

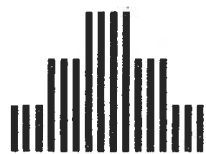
TALOUS

&

YHTEISKUNTA

1/1998

VOL. 26



PALKAN
SAAJIEN
TUTKIMUS
LAITOS

AIK1
TYÖVÄENLIIKKEEN
KIRJASTO

Talous & yhteiskunta

1/1998 26. vuosikerta

SUOMEN MALLI JA TYÖVOIMAPOLITIikka

| | |
|---|-----|
| <i>Lukijalle</i> | 2 |
| <i>Työministerin haastattelu</i> | |
| <i>Tuovi Allén:</i> Suomen malli työvoimapolitiikassa: Työministeri Liisa Jaakonsaaren haastattelu | 3 |
| <i>Kommentteja työvoimapolitiikkaan</i> | |
| <i>Raija Julkunen &</i> | |
| <i>Jouko Nätti:</i> Työn jakaminen – kuolleena syntynyt ajatus? | 9 |
| <i>Pentti Puoskari:</i> Työvoimapolitiikan valinnat | 21 |
| <i>Erkki Laukkanen:</i> Suomen malli selvitysmiesten muotoiltavana | 26 |
| <i>Pirjo Harjunen:</i> Ajatelmia työstä ja työn yhteiskunnasta – ajautumisesta tahtotilaan? | 32 |
| <i>Pekka Immeli &</i> | |
| <i>Olli Saariaho:</i> Solidaarinen palkkapolitiikka tiensä päässä | 39 |
| <i>Työllisyys, tulot ja hyvinvointi</i> | |
| <i>Tuire Santamäki-Vuori:</i> Varttuneet pitempään työelämään – mutta millä keinoin? | 46 |
| <i>Marja-Liisa Parjanne:</i> Teknologinen kehitys ja työllisyys: tuloksia Suomen aineistolla | 54 |
| <i>Pentti Arajärvi:</i> Toimeentulo ja perustulo | 65 |
| <i>Matti Tuomala:</i> Kannustava hyvinvointivaltio? | 77 |
| <i>Jaakko Kiander:</i> Talouskasvu, verokiilan alentamismahdollisuudet ja työllisyys | 83 |
| <i>Katsaus taloustieteeseen</i> | |
| <i>Petri Böckerman:</i> Tobinin vero – utopia? | 92 |
| <i>Kirjoittajat</i> | 99 |
| <i>Tuoreinta tietoa taloudesta</i> | 100 |
| <i>Julkaisuluettelo 1995–1998</i> | 102 |

SUOMEN MALLI SELVITYSMIESTEN MUOTOILTAVANA

Erkki Laukkanen

Suomen työvoimapolitiittista lainsäädäntöä on viimeisten kymmenen vuoden aikana muokattu voimakkaasti. 1980-luvulla, kun maailmalla puhuttiin Suomen menestystarinasta, lainsäädäntö ja sitä koskeva yhteiskunnallinen keskustelu oli ehdollista täystyöllisyystavoitteelle. Sen ajattelun tuloksena voidaan pitää vuoden 1987 työllisyyslakia, jossa työttömän oikeudet ja yhteiskunnan velvoitteet olivat vahvat. Toki silloinkin sitoumuksen velvoittavuudesta keskusteltiin, mutta laissa työttömän näkökulma voitti, kuten silloinen työministeri Matti Puhakka lopputulosta arvioi.

Kun lakia oli pari vuotta toimeenpantu, ja jo ennestään vähäinen pitkäaikaistyöttömyys oli lähes kokonaan juurittu, Suomen menestystarina päättyi ja työttömyys lisääntyi viivasuorasti aina vuoteen 1994 saakka. Siinä välissä hallitus vaihtui, yhteiskunnan vastuuta työttömyysilmiön hoidossa siirrettiin työttömille ja täystyöllisyystavoitteen tilalle tuli korkea työllisyys. Säästölistoja laadittiin ja säästöjä tuli löytyä myös työvoimahalinnosta. Keskustelua hallitsi hallinnollinen rationaliteetti, hallinnon toimivuus massa-työttömyyden olosuhteissa.

