

TYÖHALLINNON JULKAISU

Nro 320

**Varautuminen
suurten ikäluokkien aiheuttamaan
työmarkkinamuutokseen**

Projektin loppuraportti

Työministeriölle

Työministeriö asetti 11.12.2000 poikkihallinnollisen ”Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen” –projektin (projektinnumero 110109), joka liitettiin hallituksen hankerekisteriin vuonna (n:o TM001:00 / 2001). Projektin määräaika 31.12.2002 jatkettiin 10.1.2003 työministeriön päätöksellä 28.2.2003 asti.

Projektin tausta liittyy Paavo Lipposen II hallituksen hankesalkun kohdan 4.1. ”Työllisyysasteen nostaminen” toteuttamiseen. Projektin tavoitteeksi asetettiin demografisen muutoksen aiheuttamaan työvoimatarpeeseen varautuminen. Tässä tehtävässä projektin tuli

- pelkistää kokonaiskuva työvoimapulaongelmien laajuudesta, ajoittumisesta ja kohdentumisesta eri toimialoille, ammattiryhmiin ja alueille;
- selvittää strategiset politiikkavaihtoehdot sekä arvioida toimien tarve ja mitaltuokka työvoimapulaongelmien lieventämiseksi, esittää arviot tarvittavista toimenpide-vaihtoehdoista ja niiden kustannuksista seuraavan hallituksen hallitusohjelman valmistelun pohjaksi;
- saada ilman toimenpiteitä uhkaava työvoimapulaongelma yleiseen tietoisuuteen, asianomaisten vastuuorganisaatioiden valmisteluun ja eri toimijoiden aktiivisten ratkaisutoimien kohteeksi. Tässä tarkoituksessa projektiryhmä aktivoi yhteiskunnallista keskustelua sekä toimenpide-esitysten valmistelua eri hallinnonaloilla ja muilla asiaan vaikuttavilla tahoilla.

Projektipäällikkönä toimi neuvotteleva virkamies, sittemmin työmarkkinaneuvos Matti Sihto työministeriöstä ja varaprojektipäällikkönä neuvotteleva virkamies Pekka Tiainen sekä jäsenenä työmarkkinaneuvos Tuomo Alasoini, erikoissuunnittelija Meri-Sisko Eskola, työmarkkinaneuvos Marja Merimaa, ylitarkastaja Seppo Manninen 10.9.2002 asti virkavapaalle jäämisen vuoksi, työmarkkinaneuvos Heikki Räisänen 13.1.2002 asti toisiin tehtäviin siirtymisen vuoksi ja ylitarkastaja Kimmo Ruth työministeriöstä, suunnittelupäällikkö Jouko Könnölä opetusministeriöstä, finanssineuvos Rolf Myhrman 31.12.2001 asti sekä 1.1.2002 lähtien finanssisihteeri Lars Koltola sosiaali- ja terveysministeriöstä, tutkimuspäällikkö Antti Romppanen Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, johtava tutkija Eila Tuominen Eläketurvakeskuksesta, neuvotteleva virkamies Pentti Vesterinen ja neuvotteleva virkamies Sinikka Wuolijoki valtiovarainministeriöstä sekä suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento Kuntaliitosta.

Projektisihteerinä toimi toimialasihteeri Kaija Koski työministeriöstä. Kuva- ja tilastoaineistotuotannossa projektin työtä avusti suunnittelija Paula Sardar työministeriöstä ja projektin talousasioita hoiti toimialasihteeri Irma Martikainen työministeriöstä.

Projektin valvojana toimi johtaja Anssi Paasivirta työministeriöstä. Projektin väliraporttia ja luonnosta loppuraportiksi käsiteltiin työministeriön ja sen politiikkaosaston johtoryhmissä sekä ministerin kabinetissa. Yhteistyö eri hallinnonalojen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa toteutettiin kansliapäällikköjen tapamisissa, työasiainneuvostossa ja työpolitiikan neuvottelukunnassa, joissa projektin loppuraporttia käsiteltiin sen luonnosvaiheessa.

Projekti toimi kiinteässä yhteistyössä työministeriön Työvoima 2020-, Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet- ja Rakennetyöttömyyden purkaminen -projektien kanssa. Projektiryhmä kokoontui toimikautensa aikana yhteensä 27 kertaa.

Verkostoyhteistyö muiden hallinnonalojen, laitosten sekä eri alojen käytännön työelämän ja järjestöjen asiantuntijoiden kanssa toteutui erityisesti työseminaarien muodossa. Projekti järjesti yhteensä viisi työseminaaria. Niiden teemat ja projektiryhmän edustajien lisäksi toimineet alustajat olivat:

Työvoiman saatavuus ja maahanmuuttajat – maahanmuuttajien työelämään osallistumisen esteet ja mahdollisuudet -kutsuseminaari asiantuntijoille pidettiin 25.1.2002. Seminaarin teemoina olivat työllistymisen esteet ja julkishallinnon mahdollisuudet sekä maahanmuuttajat ja työyhteisö –kokemuksia työpaikoilta. Em. teemojen alustajina olivat johtaja Mervi Virtanen työministeriöstä, tutkija Annika Forsander Väestöliitosta, johtava työvoimaneuvoja Tuula Karvonen Helsingin työvoimatoimistosta sekä kielenopettaja Rodney Dowling Etnisten suhteiden neuvottelukunnasta, tutkija Seppo Paananen Tilastokeskuksesta, henkilöstöpäällikkö Kaarina Valjus Helsingin kaupungin terveystieteiden tutkimuskeskuksesta, rekrytoija Birgit Bollström Engel-Palvelut Oy:stä, opettaja Leo Lindstedt Kiljavan opistosta, Tampereen kaupungin maahanmuuttajakoordinaattori Atanas Aleksovski Etnisten suhteiden neuvottelukunnasta.

Työvoiman saatavuus ja työkyky - tulevaisuuden haasteet – seminaari pidettiin 5.2.2002. Se järjestettiin yhteistyössä Työterveyslaitoksen ja työministeriön asiantuntijoiden kanssa. Seminaari oli luonteeltaan keskusteleva, kokemuksia ja tietoja vaihtava painottuen ratkaisuihin ja tulevaisuuden yhteistyötarpeisiin. Seminaarin teemoina olivat yksilöllinen TYKY-toiminta pienyritysten tarpeisiin, ikäjohtaminen, Työelämän kehittämisohjelmat ja työkyky sekä Työssä jaksamisen tutkimus- ja kehittämisohjelma ja työkyky. Projektin ulkopuolisina alustajina olivat projektipäällikkö Eva Tuominen Työterveyslaitoksen Porkkana-projektista, osastonjohtaja Juhani Ilmarinen Työterveyslaitoksesta sekä projekti-johtaja Tuulikki Petäjäniemi työministeriöstä.

Väestön ikääntymisen ja työvoiman vähenemisen vaikutukset aluepoliittiseen strategiaan –seminaari järjestettiin yhteistyössä sisäasiainministeriön Suomen aluekehittämisstrategia 2013 –projektin kanssa 15.2.2002. Seminaari rakentui kysymyksille: mitä työpaikkoja luovan aluepolitiikan tilalle? ja Riittääkö työvoimaa siihen, että yhteiskunnalliset palvelut pystytään hoitamaan? Seminaarin alustajina olivat kehitysjohtaja Risto Tienari, tutkimusjohtaja Raija Volk Pal-

kansaaajien tutkimuslaitoksesta, johtaja Heikki Pitkänen Teollisuuden ja Työantajien keskusliitosta, erityisasiantuntija Lauri Lamminmäki Suomen Kuntaliitosta, johtaja Raimo Harjunen Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksesta, kehittämisspäälikkö Reijo Ailasmaa Stakesista ja professori Markku Sotarauta Tampereen yliopistosta.

Vajaakuntoisten työllisyyden edistäminen, ml. suojatyö –seminaari pidettiin 23.3.2002. Se järjestettiin yhteistyössä työministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asiantuntijoiden kanssa. Tilaisuuteen oli kutsuttu työhallinnon asiantuntijoiden lisäksi vammaisjärjestöjen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön edustajia sekä työnantajien ja –tekijöiden edustajia. Seminaarin teemoina olivat ammattitaidon ja muiden työmarkkina-voimien parantamisen keinot: vajaakuntoisten ohjautuminen ammatilliseen koulutukseen sekä työllistämisen tukemisen keinot: vajaakuntoisen työnhakijan/tekijän ja työnantajan tukeminen. Projektin ulkopuolisina asiantuntijoina olivat ylitarkastaja Pentti Lehmijoki työministeriöstä, opetusneuvos Kaija Miettinen Opetushallituksesta ja johtaja Raimo Harjunen Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksesta.

Ikääntyneiden työttömien työllistyminen –kutsuseminaari järjestettiin 24.5.2002. Osallistujiksi kutsuttiin työhallinnon asiantuntijoiden lisäksi osallistujia Kansallisesta Ikäohjelmasta, työttömien järjestöistä, työmarkkinajärjestöistä sekä yrittäjien edustajia. Seminaarin pyrki löytämään vastauksia teemoihin: mikä estää ja mikä mahdollistaa työllistymisen? sekä mikä on työvoimapolitiikan rooli? Em. teemojen asiantuntijat olivat johtava ekonomisti Reijo Vanne Eläketurvakeskuksesta, työvoimaohjaaja Marja-Leena Koistinen Helsingin Vuosaaren yhteis palvelupisteestä, puheenjohtaja Kari Hanka Raision työttömien yhdistyksestä, liikkeenharjoittaja Arja Laurila ja hallitusneuvos Päivi Kerminen työministeriöstä.

Lisäksi projektipäälikkö ja varaprojektipäälikkö osallistuivat asiantuntijoina ja alustajina useisiin muiden hallinnonalojen tai projektien järjestämiin seminaareihin.

Projektipäälikkö kävi myös keskustelua seuraavien henkilöiden kanssa projektin toimintaan liittyvistä asioista: kehityspäälikkö Lars-Mikael Bjurström, kehitysjohtaja Klaus Halla, lääkintöneuvos Matti Lamberg ja neuvotteleva virkamies Marja-Liisa Parjanne sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, projektijohtaja Tuukka Petäjäniemi, johtaja Matti Salmenperä ja ylijohtaja Harri Skog työministeriöstä, johtaja Raimo Harjunen Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksesta, professori Arto Mustajoki Helsingin yliopistosta, työvoimapolitiittinen asiamies Pekka Castrén ja lääketieteen asiantuntija Kari Kaukinen Teollisuuden ja Työantajain Keskusliitosta, apulaisosastopäälikkö Matti Viialainen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, asiantuntijalääkäri Riitta Työläjäarvi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, asiantuntijalääkäri Mari Antti-Poika Varma-Sammasta ja johtaja Risto Suominen Suomen Yrittäjistä.

Projektiryhmä kiittää kaikkia työseminaareihin ja niiden järjestelyihin sekä keskusteluihin osallistuneita tärkeästä asiantuntijapanoksesta projektin työhön.

Projekti luovutti väliraporttinsa työministeriölle 3.9.2001 (Työhallinnon julkaisu no 290).

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen -projekti luovuttaa raporttinsa kunnioittaen työministeriölle.

Helsingissä 10.2.2003

Matti Sihto

Tuomo Alasoini

Meri-Sisko Eskola

Lars Kolttola

Jouko Könnölä

Marja Merimaa

Antti Romppanen

Kimmo Ruth

Pekka Tiainen

Eila Tuominen

Pentti Vesterinen

Sinikka Wuolijoki

Reijo Vuorento

Kaija Koski

Sisällysluettelo

I	TYÖVOIMAPULAN JA TYÖTTÖMYYSONGELMIEN RATKAISUT TUKEVAT TOISIAAN	8
II	UUDEN TYÖVOIMAN TARVE JA TYÖVOIMAN RIITTÄVYYS	9
1.	Työikäinen väestö vanhenee ja sen määrä vähenee	9
2.	Työmarkkinoilta lähtevät ja sinne tulevat	12
3.	Työpaikka-avaukset	14
4.	Uuden työvoiman tarve ja työmarkkinoille tuleva uusi työvoima	16
5.	Uuden työvoiman tarve ja työvoimareservit	16
5.1.	Työvoimareservit ja potentiaaliset työlliset	16
5.2.	Työvoiman saatavuuden luonne muuttuu	19
III	MAHDOLLISUUDET TYÖVOIMAVAROJEN AKTIVOINTIIN JA LISÄÄMISEEN	21
1.	Lähtökohdat	21
2.	Työttömien työllistäminen avoimille työmarkkinoille	22
2.1.	Työttömät ovat keskeinen käyttämätön työvoimavara	22
2.2.	Lyhyen aikaa työttömänä olleet	25
2.3.	Vaikeasti työllistyvät	26
	Vajaakuntoiset	26
	Ikääntyneet työttömät	28
	Suomessa asuvat maahanmuuttajat	30
2.4.	Työttömien aktivoinnin edellytyksiä	32
3.	Työssä ja työkykyisenä jaksaminen	33
4.	Eläkkeelle siirtyminen ja eläkkeellä olevat	37
4.1.	Vaiheittainen siirtyminen työelämästä eläkkeelle	37
4.2.	Vanhuseläkkeeseen oikeutettujen työnteon edistäminen	38
5.	Koulutuksessa ja opiskelemissa olevat	38
5.1.	Korkea-asteen opintojen tehostaminen	41
5.2.	Toisen asteen koulutuksesta syrjäytymisen vähentäminen	43
5.3.	Oppivelvollisuusikä	47
5.4.	Työelämässä olevien ammatillisten perusvalmiuksien parantaminen	47
5.5.	Työttömien pitkäkestoinen ja tukityöhön liittyvä koulutus	48
6.	Työperäisen maahanmuuton lisääminen	50
7.	Työvoiman saatavuus alueittain	52
8.	Naisten osallistuminen työelämään	53
IV	TOIMENPITEIDEN KUSTANNUKSISTA	55
1.	Kotimaisten työvoimavarojen hyödyntämisen kustannuksia	55
2.	Vaihtoehtoiskustannusten arviointia	57
3.	Yhteenveto	58

LIITE: Eri hallinnonaloilla viime aikoina toteutettuja ja vireillä olevia hankkeita, joilla on vaikutus työvoiman tarjonnan lisäämiseen.....59

I TYÖVOIMAPULAN JA TYÖTTÖMYYSONGELMIEN RATKAISUT TUKEVAT TOISIAAN

Työllisyystilanne on kaksijakoinen. Työttömiä työnhakijoita on lähes 300 000 ja heidän määrän uhkaa heikon kansainvälisen talouskehityksen seurauksena edelleen kasvaa. Tästä huolimatta jo ihan lähivuosina työvoiman niukkuus alkaa yleistyä, kun suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle.

Huomio kohdistetaan tässä raportissa aikaan, jolloin suuret ikäluokat alkavat siirtyä pois työelämästä ja työvoiman saatavuusongelmat alkavat kärjistyä. Toisaalta tämä on murroskauden aikaa: työvoiman niukkuusongelmat esiintyvät kärjistyneimmillään mutta työmarkkinoille aktivoitavissa olevat työvoimareservit ovat vielä suuret.

Keskipitkän aikavälin ongelmia ja ratkaisuja ei kuitenkaan pidä irrottaa pitkästä ja lyhyestä aikavälistä. Työvoiman saatavuusongelmia ei voi ratkoa välittämättä toimien vaikutuksista pitkällä aikavälillä, esim. vaikutuksista syntyvyys- ja väestökehitykseen.

Toisaalta edessä olevat työvoiman niukkuusongelmat ovat sidoksissa lyhyen tähtäimen ongelmiin. Nykyinen laajamittainen työttömyys syrjäyttää ihmisiä työmarkkinoilta ja heikentää heidän työmarkkinavalmiuksiaan. Tämä vaikeuttaa tilannetta silloin, kun työpaikkoja alkaa avautua. Tulevan työvoiman niukkuuden kannalta onkin keskeistä, ettei nykyisen työttömyyden anneta heikentää työttömien työmarkkinavalmiuksia.

Työttömyyden vähentämiseen suunnatut toimet eivät kuitenkaan välttämättä lievitä tulevaa työvoiman niukkuutta vaan voivat jopa kärjistää sitä. Jos työllisyyspoliittisin perustein sidotaan työttömiä tehottomiin kohteisiin, kärjistyy työvoiman niukkuus entisestään. Pysyväisluontoiset ratkaisut on voitava perustella muillakin kuin välittömien työttömyysongelmien ratkaisulla.

Lyhyen ja pitemmän aikavälin ratkaisujen yhdistäminen voi käytännössä olla hankalaa. Työvoimapulaongelmiin reagoidaan usein vasta sitten, kun ongelmat ovat jo todellisuutta. Toimenpiteisiin ryhtyminen ennakkoivasti ei kohtaa vain taloudellisia esteitä vaan kritiikkiä myös asianomaisten taholta. Esim. työttömiin kohdistuvia aktiivitoimia ei aina koeta mielekkäiksi, koska niillä ei ole välittömiä vaikutuksia nykyisessä työmarkkinatilanteessa. Opiskelijat eivät pidä opintojensa nopeuttamista järkevänä silloin, kun valmistumisen myöhentämisen syynä on epävarma työmarkkinatilanne.

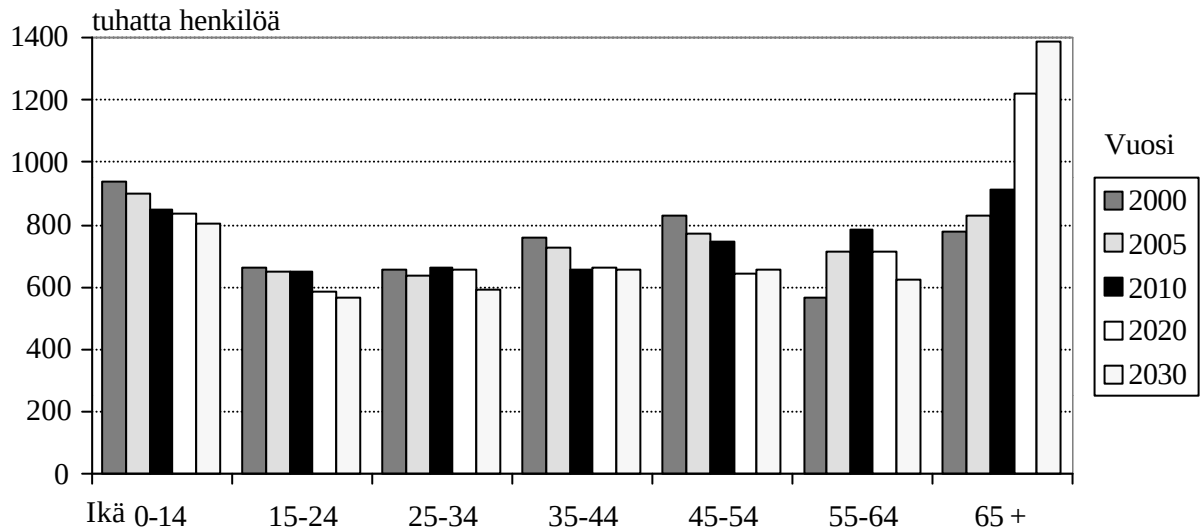
Seuraavissa luvuissa pyritään toisaalta arvioimaan suurten ikäluokkien aiheuttamat työmarkkinamuutokset, lähinnä työvoimavarojen niukkeneminen, ja toisaalta etsimään ennakoivia ratkaisuja työvoimapulaongelmien lieventämiseksi.

II UUDEN TYÖVOIMAN TARVE JA TYÖVOIMAN RIITTÄVYYS

1. Työikäinen väestö vanhenee ja sen määrä vähenee

Suomen työvoimavarat ovat tähän asti kasvaneet. Jatkossa ne vähenevät. Tämä ei johda työvoiman niukkuuteen eikä työvoimapulaan, jos taloudellinen kehitys on keuhkoa ja työpaikkojen määrä vähenee. On kuitenkin perusteltua arvioida, että lähivuosikymmenten työmarkkinoita luonnehtii työvoiman niukkuus. Arvion perustana ovat väestökehityksen poikkeukselliset ja suuret muutokset. Nämä käyvät ilmi kuviosta 1.

Kuvio 1. Väestön määrä ikäryhmittäin vuosina 2000, 2005, 2010, 2020 ja 2030. Tilastokeskus, väestöennuste.



Vuoden 2010 jälkeen vain 65 vuotta täyttäneen väestön määrä kasvaa. Toisaalta nuoremman väestön määrä vähenee. Vähentäminen koskee myös työikäistä, 15-64 -vuotiasta, väestöä. Tämä on täysin poikkeuksellista rauhan aikana.¹

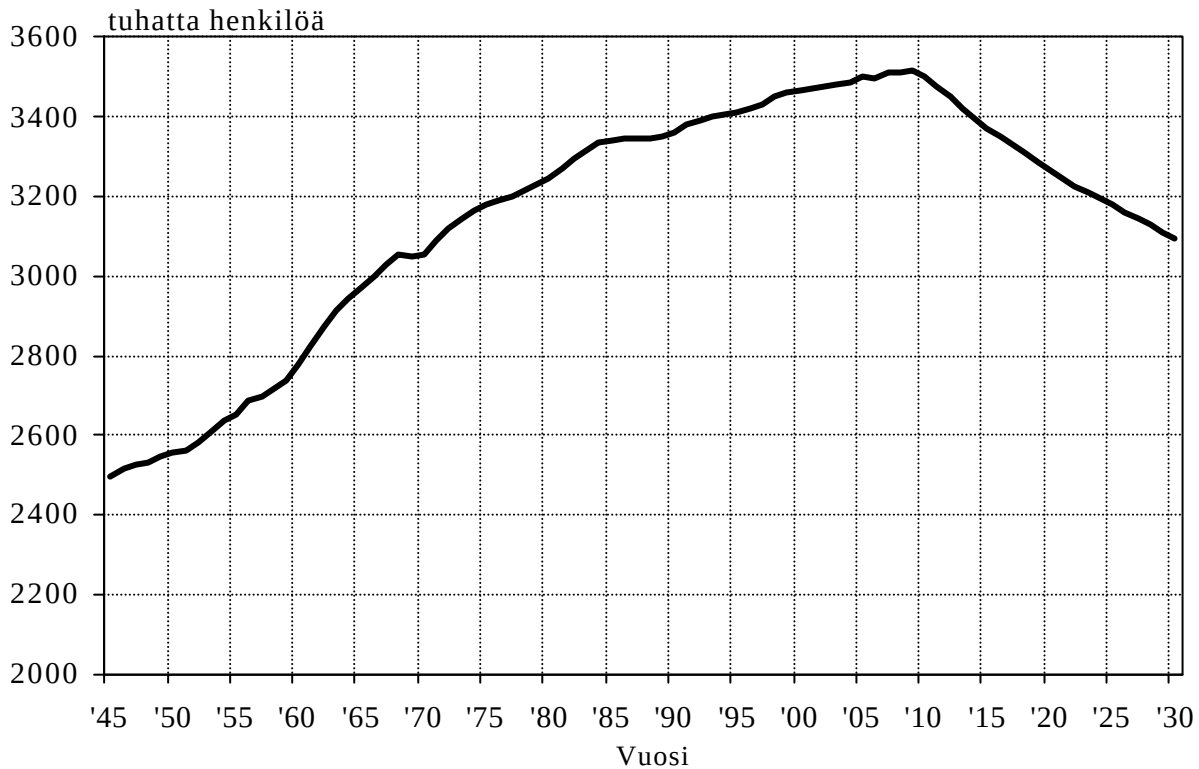
Työikäisen väestön määrä on kasvanut nopeasti koko sodan jälkeisen ajan (ks. kuvio 2). Vuodesta 1945 vuoteen 2009 työikäinen väestö kasvaa noin miljoonalla, i. keskimäärin n. 15 000 henkilöllä vuodessa. Kasvu oli suurinta 1960 -luvulla (yli 30 000 henkilöä vuodessa), minkä jälkeen kasvu on tasaisesti pienentynyt ja se tulee olemaan kuluvalle vuosikymmenelle keskimäärin enää runsaat 5000 henkilöä vuodessa.

Vuodesta 2010 alkaen työikäisen väestön määrä tulee laskemaan. Vuoteen 2030 mennessä määrä on pienentynyt noin 400 000 henkilöllä, i. keskimäärin vajaalla 20 000 henkilöllä vuodessa. Lasku on nopeinta 2010 -luvulla, nopeimmillaan lähes 30 000 henkilöä vuodessa. Työikäisen väestön määrän muutokset ovat niin suuria ja äkkinäisiä, että ne tulevat vaikuttamaan ratkaisevasti työmarkkinoiden koko toimintaan.

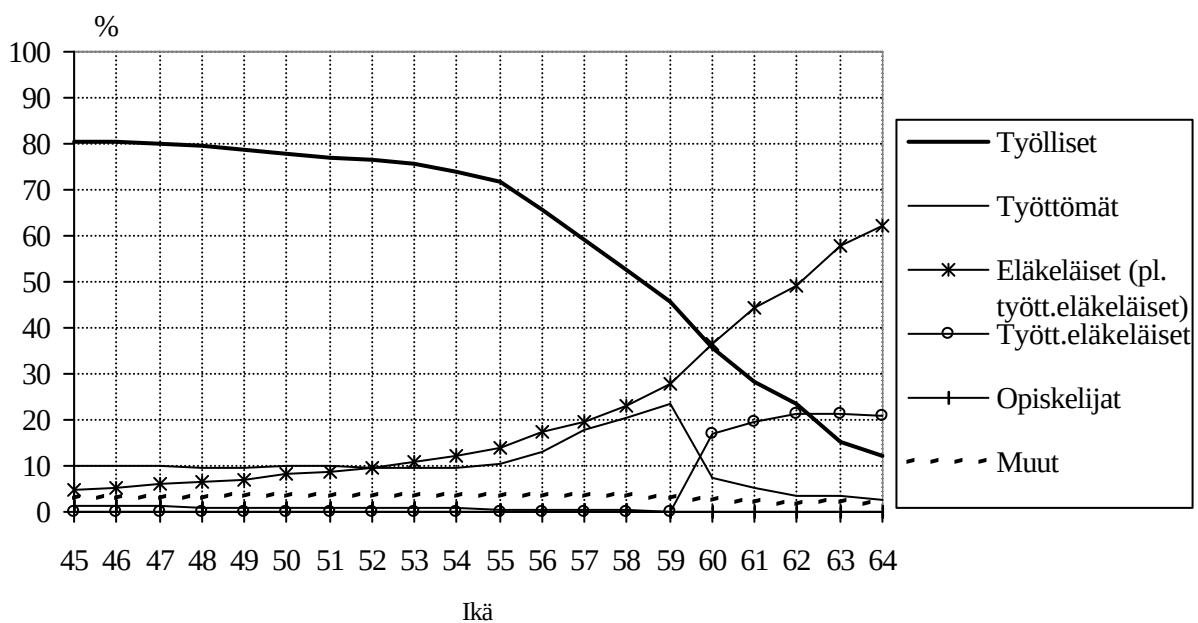
¹ Esitetyt väestömuutokset perustuvat Tilastokeskuksen uusimpaan, syksyllä 2001 julkistamaan väestöennusteeseen. Ennusteen peruslaskelma perustuu arviolle siitä, että vuotuinen nettomaahanmuutto on 5000 henkilöä. Tämä nostaa väestön ja myös työikäisen väestön määrää aikaisempiin ennusteisiin verrattuna.

