

ILO, MAAILMAN TYÖLLISYYS- KONFERENSSI

GENEVE 4. – 17.6. 1976

Ote Suomen hallituksen edustajan, **Kansliapäällikkö KEIJO LIINAMAAN**, puheenvuorosta yleisistunnossa,



Työvoimaministeriön kansliapäällikkö Keijo Liinamaa

Suomessa on pyritty etsimään keinoja mm. alueiden välisten erojen tasoittamiseksi. Kaikkialla maailmassa nähtävään taipumukseen voimakkaaseen ja säätelemättömään urbanisoitumiseen on kiinnitetty vakavaa huomiota meilläkin. Uusien työpaikkojen keskittyminen Suomessa 1960-luvulla valtaosaltaan pääkaupunkiseudulle on saanut hallituksen ryhtymään toimenpiteisiin, joilla erilaisin kiihokkein rohkaistaan yrityksiä sijoittumaan tasaisemmin maan eri osiin. Tärkeänä aluepolitiikan keinona on nähty myös valtion virastojen ja laitosten hajajoittaminen. Näillä toimenpiteillä on tähdätty yhtäältä työllisyyden parantamiseen maan vähemmän kehittyneillä alueilla ja toisaalta pääkaupunkiseudun ruuhkautumisen ehkäisemiseen.

Saaten seuraavassa kosketella hieman työvoiman kansainväliseen muuttoliikkeesen liittyviä kysymyksiä. Suomesta on viime vuosikymmeninä tapahtunut laajaa työvoiman maastamuuttoa. Tähän liittyviä kokemuksia olemme pyrkineet tallentamaan ja analysoimaan laajojen siirtolaisuustutki-

In Finland have tried to develop policies to alleviate imbalances between different regions. Like most countries, we have had to cope with the present world-wide trend towards rapid, uncontrolled urbanization. In the 1960s, when nearly all the new jobs were in the metropolitan area of Helsinki, the Government introduced incentives for companies to spread their investments more evenly throughout the country. Another remedy has been to move State offices and institutes to other parts of the country. The two-fold purpose of these measures has been to improve employment in the less developed areas of Finland, and to prevent the congestion of the metropolitan area of Helsinki.

Now, I would like to discuss at some length the question of international migration of labour as we have experienced it in Finland. I hope that our experience, set against the views expressed in the background report, will throw fresh light on a question that closely concerns so many countries because there has been linge-

musten avulla. Toivon, että maamme kokemukset avaisivat uusia näkökulmia tähän monille maille tärkeään kysymykseen.

Ensimmäinen tärkeä havaintomme on, että siirtolaisvirtojen tulisi olla jollain tavoin hallinnassa. Siten pyrkimykset suunnitelmallisempaan siirtolaisuuteen ja siirtolaisvirtojen parempaan ennakoitavuuteen ovat kannatettavia. Esimerkiksi Suomella ei ole varaa huipusiirtolaisuusvuosien 1969-70 kaltaiseen kehitykseen. Näinä vuosina maastamme muutti korkeamman tulotason omaavaan naapurimaahan Ruotsiin 80 000 henkeä eli lähes 2 % väkiluvusta. Suomessa on nähty tärkeäksi pyrkiä poistamaan niitä työhön ja toimeentuloon liittyviä syitä, jotka luovat painetta muuttoon. Lähtömaan toimenpiteet eivät kuitenkaan yksin riitä. Pitkälle kehittyneiden teollisuusmaiden tulisikin ohjata talouttaan siten, että ne eivät aiheuta vahinkoa toisten maiden kansantaloudelle esimerkiksi imemällä niistä henkistä pääomaa ammattitaitoisen työvoiman muodossa.

Tämän konferenssin taustaraportissa mainitut lähtömaan kannalta välittömät positiiviset vaikutukset: työttömyyden pieneminen, tulojakauman tasoittuminen ja maksutaseen parantuminen eivät Suomen kohdalla ole toteutuneet. Lähtijöistä suurin osa on kuulunut työlliseen työvoimaan, jolloin lähtö ei välittömästi ole pienentänyt työttömyyttä. Sitä vastoin voimakas muuttoliike on johtanut negatiivisten kerroinvaikutusten vuoksi heikkenevään työllisyyteen erityisesti maan vähiten kehittyneissä osissa.

