

Elisabet Heinonen – Kari Hämäläinen  
– Heikki Räisänen – Matti Sihto – Juha Tuomala

# MITÄ ON TYÖVOIMAPOLITIIKKA?

ISBN 951-561-491-0  
ISSN 0788-4990

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS  
Government Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland  
Email: [etunimi.sukunimi@vatt.fi](mailto:etunimi.sukunimi@vatt.fi)  
[www.vatt.fi](http://www.vatt.fi)

Kansi: Markku Böök

Gummerus Kirjapaino Oy  
Jyväskylä 2004

# Tekijöiden saatesanat

Ajatus tästä oppikirjasta syntyi jo monia vuosia sitten työministeriössä, jolloin silloiset kollegat Heikki Räisänen ja Matti Sihto pohtivat suomenkielisen työvoimapolitiikan oppikirjan tarvetta. Tilaisuus hankkeen toteuttamiseen tuli VATT:n ja työministeriön yhteistyönä vuonna 2002, jolloin hanketta valmisteltiin. Varsinainen kirjoitustyö käynnistettiin vuoden 2003 alussa. Lähtökohtana on ollut laatia työvoimapolitiikan oppikirja työhallinnon henkilöstön käyttöön, lisäksi sitä voitaisiin hyödyntää myös eriasteisissa oppilaitoksissa ja itseopiskelussa. Tämä tehtävä on asettanut useita odotuksia ja vaatimuksia kirjan laadinnalle. Oppikirja ei voinut olla akateemista työmarkkinateoriaa, mutta ei myöskään operatiivista työvoimapolitiikan toimeenpano-ohjetta. Esimerkiksi työvoimatoimistojen asiakastyön näkökulma rajattiin liian operatiivisena näkökulmana pois kirjan teemoista.

Kirjan viritystasossa päädyttiin ratkaisuun, jossa keskeisiä toimintaympäristöön ja käsitteisiin liittyviä seikkoja esitellään helposti omaksuttavalla tavoin ja toimintajärjestelmissä mennään käsittelyssä hieman pidemmälle. Käsitteitä on pyritty suomentamaan mahdollisimman paljon. Lisäksi haluttiin laatia hakemisto-osa korostamaan myös käsikirjaominaisuutta.

Teos on valmisteltu siten, että Heikki Räisänen on kirjoittanut osat 1.1., 1.2. ja 1.6., 3.2. ja 3.3. sekä luvun 5. Kari Hämäläinen on kirjoittanut osat 1.3.–1.5., Matti Sihto luvun 2, Elisabet Heinonen osan 3.1. ja Juha Tuomala luvun 4. Kirjan tekijät ovat yhdessä kehittäneet ja hioneet kaikkia lukuja ja kaikki vastaavat osaltaan kokonaisuudesta.

Jo kirjan suunnitteluvaiheesta lähtien aina toteutuksen loppuun saakka mukana on ollut myös tulevien käyttäjien näkemysten kuuleminen ja kenttätestaus työhallinnossa. Tätä on toteutettu seuraavasti:

- 15.10.2002 Turun työvoimatoimiston koulutustilaisuudessa esiteltiin työmarkkinoihin liittyviä käsitteitä (Hyökyaalto-projektiin osallistuva toimisto)
- 4.11.2002 Työvoimaopiston työvoimapolitiikan asiantuntijaksi -kurssilla Jyväskylässä esiteltiin työmarkkinoihin ja niiden analysointiin liittyviä käsitteitä
- 5.11.2002 Uudenmaan TE-keskuksen työnantajayhteistyö -valmennuksessa Helsingissä esiteltiin rekrytointiosuuden alustavia käsitteitä ja testattiin rekrytointiin liittyvää tehtävää
- 28.11.2002 Keski-Suomen TE-keskuksessa Jyväskylässä (mukana TE-keskuksen, Jyväskylän ja Ääneseudun työvoimatoimistojen sekä Työvoimaopiston edustajia) käsiteltiin oppikirjan laadinnan lähtökohtia ja suunnitelmaa sitä täsmentäen (Hyökyaalto-projektiin osallistuvia toimistoja)

- 28.10.2003 Työvoimapula uhkaa vai uhkaako -kurssilla Työvoimaopistolla Jyväskylässä käsiteltiin rekrytointiin liittyvää osuutta
- 4.12.2003 Vantaan Tikkurilan työvoimatoimistossa esiteltiin kokonaisuutta ja lukujen 1–4 alustavaa käsikirjoitusta (Hyökyaalto-projektiin osallistuva toimisto)
- 11.12.2003 Vantaan Myyrmäen työvoimatoimistossa esiteltiin kokonaisuutta ja lukujen 1–4 alustavaa käsikirjoitusta (Hyökyaalto-projektiin osallistuva toimisto)
- 10.2.2004 Tampereen työvoimatoimistossa esiteltiin oppikirjan kokonaisuutta ja toteutettiin lopputestaus sekä esiteltiin henkilöstökoulutuksen käyttösuunnitelma ja verkkoversion alustava suunnitelma. (Hyökyaalto-projektiin osallistuva toimisto)

Kenttätestauksen suunnittelusta on tutkimussuunnitelman mukaisesti vastannut työhallinnon henkilöstön kehittämiseen paneutuvan Hyökyaalto-projektin projektipäällikkö Elisabet Heinonen.

Työn laadintaa on työministeriön puolesta valvonut johtoryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut neuvotteleva virkamies Pekka Tiainen ja jäsenenä erikoissuunnittelija Risto Riehungangas. Johtoryhmän ja kirjoittajien väliset keskustelut ovat auttaneet parantamaan kirjan käyttökelpoisuutta ja esitystapaa.

Kirjan kuvien ulkoasun toteutuksesta on vastannut tutkimussihteeri Anita Niskanen.

Kirjaan on suunniteltu liitettäväksi myös verkko-osuus, jossa on täydentäviä tehtäviä.

*Elisabet Heinonen – Kari Hämäläinen – Heikki Räisänen  
– Matti Sihto – Juha Tuomala*

# Esipuhe

Suomesta on puuttunut työvoimapolitiikan oppikirja, joka olisi suunniteltu nimenomaisesti työhallinnon henkilöstön käyttöön. VATT:n ja työministeriön yhteinen hanke on pyrkinyt vastaamaan tähän haasteeseen. Hankkeessa on yhdistynyt niin tutkimuksellinen asiantuntemus kuin työvoimapolitiikan strateginen ja käytännön osaaminen.

Tavoitteena on ollut laatia käyttökelpoinen ja helposti lähestyttävä ja omaksuttava oppikirja, jota voi käyttää niin hakemistona kuin tekstikirjanakin. Lisäksi se opastaa lisätiedon lähteille ja tekee käyttäjälleen pohdintakysymyksiä.

Tässä teoksessa lähtökohtana on työmarkkinoiden monimuotoinen toimintaympäristö, jossa erilaiset rakenteelliset tekijät luovat puitteet myös työvoimapolitiikan toiminnalle. Tämän jälkeen perehdytään työvoimapolitiikan opin perusteisiin ja sen kehittymiseen vaihtelevissa olosuhteissa. Laajin osa käsittelee työvoimapolitiikan toimintajärjestelmiä työvoimapalveluista ja aktiiviohjelmista aina passiivijärjestelmien keskeisiin piirteisiin saakka. Järjestelmiä ei kuitenkaan kuvata puhtaasti operatiivisina tekijöinä, vaan niiden periaatteellisia puolia, keskeisiä ominaispiirteitä ja perimmäisiä tavoitteita pyritään tuomaan esille. Seurannan ja arvioinnin kysymyksiä lähestytään niitäkin varsin käytännöllisestä näkökulmasta. Tämän jälkeen seurannan päälle tulevat lisätekiöt muuttavat toiminnan arvioinniksi. Lopuksi käydään keskustelua viimeaikaisiin kansainvälisiin esimerkkeihin ja Suomen kokemuksiin tukeutuen siitä, mihin suuntaan työvoimapolitiikka kenties on menossa ja mitä uusia vaatimuksia toimintaympäristössä on näköpiirissä.

Mitä on työvoimapolitiikka? -teos pyrkii nimensä mukaisesti esittämään kysymyksiä ja hahmottamaan työvoimapolitiikan toimintakenttää, mutta suhtautuu avoimesti erilaisiin vastauksiin siitä, mitä työvoimapolitiikan kenties tulisi olla tai mitä se on.

Tällä tavoin tekijät ovat pyrkineet luomaan lukijalle avointa ja avaraa oppimisympäristöä, jonka avulla työhallinnossa oppikirjaa käyttävät voivat laajentaa ja syventää osaamistaan työvoimapolitiikasta ja työmarkkinoista. Oppikirja luo edellytyksiä koko julkisen työvoimapalvelun suorituskyvyn parantamiselle.

Toivomme kirjan laatijoiden innostuksen aihepiiriin tarttuvan lukijoihin.

Helsingissä, helmikuussa 2004

*Markku Wallin*  
Kansliapäällikkö  
Työministeriö

*Reino Hjerppe*  
Ylijohtaja  
VATT

# Kirjoittajat

**Elisabet Heinonen** on valtiotieteen maisteri ja toimii projektipäällikkönä työministeriössä. Hän on toiminut työministeriön johto-, asiantuntija- ja kehittämistehtävissä, mm. työnvälitys- ja rekrytointitiimin vetäjänä, EU:n tukeman yksilöllisten työvoimapalvelujen kehittämishankkeen projektipäällikkönä sekä useissa alue- ja paikallishallinnon koulutus- ja kehittämishankkeissa. Hän toimii parhaillaan ESR-rahoitteisen työhallinnon henkilöstön kehittämisprojektin (Hyökyaalto-projekti) päällikkönä.

**Kari Hämäläinen** on PhD in Economics (Warwickin yliopisto) ja toimii johtavana ekonomistina Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa työmarkkinat, verotus ja sosiaaliturva -tutkimusalueella. Väitöskirjatyössään hän tutki aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia ja niiden mittaamista. Hänen tutkimuksiaan on julkaistu sekä koti- että ulkomaisissa aikakauskirjoissa. Niissä hän on käsitellyt laaja-alaisesti työmarkkinoiden toimintaa ja työvoimapolitiikkaa, mm. tukityöllistämisen vaikutusta työttömien halukkuuteen siirtyä paikkakunnalta toiselle, asunto- ja työmarkkinoiden yhteyttä muuttoliikkeeseen, työpaikkojen syntymistä ja tuhoutumista selittäviä alue-eroja sekä työttömyyden kasautumista ja työvoimapolitiikan vaikutuksia nuorten työmarkkinoilla.

**Heikki Räisänen** on valtiotieteen tohtori ja toimii tutkimusjohtajana Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa työmarkkinat, verotus ja sosiaaliturva -tutkimusalueella. Väitöskirjassaan hän tutki työmarkkinoiden rakennetta ja työllisyyspolitiikkaa. Hän on toiminut työministeriössä useissa työvoimapolitiikan johto- ja asiantuntijatehtävissä, mm. työvoimapolitiikan perusuudistuksen selvitysmiehenä, uudistuksen 2. aallon vetäjänä ja työvoimapolitiikan kokonaisstrategiasta vastaavana työmarkkinaneuvoksena. Hän on julkaissut useita koti- ja ulkomaisia työvoimapolitiikan artikkeleita ja tutkimuksia mm. työvoimapolitiikan kokonaisuudesta ja sen uudistuksista, rekrytointikysymyksistä, työvoimakoulutuksesta ja työnvälityksestä.

**Matti Sihto** on yhteiskuntatieteiden tohtori ja työpolitiikan dosentti. Hän on väitellyt aktiivisesta työvoimapolitiikasta ja julkaissut lukuisia artikkeleita kotimaisissa ja kansainvälisissä tieteellisissä julkaisuissa. Sihto toimii työmarkkinaneuvoksena työministeriössä. Hänen analyysi- ja kehittäelytyönsä ovat painottuneet mm. ikääntyneiden asemaan työmarkkinoilla (mm. IKOMI-komitean pääsihteeri) sekä väestökehityksen työmarkkinavaiikutuksiin (Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen -projektin päällikkö). Hän vastaa parhaillaan työministeriön rahoittamasta työvoima- ja maahanmuuttopoliittisesta tutkimuksesta ja toimii mm. EU:n työllisyysasioiden tutkimus- ja analyysikomitean (ns. EIM-komitean) jäsenenä.

**Juha Tuomala** on valtiotieteen lisensiaatti ja toimii tutkijana Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa työmarkkinat, verotus ja sosiaaliturva -tutkimusalueella. Hän on toiminut työvoimapolitiikan asiantuntijana ja on julkaissut useita työmarkkinoita ja työvoimapolitiikka käsitelleitä tutkimuksia. Tutkimukset ovat käsitelleet mm. työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta, työnhakukoulutusta, ennakoitavuuksia ja alueellisia työmarkkinoita.

# Sisältö

Johdanto .....	10
<b>LUKU I TYÖMARKKINAT JA NIIDEN KÄSITTEET .....</b>	<b>11</b>
1.1. Väestö, työvoimaan osallistuminen ja työllisyys .....	11
1.1.1. Työmarkkinoiden peruskäsitteitä .....	12
1.1.2. Väestön ikärakenne, pääasiallinen toiminta ja koulutustaso .....	15
1.2. Työvoiman kysyntä ja tarjonta .....	18
1.3. Työmarkkinoiden toimintaympäristö .....	21
1.4. Yksilö- ja yritystason toimintaympäristö .....	26
1.4.1. Sosiaaliturva .....	26
1.4.2. Verotus .....	28
1.4.3. Eläkejärjestelmä .....	30
1.5. Työmarkkinoiden toimivuus .....	33
1.5.1. Rakennemuutos .....	33
1.5.2. Palkkajakauma .....	35
1.5.3. Työmarkkinoiden kohtaanto .....	35
1.5.4. Naiset ja miehet työmarkkinoilla .....	37
1.5.5. Epätyypilliset työsuhteet .....	39
1.5.6. Muuttoliike .....	40
1.5.7. Maahanmuutto .....	42
1.6. Virta-, varanto- ja kestokäsitteet ja niiden sovelluksia .....	44
Sovellusesimerkkejä pohdittavaksi .....	47
<b>LUKU II TYÖVOIMAPOLITIIKAN PERUSTEET .....</b>	<b>51</b>
2.1. Johdanto perusteisiin .....	51
2.2. Aktiivisen työvoimapolitiikan kiinni saamisen yrityksiä .....	52
2.3. Syyt aktiivisen työvoimapolitiikan syntyyn .....	53
2.4. Aktiivisen työvoimapolitiikan keskeiset ominaispiirteet .....	55
2.5. Aktiivinen työvoimapolitiikka suhdanne- ja rakennepolitiikassa .....	58
2.6. Aktiivisen työvoimapolitiikan rooli joukkotyöttömyyden oloissa .....	61
2.6.1. Aktiivinen työvoimapolitiikka ohjelmissa ja käytännössä .....	61
2.6.2. Euroopan unioni ja aktiivinen työvoimapolitiikka .....	65
2.6.3. Aktiivisen työvoimapolitiikan merkitys tulevaisuudessa .....	67
Aktiivinen työvoimapolitiikka on osa monien politiikkojen muodostamaa kokonaisuutta .....	69

<b>LUKU III TYÖVOIMAPOLITIIKAN TOIMINTAJÄRJESTELMÄT .....</b>	<b>71</b>
3.1. Työvoimapolitiikan toimintajärjestelmä .....	71
3.1.1. Julkisen työvoimapolitiikan erilaisia organisointitapoja eri maissa .....	72
Tanska .....	72
Alankomaat .....	73
3.1.2. Suomen työhallinnon historiaa .....	74
3.1.3. Julkinen työvoimapolitiikka .....	77
Julkinen työllistämisen .....	78
Työnantajapalvelut .....	78
Työnhakija-asiakkaan työllistämispalvelut .....	82
EURES työllistämispalvelut .....	84
Maahanmuuttajien palvelut .....	84
Tietojärjestelmien rooli .....	84
Ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelut .....	85
Ammattillinen kuntoutus .....	88
Koulutus- ja ammattitietopalvelu .....	88
3.1.4. Yksityinen työllistämissektori .....	89
Yksityinen ja maksullinen työllistämisen .....	90
3.1.5. Työvoimapolitiikan ja työvoimatoimistojen ohjausjärjestelmät .....	91
Työhallinnon organisaatio ja tehtävät .....	91
Verkostoyhteistyö .....	92
Julkisen työvoimapolitiikan palvelurakenteen uudistus .....	93
Työhallinnon ohjausjärjestelmät .....	93
3.1.6. Valtion ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö .....	96
3.2. Työvoimapolitiikan aktiiviohjelmat .....	97
Työttömyysaste ja aktiivinen työvoimapolitiikka OECD-maissa .....	98
Tuottavuuden nostaminen aktiiviohjelmien pyrkimyksenä .....	99
Aktiivisen työvoimapolitiikan rooli työttömyyden päättymisessä .....	100
3.2.1. Työmarkkinaperusteinen osaamisen parantaminen .....	100
Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus .....	103
Yhteishankintakoulutus .....	106
Oppisopimus ja harjoitteluohjelmat .....	108
Ennakointi ja koulutus .....	108
3.2.2. Subventiot yksityiselle sektorille .....	109
Työllistämistuki yrityksille ja muulle yksityiselle sektorille .....	110
Yhdistelmätuki ja työmarkkinatuella työllistäminen .....	112
Yrittäjäraha .....	114



3.2.3. Suora työpaikkojen luominen .....	114
Tukityöllistäminen valtiolle ja kuntasektoriin .....	115
3.2.4. Euroopan sosiaalirahasto työvoimapolitiikan toteutuksessa .....	117
3.2.5. Työvoiman hankinta ja siinä esiintyvät ongelmat ....	119
Työvoiman hankintakanavat.....	121
Rekrytointivaikeudet ja työvoimapula .....	122
Työvoiman saneeraus .....	124
3.2.6. Aluekehitys, työvoimapolitiikka ja työllisyys .....	125
OECD:n LEED-ohjelma .....	126
3.2.7. Työvoimapolitiittisen ohjelman suunnittelutehtävä ....	127
Harjoitustehtävä .....	127
3.3. Työttömyysturvajärjestelmät .....	129
3.3.1. Vakuutusturvan pääpiirteet .....	132
3.3.2. Työmarkkinatukijärjestelmän ominaisuuksia .....	133
3.3.3. Työttömyysturvan kattavuus, kannustavuus ja yhteys aktiivitoimiin .....	135
<b>LUKU IV MITEN AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN VAIKUTUKSIA ARVIOIDAAN .....</b>	<b>138</b>
4.1. Aktiivisten toimenpiteiden seuranta ja arviointi .....	139
4.2. Toimenpiteiden vaikutukset makrotasolla .....	144
4.3. Toimenpiteiden vaikutukset yksilötasolla .....	147
4.3.1. Satunnaiskoe .....	149
4.3.2. Valikoituminen toimenpiteisiin .....	150
4.3.3. Tilastollisia tutkimusmenetelmiä .....	151
4.4. Tutkimuksessa havaittua .....	153
<b>LUKU V UUSIA HAASTEITA JA KEHITTÄMISLINJAUKSIA .....</b>	<b>159</b>
5.1. Toimintaympäristön uusia haasteita .....	160
5.1.1. Työvoiman riittävyys ja maahanmuutto .....	160
5.1.2. Rakenteellinen työttömyys .....	162
5.1.3. Työmarkkinoiden toimivuus ja kilpailuympäristö .....	163
5.2. Työvoimapolitiikan kehittämislinjauksia .....	164
5.2.1. Organisoitkysymykset .....	165
5.2.2. Työvoimapolitiikan kritiikki ja opetukset .....	166
5.2.3. Pienimmän riesan tietä eteenpäin? .....	168
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>171</b>
<b>HAKEMISTO .....</b>	<b>178</b>

## Johdanto

Tämän kirjan rakenne on seuraavanlainen. Luvussa I käsitellään työmarkkinoita, niiden käsitteitä ja perehdytään työmarkkinoiden toimintaan.

Luvussa II käsitellään aktiivisen työvoimapolitiikan syntyhistoriaa, taustaa ja kehitysvaiheita sekä yhtymäkohtia muihin politiikkalohkoihin.

Luvussa III käsitellään työvoimapolitiikan toimintajärjestelmiä ja niiden peruspiirteitä. Lisäksi käsitellään järjestelmien tavoitteita ja niiden periaatteellisempia toimintatapoja.

Luvussa IV käsitellään työvoimapolitiikan seurannan ja arvioinnin kysymyksiä toimenpiteiden seurannasta kohti tutkimuksellisia asetelmia edeten.

Luvussa V käsitellään työvoimapolitiikan toimintaympäristön muutoksia ja kansainvälisiä sekä kotimaisia keskusteluteemoja työvoimapolitiikan kehittämislinoista.

Lopuksi on koottu yhteen käytetyt lähteet sekä hakemisto-osa, jonka avulla tämä oppikirja muuttuu tekstikirjasta myös käsikirjaksi.

Kunkin luvun lopussa sekä luvun III kunkin pääkappaleen lopussa on esitetty joukko pohdintatehtäviä, joiden avulla lukija voi miettiä oppimaansa ja esitetyistä asioista saamaansa käsitystä joko yksin tai yhdessä toisten kanssa. Tehtäviin ei anneta vastauksia, koska ”oikeita” vastauksia voi olla monia.

# Luku I Työmarkkinat ja niiden käsitteet

## 1.1. Väestö, työvoimaan osallistuminen ja työllisyys

Työmarkkinat ovat nykyihmisen toiminta-areenoista eräs kiinnostavimpia. Vaikka aniharva nuorena työmarkkinoille tulevista pysyy työssä keskeytyksettä kymmeniä vuosia, kuitenkin työkuuntoisista ihmisistä lähes kaikki osallistuvat ainakin jossain elämänsä vaiheessa työhön. Työmarkkinoihin kytkeytyvät myös monet muut tärkeinä pitämämme hyvinvointiyhteiskunnan järjestelyt, kuten työhön perustuva sosiaaliturva ja työn verotus, myös koulutuksella on tiivis kytkeä työelämään. Muiden markkinoiden tapaan ovat työmarkkinatkin vaihdantapaikka, joihin kuitenkin liittyy eräitä muista markkinoista poikkeavia ominaispiirteitä. Työpanoksen kysyntä ja tarjonta liittyy inhimillisiin ihmisyksilöihin ja heidän osaamiseensa, mikä erottaa työmarkkinoita hyödyke- ja pääomamarkkinoista. Työn kysynnästä ja tarjonnasta voidaan puhua myös yleisellä käsitetasolla, mutta käytännössä käsitteiden takana on yksittäisiä ihmisiä. Kaikki työ ei kuitenkaan tapahdu työmarkkinoiden piirissä, esimerkkinä tästä on itse tehty kotityö. Tilanne kuitenkin muuttuu, jos kotitaloustyön suorittaa sitä varten palkattu henkilö. Työmarkkinoita myös säädellään monin tavoin. Esimerkiksi työpaikan lakikirja on 900-sivuinen teos<sup>1</sup>! Työpanosta ei voi myöskään kysyä eikä tarjota millä hinnalla tahansa (ks. kappale 1.3.).

Hyvänä lähtökohtana työmarkkinoiden jäsentämisessä on väestö. Tällöin tarkoitetaan yleensä maassa asuvaa väestöä. Väestön määrään vaikuttavat syntyvyys, kuolleisuus sekä maahan- ja maastamuutto. Mikäli kaikki muut tekijät pysyvät ennallaan, mutta esimerkiksi väestön terveydentilan kohentuminen lisää keskimääräistä elinikää, alkaa väestön määrä hiljalleen kasvaa. Toisaalta monille kehittyneille maille tyypillistä on tilanne, jossa syntyvyys alkaa laskea ja samaan aikaan elinikä kasvaa. Muutosten suuruudesta riippuen väestön määrä voi pysyä ennallaan, mutta sen ikärakenne voi alkaa muuttua. Yleensä väestömuutokset ovat hitaita ja varsin luotettavasti ennakoitavissa.

Menneinä vuosisatoina suuria väestömuutoksia aiheuttaneita tekijöitä, kuten sotia, luonnonmullistuksia, kulkuteiteja ja kansainvaelluksia esiintyy edelleen, mutta niiden luonne ei ole kenties enää samalla tavoin dramaattinen kuin joskus ennen. Erityisesti monissa kehittyneissä maissa tällaisten äkillisten väestöriskien vaikutuksia on pystytty tehokkaasti rajoittamaan. Suomen väestön kannal-

---

<sup>1</sup> Työpaikan lakikirja (2003).

ta sodat ja luonnonmullistukset ovat keskipitkällä aikavälillä epätodennäköisiä tapahtumia, kansalaisten terveystilanteiden ja terveydenhuoltojärjestelmä on lisännyt merkittävästi väestön hyvinvointia ja torjunut vakavien sairauksien levinneisyyttä ja maasta- sekä maahanmuutto on kohtuullisen verkon. Pittemällä aikavälillä erilaisten täysin ennalta arvaamattomien riskien todennäköisyys kuitenkin kasvaa (esim. SARS-keuhkokuumeesta tuli nopeasti globaali kysymys).

### 1.1.1. Työmarkkinoiden peruskäsitteitä

Seuraavaksi luodaan lyhyt katsaus keskeisiin työmarkkinoiden peruskäsitteisiin. Tilastokeskuksen julkiselta palvelimelta löytyy työmarkkinatilastoissa käytettyjen käsitteiden lyhyt esittely.<sup>2</sup> Työministeriön julkiselta palvelimelta<sup>3</sup> löytyy niinkään kuvausta työnvälitystilaston käsitteistä ja niiden eroista Tilastokeskuksen määrittelyihin. Näiden keskeisten tilastolähteiden välisiä eroja on myös analysoitu.<sup>4</sup> Euroopan unionin tilastoviranomaisen, Eurostatin verkkosivuilla on myös laaja käsitelmäluettelo.<sup>5</sup> Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n tilastosanasto<sup>6</sup> on myös hyvä verkkolähde. Syvällisempiä kuvauksia ja määrittelyjä keskeisille työmarkkinoiden indikaattoreille löytyy Kansainvälisen työjärjestön ILO:n verkkosivuilta.<sup>7</sup>

Työmarkkinoiden tilannetta seurataan kuukausittain sekä tilastokeskuksen otantaan perustuvalla työvoimatutkimuksella että työministeriön rekisteripohjaisella työnvälitystilastolla. Työvoimatutkimuksen mukainen *työttömyyskäsite* on kansainvälisen työjärjestön ILO:n ja EU:n tilastoviranomaisen Eurostatin suositusten mukainen. Tällöin esimerkiksi ne työttömät työnhakijat, joiden viimeisestä yhteydenotosta työvoimatoimistoon on kulunut yli neljä viikkoa ja jotka eivät ole muutenkaan etsineet työtä, tilastoidaan työvoimatutkimuksessa piilotyöttömiin. Toisaalta muutoinkin kuin työvoimatoimiston kautta työtä hakevat tilastoidaan työttömiin, jos he täyttävät muut työttömyyden edellytykset (15 vuotta täyttänyt, työtä vailla, hakenut viimeisten neljän viikon aikana aktiivisesti työtä ja on työhön käytettävissä kahden viikon sisällä). Työministeriön työnvälitystilasto perustuu lainsäädäntöön ja hallinnollisiin määräyksiin. Toisaalta työnvälitystilastossa jokaisesta henki-

<sup>2</sup> Tilastokeskus: <http://www.stat.fi/tk/tp/verkkokoulu/vk/tvt/index.html>

<sup>3</sup> Työministeriö: <http://www.mol.fi/tiedotus/tilastot.html>

<sup>4</sup> Tilastokeskus (2003): työmarkkinat 2002:17.

<sup>5</sup> Euroopan komissio: <http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/coded/info/data/coded/en/Theme3.htm>

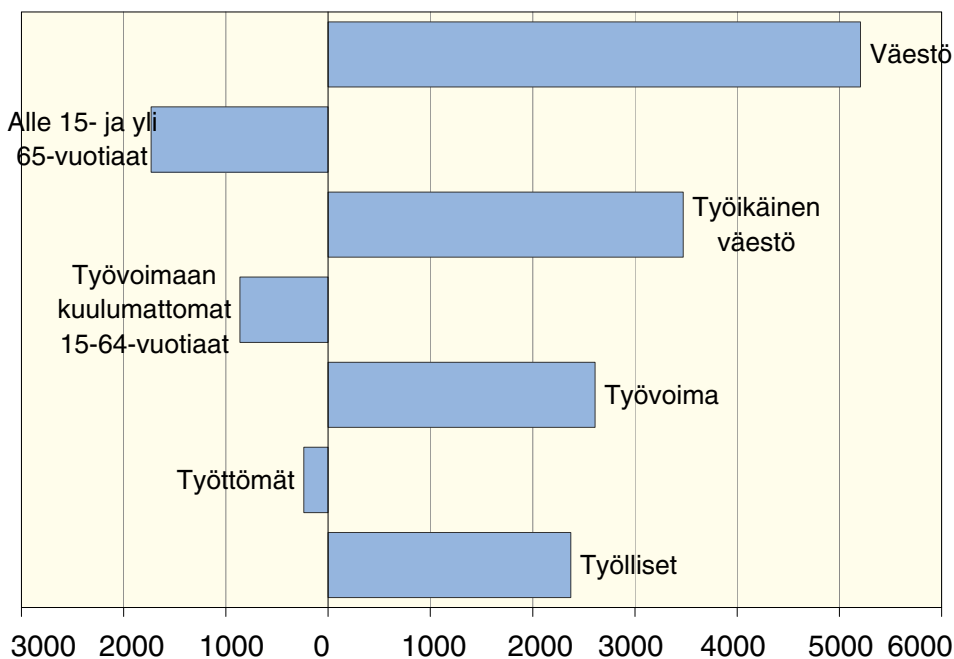
<sup>6</sup> OECD: <http://cs3-hq.oecd.org/scripts/stats/glossary/index.htm>

<sup>7</sup> ILO: <http://ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicats.htm>

löstä on olemassa säädösten ja hänen palvelujensa järjestämisen edellyttämät tiedot ja hän on julkisen työvoimapalvelun asiakas. *Työllisyyttä* koskevia tietoja tilastoi Suomessa vain Tilastokeskus, tosin niitäkin tilastoidaan otannan (työvoimatutkimus) ja rekisteriaineistojen (työssäkäynti-tilasto) perusteella. *Avoimista työpaikoista* on myös olemassa kahdet tilastot: työvoimatoimistoon ilmoitetut avoimet työpaikat (työministeriön työnvälitystilasto) sekä koko taloutta kuvaava avointen työpaikkojen tilasto (ks. Tilastokeskus: Avoimet työpaikat vuosina 2002–2003).

Aluksi hahmotetaan väestön jakautuminen pääryhmiin, jolloin käsitteiden mieltäminen tulee kätevämmäksi. Oheisessa kuviossa vertikaaliakselin vasemmanpuoleiset työvoimaryhmät edustavat kaikkia maassa olevia työvoimareservejä. Kuviota voi lukea siten, että vähennettäessä vasemmanpuoleinen palkki ylemmänä olevasta oikeanpuoleisesta palkista, saadaan tuloksena alempi oikeanpuoleinen väestöryhmä.<sup>8</sup>

**Kuvio 1.** Väestön jakautuminen pääryhmiin vuonna 2002, 1000 henkilöä.



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus ja väestötilastot.

<sup>8</sup> Työllisenä oli v. 2001 lopulla myös noin 9 000 henkilöä 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä.

Väestö voidaan jakaa **iän perusteella työikäisiin** (15–64-vuotiaat<sup>9</sup>) sekä *alle 15-vuotiaisiin ja yli 65-vuotiaisiin*. **Työvoimaan kuulumisen perusteella** väestö voidaan myös jakaa *työvoiman ulkopuolisiin ja työvoimaan kuuluviin*. Työvoimaan kuulumiselle voidaan myös laskea osuus, **osallistumisaste**. Tämä luku tunnetaan myös työvoimaosuuden nimellä.

$$\text{Osallistumisaste, \%} = \frac{\text{Työvoimaan kuuluvat 15–64-vuotiaat}}{\text{15–64-vuotias väestö}} \times 100$$

Toinen hyödyllinen käsite on **työllisyysaste**<sup>10</sup>, jolla tarkoitetaan työllisten osuutta työikäisestä väestöstä.

$$\text{Työllisyysaste, \%} = \frac{\text{Työlliset 15–64-vuotiaat}}{\text{15–64-vuotias väestö}} \times 100$$

Ennen työllisyysasteen nousemista näkyvämmiin työmarkkinoita koskevaan keskusteluun käytettiin työllisyystilannetta kuvaamaan useimmiten sen kääntöpuolta, **työttömyysastetta**, joka ilmaisee työttömien osuuden työvoimasta. Vastaavasti voidaan laskea myös **pitkäaikaistyöttömyysaste** yhdenjaksoisesti yli 12 kuukautta työttömänä olevien osuutta kuvaamaan tai **toistuvaistyöttömyysaste**<sup>11</sup> toistuvasti, esimerkiksi 16 kuukauden aikana vähintään 12 kuukautta työttömänä olleiden vastaavan osuuden ilmentäjäksi.

$$\text{Työttömyysaste, \%} = \frac{\text{Työttömät}}{\text{Työvoima}} \times 100$$

$$\text{Pitkäaikaistyöttömyysaste, \%} = \frac{\text{Pitkäaikaistyöttömät}}{\text{Työvoima}} \times 100$$

$$\text{Toistuvaistyöttömyysaste, \%} = \frac{\text{Toistuvaistyöttömät}}{\text{Työvoima}} \times 100$$

<sup>9</sup> Työikäiseen väestöön voidaan lukea vaihtoehtoisesti 15–64-vuotiaat tai 15–74-vuotiaat. Edellistä käytetään EU:ssa, jälkimmäinen on Suomessa käytetty määrittely.

<sup>10</sup> Työllisyysasteesta voidaan erottaa yleisimmin käytetty ns. standardityöllisyysaste ja kokoaika-työksi muutettu ns. kokoaikaekvivalentti työllisyysaste. Edellinen käsite kuvaa sitä, kuinka yleistä työllisyys on työikäisen väestön piirissä ja jälkimmäinen sitä, paljonko ko. väestö tekee työtä.

<sup>11</sup> Toistuvaistyötön voi olla työttömyysjaksojen välillä myös työvoiman ulkopuolella. Toistuvaistyöttömyysasteen laskemiseksi on kuitenkin parasta suhteuttaa heidän lukumääränsä työvoiman määrään.

Työttömyyttä mitataan Suomessa kuten useissa muissakin maissa sekä virallisella tilastoviranomaisen otantaan perustuvalla työvoimatutkimuksella (otanta-työttömyys) että työnvälityksen ja työttömyysturvan määrittelyjen mukaisella tavoin (rekisterityöttömyys). Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen käsittein ja menetelmin tuotettu työttömyysaste on virallinen tilasto ja se on myös kansainvälisesti vertailukelpoinen. Työnvälityksen työttömien työnhakijoiden määrään eri maissa vaikuttavat vaihtelevat säädökset mm. työttömyysturvasta ja työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Sen vuoksi rekisteröity työttömyys ei ole vertailukelpoinen kansainvälisesti. Työttömyyden kustannusten sekä erilaisten toimenpiteiden kehittelyn ja arvioinnin kannalta rekisterityöttömyys on kuitenkin selvästi käyttökelpoisempi.

Työttömyyden ja työvoimapolitiikan kannalta tärkeitä peruskäsitteitä ovat lisäksi **aktivointiaste** ja **laaja työttömyys**. Aktivointiasteella tarkoitetaan työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuvien osuutta työttömistä, mikä voidaan laskea joko osuutena työttömistä työnhakijoista tai sitten ns. laajasta työttömyydestä eli työttömien ja toimenpiteissä olevien yhteismäärästä. Tällaisen laajan työttömyyden mukainen aktivointiaste<sup>12</sup> voidaan esittää näin:

$$\text{Aktivointiaste, \%} = \frac{\text{Työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevat}}{\text{Työttömät + toimenpiteissä olevat}} \times 100$$

### 1.1.2. Väestön ikärakenne, pääasiallinen toiminta ja koulutustaso

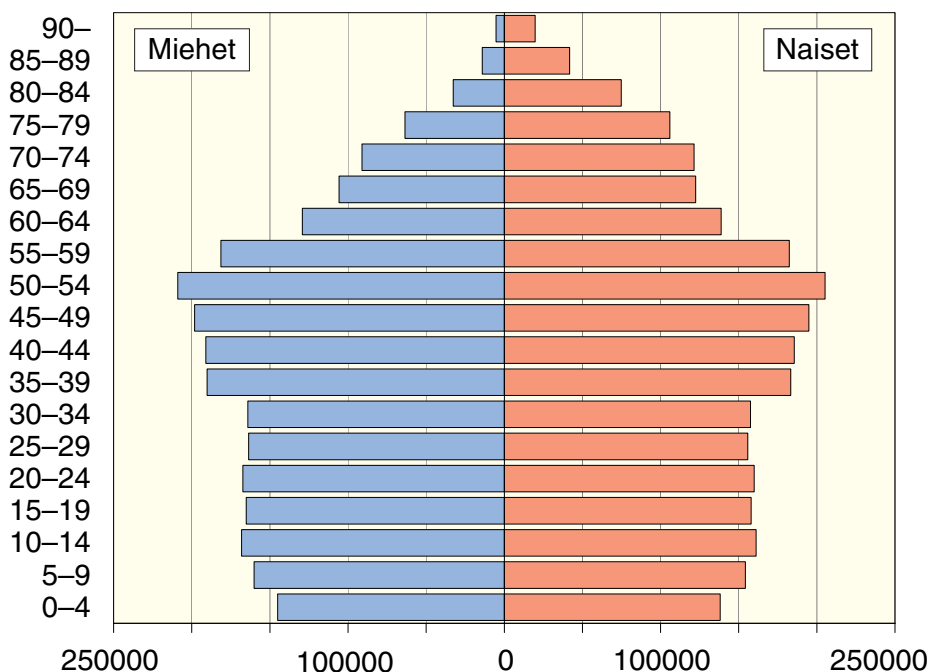
Seuraavaksi käsitellään väestön ikärakennetta, työikäisen väestön pääasiallista toimintaa ja koulutusrakennetta. Pääasiallinen toiminta ja koulutusrakenne esitetään ikäryhmittäin. Esitettävät tarkastelut ovat keskeisiä lähestymistapoja sille, miten väestöä ja sen rakennetta voidaan ryhmitellä työmarkkinoiden näkökulmasta.

Väestöpyramidista voi nähdä, kuinka suuri eri 5-vuotiskäryhmien välinen määrällinen ero on. Työmarkkinoilta lähivuosina poistuvat ns. suuret ikäluokat muodostavat suuria eläkeläisikäluokkia, eivätkä nuoremmat ikäryhmät ole enää yhtä suuria.

---

<sup>12</sup> Tällaista laskutapaa käytetään EU:n piirissä ja mm. vuoden 2003 hallitusohjelman tavoitteenasettelussa.

**Kuvio 2.** Suomen väestöpyramidi vuoden 2002 lopussa, miehet ja naiset ikäryhmittäin.



Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot.

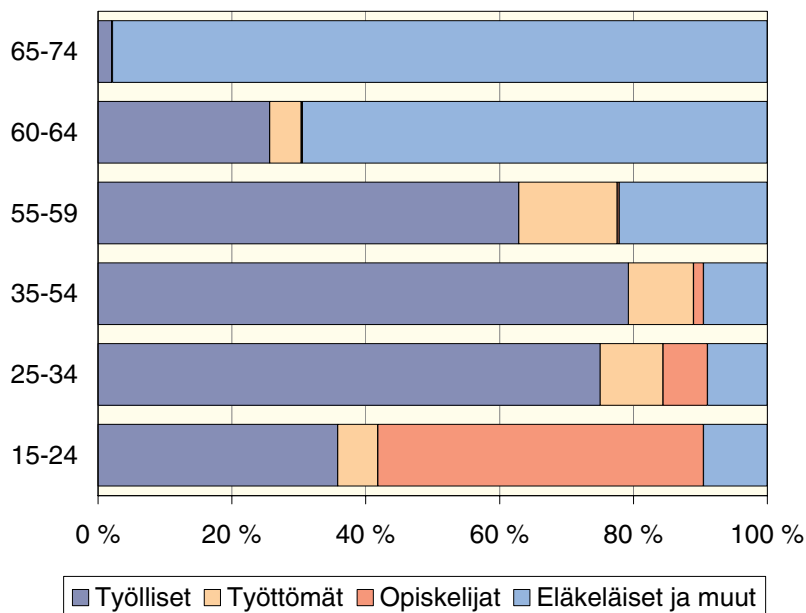
Kun vuonna 2002 suurimmat ikäluokat ovat 50 ikävuoden kohdilla, niin esimerkiksi vuonna 1970 nuoret ikäryhmät olivat selvästi suurimmat ja tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuonna 2030 suurimmat ryhmät ovat eläkeiässä. Vaikka väestömuutokset ovat huomattavia, ne tapahtuvat kuitenkin vähitellen ja aikaa vaikutuksiin sopeutumiseen on melko paljon.

Ikäryhmässä 60–64-vuotiaat jo yli 60 % väestöstä on eläkeläisiä ja muita työllisten osuuden ollessa enää neljännes. Työttömyys on suhteellisesti yleisintä 55–59-vuotiaiden 5-vuotiskäryhmässä. Parhaassa työiässä olevista 35–54-vuotiaista neljä viidestä on työllinen. Huomaa, että kuvio muuttuisi melko paljon, jos tarkasteltaisiin vain työmarkkinoille osallistuvia.

Nuorempien ikäryhmien koulutustaso on selvästi parempi kuin vanhempien. Nuorimmassa, 15–24-vuotiaiden ikäryhmässä, jossa noin puolet on opiskelijoita, ei korkea-asteen tutkintoja ole vielä ehditty aloittaa tai suorittaa loppuun.

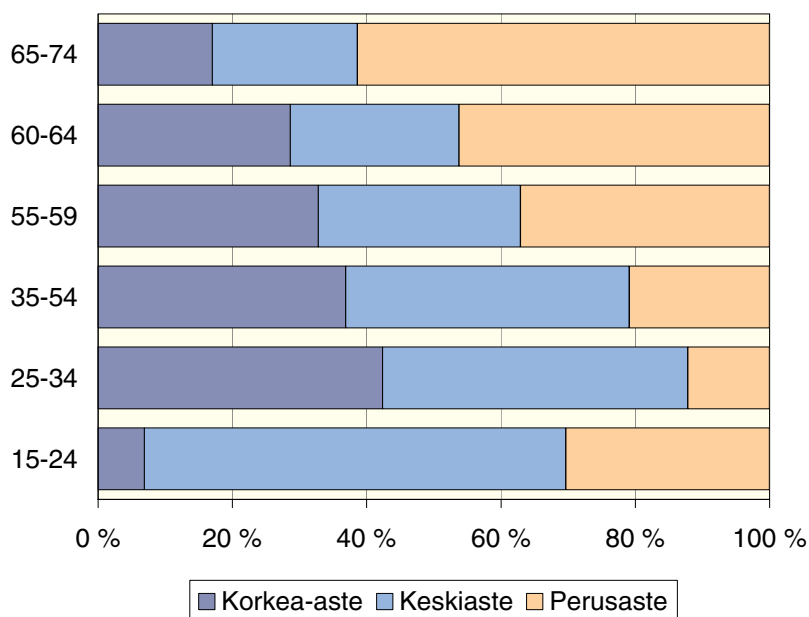


**Kuvio 3.** 15–74-vuotiaan (työkäisen) väestön pääasiallisen toiminnan jakauma ikäryhmittäin vuoden 2001 lopussa.



Lähde: Tilastokeskus, sijoittumistilasto (työssäkäyntitilasto).

**Kuvio 4.** 15–74-vuotiaan (työkäisen) väestön pääasiallinen koulutusrakenne ikäryhmittäin vuoden 2001 lopussa.



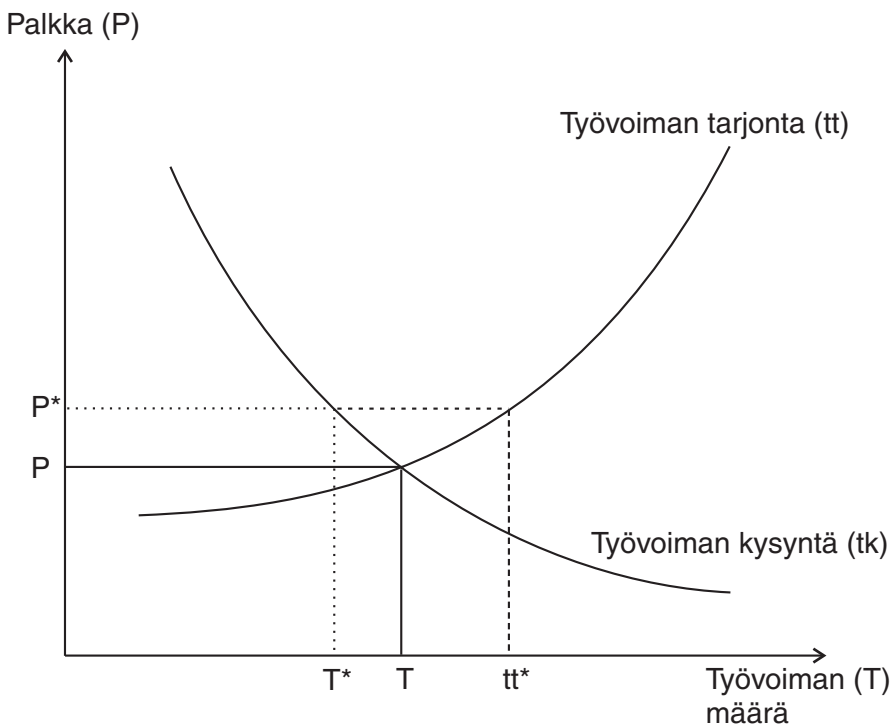
Lähde: Tilastokeskus, sijoittumistilasto (tutkintorekisteri).

## 1.2. Työvoiman kysyntä ja tarjonta

Seuraavaksi katsotaan, miten työnantajien työvoiman kysyntä ja työntekijöiden työvoiman tarjonta muodostuvat palkan sekä kysynnän ja tarjonnan määrän näkökulmasta. Näiden seikkojen ajatellaan heijastavan muissa tekijöissä tapahtuvia muutoksia, joten tarkastelu on hyvin pelkistetty. Asiaa voidaan tarkastella yksinkertaisten työvoiman kysyntä- ja tarjontakäyrien avulla. Työvoiman kysyntäkäyrä on muodoltaan laskeva ja tarjontakäyrä nouseva. Toisin sanoen palkkatason noustessa työnantajat kysyvät aiempaa vähemmän työvoimaa ja työntekijät tarjoavat aiempaa enemmän työpanostaan ja vastaavasti tilanne on päinvastainen palkkatason laskiessa.

Kannattaa huomata, että tilanteessa, jossa työvoimavarat ovat lähes täyskäytössä, tarjontakäyrä muuttuu lähes pystysuoraksi eli lisää työpanoksen tarjontaa ei työmarkkinoille enää juuri saada, vaikka palkkataso edelleen nousisi.

**Kuvio 5.** Työvoiman kysyntä- ja tarjontakäyrät ja niiden tasapaino.



Yllä olevassa kuviossa on esitetty pelkistetty työvoiman kysynnän, tarjonnan ja niiden tasapainon muodostuminen tietyllä palkkatasolla. Aluksi voidaan ajatella, että työvoiman kysyntä- ja tarjontakäyrät kohtaavat toisensa leikkauspisteessä palkkatasolla  $P$ , jolloin työvoiman määräksi eli työllisyyden tasoksi tällaisessa tasapainotilanteessa muodostuu  $T$  (yhtenäiset viivat kuviossa). Mikäli palkkataso työmarkkinoilla nousee (tasolle  $P^*$ ), olisi tällä palkalla halukkaita työpanostaan tarjoamaan selvästi aiempaa useampi työntekijä, koska työnteko muuttuu edullisemmaksi vaihtoehtoihin toimintoihin nähden. Tarjontavaikutuksen muutos voidaan nyt lukea tarjontakäyrältä eli se nousisi (tasolle  $tt^*$ , ohut katkoviiva kuviossa). Työnantajat eivät kuitenkaan lisää työvoiman kysyntää palkkatason noustessa, vaan joutuvat päinvastoin laskemaan sitä aiempaan tilanteeseen nähden yhden tuotantopanoksen, työvoiman hinnan kallistuessa ja voivat pyrkiä työvoiman käyttöä säästäviin ratkaisuihin. Toteutuva työllisten määrä luetaan nyt (palkkatasoa  $P^*$ ) vastaavalta kysyntäkäyrän tasolta eli työllisiä onkin uudessa tilanteessa vähemmän (tason  $T^*$  verran, paksu katkoviiva kuviossa). Periaatteessa väli  $T-T^*$  kuvaa työttömyyttä, jos edellisessä tilanteessa työllisinä olleet jäävät työttömiksi kysyntämuutoksen osoittamalla tavoin. Koko kysyntä- ja tarjontakäyrien välisen eron ( $T^*-tt^*$  palkkatasolla  $P^*$ ) tulkitseminen työttömyydeksi on sikäli hankalampaa, että tarjontakäyrä osoittaa kullakin palkkatasolla työhön halukkaiden määrän, eivätkä he kaikki ilmeisesti ole työttömiä.

Mikäli palkanmuodostus sekä työvoiman kysyntä ja tarjonta joustavat markkinatilanteen mukaisesti, tulisi palkkatason laskea niin, että työttömyys vähitellen häviää. Kysyntä- ja tarjontakäyrät voivat myös siirtyä vasemmalle tai oikealle reaktionä markkinoiden tilanteeseen.

Esitetty käsitteellinen hahmotelma on kuitenkin melko kaukana työmarkkinoiden todellisuudesta. Vaikka työttömäksi joutuvat olisivatkin halukkaita työskentelemään aiempaa pienemmällä palkalla ja työnantajat heitä palkkaamaan, voi kattava työehtosopimus asettaa palkkatason korkeammaksi ja tällainen kysyntä ja tarjonta eivät pääse kohtaamaan. Sen sijaan työttömyys ja työvoiman runsas tarjonta voi hidastaa palkkojen nousua ja siten sopeuttaa kysyntää ja tarjontaa lähemmäs tasapainoa ja alentaa työttömyyttä. Työmarkkinoita hyvin kattaviin työehtosopimuksiin liittyvät usein myös suhteellisen maltilliset palkankorotukset, joilla voi olla työllisyyden kannalta myönteinen vaikutus työmarkkinoiden toimijoiden osatessa sopeuttaa toimintansa niihin ja ennakoita tulevien muutosten tasoa.

Kysyntä- ja tarjontakäyristä päästään lähemmäs työmarkkinoiden tarkempaa kuvaamista erittelemällä hieman tarkemmin ja todellisilla lukumäärillä sekä työvoiman kysyntää, tarjontaa että niiden välistä tasapainoa.

Tärkeimmät työmarkkinoiden tilaa jollain hetkellä kuvaavat tekijät voidaan esittää **työvoimataseessa**. Tyypillisesti työvoimataseessa näkyy keskeisten työvoim-

man kysyntää ja tarjontaa osoittavien tekijöiden tila sekä niiden välinen tasapaino useampana vuonna. Työvoimatase antaa tilannekuvan työmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontaerien rakenteellisista piirteistä, mutta ei pyri esittämään työmarkkinoiden toimintaan liittyviä piirteitä.

**Taulukko 1.** Työvoimatase vuosina 1980–2002, 1000 henkeä tai prosenttia.

	1980	1990	2000	2002	
<b>Työvoiman tarjonta</b>					Työvoiman <b>tarjontaerät</b> muodostuvat työikäisestä väestöstä ja sen työvoimaan osallistumisesta.
Työikäiset 15–74-vuotiaat	3 616	3 737	3 901	3 918	
Työikäiset 15–64-vuotiaat	3 245	3 352	3 465	3 479	
Osallistumisaste (15–74-vuotiaat), %	67,5	69,2	66,3	66,6	
Työvoima	2 442	2 586	2 588	2 610	
<b>Työvoiman kysyntä</b>					Kysyntäerät muodostuvat työllisten eri ryhmistä.
Alkutuotanto	314	222	144	127	
Jalostus	803	757	642	639	
Palvelut	1 201	1 522	1 544	1 599	Avoimet työpaikat ovat osa työvoiman kysyntää. Ne muodostavat työllisyyden lisäksi niin sanotun potentiaalisen työllisyyden.
Tuntematon	10	3	5	7	
Avoimet työpaikat	12	27	17	22	
<b>Kysynnän ja tarjonnan tasapaino</b>					
Työlliset	2 328	2 504	2 335	2 372	
Työttömät	114	82	253	237	
Työllisyysaste, 15–64-vuotiaat, %	-	74,1	66,9	67,7	
Työttömyysaste, %	4,7	3,2	9,8	9,1	Työttömyysaste on keskeisimpiä työmarkkinoiden <b>tasapainoa</b> kuvaavia tekijöitä.
Työttömät työnhakijat	110	103	321	294	

Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus ja työministeriö, työpoliittinen aikakauskirja.

Työvoimataseella voidaan kuvata työmarkkinoiden tilaa kokonaistasolla, kuten oheisessa tasetaulukossa on tehty tai sitten esimerkiksi alueittain, aloittain tai ammattaittain. Hyödyllistä on myös laatia työvoimatase ennusteena tuleville vuosille, jolloin on arvioitava useiden tekijöiden tasoa ja niiden vuorovaikutusta.<sup>13</sup> **Tarjontaeriä** taseessa ovat työikäinen väestö ja heidän työvoimaan osallistumi-

<sup>13</sup> Työvoima 2020 (2003), 157-8.

sensa. **Kysyntäeriä** ovat puolestaan työlliset, jotka ohessa on esitetty supistetulla toimialaryhmittelyllä sekä potentiaalinen työllisyys eli avoimet työpaikat. Taseen kysyntä- ja tarjontaerien vertailu antaa kuvan työmarkkinoiden **tasapainosta** eli työllisyydestä ja työttömyydestä. Työttömyys on esitetty sekä työvoimatutkimuksen luvuin että työttömien työnhakijoiden määränä.

Kysyntäeristä avointen työpaikkojen määrä koostuu periaatteessa työllisyyden muutoksesta ja vaihtuvuudesta seuraavasti:

$$\begin{aligned} \text{Avointen työpaikkojen määrä} &= \text{työllisyyden muutos} + \text{vaihtuvuus} \\ \text{jossa vaihtuvuus} &= (\text{irtisanoutumiset} + \text{irtisanomiset} + \text{lomautukset}) \\ &- \text{takaisinkutsut} \end{aligned}$$

Avointen työpaikkojen sijasta voidaan käyttää rekrytointi käsitettä. Teknisessä mielessä voidaan tietysti rekrytoida ilman avointa työpaikkaa. Vaihtuvuus voidaan lisäksi hajottaa työelämästä poistumiseen ja toiseen työpaikkaan siirtävien väliseksi (tästä tarkemmin kappaleessa 3.2.5. työvoiman hankinta ja siinä esiintyvät ongelmat).

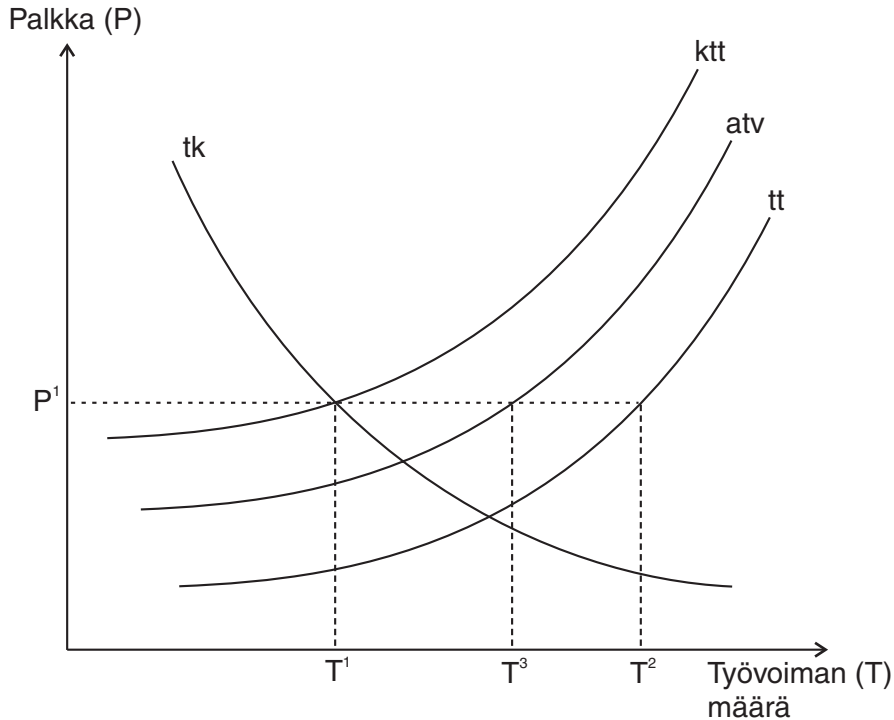
### 1.3. Työmarkkinoiden toimintaympäristö

Keskeinen osa suomalaisia työmarkkinoita on työntekijöiden ja työnantajien järjestäytyminen. Keskitetysti neuvoteltavat työehtosopimukset määrittävät alakohtaiset palkankorotukset ja monia muita työelämää koskettavia asioita. Keskitettyjen sopimusten merkityksestä työmarkkinoilla kertoo se, että julkinen valta pyrkii edistämään neuvottelutuloksen aikaansaamista. Varsinkin viime aikoina osa palkkatulojen verotusta koskevista päätöksistä on tehty ehdollisina tuloneuvottelujen lopputulokselle. Tätä kautta palkansaajille kompensoidaan alhaisempia palkankorotuksia verotuksen kautta.

Edellä todettiin kilpailullisen työmarkkinakuvion (kuvio 5) sopivan huonosti Suomen kaltaisten järjestäytyneiden työmarkkinoiden kuvaamiseen. Totuudenmukaisemman yksinkertaistuksen tarjoaa alla oleva kuvio 6, jossa on esitetty epätäydellisesti kilpailevien hyödykemarkkinoiden kautta syntyvä työvoiman kysyntä (tk), kuviossa 5 esitetty työvoiman tarjonta (tt) sekä järjestäytyneiden työmarkkinoiden kollektiivinen työn tarjonta (ktt). Neljäntenä käyränä kuviossa esitetään työn tarjonta (atv), jossa kuvion käyrästä tt on vähennetty aktiivisiin toimenpiteisiin osallistuvat henkilöt.

Järjestäytyneiden työmarkkinoiden kollektiivinen työn tarjontakäyrä (ktt) sijaitsee kilpailevien markkinoiden työn tarjontakäyrän (tt) yläpuolella, sillä neuvotte- luvoimansa ansiosta ammattiyhdistysliike kykenee neuvottelemaan korkeam-

**Kuvio 6.** Työvoiman kysyntä- ja tarjontakäyrät järjestäytyneillä työmarkkinoilla.



man palkkatason kaikilla työllisyystasoilla. Samaten työn tarjontakäyrä, josta on vähennetty aktiivisiin toimenpiteisiin osallistuvat henkilöt (atv) sijaitsee käyrän tt yläpuolella, sillä toimenpiteiden seurauksena jokaisella palkkatasolla on vähemmän potentiaalisia työllisiä avoimilla työmarkkinoilla. Epätäydellisesti kilpailevat hyödyke- ja työmarkkinat tasapainottuvat palkkatasolla  $P^1$  ja työllisten lukumäärällä  $T^1$ . Tässä pisteessä sekä työntekijöiden odotukset reaali-palkoista ja työnantajien odotukset lopputuotteiden hinnoista kohtaavat.

Kuvion 6 avulla pääsemme käsiksi erilaisiin työttömyyskäsitteisiin. Yleisesti käytössä oleva avoin työttömyys saadaan pisteiden  $T^3$  ja  $T^1$  erotuksena. Vastavasti laajaa työttömyyskäsitettä kuvaa pisteiden  $T^2$  ja  $T^1$  välinen etäisyys. Huomattavin ero kuvioon 5 syntyy siitä, että epätäydellisesti kilpailevilla markkinoilla työttömyyden ei tarvitse olla vapaaehtoista. Työntekijöiden kohonnut palkkataso pienentää yritysten työvoiman käyttöä, joten vertailutilanteen kaikkein matalapalkkaisimmat henkilöt eivät enää mahdu työllisten joukkoon. Osa epätäydellisesti kilpailevien ja kilpailevien työmarkkinoiden työllisyserosta kuitenkin poistuu palkansaajien paremman ostovoiman seurauksena.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että täydellisesti kilpailevien työmarkkinoiden käsite on puhdas vertailutilanteen antava ajatuskehikko, joka ei käytännössä toteudu millään työmarkkinoilla. Ei-vapaaehtoista työttömyyttä syntyy myös useissa järjestäytymättömiä työmarkkinoita kuvaavissa ajatuskehikoissa. Voidaankin sanoa, että kaikilla nykyaikaisilla työmarkkinoilla tasapaino syntyy kilpailullisia markkinoita korkeammalla palkkatasolla ja alhaisemmalla työllisyydellä. Kyseessä ei siis ole suomalaisten työmarkkinoiden tai työmarkkinoiden järjestäytymisen ominaispiirre. Lisäksi on huomioitava, että pelkistetty kuvio peittää alleen useita erilaisia työttömyyden tyyppejä. Näitä on kuvattu tarkemmin alla olevassa laatikossa.

### *Työttömyyden tyyppejä*

#### **Luonnollinen työttömyys (NAIRU)**

Työttömyys, joka syntyy normaalin talouden tekijöiden seurauksena työmarkkinoiden ollessa kuvion 6 mukaisessa tasapainopisteessä. Luonnollinen työttömyys koostuu kitkatyöttömyydestä ja rakennetyöttömyydestä. Varsin usein siihen lasketaan kuuluvaksi myös kausityöttömyys. Luonnollinen työttömyys on teoreettinen käsite, sillä sen eri komponentteja ei kyetä suoraan mittaamaan. Usein luonnollinen työttömyys määritelläänkin työttömyyden tasoksi, jonka jälkeen kokonaiskysynnän kasvu johtaa korkeampiin hintoihin ja palkkoihin eikä suinkaan parempaan työllisyyteen ja tuotantoon.

#### **Kitkatyöttömyys (etsintätyöttömyys)**

Työmarkkinoiden dynamiikasta johtuva työttömyys, joka aiheutuu uusien työntekijöiden saapumisesta työmarkkinoille sekä vanhojen työntekijöiden liikkumisesta työpaikkojen ja alueiden välillä. Työmarkkinoiden epätäydellisen informaation johdosta työnhakijat eivät tiedä kaikkia mahdollisia työnantajia. Samaten työnantajat eivät ole tietoisia kaikista työnhakijoista ja heidän ominaisuuksistaan. Työn etsinnän ja työnhakijoiden seulomisen seurauksena työmarkkinoilla on aina samanaikaisesti sekä työttömiä työnhakijoita että avoimia työpaikkoja.

#### **Rakennetyöttömyys**

Rakennetyöttömyyttä ilmenee, kun työnhakijat eivät kykene täyttämään olemassa olevia työpaikkoja. Heiltä saattaa puuttua työmarkkinoilla tarvittavia taitoja, he ovat alueellisesti sijoittuneet eri paikoille kuin avoimet työpaikat tai he eivät ole halukkaita työskentelemään työmarkkinoilla vallitsevalla palkkatasolla. Rakennetyöttömyyden taustasyinä voivat olla mm. kulutustottumuksissa, tuotantoteknologiassa ja verotuksessa tapahtuvat muutokset, joiden seurauksena yhden taitotason työntekijöiden kysyntä alenee ja toisen kasvaa.

### **Kausityöttömyys**

Kausiluontoisen kysyntävaihtelun aiheuttama työttömyys. Joillakin toimialoilla lopputuotteiden kysyntä kasvaa rajusti tiettyinä vuodenaikoina, jolloin alalle palkataan lisää työntekijöitä. Kausityöttömyyttä syntyy, kun osalle kausiluontoisen kysyntähuipun aikana työssä olleista ei löydy työpaikkaa muina aikoina.

### **Suhdannetyöttömyys**

Talouden laskusuhdanteiden aiheuttama työttömyys. Taantuman aikana lopputuotteiden kysyntä laskee, jonka seurauksena myös työvoiman kysyntä vähenee. Tällöin työnhakijoille ei ole riittävästi avoimia työpaikkoja huolimatta siitä, että työnhakijoiden taidot vastaavat työmarkkinoiden vaatimuksia.

### **Piilotyöttömyys**

Yllä esitetyistä työttömyyskäsitteistä puuttuva työttömyys. Tähän ryhmään kuuluvat henkilöt ovat poistuneet työvoimasta esimerkiksi syrjäytymisen tai kotityön takia.

Lähteitä esim. Hall & Lieberman (2003), Koistinen (1999) ja McEachern (2003).

Yritysten kilpailukyvyn kannalta suomalainen sopimusjärjestelmä on osoittautunut kansainvälisissä vertailuissa varsin toimivaksi. Suomalaiset työvoimakustannukset ovat teollisuudessa alle EU:n keskitason ja palvelusektorilla EU:n keskitasoa.<sup>14</sup> Havainto kuvastaa keskitettyjen palkkaneuvotteluiden hyviä puolia. Mitä keskitetympin palkkaneuvottelut käydään sitä lähemmäksi kilpailevien markkinoiden tuottamaa työmarkkinoiden tasapainoa päästään. Tähän on syynä se, että keskitetysti toimiva ammattiyhdistysliike sisäistää liiallisista palkan- korotuksista aiheutuvat työttömyysvaikutukset, sillä ne kohdistuvat suoraan ammattiyhdistyksen jäsenistöön.<sup>15</sup> Hajautetussa järjestelmässä erilliset liitot eivät huomioi samassa mittakaavassa toimintansa kansantaloudellisia vaikutuksia kuin keskitetysti toimiva ammattiyhdistysliike. Osa haittavaikutuksista nimittäin valuu muiden liittojen jäsenille, joita yksittäisen liiton ei tarvitse huomioida siinä määrin kuin omia jäseniään.

Edellä oleva teoreettinen pohdiskelu sopii hyvin viimeaikaisiin palkkaneuvotteluihin. Viime vuosina tuloneuvottelut ovat pääasiallisesti olleet keskitetysti sovit- tuja ns. tupo-sopimuksia, joissa valtiolta on toiminut keskeisenä koordinaat-

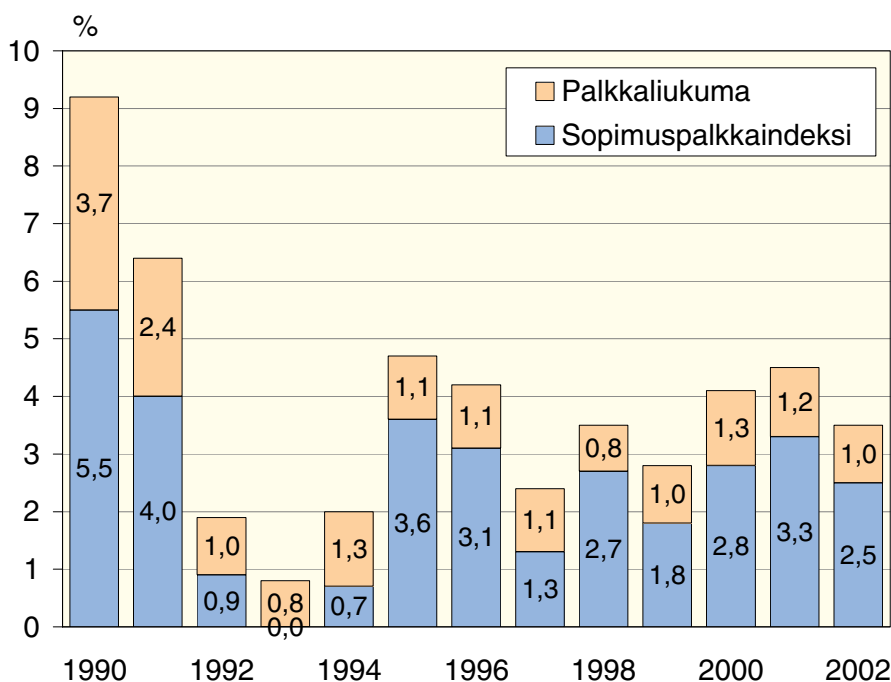
<sup>14</sup> Sauramo (2003).

<sup>15</sup> Calmfors ja Driffill (1988).



torina ja palkkamaltin edistäjänä.<sup>16</sup> Liittokohtaisia sopimuksia on solmittu vuosille 1994, 1995 ja 2000. Sopimuskorotusten lisäksi ansiokehitykseen vaikuttavat palkkaliukumat, joiden johdosta palkansaajien ansiotason nousu tyypillisesti ylittää palkkaneuvotteluissa sovitut palkankorotukset, ks. kuvio 7.

**Kuvio 7.** Palkansaajien nimellisen ansiotason kehitys 1990–2002.



Lähde: Tilastokeskuksen ansiotasoindeksi, valtionvarainministeriön ennuste vuodelle 2002.

Tulopoliittisten sopimusten palkankorotukset ovat olleet varsin maltillisia 1990-luvulla. Ne ovat nostaneet yritysten reaalisia palkkakustannuksia vain noin kahden prosentin vuosivauhdilla. Vielä 1980-luvulla vastaava kasvu oli lähes kaksinkertainen. Keskitetty neuvottelujärjestelmä on täten tukenut voimakkaasti Suomen kilpailukykyä ja talouden kasvua. Vieläkin selvemmin tämä ilmenee, kun verrataan reaalisten työvoimakustannusten kasvua tuottavuuden kasvuun.

<sup>16</sup> Sauramo (2002).

Tuottavuuden keskimääräinen vuosikasvu oli viime vuosikymmenen aikana lähes neljän prosentin luokkaa, joten keskitetysti sovitut ratkaisut nostivat yritysten reaalisia työvoimakustannuksia oleellisesti niiden tuottavuuden kasvua hitaammin. Tämä on merkittävä havainto, sillä työn tuottavuuden kasvu on suorassa yhteydessä yritysten palkankorotusvaraan. Mitä parempi on yritysten tuottavuus sitä korkeampaa palkkaa ne voivat maksaa ajautumatta kannattavuusvaikeuksiin. Voidaankin sanoa suomalaisen neuvottelujärjestelmän tukeeneen yritysten kannattavuutta varsin voimakkaasti koko 1990-luvun ajan.