Niinpä vuoden 1994 keväällä ilmestyi selvitysmies Skogin raportti työllistämistuki-
en kehittämisestä (Skog 1994). Pitkäaikais-
työttömien katkaisuhoidosta haluttiin irtisa-
noutua, aluetason harkintavaltaa lisätä ja
voimavaroja esitettiin siirrettäväksi lyhyem-

pikestoisen työttömyyden hoitoon. Kesällä 1994 hallituksen budjettiriihessä uudistus mitoitettiin seuraavan vuoden budjettiin ja se astui voimaan vuoden 1995 alusta.

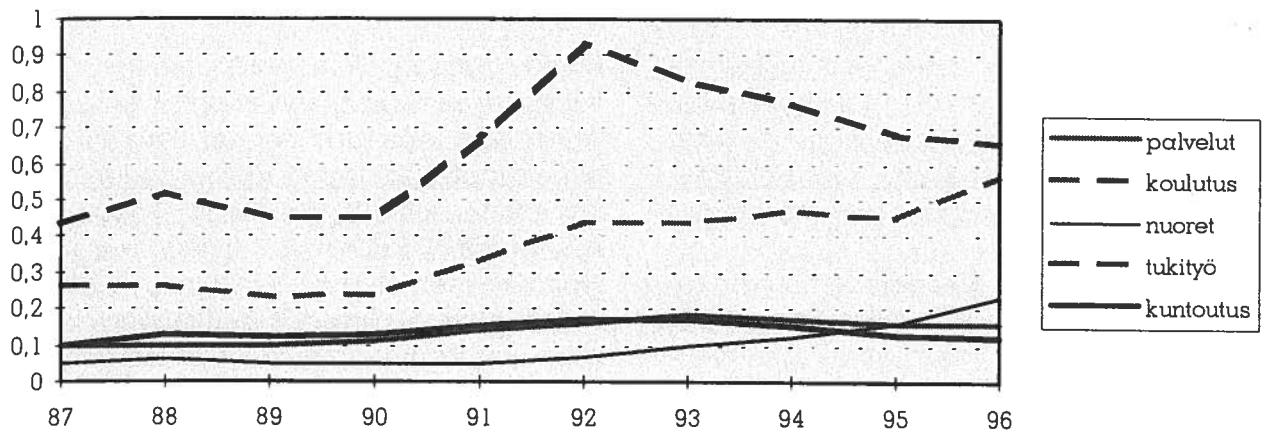
Täsmälleen samaa menetelmää käytettiin viime vuonna. Selvitysmiehet Skog ja Räisänen tekivät keväällä 1997 puoli vuotta töitä ja julkaisivat selvitysmiesraporttinsa alkukesästä (Skog & Räisänen 1997). Hallitus hyväksyi uudistuksen linjaukset budjettiriihen yhteydessä ja uudistus astui voimaan vuoden 1998 alusta. Tällä kertaa ei kuitenkaan rajoitettu työllistämistukiin, vaan tavoitteena oli koko työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistus. Työministeri Jaakonsaari nimisi uuden järjestelmän Suomen malliksi.

Tässä artikkelissa arvioidaan mallin mahdollisuuksia lunastaa lupauksensa, toimia mallina, josta Suomi maailmalla tuntee. Erityisesti yritetään arvioida sitä, missä määrin mallissa on toteutunut työttömän näkökulma. Valinnan taustalla on kirjoittajan näkemys, jonka mukaan työttömyyden supistamisessa olennaista on se, miten työttömiä kohdellaan.