Vaihtoehtona työvoiman muuttoliikelle on viime vuosina korostettu pääoman ohjaamista työvoimaa luovuttaviin maihin. Pääoma ei näet suinkaan automaattisesti ohjautu työvoiman luo. Esimerkiksi siirtolaisia vastaanottavien maiden ulkomaiset suorat investoinnit eivät näytä kohdistuvan merkittävästi niihin maihin, joista ne vastaanottavat työvoimaa. Suorien investointien muodostama pääomatase on Suomen osalta ollut pitkällä tahtaimella suunnitteen tasapainossa, kun sitä vastoin siirtolaisuustase on ollut merkittävän negatiivi-

scale emigration from Finland in recent decades, and considerable research has been made into this problem.

Our first point is that it should be possible to regulate international migration. We will support any efforts to achieve better planning of migration and to render migrational flows more predictable, Finland, for example, simply cannot afford emigration on the scale it experienced during the peak years of 1969 to '70. In those two years 80,000 Finns - nearly 2 per cent of the population - moved to neighbouring Sweden where incomes are higher. We ourselves are endeavouring to reduce the pressures to emigrate associated with employment and incomes. But steps taken by a sending country are insufficient. We believe that, highly industrialized countries should regulate their economies so as not to damage the national economies of other countries by attracting their human capital in the form of skilled labour.

The background report for this Conference mentions certain benefits accruing to sending countries: reduction of unemployment and income inequality, and improvement in the balance of payments. Finland has received none of these benefits: the majority of her emigrants were not unemployed at the time of departure. On the contrary, the cumulative effects of this rapid emigration have impeded the creation of employment, especially in the less developed areas of Finland.

In recent years one alternative measure to worker migration has been put forward and that is to direct capital to the migrant-sending countries. As things are at present, capital is not automatically invested where the labour is. Investments made by migrant receiving countries are not to any significant extent directed towards the countries from which they get their migrants. As far as direct investments are concerned, in Finland the balance of capital flow is in equilibrium in the long run. But her balance of migration shows a large deficit. The situation is

nen. Tilanne on ymmärrettävissä - mutta ei hyväksyttävissä - yritysten sijaintipaikan valinnasta suoritettujen tutkimusten valossa. Työvoiman saatavuus on vain yksi yritysten sijaintipaikan valintaan vaikuttava tekijä monien muiden tekijöiden joukossa. Tarvittaisiin entistä suunnitelmallisempaa pääoman ohjausta, jotta pääoman liikkuvuus muodostaisi todellisen vaihtoehdon työvoiman liikkuvuudelle. Taloudellinen kasvu on ollut tähän asti alueellisesti kasautuvaa niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Tällaisen järjestelmän vallitessa ei toteudu automaattisesti taustaraportissa ilmaistu kannatettava tavoite kansainvälisestä työnjaosta. Tulisi kehittää keinoja pääoman ohjautumiseksi globaalisesti tarkoituksenmukaisesti työvoiman luo.

Taustaraportissa todetaan, että siirtolaisuudella on tulomaissa kasvua tasapainottava vaikutus. Noususuhdanteessa tulomuutto pienentää palkkaliikettä ja inflaatiopainetta; laskusuhdanteessa siirtolaisten paluumuutto pienentää työttömyyden kasvua. On huomattava, että tulomaan näin saavuttamat edut saadaan osittain lähtömaan kustannuksella. Kansainvälinen suhdannekehitys kohdistuu yleensä samanaikaisesti tulomaahan ja lähtömaahan. Lähtömuutto saattaa aiheuttaa pulaa muutenkin niukasta ammattityövoimasta juuri noususuhdanteessa; paluumuutto puolestaan lisää työttömyyttä juuri laskusuhdannevaiheessa.

Taustaraportista heijastuva pyrkimys kontrolloidumpaan siirtolaisuuteen on kannatettava. Tulisi pyrkiä siihen, että siirtolaisuutta tapahtuu vain ehdolla, että kaikki osapuolet: lähtömaa, tulomaa ja itse siirtolainen hyötyvät siirtolaisuudesta. Muuttopäätöksen tulisi perustua valintaan todellisten vaihtoehtojen välillä. Tulisi pyrkiä siihen, että kaikilla on turvattu työ ja toimeentulo omassa maassaan.

