

# PULAA TYÖSTÄ JA TYÖVOIMASTA

Jaakko Pehkonen



**[www.eva.fi](http://www.eva.fi)**

EVAn kotisivuilla raportteja, puheita ja  
artikkeleita suomeksi ja englanniksi.  
Raportit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta.

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Antti Eklund

Painopaikka: Yliopistopaino 2009

ISBN 978-951-628-489-0

## ESIPUHE

Työvoima on tunnetusti tärkein tuotannontekijämme. Koulutus pääomalla mitattuna työikäisen väestön yhteenlasketun pääoman arvo on yli 300 miljardia euroa.

Vaarana on, että tuo pääoma meneillään olevan kriisin takia rapautuu käytön puutteessa. Kun työvoiman tarjonta on väestön ikääntymisen takia jo lähivuosina kääntymässä laskuun, on työvoimasta kaikin keinoin pyrittävä kantamaan huolta. Muuten tuleva talouskasvu jää toivottuakin heikommaksi, ja kansantalouden sekä julkisen talouden ongelmat muodostuvat entistä vaikeammiksi.

Käsillä oleva raportti käsittelee sekä nyt kasvussa olevaa työttömyyttä että työmarkkinoiden kehitystä pitkällä aikavälillä; kuten Jaakko Pehkonen toteaa, nykyisiä työmarkkinaongelmia vähättelemättä katse on pidettävä työmarkkinoiden pitkän aikavälin haasteissa. Työmarkkinoiden hyvä toimivuus on kansantalouden kannalta joka tilanteessa keskeinen kysymys, sillä Suomessa solmitaan vuosittain keskimäärin yli puoli miljoonaa uutta työsuhdetta. Suomessa on myös jatkuvasti sekä korkeasta työttömyydestä että työvoiman puutteesta kärsiviä toimialoja ja alueita, eikä työvoiman liikkuvuus ole kyennyt tasoittamaan näitä eroja.

EVA on raporttisarjassaan julkaissut silloin tällöin akateemisten tutkijoiden puheenvuoroja. Tämä ansiokas raportti jatkaa käytäntöä. Aiheensa tärkeyden takia raportti ei kaipaa erityisiä perusteluja. Sen sisältämä ongelmien kartoitus ja suositukset tarjoavat hyödyllisiä lähtökohtia työvoimapolitiikkaa pohdittaessa. Haluan kiittää TT-säätiötä hankkeen tukemisesta.

EVAssa 9.6.2009

Sixten Korkman



# LUKIJALLE

Kiitän Rita Asplundia ETLAsta sekä Sixten Korkmania ja Martti Nybergia EVAsta ja Mika Haapasta, Sanna-Mari Hynnistä, Kari Heimosta, Ari Hyytistä ja Hannu Tervoa Jyväskylän yliopistosta erinomaisista kommentteista ja keskusteluista. Raportissa esitetyistä näkemyksistä vastaan luonnollisesti itse.

Jyväskylässä 9.6.2009

Jaakko Pehkonen



# SISÄLLYS

## ESIPUHE

## LUKIJALLE

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b>	<b>9</b>
1.1	Raportin tavoitteet ja keskeiset viestit	11
1.2	Raportin rakenne	13
<b>2</b>	<b>KYSYNTÄ, TARJONTA JA KOHTAANTO TYÖMARKKINOILLA</b>	<b>15</b>
2.1	Työvoiman tarjonta	17
2.2	Työvoiman kysyntä	24
2.3	Kohtaanto työmarkkinoilla	28
<b>3</b>	<b>PULAA TYÖSTÄ</b>	<b>34</b>
3.1	Lisää kysyntää työvoimalle	34
3.2	Avoimet työpaikat täyttöön	39
3.3	Palkanmuodostus tukemaan työllisyyttä	42
<b>4</b>	<b>PULAA TYÖVOIMASTA</b>	<b>47</b>
4.1	Viennin edistämisestä maahanmuuton tukemiseen	48
4.2	Tukea työnhakijoiden työllistymiseen	52
4.3	Nuoret työmarkkinoille	58
<b>5</b>	<b>YHTEENVETO</b>	<b>65</b>
	<b>VIITTEET</b>	<b>69</b>
	<b>KIRJALLISUUS</b>	<b>72</b>





# 1 JOHDANTO

## **Työvoimapulasta työttömyyteen**

Vain reilu vuosi sitten, alkuvuonna 2008, poliittisten päättäjien ja elinkeinoelämän keskeisenä huolenaiheena oli väestön ikääntyminen ja sen tuoma työvoimapula. Työmarkkinoiden toiminnasta vastuuta kantavan työ- ja elinkeinoministeriön kotisivuilla tämä uhka ilmaistiin selvästi. Ministeriön mukaan ”Yritysten kasvu ja kehittyminen on mahdollista, jos osaavaa työvoimaa on saatavilla. Ikärakenteen muutoksen vuoksi työvoiman saatavuudesta uhkaa muodostua talouskasvua ja kasvuyritysten kehittämistä rajoittava tekijä.”

Yhdysvalloista levinnyt finanssikriisi käänsi sittemmin keskustelun suunnan. Maailmanmarkkinoiden alakulo ja taloudellisen aktiviteetin heikentyminen välittyivät myös Suomeen ja erityisesti suomalaisiin vientiyrityksiin. Viime vuosien ripeä talouskasvu taittui nopeasti, ja vuoden 2009 alusta lähtien yt-neuvotteluista on tullut osa jokapäiväistä media uutisointia. Puheet työvoimapulasta vaihtuivat työpaikkapulapuheiksi; huoliin lomautuksista, työllisyyden heikentymisestä ja työttömyydestä.

Suomen työmarkkinoiden tila on juuri nyt poikkeuksellisen haastava. Yleinen taluspoliittinen keskustelu korostaa työttömyyden nousun estämistä ja edellyttää hallitukselta taloudellista aktiviteettia lisääviä toimia. Toisaalta monilla alueilla ja aloilla on yhä pulaa osaavasta työvoimasta. Kuten alkuvuodesta 2009 julkaistu valtioneuvoston kanslian ikääntymisraportti hyvin havainnollistaa, työvoiman ikääntymiseen ja työvoiman määrään liittyvät tarjontaongelmat eivät ole kadonneet minnekään.

## **Inhimillinen pääoma ei saa rapautua**

Työvoima ja työpanokseen liittyvä inhimillinen pääoma on Suomen kansantalouden keskeisin voimavara. Koulutuspääomalla mitattuna työikäisen väestön yhteenlasketun inhimillisen pääoman arvo on yli 300 miljardia euroa. Se on merkittävä osa koko Suomen kansallis-

varallisuudesta. Tämä pääoma ei saa rapautua käytön puutteessa, sillä Suomen kansantalous pysyy teknologisen kehityksen ja taloudellisen kasvun eturintamassa vain kehittämällä osaamista ja hyödyntämällä maassa olevaa inhimillistä pääomaa mahdollisimman laajasti. Työvoimareservien vajaakäyttö tai niiden väheneminen työmarkkinoilta syrjäytymisen takia heikentävät erityisesti julkisen sektorin pitkän aikavälin toimintaedellytyksiä. Ikääntyvä Suomi tarvitsee inhimillistä pääomaa tulevaisuudessa nykyistä enemmän. Työvoimareservistä pitää huolehtia ja sen rapautumista talouskriisin aikana pitää estää kaikin mahdollisin keinoin.

### **... ja työmarkkinoiden on toimittava**

Työmarkkinat muodostuvat työnantajien ja työnhakijoiden kohtaamisista ja sopimuksista. Näitä on päivittäin tuhansia. Työvoimahallinnon tietojen mukaan vuonna 2008 julkisessa työnvälityksessä oli haettavana yhteensä yli 500 000 työpaikkaa. Uusia työttömyysjaksoja alkoi samana vuonna yli 800 000. Tilastokeskuksen työvoimatilastotietojen mukaan Suomessa solmitaan vuosittain keskimäärin 600 000–700 000 uutta työsuhdetta. Yksinomaan Helsingissä tehtiin vuonna 2007 yli 100 000 uutta määräaikaista työsuhdetta. Oli työmarkkinoilla sitten pula työstä tai työvoimasta, työmarkkinoiden jokapäiväinen toimivuus on tärkeää. Pelkästään avoinna olevien työpaikkojen päivää nopeampi täyttyminen lisäisi kansantalouden kokonaistuotantoa liki neljän miljoonan euron arvosta ja laskisi työttömyysmenoja vuositasolla yli miljoonalla eurolla.

Työmarkkinoiden toiminta, tai niiden toimimattomuus, korostuu erityisesti alueellisessa tarkastelussa. Suomessa on yhtäaikaaisesti korkeasta työttömyydestä ja työvoiman puutteesta kärsiviä alueita, eikä työvoiman liikkuvuus ei ole poistanut alueellisia työttömyyseroja. Kasvukyksissä koettu pula osaavasta työvoimasta yhdessä kaksinumeroisten työttömyysasteiden kanssa ei anna mairittelevaa kuvaa suomalaisten työmarkkinoiden toimivuudesta. Nykyinen talouskriisi korostaa tilanteen vakavuutta. Työttömyyden kasvaessa jokainen avoin työpaikka pitäisi täyttää mahdollisimman nopeasti. Tämä vaatii työmarkkinoiden päivittäisen toiminnan tehostamista sekä uusia keinoja työllistymisen ja työllistämisen tukemiseen.

## 1.1 RAPORTIN TAVOITTEET JA KESKEISET VIESTIT

Tässä raportissa tarkastellaan sekä tämän hetken työmarkkinatilannetta kohentavia suhdannepoliittisia toimia että pitkän aikavälin työvoimapolitiikan haasteita. Raportin painotus on selkeä: nykyisiä työmarkkinaongelmia ei pidä aliarvioida tai vähätellä, mutta katse on pidettävä työmarkkinoiden pitkän aikavälin haasteissa.

Työmarkkinoilla on tehtävä lähivuosina yhtäaikaaisesti sekä suhdanne- että rakennepoliittikkaa. Suhdannesyistä tarvitaan työvoiman kysyntää lisääviä ja työttömyyden nousua estäviä toimia. Samalla työmarkkinoiden rakenteita uudistavalla työvoimapolitiikalla on varmistettava, ettei väestön ikääntyminen johda työvoimapulaan heti 2010-luvun alkuvuosina. Tämä antaa keskeisen peruslinjauksen kaikille politiikka-toimille: työllisyyttä on ylläpidettävä, pitkäaikaistyöttömyyden syntyminen on estettävä eikä työmarkkinoille saa luoda uusia työvoiman tarjontaa vähentäviä tai työvoimasta poistumista lisääviä toimintamalleja tai kannusteita.

Viimeaikainen talouspoliittinen keskustelu on korostanut työurien pidentämistä keinona vastata väestön ikääntymiseen ja sen mukaan tuomiin julkisen talouden ja koko kansantalouden pitkän aikavälin haasteisiin. Hallituksen keväällä 2009 tekemä linjaus eläkkeellejäämisiään nostamisesta on oikeansuuntainen ja loogista jatkoa edellisen hallituksen vuonna 2005 toteuttamalle eläkeuudistukselle. Valtioneuvoston kanslian ikääntymisraportti ja SATA-komitean viimeaikaiset julkaisut (VNK, 2009 ja SATA, 2009) antavatkin hyviä vaihtoehtoja ja toimenpidesuosituksia ikääntyvän väestön työurien pidentämiseen. Sitä jätän ikääntymishaasteen ja siihen liittyvät politiikkatoimet tämän raportin ulkopuolelle. Raportin painopiste on työllisyydessä, työvoimamarkkinoiden rakenteita ja kohtaantoa uudistavassa työvoima- ja palkkapolitiikassa, työperäisessä maahanmuutossa ja koulutettujen nuorten työmarkkinoille tulossa.

Raportin keskeiset viestit ovat seuraavat:

- (i) Työllisyyden ylläpitäminen pitää nostaa lähivuosien talouspolitiikan selkeäksi ykköstavoitteeksi. Nykyinen talouskriisi ei saa

johtaa 1990-luvun kaltaiseen työvoiman tarjontaa vähentävään ja inhimillistä pääomaa pitkällä aikavälillä rapauttavaan pitkäaikais-työttömyyden nousuun. Siten elvytyspolitiikan on tuettava pitkän aikavälin työvoimapolitiikan tarpeita: aktiivista työvoimapolitiikkaa on lisättävä ja tehostettava, ja työvoiman poistumista työmarkkinoilta on pyrittävä estämään kaikin käytettävissä olevin toimin.

- (ii) Talouskriisin vaikutusten lieventämiseksi aiotut elvytystoimet pitää suunnitella ja mitoitaa siten, etteivät ne lisää julkisen sektorin pysyviä menopaineita. Siksi mitoituksessa kannattaa olla varovainen, toimia kannattaa porrastaa ajallisesti ja elvytysohjelman tueksi pitää rakentaa tulevien päätöksentekijöiden toimia ohjaavia suunnitelmia. Talouspolitiikasta vastaavilla päättäjillä on oltava näkemys siitä, miten julkinen talous tasapainotetaan kun talouskriisin pahin vaihe on ohitettu. Julkisen sektorin pitkän aikavälin tasapainon saavuttaminen on helpompaa, jos elvytysohjelman infrastruktuuri-investoinneilla pystytään nostamaan kansantalouden tuotantopotentiaalia korkeamman tuottavuuden ja kustannussäästöjen kautta.
- (iii) Työvoiman tarjonnan vähentyminen 2010-luvulla väestön ikääntymisen myötä edellyttää uusia toimintamalleja työvoiman rekrytointiin ja sen välittämiseen. Julkisen sektorin kannattaa harkita osaavan työvoiman maahanmuuttoa tukevan organisaation perustamista. Myös perinteistä työnvälitystoimintaa on syytä resursoida riittävästi. Työmarkkinoiden elpymässä työllistymisen ja työvoiman tarjonnan tueksi tarvitaan uusia kannusteita. Erityisesti työvoimapolitiikkaa on suunnattava yhä enemmän aktivoivaan suuntaan. Työkaluiksi tässä voidaan harkita työllistymiselle ehdollistettuja tukijärjestelmiä sekä työhistoriaan sidottua työttömyysturvaa. Myös työmarkkinoiden sopimusjärjestelmiä on pyrittävä uudistamaan siten, että kansallisesti koordinoitun palkanmuodostuksen edut voitaisiin kytkeä yrityskohtaisen palkanmuodostuksen tarpeisiin.

## 1.2 RAPORTIN RAKENNE

Raportin rakenne on seuraava. Luku 2 kuvaa suomalaisten työmarkkinoiden muutosta ja tilaa työvoiman tarjonnan ja kysynnän sekä niiden kohtaannon näkökulmista. Tavoite on yksinkertainen: luoda taustaa esitettävälle politiikkatoimille. Tarkastelu osoittaa, että Suomessa on yhtäaikaaisesti pulaa sekä työstä että työvoimasta ja että työmarkkinaongelmat ovat usein alueellisia eikä pitkäaikaistyöttömyydestä ole päästy eroon.

Luku 3 käsittelee nykyistä työmarkkinatilannetta ja toimenpiteitä heikenevän työllisyyden hoitamiseksi. Suhdannesyistä työvoiman kysyntää kannattaa lisätä julkisin toimenpitein. Toimet ovat nykyisessä suhdannetilanteessa kiireellisiä ja ne on syytä mitoittaa mahdollisimman suuriksi. Poikkeukselliset ajat vaativat poikkeuksellisia toimia. Toimenpidelistalla on yhtäältä hyvä olla nopeasti työvoiman kysyntään vaikuttavia toimia, kuten korjausrakentamista. Toisaalta toimenpiteiden kirjoon kannattaa sisällyttää uusia tuottavuutta parantavia infrastruktuurihankkeita sekä nopeuttaa jo sovittujen hankkeiden aikataulutusta.

Luvun 3.2 teemana on työllisyyden kasvattaminen työn kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa parantamalla. Tarkastelun kohteena on julkisen sektorin työnvälitystoiminta, erityisesti työvoimatoimistojen tehokkuus. Teema on tärkeä, sillä julkisen työnvälityksen osuus avointen työpaikkojen välityksestä on Suomessa poikkeuksellisen korkea, noin 50 prosenttia. Avointen työpaikkojen nopeammalla täyttymisellä voitaisiin lisätä työllisyyttä ja vähentää työttömyyttä merkittävästi. Työvoimatoimistojen voimavarojen lisääminen voisi olla hyödyllistä erityisesti Uudellamaalla, joka kattaa yli 30 prosenttia maan työvoimasta ja työpaikoista.

Luku 3.3 käsittelee palkanmuodostuksen roolia työllisyyden ylläpidossa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tarkastelun lähtökohtana on havainto, ettei palkanmuodostus reagoi työvoiman tarjonnan alueellisiin eroihin. Luvussa tuodaan esille neuvottelumalli, jossa palkoista sovittaisiin työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välillä siten, että peruskorotusten taso määräytyisi alueellisen työttömyystason mukaisesti. Korkean työttömyyden alueella palkankorotustaso voisi olla keskimääräistä alempi ja päinvastoin. Tämä ohjaisi työvoiman tarjontaa ja kysyntää alueel-

lisesti tasapainottavaan suuntaan. Samaan tavoitteeseen päästään myös mallilla, jossa lähtökohtana ovat nykyistä maltillisimmat raamisopimukset ja entisestään hajautetumpi yrityskohtaisen palkanmuodostus.

Luku 4 keskittyy pitkän aikavälin työmarkkinaongelmiin, ennen kaikkea väestön ikääntymisestä johtuvaan työvoiman tarjonnan vähentymiseen. Luvun 4.1 teemana on aktiivisen työvoimapolitiikan rooli Suomeen suuntautuvassa työperäisessä maahanmuutossa. Jos uhkakuva työvoimapulasta on toteutumassa julkisuudessa esitetyn synkkänä, ammattitaitoisen työvoiman maahanmuuttoa on tuettava nykyistä enemmän. Konkreettiseksi toimintamalliksi nostetaan viennin edistämiseen käytetyt voimavarat ja organisaatio. Työperäisen maahanmuuton aktiiviseen tukemiseen voitaisiin panostaa samalla tavoin kuin suomalaisen tavara- ja palveluviennin edistämiseen.

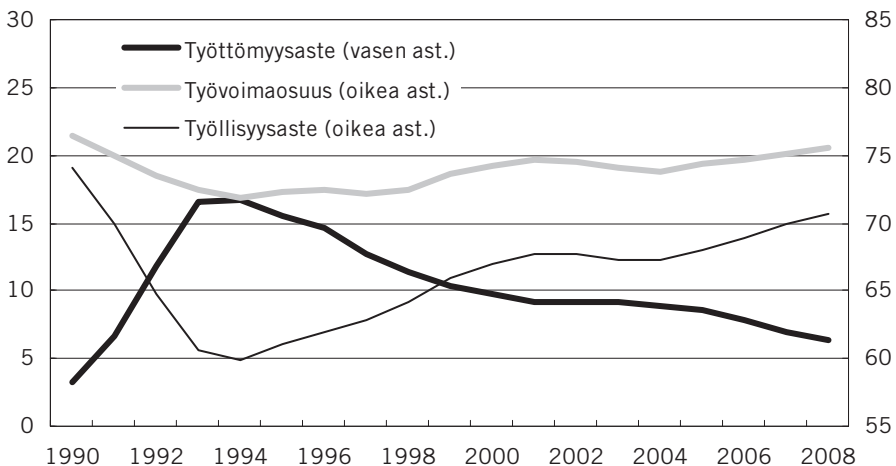
Luvuissa 4.2 ja 4.3 teemana ovat työllistymisen ja työnhaun kannusteet ja niiden rooli kotimaisen työvoimareservin ylläpitämisessä ja lisäämisessä. Erityisenä kohteena on pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen. Luvussa pohditaan muun muassa sitä, kannustaako nykyinen korkeakoulujärjestelmä nuoria työntekoon siten syrjäyttäen pitkäaikaistyöttömiä työnhakijoita työmarkkinoilta. Yhden henkilöryhmän kannusteet olla työmarkkinoilla yhdistettyinä toisen ryhmän liian heikkoihin kannusteisiin voivat synnyttää ja ylläpitää rakenteellista työttömyyttä.

# 2 KYSYNTÄ, TARJONTA JA KOHTAANTO TYÖMARKKINOILLA

Taluskriisiä edeltäneenä aikana Suomen kansantalous kasvoi yhtäjaksoisesti vuodesta 1994 lähtien. Markkinahintainen bruttokansantuote asukasta kohden yli kaksinkertaistui vuoden 1993 noin 16 500 eurosta vuoden 2008 yli 34 000 euroon. Reaalisesti tämä on merkinnyt liki 60 prosentin kasvua kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. 2000-luku on ollut erityisen ripeän kasvun aikaa. Kansantuote on noussut useana vuotena neljän prosentin vauhtia.<sup>1</sup>

Kuvio 1 havainnollistaa 1990-luvun ja 2000-luvun alkupuolen kehitystä työmarkkinoilla kolmen tilaston avulla. Työpaikkojen lukumäärä on lisääntynyt vuodesta 1994 lähtien jokaisena vuotena. Työllisten

**Kuvio 1 Työttömyysaste, työvoimaosuus ja työllisyysaste Suomessa 1990–2008, %**



Työvoimaosuus = työvoima/työikäinen väestö (15–64 -vuotiaat)

Työllisyysaste = työlliset/työikäinen väestö (15–64 -vuotiaat)

Lähde: Tilastokeskus, Valtiovarainministeriö.

määrä oli vuoden 2008 lopulla yli 400 000 henkilöä suurempi kuin 1990-luvun laman pohjilla vuonna 1994. Tämä näkyy työllisyysasteessa, eli työllisten suhteessa 15–64 -vuotiaaseen väestöön, joka on noussut lähes 70 prosenttiin. Työvoimaosuus, eli työvoiman tarjonta suhteessa työkäiseen väestöön, on samoin lähestynyt 1980-luvun loppuvuosien tasoa. Myös työttömyys on vähentynyt vuosi vuodelta. Kesällä 2008 Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen perustuva virallinen työttömyysaste lähenteli alimmillaan jo viittä prosenttia.