Aktiivisen työvoimapolitiikan menot

Monista uudistuksista huolimatta aktiivisen työvoimapolitiikan menot ovat muuttuneet yllättävän vähän. Jaksolla 1993–1996 menot

Kuvio 1. Aktiivisen työvoimapolitiikan menot, % BKT:sta



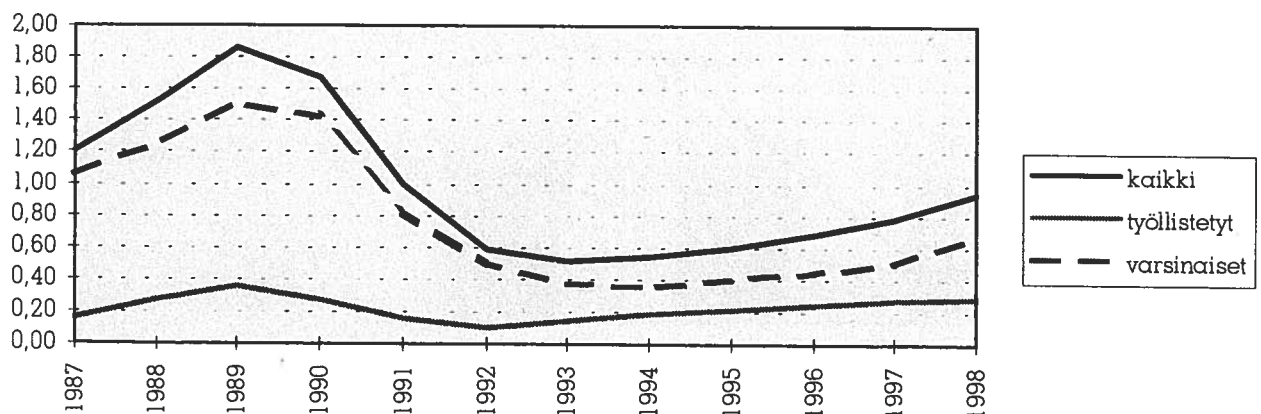
olivat 1,6–1,7 prosenttia bruttokansantuotteesta (OECD 1997).¹ Menojen rakenteessa muutokset ovat kuitenkin selvät. Suomen paljon käyttämästä tukityöllistämisestä on vuodesta 1993 lähtien leikattu ja vastaava määrä voimavaroja on siirretty koulutukseen ja nuorisotyöttömyyden hoitoon. Muihin toimenpiteisiin, kuten palveluihin ja kuntoutukseen on käytetty voimavaroja likimain yhtä suuri osuus kuin 1980-luvulla. Näin siitäkin huolimatta, että muihin aktiivista työvoimapolitiikkaa harjoitaviin maihin verrattuna työvoimatoimistojen palvelukapasiteetti onmassatyöttömyydenkin olosuhteissa ollut

selvästi alimitoitettu.

Palvelukapasiteettiin uudistus tuo helpotusta, mutta ei olennaista lisäystä siihen trendiin, jonka mukaisesti palvelukapasiteetti on viime vuosina kasvanut. Kuluvan vuoden aikana työttömien työnhakijoiden palvelukapasiteetti nousee jo vuoden 1991 tasolle. Kutakin sataa työtöntä työnhakijaa kohden on yksi virkailija.² Palvelukapasiteetti jää toki edelleen kauas siitä, mitä se oli 1980-luvun lopulla paljon nykyistä paremmassa työmarkkinatilanteessa.

Ehkä määrällistä muutosta tärkeämpi asia on asiakaspalvelutyön ammatillisen

Kuvio 2. Asiakaspalveluvirkailijoita 100 työtöntä työnhakijaa kohden jaksolla 1987–98



statuksen nostaminen. Virkailijoiden lisäys koostuu tällä kertaa pääasiassa pysyvään työsuhteeseen palkatuista alan ammattilaisista. Silti joka kolmas asiakaspalveluvirkailija tulee tänäkin vuonna olemaan työllisyystyöhön palkattu määräaikainen työntekijä. Osuus on ilmeisesti suurempi kuin missään muussa ammattiryhmässä. Tulosjohtamiseen perustuvassa hallinnossa tämä on varsin erikoinen piirre.