## 1.4. Yksilö- ja yritystason toimintaympäristö

Palkkaneuvotteluiden lopputulos on tärkeä sekä yritysten kilpailukyvyyn että palkansaajien ostovoiman kannalta. Molemmat tekijät heijastuvat koko kansantalouden tasolla yleiseen työllisyyskehitykseen. Työmarkkinoiden toiminnasta saadaan kuitenkin yksityiskohtaisempi kuva tarkastelemalla toimintaympäristöä, jossa yksilöt ja yritykset tekevät työn tarjonta- ja työn kysyntäpäätöksiään. Näihin vaikuttavat olennaisesti sosiaaliturva-, verotus-, ja eläkejärjestelmät. Nämä nivoutuvat yhteen monimutkaiseksi vyyhdeksi, jonka vaikutukset yksilö- ja yritystasolla voivat olla varsin yllättäviä ja vaihdella yksilön elämäntilanteen ja yrityksen elinkaaren eri vaiheissa. Ohessa keskustelemme lyhyesti näistä aiheista ja niissä tehtyjen muutosten työllisyysvaikutuksista.

### 1.4.1. Sosiaaliturva

Sosiaaliturva koostuu rahaetuksina maksettavasta toimeentuloturvasta sekä sosiaali- ja terveystalouksista. Toimeentuloturva muodostuu puolestaan ansioturvasta, vähimmäisturvasta ja viimesijaisesta turvasta. Ansioturvalta pyritään lieventämään työssä ollessa saavutetun kulutustason heikkenemistä esim. tilapäisen työttömyyden sattuessa. Vähimmäisturva on suunniteltu turvaamaan kohtuullinen toimeentulo ansiotyöstä riippumatta. Viimesijaisella turvalla paikataan näiden jättämiä aukkoja, mikäli toimeentulo uhkaa jäädä riittämättömäksi. Viimesijaisen turvan eli käytännössä toimeentulotuen merkitys on kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana. Tulonjakotilasto paljastaa, että esimerkiksi työmarkkinatukea saavista henkilöistä yli puolet saa myös toimeentulotukea. Tämä on selvä merkki siitä, että osa ensisijaisista tukimuodoista ei tarjoa yhteiskunnan määrittämää minimitoimeentuloa.

Tärkeimmät työmarkkinoita koskettavat sosiaaliturvan muodot liittyvät perheen ja työelämän yhdistämiseen, tilapäiseen työttömyyden aikaisilta tulomenetyksiltä suojaamiseen, asumiseen ja viimesijaiseen toimeentulotukeen. Erilaiset tukimuodot ja niiden yhdistelmät ovat herättäneet ajoittain kiivaan keskustelun sosiaaliturvan kielteisistä kannustinvaikutuksista. Näitä saattaa syntyä kahta

kautta. Ensinnäkin antelias sosiaaliturva houkuttaa joitakin henkilöitä hakeutumaan työttömiksi ilman varsinaisia työllistymisaikeita. Toiseksi sosiaaliturva nostaa työnhakijoiden kynnyspalkkaa eli palkkatasoa, jolla työllistymisen jälkeinen tulotaso vastaa työttömyyden aikaisia tuloja. Kynnyspalkan nousu saattaa estää matalapalkkaisen ja/tai osa-aikaisen työn vastaanottamisen, mikä pidentää työttömyysjaksoja.

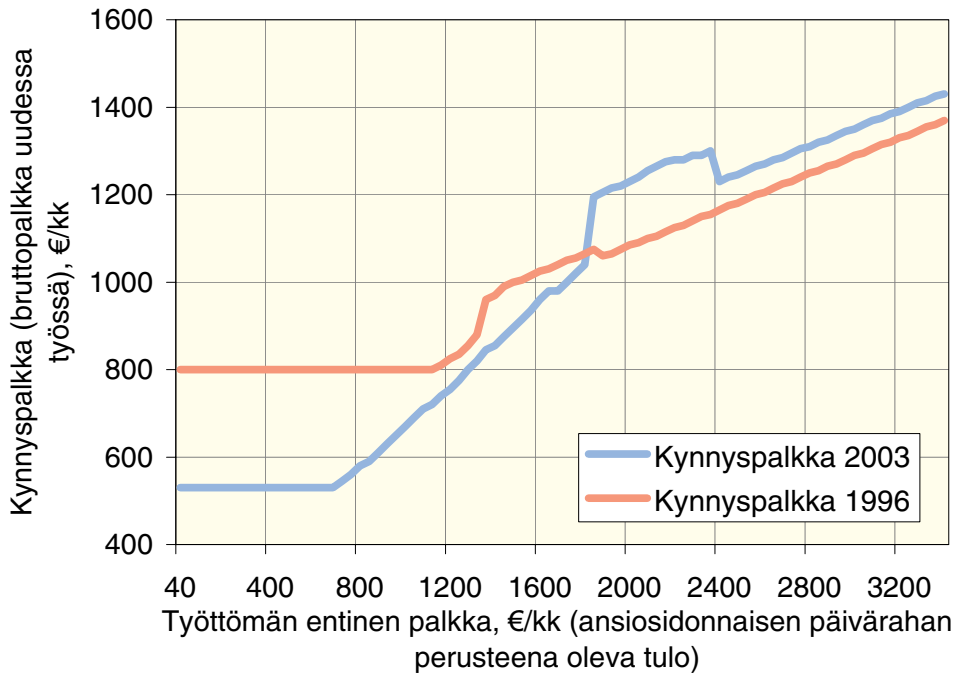
Kynnyspalkka on yhteydessä ns. työttömyysloukun käsitteeseen. Mikäli henkilön työmarkkinoilta saamat työmahdollisuudet ovat sellaisia, ettei niiden tarjoama ansiotaso ylitä kynnyspalkkaa, sanotaan kyseisen henkilön olevan työttömyysloukussa. Tuloloukku muodostuu, mikäli sosiaaliturvan tarveharkinnan seurauksena henkilön tulotaso laskisi työllistymisen seurauksena. Tämän kaltainen nurinkurinen tilanne saattaa syntyä, mikäli henkilö saa useita tarveharkintaisia sosiaalietuuksia, jotka poistuvat työllistymisen seurauksena.

Kuviossa 8 on esitetty laskennallinen kynnyspalkka vuosien 1996 ja 2003 etuuk-sien perusteella yksin asuville, ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä ole-ville työttömille. Kuvioista havaitaan, että 2 000 euroa aikaisemmassa työsuhteessa ansainneelle työttömälle kynnyspalkka on hieman yli 1 200 euroa vuonna 2003. Toisin sanoen tässä tapauksessa työnhakija kykenee kasvattamaan tulo-tasoaan työllistymällä, mikäli uuden työsuhteen bruttopalkka on korkeampi kuin 1 200 euroa. Mikäli kyseinen henkilö kuuluisi työmarkkinatuen piiriin, hänen kynnyspalkkansa olisi mitä oletettavammin huomattavasti tätä alhaisempi.

Erityisen mielenkiintoista on verrata eri vuosien sosiaalietuuksien perusteella laskettuja kynnyspalkkoja toisiinsa. Niistä ilmenee ns. kannustinloukkutyöryh-män ehdotusten pohjalta toteutettujen muutosten vaikutukset eri tulotasoilla. Työryhmän uudistukset koskivat laajalti mm. työmarkkina-, asumis-, toimeentu-lo- ja pienten lasten hoitotukia. Uudistusten seurauksena työn vastaanottami-nen on tullut huomattavasti kannattavammaksi alhaisilla tulotasoilla. Hieman korkeammilla tulotasoilla kynnyspalkka on puolestaan lievästi noussut.

Sosiaaliturvan aiheuttamat erilaiset loukut ovat kuitenkin vain laskentamalleja, joihin ei vielä sisälly yksilöiden tekemiä päätöksiä. Työelämään liittyvien muiden kuin rahallisten arvojen seurauksena työllistyminen saattaa tapahtua työttö-myysloukusta huolimatta, jolloin henkilön tulotaso laskee työllistymisen seu-rauksena. Esimerkiksi Holmin ja Kyyrän (1997) tutkimuksessa havaittiin noin kolmanneksen työttömyysloukussa olleista työttömistä työllistyneen 1990-luvun alkupuolella. Erityisen yleistä tämä 'odotusten vastainen käyttäytyminen' oli korkeimpia työttömyyden aikaisia tuloja saaneiden henkilöiden piirissä.

Yksilötasolla on havaittu myös sosiaaliturvan kielteisiä kannustinvaikutuk-sia. Laineen ja Uusitalon (2001) tulosten perusteella kannustinloukkutyöryhmän uudistukset paransivat työnteon kannustimia ja lisäsivät työn tarjontaa koko

**Kuvio 8.** Kynnyspalkka vuoden 1996 ja 2003 sosiaalietuuksilla.

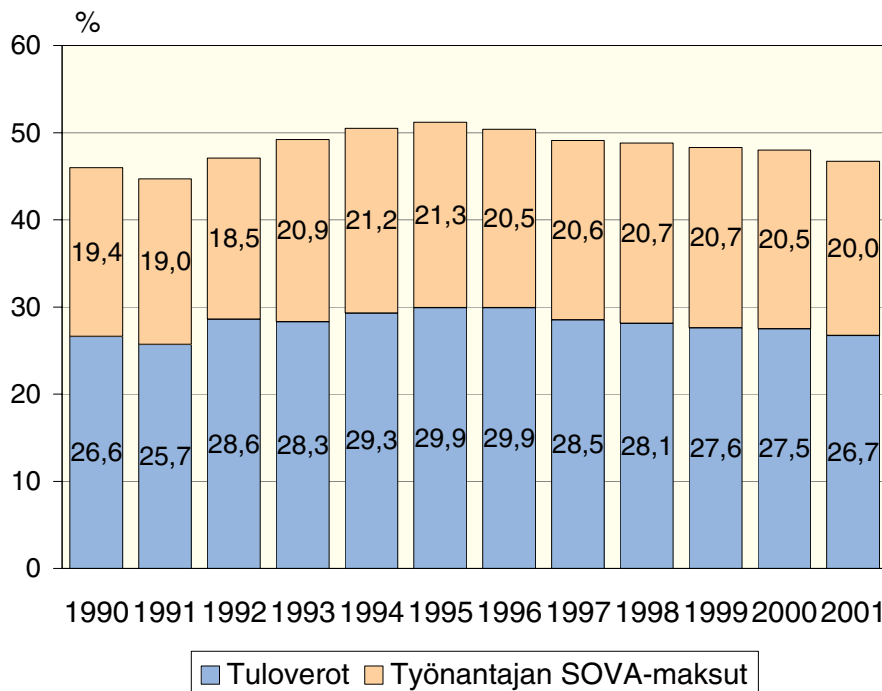
väestön tasolla. Vaikutukset olivat kuitenkin melko pieniä. Tällä perusteella sosiaalietuuksien haitalliset kannustinvaiikutukset eivät muodosta kovinkaan suurta työllistymisen estettä Suomessa.

### 1.4.2. Verotus

Työntekijän ansioihin kohdistuvat verot koostuvat pääasiassa valtion tuloverosta ja kunnallisverosta. Huomattavasti pienemmän osan muodostavat työntekijän sosiaalivakuutusmaksut ja kirkollisvero. Tuloveroissa tapahtuneita muutoksia on kuvattu vuosibruttotuloiltaan keskimääräisen teollisuuden työntekijän tapauksessa kuviossa 9. Kuviossa on esitetty myös työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen osuus. Yhdessä nämä erilaiset verot muodostavat työhön kohdistuvan ns. verokiilan.

Tuloihin kohdistuvat verot kiristyivät viime vuosikymmenen alkupuoliskon aikana valtion kootessa rahaa voimakkaasti kasvaneisiin menoihinsa. Viimeisimpien vuosien aikana palkansaajaa koskeva verotus on keventynyt takaisin vuoden 1990 tasolle. Työnantajalle kohdistuvat sosiaalivakuutusmaksut ovat myös alentuneet. Tästä huolimatta niiden taso ylittää vielä vuosikymmen alun tason.

**Kuvio 9.** Keskimääräisen teollisuuden työntekijän verokiila 1990–2001, prosenttia.



Lähde: Viitamäki (2000) ja Sinko (2002).

Vuosikymmenen lopun verokevennykset on suoritettu pääasiassa kahta kautta. Valtion tuloverotuksessa veron määrittäviä tuloluokkia on vähennetty tulojakauman alapäässä, niiden tulo rajoja on kohotettu ja jokaisen tuloluokan rajaveroastetta on laskettu. Kunnallisverotuksessa puolestaan ansiotulovähennyksiä on tuntuvasti korotettu tulojakauman alapäässä ja edelleen laajennettu koskemaan yhä korkeampia tuloluokkia. Viitamäen (2000) selvitys osoittaa kyseisten tuloverojen kevennyksen painottuneen lievästi tulojakauman alapäähän (3,4 prosenttiyksikköä), vaikkakin tuloverotus on keventynyt selvästi myös hyvin ansaitsevilla henkilöillä (3,1 prosenttiyksikköä).

Veronkevennyksen työllisyysvaikutukset syntyvät koko kansantalouden tasolla kahta kautta. Ensinnäkin tuloveron kevennykset voivat alentaa työnantajien käyttämän työpanoksen hintaa, mikä heijastuu työn kysyntään. Tämä ehto toteutuu, mikäli työntekijäjärjestöt tyytyvät ostovoiman kasvattamiseen tuloverojen alennuksen kautta ja tinkivät palkkavaateistaan. Toiseksi ostovoiman kasvu lisää osaltaan kotimaassa tuotettujen hyödykkeiden kysyntää, mikä puolestaan kasvattaa työn kysyntää.

Täysin yksiselitteisiä yllä olevat työllisyysvaikutukset eivät kuitenkaan ole. Osa ostovoiman kasvusta valuu vääjäämättä ulkomailla tuotettuihin hyödykkeisiin. Yritykset saattavat myös käyttää markkinavoimaansa ja nostaa lopputuotteiden hintoja niiden kysynnän kasvaessa jopa enemmän kuin tarpeellista. Lisäksi työpanoksen kasvutarve voidaan tyydyttää tuottavuutta kasvattamalla, jolloin työntekijöiden lukumäärää ei tarvitse kasvattaa. Näin on myös oletettavaa, mikäli veromuutokset ovat pieniä.

Verotukselle on asetettu myös yksilötason kannustintavoitteita, jotka kohdentuvat pääasiassa alhaisen tuottavuuden henkilöiden ryhmään. Verotuksen kevennyminen saattaa lisätä henkilön käteen jäävää palkkaa juuri sen verran, että työllistymistä osaltaan määrittävä kynnyspalkka ylittyy ja työnteko muuttuu kannattavaksi. Pienillä veromuutoksilla tämä koskee kuitenkin vain henkilöitä, joiden työllistyminen kyseisellä palkkatasolla on ensinnäkin hyvin lähellä toteutumistaan ilman veromuutostakin ja toiseksi ylipäättään mahdollista. Työttömyyden mittavampi alentaminen tuloverotuksen kevennyksillä edellyttää täten lukuisien työtä etsivien henkilöiden sijoittumista juuri työllistymiskynnyksen alapuolelle. Vaikeasti työllistyvien henkilöiden joukkoon muutaman prosenttiyksikön veron kevennyksillä ei juurikaan ole vaikutuksia.

Arviot tuloverojen kevennysten työllisyysvaikutuksista ovat jääneet varsin alhaisiksi. Sinko (2002) on tutkimuksessaan arvioinut vuosien 1997 ja 2001 välillä tapahtuneiden tuloverojen muutosten kasvattaneen koko kansantalouden tasolla työllisten lukumäärää 0,7 prosentilla. Henkilöiksi muutettuna tämä vastaa hieman yli 15 000 työllistä. Verrattuna miljardiluokan kustannuksiin tuloverotuksen alentaminen ei ole kovinkaan kustannustehokas tapa kasvattaa työllisyyttä. Työttömyyteen verojen kevennyksillä on vieläkin vähäisempi vaikutus, sillä valtaosa tuloverojen kevennyksistä valuu jo töissä oleville henkilöille tai kohdistuu työmarkkinoiden ulkopuolelta saapuviin henkilöihin. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä mainita, että Sinkon (2002) tutkimus keskittyi palkkaneuvotteluiden kautta syntyviin välittömiin vaikutuksiin. Verotuksen välillisiin vaikutuksiin, jotka syntyvät ostovoiman parantumisesta seuraavan lopputuotteiden kysynnän kasvun kautta, ei tässä yhteydessä keskitytty.

### **1.4.3. Eläkejärjestelmä**

Yksi osa yksilöiden työmarkkinakäyttäytymistä on päätös työuran lopettamisesta ja eläkkeelle siirtymisestä. Suomessa virallinen eläkeikä on 65 vuotta mutta laskennallinen eläkkeelle siirtymisikä on noin 59 vuotta.

Kuvion 10 perusteella työkyvyttömyyseläke on yleisin varhaiseläkelaji aina 59 ikävuoteen saakka. Eläkkeelle siirtyminen on yleisintä 60. ikävuoden kohdalla, jolloin lähes kolmasosa ikäluokasta siirtyy eläkkeelle. Yleisin eläkkeellesiirtymisen selitys

tässä ikäryhmässä on työttömyyseläke, jolle siirrytään työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeuksien kautta. Tässä ns. työttömyyseläkeputkessa on noin viidenneksen ikäluokasta.

Yleisintä työttömyyseläkeputkeen siirtyminen on teollisuudessa ja rakentamisessa. On huomioitava, että työmarkkinoiden rakenne tekee siirtymisen edulliseksi sekä työntekijälle että työnantajalle. Työntekijän kohdalla kyseessä on käytännössä katsoen siirtyminen työvoiman ulkopuolelle, sillä tulokset osoittavat työnhakuhalukkuuden olevan lisäpäivillä heikkoa verrattuna saman ikäryhmän muihin työttömiin.<sup>17</sup> Viime vuosikymmenen aikana työnantaja puolestaan välttyi kohonneista työeläkemaksuista, varsinkin suurissa yrityksissä. Työttömyyseläkekin oli tällöin suuryritykselle edullisempi vaihtoehto kuin työntekijän mahdollinen työkyvyttömyys, sillä viimeisen työnantajan omavastuu työkyvyttömyydestä oli täysimääräinen.<sup>18</sup> Nurinkurinen tilanne korjaantui vuoden 2000 alusta lähtien, kun omavastuut muuttuivat samoiksi sekä työttömyyseläkkeessä että työkyvyttömyyseläkkeessä. Nykyisellään yrityksen omavastuu kasvaa lineaarisesti henkilökunnan määrän kasvaessa 50 henkilöstä 810 henkilöön. Maksimissaan yrityksen omavastuu on tällä hetkellä 80 prosenttia.

Ikääntyneiden alhainen työllisyysaste (23 prosenttia ikäluokassa 60–64-vuotiaat) yhdessä väestön ikääntymisen kanssa ovat herättäneet päättäjät huolehtimaan työvoiman ylikysynnästä ja eläkekustannusten noususta. Työssä jaksamisesta on tullut osa eläkejärjestelmän muutosta. Erityisesti tämä ilmenee osa-aikaeläkkeessä, jonka avulla pyritään yhdistämään työ ja eläkkeelle siirtyminen. Sen alaikäraja on asteittain laskettu 60 ikävuodesta 56 ikävuoteen vuoden 2002 loppuun asti. Muutosten seurauksena osa-aikaeläkkeen suosio on kasvanut voimakkaasti. Ikäryhmissä 56–59-vuotiaat osa-aikaeläkkeellä on jo noin kymmenes koko kohortista. Se, missä määrin osa-aikaeläke tarjoaa pelkän vaihtoehdon kokoaikaiselle työssäkäynnille ja missä määrin se on tosiasiallinen vaihtoehto eläkkeelle siirtymiselle, on kuitenkin hieman epäselvää.<sup>19</sup>

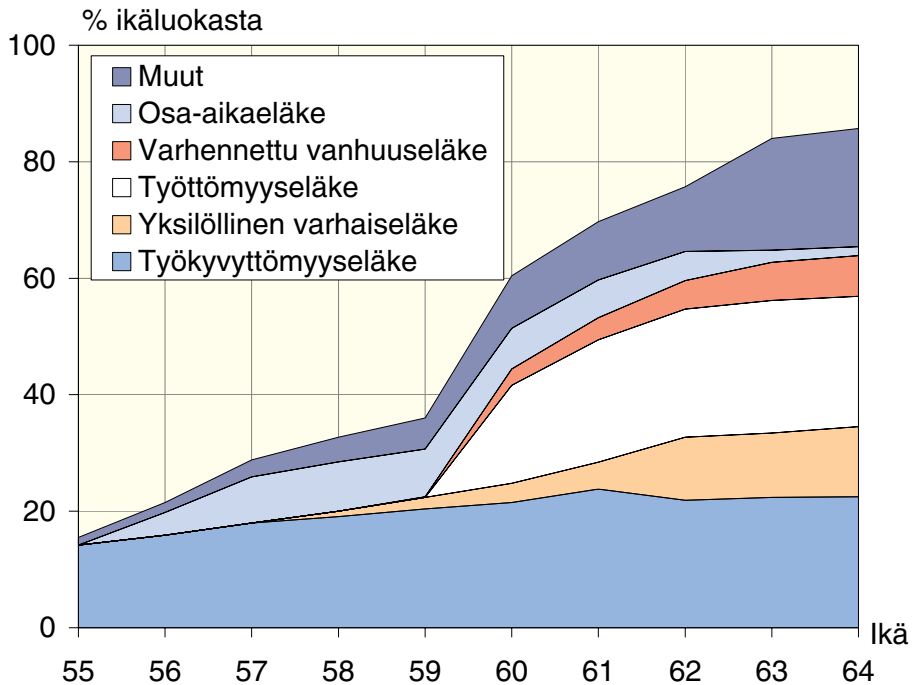
Suomalainen työmarkkinapolitiikka on perinteisesti pyrkinyt alentamaan työttömyyttä edistämällä iäkkäiden henkilöiden työmarkkinoilta poistumista erilaisin varhaiseläkejärjestelmin. Väestön ikääntyminen on muuttanut lainsäätäjien käyttäytymistä. Eläkeikärajoja muuttamalla pystytään välittömästi vaikuttamaan eläkkeelle siirtymiseen. Pyrkimyksenä on toisaalta myöhentää siirtymistä työnteon kannustinvaikutuksiltaan kielteiseen työttömyyseläkeputkeen ja toisaalta edistää työssä jaksamista toimenpiteillä, joiden avulla kevennetään työtaakkaa

---

<sup>17</sup> Viitanen (1998).

<sup>18</sup> Valtioneuvoston kanslia (1998).

<sup>19</sup> Takala (2002).

**Kuvio 10.** 55–64-vuotiaiden eläkkeensaajien väestöosuus 31.12.2001.

Lähde: Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistilastot.

työuran loppupuolella. Aiempi julkisen vallan toiminta on kuitenkin ruokkinut varhaiseen eläkkeellesiirtymiseen kohdistuvia odotuksia.

Eläkkeellesiirtymistä pyritään myöhentämään viimeisimmällä työeläkeuudistuksella. Uudistus sisältää sekä eläkkeelle siirtymistä vaikeuttavia osia että työelämään jäämisen kannustimia parantavia osia. Julkinen valta käyttää keppinä osa-aikaeläkkeen ikärajan nousua 58 vuoteen vuonna 2005 sekä yksilöllisen varhaiseläkkeen poistumista 1943 ja sen jälkeen syntyneillä. Tätä nuoremmilla on mahdollisuus siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle. Lisäksi työttömyyseläke poistuu eläkemuotona vuoden 1950 jälkeen syntyneiltä. Porkkanana uudistuksessa on korostettu ammatillisen kuntoutuksen asemaa, jos työntekijän työkyky on lähivuosina uhattuna sairauden vuoksi. Toinen työnteon kannustimia vahvistava vaikutus on vanhuuseläkkeen ikärajan siirtymisellä joustavaksi 62–68 ikävuosien välillä, jossa 63 ikävuoden jälkeen on mahdollisuus ns. kannustinkarttumaan. Uudistuksen tavoitteena on keskimääräisen eläkeiän myöhentäminen kahdella – kolmella vuodella.



## 1.5. Työmarkkinoiden toimivuus

Keskustelu työmarkkinoiden toimivuudesta keskittyy tyypillisesti työn kysynnän ja tarjonnan välisestä epäsuhdasta kertovaan työttömyyteen. Erityistä mielenkiintoa on herättänyt Euroopan ja USA:n välinen ero työttömyysasteissa. Varsin usein esitetty johtopäätös on, että eurooppalaiset työmarkkinat toimivat heikosti erilaisten jäykkyyksien takia ja tuottavat tätä kautta korkean työttömyyden tasapainon. Kolikon käänttöpuolella on kuitenkin USA:n suuret palkka- ja tulonerot, joiden seurauksena köyhyys muodostuu huomattavan yleiseksi ja vakavaksi ongelmaksi. Smeedingin (1997) mukaan keskimääräisen köyhän elintaso onkin USA:ssa selvästi keskimääräistä eurooppalaista köyhää alhaisempi, ks. myös Pohjola (1998). Yhteiskunnan eriarvoisuuteen suhteutettuna USA:n joustavat työmarkkinat eivät enää tunnukaan niin houkuttelevilta.

### 1.5.1. Rakennemuutos

Eurooppalaisilla työmarkkinoilla on hyvät puolensa. Suomessa varjopuolena on kuitenkin korkea työttömyys, joka syntyi 1990-luvun laman seurauksena. Erityisen syvä talouden häiriö kiihdytti uuden talouden läpimurrosta seurannutta rakennemuutosta tuhoten heikommin kannattavia toimipaikkoja ja yrityksiä. Nykyisestä työttömyysongelmasta ei pystykään puhumaan ilman käsitystä laman jouduttamasta talouden rakennemuutoksesta. Sen laajuus ilmenee selvästi taulukosta 2.

**Taulukko 2.** Talouden eri sektoreiden työllisyyskehitys 1990–2002, tuhatta henkilöä.

	1990	1995	2002	%, 90–95	%, 95–02
Maa ja metsätalous	222	170	127	-23,42	-25,29
Teollisuus	556	457	491	-17,81	7,44
Rakentaminen	201	115	148	-42,79	28,70
Kauppa, majoitus- ja ravitsemus	395	301	363	-23,80	20,60
Liikenne	179	163	169	-8,94	3,68
Rahoitus, vakuutus ja liike-el. palv.	268	228	308	-14,93	35,09
Julkiset ja muut palvelut	681	659	758	-3,23	15,02

Lähde: Tilastokeskus.

Muutaman vuoden aikana työllisyys aleni yli 400 000 henkilöllä. Vaikka työllisyystilanne on parantunut viime aikoina, olemme varsin kaukana vuoden 1990 työllisyystasosta. Vieläkin merkittävämpi havainto on, että työpaikkoja on syntynyt varsin eri sektoreille kuin miltä niitä hävisi. Rahoitus- ja palvelusektori ovat jo ylittäneet lähtötason työllisyyden, kun taas maa- ja metsätaloudessa työllisten lukumäärä on jatkanut alentumistaan. Myös aiempi työllisyyden veturi eli teollisuus on ollut vaikeuksissa. Teollisuudesta hävinneistä 100 000 työpaikasta on saatu takaisin vain vajaat 40 000 huolimatta erittäin voimakkaasta talouskasvusta 1990-luvun loppupuolella. Samaten rakentamisessa työllisten lukumäärä on jäänyt kauas lamaa edeltäneeltä tasolta.

Talouden eri sektoreiden työllisyyskehityksen eriytymisen lisäksi myös sektoreiden sisäinen toimintaympäristö on muuttunut. Tämä ilmenee taulukosta 3, jossa on kuvattu eräiden teollisuuden toimialojen työllisyyskehitys voimakkaan kasvun aikakautena 1995–2001. Teollisuuden 7 prosentin työllisyyskasvu paljastuu pääasiassa metalliteollisuuden ja sähköteknisen teollisuuden aikaansaamaksi. Muilla toimialoilla työllisyyden parantuminen on joko tapahtunut hitaasti tai sitä ei ole tapahtunut ollenkaan. Erityisen voimakkaasti toimintaympäristön muutos on koetellut elintarvike- ja tekstiiliteollisuutta. Huolimatta kiihkeästä talouskasvusta tekstiiliteollisuuden työllisyys vähentyi viidenneksellä ja elintarviketeollisuuden kymmenyksellä. Hieman lievempää työllisten lukumäärän vähentymistä tapahtui myös paperiteollisuudessa. Havainnot kertovat, että rakennemuutoksen aikakautena varsinaiset kasvutoimialat ovat teollisuudessa hyvin vähissä. Työllisyyden kasvun täytyykin jatkossa tapahtua ensisijaisesti muilla talouden sektoreilla.

**Taulukko 3.** Joidenkin teollisuuden toimialojen työllisyyskehitys 1995–2001, henkilöä.

	1995	2001	muutos, %
Elintarviketeollisuus	44 753	39 835	-10,99
Tekstiiliteollisuus	19 190	14 996	-21,86
Puutavaran ja puutuotteiden valm.	27 425	28 646	4,45
Massan, paperin jne. valmistus	38 662	37 331	-3,44
Kemianteollisuus	36 166	39 899	10,32
Metalliteollisuus	168 354	210 842	25,24
Sähkötekninen teollisuus	48 868	68 002	39,15
Muu tehdasteollisuus	59 720	63 213	5,85

Lähde: Tilastokeskus.

## 1.5.2. Palkkajakauma

Rakennemuutoksen myötä uudet työpaikat syntyivät siis pääosin eri toimialoille kuin mistä niitä tuhoutui. Ylipäätensä länsimaissa on havaittu työvoiman kysynnän painottuvan korkean tuottavuuden ja korkean taitotason henkilöihin. Muutosten johdosta lama-aikana työttömiksi joutuneiden henkilöiden ammattitaito ei välttämättä vastannut kasvavien alojen rekrytointitarpeita. Mikäli palkat olisivat joustavia, kuvaillun kaltainen työn kysyntämuutos laskisi alhaisemman tuottavuuden palkkoja ja nostaisi korkeamman tuottavuuden palkkoja. Taulukosta 4 havaitaan kuitenkin alhaisemman tuottavuuden töiden (palkkajakauman viimeinen kymmenes) ansiotason pysyneen suhteessa samana toiseksi korkeimmin palkattujen palkansaajien (palkkajakauman toiseksi korkein kymmenes) ansioihin nähden. Toiseksi korkeimman kymmenyksen keskimääräinen kokonaisansio säilyi 2,2 kertaa korkeampana koko voimakkaan kasvun aikakauden. Keskitetyn neuvottelujärjestelmän seurauksena palkkajakauma säilyi aivan korkeinta kymmenystä lukuun ottamatta lähes muuttumattomana.

**Taulukko 4.** Palkansaajien kokonaisansioiden hajonta 1995–1999 viimeisellä neljänneksellä, 2. desilli/10. desilli.

	<b>Yhteensä</b>	<b>Valtio</b>	<b>Kunta</b>	<b>Yksityinen</b>
1995	2,215	2,349	2,154	2,210
1996	2,191	2,332	2,125	2,189
1997	2,227	2,307	2,101	2,254
1998	2,237	2,311	2,049	2,289
1999	2,237	2,318	2,048	2,282

Lähde: Sauramo (2002).

## 1.5.3. Työmarkkinoiden kohtaanto

Talouden rakennemuutos heikensi työmarkkinoiden kohtaantoa. Uudet työpaikat syntyivät eri ammattiryhmiin, eri koulutustasoille ja eri alueille kuin miltä niitä tuhoutui. Toisin kuin esimerkiksi USA:n työmarkkinoilla, sosiaaliturva ja vakaa palkkajakauma pitivät huolta siitä, että taantuvilta aloilta työttömiksi päätyneet eivät ajautuneet ammattitaitoaan vastaamattomiin alhaisen palkkatason töihin. Seurauksena oli kuitenkin se, että työttömyys oli kullakin avointen työpaikkojen määrän tasolla aiempaa korkeampi.

Kohtaannon heikkeneminen ilmenee taulukosta 5.<sup>20</sup> Nykyisin työnvälityksen avoimien työpaikkojen lukumäärä on selvästi korkeampi kuin 1980-luvulla. Tästä huolimatta työttömien lukumäärä on lähes kaksinkertainen. Osaltaan tämä johtuu siitä, että avoimia työpaikkoja ilmoitetaan nykyään aiempaa useammin työvoimatoimistoihin. Tämä on kuitenkin vain osaselitys, sillä tarkastelut Helsingin Sanomissa ilmoitettujen avoimien työpaikkojen avulla tuottavat vastaavan tuloksen eli työmarkkinoiden kohtaanto heikkeni selvästi 1990-luvulla.<sup>21</sup>

Työmarkkinoiden kohtaannon heikkeneminen heijastuu luonnollisesti työttömyyden keston. Taulukko 6 osoittaa kuukauden aikana uusiksi työnhakijoiksi rekisteröityneiden henkilöiden lukumäärän olevan nykyisin hyvin alhaisella tasolla. Korkea työttömyys selittyykin pääasiassa pidentyneiden työttömyysjaksojen kautta. Meneillään olevien työttömyysjaksojen kesto on kaksinkertaistunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Työttömien joukossa on täten aiempaa enemmän pitkillä työttömyysjaksoilla olevia henkilöitä. Heidän heikosta työmarkkina-asetustaan kertoo se, että päätyneiden työttömyysjaksojen kestot ovat viime aikoina laskeneet. Avoimet työpaikat täytetään täten ensisijaisesti lyhyen aikaa työttöminä olleilla henkilöillä.

**Taulukko 5.** Avoimien työpaikkojen lukumäärä työnvälityksessä ja työttömien lukumäärä työvoimatutkimuksessa.

	Avoimet työpaikat	Työttömät
1981	13 000	121 000
1985	12 200	129 000
1990	26 900	83 000
1995	8 300	382 000
2000	17 100	253 000
2002	21 600	237 000

Lähde: Työministeriö, Tilastokeskus.

<sup>20</sup> Taulukosta 5 voidaan muodostaa ns. UV-käyrä, kun avoimien työpaikkojen lukumäärä ja työttömien lukumäärä piirretään samaan koordinaatistoon. Tyypillisesti avoimet työpaikat (vakanssit) ja työttömyys esitetään tällöin asteina.

<sup>21</sup> Uusitalo (2001).

**Taulukko 6.** Uusien työnhakijoiden keskimääräinen lukumäärä kuukaudessa ja meneillään olevien työttömyysjaksojen kesto.

	Uudet työnhakijat	Työttömyyden kesto, vkoa
1981	40 900	24
1985	38 400	25
1990	38 000	15
1995	39 000	45
2000	34 800	51
2002	34 800	50

Lähde: Työministeriö.

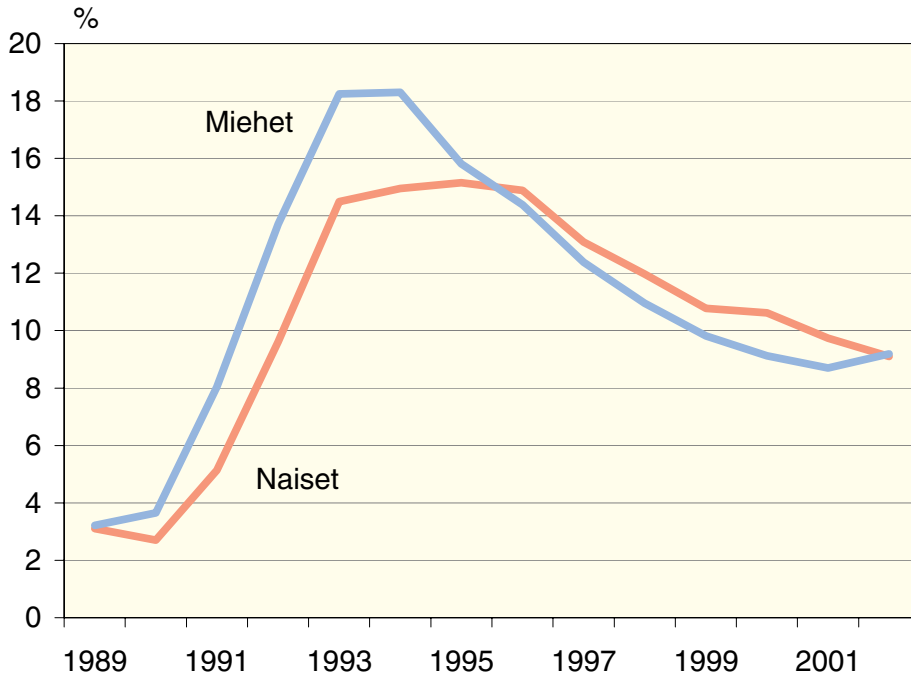
#### 1.5.4. Naiset ja miehet työmarkkinoilla

Yksi ammatillisen kohtaannon ilmentymä on miesten ja naisten väliset työmarkkinaerot. Suomessa naisten työvoimaan osallistuminen on eurooppalaisittain korkealla tasolla ja poiketen lähes kaikista muista maista naisten työllisyys on suurelta osin kokoaikaista. Naisten työmarkkina-asemassa heijastuu hyvinvointivaltion tarjoamat mahdollisuudet yhdistää työelämä ja perhe-elämä toisiinsa. Näitä elämän eri alueita toisiinsa yhdistävinä tekijöinä toimivat mm. erillisverotus, julkisin varoin tuettu lastenhoito, lapsilisäjärjestelmä sekä suhteellisen pitkä äitiysloma, johon sisältyy oikeus palata aiempaan työpaikkaan.

Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa työmarkkinoiden segregatio, eli ammattien eriytyminen miesten ja naisten ammatteihin, on voimakkaampaa kuin muissa länsimaissa. Pohjoismaissa noin puolet naisista työskentelee naisvaltaisilla aloilla, joissa vähintään 80 prosenttia työntekijöistä on naisia. Muissa teollistuneissa maissa vastaava osuus naisista on noin 25 prosenttia.<sup>22</sup> Suomessa ammattien eriytyminen on suoraa seurausta koulutusvalinnoista. Tämä ilmenee selvästi tarkasteltaessa teknisen koulutuksen ja sosiaalialan koulutuksen saaneita henkilöitä. Teknisen koulutuksen hankkineista 80 prosenttia on miehiä, kun puolestaan sosiaalialan koulutuksen hankkineista 90 prosenttia on naisia.

Voimakkaan koulutuksellisen eriytyksen takia pelkkä koulutustaso ei vielä kerro koko totuutta miesten ja naisten välisistä työmarkkinaeroista. Suomessa miehet ja naiset ovat lähestulkoon yhtä koulutettuja mutta he työskentelevät suurelta osin talouden eri sektoreilla. Sektorierot paljastuvat selvästi kuviosta 11.

<sup>22</sup> Melkas ja Ankar (1998).

**Kuvio 11.** Naisten ja miesten työttömyysasteet, 15–64-vuotiaat.

Viime vuosikymmenen alun lama iski ensimmäiseksi miesvaltaisille vienti- ja rakennussektoreille. Tämän seurauksena miesten työttömyysaste kohosi lähes neljä prosenttiyksikköä naisten työttömyysasteen yläpuolelle. Lamasta elpyminen puolestaan tapahtui vientivetoisen strategian kautta, minkä johdosta miesten työttömyysaste laski voimakkaasti. Julkisen sektorin rahoitustilanne pysyi heikkona vielä senkin jälkeen, kun talous kokonaisuudessaan alkoi elpyä lamasta. Tämän seurauksena naisten työttömyys kääntyi laskuun kaksi vuotta miesten työttömyyttä myöhemmin eli vasta vuonna 1996. Tästä lähtien naisten työttömyysaste pysytteli miesten työttömyysasteen yläpuolella aina tarkastelu-periodin viimeiseen vuoteen saakka. Tällöin sukupuolten väliset työttömyyserot tasoittuivat miesten työttömyyden yleistyessä. Syy tähän oli sama kuin viime vuosikymmenen alussa. Talouden kasvun hiipuminen heijastuu ensin miesvaltaiseen yksityiseen sektoriin.

Työmarkkinoiden eriytyminen miesten ja naisten välillä heijastuu myös sukupuolten välisiin palkkaeroihin. Koko palkansaajakunnassa miesten ja naisten ansioiden ero on noin 20 prosenttia miesten hyväksi. Tästä erosta noin puolet

selittyy sillä, että naiset työskentelevät eri toimialoilla ja eri ammateissa kuin miehet (Vartiainen, 2001).<sup>23</sup>

Eriytyminen heijastuu naisten ja miesten välisiin palkkaeroihin myös toimialojen sisällä. Korkeamäen ja Kyyrän (2003) tutkimuksen perusteella teollisuuden toimihenkilöiden keskuudessa naisten keskipalkka on 22 prosenttia miesten keskipalkkaa alhaisempi. Valtaosa erosta syntyy sitä kautta, että naiset työskentelevät samoissa yrityksissä matalamman palkkatason työtehtävissä kuin miehet. Selittämättömäksi palkkaeroksi jää teollisuuden toimihenkilöiden kohdalla noin neljännes alkuperäisestä palkkaerosta. Saman tutkimuksen mukaan teollisuuden työntekijöillä havaittu palkkaero on 16 prosenttia. Tästä erosta valtaosa selittyy naisten sijoittumisella alhaisemman palkkatason yrityksiin. Selittämättömäksi palkkaeroksi jää viidesosa alkuperäisestä 16 prosentista.

### 1.5.5. Epätyyppilliset työsuhteet

Typistetty palkkajakauma ei juurikaan tarjoa joustomahdollisuuksia eri suhdan-  
netilanteissa. Lisäksi työsuhteen solmimista ja purkamista säädellään tarkasti. Työnantajat ovat kuitenkin löytäneet joustoelementin määräaikaisten ja osa-  
aikaisten työsuhteiden avulla. Kuviosta 12 ilmenee osa-aikaisten työntekijöiden  
osuuden kaikista työntekijöistä kasvaneen kahdella prosenttiyksiköllä viimeisen  
vuosikymmenen aikana. Määräaikaisten kohdalla vastaava kasvu on ollut noin  
neljä prosenttiyksikköä. Kysymys on kuitenkin kaikista työsuhteista, joista valta-  
osa on toistaiseksi voimassa oleviksi solmittuja. Epätyyppillisten työsuhteiden  
yleistyminen ilmenee selvemmin tarkasteltaessa uusia työsuhteita. Näistä yli  
puolet on määräaikaista ja neljännes osa-aikaista. Vaikka osa määräaikaista  
työsuhteista vakinaistetaan ns. koeajan päättyessä, se ei ole riittänyt palautta-  
maan määräaikaisten työllisten osuutta aiemmalle tasolle.

Työnantajille määräaikaista ja osa-aikaista työntekijä tarjoavat vaivattoman työ-  
voiman sopeuttamiskeinon suhdanteiden ja kysynnän muutoksiin. Työntekijöi-  
den kohdalla tilanne saattaa kuitenkin olla toinen. Kyselyiden perusteella valta-  
osa epätyyppillisiä työsuhteita tekevistä henkilöistä haluaisi vakinaisemman työ-  
paikan, ks. Kauhanen (2002). Epätyyppillisiin työsuhteisiin ajautuneet kokevat  
erityisen hankalaksi pidemmän tähtäimen suunnitelmat, joihin kuuluvat mm.  
perheen ja asunnon hankkiminen.

---

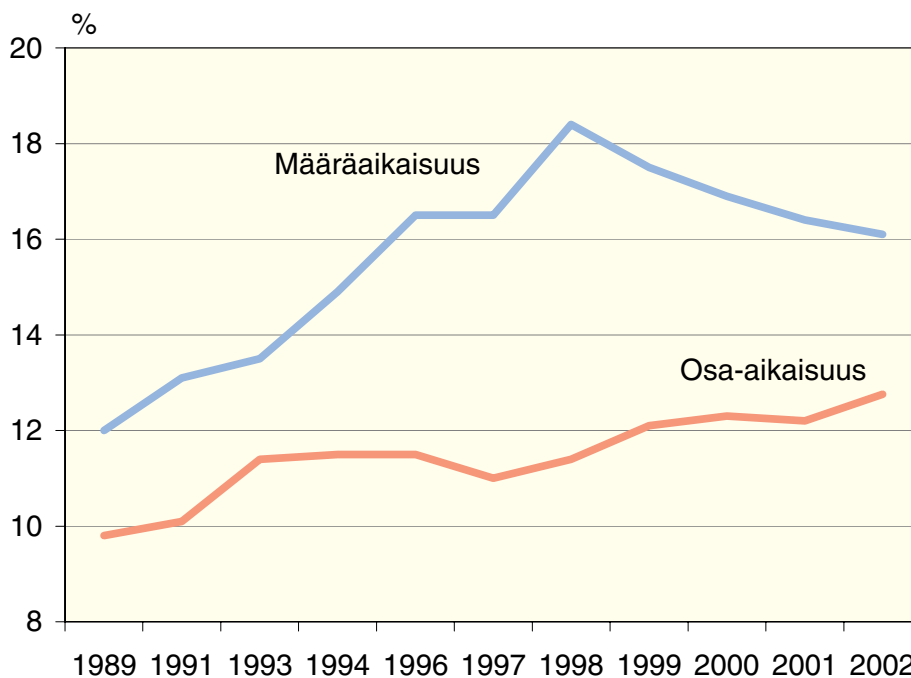
<sup>23</sup> Selittämättömäksi palkkaeroksi jää täten noin 10 prosenttia. Selittämätön palkkaero on se osa tilastollista mallia, jota malliin sisällytyt muuttujat eivät poista. Tätä osaa kutsutaan usein myös perusteettomaksi palkkaeroksi.

Epätavallisia työsuhteita kohtaan tunnettu vastenmielisyys aiheuttaa paineita vakinaisempien työsuhteiden tarjoamiselle. Erityisesti tämä koskettaa julkista sektoria, joka käyttää epätavallisia työsuhteita yksityistä sektoria enemmän. On oletettavaa, että julkinen sektori joutuu muuttamaan rekrytointikäytäytymistään väestön ikääntyessä ja kilpailun osaavasta työvoimasta kiihtyessä eri sektoreiden välillä. Täten epätavallisten työsuhteiden käyttöön kohdistuu sekä sitä kasvattavia että sitä vähentäviä paineita. Miten esimerkiksi varsin alhainen osa-aikaisten osuus kehittyy jatkossa jääkin nähtäväksi. Mutta tällä hetkellä sen käyttö vaikuttaisi lisääntyvän.

### 1.5.6. Muuttoliike

Keskitetysti sovitut neuvotteluratkaisut estävät palkkatulojen eriytymisen alueittain. Tämän johdosta jonkin alueen työvoiman kysynnän lasku ei johda kyseisen alueen palkkatason alentumiseen. Työperusteisen muuttoliikkeen voidaankin ajatella määräytyvän Suomessa ensisijaisesti työmahdollisuuksien, ei niinkään

**Kuvio 12.** Määräaikaisten ja osa-aikaisten työntekijöiden osuus työllisistä, %.



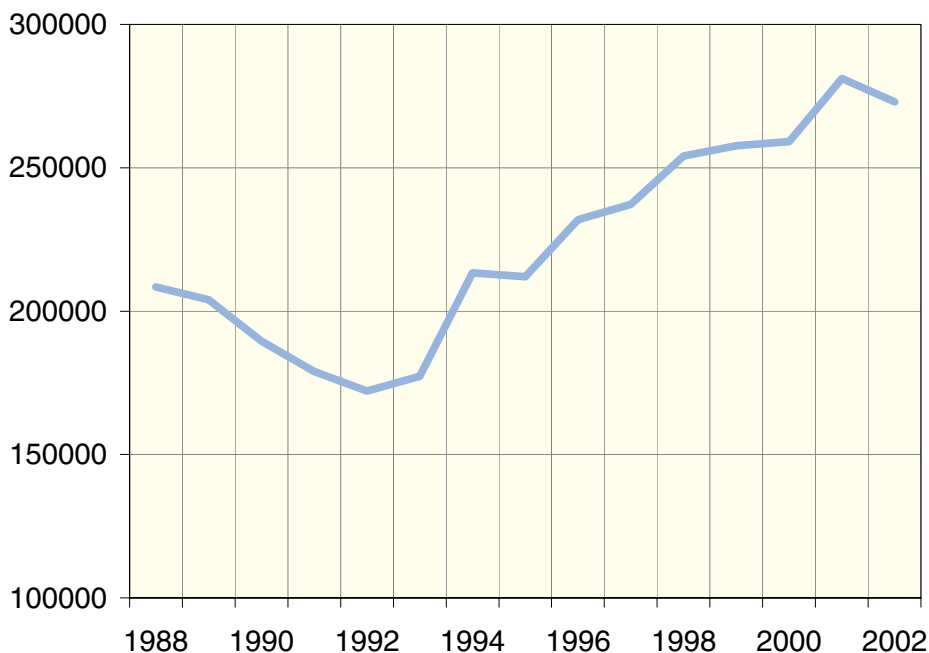
Lähde: Tilastokeskus.



ansioiden perusteella. Laman seurauksena alueiden väliset absoluuttiset työttömyyserot kasvoivat. Samalla työllisyyden kasvu eriytyi edellä mainituille sektoreille ja toimialoille. Nämä eivät ole kuitenkaan tasaisesti jakautuneet alueiden kesken. Koska palvelut ja rahoitustoiminnot sekä sähkötekninen teollisuus ovat keskittyneet vain harvoille alueille, rakennemuutoksen seurauksena muuttoliike kiihtyi. Kuviosta 13 ilmenee kuntien välisen muuttoliikkeen kasvaneen noin 100 000 henkilöllä kymmenessä vuodessa. Vuoden 1994 kotipaikkakuntalain muutos, jonka seurauksena opiskelijat saattoivat rekisteröityä opiskelukuntansa asukkaiksi, aiheutti selkeän tasosiirtymän muuttoliikettä kuvaavassa aikasarjassa. Mutta vaikka lakimuutoksen vaikutuksen poistaisi muuttoliikekuviosta, johdopäättökseenä olisi muuttoliikkeen voimakas kiihtyminen.

Muuttoliikkeen keskittyminen harvoille alueille sekä sen valikoivuus on alueiden kannalta ongelmallista. Muuttoliikkeen voimakas keskittyminen on Suomessa verraten uusi asia. Vielä 1980-luvulla julkisen sektorin työpaikkojen kasvu ohjasi muuttoliikkeen tasaisemmin suurten kaupunkien ja maakuntakeskusten välillä.

**Kuvio 13.** Suomen sisäinen tulomuutto, henkilöä.



Lähde: Tilastokeskus.

Tilanne kuitenkin muuttui 1990-luvulla, jolloin mittavampia muuttovoittoalueita olivat vain Helsingin, Turun, Tampereen, Jyväskylän, Oulun ja Salon seudut. Muuttoliikkeen valikoivuus puolestaan ohjaa kyseisille alueille nuorinta ja kaikkein koulutetuinta väestöä. Tämän seurauksena kasvukeskusten elinkeinojen entisestään piristyessä muuttotappioalueiden kasvun ainekset pienenevät entisestään.

Maan sisäinen muuttoliike luo kuitenkin yhden joustoelementin Suomen työmarkkinoille. Koska ihmiset muuttavat korkean työttömyyden alueilta nopean talouskasvun ja korkean tulotason alueille, muuttoliike tasapainottaa alueellisia työmarkkinoita.<sup>24</sup> Tätä kautta kiihtynyt muuttoliike lieventää työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa ja johtaa alhaisempaan rakennetyöttömyyteen.

### 1.5.7. Maahanmuutto

Kuvio 14 paljastaa Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrän viisinkertaistuneen kymmenessä vuodessa. Maahanmuuttoa onkin arvioitu yhdeksi tavaksi sopeutua suurten ikäpolvien eläkkeelle siirtymisestä syntyvään työvoiman kysynnän kasvuun. Tähän on myös edellytyksiä, sillä maahanmuuttajien on havaittu vastaavaan nopeasti alueiden välillä esiintyviin taloudellisiin eroihin.<sup>25</sup> Hänen mukaansa uudet maahanmuuttajat keskittyvät niihin USA:n osavaltioihin, jotka tarjoavat korkeimmat palkat maahanmuuttajien taitoihin nähden. Suomessa, jossa ammatilliset palkkaerot alueiden välillä ovat melko pienet, uusien maahanmuuttajien voidaan olettaa etsiytyvän alueille, jotka tarjoavat työmahdollisuuksia. Tämä olisi erityisen tärkeää kasvukeskusten ulkopuolisille alueille, joilla työikäinen väestö on huomattavasti muita alueita iäkkäämpää ja työskentelee pääasiassa julkisella sektorilla. Työmahdollisuuksiin joustavasti sopeutuva maahanmuuttoväestö saattaa helpottaa kasvukeskusten ulkopuolella lähitulevaisuudessa kasautuvia julkisen sektorin rekrytointiongelmia.

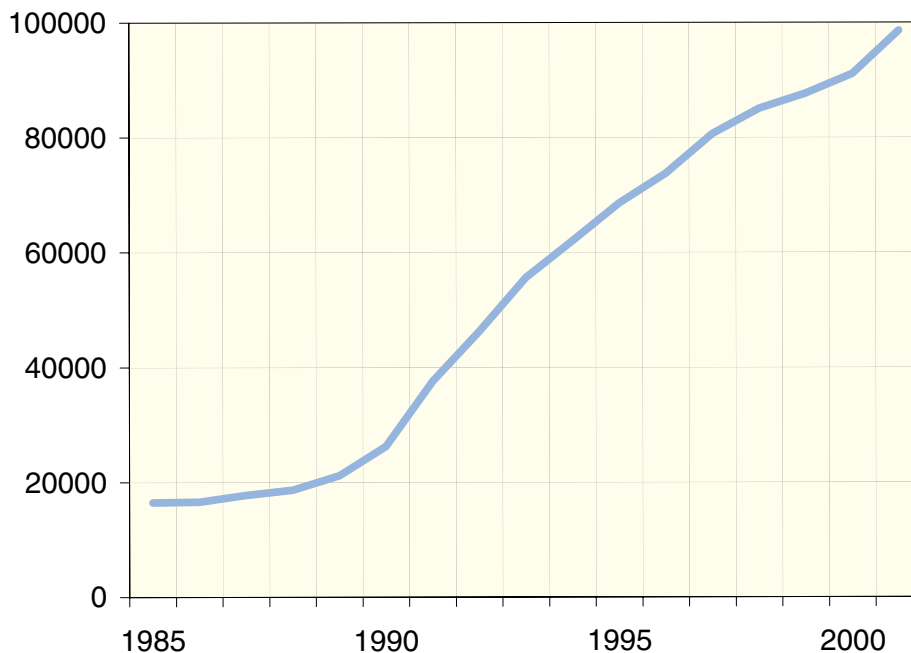
Maahanmuutto ei kuitenkaan automaattisesti joustavoita työmarkkinoita. Monissa länsimaissa maahanmuuttajien lukumäärän kasvu on ollut yhteydessä maahanmuuttajien koulutus- ja taitotason laskuun. Tämä on suorassa yhteydessä maahantulon perusteisiin. Ulkomaisissa tutkimuksissa on havaittu OECD-maista muuttaneiden henkilöiden selviävän uuden kohdemaan työmarkkinoilla lähes alkuperäisväestön veroisesti. Länsimaiden ulkopuolelta saapuvien henkilöiden kohdalla tilanne on kuitenkin toinen. Esimerkiksi Suomessa heidän työttömyysasteensa vaihtelee 30 ja 75 prosentin välillä kansalaisuudesta riip-

---

<sup>24</sup> Hämäläinen ja Böckerman (2004).

<sup>25</sup> Borjas (2001).

**Kuvio 14.** Ulkomaalaisten määrä vuosina 1985–2001, henkilöä.



Lähde: Tilastokeskus.

puen.<sup>26</sup> Erityisen yleistä työttömyys on pakolaisina Suomeen tulleiden henkilöiden keskuudessa.

Yhden hetken työttömyysaste antaa hieman liian lohduttoman kuvan pakolaisten työmarkkina-asemasta. Koska he ovat saapuneet Suomeen humanitaarisista syistä, heillä ei ole ollut valmiina työpaikkaa. Hieman pidemmällä aikavälillä havaitaan pakolaismaista siirtyneiden työttömyysongelman lieventyvän. Vuosina 1991–94 Suomeen tyypillisistä pakolaismaista tulleiden henkilöiden työttömyysasteet olivat alentuneet lähes 30 prosenttiyksiköllä vuosien 1995 ja 2000 välisenä aikana, ks. Tilastokeskus (2002). Tosin heidän työttömyysasteensa vaihtelivat vielä periodin lopullakin 50 prosentin molemmin puolin, joten kotouttaminen ei ole tapahtunut läheskään täydellisesti tarkasteluajanjakson aikana.

<sup>26</sup> Tilastokeskus (2002).

Yllä olevat tarkastelut perustuvat väestörekisterin pohjalta saatuihin tietoihin. Ulkomaalaisen kirjautuminen väestön keskusrekisteriin vaatii joko vuoden kestävää oleskelua Suomessa tai oleskelua, joka on tarkoitettu kestävään vähintään vuoden. Suurin osa Suomeen kohdistuvasta kansainvälisestä muuttoliikkeestä on kuitenkin lyhytaikaista muutaman kuukauden mittaista edestakaisin muuttoa. Maahanmuuton kokonaiskuvan muodostamiseksi onkin tarkasteltava myös lyhytaikaisemman muuton taloudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi vuonna 2002 lyhyen aikaa Suomessa työskennelleiden ulkomaalaisten määräksi on arvioitu noin 18 000 henkilöä.<sup>27</sup> Näiden henkilöiden maksamat verot ovat suoraa tuloa julkiselle sektorille, sillä he eivät ole oikeutettuja kotipaikkaperusteiseen sosiaaliturvaan. Verotulojen lisäksi nämä lyhyen aikaa Suomessa työskentelevät hyödyttävät kulutuksellaan Suomen kansantaloutta.

Kaiken kaikkiaan Suomeen kaivataan kipeästi maahanmuuttopolitiikkaa, joka yhtäältä houkuttelisi osaavia henkilöitä työmarkkinoille ja toisaalta täyttäisi humanitaarisen avun vaatimukset. Tehtävä ei ole kovinkaan helppo. Väestön ikääntyessä kaikkialla länsimaissa kilpailu osaavasta työvoimasta kasvaa myös maiden välillä. Suomen pohjoinen sijainti yhdessä harvinaisen kielen kanssa ei ole paras mahdollinen valttikortti tähän kilpailuun. Kilpailuvaltit pitäisikin löytyä työmarkkinoiden ja hyvinvointivaltion houkuttelevuudesta. Missä määrin tässä onnistutaan jää kuitenkin nähtäväksi.

## 1.6. Virta-, varanto- ja kestokäsitteet ja niiden sovelluksia

Työvoimapolitiikan tutkimisessa, seurannassa ja käytännön harjoittamisessa keskeisiä ovat virta-, varanto- ja kestokäsitteet. **Varannolla** tarkoitetaan tilatietoa, esimerkiksi työttömien työnhakijoiden tai työllisten määrä kuukauden lopussa tai jonain vuonna on varantoluku. **Virralla** tarkoitetaan puolestaan muutostietoa, esimerkiksi uudet työttömät työnhakijat tai työllistyneet kuukauden aikana ovat virtalukuja.<sup>28</sup> **Kesto** on aikatieto, esimerkkinä olkoot työnhakuvalmennuksen kesto tai työsuhteen kesto.

Niiden kolmen tekijän välinen riippuvuus voidaan esittää seuraavasti:

$$\text{virta} \times \text{kesto} = \text{varanto}$$

<sup>27</sup> Hämäläinen ym. (2004).

<sup>28</sup> Mittareita ja empiirisiä tuloksia työpaikka- ja työntekijävirroille esittävät Ilmakunnas ja Maliranta (2000).

Tällöin riittää, kun kaksi tekijää tunnetaan, jolloin kolmas voidaan laskea. Kaava voidaan kirjoittaa myös hieman toisenlaiseen muotoon:

$$\text{tulovirta kuukaudessa} = \frac{\text{vuosivaranto}}{\text{kesto kk}}$$

Keskeinen ero varanto- ja virtakäsitteiden välillä on siinä, että varannot liittyvät tilaan ja virrat muutokseen.<sup>29</sup> Varannot ovat siten ikään kuin yksittäisiä valokuvia tarkasteltavasta ilmiöstä ja virrat videokuvaa. Varantojenkin avulla voidaan saada käsitys tapahtuneista muutoksista esimerkiksi useita ajankohtia kuvaavien aikasarja-aineistojen avulla (ks. esim. luvussa 1.2. työvoimatase), mutta esimerkiksi kahden ajankohdan välisen työttömyyden muutoksen selitys jää ilman virtoja ja kestoja puuttumaan.

Virta voi olla luonteeltaan joko **jatkuva tai epäjatkuva** (diskreetti). Jatkuva virta ottaa huomioon kaiken muutoksen tarkasteltavassa asiassa, esimerkiksi kaikki työhön menoon päättyneet työttömyysjaksot vuoden aikana olisi jatkuva virta. Jos haluttaisiin katsoa vaikkapa samaa ilmiötä vuoden 2003 lopun työttömyysjaksoista ja tarkastella niiden päättymistä työllistymiseen vuoden 2004 lopun tilanteessa, olisi kyseessä epäjatkuva virta. Jälkimmäinen tarkastelu pelkistää kuvattavaa ilmiötä, esimerkissämme vuoden 2004 aikana työssä olleet, mutta sittemmin työttömiksi palanneet tai työmarkkinoiden ulkopuolelle menneet eivät olisi mukana työllistymiseen päättyneiden jaksoiden virrassa, sen sijaan jatkuvaa virtaa laskettaessa kaikki työllistymiseen päättyneet jaksot olisivat mukana. Voidaan sanoa, että esimerkissämme jatkuva virta kuvaisi työttömien työllistymistä ja epäjatkuva virta työttömien pysyväisluontoisempaa työllistymistä. Virta voi olla myös **kokonais-** (brutto-) **tai nettomääräinen**. Esimerkissämme nettovirta voisi olla se, kun työllistymiseen päättyneistä työttömyysjaksoista vähennettäisiin päivästainen virta eli työssä olevien päätyminen työttömäksi.

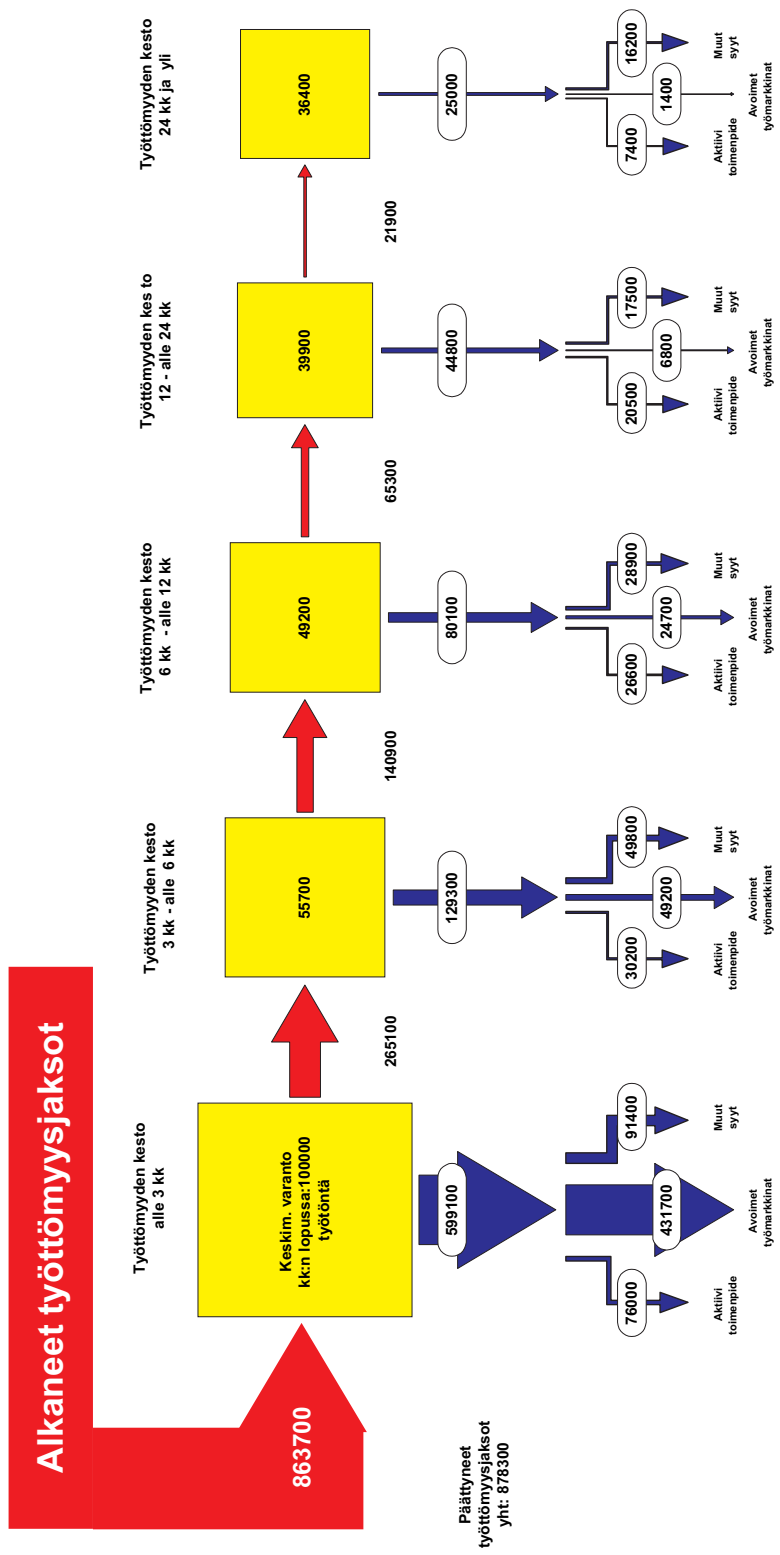
Virrat ovat hyvin herkkiä niiden laskennassa käytetyille määrittelyille, toisin sanoen, mitä lasketaan muutokseksi ja mitä ei. Yleisperiaatteena voi sanoa, että virrat ovat aina paljon suurempia kuin varantomuutokset näyttävät.<sup>30</sup> Tämän vuoksi virtojen tarkastelu voi olla työlästä ja siksi on helpompaa käsitellä varantolukuja. Kohteena olevasta ilmiöstä saadaan kuitenkin monipuolinen kuva sekä varanto- että virtalukuja käyttämällä.

Oheinen työministeriössä kehitetty virta-varanto -kuvio on hyödyllinen apuväline työmarkkinailmiöiden ymmärtämiseen. Kuviossa laatikot ovat varantoja ja

<sup>29</sup> Voidaan myös sanoa, että varannot ovat staattisia käsitteitä ja virrat dynaamisia.

<sup>30</sup> Schettkatt (1996) erittelee keskeisiä työmarkkinavirtojen ominaisuuksia.

**Kuvio 15.** Työttömyyden virta-varanto -kuvio vuonna 2002.



Lähde: Työministeriö, Mika Tuomaala.<sup>31</sup>

niiden koko on suhteutettu vasemmanpuoleisimman varannon kokoon. Vaaka- tasoon piirretyt virrat ovat tulovirtoja (tai eri kestoluokkien varantojen välillä niitä voidaan kutsua myös valumavirroiksi) ja pystytasoon piirretyt ovat puolestaan poistumavirtoja. Kuviossa näkyy myös se, kuinka virtoja voidaan hajottaa pie- nempiin osatekijöihinsä, tässä tapauksessa poistumavirta on hajotettu kolmeen osaan. Edellä esitettyjen käsitteiden mielessä virrat ovat tässä kuviossa jatkuvia kokonaisvirtoja.

### ***Sovellusesimerkkejä pohdittavaksi***

Virran, keston ja varannon riippuvuutta voidaan hyödyntää monissa varsin käy- tännöllisissä työvoimapolitiikan toimeenpano- ja valmistelutehtävissä.

Tällaisia ovat esimerkiksi kysymykset siitä, kuinka monta aloittajaa jossakin työ- voimapolitiikan palvelussa tai toimenpiteessä voi vuoden aikana olla, jos tavoitel- laan jotain keskimääräistä varantotasoa ja keskimääräistä kestoja tai siitä, paljon- ko yhden viikon työttömyyden keston lyheneminen alentaa työttömyyden tasoa työvoimatoimiston alueella, jos työttömyysjaksojen määrä pysyy ennallaan.

Vastaavalla tavoin laadittua tarkastelua on sovellettu mm. eri kestoisen työttö- myyden päättymisen odotteeseen tai avoimille työmarkkinoille työllistymisen odotteeseen tai aktiivisen työvoimapolitiikan välittömään vaikutukseen työttö- myyden keston.<sup>32</sup>

Seuraavassa esitetään kaksi sovellusesimerkkiä virta-varanto-kesto -yhtälön käytöstä.

**Esimerkki A.** Työttömyyden odotetun keston laskeminen virtojen ja varantojen avulla

Lasketaan eri kestoiselle työttömyydelle arvio työttömyyden kestosta. Tämä voidaan tehdä käyttämällä hyödyksi tietoa siitä, paljonko työttömiä kussakin kestoryhmässä on ja toisaalta tietoa siitä, paljonko työttömyysjaksoja kestoryh- mässä päättyy. Tällaista laskelmaa voidaan kutsua työttömyyden keston odot- teeksi. Laskelma kuvaa siis sitä, kuinka nopeasti työttömyysvaranto keskimää- rin vaihtuu. Laskelma voitaisiin laatia erikseen esimerkiksi vain avoimille työ- markkinoille työllistymistä tarkastellen.

<sup>31</sup> Kuviossa aktiivitoimenpide = sijoitettu + aloittanut työvoimakoulutuksen, avoimet työmarkkinat = välitetty työhön + saanut muuten työtä + lomautus tai lyhennetty työviikko päättynyt, muut syyt = aloittanut muun koulutuksen + työnhakuun ETA-valtioon + siirtynyt työvoiman ulkopuolelle + työttö- myyseläkkeelle + muu syy tai ei tietoa.

<sup>32</sup> Räisänen (toim.) (2002), 14–21.

**Taulukko 7.** Eri kestoisen työttömyyden keston odotteen laskeminen.

Vuosi 2002	0–1 kk	Yli 1–3 kk	Yli 3–6 kk	Yli 6–12 kk	Yli 12–24 kk	Yli 24 kk	Yhteensä
Varanto	47 400	52 600	55 700	49 200	39 900	36 400	281 300
Poistumavirta	445 323	153 793	129 290	80 127	44 837	24 959	878 329
Keston odote, kk	1,3	4,1	5,2	7,4	10,7	17,5	3,8

Varanto- ja poistumavirtalukujen lähteet: Työnvälitystilasto, taulu TTV15 ja Työpoliittinen aikakauskirja, tilastotaulu 16.