### 1990-luvun laman jäljet ovat vielä näkyvissä

Mennyt vuosikymmen on osoittanut, että suomalaiset työmarkkinat toimivat. Tosin tämä on tapahtunut hitaasti, paljon kustannuksia ja inhimillisiä kärsimyksiä tuottaen. Laman jäljet ovat olleet pitkät. Erityisesti työmarkkinoilta syrjäytymistä on vielä runsaasti, ja työministeriön tilastojen mukaan työttömyyden kova ydin, mukaan lukien pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyys, on pysynyt korkeana (Taulukko 1). Laskelmien mukaan näin arvioitu rakenteellinen työttömyys oli vuoden 2007 lopussa yli 100 000 henkilöä. Toisaalta monien asiantuntijoiden mielestä kokonaistyöttömyys oli jo laskenut tasolle, jonka jälkeen lisääntyvä työvoiman kysyntä ei enää vähentäisi työttömyyttä, vaan kiihdyttäisi palkkojen nousua.

**Taulukko 1 Työttömyyden kova ydin, 2004 ja 2007, tuhansia**

	2004	2007
Pitkäaikaistyöttömyys	73	52
Toistuva työttömyys	41	34
Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	39	28
Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	13	10
Työttömyys yhteensä	167	125

Lähde: TEM, työnvälitystilasto ja Nio (2008). Pitkäaikaistyötön on työtön, joka on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti yli 12 kuukautta. Toistuvaistyöttömäksi lasketaan työttömät, joille on kertynyt työttömyyttä vähintään 12 kuukautta viimeisten 16 kuukauden aikana. Toimenpiteeltä työttömäksi jääneet ovat henkilöitä, jotka ovat jääneet työttömiksi kolme kuukautta työvoimapolitiittisen tukitoimenpiteen jälkeen. Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvien ryhmä kattaa työttömät, jotka ovat olleet viimeisten 16 kuukauden aikana yhteensä 12 kuukautta työttömänä ja/tai toimenpiteissä.



Puheet työvoimapulasta ja osaavan työvoiman saatavuudesta lisääntyvätkin vuosi vuodelta. Talouskriisi on muuttanut keskustelun suunnan, mutta rakenteellinen ongelma on yhä jäljellä. Työvoimapotentiaali ja työvoiman kysyntä eivät kohta toisiaan optimaalisesti. Tämä voi johtua osaltaan ammatillisen osaamisen ja työvaateiden kohtaamattomuudesta. Kannusteet alueelliseen liikkuvuuteen, osaamisen kehittämiseen tai aktiiviseen työnhakuun voivat olla liian heikkoja. Myös varhainen eläköityminen koetaan usein paremmaksi vaihtoehdoksi kuin työuran jatkaminen.<sup>2</sup>

## 2.1 TYÖVOIMAN TARJONTA

Työikäisessä väestössä ja työvoiman tarjonnassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisten kahden vuosikymmenen aikana (Taulukko 2). Keskeisiä muutoksia on kolme. Ensiksi 15–64 -vuotias työikäinen väestö on lisääntynyt vuodesta 1990 vuoteen 2008 liki 170 000 henkilöllä. Työvoiman tarjonta on samassa ajassa kasvanut 140 000 työntekijällä. Työikäisen väestön työvoiman tarjontaa hieman ripe-

**Taulukko 2 Työvoiman tarjonnan tunnuslukuja 1990–2008**

	1990	1995	2000	2005	2008
Työikäinen väestö, 16–64 -vuotiaat	3 367	3 409	3 465	3 496	3 536
Työvoiman tarjonta	2 524	2 466	2 572	2 597	2 669
Työvoimaosuus, %	74.9	72.3	74.2	74.3	75.5
Osa-aikaisia työllisiä	238	245	286	329	351*
Kuntien välisiä muuttoja	-	209	255	289	281
Maahanmuutto, netto	7.0	3.2	2.5	8.9	14.2
Uudenmaan osuus työvoimasta, %	27.1	27.9	29.8	30.5	30.8*
<i>Koulutustaso, %</i>					
Keskiaste tai ylempi	50.0	55.0	59.0	63.0	65.0*
Korkea-aste tai ylempi	19.0	22.4	23.3	25.4	26.2*

Tarjonta on tuhansia henkilöitä.

\* tieto vuodelta 2007.

Lähde: Tilastokeskus.

ämpi kasvu on laskenut työvoimaan osallistumisastetta noin puolella prosenttiyksiköllä ajanjakson aikana. Vuoden 1995 pohjanoteerauksen jälkeen osallistumisaste nousi kolmella prosenttiyksiköllä, 72 prosentista yli 75 prosenttiin.

Toiseksi väestö ja työllinen työvoima ovat keskittyneet yhä selvemmin Uudellemaalle ja muihin suuriin kaupunkikeskuksiin. Uudenmaan osuus koko maan työvoimasta on noussut lähes 32 prosenttiin. Pääkaupunkiseutu yhdessä yhdeksän muun suurimman aluekeskuksen kanssa kattaa jo yli 60 prosenttia koko maan työvoimasta. Myös pendelöinti Uudellemaalle ja kasvukeskuksiin on lisääntynyt merkittävästi 2000-luvulla. Työvoiman tarjonta suuntautuu yhä voimakkaammin pääkaupunkiseudulle ja maan suuriin aluekeskuksiin.

Kolmanneksi työvoiman koulutustaso on kohonnut merkittävästi. Työmarkkinoille tulevista nuorista jo noin kolmasosalla on korkeakoulutasoinen tutkinto. Koulutus pääomalaskelmien mukaan inhimillisen koulutus pääoman määrä on noussut vuodesta 1970 vuoteen 2005 lähes 30 prosentilla.

### **Työvoimaosuuden kasvu ja maahanmuutto ovat lisänneet tarjontaa 2000-luvulla**

Noin puolet työvoiman tarjonnan lisäyksestä vuoden 1994 jälkeen selittyy työikäisen väestön määrän kasvulla. Väestön määrän kasvusta liki puolet johtuu lisääntyneestä maahanmuutosta. Maahanmuutto on kiihtynyt erityisesti 2000-luvulla. Vuosina 2003–2008 nettomuutto Suomeen on ollut yhteensä lähes 60 000 henkilöä. Määrä on huomattava, sillä Suomi ei ole erityisesti mainostanut itseään houkuttelevana työperäisen muuton kohteena. Sitä on tukenut myös talouden ja työllisyyden vahva kasvu. Meneillään oleva kriisi uhkaa siten tämän myönteisen kehityksen jatkumista.

Toinen puoli tarjonnan kasvusta on ollut seurausta työikäisen väestön työvoimaan osallistumisen muutoksesta. 15–64 -vuotiaan väestön työvoimaan osallistuminen on noussut 2000-luvulla erityisesti vartuneella, yli 59-vuotiaalla työväestöllä. Tämä antaa epäsuoraa näyttöä harjoitetun työvoimapolitiikan toimivuudesta. Näyttää siltä, että eläkeuudistuksen karttumien ja työttömyyseläkeputken ikärajan nostot

yhdessä lisääntyneen työvoiman kysynnän kanssa ovat pitäneet varttuneet työntekijät työmarkkinoilla aiempaa paremmin.

### **Maan sisäinen muuttoliike on ollut voimakasta**

Työvoiman sijoittuminen maan eri alueille on muuttunut huomattavasti kahden viime vuosikymmenen aikana. Tämän taustalla on ollut yhtäältä voimakas maan sisäinen muuttoliike ja toisaalta ulkomailta Suomeen tapahtuvan muuton suuntautuminen pääosin Uudellemaalle, erityisesti Helsingin seutukuntaan. Tanskasen (2008) selvityksen mukaan vuoden 2008 alussa vajaat seitsemän prosenttia helsinkiläisistä oli ulkomaan kansalaisia. Helsingin seutukunnassa vastaava luku oli viisi ja koko maassa vajaat kaksi prosenttia.

2000-luvulla muuttoliike on kohonnut ajoittain 1970-luvun huippuvuosien tasolle. Parhaimmillaan noin 2–3 prosenttia väestöstä on vaihtanut maakuntaa vuoden aikana. Asuinkuntaa vuoden aikana muuttavia on 2000-luvulla ollut keskimäärin 270 000, eli liki seitsemän prosenttia koko väestöstä. Muuttajat ovat olleet enimmäkseen nuoria ja työikäisiä ja muuttokohteena on ollut joko pääkaupunkiseutu tai suuri aluekeskus. Myrskylän (2006) raportin mukaan maassamuuttoalttius on tyypillisesti korkein 20–25 -vuotiailla ja nuoremmat syntymäkohortit ovat muuttaneet edeltäjiään useammin.

### **Pendelöintiä on runsaasti**

Myös pendelöintiä on paljon. Holmin ym. (2008) selvityksen mukaan vuonna 2004 jo noin 700 000 työllisen työpaikkakunta oli oman asuinpaikkakunnan ulkopuolella. Heistä toisella seutukunnalla työssäkäyviä oli noin 240 000 ja noin 30 prosentilla pendelöijistä päivittäinen työmatka ylitti 150 kilometriä. Maakunnasta toiseen pendelöijiiä oli noin 140 000. Myös keikkatyötä, jossa työntekijä on viikot töissä pääkaupunkiseudulla ja viikonloput kotipaikkakunnalla, tehdään laajasti. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastojen mukaan vuonna 2006 pääkaupunkiseudulle pendelöi yli 45 000 muissa maakunnissa asuvaa työllistä.

Työvoima liikkuu Suomessa vilkkaasti kohtalaisen pienin kannustein.<sup>3</sup> Alueellisia työttömyyseroja tämä ei kuitenkaan ole poistanut. Päin-

vastoin, alueelliset työllisyys- ja työttömyyserot ovat pysyneet suurina. Tervon (2002) mukaan 1990-luvun alun syvän laman jälkeen työttömyyserot kasvoivat Suomessa, mitattiinpa niitä miten vain. Nämä tulokset näkyvät myös taulukon 3 tiedoista. Vuosien 1991 ja 2008 kokonaistyöttömyysasteet ovat likipitään samalla tasolla, mutta alueelliset minimi- ja maksimit korkeampia jokaisella aluetasolla. Mellan (2007) mukaan työmarkkinoiden polarisoituminen on jatkunut 2000-luvulla ja aluekehityksen itseään vahvistavat positiiviset ja negatiiviset kiertteet ovat pysyneet vahvoina.

### Työvoiman koulutustaso on noussut...

Työvoiman tarjonnan määrän ja sen alueellisen sijoittumisen lisäksi työvoiman tarjonnan laatu on muuttunut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana työikäisen väestön koulutustason ripeän nousun myötä. Vuonna 1975 vain noin 30 prosentilla yli 15-vuotiaasta väestöstä oli perusasteen jälkeinen koulutus. Vuonna 2007 tämä osuus oli 65 prosenttia. 25–34 -vuotiaiden nuorten ikäryhmässä perusasteen jälkeistä koulutusta on jo 90 prosentilla väestöstä.

**Taulukko 3 Työttömyyden alue-erot, 1991–2008**

	1991	1995	2000	2005	2008
Työttömyysaste, koko maa	6.6	15.4	9.8	8.4	6.4
Minimi, kuntataso	1.6	8.6	4.0	3.0	1.7
Minimi, seutukuntataso	3.6	10.6	7.5	5.1	3.3
Minimi, maakunta	4.2	12.0	5.8	5.1	3.3
Maksimi, kuntataso	20.3	32.2	30.4	28.7	21.4
Maksimi, seutukuntataso	15.2	29.8	25.0	22.3	16.8
Maksimi, maakunta	10.4	22.4	19.4	16.6	11.2

Ahvenanmaa ei ole mukana laskelmissa.

Lähde: Tilastokeskus.

Tilastotietojen mukaan inhimillisen koulutuspääoman määrä on noussut vuodesta 1970 vuoteen 2005 noin 30 prosentilla (Taulukko 4). Karhusen (2008a) laskelmien mukaan 25–64 -vuotiailla suomalaisilla oli koulutuspääomaa vuonna 2005 keskimäärin 74 000 euron arvosta.<sup>4</sup> Yli 55–64 -vuotiailla senioreilla koulutuspääomaa oli noin 72 000 ja 25–34 -vuotiailla noin 82 000 euron verran. Tämä on hyvä uutinen työvoiman tarjonnasta huolta kantaville poliitikoille. Ainakin työvoiman laadun pitäisi pysyä korkeana, sillä työmarkkinoille tulevilla nuorilla on lähes 20 prosenttia enemmän koulutuspääomaa kuin sieltä poistuvilla senioreilla.

**Taulukko 4 Koulutuspääoma ikäryhmittäin, tuhatta euroa 25–64 -vuotiasta asukasta kohden vuosina 1970 ja 2005**

Ikäryhmä	1970	2005
25-64	58.3	74.5
25-34	64.7	82.3
35-45	59.4	81.9
45-55	57.0	78.1
55-64	55.4	71.8
65-	54.1	61.7

Lähde: Hannu Karhusen (2008a) laskelmat.

### **... mutta tarjonta jakaantuu epätasaisesti**

Koulutuspääoman avulla arvioitu työvoimapanos jakaantuu epätasaisesti maan eri alueille. Taulukon 5 laskelmat osoittavat, että koulutuspääomaa on eniten maan suurissa kaupungeissa. Helsingin metropolialueella ja maan aluekeskuksissa koulutuspääomaa on 25–64 -vuotiasta kohden keskimäärin noin 82 000 euroa. Teollisilla kaupunkiseuduilla pääomaa on noin 70 000 ja maaseutumaisilla alueilla noin 67 000 euron arvosta.

**Taulukko 5 Koulutuspääoma seutukunnittain, tuhatta euroa 25–64 -vuotiasta asukasta kohden vuosina 1970 ja 2005**

Seutukunta	1970	2005
Helsinki	64.9	83.3
Turku	60.7	80.2
Tampere	60.4	82.3
Oulu	61.4	84.7
Jyväskylä	59.7	80.7
Kuopio	60.2	81.8
Teolliset kaupunkiseudut	56.6	70.0
Maaseutumaiset seudut	55.5	68.4
Harvaanasutut seudut	54.9	67.5

Lähde: Hannu Karhusen (2008a) laskelmat.

Koulutuspääomalla painotettu työvoiman tarjonta on ollut voimavaroja keskittävää. Karhusen laskelmien mukaan koulutuspääoman kasvu on ollut ripeintä suurilla kaupunkiseuduilla, erityisesti Oulun seutukunnassa (29 prosenttia). Pääkaupunkiseudulla koulutuspääomalla painotettu työvoiman tarjonta on lisääntynyt 18 prosentilla vuodesta 1995 vuoteen 2005. Jyväskylän seutukunnassa kasvu on ollut 20 prosenttia. Toisaalta harvaanasutussa ja väestökadosta kärsivässä Kainuussa koulutuspääomalla painotettua työvoimaa on menetetty yhteensä seitsemän prosenttia vuoden 1995 tasosta, eikä koulutuspääoman kasvu ole muillakaan syrjäseuduilla pysynyt aluekeskusten tahdissa.

### **Työvoimapotentiaalia on...**

Työvoimaan osallistumiseen voidaan vaikuttaa myös taloudellisilla kannusteilla tai se voi muuttua kielitaidon karttuessa ja asenteiden muuttuessa. Työperäinen maahanmuutto tarjoaa yhden merkittävän kasvulähteen, sillä ulkomaisen työvoiman osuus Suomen työvoimasta on vain noin kolme prosenttia.<sup>5</sup> Naapurimaassa Ruotsissa tämä osuus on kolme kertaa korkeampi. Työvoimaan osallistumiseen voidaan vaikuttaa myös taloudellisilla kannusteilla, tai se voi muuttua itsensä asenteiden ja mieltymysten muuttuessa. Varttuneet, erityisesti yli

55-vuotiaat muodostavat merkittävän työvoimareservin, sillä heidän osallistumisensa työvoimaan on Suomessa muita Pohjoismaita merkittävästi alempi. Valtioneuvoston kanslian (Ikääntymisraportti, 2009) tuoreen arvion mukaan yli 55-vuotiaiden ikäryhmässä tätä työvoimapotentiaalia on 40 000–50 000 työllisen verran.

Myös työvoiman laadulla on merkitystä. Perusteltu ja yleinen oletus on, että koulutustason nousu nostaa työn tuottavuutta. Monissa tuottavuuslaskelmissa (Pohjola, 2007) työvoiman laadun paranemisen kasvukontribuution oletetaan olevan puoli prosenttiyksikköä vuodessa. Tämä osaltaan lieventää 2010-luvulla taantumaa jälkeisenä aikana näköpiirissä olevaa työvoimapulaa. Suuruusluokan ja merkityksen arviointi on kuitenkin vaikeaa. Jo yhden kymmenyksen ero tuottavuusarviossa vastaa noin kahden ja puolen tuhannen henkilön vuosittaista työpanosta.

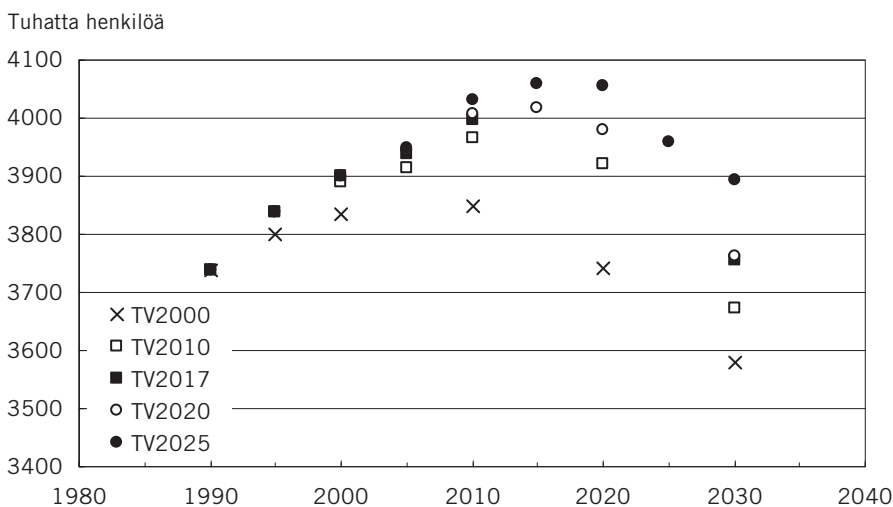
### **... mutta tarjontamuutosten ennakointi on vaikeaa**

Työvoiman tarjonnan ennakointi onkin osoittautunut vaikeaksi. Asiaa voi havainnollistaa työministeriössä laadituilla pitkän aikavälin ennusteilla. Kuvio 2 kokoa ministeriön vuosien 1991, 1996, 1999, 2003 ja 2007 arviot työvoiman tarjonnasta vuosille 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 ja 2020.

Ennusteet ovat aliarvioineet työvoiman tarjonnan kasvua merkittävästi: tarjonta on kasvanut odotettua nopeammin. Esimerkiksi vuonna 1994 julkaistun Työvoima 2010 -raportin tarjontaennuste vuodelle 2010 on 2.5 miljoonaa henkilöä. Uusimmassa, vuoden 2007 Työvoima 2025 -raportissa perusuran tarjontaennuste samalle vuodelle on 2.625 miljoonaa, eli yli 125 000 henkilöä suurempi. Vastaavat perusraennusteet nykyhetkestä parikymmentä vuotta eteenpäin eli vuodelle 2030 ovat 2.20 ja 2.51 miljoonaa henkilöä. Eroa on 310 000 henkilöä.

Vuonna 1999 julkaistussa Työvoima 2017 -raportin ennusteessa sekä työvoiman tarjonta että työllisyys vuonna 2025 ovat noin 170 000 henkilöä pienempiä kuin tuoreimmassa Työvoima 2025 -ennusteessa. Samanlainen nousu näkyy myös vuoden 2010 luvuissa. Työvoima 2017 -raportin ennuste tarjonnasta on liki 60 000 alempi kuin Työ-

**Kuvio 2 Työministeriön työvoimamallin ennusteet vuosille 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2020, 2025 ja 2030, työkäinen väestö**



Lähde: Kiander ja Pehkonen (2008).

voima 2025 -ennusteessa. Arvioidussa työllisten määrässä ero on tätäkin suurempi, 100 000 henkilöä.

Tarkastelun sanoma on selkeä: työvoiman tarjonta voi jatkossakin kasvaa ennakoitua nopeammin, ja politiikalla voidaan vaikuttaa tulevaan kehitykseen. Työmarkkinakeskusjärjestöjen tammikuun 2009 lopun sopimusesitys varhaiseläkereittien ikärajojen nostamisesta ja hallituksen helmikuinen eläkelinjaus ovat tästä esimerkkejä. Odotettavissa oleva työvoimapula voidaan halutessa muuttaa, tai se voi muuttua työvoiman ylitarjonnaksi.