Kuviosta 1 käy myös ilmi, että työvoiman saatavuusongelmat lisääntyvät jo ennen työikäisen väestön määrän laskua. Vaikka työikäinen väestö kasvaa kuluvan vuosikymmenen aikana, keskittyy kasvu ainoastaan 55 vuotta täyttäneisiin (kasvuun runsaat 200 000 henkilöä). Nuorempien työikäisten määrä vähenee (vajaalla 200 000 henkilöllä). Työelämään aktiivisimmin osallistuvien ikäryhmien määrä vähenee ja kasvu keskittyy ikäryhmiin, joissa työelämästä poistuminen yleistyy. Tämä näkyy kuviosta 3.

Kuvio 2. Työikäinen väestö 1945-2030. Tilastokeskus, väestöttilasto ja väestöennuste.



Kuvio 3. 45-64-vuotiaiden pääasiallinen toiminta 31.12.2000. Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto.



Ikäluokasta siirtyy 65 -vuotiaana vanhuuseläkkeelle vain runsas 10 prosenttia. Ikääntyneitten työllisyys alkaa jyrkästi laskea jo kymmenen ikävuotta aikaisemmin. Kun 55 -vuotiaista on eläkkeellä viitisentoista prosenttia, on 60 -vuotiaista eläkkeellä jo n. 55%. Lisäksi 55-60 -vuotiaista on runsas viisi prosenttia osa-aikaeläkkeellä. Se, että myös työttömyydestä on tullut merkittävä työelämästä poistumisen väylä, näkyy työttömyyden kasvuna juuri ns. eläkeputken kohdalla (aikana, jolloin työttömällä on oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin). 60-64 -vuotiaista viidennes onkin työttömyyseläkkeellä.

Eläkkeelle siirtymisikä oli vuonna 2001 arviolta 59.3 vuotta. Työelämästä poistumisikä, jolloin otetaan huomioon ns. työttömyyseläkeputkessa työttömyyspäivärahalla olevat, on noin vuotta alhaisempi.²

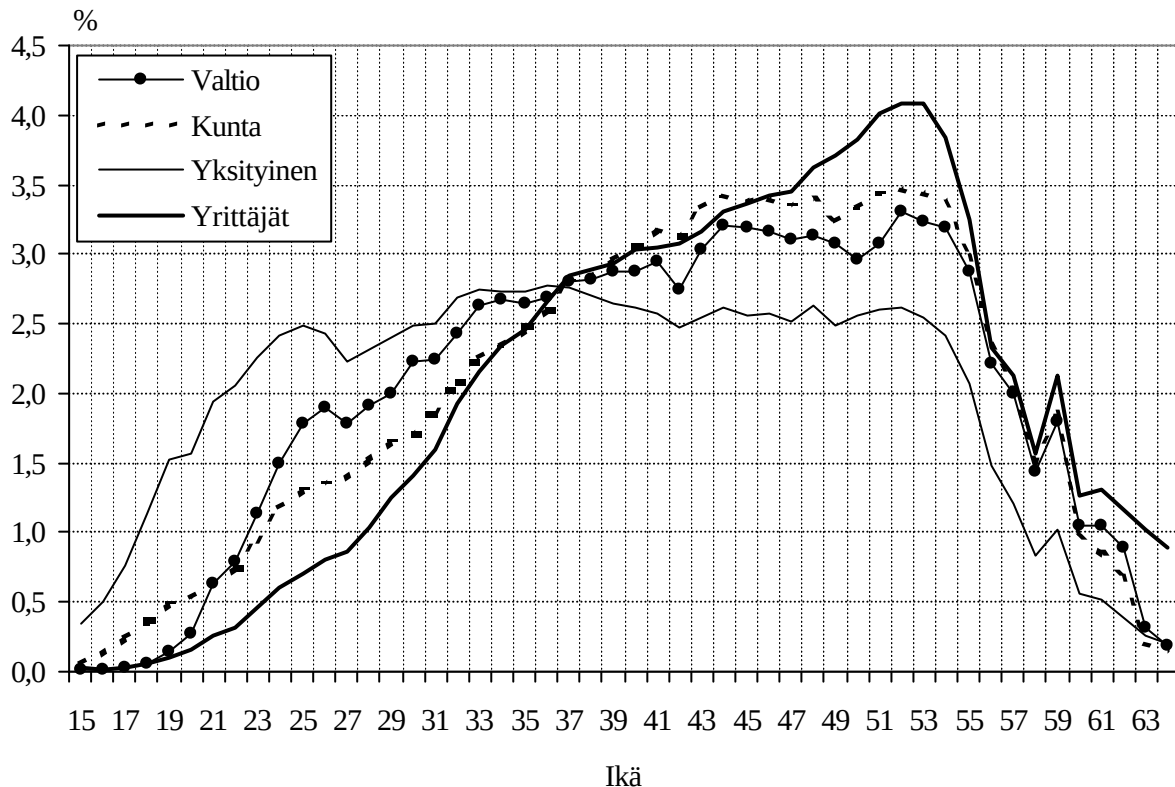
Työikäisten ikärakenteen muutos alentaa työllisyysastetta. Mikäli työllisyysasteet pysyisivät 1-vuotisikäryhmissä samoina kuin nykyään, putoaisi 15-64 -vuotiaiden työllisyysaste 2.7 prosenttiyksikköä nykyisestä 67.7 prosentista vuoteen 2010 mennessä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että 55 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa ja heidän työllisyysasteensa on matala.

² Vrt. Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti 2002. Sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:15.

2. Työmarkkinoilta lähtevät ja sinne tulevat

Vuodesta 2000 vuoteen 2015 työelämästä poistuu noin miljoona henkilöä vanhuus- ja muille eläkkeille sekä kuoleman kautta. Se merkitsee lähes puolta vuoden 2000 työllisistä. Vuoteen 2010 mennessä työelämästä poistuu runsas 600 000 henkilöä, mikä merkitsee vajaata 30 prosenttia vuoden 2000 työllisistä.³

Kuvio 4. Työllisten ikäjakauma eri työnantajasektoreilla 30.12.2000.
Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto.



Kuviosta 4 käy ilmi, että ikääntyminen koskettaa eniten yrittäjiä, joista on selvästi eniten 45-54 -vuotiaita ja toisaalta yli 60 -vuotiaita. Ikääntyvien suurta osuutta selittävät mm. maatalousyrittäjät. Myös julkisella sektorilla, etenkin, korostuu ikääntyvien työntekijöiden osuus.⁴ Erityisesti kunnissa ja hieman vähemmän valtiolla työntekijöistä on 40-55 -vuotiaita toisin kuin yksityisellä sektorilla, missä työntekijät ovat jakaantuneet paljon tasaisemmin eri ikäluokkiin. Ikääntyneiden, 55 vuotta täyttäneiden, osuudet ovat kunnissa ja valtiolla yhtäläiset ja selvästi yksityistä sektoria korkeammat.

³ Työvoima 2017 –raportti, minkä tiedot on päivitetty tämän projektin käyttöön kattamaan ajan vuodesta 2000 vuoteen 2005, 2010 ja 2015. (Tiainen, Pekka 2001. Työpaikkoja avautuu suurten ikäluokkien poistuessa työelämästä. Työpoliittinen Aikakauskirja N:o 1, 2001).

⁴ Valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden henkilöstö on summattu kuviossa yksityiseen sektoriin. Vrt. myös Vuorento, Reijo (toim.) 2001. Kuntien työvoima ja henkilöstö 2010. Suomen kuntaliitto, Helsinki. Suomen Kuntaliitto 2002. Toimenpideohjelma perusteluineen. Kuntien työvoima ja henkilöstö 2010. Helsinki. Lehtonen, Veli-Matti 2002. Valtion budjettitalouden henkilöstön poistuma vanhuuseläkeiän saavuttamisen sekä muille eläkelajeille siirtymisen ja kuoleman takia vuosina 2000-2015 eli kokonaan työelämästä poistuvat. VM/HO, moniste (30.8.2002).

Yrittäjät ja julkisen sektorin työntekijät ovat vanhempia kuin yksityisen sektorin työntekijät. Tästä huolimatta ikääntyneiden työntekijöiden absoluuttinen määrä on suurin yksityisellä sektorilla, onhan se suurin työllistäjä. Niinpä 50 vuotta täyttäneitä työskenteli yksityisellä sektorilla vuoden 2000 lopussa lähes 300 000 henkilöä, kunnissa puolta vähemmän, yrittäjinä vajaa 100 000 ja valtiolla vajaat 50 000 henkilöä.

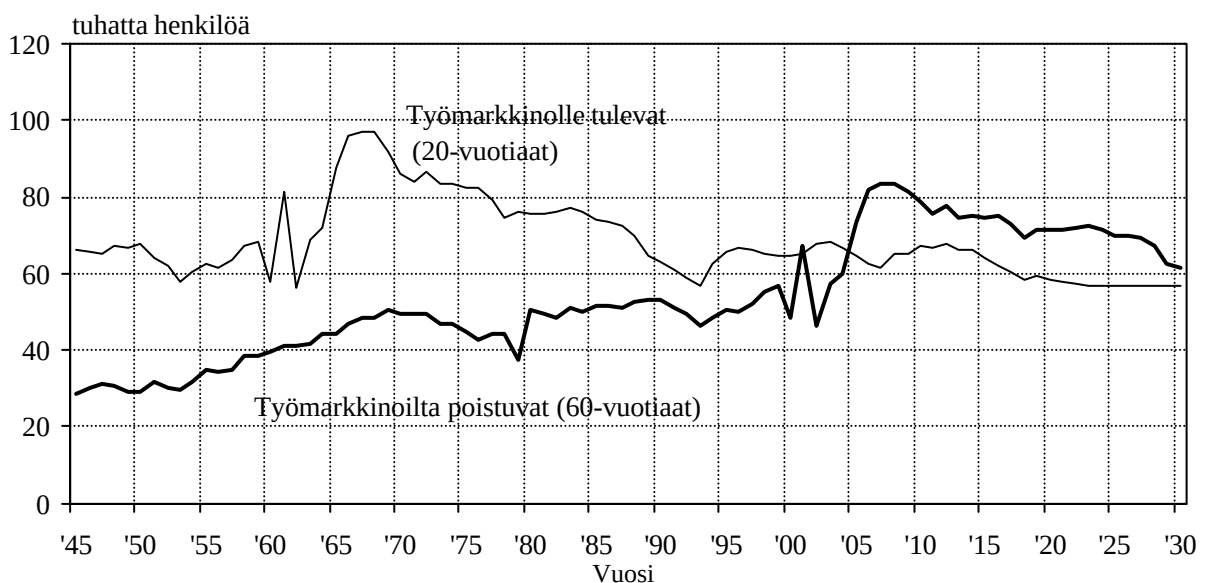
Poistuva työvoima ei ole ongelma, jos työmarkkinoille tuleva työvoima korvaa sen. Kuviossa 5 esitetään arvio työmarkkinoille tulevan potentiaalisen työvoiman ja työmarkkinoilta lähtevän potentiaalisen työvoiman kehityksestä. Uuden työvoiman tulo työmarkkinoille ja työvoiman lähtö työmarkkinoilta hajaantuvat todellisuudessa useille ikävuosille. Väestöpohjaisessa laskelmassa tuloiäksi on otettu 20-vuotta ja lähtöikäluokaksi 60-vuotta täyttäneet, jolloin karkeasti puolet ikäluokasta kuuluu työvoimaan.

Työmarkkinoille tulevien ikäluokkien koko ylitti työmarkkinoilta poistuvien koon sodan jälkeisenä aikana 1980-luvulle saakka vuosittain keskimäärin runsaalla 30 000 henkilöllä, 1980-luvulla runsaalla 20 000 henkilöllä ja sen jälkeen runsaalla 10 000 henkilöllä keskimäärin vuodessa. Tilanne muuttuu täysin kuluvan vuosikymmenen puolivälistä lähtien, sillä työmarkkinoille tulevat ikäluokat tulevat jatkossa olemaan lähteviä ikäluokkia pienempiä.

Työmarkkinoilta poistuva ikäluokka ylittää kooltaan työmarkkinoille tulevan ikäluokan kuluvan vuosikymmenen puolivälissä. Ikäluokkien kokoero on kuluvan vuosikymmenen loppupuolella vuosittain keskimäärin runsas 15 000 henkilöä. Ylitys supistuu keskimäärin runsaaseen 10 000 henkilöön vuosittain 2010- ja 2020 -luvuilla. Työmarkkinoidemme on siten sopeuduttava työvoiman pienenevään määrään pitkäksi ajaksi.

Todellisuudessa työmarkkinamuutokset eivät tapahdu väestötekijöiden mukaisesti. Niinpä työvoimaosuuksien ja työllisyysasteiden kasvu eri ikäryhmissä tulee kattamaan osan kuluvan vuosikymmenen lopun syvästä vajauksesta. Kuviossa 5 esitetyssä väestöpohjaisessa arviossa tämä on otettu huomioon siten, että siinä oletetaan työmarkkinoilta poistumisiän myöhentyvän vuosikymmenen alun 58.5 vuodesta 60 vuoteen ja työmarkkinoille tulon aikaistuvan puolella vuodella.

Kuvio 5. Työvoiman tarjontapotentiaalin muutos 1945-2030. Tilastokeskus, väestötilasto, väestöennuste.



Seuraavassa työvoiman riittävyyttä arvioidaan suoranaisesti työvoimamuutosten kautta. Arvio perustuu Työvoima 2017 -ennusteen päivitykseen.⁵ Tammikuussa 2003 valmistuneen Työvoima 2020 -raportin arviot eivät olennaisesti eroa edeltävän raportin tiedoista. Työvoimamuutosten tarkastelusta välittyvä kuva muistuttaa väestömuutoksen tarkastelun tuloksia. Kun työvoiman poistuma ylittää työmarkkinoille tulevan työvoiman määrän vuosittain runsaalla 10 000 henkilöllä kuluvan vuosikymmenen lopulla, on vuosittainen keskimääräinen ylitys suuruusluokaltaan vajaat 20 000 henkilöä ensi vuosikymmenellä. Henkilömäärät eivät mainitavasti eroa edeltävästä ikäluokkien kokoon perustuvasta tarkastelusta. Keskeisenä erona on kuitenkin se, että työvoimaperustaisen tarkastelun mukaan työmarkkinoilta poistuminen on vilkkainta vasta ensi vuosikymmenen alussa, ei kuluvan vuosikymmenen lopulla. Arvion perustana on se, että työntekijät reagoivat työvoiman niukkuuden yleistymiseen osallistumalla aktiivisemmin työelämään.

3. Työpaikka-avaukset

Työvoima 2017-raportin päivityksessä on otettu työvoiman poistuman ohella huomioon työllisyyden muutos. Tulevan työvoiman tarvehan riippuu poistuman lisäksi työllisyyden kehityksestä. Mikäli talous kehittyy huonosti, uuden työvoiman tarve vähenee. Vaikka Työvoima 2017 -ennusteen mukainen taloudellisen kasvun perusura edellyttääkin työllisyyden kasvua, tulee työllisyyden merkitys olemaan poistumaa vähäisempää.⁶ (Perusura kuvaa kehitystä nykyisen kehityksen jatkeena siten, että mitään odottamattomia muutoksia ei tapahdu.)

Vuoteen 2010 mennessä toteutuvien työpaikka-avausten määräksi (= työllisyyden muutos + poistuman muutos) on arvioitu vajaat 680 000 henkilöä. Työllisyyden kasvun merkitys siitä on alle kymmenesosa, runsas 60 000 henkilöä. Taloudellisen kehityksen perusuran ohella hahmoteltiin myös nopeamman ja hitaamman kasvun vaihtoehdot sekä tavoitteellinen kehitys. Tavoiteurassa työllisyyden lisäys vuosina 2000 - 2010 on 150 000 henkilöä.

Kuluvan vuosikymmenen loppupuolella työllisyyden kasvua ei Työvoima 2017 -ennusteen päivityksen mukaan mainittavammin esiinny. Perusuran mukaiset työpaikka-avaukset johtuvatkin tällöin poistumasta, eivät työllisyyden kehityksestä. (Tavoiteuran mukaan työllisyyden kasvu on vuosittain 15 000 – 20 000 henkilöä.) Ensi vuosikymmenen alkupuolella työllisyys vähenee vuosittain muutaman tuhannen. (Tavoiteuran mukaan kasvua on vajaat 10 000 henkilöä vuosittain.)

Taloudellisen kasvun perusuran mukaan työpaikka-avauksia on kuluvalle vuosikymmenellä keskimäärin lähes 70 000 vuodessa ja vuosina 2010 -14 keskimäärin 70 000 vuodessa. Tavoiteuran mukaisen työllisyyden kasvun perusteella olisi työpaikka-avausten määrä tällä vuosikymmenellä noin 75 000. Ensi vuosikymmenen alkupuolen tavoiteuran mukaiset työpaikka-avaukset olisivat suuruudeltaan 83 000.

Ennusteessa on jo otettu huomioon työvoiman niukkenemisen vaikutukset. Niinpä ikääntyneiden työntekijöitten pysyminen nykyistä kauemmin työelämässä selittyy juuri työvoiman niukkenemisella. Tämä aiheuttaa puolestaan sen, ettei työelämästä poistumisen arvioida

⁵ Ks. alaviite 3.

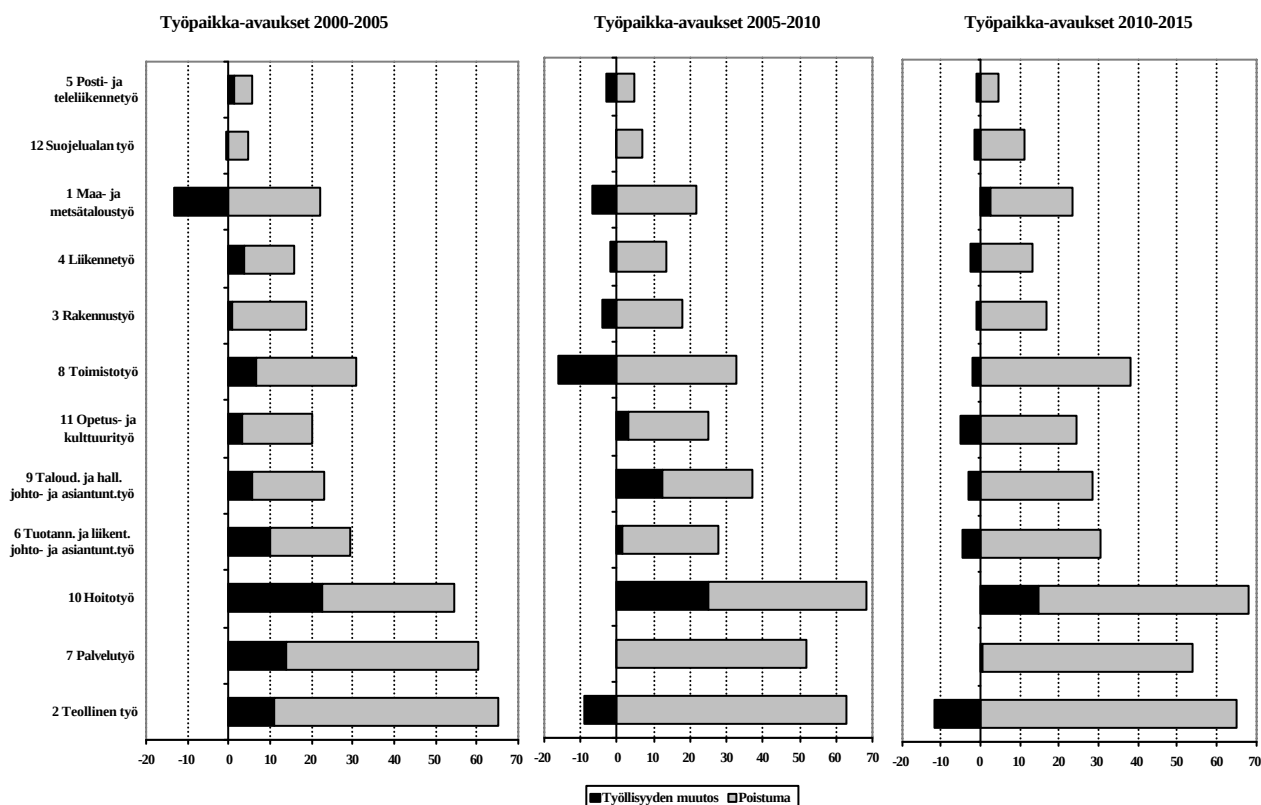
⁶ Väestölaskennan tulosten viivästymisen vuoksi ei työpaikka-avauksia koskevaa uutta ennustetta ole voitu vielä laatia. Seuraavassa esitetään väliraporttiin jo sisältyneet työpaikka-avauksia koskevat keskeiset tulokset, sillä ne eivät tule olennaisesti muuttumaan.

olevan vilkkainta vielä kuluvalle vuosikymmenellä kuten väestöpohjaisen tarkastelun perusteella voisi otaksua.

Myös työllisyyden kehittymistä koskevissa skenaarioissa Työvoima 2017 -ennuste ottaa huomioon työvoiman niukkenemisen. Työllisten määrä kehittyy hitaammin kuin tilanteessa, jossa työvoimavarat eivät muodostaisi mitään estettä taloudelliselle toiminnalle. Työllisten määrä ei kasva loppuvuosikymmenellä ja jopa laskee 2010 -luvun alkupuolella työvoiman niukkuuden vuoksi. Työllisten määrän laskeminen seuraa osittain tuottavuuden kasvun nopeutumisesta ja osittain taloudellisen kasvun hidastumisesta.

Kuviossa 6 työpaikka-avaukset vuosina 2000-2015 esitetään ammattiryhmittäin. Ammattiryhmittäin uuden työvoiman tarve vaihtelee 40-65 %:n välillä. Suurin tarve on rakennustyössä ja hoitotyössä (64% vuoden 2000 työvoiman määrästä) sekä palvelutyössä (48%) ja teollisessa työssä (46%). Hoitotyössä ja palvelutyössä uuden työvoiman tarvetta lisäävät sekä työllisyyden kasvu että poistuma. Rakennustyössä ja teollisessa työssä työllisyys tulee vähene-
mään, mutta suuri poistuma kuitenkin synnyttää uuden työvoiman tarvetta. Työvoimatarpeen painopisteet ovat samat niin kuluvalle vuosikymmenellä kuin ensi vuosikymmenen alussakin. Työvoiman poistuman ja työllisyyden kehityksen ohella uuden työvoiman rekrytointitarvetta lisää työvoiman vaihtuvuus olemassa olevissa työpaikoissa.

Kuvio 6. Työllisyyden ja poistuman kehitys vuosina 2000-2005, 2005-2010 ja 2010-2015 (1000 henkilöä). Työvoima 2017:n päivitys.⁷



⁷ Ks. alaviite 3.

Uuden työvoiman tarvetta tulee esiintymään niin

- erityisosaamista vaativissa ammateissa, joissa työvoiman kysyntä kasvaa
- hoitotyön ja palvelutyön ammattiryhmissä, joissa kysynnän kasvu ja poistuma yhdessä lisäävät uuden työvoiman tarvetta, kuin myös
- tuotannollisen työn ammateissa, kuten rakennustyössä ja teollisessa työssä, joissa työvoiman kysyntä laskee, mutta työvoiman poistuma on runsasta.

4. Uuden työvoiman tarve ja työmarkkinoille tuleva uusi työvoima

Työmarkkinoille tulevan uuden työvoiman tarjonta on arviolta 55-60 000 henkilöä vuosittain (aluksi ylärajan, vuosikymmenen lopulla alarajan mukainen määrä).

- Poistumasta ja työllisyyden kehityksestä johtuva uuden työvoiman tarve ylittää työmarkkinoille tulevan uuden työvoiman määrän kuluvaan vuosikymmenen lopussa runsaalla 10 000 (tavoiteuran mukaan runsaalla 25 000) henkilöllä ja ensi vuosikymmenen alkupuolella 15 000 (tavoiteurassa vajaalla 30 000) henkilöllä. Tämän jälkeen ylityksen määrä pienenee. Edessämme on 30 vuotta, jona aikana nykyiset työvoimareservit vähenevät.

On syytä huomata, että edellisissä skenaarioissa on jo otettu huomioon työvoimavarojen niukkenemisen vaikutukset työmarkkinoilla ja taloudessa. Työvoiman niukkuuden on arvioitu toisaalta lisäävän työhön osallistumista, toisaalta laskevan toteutuvan työllisyyden tasoa. Ilman näitä muutoksia uuden työvoiman tarpeen ja työmarkkinoille tulevan työvoiman välinen erotus olisi vielä edellä esitettyä suurempi (loppuvuosikymmenellä vuosittain runsaat 10 000 henkilöä ja ensi vuosikymmenen alkupuoliskolla vuosittain yli 15 000 henkilöä suurempi).