Kuluvan vuoden aikana tulemme näkemään, kuinka lähelle näillä henkilöstöresursseilla päästään asetettuja tulostavoitteita. Näillä resursseilla tulisi jokaiselle työttömäksi jääneelle tehdä alkuhaastattelu, osaamiskartoitus ja työnhakusuunnitelma, ja tarkistaa sitä määräaikaishaastatteluisa 5, 11 ja 23 kuukauden työttömyyden kohdalla. Näiden asioiden lisäksi tulisi vielä käynnistää massiivinen työnhakukoulutus ja hoitaa peruspalvelut, kuten työnvälitys. Nämä kaikki ovat työttömille oikeuksia ja työhallinnolle velvollisuuksia. Näihin velvoitteisiin nähden palvelukapasiteetti tuntuu edelleen pahasti alimitoitetulta. Siten voi hyvin olla, että ainakin tänä vuonna oikeuksista ja velvollisuuksista joudutaan tinkimään sillä seurauksella, että työttömien oma työnhakunsa ja sitä tukeva palvelu korostuvat.

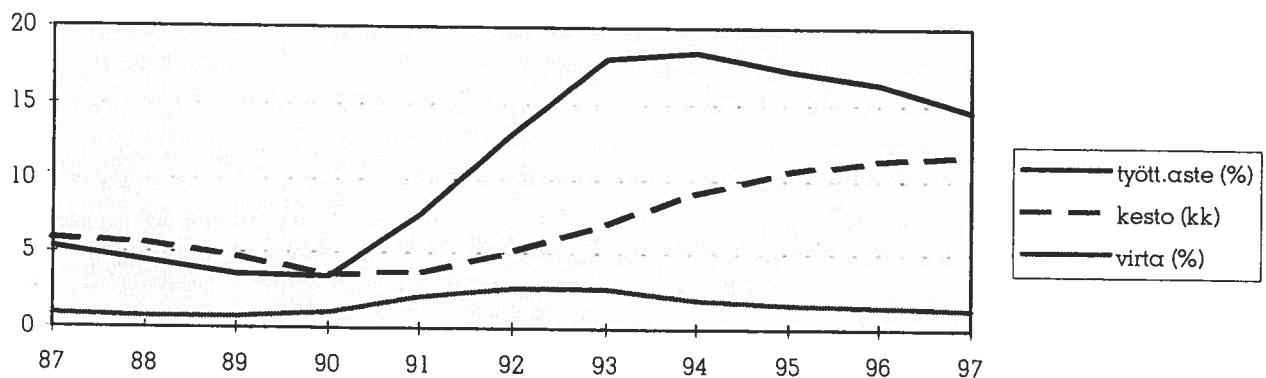
Virta työttömyyteen supistuu, kesto pitenee

Kuten *Layard* (1991) esittää, työttömyysaste voidaan jakaa kahteen osaan: virtakomponenttiin, jolla tarkoitetaan kuukauden tai vähemmän työttöminä olleita, ja kestokomponenttiin, jolla tarkoitetaan työttömyyden keskimääräistä kesto³. Viime vuosina virta työttömyyteen on vähentynyt ja on jo likimain samalla tasolla kuin 1980-luvun lopulla. Virta ei siis enää näyttäisi olevan ongelma, eikä siten erityisen panostamisen kohde aktiivisessa työvoimapolitiikassa.

Ongelma on se, että virran työttömyyteen supistuessa työttömyyden kesto on kasvanut, eikä käännettä alaspäin ole vielä saavutettu. Vuoden 1997 loppupuolella työttömyysjakson keskimääräinen kesto oli 12 kuukautta, kun se vuosikymmenen vaihteessa oli 4 kuukautta. Siten työttömyysasteen alentaminen edellyttää jatkossa voimavarojen siirtämistä pitkäkestoisen ja erittäin pitkäkestoisen työttömyyden hoitoon.