## 2.2 TYÖVOIMAN KYSYNTÄ

Lyhyellä tähtäimellä työvoiman kysyntään vaikuttaa se, miten ajankohdainen talouskriisi etenee. Pidemmällä aikavälillä etenkin teknologinen kehitys ja muutokset lopputuotteiden sekä palvelujen kysynnässä vaikuttavat yritysten työvoimatarpeisiin. Toimintaympäristön muutokset, erityisesti globalisaation mukanaan tuoma kansainvälisen työnjaon sy-



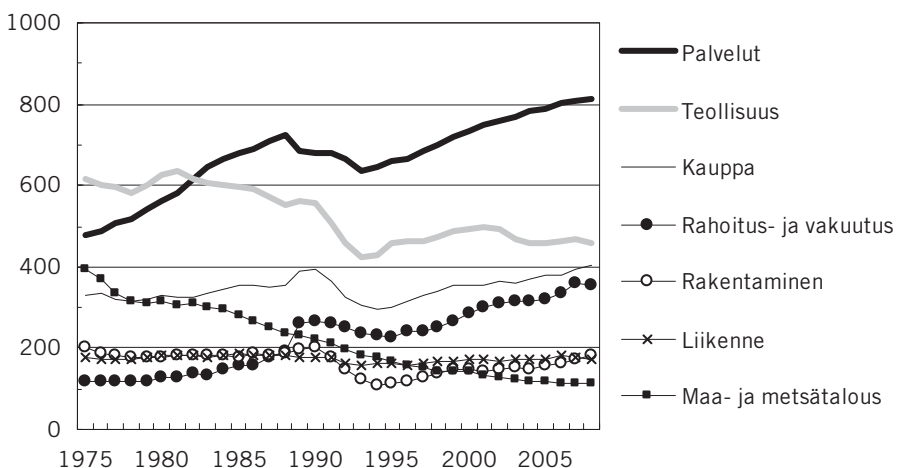
ventyminen, muovaavat kansantalouden toimialarakennetta. Suomi ei ole jäänyt tässä poikkeukseksi.<sup>6</sup>

Kotimaisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet yritysten ja työpaikkojen alueelliseen sijoittumiseen. Suomalaisen yritysten kansainvälistyminen – ulkomailla työskentelee jo noin 150 000 suomalaisyritysten palveluksessa olevaa työntekijää – ja toisaalta kotimaisen tuotantotoiminnan keskittyminen erityisesti pääkaupunkiseudulle ovat tästä esimerkkejä. Vuosina 2003–2005 uusista työpaikoista 65 prosenttia syntyi viiden suurimman kasvukeskuksen alueille. Vuosina 2005–2007 yrityskannan nettolisäys oli Uudellamaalla noin 20 prosenttia koko maan keskiarvoa suurempi. Lithin (2007) selvityksen mukaan yrityskannan vaihtuvuus oli kyseisinä vuosina Uudellamaalla yli 10 prosenttiyksikköä muuta maata korkeampi. Tämä kertoo osaltaan alueen elinvoimasta ja sen dynamiikasta.

### Toimialarakenne on muuttunut...

Kuvion 3 toimialatarkastelu antaa karkean kuvan kolmen viime vuosikymmenen työllisyyskehityksestä. Alkutuotannon osuus kansantalouden työllisistä on alentunut tasaisesti koko ajanjaksolla, noin 25

**Kuvio 3 Työllisyys toimialoittain, 1970–2008, 1000 henkeä**



Lähde: Tilastokeskus.

prosentista vajaaseen viiteen prosenttiin. Vastaavasti palveluelinkeinojen osuus työllisistä on kasvanut vuoden 1970 yli 40 prosentista 2000-luvun lopun 70 prosenttiin. Vuonna 1970 teollisuus työllisti 35 prosenttia työvoimasta. Vuonna 2007 osuus oli enää 25 prosenttia.

Osaltaan palvelualojen osuuden ripeässä kasvussa on kyse tilastointimuutoksista. Toimintojen ulkoistamisiin liittyvät sopimusmuutokset ovat tehneet monista teollisuustyöpaikoista, esimerkiksi paperitehtaiden, metalli- ja konepajojen siivous-, huolto- ja vartiointitöistä yksityisen sektorin palveluja.

Suomalaisen sähkö- ja elektroniikkateollisuuden 1990-luvulla alkanut ripeä kasvu on tehnyt alasta merkittävän työllistäjän ja tuloja kerryttävän toimialan. Vastaavasti metsä- ja paperiteollisuuden rooli kansantalouden moottorina ja työllistäjänä on hiipunut. Alan työllisyysosuuden 1980-luvulla alkanut lasku on vauhdittunut 2000-luvulla. Vuoden 2008 lopussa toimialan BKT-osuus oli enää noin neljä ja työvoimaosuus kaikista työllisistä noin kolme prosenttia. Kansantalouden toimialarakenteen muutos on ohjannut työvoiman kysyntää ja muuttanut ammattirakennetta ja osaamisvaateita.

### **... ja osaamisvaateiden nousu on hävittänyt matalan tuottavuuden työpaikkoja**

Työpaikkojen ammattirakenne muuttuu toimintaympäristön muutosten mukana. Viime vuosikymmeninä toimialarakenteen muutos ja toimialojen sisäinen kehitys ovat kasvattaneet erityisosaamisen tarvetta. Tämä on näkynyt erityisesti asiantuntijatehtävien ja hoitotyön kysynnän kasvuna.

Ammattirakenteen muuttumista voi arvioida toimialojen työllisyyden ja niiden sisäisen ammattirakenteen kehityksen perusteella. OECD:n tilastotiedot kolmelta viime vuosikymmeneltä havainnollistavat kehitystä. Vuodesta 1980 vuoteen 2005 työvoiman kysyntä on kasvanut korkean teknologian ja korkean palkkatason aloilla 50–70 prosenttia. Keskitason ja matalan teknologian ja palkkatason aloilla kysyntä on vastaavasti laskenut 20–40 prosentilla. Korkean osaamistason työpaikkojen määrä on pysynyt vuoden 1980-tasolla, kun matalan osaamistason työpaikkamäärä on laskenut noin 50 prosentilla. Työ- ja raaka-

ainevaltaisilla sekä skaala-intensiivisillä aloilla kysyntä on laskenut 30 prosenttia. Vastaavasti tiede- ja erikoisvalmistusaloilla lisäys on ollut 20–40 prosenttia.<sup>7</sup>

Yleisesti ottaen kysynnän ja työpaikkojen kehitys on ollut osaavaa ja koulutettua työvoimaa suosivaa. Tämä on vähentänyt vähän koulutettua työvoimaa työllistymismahdollisuuksia ja siten osaltaan ylläpitänyt korkeaa pitkäaikaistyöttömyyttä monissa osissa maata.

### **Osa- ja määräaikaistyö on lisääntynyt**

Joko osa- tai määräaikaista työtä tekeviä työntekijöitä oli Suomessa vuoden 2008 lopulla hieman yli 600 000. Erityisesti osa-aikaisten osuus työllisistä on noussut voimakkaasti viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Kun vuonna 1980 osa-aikatyötä tekeviä oli noin 7 prosenttia työllisistä, niin vuonna 2008 tämä osuus oli jo yli 14 prosenttia. Etenkin korkeakouluopiskelijat tekevät runsaasti pätkätoita. Tilastokeskuksen koulutustilastojen mukaan vuonna 2006 59 prosentilla yliopisto-opiskelijoista ja 56 prosentilla ammattikorkeakouluopiskelijoista oli työsuhde opintovuoden aikana. Tyypillisen korkeakouluopiskelijan vuosittainen työpanos on siten lähes viisi kuukautta. Tämä on osaltaan vähentänyt muiden työnhakijoiden työmahdollisuuksia.

### **Aluekehitys on eriytynyt...**

Viime vuosikymmenten kehitys on ollut inhimillisiä voimavaroja keskittävää. Uudenmaan osuus sekä työvoiman että työpaikkojen kasvusta on ollut merkittävää. Kolmessa kymmenessä vuodessa maakunnan osuus koko maan työvoimasta on noussut kymmenen prosenttiyksikköä, 31 prosenttiin. Myrskylän (2008) selvityksen mukaan vuonna 2007 Suomen kymmenellä suurimmalla työssäkäyntialueella oli 61 prosenttia työpaikoista, 58 prosenttia väestöstä ja 71 prosenttia pendelöivistä. Viime vuosien virtatiedot täydentävät ja vahvistavat varantotietojen antamaa kuvaa muutoksesta. Vuosien 1993–2005 työpaikkakasvusta 42 prosenttia suuntautui Uudellemaalle. Viisi suurinta seutukuntaa (Helsinki, Tampere, Oulu, Turku ja Jyväskylä) saivat kansantalouden työpaikkakasvusta noin 65 prosenttia.

## ... ja eriytyminen jatkuu

Ennusteet povaavat samankaltaisia lähivuosisikymmeniä niin työvoimatarpeiden kuin alueellisen kehityksen osalta. Työvoimatarpeita luotaavan ”Työvoima 2025” raportin mukaan odotettavaa on, että työpaikkojen lisäkasvu painottuu osaamisintensiivisille toimialoille niin tavarantuotannossa kuin palvelualoillakin. Raportin mukaan lisätyöpaikkojen syntyminen on todennäköisintä uuteen teknologiaan liittyvillä aloilla. Myös työvoimaa vähentävissä ammattiryhmissä osaamisvaatimukset kasvavat.

Tilastokeskuksen alueellisten työssäkäyntitilastojen arviot maan sisäisestä muuttoliikkeestä ennakoivat jatkoa viime vuosikymmeninä toteutuneisiin trendeihin.<sup>8</sup> Tämä merkitsee entisestään keskittyvää aluekehitystä. Työ- ja elinkeinoministeriön Työvoima 2025 -raportin mukaan tasapainoisempi aluekehitys edellyttäisi nykyistä korkeampaa kansantuotteen kasvuvauhtia. Oletuksena on, että tällöin maan sisäinen muuttoliike voisi suuntautua entistä enemmän työvoimareservejä omaaviin aluekeskuksiin ja osittain myös näiden keskusten ulkopuolelle.

Tämä ei liene todennäköistä ilman mittavia politiikkatoimia. Työttömyyden kannalta ongelmallisimpia alueita ovat syrjäiset maaseutualueet, missä väestökato jatkuu voimakkaana ja nuoren väestön osuus vähenee edelleen. Monien alueiden työttömyys pysyy yhä korkeana. Näillä alueilla ei ole pulaa työvoimasta, vaan työpaikoista. Koko kansantalouden tasolla tämä ei ole enää mittava ongelma – alue- ja yksilötasolla kylläkin.

## 2.3 KOHTAANTO TYÖMARKKINOILLA

Kuviot 4a ja 5a havainnollistavat työmarkkinoiden tilaa 1990-luvun alun jälkeen työttömyyden tason, sen rakenteen ja avointen työpaikkojen näkökulmasta.<sup>9</sup> Beveridge-käyrä (kuvio 4a), avointen työpaikkojen ja työttömyyden välinen suhde, ilmentää työmarkkinoiden kohtaannon heikkenemistä ajanjaksolla. Koko maan työttömyysaste oli syksyllä 2008 lähes samalla tasolla kuin se oli vuonna 1991, eli noin 6 prosenttia. Ero 1990-luvun alun tilanteeseen oli se, että sama

työttömyystaso yhdistyi lähes kolme kertaa korkeampaan vakanssias- teeseen.<sup>10</sup>

Kuvio 5a raportoi työttömyysasteen ja pitkäaikaistyöttömyyden suh- teen vuodesta 1991 lähtien. Kuvio tuo esiin yhden selityksen UV- käyrän siirtymälle: yhä suurempi osa työttömistä on vaikeasti työllis- tyviä pitkäaikaistyöttömiä. Yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömien ol- leiden osuus työttömistä on noussut vuoden 1991 noin 5 prosentista vuoden 2008 30 prosenttiin. Pitkäaikaistyöttömyys liittyy kiinteästi ikään ja koulutustasoon. Vuonna 2008 arviolta noin 70 prosenttia pit- käaikaistyöttömistä oli yli 50-vuotiaita ja vain alimman koulutusasteen suorittaneita henkilöitä.

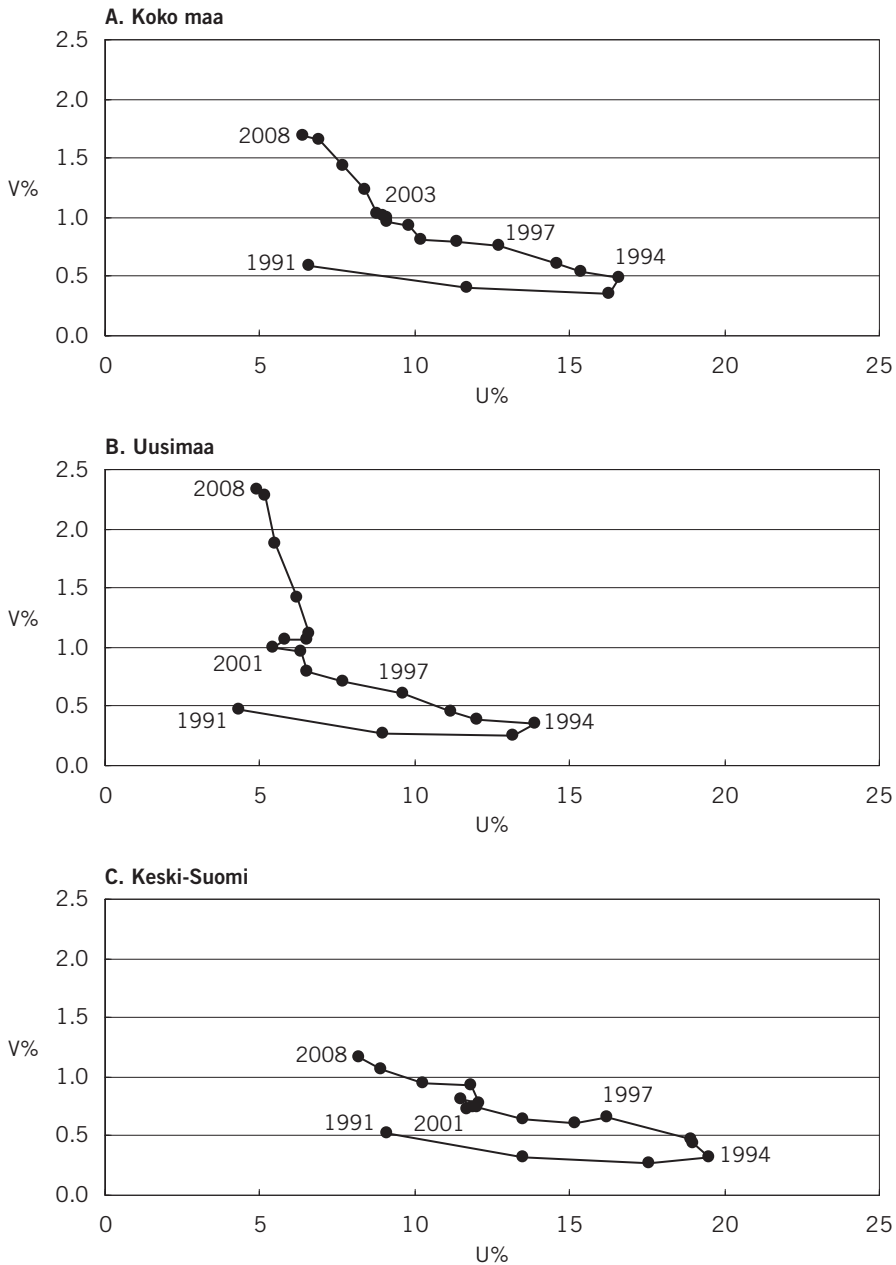
Erot työntekijöiden ja työpaikkojen ominaisuuksissa selittävät koh- taanto-ongelmia. Työn vaatimukset eivät kohtaa tarjolla olevaa am- mattitaitoa tai alueellista saatavuutta. Esimerkiksi ikääntyvien työt- tömien aktivointi työelämään voi olla kiinteiden kustannusten takia mahdotonta: muuttopäätös on lähestyvän eläkeiän takia kannattama- ton joko taloudellisin tai sosiaalisin perustein.

### **Kohtaanto-ongelmat ovat erilaisia maan eri alueilla**

Kuviot 4b–c ja 5b–c havainnollistavat kohtaanto-ongelmaa alueel- lisestä näkökulmasta. Tältä osin viime vuosikymmenten kehitys on ollut erilaista eri puolella Suomea. Uudellamaalla vakanssisuhde on nelinkertaistunut vuodesta 1991 (kuvio 4b). Merkittävin muutos suhteessa muihin maakuntiin tapahtui pääosin vuoden 2004 jälkeen. Tällöin työttömyyden lasku Uudellamaalla pysähtyi ja avoinna olevi- en vakanssien määrä kasvoi voimakkaasti. Muissa maakunnissa, joista tässä on tyyppiesimerkkinä Keski-Suomi, työttömyyden lasku jatkui suhteellisen ripeänä, eikä niissä koettu Uudenmaan veroista vakanssi- asteen nopeaa nousua (kuvio 4c).

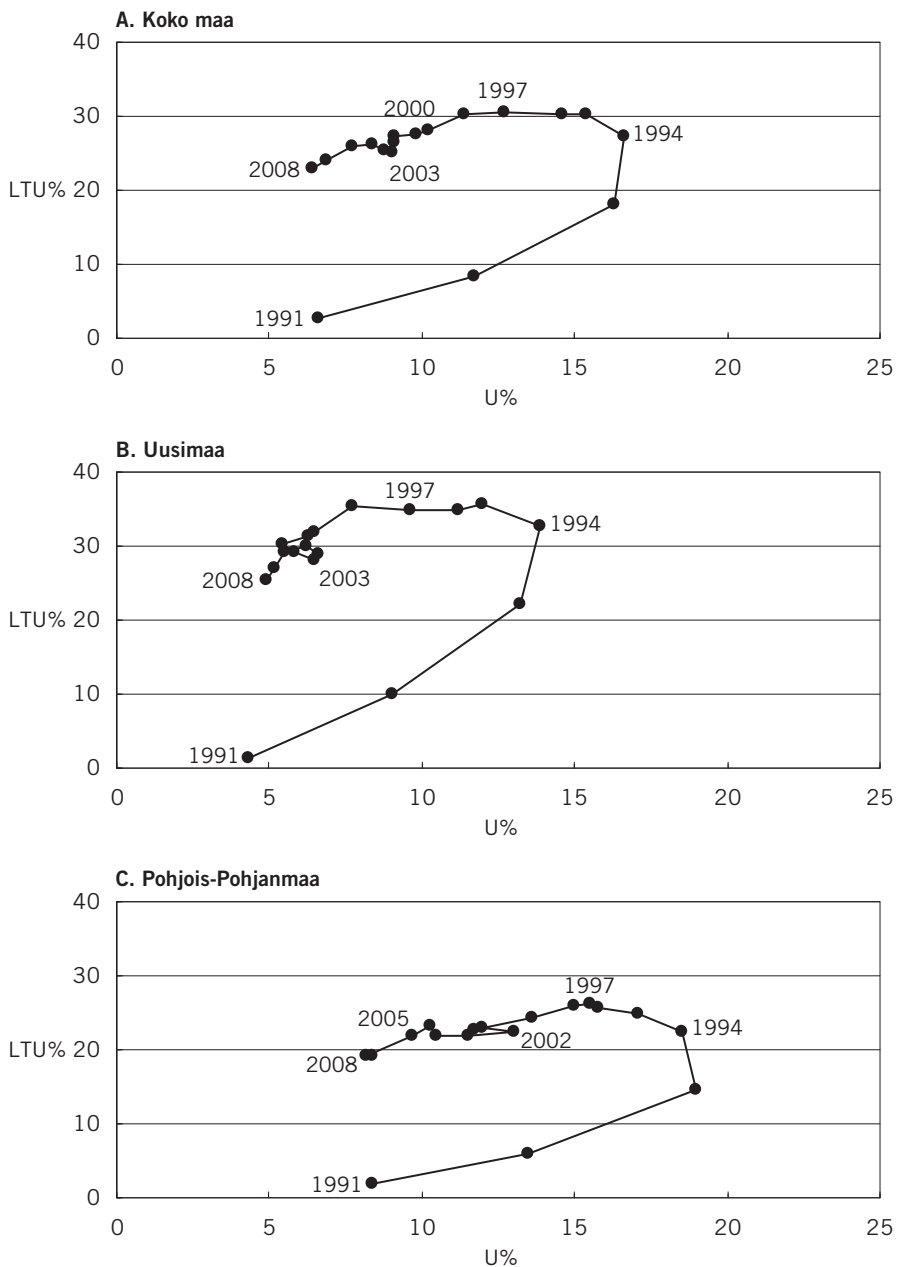
Tilanne on samanlainen tarkasteltaessa työttömyyden ja pitkä- aikais- työttömyyden suhdetta maakunnittain. Uudellamaalla vuoden 1991 työttömyystasolle päästiin jo 2000-luvun alkuvuosina (kuvio 5b). Pit- käaikaistyöttömien osuus alueen työttömistä nousi ajanjaksolla vajaasta 5 prosentista lähes 30 prosenttiin. Alueellisena vertailukohteena ole- valla Pohjois-Pohjanmaalla (kuvio 5c) pitkäaikaistyöttömien osuuden

**Kuvio 4 Kohtaanto työmarkkinoilla: työttömyysaste (U) ja avoimet työpaikat (V), 1991–2008, %**



Lähde: Tilastokeskus.

**Kuvio 5 Kohtaanto työmarkkinoilla: työttömyysaste (U) ja pitkäaikaistyöttömyys (LTU), 1991–2008, %**



Lähde: Tilastokeskus.

nousu on ollut kymmenen prosenttiyksikköä Uuttamaata pienempi, ja vuoden 1991 työttömyystasolle päästiin vasta vuonna 2007.

### **... ja rekrytointiongelmia on aina**

Taulukko 6 havainnollistaa työnantajien kokemien rekrytointiongelmien tasoa 1990- ja 2000-luvuilla. Yleishavainto on, että rekrytointiongelmia on ollut aina. Jopa synkkänä lamavuonna 1993 yli 12 prosenttia toimipaikoista raportoi työvoiman saatavuusongelmista ja 3 prosenttia työvoimapulasta.<sup>11</sup>

2000-luvulla rekrytointiongelmien osuus on kärjistynyt. 30 prosentilla toimipaikoista on ollut saatavuusongelmia ja keskimäärin 10 prosenttia yrityksistä on raportoinut työvoimapulasta. Tosin viimeaikaisten talousennusteiden toteutuessa työvoimaongelmista kärsivien toimipaikkojen osuus vähentyy nykytasosta merkittävästi. Toisaalta pidemmän aikavälin ennusteiden mukaan suurten ikäluokkien poistuminen työvoimasta tulee kasvattamaan rekrytointiongelmia uudestaan 2010-luvun puolivälissä.