Työttömyyden keston odote lasketaan jakamalla varantoluku virtaluvulla. Koska virta on vuositason luku, on tulos vielä kerrottava 12:lla, jotta se voidaan ilmaista kuukausina.

**Esimerkki B.** Työvoimapolitiittisen toimenpiteen aloittajamäärän suunnittelu työvoimatoimistossa

Työvoimatoimistossa valmistellaan seuraavan vuoden työvoimakoulutuksen ja työnhakuvalmennuksen voimavarojen käyttöä. Työvoimatoimiston johtoa huolestuttaa työnhakijoiden työttömyyden pitkittyminen, johon ratkaisuksi haetaan lisättyä aktiivitoimiin osallistumisen mahdollisuutta. Kuitenkin alustavasti arvioidaan, että työvoimakoulutuksen keskimääräisen keston tulisi olla vähintään 3 1/2, 4 tai 4 1/2 kuukautta, jotta koulutukselliset tavoitteet voidaan saavuttaa. Työnhakuvalmennuksen kestoksi suunnitellaan vaihtoehtoisesti 1 tai 2 viikkoa.

Työvoimatoimistossa päädytään seuraaviin laskelmiin vaihtoehtoisista aloittajamääristä:

**Taulukko 8.** Kahden työvoimapolitiittisen toimenpiteen aloittajamäärän laskeminen työvoimatoimistossa eri kestavaihtoehdoilla.

	Työvoimakoulutus 3 1/2 kk	Työvoimakoulutus 4 kk	Työvoimakoulutus 4 1/2 kk	Työnhakuvalmennus 1 vko	Työnhakuvalmennus 2 vkoa
Toimiston määrärahoihin aikaansaatava varanto	140	140	140	25	25
Aloittajamäärä	480	420	373	1 200	600

Toimisto päätyi koulutuksellisiin perusteisiin pitämään neljän kuukauden kestoja sopivana. 420 hengen aloittajamäärään päästään jakamalla 140 hengen varanto neljällä ja kertomalla näin saatu kuukausivirta 12:lla.

Toimisto päätti hakea lisättyä aktiivitoimia etenkin lyhytkestoisesta työnhakuvalmennuksesta. Vaikka toimenpiteessä on joka hetki vain vajaa viidennes työvoimakoulutuksen osallistujamäärästä, nousee vuositason aloittajamäärä suureksi lyhyen keston vuoksi. (Huom! Laskelmassa 1 viikko = 0,25 kuukautta.)



Esimerkkitoimistossa päädyttiin työvoimakoulutuksessa tavoittelemaan noin neljän kuukauden kestoja. Tällöin toimiston käytössä olevilla määrärahoilla voidaan vuodessa kouluttaa 47 henkeä enemmän kuin kaksi viikkoa pitemmällä koulutuksen kestolla.

Työnhakuvalmennuksessa päädyttiin viikon keston, jolloin aktivointimahdollisuuksia saadaan vuodessa 1 200. Vaikka työvoimatoimistossa oli paineita työvoimakoulutuksen aloittajamäärän suurempaan lisäykseen, havaittiin, että siirtämällä kaikki työnhakuvalmennuksen määrärahat työvoimakoulutukseen (tässä oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi toimenpiteiden opiskelijatyöpäivän hinnat samoiksi) olisi 1 200:n työnhakuvalmennettavan tilalle saatu vain 75 työvoimakoulutettua.

**Esimerkki C.** Miksi avoimia työpaikkoja on niin vähän suhteessa työttömien määrään?

Tarkasteltaessa avoimien työpaikkojen määriä esimerkiksi kuukausittain julkaisuvasta työministeriön työllisyyskatsauksesta (ks. [www.mol.fi](http://www.mol.fi)), esille nousee kysymys, miksi avoimia työpaikkoja on niin vähän suhteessa työttömien työnhakijoiden määrään? Ajatellaan seuraavia lukuja:

- Vuosina 1998–2002 työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 327 600 henkeä.
- Avoimia työpaikkoja oli (julkisessa työllätyksessä) vuosina 1998–2002 keskimäärin 17 900.

Onko siis työttömiä työnhakijoita jokaista avointa työpaikkaa kohden yli 18 henkilöä?

On, jos käytetään varantolukua avointen työpaikkojen määrän kuvaamiseen. Silloin kuvataan tietyssä tilanteessa työttömien ja avointen työpaikkojen määrän suhdetta. Avointen työpaikkojen avoinnaolon kesto on kuitenkin keskimäärin varsin lyhyt, joten kuukauden lopun laskentapäivien keskiarvo kuvaa huonosti sitä, millaiset mahdollisuudet työttömällä on löytää sopiva työpaikka. Tällaiseen tarkasteluun sopiikin paremmin virtaluku:

- Vuosina 1998–2002 uusia avoimia työpaikkoja oli keskimäärin 278 900.

Työttömiä työnhakijoita oli vuodessa keskimäärin vain 1,2 suhteessa uusiin avoimiin työpaikkoihin eli virtalukuun.

Mikäli myös työttömyyttä tarkastellaan dynaamisesta näkökulmasta, voidaan katsoa uusien työttömien työnhakijoiden määrää suhteessa uusiin avoimiin työpaikkoihin (tarkastelu jättää nyt huomioon ottamatta sen, että työttömänä on koko ajan sinne jo aiemmin joutuneita):

- Uusia työttömiä työnhakijoita oli vuosina 1998–2002 keskimäärin 233 000 henkeä.

Uusia työttömiä oli suhteessa uusiin avoimiin paikkoihin 0,8.

Tarkastelutavasta riippuen saamme työttömien työnhakijoiden ja julkisen työnvälityksen avointen työpaikkojen määrän väliseksi suhteeksi alle yhden ja yli kahdeksantoista välillä liikkuvia lukuja. Kaikki tarkastelut ovat oikeita. Se, mitä lukuja käytetään, riippuu tarkastelutavasta, toisin sanoen mitä haluamme tietää. Työttömien varannon mahdollisuudet työllistyä hetkessä avoimiin työpaikkoihin ovat olemattomat, mutta vähänkään pitemmän ajan kuluessa avoimia työpaikkoja on niin paljon, että työttömien mahdollisuudet työn löytämiseen paranevat olennaisesti.

Tässä esimerkissä ei yksinkertaisuuden vuoksi oteta nyt huomioon kahta tärkeää seikkaa: 1) julkiseen työnvälitykseen ilmoitetuista avoimista paikoista kilpailevat myös muut kuin työttömät työnhakijat ja 2) työttömillä työnhakijoilla on vastaavasti käytössään eli haettavanaan kaikki muutkin työpaikat kuin julkiseen työnvälitykseen ilmoitetut.

Periaatteessa kannattaa myös muistaa se, ettei virta- ja varantolukuja tulisi yleensä sekoittaa keskenään, ellei todella tiedä, mitä on kuvaamassa. Pääperiaate on, että virrat suhteutetaan virtoihin ja varannot varantoihin.

#### **Kysymyksiä pohdittavaksi**

- 1. Millaisia työmarkkinaongelmia väestön ikärakenteen muutoksesta voidaan odottaa**
  - a) vuoteen 2008 mennessä,**
  - b) vuoteen 2020 mennessä?**
- 2. Keksi jokin esimerkki, millaisen asian tarkasteluun työvoimatasetta voidaan käyttää?**
- 3. Minkä vuoksi on tärkeää erottaa työttömyyden tyyppejä toisistaan?**
- 4. Mitkä luvussa I käsitellyistä tekijöistä vaikuttavat mielestäsi eniten henkilön päätökseen työhön osallistumisesta?**
- 5. Mitä uutta virtojen tarkastelu tuo työmarkkinoiden käsittelyyn pelkkiin varantoihin nähden?**

## Luku II Työvoimapolitiikan perusteet

### 2.1. Johdanto perusteisiin

Työvoimapolitiikka saa perusteensa työmarkkinoiden epätäydellisyyksistä. Näistä keskeiset ovat toisaalta työttömyys ja toisaalta työnantajien vaikeudet saada tarvitsemaansa työvoimaa. Valtion puuttumista on tarvittu näiden epäkohtien lieventämiseen ja poistamiseen.<sup>33</sup>

Eri maissa työmarkkinoiden perusongelmiin on vastattu hyvinkin erilaisilla tavoilla. Kuitenkin jo 1900-luvun alkuvuosikymmenistä lähtien julkinen valta, valtiovalta tai kunnat, ovat järjestäneet eri tyyppisiä työllisyystöitä ja jossakin määrin myös toimia ammatillisen tai alueellisen liikkuvuuden edistämiseen.<sup>34</sup>

Näiden erillisten työllisyyteen vaikuttavien toimenpiteiden sijasta alettiin toisen maailmansodan jälkeen painottaa yleisen talouspolitiikan merkitystä työttömyyden voittamisessa. Keynesin innoittamana pyrittiin yleisellä talouspolitiikalla elvyttämään työvoiman kysyntää talouden laskusuhdanteissa ja hillitsemään talouden ylikuumenemista korkeasuhdanteissa.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD laati kuitenkin vuonna 1964 suosituksen ”Työvoimapolitiikka taloudellisen kasvun edistämisen keinona” ja nosti aktiivisen työvoimapolitiikan strategian kansainväliseen kuuluisuuteen.<sup>35</sup> Aktiivista työvoimapolitiikkaa (**lyh. ATP**) onkin sittemmin pidetty niin Suomessa kuin muissakin kehittyneissä teollisuusmaissa oppina, joka toimii työvoimapolitiikan strategisena perustana.<sup>36</sup>

Seuraavassa pyritään vastaamaan siihen, mitä uutta ATP:lla on annettavaa perinnäisiin ratkaisutapoihin verrattuna. Samalla pyritään myös vastaamaan, mitä ATP on ja miksi se on saanut asemansa työvoimapolitiikan strategisena perustana.

---

<sup>33</sup> Työvoimapolitiikka on joskus tulkittu laajasti ja siihen on luettu mm. yritysten työvoimapolitiikka. Työvoimapolitiikka tulee kuitenkin tällöin sisällöltään niin väljäksi, että sen sijasta voidaan käyttää henkilöstöpolitiikka- tai työvoimavarojen kehittäminen -termejä. Vaikka työvoimapolitiikassa on kyse valtion interventioista, työvoimapolitiikkaa voi eri suuressa määrin toteuttaa myös yksityinen sektori (esim. yksityinen työnvälitys). Valtio on myös voinut tilata eri palvelujen suoritteita yksityiseltä sektorilta.

<sup>34</sup> Esim. Kalela (1989). Öhman (1970).

<sup>35</sup> OECD (1964).

<sup>36</sup> Aktiivisen työvoimapolitiikan historiaa koskevat yksityiskohtaiset lähteet löytyvät teoksesta Sihto (1994), Työvoimapolitiikan kehityksestä viime vuosina on seikkaperäisempiä viittauksia artikkelissa Sihto (2001).

Kysymys aktiivisen työvoimapolitiikan luonteesta on kaikkea muuta kuin selvä. Oppi on ollut erilainen eri aikoina. Niin käsiteltävät asiat, ratkaisut työmarkkinaongelmiin kuin politiikkaa toteuttava hallinto ovat vaihdelleet.<sup>37</sup>

## 2.2. Aktiivisen työvoimapolitiikan kiinni saamisen yrityksiä

OECD:n (1964) uudessa, aktiivisen työvoimapolitiikan strategiassa oli uutta sekä adjektiivi ”aktiivinen” että substantiivi ”työvoimapolitiikka”. Kun ATP-strategian ominaislaatu on pyritty määrittämään, ovat nämä kaksi uutuutta usein toimineet lähtökohtina. Kun OECD korvasi kansainvälisessä kielenkäytössä yleisen ”työmarkkinapolitiikka” -termin ”työvoimapolitiikalla”, on se synnyttänyt spekulatioita uuden käsitteen sisällöstä. Termi ei kuitenkaan viitannut mihinkään sisällölliseen uutuuteen strategiassa.<sup>38</sup> Työmarkkinapolitiikka onkin viime vuosina jälleen korvannut työvoimapolitiikka-termin kansainvälisissä asiakirjoissa (esim. OECD 1990). Termejä käytetäänkin tässä synonyymeinä.

Toinen strategian uusi määre, ”aktiivisuus”, on muodostunut keskeiseksi kriteeriksi arvioitaessa, missä määrin jossakin maassa harjoitetaan aktiivista työvoimapolitiikkaa. Yleisimmän näkemyksen mukaan ATP tarkoittaa nimen omaan sitä, että passiivitoimien, kuten työttömyysturvan, sijasta työvoimapolitiikan tulisi koostua aktiivitoimista, kuten työvoimakoulutuksesta. Väitteessä on perää, mutta toimien aktiivisuus sinänsä ei vielä ole riittävää. On myös kysyttävä, mihin aktiivitoimia käytetään. Niitä voidaan käyttää strategian tavoitteita vastaan. Toisaalta passiivitoimilla voidaan toteuttaa ATP:n päämääriä. Kuvaava esimerkki löytyy juuri Suomesta.

Työvoimapolitiikan aktiivisten toimenpiteiden merkitys väheni huomattavasti ja työttömyysturvan merkitys kasvoi 1960-luvun loppupuolella ja 1970-luvun alussa. Aktiivisin työvoimapolitiittisin toimin oli kuitenkin pidetty yllä työvoimaa tuotannossa ja alueilla, joiden tulevaisuuden näkymät olivat heikot. Kun työntekijöille taattiin ammattitaitoa vastaamattomia työllisyystöitä aina laskukausien ajaksi, jäi heidän ammattitaitonsa myös kehittymättä: työ ei kehittänyt ammatti-

---

<sup>37</sup> Niinpä Ruotsin Työmarkkinahallituksen vastuualueeseen on ajoittain kuulunut keskeisiä elinkeinopolitiikan toimintoja.

<sup>38</sup> Gösta Rehn, joka oli keskeisesti laatimassa OECD:n suositusta, toteaa kirjeessään (20.2.1989), että ”työvoimapolitiikka” -termin käyttö ei johtunut mistään sisällöllisistä syistä. Suositukseen piti löytää uusi termi, koska USA:n työministeri Williard Wirtz vaati ”markkinat” -termin välttämistä: Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n, toiminnan yhtenä lähtökohtana on ollut se, että työntekijät eivät ole tavaroita. Työmarkkinapolitiikka-termi viittasi kuitenkin hänen mukaansa markkinoihin ja siten työvoiman tavaraluonteeseen. Vanha työmarkkinapolitiikka-käsite korvattiin työvoimapolitiikalla.

taitoa ja koulutukseen he eivät osallistuneet. Tuotanto- ja ammattitaitorakennetta säilyttävien toimenpiteiden väheneminen merkitsi sitä, että tarpeellinen rakennemuutos nopeutui. Työvoimapolitiikan passivoituminen edisti tässä tapauksessa ATP:n päämääriä.

ATP:n erikoislaatua on yritetty löytää myös sille tyypillisistä, erikoislaatuista keinoista ja toimista, esim. alueellisen tai ammatillisen liikkuvuuden edistämisestä. Aktiivisen työvoimapolitiikan strategiassa erilaisten toimenpiteiden kehittäminen oli kuitenkin alkujaan vähäistä, yleisluonteista ja ylipäänsä vähämerkityksistä.

### 2.3. Syyt aktiivisen työvoimapolitiikan syntyyn

Mistä sitten aktiivisen työvoimapolitiikan keskeisin sisältö ja ominaislaatu löytyvät? Seuraavassa vastausta etsitään lähtien liikkeelle opin alkulähteiltä. Näistä ensimmäisistä kehittämisistä käy parhaiten ilmi aktiivisen työvoimapolitiikan ominaislaatu ja olemassaolon perustelu. Olennaista aktiivisen työvoimapolitiikan strategian kehityksessä on alusta alkaen ollut, että se ei pyri tarjoamaan kaiken kattavaa työvoimapolitiittista keinoa työllisyysongelmien, erityisesti työttömyyden, ratkaisemiseen yksin ja juurta jaksain. Sen sijaan ATP tähtää tavoitteisiinsa yhdessä muiden politiikkojen, erityisesti yleisen talouspolitiikan ja palkkapolitiikan, kanssa. Tämä tuo esiin myös sen, että strategia ei liity vain valtiovallan politiikkaan, vaan edellyttää yhteistyötä ja vastuunjakoa erityisesti valtiovallan ja työmarkkinaosapuolten kanssa.

Edeltävä lähtökohta herättää kysymyksiä. Miksei aktiivinen työvoimapolitiikka pyri yksinään ratkomaan työttömyysongelmaa? Entä miksei yleinen talouspolitiikka riitä, vaan tarvitaan vielä aktiivista työvoimapolitiikkaa? Mikä aktiivisen työvoimapolitiikan osa tuossa politiikkojen kokonaisuudessa oikein on ja miksi sillä on tuo osa?

Osviittaa vastauksiin saa ATP:n synnyn erikoisuuksista. Ensinnäkin, aktiivisen työvoimapolitiikan oppi syntyi alun perin ammattiyhdistysliikkeessä, ei yliopistoissa taikka valtion elimissä. ATP:n kehittelijät olivat kaksi ruotsalaista ay-ekonomistia, Gösta Rehn ja Rudolf Meidner. Toiseksi, aktiivinen työvoimapolitiikka syntyi vastauksena 1940-luvun lopun ylikuumentuneen korkeasuhdanteen ongelmiin, ei laskukauden työttömyysongelmiin.

Vaikka vallitsikin korkeasuhdanne, olivat aktiivisen työvoimapolitiikan perusteenä juuri työllisyysyyt. Tavoitteena ei ollut täystyöllisyyteen pyrkiminen, sehän oli jo saavutettu, vaan täystyöllisyyden turvaaminen. Tämä oli tavoite, jota yleisesti pidettiin mahdottomana. Niinpä Keynes esitti inflaatiovaaran vuoksi huolensa, kun sodan jälkeen Britanniassa ja USA:ssa esitettiin kunnianhimoisia työttömyy-

den vähentämistavoitteita. Kalecki on ilmaissut perusteensa ytimekkäästi klasisisessa artikkelissaan Täystyöllisyyden poliittisia aspekteja.<sup>39</sup>

Kalecki arvioi, että täystyöllisyys johtaa ay-liikkeen vaikutusvallan kasvuun ja ylisuuriin palkankorotuksiin. Nämä saavat työmarkkinat sekaisin ja johtavat kilpailukyvyn menetyksiin. Ongelma on aina perinnäisesti ratkaistu antamalla työttömyyden kasvaa ja vähentämällä ammattiyhdistysliikkeen valtaa.

Kalecki pääättelee, että täystyöllisyys ei pitkän päälle ole mahdollista. Rehn ja Meidner puolestaan näkevät, että tämä mahdollon tehtävä on mahdollinen. Täystyöllisyys voidaan saavuttaa ja ylläpitää, kunhan ehkäistään täystyöllisyyteen perinnäisesti liittyvä inflaation kiihtyminen. Tavoitteen saavuttamisen keskeisenä keinona on juuri aktiivinen työvoimapolitiikka.

He näkivät, ettei ay-liikkeen vallan kasvu sinänsä ole haitallista. Ay-liikkeen politiikan vain on oltava vastuullista. Tämä ei ole kuitenkaan mahdollista tilanteessa, jossa työmarkkinat ovat epätasapainossa ja ylikuumentuneet. Vaikka ay-liike pyrki kohtuullisiin palkankorotuksiin, ei se tehtävässään onnistu. Työnantajat suostuvat työvoiman ylikysynnän oloissa korkeampiin palkankorotuksiin, mitä ay-liike vaatii. Työntekijät joutuvat tällöin kysymään, mitä hyötyä heillä on ay-liikkeestä.

Rehn ja Meidner esittävät, että valtion tehtävänä tulisi olla tasapainoisen taloudellisen tilanteen luominen. Tämä tapahtuisi yleisen talouspolitiikan kautta, jonka tulisi olla rajoittavaa. Tätä olivat esittäneet muutkin. Yleisellä rajoittavalla talouspolitiikalla haluttiin rauhoittaa inflatorinen taloustilanne, mikä kuitenkin johtaisi työttömyyden kasvuun. Ay-liike oli vastustanut tätä, olihan liikkeen tavoitteena juuri täystyöllisyys. Nyt ay-liikkeen ekonomistit kuitenkin esittivät samaa lääkettä. Heidän reseptinsä herättikin epäluuloja ja vastustusta.

Rehn ja Meidner esittivät rajoittavaa talouspolitiikkaa mutta he esittivät myös aktiivista työvoimapolitiikkaa. Kun rajoittava talouspolitiikka synnyttää työttömyyttä, on työvoimapolitiikan tehtävä sen poistaminen ja täystyöllisyyden palauttaminen.

Tuntuu, ettei Rehnin ja Meidnerin ratkaisumalli ole loppuun asti harkittu. Ensin rajoittavan talouspolitiikan keinoin päästään eroon täystyöllisyydestä siihen kuuluvine tasapainottomuusilmiöineen ja synnytetään työttömyyttä. Sitten täystyöllisyys kuitenkin taas palautetaan aktiivisen työvoimapolitiikan avulla. Oltaisiin jälleen alkutilanteessa, täystyöllisyydessä siihen kuuluvine tasapainottomuuksineen. Strategialla ei olisi saatu aikaan mitään parannusta tilanteeseen. Valtiovarainministeri Sköld totesikin Rehnin ja Meidnerin ratkaisusta: Tyhmintä mitä olen lukenut.

---

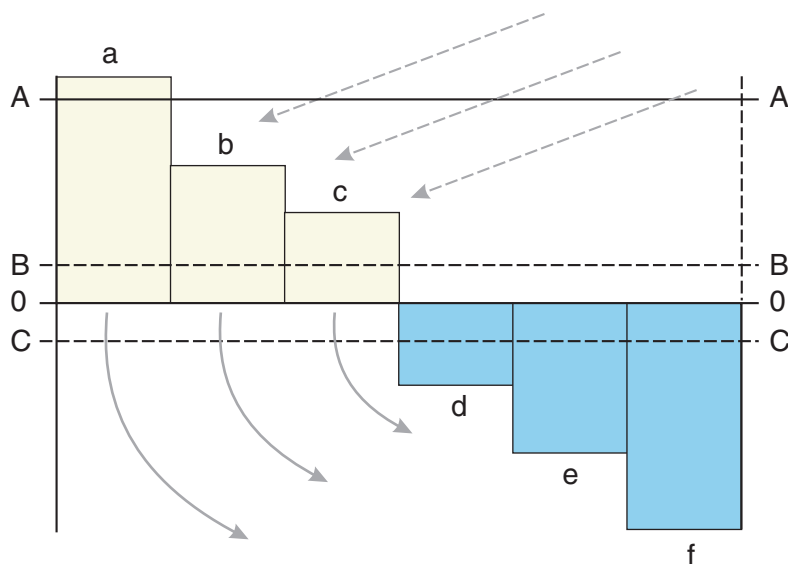
<sup>39</sup> Kalecki (1971), (alkup. 1943).

## 2.4. Aktiivisen työvoimapolitiikan keskeiset ominaispiirteet

Juuri tästä ristiriitaiselta näyttävältä ratkaisun luonteesta onkin syytä etsiä strategian ominaispiirteitä. ATP:lla on kylläkin tarkoitus palauttaa täystyöllisyys. Uutta on se, että täystyöllisyys palautettaisiin ilman aikaisempia tasapainottomuuksia. Tämän johtopäätöksen takana on uudenlainen näkemys työmarkkinoista. Työmarkkinateorioissa oli perinnäisesti tarkattu työmarkkinoita kokonaisuuksina. Vielä Keyneskin sovelsi näitä perinnäisiä työmarkkinakäsityksiä. Rehn ja Meidner puolestaan näkivät työmarkkinoiden koostuvan osatyömarkkinoista, jotka ovat enemmän tai vähemmän eriytyneet toisistaan ja joiden välillä on liikkuvuuden esteitä.

Tilannetta havainnollistaa kuvio 16. Vaakasuorat viivat kuvaavat erilaisia kokonaiskysynnän tasoja. Työvoiman tarjonnan erilaisia tasoja eri osatyömarkkinoilla kuvaavat pylväät a,b,...,e,f. Kun kokonaiskysyntä on tasolla O, osoittavat valkeat pylväät työttömyyttä ja varjostetut pylväät kysynnän ylijäämää.

**Kuvio 16.** Osatyömarkkinat, joilla vallitsevat erilaiset suhteet työvoiman kysynnän ja tarjonnan kesken.<sup>40</sup>



<sup>40</sup> Kuvio on alkujaan esitetty teoksessa Andersson ja Meidner (1973).

Osatyömarkkinoilla a, b, c vallitsevat huono kannattavuus, työvoiman ylijäämä ja työttömyys. Osatyömarkkinoita d, e, f luonnehtivat hyvä kannattavuus, laajentumiskyky ja puute työvoimasta. Hallitus voi nostaa kysyntätasoa esim. tasolta O tasolle A pyrkien näin työllistämään työvoiman ylijäämän. Samalla kuitenkin luodaan kasvavaa liikakysyntää osatyömarkkinoille, jotka jo aikaisemmin olivat ekspansiivisia. Tämän seurauksena nimellispalkat kohoavat voimakkaammin kuin tilanteessa, jossa hallitus ei puutu asiaan.

Edeltävä tarkastelu tuo esiin yleisen talouspolitiikan rajat. Kun työttömyys pyritään poistamaan yleisellä talouspolitiikalla, politiikan vaikutukset jakaantuvat yli koko työmarkkinakentän. Tällöin työvoiman kysyntä lisääntyy myös osatyömarkkinoilla, joilla jo vallitsee täystyöllisyys. Niissä syntyy ylikuumenemista ennen kuin täystyöllisyyteen koko työmarkkinoiden tasolla on edes päästy.

Rajoittavalla yleisellä talouspolitiikalla voidaan kuitenkin vähentää talouden ylikuumenemista ja inflaation kasvua. Työvoiman kysyntätaso voidaan näin laskea esim. tasolle C. Samalla kuitenkin syntyy työttömyyttä. Se voidaan poistaa aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin ja lähetä täystyöllisyyttä niin, etteivät tasapainottomuudet lisäänty. Tämä johtuu siitä, että työvoimapolitiikka on luonteeltaan selektiivistä, valikoivaa. Kun työllisyys palautetaan työvoimapolitiikan avulla täystyöllisyystasolle, voidaan toimet kohdistaa ja rajata paikallisesti ja ajallisesti. Vaadittavat työllisyysstimulanssit voidaan antaa selektiivisin työllisyyttä luovin tai alueellista ja ammatillista liikkuvuutta lisäävin toimin. Ne saman aikaisesti vähentävät työttömyyttä osatyömarkkinoilla a–c sekä vähentävät työvoimapulaa ekspansioalueilla d–f. Katkonuolet viittaavat kuviossa työvoiman kysyntää lisääviin, yhtenäiset nuolet työvoiman tarjontaan vaikuttaviin toimiin.

Strategian synnyn erikoisuudet, erityisesti sen syntyminen vastauksena ylikuumenuneen korkeasuhdanteen ongelmiin, olivat loppujen lopuksi hyvin luontevia syntyä helpottavia tekijöitä. Taloustieteilijöiden parissa oli laajalle levinnyt käsitys, ettei työttömyyttä vastaan pitänyt enää taistella työllisyystöiden avulla. Talouden kasvua oli sen sijaan kiihdytettävä yleisellä talouspolitiikalla. Korkeasuhdanne toi esiin yleisen talouspolitiikan rajoitukset, sillä työllisyyttä elvyttävä yleinen talouspolitiikka synnytti häiriöitä talouteen. Selektiivinen työvoimapolitiikka pystyi puolestaan lisäämään työllisyyttä ilman tasapainottomuuksien kasvua.

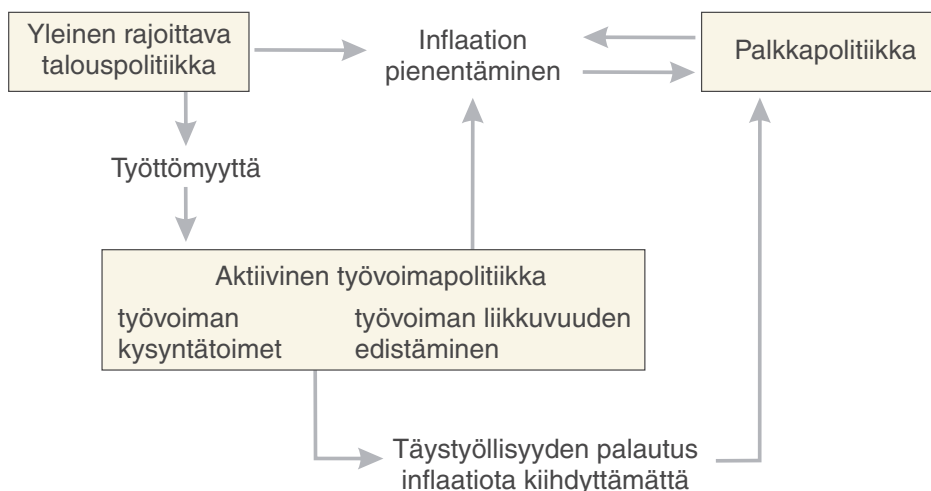
Aktiivisen työvoimapolitiikan keskeiset piirteet ja uutuudet voisi pelkistää seuraavasti. Ne on esitetty myös kuviossa 17.

- Aktiivisen työvoimapolitiikan opin perustana on uudenlainen, entistä tarkempi ja realistisempi näkemys työmarkkinoista: työmarkkinat muodostuvat osatyömarkkinoista, joiden välillä on rajoja ja liikkuvuuden esteitä.



- Työmarkkinoiden tämän ominaisuuden vuoksi työllisyyspolitiikan tulee koostua monesta politiikkalohkosta. ATP on osa tätä laajempaa yhteiskunta- ja talouspoliittista kokonaisuutta. Työvoimapolitiikka saa oikeutuksensa ja keskeiset määreensä tästä kokonaisuudesta ja siitä selittyvät sen tehtävät ja kehittämistarpeet.
- Keskeinen tavoite on täystyöllisyyteen pyrkiminen siten, että samalla ehkäistään inflaation, erityisesti palkkainflaation, kiihtymisen. Tässä tarkoituksessa talouden tasapainottomuudet, esim. työvoimapula, on saatava ehkäistyä, jotta ay-liike voi toteuttaa kustannuskehitystä vakauttavaa palkkapolitiikkaa.
- Yleisellä talouspolitiikalla on työllisyyspoliittisena keinona rajoituksensa. Se on luonteeltaan yleistä eikä täsmällisesti määrätyille osatyömarkkinoille kohdistuvaa. Sen avulla ei täystyöllisyyteen päästä ilman tasapainottomuuksien kärjistymistä.
- Yleisellä rajoittavalla talouspolitiikalla talouden ylikuumentuminen ja inflaation nousu voidaan kuitenkin saada kuriin, mutta samalla syntyy työttömyyttä (ks. kuvio 17).
- Työttömyyden poistamiseen ja täystyöllisyyden palauttamiseen tavalla, joka ei kärjistä työmarkkinoiden tasapainottomuuksia, tarvitaan aktiivista työvoimapolitiikkaa. Tämä on mahdollista sen keskeisen ominaisuuden, selektiivisyyden, vuoksi. Työvoimapolitiikka voidaan kohdistaa halutuille osatyömarkkinoille.

**Kuvio 17.** Keskeiset politiikkalohkot täystyöllisyyden palauttamisessa ja ylläpitämisessä.



- Selektiivisyyden rinnalle alkoi kuitenkin kehittyä jo aktiivisen työvoimapolitiikan alkuaikoina politiikan toinen keskeinen ominaisuus, työvoiman tarjontaan kohdistuvat toimenpiteet. Niiden avulla osatyömarkkinoiden välisiä rajoja voidaan madaltaa työvoiman liikkuvuutta edistämällä. Työttömien liikkuvuutta edistämällä voidaan vähentää työttömyyttä. Työvoiman liikkuvuudella voidaan myös suoranaisesti vähentää työvoimapolitikan inflaatiota (ks. kuvio 17).
- Työvoiman tarjontaan kohdistuvien toimien myötä työvoimapolitiikan keinovalikoima monipuolistuu. Työvoimapolitiittisilla työllistämistoimilla pyritään siihen, että inflaatio ei kiihdy, vaikka työllisyyttä lisätään. Työvoiman tarjontaan kohdistuvilla toimilla pyritään puolestaan inflaation suoranaiseen alentamiseen. Tämä on mahdollista vähentämällä tarjontatoimilla työmarkkinoiden tasapainottomuuksia, erityisesti työvoimapolitikan. Tämä aktiivisen työvoimapolitiikan tehtävä on tärkeä. Tuotantokapeikkojen ja työvoimapolitikan ehkäiseminen onkin rinnastettu merkitykseltään yleisen rajoittavan talouspolitiikan vakauttamistoimien kanssa.
- Tasapainottomuuksien, kuten työvoimapolitikan, lieveneminen työmarkkinoilla luo puolestaan ay-liikkeelle edellytykset harjoittaa työllisyyttä tukevaa palkkapolitiikkaa.

## **2.5. Aktiivinen työvoimapolitiikka suhdanne- ja rakennepolitiikassa**

Aktiivinen työvoimapolitiikka syntyi vastaamaan korkeasuhdanteen ongelmiin. Poliittikan tehtävänä oli täystyöllisyyden palauttaminen. Aktiivisessa työvoimapolitiikassa ei kuitenkaan esitetä mitään erinomaisen tehokasta keinoa palauttaa täystyöllisyys. Sen sijaan keskeistä on se, että työvoimapolitiikalla voidaan lisätä työllisyyttä aiheuttamatta häiriöitä työmarkkinoilla ja jopa vähentää ko. häiriöitä. Tämä politiikan ominaisuus ei muodostanut suurta ongelmaa kyvyssä turvata työllisyys, sillä vallitsi korkeasuhdanne.

Aktiivisesta työvoimapolitiikasta ei kuitenkaan tullut kansainvälisesti tunnettua työllisyysstrategiaa siksi, että se ratkoi ylikuumentuneen korkeasuhdanteen ongelmia. Strategia nähtiin tärkeänä ennen muuta taloustaantumien synnyttämän suhdannetyöttömyyden voittamisessa. Miten aktiivinen työvoimapolitiikka voi kuitenkin olla merkittävä tekijä suhdannetaantumien työttömyysongelmia ratkottaessa?

Aktiivisen työvoimapolitiikan strategia lähtee suhdannetaantumissakin siitä, että työttömyyden voittaminen on usean politiikkalohkon tehtävä. Yleisellä talouspolitiikalla on keskeinen rooli suhdannetilan vauhdittajana. Aktiivista työvoimapolitiikkaa kuitenkin tarvitaan yleisen talouspolitiikan rajoitusten vuoksi. Se, miksi yleinen talouspolitiikka yksinään ei riitä, johtuu suhdannetaantumissakin

siitä, että työmarkkinat koostuvat useista osatyömarkkinoista. Suhdannekehitys on pirstalemaista. Vaikka tuotantoelämän joillakin lohkoilla on vaikeuksia, voivat jotkin lohkot hyvin.

Työllisyyttä elvyttävä yleinen talouspolitiikka voi saada häiriöitä talouteen suhdannetaantumissakin, jos se lisää työvoiman kysyntää aloilla, joilla jo vallitsee hyvä työllisyystilanne. Työvoimapolitiikan avulla työvoiman kysyntää voidaan kohdistaa työttömyyden vaivaamille osatyömarkkinoille. Toisaalta työvoimapolitiikalla voidaan edistää työvoiman liikkuvuutta eri osatyömarkkinoiden välillä ja näin tukea työvoiman kysynnän ja tarjonnan sopeutumista eri osa-alueilla.

Aktiivisen työvoimapolitiikan rooli on nyt jossakin määrin erilainen kuin ylikuumentuneessa korkeasuhdanteessa. Siinähan työvoimapolitiikka yksin vastasi täystyöllisyyden palauttamisesta, kun taas yleisen talouspolitiikan tehtävänä oli inflaation kasvun ehkäiseminen. Suhdannetaantumissa ei työvoimapolitiikka enää yksinään kannu vastuuta työllisyyden parantamisesta. Sekä yleinen talouspolitiikka että työvoimapolitiikka vastaavat suhdannetyöttömyyden poistamisesta.

Yleisen talouspolitiikan ja työvoimapolitiikan välillä ei vallitse vain työnjako. Työvoimapolitiikka voi olennaisesti vaikuttaa siihen, miten vaikuttavasti yleistä talouspolitiikkaa voidaan toteuttaa. Mitä tehokkaammin työvoimapolitiikka pystyy parantamaan työmarkkinoiden toimivuutta, sitä voimakkaammin voidaan toteuttaa yleisvaikutteisia ekspansiivisiä keinoja. Tämän perusteena on se, että saattamalla työmarkkinat ”liikkuviksi” työvoimapolitiikka vähentää työmarkkinoiden tasapainottomuuksia ja niiden synnyttämää inflaatiota.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla on aina ollut työllisyystavoitteiden ohella myös muita, ennen muuta inflaatiota koskevia, tavoitteita. Talouden vakauden takaminen nähtiin välttämättömäksi siksi, että hyvä työllisyystilanne haluttiin paitsi saavuttaa, myöskin ylläpitää. Jos täystyöllisyys saavutettaisiin tilanteessa, jossa työmarkkinat olisivat epätasapainossa, ryöstäytyisi inflaatio laukkaan ja täystyöllisyys menetettäisiin. Tämän vuoksi strategian tavoitteena on myös inflaation kasvun ehkäiseminen. Se, että ATP:ssa otetaan huomioon lyhyen aikavälin ohella myös pitkä aikaväli, on yleisemminkin keskeistä aktiivisen työvoimapolitiikan strategialle. Työllisyyttä ei pyritä edistämään keinolla millä hyvänsä, ei niin, että vaikeutetaan talouden ja siten työllisyyden kasvua pitemmällä aikavälillä.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla onkin suhdannepoliittisten tavoitteiden ohella rakennepoliittiset tavoitteensa. Työvoimapolitiikka tukee tuotantorakenteen muutosta ja sitä kautta taloudellista kasvua. Näin ei ollut alun alkaen. Alkujaan aktiivinen työvoimapolitiikka tähtäsi vain talouden vakauttamiseen, täystyöllisyyden palauttamiseen ja inflaation kuriin saamiseen. Rakennepoliittiset tavoitteet oli otettava huomioon sen vuoksi, että suhdannepoliittisella strategialla oli rakennepoliittiset vaikutuksensa.

Työvoimapolitiikan rakennepoliittiset vaikutukset nähtiin ongelmallisina. Erityisesti työvoimapolitiittisten työllistämistoimien nähtiin pitävän pystyssä aikansa eläneitä työpaikkoja ja tuotantoaloja. Ratkaisu säilyttämissyöksiin ei löytynyt työllistämistoimenpiteistä vaan työvoiman tarjontaan kohdistuvista, työvoiman liikkuvuutta edistävästä, toimenpiteistä. Ne saivat entistä suuremman merkityksen. Esim. jos henkilö ei työllistynyt avoimille työmarkkinoille tietyn ylimenokauden aikana, nähtiin vuoron olevan työvoiman liikkuvuutta edistävillä toimenpiteillä.

Aivan kuten suhdannepoliitikassa (eli stabilisaatio-), myös rakennepoliitikassa aktiivinen työvoimapolitiikka saa ratkaisevan aseman. Työvoimapolitiikka jouduttaa rakennemuutosta erityisesti turvaamalla työvoiman saatavuuden avoimiin työpaikkoihin, minkä vuoksi työvoiman liikkuvuutta kasvaviin yrityksiin on edistettävä. Liikkuvuutta on tuettava taloudellisesti. Tässäkin aktiivisen työvoimapolitiikan ratkaisu on erikoislaatuinen. Perinnäisesti työmarkkinateorioissa oli nähty vaihtelevien palkkaerojen olevan se mekanismi, joka ohjaa työvoimaa uusille alueille ja aloille. Tämän mekanismin sijaan ATP:ssa painotettiin liikkuvuuden taloudellista tukemista. Nykyään tämän merkitys tunnustetaan, sillä palkkaerojen muutoksen on nähty olevan yksinään hidas väline rakennemuutoksen edistämässä.<sup>41</sup>

Työvoiman tarjontaan kohdistuvien toimien ohella työvoimapolitiikan rakennepoliittinen tehtävä johtaa myös strategian toisen keskeisen ominaisuuden, selektiviteetin, korostumiseen. Aktiivisen työvoimapolitiikan opille on ollut ominaista kokonaisuuksien hajottaminen osiinsa, työmarkkinoiden eriyttäminen osatyömarkkinoihinsa. Rakennemuutoksen erittelyssä työmarkkinoiden eriyttämistä osiinsa jatketaan aina yksilötasolle asti. Yksilön sopeutuminen työmarkkinoiden muutokseen on välttämätöntä, jotta rakennemuutos voi kestäväällä tavalla edistää talouden kasvua. Työvoimapolitiikan keskeistä asemaa rakennepoliitikassa kuvaa hyvin se, että työvoimapolitiikan kyvyn turvata työntekijöiden sopeutuminen talouden muutoksissa on nähty määrävän nopeuden, jolla rakennemuutosta voidaan toteuttaa.

Kun OECD toi aktiivisen työvoimapolitiikan kansainväliseen julkisuuteen vuoden 1964 julistuksellaan ”Työvoimapolitiikka taloudellisen kasvun edistämisen keinona”, se omaksui – tosin yleisessä muodossa – edellä kuvatut aktiivisen työvoimapolitiikan kehitykset. Nimensä mukaisesti julistuksessa korostuu työvoimapolitiikan rakennepoliittinen tehtävä, mutta suhdannepoliittinen tehtäväkään ei ole unohtunut. Työvoimapolitiikka saa oikeutuksensa yleisen talouspolitiikan

---

<sup>41</sup> OECD (1990).

rajoituksista, joita aktiivinen työvoimapolitiikka voi täydentää toimiensa valikoiduuden vuoksi. Myös työvoiman tarjontaan kohdistuvat keinot korostuvat sopimuksessa. Tästä huolimatta sopimuksessa pyritään tasapainoon työvoiman tarjonta- ja kysyntätoimien kesken.

Uutena seikkana OECD sisällytti työvoimapolitiikan julistukseensa myös passiivisen työvoimapolitiikan, työttömyysturvan. OECD näki, että työttömyysturvaa tulisi kehittää työllisyyden ja rakennemuutoksen edistämisen suuntaan. Työttömyysturvalla pyritään ensinnäkin edistämään työntekijöiden sopeutumista talouden muutoksiin takaamalla riittävä turva työttömyysaikana. Samalla työntekijöiden muutosvastarinta vähenisi.

## **2.6. Aktiivisen työvoimapolitiikan rooli joukkotyöttömyyden oloissa**

### **2.6.1. Aktiivinen työvoimapolitiikka ohjelmissa ja käytännössä**

Aktiivisen työvoimapolitiikan oppi nousi kansainväliseen kuuluisuuteen OECD:n työvoimapolitiittisen julkistuksen myötä. Opin keskeiset perusteet ovat säilyneet entisenlaisina näihin päiviin saakka. Tämä on erikoinen tilanne, sillä monet keskeiset aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyneet asiat ovat hävinneet tai vanhentuneet.

Ensinnäkin, kehittyneiden teollisuusmaiden työttömyys muuttui joukkoluonteiseksi 1970-luvun öljykriisien myötä. Aktiivista työvoimapolitiikkaa ei oltu luotu vastaamaan tällaisiin haasteisiin.

Toiseksi, monien ATP:n perustana olevien arvioiden pätevyys kyseenalaistettiin. Uudelleenarvioinnin käynnisti ennen muuta Milton Friedman. Työllisyyttä ei hänen mukaansa voitaisi lisätä työvoiman kysyntää lisäävillä toimenpiteillä. Työvoiman kysyntää lisäävät toimet, myös työvoimapolitiittiset työllistämistoimet, koettiin entistä vähämerkityksellisempinä. Toimien työllisyysvaikutusten arvioitiin katoavan melko nopeasti. Hän saikin näkemyksilleen vahvistusta työmarkkinoiden kehityksestä. Tämä johtikin siihen, että keynesiläisyyden kannatus romahti. Aktiivinen työvoimapolitiikka oli puolestaan monin tavoin kytköksissä interventionistisen, keynesiläisen talouspolitiikan kanssa. Onkin syytä hämmästellä, miten ihmeessä aktiivisen työvoimapolitiikan oppi on voinut säilyä elinkykyisenä.

Aktiivinen työvoimapolitiikka oli niinkin elinvoimainen ensinnäkin siksi, ettei strategia ollut ”puhdas”, vain yhdestä teoriatraditiosta<sup>42</sup> kokoonpantu. Strategiaa onkin luonnehdittu paitsi uusiin institutionaalsiin oloihin sovelletuksi keynesiläisyydeksi, myös ammattiyhdistysliikkeen tarpeisiin sovelletuksi neoklassismiksi. ”Epäpuhtaus” ei kuitenkaan ole harvinaislaatuista työmarkkinateorioiden tai työmarkkinastrategioiden parissa. Strategian elinvoimaisuutta onkin etsittävä muualta, ennen muuta siitä, että ATP:llä oli uutta sisällöllistä annettavaa työmarkkinateorialle.

Aktiivisen työvoimapolitiikan oppi oli aikaansa edellä. Niinpä opin keskeiset näkemykset, erityisesti osatyömarkkinoiden ja niiden välisten esteiden merkitys, omaksuttiin perinnäiseen työmarkkinateoriaan vasta aikaa myöten, myöhemmin. Samoin kävi monille perinnäisen työmarkkinateorian keskeisille oletuksille.

ATP:ssa ei hyväksytä moniakaan perinnäisen työmarkkinateorian ominaisuuksia, koska ne ovat epärealistisia. Tästä huolimatta aktiivisen työvoimapolitiikan opin suhde perinnäiseen työmarkkinateoriaan oli läheinen. Opissa monet perinnäisen työmarkkinateorian ominaisuudet esiintyivät ideaaleina, tavoitteina, joihin aktiivisen työvoimapolitiikan strategialla pyrittiin. Työmarkkinoiden toimijoilla ei esim. ole käytävissään täydellistä informaatiota kuten työmarkkinateoria oletti. Aktiivisen työvoimapolitiikan opissa tätä oletusta kuitenkin pidetään tärkeänä tavoitteena, minkä vuoksi strategiassa esitetään työmarkkinainformaation parantamista.

On kuitenkin todettava, että ATP säilyi joukkotyöttömyyden aikana elinvoimaisena vain asiakirja- ja julistustasolla. Käytännön työvoimapolitiikka joutui kuitenkin entistä enemmän ristiriitaan opin perusteiden kanssa.

Jos liikutaan asiakirjatasolla, OECD:n työvoimapolitiittisten suositusten parissa, ei ATP:ssa tapahtunut neljännesvuosisadassa paljoakaan. Työttömien määrän kasvettua ensimmäisen öljykriisin jälkeen OECD uusi vuonna 1976 työvoimapolitiittisten suosituksensa. Kaikki vanhan työvoimapolitiikka-suosituksen ominaisuudet oli siinä jätetty entiselleen. Uutuutena oli se, että työvoimapolitiikan ohella korostettiin myös selektiivisten työllisyyspolitiittisten, esim. elinkeinopolitiittisten, toimien merkitystä.

---

<sup>42</sup> **Uusklassiselle talousteorialle** on tyypillistä mikrotason ilmiöiden, kuten kotitalouksien ja yritysten, käyttäytymisen ja siihen perustuvan hinnanmuodostuksen tarkastelu. **Keynesiläinen talousteoria** oli luonteeltaan kokonaistaloudellisia ilmiöitä, kuten kokonaistuotantoa ja työttömyyttä käsittelevä suuntaus, jossa kokonaiskysynnän taso määrää tuotannon suuruuden ja siten työllisyyden. Myöhemmin keynesiläisen taloustieteen korvaajia ovat olleet erilaiset **tarjonnan taloustieteen** edustajat, jotka ovat painottaneet kysynnän sääntelyn sijasta tarjontatekijöiden merkitystä arvostellen julkisen sektorin ja verorasituksen kasvua. Kysyntään kohdistuvien keinojen vaikutuksen kesto ja voimakkuus on viime aikojen tutkimuksissa nähty suurempana kuin aikaisemmin. Eri teoreettisten lähestymistapojen välille on vuosien myötä kehitetty synteesejä.

Epäluulo työllisyystoimenpiteiden kestäviä vaikutuksia kohtaan kuitenkin lisääntyi. Nämä alkoivat saada jalansijaa erityisesti ns. McCrackenin työryhmän raportin ilmestymisen jälkeen v. 1977. Raportin mukaan hallitusten ei pitäisi turvata täystyöllisyyttä riippumatta hintojen ja palkkojen kehityksestä. Jos ay-liike tietää hallituksen joka tapauksessa turvaavan täystyöllisyyden, voi liike olla välittämättä palkannousujen kielteisistä vaikutuksista työllisyydelle ja inflaatiolle.

Raportin kritiikki kohdistuu strategian keskeisiin lähtökohtiin. Työryhmä pitää sinänsä täystyöllisyyden takaamista inflaation syynä. ATP on puolestaan perinnäisesti pitänyt syynä työmarkkinoiden jäykkyyksiä ja tasapainottomuuksia, ei työllisyyden turvaamista sinänsä. Tätä kritiikkihän esitettiin myös opin syntyaikoina (vrt. valtiovarainministeri Sköld edellä).

Aktiivisen työvoimapolitiikan rooli inflaation ehkäisyssä jäi elämään paljolti vain suositukseen, koska työvoimapolitiikan kykyyn ehkäistä inflaatiota ei tarpeeksi luotettu. Tälle epäluulolle löytyi itse asiassa vankkoja perusteita itse aktiivisen työvoimapolitiikan opistakin. ATP:n vaikuttavuuden edellytyksenähän nähtiin olevan toisaalta talouden vakauden (mm. toimivien työmarkkinoiden) ja vastuunsa tuntevan vaikutusvaltaisen ay-liikkeen. Nämä edellytykset eivät useissa maissa täyttyneet.

Käytännön työllisyyspolitiikka puolestaan joutui ristiriitaan aktiivisen työvoimapolitiikan strategian keskeisten lähtökohtien kanssa. Strategian lähtökohtana on yleisen talouspolitiikan ja aktiivisen työvoimapolitiikan yhteistyö. Käytännössä ne joutuivat sotimaan toisiaan vastaan. Useissa OECD-maissa pyrittiin 1970-lopulta alkaen yleisen talouspolitiikan avulla siirtämään talouden taantuma myös työmarkkinoille, ts. työttömyyden annettiin kasvaa, jotta inflaatio saataisiin kuriin. Toisaalta työttömyyden vähentämiseen oli poliittisia paineita ja siihen pyrittiin työvoimapolitiikalla. Näillä toimilla oli ajan myötä haitallisia vaikutuksia rakennemuutokselle. Ne myös olivat taantuman ja rajoittavan talouspolitiikan vallitessa tehottomia. Ja ennen muuta: ne olivat ristiriidassa yleisen talouspolitiikan pyrkimysten kanssa. Työvoimapolitiikka jäi tappiolle ja työvoimapolitiittisten työllistämistoimien määrä putosi useimmissa maissa 1980-luvun kuluessa.<sup>43</sup>

OECD luopuikin vuoden 1990 työvoimapolitiittisessa suosituksessaan työvoimapolitiikan tehtävästä palauttaa työllisyys lyhyellä aikavälillä.<sup>44</sup> Tämä on radikaalein muutos, minkä OECD on tehnyt ATP-strategiaan sen synnyn jälkeen. Ehdotus ei olekaan saanut jakamatonta kannatusta. Toinen OECD:n vuoden 1990 suosituksen sisällöllinen muutos koskee työvoiman tarjontaan kohdistuvia toi-

---

<sup>43</sup> Ks. alaviite 30.

<sup>44</sup> OECD (1990a).

menpiteitä. Tarjontatoimenpiteiden merkitys nähdään suuremmaksi kuin aikaisemmissa suosituksissa. Tämä kehitys on tosin johdonmukaista ATP:n syntyajoista lähtien. Työvoiman tarjontaan kohdistuvat toimet ovat alusta alkaen olleet työvoimapolitiikan vahvimpia ominaisuuksia, joilla on monipuolisimmat käyttötarkoitukset.

Työvoiman tarjontaan kohdistuvien toimien merkityksen kasvu on jopa viety johdonmukaiseen päätepisteeseensä. Kun työvoimapolitiittiset työvoiman kysyntään kohdistuneet toimet alasajettiin 1980-luvulla useissa maissa, on tämä osoittautunut kestäättömäksi jo pelkästään työvoiman tarjonnan näkökulmasta. Työvoiman kysyntään kohdistuvilla toimilla on vaikutuksensa myös työvoiman tarjontaan. Työvoimavarojen kehittämiseen eivät riitä pelkästään esim. työvoiman koulutustoimet. Tarvitaan myös yhteyksiä työelämään ja työtehtäviin. Kehitys on tarjontatoimien korostumisen kannalta johdonmukaista sikäli, että nyt myös kysyntätoimia tarkataan tarjontatoimina!

Vaikka työvoiman kysyntään kohdistuvien työvoimapolitiittisten toimien käyttö on nähty tarjontatoimia ongelmallisemmaksi, on se myös koettu entistäkin tärkeämmäksi. Inflaatiotavoitteeseen keskittyvä politiikka johti työttömyyden lisääntymiseen useissa OECD-maissa. Työttömyys ei kuitenkaan palannut takaisin ”luonnolliselle tasolle”. Työttömyys pysyi aikaisempaa suurempana, mutta työpaikat eivät täyttyneet vastaavasti nopeammin; työmarkkinoiden toimintakyky huononi. Tämä ongelma on muodostanut keskeisen työmarkkinatutkimuksen kohteen 1980-luvulta alkaen ja se kyseenalaisti monet perinnäiset ratkaisumallit.<sup>45</sup> Tämä ns. hysteresis-ilmiö korostaa vakauttamispolitiikan tärkeyttä; lyhyen aikavälin toimilla on pitkän aikavälin vaikutuksia. OECD:han oli luopunut vuoden 1990 työvoimapolitiittisessa suosituksessaan juuri työvoimapolitiikan lyhyen aikavälin vakauttamispolitiittisesta tehtävästä.

Työvoiman kysyntää lisäävien työllistämistoimien vaikutuksia alettiin 1990-luvun tutkimuksissa kuitenkin arvioida entistä myönteisemmin. Toimenpiteiden työllisyysvaikutukset kestävät kauemmin kuin aikaisemmissa arvioissa esitettiin. Joka tapauksessa reagoiminen aktiivisella työvoimapolitiikalla talouden taantumaan yhteiskunnissa, joissa jo vallitsi joukkomittainen työttömyys, oli epätoivoinen yritys.

Euroopan näköalattomalle työllisyystilanteelle alettiinkin etsiä ratkaisuja USA:sta, jonka työllisyys kasvoi nopeaan tahtiin ja vuodesta toiseen. Tämä oli vähentänyt myös maan työttömyyden alhaiselle tasolle. USA:n esimerkki eurooppalaisten työllisyysongelmien ratkaisuna oli kuitenkin sikäli ongelmallinen, että maa poikkesi monessa suhteessa eurooppalaisista yhteiskunnista.

---

<sup>45</sup> Esim. Layard, Nickell ja Jackman (1991).



Euroopassa alkoi kuitenkin vihdoinkin viimein syntyä lupaavia työllisyysratkaisuja, jotka perustuivat eurooppalaisiin ratkaisumalleihin. Muutamassa pienessä Euroopan maassa, Tanskassa, Irlannissa, Alankomaissa ja Itävallassa, työllisyys jatkoi kasvuaan niin, että myös työttömyys alkoi laskea ja etäännyttyä joukkomittaisesta työttömyydestä.

Näiden maiden hyvälle työmarkkinakehitykselle oli olemassa tiettyjä yhteisiä syitä. Kyse ei ollut niinkään jostakin yksittäisestä keinosta vaan siitä, että työllisyyttä vastaan oli ryhdytty kamppailemaan koko yhteiskunnan mitassa ja monien politiikkalohkojen ja toimijoiden yhteistyöllä.

Ensinnäkin, valtiolta pyrki yleisellä talouspolitiikallaan vakauttamaan talouden kehitystä, erityisesti ehkäisemään inflaation kiihtymistä. Toiseksi, työmarkkinajärjestöjen ja valtiovallan kesken oli kyetty luomaan sosiaalinen vuoropuhelu, jossa talouden kestävä kehitys ja mm. työttömyysongelman ratkaisu oli voitu ottaa esille. Vuoropuhelu oli voinut kohdistua vaikeisiin, sosiaalipoliittisia järjestelmiä koskeviin kysymyksiin. Kolmanneksi, valtiolta panosti aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin. Valtion vakauttava talouspolitiikka tuki maltillista palkkakehitystä, millä oli myönteinen vaikutus työllisyyden kasvuun. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan perustuvien sosiaalisten turvaverkkojen kehittyminen puolestaan edesauttoi vaikeiden sosiaalipoliittisten ratkaisujen läpimenoa.<sup>46</sup> Kehitys korostaa juuri niiden seikkojen tärkeyttä, jotka olivat alusta alkaen ATP-strategian kulmakiviä.

Samaan aikaan aktiivisen työvoimapolitiikan sisällössä oli toteutunut tiettyjä muutoksia.<sup>47</sup> Työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä, niin aktiivisilla toimilla kuin myös passiivisella työttömyysturvalla, pyrittiin entistä selkeämmin tukemaan työttömien omaa aktivoitumista ja aktiivista työnhakua.

## 2.6.2. Euroopan unioni ja aktiivinen työvoimapolitiikka

Aktiivisen työvoimapolitiikan strategia on ollut nimenomaan OECD:n esin nostama ja kehittämä strategia. Tästä huolimatta EU:lla on ollut keskeisin vaikutus ATP-opin siirtämisessä käytännön politiikaksi. Tämä on johtunut siitä, että strategian keskeisistä periaatteista on muodostunut elimellinen osa EU:n työllisyys-

---

<sup>46</sup> Vrt. Auer (2000).

<sup>47</sup> Sitä, mistä nämä muutokset ovat saaneet virikkeensä, on vaikea rajata. Työvoimapolitiikasta saadut käytännön kokemukset ja ennen muuta työvoimapolitiikan vaikutuksia koskeneen tutkimustulokset ovat keskeinen politiikkamuutosten lähde (ks. erityisesti Martin, J. (2000) Yksi vaikutteiden lähde on se, että yksittäiset valtiot toimivat kansainvälisissä organisaatioissa. Erityisesti OECD:ssa tehty kehittelytyö (mm. vuoden 1990 työvoimapolitiittinen suositus) ja EU:n työllisyyspoliittiset linjan vedot (ks. seuraava luku) ovat tärkeitä. – Ks. myös Auer, emt.

politiikkaa. Unionitasolla on myös kehitetty menetelmiä, joilla työllisyyden parempaa huomioon ottoa jäsenvaltioiden päätöksenteossa voidaan tukea ja edistää.

Euroopan työllisyysstrategia vakinnutettiin vuonna 1997; se on vielä uusi ilmiö. Tuolloin EU:n perussopimukseen, ns. Amsterdamin sopimukseen, lisättiin kokonaan uusi Työllisyysosasto. Perussopimuksen 125 artiklan mukaan jäsenvaltioiden ja Euroopan yhteisön tulee pyrkiä kehittämään koordinoitu työllisyysstrategia ja erityisesti edistää ammattitaitoisien, koulutetun ja sopeutuvan työvoiman ja taloudellisiin muutoksiin reagoivien työmarkkinoiden kehittymistä.

EU:n ensimmäisessä työllisyyshuippukokouksessa Luxemburgissa marraskuussa 1997 hyväksyttiin ensimmäiset työllisyyspolitiikan suuntaviivat. Amsterdamin sopimuksen mukaan jäsenmaiden tuli muuntaa EU-tason tavoitteet kansallisiksi toimintaohjelmiksi. EU:n tuli puolestaan vuosittain seurata ja arvioida niitä ja tehdä jäsenmaille suosituksia politiikan kehittämiseksi.

Eri jäsenmaiden työmarkkinat ja työllisyystilanteet eroavat toisistaan suuresti. Tämän tilanteen kanssa sopii hyvin yhteen se, että EU ei pyri yhdenmukaistamaan eri maiden työllisyyspolitiikkaa. Eri jäsenmaat ovat itse vastuussa kansallisesta työllisyyspolitiikasta kuten myös kansallisten työllisyyden toimintaohjelmien laadinnasta. Toisaalta EU:n puitteissa luodaan yhteiset toiminnan lähtökohdat ja tavoitteet. Tämä aktivoi jäsenvaltioita arvioimaan uudelleen työllisyyspolitiikkaansa siten, että politiikkaa kehitetään tavoitteista käsin. Jos jokin jäsenmaa hoitaa huonosti työllisyyspolitiikkaansa, ei EU:lla ole käytettävissään mitään sanktioita jäsenmaata kohtaan. Jäsenmaiden politiikkojen arviointi ja politiikkaa koskevat suositukset ovat kuitenkin osoittautuneet toimiviksi ja vaikuttaviksi menetelmiksi. Onnistunut menetelmä sai pian nimenkin ja sitä alettiin kutsua Luxemburgin prosessiksi.

Euroopan työllisyysstrategian synnyn yhtenä keskeisenä laukaisijana oli se, että Maastrichtin sopimuksen (1992) valmistelun aikaan työttömyys kasvoi Euroopassa jyrkästi. Sopimuksen kriteereissä ei mainittu työllisyyttä. Kuitenkin juuri työllisyys- ja työttömyyskysymykset olivat jäsenmaiden kansalaisten keskeinen kiinnostuksen kohde. Toisaalta kehitykseen vaikutti työllisyyspolitiikan entistä monipuolisempi määrittely. Erityisesti joissakin Keski-Euroopan maissa työllisyyspolitiikka ja varsinkin työvoimapolitiikka oli nähty kapea-alaisina, osina sosiaalipolitiikkaa.<sup>48</sup>

Luxemburgissa valtionpäämiehet sitoutuivatkin työllisyysstrategiaan, joka oli laaja-alainen. Se rakentui neljän pilarin varaan: työllistävyyden parantaminen,

---

<sup>48</sup> Ks. erityisesti Lönnroth (2002).

yrittäjyyden edistäminen, yritysten ja niiden työntekijöiden sopeutuvuuden tukeminen sekä sukupuolten tasa-arvon vahvistaminen. Työllisyysstrategia ylittää perinnäisen aktiivisen työvoimapolitiikan strategian rajat. Työvoimapolitiikan osalta strategian konkreettisessa tavoitteenasettelussa nojaututtiin työvoimapolitiikan vaikutuksia koskevaan uusimpaan tutkimustietoon.<sup>49</sup>

Vuoden 2000 Lissabonin huippukokouksessa EU asetti Euroopan kehitykselle kunnianhimoisen tavoitteen. EU:n tuli tulla maailman kilpailukykyisimmäksi ja dynaamisimmaksi tietoon perustuvaksi taloudeksi, joka on kykenevä kestävään talouskasvuun, työpaikkojen määrän kasvuun ja laadun paranemiseen sekä suurempaan sosiaaliseen koheesioon. Tämä on rohkea ja vaativa linjanveto. Se edellyttää entistä parempaa yhteispeliä ei vain talous- ja työvoima- ja muun työllisyyspolitiikan kanssa, vaan yhteistyön syventämistä myös sosiaalipolitiikan kanssa. Toisaalta sosiaalipolitiikan myönteinen merkitys kilpailukykyisimmän talouden aikaansaamisessa tuodaan esiin.

Lissabonin strategia on koko yhteiskuntapolitiikan kattava strategia. On kuitenkin todettava, että sen sisältö on aktiivisen työvoimapolitiikan strategialle läheinen. Onhan siinä korostettu paitsi talous- ja työvoimapolitiikan läheistä vuorovaikutusta, myös sosiaalisten seikkojen huomioon oton taloudellista merkitystä (vrt. ATP:n historiassa yksilöiden sopeutumisen merkitys talouden rakennemuutoksen nopeudelle).

Lissabonin strategiasta on muodostunut se ylästrategia, jonka puitteisiin työllisyysstrategian on sovittauduttava. Niinpä elinikäinen oppiminen ja ylipäänsä inhimillisten voimavarojen kehittäminen ovat Lissabonin päätösten ohella tärkeässä asemassa myös vuonna 2003 uudistetussa työllisyysstrategiassa.

Lissabonin strategian tavoitteet vuodelle 2010 ovat vielä kaukana ja vaikeasti saavutettavissa. Tämä edellyttää aktiivisen työvoimapolitiikan terästyymistä, mutta myös entistä läheisempää vuorovaikutusta työllisyysstrategian eri osien sekä talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välillä.

### **2.6.3. Aktiivisen työvoimapolitiikan merkitys tulevaisuudessa**

Tällä hetkellä, kuluvan vuosituhanen ensimmäisen vuosikymmenen alkupuoliskolla, Suomessa on sankoin joukoin työttömiä. Tämän ei pidä johda sen huomiotta jättämiseen, että työvoimavarat alkavat vähentyä väestön ikääntymisen seurauksena.

---

<sup>49</sup> Vrt. Martinin (emt.) artikkelissaan käsittelemät aikaisemmin tehdyt tutkimukset.

Työttömät työnhakijat ovat keskeisin työvoimareservi, josta työvoimaa avoimiin työpaikkoihin saadaan. Vaikka avoimien työpaikkojen määrä suhteessa työttömiin työnhakijoihin tulee todennäköisesti kasvamaan, työttömien työllistyminen ei ole ongelmaton tehtävä.

Valtaosa työttömistä työllistyy välittömästi ja ilman ongelmia. Osa työttömistä kuitenkin vaatii eri asteista tukea työn etsinnässä tai työmarkkina-avalmiuksiensa parantamisessa. Myös entistä vaikeammin työllistyvien työpanoksen hyödyntäminen on välttämätöntä. Avoimet työpaikat on kuitenkin täytettävä tässä ja nyt. On vaara, että syntyy työvoimapulaa.

Onkin ensiarvoista, että työvoimapolitiikan avulla pystytään ennakoimaan työvoiman tuleva kysyntä ja varautumaan näin vastaamaan uuden työvoiman tarpeeseen. Käytännön työvoimapolitiikassa on myös pystyttävä hyödyntämään aktiivisen työvoimapolitiikan historian kuluessa hankitut kokemukset. Erityisesti vaikeasti työllistyvien työmarkkina-avalmiuksien parantamisessa ovat olennaisia kokemukset, joiden mukaan sensitiiviset, työnhakijoiden motivaation ja yksilölliset ominaisuudet huomioon ottavat, räätälöidyt ratkaisut ovat tarpeen.

Toinen keskeinen työvoimareservi muodostuu työelämässä olevista. He muodostavat ryhmän, jonka työttömäksi joutumista ja toisaalta varhaiseläkkeille siirtymistä tulisi ehkäistä.

Tilanne muistuttaa aktiivisen työvoimapolitiikan syntyä sikäli, että tulevaisuuden työmarkkinoita luonnehtii työvoimapulan vaara. Tilanne on kuitenkin aikaisempaa vaikeampi. Kun aikaisemmin talouden ylikuumenemiseen vastattiin rajoittavalla yleisellä talouspolitiikalla, on työvoimavarojen niukkenemisen syynä väestökehitys. Työvoimapolitiikalle asetetut vaatimukset kasvavat.

Onkin syytä olettaa, että aktiivisen työvoimapolitiikan merkitys tulee kasvamaan jatkossa. Toisaalta talouden globalisaatio sysää syrjään työmarkkinoilta henkilöitä, joiden työllistyminen on vaikeaa. Tämäkin korostaa paitsi ATP:n tärkeyttä, myös sen edessä olevien tehtävien vaikeutta.

Edessä olevat tehtävät nostavat jälleen kerran esiin aktiivisen työvoimapolitiikan peruskysymyksiä. Niinpä jatkossakin joudutaan kysymään työvoimapolitiikan riittävyttä ja rajoja. Kun työttömien työllistymisen yksi keskeinen este tulee jatkossa olemaan vanhentunut ammattitaito, ei sitä yleensä korjata lyhytaikaisella työvoimakoulutuksella. Tarvitaan pitempikestoista ammatillista peruskoulutusta.

Perinnäisesti aktiivinen työvoimapolitiikka on keskittynyt työttömiin. Tämäkin raja on ylitettävä. Jatkossa on entistä tärkeämpää kohdistaa huomio myös työelämään. Toisaalta tulisi ehkäistä työelämässä olevien joutumista työttömiksi. Toisaalta tulisi ehkäistä työllisten siirtymistä ennenaikaisille eläkkeille. Joko

työvoimapolitiikkaa on kohdistettava entistä enemmän työelämään tai siten syvennettävä yhteistyötä työelämää koskevien politiikkojen kanssa. Joka tapauksessa työvoimapolitiikan näkemystä työelämästä ja sen kehittämistarpeista on syvennettävä ja tarkennettava.

Aktiivisen työvoimapolitiikan oppi on ollut elinkykyinen. Strategia ei olisi voinut säilyä, ellei sille olisi ollut ominaista muuntuvuus ja itsekriittisyys. Jos kyse olisi valmiista strategiasta alati muutoksen tilassa olevassa maailmassa, olisi strategia pian jäänyt vain historialliseksi jäänteeksi. Nämä opetukset on pidettävä mielessä jatkossakin, jotta aktiivisella työvoimapolitiikalla on olennaista annettavaa vielä huomisen työmarkkinoillakin.

***Aktiivinen työvoimapolitiikka on osa monien politiikkojen muodostamaa kokonaisuutta***

On esitetty, että aktiivisen työvoimapolitiikan strategia on muuttanut työvoimapolitiikan tavoitteet sosiaalisista taloudellisiksi. Kieltevästi ATP onkin nostanut työvoimapolitiikan keskeiseen asemaan talouspolitiikan toteuttamisessa. Niin työllisyyden takaamisessa, inflaation hillinnässä kuin taloudellisen kasvun edistämässä työvoimapolitiikalla on keskeinen tehtävä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan suhdanne- ja rakennepoliittiset tavoitteet ovat talouspoliittisia tavoitteita, mutta ne ovat samalla myös sosiaalipoliittisia tavoitteita. Täystyöllisyys, työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä ovat perusteiltaan juuri sosiaalisesti motivoituja tavoitteita. Yksilöiden sopeutumisen takaaminen työmarkkinamuutoksiin on kylläkin sosiaalinen tavoite, mutta samalla sitä perustelee myös taloudellinen pyrkimys kasvun edistämiseen.

Kun perinnäisesti sosiaalisesti motivoituilla tehtävillä on myös taloudellista merkitystä, niiden sosiaalinen luonne ei vähene. Päinvastoin, niiden painoarvo kasvaa. Samalla kasvaa yhteistyön tarve muiden politiikkalojien kanssa.