Työllisyyden muutoksen merkitys on varsin pieni verrattuna poistumaan. Tämän vuoksi merkittävääkin työvoiman tarvetta esiintyy myös aloilla, joilla työllisten määrä tulee laskemaan. Työpaikka-avauksia esiintyy niin alalla kuin alalla, myös suoritustason tehtävissä. Työvoiman tarve kuitenkin vaihtelee jonkin verran ajoittain. Suhteessa työllisten määrään vuonna 2000 uuden työvoiman tarve on suurinta (yli 40%) seuraavan 10 vuoden aikana rakennustyössä ja hoitotyössä. Henkilömäärissä mitattuna uuden työvoiman tarve on suurinta hoitotyössä, mutta suurta myös teollisessa työssä ja palvelutyössä (kussakin runsaat 100 000 henkilöä).

5. Uuden työvoiman tarve ja työvoimareservit

5.1. Työvoimareservit ja potentiaaliset työlliset

Työikäisen väestön määrän väheneminen ei muodostu ongelmaksi, jos työvoimareserveistä on helposti saatavissa työvoimaa avautuviin työpaikkoihin. Potentiaalisesti suurimmat kotimaisten työvoimavarojen lisäämis- tai hyödyntämismahdollisuudet käyvät ilmi kuvioista 7. Näiden ohella työvoimavaroja voidaan saada maahanmuutosta.

Käyttämättömät työvoimavarat koostuvat ensinnäkin työttömistä työnhakijoista. Heidän osuutensa työikäisestä väestöstä oli vuonna 2001 kahdeksan ja puoli prosenttia, i. 290 000 henkilöä keskimäärin vuodessa. Määrällisessä mielessä jo pelkästään työttömien työvoimareservillä

voidaan useiden vuosien ajan kattaa uuden työvoiman tarjonnan riittämättömyys työvoiman tarpeeseen nähden. Lisäksi on olemassa määrällisesti vielä suurempi työvoimareservi, mikä muodostuu työvoiman ulkopuolella olevista.

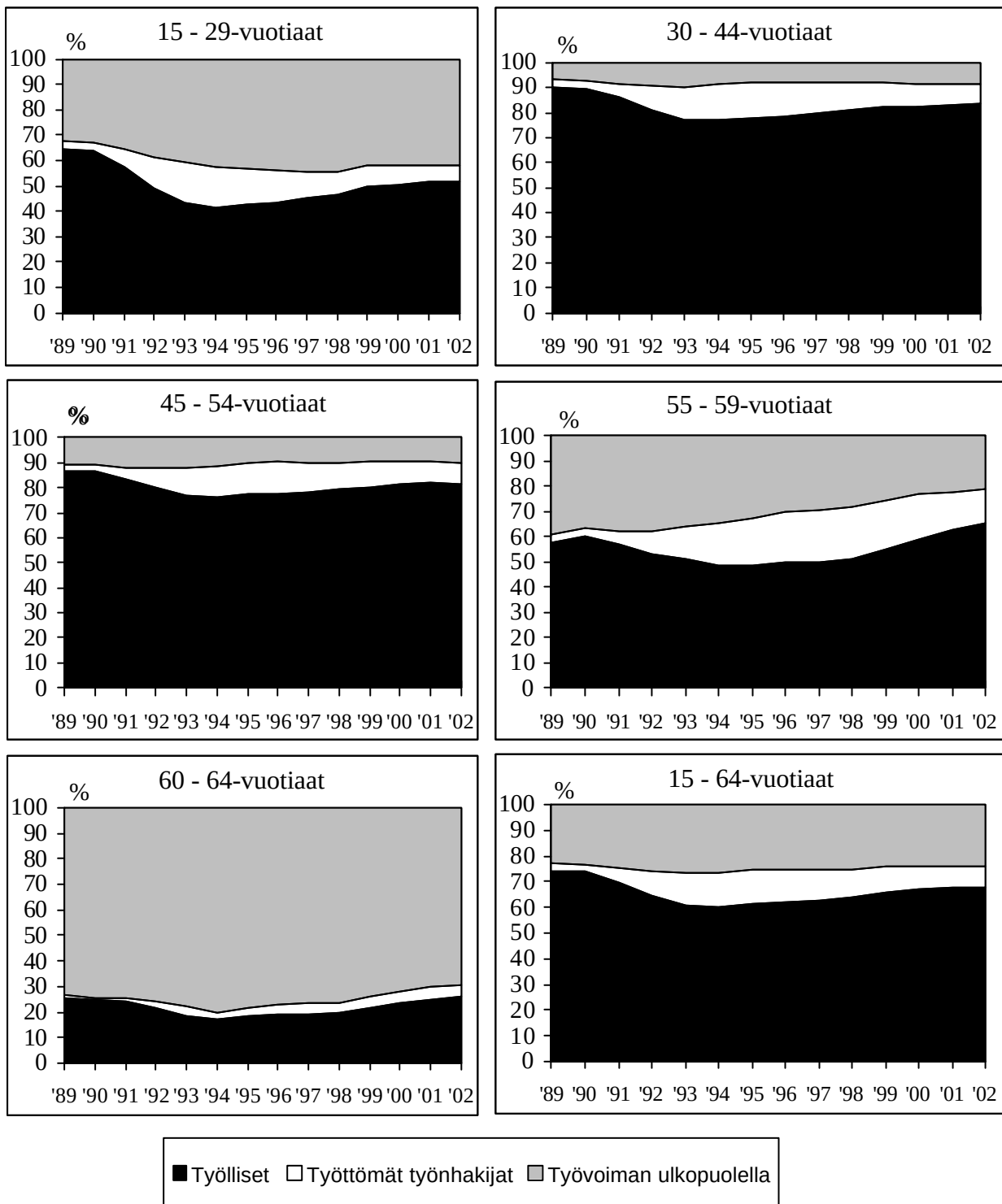
Työvoiman ulkopuolella olevista suurin ryhmä koostuu erilaisilla eläkkeillä olevista. Keskeisin eläkkeelle siirtymisen peruste on ollut työkyvyttömyys. Toinen suuri työvoiman ulkopuolella oleva ryhmä koostuu opiskelijoista. Työvoiman ulkopuolella olevien aktivointi työelämään on näin ollen vaikeaa eikä aina edes perusteltua. Vaikka työttömien osallistuminen työelämään on huomattavasti ongelmattomampaa, on osallistumisen edistämisessä vaikeuksia: osa työttömistä on ns. eläkeputkessa ja odottaa työttömyyseläkkeelle pääsyä, osa työttömistä on ollut jo useita vuosia työttömänä ym.

Työttömistä ja työvoimareserveistä saatavan työvoiman mittaluokkaa voidaan arvioida aikaisemmin toteutuneiden työllisten enimmäismäärien perusteella. Parkkinen on verrannut nykyisiä ja toisaalta vuoden 1970 jälkeisiä korkeimpia työllisyysasteita eri ikäryhmissä. Näin on päädytty tulokseen, että potentiaalisia 15-74 -vuotiaita työvoimareservejä olisi noin puoli miljoonaa henkilöä eli runsas viidennes työllisten lukumäärästä.⁸ Näitä arvioita voidaan luonnollisesti kritisoida siitä, että menneiden vuosikymmenien työmarkkinat ovat erilaiset kuin nykyiset. Erityisesti nuorten osalta vuosikymmenten takaiset työllisyysasteet eivät voi toteutua eikä tähän ole syytäkään. Vuoden 1970 jälkeiset korkeimmat työllisyysasteet 15-19 -vuotiailla olivat lähes 50%, kun ne nykyään ovat runsaat 20% (emt.). Toisaalta ikääntyneitten aikaisemmin korkeat työllisyysasteet Suomessa ovat nykyäänkin todellisuutta monissa Pohjoismaissa.⁹

⁸ Parkkinen, Pekka 2000. Suomen runsaat työllisyysreservit. Työpoliittinen aikakauskirja No 2/2000.

⁹ Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti 2002. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työministeriö. STM:n työryhmämuistio 2002:15.

Kuvio 7. Työllisten, työttömien työnhakijoiden ja työvoimaan kuulumattomien osuus väestöstä ikäryhmittäin vuosina 1989 - 2002. Työnvälitystilasto ja Työvoimatutkimus.



Parkkinen on tehnyt vastaavat laskelmat vuosien 1980-2001 maksimityöllisyysasteiden perusteella. Näiden työllisyysasteiden mukainen työllisten kokonaismäärä olisi runsaat 300 000 suurempi nykyistä työllisten määrää.¹⁰ Mikäli Suomessa toteutuisi Norjan nykyinen työllisyysaste, mikä on n. 10 prosenttiyksikköä Suomen nykyistä työllisyysastetta korkeampi, olisi 15-64 -vuotiaiden työllisten määrä vajaat 350 000 henkilöä nykyistä suurempi.

¹⁰ Parkkinen, P. 2002. Työvoima 2020. Työpoliittinen aikakauskirja N:o 2/2002.

Jos taas Suomen lamaa edeltäneen korkeasuhdannevuoden 1989 työllisyysaste toteutuisi, olisi työllisten määrä 220 000 nykyistä suurempi.

Potentiaalisia työllisiä koskevat edeltävät arviot ovat vaativia realisoitavia. Niinpä 74%:n työllisyysasteen toteutuminen vuonna 1989 merkitsi myös suurten häiriöiden esiintymistä työmarkkinoilla. Potentiaalisten työllisyysasteiden saavuttamisen ohella myös niiden ylläpitäminen on vaativa tehtävä, mikä edellyttää mm. työmarkkinoiden toimivuuden edistämistä.

Potentiaalisten työvoimavarojen muuttaminen reaalisiksi työllisiksi vaatii aikaa. Ajan myötä työikäisen väestön työllisyysaste ja myös työllisten määrä tulevat kuitenkin laskemaan, koska nykyisen väestön suurimmat ikäluokat siirtyvät matalamman työllisyysasteen ryhmiin. Vaikka vuoden 1989 työllisyysasteet eri ikäryhmissä saavutettaisiin, ei työikäisten työllisyysaste olisikaan vuonna 2010 enää 74 (kuten vuonna 1989) vaan 72 prosenttia. Tämä osoittaa työvoimareservien aktivoinnin vaikeuden.

Potentiaalisten työllisten määrän tarkastelu osoittaa, ettei työvoimavarojen riittävyys ole määrällisessä mielessä ongelma. Ongelma syntyy työvoiman kysynnän ja työvoiman tarjonnan laadullisesta vastaamattomuudesta. Tämä tulee ilmi myös rekrytointi- ja työvoimapulaongelmien kehityksestä. Ne alkoivat kasvaa erityisesti vuonna 2000.¹¹ Tällöin työllisyys lisääntyi voimakkaasti, mutta myös työikäinen väestö jatkoi kasvuaan. Myös työttömiä oli vielä runsaasti. Loppuvuosikymmenen työmarkkinat tulevat kuitenkin eroamaan tähänastiseen kehitykseen verrattuna.

5.2. Työvoiman saatavuuden luonne muuttuu

Työmarkkinoille on perinteisesti virrannut uutta työvoimaa huomattavasti enemmän kuin sieltä poistuu. Uusi työvoima on juuri ammattitaidon hankkinutta ja työvoimaa on yleensä ollut riittämiin alasta riippumatta. Tämä tilanne tulee muuttumaan täysin. Avointen työpaikkojen täyttämässä joudutaan turvautumaan entistä enemmän olemassa olevaan työvoimaan ja työvoimareserveihin.

Osa työvoimareserveihin kuuluvista työllistyy ilman lisätoimenpiteitä. Vajaatyölliset, kuten kokoaikaisten työpaikkojen puuttumisen vuoksi osa-aikatyötä tekevät, sijoittuvat vähäisimmin ongelmiin. Työelämässä olevien työnteon jatkaminen entistä pitempään voi ainakin merkittäväle osalle työllisistä tapahtua joustavasti tai suhteellisen vähäisin työjärjestelyin.

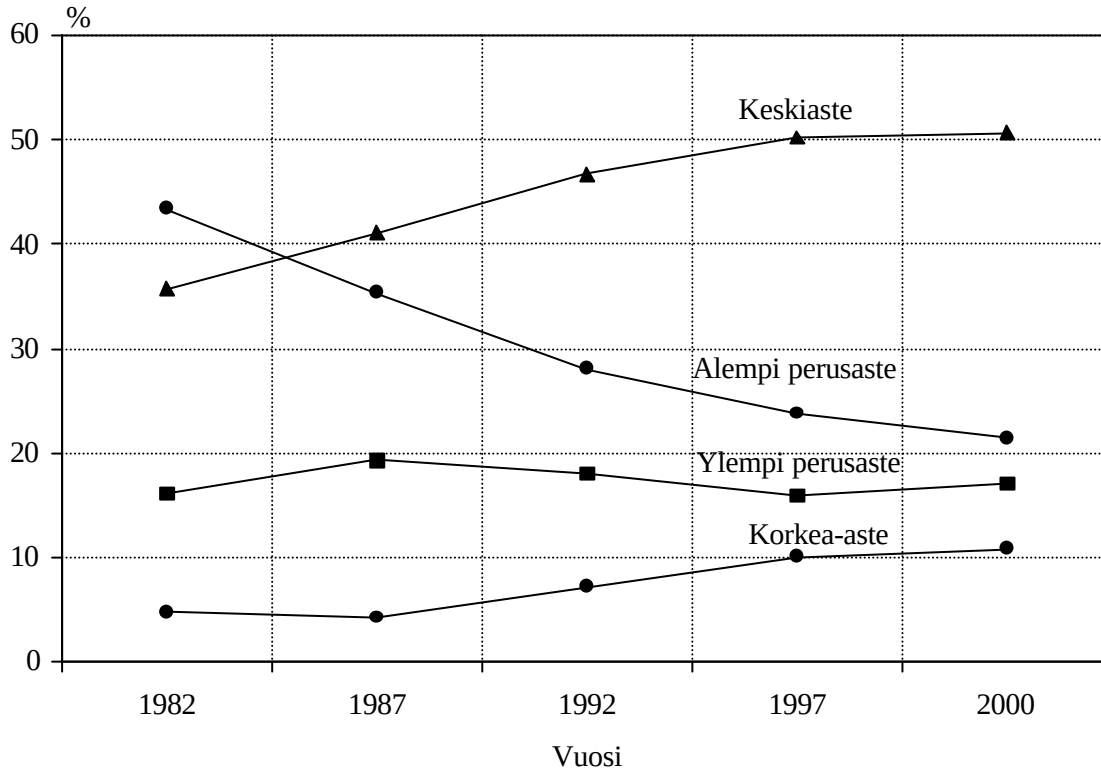
Varsinaisten työvoimareservien, ts. työvoiman ulkopuolella olevien, saaminen nopeasti työmarkkinoille on kuitenkin vaikeaa (esim. eläkkeellä olevat) eikä aina edes suotavaakaan (esim. opiskelijat). Työvoiman tarjontaa työvoimareserveistä on kuitenkin mahdollista lisätä keskipitkällä aikavälillä (esim. opiskelun tehostaminen) ja huomattavastikin pitemmällä aikavälillä (erityisesti tosiasiallisen eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen ja eläkkeellä olevien työnteon lisääminen).

Työttömät muodostavat lyhyellä aikavälillä keskeisen ja työvoiman ulkopuolisia reservejä helpommin avoimiin työpaikkoihin sijoittuvan joukon. Osa työttömien joukosta sijoittuu joustavasti ja välittömästi avoimille työmarkkinoille. Työvoimavarojen niukkeneminen laajentaa tätä ryhmää, sillä yritysten esittämät työvoiman rekrytointikriteerit tulevat väljemmiksi. Työttömien joukon ammattitaidon ja koulutuksen taso on myös jatkuvasti parantunut. Varsinkin, kun suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle, vähenee pelkän kansakoulutaustan omaavien

¹¹ Räisänen, Heikki ja Tuomaala, Mika 2001. Lyhyen aikavälin rekrytointiongelmat – eli miksi toisia työpaikkoja on vaikeampi täyttää kuin toisia? Työpoliittinen aikakauskirja No 1/2001.

työttömien määrä merkittävästi. Työttömien koulutustaustan paraneminen on kuitenkin hidastunut merkittävästi 1990-luvun loppupuolella, kuten näkyy seuraavasta kuviosta.

Kuvio 8. Työttömien työnhakijoiden jakautuminen eri koulutusasteisiin vuosina 1982, 1987, 1992, 1997 ja 2000. Työministeriö, työnvälitystilaston vuositilasto.



Vuoden 1997 jälkeen ainoastaan alemman perusasteen omaavien osuuden lasku on yhtä nopeaa kuin 1990-luvun alkupuolella. (On otettava huomioon, että viimeinen tarkasteluperiodi (1997-2000) on aikaisempia aikavälejä lyhyempi.) Kansakoulun käyneiden osuuden lasku on jakaantunut kolmen muun koulutustaustan kesken. Ylemmän perusasteen koulutuksen hankineiden osuus on kääntynyt kasvuun ja sen kasvu on ollut nopeampaa kuin keskiasteen tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden.

Monet työttömistä vaativat eriasteista tukea, ohjausta ja koulutusta sijoittuakseen avoimiin työpaikkoihin. Jotkut työttömät työnhakijat eivät kykene tukitoimenpiteistä huolimatta sijoittumaan ilman lisätoimenpiteitä avoimille työmarkkinoille. Työttömien joukko on ”jähmeä” siinä mielessä, että kaikki eivät välittömästi voi sijoittua avoimiin työpaikkoihin. Työpaikat on kuitenkin täytettävä viipymättä. Jos siinä ei onnistuta, syntyy työvoimapulaa.

Työvoimapula voi johtaa paitsi erilaisiin häiriöihin työmarkkinoilla, mm. palkankorotusten kasvuun ja inflaation kiihtymiseen, myös siihen, ettei työpaikkaa perusteta lainkaan tai että työpaikat syntyvät ulkomailla.¹² Työvoiman riittämättömyys asettaa taloudelliselle kasvulle ylärajan. Väestön ikääntymisen aikaansaamien työvoiman saatavuusongelmien onkin arvioitu johtavan hidastuvaan talouden ja elintason kasvuun kehittyneissä teollisuusmaissa.¹³ Seuraavassa kartoitetaan niitä toimenpidekokonaisuuksia, joilla työvoimapulaa voitaisiin ehkäistä.

¹²Seikkaperäinen katsaus työvoimapulasta, sen määrittely- ja mittaamistavoista, on Marja Toivosen tutkimus Työvoimapula yhteiskunnallisena ongelmana. Uudenmaan työvoimapulan laajuudesta 1980-luvulla. Työpoliittinen tutkimus nro 12. Työministeriö 1991. Helsinki.

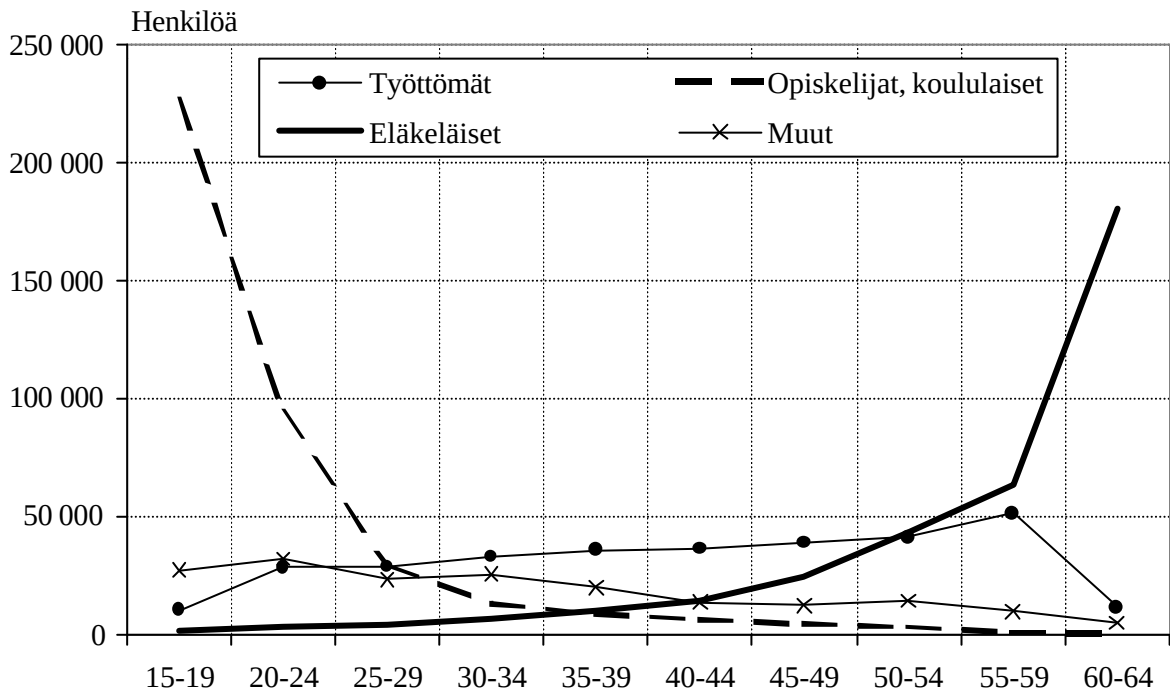
¹³ Esim. Center for Strategic and International Studies, The Challenge of Global Aging. www.csis.org

III MAHDOLLISUUDET TYÖVOIMAVAROJEN AKTIVOINTIIN JA LISÄÄMISEEN

1. Lähtökohdat

Ei-työllisistä työikäisistä (15-64 –vuotiaista) muodostavat koululaiset ja opiskelijat suurimman ryhmän. Heitä oli 390 000 henkilöä vuoden 2000 lopussa. Kuten seuraavasta kuviosta käy ilmi, lähes kaksi kolmasosaa heistä on alle 20-vuotiaita. Toiseksi suurimman ryhmän muodostavat eläkeläiset, 350 000 henkilöä. He ovat siis eläkkeellä ennen yleistä vanhuuseläkeikää, 65 vuotta. Kolmanneksi isoimman ryhmän muodostavat työttömät työnhakijat, joiden määrä vuoden 2000 lopussa oli 320 000 henkilöä. Ryhmä ”muut” on kooltaan vajaat 200 000 henkilöä. Heistä kymmenesosa koostui varusmiehistä. Työssäkäyntitilaston perusteella ei ”Muut”-luokasta saa tarkempaa käsitystä. Lapsiaan tai sukulaisiaan hoitavat kotiäidit muodostavat heistä keskeisen ryhmän.¹⁴

Kuvio 9. Ei-työllinen työikäinen (15-64 –vuotias) väestö pääasiallisen toiminnan mukaan eri ikäluokissa 31.12.2000. Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto.



¹⁴ Hanna Hämäläinen on laatinut työvoimatutkimukseen pohjautuvan selvityksen Työvoimareservit ja niiden rakenne Suomessa v. 2000. Tilastokeskus Katsauksia 2002/1. Työvoimatutkimuksen luokittelu poikkeavat niin paljon työssäkäyntitilaston luokitteluista, että niiden rinnakkainen käyttö on ongelmallista.

Seuraavassa keskitytään arvioimaan sitä, miten työvoiman tarjonnan määrää voitaisiin lisätä ja työvoimavaroja aktivoida työvoimapulan ehkäisemiseksi.¹⁵ Tehtävä on vaikea, koska kysymys ei ole vain siitä, miten työvoimareservit saadaan aktivoitua. On tärkeää myös se, että työvoimavarat ovat käytettävissä silloin, kun avoimia työpaikkoja syntyy. Tämän vuoksi on tärkeää, että aktivointitoimiin ryhdytään jo ennakoivasti, ei vasta ongelmien ilmetessä.

Kuvion 9 perusteella voi jo vetää kaksi keskeistä johtopäätöstä:

- Työvoimapulan ehkäisemiseksi on työikäisten tarpeetonta työelämän ulkopuolelle siirtymistä torjuttava ja työttömien työkykyisyyttä ja työvalmiuksia parannettava.
- Kotimaisten työvoimavarojen saaminen nopeasti työmarkkinoille on tehokkain tapa vastata työvoiman saatavuusongelmiin. Tämän ohella tarvitaan työhön perustuvan maahanmuuton lisäämistä.

2. Työttömien työllistäminen avoimille työmarkkinoille

2.1. Työttömät ovat keskeinen käyttämätön työvoimavara

Vaikka Suomen työmarkkinoita luonnehtii monessa mielessä joustavuuden kasvu, on työmarkkinoiden toimivuus kuitenkin heikentynyt niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa viime vuosikymmenien aikana.¹⁶ Työttömyys on kasvanut, mutta avointen työpaikkojen täyttyminen ei ole vastaavasti helpottunut. Osa työttömistä ei ole enää ollut tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä. Suomen osalta tilannetta on vaikeuttanut viime vuosikymmenen talouslaman seurauksena syntynyt työvoiman kysynnän ja tarjonnan välinen suuri epätasapaino, mikä on johtanut mm. työttömyyden pitkittymiseen.

Työmarkkinoiden huono toimivuus on rajoittanut työllisyyttä tukevan talouspolitiikan liikkumavaraa monessa EU-maassa. Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen saa jatkossa ihan uuden merkityksen ja painon. Toimivuudesta riippuu työvoiman saatavuus. Tämä vaikuttaa puolestaan siihen, missä määrin talous voi kasvaa. Suomi kohtaa tämän haasteen EU-maista ensimmäisten joukossa, sillä Suomessa sodan jälkeiset ikäluokat ovat EU-maista suurimmat. Yleensä muissa maissa ikäluokkien koko jatkoi kasvuaan 1960-luvun puoliväliin saakka, kun kasvu oli Suomessa suurimmillaan 1940-luvun lopulla.¹⁷

Työmarkkinoiden toimivuudessa korostuu erityisesti työttömien työmarkkinavalmiuksien merkitys. Avointen työpaikkojen riittävyys ei enää jatkossa ole pääasiallinen ongelma, vaan se, miten valmiita ja kykeneviä työttömät ovat sijoittumaan noihin työpaikkoihin. Työttömien työmarkkinavalmiuksien parantaminen on puolestaan ollut perinteisesti työvoimapolitiikan tehtävä.