Jaksolla 1994–97 pitkäaikaistyöttömyys ehti kuitenkin pahasti kärjistyä ja maahan ehti muodostua myös suuri yli 2 vuotta työttöminä olleiden joukko. Tilastokeskuksen työvoimatutkimus, joka mittaa yhtäjaksoista työttömyyttä, antaa pitkäaikaistyöttömyydestä harhaanjohtavan kuvan. Pienikin katko,

Kuvio 3. Työttömyysaste virran ja keston mukaan jaksolla 1987–97



esimerkiksi työhallinnon toimenpiteeseen osallistuminen, katkaisevat kertymän. Ilman näitä toimenpiteitä joka toinen Suomen työn olisi pitkäaikaistyötön. Tilaston mukaan heitä on vain kolmasosa työttömistä.

Paremman kuvan ongelmasta saa työttömyysturvarekistereistä, jossa mitataan myös toistuvaistyöttömyyttä. Näiden tietojen mukaan yli 500 päivää työttöminä olleita oli syyskuussa 1997 jo 107 000, kun vastaava luku syyskuussa 1994 oli noin 15 000. Tänä vuonna kasvu todennäköisesti tyrehtyy, mutta sen painaminen selvästi alenevalle uralle vaatii toimenpiteitä, joita Suomen malli ei toistaiseksi ole sisältänyt.

Tähänkin ongelmaan uudistus tuo helpotusta. Itse asiassa tällä uudistuksella korjataan ne virheet, joita vuoden 1994 uudistuksella aiheutettiin, kun voimavaroja siirrettiin pitkäaikaistyöttömyyden hoidosta sen ennaltaehkäisyyn. Siten vuonna 1994 hyväksyttyä uudistusta voidaan tavallaan pitää poikkeamana siitä linjasta, jota työvoimapolitiikassa on pidetty runsaan kymmenen vuoden aikana Suomen mallina.

Kuinka uudet välineet, kuten tuki pitkäaikaistyöttömän työharjoitteluun ja yhdistelmätuki toimivat, jää nähtäväksi. Hallinnollisesti ne ovat selkeitä ja toimenpiteen tarjoajan kannalta suorastaan houkuttelevia. Mutta missä määrin ne motivoivat työttömiä, jää nähtäväksi. Kun viime syksynä eduskun-

nassa väännettiin kättä siitä, tulisiko yhdistelmätuella tehdyn työn kerryttää työttömyyspäivärahaan oikeuttavaa työssäoloehto- tai ei, työministeriön kanta oli jyrkkä ei.

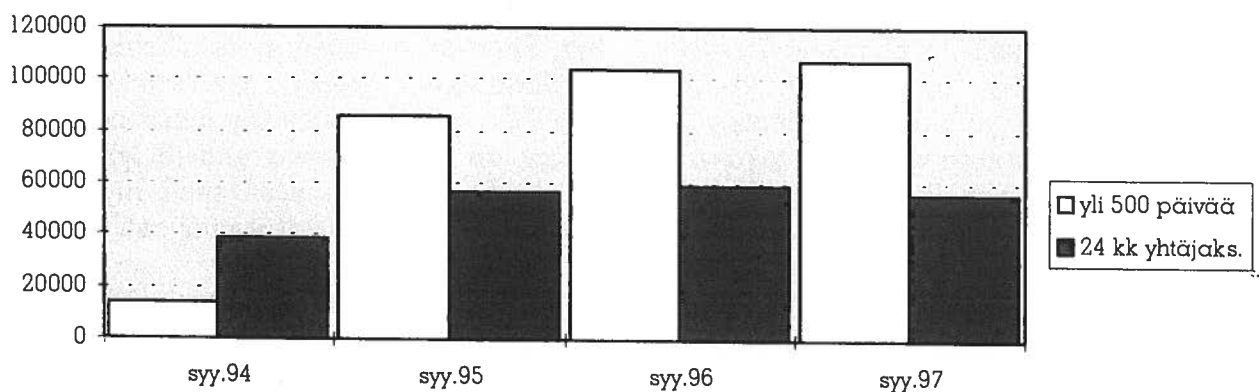
Lopulta asiassa syntyi kompromissi, mutta työministeriön asenne herätti jatkokysymyksen. Kuinka hyvin työministeriö ylipäänsä osaa hyödyntää työttömien omat motiivit? Kirjoittajan käsitys on, että esimerkiksi yhdistelmätuella asetettuja määrällisiä tavoitteita on mahdotonta saavuttaa, jos työttömät itse eivät niistä koe hyötyvänsä. Tämä asia ei ainakaan tulostavoitteita asettaessa ollut vielä esillä.