Suhdannepolitiikassa aktiivisen työvoimapolitiikan yhteistyökumppani on ennen muuta valtion yleinen talouspolitiikka sekä työmarkkinaosapuolet ja näiden harjoittama palkkapolitiikka. Rakennepolitiikassa yhteistyö koskee nimenomaan elinkeinopolitiikkaa sekä koulutuspolitiikkaa. Työvoiman sopeutumisen takaaminen työmarkkinoiden muutoksissa edellyttää työvoimapolitiikalta yhteistyötä myös sosiaalipolitiikan kanssa. Työvoimavarojen niukentuminen tulevaisuudessa tulee vahvistamaan yhteistyötä monien politiikkatahojen kanssa. Ennen muuta ennen aikaista työelämästä lähtöä hillitsevät ja työelämässä jatkamista tukevat toimenpiteet tulevat keskeisiksi.

**Kysymyksiä pohdittavaksi**

- 1. Mihin käsitykseen päädyit luvun II perusteella siitä, millainen oli Ruotsissa kehitetyn aktiivisen työvoimapolitiikan opin, OECD:n strategian ja EU:n työllisyysstrategian vaikutus aktiivisen työvoimapolitiikan kehitykselle?**
- 2. Liittyvätkö aktiivisen työvoimapolitiikan opin perusteet mielestäsi enemmän työnantajien työvoiman saatavuuteen vai työttömien työllistämiseen?**
- 3. Mitkä muut yhteiskuntapolitiikan lohkot ovat mielestäsi keskeisiä työvoimapolitiikan kannalta?**
- 4. Minkä tekijöiden arvioisit vaikuttaneen eniten työministeriön työvoimapolitiikkaa koskevaan strategiaan?**
- 5. Ajattele kotipaikkakuntasi tilannetta luvun II valossa. Onko jokin aktiivisen työvoimapolitiikan osa tai elementti erityisen tärkeä tai ajan-kohtainen?**

## Luku III Työvoimapolitiikan toimintajärjestelmät

### 3.1. Työvoimapalvelujärjestelmä

Julkinen työvoimapalvelu kuuluu Suomessa valtion keskeisiin tehtäviin. Suomessa on haluttu ylläpitää laajaa julkista työvoimapalvelujärjestelmää. Työvoimapalvelut ovat koko työmarkkinakentän kattavia ja ne ovat hyvin kansalaisten saatavissa eri puolilla maata. Palveluvalikoima kattaa yhtäläillä työnantaja- kuin työnhakija-asiakkaille tarkoitetut palvelut (työnhakijat ja työnantajat on lainsäädännössä määritelty työvoimapalvelujen asiakkaiksi). Laaja-alainen työvoimapalvelujen tehtäväalue mahdollistaa sen, että julkisella työvoimapalvelulla on merkittävä rooli työmarkkinoilla. Keinovalikoiman avulla voidaan vastata erilaisiin palvelutarpeisiin sekä työttömyys- että työvoimapulatilanteissa.

Työvoimapalvelulainsäädännössä<sup>50</sup> on otettu käyttöön **julkisen työvoimapalvelun** käsite. Julkisia työvoimapalveluja ovat palvelut, joita **työvoimaviranomainen järjestää tai hankkii**. Näihin palveluihin luetaan kuuluviksi työnvälityspalvelut, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, muut ammatillisen kehittymisen palvelut sekä työttömien työllistymisen edistäminen työllistämistuen avulla. Lisäksi julkiseen työvoimapalveluun kuuluu muita tukia, avustuksia ja etuuksia. Työvoimatoimistot ovat keskeisin osa julkista työvoimapalvelua. Työvoimatoimistojen asiakkaiden; työnhakijoiden ja työnantajien palveluista saadaan keskeinen osa työvoimapalvelujen tuloksia ja niistä muodostuu perusta, jonka varassa koko työhallinto toimii.

**Työvoimatoimiston tarjoamia työvoimapalveluja** ovat työnvälitys, ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelut, koulutus- ja ammattitietopalvelu, ammatillinen kuntoutus sekä työvoimapoliittinen aikuiskoulutus. Palvelut ovat ensisijaisia toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja turvaamaan työnantajan työvoiman saantia. Työvoimapalvelujen ensisijaisena tavoitteena on edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Työmarkkinoiden toimivuutta voidaan mitata nopeudella, jolla avoimet työpaikat täyttyvät sekä sillä, kuinka suuri osa työttömistä löytää työtä tietyn ajan kuluessa. Siten avointen työpaikkojen nopea täyttyminen ja työttömyyden muodostuminen lyhytkestoiseksi ovat keskeisiä tavoitteita.

---

<sup>50</sup> Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002.

Henkilöasiakkaiden käytettävissä olevaan peruspalvelukokonaisuuteen kuuluvat työnvälitys ja siihen liittyvä neuvonta, ohjaus, tiedot työpaikoista, työnhakijoista, itsepalvelumahdollisuudet sekä ammatinvalinnanohjaus sekä koulutus- ja ammattitietopalvelu. Valikoiden kohdentuvia palveluja ovat henkilökohtaiset työnvälityspalvelut, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, ammatillisen kuntoutuksen palvelut ja niihin liittyvät etuudet sekä liikkuvuusavustukset.

Vastaavasti työnantaja-asiakkaiden käytettävissä olevaan peruspalveluvalikoimaan kuuluvat työvoiman saatavuutta ja hankintaa koskeva tiedottaminen ja neuvonta, avoimista työpaikoista tiedottaminen sekä maksuttomat työnvälityspalvelut. Työnantajan työvoiman hankintaa tuetaan myös työvoimapoliittisella aikuiskoulutuksella ja työnvälitystä täydentävillä maksullisilla erityispalveluilla.

Työhallinnon asiakastyöhön vaikuttaa myös se, että hallinto toteuttaa sille määrättyjä työvoimapoliittisia tehtäviä. Etenkin työttömien työnhakijoiden palveluun liittyy asiakaspalvelun ja ohjaamisen rinnalla lakisääteistä työttömyysturva-etuuksiin liittyvää harkintaa, jonka sekä asiakkaat että virkailijat saattavat kokea kontrollina ja sanktiona. Säilyttääkseen oikeutensa työttömyysetuuteen työttömän työnhakijan on aktiivisesti haettava työtä tai koulutusta sekä parannettava edellytyksiään työllistyä avoimille työmarkkinoille.

### **3.1.1. Julkisen työvoimapolitiikan erilaisia organisointitapoja eri maissa**

Seuraavassa esitellään lyhyesti julkisen työvoimapolitiikan erilaisia organisointitapoja Tanskassa ja Alankomaissa. Lähes poikkeuksetta työvoimapolitiikan mallimaina on mainittu Tanska ja Alankomaat. Näissä maissa työttömyys on matala ja tuotanto ja työllisyys ovat kasvaneet nopeasti. Molemmissa maissa työvoimapolitiikan uudistuksilla on ollut merkittävä rooli osana laajempia politiikkauudistuksia.

#### ***Tanska***

Tanska on panostanut voimakkaasti aktiiviseen työvoimapolitiikkaan.<sup>51</sup> Toteutuilla työvoimapolitiikan uudistuksilla on siirretty painopistettä passiivisesta toimeentuloturvasta aktiiviseen, työllistymisen edellytyksiä parantavaan politiikkaan. Tanskan mallin keskeisiä periaatteita on työn ensisijaisuus. Aktiivisen työvoimapolitiikan välineitä ovat työttömien sijoittaminen avoimille työmarkkinoille, työmarkkinoihin liittyvät neuvontapalvelut, yksilölliset toimintasuunnitelmat, tukityöllistäminen, erilaiset harjoittelumuodot yksityisissä ja julkisissa orga-

---

<sup>51</sup> OECD (2003).



nisaatioissa sekä koulutuskokonaisuudet. Työvoimapolitiikan välineistöön kuuluu myös työkierto (job rotation), jossa tukea kohdistetaan työssä olevien työntekijöiden kouluttamiseen niissä tapauksissa, joissa työssäkäyvän henkilön kouluttautuminen uuteen tehtävään vapauttaa työpaikkoja työttömille.

Tanskan työvoimapolitiikan hoito perustuu kolmikantaperiaatteeseen. Sekä työnantaja- että työntekijäjärjestöillä on vahva asema politiikan sisällön rakentamisessa. Tanskalle on ominaista myös työhallinnon alueellistaminen ja osallistaminen. Tässä malli eroaa selvästi Suomen julkisen työvoimapalvelun organisoinnista. Maa on jaettu 14 julkisen työvoimapalvelun alueorganisaatioon<sup>52</sup>, joiden tukena toimivat alueelliset työmarkkinaneuvostot. Eri alojen asiantuntijat, mm. ekonomistit ja muut yhteiskuntatieteilijät avustavat alueellisia työmarkkinaneuvostoja.

Työvoimapolitiikan operatiivinen toteutus jakautuu puolestaan kahteen osaan. Palvelut on pyritty Tanskassa toteuttamaan hyvin yksilöllisesti. Toisin kuin Suomessa, Tanskan työvoimatoimistot vastaavat ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien ja kunnat muiden aktivoinnista.

### ***Alankomaat***

Alankomaissa julkiset työvoimapalvelut on osittain ulkoistettu yksityisille toimijoille.<sup>53</sup> Sen myötä myös työnvälitystoimintaa on uudistettu. Vuonna 1991 julkisesta työvoimapalvelusta tuli itsenäinen hallinnollinen laitos, jota valvoo työmarkkinaosapuolista koostuva kolmikantainen toimielin. Tunnusomaista Alankomaiden mallissa on horisontaalinen verkottuminen, palvelujen segmentointi sekä ostopalvelut.

Julkisen työvoimapalvelun tehtävät on eriytetty peruspalveluihin ja uudelleenintegrointi-palveluihin. Ns. työ- ja toimeentulokeskukset hoitavat työvoimapalvelun peruspalveluja (eli lähinnä työmarkkinoiden toimivuuteen liittyviä tehtäviä). Vastaavasti uudelleenintegrointipalvelut ostetaan yksityisiltä markkinoilta. Peruspalveluja on puolestaan uudistettu mm. ottamalla käyttöön palvelujen ryhmittely (ns. JCI-menetelmä, segmentointi). Työnhakijat on jaettu neljään ryhmään sen mukaan, paljonko apua he tarvitsevat löytääkseen työtä. Tavoitteena palvelujen ryhmittelyllä ja työnhakijan ”etäisyyden” mittaamisella työmarkkinoista on 1) löytää räätälöityjä toimia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, 2) saada parempaa informaatiota työnhakijalle hänen mahdollisuksiensa työmarkkinoilla ja 3) ensisijaisesti löytää työtä avustuksella elämisen sijaan.

---

<sup>52</sup> Public Employment Service (PES).

<sup>53</sup> OECD (2002).

2000-luvun alussa työnvälitystä tehostettiin luomalla 131 työ- ja toimeentulo-keskusta (CWI), yhteispalvelupistettä, joissa julkinen työnvälitys, sosiaalivirastot ja kunnan sosiaalityö yhdistyivät.

### 3.1.2. Suomen työhallinnon historiaa

Ennen julkisen työnvälityksen käynnistämistä<sup>54</sup> työtä välittivät enimmäkseen yksityiset henkilöt. Ammattimaisesti harjoitettuun yksityiseen työnvälitykseen liittyi monia epäkohtia. Välityspalkkiot olivat yleensä 1–6 prosenttia työntekijän vuosipalkasta, mutta saattoivat nousta jopa 10 prosenttiin. Vuonna 1912 yksityisten ylläpitämiä työnvälitystoimistoja oli Suomessa 100, joista puolet sijaitsi Helsingissä.

Yleishyödyllisistä yhdistyksistä aloitti työnvälityksen Suomessa ensimmäisenä Suomen Naisyhdistys vuonna 1885. Se keskittyi pelkästään palvelijatarvälitykseen, joka oli maksullista. Pian tämän jälkeen aloittivat myös Mariayhdistys, Föreningen för välgörehetens ordnande sekä Raittiusyhdistys Toivo Turussa oman työnvälitystoimintansa.

1880-luvulta alkaen ja vielä 1900-luvun alussa välittivät työtä muutamat työväenyhdistykset, mutta tämä toiminta jäi vähäiseksi. Myös ammattijärjestöt ja työnantajajärjestöt harjoittivat jossain määrin työnvälitystä. Vuonna 1908 Suomessa oli eri yhdistysten työnvälitystoimistoja kaikkiaan 12, joista yhdeksän Helsingissä.

Jo viime vuosisadan vaihteessa useat eri tahot esittivät työnvälitystoimistojen perustamista. Näistä ensimmäisiä oli senaattori Leo Mechelinin johdolla vuonna 1896 tehty esitys, mikä ei kuitenkaan johtanut tulokseen. Seuraavana vuonna työväestön sosiaalisia oloja tutkinut komitea ehdotti Helsingissä kunnallisen työnvälitystoimiston perustamista.

Suomen ensimmäinen työnvälitystoimisto perustettiin Helsinkiin vuonna 1903, kun kaupungin työväestö oli vaatinut valtuustoa puuttumaan suureen työttömyysongelmaan. Tämän jälkeen kunnallisia työnvälitystoimistoja perustettiin vuonna 1904 Turkuun, Tampereelle, Viipuriin ja Kotkaan. Seuraavina vuosina perustettiin toimistoja myös muihin kaupunkeihin. Eräät näistä toimistoista olivat tilapäisiä tai toimivat vain talvikuukausina, mikä kuvaa hyvin työnvälityksen tarvetta alkuaikoina.

---

<sup>54</sup> Saarinen ja Koskinen (1995).

Suomen työllisyystilanteen vaikeutuminen joudutti työllisyysasetuksen säätämistä. Työnvälitystä säätelevä asetus astui voimaan kesällä 1918. Asetus määräsi jokaisen yli 5 000 asukkaan kaupungin perustamaan työnvälitystoimiston. Asetus kielsi yksityisen työnvälityksen ja määräsi yhdistysten työnvälitystoiminnan luvanvaraiseksi.

Vuonna 1918 määrättiin valtioneuvoston päätöksellä myös työnvälityksen kokonaishallinnosta. Sosiaalihallituksen tuli johtaa ja edistää työnvälitystoimistojen ja työnvälitysasiamiesten<sup>55</sup> yhteistyötä. Tämän tukemiseksi sen tuli jakaa toimistot työnvälityspiireihin. Piirijaon tarkoitus oli työvoimapolitiittinen ja sillä haluttiin yhdistää harvaan asutun maan työmarkkinat yhtenäiseksi ja siten helpottaa vaikeata työttömyyttä.

Uusi työnvälityslaki tuli voimaan vuonna 1926.<sup>56</sup> Lainsäädännössä työnvälitys katsottiin edelleen osaksi työttömyyshuoltoa. Tämä haittasi työnvälityksen kehittämistä ja vaikutti asiakkaiden luottamukseen. Työnvälitystoimistojen päätehtävänä oli työväen välittäminen kaupunkien hätäaputöihin.

Vuoden 1936 työnvälityslaila pyrittiin lisäämään luottamusta työnvälitystoimistojen kohtaan. Laki määräsi työnvälityksen toiminnassa otettavaksi huomioon tavoitteen siitä, että työnantaja saa avoimeen paikkaan sopivimman ja parhaan saatavissa olevan työntekijän ja työntekijä saa sitä työtä, mitä hän parhaiten pystyy tekemään. Laki erotti työnvälityksen ja työttömyyshuollon toisistaan.

Sodan päättyminen muutti työvoimahallinnon tehtäviä ja toiminnan painopisteitä. Sodan aikana hallinnon tehtävänä oli ollut etsiä keinoja työvoimapolitiittin helpottamiseksi, mutta sodan jälkeen työvoimahallinnon tuli saattaa työmarkkinat rauhanajan mukaisiksi. Työnvälitystä alettiin kehittää ripeästi. Myös hallintoa yksinkertaistettiin. Sodasta palaavat miehet ja karjalaiset siirtolaiset nostivat työnhakijoiden määrää, mutta jälleenrakentamisen ja sotakorvausteollisuuden vuoksi suurempaa työttömyyttä ei päässyt syntymään. Vuodet 1945–1947 olivat itse asiassa ylityöllisyyden aikaa; työnhakijoita oli vähemmän kuin tarjottuja työpaikkoja. Työllisyystilanne huonontui kuitenkin jo vuonna 1948, mikä johtui heikentyneiden suhdanteiden aiheuttamasta viennin laskusta. Koko 1950-lukua leimasivat useat työttömyyskaudet ja nopeat suhdannevaihtelut. Erityisen huonoja työllisyysvuosia olivat 1953 ja 1958. Maaseudulta kaupunkiin siirtyneet työttömät vaikeuttivat kaupunkien työllisyystilannetta. Työnvälityksen toimintaa rasitti edelleen työttömyyshuollollinen leima.

---

<sup>55</sup> Paikallistason muodostivat kunnalliset työnvälitystoimistot ja työnvälitysasiamiehet, jotka toimivat alueellisten (piiritason) toimistojen alaisuudessa.

<sup>56</sup> Vuorjoki (1962).

Työllisyyspolitiikassa tapahtui 1950- ja 1960-lukujen vaihteessa oleellisia muutoksia. Työnvälitystoiminta siirtyi vuoden 1961 alusta valtion tehtäväksi. Laissa määriteltiin työvoimahallinnon eri viranomaisten ja virastojen tehtävät ja hallinto sai yhtenäisen johdon. Lakia täydennettiin vuonna 1962, kun invalidijärjestöjen harjoittama vajaakuntoisten työnvälitys liitettiin vuoden 1963 alusta julkiseen työnvälitysorganisaatioon. Kuitenkin vasta vuonna 1970 työvoimahallinto organisoitiin uudelleen ja perustettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöstä eriytynyt, itsenäinen työvoimaministeriö. Työvoimaministeriön tehtäväksi määriteltiin mm. työvoimapolitiittinen suunnittelu, ammatinvalinnanohjaus, työnvälitys, kansainvälinen harjoittelu, julkiset työt ja työttömyyden hoito.

Työnvälityksen valtiollistamisen jälkeen alettiin harjoittaa aktiivisempaa työvoimapolitiikkaa<sup>57</sup>, pääpainoa siirrettiin työvoiman kysynnän säätelystä tarjonnan säätelyyn. Tavoitteena oli työmarkkinamekanismin toiminnan tehostaminen ja parantaminen, jotta päästäisiin työvoiman kysynnän ja tarjonnan määrälliseen ja laadulliseen tasapainoon. Näin työnvälityksen keskeiseksi tehtäväksi tuli työvoiman ohjaaminen sinne, missä oli kysyntää. Vuonna 1964 annettiin asetukset työvoiman liikkuvuudesta ja vuoden 1966 alusta alettiin järjestää työllisyyttä edistäviä ammattikursseja. 1960-luku oli suomalaisen yhteiskunnan murroskautta. Maa- ja metsätalous koneistui ja pystyivät työllistämään vain murtoosan entisestä työvoimasta. Maa teollistui nopeasti ja palvelujen määrä lisääntyi voimakkaasti. Teollisuus- ja palveluelinkeinot vetivät väkeä maaseudulta kaupunkeihin, mutta eivät kyenneet työllistämään kaikkia muuttajia.

Vuonna 1973 työvoimahallinnossa tehtiin merkittävä muutos, kun ammatinvalinnanohjaus ja muu työvoimahallinto yhdistettiin samaan organisaatioon. Näin saatiin toteutettua vuosikymmeniä jatkunut pyrkimys yhtenäistää työvoimahallinto. Vuonna 1974 työvoimaministeriö julkaisi ensimmäisen työvoimapolitiittisen ohjelmansa. Se valmistui tilanteessa, jossa toisaalta työvoimapula oli johtanut julkisuudessaakin esitettyihin vaatimuksiin vierastyövoiman tuomisesta maahan ja toisaalta taas oli käynyt ilmeiseksi, että työmarkkinoiden tasapainohäiriöitä ei poistettu pelkästään työvoimaa sopeuttamalla. Työvoiman alueellista liikkuvuutta ei enää voitu juurikaan tehostaa. Tämän vuoksi ohjelmassa korostettiin vaihtamista yritystoiminnan alueittaiseen sijoittumiseen.

Koko 1970-luvun alkupuolen Suomessa vallitsi korkeasuhdanne, jolloin ensimmäisen kerran työhallinnon historiassa työnvälityksessä avoinna olevien työpaikkojen määrä ylitti työttömien työnhakijoiden määrän. Tilanne muuttui kuitenkin ratkaisevasti vuosikymmenen puolivälissä, jolloin taloudellinen kasvu hidastui äkillisesti ja työttömyys kohosi toisen maailmansodan jälkeisiin huippu-

---

<sup>57</sup> Kalela (1989).

lukuihin. 1970- ja 1980-luvuilla työttömyydestä tuli koko yhteiskuntaa koskeva ongelma. Tästä oli seurauksena entistä aktiivisempi työmarkkinapolitiikka. Täystyöllisyys asetettiin suhdanne- ja työvoimapolitiikan tavoitteeksi. Uusi työllisyyslaki, joka astui osittain voimaan vuonna 1988, piti työvoimapalvelujen avulla tapahtuvaa työhön sijoittamista ensisijaisena työllistämiskeinona. Toissijaisesti oli työttömälle pyrittävä järjestämään työpaikka työllisyysmäärärahojen avulla. Viimeinen keino oli valtiolle ja kunnille asetettu ehdoton työllistämismäärävelvoite, joka koski 18–19-vuotiaita nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä. Työnvälityksen tehokkuuden parantaminen oli myös työllisyyslain keskeisiä tavoitteita. Valtiovalta ja työnantajakärjestöt ovat sopineet suosituksesta, että yksityiset yritykset ilmoittaisivat työvoimaviranomaisille kaikki avoimet työpaikkansa ja muut merkittävät työvoiman käytön muutoksensa.

Vuonna 1990 alkoi Suomessa suhdannetaantuma, joka syveni nopeasti lamaksi. Kokonaistuotannon määrä laski romahdusmaisesti. Vuonna 1990 työttömyysaste oli vielä 3–5 %:n välillä. Sen sijaan vuoden 1993 lopussa työttömyysaste oli kohonnut jo lähes 22 %:iin (= työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta; työttömiä oli 536 800 henkeä). Pitkäaikaistyöttömyydestä tuli huomattava ongelma, joka paheni jatkuvasti. Vuonna 1992 pitkäaikaistyöttömiä oli 44 700, mutta vuoden 1993 lopussa jo 111 300 henkeä. Onneksi kuitenkin jo vuoden 1994 alussa oli näkyvissä merkkejä talouden elpymisestä. Viennin kasvun ansiosta teollisuuden tuotanto kasvoi ja kasvua oli myös energiahuollon, liikenteen ja maatalouden tuotannossa. Myös työttömyys alkoi laskea; joulukuussa 1994 työttömiä oli koko maassa 495 200 henkeä (työttömyysaste 20,2 %).

Vuonna 1998 toteutettiin työvoimapolitiikan perusuudistus. Uudistuksen tavoitteena oli kehittää työvoimapolitiikkaa järjestelmää ja sovittaa järjestelmän eri osia yhteen niin, että työllisyysvaikutukset tehostuvat ja työmarkkinoiden toimivuus paranee. Uudistuksen keskeisimmäksi tavoitteeksi asetettiin omatoimisen työnhauksen vahvistaminen kautta linjan. Uudistuksen yhteydessä työttömyys yksilön ja yhteiskunnan välisenä suhteena määriteltiin päätoimiseksi työnhauksi. Perusuudistusta täydennettiin vuonna 2001 uudistuksen ns. Toisella aallolla. Tällöin tavoitteena oli erityisesti arvioida ja tarkentaa perusuudistuksessa jo toteutettujen toimenpiteiden toimivuus ja edelleen virittää palvelujärjestelmää vastaamaan paremmin työmarkkinoiden lähivuosien odotettavissa oleviin muutostarpeisiin.

### **3.1.3. Julkinen työvoimapalvelu**

Seuraavassa kuvataan lyhyesti julkista työvoimapalvelua ja eri työvoimapalvelujen tavoitteita, toimintatapoja ja sisältöjä. Tarkemmin palvelujen sisältöjä ja prosesseja on kuvattu mm. työministeriön tuottamassa Palvelutuotteet-kansiossa (4.2.2002) sekä julkisen työvoimapalvelun lainsäädännössä.

### ***Julkinen työnvälitys***

Julkisen työnvälityksen tavoitteena on työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen – henkilöiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille sekä työnantajien työvoiman saannin turvaaminen. Työmarkkinainformaation tarjonta ja markkina-paikkana toimiminen työvoiman hankinnalle ja työpaikkojen etsimiselle ovat keskeisiä julkisen työnvälityksen tehtäviä. Työnvälityksen tavoitteena on myös edistää alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Työnvälityksen tehtävänä on huolehtia siitä, että avoimet työpaikat täyttyvät nopeasti ja laadukkaasti ja että työpaikkaa vaihtavat tai työttömät työnhakijat saavat nopeasti sopivaa työtä.

Työnvälitys tarjoaa työnhakija-asiakkaille tietoja avoimista työpaikoista, neuvontaa työnhaussa ja mahdollisuuden sekä henkilökohtaiseen että omatoimiseen työnhakupalveluun. Vastaavasti työnantaja-asiakkaille työnvälitys tarjoaa mahdollisuuden tiedottaa avoimista työpaikoista, neuvontaa työvoiman hankinnassa, ehdokashakua työnhakijarekisteristä sekä mahdollisuuden omatoimiseen rekrytointiin työhallinnon tietojärjestelmän avulla.

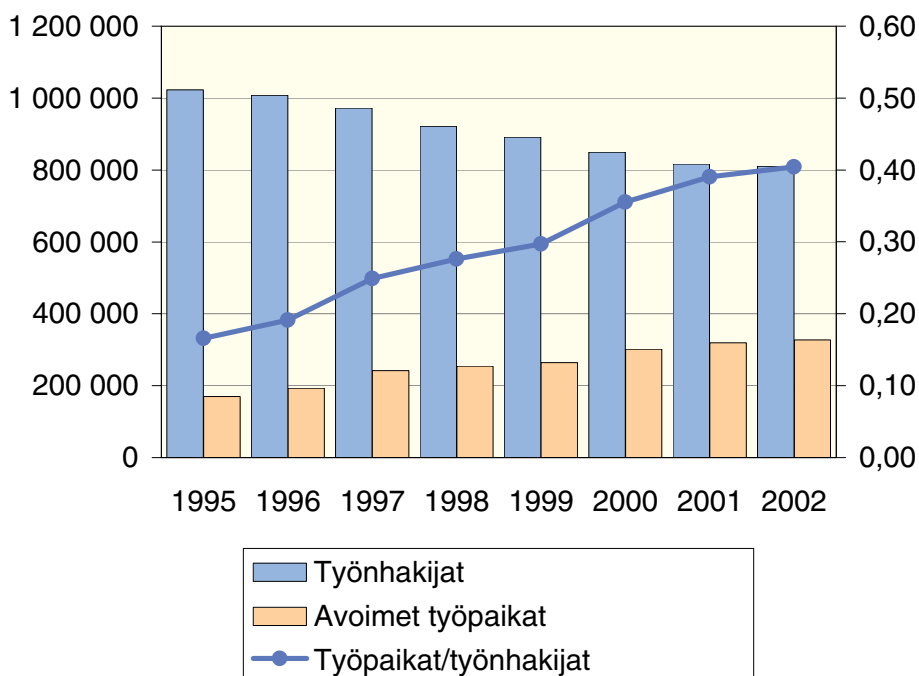
Työnvälityksen *asiakkaita* ovat sekä työtä vailla olevat henkilöasiakkaat ja työpaikkaa vaihtavat että työnantaja-asiakkaat. Työnvälityksen *palvelumuotoja* ovat *omatoimiseen palvelujen* käyttöön perustuvat itsepalvelut ja tiedottavat palvelut ja toisaalta asiakkaiden *henkilökohtainen palvelu*. Työnvälityksen toiminnan perustana on valtakunnallinen asiakaspalvelun tietojärjestelmä (ns. URA-tietojärjestelmä), joka sisältää tiedot työvoimatoimistojen työnhakijoista ja avoimista työpaikoista. Tietojärjestelmien roolia kuvataan tarkemmin jäljempänä.

Työvoimatoimistoihin ilmoitettujen avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden muodostama työnvälityksen toimintaympäristö on muuttunut; avointen työpaikkojen määrät ovat tasaisesti kasvaneet, kun vastaavasti työnhakijoiden määrät ovat vähentyneet. Tämän seurauksena avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden välisessä suhteessa on tapahtunut merkittävä muutos (kuviokuva 18). Avointen työpaikkojen lukumäärä suhteessa työnhakijoiden määrään on kasvanut merkittävästi.

### ***Työnantajapalvelut***

Työnantajapalvelujen tavoitteena on työvoiman saatavuuden turvaaminen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Työvoimatoimisto tarjoaa työnantajalle kattavan valikoiman rekrytointipalveluja sekä työvoiman saatavuuteen, henkilöstömuutoksiin sekä tuettuun työllistymiseen liittyvää neuvontaa ja palveluja. Rekrytointipalvelujen tavoitteena on antaa työnantajalle tiedot työvoiman saatavuudesta sekä tarjolla olevista työvoiman hankintapalveluista. Palveluilla pyritään myös aktiivisesti edistämään työnantajan työvoiman saantia ja avointen työpaikkojen täyttämistä. Työnvälitys tarjoaa myös työvoimaa vähentävälle työnantajalle tietoa ja neuvontaa niistä työvoimapalveluista, joilla voidaan tukea työttömyysuhan alaisten työntekijöiden sijoittumista työhön tai koulutukseen.

**Kuvio 18.** Avoimet työpaikat ja työnhakijat vuoden aikana sekä avointen paikkojen ja työnhakijoiden välinen suhde 1995–2002.



Jos työnantaja-asiakkaan palvelutarve ei työvoimatoimiston arvion mukaan ole suoraan työnhakijapalveluilla ratkaistavissa, selvitetään palvelutarvetta tarkemmin tutustumalla työnantajan toimialan kehitykseen ja tuleviin työvoiman tarpeisiin. Työvoimatoimistot tekevät *työnantajakäyntejä*, joissa keskustellaan työnantajan toimialan kehitysnäkymistä, henkilöstön osaamis- ja koulutustarpeista sekä työnantajan palvelutoiveista ja -kokemuksista. Työnantajakäynnin yhteydessä tehdään usein myös ennakoitiselvitys, jolla hankittuja tietoja käytetään työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen suunnittelussa ja alueellisten strategioiden pohjana. Työnantajapalveluissa pyritään siihen, että asiakassuhteita hoidetaan tarjoamalla työnantajalle nimetyt kontaktihenkilöt. Näin varmistetaan se, että työvoimatoimisto tuntee työnantajan palvelutarpeet ja -toiveet.

Työnantajapalvelujen kehittämistyössä tärkeitä osa-alueita ovat 1) rekrytointipalvelujen kehittäminen, 2) työvoiman kysynnän ja osaamisvaatimusten selvittäminen ja ennakoitityö sekä 3) koulutuksen suunnittelu ja toteutus yhdessä työnantajien kanssa.

Suurin osa työvoimatoimistoihin avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista on nähtävillä työhallinnon Internet-sivuilla (vuonna 2002 hallinnon Internet-sivuilla oli 228 300 työpaikkaa). Internet-palvelu sisältää kaikki ne työpaikat, jotka työnantajat ilmoittavat työvoimatoimistoon ja samalla myös haluavat julkiseen haakuun. Vuoden 2002 alusta lähtien työnantajilla on mahdollisuus ilmoittaa avoimet työpaikat myös suoraan työvoimatoimiston tietojärjestelmään ja poistaa täyttyneet työpaikat. Työnantajalla on mahdollisuus käyttää rekrytoinnissaan myös työhallinnon Internet-sivujen kautta niiden työnhakijoiden esittelytietoja, jotka ovat antaneet suostumuksensa esittelytietojen kirjaamiseen tai itse verkkopalvelun kautta toimittaneet esittelynsä työnantajien käyttöön.

Työnantaja-asiakas ja työvoimatoimisto voivat myös sopia rekrytoinnissa yksilöidystä ehdokashausta ja esittelystä. Ehdokashaun ja esittelyn tuloksena työnantaja saa tiedot niistä työhallinnon työnhakijarekisterissä olevista työnhakijoista, joiden ammattitaito ja osaaminen parhaiten sopivat avoimena olevan työpaikan vaatimuksiin. Työnantaja tekee valinnan tarjolla olevista ehdokkaista tai tarvittaessa sopii työvoimatoimiston kanssa muiden työvoiman hankintapalvelujen käytöstä.

Työvoimatoimiston peruspalvelut työnantajille ovat maksuttomia ja niitä täydentävät maksullisina palveluina tarjottavat erityispalvelut työnantajille. Maksullisilla erityispalveluilla pystytään vastaamaan työnantajien hyvinkin yksilöllisiin ja erityyppisiin palvelutarpeisiin. Maksullisia työnantajapalveluja ovat *Henkilöstöratkaisu-palvelut ja Henkilöstönvuokraus*. Henkilöstöratkaisuilla tarkoitetaan:

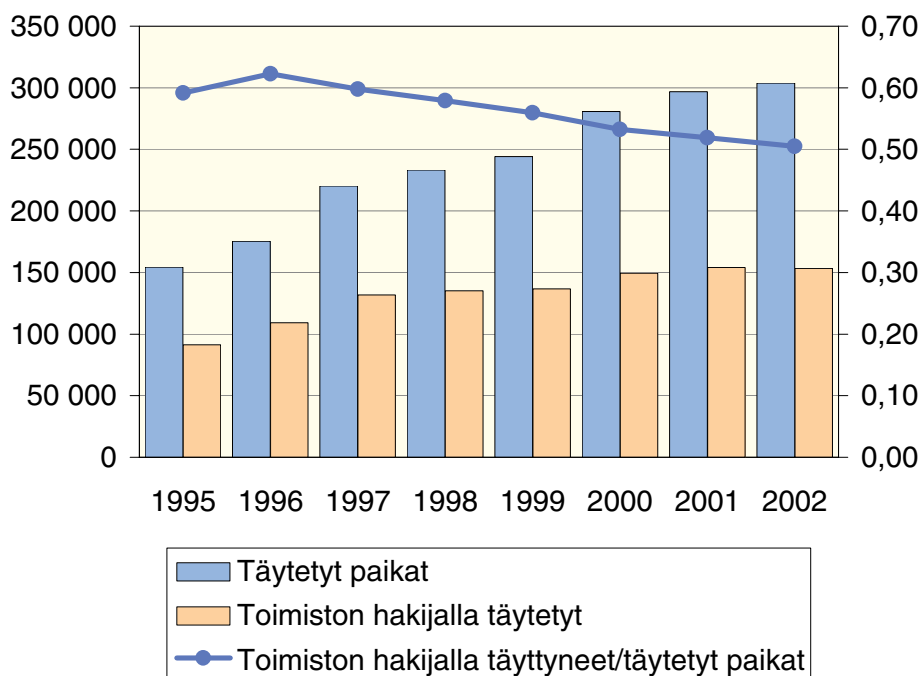
1. Henkilöstön hankintaan liittyvää ehdokkaiden haku- ja haastattelupalvelua sekä soveltuvuusarviota
2. Henkilöstön vähentämiseen liittyvää uudelleensijoittumisvalmennusta
3. Työyhteisön kehittämiseen liittyviä palveluja

Henkilöstövuokrauksella tarkoitetaan puolestaan tilapäistyön järjestämistä työvoimatoimiston palveluna siten, että työvoimatoimisto työnantajana sopii henkilöstövuokraukseen ilmoittautuneen työnhakijan käyttämisestä korvausta vastaan toisen työnantajan (käyttäjäyritys) johdon ja valvonnan alaisessa tilapäistyössä. Julkisesta työvoimapolusta annetun lain mukaan maksullisten työnantajapalvelujen on oltava työvoimatoimistoittain kannattavia ja niitä järjestettäessä on huolehdittava, ettei työvoimaviranomaiselle muodostu kilpailua vääristävää asemaa yksityisiin toimijoihin nähden.

Työväilytykseen ilmoitettujen avointen työpaikkojen määrä on ollut tasaisessa kasvussa. Tähän on ollut taloudellisen kasvun ohella syynä mm. panostaminen työnantajapalvelujen kehittämiseen sekä lisääntyneet työnantajayhteydet. Työvoimatoimistoon ilmoitetuista täyttyneistä työpaikoista täyttyi noin puolet työvoimatoimiston työnhakijoilla (kuvio 19).



**Kuvio 19.** Työpaikkojen täyttö vuosina 1995–2002.



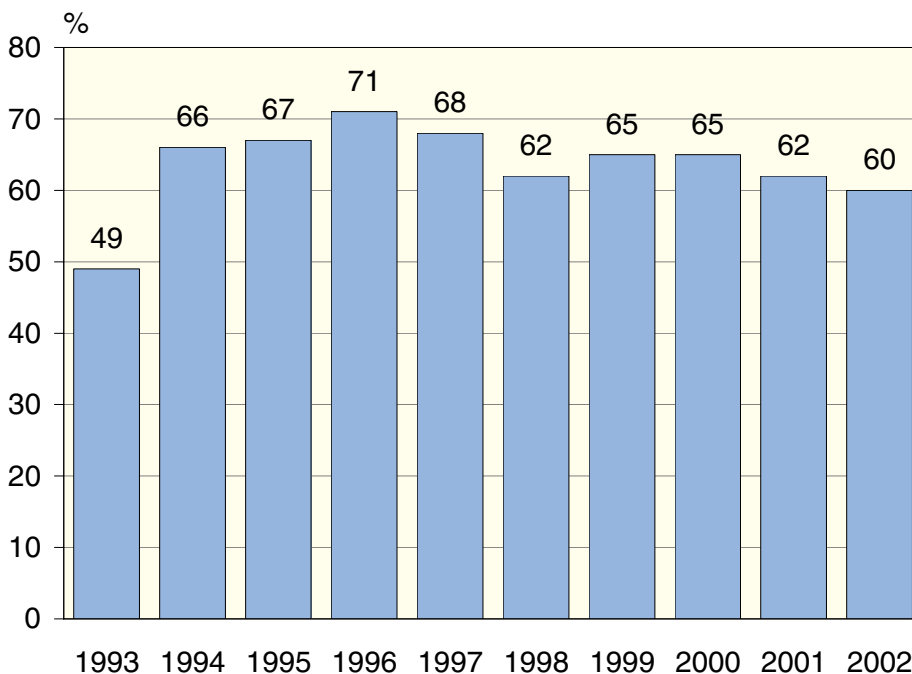
Työministeriö on vuodesta 1993 alkaen selvittänyt vuosittain työnantajilta tietoja *työvoiman hankinnasta*. Työnantajahaastattelujen avulla saadaan seurantatietoa mm. eri rekrytointikanavien käytöstä, rekrytointiongelmista, toimipaikkojen tulevaisuuden näkymistä sekä julkisen työnvälityksen markkinaosuudesta. Markkinaosuutta<sup>58</sup> seurataan työvoiman julkisessa hankinnassa eli ns. ulkoisessa hankintaprosessissa. Toimipaikat, jotka eivät ole rekrytoinnissaan käyttäneet julkisia työvoiman hankintakanavia, on siten rajattu ko. tutkimuksen ulkopuolelle.

Työvoimatoimistojen markkinaosuus oli 60 prosenttia vuonna 2002.<sup>59</sup> Työvoimatoimistojen markkinaosuus oli korkeimmillaan vuonna 1996, 71 prosenttia. Sen jälkeen se on melko tasaisesti laskenut nykyiselle tasolle. Yhtenä syynä markkinaosuuden laskuun on työvoimatoimiston asiakaskunta. Heti laman jälkeen työvoimatoimistoissa oli asiakkaana paljon hyvin koulutettua työvoimaa

<sup>58</sup> Yleisin tapa työvoimatoimiston markkinaosuuden laskemisessa on suhteuttaa työvoimatoimistoon ilmoitettujen työpaikkojen määrä kaikkiin toimipaikan ulkopuolelta tapahtuviin työvoiman hankintoihin.

<sup>59</sup> Hämäläinen, H. (2003). Huom. vuoden 2002 alusta alkaen tietoja on kerätty myös neljännesvuosittain.

**Kuvio 20.** Työvoimatoimiston markkinaosuus työvoiman hankinnassa toimipai-  
kan ulkopuolelta, 1993–2002, %.



tarjolla ja työnantajat käyttivät siitä johtuen runsaasti työvoimatoimiston palveluja. Vuoden 1996 jälkeen hyvin koulutettu työvoima on pääasiassa rekrytoitu ja jäljellä olevien koulutustaso on matalampi. Työnantajien osaamisvaatimukset ovat monesti niin erityisiä, ettei työvoimatoimistossa ole aina heidän tarvitsemaansa työvoimaa, ja muiden hankintakeinojen käyttö on korvannut siltä osin työvoimatoimiston käyttöä.

### ***Työnhakija-asiakkaan työnvälityspalvelut***

Työnhakija-asiakkaan palvelu on työvoimatoimistoissa pyritty järjestämään siten, että jokaiselle asiakkaalle taataan riittävä peruspalvelujen taso. Palvelujen syvyys ja laajuus voivat kuitenkin vaihdella asiakkaiden tilanteen ja työvoimatoimistojen voimavarojen mukaan. Osa työnhakija-asiakkaista hoitaa työnhakuaan ensimmäisen haastattelun jälkeen pitkälti omatoimisesti, osa tarvitsee työvoimatoimiston yksilöllistä ohjausta, neuvontaa ja tukea. Lähtökohtana palveluiden tarjoamisessa on asiakkaan palvelutarve.

Työnhakijalle tarjotaan mahdollisuuksia käyttää työvoimatoimiston omatoimisia palveluja ja palvelutarpeen mukaisesti henkilökohtaisia palveluja.

Työhallinnolla on varsin laaja valikoima omatoimisia palveluvaihtoehtoja mm. työhallinnon [www.mol.fi](http://www.mol.fi) -sivujen työpaikka- ja koulutustiedot, työvoimatoimistojen itsepalvelupäätteet, Työlinjan valtakunnallinen puhelinpalvelu sekä teksti-TV:n palvelut.

Vuonna 2003 käynnistyi uusi työministeriön Internet-sivuilla käytössä oleva ns. paikkavahtipalvelu. Paikkavahti on Internetiin ja sähköpostiin perustuva työpaikkailmoitusten tilauspalvelu. Kuka tahansa työtä hakeva voi tilata sähköpostiinsa tiedot haluamistaan työhallinnon työnvälitysjärjestelmässä olevista avoimista työpaikoista.

*Palvelutarpeen arviointi* kuuluu olennaisena osana työnhakija-asiakkaan palveluun. Arvioinnilla tähdätään asiakkaiden mahdollisimman yksilölliseen ja laadukkaaseen palveluun ja nopeaan työhön sijoittumiseen. Palvelutarve määritellään yhdessä asiakkaan kanssa ja sen perusteella suunnitellaan tarvittavat palvelut ja niiden tarkoituksenmukainen ajoitus.

Työnhakija-asiakkaalle tarjottavia keskeisiä työnvälityspalveluja ovat mm.:

- työnhakijaksi ilmoittautuminen
- palvelutarpeen arviointi
- työnhakuun liittyvä neuvonta
- ryhmämuotoinen työnhakuvalmennus
- osaamiskartoitukset (ammattitaidon ja osaamisen selvittäminen)
- tiedottaminen avoimista työpaikoista, työpaikkatarjoukset
- työnhakusuunnitelma

Työttömällä työnhakijalla on oikeus työnhaun tueksi laadittavaan *työnhakusuunnitelmaan*, jonka laatimiseksi, tarkistamiseksi tai uudistamiseksi työvoimatoimiston tulee määräajoin varata hakijalle tilaisuus työnhakuhaastatteluun. Työnhakija-asiakkaan ja työvoimatoimiston yhteistyönä laaditun työnhakusuunnitelman tavoitteena on edistää työnhakija-asiakkaan omaehtoista työnhakua, sijoittumista työhön tai koulutukseen sekä parantaa työpaikkatarjousten osuvuutta ja laatua. Työnhakusuunnitelma on pohjana työnvälityksen lisäksi myös muiden työvoimapalvelujen tarjoamiselle.

*Yksilöity työnhakusuunnitelma* on laadittava viimeistään silloin, kun työttömän työnhakijan työttömyys on kestänyt viisi kuukautta. Yksilöidyssä työnhakusuunnitelmassa sovitaan niistä konkreettisista yksilöidyistä työnhakutoimista, joita työnhakija ja työvoimatoimisto tekevät ennen seuraavaa työnhakuhaastattelua tai yhteydenottoa työvoimatoimistoon.

Työvoimatoimistoissa on viime vuosina ollut vuoden aikana **noin 800 000 työnhakijaa**. Työnvälityksiä ja muita työnhakujaksojen päättymiä on rekisteröity vuosittain noin **1 200 000** ja työvoimapolitiittisia lausuntoja on annettu noin **1 700 000**.

### ***EURES työnvälityspalvelut***

Euroopan komission rahoittamaa eurooppalaista työnvälityspalvelua (European Employment Services) EURESia koordinoi Suomessa työministeriö. Julkisten työhallintojen EURES-palvelujen verkosto kattaa kaikki EU- ja ETA-maat ja Suomessa siitä vastaavat EURES-neuvojat suurimmissa työvoimatoimistoissa ympäri maata. EU-komission kouluttamia EURES-neuvojia on Suomessa tällä hetkellä noin parikymmentä ja he opastavat kansainväliseen työnvälitykseen liittyvissä asioissa työnhakijoita ja työnantajia. EURES palvelee työnhakijoita, joita kiinnostaa työskentely ulkomailla sekä työnantajia, jotka haluavat rekrytoida ulkomaisen työntekijän.

### ***Maahanmuuttajien palvelut***

Työministeriö vastaa maahanmuutto- ja pakolaisasioita koskevasta strategiasta, lainsäädännöstä, toimeenpanosta sekä ohjauksesta. Työhallinnon tehtävät liittyvät maahanmuuttajien yhteiskuntaan kotoutumiseen ja työllistymiseen, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon, työlupamenettelyyn sekä etnisen syrjinnän ja rasismien ehkäisyyn.

Maahanmuuttajat<sup>60</sup>, joilla on jatkuvaan maassaoloon oikeuttavat oleskelu- ja työluvat, ovat oikeutettuja kaikkiin työvoimatoimistojen palveluihin. Palvelujen antamisesta on säädetty julkisen työvoimapalvelun lainsäädännössä sekä laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.<sup>61</sup> Työvoiman rekrytointia Euroopan talousalueen ulkopuolelta säädellään oleskelu- ja työlupamenettelyllä. Työvoimatoimistot arvioivat työlupien myöntämisen edellytykset ja antavat lausuntoja työluvan myöntävälle viranomaiselle.

Vuonna 2002 työvoimatoimistoissa oli ulkomaalaisia työnhakijoita keskimäärin 24 300 (kuukauden lopussa), joista työttömiä 13 400. Kansalaisuuden mukaan suurimmat työnhakijaryhmät ovat Venäjän ja Viron kansalaiset.

### ***Tietojärjestelmien rooli***

Julkisen työvoimapalvelun toiminnan perustana on sähköinen palvelujärjestelmä, joka koostuu työhallinnon asiakaspalvelun URA-tietojärjestelmästä sekä

<sup>60</sup> Maahanmuuttaja on Suomeen ulkomailta pysyvässä tarkoituksessa muuttava henkilö. Maahanmuuttaja on yleiskäsite, jota käytetään kuvaamaan kaikkia maahan muuttavia henkilöitä; siirtolaisia, paluumuuttajia, pakolaisia sekä perhesiteiden perusteella maahan muuttavia.

<sup>61</sup> Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999.

koulutus- ja ammattitiedot sisältävästä TIEPA-järjestelmästä sekä sähköisistä verkkopalveluista.

Tietojärjestelmä on laaja integroitu kokonaisuus, joka mahdollistaa asiakkaiden omatoimisen palvelujen käytön verkkopalveluina. Työnhakija voi hakea työpaikkoja ja työnantaja työntekijöitä työhallinnon Internet-sivuilta. Samoin työnantaja voi työvoimaa hankkiessaan ilmoittaa avoimista paikoista käyttäen hyväksi työhallinnon sähköisiä palveluvaihtoehtoja. Omatoimisten palvelujen ja tiedottavien menetelmien käyttö ovat jatkuvasti lisääntyneet ja niiden merkitys tulee korostumaan verkkopalvelujen laajentumisen myötä. Samalla työnvälityksen toimintatapa on muuttunut enenevässä määrin virkailijakeskeisestä asiakaskeskeiseen suuntaan.

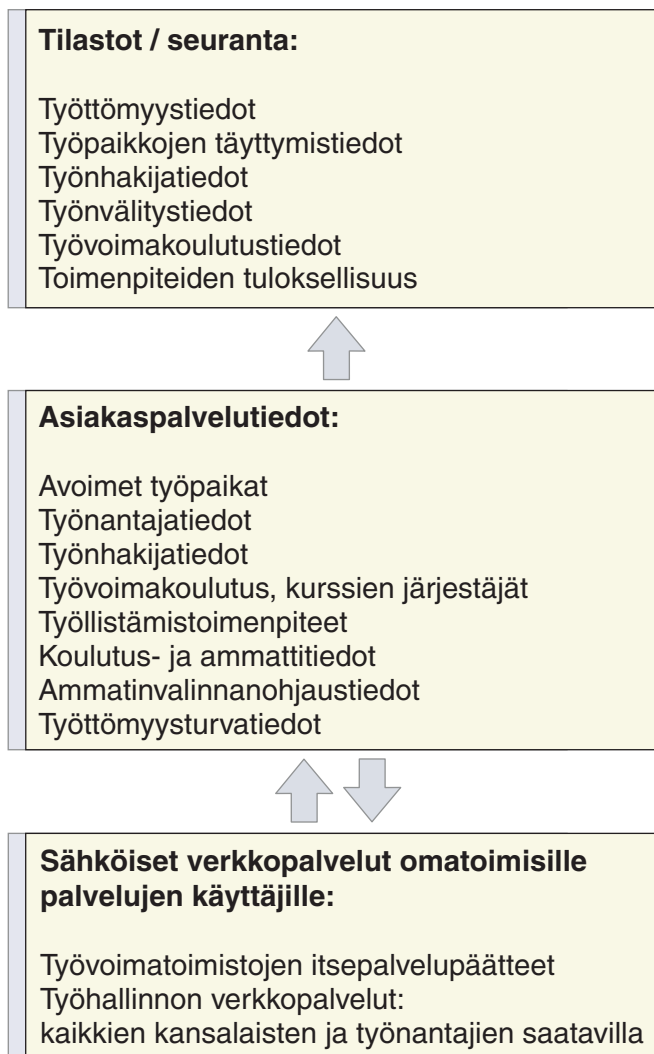
Julkisen työvoimapolun e-strategian (2003) mukaan kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä verkkopalveluista kehitetään koko työmarkkinat kattava julkisen työvoimapolun laaja-alainen asiointi- ja palvelukanava. Tämä merkitsee sitä, että suurin osa julkisista työvoimapoluista on saatavissa myös verkkopalveluina. Verkkopalvelujen kehittämisellä ja laajentamisella vahvistetaan julkisen työvoimapolun pyrkimystä vaikuttavuuden lisäämiseen työmarkkinoilla ja uusien asiakkaiden saamista palvelujen piiriin. Tavoitteena on myös tehostaa toimintaa ja kohdentaa henkilöresurssit henkilökohtaista asiantuntijapolua vaativiin tehtäviin.

URA-tietojärjestelmästä saadaan myös työhallinnon omaan rekisteriseurantaan perustuvat tilastot. Työhallinnon työttömyystiedot perustuvat työvoimatoimistojen asiakasrekisterin tietoihin. Työttömyyttä tilastoidaan myös Tilastokeskuksen otospohjaisella työvoimatutkimuksella, jonka laadinnassa noudatetaan kansainvälisiä määritelmiä. Tämän vuoksi Tilastokeskuksen tuottamaa työttömyysastetta käytetään työttömyyden kuvaajana kansainvälisissä vertailuissa. Työhallinnon tilastosta saadaan myös tietoa työnhakijoista, päättyneistä työttömyyksistä ja työttömyyden kestosta, avoinna olevista työpaikoista, työpaikkojen täyttymisistä ja avoinna olon kestoista, työnvälityksistä, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta sekä eri toimenpiteiden tuloksellisuudesta.

### ***AmmatINVALINTA- JA URASUUNNITTELUPALVELUT***

AmmatINVALINTA- ja urasuunnittelupalvelujen tavoitteena on auttaa asiakasta ratkaisemaan ammatINVALINTAAN, ammatilliseen kehitykseen tai työn saantiin liittyviä kysymyksiä. Tyypillisimmät kysymykset liittyvät tilanteisiin, joissa suunnitellaan ensimmäistä koulutusVALINTAA tai koulutuksen jälkeistä siirtymistä työelämään, mietitään jatko- tai täydennyskoulutusta, harkitaan alanvaihtoa tai kun jäädytään työttömäksi tai kohdataan terveydentilaan ja työssä jaksamiseen liittyviä ongelmia.

**Kuvio 21.** Työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmien keskeinen sisältö.



Ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelut ovat kaikkien käytettävissä työnhakijaksi rekisteröitymättä. Henkilökohtaista ohjausta työvoimatoimistoissa saa vuosittain noin 34 000 henkilöä. Keskeinen palvelumuoto on asiakkaan ja psykologin välinen ohjauskeskustelu, jossa jäsenetään asiakkaan elämäntilannetta, työelämään liittyviä odotuksia, koulutustaustaa ja työkokemusta. Asiakkaiden ohjaustarpeisiin vastataan myös Internetissä julkaistulla AVO-ohjelmalla ([www.mol.fi/koulutus](http://www.mol.fi/koulutus)), jolla oli vuonna 2002 lähes 54 000 käyttäjää. Henkilökoh-

taisen ohjauksen asiakasrakenne on painottunut nuorten ikäluokkien ohjaamisesta yhä selvemmin aikuisasiakkaisiin.

Joka toinen asiakas laatii ohjauksen tuella itselleen jonkinlaisen koulutus suunnitelman. Vajaa neljännes päätyi työsuunnitelmaan ja runsaalla neljänneksellä ohjauksen lopputuloksena oli eläke, hakeutuminen muihin palvelujärjestelmiin tai muu ratkaisu.

Ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelujen laatua ja vaikuttavuutta on selvitetty eri tutkimuksissa. Ensimmäiset yritykset ohjauksen toiminnan tulosten selvittämisestä tehtiin jo 1960-luvulla. Ohjauksen vaikuttavuutta on useimmiten arvioitu<sup>62</sup> sen mukaan, onko palvelujen avulla pystytty vastaamaan asiakkaan palvelutarpeeseen ja näin edistämään asiakkaan ammatillista kehittymistä (= auttamiskriteeri). Ohjauksen vaikutus konkretisoituu asiakkaan ohjauksen tuella laatimaan henkilökohtaiseen toimintasuunnitelmaan, joka pitkällä aikajänteellä yleensä tähtää asiakkaan ammatilliseen kehittymiseen ja lopulta työllistymiseen. Ohjauksen vaikuttavuutta tulisikin ensisijaisesti arvioida tarkastelemalla, missä määrin asiakkaat ovat onnistuneet toteuttamaan ohjauksen tuella laatimiaan suunnitelmia (= vaikuttavuuskriteeri).

Laaja ohjauksen asiakaspalautetutkimus toteutettiin vuosina 1994–1996.<sup>63</sup> Tutkimuksen tulokset ovat edelleen ajankohtaisia, koska ohjauksen lähtökohdat ovat pysyneet hyvin samantapaisina kuin selvityksen teon ajankohtana. Selvityksessä kartoitettiin kyselylomakkeella (kysely tehtiin yhden kuukauden aikana joka 10. asiakkaalle) kuukauden aikana asiakkaiden odotuksia ja tilannetta ennen ohjauksen alkua, välittömiä palvelukokemuksia ohjauksen jälkeen sekä lisäksi kysyttiin postikyselyllä asiakkaiden tilannetta 2 vuotta ohjauksen päättymisestä. Ohjauksen laatua ja tuloksia tarkasteltiin 9 erilaisen asiakasryhmän kautta: peruskoululaiset, lukiolaiset, vajaakuntoiset, mielenterveysongelmaiset, työttömät ja pitkäaikaistyöttömät alle 25-vuotiaat nuoret, työttömät ja pitkäaikaistyöttömät aikuiset sekä 25 vuotta täyttäneet työssä olevat aikuiset. Ohjauksessa laadittuja suunnitelmia pidettiin kaikissa asiakasryhmissä melko tai erittäin hyvinä 75–90 %:ssa tapauksista. Edelleen 2 vuotta ohjauksen päättymisen jälkeen olivat suunnitelmat kaikissa asiakasryhmissä toteutuneet vähintään joka toisella joko kokonaan, osittain tai parhaillaan toteutumassa. Parhaiten suunnitelmat olivat toteutuneet koululaisasiakkaiden kohdalla.

Esimerkkiä toisentyypisistä tavoitteenasettelusta ja arviointimallista edustaa ammatinvalintapsykologi ja tutkija Raimo Lahden tutkimushanke ”Millaista on

---

<sup>62</sup> Tallqvist (2002).

<sup>63</sup> Pulliainen (1999).

onnistunut ammatinvalinnanohjaus?”<sup>64</sup> Tutkimuksessa esitetään yleiskatsaus ohjaukseen liittyvistä evaluaatiotutkimuksista ja niiden tausta-ajattelusta. Esitelyn tausta-aineiston perusteella tutkimuksessa ehdotetaan kolmitasoista ohjauksen vaikuttavuustutkimusten mallia, joka auttaisi ratkaisemaan organisaation tarpeista lähtevän määrällisen ja ammatinvalintapsykologien ammattikäytännön kehittämiseen tähtäävän, pääosin laadullisen vaikuttavuustutkimuksen välisen ristiriidan. Ohjauksen tulos näyttää erilaiselta, kun sitä tarkastellaan vaihtoehdoisesti asiakkaan, hallinnon tai koulutus- ja työvoimapolitiikan kannalta.

### ***Ammatillinen kuntoutus***

**Ammatillisen kuntoutuksen palvelujen tavoitteena on edistää vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista suunnittelua, työllistymistä ja työssä pysymistä.** Ammatillisen kuntoutuksen asiakkaille tarjotaan ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluja sekä niihin liittyviä terveydentilaa ja soveltuvuutta selvittäviä tutkimuksia sekä asiantuntijakonsultaatiota. Lisäksi järjestetään työ- ja koulutuskokeiluja, työkokeiluja työpaikalla, työhönsijoittumiseen ja koulutukseen liittyvää neuvontaa ja ohjaamista sekä valmentavaa ja ammatillista työvoimakulutusta. Vajaakuntoisten työllistymistä ja työssä pysymistä voidaan tukea työnantajalle myönnettävällä työolosuhteiden järjestelytuella.

Työhallinnossa vajaakuntoisella tarkoitetaan henkilöä, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia. Erityisesti työvoiman ikääntyminen lisää työkykyä alentavia sairauksia ja vammoja. Ikääntyvien yli 45-vuotiaiden vajaakuntoisten osuus kaikista vajaakuntoisista onkin 60 %. Työelämässä on myös terveystarpeita, mikä aiheuttaa eriasteista vajaakuntoisuutta (mm. työtapaturmien ja ammattitautien kautta). Vajaakuntoisilla asiakkailla ovat tyypillisiä tuki- ja liikuntaelinten vammat, mielenterveyden häiriöt, hengityselinten taudit, ihotaudit sekä verenkiertoelinten taudit.

### ***Koulutus- ja ammattitietopalvelu***

**Koulutus- ja ammattitietopalvelulla tuetaan työelämään sijoittumista ja elinikäistä oppimista välittämällä tietoa** yleissivistävistä, ammatillisista ja korkean-asteen koulutusmahdollisuuksista, ammattialoista, ammasteista, työtehtävistä, niiden osaamisvaatimuksista sekä työmarkkinoista. Kansalaiset tarvitsevat koulutus-, ammatti- ja työmarkkinatietoa pohtiessaan ensimmäisiä koulutusvalintojaan, miettiessään ammatillisia jatko- ja täydennyskoulutusvaihtoehtojaan tai harkitessaan alan tai ammatin vaihtoa. Palvelu on henkilökohtaista koulutusneuvontaa, yhä enenevässä määrin sähköisten palvelujen ylläpitämistä

---

<sup>64</sup> Lahti (2003).



ja kehittämistä sekä ajantasaisen tiedon tuottamista mm. opintojen sisällöistä, hakemisesta ja opintojen rahoituksesta. Työvoimatoimistojen koulutus- ja ammattitietopalvelut ovat itse asiassa ainoita paikkoja Suomessa, joissa yhdestä neuvontapisteestä saa tiedot kaikista opiskeluun liittyvistä asioista, niin työvoimakoulutuksesta kuin omaehtoisesta opiskelustakin tukimuotoineen.

Työhallinnon koulutus- ja ammattitietopalvelun linkkisivulle on koottu koulutusmahdollisuuksia ja työelämää käsitteleviä Internet-palveluja. Osa tähän linkitetystä palveluista on työhallinnon tuottamia, kuten ammattien ja ammattialojen kuvaukset sekä ammateista kertovat oppaat. Osa palveluista on muiden tahojen tuottamaa, esimerkiksi Suomen koulutusmahdollisuuksia kuvaavat tiedot ovat suurelta osin opetushallituksen tuottamia.

Koulutus- ja ammattitietopalvelu toimii ns. avoimena palveluna ja työhallinnolla on tiedot asiakkaistaan pelkästään palvelutapahtumien määrän osalta. Neuvontakertoja on vuosittain lähes 450 000. Koulutus- ja ammattitietopalvelun asiakaskuntaan kuuluu työssä olevia, työttömiä, koululaisia ja opiskelijoita.

### 3.1.4. Yksityinen työnvälityssektori

Kansainvälinen työjärjestö ILO<sup>65</sup> hyväksyi vuonna 1997 yksityisiä työnvälitystoimistoja koskevan yleissopimuksen. Yksityisillä työnvälitystoimistoilla tarkoitetaan viranomaisista riippumatonta tahoa, joka tarjoaa työnvälitys- tai muita työnhaakuun liittyviä palveluita tai harjoittaa työvoiman vuokrausta. Sopimuksen veloitteet on kirjattu lakiin julkisesta työvoimapalvelusta.<sup>66</sup> Sopimuksen mukaan Suomi on velvollinen valvomaan yksityisiä työnvälitysmarkkinoita ja työvoiman vuokrausta ja välitystä harjoittavat yksityiset työvoimapalvelujen tarjoajat ovat puolestaan velvollisia työvoimaviranomaisen pyynnöstä antamaan tietoja toiminnastaan. Työmarkkinainformaation välittämiseksi ja toiminnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi työvoimaviranomaisen on määrääjain julkaistava tiedot.

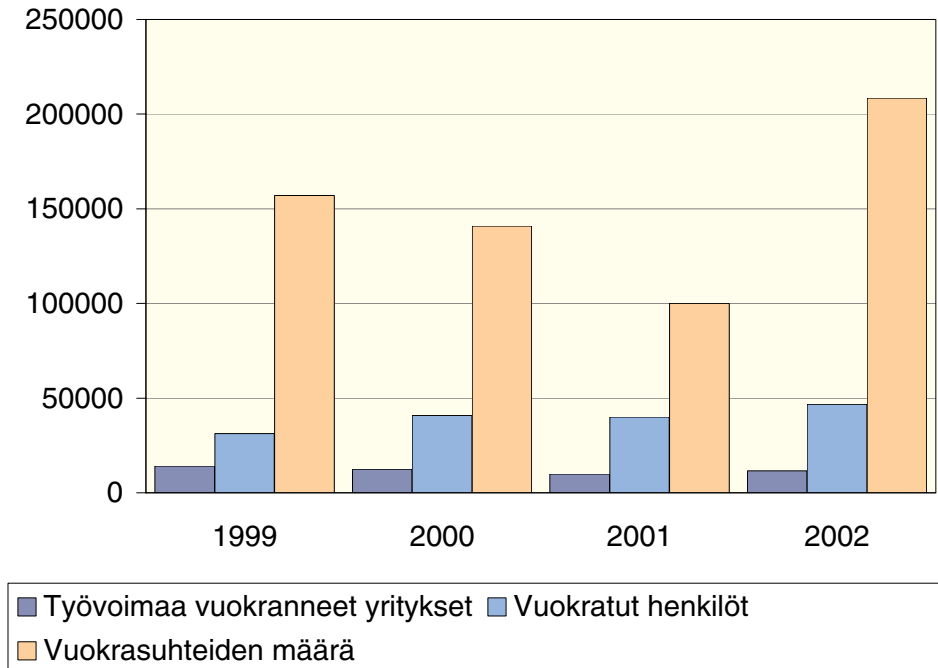
Selvityksen mukaan<sup>67</sup> vuokrauspalveluita käyttäneiden yritysten määrä on pysytellyt vuosittain lähes samalla tasolla. Työvoiman vuokrauspalveluita käytti noin 11 600 yritystä vuonna 2002. Sen sijaan vuokrasuhteet ovat vastausten perusteella kasvaneet merkittävästi; vuonna 2001 vuokrasuhteita oli noin 100 000 ja vuonna 2002 vastaava luku oli yli 200 000.

<sup>65</sup> ILO (1997).

<sup>66</sup> Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002.

<sup>67</sup> Hämäläinen, H. (2003a).

**Kuvio 22.** Työvoimaa vuokranneet yritykset, vuokratut henkilöt ja vuokrasuhteiden määrä, 1999–2002. (Vuodet eivät ole täysin verrannollisia toisiinsa mm. tiedonkeruussa tapahtuneiden muutosten vuoksi)



### ***Yksityinen ja maksullinen työnvälitys***

Yksityisiä ja maksullisia työnvälityspalveluita käytti noin 3 400 yritystä tai osuuskuntaa vuonna 2002. Niiden määrä on pysytellyt vuoden 2000 tasolla, jolloin 3 300 yritystä oli hakenut työvoimaa maksullisten ja yksityisten työnvälityspalveluita tarjoavien yritysten kautta. Vuonna 1999 vain 1200 yritystä oli käyttänyt yksityisiä työnvälityspalveluita.

Työhön suoraan rekrytoituja henkilöitä oli vuonna 2002 noin 4 700, kun vuosina 2000 ja 1999 yksityisten ja maksullisten työnvälityspalvelujen välityksellä rekrytoitui molempina vuosina yli 6 000 henkilöä. Sen sijaan vuokrauksen jälkeen työhön rekrytoitujen määrät ovat kasvaneet (vuonna 2002 määrä oli 4 000 henkilöä, yli tuhat enemmän kuin vuonna 2000).

### 3.1.5. Työvoimapolitiikan ja työvoimatoimistojen ohjausjärjestelmät

#### *Työhallinnon organisaatio ja tehtävät*

Työhallinnossa työskentelee yhteensä noin 3 600 virkailijaa, joista työvoimatoimistojen asiakaspalveluissa noin 2 600. Näistä vajaat 270 on ammatinvalinta-psykologia.

Työhallinnon organisaatio muodostuu työministeriöstä sekä alue- ja paikallishallinnosta. Aluehallinto on organisoitu työministeriön (TM), kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) sekä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) yhteisten TE-keskusten kautta, joiden työvoimaosastot vastaavat alueen työhallinnon asioista. Työhallinnon paikallisviranomaisina toimivat työvoimatoimistot.

Työhallinnon tehtävänä on työllisyyden, työmarkkinoiden ja työorganisaatioiden toimivuuden sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen. *Työministeriö* vastaa työllisyys- ja maahanmuuttopolitiikan valtakunnallisesta strategiasta ja painopistealueista. Työministeriö osallistuu TE-keskusten tulohjauksen valmisteluun, toiminnan kehittämiseen ja tukemiseen sekä vuotuisten toimintamäärärahojen jakamiseen. TE-keskusten työvoimaosastojen tehtävänä on huolehtia työllisyyspolitiikan alueellisesta suunnittelusta ja kehittämisestä sekä työvoimatoimistojen tulohjauksesta ja toiminnan tukemisesta. Tulohjauksjärjestelmää esitellään jäljempänä tarkemmin. Työvoimatoimistot vastaavat paikallistasolla työvoimapolitiikan toimeenpanosta, työllistamisestä ja työttömyyden torjunnasta.<sup>68</sup>

Työministeriön tehtävät perustuvat lakeihin ja asetuksiin. Toiminnan organisointi ja työnjako määritellään työjärjestyksessä. Työ- ja maahanmuuttopolitiikan johtamisesta vastaa työministeri. Ministeriön toiminta on organisoitu politiikka- ja toimeenpano-osastoiksi, joissa on useita tehtävätiimejä. Tukipalvelujen tulosyksikkö vastaa yhteisistä hallintopalveluista. Ministeriön ylin virkamies on kansliapäällikkö, joka on myös politiikkaosaston johtaja. Kansliapäällikkö valvoo asioiden kokonaisvalmistelua, ministeriön ja sen tehtävien organisoimista sekä ministeriön ja valtioneuvoston toimeksiantojen toteuttamista. Toimeenpano-osastoa johtaa ylijohtaja.

Politiikkaosaston keskeisimpiä vastuualueita ovat strategian valmistelu, rakennerahastojen ohjelmat, työlainsäädäntöön liittyvät asiat, maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikka, taloussuunnittelu, viestintä ja julkaisutoiminta. Toimeen-

---

<sup>68</sup> Työministeriön perehdytys- ja henkilöstöopas (2001).

pano-osasto vastaa työvoima- ja maahanmuuttopolitiikan aluehallinnon tuloshjauksesta strategian mukaisesti, seuraa, tukee ja opastaa aluehallintoa ja työvoimatoimistoja työvoimapolitiikan toteuttamisessa.

Ministeriöön kuuluu itsenäisinä yksikköinä edellisten lisäksi valtakunnansovittelijain toimisto, ulkomaalaisvaltuutetun toimisto ja työneuvosto. Ministeriön alaisena, mutta lainsäädännöllisesti erillisenä virastona toimii työvoimaopisto Jyväskylässä. Se vastaa pääosin työhallinnon henkilöstökoulutuksesta.

*Työvoima- ja elinkeinokeskukset* (TE-keskukset) ovat valtion alueellisia palvelukeskuksia, jotka edistävät maakuntien elinkeinoelämän ja maaseudun kehittämistä sekä työllisyyden hoitoa yritys-, maaseutu- ja työvoimaosastojen palveluin. Toiminta perustuu lakiin ja toimintaperiaatteet määritellään työjärjestyksessä. Tärkeimmät palvelut ovat neuvonta-, asiantuntija-, rahoitus-, koulutus- sekä tietopalvelut. Työvoimaosastot toimivat tiiviissä yhteistyössä alueen työvoimatoimistojen kanssa neuvotellen työllisyyspolitiikan tulostavoitteista, tarvittavista resursseista ja ohjauksesta.