Elinkeinoelämän ja työministeriön selvitysten mukaan (Tuomaala, 2008 ja Työ- ja elinkeinoministeriö, 2008a) työvoimakapeikkoja on koettu erityisesti Uudenmaan työmarkkinoilla. Työvoimapulaa ja rekrytointiongelmia on absoluuttisesti eniten terveydenhoito- ja sosiaalialalla, yksityisissä palveluissa ja teollisuudessa. Suhteellisesti eniten vaikeasti täytettäviä vakansseja on tyypillisesti ollut kuljetus- ja liikennealoilla. Ammattitasolla eniten pulaa on ollut sairaanhoitajista, lääkä-

**Taulukko 6 Työvoiman saatavuusongelmia ja työvoimapulaa kokeneet toimipaikat Suomessa vuosina 1993–2007, prosenttia toimipaikoista**

	1993	2000	2005	2007
Saatavuusongelmia	12	29	27	34
Työvoimapulaa	3	9	10	13

Lähde: Tuomaala (2008).



reistä, tarjoilijoista ja hitsaajista. Talouskriisin syvenemisen myötä pula on toki väistymässä, mutta ei suinkaan kaikilta osin.

### **Pääkaupunkiseudun ongelmat heijastuvat koko maahan**

Suomen vientivetoinen kansantalous on riippuvainen kansainvälisestä talouskehityksestä. Samalla tavoin pääkaupunkiseudun työmarkkinatilanne vaikuttaa oman alueensa ulkopuolisiin aluetalouksiin. Maakuntien työmarkkinat eivät elä eristyksessä pääkaupunkiseudun työmarkkinoista, sillä suhteellisten palkkaerojen kasvua hillitsevä palkkasopimusjärjestelmä välittää työvoimapulasta johtuvat palkankorotuspaineet alueelta toiselle.

Alueellisten työmarkkinoiden toimivuuteen ja eri alueilla koettuihin työvoiman saatavuusongelmiin onkin suhtauduttava vakavasti. Jos yhdessä osassa maata on työvoimapulaa ja osalla alueista työttömyys pysyy sitkeästi kaksinumeroisena, työvoimapolitiikka on hampaaton. Uusia konkreettisia toimintamalleja tai ratkaisuehdotuksia, joissa alueen työvoiman kysyntä- ja tarjontatilanne välittyisi nykyistä paremmin palkkoihin ja siten työvoiman kysyntään ja työttömyyteen, ei kuitenkaan ole näköpiirissä.

# 3 PULAA TYÖSTÄ

Koko 2000-luvun jatkunut tuotannon ja työllisyyden kasvu pysähtyi Suomessa vuoden 2008 viimeisellä neljänneksellä. Talouskriisin merkit ovat tulleet näkyviin virallisissa tilastoissa kuukausi kuukaudelta yhä selkeämmin. Lomautettuna olevien työntekijöiden määrä on noussut puolessa vuodessa lähes 35 000 henkilöllä. Työvoimatoimistoissa olevat avoimet työpaikat ovat vähentyneet merkittävästi, vuositasolla noin 15 000 kappaleella, ja työttömien työnhakijoiden määrä on lähtenyt nousuun. Tilastokeskuksen työvoimatiedustelun mukaan huhtikuussa 2009 työllisiä oli noin 69 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Suhdanteiden heikentyminen on helpottanut rekrytointiongelmia ja hiltjentänyt työvoimapulapuheet ainakin toistaiseksi. Tältä osin työmarkkinat näyttävät toimivan: pula poistuu aina.

## **Suhdanneongelmiin on reagoitava**

Työmarkkinoiden lyhyen aikavälin, eli vuosien 2009–2011 ongelmana on nouseva työttömyys ja heikentyvä työllisyysaste. Suhdannesyistä työvoiman kysyntää on syytä lisätä julkisin menolisäyksin. Toimenpiteet ovat nykyisessä suhdannetilanteessa kiireellisiä, ja ne on hyvä mitoitaa laajoiksi. Poikkeukselliset ajat vaativat poikkeuksellisia toimia.

Kaikki avoinna olevat työpaikat on hyvä saada täytetyksi mahdollisimman nopeasti. Myös palkkojen merkitys työvoiman kysyntää rajoittavana ja työttömyyttä ylläpitävänä tekijänä on syytä huomioida aiempaa tarkemmin. Palkanmuodostuksen olisi reagoitava työvoiman kysyntään ja työttömyyden nousuun nykyistä vahvemmin.

## **3.1 LISÄÄ KYSYNTÄÄ TYÖVOIMALLE**

Kysynnän heikkeneminen kaikilla keskeisillä vientimarkkinoilla yhdessä yritysrahoituksen kiristymisen kanssa on vähentänyt yksityisen sektorin toimeliaisuutta ja tuotantoa syksystä 2008 lähtien. Teolli-

suuden vientikysyntä ja tilauskanta ovat olleet vapaassa pudotuksessa vuoden 2008 lopusta alkaen. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan tammi-maaliskuussa 2009 teollisuustuotanto laski liki 20 prosenttia edellisvuodesta. Myös yritysten halu ja kyky riskinottoon, ja siten uusiin investointeihin, on heikentynyt merkittävästi. Talouskriisi on pysäyttänyt uudet teollisuus- ja rakennusinvestoinnit lähes täysin.

Myös kotitaloudet ovat tulleet entistä varovaisemmiksi, vaikka usko oman talouteen on säilynyt kohtuullisena. Merkittävää tarvetta synkistelyyn ei monissa kotitalouksissa toistaiseksi olekaan, sillä nykyisillä inflaatioennusteilla tulossa olevat palkankorotukset ja veronkevennykset kasvattavat palkansaajien ostovoimaa liki neljällä prosentilla. Tämä ylläpitää kotimaista kulutuskysyntää ja työllisyyttä vientiteollisuuden heikkenevän kehityksen vastapainoksi. Akuutissa ja pahenevassa suhdannetilanteessa tämä ei riitä, vaan kansantalouteen tarvitaan kokonaiskysyntää ja luottamusta lisääviä toimia.

### **Elvytysvaateita on runsaasti**

Kokonaistuotannon kääntyminen laskuun on lisännyt vaateita julkisten menojen kasvattamisesta. Yleinen käsitys on ollut, että julkisen sektorin on turvattava rahoitusmarkkinoiden toimivuus ja lisättävä taloudellista aktiviteettia työttömyyden nousun estämiseksi.

Elvytys ehdotuksia on tullut monilta tahoilta, ennen kaikkea työnantajien ja työntekijöiden järjestöiltä. Jopa työmarkkinoiden keskeiset keskusjärjestöt, EK ja SAK ovat puhuneet tästä asiasta samaa kieltä. Järjestöjen perusviesti on ollut harvinaisen selvä: suhdannepoliittisten toimien pitää olla mittavia, ja ne kannattaa aloittaa pikaisesti. Julkisen sektorin on rakennettava siltää käsissä olevan kriisin yli.

Tyypillisesti elvytysesitykset ovat sisältäneet ajatuksia uusista infrastruktuuri-investoinneista tai jo päätettyjen hankkeiden aikaistamisesta. Julkisen menojen lisääminen nopeasti väkeään vähentävän rakennusalan elvyttämiseksi on tullut esille lähes kaikissa puheenvuoroissa. Esimerkkeiksi on nostettu työvoimavaltainen korjausrakentaminen ja vuokra-asuntotuotannon merkittävä lisääminen.

## **Suomi mukaan yhteiseen eurooppalaiseen elvytykseen**

Yhdysvaltojen uusi presidentti Barack Obama on ensi töikseen päättänyt mittavan, noin 800 miljardiin dollariin nousevan elvytysohjelman toteuttamisesta. Myös Euroopan unioni on kannustanut jäsenvaltioita pikaisiin kokonaiskysyntää lisääviin toimiin. Komission tavoitteena on ollut 200 miljardin euron yleiseurooppalainen elvytyspaketti. Euroopan suurin talusmahti Saksa on jo tehnyt päätöksiä vähintään noin 50 miljardiin kipuavista menolisäyksistä. Komission esitykset ja muiden maiden esimerkki on syytä ottaa vakavasti myös Suomessa.

Vielä loppuvuodesta 2008 Suomen hallitus epäröi elvytystoimien aloittamisessa. Hallituksen silloinen näkemys oli, että hallitusohjelmassa sovitut menolisäykset ja veronalennukset vuosille 2009 ja 2010 riittävät osaksi yhteistä eurooppalaista elvytyspakettia.

Onneksi taloustilanteen vakavuus on nyt ymmärretty. Valtiovarainministeriö on päässyt kartalle taluskriisin koosta, ja elvytysohjelman valmistelu on saatu hyvään vauhtiin.<sup>12</sup> Toimenpiteet ovat perustellusti jakautumassa kahteen kokonaisuuteen: rahoitussektorin toiminnan turvaamiseen ja kokonaiskysynnän lisäämiseen. Ensimmäinen on välttämätöntä yleisen luottamuksen palauttamisessa. Se ei kuitenkaan riitä. Tueksi tarvitaan julkisia menolisäyksiä.

### **Rahoitussektorille selkänöjaa**

Yritysrahoituksen saatavuuteen liittyvät ongelmat ovat korostuneet keskusteluissa. Yhtenäisin esitys löytynee työ- ja elinkeinoministeriön asettaman selvitysmiehen, ministeri Antti Tanskanen vuodenvaihteessa 2008–2009 laatimasta pikaraportista. Siinä Tanskanen esitti huomattavia lisäyksiä erityisesti Finnveran resursseihin ja toimintavaltuuksiin. Esitys suositti merkittävää lisäystä pk-yritysten vieraan ja oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen ja erityisrahoitusta vientiyrityksille, mukaan lukien takuiden ja suhdannelainojen lisäämistä. Esitykseen kuului myös mahdollinen yritystodistusten hankinta Valtion eläkerahaston kautta, sekä varautuminen kotimaisten pankkien pääomittamiseen pääomalainoin. Euromääräistä pakettia tuettaisiin nykyistä löysemmillä

vakavaraisuusehdoilla sekä enemmän toimintariskiä sallivilla viranomaismaituuksilla.

Selvitysmies Tanskanen korosti, että ylivarautumisesta ei ole haittaa: parempi enemmän kuin vähemmän ja julkisen sektorin kannattaa rakentaa markkinoille luottamusta kustannustehokkain toimin. Tässä asiassa hallitus on toiminut ripeästi. Kotimaisen rahoitussektorin toimintaedellytyksiä tukevat päätökset on tehty, ja ehkäpä jopa todellista tarvetta suuremmassa mittakaavassa.

Yhdysvalloissa liittovaltion keskuspankki on joutunut ottamaan mittavan vastuun koko maan rahoitusjärjestelmän toimivuudesta. Takuumiestä tarvitaan myös täällä Suomessa. Tosin samalla pitää varautua toimenpiteiden aiheuttamiin mahdollisiin markkinahäiriöihin. Esimerkiksi Finnverasta ei saa rakentaa organisaatiota, joka kilpailisi entistä selvemmin yksityisten pankkien rahoituksen tarjonnan kanssa. Tämä näkökulma korostaa toteutettavien toimenpiteiden väliaikaisuutta.

### **Elvytyslinjaukset kuntoon...**

Hallituksessa tammikuun 2009 lopulla sovittu elvytyspaketti on hyvä avaus talouskriisin vaikutusten lieventämiseksi. Elvytysohjelma painottaa lyhyen aikavälin talouskasvua lisäävien toimien tarpeellisuutta ja kiireellisuutta. Samoin se korostaa kansantalouden pitkän aikavälin tuotantopotentiaalia kasvattavien toimien tarpeellisuutta. Näiltä osin se on oikean suuntainen.<sup>13</sup>

Työllisyys on nostettu talouspolitiikan ykköstavoitteeksi. Tämä linjaus on oikea. Jotta talouskriisi ei johtaisi inhimillistä pääomaa rapauttavaan pitkäaikaistyöttömyyden nousuun, julkiset menolisäykset on syytä rakentaa poikkeuksellisen mittaviksi ja ne on syytä kohdentaa työvoimavaltaisille aloille. Menolisäysten kärkeen kannattaa nostaa hallituksen esityksen mukaisesti työvaltaiseen korjausrakentamiseen liittyvät hankkeet. Vuokra-asuntotuotannon lisäämiseen erityisesti pääkaupunkiseudulle panostetaankin ajateltua enemmän. Tällä helpotettaisiin nykyisiä työvoiman saatavuusongelmia sekä varauduttaisiin jo tulevaan työvoimapulaan.

## **... ja investoinneilla lisää tuottavuutta**

Investointihankkeissa etusija on hyvä antaa jo suunniteltujen infrastruktuurihankkeiden aikaistamiselle. Poikkeuksellisen matala, ja myös lähivuodet matalana pysyvä korkotaso yhdistettynä julkisen sektorin erinomaiseen luottokelpoisuuteen luovat investointihankkeille rahoituskellisesti kestävätkä puitteet.

Elvytysohjelman infrastruktuuri-investoinneilla pitää tavoitella kansantalouden tuotantopotentiaalin kasvua korkeamman tuottavuuden sekä kustannussäästöjen kautta. Investointilistalla kannattaa sisällyttää tuttuja teemoja, muun muassa nopeiden liikenneyhteyksien rakentamista, tie- ja korjausrakentamista, kotimaisen energiatuotannon kehittämistä sekä panostuksia koulutukseen ja tk-menoihin. Tuotantokapasiteetin rakentamista pitää tukea vain siten, että tuotannosta tulee pitkällä aikavälillä markkinaehtoista. Myöskään teitä ei pidä rakentaa sinne, missä ei ole liikennetarvetta – ei nyt eikä tulevaisuudessa.

Ohjelman liikkeellelähtöä pitäisi nopeuttaa nykyisestäään mahdollisuuksien mukaan, mikä voi olla vaikeaa erityisesti investointihankkeiden osalta. Jotkut hallituksen toimet, esimerkiksi Kela-maksun poisto vuodesta 2010 alkaen tai alimpien eläkkeiden korotukset vuodesta 2011, ovat pääosin muuta kuin talouskriisiin reagoivaa elvytystä.

## **Elvytyksen on tuettava työvoimapolitiikka...**

Elvytyspolitiikan on tuettava pitkän aikavälin työvoimapolitiikan tarpeita: kaikkia toimia, jotka kannustaisivat työvoiman työmarkkinoilta poistumiseen, pitää välttää. Poliittikkatoimilla ei saa pyrkiä lyhyen aikavälin työttömyyslukujen kaunisteluun tai aluepoliittisiin tavoitteisiin. Suhdannepolitiikan pitää tältä osin tukea tehokkaasti sellaista pitkän aikavälin työvoimapolitiikkaa, joka varmistaa työvoiman saatavuuden työikäisen väestön vähentyessä 2010-luvulla. Talouskriisi ei saa johtaa 1990-luvun kaltaiseen työvoiman tarjontaa vähentävään ja inhimillistä pääomaa pitkällä aikavälillä rapauttavaan pitkäaikaistyöttömyyden nousuun.

### **... ja exit-ohjelmia kannattaa miettiä etukäteen**

Poliittisten päättäjien on nyt sallittava velkataakan kasvaa. Julkisella sektorilla on voimavaroja rakentaa silta yli talouskriisin, varsinkin jos näin voidaan varmistaa se, että työttömyyden nousu jää talouskriisin rajuudesta huolimatta vain väliaikaiseksi. Samalla elvytyspäätöksiin on syytä rakentaa poliittisia päätöksentekijöitä ohjaavia exit-ohjelmia. Päättäjillä olisi hyvä olla kohtuullisen selkeä näkemys siitä, miten ja millä aikataululla julkinen talous tasapainotetaan, kun talouskriisin pahin vaihe on ohitettu.

## **3.2 AVOIMET TYÖPAIKAT TÄYTTÖÖN**

Julkisen työnvälitystoiminnan osuus työnvälityksestä on Suomessa poikkeuksellisen korkea. Tyypillisesti noin 40 prosenttia avoimista työpaikoista välittyy työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimien työvoimatoimistojen kautta. Jos työvoimatoimiston käyttöosuus lasketaan työvoiman hankintojen osalta, joissa toimipaikka on käyttänyt vain julkisia hankintakanavia, työvoimatoimiston markkinaosuus nousee 60–70 prosenttiin.<sup>14</sup> Toimistojen työvoima- ja vakanssivirrat ovat suuria. Vuositasolla noin puoli miljoonaa työpaikkaa täyttyy työvoimatoimistossa kirjoilla olevien työttömien tai työllisten työnhakijoiden toimesta.

Työmarkkinoilla on joka hetki kymmeniä tuhansia vapaita työpaikkoja. Työministeriön tilastojen mukaan vuoden 2008 vaihteessa työvoimatoimistoissa oli yli 50 000 avointa työpaikkaa.<sup>15</sup> 2000-luvulla avointen työpaikkojen keskimääräinen kesto on ollut reilut kolme viikkoa, vaihdellen 20 päivästä 26 päivään. Tyypillisesti noin puolet vakansseista on täyttynyt viikossa ja noin viisi prosenttia vakansseista on jäänyt kokonaan täyttymättä. Töitä on ollut tarjolla, tekijöitä ei.

Kansantaloudessa on siis yhä työpaikkoja, joita ei saada täytettyä. Nämä kohtaanto-ongelmat heijastavat osittain työnvälitysmarkkinoiden tehottomuutta allokoida avoimia työpaikkoja ja työtä etsiviä työnhakijoita. Työttömyyden noustessa jokainen avoin työpaikka on hyvä saada täytetyksi mahdollisemman nopeasti.

## **Parempaan kohtaan kannattaa panostaa**

Työvoimatarpeiden kohtaamattomuudesta aiheutuvat kustannukset ovat merkittäviä. Yksinkertainen arvio on, että avoinna olevien työpaikkojen keston alentuminen yhdellä päivällä lisäisi kansantalouden potentiaalista tuotantoa noin 4.5 miljoonalla eurolla. Työttömyysmenoja tämä laskisi vuositasolla arviolta 1.5 miljoonalla eurolla. Keskimääräisen keston saaminen 1990-luvun matalimmalle tasolle eli noin 16 päivään näkyisi vuositasolla noin 10 000 henkilöä korkeampana työllisyytenä.

Työvälytykseen kannattaa panostaa. Tämä on havaittu myös työ- ja elinkeinoministeriössä. Ministeriön kotisivuilla on asiasta selkeä linjaus ja toimintaohje. ”Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa tehostetaan ja nopeutetaan yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa. Työttömyyteen puututaan mahdollisimman varhain sekä estetään rakenteellisen työttömyyden syntymistä ja syrjäytymistä. Resursseja kohdistetaan työllisyyden kannalta vaikuttavimpiin toimenpiteisiin.”

## **Tavoitteet ovat hyvät...**

Tavoitteet ovat erinomaisia ja paperilla työvoiman palvelukeskusten ja työvoimatoimistojen toiminta näyttää erinomaiselta. Alla on kaksi kuvausta toimintaohjeista. Ensimmäinen liittyy uuden työttömän työnhakijan kohteluun työvoimatoimistoissa. Jälkimmäisessä kuvataan pitkäaikaistyöttömien kohtelua.

”Työttömällä työnhakijalla on oikeus työnhaun tueksi laadittavaan työnhakusuunnitelmaan. Suunnitelmaan kirjataan mm. mitä tai millaisia työ- tai koulutuspaikkoja työnhakija hakee, tai mitkä toimet ja selvitykset parhaiten auttavat työllistymistä. Jos työnhakija ei osallistu suunnitelman tekoon tai noudata siinä sovittuja toimenpiteitä, hän saattaa menettää työttömyyspäivärahansa tai työmarkkinatukensa.”<sup>16</sup>

”Työvoiman palvelukeskuksista pitkäaikaistyötön saa sekä kunnan, Kelan että työvoimatoimiston palveluja. Palvelukeskuksessa etsitään asiakkaan kanssa yhdessä uusia väyliä työelämään, ammatilliseen koulutukseen tai muuhun pitkäaikaiseen ratkaisuun. Aktivointisuunnitel-



maan voidaan sisällyttää työvoimapalveluja sekä erilaisia sosiaali-, terveys-, koulutus- ja kuntoutuspalveluja ja kuntouttavaa työtoimintaa.”

### **... mutta toteutus ontuu**

Myös työministeriön hankeraportti työvoimatoimistojen palvelumallin uudistamisesta vuodelta 2005 tarjoaa erinomaisia eväitä ja ehdotuksia uusista toimenpiteistä. Vain toteutus jää ontumaan resurssien puutteessa. Tyypillisesti esimerkiksi toteutuma-asteet uusien työttömien työnhakusuunnitelmissa ovat monilla alueilla olleet vain 50 prosenttia tavoitteesta. Ahon, Virjon ja Koposen (2006) selvityksen mukaan työnhakusuunnitelma laadittiin viiden kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta vain puolelle työttömänä olleista. Viidenneksen kohdalla suunnitelmaa ei laadittu lainkaan, ja suunnitelmien laatimisessa on merkittäviä alueellisia eroja. Heikoin tilanne lienee Uudellamaalla, jossa työministeriön vuoden 2005 hankeraportin tietojen mukaan vain 12 prosentilla työnhakijoista oli tehty työnhakusuunnitelma. Tämä heijastelee ainakin osittain resurssipulaa, sillä kuormittavuustasot esimerkiksi Helsingin toimistossa oli 20 prosenttia maan keskiarvon yläpuolella. Tosin sekä työnhakijoiden että työnantajien antama palaute työvoimatoimistojen palveluista on tehtyjen selvitysten mukaan pysynyt hyvällä tasolla.<sup>17</sup>

### **Alueilla on eroja**

Erot työntekijöiden ja työpaikkojen ominaisuuksissa selittävät osaltaan alueellisia eroja avointen työpaikkojen täyttymisessä. Tarjolla olevan työn vaatimukset kohtaavat toisilla alueilla paremmin tarjolla olevaa ammattitaitoa ja työvoiman saatavuutta. Samoin alueelliset erot työvoiman tarjonnan ikärakenteessa ja koulutuksessa voivat tuottaa eroja kohtaantoon. Erityisesti ikääntyvien työttömien aktiivointi työelämään voi olla vaikeaa, jos muuttopäätös toiselle paikkakunnalle voi lähestyvän eläkeiän takia tulla taloudellisesti tai sosiaalisesti kannattamattomaksi.