¹⁵ Projekti liittyy Pohjoismaiden Neuvoston ”Työn tarjonta Pohjolassa” ohjelmaan ja sen konkretisointiin, OECD:n ohjelmaan ”Maintaining Prosperity in an Ageing Society” sekä EU:n konkreettisiin projekteihin, erityisesti hankkeeseen ”A Community Immigration Policy”. Myös Kansainvälinen valuuttarahasto on Suomea koskeissa arvioissaan kesäkuulta 2001 käsitellyt demografiseen muutokseen varautumista.

¹⁶ Esim. Layard, R., Nickell, S., Jackman, R. 1991. Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford University Press. Oxford.

¹⁷ Parkkinen, Pekka. 2001. Care expenditure bomb can still be a myth. Tilastokeskus. Economic Trends 6/2001.

Suomessa työvoimapolitiikan aktivointiaste (aktiivitoimenpiteisiin osallistuvat x100 / aktiivitoimenpiteisiin osallistuvat + työttömät työnhakijat)) on EU-maista toiseksi matalin.¹⁸ Riittävien työvoimavarojen turvaaminen edellyttää aktivointiasteen nostamista.

Evaluoititutkimusten mukaan työvoimapolitiikan laadun parantaminen, mm. vaikeammin työllistyville osoitettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden lisääminen, vaativat toisaalta yksilöllisemmin suunniteltuja toimenpiteitä ja toimenpidekokonaisuuksia sekä toisaalta työvoimavirkailijien henkilökohtaista asiakaspalveluplanostusta, neuvontaa, rohkaisua ja motivointia.¹⁹

- Jotta työttömät voisivat nopeammin ja paremmin sijoittua avautuviin työpaikkoihin, on heidän työkykyisyytään ja -valmiuksiaan parannettava.
- Työttömien työllistymisvalmiuksien parantamiseksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden laatua on parannettava ja työvoimapolitiikan aktivointiastetta on nostettava nykyisestä 20 prosentista lähemmäksi 40 prosenttia, mikä vastaa työllisyyspolitiikassaan parhaiten onnistuneiden maiden tasoa.

Työvoimapulaongelmat ovat alkaneet jo jonkin verran yleistyä, mutta työmarkkinoita luonnehtii ennen muuta laajamittainen työttömyys. Epävarma kansainvälinen talouskehitys voi entisestään kasvattaa työttömyyttä. Suomen tilanne kuitenkin poikkeaa monissa maissa vallitsevasta tilanteesta sikäli, että työvoiman tarjonnan kasvu ehtyy. Tällöin on odotettavissa, että työttömien työvoiman kysyntä tulee kasvamaan muutaman vuoden kuluttua.

- Työttömyyden kasvun estäminen on keskeinen toimenpide tulevan työvoiman niukkuuden torjumisessa. Tehtävä on toteutettavissa viime kädessä työvoimapolitiittisin toimenpitein.
- On tärkeää, etteivät työttömiksi joutuneiden työmarkkinavalmiudet pääse heikkenemään työttömyyden aikana. Työttömyysaikaan tulee hyödyntää työmarkkinavalmiuksien edistämiseen. Ammatillisten ja yleissivistävien perusvalmiuksien parantaminen vaatii myös pitkäkestoisia toimia.

Työvoimapolitiikan synnyn ehkäisemiseksi on työvoima- ja osaamistarpeiden ennakkoinnin parantaminen välttämätöntä. Ennakointi on tarpeen, jotta työttömiin kohdistuville kehittäville toimenpiteille jää aikaa. Ennakointi on tarpeen myös siksi, että koulutus suunnataan oikein työvoiman kysynnän mukaan. Vaikeudet sijoittua toisen asteen ammatillisesta koulutuksesta työelämään johtuvat myös ennakkoinnin ongelmista. Asiasta onkin valmisteltu esitys vuoden 2002 lopulla.

Pitemmän aikavälin ennakkoinnin ohella myös työvoimatoimistojen lyhyen aikavälin ennakkointia, herkkyyttä paikallisten työmarkkinoiden kehitystendensseille, hyvää käytännön tuntemaa paikallisten työmarkkinoiden kehityksestä, on parannettava. Viime vuosikymmenen talouslama ja sen seurauksena kasvanut työttömyys ovat kuitenkin heikentäneet ennen lamaa toimineita käytäntöjä työnantajayhteyksien solmimisessa. Työvoimatoimistot ovatkin kehittäneet työnantajapalveluja ja tiivistäneet työnantajayhteyksiä. Tätä on syytä jatkaa.

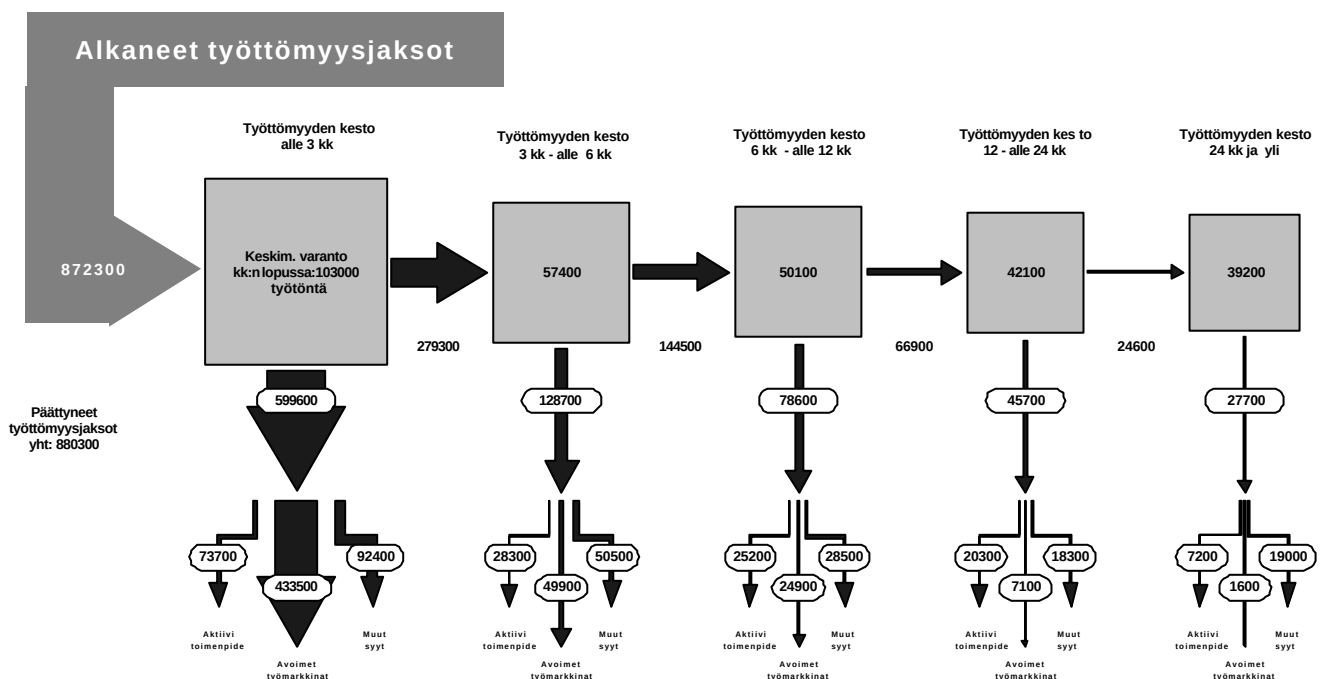
¹⁸ Palm, Jarmo. Työvoimapolitiikan vertailua eräissä EU-maissa. Työministeriö, ST-tiimi. Julkaisematon muistio. 2002.

¹⁹ Esim. Martin, J. 2000. What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. In Organisation for Economic Co-operation and Development, European Commission, Government of Finland, Policies towards Full Employment. OECD, Paris.

Työvoimavarojen niukentumisen vuoksi vaikeasti työllistyviäkin on saatava ja saatavissa en-
tistä enemmän työhön. Tämä ei saa kuitenkaan ehkäistä myös lyhyen aikaa työttöminä olle-
isiin kohdistettavien toimenpiteiden tehostamista.

Kuviosta 10 käy ilmi työttömien joukon heterogeenisuus. Vuoden 2001 aikana alkaneita työ-
tömyysjaksoja on lähes 900 000. (Samalla työttömällä voi vuoden aikana alkaa usea työttö-
myysjakso.) Näistä päättyy alle kolmen kuukauden aikana kaksi kolmasosaa, i. noin 600 000
työttömyysjaksoa. Työttömyyden pitkittyessä todennäköisyys pysyä jatkossakin työttömänä
kasvaa. Pitkäkestoinen työttömyys myös usein päättyy eri syistä kuin lyhytkestoinen työttö-
myys. Niinpä alle 3 kuukautta kestäneet työttömyysjaksot päättyvät yleensä sijoittumiseen
avoimille työmarkkinoille (yli 400 000 sijoittumista). Lähes 75 000 sijoittuu työvoimapolitiiti-
siin toimenpiteisiin, esim. työvoimakoulutukseen, ja yli 90 000 työttömyysjaksoa päättyy
muista syistä. Yli puoli vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden työttömyys puolestaan
päättyy yleisimmin joko työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteisiin osallistumiseen tai muilla
syillä, esim. eläkkeelle siirtymisellä. Kuviossa esitetään myös, paljonko eri pituisesti työttö-
mänä olleita on keskimäärin. Vuonna 2001 alle 3 kuukautta työttömänä olleita on keskimäärin
n. 100 000 henkilöä ja pitkäaikaistyöttömiä (yli vuoden yhdenjaksoisesti työttömänä olleita)
on keskimäärin runsas 80 000 henkilöä.

Kuvio 10. Virrat eri kestoiseen työttömyyteen ja työttömyydestä ulos vuonna 2001



2.2. Lyhyen aikaa työttömänä olleet

Lyhyen aikaa työttömänä (lyh. LT-työttömänä) olleisiin kohdistuvalla politiikalla pyritään työllistymisen nopeutumiseen ja tehostumiseen, mm. työnvalintojen onnistuneisuuden parantamiseen, jotta tarpeettomilta työpaikan vaihdoilta välttyttäisiin. Toinen keskeinen tavoite on työttömyyden pitkittymisen ehkäiseminen.

LT-työttömiin kohdistuvan politiikan tehostaminen edellyttää mm. sähköisten palvelujen käytön lisäämistä, alueellisten työmarkkina-analyyysien ja –ennusteiden sekä työnantajayhteyksien parantamista. Ensiarvoista on työnhakijan oman aktiivisuuden lisääminen työhaussa. Kaksi kolmesta uudesta työttömyysjaksosta päättyy kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana ja tehostamisella näitäkin jaksoja voidaan lyhentää.

Yksi kolmannes työnhakujaksoista kuitenkin kestää yli kolme kuukautta, minkä ajan jälkeen työttömyyden päättymisen jyrkästi vähenee. Työnhakujaksojen tarpeettoman pidentymisen ehkäiseminen edellyttäisi, että työvoimavirkailijat pystyvät puuttumaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa työmarkkinavalmiuksien parantamiseen. Osa asiakkaista tarvitsee tukea ja opastusta jo työhaun alussa. Omatoimisuudesta ei saa tulla automaattia, jossa osa asiakkaista ajautuu palvelujen ulkopuolelle. Toisaalta on vaara, että moni ilman tukeakin nopeasti työllistyvä vedetään toimenpiteiden piiriin. Työvoimavirkailijan tehtävä on vaativa. Työttömän alkuhaastattelun tasoa tuleekin kehittää, jotta se mahdollistaisi nopean ja tarkoituksenmukaisen puuttumisen asiakkaan työmarkkinavalmiuksien parantamiseksi.

Yksilöity työnhakusuunnitelma on laadittava, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta, viimeistään työttömyyden kestänyt yhdenjaksoisesti viisi kuukautta. Koska työttömyyden päättymistodennäköisyys vähenee jyrkästi jo kolmen työttömyyskuukauden jälkeen, olisi perusteltua, että työnhakusuunnitelma tulisi tarvittaessa laatia viimeistään työttömyyden kestänyt kolme kuukautta.

Työnhakusuunnitelmien määrää ja laadinnan takarajaa keskeisempi kehittämistarve koskee niiden laatua, niiden konkreettisuutta, realistisuutta ja niihin sitoutumista tulisi parantaa. Työnhakusuunnitelmien tulee tarjota työnhakijoille palveluja työttömyytensä katkaisemisessa mutta myöskin velvoitteita työmarkkinavalmiuksiensa parantamiseen ja työn etsintään.

- Lyhyen aikaa työttömänä olleisiin kohdistuvan työvoimapolitiikan tehostaminen ei edellytä uusia politiikkalinjauksia.
- Työvoiman saatavuuden turvaaminen kuitenkin painottaa työnvälityksen ja työhaun tehostamista heti työttömyyden alkamisesta lähtien. Tässä laadukkaiden sähköisten palvelujen laajamittainen käyttöönotto on keskeistä. Osalle työnhakijoista on kuitenkin turvattava heidän tarvitsemansa tuki ja opastus.
- Työttömyyden pitkittymisen estetään tehokkaimmin puuttumalla ongelmiin aikaisessa vaiheessa. Jotta muuten nopeasti työllistyvien tarpeettomalta palvelulta välttyttäisiin, on asiantuntevaa alkuhaastattelua kehitettävä. Työssä olisi hyödynnettävä ammatinvalintapsykologien asiantuntemusta.
- Työnhakusuunnitelmien konkreettisuutta on lisättävä, työnhakijan oikeuksia ja velvollisuuksia selkiytettävä sekä työvoimavirkailijan ja työttömän sitoutumista suunnitelmien toteuttamiseen on parannettava.

2.3. Vaikeasti työllistyvät

Rakenteellisen työttömyyden purkaminen on vaikea, useita yhteiskunnan sektoreita koskeva ongelma. Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen -projekti ei olekaan lähtenyt tekemään kaiken kattavaa esitystä rakenteellisen työttömyysongelman ratkaisuksi. Tämä edellyttää niin työvoiman kysyntää kuin työvoiman tarjontaa koskevia toimenpiteitä, mm. arviota siitä, miten etäällä eri työttömät ovat avoimista työmarkkinoista. Työministeriö onkin perustanut, kuten projekti toimintansa käynnistämisvaiheessa esitti, rakenteellisen työttömyyden purkamista käsittelevän projektin.

Vaikeasti työllistyvien kysymys asettuu työvoiman saatavuuden näkökulmasta tarkasteltuna uudella tapaa. Työvoimavarojen niukentuminen johtaa siihen, että vaikeasti työllistyviin kohdistuvan politiikan tavoitteena ei ole niinkään heidän työttömyytensä katkaisu, vaan se, miten heidän työpanostaan voidaan hyödyntää työelämässä, ts. heidän sijoittumisensa avoimille työmarkkinoille.

Työvoiman saatavuuden näkökulmasta projekti on arvioinut kolmea keskeistä vaikeasti työllistyvää ryhmää. Kyseisiin ryhmiin kuuluvien työttömien työmarkkinavalmiudet vaihtelevat yksilökohtaisesti suuresti. Ko. ryhmiin kuuluvilla on samoja ongelmia kuin muillakin vaikeasti työllistyvillä työttömillä, esim. ammattitaidon puutteita. Seuraavassa erittelyssä on puolestaan pyritty arvioimaan ryhmäkohtaisia tekijöitä. Voivatko kyseisiin ryhmiin kuuluvat työllistyä työvoiman niukkuuden yleistyessä, vai onko työllistymisen tiellä rakenteellisia esteitä? Samalla pyritään antamaan kuva siitä, minkä luokan toimenpiteitä tarvitaan ko. ryhmien työllistymiseksi.

Projekti perustaa esityksensä paitsi tutkimuksiin, myös kotimaisiin ja kansainvälisiin kokemuksiin sekä järjestämiinsä työseminaareihin. Näissä toimi asiantuntijoina myös vaikeasti työllistyvien ryhmien edustajia.

Kolme keskeistä vaikeasti työllistyvien ryhmää ovat: vajaakuntoiset, ikääntyneet ja maahanmuuttajat.

Vajaakuntoiset

Vuonna 2001 työttömistä oli vajaakuntoisia 13% (40 500 henkilöä). Heidän määränsä on kasvanut vuodesta 1997 yli kymmenen prosenttia. Samaan aikaan kaikkien työttömien työnhakijoiden määrä on laskenut runsaan neljänneksen. Myös monien vaikeasti työllistettävien ryhmien kuten pitkäaikaistyöttömien ja toistuvaistyöttömien määrä on laskenut yleistä työttömyyttäkin nopeammin.

Vajaakuntoisiin kohdistetaan työhallinnon aktiivitoimenpiteitä vähemmän kuin muihin työttömiin. Ero ei ole kuitenkaan kovin suuri, joten tämä ei selitä vajaakuntoisten huonoa työllistymiskehitystä. Vajaakuntoisten työttömyysjaksoja päättyi vuonna 2001 yli 77 000, joista 2/3 päättyi työhönsijoittumiseen tai koulutukseen. Vajaakuntoisten pysyväisluonteisempi sijoittuminen työelämään on siten ollut vaikeaa.

Vajaakuntoisten työllistymistä hankaloittavat erityisesti seuraavat kaksi, heidän tilanteelleen ominaista tekijää.

Useat työnantajat arvioivat, että vajaakuntoisilla on suurempi todennäköisyys tulla työkyvyttömäksi kuin yleensä työntekijöillä. Tämä on ymmärrettävää sikäli, että vajaatyökykyisellä

on jo todettu työsuorituksen heikennys. Työkyvyttömyyden uhka on puolestaan merkittävä taloudellinen riski suurtyönantajille.

Alle 50 henkilön yritykset vastaavat kollektiivisesti työntekijöiden työkyvyttömäksi joutumisen kustannuksista. Suurtyönantajat maksavat yrityksen koon mukaan yksilöllisesti kasvavan osuuden kustannuksista niin, että yli 800 työntekijän yritys maksaa työkyvyttömyyskustannuksista 80 prosenttia.

- Tulee selvittää mahdollisuudet poistaa suurtyönantajien omavastuu työkyvyttömyyseläkkeestä niiden työllistäessä vajaakuntoisen työnhakijan.

Toiseksi, vajaakuntoisten tuottama työpanos ei aina vastaa työehtosopimusten mukaisia palkkoja johtuen heidän työnsä alhaisemmasta tuottavuudesta. Tämä on johtanut vajaakuntoisten työttömyyteen. Tuottavuusvajetta on poistettu vajaakuntoisten tuottavuutta parantavalla koulutuksella ja erilaisilla teknisillä apuvälineillä. Milloin tämä ei ole mahdollista, voidaan vastaamattomuus poistaa joko sallimalla työnteko entistä alemmilla bruttopalkoilla tai sitten subventoimalla työnantajaa. Nämä kaksi ratkaisumallia eivät ole toisensa poissulkevia.

Nykyistä alemmilla palkoilla työskentelyn mahdollistamiseen liittyy monia ongelmia. Niitä liittyy myös palkkasubvention käyttöön. On mm. nähty, että subventio johtaa yritysten keskinäisen kilpailun vääristymiseen. Mikäli subventio kuitenkin kohdistuu alhaisen tuottavuuden subventoimiseen, ei mittavaa vääristymistä esiinny.²⁰

- Niiden vajaakuntoisten, joiden työn tuottavuus ei vastaa sopimusten mukaisesta palkkatasoa, työhön osallistuminen tulee mahdollistaa myöntämällä työnantajalle tuottavuuden alhaisuuden kompensoiva subventio.
- Palkkasubventiot on rakennettava siten, että ne kannustavat työnantajaa ja työntekijää tuottavuusvajeen poistamiseen. Jos tämä ei ole mahdollista, on mahdollistettava tuen jatkuminen jopa pysyvästi.
- Jotta palkkasubventio todella korvaisi palkkatasoon nähden alhaista työn tuottavuutta, on kehitettävä menetelmät, joilla tuottavuuden taso voidaan diagnosoida ilman tarpeetonta byrokratiaa.

Esim. Hollannissa, Ruotsissa ja Japanissa on kehitetty menetelmiä diagnostisoinnille. Britanniassa diagnostisointia valvoo valtion toimeksiannosta tilintarkastusyhteisö.

Vajaakuntoisten työllistymisen edistämiseksi on viime vuosina kehitetty uuden tyyppisiä ratkaisuja. Monissa tapauksissa työskentely avoimilla työmarkkinoilla ei edellytä mitään erityisratkaisuja. Tuettu työllistyminen eri muodoissaan voi olla keskeinen keino avointen työmarkkinoiden työllisyyden tukemisessa. ”Ohuimpina” palveluina tuettu työllistäminen voi merkitä sitä, että työpaikalla on sovittu yhteyshenkilöstä, joka tarvittaessa ohjaa ja auttaa vajaakuntoista. Tuki voi toisaalta olla hyvinkin intensiivistä, kuten Ruotsissa ja Isossa Britanniassa.²¹ Erityisesti ns. sosiaalisen yrityksen idea on nähty lupaavana. Myös niiden luonne voi vaihdella paljonkin. Ääritapauksessa ne voivat tarjota suojatun työpaikan vaikeasti vajaakuntoisille. Kun näitä eri ratkaisuja kehitetään, on työvoiman saatavuuden näkökannalta tärkeää erityisesti seuraava:

²⁰ Esim. Hietala, Kari 2002. Cost effectiveness of active labour market measures. Teoksessa Impacts of the EES. National evaluation of the effects of the European Employment Strategy in Finland. Ministry of Labour. Helsinki.

²¹ Esim. Employment Service 2000. Modernising Supported Employment. www.employmentservice.gov.uk

- Vajaakuntoisten työhönsijoittumisen ensisijaisena tavoitteena tulee olla sijoittuminen avoimille työmarkkinoille.
- Osa vajaakuntoisista ei kykene välittömästi sijoittumaan avoimille työmarkkinoille. Tulee kehittää kannustimia, jotta nämäkin työpaikat johtaisivat vajaakuntoisen sijoittumaan avoimille työmarkkinoille. Osa vajaakuntoisista kuitenkin tarvitsee pysyvästi suojattuja työolosuhteita. Vajaakuntoisten ryhmän heterogeenisuus edellyttää sitä, että työllistymisen ratkaisuvaihtoehtojen tulee olla moninaisia.

Ikääntyneet työttömät

Ikääntyneiden, 55-64 -vuotiaiden, työttömyys on huomattavasti yleisempää ja pitkäkestoisempaa kuin nuorten. Tämän keskeinen syy on ns. työttömyyseläkeputki ja työttömien suuntautuminen eläkkeelle. Työelämään aktiivisesti pyrkivienkin ikääntyneiden työttömien mahdollisuudet työllistyä ovat kuitenkin pysyneet hyvin vähäisinä.

Ikääntyneiden osallistuminen työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteisiin on vähäisempää kuin nuoremmilla ikäryhmillä. Tämä selittyy paljolti em. eläkeputken olemassa ololla. Osallistuminen on kuitenkin lisääntynyt nopeasti viime vuosina. Ikääntyneiden mahdollisuudet päästä toimenpiteiden jälkeen työelämään ovat kuitenkin puolta pienemmät kuin nuoremmilla työttömillä. Ikääntyneiden työttömyysjaksot tosin katkeavat entistä useammin työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Sijoittuminen työelämään ei kuitenkaan yleensä ole kestävä, vaan johtaa uudelleen työttömäksi tuloon.²²

Ikääntyneiden rekrytointia vaikeuttavat taloudelliset riskit koskevat keskisuuria ja suuria työnantajia. Vaikka riskit eivät koske pientyönantajia, ovat ne kuitenkin vahvistaneet myös pientyönantajien kielteistä asennoitumista ikääntyneiden rekrytointiin.

Työkyvyttömäksi joutumisen todennäköisyys kasvaa iän myötä. Suuryönantajien yksilöllinen eläkevastuu työkyvyttömyyseläkkeen osalta vaikeuttaa ikääntyneiden rekrytointia.

Työnantajakohtaiseen (yksilölliseen) eläkevastuuseen on tehty muutos vuoden 2000 alusta työnantajan työllistäessä 50 vuotta täyttäneen työttömän. Tällöin eläkevastuu on kollektiivinen ja muuttuu 3 vuoden jälkeen vastaamaan työpaikan koon mukaista eläkevastuuta. Vaikka tämä muutos on parantanut ikääntyneiden työllistymismahdollisuuksia, ei se ole poistanut säännöksen haitallista vaikutusta ikääntyneiden rekrytointiin.

- Tulee selvittää mahdollisuudet pidentää suurtyönantajien kollektiivista vastuuaikaa työkyvyttömyyseläkkeissä niiden työllistäessä 50 vuotta täyttäneitä työttömiä.

Yksilöllisen työkyvyttömyyseläkevastuun keskeisenä perusteena on ollut se, että näin voidaan työnantajia huolehtimaan työntekijöidensä työkyvystä. Näin on käynytkin. Toisaalta työttömäksi joutuneiden henkilöiden, joiden todennäköisyys tulla työkyvyttömäksi arvioidaan keskimääräistä suuremmaksi, asema on vaikeutunut työnantajien yksilöllisen vastuun seurauksena. Jatkossa yksilöllisen taloudellisen vastuun rinnalla korostuu muita kannustimia työntekijöiden työkyvyn ylläpitämisessä. Työnantajien päätöksissä korostuu entistä enemmän se,

²² Esim. Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti 2002. Sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2002:15.

miten he pystyvät pitämään työntekijänsä työelämässä mahdollisimman kauan ja mahdollisimman tuottavina, ei vain eläkemaksun suuruus.

- Kun yksilöllinen työkyvyttömyyseläkevastuu vaikeuttaa ikääntyneitten työllistymistä, tulee selvittää mahdollisuudet suurtyönantajien yksilöllisestä eläkevastuusta luopumiselle keskipitkällä aikavälillä.