*Työvoimatoimistojen* tehtävät säädetään laissa julkisesta työvoimapalvelusta. Toiminnan organisointi, johtaminen, päätösvalta ja yhteistoiminta määritellään toimistojen työjärjestyksissä. Työvoimatoimistot ovat itsenäisiä päättäen paikallisesta toiminnastaan työvoimaosastojen kanssa neuvotellun tulostavoitesopimuksen ja määrärahaajaon puitteissa. Työvoimatoimiston palvelut ja niiden järjestäminen perustuvat puolestaan lakiin, asetuksiin ja ohjeistuksiin.

### **Verkostoyhteistyö**

Työvoimatoimiston keskeisiä yhteistyökumppaneita paikallistasolla ovat kunnat, ammatilliset oppilaitokset ja muut kouluttajat, yritykset ja muut työnantajat, kolmannen sektorin toimijat sekä työmarkkinajärjestöt. Paikallisen ja alueellisen yhteistyön ohella työvoimatoimistojen työssä korostuu seudullinen verkostoyhteistyö.

Paikallistason verkostoyhteistyötä on toteutettu yhteispalvelukokeilussa, joka toteutettiin vuosina 2002–2003 työhallinnon, kuntien ja Kelan yhteishankkeena. Monipuolisinta yhteistyö on ollut kunnan sosiaali- ja terveystoimen, työvoimatoimiston ja Kelan kanssa. Kokeilun tavoitteena oli edistää työmarkkinatukea saavien työllistymistä ja aktivointia sekä työkyvyn ylläpitoa ja kuntoutumista. Kokeilu toteutettiin suuremmissa kaupungeissa ja paikkakunnilla, joilla työmarkkinatuen aktivointiaste oli ollut matala.

Kokeilun tuloksia on hyödynnetty julkisen työvoimapalvelurakenteen uudistuksen suunnittelussa (ks. seuraava kappale) ja toimintaa jatketaan uudessa Palvelukeskus-mallissa, jossa painopisteenä on yhteistyöverkostojen laajentaminen ja palvelujen hankintatoiminnan vakiinnuttaminen.

### ***Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistus***

Hallituksen työllisyysohjelma pyrkii vuosina 2004–2006 toteuttamaan julkisen työvoimapalvelun rakenteellisen uudistuksen. Ohjelman päätavoitteita ovat työllisyysasteen nostaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen. Uudistuksessa eriytetään työnvälitys ja vaikeasti työllistyvien palvelut. Työvoimatoimistojen toiminnan uudistamisen keskeisenä tavoitteena on asiakaspalvelun tehostaminen. Kehittämistyön painopisteenä on asiakkaiden palveluprosessin nopea käynnistyminen, palvelutarpeiden osuvampi tunnistaminen sekä asiakkaan ohjaaminen muiden palvelujen piiriin. Vaikeimmin työllistyvien palvelut ja resurssit kootaan uusiin työvoiman palvelukeskuksiin, jotka ovat alue- ja paikallistason viranomaisten (työhallinto, kunnat, Kela) ja eri palvelutuottajien kuten kuntoutuslaitosten, koulutusten järjestäjien ja sosiaalisten yritysten asiantuntijaverkostoja. Keskuksia tullaan perustamaan nelisenkymmentä. Verkostojen tehtävänä on mm. tarjota asiakkaille tukea elämänhallinnassa ja työnhaussa sekä tarjota kuntouttavia ja aktivoivia toimenpiteitä.

Vastaavasti työnhakukeskukset tullaan perustamaan niihin työvoimatoimistoihin, joiden alueille perustetaan työvoiman palvelukeskukset. Tavoitteena on vahvistaa työvoimatoimistojen roolia aktiivisena ja asiantuntevana työnhakukeskustyyppisenä toimijana alueen työmarkkinoilla ja lisätä työvoimatoimistojen seutukunnallista verkostoitumista sekä yhteydenpitoa työnantajien ja työnhakijoiden kanssa. Työvoimatoimiston vuorovaikutusta työnantajien ja työnhakijoiden kanssa lisätään ja sähköiset verkkopalvelut liitetään osaksi työvoimatoimiston palvelumallia. Työvoimatoimiston toiminnassa painottuvat asiakkaiden tarpeiden mukaiset avoimille työmarkkinoille suuntaavat palvelut sekä osaavan työvoiman hankinta ja kehittäminen.

### ***Työhallinnon ohjausjärjestelmät***

Julkishallinnon keskeisiä ohjausjärjestelmiä ovat lainsäädäntö, valtion talousarvio sekä tulosohjaus. *Lainsäädäntö* (= lait ja asetukset) on viranomaisia, yhteisöjä ja yksityisiä henkilöitä sitovaa oikeussääntöä. Lainsäädännön noudattaminen on hallinnon palveluksessa olevan oikeudellinen velvollisuus ja noudattamisen laiminlyönti on virkavirhe, joka voi johtaa oikeudelliseen vastuuseen. Lainsäädännön lisäksi hallinnollinen päätöksenteko voi nojautua myös mm. lainsäädännön oikeuskäytäntöön. Myös hallituksen esityksen perusteluja voidaan käyttää apuna yksittäisten normien tulkinnassa. Työhallinnossa ylemmällä toimielimellä (työministeriöllä) on toimivalta ja velvollisuus valvoa alaisensa (työvoimatoimistot, lisäksi työministeriö ohjaa ja valvoo työvoima- ja elinkeinokeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa) toimintaa. Valvonnan kohteena on ensisijaisesti viranomaisen toiminnan lainmukaisuus.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Työministeriön toimeenpano-osaston ohjausmenetelmät alue- ja paikallishallinnon ohjauksessa (2002).

Työhallinnon keskeisimpänä johtamisjärjestelmänä on tulosjohtaminen. Tulosohjausjärjestelmä on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien resurssien ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välillä. Tulosohjauksen merkitys toiminnan ohjauksessa on varsin merkittävä. Tulosohjauksen kokonaisuuteen kuuluvat:

- Tulostavoitteiden asettaminen
- Määrärahojen jako
- Tulosneuvottelut
- Tulossopimus
- Tuloksellisuuden seuranta

Työhallinnossa tulosohjausta<sup>70</sup> on toteutettu vuodesta 1992 lähtien. Tulosohjausjärjestelmään kuuluu koko TE-keskusten puitteissa tapahtuva tulosohjaus ja työvoimaosastojen tulosohjaus. TE-keskuksen tulosohjaukseen osallistuu työministeriön lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Työministeriö ohjaa työvoimatoimistoja pääosin TE-keskusten työvoimaosastojen kautta.

Tulosmittarit ohjausjärjestelmiin on pyritty rakentamaan siten, että TE-keskuksen tulosohjaukseen sisältyy strategisempia pidemmän aikajänteen vaikuttavuustavoitteita. Työvoimaosaston tulosohjauksessa on puolestaan konkreettisempia tavoitteita ja mittareita. Tulostavoitteisiin sisältyy myös alueellisesti erityyntyneitä tavoitteita.

Tulosohjausmallissa on olennaista, että se pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin. Tulosohjauksen keskeisin asiakirja on valtion talousarvio. Talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetään hallitusohjelmasta johdetut hallinnonaloittaiset tulostavoitteet ja lukuperusteluissa virasto- ja laitostkohtaiset tulostavoitteet budjettivuodelle.

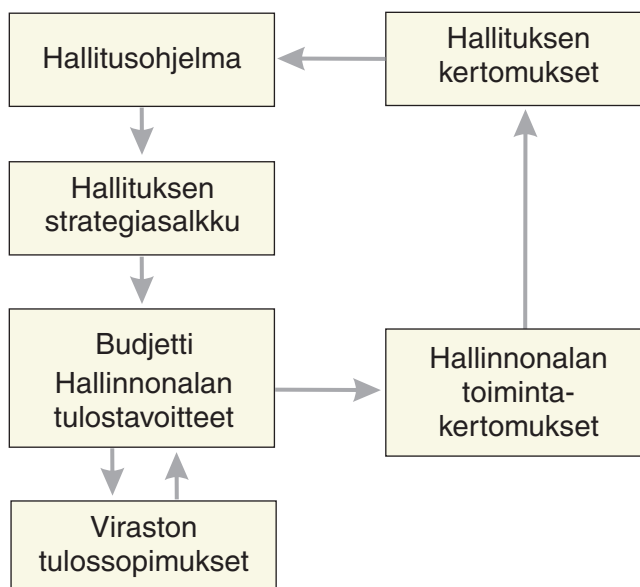
Talousarvion taso määrää, kuinka paljon työhallinnolla on käytettävissä työllisyiden hoitoon varattuja määrärahoja ja toimintamäärärahoja. Määrärahojen jakoa koskevassa ohjauskirjeessä vahvistetaan työministeriön ja TE-keskusten työvoimaosastojen välisissä tulostavoiteneuvotteluissa sovitut resurssi- jaot. (Ohjauskirje ohjaa määrärahojen käyttöä sisältäen mm. ohjeita siitä, mihin tarkoitukseen määrärahaa tulee ensisijaisesti käyttää.)

Tulosohjauksessa seuranta on tärkeää. Seuranta tapahtuu pääosin työhallinnon tilastoista (vrt. luku 4.). Valtakunnantasolla tuloksellisuuden arviointi tapahtuu myös mm. hallinnonalan toimintakertomuksissa. Ohjausmallia ja sen keskeisiä elementtejä on tulosohjauksen arviointiraportissa kuvattu seuraavan kuvion tapaan.

---

<sup>70</sup> Työhallinnon tulosohjauksen arviointi ja kehittäminen (2003).

**Kuvio 23.** Työhallinnon ohjausjärjestelmät.



Tulosohjausta on täydennetty *laatujohtamisella*, joka perustuu EFQM-arviointimalliin (Euroopan laaturpalkintomalli). EFQM-laaturpalkintomalli on itsearviointiin perustuva työyhteisöjen kehittämismalli, jossa organisaation toimintaa ja tuloksia tarkastellaan useiden arviointikriteerein pohjalta (johtaminen, toimintaperiaatteet, henkilöstön kehittäminen, yhteistyösuhteet, asiakas- ja henkilöstötulokset, yhteiskunnalliset tulokset sekä keskeiset suorituskykytulokset).

*Henkilöstökoulutuksella* on keskeinen osa henkilöstön kehittämisessä työhallinnossa. Osaamisen jatkuva parantaminen on työhallinnon hyvän toimivuuden ja henkilöstön jaksamisen edellytys. Henkilöstökoulutuksen lähtökohtina ovat työhallinnon strategiset linjaukset ja toiminnan tavoitteet. Ammatillisen osaamisen lisäksi työhallinnossa tarvitaan myös yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja. Henkilöstökoulutuksen avulla kehitetään henkilöstön tietoja, taitoja ja suhtautumistapoja (asenteet, tahto, motivaatio, arvot), jotta henkilöstö kykenee selviytymään tehtävistään ja kehittämään työtä ja työyhteisöään. Yksilöllisen osaamisen kehittämisen rinnalla työhallinnossa panostetaan entistä enemmän työyhteisöosaamisen kehittämiseen.

Henkilöstökoulutuksella on työhallinnossa kaksi päätehtävää. Ensimmäinen tehtävä on henkilöstökoulutuksen käyttö uudistusten läpiviemiseen, varsinkin silloin kun uudistus vaatii muutoksia työkäytännöissä ja työyhteisön toiminnas-

sa. Tällöin koulutuksella on varsin selkeä ohjauksellinen rooli. Toinen tehtävä on henkilöstökoulutuksen käyttö henkilöstön ammattitaidon ja työyhteisön osaamisen jatkuvaan ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Tällöin korostuu oppivan organisaation näkökulma, jossa ohjauksellinen näkökulma on vähäisempi.

### **3.1.6. Valtion ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö**

Työasianneuvosto ja työpolitiikan neuvottelukunta ovat keskeisiä valtakunnallisia yhteistyöelimiä työministeriön ja työmarkkinaosapuolten välillä. Elimissä ovat edustettuina myös muut ministeriöt ja keskeiset etujärjestöt. Työasianneuvosto mahdollistaa kiinteän vuoropuhelun työministeriön ja edellä mainittujen yhteistyötahojen ylimmän johdon kesken. Työasianneuvosto käsittelee työpolitiikan strategisia linjauksia ja keskeisiä haasteita.

Työpolitiikan neuvottelukunnan tehtävänä on puolestaan käsitellä työpolitiikkaa, työelämäkysymyksiä sekä työpolitiikan toimeenpanon linjauksia sekä merkittävämpiä kehittämishankkeita. Neuvottelukunta käsittelee myös työministeriön tutkimusohjelmat ja tekee valmistuneiden tutkimusten käsittelyn pohjalta johtopäätöksiä strategian suuntaamisesta.

Aluetason (TE-keskus) keskeisiä yhteistyöelimiä ovat koulutuksen suunnittelu- ja ennakointiryhmät. TE-keskuksissa toimivat työmarkkinajärjestöjen edustajista kootut neuvottelukunnat, joiden tehtävinä on edistää työvoima- ja elinkeinoasioita alueellaan.

Paikallistasolla sidosryhmäyhteistyötä toteutetaan pääosin työvoimatoimikunnissa, joissa on edustettuina keskeiset työmarkkinaosapuolet tai työnantajien ja työntekijöiden edustus. Varsinkaan pienillä paikkakunnilla ei aina ole työnantaja- ja työntekijöiden edustajia, vaan lähinnä yksittäisiä työnantajia. Työvoimatoimikuntien päätehtävänä on tähän asti ollut työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen yksittäisiä asiakkaita koskevissa työttömyysturva-asioissa. Työvoimatoimikunta toimii näin työvoimatoimiston tukena työttömyysturva-asioiden linjanvetäjänä ja lausuntojen antajana ongelmallisissa yksittäisissä päätöksissä. Eri tahoilta on esitetty kannanottoja siitä, että toimikuntien roolia tulisi muuttaa enemmän asiantuntijaroolin suuntaan (= paikallisten työmarkkinoiden asiantuntijaelin, linjanvetäjä).



### Kysymyksiä pohdittavaksi

1. Mitä työvoimapalveluja olet itse käyttänyt? (Mieti kouluaikojasi, opiskeluvaihtojasi, kesätöiden hakua ja koko tähänastista työuraasi).
2. Mistä arvioit johtuvan, että erilaisia työvoimapalveluja on niin monia?
3. Miten arvioit yksityisen ja julkisen työnvälityksen kehittyvän seuraavien viiden vuoden aikana?
4. Millaisia palveluja työnantajan tulisi saada työvoimatoimistosta?
5. Ammatinvalinnanohjauksessa on usein kyse pitkäkestoisesta henkilökohtaisesta palvelusta. Millä tavoin näet ammatinvalinnanohjauksen liittyvän muuhun työvoimapolitiikan harjoittamiseen?
6. Ammatillinen kuntoutus edistää vajaakuntoisten työmarkkina-asioita. Millä tavoin näkisit vajaakuntoisen henkilön hyötyvän muista työvoimapalveluista?
7. Mitkä työvoimapalveluista ovat mielestäsi sellaisia, että niitä ei voida tarjota ainoastaan Internetin välityksellä?

## 3.2. Työvoimapolitiikan aktiiviohjelmat

Edellisessä osuudessa käsitellyt työvoimapalvelut liittyvät toiminnallisesti työvoimapolitiikan aktiiviohjelmiin. Kuinka työvoimapolitiikan aktiiviohjelmat sitten tulisi määrittellä? Käsitteiden sisältö ei ole aivan yhdenmukainen eri yhteyksissä, mutta aktiiviohjelmiä voidaan ainakin luonnehtia seuraavien piirteiden avulla:

- niillä pyritään vaikuttamaan osaamista tai työllistymismahdollisuuksia parantavasti
- ne katkaisevat työttömyysjakson
- ohjelmat eivät ole avoimia, vaan osallistuvat henkilöt ja yritykset valitaan suuremmasta joukosta
- sisältävät käytännössä erilaiset työvoimapolitiittiset koulutus-, työllistämis- ja työharjoitteluohjelmat
- ohjelmat järjestetään yleensä erillään työvoimatoimistossa toteutettavista julkisen työvoimapalvelun itse tuottamista peruspalveluista

Voidaan esittää seuraava määrittely:

Työvoimapolitiikan aktiiviohjelmat = aktiivinen työvoimapolitiikka  
– avoimet peruspalvelut<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Avoimet peruspalvelut viittaavat siihen, että osallistujat pääsevät näiden palvelujen piiriin (vaikka vuoroa niihin voi joutua jonottamaan) tyypillisesti ilman valikointia. Palvelujen sisältö voi olla eri asteisesti syvenevä ja valikoiva. Peruspalveluihin kuuluvat tavanomaiset työnvälityspalvelut, koulutus- ja ammatitietoneuvonta sekä ammatinvalinnanohjaus (ks. myös kpl. 3.1.).

Varsinaiset aktiiviohjelmat on ryhmitelty osaamista parantaviin työmarkkinaohjelmiin, yksityisen sektorin subventioihin sekä suoraan työpaikkojen luomiseen julkiselle sektorille. Lisäksi käsitellään rakennerahastoja työvoimapolitiikan toteutuksessa. Aktiiviohjelmiin liittyvinä erillistarkasteluina käsitellään työvoiman hankintaa ja siinä esiintyviä ongelmia sekä aluekehitystä, työvoimapolitiikkaa ja työllisyyttä.

Aktiiviohjelmillä voidaan katsoa olevan ainakin seuraavanlaisia yleisiä tavoitteita:

- osallistujien työttömyyden torjuminen ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen (suhdannepoliittiset tavoitteet)
- osaamisen lisääminen ja tuottavuuden parantaminen (kasvupoliittiset tavoitteet)
- heikkojen työvoimaryhmien aseman parantaminen (hyvinvointipoliittiset tavoitteet)

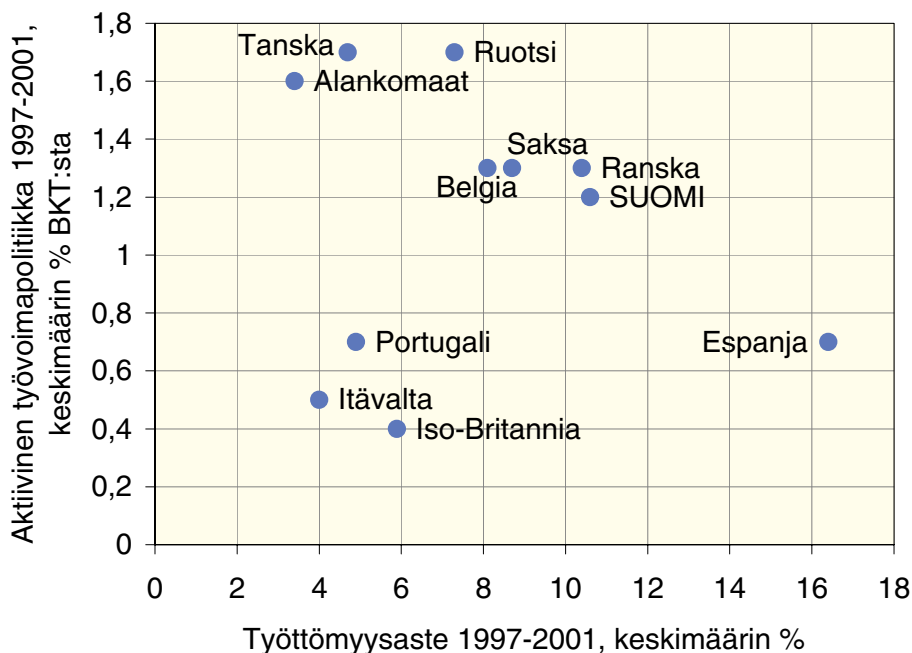
Tavoitteet eivät esiinny todellisuudessa puhtaina, vaan esimerkiksi heikkojen työvoimaryhmien aseman parantamiseen voi sisältyä kasvupoliittisia tavoitteita. Työvoimapolitiikan aktiiviohjelmien tavoitteet voidaan tulkita myös laajempina yhteiskuntapolitiikan tavoitteina, jolloin ohjelmiin osallistuvien työttömyyden torjunta ja uudelleentyöllistymisen edistäminen liittyy suhdanne- eli stabilisaatiopoliittisiin tavoitteisiin. Esimerkiksi ohjelmien määrän kasvattaminen alhaisen työvoiman kysynnän vaiheessa on suhdannepoliittinen pyrkimys. Tuottavuuden parantaminen on kasvupoliittinen tavoite ja heikkojen ryhmien aseman parantaminen hyvinvointi- tai jakopoliittinen tavoitteenasettelu.

### ***Työttömyysaste ja aktiivinen työvoimapolitiikka OECD-maissa***

Tarkastellaan seuraavaksi, onko työttömyysasteella ja aktiivisen työvoimapolitiikan menoilla keskinäistä riippuvuutta eri maissa. OECD:n keräämiin tietoihin perustuvat standardoidut työttömyysasteet ja aktiivisen työvoimapolitiikan menojen kansantuoteosuudet eivät noudata mitään selkeää riippuvuussuhdetta tarkastelluissa EU-maissa. Pikemminkin voidaan löytää joitain toisistaan poikkeavia ryhmiä. Itävallassa, Portugalissa ja Iso-Britanniassa työttömyys on ollut suhteellinen alhaisella tasolla, eikä erityistä panostamisen tarvetta laajaan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ilmeisesti ole syntynyt. Toisaalta myös alhaisella työttömyyden tasolla Alankomaat, Tanska ja Ruotsi ovat panostaneet aktiiviseen työvoimapolitiikkaan merkittävän runsaasti, mikä voisi viitata niiden harjoittavan työttömyyden syntyä ehkäisevää aktiivista työvoimapolitiikkaa. Belgia, Saksa, Ranska ja Suomi ovat korkean työttömyyden maita ja panostavat aktiiviseen työvoimapolitiikkaan kohtuullisen paljon. Espanja jää omaksi ryhmäkseen.

Tällaista tarkastelua voi pitää hyödyllisenä, mutta tuloksia on tulkittava varoen. Kansantuoteosuudet kuvaavat kyllä panostuksia suhteessa voimavaroihin, mutta maittaisessa poikkileikkaustarkastelussa saadaan esille vain tilannekuva. Sen avulla emme voi tietää, onko työvoimapolitiikka työttömyyttä ennaltaehkäisevää

**Kuvio 24.** Työttömyysasteen ja aktiivisen työvoimapolitiikan menojen välinen riippuvuus eräissä EU-maissa vuosina 1997–2001.



Lähteet: OECD, Employment Outlook 1999 ja 2002; Policies towards full employment 2000.<sup>72</sup>

vai reagointia jo syntyneisiin työttömyysongelmiin ja näyttäisikö sillä ylipäättään olevan vaikutusta työttömyyteen.<sup>73</sup> Tarkasteltaessa edelleen työttömyysasteen muutoksia ja työvoimapolitiikan menojen muutoksia maittain pitkittäistarkasteluna, vaikuttaa sitä, että 1990-luvun loppuvuosina työttömyyden laskiessa on myös aktiivisen työvoimapolitiikan menoja vähennetty.

### ***Tuottavuuden nostaminen aktiiviohjelmien pyrkimyksenä***

Kaikkien aktiivisten työvoimapolitiittisten ohjelmien taustalla voidaan nähdä pyrkimys tuottavuuden<sup>74</sup> parantamiseen. Tällöin voidaan ajatella, että tiettyä työ-

<sup>72</sup> Janoski (1996) käsittelee aktiivisen työvoimapolitiikan menoihin vaikuttavia institutionaalisia tekijöitä useissa maissa.

<sup>73</sup> Bellmann ja Jackman (1996) ovat analysoineet aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia työttömyyteen, työllisyyteen ja työvoiman tarjontaan sekä palkkoihin.

<sup>74</sup> Työn tuottavuudella tarkoitetaan tuotosta aikayksikköä kohti.

markkinoilla sovittua palkkatasoa (sopimuspalkkataso) vastaa tietty tuottavuuden taso, johon työntekijän tulee yltää. Erityisesti rakenteelliseen työttömyyteen liittyy se, että työntekijän tuottavuus ei yllä sopimuspalkkatasolle eli työllistymiskynnyksen ylittämiseen. Tällöin on kaksi vaihtoehtoa: joko sopimuspalkkatasoa tulisi alentaa näiden työnhakijoiden työhön pääsyn helpottamiseksi tai sitten heidän tuottavuutensa on nostettava vähintään sopimuspalkkatasoa vastaavaksi. Sopimuspalkkataso alentaminen työllisyyden parantamiseksi on vaikeaa siksi, että se alentaa jo alalla työssä olevien hyvinvointia, vaikka voikin myöhemmin työllisyyden paranemisen kautta keventää heidän verotustaan. Tuottavuuden parantaminen on sopimuspalkkataso alentamista parempi vaihtoehto myös siinä mielessä, että se parantaa osaamisen kautta reaalista kilpailukykyä, eikä vain hintakilpailukykyä.

Tuottavuuden parantamisessa on tärkeää se, että tavoite on realistinen ja riittävän lähellä henkilön tuottavuutta lähtötilanteessa. Jos tuottavuusvaatimuksen ja todellisen tuottavuuden välinen ero on liian suuri, ei esimerkiksi lyhyt koulutusohjelma riitä nostamaan henkilöä sopimuspalkkoja vastaavalle tuottavuuden tasolle. Koulutusohjelmissä tuottavuuden nostaminen perustuu ammattitaidon oppimiseen, työllistämiseen ja harjoitteluohjelmissä puolestaan työnantajan saamaan subventioon ajalta, jolloin tuottavuus ei yllä sopimuspalkkatasolle. Subventoidun jakson päättyessä työntekijän tuottavuus tulisi olla vaaditulla tasolla, jotta työnantaja voi palkata hänet edelleen. Työntekijän tuottavuuden nostamisen lisäksi subventiota voidaan tarkastella toisellakin tavoin: se vaikuttaa välittömästi työnantajan kannalta samoin kuin sopimuspalkkojen alentaminen eli tekee subventoidun työvoiman tuottavuuden suhteessa palkkatasoon kilpailukykyisemmäksi.

### ***Aktiivisen työvoimapolitiikan rooli työttömyyden päättymisessä***

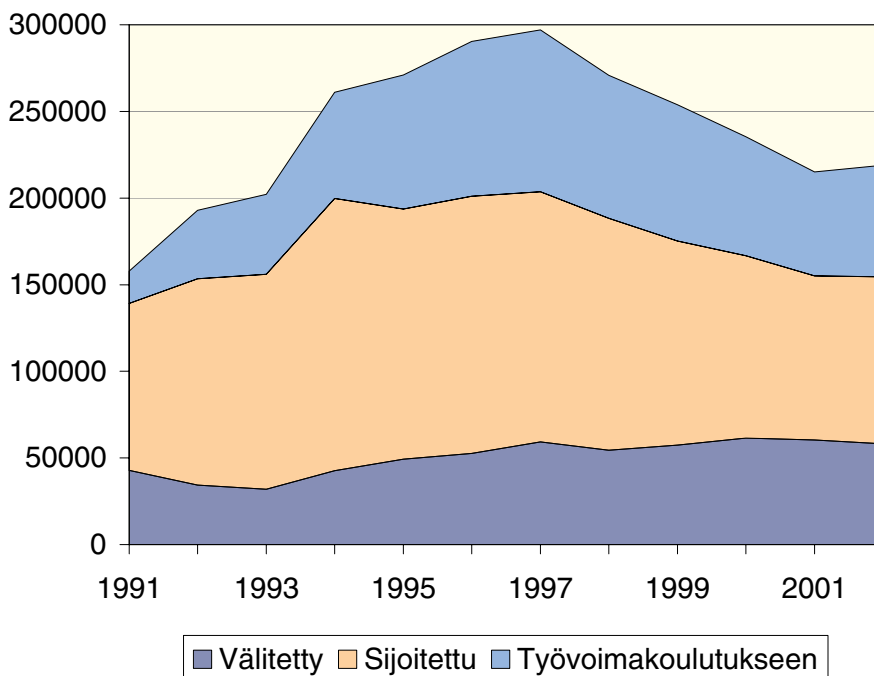
Aktiivisen työvoimapolitiikan roolia työttömyyden päättymisessä on hahmotettu oheisessa kuviossa vuodesta 1991 lähtien. Kuvio ilmentää sitä, kuinka laajasti aktiivisia ohjelmia ja toisaalta työnvälitystä on voitu käyttää työttömyyden päättämiseksi.

1990-luvun lamavuosina lisättiin aluksi lähinnä tukityöllistämistoimenpiteitä, siten työvoimakoulutusta, kunnes talouden ja työvoiman kysynnän kasvu antoi mahdollisuuksia aktiiviohjelmien määrän selkeään vähentämiseen 1990-luvun loppuvuosina. Työvoimatoimiston aktiivisesti työhön välittämien henkilöiden määrä on myös jonkin verran kasvanut.

### **3.2.1. Työmarkkinaperusteinen osaamisen parantaminen**

Motiivit osaamisen parantamiselle liittyvät yleisesti osallistujien tuottavuuden kohentamiseen tai työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan osaamisvaatimusten yhteensopivuuden parantamiseen. Koulutus on myös mahdollisuus ammatilli-

**Kuvio 25.** Aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmat ja työnvälitys työttömyyden päättymissyynä vuosina 1991–2002, päättynyttä työttömyysjaksoa.



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto.

seen liikkuvuuteen ja siihen voi liittyä myös alueellista liikkuvuutta. Mikäli osaamisen parantamistoimia tarjotaan vaikeasti työhön sijoittuville kohderyhmille, voivat myös hyvinvointipoliittiset motiivit olla mukana.

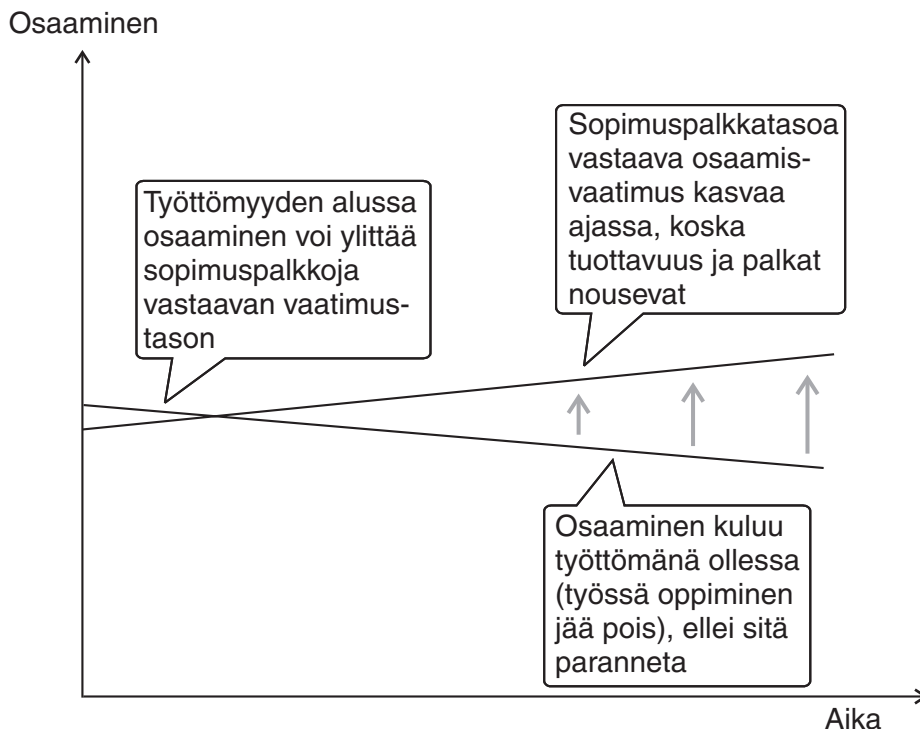
Optimaalinen tilanne työmarkkinaperusteiselle koulutusohjelmalle on se, jos tietyssä ammatissa on työvoiman ylikysyntää tarjontaan nähden. Edelleen jos samalta paikkakunnalta tai sen läheltä löytyy työttömiä työnhakijoita tai työvoiman ulkopuolisia, joiden koulutus- ja työtausta on suhteellisen lähellä työvoiman kysyntäpuolen vaatimuksia, he ovat halukkaita koulutukseen ja uuteen ammattiin siirtymiseen, lisäksi työnantaja osallistuu koulutusohjelman suunnitteluun ja toteutukseen. Tällaisessa tilanteessa voidaan varsin nopeastikin tuottaa kysyntää vastaavaa osaamista ja koulutetut työllistyvät hyvin.

Usein tilanne ei kuitenkaan ole tällainen, vaan osaamista parannetaan parempia aikoja odotellessa ilman välittömiä työllistymisnäköaloja tai koulutettavien osaa-

minen on niin kaukana työmarkkinoiden vaatimuksista, että koulutus vie pitkän ajan. Toisaalta huonossa suhdannetilanteessa tarjolla voi olla runsaasti hyviä työntekijöitä, joiden työpanokselle ei kuitenkaan ole kysyntää, joten voi olla järkevää parantaa valmiuksia täydennyskoulutuksella.

Oheisessa kaaviokuvassa on hahmotettu sitä, miten osaaminen muuttuu ajassa. Työttömänä ollessa osaaminen on aluksi sopimuspalkkatasolla tai sen yläpuolella, ainakin jos henkilö on ollut työssä ennen työttömäksi jäämistään. Tällöin työllistyminen onnistuu osaamisen puolesta hyvin. Nopeasti kuitenkin alkaa käydä niin, että osaaminen vanhenee tai kuluu, kun taidot ja työmenetelmät eivät enää päivitykään päivittäisessä työskentelyssä. Samaan aikaan työssä olevien tuottavuus ja sitä vastaava osaamisvaatimus kasvavat. Kun työttömän osaaminen jää sopimuspalkkatasoa vastaavan tason alle, on osaamista parannettava työllistymismahdollisuuksien lisäämiseksi. Periaatteessa käy vielä niin, että mitä pitempi työttömyysaika on, sitä suurempi osaamisen lisääminen tarvitaan työllistymiseen. Todellisuudessa on paljon yksilöllisiä eroja ja moni työtön työnhakija voi olla työmarkkinoilla hyvin kilpailukykyinen hakija pitkänkin työttömyyden jälkeen. Toisaalta jossain ammatissa uudet vaatimukset (esimer-

**Kuvio 26.** Ajan ja osaamisen välinen riippuvuus.

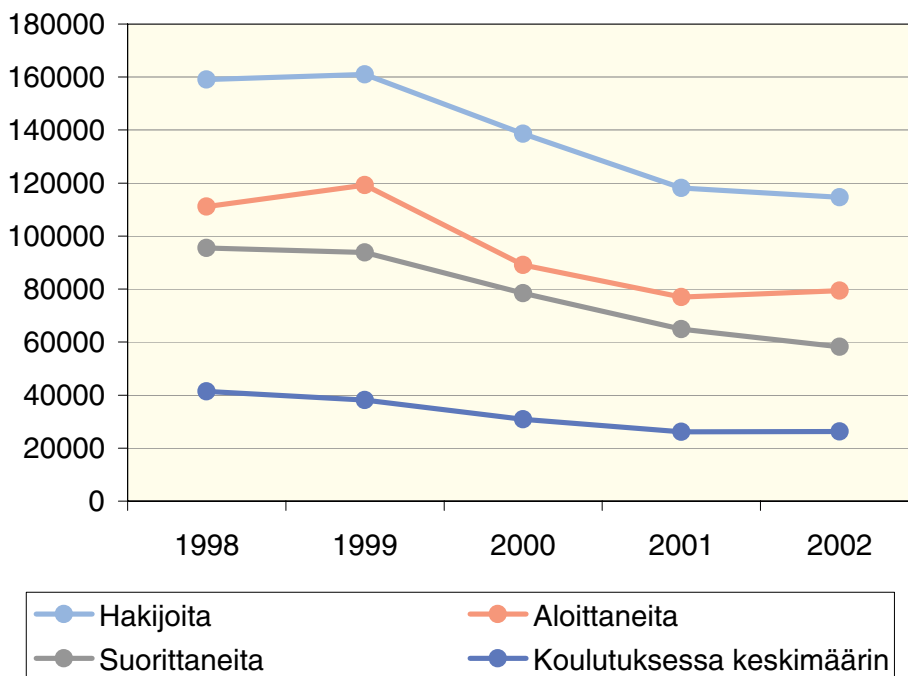


kiksi uudet standardit, uusi menetelmä) voivat häivyttää vanhaa osaamista paljon yhdellä kertaakin. Tämän vuoksi on todellisuudessa mahdotonta määrittellä jotain aikarajaa, jossa koulutukselliset toimenpiteet tulevat tärkeiksi ja välttämättömiksi. Viitteitä tästä voidaan saada kuitenkin seuraamalla työttömien työllistymistä eri työttömyyden kestoilla: kun työllistyminen heikkenee voimakkaasti, on kenties osaamistaso keskimäärin jäämässä jälkeen osaamisvaatimuksesta. Huomaa, että kuviossa osaamistasoa kuvaavat suorat voidaan tulkita myös osaamisen tai tuottavuuden kysyntä- ja tarjontakäyriksi.

### **Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus**

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus (työvoimakoulutus) on tärkein työttömien koulutusmuoto, mutta koulutukseen osallistuu muitakin, kuten työvoiman ulkopuolelta tulevia ja työttömyysuhan alaisia sekä jonkin verran myös muita työssä olevia. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tarkoituksena on työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainottaminen, työttömyyden torjuminen ja työvoimatarpeen tyydyttäminen.

**Kuvio 27.** Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tapahtumamäärät vuosina 1998–2002.



Lähde: Työministeriö, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot.

Koulutus on pääasiassa ammatillista ja se kohdentuu 20 vuotta täyttäneisiin. Suuri osa koulutuksesta johtaa tutkintoon tai sen osaan tai valmistaa sellaisen suorittamiseen. Koulutukseen hakeudutaan työvoimatoimiston kautta. Itse koulutuspalvelun tuottavat yleensä oppilaitokset, kuten aikuiskoulutuskeskukset, muut ammattioppilaitokset, korkeakoulut ja yliopistot. Myös koulutusyrityksiä toimii kouluttajina.

Työvoimakoulutuksen kysyntä riippuu paljolti työttömyystilanteesta, niinpä koulutukseen hakijoiden määrä on viime vuosina laskenut. Keskimäärin hakemuksia jätetään vajaat 1,5 kappaletta hakijaa kohden. Suhteuttamalla koulutuksessa keskimäärin olevien varanto aloittajavirtaan ja kertomalla osamäärä 12:lla, saadaan koulutuksen kestoa koskeva arvio, joka on ollut vuosina 1998–2002 neljän kuukauden vaiheilla (3,8–4,5 kk). Huomaa kuviosta myös suorittaneiden jonkin verran aloittaneita alhaisempi määrä, mistä johtuen suorittaneista laskettu koulutuksen kesto on jonkin verran aloittaneista laskettua kestoa pidempi.

**Taulukko 9.** Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tehtävänjako.

	hakija/opiskelija työhallinto		kouluttaja/oppilaitos työnantaja	
suunnittelu ja rahoitus	–	vastuutaho	suunnittelee koulutuspalveluja	osallistuu
hakeutuminen ja valinta	hakee	päätää opiskelija-valinnasta	osallistuu opiskelijavalintaan	osallistuu yrityskohtaisen koulutuksen valintoihin
koulutuspalvelun hankinta	–	päätää ja vastaa hankinnasta	tarjoaa koulutuspalveluja	osallistuu yrityskohtaisen koulutuksen hankintaan
koulutuksen käytännön toteutus	opiskelee	seuraa toteutusta	tuottaa koulutuksen	osallistuu yrityskohtaisen koulutuksen toteutukseen ja tarjoaa työharjoittelu-paikkoja
tutkinnot	suorittaa	seuraa toteutusta	järjestää esim. näyttökokeet, antaa tutkinnot	voi olla välillinen rooli tutkinto-toimikunnassa



	<b>hakija/opiskelija</b>	<b>työhallinto</b>	<b>kouluttaja/oppilaitos</b>	<b>työnantaja</b>
palaute ja seuranta	voi antaa opiskelija-palautteen ja tietoja työllistymisestä	vastaa seurannasta ja jatkotoimista	osallistuu seurannan toteutukseen	voi antaa oman palautteensa
työnhaku ja työllistyminen	hakee työtä, vastaa itse työllistymisestään	auttaa työnhaussa ja tarjoaa tietoa avoimista työpaikoista, välittää työhön	auttaa työnhaussa ja työllistymisessä työnantaja-kontaktiensa avulla	tarjoaa työharjoittelu-paikkoja, päättää rekrytoinnista

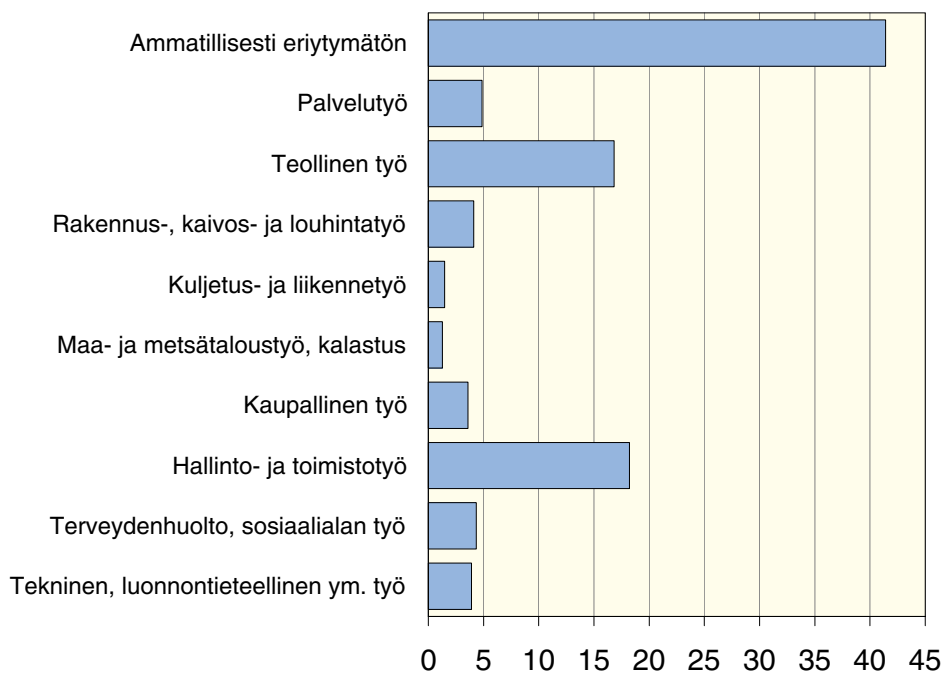
Oheisessa taulukossa on kuvattu työvoimakoulutuksen vastuujako opiskelijan, työhallinnon, oppilaitoksen ja työnantajan kesken. Työhallinnolla on suunnittelu- ja järjestämisvastuu ja se hankkii koulutuksen, päättää opiskelijavalinnoista ja seuraa koulutuksen toteutusta sekä auttaa työnhaussa. Oppilaitokset tai muut koulutuspalvelujen tuottajat puolestaan tarjoavat ja tuottavat koulutuspalvelut ja niihin liittyvät tutkinnot (tutkinnon voi ottaa vastaan myös tutkintotoimikunta). Opiskelija hakeutuu koulutukseen, huolehtii varsinaisesta opiskelusta ja suorittaa siihen liittyvät tutkinnot sekä hakee työtä. Työnantaja voi osallistua eri vaiheisiin yrityskohtaisessa tai rekrytointikoulutuksessa, se tarjoaa harjoittelupaikkoja ja päättää rekrytoinnista. Haettavana olevaa koulutusta koskevat tiedot löytyvät kätevästi työhallinnon palvelimelta (ks. osoitteesta <http://www.mol.fi/koulutus/index.html>). Samassa osoitteessa on myös tietoja opiskelijavalinnasta, opiskeluaikaisesta taloudellisesta tuesta sekä opiskelijoiden antamasta palautteesta.

Työttömänä aloittanut opiskelija saa yleensä koulutusaikana työvoimakoulutuksessa opintososiaalista tukea. Ansiosidonnaisella työttömyysturvalla aloittanut saa vastaavansuuruista tukea myös koulutusaikana ja työmarkkinatuella tai peruspäivärahalla aloittanut vastaavasti samantasoista turvaa koulutusaikana. Lisäksi eräitä koulutuksesta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia (matkat, majoitus, ateriat) korvataan ylläpitokorvauksella.

Työvoimakoulutuksen **pääkohderyhmä** on selkeästi työttömät työnhakijat. Jonkin verran on myös työssä olevia, joista osa on työttömyysuhan alaisia. Yrittäjäkoulutuksessa monet osallistujat työskentelevät jo yrittäjinä ja ovat siis työssä, lisäksi yrityskohtaiset koulutushankkeet kohdentuvat jonkin verran työssä oleviin. Työvoiman ulkopuolisia ryhmiä ovat esimerkiksi työmarkkinoille tulossa olevat, kuten maahanmuuttajat tai sinne palaavat.

Ammatillisen työvoimakoulutuksen **suorittaneista** on kaksi kuukautta koulutuksen päätyttyä lähes saman verran ollut työssä ja työttömänä. Suhteellisen suurta työvoiman ulkopuolella olevien osuutta selittää hakeutuminen muuhun

**Kuvio 28.** Työvoimakoulutuksen tavoiteammattien<sup>75</sup> jakauma vuosina 1998–2002 keskimäärin, %.



Lähde: Työministeriö, TM tilastotiedote 2000:3, 2001:3 ja 2002:3.

koulutukseen työvoimakoulutuksen jälkeen. Työttömänä olevien osuus laskee koulutuksen suorittamisen jälkeen tehokkaan työnhaun alkaessa, joten sijoittumistilanteesta saatava kuva muuttuu koulutuksesta kuluneen ajan mukaan.

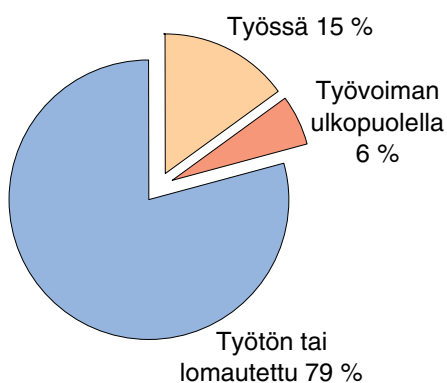
### ***Yhteishankintakoulutus***

Eräs työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen toteutustapa on työhallinnon ja työnantajan yhdessä toteuttama koulutus. Tällaisia hankkeita toteutetaan esimerkiksi rekrytointitilanteissa, jolloin osallistujat koulutukseen valitaan yhdessä ja kou-

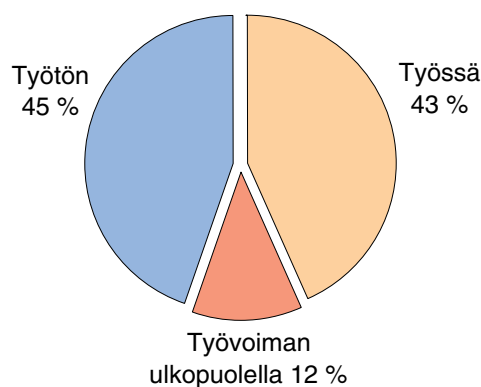
<sup>75</sup> Työvoimakoulutuksessa tavoiteammatti tarkoittaa sitä ammattia tai ammattialaa, jonka pätevyksiä koulutus tuottaa tai jonka alalla pääosa opetuksesta annetaan. Suuri osa koulutuksesta on ammatillisesti eriytmätöntä, kuten jonkin alan työhön tai koulutukseen ohjaavaa koulutusta, atk:n perusteita, kielikoulutusta tai muita työmarkkinavalmiuksia. Hallinto- ja toimistotyö sisältää mm. atk- ja yrittäjäkoulutuksen.

**Kuvio 29 a ja b.** Koko työvoimakoulutuksen kohderyhmän työmarkkina-asema, % (a vasen) ja ammatillisen työvoimakoulutuksen suorittaneiden työmarkkina-aseman seuranta 2 kk koulutuksen päättämisestä<sup>76</sup>, % (b oikea), molemmat kuvat vuosina 1998–2002 keskimäärin.

**Kohderyhmä: koko työvoimakoulutus**



**Seuranta: ammatillinen työvoimakoulutus**



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilastot.

lutuksen kustannukset jaetaan. Yrityksen edustajat voivat myös toimia kouluttajina ja osa koulutuksesta voidaan toteuttaa yrityksessä. Tyypillisesti tällaisissa hankkeissa on mukana myös jokin ammatillinen tai muu oppilaitos toteuttamassa osan koulutuksesta.

Hankkeet ovat työvoimapolitiittisia sillä perusteella, että rekrytointeja pyritään kohdistamaan työttömiin työnhakijoihin ja tällä tavoin parantamaan työvoiman saatavuutta. Koska työttömien rekrytoinnista voi seurata yritykselle tavanomaisista suuremmat kustannukset, on perusteltua että valtio osallistuu kustannuksiin. Rekrytointikoulutuksessa koulutuksen hyväksyttävästi suorittaneet yleensä rek-

<sup>76</sup> Jakaumat eivät ole vertailtavissa ennen-jälkeen -asetelmana monista syistä. Aloittaneiden työmarkkina-asema on laskettu kaikista aloittaneista ja sijoittumisseuranta koskee vain ammatillisesti eriytynyttä koulutusta niiden osalta, joista sijoittumistieto saadaan. Esimerkiksi vuosina 1998–2000 3 kk ei-ammattillisen koulutuksen suorittamisesta keskimäärin 57 % suorittaneista oli työttömänä. Kaikkien suorittaneiden kattava seuranta lisäisi työttömänä olevien osuutta useita prosenttiyksikköjä ja laskisi vastaavasti työssä olevien osuuksia. Lisäksi ilman seurantaviivettä eli työnhakuaikaa suoritettu seuranta tuottaa muita ajankohtia korkeamman työttömänä olevien osuuden.

rytöidään työnantajan palvelukseen, joten yhteishankintakoulutuksella on suora yhteys työllistymiseen. Yhteishankintaa voidaan kuitenkin käyttää myös lomautuksen vaihtoehtona parantamaan työntekijöiden osaamista ja yrityksen tuottavuutta sekä muissa yrityksen muutostilanteissa.

Yhteishankintakoulutus on toimiva väline erityisesti silloin, jos rekrytoitavien työntekijöiden määrä yhteen yritykseen on suuri. Enemmän organisointia ja yhteistyötä edellyttää tilanne, jossa useat saman alan työnantajat ovat hankkimassa kukin yhden tai muutaman työntekijän ja osa koulutuksesta voitaisiin toteuttaa yhteisenä.

Koska yhteishankintakoulutuksella ei kustanneta normaaleja työnantajan perehdytyskuluja tai vain yleisesti subventoida rekrytointia, on toiminnan kokonaismäärä ollut alle 10 % koko työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen määrästä. Tavoitteena on kuitenkin pidetty yhteishankintojen lisäämistä.

### ***Oppisopimus ja harjoitteluhjelmat***

Osaamista parantavien toimenpiteiden ryhmään kuuluu myös oppisopimuskoulutus. Jos työnantaja solmii oppisopimuksen työttömän kanssa, voidaan työnantajalle maksaa koulutuskorvauksen lisäksi myös työllistämistukea.

Oppisopimuksen perusajatus on siinä, että henkilö oppii ammattitaidon todellisessa työympäristössä yrityksessä tai kunnan palveluksessa ja suorittaa joitain tutkintoon kuuluvia osia oppilaitoksessa. Työnantaja osallistuu tässä tapauksessa aktiivisesti kouluttamiseen, joten oppisopimusoppilaalle on järjestettävä työpaikalla ohjaaja.

Oppisopimuskoulutuksen hyvänä puolena voidaan pitää oppilaan hyvää työllistymistä koulutuksen jälkeen, heikkoutena on puolestaan monien taitojen yritys-kohtaisuus: työpaikan vaihtaminen voi olla hankalaa.

Työharjoittelua ja aikuisille tarkoitettua työelämävalmennusta voidaan pitää periaatteessa vastaavanlaisina oppimismuotoina, vaikka niissä ei solmitakaan työsuhdetta. Oppiminen ei ole myöskään oppisopimuksen tavoin yhtä systemaattista, eikä tähtää mihinkään tutkintoon.

Oppisopimuksessa työnantaja on yleensä vahvasti sitoutunut työntekijänsä kouluttamiseen, työharjoittelussa työnantajalta ei vaadita vastaavanlaista sitoutumista. Toisaalta tämä merkitsee sitä, että työharjoittelupaikkoja on helpompi perustaa kuin oppisopimuspaikkoja.

### ***Ennakointi ja koulutus***

Työmarkkinoiden tulevan kehityksen ennakointi on tärkeää osoittamaan rakenteellisia kehityssuuntia ja edessä olevia muutoksia. Suomeen syntyi paljolti

Euroopan Sosiaalirahaston rahoituksella laaja ennakointihankkeiden kirjo 1990-luvun jälkipuoliskolla.

Ennakointihankkeet kytkeytyvät usein koulutuksen määrälliseen ja sisällölliseen suunnitteluun, koska juuri pitempikestoinen ammatillinen peruskoulutus ja pitkäkestoinen työvoimakoulutus edellyttävät onnistuakseen tulevien työnmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontatekijöiden arviointia. Myös korkea-asteen koulutuksessa, jossa valmistumisajat ovat hyvin pitkiä, ennakoinnilla on oma roolinsa.

Tärkeä panos alueellisessa ennakoinnissa on Työvoima- ja elinkeinokeskuksilla<sup>77</sup>, jotka hyödyntävät ennakoinnin tuloksia toimenpiteidensä suunnittelussa toimialueellaan. Myös muut viranomaiset<sup>78</sup>, oppilaitokset ja intressiryhmät kuten työmarkkinaosapuolet<sup>79</sup> ovat usein aktiivisesti mukana ennakointihankkeissa. Ennakointia voidaan toteuttaa tilastollisella analyysillä ja kyselyjen sekä haastattelujen avulla selvittämällä esimerkiksi tulevia osaamistarpeita, mitä tietoa voidaan sitten hyödyntää koulutuksen suunnittelussa. Työministeriön pitkän aikavälin työvoimakysymyksiä kartoittanut Työvoima 2020 -hanketta voidaan myös pitää tavallaan ennakointiprojektina, jolla on myös laajempia tavoitteita.

### 3.2.2. Subventiot yksityiselle sektorille

Eräs tärkeä työvoimapolitiittisten aktiiviohjelmien muoto on tukea julkisten subventioiden avulla yksityisten yritysten, kotitalouksien tai järjestöjen työllistämistä. Periaatteessa tällaista tukea voidaan antaa joko epäsuorasti esimerkiksi *verotuen*<sup>80</sup> muodossa tai sitten suorana tukena, jolloin kyseessä on *palkkatuki*. Kun tukea annetaan työnantajalle sen lisätessä työpaikkojen määrää, eikä kaikesta rekrytoinnista, kutsutaan tukimuotoa *marginaaliseksi työllistämistueksi*<sup>81</sup>. Yleensä työllistämistukiin liittyy joitain erityisiä ehtoja, kuten esimerkiksi vaatimus työttömän (tai esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän, vajaakuntoisen tai maahanmuuttajan) palkkaamisesta tuen saamisen edellytyksenä, jolloin kyse on *kohdennetusta työllistämistuesta*. Tuet ovat yleensä aina *valikoivia* (selektiivisiä) työvoimapolitiikan välineitä eli kohderyhmään kuuluvista valitaan, ketkä tukea saavat.

Työllistettäessä tuen avulla 100 henkilöä, ei työllisyys kuitenkaan tukien vaikutuksesta kasva 100 hengellä, vaan jollain pienemmällä määrällä. Tämä johdattaa tukien monista *ei-aioituista vaikutuksista*. Tällaisia työllisyysohjelmassa huo-

<sup>77</sup> TE-keskus: <http://193.209.42.50/new/ennakointi/Top15>

<sup>78</sup> Opetusministeriö: [www.minedu.fi/opm/koulutus/koulutuksenennakointi\\_esr.html](http://www.minedu.fi/opm/koulutus/koulutuksenennakointi_esr.html)

<sup>79</sup> Teollisuus ja työnantajat: [www.tt.fi/tulevaisuusluotain/sivut](http://www.tt.fi/tulevaisuusluotain/sivut)

<sup>80</sup> Holmin ja Vihriälän (2002) esittämä matalan tuottavuuden työn tukimalli on verotuki, sillä se kohdistuu työnantajan sosiaaliturvamaksuihin.

<sup>81</sup> Ks. Ehrenberg ja Smith (1985, 105-6).

mioon otettavia seikkoja ovat niiden vaikutukset kohderyhmässä (osa olisi saanut työtä ilmeikin ohjelmaa, osa tukea saaneista syrjäyttää rekrytoinnissa toisia työnhakijoita/työttömiä) ja yritysten välisessä kilpailussa (subventoitu yritys voi korvata tuotantoa ja työntekijöitä toisista yrityksistä). Koska tällaisia ei-aiottuja sivuvaikutuksia esiintyy, on niiden merkitystä ja laajuutta suhteutettava ohjelman suunnittelussa ja toteutuksessa ohjelman varsinaisiin tavoitteisiin ja vaikutuksiin, kuten vaikeasti työllistyvän kohderyhmän työmarkkina-aseman parantamiseen. Pelkäämään ohjelmaan osallistuvia seuraamalla ei kuitenkaan voida saada selville ohjelman (netto)vaikutusta.<sup>82</sup> Lisäksi on pyrittävä saamaan selville, mitä tukea saaneissa yrityksissä tai muissa organisaatioissa ja niiden kilpailijoiden piirissä tapahtuu.

Tukiin sisältyvä periaatenaikokohta on myös niiden *vastikkeellisuus* tuen saajalle eli työnantajalle. Mikäli tuen saamiseksi ei edellytetäisi mitään vastasuoritusta työnantajalta, merkitsisi tämä sitä, että subventoidun työvoiman käytöllä olisi mahdollista saavuttaa kilpailuetua toisiin yrityksiin nähden. Vastikkeellisuus voi tarkoittaa monia asioita, esimerkiksi jo pelkkä pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaaminen voidaan katsoa vastikkeeksi, jota yritys ei muutoin tekisi. Erilaiset palkatun henkilön tavanomaisen perehdyttämisen ylittävät oppimisjärjestelyt tai vaatimus työsuhteen jatkamisesta subventiojakson jälkeenkin ovat tavallisia vastikkeellisuusvaatimuksia.

Julkisiin subventioihin liittyy tärkeänä periaatteena se, että niiden tulisi puuttua markkinoiden toimintaan ohjelmien tavoitteiden saavuttamiseksi vain sen verran kuin on välttämätöntä. Yksityisellä sektorilla kilpailuvaikutukset ovat tärkeitä huomioon otettavia seikkoja ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa. *Normaalisuusperiaate* merkitsee sitä, että esimerkiksi työllistämistuella palkattavat saavat työehtosopimuksissa määritellyn palkan, työsuhte kartuttaa sosiaaliturvaa ja ainut ero muuhun, *avoimiin* tai *yleisiin työmarkkinoihin* nähden on työnantajan saama palkkatuki.

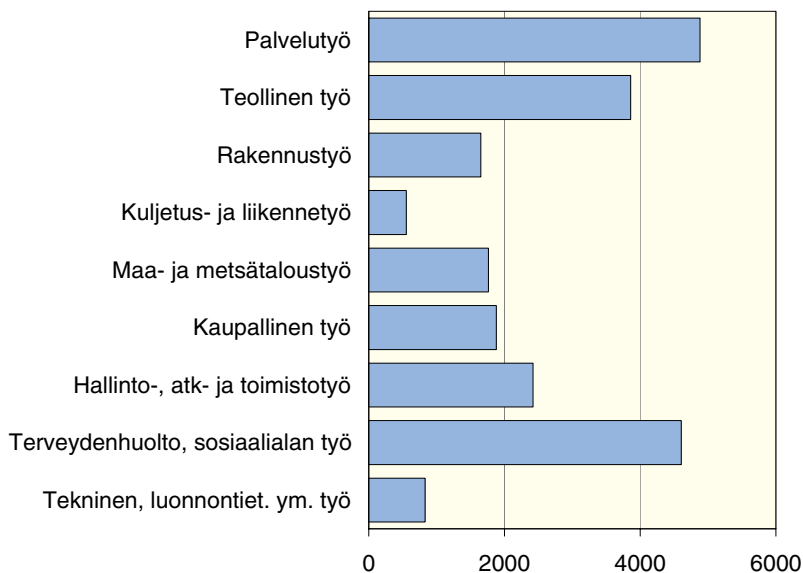
### ***Työllistämistuki yrityksille ja muulle yksityiselle sektorille***

Työllistämistuki on muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin nähden viimesijainen keino. Ensisijaisesti työtön työnhakija pyritään työllistämään työvoimapalvelujen avulla tai ohjaamaan työnsaantia edistävään koulutukseen. Työllistämistuki tai yhdistelmätuki tulee kyseeseen vasta, jos ei muilla keinoin työllisty. Tällainen eri toimenpiteiden lainsäädännössä määritelty soveltamisjärjestys<sup>83</sup> (tai ns. marssijärjestys) merkitsee myös työllistämistuen kohderyhmän suurta valikoitumista muihin toimenpiteisiin nähden.

<sup>82</sup> Kangasharju ja Venetoklis (2003) osoittavat, että työllistämistuet korvaavat yritysten omia työllistämismenoja, joita käytetään tukien saannin vuoksi muihin tarkoituksiin. Tällöin tukien vaikutus ei lisää työllisyyttä tavoitteiden mukaisesti. Tukea saaneet yritykset eivät vaikuta toisten saman alan ja/ tai alueen yritysten työllistämiseen.

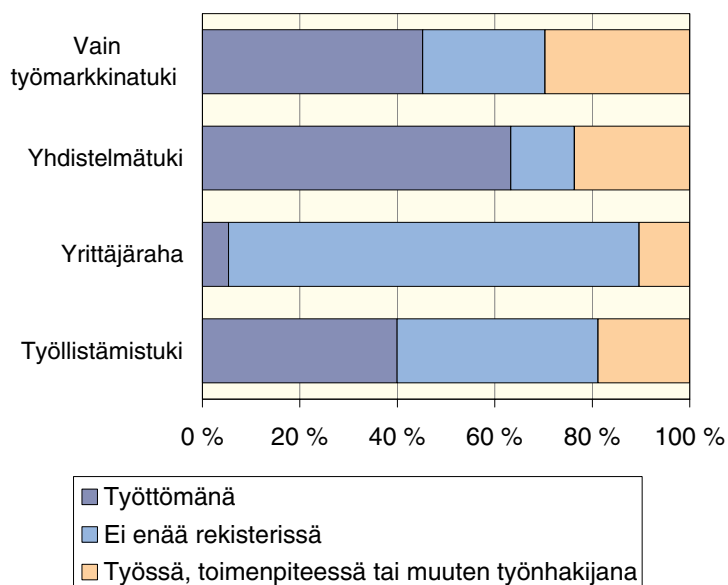
<sup>83</sup> Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002, II osa, 3. luku, 3§.

**Kuvio 30.** Yksityisen sektorin tukityöllistämisen sijoitusammattiryhmien jakauma vuosina 1998–2002 keskimäärin, alkaneita sijoituksia vuodessa.



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilastot.

**Kuvio 31.** Tilanne 3 kk eräiden yksityisen sektorin työllistämistoimenpiteiden jälkeen vuosina 1998–2002 keskimäärin, %.



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Perustuu työnvälitystilaston rekisteriseurantaan. Työssä, toimenpiteessä tai muuten työnhakijana -ryhmä koostuu pääosin toimenpiteissä olevista. Rekisteristä poistuneista suuri osa on työssä, mutta seurantatieto ei kerro, kuinka suuri osa.

Tukityöllistämistoimien kohdejoukkona ovat ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömät, vajaakuntoiset, alle 25-vuotiaat nuoret ja sellaiset työttömät, joita uhkaa pitkäaikaistyöttömyys tai työmarkkinoilta syrjäytyminen.

Yksityisen sektorin tukityöllistäminen kohdistuu voimakkaimmin palvelutyöhön, terveydenhuoltoon ja sosiaalialan työhön sekä teolliseen työhön. Palvelutyössä suurimmat sijoitusammattiryhmät ovat kiinteistöhoito- ja siivoustyö sekä majoitusliike- ja suurtaloustyö. Terveydenhuolto ja sosiaalialan työ -pääryhmässä sosiaalialan työ, harrastus- ja vapaa-ajan toiminnan ohjaaminen sekä lasten päivähoito ovat tärkeimmät ammattiryhmät, teollisessa työssä puolestaan konepaja- ja rakennusmetallityö, sekatyö sekä puutyö.

Eri toimenpiteiden jälkeinen vaihtelu esimerkiksi työttömänä olevien osuudessa voi johtua useasta syystä. Kohdejoukot poikkeavat toisistaan työmarkkinaominaisuuksien suhteen eri toimenpiteissä, lisäksi eri toimenpiteet voivat olla eri tavoin vaikuttavia. Kaikki osallistujat ovat toimenpiteen aloittaessaan työttömiä, mutta pisimpään työttömänä ovat olleet yhdistelmätuella työllistettävät. Yrittäjäksi ryhtyvät työttömät ovat hyvin valikoitunut ryhmä.

Työllistämistukea yritykselle myönnettäessä edellytetään pääsääntöisesti tois-  
taiseksi voimassa olevan työsuhteen solmimista työllistettävän henkilön kanssa. Työnantajalle maksettavan työllistämistuen määrä suhteutetaan työaikaan, normaalin tai korotetun työllistämistuen edellytyksenä on vähintään 85 prosentin työaika alan normaalista työajasta. Työllistämistuen enimmäiskesto on 10 kuukautta, mutta käytännössä tukijakson kesto on tyypillisesti kuusi kuukautta.

### ***Yhdistelmätuki ja työmarkkinatuella työllistäminen***

Yhdistelmätuki luotiin vuoden 1998 alusta lukien. Sen ajatuksena on auttaa pitkään työttömänä olleita työttömiä työnhakijoita työhön pääsyssä maksamalla työnantajalle sekä työttömän omaa työmarkkinatukea että yhdistämällä tähän lisäksi työllistämistuki.<sup>85</sup>

Yhdistelmätuki = työmarkkinatuki + työllistämistuki

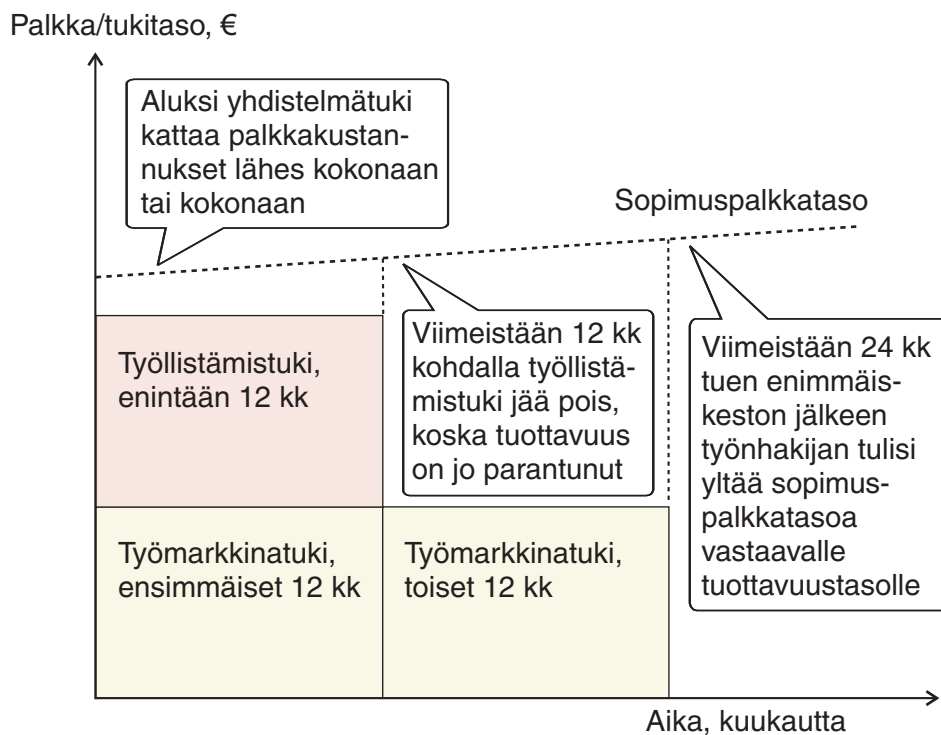
Koska näiden hyvin pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työpanokseen ei kohdistu työmarkkinoilla muutoin juuri ollenkaan kysyntää, on paitsi korkeaa tukitasoa, myös sen tavanomaista pitempää kestoja pidetty perusteltuna.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Skog ja Räisänen (1997, 111–116) esittävät työmarkkinatuen saajia koskevan rakenneanalyysin, joka on keskeinen peruste heidän ehdotukselleen yhdistelmätuen luomisesta. Vastaavanlaisia tarkasteluja on myöhemmin esitetty myös Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen (2001) sekä Rakenneyöttömyyden purkaminen (2003, 28–34) -raporteissa.

<sup>86</sup> Vaikeasti työllistyviin liittyviä kysymyksiä ja ohjelmavaihtoehtoja käsittelevät Erhel, Gautié, Gazier ja Morel (1996).



**Kuvio 32.** Yhdistelmätuella ja työmarkkinatuella työllistämisen tukitaso suhteessa sopimuspalkkatasoon ajassa.



Alun perin yhdistelmätuki oli tarkoitettu vain 500 maksupäivää (yhdenjaksoisena noin kaksi vuotta) työttömyysetuutta saaneiden työttömien työllistämiseen. Vuoden 2003 alusta käynnistettiin kolmevuotinen kokeilu, jonka perusteella yhdistelmätukea voidaan myöntää myös 200–499 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneen työllistämiseen. Koska tuen enimmäiskesto on 24 kuukautta, voidaan kokeilun perusteella yhdistelmätukea maksaa vuoden 2007 loppuun saakka.