Toimenpiteiden määrä

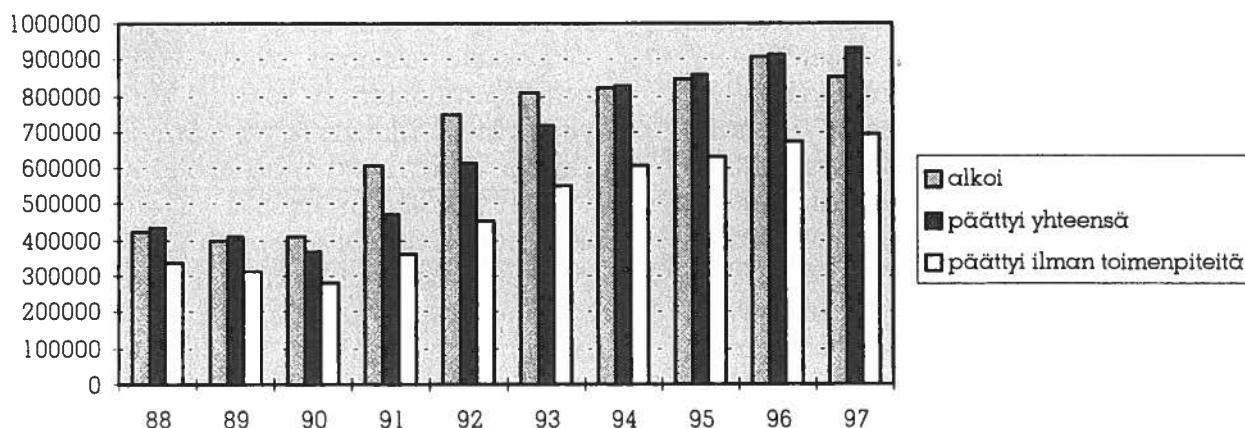
Yksi osa uudistusta on se, että perinteisten pitkäkestoisten toimenpiteiden määrä laskee tänä ja ensi vuonna noin 20 000:lla. Työttömyyden puolittamistavoitteen kannalta tämä päätös on ongelmallinen.

Ennakkotiedot viime vuoden kehityksestä viittaavat siihen, että ensimmäistä kertaa tällä vuosikymmenellä päättyneitä työttömyysjaksoja oli selvästi enemmän kuin alkaneita työttömyysjaksoja. Avoimen työttömyyden supistuminen on perustunut tähän positiiviseen eroon ja siihen, että osa päättyneistä työttömyysjaksoista on johtanut ulos työ-

Kuvio 4. Yli 500 päivää työttömyyskorvausta saaneet



Kuvio 5. Alkaneet ja päättyneet työttömyydet 1988–97



Eiväthän tämän vuosikymmenen alkupuolen aineistolla lasketut tulokset ole välttämättä yleistettävissä vuosikymmenen lopun työmarkkinoille. Eikä vuotoihin liittyvä ajattelu muutenkaan ole ongelmaton. Esimerkiksi ajatus, jonka mukaan toimenpiteeseen osallistuja syrjäyttää toisen työnhakijan tai korvaa työssä olevan työntekijän, ei ole niin onneton asia kuin yleensä on annettu ymmärtää. Jos toimenpiteen ansiosta on työllistetty heikon ennusteen omaava pitkäaikaistyötön, vuoto ei tee työttömäksi jäävästä tai joutuvasta heikon ennusteen omaavaa pitkäaikaistyötöntä.