Empiirinen tutkimustieto viittaa siihen, että työvoimatoimistojen tehokkuudessa välittää työnhakijoita ja työpaikkoja on merkittäviä eroja. Hynnisen ym. (2006 ja 2009) selvitysten mukaan erot säilyvät

senkin jälkeen, kun alueelliset erot hakija- ja vakanssirakenteessa on huomioitu. Alueelliset tehokkuuserot heijastuvat alueen työttömyyteen. Keskimäärin tehokkuustappio on noin puoli prosenttiyksikköä. Yksinomaan Uudenmaan työpaikkavälityksen tehostuminen koko maan keskimääräiselle tasolle vähentäisi alueen työttömyyttä arviolta viidellä tuhannella ihmisellä.<sup>18</sup>

### **Lisää resursseja ja aktiivista otetta työnvälitykseen**

Työvoimanpalveluja pitää tehostaa erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa arvioimalla entistä tarkemmin työtä etsivän asiakkaan tilannetta ja työllistymisen todennäköisyyttä. Tämä ehdotus löytyy myös SATA-komitean listalta. Käytännössä tämä vaatii yksilöllistä palvelua ja joustavaa toteutusta. Tämä puolestaan edellyttää lisäpanostuksia ja työvoiman välitystoiminnan tehostamista.

Valitettavasti työvoimatoimistoissa on sama tilanne kuin monissa muissa valtion virastoissa: resursseja puuttuu etulinjasta, kun päämajassa ja töpinässä on tungosta. Tilannetta voi havainnollistaa seuraavasti. Työ- ja elinkeinoministeriön palkkalistoilla on yhteensä yli 10 000 henkilöä, josta työministeriön osuus on noin 4 300. Työvoimaneuvon nimikkeellä toimivia ja asiakastyötä tekeviä on kolmasosa, noin 1 700. Ehkäpä nämä suhteet kannattaisi kääntää päinvastaiseksi seuraavan kymmenen vuoden aikana. Työnvälityksen voimavarojen lisääminen voisi olla hyödyllistä erityisesti Uudellamaalla kahdesta syystä: maakunta kattaa yli 30 prosenttia maan työpaikoista ja maakunnan kohtaanto-ongelmat ovat muita maakuntia pahempia.

## **3.3 PALKANMUODOSTUS TUKEMAAN TYÖLLISYYTTÄ**

Työmarkkinoiden sopimusjärjestelmiin, erityisesti palkanmuodostukseen, on kohdistunut viime vuosina paineita monilta suunnilta. Elinkeinoelämän etujärjestöjen tahtotila sopimusjärjestelmän muuttamiseksi on ollut selvä: keskitetystä sopimusjärjestelmästä on siirryttävä mitä pikimmin kohti yritys- ja henkilökohtaista sopimista.

Työntekijäjärjestöissä linja on ollut varovaisempi. Pitkälle menevä työpaikkakohtainen järjestelmä on pahimmillaan nähty alkusoittona työehtosopimusten yleissitovuuden romuttamiselle ja yleisten työehtojen huonontumiselle.

Julkinen valta on linjannut tavoitteensa molempia näkökantoja ja sopijapuolia yhdistäväksi. Ainakin valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmien ajatuksena on ollut yhdistää kansallinen palkkakoordinaatio ja sen tuoma maltti aiempaa hajautetumman palkkasopimisen joustavuuteen.<sup>19</sup>

Työmarkkinoiden toimivuuden kannalta sopimusjärjestelmillä on kaksi keskeistä tehtävää: yhtäältä turvata osaltaan yritysten kilpailukykyä niin hyvässä kuin huonossa suhdannetilanteessa ja toisaalta ohjata työvoiman tarjontaa työvoimaa tarvitseville aloille ja alueille. Molempien tavoitteiden saavuttaminen on ollut vaikeaa, ja lienee sitä myös lähitulevaisuudessa. Tavoittelua tämä ei kuitenkaan saa estää.

### **Elinkeinoelämän etujärjestöt haluavat yrityskohtaista sopimista...**

Työnantajat ja työnantajajärjestöt ovat pyrkineet sitouttamaan työntekijöitä tulospalkka-ajatteluun tarjoamalla ja vaatimalla entistä enemmän mahdollisuuksia yrityskohtaiseen ja henkilökohtaiseen sopimiseen. Elinkeinoelämän tahtotila on ollut viime vuosina harvinaisen kirkas: tulossidonnaisten, yritys- ja henkilökohtaisten palkkaerien osuutta työvoimakustannuksista halutaan lisätä.

Tavoite on ymmärrettävä. Kansainvälisillä markkinoilla toimivilta ja usein myös kansainvälisesti omistetuilta yrityksiltä odotetaan vastinetta sijoitetulle pääomalle. Tällaisessa ympäristössä yrityskohtainen palkkausjärjestelmä voi antaa tuottavuuskehitystä parantavia kannusteita ja motivaatiota. Yritystoiminnan tuloskykyä voidaan tukea myös suhdanteita ja liiketoiminnan kannattavuutta myötäilevillä työvoimakustannuksilla. Osa- ja määräaikaisen vuokratyövoiman lisääntynyt käyttö onkin viime vuosina toiminut yhtenä keinona siirtää liiketoiminnan riskejä työntekijöiden kannettavaksi.

## **... mutta työntekijät ovat kiinnostuneita suhteellisista palkoista**

Työntekijöiden ja työntekijäjärjestöjen into työpaikkakohtaiseen sopimiseen on ollut työnantajia vähäisempää. Tämä on ymmärrettävää, sillä tyypillisesti työntekijöiden on vaikea hahmottaa oman toimipaikkansa palkanmaksukykyä. Naapurin ammattiliiton palkkavaade on sen sijaan helppoa lukea aamun sanomalehdestä. Oman toimialan tai yrityksen epämääräiseksi jäävällä tuottavuuskehityksellä ei ole merkitystä, jos muiden toimialojen työntekijöille on luvassa palkankorotuksia.

Erityisesti alakohtaisilla sopimuskiirroksilla työntekijöiden huomio keskittyy palkkoihin. Oma palkankorotusprosentti on etusijalla, kun ammattiliitot peesaavat toinen toistaan ja tavoittelevat jäsenilleen yleistä linjaa parempaa sopimusta. Edellisillä sopimuskiirroksilla mahdollisesti syntyneitä ”palkkavääritymiä” tai ”palkkojen jälkeenjääneisyyttä” pyritään korjaamaan ammattiliitossa kuin ammattiliitossa. Palkkamaltilista ei kannata unelmoida. Ei ainakaan tilanteessa, jossa työvoimasta on pulaa.

## **Sopiminen on vaikeaa: esimerkkinä vuoden 2007 tes-kierros**

Vuoden 2007 sopimuskierron palkkaratkaisut olivat elinkeinoelämän tahdon mukaisesti prosenttipainotteisia ja osa korotuksista jätettiin työpaikkakohtaisesti neuvoteltaviksi. Työvoimapula nosti palkkavaateita ja sopimukseen sisältyi sopimuskauden alussa maksettavia kertakorvauksia 1970-luvun alun korkeasuhdanteen malliin.<sup>20</sup>

Työnantajien tavoitteet jäivät pääosin saavuttamatta, kun korotustaso karkasi käsistä työvoiman pulan myötä ja julkisesta sektorista tuli sopimuskierron palkkajohtaja.<sup>21</sup> Mahdollista on, että suhdannetaantumasta helpommin selviävä julkinen sektori pysyy palkkajohtajana myös lähivuodet. Ajatus tuskin miellyttää yksityisen sektorin vahvoja teollisuusliittoja. Tämä ei ennusta hyvää lähivuosien työllisyydelle, sillä palkkavaateiden kompensatiokierteitä on vaikea taltuttaa. Tyypillisesti palkkojen nousu- ja kompensatiovaateet katkeavat vain työttömyyden huomattavaan nousuun. Näin tässä on nyt todennäköisesti käymässäkin.

## **Liittokohtaisia sopimuksia ja palkka-ankkureita...**

Suomen Pankin pääjohtaja Erkki Liikanen ja Elinkeinoelämän Keskusliiton johtaja Jussi Mustonen ovat tuoneet monissa yhteyksissä esille ns. palkka-ankkuriin perustuvaa liittotason sopimusmallia.<sup>22</sup> Ankkurimallin perusajatuksena on yhdistää kansallinen palkkakoordinaatio liittotason palkkasopimiseen ja sen mukanaan tuomaan yritystason joustavuuteen.

Liittokohtaisessa ankkurimallissa palkkasopimisen lähtökohtana olisivat maltillinen yleiskorotus ja sen päälle tulevat liitto- ja yritysکوhtaiset korotukset. Keskeinen ongelma tässä mallissa on, että maltillisesta peruskorotuksesta on vaikea sopia ilman mittavaa koordinoitua ja konsensusta. Tavallisesti, kuten vuoden 2007 tes-kierros näytti, yleiset palkkatavoitteet ja -toiveet kiinnittyvät helposti jonkin yksittäisen työntekijäryhmän tavoitteeseen. Tämä on ymmärrettävää, sillä tyyppillisesti oman toimipaikan palkanmaksukykyä on vaikea tietää.

### **... vai alueellisia palkka-ankkureita?**

Työllisyyden kannalta erityisen ongelmallista on, ettei palkanmuodostus reagoi työvoiman tarjonnan ja kysynnän alue-eroihin. Keskitetty palkanmuodostus ja vahvat ammattiliitot pyrkivät huolehtimaan siitä, että korkeasta työttömyydestä kärsivillä alueilla palkat nousevat samaa tahtia kuin työvoimapulasta kärsivillä alueilla. Palkka-palkka-kytkennät johtavat siihen, että Uudenmaan rekrytointiongelmien synnyttämät palkkapaineet leviävät ympäri maata. Tämä vähentää työvoiman kysyntää ja lisää työttömyyttä jo entisestään työttömyydestä kärsivillä alueilla. Tästä työttömyyttä ylläpitävästä mekanismista olisi hyvä päästä irti.<sup>23</sup>

Työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta voisikin ajatella, että palkka-ankkuri sovittaisiin keskitetysti työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välillä, ja sen taso määritettäisiin alueellisesti. Korkean työttömyyden alueella palkka-ankkuri voisi olla keskimääräistä tasoa hieman alempi. Yhtäältä tämä pitäisi palkankorotustason kilpailukykyisenä ja toisaalta se ohjaisi työvoiman tarjontaa ja kysyntää alueellisesti tasapainottavaan suuntaan.

Käytännössä tämä lienee kuitenkin mahdotonta. Alueellisesti eriytyvälle peruspalkkojen korotuslinjalle ei löydy helposti yhteistä hyväksyntää. Korkea työttömyys ei ole ennenkään ollut pidäke palkan korotusvaateille. Työmarkkinoiden parempi alueellinen toimivuus ja alueellisten työttömyyserojen kaventaminen onnistunee siten vain hitaasti ja pitkällä aikavälillä. Keinoiksi tähän tarvitaan koordinoituja, nykyistä maltillisimpia raamisopimuksia ja entisestään eriytyneempää yrityskohtaista palkanmuodostusta. Tämäkin voi olla vaikeaa, mutta tavoittelua se ei saa estää.<sup>24</sup>

# 4 PULAA TYÖVOIMASTA

Väestön ikääntyminen vähentää työvoiman tarjontaa Suomessa merkittävästi tulevina vuosina. Tyypillinen arvio on, että vuosina 2010–2015 poistuma työvoimasta ylittää tarjonnan kasvun yhteensä noin 100 000 henkilöllä. Työministeriön pitkän aikavälin työvoimamallin Työvoima 2025 (Työministeriö, 2007) perusennuste on, että työikäinen väestö vähenee vuoden 2005 tasosta yli 200 000 henkilöllä vuoteen 2025 mennessä.

2000-luvun alun ripeä talouskasvu antoi esimakua tulevasta. Lisään-tyvät rekrytointiongelmät ylläpitivät keskustelua osaavan ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta. Erityisesti pääkaupunkiseudulla työvoimapulapuheet voimistuivat vuosi vuodelta.<sup>25</sup>

Mahdolliseen pulaan osaavasta ja ammattitaitoisesta työvoimasta pitää suhtautua vakavasti. Toisaalta kannattaa olla myös kriittinen, sillä ha-vaittavissa on myös positiivisia kehityskulkuja. Erityisesti väestön kou-lutus pääoma on ripeässä nousussa. Myös niukkuus vie itsessään asioita eteenpäin.

## **Koulutus pääoma on kasvussa...**

Työvoiman tarjonnan laadullista paranemista voi havainnollistaa yk-sinkertaisilla koulutus pääomalaskelmilla. Vuosina 1945–55 syntyneiden kohortissa keskimääräistä koulutus pääoma on 70 000 euroa. Vuosina 1975–1985 syntyneillä tätä pääomaa on jo yli 80 000 euron verran. Siten työmarkkinoille nyt tulevien 24–34 -vuotiaiden nuorten kou-lutus pääoma on reilut 20 prosenttia korkeampi kuin sieltä poistuvien 54–64 -vuotiaiden senioreiden.

Jos eturivin tutkijoiden ja poliitikkojen vakuutteluihin inhimillisen pääoman merkityksestä talouskasvuun on uskomisen, suurten ikä-luokkien eläköityminen ei välttämättä hyödytä kansantaloutta. Päin-vastoin, meno voi vain kiihtyä kun paremmat tietotaidot korvaavat vähenevää työllisten määrää.<sup>26</sup>

## **... mutta työvoimapulaan on silti varauduttava**

Lisääntynyt koulutuspääoma ei kuitenkaan riitä, kun tarve on käsipareja vaativasta hoivatyöstä tai monista muista palveluammateista. Ratkaisut palvelualojen työvoimatarpeisiin onkin löydettävä muualta. Osa ongelmista voidaan ratkaista lisääntyvällä työperäisellä maahanmuutolla ja uusilla taloudellisilla kannusteilla.

Työvoimapula on ajan mittaan todellista, ja siihen on varauduttava. Näköpiirissä oleviin ongelmiin on uskallettava tarttua ja mitoittaa toimenpiteet haasteiden mukaisesti. Tähän teemaan kuuluvat kysymykset työvoimapolitiikan painotuksista ja resursoinnista. Työvoimapolitiikan linjauksista kannattaa ottaa esille erityisesti se, miten työvoimapolitiikalla voidaan tukea Suomeen suuntautuvaa työperäistä maahanmuuttoa. Toiseksi on hyvä arvioida sitä, tarjoaako kotimainen työvoimareservi mahdollisuuksia työvoiman tarjonnan kasvattamiseen.<sup>27</sup>

## **4.1 VIENNIN EDISTÄMISESTÄ MAAHANMUUTON TUKEMISEEN**

Maahanmuutto Suomeen on lisääntynyt viime vuosina ripeästi. Vuosina 2007 ja 2008 nettomuutto on kasvattanut väestöä yhteensä yli 26 000 ihmiselle. Valitettavasti tämä ei ole lisännyt työvoimapotentiaalia ja työllisyyttä vastaavalla määrällä, sillä maahanmuuttajat ovat jääneet liian usein työmarkkinoiden ulkopuolelle tai työttömiksi. Vuoden 2008 alussa työvoimatoimistoissa oli ulkomaan kansalaisuuden omaavia työttömiä liki 13 000. Ryhmän työttömyysaste oli lähes 20 prosenttia ja ryhmän työllisyysosuus 15–64 -vuotiaista työikäisistä oli vain reilut 50 prosenttia.

### **Kotouttamistoimet eivät riitä**

Maahanmuuttajien kotouttamisessa ja osaavan työvoiman rekrytoinnissa ei ole onnistuttu. Tämä todetaan tuoreessa sisäasiainministeriön (2008) selvityksessä, joka listaa julkishallinnon uusia tehtävatarpeita alkaen työvoiman maahanmuutosta ja viranomaisten uusista tehtävistä.



tä ulkomailla. Nämä tarpeet liittyvät ensisijaisesti monipuolisempaan tiedottamiseen, uusiin EU-rahoitteisiin ohjelmiin, sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstön rekrytoinnin erityiskysymyksiin, lähtömaissa järjestettävään valmennukseen ja kielenopetukseen, maahanmuuttajien opastusjärjestelmään ja ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden työllistymisen edistämiseen.

Työryhmä esittämä toimenpidelista on erinomainen, mutta rahoitukseltaan ja mitoitukseltaan se on riittämätön. Erityisesti aktiivista ammattitaitoisen työvoiman maahanmuuttoa kasvattavia toimia kannattaisi lisätä merkittävästi.

### **Maahanmuutto työvoimapolitiikan uudeksi painopisteeksi**

Työperäisen maahanmuuton edistäminen ei ole kuulunut työvoimapolitiikan aktiiviseen keinovalikoimaan. Ulkomaisen työvoiman houkuttelu Suomeen on ollut pienimuotoista ja epävirallista, lähinnä EU-alueella toimivan Eures-verkoston puitteissa tapahtuvaa neuvonta- ja informaatiotyötä sekä yrittäjien ja muiden järjestöjen kautta tapahtuvaa rekrytointitoimintaa.

Tosin pienimuotoisia rekrytointihankkeita on viritetty viime vuosina eri puolella Suomea. Esimerkiksi Etelä-Savon TE-keskus organisoii vuonna 2005 hankkeen, jossa pyrittiin helpottamaan työvoiman liikkuvuutta Suomen ja Venäjän välillä. Tämä informaatiopalveluja ja yhteyskanavaa rakentanut pienimuotoinen hanke päättyi 2007. Toinen tuore esimerkki kertaluontoisesta ammattitaitoisen työvoiman rekrytointihankkeesta löytyy Etelä-Pohjanmaalta. Paikallisen maakuntaliiton edustaja ja kylänmiehet olivat kesällä 2008 mukana Vietnamissa työministeri Tarja Cronbergin valtuuskunnassa. Yhteydenpidon tavoitteena oli värvätä hitsaajia Suupohjan alueen yrityksiin.

Toiminta on ollut oikeansuuntaista ja panostukseen nähden onnistunutta. Koko kansantalouden tuleviin tarpeisiin suhteutettuna tällainen toiminta on riittämätöntä. Suomalaisten työvoimaviranomaisten on syytä jalkautua ulkomaille aktiiviseen ja määrätietoiseen rekrytointityöhön.

## **Maailmalla on työvoimapotentiaalia**

Ruotsi sai aikanaan työvoimaa Suomesta. Muuttoliike tyhjensi erityisesti Lappia ja Pohjois-Pohjanmaata rankalla kädellä. Nyt on suomalaisten aika hakea työvoimaa. Sitä on maailmalla riittävästi. Prosentin tuhannesosa maapallon työikäisestä väestöstä riittää mainiosti Suomen tarpeisiin. Suomen kannalta merkittävät ulkomaisen työvoiman lähtömaat löytyvät EU-maista ja sen lähialueilta Venäjältä ja Viirosta. Merkittävin ja pääosin hyödyntämätön potentiaali löytyy Kaakkois-Aasian väkirikkaista maista.

Työvoiman rekrytoinnin pitäisi olla helppoa, sillä elintasokuilu köyhiin työvoimaa pursuaviin maihin on leveä. Tuoreet viranomaisselvitykset tukevat tätä näkemystä. Niiden mukaan monet Suomeen töihin tulleet työntekijät, muun muassa kiinalaiset hitsaajat ja vietnamilaiset siivoojat ovat joutuneet maksamaan useiden tuhansien eurojen välityspalkkioita maahanpääsystä ja työpaikasta. Kuinkahan moni olisi valmis tulemaan tänne ilman hämäriä välikäsiä ja tällaisia kuluja?<sup>28</sup>

## **Oppia viennin tukemisesta...**

Sisäasiainministeriön lokakuussa 2008 julkaisema työryhmäraportti työvoiman maahanmuuton edistämisestä on hyvä avaus uusille toimenpiteille. Tosin raportin suosituksia ei ole mitoitettu riittäviksi. Esimerkiksi esitys, että Kaakkois-Aasian maissa olevien Suomen edustustojen rekrytointiosaamista vahvistettaisiin määräaikaisilla koordinaattoreilla neuvomaan muuttoa suunnittelevia työntekijöitä ja että tällainen kokeilu voitaisiin aloittaa Suomen Vietnamin edustustossa, olisi varmasti hyvä avaus, mutta ongelmien kokoon nähden pitkällä aikavälillä liian pienimuotoinen.

Työvoiman rekrytoinnissa voitaisiin ottaa oppia ulkomailla toimivista suomalaisista organisaatioista. Yksi tällainen on Finpro, entinen Suomen Ulkomaankauppaliitto. Finpro muodostuu 42 eri maassa toimivasta yksiköstä. Organisaation palveluksessa on noin 400 henkilöä. Sen tehtävänä on viennin edistäminen, erityisesti suomalaisille kasvuyrityksille tarjottava asiantuntemus kansainvälisen liiketoiminnan kehittämisestä. Pienestä vuonna 1919 turkulaisen kenkäliikkeen taka-

huoneessa perustetusta Suomen Vientiyhdistyksestä on kasvanut merkittävä, kansallista tehtävää toteuttava verkosto.