Suomen kokemuksiin viitaten kannattamme lämpimästi pääsihteerin raportissa esitettuja näkemyksiä vaihtoehtoista siirtolaisuudelle. Kehittämällä kansainvälistä työnjakoa, sopeuttamalla teknologiaa työvoiman

understandable - though not acceptable - in the light of studies made on how companies choose their location. Manpower availability is only one of the many factors affecting decisions concerning the location of new industries. Therefore a more systematic direction of capital is needed to make capital mobility a real alternative to labour mobility. Economic growth up to now has strongly favoured certain regions at the expense of others - on both a national and an international level. As long as such a tendency prevails, the international division of labour as recommended in the background report - which has our full support - will not be achieved automatically. Wherever feasible, means must be found to bring the capital to the labour instead of sending the labour to the capital.

The background report notes the steady effect of immigration on growth in the host countries. During expansionary phases, the immigration reduces wage slides and inflation; during recessions the return emigration slows down the growth of unemployment. We would, however, like to point out that these benefits are achieved partly at the expense of the sending countries. Rises and falls of the business cycle are usually simultaneous in the host-country and the country of origin. So emigration may intensify a scarcity of skilled labour already in short supply, while return immigration may increase unemployment in times of recession.

The effort to regulate migration more effectively, implicit in the background report, receives our full support. Migration should be permitted only on the condition that all parties - the country of origin, the receiving country, and the migrant - benefit from it. Any decision to migrate should be based on a real choice between two alternatives. The primary target should be to assure employment and incomes for all in their own country.

In view of the Finnish experience, we warmly support the alternatives to mig-

tarjonnan mukaiseksi sekä ohjaamalla kansainvälisiä pääomaliikkeitä tulisi aikaansaada siirtolaisuusvirtoja tasapainottava mekanismi.

Tulisi myös kehittää yleisiä keinoja markkinamekanismin toiminnan täydentämiseksi ja sen puutteiden korjaamiseksi. Työvoiman kysyntä kohdentuisi optimaalisemmin, jos tulomaat joutuisivat korvaamaan lähtömaille siirtolaisuudesta mahdollisesti aiheutuvan tappion. "Aivovuodon" ongelma on siinä, että hintamekanismin toiminnan mukaisesti pääomahyödykkeen valmistaja saa korvauksen uhrauksestaan, mutta toisen tuotannon tekijän, työvoiman kasvattamiseen ja kouluttamiseen investoinut lähtömaa ei tällaista korvausta saa.

Lopuksi on syytä korostaa vielä erityisiä valikoivia toimenpiteitä siirtolaisuuden aiheuttamien ongelmien lieventämiseksi. Siirtolaisten säästövarojen käyttöä, paluumuuttoon liittyvää asuntotuotannon edistämistä ja koulutuskysymyksiä on käsitelty taustaraportissa. Tämän keinovalikoiman laajentaminen ja edelleen kehittäminen aktiivisen työvoimapolitiikan periaatteiden mukaisesti on kannatettavaa.

ration presented in the Director-General's report. A better balance of migration flows can be achieved by working out an international division of labour, adapting technology to the labour supply, and guiding the international capital movement.

Means of a general nature should also be developed to supplement the market mechanism and remedy its shortcomings. The recruitment of labour could be directed more advantageously to the right country if the migrant receiving countries had to compensate the migrant sending countries for any loss due to migration. The problem of for instance "brain drain" is that the provider of the capital is compensated for his input by receiving trained manpower whereas the sending country, which has provided another production factor by financing the education and training gets no compensation at all.

Finally I wish to stress the need for special selective measures to alleviate the problems of migration. The background report deals with a number of questions such as special training for migrant workers, the use of their remittances, and with boosting the production of housing for return migrants. We hope that remedies of this kind can be elaborated further in accordance with the principles of active manpower policy. The best way to seek solutions to these questions would be through bilateral negotiations. International centres may not serve this purpose effectively enough.