Yhdistelmätuen periaatteellinen merkitys keskimäärin selvästi alle sopimuspalkkatasoon tuottavuuden ajautuneen työvoiman työllistämässä on osoitettu oikeassa kuviossa. Yhdistelmätuella sijoittamisen tukitaso on aluksi korkea ja se voi kattaa lähes kaikki tai kaikki palkkakustannukset. Voittoa tavoittelemattomat yhdistykset voivat saada tukena palkan lisäksi työnantajamaksut. Ensimmäisen 12 kuukauden enimmäisajan työnantaja voi saada tukena työmarkkinatuen sekä työllistämistuen. Kun henkilön osaaminen, työkyky ja tuottavuus on parantunut ensimmäisen vuoden työskentelyn aikana, alenee subventio pelkäksi työmark-

kinatueksi toisen vuoden osalta. Kahden vuoden enimmäiskeston jälkeen tuet poistuvat ja työllistettävän henkilön tuottavuuden tulisi ylittää sopimuspalkkoja vastaavalle tasolle avoimilla työmarkkinoilla.

### **Yrittäjäraha**

Itsensä työllistämiseen perustuvien työvoimapolitiittisten ohjelmien perusajatus on lisätä poistumaa työttömyydestä yrittäjyyteen subvention avulla. Ne voivat olla eriasteisen valikoivia sekä kohderyhmän että itse yritystoiminnan suhteen. Osallistujiksi yrittäjyysohjelmiin valikoituu tyypillisesti työttömiä, joilla on yleensä hyvät valmiudet ja lyhyt työttömyyden kesto. Tukimuoto voi olla joko säännöllisesti maksettava avustus tai kertasuoritus esimerkiksi yrittäjätoiminnan alkaessa.<sup>87</sup>

Tämäntyyppisten ohjelmien vaikutusten arvioinnissa voidaan ottaa huomioon se, kuinka paljon henkilöitä poistuu työttömyydestä ja kuinka pitkäksi ajaksi, mikä on yritystoiminnan eloonjäämisaste ja paljonko työpaikkoja perustettavat yritykset luovat. Vaikutusarvioinnissa on tärkeää arvioida myös se, kuinka moni ryhtyisi yrittäjäksi ilmankin tukea (ja milloin) ja mitkä ovat subventoitujen yritysten kilpailuvaikutukset.

Yrittäjä- eli starttirahan ajatuksena on auttaa työttömiä työnhakijoita ryhtymään yrittäjiksi eli työllistämään itsensä. Edellytyksenä tämän tuen saamiselle on se, että työttömällä työnhakijalla on toteutuskelpoinen yritysidea. Tukea voi saada enintään kymmeneksi kuukaudeksi. Yrittäjärahaan liittyy usein toiminnallisesti myös yrittäjäkoulutus, johon voi osallistua myös tuen maksamisen aikana. Koska yrittäjäraha on aloittavan yrittäjän tuki, ei tukea voi saada jo alkaneeseen toimintaan.

Työvoimatoimisto voi käyttää asiantuntijana yritysideoita arvioinnissa kunnan elinkeinoasiamiestä, uusyrityskeskusta sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksen yritys- ja maaseutuosastoa. Tukea myönnettäessä on harkittava yritysten välistä kilpailutilannetta, jota ei saa tuella vääristää.

### **3.2.3. Suora työpaikkojen luominen**

Suoralla työpaikkojen luomisella tarkoitetaan julkisen sektorin työllisyysohjelmia.<sup>88</sup> Niitä voidaan toteuttaa valtiolla ja kunnissa sekä eri hallinnon tasoilla (keskus-, alue- tai paikallishallinnossa).

---

<sup>87</sup> Meager (1996).

<sup>88</sup> Tässä käsitellään ainoastaan työvoimapolitiittisia julkisen sektorin työllisyysohjelmia. Lisäksi on olemassa investointiluntoisia ohjelmia tai muuta julkisen sektorin työllisyyden muutosta. Ne eivät kuitenkaan yleensä ole ensi sijassa työvoimapolitiittisesti motivoituja ohjelmia, vaikka niihin voi sisältyä sellaisia elementtejä.

Periaatteellinen ero yksityisen sektorin tukityöllistämishjelmiin (subventioihin) on se, että julkinen sektori rahoittaa ohjelman kokonaan. Vaikka ohjelmissa valtio voi maksaa esimerkiksi kunnalle osan palkkakustannuksista ja siten tavaltaan subventoida kunnan työllistämistä, on tällainenkin toiminta julkisen sektorin suoraa työpaikkojen luomista.

Näihinkin ohjelmiin sisältyy samantyyppisiä vaikutuksia kuin yksityisen sektorin ohjelmiin. Sadan tukityöllistämistyöpaikan lisäys ei todennäköisesti lisää julkisen sektorin työllisyyttä sadalla, vaan jollain pienemmällä määrällä. Tämä johdetaan siitä, että osa julkisen sektorin työnantajista olisi lisännyt työvoimaa joka tapauksessa ilman tukiakin ja osa voi korvata tuella muita työllistämismenettelyjä.<sup>89</sup>

Työvoimapolitiikan harjoittamisen kannalta julkisten työllisyysohjelmien toteuttaminen voi onnistua helpommin kuin yksityisen sektorin, koska budjettirajoitteen puitteissa toimiva julkinen työnantaja voi olla alttiimpi käyttämään tarjolla olevia työllistämismenettelyjä. Toisaalta ohjelmiin voi sisältyä työmarkkinoiden toimintaa, normaalia rekrytointia ja normaaleja työsuhteita korvaavia elementtejä. Esimerkiksi 1990-luvulla julkisen sektorin tukityöllistämishjelmat vaikuttivat terveydenhuoltoalan työmarkkinoihin siten, että normaali rekrytointi ainakin osittain korvautui tukityöllistettyjen laajamittaisella käytöllä.

Julkisiin työllisyysohjelmiin liittyy usein vaikeasti työllistyvien kohderyhmien auttaminen. Tällaisten kohderyhmien sisällä tapahtuu kuitenkin valikointia siten, että määriteltyjen kohderyhmien sisällä työnantaja pyrkii luonnollisesti valitsemaan parhaat henkilöt työllistettäväksi. Tällaisiin julkisiin ohjelmiin voi sisältyä myös *tukiriippuvuutta*<sup>90</sup>, jos julkinen työnantaja sopeuttaa toimintaansa tiettyjen tukityöllistämishjelmien jatkuvaan käyttöön.

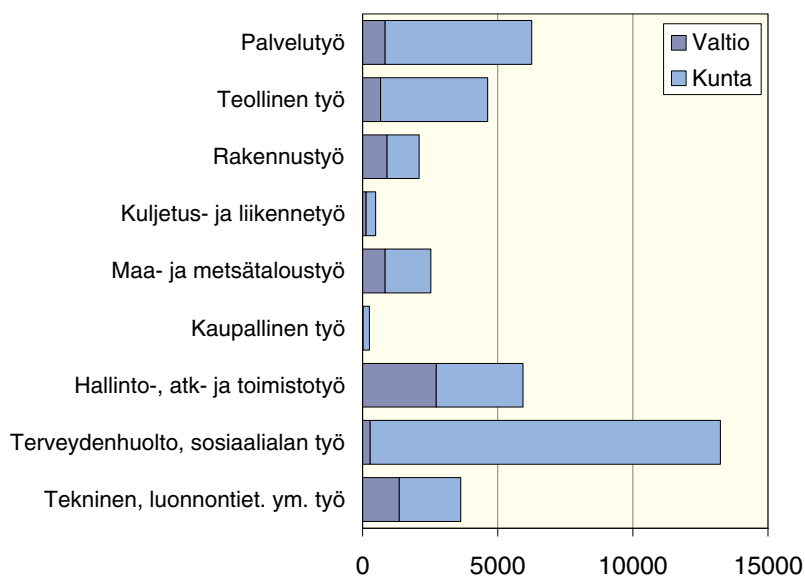
### ***Tukityöllistäminen valtiolle ja kuntasektoriin***

Kunta- ja valtiosektoriin työllistäminen kohdentuu työttömiin. Työttömänä olevien osuus toimenpiteiden jälkeen kyllä näyttää alenevan, mutta työnhakijarekisteristä poistuu kolmessa kuukaudessa vain hyvin harva näihin toimenpiteisiin osallistunut. Edellä esiteltyyn yksityisen sektorin päätoimenpiteiden vastavaan kuvioon nähden työttömänä on selvästi suurempi osuus, paitsi yhdistelmämuutolla yksityisen (lähinnä järjestösektorin) sijoitusten jälkeen työttömänä on suunnilleen sama osuus kuin kuntasektorissakin toteutetuissa sijoituksissa.

<sup>89</sup> Jos työllisyysohjelma näin korvaa muita julkisia työllistämismenettelyjä, kutsutaan ilmiötä *fiskaaliseksi substituutioksi*. Ks. Erhel, Gautié, Gazier ja Morel (1996, 293).

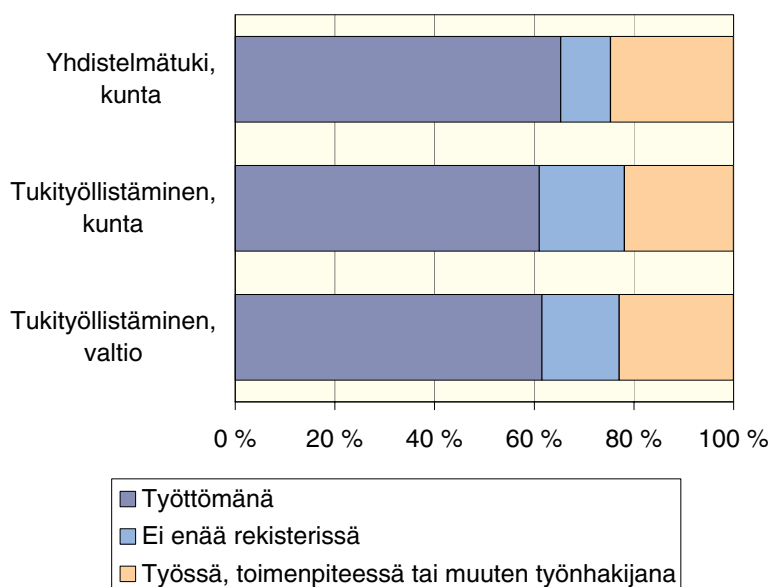
<sup>90</sup> Auer ja Kruppe (1996a, 6) mainitsevat tavanomaisten sivuvaikutusten lisäksi tukiriippuvuuden ("drug effect" tai "addiction to subsidies").

**Kuvio 33.** Valtio- ja kuntasektorin tukityöllistämistoimien sijoitusammattiryhmien jakaumat vuosina 1998–2002 keskimäärin, alkanutta sijoitusta vuodessa.



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilastot.

**Kuvio 34.** Tilanne 3 kk eräiden julkisen sektorin työllistämistoimenpiteiden jälkeen vuosina 1998–2002 keskimäärin, %.



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto.

Tilanne heijastaa paitsi sitä, että julkisen sektorin työllistämishjelmiin osallistuu vaikeasti työllistyviä työttömiä työnhakijoita, myös sitä, ettei julkisen sektorin sijoitus ole väylä pysyvämpään työhön, koska toimenpiteet on tarkoitettukin tilapäiseksi lievitykseksi työttömyyteen ja kohdejoukon aktivoimiseen. Usein julkisen työnantajan budjettirajoite estää jatkamasta hyvänkään työntekijän työsuhdetta työllistämisarvoilla toteutetun sijoituksen jälkeen. Julkisella sektorilla on myös paljon sellaisia työtehtäviä, joita ei ole lainkaan yksityisen sektorin työmarkkinoilla, joten suhteessa yksityiselle sektorille sijoittumiseen julkisen sektorin ohjelmat tarjoavat lähinnä työttömien aktivointia ja yleisiä valmiuksia.

Kuntasektorissa tukityöllistäminen on kohdistunut voimakkaasti terveydenhuoltoon ja sosiaalialan työhön, myös palvelutyö ja teollinen työ ovat melko yleisiä tukityöllistettävien sijoitusammattiryhmiä.

### **3.2.4. Euroopan sosiaalirahasto työvoimapolitiikan toteutuksessa**

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) on Euroopan unionin ja jäsenmaiden yhteinen työkalu työllisyys-, koulutus- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. ESR on yksi neljästä EU:n rakennerahastosta. Työvoimapolitiikan ja työllisyyskysymysten kannalta keskeisimmän sosiaalirahaston lisäksi myös Euroopan aluekehitysrahastolla (EAKR) on merkitystä. Kaksi muuta rakennerahastoa liittyvät alkutuotantoon (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto EMOTR sekä Kalatalousrahasto KOR).

Sosiaalirahasto keskittyy toiminnassaan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, työmarkkinoille pääsyn yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseen, koulutuskysymyksiin ja elinikäiseen oppimiseen, työntekijöiden ammattitaitoon, yrittäjyyteen ja naisten työmarkkina-aseman parantamiseen.

Sosiaalirahaston toiminnalle on ominaista se, että EU:n rahoitusosuuden lisäksi kansallisesti rahoitettavaan osuuteen osallistuvat eri viranomaiset ja yksityiset rahoittajat. Toiminta on projektiluonteista, ei pysyvää. Koska tällainen rakennerahastopolitiikka täydentää kansallisia toimia työvoimapolitiikassa, pyritään sen avulla kehittämään jotain uutta. Se, onko tässä onnistuttu, selvitetään laajalla arviointitoiminnalla, joka sisältyy rakennerahastojen toimintaan. Arviointeja suorittavat kilpailumenettelyssä valittavat riippumattomat tutkimustahot.

Sosiaalirahaston toiminta on ohjelmaperusteista. Eri ohjelmien toteutus on alueellisesti rajattu. Ohjelmia toteutetaan projekteissa. Sosiaalirahastosta rahoitetaan inhimillisten voimavarojen kehittämiseen liittyviä hankkeita eli niin sanottua Tavoite 3 -ohjelmaa. Sitä toteutetaan muualla maassa, paitsi ei Itä- ja Pohjois-Suomessa. Tavoite 1 -ohjelma on rakenteellisesti jälkeenjääneiden alueiden ohjelma, näillä alueilla kansantuote asukasta kohden on alle 75 % EU:n keski-

arvotasosta. Ohjelmaa toteutetaan Itä- ja Pohjois-Suomessa ja se saa rahoitusta useista rakennerahastoista. Tavoite 2 -ohjelmassa, joka koostuu taantuvien teollisuusalueiden hankkeista, aluerajaus käsittää Etelä- ja Länsi-Suomen ja myös tässä ohjelmassa useat rahastot rahoittavat toimintaa. Yhteisöaloite ”Equal” etsii uusia keinoja syrjäytymisen ja syrjinnän ehkäisemiseen työmarkkinoilla Sosiaalirahaston voimin.

ESR:n ensimmäisellä Suomen jäsenyysaikana toteutetulla ohjelmakaudella vuosina 1995–1999 aloitettiin maassamme kaikkiaan noin 4 200 ESR-projektia, joihin osallistui kaikkiaan 540 000 henkilöä. Tämän jälkeen alkanut ohjelmakausi käsittää vuodet 2000–2006.

EU:n laajeneminen tulee vaikuttamaan myös Suomen saamaan rahoitukseen rakennerahastoista.

#### Taulukko 10. ESR-toiminnan tehtäviä eri toimintatasoilla.

	EU:n toimintataso			
	(komissio, neuvosto)	kansallinen taso	alueellinen taso	toimijataso
toiminnan luonne	normatiivinen, osin strateginen	strateginen, osin operatiivinen	operatiivinen osin strateginen	operatiivinen
käytännön tehtäviä	rakennerahastojen painopisteistä ja jäsenmaiden rahoitusosuuksista päättäminen, jäsenmaiden ohjelma-asiakirjojen hyväksyminen, valvonnan järjestäminen	Suomen ohjelma-asiakirjojen laadinta, toteutuksen linjauksista päättäminen, arvioinnin järjestäminen	alueellisten painopisteiden määrittely ja eri toteuttajien osuuksista päättäminen	projektien käytännön toteutus

Rakennerahastotoiminnassa *EU:n toimielinten rooli* on lähinnä normatiivisesti painottunut, toisin sanoen luodaan säädös-, tavoite- ja rahoituskehikko, jossa toiminta koko EU:n alueella voi tapahtua. EU:n komissiolla on kuitenkin myös jossain mielessä strateginen rooli, sillä se osallistuu aktiivisesti jäsenmaiden rakennepolitiikan linjausten hyväksyntään ja toiminnan seurantaan. Käytännössä komission edustajat saattavat pyrkiä hyvinkin pienissä yksityiskohdissa ohjaamaan kansallisen tason toimintaa.

*Kansallisella tasolla* toiminta on pääasiassa luonteeltaan strategista, laaditaan ohjelma-asiakirjat<sup>91</sup> eli linjataan sitä, miten jäsenmaassa toteutetaan rakennerahasto-

<sup>91</sup> Ks. Tavoite 3 -ohjelman ohjelma-asiakirja, Tavoite 3 -ohjelman täydennysosa, (linkit tavoite 1 ja 2 -ohjelmiin) sekä Equal -yhteisöaloiteohjelma osoitteesta: [www.esr.fi](http://www.esr.fi)

ohjelmia. Kun kuitenkin kansallisen tason seurantakomitea on ylin toimeenpanokysymysten päätöksentekijä, on kansallinen taso tietyllä tavoin mukana myös operatiivisessa toiminnassa. Keskeisiä toimijoita ovat eri ministeriöt ja työmarkkinajärjestöt.

*Aluetasolla* toiminta on pääasiassa painottunut operatiivisiin toimeenpanokysymyksiin, mutta esimerkiksi maakuntatasolla laadittavat yhteistyöasiakirjat sisältävät myös strategisia valintoja ohjelman toteutuksen painotuksista ja eri toimijoiden roolista siinä. Keskeisiä toimijoita ovat työvoima- ja elinkeinokeskukset, lääninhallitukset ja maakuntien liitot.

Itse projektitason *toimijat* ovat selkeästi operatiivisen tason toteuttajia, jotka vastaavat tietyn projektin toteutuksesta hyväksytyyn rahoituspäätöksen mukaisesti. Toimijoille on tarjolla apua hankkeiden laadinnassa sekä kirjallisessa muodossa<sup>92</sup> että neuvontana.

### 3.2.5. Työvoiman hankinta ja siinä esiintyvät ongelmat

Työnantajat hankkivat työvoimaa palvelukseensa eli rekrytoivat kolmesta erilaisesta syystä:

1. työpaikkojen määrän (työllisyyden) kasvaessa
2. työelämästä poistuvien työntekijöiden (poistuman) korvaamiseksi
3. toiseen työpaikkaan siirtyvien työntekijöiden (vaihtuvuuden) korvaamiseksi

Yksittäisen työnantajan näkökulmasta ei ole eroa sillä, korvataanko poistumaa vai vaihtuvuutta, mutta työmarkkinoiden kannalta sillä on paljon merkitystä. *Työntekijöiden vaihtuvuusasteeksi* voidaan kutsua toimipaikoille tulleiden uusien työntekijöiden määrää suhteessa työvoimaan (= *sisäänvirtausaste*) lisättynä toimipaikoilta lähteneiden työntekijöiden määrällä suhteessa työvoimaan (= *ulosvirtausaste*).<sup>93</sup>

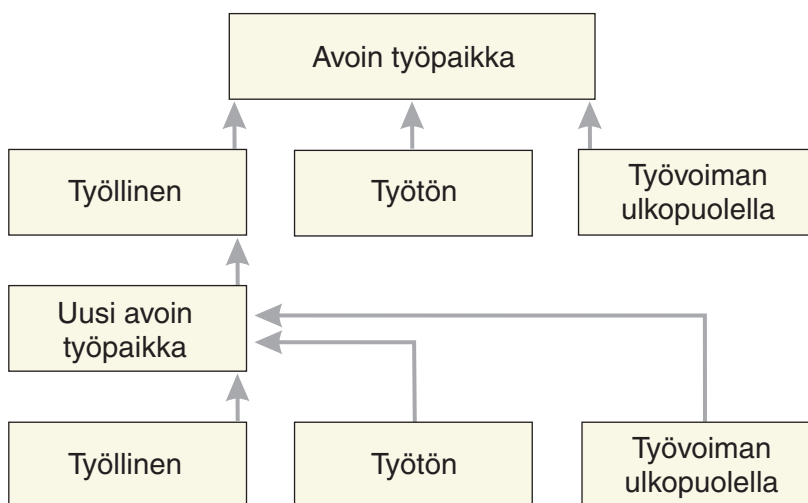
Työpaikkojen määrän kasvu ja työelämästä poistuminen merkitsevät sitä, että työelämään on aidosti hankittava lisää työntekijöitä nykyisten työllisten ulkopuolelta. Tällaista työvoiman hankintaa voidaan kutsua *nettorekrytoinniksi*. Kun tähän lisätään työssä olevien työpaikkojen vaihtaminen, päästään *bruttorekrytointiin*.<sup>94</sup> Rekrytointien määrä voidaan esittää myös seuraavasti:

$$\text{Uudet rekrytoinnit} = \text{työllisyyden muutos} + (\text{lopetukset} + \text{muut eroamiset} + \text{lomautukset} - \text{takaisinkutsut})^{95}$$

<sup>92</sup> Ks. hakijoiden oppaita osoitteesta: [www.esr.fi](http://www.esr.fi)

<sup>93</sup> Ilmakunnas ja Maliranta (2000).

<sup>94</sup>  $\text{Nettorekrytointi} = \text{työpaikkojen määrän muutos} + \text{työelämästä poistuminen}$ .  $\text{Bruttorekrytointi} = \text{työpaikkojen määrän muutos} + \text{työelämästä poistuminen} + \text{vaihtuvuus}$ .

**Kuvio 35.** Rekrytointiketju.

Oheinen rekrytointiketju kuvaa sitä, kuinka jokainen avoin työpaikka täytetään aina työllisellä, työttömällä tai työvoiman ulkopuolisella. Mikäli paikka täytetään työllisellä, jää johonkin toiseen yritykseen täyttämätön paikka ja mikäli se päätetään täyttää, syntyy uusi avoin työpaikka. Tämä voidaan taas täyttää joko työllisellä, työttömällä tai työvoiman ulkopuolisella. Rekrytointiketju voi jatkua niin kauan kuin paikkoja täytetään työllisillä, sen sijaan työttömällä tai työvoiman ulkopuolisella täytetty paikka katkaisee rekrytointiketjun. Työmarkkinoiden toiminnan kannalta on haitallista, jos avoimet työpaikat täytetään ainoastaan työssä olevilla, sillä se kasvattaa talouden avointen työpaikkojen määrää (vakanssiastetta) ja voi johtaa työnantajien väliseen palkkakilpailuun työntekijöistä. Avointen työpaikkojen runsas määrä kasvattaa myös työnantajien rekrytointikustannuksia. Toisaalta esimerkiksi yksittäisen rekrytointipalveluja hoitavan yrityksen näkökulmasta voi olla edullista saada aikaan pitkiä rekrytointiketjuja ja siten lisää potentiaalisia asiakkaita.

Todellisuudessa yleisin tausta rekrytoitavalle on 2000-luvun ensi vuosina ollut toisesta työpaikasta siirtyminen, sitten työttömät ja lähes samaan tasoon yltävät työvoiman ulkopuoliset ryhmät.<sup>96</sup> Tilanne kuitenkin vaihtelee työmarkkinatilanteen mukaan, esimerkiksi vuonna 1998 työttömät olivat suurin rekrytoitujen ryhmä.

<sup>95</sup> Cohen ja Zaidi (2002, 11).

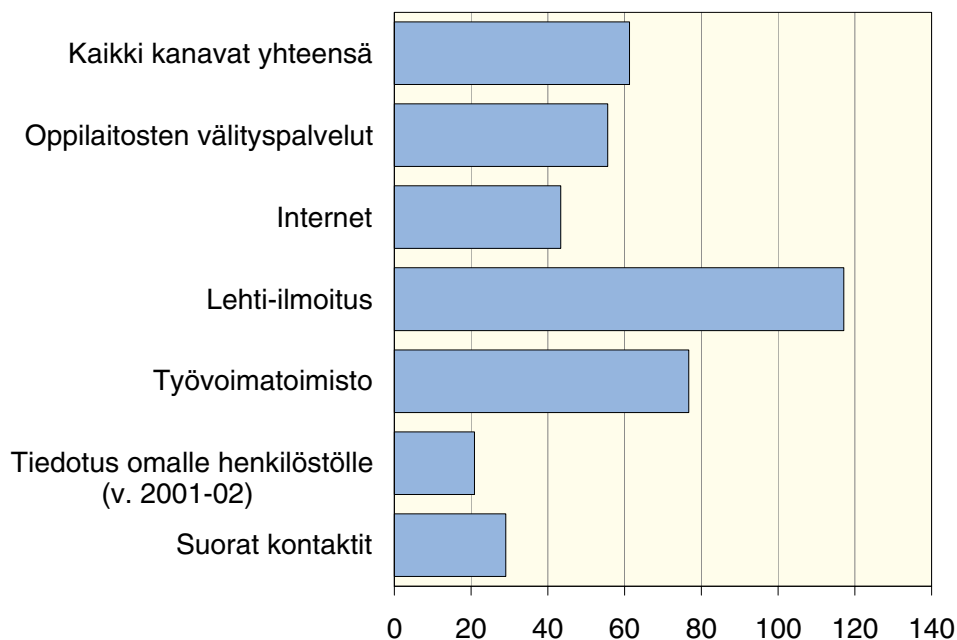
<sup>96</sup> Hämäläisen H. (2002) tietojen perusteella v. 2002 toisesta työpaikasta rekrytoitiin 41 %, työttömistä 27 % ja ulkopuolisista samoin 27 %, 5 % ei ole tietoa. Työvoiman ulkopuolisten rekrytointi kasvoi edellisestä vuodesta.



### Työvoiman hankintakanavat

Työvoimaa hankkiva työnantaja voi käyttää useita erilaisia rekrytointikanavia. Viime vuosien aikana useiden kanavien käyttö työvoiman hankinnassa on yleistynyt. Vuonna 1999 työnantajat käyttivät keskimäärin 1,3 hankintakanavaa, seuraavana vuonna jo 1,5 kanavaa ja vuonna 2001 1,8 ja edelleen vuonna 2002 keskimäärin kahta hankintakanavaa työpaikkaa kohti.<sup>97</sup> Suoria kontakteja käytetään erittäin yleisesti, esimerkiksi vuonna 2002 lähes jokaiseen avoimeen työpaikkaan on työvoiman hankinnassa käytetty erilaisia suoria kontakteja työnhakijoihin, työntekijöihin tai entisiin työntekijöihin. Internetin käyttö on kasvanut työvoiman hankintakanavana nopeasti, vuoteen 2002 mennessä käyttö oli kolminkertaistunut kolmessa vuodessa. Myös oppilaitosten välityspalvelut näyttävät kasvattavan osuuttaan. Perinteisistä kanavista työvoimatoimisto ja lehti-

**Kuvio 36.** Tärkeimpien työvoiman hankintakanavien tehokkuus<sup>98</sup> työpaikkojen täytössä vuosina 1999–2002 keskimäärin, %.



Lähteet: Tuomaala (2002), Hämäläinen, H. (2003).

<sup>97</sup> Tuomaala (2002, 6), Hämäläinen, H. (2002, 6).

<sup>98</sup> Suhteellinen tehokkuus =  $\frac{\text{kanavan merkitys työpaikan täytössä suurin, \%}}{\text{kanavan käyttö työvoiman hankinnassa, \%}} \times 100$

ilmoittelu ovat olleet vakaalla tasollaan. Työpaikan todellisessa täytössä merkityksellisin kanava on useampana vuonna ollut lehti ja toiseksi tärkein työvoimatoimisto, tosin vuonna 2002 suorat kontaktit nousivat työvoimatoimiston ohi.

Eri hankintakanaville voidaan laskea tehokkuusluku suhteuttamalla kanavan merkitys työpaikan täytössä sen käytön yleisyyteen (markkinaosuuteen). Tällainen tarkastelu osoittaa kiinnostavia asioita.

Kaikkien kanavien keskimääräistä tehokkuutta parempia ovat lehti-ilmoitukset ja työvoimatoimiston käyttö. Tehottomimpia työvoiman hankintakanavia ovat tiedotus omalle henkilöstölle ja suorien kontaktien käyttö. Eräät markkinaosuudeltaan hyvin pienet kanavat ovat myös hyvin tehokkaita. Kanavien käytön lisääntyessä on kuitenkin niiden keskimääräinen tehokkuus laskenut. Oheisessa kuviossa ovat mukana kaikki ainakin yhtenä jakson 1999–2002 vuotena 10 prosentin markkinaosuuteen yltäneet työvoiman hankintakanavat. Vuonna 2002 työvoimatoimiston tehokkuus työpaikkojen täytössä oli laskenut jo lähelle keskimääräistä tasoa. Myös oppilaitosten välityspalvelujen tehokkuus laski jakson aikana. Internet olikin jo vuonna 2002 lähellä keskimääräistä tehokkuustasoa. Eri työnhakukanavat toimivat varsin eri tavoin kullakin ammattialalla ja tässä esitetyn rajatun kokonaistarkastelun vastapainona on todettava, että tuskin on olemassa työnhakukanavaa, joka ei edes jollain osatyömarkkinoilla olisi tehokas.

### ***Rekrytointivaikeudet ja työvoimapula***

Työvoiman hankinnassa voidaan toisinaan kohdata vaikeuksia. Ne ovat luonteeltaan joko rekrytointivaikeuksia tai työvoimapulaa.<sup>99</sup>

Rekrytointivaikeus = esiintyy vaikeuksia avoimen työpaikan täytössä  
Työvoimapula = avointa työpaikkaa ei saada täytettyä

Rekrytointivaikeutta voidaan pitää tavallaan ehdollisena työvoimapulana, esiintyy vaikeuksia, mutta vasta niiden realisoiduttua tilanteeksi, jossa haettua työvoimaa ei avoimeen työpaikkaan saada, on kyseessä työvoimapula. Työvoimapulalla ja työttömyydellä on toisiaan vastaavat kriteerit: käytettävissäolo, haku ja vastaanotto.

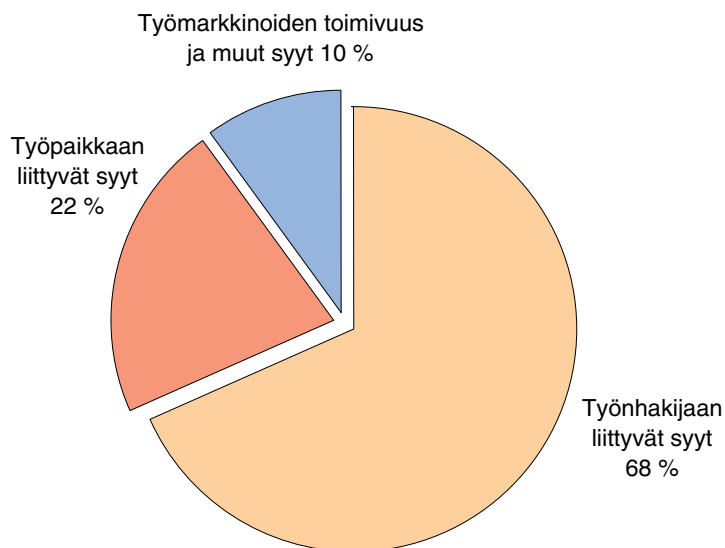
---

<sup>99</sup> Rekrytointivaikeuksista ja työvoimapulasta ks. Cohen ja Zaidi (2002), Hämäläinen, H. (2003), Räsänen (2003), Tuomaala (2002), Toivonen (1991).

**Taulukko 11.** Työvoimapulan ja työttömyyden kriteerit.

kriteeri	työvoimapula	työttömyys
Käytettävissäolo	työnantajan on ilmoitettava avoimesta työpaikasta (ts. paikan on oltava työnhakijoiden käytettävissä)	työttömän on oltava työmarkkinoiden käytettävissä (esim. työnhakijaksi rekisteröityminen)
Haku	työnantajan on pyrittävä hakemaan työntekijöitä	on haettava työtä
Vastaanotto	sopivan ehdokkaan löydyttyä on paikka täytettävä	on otettava tarjottu työ vastaan

Lähde: Räisänen (2003, 3).

**Kuvio 37.** Rekrytointivaikeuksien pääasiallinen syyjakauma vuosina 2000–2002, keskimäärin, %.

Lähde: Tuomaala (2002), Hämäläinen, H. (2003).

Työvoimapulaksi ei siis riitä työnantajan käsitys työmarkkinoiden kireydestä, kuten ei työttömyydeksiäkään henkilön käsitys siitä, että työtä on vaikea saada.

Samantyyppiset käsityksen tilanteesta saa myös työvoimatoimistojen vaikeasti täytettäviä työpaikkoja koskevasta raportoinnista vuosilta 2000–2002.<sup>100</sup> Työvoimatoimistojen raportoinnin mukaan runsas kolmannes rekrytointiongelmien syistä liittyy työnhakijoiden ominaisuuksiin, yli viidennes työpaikkojen ominaisuuksiin ja 5 % työmarkkinoiden toimivuuteen ja muihin syihin. 39 % täyttämisingelmistä johtuu kuitenkin useammasta syyryhmästä. Kokonaisuutena työvoimatoimistojen raportoima syyjakauma painottuu työnantajien käsityksiä enemmän työpaikkojen ominaisuuksiin ja jonkin verran vähemmän työnhakijoiden ominaisuuksiin ja työmarkkinoiden toimivuuteen liittyviin syihin.

Rekrytointiongelmiin voidaan vaikuttaa useilla eri tavoilla, esimerkiksi työnhakuaikojen pidentämällä ja hakualueita laajentamalla, hakukantavia monipuolistamalla, pätevyysvaatimuksia muuttamalla tai kouluttamalla soveltuvaa työvoimaa. Työvoimapulaan vaikuttaminen on vaikeampaa ja se edellyttää yleensä työvoiman alueellista tai ammatillista liikkuvuutta, esimerkiksi ammatillista peruskoulutusta tai työvoiman hankintaa tavanomaisen työnhakualueen ulkopuolelta.

### ***Työvoiman saneeraus***

Työvoiman hankinnan vastakohtana on sen vähentäminen eli saneeraaminen.<sup>101</sup> Dynaamisessa taloudessa on aivan normaalia, että osa yrityksistä ei aina menesty, vaan joutuu supistamaan toimintaansa tai lopettamaan sen kokonaan. Työvoiman saneeraaminen viittaa yleensä työnantajan aktiivisiin toimiin työvoiman määrän sopeuttamiseksi. Tällöin esimerkiksi avoimeksi jäävän työpaikan täyttämättä jättäminen ei ole vielä saneerausta, ellei yrityksen tietoinen politiikka ole saneerata vaihtuvuuden ja muun luonnollisen poistuman kautta. Voidaan katsoa, että työnantaja saneeraa työvoimaansa seuraavista syistä:

- tuotteen tai palvelun kysyntä laskee, joten uutta markkinoilla kysyttyä tuotantoa tekemään tarvitaan aiempaa pienempi työvoiman määrä (kysynnän muutos)
- työnantajan on vähennettävä henkilöstökuluja taloudellisista syistä tai yritysjärjestelyistä johtuen (muutokset yritystaloudessa ja -strategiassa)
- tuotantoteknologia tai organisaation muutokset johtavat tuottavuuden paraneamiseen. Mikäli markkinat eivät kuitenkaan samanaikaisesti kasva, saadaan vastaava tuotanto aikaan pienemmällä työvoimalla (tuottavuuden muutos)

<sup>100</sup> Aineistona on käytetty kahdeksaa vuosien 2000–2002 vaikeasti täytettäviä työpaikkoja koskevaa työministeriön raporttia.

<sup>101</sup> Tähän liittyvä yleisempi käsite on *työpaikkojen häviämistä*, jolla tarkoitetaan työpaikkojen määrän muutosta työvoimaan vähentäneillä toimipaikoilla suhteessa työvoimaan (Ilmakunnas ja Maliranta 2000).

Saneeraustilanteessa työnantaja ja työntekijöiden edustajat neuvottelevat keskenään toteutettavista ratkaisuista. Työvoimapolitiikan kannalta on tärkeää, että saneerattavan henkilöstön uudelleensijoittamis- ja koulutusmahdollisuudet selvitetään huolella ja annetaan riittävästi tietoa työmarkkinoista ja työmahdollisuuksista. Työnhakuvalmiudet on myös saatettava tämän päivän työmarkkinoiden tasalle.

Työvoimatoimistojen maksullisiin työnantajapalveluihin kuuluu myös uudelleensijoittamispalvelut, jolloin työvoimatoimiston, työnantajan ja saneerattavan henkilön yhteistyöllä pyritään löytämään ratkaisuja.

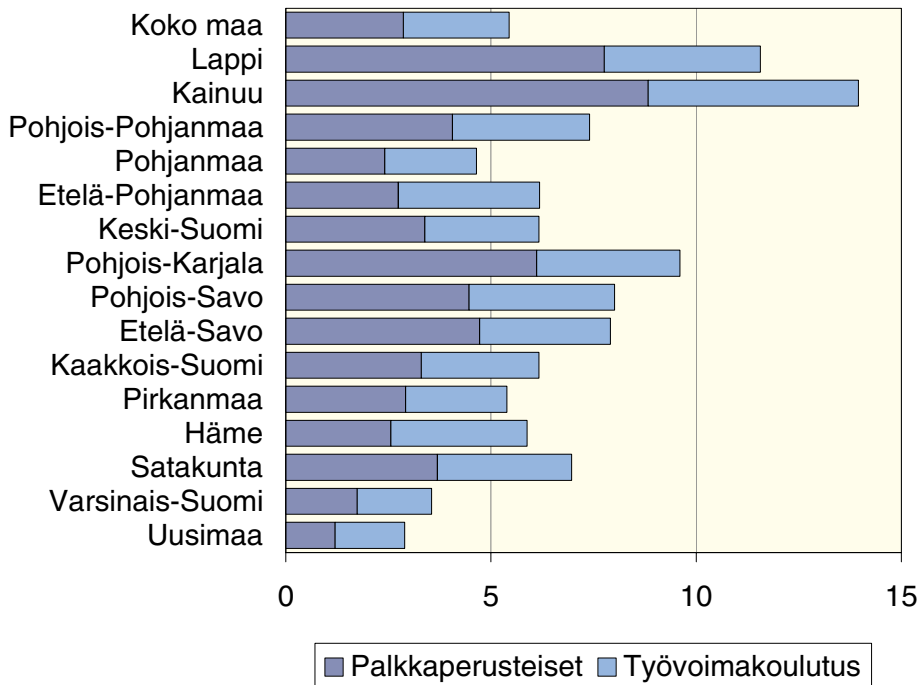
### **3.2.6. Aluekehitys, työvoimapolitiikka ja työllisyys**

Työvoimapolitiikalla on myös aluepoliittinen roolinsa. Perinteinen aluepoliittinen ajattelu siitä, että työvoimapolitiikallakin tulisi tasata alueellisia kehityseroja kohdentamalla ohjelmia tulonsiirtojen tapaan etenkin alityöllisyysalueille, on etenkin 1990-luvun aikana korvautunut toisenlaisella painotuksella. Uudempi aluepoliittinen ajattelu korostaa työvoimapolitiikkaa osaamispääomana, jonka avulla voidaan edistää alueellisesti ja paikallisesti tärkeitä kehityshankkeita pysyvämpien työllisyysvaikutusten aikaansaamiseksi ja kysytyn kaltaisen työvoiman saataisuuden parantamiseksi.

Toisaalta on selvää, että perinteistäkin aluepoliittista ajattelua edelleen esiintyy. Kuten oheisesta kuviosta havaitaan, on palkkaperusteisten toimenpiteiden osuus erittäin korkea perinteisillä alityöllisyysalueilla Lapissa, Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa. Näillä alueilla palkkaperusteisilla toimenpiteillä on kiistämättä aluepoliittisesti tärkeä rooli, sillä ne ylläpitävät työvoiman kysyntää melko merkittävässä mittakaavassa. Työvoimakoulutuksen alueellinen intensiteetti on 2000-luvun alussa jakautunut huomattavan paljon tasaisemmin kuin palkkaperusteisten toimenpiteiden.

Työvoimapolitiittiset määrärahat ja ohjelmat ovat alueellisesti tärkeitä kehitystekijöitä. Niiden avulla voidaan eri toimijoiden yhteistyöllä toteuttaa tärkeitä uusia työpaikkoja luovia hankkeita ja ylläpitää työllisyyttä. Perinteiseen aluepoliittiseen ajatteluun kuului näkemys työvoimapolitiikasta alue-eroja tasoittavana kulutuksena, jolloin esimerkiksi toimenpiteiden tulokseksi saattoi riittää se, että niiden avulla tasattiin hyvinvointieroja alueiden välillä. Esimerkiksi tuotteitaan ja palveluksiaan myyvän yrityksen ja kunnan kannalta saattoi olla tärkeää varmistaa työttömien työnhakijoiden pääsy vakuutusturvan piiriin ansiosidonnaisille työttömyysetuuksille, jolloin kunnalle ei synny toimeentulotukimenoja ja työttömän ostovoima paranee. Tällöin saatettiin ajatella, että palkkaperusteiseen työllistämiseen saatu määräraha jää paikkakunnalle liikkeeseen joksikin aikaa ja hyödyttää monia paikallisia toimijoita. Osaamiseen perustuvan aluekehityksen

**Kuvio 38.** Vuoden aikana aktiivitoimenpiteen päättäneet osuutena työvoimasta TE-keskusalueittain, % keskimäärin vuosina 2000–2002.<sup>102</sup>



Lähde: Työpoliittinen aikakauskirja, TM tilastotiedote 200:3 ja 2002:3 sekä työministeriö, työnvälitys-tilastot.

ja siihen liittyvien hankkeiden työllisyysvaikutusten kypsyminen on paljon monimutkaisempien ja epävarmimpien prosessien takana, mutta voi tuottaa pysyväisluonteisempia vaikutuksia. Voikin kysyä, kumpi ajattelumalli on lyhyellä ja pitemmällä aikavälillä rationaalisempi?

### **OECD:n LEED-ohjelma**

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n puitteissa toimii paikallisia työllisyshankkeita ja paikallistaloutta edistävä LEED-ohjelma. Sen perus-

<sup>102</sup> Kuviossa tuki-intensiteetti on laskettu suhteuttamalla toimenpiteen suorittaneiden määrä vuoden aikana työvoiman keskimäärään. Menetelmä luo alueiden välille lisää vaihtelua, koska myös toimenpiteiden kesto vaihtelee alueiden välillä, eikä virtojen suhteuttamista varantoihin voida muutenkaan pitää puhdasoppisena ratkaisuna.

ajatuksena on tunnistaa ja muotoilla innovatiivisia paikalliseen kehitykseen liittyviä ideoita. Suomi on ollut varsin aktiivinen toimija tässä ohjelmassa.

LEED-ohjelman tavoitteina on parantaa paikallisella tasolla toteutettavien julkiseen talouteen, työvoima- ja sosiaalipoliittikkaan liittyvien toimien laatua, edistää kokemusten ja tietojen vaihtoa sekä innovaatioiden leviämistä ja auttaa jäsenmaita paikallisten kehittämisstrategioiden alalla ja toimia kriittisenä linkkinä eri tahojen välillä.<sup>103</sup>

LEED:n työohjelmassa on kuusi kohtaa. Ensinnäkin pyritään työllisyyspolitiikan hajauttamiseen sekä paikalliseen kumppanuuteen, toiseksi yrittäjyys, itsensä työllistäminen ja työpaikkojen luominen on tärkeällä sijalla. Paikallisen tason sosiaalinen koheesio merkitsee sitkeään työttömyyteen ja syrjäytymiseen puuttumista. Neljäs kohta työohjelmassa on paikallisviranomaisien ja globalisaation suhde, missä pyritään kehittämään paikallisviranomaisille soveltuvia tapoja vastata paikallistalouden kansainvälistymisen aiheuttamiin haasteisiin. Arviointitoiminta ja kokemusten vaihto kuuluvat olennaisena osana ohjelmaan. Osa tietojen vaihdosta ja levittämisestä toteutetaan myös muiden kuin OECD:n jäsenmaiden kanssa.

LEED-ohjelma tarjoaa systemaattisen lähestymistavan paikallistalouden, työllisyyden ja sosiaalisen kehityksen kysymyksiin. Kokemusten vaihto ei ole satunnaista, vaan se perustuu kriittiseen arviointiin, jolloin toisten kokemuksista ja tiedoista voidaan hyötyä muuallakin.

### **3.2.7. Työvoimapoliittisen ohjelman suunnittelutehtävä**

(vrt. myös osa I, virta-, varanto- ja kestokäsitteistä)

#### ***Harjoitustehtävä***

Suunnittele oheisen esimerkkitaulukon avulla työvoimapoliittinen ohjelma valitsemalla aluksi yksi kolmesta sarakkeesta ja siihen liittyvä työmarkkinaongelma. Ryhdy tämän jälkeen laatimaan ohjelmaa vastaamalla avoimiin kysymyksiin tai valitsemalla esitetyistä vaihtoehdoista sopivin. Kirjoita ohjelman sanallinen kuvaus.

Lisätehtävänä voit täsmentää ohjelmaa luvun I virtoja ja varantoja käsittelevää osuutta hyödyntäen laskemalla ohjelman määrälliset tekijät. Laske lisäksi niiden avulla ohjelmalle budjetti ja tee alustava rahoitussuunnitelma. Hahmota myös ohjelman taloudellisia hyötyjä.

---

<sup>103</sup> LEED (2002, 5) osoitteessa: [www.oecd.org/dataoecd/14/13/17834061.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/14/13/17834061.pdf)





### Kysymyksiä pohdittavaksi

1. Ajattele omaa tai jonkun läheisesi ammattia. Millä tavoin työvoimakoulutus voisi olla mukana tämän ammatin osaamisen parantamisessa?
2. Mikä on mielestäsi vähimmäismäärä osallistujia, jotta työvoimapolitiisella ohjelmalla olisi merkitystä koko maan työmarkkinoilla?
3. Mistä arvioit johtuvan, että työvoimakoulutus ja tukityöllistäminen ovat yleensä julkisessa keskustelussa paljon keskeisempiä työvoimapolitiikan toimenpiteitä kuin työnvälitys ja muut työvoimapalvelut?
4. Miten eri rekrytointikanavat voivat vaikuttaa siihen, keitä tulee valituiksi avoimiin työpaikkoihin?
5. Jos työvoimapolitiikalla pyritään vaikuttamaan alueelliseen kehitykseen, niin kumpi malli on mielestäsi parempi tapa, osaamisen ja työvoiman tarjonnan kehittäminen vai tukityöllistäminen ja välitön kysyntään vaikuttaminen?
6. Miksi työvoimapolitiisessa suunnittelussa on tärkeää rajata kohderyhmä?

### 3.3. Työttömyysturvajärjestelmät

Työttömyysturvan tarkoituksena on korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja siten turvata työttömän työnhakijan mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa työmarkkinoille pääsyn tai paluun edellytyksiä.<sup>104</sup> Työttömyysturva on siten syyperusteista sosiaaliturvaa itse työttömyysturvajärjestelmän muodosta riippumatta. Periaatteellisesti työttömyysturva on saajalleen sikäli vastikkeellista, että sen saamiseksi on haettava työtä. Suomessa työttömyysturva koostuu vakuutus- ja avustusjärjestelmistä, vaikka arkikielessä jako ansioturvaan ja työmarkkinatukeen ovatkin tunnetumpia.

Vakuutusmuotoinen turva koostuu ansiosidonnaisesta päivärahasta ja peruspäivärahasta. Jälkimmäisen merkitys on käytännössä vähäinen, sillä avustusmuotoinen työmarkkinatuki on keskeinen tasasuuruisen työttömyysturvan muoto. Vakuutusurvaa hoitavat käytännössä työttömyyskassat, kun työmarkkinatuki on valtion kokonaan rahoittamana etuutena kansaneläkelaitoksen (Kela) hoitama. Nykyisessä työttömyysturvalaissa on koottu yhteen työttömyysturvaa yleisesti koskevat säädökset, sekä vakuutusmuotoista turvaa ja työmarkkinatukea koskevat osat. Käytännössä työvoimatoimistot antavat etuuden saamis-edellytyksistä etuuden maksajaa sitovan työvoimapolitiisensa lausunnon. Näitä lausuntoja on viime vuosina laadittu työhallinnossa noin 1,8 miljoonaa kappaletta vuosittain, käytännössä yleensä työttömyysjakson alkaessa ja päättyessä.

<sup>104</sup> Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.

**Taulukko 13.** Työttömyysvakuutuksen ja -avustuksen pääpiirteet.

<b>Järjestelmän piirre</b>	<b>Työttömyysvakuutus (= ansio- tai peruspäiväraha)</b>	<b>Työttömyysavustus (= työmarkkinatuki)</b>
Kohde	Kassajärjestelmässä vakuutettu työtön työnhakija	Kassajärjestelmään kuulumaton työtön työnhakija
Pääasialliset saantikriteerit	Yleiset työttömyysturvan saantiedellytykset + täyttää kassan jäsenyysehdon ja työssäoloehdon	Yleiset työttömyysturvan saantiedellytykset
Turvan taso	Ansioturvassa peruspäiväraha + ansioihin suhteutettu osa, yleensä enintään 90 % ansioista	Tasasuuruinen
Turvan kesto	500 maksupäivää	Rajoittamaton
Rahoitus	Valtio (palkansaajat), työnantajat ja vakuutetut	Valtio
Toteuttajatahot	Työvoimatoimistot + työttömyyskassat	Työvoimatoimistot + Kela
Vastuuministeriöt	Sosiaali- ja terveysministeriö (toimeentuloturva), työministeriö (työvoimapolitiikka)	Sosiaali- ja terveysministeriö (toimeentuloturva), työministeriö (työvoimapolitiikka)

Työttömyysturvan saannin yleisiä edellytyksiä ovat velvollisuudet työmarkkinoiden käytettävissä olosta, kokoaikatyön hakemisesta sekä työn ja työvoimatoimiston osoittamien toimenpiteiden vastaanotosta.

Perustavanlaatuisina eroina vakuutus- ja avustusmuotoisen työttömyysturvan välillä ovat turvan taso (ansiosuhteinen tai tasasuuruinen) sekä sen kesto (enintään 500 maksupäivää tai rajoittamaton). Myös rahoitusvastuussa ja hallinnoinnissa on eroja.

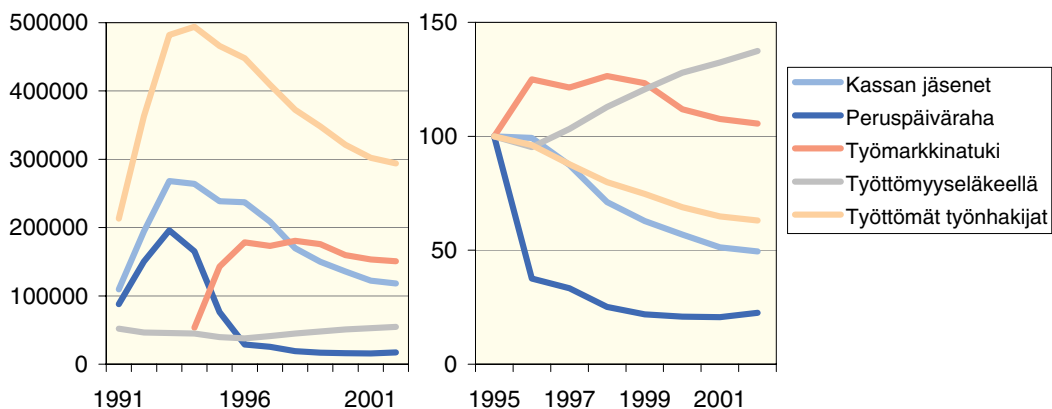
Työttömyysturva on osa sosiaaliturvaa, mutta se on myös osa työvoimapolitiikkaa, muodostaen niin sanotun passiivisen työvoimapolitiikan. Työttömyysturvajärjestelmillä ajatellaan usein olevan vaikutusta myös itse työttömyyden keston ja sitä kautta tasoon. Taloustutkijat ovat keskustelleet runsaasti työttömyysturvan vaikutuksista työttömyyteen.<sup>105</sup> Työttömyysturvan hyvä korvaustaso suh-

<sup>105</sup> Euroopan rakenteelliset jäykkyydet (2002), 17-20; Holm, Sinko ja Tossavainen (1999); Sinko (2001).

teessa palkkoihin ja turvan pitkä kesto heikentävät työttömän taloudellisia kannustimia nopeaan työhön hakeutumiseen. Toinen työttömyyttä lisäävä mekanismi työttömyysturvassa on sen vaikutus palkkavaatimuksiin: mikäli palkansaajapuoli katsoo työttömyysturvan kohtuulliseksi, se saattaa kiinnittää palkankorotusten työttömyyttä lisääviin vaikutuksiin vähemmän huomiota ja palkankorotusvaatimukset nousevat. Työttömyysturva voi vaikuttaa työmarkkinoihin myös myönteisesti parantamalla soveltuvien työnhakijoiden hakeutumista heille parhaiten sopiviin työpaikkoihin ja tuomalla työnantajalle runsaasti hyviä hakijoita avoimiin paikkoihin. Mikäli työttömyysturvaa ei lainkaan olisi, merkitsisi tämä työmarkkinoiden kannalta sitä, että työttömäksi jäävien olisi otettava vastaan ensimmäinen mahdollinen avoin työpaikka, jolloin kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus heikkenisi. Työttömyysturvan työnhakuvaikutus merkitsee kuitenkin myös sitä, että kitkatyöttömyys kasvaa, kun kahden työpaikan välissä ollaan pitempään.

Työmarkkinatuesta muodostui 1990-luvun loppupuolella työttömien pääasiallinen toimeentulomuoto, sillä sen piirissä olevien määrä ylitti työttömien kassan jäsenten määrän vuodesta 1998 lähtien. Työttömyyskassajärjestelmän piirissä olevien määrä on seurannut hyvin työttömien työnhakijoiden kokonaismäärän kehitystä vuodesta 1995 lähtien, sen sijaan työmarkkinatuen piirissä olevien määrä ei ole laskenut vastaavalla tavoin. Työttömyyseläkkeen määrä kasvaa 2000-luvun alkuvuosina nopeaa vauhtia.

**Kuvio 39 a ja b.** Työttömät työnhakijat ja eri työttömyysturvajärjestelmien piirissä olevat henkilöt vuosina 1991–2002, (a, vasen) ja kehityskuva vuodesta 1995 lähtien indeksinä (b, oikea), vuosi 1995=100.



Lähde: Työministeriö, työpoliittinen aikakauskirja.

### 3.3.1. Vakuutusturvan pääpiirteet

Työttömyysvakuutus on tiettyssä mielessä kuten mikä tahansa muukin vakuutus, jossa vakuutustapahtuman (työttömyys) satuttua vakuutuskorvausta (työttömyysturvaa) voi saada vain vakuutettu (kassan jäsen) ja vakuutusmaksunsa maksanut (kassan jäsenmaksu) henkilö. Työttömyysvakuutus on kuitenkin luonteeltaan sosiaalivakuutus, jossa vakuutetut kantavat suoraan vain pienen osan riskistä, sillä myös työnantajat ja valtio osallistuvat työttömyysvakuutuksen kustannuksiin. Käytännössä valtio vastaa peruspäivärahaa (tai työmarkkinatukea) vastaavasta osuudesta ansioetuuksien rahoituksessa.

Kassat toimivat useimmiten tietyn tai tiettyjen ammattijärjestöjen aloilla ja suurin osa jäsenistä on sekä ammattijärjestön että sen työttömyyskassan jäsen. Kassaan voi kuitenkin kuulua myös ilman työmarkkinajärjestön jäsenyyttä.

Vakuutusmuotoisen turvan enimmäiskesto on 500 maksupäivää eli noin kaksi kalenterivuotta. Työttömyyseläkkeelle johtavat ns. lisäpäivät ovat myös osa työttömyysvakuutusta.

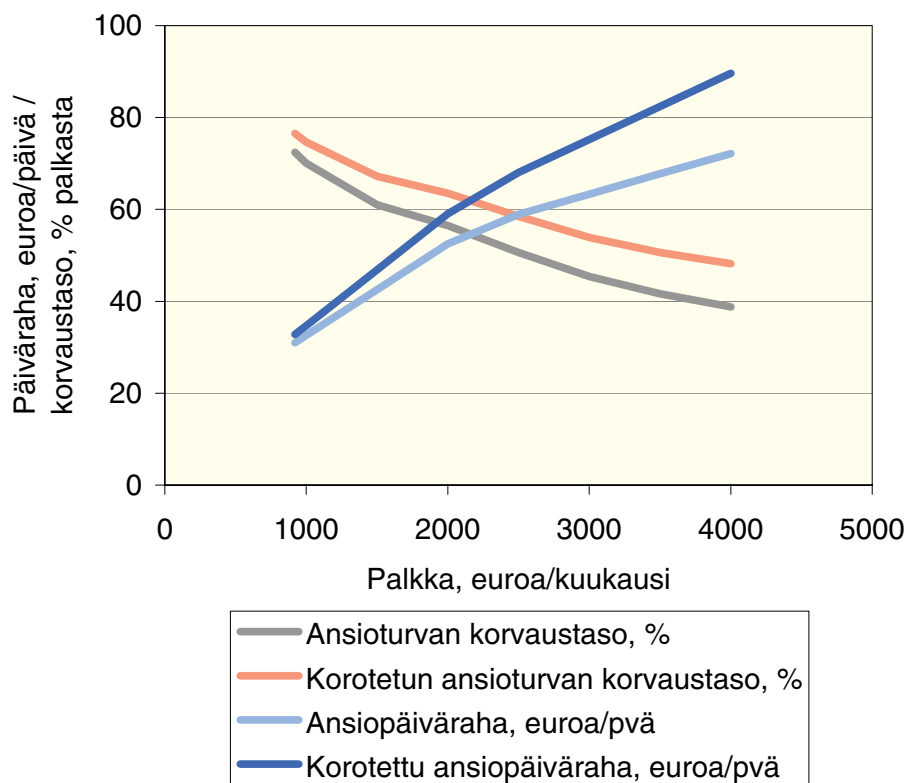
Ansioturvan saamiseksi on palkansaajan oltava kassan jäsen 10 kuukautta ja täytettävä työssäoloehto, joka on ensimmäisellä kerralla 43 viikkoa (ns. alkuehto) ja myöhemmin järjestelmän piiriin palatessa lyhyempi 34 viikon (ns. paluuehto) työssäoloehto.

Oheisessa kuviossa nousevat käyrät kuvaavat ansiopäivärahan ja korotetun ansiopäivärahan suuruutta euroissa eri palkkatasoilla ja laskevat käyrät korvaustasoja prosentteina eri palkkatasoilla. Taitekohta, jonka ylittävällä palkkatasolla päivärahan lisäys on pienempi kuin tämän alittavilla tuloilla, on (vuoden 2003 tilanteessa) 2176 € kuukaudessa. Palkat ja korvaustasot ovat kuviossa kummatkin bruttomääräisiä eli ennen veroja laskettuja. Vaikka korvaustasot ovat pienimmissä ansiopäivärahoissa korkeita, saattavat ne edelleen nousta lapsikorotusten vaikutuksesta. Korotettu ansio-osa, jonka voi saada 20 vuotta työssä ollut henkilö eräiden muiden vaatimusten<sup>106</sup> täytyessä, nostaa päivärahoja ja korvaustasoja selvästi.

---

<sup>106</sup> Edellytyksenä on 20 vuoden työhistorian lisäksi toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen päättymisen taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin tai yli 200 lomautuspäivän jälkeinen oma irtisanoutuminen ja työttömyyskassan vähintään viisi vuotta kestänyt jäsenyys. Tämä enintään 150 päivää kestävä korotettu etuus luotiin entisestä erorahajärjestelmästä. (ks. [www.tyj.fi](http://www.tyj.fi)).

**Kuvio 40.** Ansiopäivärahan suuruus ja korvaustaso eri palkkatasoilla.



Lähde: VATT ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestön päivärahalaskuri, [www.tyj.fi](http://www.tyj.fi)

### 3.3.2. Työmarkkinatukijärjestelmän ominaisuuksia

Työmarkkinatuki on tasasuuruinen, osittain tarveharkintainen työttömyysetuus. Tarveharkintaa tehdään puolison tulojen suhteen 180 maksupäivän jälkeen.

Työmarkkinatuki luotiin alun perin aktiivitoimien aikaiseksi turvaksi. Työmarkkinatukea saavista noin viidesosa onkin erilaisten aktiivisten työvoimapolitiittisten toimien piirissä, jolloin he saavat toimeentulonsa työttömänä olon tapaan työmarkkinatuesta. Pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työmarkkinatuki voidaan maksaa myös hänet palkkaavalle työnantajalle palkkatukena (subventiona), jolloin passiivinen työttömyysturva muuttuu aktiiviseksi työllistämiskeinoksi. Aktiivitoimissa ollessaan henkilö voi myös saada ylläpitokorvauksia lähinnä aktiivitoimiin osallistumisesta aiheutuneiden ylimääräisten kustannusten kattamiseksi.

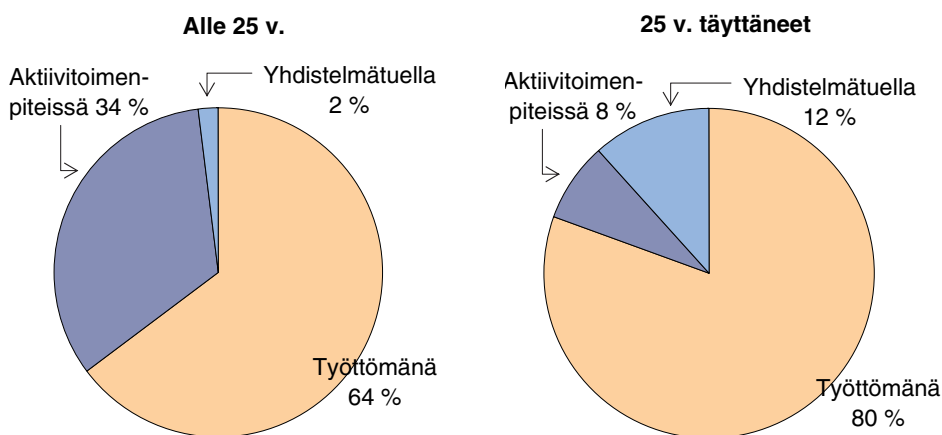
Työmarkkinatukea voi saada teoriassa 48 vuotta, 17-vuotiaasta aina 65-vuotiaaksi asti. Olennaista on sen maksamisen syyn, työttömyyden olemassaolo. Mikäli työttömyys ei poistu pitkään ajan jälkeen, eikä työmarkkinatukea saavaa henkilöä ole voitu aktiivisten toimenpiteiden jälkeenkään saada työllistymään ja hän edelleen hakee työtä, työmarkkinatuki maksetaan.

Työmarkkinatukijärjestelmään on muodostunut hyvin pitkäkestoinen rakenteellinen työttömyys, jossa monet etuuden saajat ovat vuosikausia työmarkkinatuel-la. Työmarkkinatukijärjestelmän ongelmiin on myös pyritty puuttumaan<sup>107</sup>, mutta etuuden saajien määrä on laskenut toistaiseksi vain hitaasti.

Vuoden 2002 lopun tilanteessa alle 25-vuotiaita työmarkkinatukea saavia oli yhteensä noin 22 900 henkeä ja 25 vuotta täyttäneitä noin 132 300 henkeä. Nuoret osallistuvat yleisemmin työmarkkinatuen aktiivitoimenpiteisiin, vaikka yhdistelmä-tukikelpoiset ja sen avulla sijoitetut ovat useimmiten 25 vuotta täyttäneitä.

Työmarkkinatuen saajista monet ovat oikeutettuja lisäksi asumistukeen ja/tai toimeentulotukeen. Kunnat velvoittavat työikäiset ja -kykyiset toimeentulotuen

**Kuvio 41 a ja b.** Alle 25-vuotiaiden (a, vasen) ja 25 vuotta täyttäneiden (b, oikea) työmarkkinatuen saajien toiminnan jakauma vuoden 2002 lopun tilanteessa.



Lähde: Työministeriö (2003, 30).

<sup>107</sup> Työministeriö (2001): työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen ja Työministeriö (2003): Rakenetyöttömyyden purkaminen, s. 28–34.

hakijat olemaan työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana. Tämä on kunnan kannalta järkevää, koska toimeentulotuen hakijan työmarkkinoiden käytettävissä-olo tulee näin testattua ja työllistyessään hakija poistuu toimeentulotuen piiristä. Työmarkkinatuen maksaminen vähentää myös toimeentulotuen tarvetta. Valtion kannalta kyse voi olla siitä, että osa työvoimatoimiston työttömistä työnhakijoista ei olekaan lähtökohtaisesti hakemassa työtä, vaan toimeentuloa, jolloin työnhakukäyttäytyminen ja työvoimapalveluista hyötyminen voi olla kyseenalaista.

Entä liittyykö työmarkkinatuen budjetointiin myös tavallaan paradoksaalinen seikka: mikäli aktiiviset työvoimapolitiittiset toimet ovat vaikuttavia työmarkkinatuella olevien työttömien työnhakijoiden työllistymiselle, eikö työmarkkinatuen aktiivimenoja ole silloin lisättävä, jotta työmarkkinatuen passiivimenot voisivat vähentyä? Talousarviossa työmarkkinatuen aktiivitoimet ja passiiviturva ovat samalla talousarviomomentilla. Paradoksia ei välttämättä ole tai se voi olla lievä: etenkään pitempään työmarkkinatuella olevien työnhakijoiden aktivointi ei lisää kustannuksia kuin lievästi, koska passiiviturva koituisi maksettavaksi suurella todennäköisyydellä joka tapauksessa.

### 3.3.3. Työttömyysturvan kattavuus, kannustavuus ja yhteys aktiivitoimiin

Työttömyysturvan *kattavuudella* tarkoitetaan sitä, kuinka laajasti työttömät ovat turvajärjestelmien piirissä. Sekä vakuutus- että avustusjärjestelmistä koostuva työttömyysturvan kokonaisuus on Suomessa varsin kattava.

Vuonna 2002 työttömien kassajäsenien, peruspäivärahan saajien ja työmarkkinatuen saajien yhteismäärä edusti yli 97 prosentin osuutta työttömistä työnhakijoista. Vuosina 1996–98 työttömyysturvajärjestelmien kattavuus oli jopa yli 99 prosenttia. Kattavuus on parantunut pitemmällä aikavälillä, sillä 1980-luvun alkuvuosina oltiin vain runsaan 80 prosentin kattavuudessa. Vuosien 1989–90 korkeasuhdanteessa oltiin jälleen 80 prosentin tasolla, mutta 1990-luvun lama-vuosina kattavuus nousi nopeasti ja jäi korkealle tasolle.<sup>108</sup>

Työttömyysturvan kattavuuteen vaikuttavat itse järjestelmien ominaisuudet (kohderyhmä ja tarkemmat etuuden saantikriteerit), talous- ja työmarkkinatilanne sekä ihmisten käyttäytyminen yhdessä. Voidaan arvioida, että 1990-luvulla työttömyysriskin kasvaminen ja työsuhteiden muuttuminen aiempaa useammin määräaikaisiksi vaikutti järjestelmien piiriin hakeutumiseen kuten myös se, että työllistyminen työttömäksi jäädessä saattoi vaikuttaa aiempaa epävarmemmalta. Myös järjestelmien uudistuksilla näyttää olevan vaikutuksensa, esimerkiksi

<sup>108</sup> Työministeriö, Työpoliittinen aikakauskirja, tilasto-osa.

vuonna 1985 tehtiin työttömyysturvan uudistus ja kattavuus nousi samalla peräti 13 %-yksikköä. Ilmeisesti myös työmarkkinatukijärjestelmän piirteet ylläpitivät korkeaa turvan kattavuutta.

Työttömyysturvajärjestelmiltä on alettu vaatia myös *kannustavuutta* etenkin avoimille työmarkkinoille työllistymisen suhteen. Tällä tarkoitetaan sitä, että työttömyysturvan korvaustaso ei saisi nousta liian lähelle avointen työmarkkinoiden palkkatasoja, jotta taloudellinen kannuste tehokkaaseen työnhakuun ja työn vastaanottamiseen olisi olemassa. Lähinnä tällaiset kannustinongelmat liittyvät alhaisiin tulotasoihin, kun samaan aikaan työttömyysturvan korvaustasot ovat korkeita. Mikäli työttömyysturvan korvaustaso on lähellä odotettavaa palkkatasoa tai jopa ylittää sen, nostaa tällainen tilanne työttömän palkkavaatimusta<sup>109</sup> ja tekee työllistymisen epätodennäköisemmäksi. Toinen näkökulma kannustavuuteen voi liittyä työttömyysturvan keston: vaikka korvaustaso olisi alhainen, saattavat jotkut työttömät sopeuttaa toimintansa hyvin pieniin tuloihin, jolloin työnhakukäyttäytyminen hiipuu ja työttömyys pitkittyy. Toisaalta on kuitenkin todettu, että erilaisissa kannustinloukuissa olevat ovat kuitenkin työllistyneet<sup>110</sup> eli he arvottavat työllistymisen hyötyjä pitemmällä aikavälillä, pitävät hyötyinä myös työntöön muita kuin taloudellisia ulottuvuuksia (esim. sosiaalisia) tai sitten he eivät ole tienneet toimivansa taloudellisesti epäedullisesti (tai ovat vain vastaanottaneet tarjotun työn, jolloin toiminta onkin taloudellisesti järkevää, koska vaihtoehtoistilanteessa menettäisi myös työttömyysturvan).

Työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan kannustavuuden tulisi toimia myös siten, että aktiivitoimiin osallistuminen olisi myös taloudellisesti kannustavaa pelkkään työttömänä oloon nähden ja avointen työmarkkinoiden työ olisi kannustavaa myös aktiivitoimiin nähden. Näin yksilön kannattaisi aina pyrkiä parantamaan asemaansa työmarkkinoilla. Esimerkiksi aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaiset ylläpitokorvaukset tulisi mitoittaa vain ylimääräisten aktiivitoimiin osallistumisesta koituvien kulujen korvaamiseen. Tällaisia kannustusongelmia voi esiintyä lähinnä pienipalkkaisen työn vastaanottamisessa.

Kansainvälisessä seitsemän EU-maan vertailussa Suomen työttömyysturvajärjestelmän kannustavuus nettokorvausasteilla arvioituna osoittautuu olevan keskitasoa lyhytkestoisemmassa työttömyydessä, mutta kannustavuusongelmia ilmenee pitkäkestoisessa työttömyydessä yhdessä Tanskan ja Ruotsin kanssa.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Tällöin puhutaan kynnyspalkasta (vrt. Viitamäki 2001), jolloin käteen jäävä palkka muodostuu samaksi kuin työttömänä ollessa. Työttömän todellinen palkkavaatimus voi olla paljon tällaista laskennallista kynnyspalkkaa korkeampikin, jos työssäkäynnin odotetaan kannattavan.