Suomalaisyritysten vientiponnisteluja maailmalla tuetaan Finpron kautta vuosittain noin 20 miljoonalla eurolla. Finpro on tehnyt määrätietoista työtä vientiteollisuuden hyväksi.<sup>29</sup> Vastaava summa voitaisiin käyttää myös työperäisen maahanmuuton edistämiseen.

### **... ja panostus moninkertaiseksi**

Uuden työ- ja elinkeinoministeriön kannattaisi käynnistää työvoimantuontiprojekti pikavauhtia. Toiminta voisi yhtäältä perustua koulutetun ja osaavan työvoiman yleiseen, Suomeen suuntautuvan muuton tukemiseen. Toisaalta se voisi pohjautua yritysten tai toimialojen toimeksiantoihin, vaikkapa erilaisia tilaaja-tuottajamalleja mukailten.

Julkisen sektorin panostus ammattitaitoisen työvoiman tuontiin voisi olla kaksinkertainen nykyiseen Finpron tukeen verrattuna, eli 40 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä veisi vajaat kaksi prosenttia uuden työ- ja elinkeinoministeriön budjetista. Aktiivisen työvoimapolitiikan menosta se haukkaisi nykytasolla noin viisi prosenttia. Tehoja uusi toimintamuoto toisi varmasti lisää.

40 miljoonan euron panostus työvoiman tuontiin ei ole paljon, jos sitä vertaa vaikkapa kesällä 2008 pikavauhtia sorvattuihin metsäteollisuutta tukeviin verohelpotuksiin. Näiden ainakin osittain tehottomaksi jääneiden tukipakettien kokonaishinta on arviolta 100 miljoonaa euroa.

### **Voimavarat tehokkaaseen käyttöön**

Suomalaisyrietykset osaavat maailmalla asiansa hyvin. Julkiset resurssit on syytä käyttää entistä tehokkaammin. Ulkomaankauppaliitto muuttui vienninedistäjästä kotimaisten yritysten kansainvälistäjäksi. Työvoimatoimistoista on rakennettu viime vuosien aikana työvoiman palvelukeskuksia.

Seuraavaa toiminnan laajennusta on hyvä hahmotella pikaisesti. Palvelukeskukset voisi rakentaa työvoiman välityskeskuksiksi ja kansainvälisen työvoiman maahantuojiksi. Parhaillaan käynnissä olevasta kotimai-

sen työvoimatoimistoverkoston harventamisesta vapautuvat resurssit voitaisiin ohjata kansainvälisen rekrytointiverkoston rakentamiseen. Tavoitteena voisi olla, että TEM rakentaa kymmenen seuraavan vuoden ajalle mittavan kotouttamis- ja rekrytointiohjelman. Ohjelman painopiste olisi osaavan ja ammattitaitoisen ulkomaisen työvoiman maahanmuuton lisäämisessä.

### **Rekrytointi olisi kannattavaa**

Työvoimaa rekrytoivan organisaation rakentaminen olisi Suomen kansantaloudelle tuottavaa. Tilastokeskuksessa tehtyjen koulutus pääomalaskelmien mukaan yhden yhdeksäsluokkalaisen kouluttamiseen kasautuneen koulutus pääoman arvo on 50 000 euroa. Ylioppilaassa tai muun toisen asteen koulutuksen saaneessa nuorena on koulutus pääomaa 65 000–70 000 euron arvosta. Korkeakoulututkintoa tekevään nuoren koulutuskustannukset ovat alasta riippuen helposti 100 000–200 000 euroa.

Tuhat ammattitaitoista työntekijää toisi Suomeen pääomaa 40 miljoonan euron verran, jos koulutus arvioidaan esimerkiksi 40 000 euroksi per henkilö. Tämä on noin 70 prosenttia suomalaisen työikäisen väestön keskimääräisestä koulutus pääomasta.

## **4.2 TUKEA TYÖNHAKIJOIDEN TYÖLLISTYMYKSEEN**

Tilastotietojen mukaan suomalainen työttömyysturvajärjestelmä on kohtalaista keskieurooppalaista tasoa. Työttömyyden ajalta maksettu työttömyystuki on OECD-maiden keskitasoa, mutta hieman muita pohjoismaita alempi. Toisaalta työttömyysturvan ajallinen kesto on Suomessa monia maita pidempi.

Kelan tilastojen mukaan vuonna 2007 keskimääräinen ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha oli 48.3 euroa. Tukea maksetaan 500 arkipäivältä, ja järjestelmä mahdollistaa tuen uudistamisen. Tarveharkintaisessa työmarkkinatuessa ei ole kestopäivärahaa, mutta sen tukitaso on

noin 60 prosenttia ansiopäivärahasta. Vuonna 2007 työmarkkinatukea maksettiin keskimäärin 25.4 euroa päivässä, viideltä päivältä viikossa. Keskimääräinen tuki on siten vajaat 550 euroa kuukaudessa. Ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa ja 1 500–2 000 euron kuukausittaisilla palkkatuloilla nettokorvaussuhde työttömyysajalta on 70–80 prosenttia. Työmarkkinatuen saajilla korvaussuhde jää keskimäärin 50–60 prosenttiin.

### **Aktivointiin satsataan kohtuullisesti...**

OECD-vertailussa työttömien työnhakijoiden aktivointi on Suomessa monipuolista ja myös määrällisesti se on hyvällä tasolla. Vuonna 2007 aktivointiaste, eli aktiivisen työvoimapolitiikan piirissä olevien osuus työttömistä työnhakijoista oli 27 prosenttia. Työ- ja elinkeinoministeriön tavoite vuodelle 2008 oli 30 prosenttia. Aktivointitaso lähentelee siten tasoa, joka saavutettiin 3–5 prosentin työttömyystasolla 1980-luvun loppuvuosina.

Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa harjoitettua työvoimapolitiikkaa voidaan kuitenkin pitää verrattain passiivisena. Passiivisiin toimiin, ml. työttömyyspäivärahat ja työttömyyseläkkeet käytetään Suomessa noin kaksi prosenttia, ja aktiivisiin toimiin noin prosentti bruttokansantuotteesta. Ruotsissa ja Tanskassa aktiivisten menojen osuus työttömyyden hoidon kustannuksesta on 2000-luvulla ollut reilut kaksi prosenttia.

### **... mutta pitkäaikaistyöttömyyttä on paljon**

Työvoimapolitiikan tehokkuutta on arvioitu monin eri tavoin useissa eri tutkimuksissa. Selvitysten mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan saavutukset eivät ole kaikilta osin mairittelevia. Näyttää siltä, että vaikka aktivointi vähentää työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta, se johtaa työllistymiseen avoimilla työmarkkinoilla vain harvoin. Erityisesti toistuvais- ja pitkäaikaistyöttömyys ovat alentuneet 2000-luvulla hitaasti. Kokemukset viittaavat siihen, että pitkäkestoinen työttömyysturva passivoi ja ohjaa osan työvoimasta aktiivisen työvoiman tarjonnan ulkopuolelle.<sup>30</sup>

## **Uudistuksia on viritetty...**

Pitkittyvän työttömyyden ongelmiin on pyritty vaikuttamaan työn etsinnän ja työllistämisen kannusteita muuttamalla. Viimeisin työmarkkinapoliittinen uudistus on vuodelta 2005. Laki muutti työmarkkinatuen ehtoja ja rahoitusvastuuta vuoden 2006 alusta lähtien. Uudistuksen kohderyhmänä olivat työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneet työttömät sekä työttömyyspäivärahalta työmarkkinatuella siirtyneet, yli 180 päivää työmarkkinatukea saaneet.<sup>31</sup>

Uudistuksella tavoiteltiin tehostettuja toimia pitkään työmarkkinatukea saaneille työttömille. Samalla työmarkkinatukeen tuli osallistumisvelvoitteita, ml. velvoite osallistua palkkatuetuun työhön, työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai työvoimakoulutukseen.

## **... rahoitusvastuita on muutettu...**

Myös työmarkkinatuen rahoitus muuttui. Vuodesta 2006 lähtien valtio on vastannut ensimmäisten 500 työttömyyspäivän kustannuksista. Tämän jälkeen työttömyysmenot jaetaan puoliksi kunnan ja valtion kesken siten, että valtio rahoittaa aktiivitoimiin osallistuvan työttömän kustannukset. Muutoksella on pyritty kannustamaan kuntia panostamaan nykyistä enemmän työllisyyden hoitoon.

Palkkatukiseteli oli toinen uudistus. Vuoden 2006 alusta lähtien pitkään työmarkkinatukea saanut työtön on voinut saada työvoimatoimistosta tukisetelin. Seteliä on voinut hyödyntää työtä etsiessä, sillä seteli osoittaa, että työnantajalle voidaan tietyin edellytyksin myöntää tukea palkkauskustannuksiin.<sup>32</sup> Palkkatuki muodostuu kahdesta osasta, perustuesta ja lisäosasta. Vuonna 2008 perustuen päiväkorvaus oli reilut 25 euroa. Lisäosa vaihtelee harkinnan mukaan, ollen enintään 60 prosenttia perustuesta.<sup>33</sup>

## **... mutta tulokset ovat vaatimattomia**

Työ- ja elinkeinoministeriön työmarkkinatukiseurannan tuoreet tilastotiedot viittaavat siihen, että uudistukset nostivat työmarkkinatukea saavien työttömien aktivointiastetta merkittävästi heti lain voimaan-

tuloa seuraavana vuonna. Työmarkkinatukea saaneiden aktivointiaste nousi yli viisi prosenttiyksikköä, vuoden 2006 29.8 prosentista vuoden 2007 34.5 prosenttiin.

Alkuvuoden 2008 luvut eivät ole enää yhtä mairittelevia. Neljän ensimmäisen kuukauden aktivointiaste oli vain vajaan prosenttiyksikön korkeampi kuin edellisen vuoden vastaavana ajankohtana. Tilanne on samanlainen tarkasteltaessa yli 500 päivää työttöminä olleita työmarkkinatuen saajia. Noin seitsemän prosenttiyksikön nousu ryhmän aktivointiasteessa vuodesta 2006 vuoteen 2007 pysähtyi vuoden 2008 keväällä.

Näiden tulemien olisi voinut odottaa olevan parempia. Aktivointiasteen olisi odottanut nousevan ripeästi vielä vuonna 2008, sillä työmarkkinatukea saavien työttömien työnhakijoiden absoluuttinen määrä on pienentynyt merkittävästi vuosina 2007 ja 2008. Yli 500 päivää työttömänä olleiden lukumäärä aleni puolessatoista vuodessa yli 15 000 henkilöllä.

Selityksiä lienee kaksi. Työttömyys oli tasolla, jossa kannusteet eivät olleet riittäviä. Vaihtoehtoisesti työvoima- ja palvelutoimistojen työnvälitystoiminta on heikentynyt. Molemmat selitykset ovat huonoja.

### **Alempi kokonaistyöttömyys mahdollistaa aktiivisempaa politiikkaa**

Korkeana pysyvä pitkäaikaistyöttömyys ja laajamittainen toistuvaisuustyöttömyys viittaavat siihen, että työllistämis- ja kannustamistoimia on syytä lisätä. Erityisesti nuoret työttömät on aktivoitava työelämään mahdollisimman nopeasti. Aiempaa aktiivisempi työvoimapolitiikka on mahdollista, sillä työttömien työnhakijoiden absoluuttisen määrän alentuminen mahdollistaa yksilöllisten erityistoimien lisäämisen 1980-luvun lopun tapaan ja ikääntymisen mukanaan tuoma poistuma työvoimasta tuo työmahdollisuuksia 2010-luvulla. Uudistukset lisääisivät julkisen sektorin kokonaismenoja työllisyyden hoitoon siten, että lisämenot painottuvat aktiivisiin toimiin.

Uusina työmarkkinoiden toimintaa parantavina toimenpiteinä voisivat olla ansiosidonnaisen työttömyystuen keston porrastaminen työttömän työnhakijan työhistorian mukaisesti, ansiosidonnaisen työttö-

myystuen porrastaminen työttömyyden keston mukaan, työttömien työllistymisen tukeminen nykyistä suuremmalla palkkatuella sekä vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden tukityöllistämisen tehostaminen.

Keskustelun pohjaksi voitaisiin ottaa alla esitetyjä linjauksia. Esitys on, että työllistymistä edistäviä toimia lisätään merkittävästi ja että passiivisen tuen heikennysten vastapainoksi työllistymistä tuetaan aiempaa enemmän.

### **Keston voisi porrastaa työhistorian mukaisesti...**

Työttömyysturvan kesto voitaisiin porrastaa työhistorian mukaisesti: lähtökohtaisesti mitä lyhyempi työhistoria, sen lyhyempi tukikausi. Tämä olisi linjassa muiden työhistoriaan perustuvien etuuksien, kuten eläkkeiden, kanssa. Kertymäajattelua voi perustella myös oikeudenmukaisuusnäkökulmasta. Työuransa ehtopuolella olevilla olisi mahdollisuus pitempikestoisempaan työttömyysturvaan kuin juuri työmarkkinoille tulleille nuorille.

Työttömyysturva voitaisiin mitoittaa siten, että yhden vuoden työhistoria kerryttäisi 100 ja viiden vuoden työhistoria 500 päivän työttömyysturvan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että yksi työkuukausi lisäisi työttömyysturvan kestoja 1.67 päivällä. Siten esimerkiksi kolmen vuoden työhistoria toisi 300 ja neljän vuoden työhistoria 400 päivän keston työttömyysturvaan. Viidestä vuodesta eteenpäin ansiosidonnaisen työttömyysturvan kesto säilyisi nykyisessä 500 päivässä.

### **... ja tasoon voisi harkita alenemia**

Myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan taso voitaisiin porrastaa työttömyyden keston mukaan, ellei työtön työnhakija osallistu aktiivintitoimiin. Työttömyysturvan asteittainen lasku aktivoisi työtöntä työnhakijaa työnhakuun, mahdollisesti alentaen myös työn vastaanoton kynnystä. Empiirisen tutkimustiedon mukaan ns. kynnyspalkat ovat Suomessa korkeita ja ne ylittävät usein työn tuottavuuden mukaisen palkanmaksukyvyyn.<sup>34</sup>



Työttömän työnhakijan ansiosidonnainen työttömyysturva voitaisiin mitoitaa siten, että se säilyy samalla tasolla yhden vuoden ajan. Passiivituki voisi laskea esimerkiksi 20 prosentilla vuoden työttömyysjakson jälkeen. Puolentoista vuoden työttömyysjakson jälkeen ansiosidonnainen työttömyysturva alenisi edelleen toiset 20 prosenttia. Tämä toisi ansiosidonnaisen työttömyysturvan asteittain työmarkkinatuen tasolle.

### **Toisaalta työnhakua tuettaisiin rahallisesti**

Toisaalta työttömien työnhakijoiden työllistymistä tuettaisiin aiempaa runsaammin. Nykyistä yhdistelmätukea (palkkaseteli) korotettaisiin ja sen saatavuutta aikaistettaisiin. Tuen edellytykset voitaisiin mitoitaa siten, että työtön työnhakija saisi mahdollisuuden peruspäivärahan suuruiseen tukiseteliin jo kuuden kuukauden (130 pv.) työttömyysjakson jälkeen.

Myös tukitasoa voitaisiin nostaa merkittävästi. Keskimäärin taso voisi olla kolminkertainen nykytasoon verrattuna ja työnantaja (yksityinen tai julkinen) voisi vähentää tukisetelin arvon työnantajamaksuista. Tuen ehtona olisi sitoumus työntekijän ammatillisesta yms. koulutuksesta työpaikassa. Järjestelmän kustannusten hallinnointi ja markkinahäiriöiden estäminen edellyttäisi, ettei tuettu työllisyysjakso uudista ansiosidonnaista työttömyysturvaa.

Vaikeasti työllistyvät ja työmarkkinoilta syrjäytymisvaarassa olevat työttömät voitaisiin velvoitetyöllistää. Yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta työttöminä olleet työnhakijat työllistetään vähintään kahdeksi vuodeksi yhdistelmätuella (minimipalkalla). Alle 23-vuotiaille nuorille pitäisi rakentaa työllisyystakuu. Ns. Paltamon kokeilun tyyppisiä pilotteja voitaisiin rakentaa myös muille korkeasta työttömyydestä kärsiville alueille.

### **Edut ylittävät haitat**

Järjestelmämuutoksen edut olisivat moninaiset. Entistä avokätisempi tukiseteli lisäisi työttömien työnhakijoiden kysyntää samalla kun työhistorian mukainen kesto ja työttömyysturvan alenemat lisäisivät työttömien aktiivista työnhakua ja työllistymistä. Työttömyyden ai-

empaa nopeampi päättyminen vähentäisi pitkäaikaistyöttömyydestä aiheutuvia ongelmia ja yhteiskunnallisia kustannuksia, mukaan lukien tietojen ja taitojen rapautumista sekä yhteiskunnasta syrjäytymistä. Parhaimmillaan tuettu työllistyminen johtaisi aitoon työllistymiseen tukiperiodin jälkeen.

Tukiseteli toimisi tehokkaana testinä aktiiviselle työnhauulle ja se kohdistaisi tukea aiempaa enemmän yksityiselle sektorille. Samalla tuki kohdistuisi huonossa työmarkkina-asemassa oleviin työnhakijoihin. Työttömille kohdennettu tukijärjestelmä olisi edullinen suhteessa yleiseen matalapalkkasektorille kohdennettuun työnantajamaksujen alennukseen.

Uudistusten mahdollisia haittoja ei pidä vähätellä. Tiedossa on, että tukiseteli vääristää työllistymistä, kun tuki syrjäyttää muita työnhakijoita ja työllisiä. Tukiseteli lisää kustannuksia tarpeettomasti, jos työtön olisi työllistynyt muutenkin. Työttömyysturvan porrastus voisi samoin lisätä työttömien poistumaa työvoiman ulkopuolelle ja ansioturvan alenemat muun sosiaaliturvan tarvetta.

### **4.3 NUORET TYÖMARKKINOILLE**

Suomalainen koulutusjärjestelmä on kokonaisuudessaan erinomainen. Päiväkotien varhaiskasvatus on laadukasta ja peruskoululaisten oppimistulokset ovat pysyneet kansainvälisten Pisa-tutkimusten mukaan korkealla tasolla vuodesta toiseen. Korkeakoulutus on maksutonta ja koulutuspaikkoja on tarjolla tasaisesti ympäri maata. Joka kolmas suomalaisnuori yltääkin vähintään alempaan korkeakoulututkintoon.<sup>35</sup>

Toimintamenoilla mitattuna suomalainen koulutusjärjestelmä on myös tehokas. Menot asukasta kohti jäävät alle OECD-tason, keskimäärin noin 6 prosenttia kansantuotteesta. Tämä on liki prosenttiyksikön vähemmän kuin naapurimaassa Ruotsissa.<sup>36</sup>

#### **Koulutus kannattaa**

Perinteisesti kouluttautuminen on toiminut polkuna sosiaaliseen nousuun. Kouluttautuminen on ollut myös taloudellisesti kannatta-

vaa. Viisi vuotta opintojen päättymisen jälkeen korkeakoulumaisterin bruttokuukausipalkka on noin tuhat euroa kouluttamatonta ikätoveria korkeampi. Palkkaero on kasvanut työvuosien karttuessa ja vain harva korkeakoulutettu on jäänyt pitkäaikaistyöttömäksi. Työ on yleensä siistiä sisätyötä.<sup>37</sup>

Myös yhteiskunta on hyötynyt kouluttautumisesta. Osa yksilön saamasta koulutuksen tuotosta palautuu yhteiseen kassaan verotuloina. Merkittävin vaikutus syntyy kouluttautumisen tuomista ulkoisvaikutuksista: koulutetun työntekijän työn tuottavuuden nousu nostaa tyypillisesti myös kouluttamattoman työntekijän tuottavuutta. Julkisen vallan panostukset koulutukseen ovat siten perusteltuja. Nämä panostukset ovatkin mittavia, tutkintoa kohden on noin 50 000 euroa. Tämä summa koostuu opiskeluaikaisista opintotuista (keskimäärin noin 20 000 euroa per tutkinto) ja korkeakoulujen käyttömenoista opiskelijaa kohden (keskimäärin noin 30 000 euroa per tutkinto).

### **Korkeakoulujärjestelmä on muuttumassa**

Korkeakoulujärjestelmän kehittämistarpeista on keskusteltu Suomessa vilkkaasti viime vuosina. Keskustelun painopiste on ollut korkeakoulujen hallinnollisissa rakenteissa ja rahoituksessa. Suomeen onkin rakentumassa aiempaa suurempia alueellisia yliopistokeskittymiä. Eri-tyisesti pääkaupunkiseudulla on jo toteutettu useita yhteenliittymiä niin ammattikorkeakoulujen kuin yliopistojen välillä.

Myös yliopistolakia ollaan uudistamassa. Näyttää siltä, että se kohtelee yliopistojen työntekijöitä sangen kovakouraisesti. Muun muassa viranhaltijoiden virkasuhteet ovat muuttumassa työsuhteiksi. Tämä on merkittävä uudistus, jonka kaikkia vaikutuksia korkeakoulujen johtamiseen tai opetus- ja tutkimustoimintaan tuskin osataan vielä hahmottaa.

### **OPM kepittää korkeakouluja...**

Korkeakouluja kehitetään valtiovallan taholta koko ajan ja uusia ehdotuksia tulee välillä liukuhihnalta. Ministeri Hyssälän taannoinen esitys täysimittaisesta kolmannesta lukukaudesta opintojen nopeuttamiseksi on tästä yksi esimerkki. Opetustarjonnan laajentaminen

tuskin nopeuttaisi opintoja, sillä korkeakoulut kantavat jo nyt huolta opiskelijoiden opintojen etenemisestä, kiitos maisteritutkintojen määrään perustuvan opetusministeriön tulosohjauksen. Yliopistot voivat nopeuttaa valmistumista vain laskelmalla laatuvaatimuksia. Tätä tuskin halutaan.