Suurtyönantajien työeläkemaksut riippuvat työntekijän iästä. Kun pientyönantajien TEL-maksu vuonna 2002 ilman asiakaskohtaisia hyvityksiä on 21,72% palkoista, vaihtelee maksu suurtyönantajilla nuorimpien työntekijöiden 15,62 prosentista vanhimpien 25,97 prosenttiin. TEL-maksun ikäriippuvuuden ydinongelma on omavastuumaksun ja tariffimaksun yhteen niveltäminen. Vaikka TEL-tariffimaksu olisi tasamaksu, omavastuumaksu johtaisi suurtyönantajilla ikäriippuvaan maksuun. Omavastuun piirissä olevilla työnantajilla ikääntyneiden työkyvyttömyys- ja työttömyysriski aiheuttaa ikään sidottua maksupainetta. Yksityisen sektorin työntekijöistä enintään noin 40 prosenttia on suurtyönantajan omavastuun piirissä. Vastavaan tyyppinen eläkemaksun ikäriippuvuus on olemassa myös valtio- ja kuntasektoreilla. Eläkemaksun muuttuminen iän mukana antaa kielteisen signaalin ikääntyvien työllistymiselle. Se myös konkreettisesti vaikeuttaa ikääntyvien rekrytointia.

- Tulee selvittää mahdollisuudet poistaa eläkemaksun ikäriippuvuus yksityisen sektorin suurtyönantajilta ja valtio- ja kuntatyönantajilta.

Vuoden 2001 lopulla tehty ns. marraskuun eläkeratkaisu sisältää työttömyyseläkkeen poiston. Oikeus työttömyyseläkkeeseen säilyy kuitenkin suurilla, ennen vuotta 1950 syntyneillä ikäluokilla. Myöhemmin syntyneille oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin myöhentyy nykyisestä kahdella vuodella ja oikeus säilyy vanhuuseläkkeen saamiseen saakka.

Suurien ikäluokkien poistuminen työmarkkinoilta synnyttää suuren uuden työvoiman tarpeen kasvun ja laajamittaisen työvoimapulan riskin. On tärkeää, että suuret ikäluokat eivät sijoitu ns. eläkeputkeen odottamaan työttömyyseläkettä. Ikääntyneisiin kohdistuvan työvoimapolitiikan aktiviteettiaste on ollut alle neljänneksen muihin ikäryhmiin suunnatun politiikan aktiviteettitasosta.

- Ikääntyneitä työttömiä on tuettava takaisin työelämään sijoittumisessa ja tässä tarkoituksessa mm. ohjattava työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteisiin. Ikääntyneisiin kohdistuvan politiikan aktiviteettiaste on tulevaisuudessa nostettava samalle tasolle kuin nuoremmillakin ikäryhmillä on ja toimenpiteiden luonnetta ja laatua on kehitettävä heille sopiviksi.
- On myös huolehdittava siitä, ettei työttömyydestä muodostu väylä, minkä kautta vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneet ikäluokat siirtyvät vanhuuseläkkeelle. Tämän vuoksi ikääntyneillekin työttömille on kehitettävä työtölaisuuksia ja työllistyvyyttä edistäviä toimenpiteitä.

Ikääntyneitä pitkäaikaistyöttömiä koskeneen palvelutarveselvityksen mukaan kolmannes heistä arvioi olevansa vajaakuntoisia tai muista terveydellisistä syistä vaikeasti työllistyviä. Palvelutarveselvitykseen liittyvissä seikkaperäisissä lääketieteellisissä arvioissa saadut tulokset tukivat pitkälti työttömien em. subjektiivisia näkemyksiä.²³ Ikääntyneitten työttömien aktiivointia ja työllistymisen edistämistä ei ole mielekästä kohdistaa niihin ikääntyneisiin, jotka

²³ Rajavaara, M. (toim.) 2000. Yksilölliset palvelut ja ikääntyneitten pitkäaikaistyöttömyys. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 54.

tosiasiassa ovat työkyvyttömiä. Työvoimavirkailijoiden aikaa kuluu lisäksi asiakkaisiin, joiden tilannetta he eivät pysty auttamaan.

- Työttömät työnhakijat, jotka eivät ole työhön kykeneviä, tulee ohjata asianmukaisten hoito- ja etuusjärjestelmien piiriin.

Ikääntyneiden työllistymisen suurimpina esteinä ovat vallitseva yleinen työmarkkinatilanne ja toisaalta monen ikääntyneen alhainen tai vanhentunut ammattitaito. Tämän vuoksi keskeinen toimenpide ikääntyneiden työllistyvyyden lisäämiseksi on heidän työmarkkina-avalmiuksiensa parantaminen.

Suomessa asuvat maahanmuuttajat

Vuoden 2001 aikana työvoimatoimistoissa oli yhteensä 32 500 ulkomaalaista työnhakijaa, joista naisia oli noin 55%. Työnhakijoiksi voivat ilmoittautua pysyväisluonteisen oleskeluluvan saaneet maahanmuuttajat, jolloin heidän maahantulonsa peruste on ollut esimerkiksi paluumuutto, pakolaisuus tai avioliitto. Työmarkkinasyistä oleskelu- ja työluvan saaneet eivät pääsääntöisesti saa pysyväisluonteista oleskelulupaa. Maahanmuuttajien työttömyysaste marraskuun lopussa 2002 oli 28 %. Työttömyys on helpottunut viime vuosien aikana selvästi, sillä työttömyysaste oli vuonna 1997 vielä 45 prosenttia. Vaikka työttömyysastetta nostavatkin tietyt tilastotekniset seikat, on työttömyyden taso hyvin korkea. Erityisen korkea se on pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla.

Työttömyyden ohella toinen keskeinen työmarkkinaongelma maahanmuuttajien keskuudessa on työvoimaan kuulumisen alhaisuus. Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli vuoden 2001 lopussa keskimäärin 55%, mikä on noin 14% matalampi kuin Suomen kansalaisilla. Maahanmuuttajien alhaisempi työvoimaan kuuluvuus johtuu mm. siitä, että maahanmuuttajaväestössä on suhteellisesti enemmän lasta kotona hoitavia äitejä. Myös koulutuksessa olevien osuus on suuri. Maahanmuuttajista on työkäisiä 75 prosenttia.

Maahanmuuttajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä. Esim. eri maista tulleiden muuttajien työllisyysasteet poikkeavat suuresti toisistaan. Heidän koulutustaustansa eroavat suuresti; 25 prosenttia on suorittanut korkeakoulututkinnon, pakolaisina maahan tulleista taas osa on luku- ja kirjoitustaidottomia. Keskeinen merkitys maahanmuuttajien mahdollisuuksille integroitua työelämään on heidän aikaisemmillä työmarkkinakokemuksillaan. Pitkään työttömänä olleiden mahdollisuudet sijoittua työelämään ovat olleet hyvin pienet. Samalla kasvaa vaara heidän eristäytymisestään muusta yhteiskunnasta oman erilliskulttuurinsa piiriin.

Maahanmuuttajien ryhmän heterogeenisuudesta johtuen kotouttaminen vaatii yksilöllisiä ja monia elämänalueita, esimerkiksi rasismia, koskevia ratkaisuja. Työmarkkinoille ohjaus edellyttää työvoimatoimistoilta palvelujen kehittämistä vastaamaan myös maahanmuuttajien tarpeita, maahanmuuttajien kouluttamista työvoimaneuvojiksi, ja ennen kaikkea riittäviä tulkkipalveluja. Seuraavassa keskitytään kuitenkin kolmeen keskeiseen työelämään sijoittumisen esteenä olevaan kysymykseen: kielitaidon kehittämismahdollisuuksiin, ammatilliseen koulutukseen sekä täydennys- ja pätevyitysmiskoulutukseen.

Maahanmuuttajien työllistymisen yleisin este on riittämätön suomen tai ruotsin kielen taito. Kotouttamislain mukaisesti maahanmuuttajat ovat oikeutettuja aktiivisiin kotouttamistoimenpiteisiin kolme vuotta maahan tulosta. He ovatkin päässeet työvoimakoulutuksena järjestettävään maahanmuuttajakoulutukseen tyydyttävästi, mutta koulutuksen kesto on ollut riittävä-

tön. Resurssien puutteen vuoksi hankittujen koulutusjaksojen kesto on vuosina 1998-2001 ollut keskimäärin alle puolet Opetushallituksen suosittelemasta 40 opintoviikosta.²⁴

- Kotouttamislain mukaiseen kotoutumissuunnitelmaan oikeutettujen maahanmuuttajakoulutus tulee toteuttaa hallituksen eduskunnalle toukokuussa 2002 kotouttamislain toimeenpanosta antaman selonteon sisältämien ehdotusten mukaisesti keskimäärin 40 opintoviikon mittaisena. Myös niiden maahanmuuttajien, jotka ovat toistaiseksi saaneet liian lyhyen koulutuksen eivätkä ole saavuttaneet työmarkkinoilla tai jatkokoulutuksessa edellytettävää kielitaitoa, maahanmuuttajakoulutusta tulee täydentää.

Kotoutumissuunnitelmaan oikeutettuja ovat ainoastaan joko työvoimapolitiittisia etuisuuksia saavat tai toimeentulotuen piirissä olevat ja alle kolme vuotta Suomessa asuneet. Kaikki kieltenopetusta tarvitsevat maahanmuuttajat eivät lukeudu tähän ryhmään.

- Myös muille kuin kotoutumissuunnitelmaan oikeutetuille tulee järjestää tarvittava suomen tai ruotsin kielen opetus.

Maahanmuuttajatyönhakijoista noin 25 prosentilla oli ylempi tai alempi korkeakoulututkinto, keskiasteen koulutus oli 32 prosentilla ja perusasteen koulutus 31 prosentilla, ts. heidän koulutustasonsa on suomalaisia työnhakijoita jonkin verran parempi.

Maahanmuuttajien on vaikea sijoittua avoimille työmarkkinoille ammattitaitoaan ja resurssejaan vastaaviin työtehtäviin ilman Suomessa hankittua työkokemusta ja suomalaisia kontaktiverkostoja. Maahanmuuttaja- ja muu työvoimakoulutus sekä työpaikalla tapahtuva työharjoittelu ovat keskeisessä asemassa työelämän perustaitoja hankittaessa. Osalle aikuisia onkin luontevinta opiskella suomen/ruotsin kieltä työharjoitteluun yhdistettynä.

Ammatillisen koulutuksen aloitti 2 190 ulkomaalaista vuonna 2001. Maahanmuuttajien vähäiseen hakeutumiseen ammatilliseen koulutukseen vaikuttaa puutteellinen kielitaito ja se, ettei heidän kotimaassaan hankkimaansa ammatillista koulutusta ja työkokemusta ole selvitetty riittävän tarkasti. Puutteellinen kielitaito johtaa ilman kieli- ja/tai tukiopetusta helposti koulutuksen keskeyttämiseen.

- Maahanmuuttajien hakeutumista ammatilliseen koulutukseen ja suomen/ruotsin kielen opetusta sekä tukiopetusmahdollisuuksia koulutuksen aikana tulee lisätä. Samoin työharjoitteluun tulee sisällyttää suomen/ruotsin kielen opetusta.

Erityistoimenpiteitä tarvitaan myös koulutettujen maahanmuuttajien työmarkkinoille pääsyn tukemiseen. Heidän työllistymisensä oman ammattialansa työtehtäviin edellyttää useimmiten ammatillisen osaamisen täydentämistä Suomen työmarkkinoille sopivaksi. Koulutusta vastaaviin tehtäviin pääsyä saattaa vaikeuttaa myös lähtömaasta hankitun tutkinnon vertailtavuuden tai tunnustamisen puuttuminen. Maahanmuuttajat sijoittuvatkin usein koulutustaan vastamattomiin ammatteihin. Korkeasti koulutettujen räätälöidyistä täydennyskoulutuksista on hyviä kokemuksia mm. lääkäreiden ja opettajien kohdalla.

²⁴ Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 5/2002 vp).

- Maahanmuuttajien muualla kuin Suomessa hankittujen eri tasoisten tutkintojen hyödyntämistä tulee tehostaa kehittämällä vertailtavuusarviointeja sekä järjestämällä tarvittavaa täydennys- ja pätevyitysmiskoulutusta.

Suomessa opiskelleen ja tutkinnon hankkineen ulkomaalaisen on palattava kotimaahansa haakeeseen oikeutta työn tekoon Suomessa.

- Suomeen opiskelemaan tullee ulkomaalaisille tulee suoda opinnoista valmistumisen jälkeen mahdollisuus jatkaa työssä ilman velvoitetta palata takaisin kotimaahansa.

2.4. Työttömien aktivoinnin edellytyksiä

Työvoimapolitiikan ehkäisemiseksi työttömien reservin joustavuutta ja dynaamisuutta on lisättävä. Rakenteellisen työttömyyden purku vaatii resursseja, myös lisää henkilökunnan työpanosta. Tämä on pois lyhyemmän aikaa työttömänä olleisiin kohdistuvista toimenpiteistä. Rakenteellisen työttömyyden katkaisun ja ehkäisyn (esim. työnhakijoiden segmentoinnin) ohella myös lyhyen aikaa kestäneeseen työttömyyteen vaikuttavaan toimintaan tulee panostaa riittävästi. Kun toiminnan tavoitteena on työttömien sijoittaminen avoimille työmarkkinoille, tämä edellyttää työvoimapolitiikan laadukkuuden ja tuloksellisuuden parantamista. Pidempikestoiset ja yksilöidymmät toimenpidekokonaisuudet edellyttävät henkilöstöresursseja.

Toisaalta työvoimavirkoilijoiden töiden kuormitus on Suomessa poikkeuksellisen suuri, koska työttömyytemme taso on moninkertainen lamaa edeltäneeseen aikaan verrattuna. Suomessa työttömiä on 150 yhtä työvoimavirkailijaa kohti ja esim. Tanskassa puolta vähemmän. Suomessa työvoiman niukkuus muodostuu todennäköisesti ongelmaksi ennen useimpia muita EU-maita, minkä vuoksi meillä työvoimavirkailijavaje on nopeasti ratkaistava. Ongelmaa voidaan lievittää ostamalla palveluja ja rationalisoimalla toimintoja. Erityisesti sähköisten palvelujen kehittäminen tulee vapauttamaan työvoimavirkailijoita asiakaspalvelutyöhön. Lisäksi yhteispalvelupisteissä, joista on saatu vaikeasti työllistyvien palvelussa hyviä kokemuksia, kuntien ja Kelan voimavaroja voidaan käyttää hyväksi. Tästä huolimatta nykyinen henkilökuntamäärä ei mahdollista työttömien reservin riittävää aktivointia.

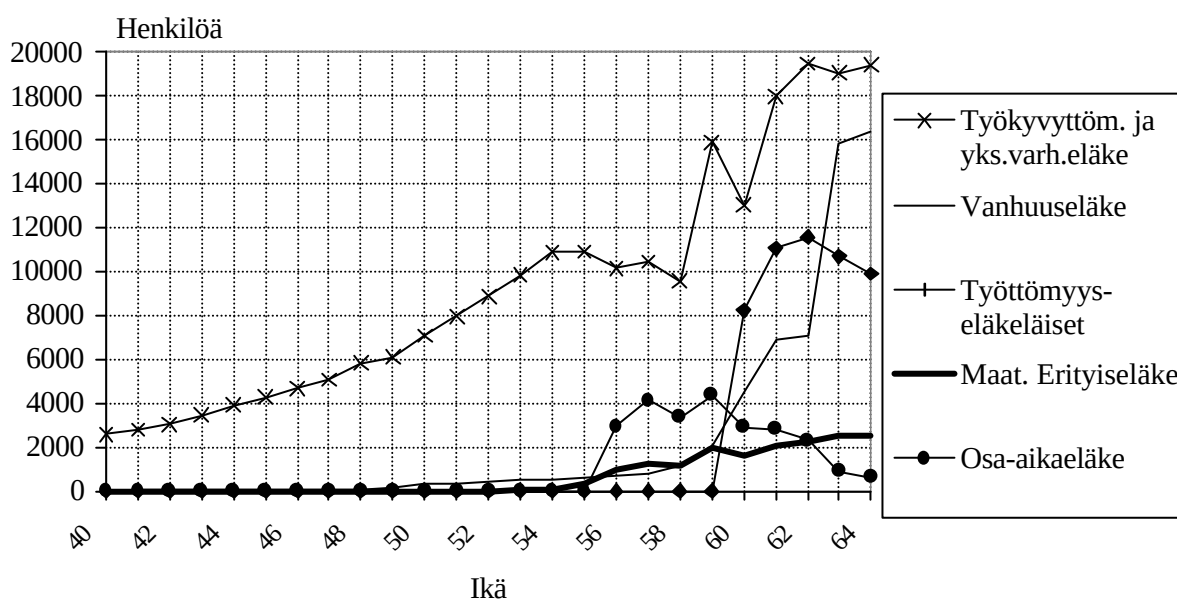
- Työvoimavarojen riittävydestä huolehtiminen edellyttää riittävää asiakaspalveluhenkilökuntaa. Tulee selvittää, miten tämä voidaan taata palvelujen tuottavuutta nostamalla ja miten paljon se edellyttää asiakaspalveluhenkilökunnan määrän lisäystä. Samassa yhteydessä on selvitettävä, mitä työhallinnon työvoimavirkailijoiden on syytä tehdä itse ja mitä on perusteltua ostaa ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta. Myös yhteispalveluna toteutettujen toimintojen laajuus on tarpeellista selvittää.
- Työvoimavarojen turvaaminen edellyttää työhallinnon asiakaspalveluhenkilöstöltä monipuolista asiantuntemusta. Korkeista ammattitaitovaatimuksista huolimatta työvoimavirkailijoiden palkkaus on alhainen. Onkin olemassa vaara, että työvoimavarojen turvaamistehtävä tulee epäonnistumaan, koska tehtävän suorittamiseen ei ole henkilökuntaa. Sitä siirtyy pois työhallinnosta, kun työmarkkinoilla alkaa esiintyä niukkuutta työvoimasta.

3. Työssä ja työkykyisenä jaksaminen

Jotta työkää voidaan pidentää nykyisestään ja työllisyysastetta nostaa eri ikäryhmissä, on kaikkien työelämän osapuolien huomio kiinnitettävä työhyvinvointiin; työympäristön muutosten hallintaan, työyhteisöjen toimivuuteen ja muutosvalmiuteen sekä yksilöiden jaksamiseen, mitkä kaikki yhdessä ja erikseen vaikuttavat työn tuottavuuteen.

Työntekijöiden kyky tehdä työtä on keskeinen työssä jatkamiseen vaikuttava tekijä. Työkykyyn liittyvät ongelmat alkavat nopeasti yleistyä 55. ikävuodesta alkaen. Kuitenkin jo ennen tätä työkyvyn ongelmat rajoittavat merkittävästi työntekoa. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtävien määrä alkaa kiihtyvästi kasvaa 45. ikävuodesta lähtien kuten käy ilmi oheisesta kuvio 11²⁵ ja kuvio 3. (Kuvion 11 luvut kuvaavat absoluuttisia henkilömääriä, joihin vaikuttaa sotien aikaisten ikäluokkien pienuus.) Viime vuosina keskeiseksi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syyksi ovat tulleet psyykkiset tekijät. Tämä tuo esiin työelämän laadun, työyhteisön hyvinvoinnin ja sen kehittämisen merkityksen työkyvyttömyyden torjunnassa.

Kuvio 11. 40-64 –vuotiaat osa-aikaeläkkeen saajat ja eläkeläiset eläkelajin mukaan 31.12.2000. Henkilö voi saada useaa eri eläkettä. Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto (ennakkotieto).



Työntekijöiden työssä pysymisen edistäminen onkin saanut suurta huomiota, sillä asiaan vaikuttava keskeinen lainsäädäntö on uudistettu tai uudistumassa. Työterveyshuoltolaki ja työturvallisuuslaki ovat uudistuneet ja ammatillista kuntoutusta koskevasta laista on annettu hallituksen esitys. Tarvittavan lainsäädännön pohja alkaa olla kunnossa. Ongelmana on sen käytäntöön soveltaminen, yhteistyö työpaikoilla ja viranomaisten kesken.

Oikea-aikaisen ja riittävän varhaisen kuntoutuksen edistämisessä tulee työterveydenhuolto olemaan avainasemassa. Sen toiminta on perinnäisesti korostuneen lääketieteellisesti painotunutta, jolloin työyhteisön kehittämiskysymykset ovat sille melko uusia. Toisaalta työsuojelulla on työpaikoilla elimiä, joissa työnantajat ja työntekijät voivat käsitellä työyhteisön kysymyksiä. Työsuojelun ja työterveydenhuollon yhteistyön kehittäminen muodostuukin jatkossa keskeiseksi.

²⁵ Ks. tarkemmin Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti 2002.

Työeläkejärjestelmän ammatillinen kuntoutus koskee tällä hetkellä vain 5000 henkilöä. Laki ammatillisesta kuntoutuksesta edistää kuntoutuksen lisäämistä, vaikkakaan lainsäädännössä ei ole mitään voimakkaita kannustimia kuntoutusta vauhdittamaan. Työterveyshuollon toiminta työpaikkojen oman aktiivisuuden herättämiseksi onkin keskeistä. Tämä on ongelma varsinkin pienillä työpaikoilla, jotka järjestävät työterveyshuoltonsa kunnallisen terveydenhuollon kautta. Kunnallisessa terveydenhuollossa on nähty työterveyshuollosta saadun korvauksen olevan riittämätöntä. Toisaalta toimintaa on rajoittanut terveystieteiden kapasiteetti. Kelan ammatillinen kuntoutus on määrällisesti TEL:n kuntoutusta laajempaa, mutta siinäkin on selviä ongelmia. Niinpä kuntoutusrahan myöntäminen loppuu lähes tyystin työntekijöiden iän lähestyessä 55 vuotta. Tavallaan 55-vuoden ikäraja näyttää olevan vedenjakaja, jonka jälkeen siirrytään passiivisiin ratkaisuihin.

Varhaiskuntoutuksen riittämättömyys tulee esiin myös epäsuorasti. Niinpä vuosittain vajaakuntoisia työttömiä tulee työvoimatoimistoihin n. 10 000 henkilöä. He tulevat nimenomaan työelämästä. Varsinkin pienillä työpaikoilla mahdollisuudet järjestää soveltuvaa uutta työtä vajaakuntoiseksi tulleelle työntekijälle ovat rajoitetut. Tällöin ratkaisuna on irtisanominen.

Työyhteisöissä ja -ympäristössä tapahtuviin nopeisiin muutoksiin on vastattu työn yhteisellä kehittämisellä, työtapojen kehittämisellä, uudentamisella työntekemisen malleilla, työnjaon ja työtä koskevien sääntöjen muutoksilla. Oleellista jatkossa onkin se, kuinka ihmiset jaksavat kohdata työn muutoksen ongelmat. Tähän puolestaan vaikuttaa keskeisesti se, miten muutokset työyhteisössä toteutetaan. Häiriöt, jotka koetaan kiireenä tai mahdottomina tehtävinä ja jotka yritetään ratkaista näennäisratkaisulla johtavat toimintatapojen kriisiin ja siten väsymiseen. Tarvitaan uusia toimintatapoja, joita mm. Työelämän kehittämis- ja tuottavuusohjelmien jatkoksi suunnitellun Työelämän tuottavuuden ja laadun kehittämisohjelman (TYKES) valmistelumuistiossa on esitetty. Samansuuntaisia esityksiä sisältyy myös sosiaali- ja terveysministeriön VETO-ohjelmaan. Tämän kehittäytymisen, työsuojelun ja työterveydenhuollon vuorovaikutuksen ja yhteistyön kehittäminen on kuitenkin vasta aluillaan.

Työpaikan ominaisuuksien ja toimintatapojen olennainen yhteys jopa suoranaisesti työkyvyttömyyteen käy ilmi seuraavasta taulukosta.

**Taulukko 1. Työpaikan ominaisuuksien ja toimintatapojen yhteys työkykyyn.
Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti 2000.²⁶**

OMINAISUUS		Työkyky huono tai alentunut (%-osuus)
Irtisanottu työntekijöitä	Kyllä	10
	Ei	7
Osa-aikaistettu työntekijöitä	Kyllä	16
	Ei	7
Henkilöstön pätevyys ja osaaminen	Lisääntynyt	5
	Vähentynyt	16
Vaikutusmahdollisuudet työtehtäviin	Parantuneet	5
	Heikentyneet	18
Työtahti ja kiire	Lisääntynyt	9
	Vähentynyt	2
Työn fyysinen rasittavuus	Lisääntynyt	11
	Ennallaan	6
	Vähentynyt	0
Työn henkinen rasittavuus	Lisääntynyt	10
	Ennallaan	5
	Vähentynyt	1
Työnantajan kustantama koulutus	Lisääntynyt	4
	Vähentynyt	12
Mahdollisuus käyttää kykyjään työssään	Lisääntynyt	4
	Vähentynyt	19
Kehitetty tuottavuutta, laatua tai palvelua	Kyllä	6
	Ei	8
Työpaikalla työskennellään ryhmissä	Pääosin	7
	Osittain	5
	Ei lainkaan	10
Esimiesten johtamistavan muutossuunta	Parempaan	5
	Huonompaan	16
Työnteon mielekkyyden muutossuunta	Parempaan	6
	Huonompaan	11

Työvoimavarojen niukkenemiseen tullaan työntekijöiden työssä pysymisen tukemisen ohella vastaamaan tuottavuutta nostamalla. Vaikeutena tilanteessa, jossa työvoiman saatavuudesta uhkaa tulla hidaste talouden kasvulle, on, että pyrkimyksillä voimistaa tuottavuuskehitystä voi olla kielteisiä vaikutuksia ihmisten työkykyyn, työssä jaksamiseen ja työmotivaatioon. Tällaisia tilanteita syntyy silloin, kun tuottavuutta pyritään kasvattamaan siten, ettei henkilöstön tarpeisiin ja näkemyksiin kiinnitetä riittävästi huomiota muutoksia toteutettaessa. Pahimmassa tapauksessa kiihtyvä tuottavuuden kasvu, jolla pyritään kompensoimaan työpanoksen vähenemistä, voikin joillain aloilla tai joissain tehtävissä jopa edelleen kiihdyttää työvoiman vähenemistä. Ikääntyvät eivät jaksu ja viihdy alalla ja sen työtehtävissä. Tilalle on vaikea houkutella nuoria, joilla on lisääntyviä valinnan mahdollisuuksia työmarkkinoilla työvoiman tarjonnan supistumisesta johtuen.