Selvitysmiesten raportin laskelmissa (Nio 1996; Räsänen 1996) vuodot näyttävät sitä paitsi painottuvan toimenpiteisiin, joita on kohdistettu lyhytkestoiseen työttömyyteen. Tämä taas johtuu siitä painotusvirheestä, johon aiemmassa uudistuksessa ja "ennaltaehkäisevässä" tarkoituksessa syylistyttiin. Painotuksen korjaaminen ja toimenpiteiden kohdistaminen pitkäaikaistyöttömiin vähentää vuotoja varmasti, eikä vastaavaa toimenpiteiden vähentämistarvetta ole.

Lopuksi

Vuonna 1997 työllisyyskehitys oli hyvä. Jota-

kin tällaista toivottiin loppuvuosikymmenelle silloin, kun työttömyyden puolittamistavoite asetettiin. Ja vaikka menestys ei olekaan ollut aivan toivottu, Luxemburgin työllisyys-huippukokouksessa sovittiin itseasiassa siitä samasta metodista, jota Suomessa on vuodesta 1995 lähtien harjoitettu. Kukin maa laatii itselleen monivuotisen työllisyysohjelman, joka sisältää sekä määrällisiä että laadullisia tavoitteita, joiden toteutumista seurataan. Työttömyyden korkeasta tasosta huolimatta Suomella on hyvät mahdollisuudet osoittaa sellainen parannus työllisyydessä ja sellainen vähennys työttömyydessä – erityisesti nuorisotyöttömyydessä – että kiinnostus Suomen malliin kasvaa.

Paljon tietenkin riippuu siitä, millaisia toimenpiteitä työttömille on tarjottavissa. Ainakin tähän asti kaikkea uudistustyötä 1990-luvulla on rajoittanut julkisen talouden tila. Siten on hyvinkin mahdollista, että toimenpiteiden määrän kasvattamisesta, johon EU:n työllisyyspolitiikka jäsenmaita suosittaa, on seurauksena entistä lyhyempiä, halvempia ja todennäköisesti myös huonompia toimenpiteitä. Toivottavasti Suomessa ei mennä tälle linjalle.

Se politiikka, jota Suomi lähivuosina näissä kysymyksissä harjoittaa, tulee antamaan sisällön sille järjestelmälle, jota Suomen ulkopuolella kutsutaan Suomen malliksi.

KIRJALLISUUS

Layard, R., Nickell, S. & Jackman, R. (1991), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press, New York.

Nickell, S. & Layard, R. in Ashenfelter, O. and Card, D. (eds.), *Handbook of Labour Economics* (forthcoming).

Nio, I. (1996), Työttömyyden päättymisen todennäköisyys työttömyyden pitkittyessä. Työministeriö, suunnittelusihteeristö.

OECD (1997), *Employment Outlook*, July 1997. OECD, Paris.

Rein, M. & Friedman, B.L. (1998), *Working and Poor: Challenges in Implementing America's "Work First" Strategy*. Expertise in International Expert Meeting on Innovative Employment Initiatives. 2.-6.2.1998, Vienna.

Räisänen, H. (1996), Työvoimakoulutuksen talous ja vaikuttavuus. Työpoliittinen tutkimus nro

135. Työministeriö.

Skog, H. (1994), Työllistämistukien kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Työministeriö, Helsinki.

Skog, H. & Räisänen, H. (1997), Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö, Helsinki.

VIITTEET

¹ Vuoden 1997 laskelmat eivät ole vielä valmistuneet, mutta lienevät edelleen samalla "va-kiotasolla".

² Tämän lisäksi on tietenkin palveltava myös työllisiä työnhakijoita ja yritysasiakkaita.

³ Kun virta työttömyyteen on yhtä suuri kuin virta työttömyydestä, $U/N = U/S * S/N = \text{kesto (kk)} * \text{virta}(\%)$.