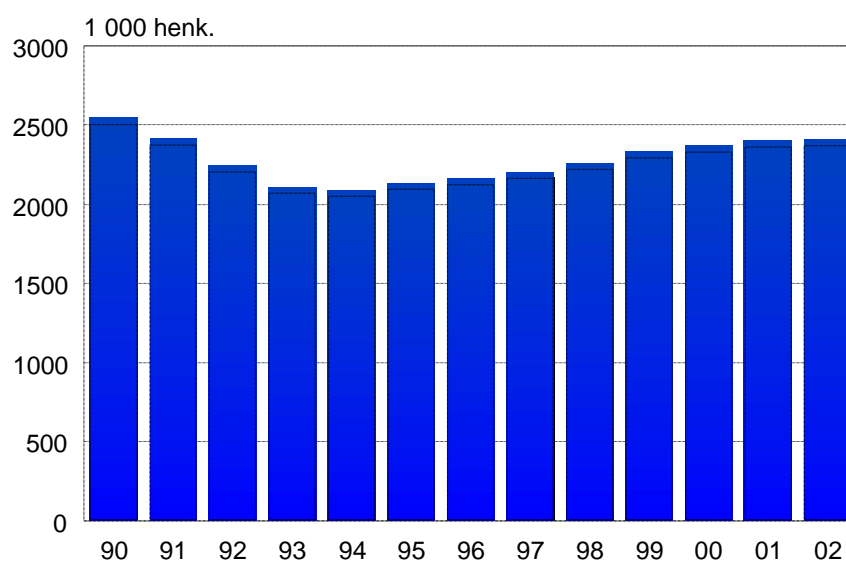
Työttömyysaste 1985 - 2003



14.11.2002/SAK/TL Lähde: OECD, VM

Kuvio 1

Työlliset Suomessa 1990 - 2002



5.2.2003/SAK/TL

Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 2



## TYÖLLISYYSASTEET IKÄRYHMÄN JA SUKUPUOLEN MUKAAN ERÄISSÄ EUROOPAN MAISSA V. 2001

Ikä	Suomi	Tanska	Alankomaat	Irlanti	Ruotsi
15 - 24-v.	40,4	61,7	70,4	47,0	47,9
25 - 54-v.	81,5	84,5	82,8	76,4	84,6
55 - 64-v.	45,7	56,6	39,3	46,6	67,0
Yhteensä	67,7	75,9	74,1	65,0	75,3

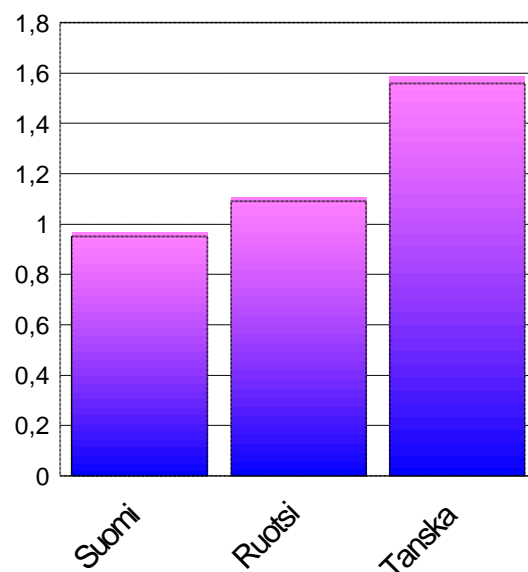
Lähteet: Tilastokeskus ja OECD

Kuvio 5

## Työttömyys ja työvoimapolitiikka Pohjoismaissa 2001

- Vuonna 2001 Suomen työttömyysaste oli 9.1 %, Ruotsin 5,1 % ja Tanskan 4,3 %
- Silti Suomen panos aktiivisiin toimiin oli pienempi

**Aktiivisen työvoimapolitiikan menot, % BKT:sta**



**Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry**

Hakaniemenranta 1, PL 157, FIN-00531 Helsinki, puh (09) 7721 11, fax (09) 7721 447, internet: <http://www.sak.fi>

**Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf**

Hagnäskajen 1, PB 157, FIN-00531 Helsingfors, tel (09) 7721 11, fax (09) 7721 447, internet: <http://www.sak.fi>

**The Central Organisation of Finnish Trade Unions SAK**

Hakaniemenranta 1, P.O. Box 157, FIN-00531 Helsinki, phone +358 9 7721 11, fax +358 9 7721 447, internet: <http://www.sak.fi>