<sup>110</sup> Holm ja Kyyrä 1997, ks. myös Kyyrä 1999.

<sup>111</sup> Remain in or withdraw from the labour market? (2003, 21–33, 41–53).



Työttömyysturvalla on myös yhteys *aktiiviseen työvoimapolitiikkaan*. Tärkeää on se, että molemmat edistäisivät työmarkkinoiden toimintaa. Työttömyysvakuutuksen vakuutuskauden (eli ns. paluuehdon) voi uusia myös osallistumalla tukityöllistämistoimenpiteisiin, tosin työttömyysvakuutuksen paluuehto on pitempi kuin keskimääräinen tukityöllistämiskauden kesto. Työvoimapolitiittiseen aikuis-koulutukseen osallistuessa vakuutuskautta ei voi uudistaa, mutta työttömyysvakuutuksen maksupäivät eivät kulu koulutuksen aikana. Yhdistelmätukityössä puolet ajasta kerryttää vakuutuskautta, mikä perustuu siihen, että yhdistelmätukityötä on aina subventoitu työttömän omalla työmarkkinatuella eli hän kuluttaa sosiaaliturvaansa, jolloin sen kerryttämistä täysimääräisesti ei ole pidetty periaatteellisesti hyväksyttävänä. Aktiivi- ja passiivipolitiikan vuorovaikutuksessa ongelmana eivät ole järjestelmät sinänsä, vaan se kuinka niihin suhtaudutaan ja millaiseen tulokseen tämä johtaa. Jos esimerkiksi aktiivitoimia käytetään ansioturvan vakuutuskauden pidentämiseen (työvoimakoulutus) tai uusimiseen (tukityöllistäminen, yhdistelmätuki) ja tavoitteena on etuuksien piirissä pysyminen, toimii (aktiivitoimien lisäksi) työttömyysturva tavoitteensa, työnhaun aikaisen turvan, vastaisesti. Jos taas aktiivitoimiin osallistunut ei tehokkaista työnhakuponnisteluistaan huolimatta onnistu työllistymään, vaan joutuu uudelleen työttömäksi, eivät aktiivitoimien työttömyysturvavaikutukset ilmeisesti ole haitallisia.

Aktiivi- ja passiivipolitiikan vuorovaikutukseen liittyy *normaalisuusperiaate*, joka on työsuhteessa tehtävässä työssä eräs tärkeä näkökohta. Tukityöllistämässä lähinnä vain kohderyhmä ja työn rahoitus poikkeavat avointen työmarkkinoiden työstä. Muutoin työ kerryttää esimerkiksi eläkettä ja palkka on normaalien työehtosopimusten mukainen. Tukityöllistäminen ei saisikaan sekoittaa työmarkkinoiden toimintaa enempää kuin kohderyhmän työllistymisedellytysten parantaminen edellyttää.

#### **Kysymyksiä pohdittavaksi**

- 1. Mieti, missä mielessä työttömyysvakuutus on kuin mikä tahansa vakuutus ja missä mielessä se poikkeaa muista vakuutuksista? Mitkä ovat esimerkiksi perusteet valtion osallistumiselle?**
- 2. Minkä tekijöiden katsot vaikuttavan siihen, onko työtön työnhakija työttömyysvakuutuksen vai työmarkkinatuen saaja?**
- 3. Onko työmarkkinatukijärjestelmässä mielestäsi jotain sellaisia ominaisuuksia, jotka vaikuttavat rakenteelliseen työttömyyteen?**
- 4. Millaisia myönteisiä vaikutuksia työttömyysturvan olemassaololla on työmarkkinoiden toimivuudelle?**
- 5. Kumpi on mielestäsi työttömyysturvassa tärkeämpi tekijä kannustamaan työllistymistä: turvan taso vai sen kesto?**

## Luku IV Miten aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia arvioidaan

Aktiivisen työvoimapolitiikan historialliset lähtökohdat ovat taloudellisen kasvun edistämisessä ja inflaation hillinnässä. Työnvälityksen, ammatinvalinnanohjauksen, työvoimakoulutuksen ja muuttoavustusten avulla on pyritty tehostamaan työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta ja näin avartamaan työvoimakepeikkoja sekä estämään niiden synty. Työvoimapolitiikkaan on niin Suomessa kuin muuallakin liittynyt välitön työllistämiselementti. Työnhakijoiden erityisryhmiä, kuten vajaakuntoisia, pitkäaikaistyöttömiä, maahanmuuttajia ja nuoria on joko työllistetty suoraan julkiselle sektorille tai tukien avulla yksityisiin yrityksiin ja järjestöihin. Monille aktiivinen työvoimapolitiikka tarkoittaakin juuri näitä työllistämistoimia. Tämän luvun puitteissa käsitellään lähinnä yksittäisten toimenpiteohjelmien kuten tukityöllistämisen, työvoimakoulutuksen ja yhdistelmä-tuen työllisyysvaikutusten arviointia.

Työvoimahallinto järjestää laajan kirjon erilaisia työvoimakoulutus- ja tukityöllistämistoimenpiteitä. Lähes kaikkien toimenpiteiden perimmäisenä tavoitteena on työllistää työttömät avoimille työmarkkinoille. Työvoimapolitiikalle toimenpiteille on asetettu myös muita tehtäviä. Tarkoituksena voi olla poistaa ammatillisia kapeikkoja ja yritysten rekrytointiongelmia. Työnhakijat pyritään pitämään osana tehokasta työnhakua ja näin ehkäisemään palkkainflaatiota ja kustannusten nousua. Taulukossa 14 kootaan keskeiset aktiivisen työvoimapolitiikan lainsäädäntöön kuuluvat ja Työministeriön strategiset linjaukset toimenpidetyypeittäin.

**Taulukko 14.** Aktiivisten toimenpiteiden keskeiset tavoitteet.

Toimenpide	Makrotason tavoitteet	Mikrotason tavoitteet
Työvoimapalvelut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työmarkkinoiden toiminnan edistäminen</li> <li>• Varautuminen työvoimavarojen määrän ja rakenteen muutoksiin</li> <li>• Huomioida työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden tarpeet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työhönsijoittumisen turvaaminen</li> <li>• Työvoiman saannin edistäminen</li> </ul>
Tukityöllistäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alueellisten työttömyyserojen kaventaminen</li> <li>• Suhdanteiden tasaaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Katkaista pitkiä työttömyysjaksoja</li> <li>• Parantaa työmarkkina-asemaa</li> </ul>

Toimenpide	Makrotason tavoitteet	Mikrotason tavoitteet
Työvoimakoulutus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poistaa työvoimapulaa</li> <li>• Työn tarjonnan ja kysynnän tasapainottaminen</li> <li>• Työttömyyden estäminen</li> <li>• Edistää työvoiman liikkuvuutta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mahdollistaa vakaa työura</li> <li>• Työmarkkinavalmiuksien parantaminen</li> <li>• Vakiinnuttaa työura</li> <li>• Vähentää työttömyyden uhkaa</li> <li>• Työmarkkinavalmiuksien parantaminen</li> <li>• Ammattitaidon ja ammatillisen liikkuvuuden parantaminen</li> </ul>

Lähteet: Skog (1994); Aho, Nätti ja Suikkanen (1996); Mikkonen (1997); Hämäläinen, K. (1998).

Työvoimapolitiittista järjestelmää kehitetään jatkuvasti ja työvoimapolitiikalle asetetuissa tavoitteissa tapahtuu muutoksia (ks. Toinen aalto – Työvoimapolitiikan uudistusten jatkaminen, 2001). Työministeriön mukaan 2000-luvun alun tilanteessa on keskeisintä varmistaa työvoiman saatavuus. Tämä liittyy kiinteästi talouspolitiikan vakaan kasvutavoitteen tukemiseen työmarkkinoilla. Työvoimatoimiston palvelu-prosessin ydintehtävänä on taata, että 1. avoimet työpaikat täyttyvät laadukkaasti, 2. työnhakijoiden työnhakujaksot lyhenevät ja valuma pitkäaikaistyöttömyyteen pienenee ja 3. työnantajien tulevat työvoiman tarpeet ja osaamisvaatimukset selvitetään ja niihin haetaan ratkaisuja yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Aktiiviset toimenpiteet ovat välineitä, joilla edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista voidaan edesauttaa. Toimenpiteitä voidaan pitää onnistuneina, jos niiden avulla taataan osaava työvoima yrityksille ja autetaan työnhakijoita työllistymään. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudelle tulisiikin määrittellä kriteerit ja vaikutuksia pitäisi pystyä arvioimaan luotettavasti.

#### 4.1. Aktiivisten toimenpiteiden seuranta ja arviointi

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta seurataan monin eri tavoin. Työhallinto seuraa, miten asetetut määrälliset ja kustannustavoitteet saavutetaan. Seuranta kutsutaan usein myös monitoroinniksi. Tällöin seurataan brutto- eli kokonaisvaikutuksia. Sijoittumisseuranta on yksinkertaisin tapa arvioida toimenpiteen tuloksia. Siinä seurataan esimerkiksi työttömien osuutta 3, 6 tai 12

kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Usein tarkastellaan nimenomaan työttömien osuutta, josta on luotettava tieto työnhakijarekisterissä. Sen sijaan vaikkapa työllistyneiden osuudesta ei ole työnhakijarekisterissä saatavilla tietoa, vaikka työllistäminen on toimenpiteiden perimmäinen tavoite.

Esimerkkitaulukosta 15 nähdään kolme kuukautta työvoimapolitiittisen toimenpiteen päättämisen jälkeen työttömänä olevien osuus. Etenkin tukityössä olleista pitkäaikaistyöttömistä huomattavan suuri osuus on edelleen työttömänä kolme kuukautta toimenpiteen päättämisen jälkeen. Vähiten työttömiä on työmarkkinatuen työharjoittelussa olleissa ja ammatillisen työvoimakoulutuksen suorittaneissa. On kuitenkin otettava huomioon, että tukityöhön osallistuu keskimäärästä vaikeammin työllistyviä työttömiä. Työharjoitteluun puolestaan osallistuu keskimääräistä nuorempia henkilöitä, joiden mahdollisuudet työllistyä ovat paremmat. Lisäksi nuorilla on muita työttömiä monipuolisemmat mahdollisuudet siirtyä esimerkiksi opiskelemaan tai muualle työvoiman ulkopuolelle. Työvoimakoulutukseen osallistuja voi olla työllinen tai työvoiman ulkopuolella oleva, kun taas tukityöllistetyt ovat lähtökohtaisesti työttömiä.

**Taulukko 15.** Kolme kuukautta toimenpiteen jälkeen työttömänä olevien osuus v. 1995–2002, %.\*

Vuosi	Ammatillinen työvoimakoulutus	Ammatillinen työvoimakoulutus, PAT	Tukityö	Tukityö, PAT	Työmarkkinatuen työharjoittelu	Työmarkkinatuen työharjoittelu, PAT
1995	50,3	58,8	58,7	70,5	34,5	58,1
1996	49,9	59,9	58,2	73,6	29,7	54,2
1997	46,6	56,0	50,7	66,1	28,1	53,2
1998	47,7	59,1	48,4	65,1	28,5	55,9
1999	46,5	58,2	48,1	65,5	29,7	57,0
2000	43,5	57,4	49,8	66,5	31,5	55,9
2001	43,3	57,6	51,6	65,7	32,2	57,0
2002	42,8	58,7	51,5	65,9	32,7	50,1

\*) erikseen kaikkien osallistujien ja pitkäaikaistyöttömänä (PAT) aloittaneiden osalta, tarkasteluvuosina toimenpiteen päättäneet.

Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto.

Taulukossa 16 esitellään mahdollisia työvoimakoulutuksen jälkeisen työllisyyden tarkastelutapoja. Taulukossa tarkastellaan erikseen ryhmäilmoitettuja eli yrityskohtaisia koulutushankkeita ja yksilöilmoitettuja koulutuksia. Yrityskohtaisissa koulutushankkeissa työllistyneiden osuus on jonkin verran suurempi kuin yksilökohtaisissa hankkeissa. Tämä selittyy sillä, että yrityskohtaisissa hankkeissa osalla koulutettavista voi olla työpaikka jo tiedossa. Edeltävä työllisyys-

asema voidaan ottaa huomioon seurannassa. Työttömillä kurssin jälkeiset työllisyysasteet ovat luonnollisesti alhaisempia. Toisaalta myös työssä olevat henkilöt, jotka eivät ole työttömyysuhan alaisia, osallistuvat työvoimakoulutukseen. Osa heistä on jäänyt työttömäksi koulutuksen jälkeen. Tätä ei pidä tulkita niin, että koulutus sinänsä olisi alentanut työllisyyttä. Viimeisessä sarakkeessa ovat mukana seurannasta kesken poistuneet, eli ns. seurantakato. Kato koostuu suurelta osin henkilöistä, jotka ovat löytäneet työpaikan kesken kurssin suorittamisen. Muita syitä kurssin keskeyttämiseen voivat olla muuhun koulutukseen siirtyminen, terveydelliset syyt ja henkilökohtaiset syyt.

**Taulukko 16.** Työvoimakoulutuksen jälkeisen työllisyyden erilaisia tarkastelutapoja 1995–2002, %.

Vuosi	Työssä 2 kk suorittamisesta, ryhmät (=yrityskohtaiset hankkeet) ml.	Työssä 2 kk suorittamisesta, ryhmät pl.	Työssä 2 kk suorittamisesta, aloittanut työtön	Työssä 2 kk suorittamisesta, aloittanut työssä*	Työssä 2 kk suorittamisesta, kaikki yksilöilmoitetut / yks. ilm.suor. (kato ml.)**
1995	39,0	36,5	33,0	72,7	33,7
1996	44,0	36,6	33,0	73,7	32,9
1997	55,4	40,0	36,9	72,8	34,9
1998	49,2	41,0	38,2	71,9	35,2
1999	49,9	41,1	38,5	70,9	36,4
2000	49,4	46,0	42,8	79,4	39,4
2001	48,6	45,3	42,6	75,3	39,5
2002	46,1	43,1	39,9	70,4	37,1

\*) työssä, ei työttömyysuhkaa.

\*\*) työhön sijoittuneiden osuus on laskettu kaikista yksilöilmoituksella suorittaneista seurantakadon osuutta suorittaneista vähentämättä.

Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto.

Seuranta on ennalta määritellyn politiikan mukaisesti suoritettua jatkuvaa työvoimapolitiittisten ohjelmien ja niiden välittömien tulosten seurantaa. Seurannan tavoitteista ja käytettävistä seurantaindikaattoreista pitäisi päättää jo siinä vaiheessa, kun eri toimenpiteitä suunnitellaan ja aletaan panna käytäntöön. Seurantaprosessin tulisi tuottaa säännöllistä (kuukausittaista tai neljännesvuositaitaista) tietoa ainakin ohjelmien budjetoidusta ja toteutuneesta rahankäytöstä, suunnittelusta ja toteutuneesta osallistumisesta toimenpiteeseen ja toimenpiteen yksikkökustannuksista.

Jotta eri toimenpiteiden monitorointi olisi tehokasta, olisi suotavaa, että eri varsinaisten toimenpiteiden ohella myös niiden seurannasta säädettäisiin laissa

(mm. Laki julkisesta työvoimapolitista). Lainsäädännön ohella toimenpiteillä ja niiden seurannalla on poliittis-hallinnollisia tavoitteita, joita esitetään erilaisissa hallinnollisissa strategioissa (Työhallinnon strategiat; EU:n työllisyysuuntaviivien mukaiset Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmat), talousarviossa ja toimeenpanon ohjauksessa. Nämä ovat virallisia tavoitteita, joiden perusteella monitorointikriteerit tulisi määritellä (ks. ohjausjärjestelmät kpl 3.1.).

Työvoimapolitiikkaan voi liittyä edellä mainittujen virallisten tavoitteiden ohella epävirallisia tavoitteita ja poliittisten päätöksentekijöiden ohella muilla toimijoilla voi olla omia tavoitteita, joita tulisi jollain tavoin seurata. Nämä tavoitteet eivät välttämättä ole toivottavia. Työnantajan epävirallisena tavoitteena voi olla parantaa omaa kilpailuasemaansa käyttämällä subventoitua työvoimaa tai työharjoittelua. Työnhakijan tavoitteena taas voi olla pidentää ansiosidonnaisen työttömyysturvan maksatuskautta osallistumalla työvoimapolitiikkaan toimenpiteeseen. Toimivamman järjestelmän aikaansaamiseksi työssäoloaikoja ja muita säädöksiä onkin muutettu toisinaan.

Seurannalla saadaan tietoa, jonka avulla työvoimapolitiikkaa voidaan kehittää. Ihanteellinen seuranta- eli monitorointiprosessi voidaan tiivistää seuraavasti:<sup>112</sup>

1. Toimenpiteiden tavoitteet määritellään poliittisten päättäjien ja hallinnon toimesta kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.
2. Määritellään indikaattorit (esimerkiksi työttömien osuus 3 kuukautta toimenpiteen jälkeen), joilla tavoitteiden toteutumista seurataan.
3. Varsinainen monitorointiprosessi kohtiin 1 ja 2 perustuen.
4. Riittävä palaute ja havaittujen epäkohtien huomioiminen.

Käytännössä monitoroinnissa kohdataan monia vaikeuksia. Seurannan koordinaatio työhallinnon, TE-keskusten ja työvoimatoimistojen välillä voi olla hankalaa. Tavoitteiden asettaminen erilaisille toimenpiteille ei ole itsestään selvää ja vaikka tavoitteet olisivat selvillä voi ongelmaksi muodostua tarvittavan tiedon kerääminen. Suomessa on kuitenkin käytössä kattavat työnhakijarekisterit, jotka helpottavat tiedonsaantia. Toimiva monitorointi edellyttää, että siihen on käytettävissä riittävästi motivoitunutta henkilöstöä ja muita resursseja. Vaikka monitorointi toteutettaisiin kaikin puolin tehokkaasti, ei palauteprosessi ja saadun tiedon hyödyntäminen työvoimapolitiikkaan kehittämiseksi välttämättä onnistu.

Seurannan lisäksi olisi pystyttävä arvioimaan, miten toimenpiteet vaikuttavat yksilöön ja yhteiskuntaan (evaluointi). Seurannassa tarkastellaan lähinnä brutto-

---

<sup>112</sup> Auer ja Kruppe (1996).

vaikutuksia, kun taas evaluoinnissa tutkitaan nettovaikutuksia, joista on poistettu ns. sivuvaikutukset (työmarkkinavuodot). Evaluoinnissa tutkitaan osin samoja asioita kuin monitoroinnissa. Mielenkiinnon kohteena ovat esimerkiksi tavoitteiden saavuttamisen aste (esim. työllistyneiden osuus toimenpiteen jälkeen) saavutettujen tulosten suhde kustannuksiin ja itse toimeenpanon tehokkuus. Ero seurannan ja evaluoinnin välillä ei ole yksiselitteinen. Evaluointitutkimuksen viisi peruskysymystä ovat:<sup>113</sup>

1. Oliko toimenpideohjelma järkevä tavoitteiden saavuttamisen kannalta (validisuus)?
2. Tavoitettiin kohdejoukko?
3. Mitä suoria ja epäsuoria vaikutuksia toimenpiteellä oli?
4. Saavutettiin tavoitteet?
5. Onko toimeenpano ja hallinto ollut tehokasta?

Etenkin kysymykset 2 ja 4 ovat oleellisia seurannassa. Lukuun ottamatta kohtaa 1, kohdan 3 epäsuoria vaikutuksia ja kohdan 4 pidemmälle vietyä analyysiä myös muut kysymykset ovat oleellisia seurannassa. Eräs ero seurannan ja evaluoinnin välillä on seurannan säännöllisyydessä. Hallinto toteuttaa seurantaan jatkuvasti erilaisten kuukausi- ja vuositasoindikaattorien avulla, kun taas evaluointitutkimukset ovat tyypillisesti kertaluonteisia hankkeita. Toisin kuin joissain muissa EU-maissa, joissa seuranta edellyttää erillisten tutkimusten suorittamista, seuranta (ja myös evaluointi) voidaan toteuttaa Suomessa rekisteriaineistojen avulla. Suomen työhallinnossa käytössä oleva tilastollinen seurantajärjestelmä onkin arvioitu Ruotsin työvoimapolitiikan seurantajärjestelmän ohella EU-maiden parhaimmaksi.<sup>114</sup>

Ne kysymykset, joihin ei pystytä vastaamaan säännöllisellä seurannalla, selvitetään erillisillä tutkimuksilla. Työministeriöllä ei ole merkittävässä määrin omaa varsinaista tutkimustoimintaa. Pääosan tarvitsemastaan tutkimustiedosta työministeriö hankkii ulkopuolisilta tutkimuslaitoksilta. Työministeriö on suurin työpolitiikan alaan kuuluvan tutkimustoiminnan tilaaja ennen työsuojelurahastoa (työpoliittinen tutkimusohjelma 2003–2007). Lisäksi eri ministeriöt, tutkimuslaitokset ja Suomen Akatemia rahoittavat työpolitiikan alaan kuuluvaa tutkimusta. Euroopan sosiaalirahasto (ESR) tukee jäsenmaissa työllisyyttä ja osaamista parantavia hankkeita. Työministeriöllä on tutkimustoimintaa varten käytössä mm. seuraavat rahoituskanavat:

---

<sup>113</sup> Kuhlmann ja Holland (1995), Meyer-Krahmer (1990).

<sup>114</sup> Auer ja Kruppe (1996).

- Sitomattomat tutkimusmäärärahat,
- Työelämän kehittämisohjelmien (esim. kansallinen työelämän kehittämisohjelma ja ikäohjelma) määrärahat ja
- Euroopan sosiaalirahaston määrärahat.

Toimenpiteiden vaikuttavuutta tutkivat käytännössä eri tutkimuslaitokset ja yliopistot, joille työministeriö myöntää rahoitusta. Aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet vaikuttavat monien eri mekanismien kautta yksilöön ja yhteiskuntaan. Tämän takia tutkimuksissa sovelletaan monien eri tieteenalojen menetelmiä. Toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan mm. taloustieteen, sosiaalitieteiden, tilastotieteen, kasvatustieteen ja käyttäytymistieteen näkökulmista.

Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta ylipäätään pyritään arvioimaan? Tärkein perustelu evaluoinnille on se, että julkisia varoja halutaan käyttää mahdollisimman tehokkaasti. Toimenpiteiden tehokkuudesta ja mielekkyydestä esitetään aika ajoin arvostelua. Onkin tärkeää, että yhteiskunnan kustantamia toimenpiteitä arvioidaan riippumattomasti. Tutkimuksista saatavan tiedon perusteella työvoimapolitiittista järjestelmää voidaan kehittää tuloksiltaan ja kustannustehokkuudeltaan parempaan suuntaan. Luopumalla tehottomista ja kalliista ohjelmista ja kokeilemalla uusia toimivampia käytäntöjä voidaan saavuttaa koko yhteiskunnan tasolla merkittäviä hyötyjä. Liittyminen Euroopan unioniin lisäsi evaluointitutkimusten tarvetta. EU edellyttää seurantaan rahoittamiensa ohjelmien vaikutuksista. Tarvitaan vertailukelpoista tietoa maiden välisistä eroista toimenpiteiden tuloksellisuudessa.

Talous- ja yhteiskuntatieteissä toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan yksilö- eli mikrotasolla ja toisaalta kokonaistalouden tai -työmarkkinoiden kannalta (makrotaso). Evaluointi suoritetaan etukäteen (ex ante) tai jälkikäteen (ex post). Jälkikäteisarvioinnissa toimenpiteen vaikutus selvitetään esimerkiksi rekisteristä, jossa on tiedot ohjelmaan osallistuneista ja siitä mitä heille on tapahtunut toimenpiteen jälkeen. Tarkoituksena voi tällöin olla selvittää, kuinka suuri osuus osallistujista on työllistynyt tai millaista palkkaa he saavat. Jälkikäteisarvioinnissa voi kuitenkin käydä niin, ettei evaluoinnilla enää ole merkitystä käytännön päätöksenteolle. Etukäteistutkimuksessa käytetään erilaista tutkimusaineistoa ja sillä voidaan vaikuttaa toimenpiteen etenemiseen. Käytännön syistä jälkikäteisarviointi on ja luultavasti pysyy yleisempänä.

## 4.2. Toimenpiteiden vaikutukset makrotasolla

Työvoimapolitiikan makrotason tavoitteena on edistää työmarkkinoiden toimintaa ja varautua työvoimavarojen määrän ja rakenteen muutoksiin. Tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen makrotason tavoitteet eroavat jonkin verran toi-



sistaan. Tukityöllistämisen avulla pyritään tasaamaan suhdanteita ja kaventamaan alueellisia työttömyyseroja. Työvoimakoulutuksen tarkoituksena on edistää työttömien työllistymistä ja poistaa työvoimapulaa. Lisäksi työvoimakoulutuksen avulla pyritään edistämään työvoiman liikkuvuutta.

Aktiivisten toimenpiteiden makrovaikutusten arvioimisen lähtökohtana ovat niiden vaikutukset tasapainotyöllisyyteen ja -työttömyyteen. Tasapainovaikutukset riippuvat monista keskenään ristiriitaisista tekijöistä. Esimerkiksi työttömien työllistämistavoite ja syrjäytymisen estämistavoite voivat olla ristiriidassa keskenään osallistujia valittaessa. Jos toimenpiteisiin valitaan työttömiä, joiden mahdollisuudet työllistyä ovat heikoimmat, on ohjelman jälkeen työllistyneiden osuus hyvin luultavasti pienempi kuin helpommin työllistyvien osallistujien tapauksessa.

Vaikka toimenpide parantaisi yksittäisten työttömien edellytyksiä työllistyä ja estäisi heitä syrjäytymästä voi vaikutus kokonaistyöllisyyteen olla olematon johtuen ns. sivuvaikutuksista. Toimenpiteiden avulla työllistettyjen ihmisten lukumäärä on toimenpiteen bruttovaikutus (kokonaisvaikutus). Vaikka toimenpiteellä olisi positiivinen vaikutus yksilön työllistymiseen tai palkkaan, voi toimenpiteen vaikutus koko yhteiskunnan tasolla olla erilainen. Aktiivisilla toimenpiteillä voi olla kielteisiä ulkoisvaikutuksia. Toimenpiteiden kokonaistaloudellista nettovaikutusta arvioitaessa on otettava huomioon sivuvaikutukset. Toimenpiteen nettovaikutus on:

$$\text{nettovaikutus} = \text{bruttovaikutus} - \text{työmarkkinavuodot} - \text{korvausvaikutus} - \text{syrjäyttämisaikutus} (+ \text{välilliset vaikutukset}).$$

**Työmarkkinavuoto** (deadweight effect) kertoo, kuinka moni toimenpiteeseen osallistunut olisi työllistynyt tai päättänyt työttömyytensä ilman osallistumistakin. Toimenpiteisiin osallistujien valinnalla voidaan vähentää niiden kielteisiä ulkoisvaikutuksia. Työmarkkinavuodot pienenevät, jos toimenpiteet suunnataan työmarkkinoilta syrjäytyneille henkilöille. Käytännössä useimpiin toimenpiteisiin osallistuu aina henkilöitä, jotka työllistyisivät ilman toimenpidettä. Joihinkin toimenpiteisiin valitaan tarkoituksella henkilöitä, joiden työllistymismahdollisuudet olisivat hyvät ilman toimenpidettäkin. Tällaisilla henkilöillä on usein muita paremmat edellytykset kouluttautua uusiin tehtäviin ja löytää uusi työpaikka. Näin myös saavutetaan mahdollisimman suuri bruttovaikutus. Tietyt toimenpiteet vaativat määrätynlaista pohjakoulutusta tai niille osallistuminen edellyttää riittävää terveyttä. Jos esimerkiksi paikallisliikenteen kuljettajiksi halutaan kouluttaa työttömiä, voidaan kurssille osallistujilta edellyttää ajokorttia ja riittävää näkökykyä. Tämä epäilemättä sulkee ulkopuolelle monia vaikeasti työllistyviä työttömiä. Toisaalta voi olla, että kurssille hyväksytyt olisivat löytäneet nopeasti jonkin toisen työpaikan.

**Korvausvaikutus** (substitution effect) kertoo, miten ohjelmaan osallistuminen heikentää siihen osallistumattomien työllistymismahdollisuuksia rekrytointitilanteessa. Erityisesti heikossa suhdannetilanteessa korvausvaikutuksella on merkitystä. Tällöin kilpailu työpaikoista on kovaa ja yritykset saattavat pyrkiä saamaan työllisyystuilla kustannussäästöjä. Näin ollen rekrytoidut tuetut työnhakijat syrjäyttävät muita ilman tukea olevia työnhakijoita. Kohdentamalla toimenpiteet heikosti työllistyville substituutiovaikutus pienenee, sillä syrjäytyneet henkilöt eivät usein kilpaile samoista työpaikoista kuin muut työnhakijat.

Toimenpiteeseen osallistuvat voivat syrjäyttää jonkun toisen ilman tukea olevan työnhakijan jossain muussa yrityksessä. Tätä kutsutaan **syrjäyttämisaikutukseksi** (displacement effect). Jos vain joidenkin yritysten työvoimakustannuksia tuetaan, kyseiset yritykset saavat etua suhteessa muihin alalla toimiviin yrityksiin. Tällöin työn kysyntä laskee tuen ulkopuolisissa yrityksissä ja kilpailu vääristyy. Syrjäyttäminen voi olla myös ”fiskaalista”, jolloin esimerkiksi valtio rahoittaa hankkeita, jotka kunnat olisivat järjestäneet joka tapauksessa.

**Välilliset vaikutukset** määrittävät toimenpiteen seurauksena mahdollisesti syntyviksi kerrannaisvaikutuksiksi. Toisin kuin muut sivuvaikutukset niiden ajatellaan nostavan nettovaikutusta. Lisäämällä ne nettovaikutuksiin saadaan selville toimenpiteen lopulliset vaikutukset.

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää sivuvaikutusten suuruus. Sivuvaikutusten merkityksestä ei vallitse yksimielisyyttä. On esitetty, että ne voisivat jopa täysin kumota toimenpiteen myönteiset työllisyysvaikutukset. Toisaalta on arvioitu, että esimerkiksi korvausvaikutuksen merkitystä liioitellaan.<sup>115</sup> Jos toimenpiteelle osallistuvat vaikeasti työllistyvät henkilöt pääsevät kiinni työpaikkoihin ja heidän syrjäyttämänsä ovat helpommin työllistyviä, ei välttämättä tapahdu vahinkoa. Ilman tukea jääneet työnhakijat pystyvät työllistymään helpommin itsenäisesti ja avoimien työpaikkojen täytyminen nopeutuu. Näin ollen vaikka korvausvaikutus olisi täydellinen, työllisyystilanne paranee kokonaisuudessaan. Toisaalta edellä ollut paikallisliikenteen kuljettajia käsitellyt esimerkki osoitti, että jotkin toimenpiteet on suunnattava muille kuin kaikkein vaikeimmin työllistyville työttömille. Kouluttamalla helpommin työllistyviä työttömiä joihinkin heille soveltuviin töihin paranevat samalla vaikeasti työllistyvien mahdollisuudet kilpailla muista työpaikoista.

Makrotaloudellisissa tutkimuksissa pyritään arvioimaan toimenpiteen kokonaisvaikutusta työllisyyteen, työttömyyteen, työvoiman tarjontaan ja palkkaan. Tämä lähestymistapa soveltuu parhaiten toimenpiteille, joiden tarkoituksena on edistää

---

<sup>115</sup> Jackman, Layard, Nickell (1996).

työpaikkojen syntymistä yksityiselle sektorille. Työvoimahallinnon järjestämät tukityöjaksot ovat otollinen tutkimuskohde makrotason menetelmille, kun tarkoituksena on selvittää, olisivatko tuetut työpaikat syntyneet ilman yhteiskunnan panostusta (työmarkkinavuodot). Samaten selvitetään saavatko tukityöllistetyt työpaikkansa jonkun muun työnhakijan kustannuksella (korvausvaikutus) tai korvasivatko he ilman tukea olevia työnhakijoita muualla yhteiskunnassa (syrjäyttämisaikutus).<sup>116</sup>

### 4.3. Toimenpiteiden vaikutukset yksilötasolla

Aktiivisten toimenpiteiden tarkoituksena on auttaa yksilöä työllistymiskynnyksen yli tai jopa paremmin palkattuihin töihin. Mikro- eli yksilötason talous- ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen päämääränä on selvittää, miten toimenpide vaikuttaa osallistujien työllisyyteen, työttömyyteen tai palkkatuloihin toimenpiteen päättymisen jälkeen. Näiden vaikutuslajien bruttovaikutusten selvittäminen on melko yksinkertaista, mutta nettovaikutusten määrittelemine on vaikeampaa. Jos tarkastellaan toimenpiteen jälkeistä työllisyyttä, olisi tärkeää erottaa toimenpiteen vaikutus työllistymiseen ja toisaalta se, että monet osallistujista olisivat työllistyneet ilman toimenpidettäkin (työmarkkinavuodot).

Tämän luvun esimerkeissä arvioidaan, miten toimenpide vaikuttaa yksilön työllistymistodennäköisyyteen tai palkkatasoon toimenpiteen päättymisen jälkeen. Yksilöiden välillä on kuitenkin henkilökohtaisia ja työmarkkinoista riippuvia tekijöitä (ikä, sukupuoli, koulutustaso jne.), jotka vaikuttavat työllistymisen todennäköisyyteen (palkkaan). Näiden tekijöiden vaikutus työllistymistodennäköisyyteen (palkkaan) olisi pystyttävä erottamaan siitä, miten tutkittava toimenpide vaikuttaa työllistymistodennäköisyyteen (palkkaan). Tämä tehdään erilaisten tilastollisten menetelmien avulla.

Toimenpiteen jälkeinen työllistymistodennäköisyys ja palkka ovat luontevia (tai ainakin usein käytettyjä) kriteerejä toimenpiteiden vaikutukselle. Muita mahdollisia tutkimuskysymyksiä voivat olla vaikka se, miten toimenpiteet vaikuttavat työvoimaan kuulumiseen tai mahdollisesti jopa terveydentilaan. Työllisyyskysymykseen keskittyminen johtuu siitä, että aiemmissa tutkimuksissa on yleisimmin yritetty vastata siihen, miten kulloinenkin toimenpide vaikuttaa työttömien työllistymisen todennäköisyyteen. Esitetyt menetelmät soveltuvat kuitenkin myös muihin tutkimuskysymyksiin.

Yksilötason työllisyysvaikutusten tutkiminen soveltuu erityisesti toimenpiteille, joiden tarkoituksena on parantaa työttömien työllistymisedellytyksiä. Tällaisia

---

<sup>116</sup> Martin (2000a).

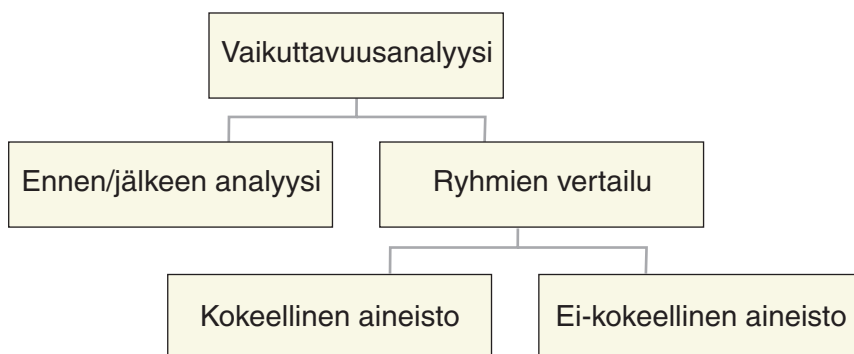
toimenpiteitä ovat mm. työnhakukoulutus ja muut työvoimakoulutusjaksot. Yleensä ajatellaan, että toimenpiteillä parannetaan työttömien työllistymismahdollisuuksia. Toimenpiteet eivät kuitenkaan itsestään selvästi paranna työttömien mahdollisuuksia löytää pysyvää työpaikkaa. Työn etsinnän aktiviteetti ei aina kasva, koska välittömän työllistymisen tarve voi vähentyä kurssille osallistumisen aikana. Kuitenkin esimerkiksi työvoimakoulutusta pidetään yleensä hyödyllisenä silloin, kun työllistymisen esteenä on puutteellinen koulutus.

Toimenpiteiden vaikutuksia työttömien työmarkkina-asemiin voidaan tutkia monin eri tavoin (ks. kuvio 42). Usein seurataan toimenpiteisiin osallistuneiden työmarkkina-asemia toimenpiteen päättymisen jälkeen. Tällöin toimenpiteisiin osallistuneet muodostavat oman vertailuryhmänsä. Näin voidaan selvittää kuinka suuri osuus toimenpiteisiin osallistuneista työllistyy toimenpiteen jälkeen. Vaikutusten arvioinnin kannalta on tärkeää verrata toimenpiteeseen osallistuneita johonkin vertailukelpoiseen ryhmään. Vaihtoehtoina ovat tällöin kokeellinen ja ei-kokeellinen tutkimusasetelma.

Kokeellisen aineiston tapauksessa henkilöt, jotka haluavat osallistua toimenpiteeseen, jaetaan satunnaisesti kahteen ryhmään: koeryhmään (toimenpiteeseen osallistuvat) ja vertailuryhmään (eivät osallistu toimenpiteeseen). Tämän jälkeen toimenpiteiden vaikutuksia tutkitaan vertailemalla koe- ja vertailuryhmää.

Toimenpiteiden yksilötason vaikutuksia voidaan siis tutkia sekä kokeellisia että ei-kokeellisia menetelmiä käyttämällä. Koska kokeellisen aineiston muodosta-

**Kuvio 42.** Toimenpiteiden vaikutusten arviointi.



minen on melko kallista ja hankalaa, on kokeellisia tutkimuksia tehty vähän. Lisäksi toimenpiteiden vaikutusten kokeellista tutkimista on pidetty eettisesti ongelmallisena, jos yksilön työmarkkinauraan kenties hyvinkin ratkaisevasti vaikuttavaan toimenpiteeseen osallistuminen perustuu arvontaan.

Ei-kokeellisen menetelmän avulla saadut tulokset voivat olla hyvin herkkiä sille, kuinka koe- ja vertailuryhmät on muodostettu. Jos ryhmiin kuuluvat henkilöt eivät ole samanlaisia, niin vaikutuksista ei saada luotettavaa tietoa. Näin ollen politiikkasuositusten osalta tulisi noudattaa varovaisuutta. Ei-kokeellista lähestymistapaa käytetään kuitenkin silloin, kun toimenpiteiden vaikutuksia tutkitaan jälkikäteen ja valikoituminen toimenpiteiden piiriin on jo tapahtunut. Tällöin käytetään yleensä hyväksi valmiita rekisteritietoja. Suomessa toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa on usein ollut käytössä Tilastokeskuksen muodostama laaja aineisto, joka koostuu pääasiassa työministeriön rekisteritiedoista ja Tilastokeskuksen tilastoista.

Ei-kokeellisessa tutkimuksessa vertailuryhmä valitaan henkilöistä, jotka eivät ole osallistuneet työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Valinta voidaan tehdä satunnaisesti henkilöistä, jotka eivät osallistu toimenpiteeseen mutta täyttävät toimenpiteisiin osallistumisen vaatimukset. Tämän jälkeen tilastollisilla malleilla pyritään vakioimaan erot toimenpiteeseen osallistuneiden ja vertailuryhmän välillä niin, että ainoa tärkeä ero on osallistuminen toimenpiteeseen.

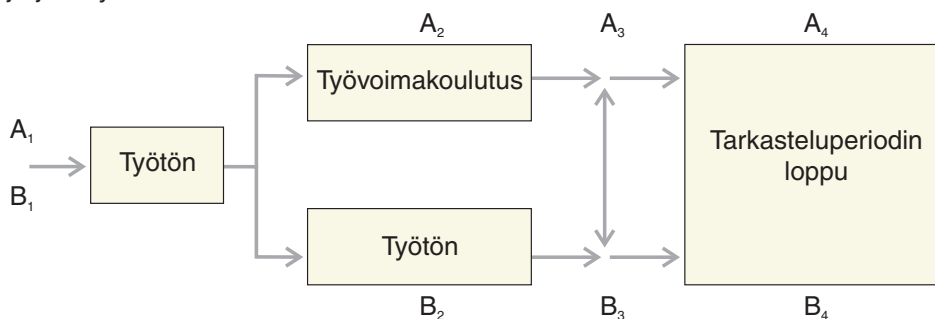
Toinen lähestymistapa ei-kokeellisen aineiston tapauksessa on ns. matching-menetelmä. Menetelmän avulla pyritään löytämään vertailuryhmään yksilöitä, jotka eivät ole osallistuneet toimenpiteisiin mutta joilla on samanlaisia ominaisuuksia kuin toimenpiteisiin osallistuneilla. Näin toimenpiteeseen osallistuneet ja vertailuryhmä saadaan mahdollisimman vertailukelpoisiksi.

#### **4.3.1. Satunnaiskoe**

Paras tapa tutkia toimenpiteiden vaikutuksia työttömien työllistymiseen tai palkan olisi suorittaa seuraavanlainen satunnaistettu koejärjestely. Identtiset työttömät jaettaisiin kahteen ryhmään. Kuvion 43 mukaisesti työttömät A ja B ovat vaiheessa 1 identtisiä iän, sukupuolen ja muiden ominaisuuksien suhteen. Tämän jälkeen työttömät jaetaan satunnaisesti koe- ja vertailuryhmään. Vaiheessa 2 työtön A on koulutuksessa, kun taas yksilö B jatkaa työttömänä. Kurssin jälkeen työtön A palaa jälleen työnhakijaksi. Lopuksi työttömien A ja B työmarkkina-asemia verrataan tarkasteluperiodin lopussa.

Toimenpiteiden vaikutusten tutkiminen suorittamalla edellä kuvatun kaltainen kontrolloitu koe on periaatteessa mahdollista. Kokeen järjestäminen voi kuitenkin käytännössä olla hankalaa ja kallista. Myös satunnaiskokeen järjestämisessä

**Kuvio 43.** Työvoimakoulutuksen vaikutusten selvittäminen satunnaistetun koejärjestelyn avulla.



voidaan törmätä monenlaisiin ongelmiin ja virhelähteisiin. Jos tutkittavasta ohjelmasta putoaa havaintoja pois kesken satunnaiskokeen, eivät otokset enää välttämättä ole satunnaisia. Lisäksi on mahdollista, että koeryhmään valitut henkilöt muuttavat käyttäytymistään pelkästään sen takia, että he tulivat valituksi kokeeseen, eivätkä niinkään kurssin sisällön takia. Toisaalta tämä on mahdollista vertailuryhmään jääneiden kohdalla, jotka ulkopuolelle jääminen voi lannistaa. Jos sekä kokeeseen osallistuvilla että sen ulkopuolella olevilla on tieto asemastaan kokeessa, voi heidän käyttäytymisensä muuttua oleellisesti.

Käytettävissä on monesti ainoastaan ei-kokeellisesti muodostettu aineisto, jossa useat kontrolloimattomat tekijät vaikuttavat tuloksiin. Tällaisessa tilanteessa usein esiintyvä virhemahdollisuus on käyttää päättelymenetelmiä, jotka sellaisenaan soveltuisivat vain kokeelliseen aineistoon. Useimmat Suomessa tehdyt tutkimukset perustuvat ei-kokeellisiin aineistoihin.

#### 4.3.2. Valikoituminen toimenpiteisiin

Jos koe- ja vertailuryhmä on muodostettu satunnaisesti kuten edellä olleessa esimerkissä, voidaan toimenpiteen vaikutus periaatteessa selvittää vertaamalla työllisten osuuksia tai palkkaa tarkasteluperiodin lopussa. Ei-kokeellisen aineiston tapauksessa tilanne on hankalampi. Yksilön työllistymistodennäköisyydet riippuvat hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan kuten iästä, sukupuolesta, koulustasosta ja työttömyyden kestosta. Työllistymistodennäköisyydet riippuvat myös muista työmarkkinatekijöistä kuten suhdannetilanteesta ja ammattiryhmän ja asuinalueen työttömyysasteesta.

Tilastollisten menetelmien avulla voidaan pyrkiä vakioimaan erilaiset taustatekijät. Toimenpiteen vaikutuksia ei välttämättä kyetä erottamaan havaitsemattomista yksilöpiirteistä. Tällöin mahdollisten havaitsemattomien tekijöiden aiheut-

tama harha vaikeuttaa toimenpiteen vaikutusten arviointia. Eliminoimalla havaittujen yksilöpiirteiden väliset erot valikoitumisharhaa voidaan pienentää.

Kaikkien tekijöiden vakioiminen voi olla mahdotonta. Toimenpiteeseen osallistujat eivät valikoidu satunnaisesti, vaan osallistumispäätös on yksilön henkilökohtainen valinta. Muita motivoituneemmat yksilöt hakeutuvat esimerkiksi työvoimakoulutukseen, kun taas huonosti motivoituneet henkilöt pyrkivät jopa välttämään toimenpiteitä. Hallinnollisilla käytännöillä on vaikutusta toimenpiteisiin valikoitumiseen; tukityöllistäminen on suunnattu pääasiassa vaikeasti työllistyville pitkäaikaistyöttömille.

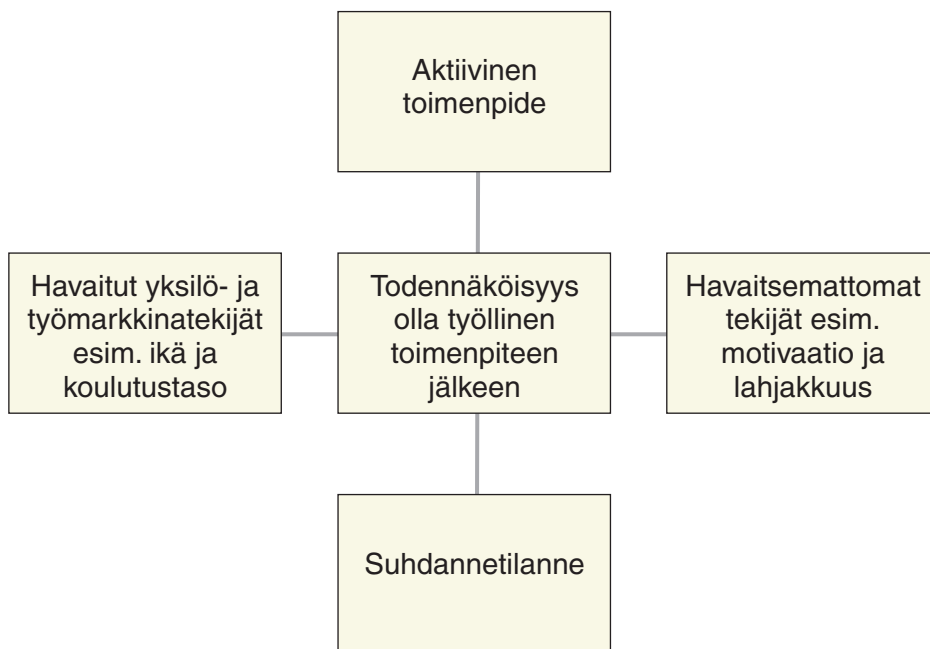
Työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuminen riippuukin sekä yksilön omista mieltymyksistä että työvoimaviranomaisten päätöksistä. Toimenpiteisiin valikoituminen tapahtuu useassa eri vaiheessa. Toimenpiteiden tarjonta tapahtuu pääasiassa työvoimatoimistojen kautta, joissa työnhakijat hakevat avoimia koulutus- ja tukityöpaikkoja tai heidät jopa osoitetaan niihin. Kaikki toimenpiteisiin hakeneet eivät kuitenkaan aina pääse haluamalleen kurssille, vaan työvoimavirkailijat valitsevat kurssille osallistujat hakemusten perusteella. Työnhakijat saattavat myös kieltäytyä tarjotuista toimenpiteistä ja osallistujat voivat keskeyttää jo aloittamansa kurssin. Aktiivisten työvoimapolitiisten toimenpiteiden piiriin siirtymiseen vaikuttavat mm. suhdannetilanne, työvoima- ja eläkepolitiikkaa koskevat säädökset sekä resurssit, joita suunnataan työttömyyden hoitoon.

Yleinen käsitys on, että tukityöllistäminen on suunnattu vaikeasti työllistyville pitkäaikaistyöttömille, kun taas työvoimakoulutus kohdennetaan lyhyen aikaa työttömänä olleille. Todellisuudessa valikoituminen eri toimenpiteisiin ei ole kovinkaan suoraviivaista. Toimenpiteiden kohdejoukot voivat vaihdella eri alueilla ja aikoina. Edellä mainitut tekijät vaikuttavat työttömien työllistymiseen ja aiheuttavat siten valikoitumisharhaa. Toimenpiteeseen osallistuneet ja vertailuryhmä eivät näin ollen välttämättä ole vertailukelpoisia. Näin ollen johtopäätösten tekeminen pelkän toimenpiteen jälkeisen sijoittumisen seurannalla ei ole perusteltua, vaan vaikutusten arvioinnissa joudutaan käyttämään apuna erilaisia tilastollisia menetelmiä.

### **4.3.3. Tilastollisia tutkimusmenetelmiä**

Aktiivisten toimenpiteiden yksilötason työllisyysvaikutusten arvioiminen ei siis ole suoraviivaista. Monet tekniset ja käytännön ongelmat vaikeuttavat arviointitehtävää. Toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia onkin arvioitu useiden erilaisten tutkimusmenetelmien avulla. Yksilötason työllisyysvaikutusten selvittäminen on tutkimusongelma, jossa pyritään selvittämään kulloisenkin toimenpiteen ja työllisyyden välistä syy-seuraussuhdetta. Käytännössä kysymys voidaan esittää seuraavasti: kuinka monta prosenttia työttömän todennäköisyys työllistyä olisi

**Kuvio 44.** Toimenpiteen jälkeiseen työllisyyteen vaikuttavia tekijöitä.



ollut suurempi, jos työtön olisi osallistunut toimenpiteeseen. Yksilöiden työllistymistodennäköisyyteen vaikuttavat kuitenkin toimenpiteeseen osallistumisen ohella muut tekijät, eikä aktiivinen toimenpide edes ole tärkein niistä (ks. kuvio 44).

Aktiivisten toimenpiteiden jälkeisten työllistymistodennäköisyyksien arviointiin voidaan käyttää erilaisia tilastollisia menetelmiä, joilla erotetaan (tai ainakin yritetään erottaa) toimenpiteen vaikutus muista työllistymistä selittävästä tekijöistä.<sup>117</sup> Jos esimerkiksi käytettävässä tutkimusaineistossa toimenpiteeseen osallistuneet ovat heikommin (paremmin) koulutettuja ja siten myös heikommin (paremmin) työllistyviä kuin vertailuryhmään kuuluvat henkilöt, voidaan toimenpiteen vaikutus työllistymistodennäköisyyteen arvioida liian pieneksi (suureksi). Tilastollisten menetelmien avulla kuitenkin eliminoidaan koulutuserojen vaikutus

<sup>117</sup> Tällaisia malleja ovat esimerkiksi. probit- ja logit-mallit. Työllistymistä mallinnetaan niissä selitettävällä muuttujalla, joka saa arvon 1, jos työtön työllistyy ja muulloin arvon 0. Toimenpiteeseen osallistumisen ohella selittäjiksi lisätään muita työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä kuten ikä, sukupuoli ja koulutustaso.



työllistymiseen ja saadaan toimenpiteelle vaikutus, jota ryhmien väliset erot eivät vääristä.

Pelkkä työttömäksi joutuminen tai työllistyminen ei riitä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyysvaikutusten yksilötason vaikutusten arviointiin. Tällaiset tarkastellut eivät kuitenkaan huomioi sitä, kuinka pysyvää työllistyminen on. Työllistymisen tai työttömäksi jäämisen todennäköisyyden lisäksi olisi syytä tarkastella toimenpideohjelmien mahdollista vaikutusta toimenpiteen jälkeisten työllisyys- ja työttömyysjaksojen kestoihin. Jos toimenpiteet nostavat työttömien työllistymistodennäköisyyttä, on selvitettävä, mitä kautta tämä vaikutus syntyy ja onko toimenpiteillä pitkän aikavälin vaikutuksia. Toimenpide saattaa lisätä työttömien työllistymismahdollisuuksia parantamalla heidän työnetsintätaitojaan, mikä on työvoimakoulutuksen keskeinen tavoite. Tällöin toimenpide lyhentäisi osallistujien tulevia työttömyysjaksoja. Toisaalta toimenpiteillä voi olla positiivisia vaikutuksia tulevien työllisyysjaksojen kestoihin, jolloin toimenpiteet pidentäisivät niiden kestoja.

Kesto-analyysillä (duraatio-analyysi) tutkitaan mm. sitä, miten työvoimapolitiittiset toimenpiteet vaikuttavat työttömyyden keston. Työttömyyden kesto mitataan sen alkamisajankohdasta ja mielenkiinnon kohteena oleva muutos on yleensä työllistyminen. Työttömyys on voinut päättyä myös aktiivisten toimenpiteiden piiriin siirtymiseen tai työvoimasta poistumiseen. Vaihtoehtoisesti voidaan tutkia sitä, miten toimenpiteet vaikuttavat tulevien työllisyysjaksojen kestoihin. Eli saavatko toimenpiteisiin osallistuneet pidempikestoisia työsuhteita kuin vertailuryhmään kuuluvat henkilöt.

#### **4.4. Tutkimuksessa havaittua**

Toimenpiteiden vaikutusten arvioimisessa on pidettävä huolta siitä, että eri toimenpiteitä arvioidaan niille asetetuista tavoitteista lähtien. Toimenpiteiden vaikuttavuuteen vaikuttaa se, millaiset henkilöt niille osallistuvat. Työvoimasta syrjäytyneiden ja vajaakuntoisten auttaminen takaisin työelämään vaatii paljon resursseja. Jos esimerkiksi pitkittyvä työttömyys uhkaisi työnhakijoiden terveyttä, toimenpiteillä saattaisi olla vaikutusta yksilöiden terveyteen. Suuresta panostuksesta huolimatta on mahdollista, että suuri osa toimenpiteeseen osallistuneista ei työllisty avoimille työmarkkinoille. Jos vaikuttavuuskriteeriksi asetetaan yksilön työllistyminen tulevaisuudessa, saadaan heikkoja tuloksia. Toimenpiteillä voi kuitenkin olla myönteisiä vaikutuksia osallistujien elämänhallintaan tai jopa terveyteen. Tällaisissa tilanteissa suorien työllisyysvaikutusten sijasta voikin olla hedelmällisempää arvioida työvoimapolitiikan sosiaalisia vaikutuksia.

Kaikkia toimenpiteiden yksilö- ja makrotason vaikutuksia voi olla mahdotonta selvittää käytettävissä olevien tietojen puitteissa. Yleensä pyritään arvioimaan

ovatko toimenpiteistä saatavat hyödyt suurempia kuin niistä aiheutuneet kustannukset. Toimenpiteiden tulisi olla tehokkaampia kuin vaihtoehtoiset ohjelmat. Voidaankin kysyä, onko taloudellisesti perusteltu toimenpide perusteltu myös eettisesti ja yhteiskunnallisesti ja pitkällä tähtäimellä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan makrovaikutuksia selvittäneitä tutkimuksia on Suomessa tehty melko vähän. Eniten tutkimuksia on aktiivisen työvoimapolitiikan ja palkkainflaation välisestä suhteesta. Yleensä on saatu tuloksia, joiden mukaan aktiiviset toimenpiteet eivät lisää palkkapainetta.<sup>118</sup>

Aktiivisten toimenpiteiden tehokkuus laskee, jos toimenpiteisiin osallistujat syrjäyttävät muita työmarkkinoilta. Saatujen tulosten mukaan toimenpiteisiin osallistujat syrjäyttävät jonkin verran muita työttömiä. Sen sijaan pitkällä aikavälillä vaikutukset olivat pieniä.<sup>119</sup>

Toimenpiteiden substituutio- ja syrjäyttämisaikutuksia on selvitetty myös kyselytutkimuksilla. Toimenpiteeseen osallistujalta ja työnantajalta (tai työnvälittäjältä) on tällöin kysytty arviota seuraavista kysymyksistä:

1. Olisiko osallistujalle osoitettu työ tullut tehtyä jonkun muun toimesta ilman ohjelmaa (korvausvaikutus)?
2. Olisiko toimenpiteeseen osoitettu henkilö työllistynyt ilman osoitusta (työmarkkinavuodot)? Kyselytutkimuksen ongelmana on, että toimenpiteeseen osallistujilla ja työnantajilla ei voi olla selvää käsitystä ainakaan muiden työpaikkojen työllisyystilanteesta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan kohtaantovaikutuksia tutkitaan selittämällä poistumavirtaa työttömyydestä työllisyyteen.<sup>120</sup> Toimenpiteiden havaittiin kasvattavan poistumavirtaa työttömyydestä ja parantavan näin työmarkkinoiden toimivuutta (avoimien työpaikkojen ja työttömien kohtaamista). Tämä puolestaan kasvattaa työvoiman kysyntää alentuneiden rekrytointikustannusten kautta. Vaikutus työvoiman kysyntään oli tutkimusten mukaan melko pieni.

Toimenpiteiden suorat työttömyysvaikutukset on arvioitu melko vähäisiksi.<sup>121</sup> Useimpien tutkimusten perusteella aktiivisilla toimenpiteillä voidaan alentaa jonkin verran sekä pitkäaikaistyöttömyyttä että avointa työttömyyttä. Ylipäänsä aktiivisilla toimenpiteillä on havaittu olevan myönteisiä joskin heikkoja vaikutuksia. Tämä pätee muissakin maissa tehtyihin aktiivisten toimenpiteiden vaikutuksia selvittäneisiin tutkimuksiin.

---

<sup>118</sup> Eriksson, Suvanto ja Vartia (1990).

<sup>119</sup> Pehkonen (1997).

<sup>120</sup> Eriksson ja Pehkonen (1995), Rantala (1995).

<sup>121</sup> Pehkonen (1994), Eriksson ja Pehkonen (1995).

Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusta työvoiman liikkuvuuteen on tutkittu Suomessa melko vähän.<sup>122</sup> On kuitenkin arvioitu, että 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alussa itse asiassa toteutettiin aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteita, vaikka aktiivisten toimenpiteiden merkitys väheni ja työttömyysturvan kasvoi.<sup>123</sup> Aktiivisin työvoimapolitiittisin toimenpitein oli pidetty yllä työvoimaa alueilla ja elinkeinoissa, joissa ei ollut tulevaisuutta. Näin tuotanto- ja kvalifikaatorakennetta säilyttävien toimenpiteiden väheneminen merkitsi sitä, että tarpeellinen rakennemuutos toteutui.

Ruotsin aineistolla tehdyissä tutkimuksissa on havaittu, että tiedon lisääminen aktiivisista toimenpiteistä ja niille osallistumisen mahdollisuudesta nostivat avointa työttömyysastetta.<sup>124</sup> Tämä tulkittiin siten, että aktiiviset toimenpiteet pienentävät työvoiman alueellista liikkuvuutta. Toisaalta useissa muissa tutkimuksissa ei löydetty selvää yhteyttä aktiivisen työvoimapolitiikan ja alueellisen liikkuvuuden välillä.<sup>125</sup> Vaikka tutkimukset eivät anna täysin yksiselitteistä kuvaa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksesta työvoiman liikkuvuuteen, on johtopäätös usein ollut, että aktiivinen työvoimapolitiikka saattaa jonkin verran vähentää työvoiman liikkuvuutta.

Toimenpiteiden vaikutuksia voidaan pyrkiä arvioimaan vertailemalla esimerkiksi eri maiden kokonaistyöttömyyttä, kun selittävänä tekijänä toimii työvoimapolitiikan taso eri maissa. Järjestettävien aktiivisten toimenpiteiden lukumäärä työttömyyttä kohti vaihtelee eri maissa suuresti ja työvoimapolitiikan rooli vaihtelee ylipäätään. Maiden välisten erojen työvoimapolitiikassa ja -järjestelmässä oletetaan selittävän työttömyysaste-eroja.

Varhaisimmissa maavertailuissa pääteltiin, että työvoimapolitiikalla on tilastollisesti merkitsevä avointa työttömyyttä vähentävä vaikutus.<sup>126</sup> Työvoimapolitiikan tasosta käytetyllä mitalla ja valitulla tutkimusajankohdalla on myöhemmin havaittu olevan vaikutusta tuloksiin.<sup>127</sup> Tutkimuksessa onkin saatu tuloksia, joiden mukaan työvoimapolitiikka pienentää merkitsevästi sekä avointa että kokonaistyöttömyyttä.<sup>128</sup> Toisaalta on saatu tuloksia, joiden mukaan työvoimapolitiikalla ei olisi tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työttömyyteen.<sup>129</sup>

---

<sup>122</sup> Esim. Sihto (1996), Hämäläinen, K. (2002).

<sup>123</sup> Sihto (1996).

<sup>124</sup> McCormick ja Skedinger (1991).

<sup>125</sup> Widersted (1998).

<sup>126</sup> Layard, Nickel ja Jackman (1991).

<sup>127</sup> Forslund ja Krueger (1997).

<sup>128</sup> Zetterberg (1993).

<sup>129</sup> Jackman, Layard ja Nickel (1996).

Työvoimapolitiikan tavoitteena on usein erityisryhmien kuten pitkäaikaistyöttömien, nuorten ja vajaakuntoisten työllistymismahdollisuuksien parantaminen. Tällöin on luontevampaa tarkastella toimenpiteiden vaikuttavuutta yksilötasolla kuin makrotason sivuvaikutuksia. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksista työllistymiseen on tehty yksilötasolla monia koti- ja ulkomaisia tutkimuksia, joista on saatu vaihtelevia tuloksia.<sup>130</sup> Nämä tutkimukset ovat keskittyneet pääosin tarjontapuolen tekijöihin. Eli on pyritty selvittämään, miten aktiiviset toimenpiteet vaikuttavat työttömien toimenpiteen jälkeiseen työttömyyteen tai palkkaan. Sen sijaan kysyntätekijöiden merkitys on jäänyt vähemmälle huomiolle. Kuitenkin esimerkiksi se, mitkä yritykset ja yhteisöt rekrytoivat toimenpiteisiin osallistuneita on yhtä mielenkiintoinen kysymys kuin yksilövaikutuksetkin. Keskittyminen tietyn tyyppiin tarkasteluihin selittyy tutkimusaineistojen saatavuudella. Tutkimuksia on tehty aiheista joihin on ollut helpommin saatavissa aineistoja.

Monissa työvoimakoulutuksen yksilötason työllisyysvaikutuksia selvittäneissä tutkimuksissa on päädytty siihen, että työvoimakoulutus edistää ainakin jonkin verran työttömien työllistymisedellytyksiä. Vaikutusten suuruudesta ei ole kuitenkaan päästy yksimielisyyteen. Joissain tutkimuksissa on päätelty, että työvoimakoulutus edistää huomattavasti työttömien mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Toisissa tutkimuksissa taas on saatettu päätellä, ettei työvoimakoulutuksesta ole hyötyä juuri lainkaan tai että siitä on jopa haittaa.

Tukityöllistämisen osalta Suomessa on päädytty siihen, että yksityisen sektorin tukityöllistämellä on positiivisia vaikutuksia työttömien työllistymiseen, kun taas julkiselle sektorille tapahtuva tukityöllistäminen ei edistä työttömien työllistymistä kovinkaan paljoa. Tämä selittyy pääosin sillä, että julkisen ja yksityisen sektorin tukityöllistämellä on erilaiset kohderyhmät. Yksityisen sektorin tukityöllistämiseen osallistuvat ovat yleensä helpommin työllistyviä kuin julkisen sektorin tukityöllistämiseen osallistuvat. Lisäksi yksityisen sektorin tukityöllistäminen tapahtuu toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen, vaikkei tukijakso aina siihen johdakaan. Sen sijaan julkisen sektorin tukityöt ovat määräaikaista, eikä niiden jatkamiselle useinkaan löydy määrärahoja.

Useimmissa yksilötason tutkimuksissa on tarkasteltu toimenpiteiden keskimääräisiä vaikutuksia, vaikka vaikuttavuus vaihtelee eri yksilöiden ja ryhmien välillä huomattavasti. Vaikka keskimääräinen vaikutus olisi pieni, ovat jotkin ryhmät voineet hyötyä toimenpiteestä merkittävästi. Monien työvoimakoulutus- ja tukityöjaksojen on arveltu nostavan avoimille työmarkkinoille työllistymisen todennäköisyyttä vain lievästi, ja niihin osallistuneet palaavat usein uudelleen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiriin. Tukitoimenpiteiden vaikuttavuutta tulisikin arvioida myös pitkällä aikavälillä. Työpaikkoja ei varsinaisesti voi luoda ihmisiä

---

<sup>130</sup> Esim. Hämäläinen, K. (1998), Tuomala (2002) ja Räisänen (2002).

kouluttamalla, eikä työllistyminen ole helppoa, jos työpaikkoja on työvoiman tarjontaan nähden kovin vähän. Vaikka tukitoimenpiteiden työllisyysvaikutus ei aina olisi kovin suuri, niissä mukana olleet säilyttävät kosketuksen työelämään ja ovat parempien aikojen tullessa valmiimpia kohtaamaan työelämän haasteet. Heikon työllisyyden aikana toimenpiteiden tärkeänä tehtävänä onkin estää työttömien laajamittainen työelämästä syrjäytyminen.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksia arvioivissa tutkimuksissa tarkastellaan useimmiten yleisluontoisia toimenpiteitä, kuten tukityö ja työvoimakoulutus. Kummankin toimenpidetyypin sisällä on joukko erilaisia toimenpiteitä, joiden vaikuttavuus työttömien eri ryhmissä voi olla hyvin vaihteleva. Tutkimuksissa olisikin entistä paremmin huomioitava se, että toimenpiteiden vaikuttavuus vaihtelee erilaisissa ryhmissä. Lisäksi toimenpiteiden vaikutukset vaihtelevat eri aikoina ja myös työvoimapolitiittista järjestelmää on muutettu suuresti 1990-luvun aikana. Näin ollen eri aikoina vaikuttavuutta tarkastelevat tutkimukset voivat antaa hyvinkin erilaisen kuvan toimenpiteiden tehokkuudesta.

On arvioitu, että toimenpiteillä on taipumus menettää tehoaan, kun niiden käyttö laajenee. Tämä koskee niin työvoimakoulutus- kuin työllistämistoimiakin. Tehokkaankin toimenpiteen vaikutus voi heikentyä, jos sen käyttö muuttuu rutiinomaiseksi ja valikoivuus heikkenee. Toimenpiteiden kirjo kasvaa helposti ja toisaalta niitä on aika ajoin yhdistetty tai lopetettu. Tutkimusajankohtaan kannattaa kiinnittää huomiota. Esimerkiksi työvoimakoulutuksen vaikuttavuuden on arvioitu heikentyneen 1980-luvun tilanteesta. Osaltaan tämä selittyy sillä, että toimenpiteiden volyyymiä nostettiin 1990-luvun lamavuosina huomattavasti. Toimenpiteiden määrän nostoa perusteltiin tällöin lähinnä työttömyyden räjähdysmäisellä kasvulla.

Toimenpiteiden entistä selvempi kohdentaminen niitä tarvitseville erityisryhmille on useiden tutkimusten valossa suositeltavaa. Erityisryhmät, joilla on työllistymisen kannalta kielteisiä ominaisuuksia muodostavat edelleen aktiivisen työvoimapolitiikan keskeisen kohderyhmän. Toimenpiteiden huolellisen kohdentamisen avulla ehkäistään myös turhat toimenpiteet ja työmarkkinavuodot.

Edellä tarkasteltiin aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta aiemmin tehtyjen arvioiden valossa. Näissä arvioissa selvitettiin lähinnä sitä, miten aktiivinen työvoimapolitiikka vaikuttaa työllisyyteen tai palkkaan. On olemassa muitakin mahdollisia arviointikriteerejä. Jossain määrin on selvitetty toimenpiteiden vaikutusta työttömien hyvinvointiin ja jopa terveydentilaan.<sup>131</sup>

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioiminen ei ole suoraviivaista. Toimenpiteiden vaikuttavuus ja vaikutusten arviointi onkin herättänyt kritiik-

---

<sup>131</sup> Malmberg-Heimonen ja Vuori (2000).

kiä. On kuitenkin otettava huomioon, että toimenpiteille on asetettu monia erilaisia ja jopa keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon niille asetetut erilaiset tavoitteet ja kohderyhmät. Syrjäytyneiden työnhakijoiden kohdalla ei mitä luultavimmin saada kovin suuria positiivisia vaikutuksia, jos kriteerinä on työllistyminen avoimille työmarkkinoille toimenpiteen jälkeen. Sen sijaan esimerkiksi rekrytointikoulutuksessa on mahdollista, että lähes kaikki osallistujat työllistyvät.

Aktiivinen työvoimapolitiikka on osa pohjoismaista työmarkkinamallia ja sen avulla on pyritty vähentämään niitä haittoja, joita vallitsevista epätäydellisistä työmarkkinoista seuraa. Näitä ovat esimerkiksi työttömyys ja toisaalta yritysten vaikeudet löytää haluamaansa työvoimaa. Periaatteellisesti voidaan ajatella, että jopa koko aktiivisesta työvoimapolitiikasta luovuttaisiin, jos työmarkkinat toimisivat täydellisesti. Koska näin ei kuitenkaan ole, on perusteltua puuttua yhteiskunnan toimenpitein työttömyyteen ja muihin työmarkkinaongelmiin.