²⁶ Arvio työkyvystä perustuu Työolobarometriin liitettyyn Työterveyslaitoksen kehittämän työkykyindeksin puhelinhaastattelun sovellettuun versioon. On huomattava, että kysymys on vain yhteyksistä työkyvyn ja työolosuhteiden välillä, ei kausaalisista riippuvuussuhteista. Väliin tulevia muuttujia ei myöskään asetelmassa ole pyritty kontrolloimaan.

Haasteena on löytää ratkaisuja, joilla tuottavuuskehitystä voidaan vauhdittaa siten, että huolehditaan samanaikaisesti myös henkilöstön hyvinvoinnista ja tätä kautta edellytyksistä pysyä työelämässä. Suomessa tarvitaan lähivuosina näin ollen tehokkaita keinoja, joilla voidaan sekä edistää työvoiman saatavuutta pitkäjänteisesti että vauhdittaa tuottavuuskehitystä työpaikoilla henkilöstön hyvinvoinnista huolehtivalla tavalla. Tavoitteena tulee olla työpaikkojen toimintatapojen kehittäminen siten, että ne kykenevät entistä paremmin itse – johto ja henkilöstö yhteistyössä – ratkomaan ongelmiaan ja löytämään vastauksia kehittämistarpeisiinsa.

Lainsäädännössä on toteutettu merkittäviä uudistuksia työntekijöiden työssä pysyvyyden edistämiseksi. Työorganisaatioiden ohjelmallisesta kehittämisestä on myönteisiä kokemuksia (esim. Työelämän kehittämisohjelma, Kansallinen tuottavuusohjelma, Työssä jaksamisohjelma) ja uusia ohjelmia on kehitteillä (VETO-ohjelma). Eri toimintojen kehittäminen on ollut hallinnollisesti hyvin sektoroitua.

Norjassa, jossa työvoiman saatavuusongelmat ovat olleet merkittäviä jo jonkin aikaa, valtiolta ja työmarkkinaosapuolet solmivat sopimuksen inkluusiivisista työmarkkinoista vuoden 2001 lokakuussa. Vuoden 2005 loppuun kestävällä sopimuksella pyritään vähentämään sairauspoissaoloja 20 prosentilla sopimuksen voimassaoloaikana, tukemaan työrajoitteisten huomattavasti nykyistä yleisempää osallistumista työelämään ja nostamaan tosiasiallista eläkkeelle siirtymisikää. Sopimuksen avulla pyritään tiivistämään työvoimatoimistojen, sosiaalivakuutuksen palvelujen ja työsuojelun yhteistyötä ja niiden yhteyksien tiivistämistä yksittäisten yritysten kanssa. Viranomaiset ovat velvoitettuja antamaan yrityksille, jotka solmivat viranomaisten kanssa yhteistoimintasopimuksen, taloudellista ja hallinnollista tukea sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen.

- Suurten ikäluokkien siirtymistä eläkkeelle tulee hillitä työelämän kehittämisen keinoin. Toimintojen tehostaminen työntekijöiden työssä pysyvyyden ja viihtyvyyden edistämiseksi on tarpeen. Eri sektorien (työelämän kehittäminen, työterveyshuolto, työsuojelu) ja eri toimijoiden (eri viranomaistahot, työmarkkinajärjestöt, työnantajien ja työntekijöiden edustajat yrityksissä) yhteistyön syventäminen ja koordinointi on tarpeen kehittämistyön tulokellisuuden lisäämiseksi.
- Työelämän laadun kehittämistä varten tulee laatia yhtenäinen poikkihallinnollinen strategia. Tämä edellyttää myös työmarkkinajärjestöjen tiivistä kytkemistä toiminnan ohjaukseen ja suunnitteluun. Tällöin tulee ohjata, aktioida, seurata ja arvioida työelämän laadun, työn mielekkyyden ja työyhteisöjen kehittämistä työkyvyn ylläpidon, työssä jaksamisen ja työssä viihtymisen parantamiseksi.

4. Eläkkeelle siirtyminen ja eläkkeellä olevat

Tosiasiallinen eläkkeelle siirtymisikä on myöhentynyt 1990-luvun loppupuolella runsaalla vuodella. Tämä on johtunut tehdyistä eläkepoliittisista ratkaisuksista, ikääntyneiden työssä pysyvyyttä tukevista toiminnoista ja suotuisasta taloudellisesta kehityksestä. Keskeisten työmarkkinajärjestöjen 12.11.2001 laatima sopimus yksityisalojen työeläkkeisiin tehtävistä muutoksista (lyh. eläkepaketti) tukee samaa kehitystä. Eläkeuudistuksen työllisyysvaikutuksia koskevien laskelmien mukaan sopimuksessa ehdotettujen uudistusten on arvioitu myöhentävän suotuisan talouskehityksen vallitessa työikäisten eläkkeelle siirtymisikää noin vuodella²⁷ ja sopimukseen syyskuussa 2002 tehtyjen täydennysten jälkeen puolelatoista vuodella²⁸.

Eläkepaketin mukaan vanhuuseläkkeelle voi siirtyä ikävuosien 62-68 aikana. Jatkaessaan 63-vuotiaana tai sitä vanhempana työelämässä työstä karttuu tulevaa eläkettä yli kaksi kertaa enemmän kuin nuorempana tehdystä työstä. Lisäksi työttömyyseläke ja yksilöllinen varhaiseläke lakkaavat.

- Eläkeuudistuksen vaikutukset työvoiman tarjonnan lisäämiseen ovat myönteiset ja merkittävät.

Lisäksi seuraavat seikat ovat työvoiman saatavuuden näkökulmasta tärkeitä.

4.1. Vaiheittainen siirtyminen työelämästä eläkkeelle

Työkykyä kuvaavat tutkimukset ovat osoittaneet, että ikääntyneillä, 55 vuotta täyttäneillä, krooniset sairaudet ja vaivat yleistyvät nuorempiin ikäryhmiin verrattuna. Sairaudet eivät kuitenkaan yleensä rajoita työntekeä ja mikäli rajoittavat, ikääntyneet näkevät asian usein olevan korjattavissa erilaisilla työjärjestelyillä, mm. joustavilla työaikatratkaisuilla.²⁹ Tarvetta asteittaiseen, osa-aikaiselle eläkkeelle siirtymiseen on siis olemassa.

Nykyinen osa-aikaeläkejärjestelmä (yli 29 000 työeläkkeen saajaa vuoden 2001 lopussa) on herättänyt ristiriitaisia näkemyksiä siitä, onko se korvannut kokoaikaista eläkkeellä vai kokoaikaista työssä oloa. Osa-aikaeläkkeen saamiselle ei ole säädetty mitään työkykyyn tai työssä jaksamiseen liittyviä ehtoja. Osa-aikaeläkkeen ikäraja nouseekin eläkeratkaisun mukaan 56 vuodesta 58 vuoteen ja vanhuuseläkkeen karttuminen osa-aikaeläkkeestä vähenee puoleen nykyisestä.

Osa-aikaeläkkeen karttumisprosentin pienentäminen ja eläkkeen alaikärajan nosto on perusteltu työvoiman saatavuuden näkökulmasta silloin, kun osa-aikaeläkkeen saamiseen ei liity mitään työkykyyn tai työssä jaksamiseen liittyviä seikkoja. Osa-aikaeläkkeeseen tehdyt muutokset kuitenkin rajoittavat mahdollisuuksia myös niillä henkilöillä, joilla osa-aikaiselle eläkkeelle siirtyminen ehkäisisi työkyvyttömäksi joutumista. Osa-aikaeläkkeelle pyrkivien määrän on arvioitu saattavan vähentyä erityisesti niiden joukossa, joiden taloudellinen tilanne on huono.³⁰

²⁷ Komiteanmietintö 2002:4. SOMERA-toimikunnan mietintö. Helsinki.

²⁸ Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista 2002. Eläketurvakeskuksen monisteita 40.

²⁹ Esim. Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti 2000. Sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:15. Helsinki.

³⁰ Takala, M. 2002. Osa-aikaeläke ja varhennettu vanhuuseläke muuttuvat – nouseeko eläkeikä? Teoksessa Takala, M., uusitalo, H. Varhaiseläkkeet muuttuvat – mutta miten? Eläketurvakeskuksen raportteja 30.

- Työelämässä pysymistä tulee edistää varhaisilla kuntoutustoimenpiteillä, työolojen järjestelyillä ja osa-aikaisen työnteon edistämällä silloin, kun tämä tukee ikääntyneitten pysymistä työkykyisinä. Samalla tulee arvioida, miten osa-aikaeläkejärjestelmää kehittämällä voidaan tukea työkykyisyyttä ylläpitävää osa-aikatyötä ja miten tuki voidaan ulottaa tarvittaessa myös alle 58 -vuotiaisiin.
- Työelämässä jatkamista tulee tukea myös tilanteissa, joissa työkyky on jo heikentynyt. Työpaikoilla tulee kehittää käytäntöjä, joilla 55-59-vuotiaat saadaan tarkempaan työkyvyn seurantaan, ja tarvittaessa hyödyntämään osa-tökyvyttömyyseläkkeen mahdollisuuksia.

4.2. Vanhuuseläkkeeseen oikeutettujen työnteon edistäminen

Suomalainen eläkejärjestelmä ei rankaise työntekoa vanhuuseläkkeellä ollessa; työnteko ei vähennä eläkettä. Eläkepaketti lisää kannustusta työnteon jatkamiseen selvästi. Kannustinkarttuman kautta se kannustaa vanhuuseläkkeelle siirtymisen myöhentämistä 63 vuoden iästä 68 vuoteen ja sen ylikin. Eläkepaketti tukee nimenomaan kokoaikaisesta työstä kokoaikaiselle eläkkeelle siirtymisen myöhentymistä.

Osa-aikaeläkkeen karttumisprosenttia on pienennetty eläkepaketissa. Se kuitenkin tukee myös osa-aikaista siirtymistä eläkkeelle siten, että osa-aikaisenkin tehdyn työn osalta kannustinkarttuma säilyy korkeana.

- Vanhuuseläkkeeseen oikeutettujen kannustaminen osa-aikaiseen työntekoon edellyttää mm. sen selvittämistä, olisiko karttumisprosenttia mahdollista korottaa myös osa-aikaeläkeajan osalta 63 iästä lähtien.

Osa vanhuuseläkkeelle jo siirtyneistä voi myöhemmässä vaiheessa harkita palaamista työelämään. Mikäli osallistuminen työelämään on vähäistä, esim. opettajalla vain muutamia tunteja viikossa, eivät työnteosta saadut taloudelliset etuudet ole mainittavia. Myös osa-aikaista ja vähäistäkin vanhuuseläkkeellä olevien työntekoa tulisi kuitenkin voimakkaasti kannustaa.

- Eläkeläisten työpanoksen mahdollistaminen edellyttää joustavia ratkaisuja, jotka antavat heidän työpanoksestaan, myös osa-aikaisesta, selkeän tuoton.

5. Koulutuksessa ja opiskelemissa olevat

Oppilaitoksissa opiskelevia nuoria ja nuoria aikuisia on suuri määrä. Vuonna 2001 opiskeli ammatillisissa oppilaitoksissa sekä yliopistoissa ja korkeakouluissa, ml. ammattikorkeakouluissa, yhteensä runsaat 300 000 henkilöä.

Näkyvin opintojen tehostamisongelma on koskenut opintojen pitkittymistä. Toinen keskeinen opiskelun tehostamiskysymys koskee siirtymistä yhdeltä opintotasolta tai opintoalalta toiselle. Niinpä lukioista yliopistoihin siirryttäessä saattaa olla jopa 2-3 väli vuotta. Kolmas keskeinen tehostamismuutta aiheuttava tekijä on se, että opintoja ei suoriteta loppuun. Neljäs seikka on se, että osa nuorista ei jatka peruskoulun jälkeen toisen asteen koulutukseen. Kaikissa näissä kysymyksissä on kehitelty ratkaisuja, jotka tähtäävät työvoiman määrän lisäämiseen ja laadun

parantamiseen. Opintojen tehostaminen ei välttämättä lisää paljoakaan työvoiman tarjontaa. Opiskelijoiden työnteko opiskelun ohessa on nimittäin yleistä, kuten käy ilmi taulukosta 2.

Taulukko 2. Oppilaitoksessa viimeisen 4 viikon aikana opiskelleen oppilaitostyyppin, iän (15-29v.) ja toiminnan mukaan, prosenttia. Kk-työvoimatutkimus, vuosi 2001.

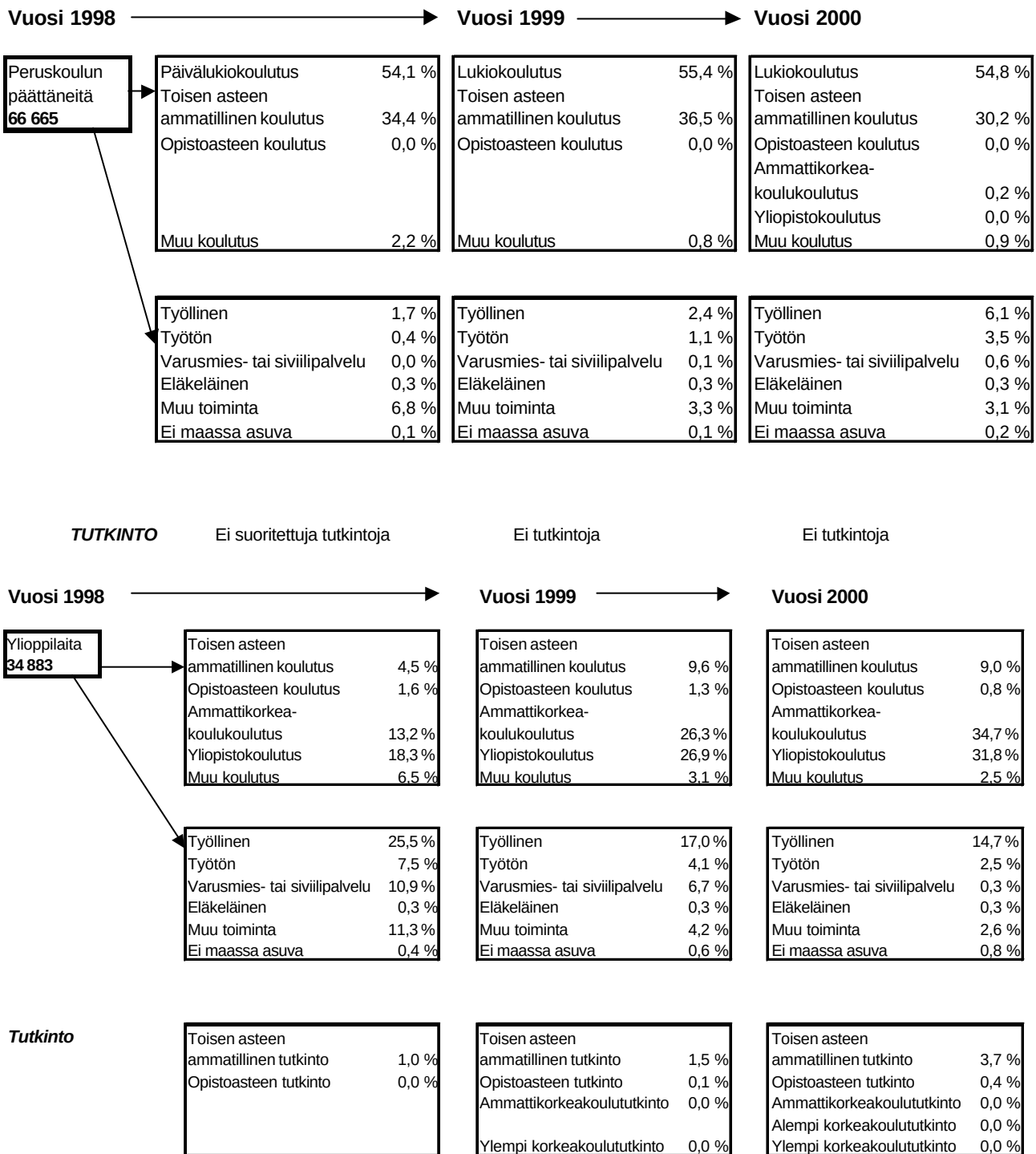
Ikä/toiminta	Peruskoulu	Lukio	Ammatillinen oppilaitos	Yliopisto, korkea-koulu ml. ammatti-korkeakoulu
15-19				
Pelkästään opiskelija	83,3	67,9	70,8	59,0
Lisäksi työllinen	9,3	22,3	20,1	27,0
tai työtön	6,8	9,2	8,5	9,0
tai muu	0,6	0,6	0,7	5,0
N	68 900	117 800	76 300	10 100
20-24				
Pelkästään opiskelija	0	27,0	47,7	45,1
Lisäksi työllinen	0	43,2	42,3	44,9
tai työtön	0	21,6	8,1	8,4
tai muu	0	8,1	1,9	1,6
N	0	3 800	31 100	115 100
25-29				
Pelkästään opiskelija	0	22,2	24,6	27,9
Lisäksi työllinen	0	55,6	68,4	62,5
tai työtön	0	11,1	4,3	7,0
tai muu	0	11,1	2,7	2,5
N	0	800	18 700	51 300

Opintojärjestelmän ongelmallisiksi koetut kohdat, kuten välivuodet eri koulutusmuodosta toiseen siirryttäessä tai syrjäytyminen kokonaan koulutusjärjestelmän ulkopuolelle merkitseivät usein nuoren työllisyyttä tai työttömyyttä, kuten käy ilmi kuviosta 12. Siinä on kuvattu vuonna 1998 peruskoulusta tai lukiosta valmistuneiden pääasiallista toimintaa ja hankittuja tutkintoja kyseisen vuoden sekä vuosien 1999 ja 2000 lopussa.

Nuorten siirtyminen koulutuksesta työelämään entistä aikaisemmin ei merkittävästi lisää nuorten työvoiman tarjontaa, sillä koulutuksen viivästyminen liittyy keskeisesti siihen, että nuoret ovat jo työelämässä. Koulutusjärjestelmän tehostaminen on tärkeää työvoiman saata-
vuuden parantamisessa siksi, että valtaosa opiskelijoiden työssäkäynnistä ei liity koulutukseen ja tulevaan ammattiin. Tosin työkokemus sinänsäkin on usein myönteistä, mutta opiskelijoiden laajamittainen ja jatkuva työskentely tulevaa omaa ammattia vastaamattomissa työtehtävissä ei ole perusteltua.

Opintojen pitkittymisen syynä ovat usein myös vaikeudet työllistymisessä. Tämä on johtanut mm. ylimääräisten opintojen suorittamiseen. Työkokemus, vaikka se ei olisi omalta opintoalalta, voi auttaa työpaikan saannissa. Nämä ongelmat tulevat vähenemään työvoiman niukuuden yleistyessä. Tämä uusi tilanne tulee lisäämään kuitenkin paineita työelämään siirtymiseen kesken opintojen tai myös opintojen ja työssäolon yhdistämiseen. Opiskelun tehostamista koskevissa toimenpiteissä tulee jo ennakoida tämä uusi työmarkkinatilanne.

Kuvio 12. Vuonna 1998 peruskoulun päättäneiden ja ylioppilastutkinnon suorittaneiden sijoittuminen koulutukseen ja työelämään sekä hankitut tutkinnot vuosien 1998-2000 lopussa. (Opiskelu on asetettu etusijalle: jos henkilö on ollut opiskelun ohessa työssä tai osallistunut muuhun toimintaan, on hänet laskettu opiskelijaksi.)
Tilastokeskus, Opiskelijavirtatilastot 8.5.2002.



5.1. Korkea-asteen opintojen tehostaminen

Toisen asteen ammatillisista oppilaitoksista ja ammattikorkeakouluista valmistutaan keskimäärin normiajan puitteissa. Ammattikorkeakoulututkinnon keskimääräinen suoritusaika on neljä vuotta. Opintojen pitkittyminen ei niissä olekaan suuri ongelma. Sen sijaan yliopisto-opinnot kestävät pitkään. Nykyinen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisajan mediaani on 6 vuotta. Keskimääräinen valmistumisikä on 27.1 vuotta. Yliopisto-opinnot kestävät Suomessa myös kansainvälisesti vertaillen pitkään.

Yliopisto-opintojen lyhentämiseen on pyritty lukuisin keinoin. Yliopistojen tutkintoperusteiseen tulosohjaukseen on siirrytty asteittain niin, että kokemusta ohjausjärjestelmän muutoksesta on jo kymmenen vuoden ajalta. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen opintotuki on vuonna 1992 rajattu enintään 55 kuukauteen ja tuki on sidottu opiskelijan tuloihin. Viime vuosikymmenellä ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisaika on lyhentynyt keskimäärin noin vuodella. On kuitenkin vaikea arvioida, mikä osuus ohjausjärjestelmän muutoksella, opintotukiuudistuksella ja tukiajan rajoittamisella on muutoksessa.

Muutokset kannustavat päätoimista opiskelua. Opintotuen saamisen edellytyksenä on kuitenkin vain 2,5 opintoviikkoa per kuukausi, mikä ei ole riittävä määrä opintojen etenemiselle asetettuihin tavoitteisiin nähden. Konkreettisten tehostamistoimenpiteiden tulee kuitenkin olla joustavia. Niinpä tehokkaan opiskelun kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, jos tuki keskeytettäisiin esim. yksittäisen laajan tentin epäonnistuessa.

Keskeinen opintojen viivyttäjä on opiskelijoiden työssäkäynti. Yliopistoissa ja korkeakouluissa opiskelleista oli työskennellyt edeltävän neljän viikon aikana puolet (ks. taulukko 2). Työnteon keskeisenä syynä on pidetty opintotuen riittämättömyyttä toimeentulolle. Opintotukea koskevissa selvityksissä on kuitenkin käynyt ilmi, että opiskelijat hakevat ansiotyöllä toimeentulon lisäksi myös elintasonsa parantamista. Työssäkäyntiin voidaan vaikuttaa suurelakin opintotuen korotuksella tämän vuoksi vain osittain. Toisena keskeisenä opintoja viivyttävänä tai ne keskeyttävänä tekijänä on pidetty tarvittavan opintojen ohjauksen puutetta. Mm. SYL on kiinnittänyt tähän huomiota.³¹

Nykyiset opiskeluajat yliopistoissa ovat venyneet tarpeettoman pitkiksi. Mahdollisuuksien luominen nopealle valmistumiselle ei kuitenkaan välttämättä yksinään tehosta opiskelua riittävästi. Ammattikorkeakouluissa opiskelun tehokkuutta on edistetty sillä, että opintoaika on rajoitettu. Ammattikorkeakoulututkinnon keskimääräinen suoritusaika on neljä vuotta. Opintojen pitkittyminen ei olekaan ollut siellä ongelma. Yliopistoissa opiskeluoikeus on rajoittamaton. Yliopiston opiskeluaikojen lyhentämiseksi onkin ehdotettu, että opiskelijat saisivat opiskeluoikeuden määräajaksi. Opiskeluajan rajoittaminen sisältää kuitenkin monia ongelmia.

Rajoittamattomaan opiskeluoikeuteen on myös liittynyt rajoittamaton oikeus opiskelijastatukseen ja siihen liittyviin etuuksiin, erilaisten alennusten saamiseen, opiskelija-asuntoihin pääsymahdollisuuksiin jne. Näiden etuuksien saaminen on joissakin tapauksissa suoranaisesti viivästyttänyt valmistumista.

Suomessa yliopisto-opiskelu on maksutonta toisin kuin yleensä muissa maissa. Maksullisuutta on perusteltu erityisesti sillä, että yliopisto-opiskelussa on kyse investoinnista inhimilliseen pääomaan, joka tuo henkilölle merkittävää taloudellista hyötyä. Lukukausimaksujen perimisen aloittaminen yliopisto-opiskelussa on kuitenkin ongelmallista erityisesti opiskelun tasa-

³¹ Seikkaperäinen katsaus opintojen viivästymisen syistä ja ratkaisuista on raportissa Opintojen etenemisen tehostaminen. Opetusministeriön työryhmien muistioita 15:1998.

arvon kannalta; lukukausimaksut saattavat estää joiden henkilöiden opintojen aloittamisen heidän varattomuutensa vuoksi. Mikäli yhteiskunta kuitenkin tarjoaa ilmaiset opinnot ja mahdollisuudet niiden tehokkaaseen suorittamiseen kohtuujassa, mutta opinnot kuitenkin viivästyvät, eivät tasa-arvonäkökohdat enää estä lukukausimaksujen perimistä. Sen sijaan maksut olisivat osaltaan kannustamassa opintojen suorittamista kohtuujassa.

- Yliopisto- ja korkeakouluopintojen opiskeluaikojen lyhentämiseksi laaditaan toimenpidekokonaisuus, joka koostuu seuraavista osista:
 - Opetuksen ja opintojen ohjauksen kehittäminen nostetaan yhdeksi korkeakouluja koskevaksi keskeiseksi tavoitteeksi Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2003-2008.
 - Opintotukea kehitetään tehokkaan opiskelun mahdollistavaksi opetusministeriön työryhmän ehdotusten pohjalta. (Kannustava opintotuki, OPM:n työryhmien muistioita 18:2002)
 - Yliopisto-opinnoissa säädetään maksuttoman opetuksen ja muut edut tarjoavalle opiskelijastatukselle enimmäisaika tutkintoasetuksessa määritellyksi tutkinnon suoritusajaksi. Erityisistä syistä aikaa voidaan pidentää.³²
 - Yliopisto-opintojen maksuttomuus rajataan tutkintoasetuksessa määritellyksi tutkinnon suoritusajaksi.³³

Kuviosta 12 käy ilmi, että 56% vuoden 1998 ylioppilaista ei jatkanut opiskelua välittömästi. (Vuonna 2000 vastaava osuus oli 64%.) Peruskoulun päättäneillä vastaava osuus vuonna 1998 oli 9 prosenttia (7% vuonna 2000). ”Välivuosien” merkitys on suuri ylioppilastutkinnon jälkeisenä mutta myös sitä seuraavina vuosina. Välivuosien syynä voi olla opiskelijan halu irrottautua joksikin aikaa opiskelusta, varusmiespalvelu yms. Keskeinen syy on kuitenkin se, että nuoret eivät ole päässeet opiskelemaan haluamaansa oppilaitokseen tai haluamalleen alalle.