Suurempi ongelma on se, että opiskelijat katoavat jo huhtikuun lopussa kesätöihin ja palaavat opintojen pariin vasta syyskuun lopussa. Siten merkittävä osa sekä kevät- että syyslukukauden opetustarjonnasta jää hyödyntämättä. Tämä näkyy suomalaisten korkeakouluopiskelijoiden vuosittaisessa viikkotyöajassa, joka on OECD-maiden lyhyimpiä.

### **... ei opiskelijoita**

Opiskelijoiden roolista uudistuvassa korkeakouluyhteisössä on keskusteltu vähemmän. Avaukset lukukausimaksuista tai valmistumisajoista on pikaisesti ammuttu alas opiskelijajärjestöjen taholta. Esimerkiksi professori Vesa Puttosen parin vuoden takaiseen ehdotukseen lukukausimaksuista ja opintoaikojen rajoittamista reagoitiin opiskelijajärjestöissä tavanomaisesti: niitä vastustettiin kiivaasti.

Opiskelijoiden etujärjestöjen mukaan opetusta ja opintojen ohjausta pitäisi olla saatavissa rajattomasti, myös maamme rajojen ulkopuolelta tuleville nuorille. Usein esitetty näkemys on, että opintojen pitkittymiseen liittyvät ongelmat voidaan ratkaista lisäämällä opintososiaalisia etuja. Opintoajat lyhenevät, kun vain opintotukea ja asumislisää nostetaan. Mitä enempi, sitä parempi.<sup>38</sup>

Näistä puheenvuoroista välittyy ajatus, että yhteiskunnan pitäisi rahoittaa opiskeluaikaiset elinkustannukset täysimääräisesti. Huolena on, ettei opintotuki kata kaikkia elinkustannuksia. Opintotukea verrataan joskus jopa työttömyystukeen. Tällaiset näkemykset eivät ole kestäviä. Niissä unohdetaan, että opiskelu tuottaa ammatin, keskimääräistä paremman palkan ja usein myös arvostetun yhteiskunnallisen aseman.<sup>39</sup> Työttömällä ei ole tällaisia näköaloja.

## **Paljon ja hitaasti**

Suomalaisessa korkeakoulujärjestelmässä on kaksi piirrettä, joihin kannattaa kiinnittää erityistä huomiota. Ensiksi opiskeluoikeuden omaavia opiskelijoita on määrällisesti paljon. Opetusministeriön Kotatietokannan mukaan 2000-luvulla korkeakouluissa on ollut vuosittain kirjoilla noin 130 000 ylempää korkeakoulututkintoa suorittavaa opiskelijaa. Tyypillinen vuosittain sisäänottomäärä on ollut noin 27 000 opiskelijaa ja ylempiä korkeakoulututkintoja on suoritettu vuosittain keskimäärin 13 000.

Opiskelijavaranto on siten ollut noin viisi kertaa sisäänvirtausta ja kymmenen kertaa ulosvirtausta suurempi. Tämä on näkynyt valmistumisajoissa, joiden mediaani vuonna 2007 oli kuusi ja puoli vuotta. Näitä lukuja voidaan tulkita siten, että opiskelijoita on määrällisesti paljon ja ettei korkeakoulujen koulutustarjontaa hyödynnetä täysimääräisesti. Nuoret opiskelevat pitkään ja hartaasti.

Toinen tyypillinen piirre on opintojen ohessa tapahtuva työssäkäynti. Tilastokeskuksen koulutustilastojen (2008) mukaan 59 prosentilla yliopisto-opiskelijoista ja 56 prosentilla ammattikorkeakouluopiskelijoista oli työsuhde opintovuoden 2006 aikana. Kansainvälisesti nämä luvut ovat korkeita. Tämä heijastuu opiskelijoiden viikkotyöaikaan. Suomessa opiskelijoiden opintoihin käyttämä aika on yksi Euroopan lyhyemmistä, vain noin 26 tuntia viikossa.<sup>40</sup>

## **Opiskelijoiden pätkätyö ylläpitää pitkäaikaistyöttömyyttä**

Töiden ja opintojen yhdistäminen ei ole kaikilta osin kielteinen ilmiö, sillä karttuva työkokemus lisää osaamista. Käytännössä verkkainen opiskelutahti ja myöhään alkavat opinnot ovat johtaneet siihen, että suomalaisnuoret siirtyvät työmarkkinoille suhteellisen iäkkäinä. Kun opinnot päättyvät keskimäärin 28-vuotiaana ja eläkkeelle siirrytään 60-vuotiaana, työura jää väistämättä lyhyeksi.

Opiskelijoiden työssäkäynti lukukausien aikana on myös muuttanut suomalaisten työmarkkinoiden toimintatapoja. Pienen, vakinaisista työntekijöistä koostuvan ydinryhmän lisäksi monet työt teetetään opiskelijoista koostuvalla osa-aikaisella vuokratyövoimalla. Pitkäaikai-

sista työsuhteista on tullut harvinaisuuksia monilla aloilla, erityisesti yksityisen sektorin palvelualoilla. Vähittäiskaupan kassoilla ja varastoissa sekä monissa siivous- ja huoltoalan tehtävissä on yhä vähemmän työmahdollisuuksia kouluttamattomalle ja ikääntyvälle työvoimalle. Kehitys on ollut työnantajien etujen mukaista: osa- ja määräaikaistyöllä on voitu lisätä joustavuutta ja vähentää liiketoiminnan riskejä.

## **Tilanne voisi olla parempi**

Lyhyen aikavälin taloudelliset kannusteet ohjaavat opiskelijoita verkkaiseen opiskelutahtiin ja opintojen ohessa työskentelyyn. Saatavilla olevat opintososiaaliset etuudet yhdessä kevyesti verotettujen työtulojen kanssa näyttävät päihittävän nopeasta valmistumisesta ja siten tulevaisuudessa saatavista paremmista ansioista saatavat edut. Näyttää siltä, että nopean valmistumisen rahallista merkitystä ei joko ymmärretä tai sitä ei arvosteta.<sup>41</sup>

Tilanne ei ole kansantaloudellisesti järkevä. Yhtäältä tarjottuja opiskelumahdollisuuksia ei käytetä lukuvuoden aikana täysimääräisesti. Toisaalta opiskelijoiden työssäkäynti vie työmahdollisuuksia vähänkoulutetuilta työttömiltä työnhakijoilta. Nykyjärjestelmä on siten haastava sekä työpanoksen tarjonnan että työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta katsottuna. Aihe on ollut poliittisille päättäjille vaikea. Opiskelijoiden asemaan viime vuosina kohdistetut lakimuutokset ovat olleet kosmeettisia, vain vähän vakiintuneita käytäntöjä ja käyttäytymistä muuttaneita.<sup>42</sup>

## **Opintotukeen korotus ja tuki ehdolliseksi**

Sailaksen työllisyystyöryhmässä vuonna 2003 esitetty tukimalli kannattaa herättää henkiin. Sen perusajatus oli, että opiskelijoille suunnattua tukea lisättäisiin, mutta sen saisi takautuvasti verotuen muodossa opintojen päätyttyä. Opinnot rahoitettaisiin valtion takaamalla opintolainalla ja opiskeluaikana kertyneen lainapääoman voisi työllistyttyään vähentää maksettavista tulevista veroista.

Nykyinen yhteensä noin 500 euron tukitaso voitaisiin helposti nostaa 700 euroon vähentämällä tukikuukausien määrää viidellä ja nostamal-

la opintopisteveaadetta vajaasta viidestä kuuteen pisteeseen per kuukausi. Toisaalta opintotuki olisi ehdollinen: sen saaminen edellyttäisi työllistymistä opintojen jälkeen. Vain korot jäisivät opiskelijan itsensä maksettaviksi. Mitä nopeammin valmistuisi, sitä pienemmät korkokulut olisivat. Tämä on esityksen keppiosa. Se ei liene kohtuuton, jos esimerkiksi armeijan, äitiysloman ja työttömyyden ajalta kertyvät korkomenot olisivat verovähennysoikeuden piirissä.

Käytännössä tukimalli tarkoittaisi sitä, että valmistumisen jälkeen opiskelija saisi muutaman täysin verovapaan vuoden. Malli ei siten ole perinteinen lainajärjestelmä, eikä se heikentäisi vähävaraisten nuorten opiskelumahdollisuuksia. Tuen saamisen ainoana ehtona olisi opintojen jälkeinen palkkatulojen ansaitseminen. Tämä ei liene liikaa vaadittu tilanteessa, jossa monia aloja uhkaa työvoimapula ja useilla tahoilla mietitään maahanmuuton lisäämistä. Ensi vuosikymmenen työmarkkinoilla ei pitäisi olla pelkoa työttömyydestä.

### **Hallinnollisesti yksinkertainen**

Malli olisi hallinnollisesti yksinkertainen. Asiointi pankissa ja veroilmoituksen täyttäminen riittäisivät. Viranomaisen tehtäväksi jäisi opintoviikkokontrolli seuraavan vuoden lainaa varten. Hallintobyrokratian säästöt voisi kanavoida tukeen. Kelan opintotukioppaat antavat käsityksen nykyjärjestelmän koukeroista.

Uudella tukimallilla voitaisiin tarttua myös nykyjärjestelmän muihin ongelmiin. Tukitaso voitaisiin porrastaa asumiskustannusten mukaan. Siten se olisi pääkaupunkiseudulla muuta maata korkeampi. Muun kuin asumistuen muodossa opintoihin kanavoitu tuki vähentäisi byrokratian luomia ongelmia. Opintorahan takaisinmaksuun liittyvät hankaluudet poistuisivat, kun tuki ei enää riippuisi hakijan työansioista.

Uudessa mallissa olisi yksi selkeä häviöjaryhmä: pysyvästi ulkomaille muuttavat opiskelijat. Toisaalta miksi heitä pitäisi tukea? Päinvastoin, ehkäpä heille pitäisi lähettää lasku koulutuksesta. Lyhytaikaista ulkomailta työskentelyä verotukimalli ei kuitenkaan estäisi. Verotuen saisi palattuaan Suomeen töihin.

## **Tukitaso olisi entistä parempi**

Tavoitteena pitäisi olla tukitasoltaan nykyistä parempi, hallinnollisesti yksinkertainen, yksilöille enemmän vapauksia ja vastuuta antava malli. Työmarkkinoiden toiminnan kannalta uudistukset ovat kiireellisiä. Pitkä- ja toistuvaistyöttömien suuri joukko tarvitsee uusia työmahdollisuuksia. Niitä on erityisesti matalan tuottavuuden palvelusektoreilla. Nyt nämä työpaikat on miehitetty nuorilla, joiden pääasiallinen tehtävänä olisi opiskella. Aiempaa korkeampi mutta samalla ehdollinen opintotukitaso vähentäisi nuorten työvoiman tarjontaa näihin töihin. Tämä voisi vähentää erityisesti pitkäaikaistyöttömyyttä, nopeuttaisi nuorten ikäluokkien työmarkkinoille siirtymistä ja helpottaisi siten näkyvissä olevaa työvoimapulaa.



# 5 YHTEENVETO

Ennusteiden mukaan kansainvälinen talouskriisi voi kasvattaa Suomen työttömyyttä nykytasosta 2–3 prosenttiyksiköllä vuosina 2009–2010. Pahimmillaan työttömyys voisi kivuta reilusti yli kymmeneen prosenttiin työvoimasta. Toisaalta yleinen käsitys on, että työttömyyden nousu jää väliaikaiseksi. Siten talouspoliittisessa päätöksenteossa ei kannata korostaa liikaa elvytystoimista johtuvaa velkaantumista. Myös matalana pysyvä korkotaso pitää lisääntyvän velanoton kustannukset kohtuullisina. Toisaalta myös huonommat kehityskulut ovat mahdollisia: maailmantalouden alakulo jatkuu, ja myös Suomessa työttömyys nousee pysyvästi viime vuosia korkeammalle tasolle. Jos näin käy, elvytysohjelmasta voi tulla odotettua kalliimpi ja tehottomampi. Tämä näkökulma korostaa harkintaa ja tiettyä varovaisuutta erityisesti toimenpiteiden aikatauluttamisessa.

Akuuttiin talouskriisiin pitää reagoida kokonaiskysyntää lisäämällä. Kriisi on globaali ja siten siihen pitää vastata koordinoitusti. Suomen on hyvä olla mukana yleiseurooppalaisessa joukossa rakentamassa luottamusta rahoitussektorin toimintaan ja kasvattamassa osaltaan taloudellista toimeliaisuutta. Tältä osin hallituksen elvytystoimet ovat hyvä alku talouskriisistä selviämiseen. Tosin maljasta on vielä pitkä matka huulille.

Suhdannepolitiikan osalta tämän raportin suositukset noudattelevat monia jo yleisessä keskustelussa esille nostettuja näkemyksiä. Neljää peruseriaatetta kannattaa korostaa: (a) julkiset menolisäykset pitää rakentaa riittäviksi, (b) infrastruktuuri-investoinneilla on pyrittävä nostamaan kansantalouden tuotantopotentiaalia paremman tuottavuuden ja kustannussäästöjen kautta, (c) lyhyen aikavälin suhdannepolitiikan pitää tukea pitkän aikavälin työvoimapolitiikan tarpeita, ja d) elvytysohjelma on väliaikainen ja sen tueksi pitäisi rakentaa poliittisia päätöksentekijöitä ohjaavia exit-ohjelmia. Elvytystoimien osalta tämän raportin suositukset ovat seuraavia.

1. Työvoiman kysynnän lisääminen pitää asettaa talouspolitiikan lähivuosien ykköstavoitteeksi. Käsissä oleva talouskriisi ei saa johtaa inhimillistä pääomaa pitkällä aikavälillä rapauttavaan pitkäaikaistyöttömyyden nousuun. Taloudellista aktiviteettia voidaan

lisätä vahvistamalla suomalaisen rahoitussektorin toimintaedellytyksiä ja kasvattamalla julkisia menoja. Rahoitussektorin toimintaedellytysten turvaaminen on tärkeä, ettei reaalityalouden kriisi kärjisty ja johda 1990-luvun kaltaiseen pankkikriisiin. Hallituksen toimiansa lähtökohdaksi ottama selvitysmies Tanskasen vuoden alussa esittämä mittakaava onkin kannatettava: ylivarautumisesta ei ole merkittävää haittaa. Toisaalta on hyvä korostaa, että politiikka-toimien pitäisi rakentua ennen kaikkea pk-yrityksiin kanavoitavasta oman pääoman ehtoisesta lisärahoituksesta ja vientitakuista. Esimerkiksi Finnverasta ei saa rakentaa organisaatiota, joka kilpailisi entistä selvemmin yksityisten pankkien rahoituksen tarjonnan kanssa. Päätöksissä on korostettava toimien väliaikaista luonnetta.

2. Kokonaiskysyntää elvyttävät julkiset menolisäykset kannattaa pääsääntöisesti kohdentaa työvoimavaltaisille aloille. Investointihankkeissa etusija on hyvä antaa jo suunniteltujen infrastruktuurihankkeiden aikaistamiselle. Poikkeuksellisen matala ja myös lähivuodet matalana pysyvä korkotaso mahdollistaa tuottavuuden nousuun tähtäävän julkisen investointiohjelman käynnistämisen. Julkisen sektorin erinomainen luottokelpoisuus tekee investointihankkeista rahoituksellisesti houkuttelevia. Myös työvoimaresurseja on saatavana. Avoinna olevaa ikkunaa kannattaa nyt hyödyntää.
3. Elvytyspaketit pitää rakentaa väliaikaisiksi; ne on perusteltua suunnitella ja mitoitaa siten, etteivät ne lisää julkisen sektorin pysyviä menopaineita ja siten nosta veroastetta pysyvästi. Siten elvytyspäätöksiin on syytä suunnitella poliittisia päätöksentekijöitä sitouttavia exit-ohjelmia. Päätäjillä on oltava jonkinlainen näkemys siitä, miten lähivuosina kasvava julkisen velkaantumisen kasvu saadaan katkaistua ja miten se tasapainotetaan siten, ettei velkataakasta tule kohtuutonta entisestään väheneville työssäkäyville. Käytännössä exit-ohjelmien rakentaminen voi olla vaikeaa, mutta ainakin askelmerkit olisi syytä käydä läpi mahdollisimman tarkasti.
4. Ikääntymisen mukanaan tuoma poistuma työvoimasta tuo uusia työmahdollisuuksia ja laskee työttömyyttä 2010-luvun alkuvuosina. Siten elvytystoimet on pyrittävä rakentamaan ja mitoittamaan niin, etteivät ne heikennä julkisen sektorin mahdollisuuksia vastata ikääntyvästä työvoimasta johtuviin haasteisiin. Toimia,

jotka kannustaisivat tai lisäisivät työvoimasta poistumista esimerkiksi varhennetuin eläkejärjestelyin, ei pidä toteuttaa pelkästään suhdannepoliittisista syistä. Poliitiikkatoimilla ei saa pyrkiä lyhyen aikavälin työttömyyslukujen kaunisteluun, vaikka houkutus tähän olisi suuri.

Väestöennusteiden mukaan 2010-luvun työmarkkinoilla tulee olemaan pulaa osaavasta ja ammattitaitoisesta työvoimasta. Jos työvoiman tarjontaa halutaan lisätä ja työllisyysaste nostaa huoltosuhteen kannalta kestävään 75 prosenttiin, työllistämistä sekä työllistymistä on kannustettava kepein ja porkkanoin.

Väestön demografisen kehityksen tuomiin haasteisiin voidaan vastata (a) rakentamalla työvoiman rekrytointiin ja sen välittämiseen uusia aktiivisia toimintamalleja, (b) lisäämällä kouluttautumista, työnhakua ja työllistymistä tukevia kannusteita ja (c) uudistamalla työmarkkinoiden sopimusjärjestelmiä siten, että koordinoitun palkanmuodostuksen edut voidaan sovittaa yrityskohtaisen palkanmuodostuksen tarpeisiin nykyistä paremmin. Näiden pitkän aikavälin haasteiden osalta raportin suositukset ovat seuraavat.

1. Ammattitaitoisen työvoiman maahanmuuton tukeminen tulisi nostaa 2010-luvun aktiivisen työvoimapolitiikan painopistealueeksi. Työvoimahallinnon palvelutoimistot voitaisiin rakentaa aktiivisiksi työvoiman välityskeskuksiksi ja kansainvälisen työvoiman maahantuojiksi. Tavoitteena voisi olla, että TEM rakentaa kymmenen seuraavan vuoden ajalle mittavan kotouttamis- ja rekrytointiohjelman. Ohjelman painopiste olisi osaavan ja ammattitaitoisen ulkomaisen työvoiman maahanmuutossa. Promillen tuhannesosa maapallon työikäisestä väestöstä riittää Suomen kansantalouden tarpeisiin mainiosti.
2. Työttömien työnhakijoiden absoluuttisen määrän alentuminen 2010-luvulla mahdollistaa yksilöllisten erityistoimien lisäämisen 1980-luvun lopun tapaan. Voimassa olevia työllistämistukia voitaisiin laajentaa merkittävästi sekä täydentää niitä lisäämällä taloudellisia kannusteita työttömyysturvan ehtoihin. Toimiksi voitaisiin harkita ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston riippuvuutta työhistoriasta, ansiosidonnaisen työttömyystuen tason porrastamista työttömyyden keston mukaan, työttömien työllistymisen

mittavampaa tukemista palveluseleillä sekä vaikeasti työllistyvien tukityöllistämistä. Uudistukset lisääisivät valtiovallan työttömyysmenoja siten, että menot painottuvat aktiivisiin tukitoimiin. Toimilla pitää tavoitella ennen kaikkea nuorten syrjäytymisen estämistä.

3. Palkkamaltiltiin ja työttömyyden alueellisten erojen vähentämiseen tarvitaan alueellisesti eriytyvää palkanmuodostusta. Yksi tapa päästä tähän on koordinoida palkkasopimista siten, että yleiskorotukset pysyvät maltillisina, lähinnä hintojen nousuvauhtia vastaavana, ja jättää suurin osa korotuksista työpaikkakohtaisesti neuvoteltaviksi. Toinen tapa olisi sopia alueellisista palkka-ankkureista keskitetysti. Korkean työttömyyden alueella palkka-ankkurit voisivat olla keskimääräistä hieman alempia. Tämä pitäisi keskimääräisen palkankorotustason kilpailukykyisenä ja toisaalta ohjaisi työvoiman tarjontaa ja kysyntää alueellisesti tasapainottavasti. Molemmat vaihtoehdot ovat haasteellisia, mutta varmasti kokeilemisen arvoisia.
4. Nykyinen suomalainen korkeakoulutusjärjestelmä ohjaa opiskelijoita työntekoon samalla syrjäyttäen pitkäaikaistyöttömiä työnhakijoita työmarkkinoilta. Verovähennyksiin perustuvan tukimallin ajatus on, että opiskelijoille suunnattua tukea lisättäisiin, mutta sen saisi takautuvasti verotuen muodossa opintojen päätyttyä. Lisäämällä tukikuukautta kohden vaadittavia opintoja ja vähentämällä tukikuukausien enimmäismäärää, kuukausittaista tukitasoa voitaisiin nostaa merkittävästi. Tämä toisi toisaalta nuoret nopeammin työmarkkinoille ja yhtäältä vapauttaisi työpaikkoja pitkäaikaistyöttömille.

Suomessa on yhtäaikaaisesti pulaa työstä ja työvoimasta. Työttömyys on inhimillisten resurssien hukkakäyttöä. Siten se on pidettävä mahdollisimman matalalla tasolla kaikkina aikoina ja kaikin käytettävissä olevin keinoin. Työvoimapula on yksilöille ja koko kansantaloudelle työttömyyttä parempi tilanne. Parhaimmillaan työvoimapula toimii kansantalouden uudistajana, eteenpäin työntäjänä. Se pakottaa etsimään ja kehittämään parempia toimintatapoja ja uutta tekniikkaa. Uudistukset lisäävät tuottavuutta ja siten hyvinvointia. Tuleva 2010-luku tarjoaa tässä suhteessa Suomen kansantaloudelle sekä mittavan haasteen että mahdollisuuden.