### **Kysymyksiä pohdittavaksi**

- 1. Aktiivisella työvoimapolitiikalla on monia erilaisia tavoitteita, esimerkiksi:**
  - Työttömän yksilön työllistymisen edistäminen toimenpiteen jälkeen
  - Syrjäytymisen ehkäisy
  - Kokonaistyöttömyyden alentaminen
  - Työvoiman liikkuvuuden edistäminen**Mieti, mitä muita tavoitteita toimenpiteillä voi olla?**
- 2. Seuranta (monitorointi) on työhallinnon suorittamaa jatkuvaa toimenpiteiden toimeenpanon ja vaikuttavuuden arviointia. Millaisia seurantaindikaattoreita työhallinto käyttää Suomessa? Keksitkö muita?**
- 3. Evaluointitutkimukset ovat hankkeilta, joissa tutkitaan toimenpiteiden vaikuttavuutta eri näkökulmista. Millaiset kysymykset ovat mielestäsi keskeisiä toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta?**
- 4. Kumpi toimenpide on mielestäsi ollut tuloksellisempi: a) Eri alojen diplomi-insinööreille järjestetään muuntokoulutusta tietotekniikka-alan tehtäviin. Puoli vuotta toimenpiteen jälkeen 60 prosenttia osallistujia on työssä avoimilla työmarkkinoilla. b) Pitkäaikaistyöttömille järjestetään kurssi, jonka tarkoituksena on palauttaa heidät työelämään. Puoli vuotta toimenpiteen jälkeen 30 prosenttia osallistujista on työssä avoimilla työmarkkinoilla.**
- 5. Millaisia tekijöitä pitäisit tärkeinä suunniteltaessa seurantajärjestelmää uudelle lyhytkestoiselle työvoimapalvelulle, joka toistuu melko usein?**

## Luku V Uusia haasteita ja kehittämislinjauksia

Edeltävissä luvuissa on käsitelty työmarkkinoiden toimintaympäristöä ja siihen liittyviä peruskäsitteitä sekä esitelty työvoimapolitiikan perusteita, keskeisiä toimintajärjestelmiä sekä työvoimapolitiikan seurannan ja arvioinnin kysymyksiä. Tässä luvussa keskustellaan työvoimapolitiikan uusista haasteista ja kehittämislinjauksista.

Koko nykyihmisen elämänympäristö ja -puitteet ovat muuttuneet teknologisen kehityksen sekä rakennetun ja luonnonympäristön mukana. Työelämä on muuttunut, uusia ammatteja syntyy ja entisiä häviää ja myös työn sisältö muuttuu olemassa olevissa ammateissa. Voidaan kysyä, mihin työvoimapolitiikalla pitäisi tällöin pyrkiä vaikuttamaan? Välttömiin työmarkkinaongelmiin, kuten työvoiman saatavuuteen, työttömyyteen ja työmarkkinoiden toimivuuteen vai laajemmin koko työpolitiikan kenttään? Työvoimapolitiikkaa laajempaan työpoliittikkaan kuuluvat esimerkiksi työorganisaatioihin vaikuttaminen ja työlainsäädännön kysymykset. Näitä seikkoja on lähestytty esimerkiksi ohjelmaperusteisesti, kuten työelämän kehittämisohjelmilla ja jaksamisohjelmalla. Kansallinen ikäohjelma sisälsi taas selkeämmin työvoimapolitiittisia osia.

Työelämäkysymykset ovat tietyllä tavoin muuttuneet aiempaa läheisemmiksi ja tärkeämmiksi kysymyksiksi myös puhtaasti työvoimapolitiittisesta näkökulmasta. Tämä selittyy väestön ikärakenteen muutoksella ja erityisesti tavoitteella pysyä työssä aiempaa pidempään. Tällöin työorganisaatioiden ja johtamisen kehittäminen ja työelämän vetovoiman lisääminen (esimerkiksi ns. VETO-ohjelma<sup>132</sup>) ovat myös työvoimapolitiikan kannalta tärkeitä asioita ja voivat onnistuessaan tukea työvoimapolitiikan tavoitteita. Osaltaan nämä ohjelmat auttavat kiinnittämään huomiota myös tuottavuuden parantamiseen. Ikääntyneiden työllisyys Suomessa on Pohjoismaisittain heikkoa, joten parannettavaa riittää paljon, vaikka kehitys onkin ollut myönteistä.

Osallistuminen Euroopan raha- ja talousliittoon merkitsee sitä, että itsenäinen raha- ja valuuttakurssipoliittikka jäi pois kansallisesta keinovalikoimasta. Suomalle tärkeä talouden vakaus lisääntyi. Jos Euroalueen talouskehitys on eri maissa erilaista, saattavat työmarkkinat joutua sopeuttajan rooliin. Esimerkiksi

---

<sup>132</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoimana toteutetaan valtakunnallista Työelämän vetovoiman ja työikäisten työ- ja toimintakyvyn edistäminen -ohjelmaa.

Euroopan keskuspankin korkopolitiikka voi olla jossain vaiheessa Suomen talouskehitykseen nähden virheellisesti ajoittuvaa, mistä voi seurata ylikuumenemisen ja palkkainflaation kautta työttömyyttä tai sitten esimerkiksi investointilaman ja kulutuskysynnän laskun seurauksena työttömyyttä. Tällaisessa toimintaympäristössä työmarkkinoiden toimivuus on tärkeä talouden sopeutumismekanismi. Eri politiikkalohkojen yhteensopivuus korostuu talouspolitiikan tavoitteiden toteuttamisen kannalta. Onko työvoimapolitiikan rooli näissä olosuhteissa kasvava vai vähenevä? Kenties voidaan arvioida, että ainakin paineita sen toiminnan tuloksellisuudelle on ladattu paljon.

Koska työvoimapolitiikka toimii muuttuvassa toimintaympäristössä, kukaan ei voi varmuudella sanoa tietävänsä kaikkia edessä olevia haasteita. Jotkut työvoimapolitiikan rooliin vaikuttavat asiat ovat kuitenkin melko ilmeisiä ainakin keskipitkällä aikavälillä. Tällaisia laajempaan ulkoiseen toimintaympäristöön liittyviä seikkoja ovat ainakin väestörakenteen muutos, huoli työvoiman riittävydestä ja maahanmuuttokysymykset sekä rakenteellisen työttömyyden ongelmat. Työvoimapolitiikan harjoittamisen tärkeitä keskustelukysymyksiä ovat ainakin vaikuttavuus ja organisointikysymykset sekä tähän liittyen yhteistyö markkinoilla ja muiden toimijoiden kanssa. Kysymys siitä, mihin työvoimapolitiikka riittää, ratkeaa paljolti yhteistyöstä muiden politiikkalohkojen kanssa.

## 5.1. Toimintaympäristön uusia haasteita

Toiminta työmarkkinoilla on tärkeä osa talouden dynamiikkaa ja talouden eri ilmiöt näkyvät myös työmarkkinoilla. Yritysten menestyessä työvoiman kysyntä kasvaa ja eri alojen ammatillisista alkaa esiintyä niukkuutta, mikä voi puolestaan rajoittaa kasvua. Vastaavasti jos yrityksillä menee huonosti, kasvaa työttömyys. Työttömien ja työvoiman ulkopuolisten työmarkkinavalmiudet ovat tärkeitä tekijöitä uusien työpaikkojen synnylle ja vaikuttavat paljon työvoimapolitiikan toimintatapaan: sovitetanko avoimia työpaikkoja ja työnhakijoita suoraan yhteen vai tarvitaanko ensin osaamisen parantamista.

### 5.1.1. Työvoiman riittävyys ja maahanmuutto

Väestön **ikärakenteen vanheneminen** (ks. kpl 1.1. väestöpyramidit) vaikuttaa moniin asioihin yhteiskunnassa. Aluksi lähivuosina työvoima painottuu vanhempiin ikäryhmiin ja eläkeikäisen väestön määrä alkaa kasvaa. Nuorten työmarkkinoille tulevien määrä ei riitä kattamaan sieltä poistuvien ikääntyneiden määrää. Tämä tilanne aiheuttaa rakenteellisen työvoiman riittävyysongelman. Monet organisaatiot joutuvat kohtaamaan runsasta työvoiman hankintaa työelämästä poistumisesta johtuen. Vaikka nuoret ovat hyvin koulutettuja ikääntyneisiin nähden (ks. kpl 1.1., kuvio 4), mistä voi seurata tuottavuushyötyä, ei nuoria kuiten-



kaan riitä joka paikkaan. Lisäksi hyvä koulutustaso etenkin kolmannen asteen koulutuksessa merkitsee yleensä pitkiä opiskeluaikoja, joka on vaihtoehto varhaisemmalle työmarkkinoille siirtymiselle.

Hyvin jäsennellyn kuvan työvoimavarojen aktivoinnista ja lisäämisestä saa työministeriön projektiraportista vuodelta 2003.<sup>133</sup> Siinä käsitellään työvoimavarojen lisäämisessä sekä lyhyen aikaa työttömänä olleita että erilaisia vaikeasti työllistyviä ryhmiä (esim. vajaakuntoiset, ikääntyneet työttömät ja Suomessa asuvat maahanmuuttajat), työssä ja työkykyisenä jatkamista, eläköitymistä ja eläkkeellä olevia, opiskelijoita ja opintokysymyksiä (opintoajat, opiskelusta syrjäytyminen, oppivelvollisuusikä, työssä olevien valmiudet, työttömien kouluttaminen) sekä työperäistä maahanmuuttoa, alueellisia kysymyksiä ja naisten osallistumista. Näitä voidaan pitää keskeisinä työvoimavarojen lisäämisen lähteinä. Osa näistä potentiaaleista on kuitenkin vaikeasti hyödynnettävissä.

Kenties yksi työvoimavarojen lisäämisen lähde on toistaiseksi jäänyt valmistelussa ja keskustelussa vähemmälle: palkalliset ja muut poissaolojaksot työelämästä. Näidenkin vaikutukset ovat puhtaasti työvoimakysymysten kannalta eri aikaväleillä vaihtelevia: esimerkiksi vanhempainvapaat liittyvät tulevan työvoiman hankintaan, opintovapaat vaikuttavat tulevaan työvoiman osaamiseen ja lisäksi vapaille jääville palkataan usein sijaisia, mikä on lyhyen aikavälin työmahdollisuuksien kannalta myönteistä, mutta voi järjestelmänä pitemmällä aikavälillä vaikeuttaa työvoiman riittävyttä. Tällainen järjestelmä on esimerkiksi vuoroteltuvapaa, joka lisää työmahdollisuuksia työttömille, mutta aiheuttaa myös työnantajille lisää rekrytointikustannuksia.

Työvoiman niukkuuteen on alettu varautua myös **maahanmuuttopolitiikan** näkökulmasta.<sup>134</sup> EU:n laajeneminen lisää tulevien vuosien ulkomaista työvoimapotentiaalia Suomessa, mutta kilpailu hyvästä työvoimasta voi kansainvälisesti olla tiukkaa. Tällaisessa kilpailussa ei ole kyse ainoastaan työpaikkojen ominaisuuksista, vaan myös monet ympäristötekijät vaikuttavat työvoiman hankinnassa. Tällaisia myönteisiä tekijöitä ovat esimerkiksi suomalaisen yhteiskunnan vakaus, laadukas ympäristö ja julkiset palvelut, toisaalta vaikea kieli ja ilmasto-olot sekä kireä työn verotus voivat vaikuttaa asiaan. Toisaalta eri maiden suuret elintasoerot vaikuttavat työvoiman liikkuvuuteen.

Työvoiman riittävydestä keskustellaan jatkuvasti ajankohtaisten rekrytointiongelmien yhteydessä. Niiden jonkinasteinen esiintyminen on kuitenkin toimivassa taloudessa normaalia. Tällaiset työvoiman hankinnassa eri syistä esiinty-

---

<sup>133</sup> Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen (2003).

<sup>134</sup> Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta (2003).

vät kapeikot onkin erotettava pitemmän aikavälin rakenteellisesta työvoiman riittävydestä.

Työvoiman riittävydessä on monia yksilö- ja yritystason joustomekanismeja, jotka tulevat ilmeisesti pehmentämään koko yhteiskunnan tasolla vaikeana ongelmana näyttäytyvää työvoiman riittävyttä. Tällainen ”hiljainen sopeutuminen” merkitsee esimerkiksi työuran jatkamista, johon on jo esimerkiksi eläkejärjestelmien kannustinominaisuuksia muuttamalla pyritty vaikuttamaan.

### 5.1.2. Rakenteellinen työttömyys

Rakenteellista työttömyyttä (ks. työttömyyden tyyppejä kpl. 1.3.) voidaan pitää vaativana haasteena työvoimapolitiikalle. Kuten edellä kävi ilmi (ks. luku 2), työvoimapolitiikalle on ominaista, ettei se yksin pyri ratkaisemaan työttömyyttä, vaan yhdessä muiden politiikkalajien kanssa. Keskeisiä politiikkoja, joiden kanssa työvoimapolitiikka voi pyrkiä rakenteelliseen työttömyyteen vaikuttamaan, ovat ainakin vero-, sosiaali-, alue- ja koulutuspolitiikka. Näiden eri politiikkojen koordinointi siten, että ne vaikuttaisivat tehokkaasti nimenomaan rakennetyöttömyyttä alentavasti, on hyvin vaativaa. Eri politiikkojen ensisijainen tehtävä ei liity työllisyyteen, vaan esimerkiksi veropolitiikan päätehtävä on varojen kerääminen julkisen sektorin tehtäviin. Tulisi kuitenkin etsiä keinoja siihen, että eri politiikat voisivat hoitaa ensisijaisia tehtäviään niin, että myös työllisyysnäkökohdat ja erityisesti rakenteellisen työttömyyden purkaminen otetaan huomioon. Kun esimerkiksi sosiaalipolitiikan tehtävänä on hyvinvoinnin uudelleenjako vakuutus- ja avustusmuotoisten järjestelmien avulla, liittyy tämä rakennetyöttömyyteen työmarkkinoille osallistumisen kannusteiden kautta. Vero- ja etuusjärjestelmien yhteisvaikutukset ovat rakennetyöttömyyden kannalta tärkeitä kysymyksiä. Kuten edellä (kappaleessa 3.2.) todettiin, työvoimapolitiikan pyrkimyksenä on osaamisen ja tuottavuuden lisääminen. Tämä pätee hyvin myös koulutuspolitiikkaan, jolloin ei ole rakennetyöttömyyden kannalta erityistä merkitystä sillä, minkä politiikan keinoin osaamista lisäävää koulutusta järjestetään, kunhan se kohdentuu rakennetyöttömyyden kannalta mielekkäästi: ilman ammatillista peruskoulutusta oleviin, vanhentuneen ammattitaidon omaaviin tai kasvualoille johtavaan koulutukseen.

Rakenteellista työttömyyttä on käsitelty useissa tutkimuksissa ja siihen liittyviin ongelmiin on pyritty vaikuttamaan monien työryhmien toimin.<sup>135</sup> Rakenteelliseen työttömyyteen vaikuttamiseksi ei pidä kuitenkaan ajatella, että työvoimapolitiikan keinot ovat riittämättömiä, sillä esimerkiksi tutkintoon johtava työvoimakoulutus, ammatinvalinnanohjaus, työnvälitys ja liikkuvuuden edistäminen sekä henkilökohtainen ohjaus ja neuvonta ovat tehokkaita keinoja myös työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellisen tai ammatillisen yhteensopimattomuuden ratkaisemiseksi.

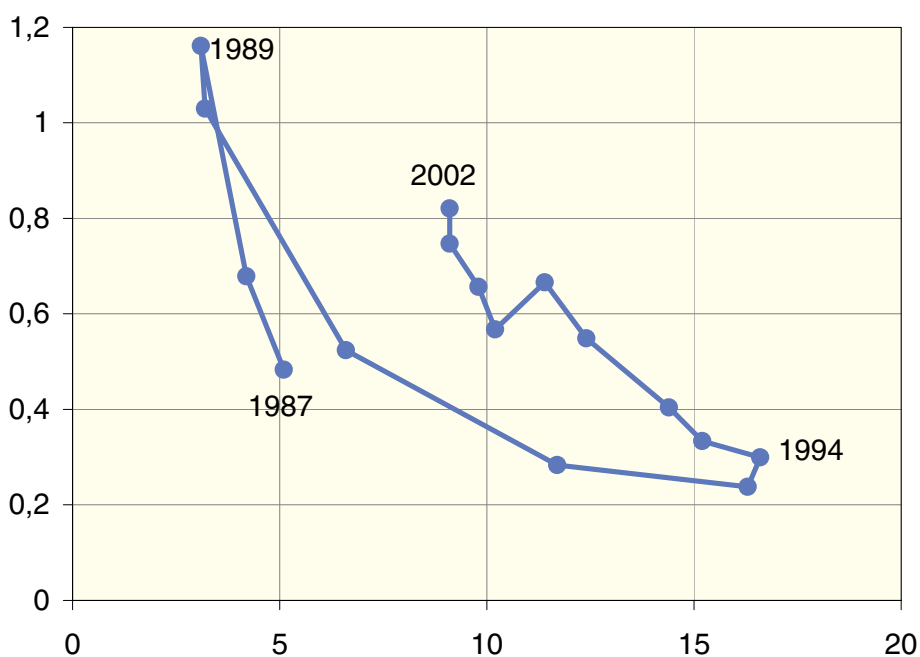
<sup>135</sup> Ks. Rakennetyöttömyyden purkaminen (2003), Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen (2001), Räisänen (toim.) 2002.

Hallituksen työllisyysohjelma vuosille 2003–2007 pyrkii julkisen työvoimapalvelun uudelleenorganisoinnilla (ks. kpl. 3.1.) puuttumaan erityisesti rakenteellisen työttömyyden ongelmiin kokoamalla ainakin suuremmilla paikkakunnilla kuntien, Kelan ja työvoimatoimiston palveluja yhteen. Julkisen työvoimapalvelun aiottu jako tällaisiin työvoiman palvelukeskuksiin ja työnhakukeskuksiin kuvastaa juuri pyrkimyksiä tehostaa vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen. Paljon riippuu ohjelman toteutustavasta ja sen onnistumisesta, mutta vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen on tietysti kummallakin julkisen työvoimapalvelun osalla, sekä työvoiman palvelukeskuksilla että työnhakukeskuksilla.

### 5.1.3. Työmarkkinoiden toimivuus ja kilpailuympäristö

Työmarkkinoiden toimivuutta voidaan kuvata työttömyys-vakanssiaste -käyrällä eli UV-käyrällä (vertaa kpl 1.5., taulukko 5). Mitä lähempänä origoa ollaan, sitä paremmin työmarkkinat kussakin tilanteessa toimivat. Olennaista on myös seurata sitä, liikutaanko käyrällä vai siirtykö käyrä.

**Kuvio 45.** Työttömyys-vakanssiaste -käyrä vuosina 1987–2002.<sup>136</sup>



<sup>136</sup> Kuviossa on esitetty työvoimatutkimuksen mukainen virallinen työttömyysaste ja julkiseen työnhakuvälitykseen ilmoitettujen avoimien työpaikkojen osuus työllisten ja avointen työpaikkojen summasta.

Suomessa **työmarkkinoiden** näin arvioitu **toimivuus** on heikentynyt pitemmällä aikavälillä. Tilanne johtuu työttömyyden pitkästä kestosta sekä aivan ilmeisesti myös työnantajien rekrytointikanavien käytön vilkastumisen aiheuttamasta vakanssiasteen kohoamisesta. Joka tapauksessa käyrä on siirtynyt ulospäin origosta, erityisesti 1990-luvun lamavuosina, eikä ole sen jälkeen palannut samalle käyrälle, vaan on siirtynyt ulospäin eli työmarkkinoiden toimivuus on heikentynyt. 2000-luvun ensi vuosina UV-käyrä on huolestuttavasti liikkunut lähes suoraan ylöspäin eli ainoastaan potentiaalinen työllisyys on kasvanut ilman että työttömyysaste olisi juurikaan alentunut. Tämä viittaa myös työttömyyden törmäämiseen rakenteellisen työttömyyden ”seinään”.

Työmarkkinoiden **kilpailuympäristö** on muuttunut vaativammaksi julkisen työvoimapolitiikan kannalta. Työnvälitysmonopolin ajoista on siirrytty aivan toisenlaisiin olosuhteisiin, jossa julkiseen työnvälitykseen ilmoitettu avoin paikka ei vielä merkitse sitä, että itse työpaikan ja työnhakijan yhteensovitusprosessi olisi julkisen työnvälityksen tehtävä, vaan tässä ollaan usein avoimessa kilpailutilanteessa rinnakkaisten hakukanavien kanssa. Niinpä on mahdollista, että vakanssiaste julkisessa työvoimapalvelussa kasvaa, vaikka työpaikat täyttyisivät muiden kanavien kautta, eikä työttömyys näin alenisi. Itse työvoimapolitiikan toimintakentälle on tullut paljon uusia toimijoita. Yksityinen työnvälityssektori (ks. kpl 3.1.4) on tuonut tietyille työmarkkinoiden osille lisää kilpailua, vaikka yksityisten työnvälitystoimistojen rooli onkin ollut vielä vähäinen ja nekin keskittyvät enemmän työvoiman vuokraustoimintaan. Erilaiset projekti- ja hanketoimijat sekä välittäjäorganisaatiot ovat tuoneet työvoimapolitiikan toteutukseen uusia näkökulmia ja tiettyihin kohderyhmiin, työmarkkinakysymyksiin tai paikallisiin olosuhteisiin liittyvää asiantuntemusta.

## 5.2. Työvoimapolitiikan kehittämislinjauksia

Kilpailuympäristön muutos merkitsee paljon myös itse työvoimapolitiikan kannalta. Kyse on myös yhteistyöstä ja eri toimintojen organisoinnista. Hoivapalveluista tuttu priorisointikeskustelu ei ole vielä vastaavalla tavoin ulottunut työvoimapolitiikkaan, mutta sen aika on varmaan edessä. On kysyttävä, mikä on julkisen työvoimapolitiikan kohderyhmä? Onko se koko työvoima? Työelämässä olevat ja sinne pyrkivät? Työnhakijat vai työttömät? Mihin työvoimapolitiikka riittää?

Ilmeisesti mitään yleispäteviä vastauksia ei voida antaa, mutta jonkinlainen tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisen ja organisoinnin pohtiminen julkisessa työvoimapalvelussa lienee jatkossakin edessä muiden julkisten palvelujärjestelmien tapaan. Työvoimapalvelut ja ainakin niiden informaatioluonne voi ilmeisesti olla ja pitkälti jo onkin koko työvoimaa palveleva, kun taas henkilökoh-

taiset palvelut ja valikoivat aktiiviohjelmat kohdistuvat rajattuihin kohderyhmiin. Osa työvoimapalveluistakin voidaan toimeenpanna hyvin valikoivasti, esimerkiksi yksilöllistä ammatinvalinnanohjausta ei ole mahdollista antaa aina kaikille halukkaille.

Eräs mielenkiintoinen ominaispiirre työvoimapolitiikassa on se, että vaikka julkisen työvoimapalvelun omana tuotantona toteutetaan lähinnä työvoimapalvelut, pidetään keskeisiä aktiiviohjelmiakin työvoimapolitiikan ydintoimintoina, vaikka niiden toteuttaminen onkin muiden toimijoiden vastuulla. Työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja tukityöllistämisen sekä harjoittelutoimia pidetään työvoimapalvelujen rinnalla keskeisenä aktiivisen työvoimapolitiikan sisältönä, vaikka oppilaitokset tuottavat koulutuspalvelut ja työnantajat toteuttavat työllistämistoimet. Tässä mielessä ajatus julkisesta työvoimapolitiikasta on moderni ja kehityskykyinen.

### 5.2.1. Organisoitkysymykset

Monissa OECD-maissa on toteutettu suuria uudistuksia työvoimapolitiikan organisoinnissa ja julkisen työvoimapalvelun asemassa (ks. luku 3.1. Tanskan, Alankomaiden ja Suomen uudistuksista). Esimerkiksi Australiassa<sup>137</sup> työvoimapalvelujen toteutus on yksityistetty sadoille eri toimijoille, myös Alankomaissa<sup>138</sup> yksityiset toimijat ovat tulleet vahvasti mukaan. Monissa maissa toteutettiin 1990-luvulla julkisen työvoimapalvelun sääntelyn poistamista ja yksityistämistä, mutta silti varsinainen yksityinen työnvälityssektori näyttäisi olevan merkittävä tekijä EU-maista lähinnä Alankomaissa ja Iso-Britanniassa<sup>139</sup>. Suomen tähänastisia ratkaisuja voisi luonnehtia pohjoismaisen työmarkkinamallin tyyppiseksi, joskin kilpailua ja uusia toimijoita on haettu olemassa olevan järjestelmän puitteisiin. Toisaalta esimerkiksi työvoimapolitiittinen aikuiskoulutusjärjestelmä on pitkälle ulkoistettu ei-valtiollisen sektorin toiminto. Kuntasektorin omistamien oppilaitosten osuus palvelujen tuottajana on kuitenkin huomattava ja yksityisen yrityssektorin selvästi vähäisempi. Järjestelmässä on kuitenkin aitoa kilpailua.

Vaativampaa on tuoda kilpailullisia elementtejä mukaan vaikeampien kohderyhmien palvelujen tuottamiseen, vaikka siitäkin on paljon esimerkkejä olemassa. Esimerkiksi Euroopan Sosiaalirahaston hankkeiden haku toimii kilpailuttamisena, jolloin etäämpänä avoimista työmarkkinoista oleville pitäisi voida hankkia palveluja, jotka ovat näiden markkinoiden tuottamista tehokkaimpia ja vaikuttavimpia.

---

<sup>137</sup> OECD: Innovations in Labour Market Policies. The Australian Way (2001).

<sup>138</sup> OECD: Labour Market Policies and the Public Employment Service (2001, 59–60).

<sup>139</sup> de Koning, Denys ja Walwei (1999).

Koska julkiseen työvoimapolitiikkaan liittyy paljon yhteiskuntapoliittisia intressejä, on päätöksentekijöillä usein painetta tehdä muutoksia kulloiseenkin järjestelmään. Periaatteessa mahdollisimman väljät toimintajärjestelmät ja niiden sisällä harjoitettu yksityiskohtaisempi toteutuksen ohjaus muun muassa kohderyhmä- ja sisältöpainotuksin voisi tuottaa hyviä tuloksia. Toimintajärjestelmien muutoksillakin pyritään kuitenkin ohjaamaan toimintaa ja sillä aikaansaattavia tuloksia.

Väestörakenteen muuttuminen ja Suomen harva asutus yhdessä työvoimapolitiikan tuotantoteknologian kehityksen kanssa johtavat helposti ajatukseen, että henkilökohtainen asiakaspalvelu olisi hoidettavissa nykyistä harvalukuisemmista toimipisteissä, joissa olisi kuitenkin laaja valikoima erilaisia asiantuntijapalveluja. Markkinasektorin palveluista esimerkiksi pankkipalvelut ovat muuttuneet voimakkaasti asiakaskeskeiseen itsepalvelujen suuntaan ja toisaalta yrityspalvelujen merkitys on suuri. Tämäntyyppistä kehitystä on nähtävissä julkisessa työvoimapolitiikassakin, mutta erona markkinasektorin palveluihin säilynee jatkossakin se, ettei työvoimatoimisto voi jättää vaikeasti työllistyvien peruspalveluja tekemättä, vaikka pankkipalveluanalogiaa käyttäen siellä olisikin heikosti tuotettavia asiakkaita.

### 5.2.2. Työvoimapolitiikan kritiikki ja opetukset

Työvoimapolitiikka on kokenut monia vaihteluita, jotka voivat olla myös lopputuloksen kannalta yllätyksellisiä, kuten luvussa 2 kuvattu työllistämistoimien vähentämisen aiheuttama aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteiden parempi toteutuminen 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa.

Ehkä työmarkkinoiden lisääntynyt dynamiikka tai ”turbulenssi” tai transaktioiden määrä aiheuttaa paineita työvoimapolitiikalle. Esimerkiksi työttömyysjaksojen määrä vuodessa on 1990-luvulla ollut yli kaksinkertainen 1980-lukuun nähden. Määräaikaisten ja lyhytkestoisten työsuhteiden lisäävät työmarkkinoiden tapahtumamääriä, samoin tekevät lyhytkestoiset aktiivitoimenpiteet. Tämä kaikki edellyttää korkealuokkaisia ja tuotantoteknologialtaan sekä jakelujärjestelmältään hyvin saatavilla olevia työvoimapalveluja, esimerkiksi verkkopalveluina toteutettuna. Vaikka työmarkkinat ovatkin monilta osin erilaisten kilpailurajoitusten aluetta, ovat ne aidot markkinat ainakin siinä mielessä, että tietämys työnhakijoista ja avoimista työpaikoista on yksittäisillä toimijoilla hyvin puutteellista. Informaatiotehtävä onkin keskeinen työvoimapalvelujen työsarka. Se muodostaa perustan myös muiden tehtävien onnistuneelle hoitamiselle.

Työvoimapolitiikka on joutunut melko säännönmukaisen julkisen kritiikin kohteeksi. Yleensä tämä kritiikki koskee aktiivisia työvoimapolitiittisia ohjelmia, niiden kustannuksia ja aikaansaatuja vaikutuksia. Sen sijaan työvoimapalvelujen kritiikki on vähäisempää ja se on tapahtumamääriin nähden todella vähäistä,

onhan vuositasolla ollut 2000-luvun ensi vuosina jo noin 1,8 miljoonaa työttömyysjakson alkamista tai päättymistä vuosittain. Aktiiviohjelmien tapahtumamäärät jäivät muutama sataan tuhanteen.

1990-luvun lamavuosina aktiivisen työvoimapolitiikan volyymin nostettiin ennätystasolle, jopa keskimäärin viiteen prosenttiin työvoimasta. Vaikka kyse olikin paljolti työttömyyden lievittämisestä, merkitsi volyymin nosto valikoivuuden heikentymistä ja ohjelmien jälkeisten työllistymismahdollisuuksien heikkenemistä. Melko vähän on pohdittu sitä, miten 1990-luvun kokemukset työvoimapolitiikasta vielä elävät työnantajien mielissä. Aiemmat kokemukset voivat olla kuitenkin tärkeitä vaikuttimia sille, miten nyt toimitaan ja halutaanko rekrytoida aktiiviohjelmista tulevaa työvoimaa. Joka tapauksessa valikoivuus ja vaikuttavuus heikkeni 1990-luvun lamassa. Toisaalta aktiivitoimien lisääminen osaltaan esti laajaa syrjäytymistä työmarkkinoilta tilanteessa, jossa suurelle osalle työvoimaa ei ollut välittömästi työtä tarjolla.

Aktiiviohjelmien määrää vähennettiin 1990-luvun loppuvuosina, jolloin myös panostettiin työvoimapalvelujen kehittämiseen. Tälle oli suotuisat edellytykset sikäli, että työvoiman kysyntä kasvoi ja työttömyys aleni. 2000-luvun alussa talouden kasvun hidastuminen ja työvoiman kysynnän hiipuminen käänsi työvoimapolitiikassa jälleen katseet kohti aktiiviohjelmien määrän lisäämistä. Pelkkä tarjontaperusteinen ohjelmien lisääminen ei voi kuitenkaan johtaa työllistymisen kannalta hyviin tuloksiin, vaikka esimerkiksi osaamista voidaan lisätä.

Työhallinnon henkilöstöä on vahvistettu runsaasti viimeisen kymmenen vuoden ajanjaksolla. Toisaalta työttömyyden kasvu ja edellä kuvattu dynamiikan lisääntyminen on merkinnyt palvelujen kysynnän kasvua ainakin joiltain osin vielä enemmän. Henkilökohtainen ohjaus ja neuvonta on vaikuttavimpia ellei vaikuttavin työvoimapolitiikan keino, johon tulisi luottaa mahdollisimman paljon.<sup>140</sup> Henkilökohtaisten asiakaspalvelujen laatu ja vaikuttavuus edellyttävät myös julkisen työvoimapolitiikan henkilöstön osaamisen ylläpitoa ja jatkuvaa parantamista.

Kysymys työvoimapolitiikan riittävydestä suhteessa työmarkkinoiden ongelmiin on tähdellinen. Riittävyttä ei voida ratkaista eri ohjelmien jatkuvalla määrällisellä lisäämisellä, vaan hyvillä ja kustannustehokkailla työvoimapolitiikoilla ja niitä syventävillä hyvin valikoivasti kohdennetuilla aktiiviohjelmeillä. Yksittäisen asiakaspalveluvirkailijan tekemä työnvälitystyö tai henkilöasiakkaan neuvonta ja ohjaus on vaikuttava työvoimapolitiikan keino, joka kannattaa nostaa keskeiselle sijalle. Esimerkiksi työnvälitystyössä käytetyt työhönsoitukset ovat hyvin tehokkaita työpaikan löytönsä kannalta.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Ks. Martin (2000).

<sup>141</sup> Räisänen (2004).

Työvoimapolitiikan on toimittava tavallaan kuten julkinen terveydenhuolto priorisointiasioissa ja kuten pankkisektori asiakaspalvelussa. Työvoimapolitiikan asiakkuudella on kuitenkin oikeuksia ja velvollisuuksia sekä erilaisille asiakkaille että itse työvoimapolitiikalle. Julkinen palvelu on velvollinen palvelemaan parhaansa mukaan myös saavutettavien tulosten kannalta epäkiitollisia asiakkaita. Tässä mielessä työvoimapolitiikka ei tule koskaan riittämään, mutta se voi toimia yhdessä toisten politiikkojen kanssa.

### 5.2.3. Pienimmän riesan tietä eteenpäin?

Onko työvoimapolitiikassa kyse pienimmän riesan tiestä, jota voidaan tarjota yleislääkkeeksi mitä erilaisimpiin työmarkkinoiden ongelmiin? Aktiivisen työvoimapolitiikan monivaiheisesta historiasta voisi näinkin päätellä. Jos tehokkaita rakenteellisia uudistuksia esimerkiksi vero-, sosiaali- ja palkkapolitiikassa ei haluta yhteiskunnassa tehdä tai niistä ei päästä yhteisymmärrykseen, on päättökentekijän usein helpompi tehdä jotain työvoimapolitiikan avulla.

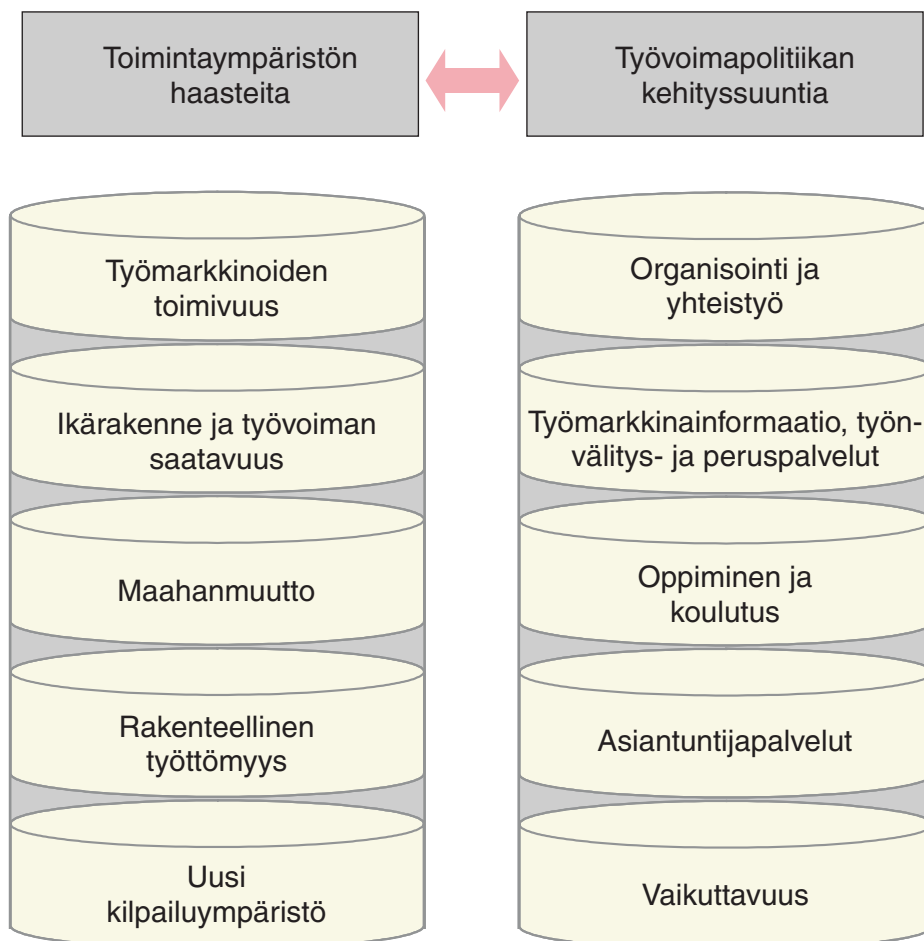
Näin käytettynä työvoimapolitiikka ei kuitenkaan voi auttaa työmarkkinoiden toimivuuden parantamisessa kuin hyvin rajallisesti. Selvästi lupaavampia mahdollisuuksia onkin tarjolla silloin, kun työvoimapolitiikan ja muun talouspolitiikan tavoitteet tukevat toisiaan.

Euroalueella työmarkkinoiden sopeutuminen on aiempaa tärkeämpi talouspolitiikan tekijä kun valuuttakurssipolitiikkaa ei enää ole keinovalikoimassa. Tällöin talouden kasvuedellytysten tukeminen työmarkkinoilla asettaa työvoimapolitiikan paljon vartijaksi: sen tulisi kyetä huolehtimaan työvoiman saatavuudesta ja työmarkkinoiden toimivuudesta siten, ettei työmarkkinoille muodostu palkkainflaatiota ja yhtä lailla pitämään työttömät työnhakijat todellisena työvoimapotentialina, joka voi tarvittaessa suhteellisen nopeasti siirtyä työhön. Tämä edellyttää myös osaamisen kehittämistä.

Oheisessa kuviossa on esitetty työvoimapolitiikan toimintaympäristöön liittyviä haasteita ja työvoimapolitiikan mahdollisia kehityssuuntia. Työvoimapolitiikan kehittämisessä on edessä paljon väestöperäisiä ja rakenteellisia haasteita. Perusasiat kannattaa kuitenkin pitää mielessä: työvoimapolitiikassa on lopulta kyse työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteen saattamisesta. Jos ei ole kysyntää, ei tarjonnan kehittäminen auta ja jos ei ole tarjontaa, ei kysyntääkään voida hoitaa. Toimintajärjestelmien tasolla työvoimapolitiikan perusasiat ovat jatkossakin työnvälitys ja siihen liittyvät työnantajien ja henkilöasiakkaiden palvelut sekä työvoiman ohjaus. Tämä edellyttää toimiakseen hyvää työmarkkina-informaatiota niin työpaikoista, työnhakijoista, ammasteista kuin koulutuksesta. Tätä peruskysymystä voidaan täydentää eri tavoin ja kulloisenkin työmarkkinatilanteen vaatimusten mukaisesti erilaisilla aktiiviohjelmilla, joiden tulisi olla



**Kuvio 46.** Toimintaympäristön haasteita ja työvoimapolitiikan kehityssuuntia.



mahdollisimman valikoivia ja tiettyyn työmarkkinaongelmaan suunnattuna, mikä parantaa vaikuttavuutta. Aktiiviohjelmien sisällössä oppiminen ja koulutuskysymykset ovat tärkeitä. Asiantuntijapalveluja tarvitaan etenkin työnantajapalvelujen kehittämisessä jatkossakin kilpailukykyisinä. Työvoimapolitiikan toteutuksessa toimintaympäristö saattaa edelleen muuttua useiden toimijoiden ja toteuttajien yhteistyöhön perustavan mallin suuntaan. Se on kaikille haastavaa.

Tämän kirjan kirjoittajat katsovat, että työvoimapolitiikalla on jatkossakin paikkansa suomalaisten työmarkkinoiden toimivuuden edistäjänä.

**Kysymyksiä pohdittavaksi:**

1. Mitä tekijöitä pidät oman kokemuksesi perusteella keskeisinä toimintaympäristön muutoksina?
2. Miten kehittäisit työvoimapolitiikkaa
  - työvoimatoimistosi alueella / kotipaikkakunnallasi
  - työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueella
  - Suomessa ja Euroopan unionissa
3. Miten julkisen työvoimapolitiikan kilpailuympäristö tulee mielestäsi kehittymään seuraavan 5–8 vuoden kuluessa?
4. Työvoimapolitiikkaa kohtaan esitetään aika ajoin paljonkin kritiikkiä. Onko työvoimapolitiikan kehittämisessä otettu mielestäsi kritiikkiä huomioon?
5. Millaisia näkemyksiä Sinulla on julkisen työvoimapolitiikan organisoitumiskykyisistä, joita käsitellään hallituksen työllisyysohjelmassa?
6. Onko työnvälitys jäänyt työvoimapolitiikassa sivuosaan? Mikä on mielestäsi tärkeintä?

## Lähteet<sup>142</sup>

- Aho, S. – Nätti, J. – Suikkanen, A. (1996): Työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen vaikuttavuus 1988–1992. Työpoliittinen tutkimus 144, Työministeriö. Helsinki.
- Andersson, R. – Meidner, M. (1973): Arbetsmarknadspolitik och stabilisering. Vänersborg.
- Auer, P. – Kruppe, T. (1996): Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States Teoksessa: Schmid, G., O'Reilly, J., Schönmann, K. (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, Cheltenham.
- Auer, P. (2000): Employment Revival in Europe. International Labour Office, Geneve.
- Auer, P. – Kruppe, T. (1996a): Monitoring of Labour Market Policy in the EU Member States. WZB, Berliini.
- Bellmann, L. – Jackman, R. (1996): The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch. Teoksessa: Schmid, G., O'Reilly, J., Schönmann, K. (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, Cheltenham.
- Borjas, G. (2001): Does immigration grease the wheels of the labor market, Brookings papers on economic activity, No. 1, 69–119.
- Calmfors, L. – Driffill, J. (1988): Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, Economic Policy, 6, 14–61.
- Cohen, M. – Zaidi, M.A. (2002): Global Skill Shortages. Edward Elgar, Cheltenham.
- de Koning, J. – Denys, J. – Walwei, U. (1999): Deregulation in Placement Services: a comparative study for eight EU Countries, European Commission, DG for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Bryssel.
- Ehrenberg, R.G. – Smith, R.S. (1985): Modern Labor economics. Theory and Public Policy. Glenview, Illinois.
- Equal. Työmarkkinoihin liittyvän syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumista koskeva Equal-yhteisöaloiteohjelma. Suomi. <http://www.esr.fi>
- Erhel, C. – Gautié, J.– Gazier, B. – Morel, S. (1996): Job opportunities for the hard-to-place. Teoksessa: Schmid, G., O'Reilly, J., Schönmann, K. (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, Cheltenham.
- Eriksson, T. – Pehkonen, J. (1995): Unemployment Flows in Finland, 1969–95: A Time-Series Analysis, Paper presented in the 7th EALE conference in Lyon.
- Eriksson, T. – Suvanto, A. – Vartia, P. (1990): Wage Formation in Finland, Teoksessa: Calmfors, L. (ed.), Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries, Oxford University Press, Oxford.

---

<sup>142</sup> Verkkolähteisiin tehdyt viittaukset on tarkistettu 7.3.2004.

- Euroopan komissio: <http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/coded/info/data/coded/en/Theme3.htm>
- Euroopan rakenteelliset jäykkyydet (2002): Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/4, Helsinki.
- Forslund, A. – Krueger, A. (1997): An evaluation of the active Swedish labour market policy: New and received wisdom. Teoksessa: Freeman, R. – Topel, R. – Swedenborg, B. (eds.), *The welfare state in transition*, Chicago University Press.
- Hall, R.E. – Lieberman, M. (2003): *Macroeconomics – Principles and Applications*, Updated second edition, South-Western Collage Publishing.
- Holm, P. – Sinko, P. – Tossavainen, P. (1999): Työpaikkojen syntyminen ja päättyminen ja rakenteellinen työttömyys. VATT-tutkimuksia 52, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Holm, P. – Vihriälä, V. (2002): Matalan tuottavuuden työn tuki. Tarpeellinen keino työllisyyden parantamiseksi. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, työpapereita 57, Helsinki.
- Holm, P. – Kyyrä, T. (1997): Tulojen vaikutus työmarkkinasiirtymiin, *Julkaisuja* 40, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hämäläinen, H. (2003): Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2002. Selvitys työvoiman hankintakanavista, rekrytointiongelmista ja toimipaikkojen tulevaisuuden näkymistä, työministeriö, Helsinki.
- Hämäläinen, H. (2003a): Työvoiman vuokraus ja yksityinen työnvälitys Suomesa vuonna 2002, työministeriö 8.8.2003, Helsinki.
- Hämäläinen, K. (1998): Aktiivinen työvoimapolitiikka Suomen työmarkkinoilla – Taloustieteen näkökulmia ja tutkimustuloksia. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, sarja C 77, Helsinki.
- Hämäläinen, K. (2002): Unemployment, selective employment measures and inter-regional mobility of labour. *Papers in Regional Science* 81, 423–441.
- Hämäläinen, K. – Böckerman, P. (2004): Regional labour market dynamics, housing and migration, *Journal of Regional Science*, ilmestyy. Aiempi versio julkaistu samalla nimellä sarjassa: keskustelualoitteita 284, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hämäläinen, K. – Kangasharju, A. – Sarvimäki, M. (2004): Suomen maahanmuuton sääntely ja tilapäismuuttajat, käsikirjoitus, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Ilmakunnas, P. – Maliranta, M. (2000): Työpaikkojen syntyminen ja häviäminen ja työvoiman vaihtuvuus. Työpoliittinen tutkimus nro 209, työministeriö, Helsinki.
- ILO: <http://ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicats.htm>
- ILO (1997): Private Employment Agencies Convention. <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>
- Jackman, R. – Layard, R. – Nickell, S. (1996): *Combatting unemployment; is flexibility enough?* Discussion Paper no. 293. Centre for Economic Performance. London School of Economics, Lontoo.
- Janoski, T. (1996): Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries. Teoksessa: Schmid, G., O'Reilly, J., Schönmann, K. (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham.

- Julkisen työvoimapalvelun e-strategia (2003): loppuraportti 31.3.2003, työhallinnon intranet, työministeriö.
- Kalecki, (1971), (alkup. 1943): Political Aspects of Full Employment. Teoksessa Kalecki, M. Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy 1933–1970, Cambridge.
- Kalela, J. (1989): Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Helsinki.
- Kangasharju, A – Venetoklis, T. (2003): Do Wage Subsidies Increase Employment in Firms? VATT-keskustelualoitteita 304, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Kauhanen, M. (2002): Määräaikaiset työsuhteet ja toimeentulon riskit, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 69, Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Koistinen, P. (1999): Työpolitiikan perusteet. WSOY, Porvoo.
- Korkeamäki, O. – Kyyrä, T. (2003): Explaining gender wage differentials: findings from a random effects model, keskustelualoitteita No. 320, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Kuhlmann, S. – Holland, D. (1995): Evaluation von Technologiepolitik in Deutschland, Heidelberg: Physica.
- Kyyrä, T. (1999): Post-Unemployment Wages and Economic Incentives to Exit from Unemployment. VATT Research Reports 56. Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Lahti, R. (2003): Henkilökohtaisen ammatinvalinnanohjauksen vaikuttavuuden tutkiminen – menetelmät on valittava käyttötarkoituksen mukaan. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 248, Helsinki.
- Laine, V. – Uusitalo, R. (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan, VATT-tutkimuksia 74, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002.
- Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999.
- Layard, R. – Nickell, S. – Jackman, R. (1991): Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press.
- LEED (2002): Local Economic and Employment Development. OECD, [www.oecd.org/dataoecd/14/13/17834061.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/14/13/17834061.pdf)
- Lönroth, J. (2002): Euroopan työllisyysstrategian kehitys ja tulevaisuudennäkömät. Julkaisussa Työpoliittinen aikakauskirja, No 4/2002, Työministeriö.
- Malmberg-Heimonen, I – Vuori, J. (2000): Työnhakuryhmätoiminnan vaikutukset työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen Työpoliittinen tutkimus 221, Työministeriö.
- Martin, J. (2000): What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences. Teoksessa: Organisation for Economic Co-operation and Development, European Commission, Government of Finland, Policies towards Full Employment. OECD, Pariisi.
- Martin, J. (2000a): What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences. OECD Economic Studies No. 30, 2000/1.
- McCormic, B. – Skedinger, P. (1991): Why do regional unemployment differentials persist? Teoksessa: Skedinger, P. Essays on Wage Formation, Employment and Unemployment, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet.

- McEachern, W.A. (2003): *Economics: A Contemporary Introduction* 6<sup>th</sup> Edition, South-Western Collage Publishing.
- Meager, N. (1996): *From Unemployment to Self-Employment: Labour Market Policies for Business Start-up*. Teoksessa: Schmid, G., O'Reilly, J., Schönmann, K. (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Melkas, H. – Ankar, R. (1998): Occupational segregation by sex in Nordic countries, *International Labour Review* 136, 341–364.
- Meyer-Krahmer, F. (1990): *Evaluation der Wirksamkeit von Instrumenten der Forschungs- und Technologiepolitik*, Teoksessa: Krupp, H. (toim.) *Technikpolitik angesichts der Umweltkatastrophe*, Heidelberg: Physica.
- Mikkonen, I. (1997): *Työvoimakoulutus osana työmarkkinapolkua. Koulutuksen vaikuttavuus yksilötasolla. Työpoliittinen tutkimus nro 174*, työministeriö, Helsinki.
- OECD (1964): *Resolution of the Council on Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth*. OECD, Acts of the Organisation, Vol.4. Pariisi.
- OECD (1990): *A New Framework for Labour Market Policies*, report by the Secretariat. Julkaisussa OECD, *Labour Market Policies for the 1990s*. Pariisi.
- OECD (1990a): *Challenges and Opportunities in the 1990s*, statement by the Manpower and Social Affairs Committee. Julkaisussa OECD, *Labour Market Policies for the 1990s*. Pariisi.
- OECD (1999, 2002 ja 2003): *Employment Outlook*. Pariisi.
- OECD (2001): *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Pariisi.
- OECD (2000): *Policies Towards Full Employment*. Pariisi.
- OECD: <http://cs3-hq.oecd.org/scripts/stats/glossary/index.htm>
- OECD (2001): *Innovations in Labour Market Policies. The Australian Way*. Pariisi.
- OECD (2002): *The competitive market for Employment Services in the Netherlands*, OECD, Pariisi.
- Opetusministeriö: [www.minedu.fi/opm/koulutus/koulutuksenennakointi\\_esr.html](http://www.minedu.fi/opm/koulutus/koulutuksenennakointi_esr.html)
- Pehkonen, J. (1994): *Long-term Unemployment in Finland: a Macroeconomic View*, Teoksessa: Eriksson, T. – Leppänen, S. – Tossavainen, P. (ed.), *Proceedings of the Symposium on Unemployment*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Julkaisuja 14, Helsinki.
- Pehkonen, J. (1997): *Displacement Effect of Active Labour Market Policy: the Youth Labour Market in Finland* *Empirica* 24(3): 195–20, 1997.
- Pohjola, M. (1998): *Suomalainen työttömyys*, Taloustieto oy, Helsinki.
- Pulliainen, H. (1999): *AmmatINVALINNAOHJAUksen vaikuttavuus*. Teoksessa: AVO *AmmatINVALINNAOHJAUksen vuosikirja*, työministeriö, Helsinki.
- Rakennetyöttömyyden purkaminen (2003): *työhallinnon julkaisu nro 321*, työministeriö, Helsinki.
- Rantala, J. (1995): *Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllistävyys*, VATT-tutkimuksia 25, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Rehn, G. (1989): *Kirje Matti Sihadolle (20.2.1989)*.
- Remain in or withdraw from the labour market? (2003): *A comparative study on incentives*, SZW Werkdokumenten, Haag.

- Räisänen, H. (2003): Rekrytointiongelmät ja työvoimapotentialiaali lääkärien, lastentarhanopettajien, farmaseuttien ja proviisorien ammateissa. VATT-keskustelualoitteita 299, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Räisänen, H. (2004): Työvoiman hankinta julkisessa työnvälityksessä. VATT-tutkimuksia 107, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Räisänen, H. (toim.) (2002): Rakenteellinen työttömyys – Tutkimusinventaaari ja politiikkajohtopäätökset, VATT-tutkimuksia 92, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Saarinen, R. – Koskinen, M. (1995): Pestuumarkkinoilta Eurooppaan, Lahden työvoimatoimisto 1919–1994.
- Sauramo, P. (2003): Työvoimakustannukset Suomessa – missä mennään?, Talous ja yhteiskunta 3/2003, 11–16.
- Sauramo, P. (toim.) (2002): Kriisistä nousuun – miten kävi kansalaisille?, Palkan-saajien tutkimuslaitos, Helsinki.
- Schettkatt, R. (ed.) (1996): The Flow Analysis of Labour Markets, Lontoo.
- Sihto, M. (1994): Aktiivinen työvoimapolitiikka. Tampere University Press, Tampere.
- Sihto, M. (1996): Aktiivinen työvoimapolitiikka. Strategia, sen kehitys ja merkitys joukkotyöttömyyden vallitessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1996.
- Sihto, M. (2001): The strategy of an active labour market policy. An analysis of its development in a changing labour market. Julkaisussa International Journal of Manpower, Vol. 8, No. 8.
- Sinko, P. (2001): Työttömyysturvan rahoitus- ja rakennearvioita talousteorian näkökulmasta. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Työmarkkinat testissä, VATT-julkaisuja 30, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Sinko, P. (2002): Labour tax reforms and labour demand in Finland 1997–2001, VATT-keskustelualoitteita 273, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Skog, H. – Räisänen, H. (1997): Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö, Helsinki.
- Skog, H. (1994): Työllisyystukien kehittäminen, Selvitysmiesraportti, Työhallinnon julkaisu 66. Työministeriö, Helsinki.
- Smeeding, T.M. (1997): Financial poverty in developed countries: The evidence from the Luxemburg Income Study, teoksessa Human development report 1997 papers: poverty and human development, United Nations development programme, New York.
- Takala, M. (2002): Osa-aikaeläke ja varhennettu vanhuuseläke muuttuvat – nouseeko eläkeikä? Teoksessa: Takala, M. – Uusitalo, H. Varhaiseläkkeet muuttuvat – mutta miten?, Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:30, Helsinki.
- Tallqvist, A. (2002): Työvoimatoimistojen ammatillisen kehittymisen palvelut ja niiden arviointi. Teoksessa: Vuorinen, R. – Kasurinen, H. (toim.), Ohjaus Suomessa 2002. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylä.
- Tamás, A. – Harkman, T. – Jansson, F. (1995): The Effects of Vocationally Oriented Employment Training on Income and Employment. Teoksessa: Mikkonen, I. – Räisänen, H. (toim.), Evaluating Labour Market Training – Outcome and Effectiveness, Työpoliittinen tutkimus 122, Työministeriö, Helsinki.
- Tavoite 3 -ohjelman ohjelma-asiakirja. Yhtenäinen ohjelma-asiakirja (SPD) 2000–2006. Tavoite 3, työministeriö. <http://www.esr.fi>

- Tavoite 3 -ohjelman täydennysosa. Ohjelma-asiakirjan täydennysosa 2000–2006. Tavoite 3. Suomi. <http://www.esr.fi>
- TE-keskus: <http://193.209.42.50/new/ennakointi/Top15>
- Teollisuus ja työnantajat: <http://www.tt.fi/tulevaisuusluotain/sivut>
- Tilastokeskus: Muut erikseen mainitut tilastot.
- Tilastokeskus (2002): Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 2001, Väestö 2002:8, Tilastokeskus, Helsinki.
- Tilastokeskus (2003): työmarkkinat 2002:17. Helsinki.
- Tilastokeskus: Avoimet työpaikat vuosina 2002–2003, Helsinki.
- Tilastokeskus: <http://www.stat.fi/tk/tp/verkkokoulu/vk/tvt/index.html>
- Toinen aalto. Työvoimapolitiikan uudistuksen jatkaminen. Työhallinnon julkaisu nro 269, työministeriö, Helsinki.
- Toivonen, M. (1991): Työvoimapula yhteiskunnallisena ongelmana. Uudenmaan työvoimapulan laajuudesta 1980-luvulla. Työpoliittinen tutkimus nro 12, työministeriö, Helsinki.
- Tuomaala, M. (2002): Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2001. Työministeriö, Helsinki.
- Tuomala, J. (2002): Työvoimakoulutuksen vaikutus työttömien työllistymiseen, VATT-tutkimuksia 85, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Työhallinnon tulosoikeuksien arviointi ja kehittäminen (2003), työhallinnon intranet, työministeriö.
- Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen (2001), työhallinnon julkaisuja nro 287, työministeriö, Helsinki.
- Työministeriö: Muut erikseen mainitut tilastot.
- Työministeriö, Mika Tuomaala. Virta-varanto -mallin sovelluksen on kehittänyt Mika Tuomaala työministeriöstä.
- Työministeriö: <http://www.mol.fi/tiedotus/tilastot.html>
- Työministeriö: TM tilastotiedote 2000:3, 2001:3 ja 2002:3, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot ko. vuosilta.
- Työministeriö: Työpoliittinen aikakauskirja, eri vuosilta.
- Työministeriön perehdytys- ja henkilöstöopas, 21.6.2001, työministeriö.
- Työministeriön toimeenpano-osaston ohjausmenetelmät alue- ja paikallishallinnon ohjauksessa (2002). Ohjausmenetelmät-osaprojektin raportti. Työhallinnon julkaisu 301, työministeriö, Helsinki.
- Työpaikan lakikirja (2003), Edita Publishing, Helsinki.
- Työttömyyskassojen yhteisjärjestön päivärahallaskuri: <http://www.tyj.fi>
- Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.
- Työvoima 2020 (2003), työministeriö, Helsinki.
- Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta (2003), työhallinnon julkaisu nro 325, työministeriö, Helsinki.
- Uusitalo, R. (2001): Työmarkkinoiden kohtaanto, teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.) Työmarkkinat testissä, VATT-julkaisuja 30, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (1998): Työmarkkinoiden muutospaineet ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/1, Helsinki.
- Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen (2003), työhallinnon julkaisu nro 320, työministeriö, Helsinki.



- Vartiainen, J. (2001): Sukupuolten palkkaeron tilastointi ja analyysi, tasa-arvo-julkaisuja 7/01, tasa-arvo valtuutetun toimisto, Helsinki.
- Widerstedt, B. (1998): Moving or staying? Job mobility as sorting process, Nationalekonomiska institutet, Umeå universitet.
- Viitamäki, H. (2000): Työmarkkinoiden verokiila vuosina 1990–2000, VATT-muistio 49, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Viitamäki, H. (2001): Kannattaako työ? Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Työmarkkinat testissä, VATT-julkaisuja 30, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Viitanen, M. (1998): Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työnhakuaktiivisuus ja työttömyysturva. teoksessa: Rajavaara, M. (toim.) Työtä, eläkettä vai työttömyyttä, kansaneläkelaitos, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 37, Helsinki.
- Vuorjoki, Y. (1962): Helsingin kaupungin työnvälitystoimisto 1903–1960. Työnvälityksen teoriaa ja käytäntöä. Helsingin kaupungin julkaisuja 15, Helsinki.
- Zetterberg, J. (1993): Arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och löneförhandlingssystem SOU 1993:43, Politik mot arbetslöshet.
- Öhman, B. (1970): Svensk arbetsmarknadspolitik 1900–1947, Halmstad.

# Hakemisto

Aktivointiaste .....	15
Ammatinvalinnanohjaus .....	85–86
Ansiopäiväraha .....	129–133
Arviointitutkimuksen peruskysymykset .....	143
Avoimet työmarkkinat .....	110
Avointen työpaikkojen määrä .....	21, 36
Bruttorekryointi .....	119
Bruttovaikutus (kokonaisvaikutus) .....	145
EAKR (Euroopan aluekehitysrahasto) .....	117
ESR (Euroopan Sosiaalirahasto) .....	117–119
e-strategia .....	85
Evalointi (arviointi) .....	144
Fiskaalinen substituuutio .....	115
Henkilöstökoulutus (työhallinnossa) .....	95
Henkilöstöratkaisu .....	80
Henkilöstönvuokraus .....	80
Ikärakenteen vanheneminen .....	160
Julkinen työvoimapalvelu .....	71
Kannustinloukku .....	136
Kannustinvaiutus .....	27
Kausityöttömyys .....	24
Kesto .....	44
Kestoanalyysi (duraatioanalyysi) .....	153
Keynesiläinen talusteoria .....	62
Kitkатыöttömyys (etsintätyöttömyys) .....	23
Koeryhmä .....	149–150
Kokeellinen asetelma (arvioinnissa) .....	149–150
Korvausvaikutus .....	146
Korvaustaso (työttömyysturvan) .....	130–131
Koulutus- ja ammattitietoneuvonta .....	88
Kynnyspalkka .....	27–28, 136
Laaja työttömyys .....	15
Liikkuvuusavustus .....	72
Luonnollinen työttömyys (NAIRU) .....	23
Luxemburgin prosessi .....	66
Maahanmuuttaja .....	84
Maahanmuuttopolitiikka .....	44, 161
Marginaalinen työllistämistuki .....	109
Markkinaosuus .....	81
Nettorekryointi .....	119
Nettovaikutus .....	145

Normaalisuusperiaate .....	110, 137
Osaamiskartoitus .....	83
Osallistumisaste .....	14
Osatyömarkkinat .....	55
Paikkavahtipalvelu .....	83
Palkkaperusteinen toimenpide (ks. työllistämistuet) .....	125
Piilotyöttömyys .....	24
Rakennepolitiikka .....	59–60
Rakennetyöttömyys .....	23
Rekrytointiketju .....	120
Rekrytointipalvelu .....	79, 120
Rekrytointivaikeus .....	122
Satunnaiskoe .....	150
Segregaatio .....	37
Seurantaindikaattori .....	141
Seurantakato .....	141
Seurantaprosessi (monitorointiprosessi) .....	142
Sijoittumisseuranta .....	139
Sivuvaikutukset (vuodot) .....	145–146
Suhdannepolitiikka .....	58–59
Suhdannetyöttömyys .....	24
Syrjäyttämisaikutus .....	146
Tarjonnan taloustiede .....	62
Tietojärjestelmät .....	86
Toinen aalto .....	77
Tuki-intensiteetti .....	125
Tukiriippuvuus .....	115
Tulosohjaus .....	94
Tuottavuus .....	99
Työikäinen väestö .....	14
Työllistymiskynnys .....	147
Työllistämistuet .....	110–112
Kuntasektoriin .....	114–117
Valtiolle .....	114–117
Yrityksille ja muille yksityisille .....	110–112
Yrittäjäraha .....	114
Työllisyysaste .....	14
Kokoaikaekvivalentti työllisyysaste .....	14
Standardityöllisyysaste .....	14
Työmarkkinainformaatio .....	62, 78, 169
Työmarkkinatuki .....	133–135
Työmarkkinavuoto .....	145
Työmarkkinoiden kilpailuympäristö .....	164
Työmarkkinoiden kohtaanto .....	35–36
Työmarkkinoiden tasapaino .....	18, 20, 21

Työmarkkinoiden toimivuus .....	163, 169
Työnantajakäynti .....	79
Työnhakijarekisteri .....	78, 80
Työnhakukoulutus .....	148
Työnhakusuunnitelma .....	83
Työntekijöiden vaihtuvuusaste .....	119
Sisäänvirtausaste .....	119
Ulosvirtausaste .....	119
Työnvälitys .....	78
Työpaikkojen häviämisaaste .....	124
Työpolitiikka .....	159
Työttömyysaste .....	14
Pitkäaikaistyöttömyysaste .....	14
Toistuvaistyöttömyysaste .....	14
Työttömyysavustus .....	130
Työttömyysloukku .....	27
Työttömyysvakuutus .....	130,
	132–133
Työvoima- ja elinkeinokeskukset .....	92
Työvoimakapeikko (ks. myös rekrytointi-vaikeus ja työvoimapula) .....	138
Työvoimakoulutus .....	103–108
Työvoiman kysyntä .....	18, 20,
	21
Työvoiman saatavuus .....	128, 139
Työvoiman tarjonta .....	18, 20,
	21
Työvoiman vuokraus .....	89, 164
Työvoimapalvelut .....	71
Työvoimapolitiikan aktiiviohjelmat .....	97
Työvoimapula .....	122
Työvoimatase .....	20
Uusklassinen talusteoria .....	62
UV-käyrä .....	163
Vakanssiaste .....	120, 164
Valikoivuus (selektiviteetti) .....	109
Varanto .....	44
Vastikkeellisuus .....	110
Verokiila .....	29
Verotuki .....	109
Vertailuryhmä .....	148–151
Virta .....	44
Jatkuva virta .....	45
Epäjatkuvaa virta (diskreetti virta) .....	45
Virta-varanto -kuvio .....	46
Väilliset vaikutukset .....	146
Välittömät vaikutukset .....	30, 47
Yhdistelmätuki .....	112
Yksityinen työnvälitystoimisto .....	89

**VATT-JULKAISUJA / VATT PUBLICATIONS**  
**VATT-JULKAISUJA SARJASSA AIEMMIN ILMESTYNEET**  
**JULKAISUT**

1. Finland 1990–2005. A time of challenge and preparation. Helsinki 1991.
2. Neuvostoliitto, itäinen Eurooppa ja Suomi. Toimittaneet Pekka Sinko ja Pekka Sutela. Helsinki 1991.
3. Proceedings of the Workshop on Economic Instruments in Environmental Policy. Edited by Seppo Leppänen and Pirkko Valppu. Helsinki 1991.
4. Vuosikirja 1991. Toimittaneet Seppo Leppänen ja Leena Saarinen. Helsinki 1991.
5. Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Helsinki 1992.
6. Proceedings of the Workshop on Economic Policy in European Integration. Edited by Pekka Alajääskö and Seppo Leppänen. Helsinki 1992.
7. Proceedings of the Workshop on the Evaluation of Public Sector Performance. Edited by Seppo Leppänen and Heikki A. Loikkanen. Helsinki 1992.
8. ECU Euroopan raha ja Suomi. Reino Hjerppe, Matti Korhonen, Sixten Korkman ja Markku Puntila. Helsinki 1992.
9. Vuosikirja 1992. Toimittaneet Reino Hjerppe ja Leena Saarinen. Helsinki 1993.
10. Kertomus ensi vuosisadasta. Pertti Hynynen, Osmo Kuusi. Helsinki 1993. 2. täydennetty painos. Helsinki 1994.
11. Avautuva Suomi – tulevaisuuden haasteet. Toimittaneet Antti Romppanen ja Seppo Leppänen. Helsinki 1993.
12. Valtion rahoitustuen suoriteperusteinen budjetointi. Toimittaneet Tuomas Jaakonsaari ja Rolf Myhrman. Helsinki 1994.
13. Opening Finland – Challenges for the Future. Edited by Antti Romppanen and Seppo Leppänen. Helsinki 1994.
14. Proceedings of the Symposium on Unemployment. Edited by Tor Eriksson, Seppo Leppänen and Pekka Tossavainen. Helsinki 1994.
15. Rahaunioni ja Suomi. Reino Hjerppe, Matti Korhonen, Sixten Korkman, Markku Puntila ja Timo Rauhanen. Helsinki 1994.
16. Materiaalit murroksessa. Osmo Kuusi. Helsinki 1994.
17. Yritysverouudistus – kilpailuetuko. Helsinki 1995.
18. Globaalitalous ja Suomi. Toimittaneet Seppo Leppänen ja Antti Romppanen. Helsinki 1995.
19. Hyvinvointipalvelut – kilpailua ja valinnanvapautta. Helsinki 1995.
20. Finnish Corporate Tax Reforms. Helsinki 1995.
21. Global Economy and Finland. Edited by Seppo Leppänen and Antti Romppanen. Helsinki 1995.

22. Innovation Systems and Competitiveness. Osmo Kuusi (ed.). Helsinki 1996.
23. Työttömyys, kansallinen veropolitiikka ja tulonjako. VATT-vuosikirja 1996. Toimittaneet Reino Hjerppe ja Timo Rauhanen Helsinki 1997.
24. Sosiaalinen pääoma. Käsité ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa. Toimittaneet Jouko Kajanoja ja Jussi Simpura. Helsinki 1998.
25. Tehokkaampaan julkiseen talouteen. VATT-vuosikirja 1998. Toimittaneet Reino Hjerppe ja Pekka Mäkelä. Helsinki 1998.
- 25(S). Towards a More Efficient Public Sector. Edited Reino Hjerppe and Pekka Mäkelä. Helsinki 1998.
26. Urbanization: Its Global Trends, Economics and Governance. Edited by Reino Hjerppe with Pii Elina Berghäll. Helsinki 1998.
- 27:1. 1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelman projektit. Jaakko Kiander (toim.). Helsinki 1998.
- 27:2. The Research Programme of the Academy of Finland: the Projects. Jaakko Kiander (ed.). Helsinki 1999.
- 27:3. The Research Programme of the Academy of Finland: Conference 1999. Jaakko Kiander (ed.). Helsinki 2000.
- 27:4. 1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelma: Laman pitkä varjo. Seminaari 13.4.2000. Jaakko Kiander (toim.). Helsinki 2000.
- 27:5. 1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelma. Jaakko Kiander: Laman opetukset. Helsinki. 2001.
- 27:6. 1990s economic crisis. The Research Programme of the Academy of Finland: Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research. Jorma Kalela – Jaakko Kiander – Ullamaija Kivikuru – Heikki A. Loikkanen – Jussi Simpura (eds.). Helsinki 2001.
- 27:7. 1990s economic crisis. The Research Programme of the Academy of Finland: Final Report. Eds. Jaakko Kiander – Sari Virtanen, Helsinki 2002.
- 28:1. Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä. VATT-vuosikirja 1999. Toimittaneet Reino Hjerppe – Seija Ilmakunnas – likko B. Voipio. Helsinki 1999.
- 28:2. Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä. VATT-vuosikirjan 1999 artikkelit. Toimittaneet Reino Hjerppe – Seija Ilmakunnas – Pirkko Valppu – likko B. Voipio. Helsinki 1999.
- 28:3. The Finnish Welfare State at the Turn of the Millennium. VATT Yearbook 1999. Helsinki 2000.
29. Social Capital: Global and Local Perspectives. Jouko Kajanoja – Jussi Simpura (eds.). Helsinki 2000.
30. Työmarkkinat testissä. Seija Ilmakunnas (toim.). Helsinki 2001.
31. Yhteistyöllä ja kilpailen – Peruspalvelut 2000 -tutkimusraportti. Kauko Aronen – Maija-Liisa Järviö – Kalevi Luoma – Tarmo Rätty. Helsinki 2001.
32. Towards Higher Employment, The Role of Labour Market Institutions. Seija Ilmakunnas – Erkki Koskela (eds.). Helsinki 2002.

33. Tutkimus ja talouspolitiikka – Kirjoituksia taloudellisesta kasvusta. Toimittaneet Jouko Kajanoja – Jaakko Kiander – Iikka B. Voipio. Helsinki 2002.
34. Kansankodin tuolla puolen – Hyvinvointivaltion tilivelvollisuuden tarkastelua. Seppo Lindblom. Helsinki 2002.
35. Parempi työllisyys, pienempi työttömyys – Kuinka se tehdään? Heikki Räisänen (toim.) Helsinki 2003.
36. Julkinen talous globalisoituvassa maailmantaloudessa. Reino Hjerppe (toim.) Helsinki 2003.
37. Kunnalliset palvelut – Terveys- ja vanhustenhuollon tuottavuus. Reino Hjerppe – Aki Kangasharju – Reijo Vuorento (toim.). Helsinki 2003.