Yliopisto-opiskelun aloittamisen vaikeuden yhtenä syynä on korkea-asteella jo opiskelleiden hakijoiden suuri määrä. Vuonna 1999 yliopisto-opintonsa aloittaneista lähes viidennes oli suorittanut joko ammatillisen toisen asteen tutkinnon, opistoasteen tutkinnon tai jo korkeakoulututkinnon. Lähes viisi prosenttia oli jo aikaisemmin suorittanut yliopistotutkinnon.

- Tarpeettoman koulutuksellisten välivuosien vähentämiseksi tulee välittömästi toisen asteen koulutuksesta, joko lukiosta tai ammatillisista oppilaitoksista, siirtyville antaa etusija yliopistoihin pyrittäessä.
- Tulee pohtia, onko tarkoituksenmukaista kehittää jo aikaisemmin tutkintoja suorittaneille oma opintoväylä yliopistoihin, jolloin he eivät veisi paikkaa ensimmäistä tutkintoaan suorittamaan tulevilta.

Yliopistojen ja korkeakoulujen valintakoe pidetään yleensä suhteellisen pian ylioppilastutkinnon jälkeen. Tällöin monet nuoret eivät ehdi valmistautua kunnolla valintakokeisiin. Pyrkimistä joudutaan tällöin siirtämään ainakin vuodella eteenpäin.

- Korkeakoulujen ja yliopistojen valintakokeet tulee siirtää loppukesään, jotta uudet ylioppilaat ehtivät nykyistä paremmin valmistautua valintoihin.

³² Vrt. em. raportti.

³³ Opetusministeriön edustaja ei pitänyt lukukausimaksujen säätämistä tarpeellisenä.

Yliopisto-opinnot aloittaneista neljännes ei suorita minkäänlaista yliopistollista tutkintoa. Keskeyttämisen osuus ei ole kansainvälisesti poikkeuksellisen suuri. Suomessa kuitenkin yliopisto-opiskeluun on järjestetty karsinnat motivoituneiden ja alalle soveltuvien opiskelijoiden valitsemiseksi. Tämä huomion ottaen keskeyttämisprosentti on korkea.

Ammattikorkeakouluissa keskeyttäminen on harvinaisempaa. Keskeyttämisaste ammattikorkeakoulujen nuorten koulutuksessa oli 6,6 % vuonna 2001. Lisäksi oppilaitosta vaihtaneita oli 2,5 %. Näistä suurin osa vaihtoi toiseen ammattikorkeakouluun.

- Opintojen keskeyttämisen vähentäminen on vaikea ja mutkikas tehtävä. Voidaan kuitenkin arvioida, että edellä esitetyillä yliopisto-opintojen tehostamista koskeneilla toimilla on myönteinen merkitys myös yliopisto-opintojen keskeyttämisen ehkäisyssä. Siirtyminen yliopistojen tutkintorakenteessa kaksiportaisuuteen tulee myös vähentämään keskeyttämistä, minkä vuoksi uudistuksen toteuttaminen on työvoiman saatavuuden näkökulmasta perusteltua. Ammattikorkeakouluissa ratkaisut koskevat nimenomaan opetuksen ja opintojen ohjauksen kehittämistä.

Opiskelijoiden siirtyminen samalla opintotasolla oppialalta tai oppilaitoksesta toiseen voi johtaa opintojen pitkittymiseen lähinnä seuraavista syistä. Toisaalta suoritettavat opinnot voidaan tunnustaa toisessa oppilaitoksessa vain osittain. Vaikka opintojen mahdollisimman täysimittaiseen hyväksymiseen on pyritty, on pyrkimys toteutunut vain osittain. Toisaalta siirtyminen oppilaitoksesta tai oppialalta toiselle voi johtua vääristä opiskeluvalinnoista, mitä ongelmaa vähentää nimenomaan opinto-ohjauksen kehittäminen ja aikaisemmillä opintoasteilla. Yhtenä syynä opintoalan tai -paikan vaihtamiseen on se, ettei opiskelija ole aikaisemmin päässyt haluamalleen alalle tai haluamaansa oppilaitokseen. Oppialan tai -laitoksen vaihtaminen merkitsee samalla sitä, että opiskelija on vienyt opiskelumahdollisuuden joltakin muulta henkilöltä.

- Vaikka oppialan tai -laitoksen vaihtaminen voi olla perusteltua, merkitsee se myös yhteiskunnan antamien opiskelumahdollisuuksien merkittävää hukka-käyttöä ja opiskelumahdollisuuksien rajoittamista muilta opiskelijoilta. Luvussa 5.1. esitetty opiskelijastatuksen enimmäisaika tulisikin ulottaa koskemaan yleensä kaikkea korkea-asteen opiskelua, joka on riippumatonta oppilaitoksesta.

5.2. Toisen asteen koulutuksesta syrjäytymisen vähentäminen

Vuonna 1998 sai perusopetuksen päättötodistuksen n. 66 700 oppilasta (ks. kuvio 12). Perusopetuksen päättävästä ikäluokasta n. 90% sijoittuu suoraan perusopetuksen jälkeen toisen asteen opintoihin, lukioon n. 55% ja n. 35% ammatilliseen koulutukseen. Perusopetuksen lisäopetuksessa jatkoi n. 2%.

Peruskoulun päättäneistä pari prosenttia siirtyi työmarkkinoille ja noin seitsemän prosentin toiminta luokiteltiin ”muuksi”. Nämä lienevät suurelta osin nuoria, jotka eivät olleet työttömiä työnhakijoita, koska työmarkkinatuen saanti ei heille ollut mahdollista pelkän peruskoulutuksen perusteella. Vuotta myöhemmin entistä useampi on jatko-opinnoissa. Vuoden 2000 lopussa erityisesti toisen asteen ammatilliseen koulutukseen osallistuneiden osuus on pudonnut. Samaan aikaan on varsinkin työssä olevien osuus kasvanut. Tilastokeskuksen opiskelijavirta-aineiston (Tilastokeskus, oppilaitostilastot 2001) perusteella voidaan päätellä, että keskeyttäminen on pysynyt edellisten tilastojen osoittamalla tasolla eli n. 10 prosentissa.

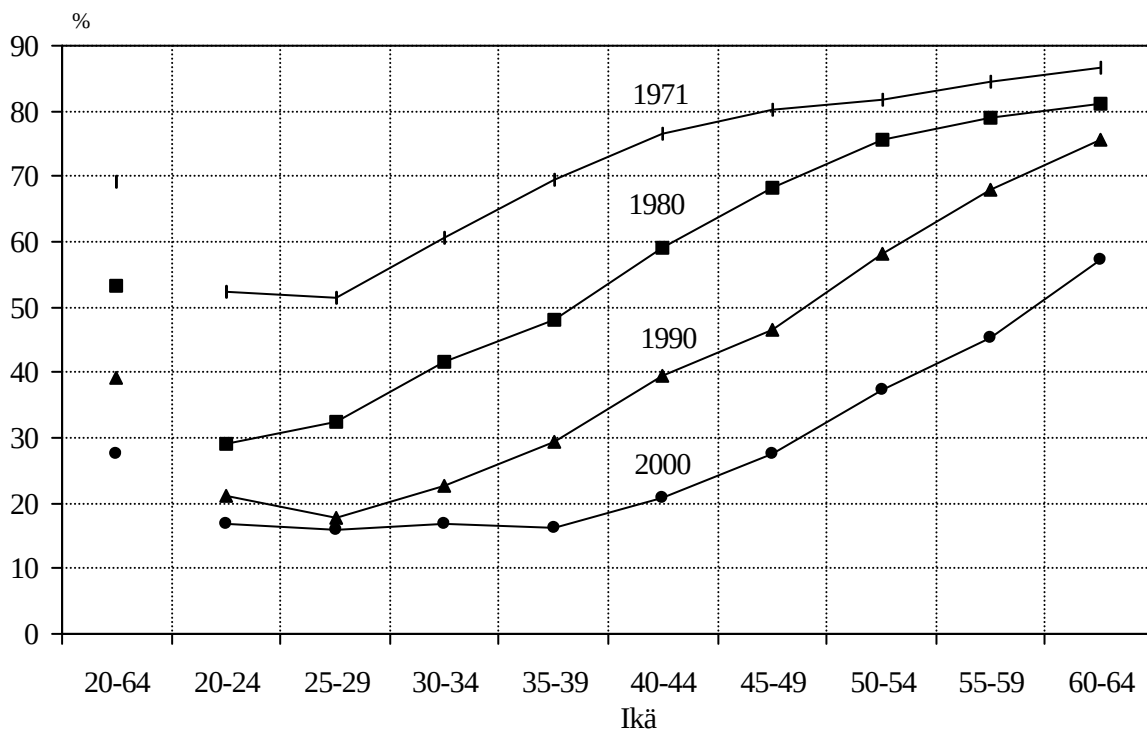
Toisen asteen ammatillista koulutusta on kehitetty koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi. Koulutuksen työelämäläheisyyttä on parannettu, mikä vähentää keskeyttämistä. Myös näyttöön perustuvien tutkintojen yleistyminen tukee opintojen loppuun saattamista. Vuoden 2001 aikana kehitetty ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusrahoitusmalli tähtää mm. koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseen. Malli otetaan asteittain käyttöön. Innopajojen ja keskeyttämisen vähentämisprojektien (usein ESR-hankkeita) tavoitteena on luoda vaihtoehtoja perinteiseen ammatilliseen koulutukseen. Kuluvana vuonna valmistuneen nuorten osallisuuden edistämistä koskevan toimenpideohjelman ehdotukset ovat tärkeitä myös työvoimapulan ehkäisyssä.

Edellä mainitut toimet ovat välttämättömiä nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Koulutusjärjestelmästä syrjäytyvien määrän vähentäminen on jatkossa kuitenkin entistä vaikeampaa, kuten käy ilmi kuviosta 13.

Väestön koulutustaso on viime vuosikymmenten aikana parantanut nopeasti. Kun 20-64-vuotiaasta väestöstä oli vuonna 1971 ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa n. 70 prosenttia, oli heidän osuutensa vuonna 2000 enää alle 30%. Koulutustason kohoaminen johtuu lähes yksinomaan siitä, että nuoret ikäluokat ovat entistä koulutetumpia ja ne nostavat vanhetessaan myös ikääntyneempien koulutustasoa. Tutkintojen suorittaminen 30. ikävuoden jälkeen on sen sijaan melko vähäistä.

Aikaisempina vuosikymmeninä on myös nuorten koulutustaso selvästi noussut. Viime vuosikymmenenä tuo paraneminen on ollut jo vähäisempää. Ilman tutkintoa olevien osuus on alle 40-vuotisten kaikissa eri ikäluokissa 16-17 prosentin luokkaa. Työvoimavarojen niukentuessa tuo osuus näyttäytyy kuitenkin tarpeettoman suurena; lähes joka viides opiskelija ei suorita peruskoulun jälkeistä tutkintoa.

Kuvio 13. Vailla peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien osuus väestöstä ikäryhmittäin vuosina 1971, 1980, 1990 ja 2000. Tilastokeskus, koulutustilastot.



Noin 10 % peruskoululaisten ikäluokasta arvioidaan olevan heikosti jatkokoulutukseen motivoituneita tai kypsymättömiä tekemään valintapäätöksiä. Vaikka osa nuorista aloittaa opintonsa tietyn etsintäkauden jälkeen, alkaa toisen asteen oppilaitoksissa opiskelevien osuus kuitenkin pudota opintojen keskeyttämisten vuoksi.

Koulutukseen hakeutumattomuuden tai koulutuksen keskeyttämisen taustalla on lukuisia tekijöitä. Yhtenä tärkeänä syynä on omaksuttujen yleissivistävien valmiuksien riittämättömyys. Myös tämän taustalla voi olla lukuisa joukko oppimisvaikeuksia lisääviä tekijöitä, mm. sosiaalisia ongelmia, lukihäiriö yms. Vastaavasti myös keinot koulutuksesta syrjäytymisen vähentämiseksi ovat moninaisia. Ongelman laajuuden vuoksi tulisi ratkaisujen kuitenkin olla mittaluokaltaan merkittäviä. Tällainen ratkaisu on joissakin maissa, esim. Hollannissa ja Saksassa, toteutettu oppivelvollisuuden pidentäminen vuodella niiden nuorten kohdalla, jotka eivät 16-vuotiaina ole hakeutuneet täysipäiväisiin jatko-opintoihin.³⁴

- Tulee selvittää toteuttamistavat oppivelvollisuuden jatkamiseen vuodella niiden nuorten osalta, jotka eivät ole hakeutuneet lukioon tai toisen asteen ammatilliseen oppilaitokseen. Opiskelupaikkojen tarjoaminen ei usein ole riittävä ratkaisu koulutuksesta syrjäytymisen estämiselle. Osalle nuorista on keskeistä tehostettu opinto-ohjaus, perehtyminen työelämään ja koulutusmahdollisuuksiin, osalle keskeisintä on peruskoulussa hankittujen oppimisvalmiuksien parantaminen. Eri koulutus- ja toimintatapojen (esim. opinto-ohjauksen ja työpajojen) sekä eri toimijoiden (erityisesti koulutus-, työvoima- ja sosiaaliviranomaisten) yhteistyö ja verkostoituminen on tarpeen. Nuorten opetuksen ja ohjauksen tulee usein olla entistä yksilöllisempää ja vaihtoehtoja tarjoavaa. Erityisesti peruskoulun 10. luokan luonteen selkiyttäminen puutteellisten oppimisvalmiuksien korjaajana on tarpeen.

Peruskoulun jälkeisen syrjäytymisen ja ammattikoulun keskeyttämisen vähentämiseksi ovat erityisesti seuraavat kaksi seikkaa tärkeitä.

- Opintotuen vähäisyys ammatillisessa koulutuksessa vähentää koulutuksen vetovoimaisuutta ja lisää opintojen keskeyttämistä.
- Vanhempien tulot otetaan huomioon opintorahaa myönnettäessä tiukkojen tulorajojen puitteissa. Alle 20 -vuotiaiden vanhempiensa luona asuvien opintorahan määrä on alhainen (21,86 €/kk). Opintorahaa voidaan korottaa vanhempien ollessa erityisen pienituloisia. Korotettu opintoraha on enintään 63,91 €/kk. Lapsilisää maksetaan 17 vuoden ikään asti. Lapselle, josta maksetaan lapsilisää, ei voida myöntää opintorahaa. Kun lapsi täyttää 17 vuotta, hän siirtyy opintotukijärjestelmän piiriin. Opintorahan määrä on lapsilisää alhaisempi.

Opintorahaan oikeutettu opiskelija voi lisäksi saada opintolainan valtiontakauksen. Opintolainan valtiontakaus voidaan myös myöntää muualla kuin vanhempiensa luona asuvalle 18-19 -vuotiaalle tai lapsilisää saavalle opiskelijalle, joka ei vanhempiensa tulojen perusteella ole oikeutettu opintorahaan. Työmarkkinatuki ja 18-vuotta täyttäneen kohdalla toimeentulotuki ovat tasoltaan huomattavasti opintotukea korkeampia.

³⁴ Ks. Oppivelvollisuusiän alentamisen vaikutuksista. Opetusministeriön työryhmien muistioita 2001:20.

- Toisen asteen opiskelijoiden taloudellisen tilanteen parantamiseksi tulee opintotukea korottaa vähintään yhdestä lapsesta maksettavan lapsilisän tasolle.

Keskeinen nuorten syrjäytymisen ehkäisyn väline ovat nuorten työpajat 1990-luvun loppupuolelta alkaen. Tehdyn selvityksen mukaan noin 15 % pajanuorista on vakavassa syrjäytymisriskissä. Nämä nuoret ovat pääasiassa pitkään työttömänä olleita. Nykyään pajoilla olevilla nuorilla on mm. eri asteisia oppimisvaikeuksia, joita ei koulussa aina ole tunnistettu. Osa pajoista on erikoistunut nk. "vaikeimpiin" nuoriin, osa suuntautuu monenlaisen taustan omaaviin nuoriin. Molemmista toimintatavoista on hyviä tuloksia.

Pajat ovat lähes täysin kuntien omistamia ja niitä on noin 220. Pajoissa työskentelee ja opiskelee vuosittain noin 10 000 nuorta 6 kuukauden jaksoissa. Tutkimusten mukaan pajajakson jälkeen 50-70 % nuorista löytää opiskelu- tai työpaikan. Pajat ovat siten tehokas ja lähes ainoa yhteisöllinen väline nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kunnissa. Pajaohjaajina työskentelee noin 800-900 henkilöä.

- Tulee turvata kattava nuorten työpajaverkosto työssäkäyntialueittain (144) tai vähintäänkin seutukunnittain (84). Työpajatoiminnan tehokkaimmat toimintamallit tulee hyödyntää ja pajojen toiminnan laatua tulee parantaa mm. vakinaistamalla työpaja-ohjaajat.

Keskeinen tekijä, joka vähentää toisen asteen ammatillisen koulutuksen vetovoimaisuutta, on koulutuksesta valmistuneiden vaikeudet sijoittua työelämään. Työllistymisongelmat ovat moninkertaiset korkea-asteen koulutuksen saaneisiin verrattuna. Työllistymisvaikeuksien keskeisenä syynä on yleinen työmarkkinatilanne. Toisen asteen ammattikoulut sijaitsevat korkea-asteen oppilaitoksia useammin alueilla, joissa uusia työpaikkoja on vähän tarjolla. Työvoimaja osaamistarpeiden ennakkoinnissa on ollut ongelmia, mutta asiasta on juuri valmistunut esitys (ks. luku III.1.).

Vuonna 2002 asetettiin eri viranomaisten välinen opinto-ohjauksen ja työvoimapalvelujen yhteistyöryhmä. Ryhmän tarkoituksena on kehittää nuorten koulutukseen ja työelämään ohjaamiseen liittyvää yhteistyötä (opinto-ohjaus, ammatinvalinnanohjaus, koulutus- ja ammattitietopalvelu sekä nuorten työnvälitys). Tämän lisäksi ryhmä voi tehdä ehdotuksia koulutus- ja työvoimapolitiittisten sekä ohjauksellisten toimenpiteitten tehostamiseksi tavoitteena kaikkien nuorten sujuva siirtyminen koulutuksesta työelämään tai jatko-opintoihin.

Olennainen seikka, joka on vaikuttanut koulutuksen suuntaamiseen, on koulutuksen järjestäjien itsenäisyyden kasvu. Tilanne tulee muuttumaan sikäli, että opetusministeriö myöntää vuosina 2003 - 2005 kannustusrahaa niille ammatillisen peruskoulutuksen aloille, joille ennakoidaan tulevaisuudessa ammattitaitoisen työvoiman pulaa suurten ikäluokkien poistuessa työelämästä. Uudella kannustusrahalla tuetaan koulutuksen vetovoiman ja vaikuttavuuden lisäämistä, koulutuksen ajanmukaistamista, opiskelijarekrytoinnin tehostamista sekä nostetaan koulutuksen imagoa.

- Kannustusrahasta saatujen kokemusten perusteella tulee arvioida, miten koulutus tehokkaimmin suunnataan työvoiman niukkuusajan työvoimatarpeisiin vastaamiseksi ja miten koordinointi ja yhteistyö maan eri alueilla toteutetaan.

5.3. Oppivelvollisuusikä

Suomessa oppivelvollisuus alkaa vuotta myöhemmin kuin useimmissa muissa Euroopan maissa. Oppivelvollisuusiän aikaistamisen voisi odottaa lisäävän merkittävästi työvoiman tarjontaa keskipitkällä aikavälillä, kun kokonainen vuosiluokka siirtyy vuotta aikaisemmin jatko-opintoihin ja työelämään. Näin ei kuitenkaan ole. Kuusivuotiaat lapset eivät yleensä pysty omaksumaan oppiaineita samalla tapaa kuin vuotta vanhemmat koululaiset. Toisaalta vuotta aikaisempi valmistuminen peruskoulusta edellyttää jatkokoulutusvalintojen tekemistä entistä nuorempana, mikä lisää epäonnistuneiden valintojen riskiä. Oppivelvollisuus ei päätykään muualla Euroopassa aikaisemmin kuin Suomessa, vaikka koulu aloitettaisiinkin kuusi-vuotiaana.

Oppivelvollisuusiän alentamisen vaikutuksia selvittänyt työryhmä päätyikin siihen, että yhdeksänvuotisen peruskoulun aloitusikää ei pidä alentaa kuuteen vuoteen vuodesta 2003 alkaen. Sitä vastoin työryhmä esittää, että esiopetuksen kehittämisen yhteydessä tulee tarkastella koulutuksellisen, sosiaalisen ja alueellisen tasa-arvon toteutumista kiinnittäen erityistä huomiota esiopetuksen ryhmäkokoon, oppilaskuljetuksiin ja iltapäivähoitojärjestelyihin.³⁵

Kunnilla on velvollisuus järjestää esiopetusta 1.8.2001 lähtien ja lapsella on oikeus maksuttomaan esiopetukseen. Esiopetukseen oikeutetuista lapsista osallistui esiopetukseen vajaat 95 prosenttia vuonna 2001. On tarpeen selvittää, missä määrin vaille esiopetusta jäävät lapset aloittavat peruskoulunsa heikommilla valmiuksilla kuin opetukseen osallistuneet. Myös esiopetuksen luonteen ja tason vaihtelut ovat tärkeitä tulevien oppimisedellytysten kannalta, mitä seikkoja on syytä selvittää. Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa korostuvat lapsen sosiaalisten ja yksilöllisten taitojen kehittäminen enemmän kuin esim. Britanniassa tai USA:ssa. OECD onkin painottanut tarvetta huomioida enemmän suomalaisessa järjestelmässä myös lapsen oppimista ja kehittymistä.

- Oppivelvollisuusiän alentaminen ei tule mainittavammin lisäämään työvoiman tarjontaa. Sen sijaan alentamisella on vaikutuksensa työvoiman tarjonnan laatuun. Mikäli oppivelvollisuusiän alentamiseen myöhemmin päädytään esiopetuksesta ja peruskoulun kehittämisestä saatujen kokemusten perusteella, toteuttamiskelpoisin malli on työvoiman saatavuuden näkökulmasta esiopetuksen siirtäminen osaksi oppivelvollisuuskoulua. Tällöin oppivelvollisuus alkaisi kuusivuotiaana, koostuisi yksivuotisesta esiopetuksesta ja yhdeksänvuotisesta perusopetuksesta.

5.4. Työelämässä olevien ammatillisten perusvalmiuksien parantaminen

Työikäisistä noin 40 prosentilla oli vain perusasteen tasoinen koulutus vuonna 2000. Koulutustaso on noussut hyvin nopeasti. Tämä ei ole paljoakaan johtunut siitä, että aikuisväestö olisi työelämässä ollessaan jatkanut opintojaan. Keskeinen syy on se, että vähäisemmän koulutuksen saaneet ovat siirtyneet eläkkeelle ja paremmin koulutetut tulleet työelämään. Niinpä 60-64 -vuotiaista lähes 60%, mutta 55-59 -vuotiaista n. 45% on pelkän perusasteen koulutuksen varassa. Pelkän perusasteiden osuus laskee nuorempiin ikäryhmiin mentäessä jyrkästi. Osuus on 50-54 -vuotiailla vajaat 40%, 45-49 -vuotiailla vajaat 30% ja 25-44 -vuotiailla vajaat 20 prosenttia.

³⁵ Ks. Alaviite 34.

Monet ammatillista tutkintoa suorittamattomat ovat hankkineet ammattitaitonsa työelämässä. Ammatillisten perusvalmiuksien puuttuminen voi muodostua ongelmaksi, kun tuotantorakenteen ja työtehtävien muutokset ovat suuria. Vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien osuus ammatillisen aikuiskoulutuksen osallistujista on kuitenkin jäänyt vähäiseksi. Koulutukseen osallistumisen lisääminen ja koulutuksen loppuunsaattaminen edellyttää tehostettuja toimenpiteitä.

- Aikuisten koulutustason kohottamisen määräaikaisella lisätoimenpideohjelmalla tulee antaa perusasteen jälkeistä tutkintoa vailla oleville mahdollisuus suorittaa ammatillinen tutkinto tai sen osa. Ohjelman tavoitteeksi tulee asettaa se, että koulutusta voidaan järjestää vuosittain noin 10 000 aikuisopiskelijalle.

5.5. Työttömien pitkäkestoinen ja tukityöhön liittyvä koulutus

Kuviossa 13 esitettiin väestön koulutustason voimakas nousu viime vuosikymmenten aikana. Myös työttömien koulutustaso on parantunut nopeasti (ks. kuvio 8) mutta se on väestön keskimääräistä koulutustasoa alempi. Alhainen koulutustaso on yhteydessä myös työttömyyden keston.

Vuoden 2001 joulukuussa oli pelkän perusasteen koulutuksen varassa yli 130 000 työtöntä työnhakijaa, l. työttömistä 44 prosenttia. Peruskoulun jälkeisen koulutuksen puuttuminen on yleisintä pitkään työttömänä olleilla. Alle vuoden työttömänä olleista 39 prosenttia ja pitkäaikaistyöttömistä 56 prosenttia oli vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa. Pelkästään perusasteen koulutus on yleisintä ikääntyneillä. Yli 44 -vuotiaista vain peruskoulun käyneistä työttömistä valtaosa on kansakoulun käyneitä ja nuoremmista puolestaan selvä valtaosa ylemmän perusasteen suorittaneita.

Pelkän perusasteen koulutuksen hankkineella on muun koulutuksen hankkineita selvästi suurempi todennäköisyys olla pitkäaikaistyötön. Myös ikääntyminen ja perusasteen koulutus liittyvät usein yhteen. Tästä huolimatta pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneista selvä valtaosa ovat muita kuin ikääntyneitä. Pelkän perusasteen suorittaneista 55 vuotta täyttäneitä oli 36 000 henkilöä ja alle 55 -vuotiaita noin 95 000 henkilöä. Alle 55 -vuotiaista pelkän perusasteen koulutuksen hankkineista oli n. 71 000 alle vuoden ja n. 24 000 vähintään vuoden työttömänä olleita.