# VIITTEET

- <sup>1</sup> Schumpeteriläisellä luovalla tuholla oli ollut oma roolinsa talouskasvussa vuoden 1990-luvun laman jälkeen. Yksi merkittävä tekijä on ollut siinä, että matalan tuottavuuden toimipaikkojen osuus yrityskannasta on laskenut ja kannattavien, korkean tuottavuuden toimipaikkojen osuus on kasvanut, ks. esimerkiksi Maliranta (2003).
- <sup>2</sup> SATA-komitean raportti (2009) korostaa työuran pidentämisen ja työttömyysjaksojen lyhentämisen tärkeyttä. Työmarkkinajärjestöjen välillä tammikuussa 2009 solmittu eläköitymistä jarruttava ”sosiaalitulo” on tässä suhteessa hyvä, mutta todennäköisesti riittämätön avaus. Valtioneuvoston kanslian (VNK 2008) esittämien näkemysten valossa tarpeet ikääntyvän väestön työmarkkinoilla pitämiseksi ovat kokoluokkaa suuremmat, ja siten myös keinojen pitäisi olla ”sosiaalitulo” toimia järempiä.
- <sup>3</sup> Työvoimaviranomaisten myöntämä matka-avustus työnetsintään toiselle paikkakunnalle on maksimissaan 700 euroa. Myös kuntaviranomaisilta voi hakea toimeentulotukea muuttokustannuksiin.
- <sup>4</sup> Koulutuspääomaa on mitattu koulutusmenoilla, ks. Karhunen (2008a).
- <sup>5</sup> Pysyvästi Suomessa asuvia ulkomaaisia on noin 130 000 ja ulkomailla syntyneitä noin 160 000. Heistä työkäisiä on noin 100 000 ja heistä töissä on reilut 50 prosenttia. Työttöminä on vajaat 20 ja työvoiman ulkopuolella noin 30 prosenttia.
- <sup>6</sup> Hyytisen ja Rouvisen (2005) toimittama kirja ”Mistä talouskasvu syntyy?” on erinomainen johdatus näihin talouskasvu- ja yrittäjyysteemoihin.
- <sup>7</sup> OECD STAN Industrial Database.
- <sup>8</sup> Katso myös Kuntapuntarin (2008) tuore katsaus toteutuneesta muuttolikkeestä kunnittain.
- <sup>9</sup> Työvoimapolusta ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmista on kirjoitettu viime vuosina monia erinomaisia raportteja, mukaan lukien Sinko ja Vihriälä (2007), Räisänen ja Tuomaala (2007), Holm, Niivalainen ja Volk (2008).
- <sup>10</sup> Vakanssiaste on mitattu työvoimatoimistossa olevien avointen työpaikkojen osuutena työvoimasta prosentteina.
- <sup>11</sup> Yksi tulkinta on, että työnantajilla on aina pulaa osaavasta ja tulosta tekevästä työvoimasta. Kukapa ei palkkaisi yritykseensä työntekijää, joka kasvattaa yrityksen taloudellista tulosta.
- <sup>12</sup> Pitäytyminen vuoden 2007 budjettiraameissa olisikin antanut kaksi mielenkiintoista tulkintaa hallitusneuvotteluissa aikanaan sovitulle talousohjelmalle. Suhdannepoliittiset toimenpiteet ylimitoitettiin pahasti jo hallitustaipaleen alussa, tai hallitus onnistui ennakoimaan tulevan talouskurimuksen poikkeuksellisen tarkasti. Molemmat vaihtoehdot lienevät epäuskottavia.
- <sup>13</sup> Pääministeri Vanhasen yksityisajatteluun perustuvat hahmotelmat pysyvästi nykyistä korkeammasta investointiasteesta tai julkisen sektorin suuremmasta roolista kansantaloudessa eivät ole kaikilta osin kestäviä. Ohimenevä, vaikkakin vakava suhdannekriisi, ei anna perusteita markkinatalouden säätelyn lisäämiseen. Samoin investoinnit inhimilliseen pääomaan voivat tuottaa paremmin kuin investoinnit fyysiseen kone- ja laitekantaan.
- <sup>14</sup> Markkinaosuusvertailuista lähemmin Tuomaala (2008). Vuonna 2006 liki viidennes työvoimatoimistojen työpaikkailmoituksista oli vuokrausyritysten ilmoittamia. Avoimia työpaikkoja näissä ilmoituksissa oli yli 100 000, ja enimmillään 40 prosenttia työvoimatoimistojen ilmoituksista tuli vuokrausyrityksiltä.
- <sup>15</sup> Myös Tilastokeskus seuraa avointen työpaikkojen määrää neljästi vuodessa suorittavalla yritys- ja toimipaikkakyselyllä. Vuoden 2008 kolmannella neljänneksellä (mittauspäivä 1.9.) avoimia työpaikkoja oli 42 100 (vuonna 2007 48 900). Neljännellä neljänneksellä (1.12.) paikkoja oli 27 800 (38 400).
- <sup>16</sup> Jos työnhakija saa työmarkkinatukea eikä ilman pätevää syytä osallistu aktiivisuussuunnitelman laatimiseen tai laiminlyö suunnitelman toteuttamisen, hän voi menettää oikeutensa työmarkkinatukeen 60 päiväksi tai toistaiseksi. Toimeentulotuen perusosaa voidaan leikata enintään 20 prosenttia. Uuden aktiivikauden toteuttaminen tapahtuu suunnitelmallisesti asiakkaan palvelutarpeiden mukaisesti. Näin ainakin paperilla.
- <sup>17</sup> Työvoimatoimistojen asiakaspalautetutkimus 2007 (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2008b).

- <sup>18</sup> Työvoimatoimistojen palvelumallin uudistamisraportin selvityksen mukaan vuonna 2004 työpaikkojen avoinna olon kesto oli pisin Helsingin Kampin toimistossa (22 vuorokautta) ja lyhin Hämeenlinnan toimistossa (4 vuorokautta).
- <sup>19</sup> Poliittista tahtotilaa ilmentäviä raportteja ovat mm. globalisaatioraportit ”Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi” (Valtioneuvoston kanslia, 2004) ja ”Suomen vastaus globalisaation haasteeseen” (Valtioneuvoston kanslia, 2006).
- <sup>20</sup> Vuonna 1972 työmarkkinajärjestöt sopivat lomatalpaluurahasta, kun työnantajat halusivat varmistaa työvoiman saatavuuden myös lomien jälkeen.
- <sup>21</sup> Elinkeinoelämän keskusliiton laskelmien mukaan julkisen sektorin sopimukset nostavat työvoimakustannuksia keskimäärin 5,1 prosenttia vuodessa sopimuskauden aikana. Yksityisellä sektorilla arvio kustannusvaikutuksesta on 4,3 prosenttia.
- <sup>22</sup> Katso esimerkiksi Mustonen (2008) ja Liikanen (2008).
- <sup>23</sup> Pääkaupunkiseudun ja muun Suomen välinen yksityisen sektorin palkkaero vaihtelee +3 (suuret teollisuuskeskukset) ja -10 prosentin (maaseutu) välillä, kun palkansaajan kokemus, koulutus, tehtävä, sukupuoli, ikä ja alueen yritys rakenne on kontrolloitu. Julkisella sektorilla pääkaupunkiseudun bruttopalkka on noin 5 prosenttia teollisuuskeskuksia ja maaseutumaisia alueita matalampi. Tehdasteollisuuden tuottavuus on noin kymmenen prosenttia muuta maata korkeampia (Chatterji ym., 2008). Tämä selittää osaltaan työvoiman kysynnän kohdistumista Uudellemaalle.
- <sup>24</sup> On hyvä muistaa, että palkkaneuvottelujen keskittäminen työmarkkinoiden etujärjestöille on yksityisen yrityksen näkökulmasta ulkoistamista ja siten yksi liiketoiminnan tehostamisen muoto. Monelle Suomen 250 000 pk-yrityksestä sopii hyvin, että palkankorotusprosentit tulevat niille muiden työehtojen ohella annettuina kuin manulle illallinen.
- <sup>25</sup> Kyseessä on ollut työvoiman kysynnän ja tarjonnan merkittävä alueellinen epätasapaino. Korkean työttömyyden Kainuussa, Lapissa tai Pohjois-Karjalassa puheet mittavasta työvoimapulasta ovat aina kuulostaneet kaukaisilta.
- <sup>26</sup> Koulutus pääoman merkitys tulee esille monissa tehtävissä, erityisesti hallinto- ja toimistotöissä. Nykyisillä ja entisestään kehittyvillä tietojärjestelmillä yksi netissä pienen ikänsä roikkunut 25-vuotias hoitelee tiedonkeruun ja raportoinnin käden käänteessä, todennäköisesti yhtä nopeasti kuin kolme kaksisormijärjestelmään juuttunutta senioria. Se siitä työvoimapulasta.
- <sup>27</sup> Roope Uusitalon ajatus ammattiarmeijasta (Uusitalo, 2008) tarjoaa yhden näkökulman työvoimareservin kasvattamiseen. Jätän teeman Uusitalon työstettäväksi. Samoin en puutu yleisessä keskustelussa jo paljon esillä olevaan eläkeläisreservikeskusteluun. Painopiste on maahanmuutossa ja nuorissa.
- <sup>28</sup> Puolentoista miljoonan asukkaan Dubaissa työskentelee noin 1,3 miljoonaa siirtotyöläistä. Työntekijät tulevat pääosin Intiasta, Pakistanista ja Bangladeshista. Työolot ovat pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan näkökulmasta katsottuna kurjia. Osa näistä vierastyöläisistä tulisi varmasti mielellään Suomeen töihin.
- <sup>29</sup> Vuonna 2007 WTO:n alainen International Trade Centre palkitsi Finpron parhaana kaupaa edistävänä järjestönä kehittyneissä maissa. Palkintoraadin mukaan yrityksen rooli Suomen kaupan edistämisessä globaalissa taloudessa on ollut merkittävä.
- <sup>30</sup> Kansainvälisten tutkimustulosten mukaan todennäköisyys työllistyä avoimille työmarkkinoille heikenee voimakkaasti jo noin sadan työttömyyspäivän jälkeen. Näin on myös Suomessa. 2000-luvulla noin 30 prosentilla työttömistä työnhakijoista työttömyys on kestänyt yli vuoden ja toistuvasti työttömänä/työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä olevien työnhakijoiden kokonaismäärä on työllisyyden ripeästä kasvusta huolimatta pysynyt korkeana.
- <sup>31</sup> Hämäläinen, Tuomala ja Ylikännö (2009) on tuore analyysi uudistuksesta.
- <sup>32</sup> Työnantajaan liittyvät tuen myöntämisen edellytykset tutkitaan erikseen. Palkkatukea voidaan myöntää työsuhteen alkuun tehtävään työhön tai oppisopimuskoulutukseen. Sitä voivat saada kunnat, yritykset ja muut yksityisen sektorin työnantajat sekä valtion virastot ja laitokset.
- <sup>33</sup> Sosiaaliselle yritykselle lisäosa voi olla 90 prosenttia perusosasta. Vajaakuntoisen tai pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi palkkatukea voidaan korottaa siten, että perustuen ja lisäosan yhteenlaskettu määrä on 50 prosenttia palkkauskustannuksista, enintään 1 300 euroa kuukaudessa.

- <sup>34</sup> Työllistymisveroasteet vaihtelevat erilaisissa kotitalouksissa keskimäärin 60–80 prosentin välillä, katso tarkemmin laskelmista Honkanen, Jäntti ja Pirttilä (2007) sekä Hakola-Uusitalo, Honkanen, Jäntti, Matsson, Pirttilä ja Tuovinen (2007).
- <sup>35</sup> Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus työikäisestä väestöstä, 29 prosenttia, on Suomessa yksi maailman korkeimmista; yhteensä 1.15 miljoonalla henkilöllä on vähintään alemman korkeakouluasteen tutkinto (Tilastokeskus, koulutustilastot 2007). Osuus on edelleen kasvussa, sillä nuorista lähes 60 prosenttia aloittaa korkeakoulutasoiset opinnot.
- <sup>36</sup> OECD, Education at Glance (2008).
- <sup>37</sup> Koulutuksen tuottoja raportoidaan mm. VATTin (2008) ja OECD:n (2008) tuoreissa raporteissa.
- <sup>38</sup> Kangasharjun (2008) tutkimuksen mukaan vapailla markkinoilla noin 50–70 prosenttia vuokratuesta siirtyy vuokriin. Jos arvio on oikea, opiskelijat hyötyvät saamasta tuestaan huomattavasti kuviteltua vähemmän.
- <sup>39</sup> Hämmäläisen ja Uusitalon (2003) tutkimustulosten mukaan viiden vuoden korkeakouluopinnot tuovat lähes 50 prosentin lisän elinaikaisiin tuloihin. Tämä selittyy korkeammalla palkkatasolla sekä vakaammalla ja pidemmällä työuralla.
- <sup>40</sup> Monet maailman eliittiyliopistot, muun muassa Cambridge and Oxford, rajoittavat opiskelijoiden työssäkäyntiä lukukausien aikana. Tosin jo pelkät lukukausimaksut, noin 3 500 punttaa oman maan perusopiskelijoilta, kannustavat täysipäiväiseen opiskeluun.
- <sup>41</sup> Opiskelija unohtaa helposti sen, että opiskeluvuosien aikana saatujen opintososiaalisten tukien takaisinmaksu alkaa työelämään siirryttäessä. Opiskeluaikaisten töiden verottomat palkkatulot muuttuvat pian keskimäärin 40 prosentin veroasteella verotetuiksi ansioiksi.
- <sup>42</sup> Syksystä 2005 lähtien tutkinnon suorittanut opiskelija on voinut vähentää osan opintolainan lyhennyksistä veroistaan (30 prosenttia 2 500 euroa ylittävältä osalta). Uudistus oli oikeasuuntainen mutta riittämätön, ja vain vajaat kymmenen prosenttia opiskelijoista hyödyntää tätä subventoitua rahoitusmuotoa.

# KIRJALLISUUS

- Aho, S., Virjo, I. ja Koponen, H. (2006): Työnhakusuunnitelmien toteutumisen seuranta, Työpoliittinen tutkimus, Työministeriö 319, Helsinki.
- Chatterji, M., Maczulskij, T. ja J. Pehkonen (2008): Public sector pay in Finland. Dundee Discussion Papers in Economics, 213.
- Hakola-Uusitalo, T., Honkanen, P., Jäntti, M., Mattsson, A., Pirttilä, J. ja Tuovinen, M. (2007): Miten työn-teko saadaan kannattamaan?, Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpapereita 235, Helsinki.
- Holm, P., Nivalainen, S. ja Volk, R. (2008): Työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuus, Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja 206, Helsinki.
- Honkanen, P., Jäntti, M. ja Pirttilä, J. (2007): Työn tarjonnan kannustimet suomessa 1995–2004. Teoksessa Rekrytointiongelmia, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007, Helsinki.
- Hynninen, S. (2007): Matching in local labour markets: empirical studies from Finland, Jyväskylä Studies in Business and Economics 56, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Hynninen, S., Kangasharju, A. ja Pehkonen, J. (2006): Regional matching frictions and aggregate unemployment, VATT-discussion papers 383, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hynninen, S., Kangasharju, A. ja Pehkonen, J. (2009): tulossa Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations 23 (3), Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hyytinen, A. ja Rouvinen P. (2005): Mistä talouskasvu syntyy? Taloustieto Oy, Yliopistopaino, Helsinki.
- Hämäläinen, H. (2007): Rekrytointiongelmia työvoimatoimistoihin ilmoitettujen paikkojen osalta, [http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisu/10\\_muut/rekryongelmat\\_toukokuu2007.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisu/10_muut/rekryongelmat_toukokuu2007.pdf)
- Hämäläinen, H., Räisänen, H. ja Tuomaala, M. (2007): Vuokrausyritysten paikkailmoitukset julkisessa työnvälityksessä vuonna 2006, TEM analyysseja 5/2007, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Hämäläinen, K. ja Tuomala, J. (2006): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointia, Työpoliittinen tutkimus 315, Työministeriö, Helsinki.
- Hämäläinen, K. Tuomala, J. ja Ylikännö, M. (2009): Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen puolivälin tarkastelu, Talous ja Yhteiskunta, 37(1), 48–53.
- Hämäläinen, U. ja Uusitalo, R. (2003): Koulutus kannattaa – laski sitä miten päin vain, Talous ja Yhteiskunta 31(4), 2–6.
- Kangasharju, A. (2008): Housing allowance and the rent of low-income households, VATT-discussion papers 458, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Kansaneläkelaitos (2008): Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2007, Kela, Helsinki.
- Karhunen, H. (2008a): Alueellinen koulutus pääoma Suomessa 1970–2005, pro gradu -tutkielma, Taloustieteiden tiedekunta, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Karhunen, H. (2008b): Koulutus pääoma kasaantuu yliopistokaupunkien ympärille, Hyvinvointikatsaus 3/2008, Tilastokeskus, Helsinki.
- Kiander, J. ja Pehkonen, J. (2008): Arviointiraportti työ- ja elinkeinoministeriön pitkän aikavälin työvoimamallista, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 33, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Liikanen, E. (2008): Olisiko työmarkkinoilla synteisin aika? Elinkeinoelämän keskusliiton syyskokouksen seminaari, 27.11.2008, Helsinki.
- Lith, P. (2007): Yritysten määrä kasvanut suurten keskusten kehysalueella, Kuntapuntari 1, 13–16.
- Maliranta, M. (2003): Micro level dynamics of productivity growth: an empirical analysis of the great leap in Finnish manufacturing productivity in 1975–2000, Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen raportteja A38, Helsinki.
- Mella, I. (2007): Alueiden rakenteelliset ongelmat voimistuvat tulevaisuudessa, Kuntapuntari 1, 3–5.
- Mustonen, J. (2008): Vuoden 2007 tes-kierros: avaus uuteen, Talous ja Yhteiskunta, 36 (2), 22–28.



- Myrskylä, P. (2006): Muuttoliike ja työmarkkinat, Työpoliittinen tutkimus 321, Työministeriö, Helsinki.
- Nio, I. (2008): Työvoimatoimistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi – esimerkkinä rakenteellisen työttömyyden alentaminen, TEM analyysyjä 1/2008, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- OECD (2008): Education at Glance, Paris.
- Pohjola, M. (2007): Työn tuottavuuden kehitys ja siihen vaikuttavat tekijät, Kansantaloudellinen aikakauskirja 103, 144–160.
- Räisänen, H. ja Tuomala, J. (2007): Mitä ovat rekrytointiongelmat? – mikroaineiston näkökulma. Teoksessa Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007, Helsinki.
- SATA-komitea (2009): Sosiaaliturvan uudistamiskomitean esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsinki.
- Sinko, P. ja Vihriälä, V. (2007): Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus – kokonaisarvio. Teoksessa Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007, Helsinki.
- Sisäasiainministeriö (2008): Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa, Sisäasiainministeriön julkaisuja 31/2008, Helsinki.
- Tanskanen, E. (2008): Kasvava ulkomaalaisväestö keskittyy Helsingin seudulle, Kuntapuntari 3/2008, 20–27.
- Tervo, H. (2002): Muuttoliike ei ratkaise työttömyysongelmaa, Talous ja Yhteiskunta, 30 (2), 27–30.
- Tuomaala, M. (2008): Rekrytointiongelmat sekä työvoiman kysyntä ja tarjonta työvoimatoimistoissa, TEM tiedotteita, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Tuomaala, M. (2008): Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2007. TEM analyysyjä 5/2008, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Tuomaala, M. ja Torvi, K. (2008): Kohti työperusteista maahanmuuttoa: ulkomailta palkattavan työvoiman tarpeen arviointi, TEM analyysyjä, 9/2008, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Työministeriö (1996): Työvoima 2010: Euroopan integraatio ja Suomen työllisyysnäkymät, Työministeriö, työpoliittinen tutkimus 130, Helsinki.
- Työministeriö (1999): Työvoima 2017: työllisyys ja hyvinvointi uuden vuosituhatvuoden alkaessa, Työministeriö, työpoliittinen tutkimus 200, Helsinki.
- Työministeriö (2005): Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen, loppuraportti 31.1.2005, Työllisyysohjelma, julkisen työvoimapolitiikan rakenteen uudistaminen, Helsinki.
- Työministeriö (2007): Työvoima 2025: täystyöllisyys, korkea tuottavuus ja hyvät työpaikat hyvinvoinnin perustana työikäisen väestön vähetessä, Työministeriö, työpoliittinen tutkimus 325, Helsinki.
- Työministeriö (2008): Työvoimapolitiikka, tuet ja avustukset. [http://www.mol.fi/mol/fi/01\\_tyovoimapolitiikka/10\\_tuet\\_ja\\_avustukset/08\\_liikkuvuusavustus/index.jsp](http://www.mol.fi/mol/fi/01_tyovoimapolitiikka/10_tuet_ja_avustukset/08_liikkuvuusavustus/index.jsp)
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2008a): Työllisyyskertomus vuodelta 2007, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2008, Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2008b): Työvoimatoimistojen asiakaspalautetutkimus 2007, TNS-gallup, Helsinki.
- Uusitalo, R. (2008): Pojat pois poteroista, Vatt-kolumneja 8.4.2008, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2004): Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 19/2004, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2006): Suomen vastaus globalisaation haasteeseen, Valtioneuvoston julkaisuja 17/2006, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2009): Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009, Helsinki.
- VATT (2008): Talouden rakenteet 2007. Toim. Ilmakunnas, S. ja Kröger, O. ja Junkka, T. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.