Taulukossa 3 on tarkasteltu yhtä aikaa työttömyyden kestoa, työttömien ikää ja heidän koulutustaustansa.³⁶ Taulukosta käy ilmi koulutustaustan ja työttömyyden pitkittymisen yhteys. Samalla käy ilmi, että työttömyyden pitkittymiseen vaikuttaa moni muukin seikka kuin koulutustaso. Toisaalta monet pelkän peruskoulun varassa olevat työttömät sijoittuvat työelämään. Heidän työttömyytensä päättyy ennen heidän tulemistaan pitkäaikaistyöttömiksi.

³⁶ Vuodesta 2001 alkaen on työnvälitystilastossa sovellettu uutta koulutusluokitusta. Vuoden 2000 luokitukseen verrattuna uusi luokitus nosti korkea-asteen koulutuksen hankkineiden työttömien työnhakijoiden osuuden runsaalla 7 prosenttiyksiköllä ja alensi keskiasteen osuutta vastaavasti.

Taulukko 3.a. Alle ja yli vuoden työttöminä työnhakijoina olleet koulutusasteen ja ikäryhmän mukaan joulukuun lopussa vuonna 2001.
Työministeriö, työnvälitystilasto.

Koulutusaste	15-29 vuotiaat työttömät			30-44 vuotiaat työttömät			45-54 vuotiaat työttömät			55-64 vuotiaat työttömät			15-64 vuotiaat työttömät		
	Alle v.	Pitkäaik.	Yhteensä	Alle v.	Pitkäaik.	Yhteensä	Alle v.	Pitkäaik.	Yhteensä	Alle v.	Pitkäaik.	Yhteensä	Alle v.	Pitkäaik.	Yhteensä
Alempi perus	419	62	481	7674	3128	10802	23562	11116	34678	13715	17949	31664	45370	32255	77625
Ylempi perus	16061	1533	17594	18206	6021	24227	4700	1904	6604	2089	2647	4736	41056	12105	53161
Keskiaste	35847	2546	38393	34885	8071	42956	17580	5831	23411	6390	7058	13448	94702	23506	118208
Korkea-aste	8076	415	8491	16096	2535	18631	8234	2609	10843	4069	4449	8518	36475	10008	46483
Tuntematon	626	82	708	1315	317	1632	648	217	865	329	340	669	2918	956	3874
													0	0	0
Yhteensä	61029	4638	65667	78176	20072	98248	54724	21677	76401	26592	32443	59035	220521	78830	299351

Taulukko 3.b. Alle ja yli vuoden työttöminä työnhakijoina olleiden jakaantuminen eri koulutusasteiden kesken (%) ja pitkäaikaistyöttömien %-osuudet kaikista työttömistä eri koulutusasteilla eri ikäryhmissä joulukuun lopussa 2001. Työministeriö, työnvälitystilasto.

Koulutusaste	15-29 vuotiaat työttömät			30-44 vuotiaat työttömät			45-54 vuotiaat työttömät			55-64 vuotiaat työttömät			Yht. työttömät		
	Alle v.	Pitkäaik.	Pitkäaik. osuus	Alle v.	Pitkäaik.	Pitkäaik. osuus	Alle v.	Pitkäaik.	Pitkäaik. osuus	Alle v.	Pitkäaik.	Pitkäaik. osuus	Alle v.	Pitkäaik.	Pitkäaik. osuus
				§											
Alempi perus	1	1	13	10	16	29	43	51	32	52	55	57	26	41	42
Ylempi perus	26	33	9	23	30	25	9	9	29	8	8	56	18	15	23
Keskiaste	59	55	7	45	40	19	32	27	25	24	22	52	39	30	20
Korkea-aste	13	9	5	21	13	14	15	12	24	15	14	52	16	13	22
Tuntematon	1	2	12	2	2	19	1	1	25	1	1	51	1	1	25
Yhteensä	100	100	7	100	100	20	100	100	28	100	100	55	100	100	26
N	61029	4638		78176	20072		54724	21677		26592	32443		86426	44360	

Työvoimakoulutuksen kesto on varsin lyhyt, vuonna 2000 keskimäärin 4,6 kuukautta. Viidellä prosentilla koulutuksen suorittaneista kesto oli yli yhden vuoden. Työttömien pidempikes-toisen ammatillisen koulutuksen tarpeeseen on vastattu työttömien omaehtoisen koulutuksen tuella ja oppisopimuskoulutuksen peruskoulutuksella. Koulutus on kuitenkin jäänyt määrällisesti vähäiseksi ja koulutukseen ovat osallistuneet pääosin lyhyen aikaa työttömänä olleet henkilöt. Omaehtoisen koulutuksen tuella koulutukseen osallistuneet työttömät ovat valtaosin olleet vähintään ammatillisen perustutkinnon suorittaneita.

- On perusteltua luoda ammatillista koulutusta vailla oleville työttömille tutkintoon johtavaa koulutustarjontaa työvoimakoulutuksena. Koulutusta tulisi tarjota ensi sijassa pitkään työttömänä oleille ja niille, joiden työttömyyden arvioidaan pitkittyvän ammattitaidon ja koulutuksen puutteiden takia. Koulutustarjontaa tulee suunnata erityisesti aloille, joilla on työvoimapulaa. Työvoimatoimiston osaamiskartoitusta ja työnhakusuunnitelmaa tulee kehittää tutkintoon johtavaan ammatilliseen koulutukseen hakeutumista tukevaksi.

Pitkäaikaistyöttömien, toistuvaistyöttömien, työvoimapolitiittisten toimenpiteiden jälkeen työttömäksi jäävien ja niihin toistuvasti osallistuvien joukko on suuruudeltaan yhteensä 190 000 henkilöä. Heistä kaikkien osallistuminen pitkäkestoiseen, tutkintoon johtavaan koulutukseen ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Heidän työmarkkinavalmiuksiensa parantamisen yhtenä keinona on pyritty käyttämään palkkaperusteisia työllistämistukitoita. Niihin on vuoden 2002 talousarviossa varattu yhteensä 1 643 milj. markkaa, jolla työllistetään keskimäärin 38 500 henkilöä.

Työllistämistuen vastikkeellisuutta pyrittiin lisäämään vuonna 1998 käynnistetyssä työvoimapolitiikan uudistuksessa ns. työpaikkakoulutusmallilla. Yritykselle myönnettävän työllistämistuen edellytykseksi asetettiin, että yritys parantaa työllistettävän ammatillisia valmiuksia. Mallin käyttöönoton ensisijaisena perusteluna oli tarve joustavaan koulutusmalliin, jonka turvin rekrytointikynnys voidaan ylittää. Työpaikkakoulutusmalli jäi kuitenkin useimmiten lähinnä uuden työntekijän normaaliksi perehdytykseksi. Varsinkaan pk-yrityksillä ei ole koulutukseen tarvittavia resursseja. Kokeilun suunnittelu oppimisen lisäämiseksi tukityössä onkin käynnistynyt.

- Tukityöllistämistä tulee kehittää työssä oppimisen mahdollistavaksi vaikeasti työllistyville työttömille, joille esimerkiksi oppisopimuskoulutuksen oppimistavoitteet eivät ole realistisia. Tukityön osaksi tulee liittää tavoitteellinen opiskelumahdollisuus (tutkinto tai sen osa).
- Opiskelusta sovitaan osana työnhakusuunnitelmaa. Työhallinto hankkii tarvittaessa tarkoitukseen soveltuvaa ja yksilöllisesti suunniteltua koulutusta oppilaitoksilta tai suoraan yrittäjältä työvoimakoulutuksena. Koulutus voidaan järjestää työpaikalla tai oppilaitoksessa. Työpaikalla tapahtuvan koulutuksen tueksi tulee järjestää jatkuva ohjaus.

6. Työperäisen maahanmuuton lisääminen

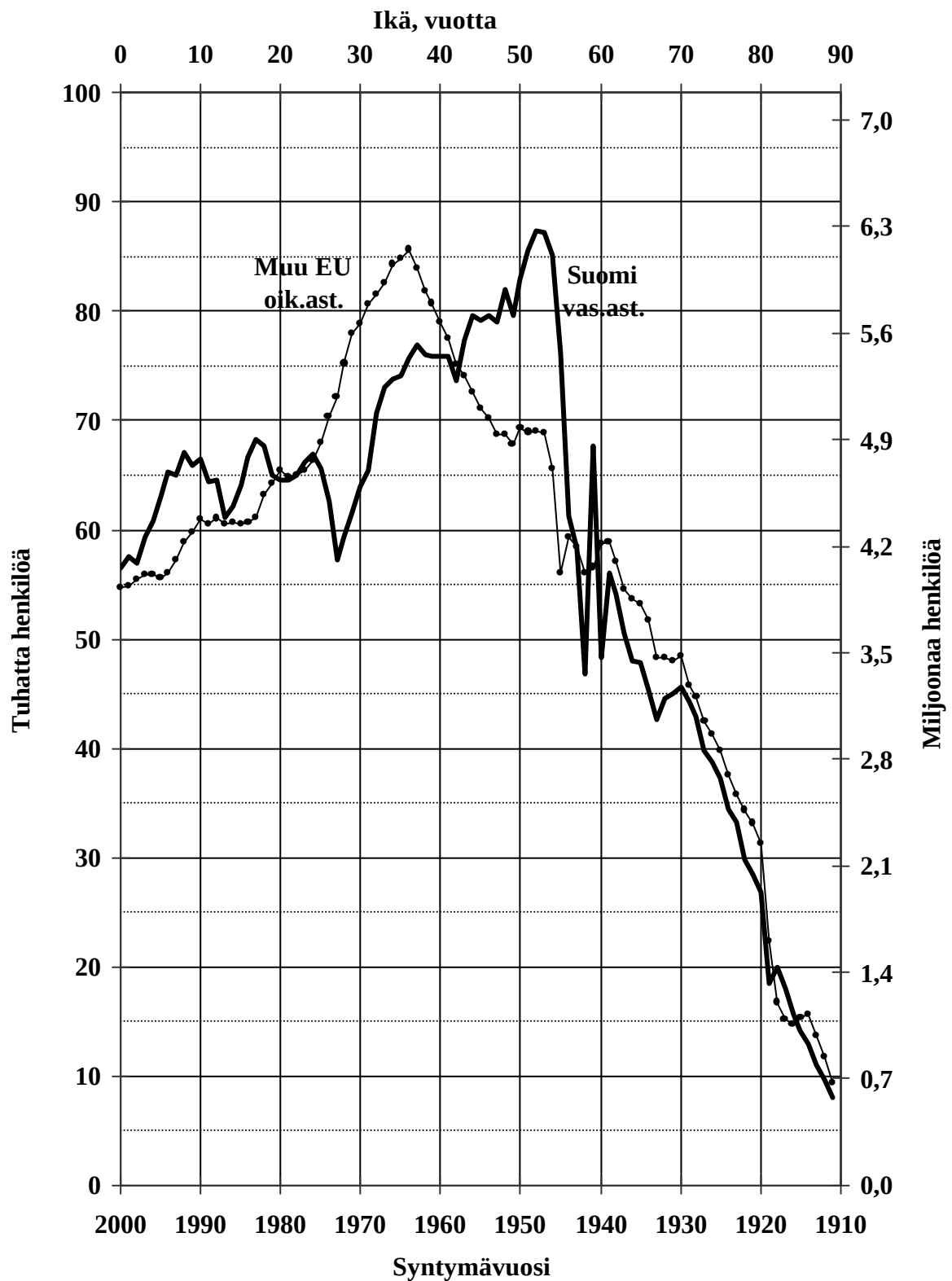
Työvoiman saatavuusongelman ratkaisemiseksi on tärkeintä hyödyntää kotimaiset työvoimaresurssit entistä paremmin. Täydennykseksi tarvitaan kuitenkin myös osaavia ulkomaisia työntekijöitä, joista kilpailtaessa Suomi on harvoille ensisijainen kohdema. On tärkeää, että maassa jo olevien maahanmuuttajien työpanosta hyödynnetään nykyistä enemmän. Tämä parantaa osaltaan kantaväestön suhtautumista maahanmuuttajiin.

Suomessa suurimmat ikäluokat ovat syntyneet 1940-luvun lopulla ja ne alkavat siirtyä pois työelämästä. Yleensä EU-maissa väestöluokat kasvavat 1960-luvun puoliväliin saakka. (ks. kuvio 14.³⁷) Työmarkkinoilta poistuvat ikäluokat tulevat vielä pitkän aikaa kasvamaan ja kärjistämään työvoiman saatavuutta. Kilpailu maahanmuuttajista tulee jatkossa kärjistymään EU-maiden välillä. Tämän vuoksi on tärkeää, että Suomessa välittömästi ryhdytään keräämään kokemuksia ja luomaan toimintatapoja maahanmuuton edistämiseksi.

- Työvoiman kysynnän ja tarjonnan välisen yhteensopivuuden parantamiseksi on työvoimaviranomaisten oltava aktiivisia myös työmarkkinaperusteisen maahanmuuton suhteen. On kerättävä tietoa ja kokemuksia työperäisen maahanmuuton järjestämisestä ja luotava viranomaisten toimintatavat maahanmuuton edistämiseksi. Mikäli työvoimaniukkuus alkaa jyrkästi kasvaa, tulee maallamme olla valmiudet maahanmuuton huomattavaankin lisäämiseen. Tällöin viimeistään joudutaan tekemään valintoja siitä, mistä ja millälaisia työperusteisia maahanmuuttajia maamme erityisesti tarvitsee ja kuinka tarvittavat toimenpiteet käytännössä toteutetaan.

³⁷ Parkkinen, Pekka (2001): Care expenditure bomb can still be a myth. Tilastokeskus, Economic Trends 6/2001.

Kuvio 14. Suomen (tuhatta henkilöä) ja muun EU:n (miljoonaa henkilöä) väestö iän mukaan vuonna 2000. Eurostat.



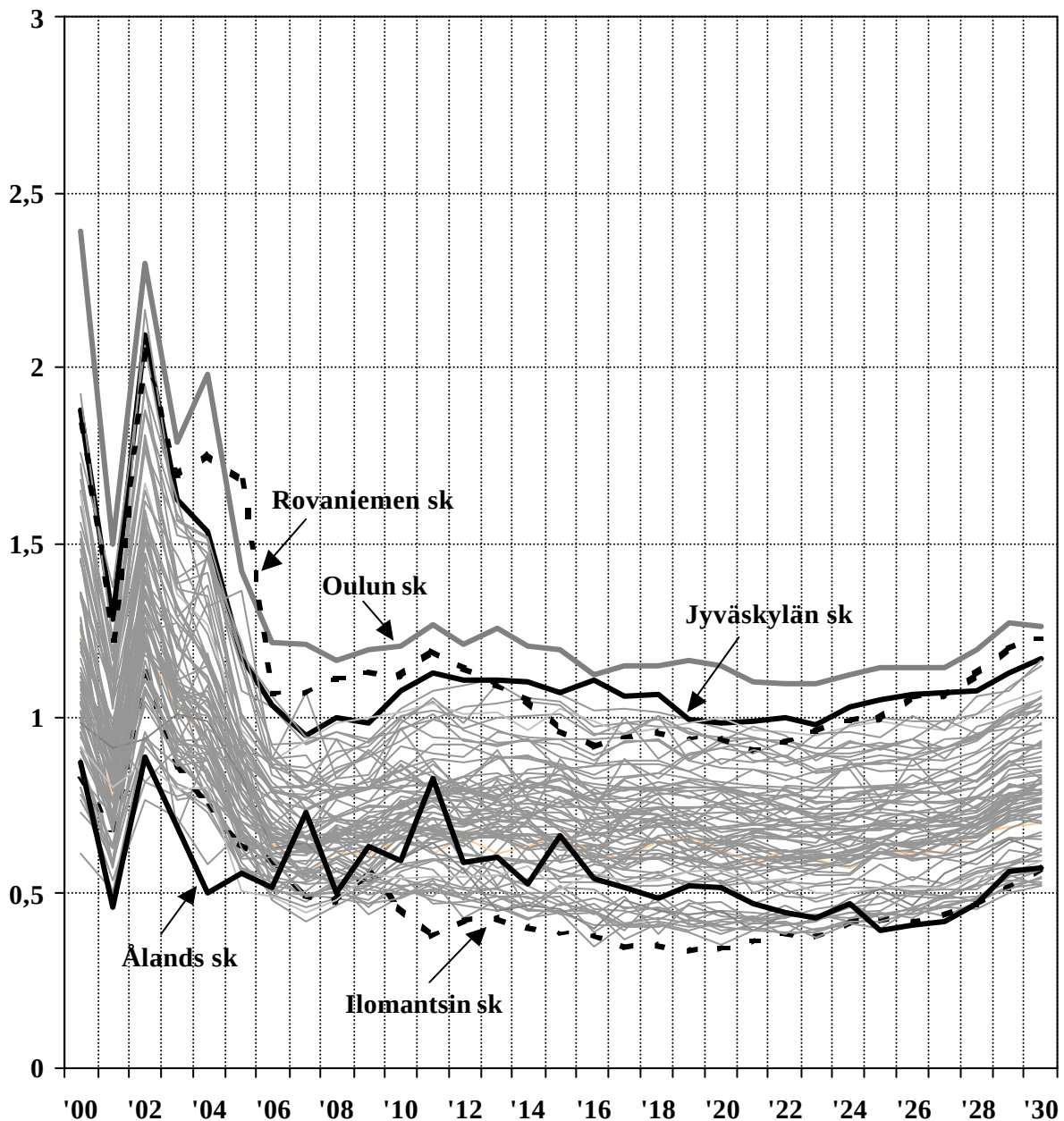
Parkkinen, Pekka (2001): Care expenditure bomb can still be a myth. Tilastokeskus, Economic Trends 6/2001.

7. Työvoiman saatavuus alueittain

Työvoiman saatavuusongelmat tulevat työvoiman poistuman seurauksena leviämään koko maahan ja myös haja-asustusalueille. Ikärakenteeltaan vanhimmiksi muuttuvat perinteiset muuttotappioalueet. Uuttamaata lukuun ottamatta alle 65 -vuotiaiden määrä vähenee vuoteen 2030 mennessä kaikissa maakunnissa ja yli 65 -vuotiaiden määrä kasvaa. Maakuntien sisällä kehitys on hyvin erilaista: yleisesti keskuseuduilla kehitys on suotuisinta.

Kuviossa 15 on esitetty karkea väestöpohjainen arvio työmarkkinoille tulevien ja sieltä lähtevien suhteesta ja suhteutettu 20 -vuotiaiden määrä 60 -vuotiaisiin eri seutukunnissa vuoteen 2030 saakka. Kun mainittujen ikäryhmien suhde on yksi, ovat työmarkkinoille tulevat ja sieltä lähtevät ikäluokat yhtä suuret. Suhde putoaa kuluvan vuosikymmenen loppupuolella lähes kaikissa seutukunnissa alle yhden, mikä merkitsee työmarkkinoilta poistuvien enemmyyttä työmarkkinoille tuleviin nähden.

Kuvio 15. 20-vuotiaan väestön määrän suhde 60-vuotiaisiin seutukunnittain vuosina 2000-2030. Tilastokeskus, väestöennuste.



Seutukunnittain tarkastellen, työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat poistuvia ikäluokkia oleellisesti suuremmat vain muutamilla keskuseuduilla. Tällä tavoin demografisesti mitaten parhaat työmarkkinat ovat Oulun, Rovaniemen ja Jyväskylän seuduilla. Useimmissa maakuntakeskuksissa ja Helsingin seudulla työmarkkinoille tulee suurin piirtein yhtä paljon työvoimaa kuin sieltä poistuu. Yleisesti muilla alueilla työvoimaan tulevat ikäluokat ovat pienempiä kuin sieltä poistuvat.

- Tulee määritellä Suomen tulevan aluerakenteen kestävä kehityksen mukaiset tavoitteet. On selvitettävä, monenko keskuksen kasvua on edistettävä, ts. moniko kasvukeskus voi muodostua kansainvälisesti kilpailukykyiseksi ja elinkelpoiseksi. Kun työvoimavarat eivät riitä kaikille alueille, merkitsee niiden hajottaminen niiden riittämättömyyttä joka puolella, myös kehitettävissä kasvukeskuksissa.
- Samassa yhteydessä tulee arvioida myös asuntopolitiikan vaikutus aluekehitykseen. Omistusasuntovaltainen asuntokanta on keskeinen työmarkkinoita jähkistävä, niin myös maahanmuuttoa hillitsevä tekijä.

Myös muita alueita koskeva politiikka on selkiytettävä. Syrjäseuduilla työvoiman tarjonnan niukkuus johtaa elinkeinotoiminnan pohjan kaventumiseen nuoren koulutetun työvoiman vähetessä. Alueen vanhusvoittoinen väestö tarvitsee enenevästi työvoimavaltaisia hoivapalveluja. Laskennallisesti lasten määrän väheneminen näillä alueilla vapauttaa resursseja vanhusten hoitoon. Mutta kun alueen työikäisen väestön osuus pienenee, uhkaa hoivapalvelujen taloudellinen pohja murentua, kun paikallistalouden verotulopohja heikkenee.

- On ratkaistava miten turvataan hoivapalvelujen tarjonta ja kestävällä pohjalla oleva rahoitus, kun määrällinen hoivatarve kasvaa eniten kasvukeskuksissa, mutta samanaikaisesti väestön huoltosuhteet heikkenevät eniten syrjäseuduilla.

8. Naisten osallistuminen työelämään

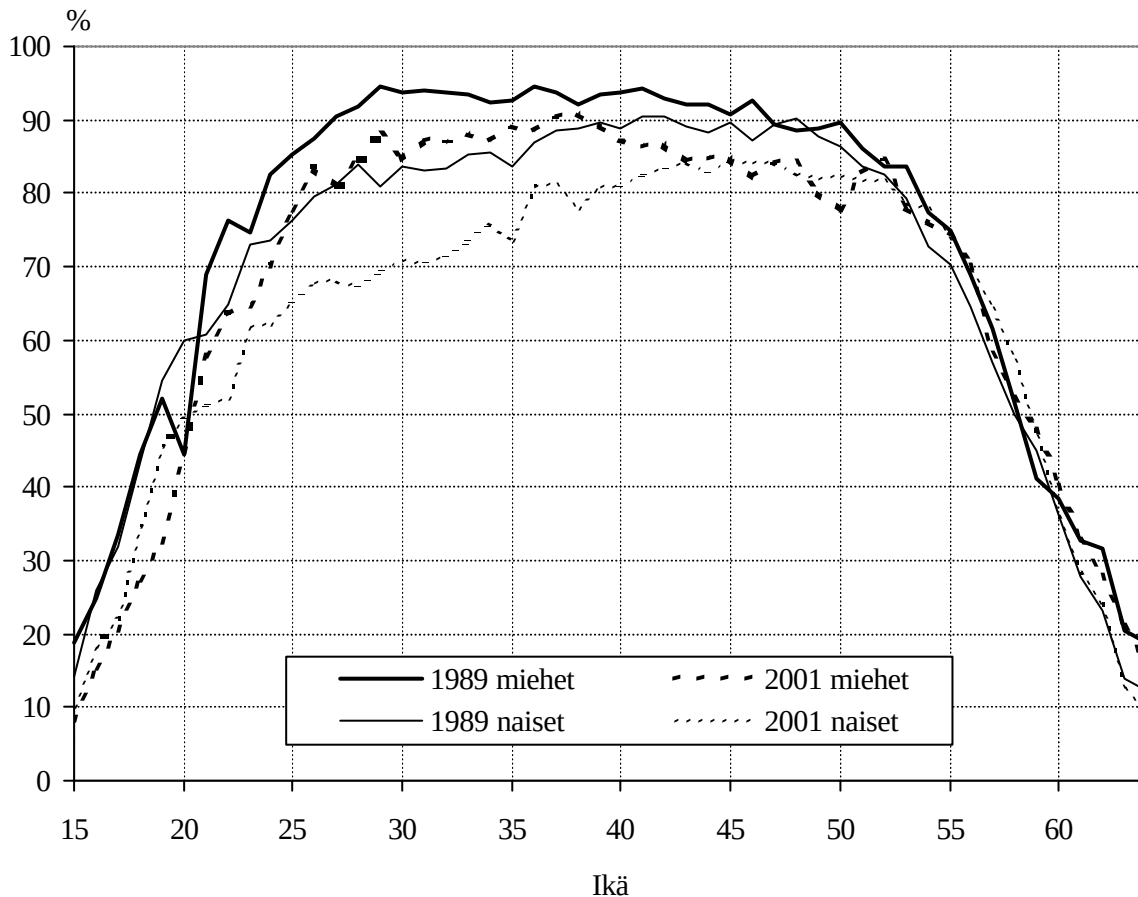
Naiset muodostavat Manner-Euroopassa keskeisen työvoimareservin. Esim. Saksassa on esitetty arvioita, että demografisen kehityksen kielteiset vaikutukset työvoiman saatavuudelle voidaan parin vuosikymmenen ajan suurelta osin kompensoida naisten työhön osallistuvuutta lisäämällä.³⁸ Suomessa ei ole näin. Naiset osallistuvat työelämään lähes samassa määrin kuin miehetkin. Työllisyysasteiden ero on viitisen prosenttia. Muista Pohjoismaista poiketen naisten työllisyys on Suomessa tyypillisesti kokoaikaista.

Naisten työllisyysaste oli ennen talouslamaa vuonna 1989 71,5 prosenttia, mikä on korkeampi kuin miesten työllisyysaste nykyään (70% vuonna 2001). Sukupuolten ero oli lamaa edeltäneenä aikanaikin viitisen prosenttia. Vaikka naisten työllisyysaste nousee ilman erityistöimenpiteitä kaikissa eri ikäryhmissä, kun työvoiman niukkuusongelmat yleistyvät, tarvitaan sukupuolten välisen työllisyyseron pienentämiseen lisätöimenpiteitä. Tutkimuksissa on todettu, että työllisyysasteen nostamista tukee nimenomaan kodin ja työelämän yhteensovittamisen parantaminen, ennen muuta erilaiset joustavat työaikatratkaisut.

³⁸ Buck, H., Kistler, E., Mendijs, H. G. 2002. Demographic change in the world of work. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Stuttgart.

Naisten työllisyys voi nousta pelkän työmarkkinatilanteen perusteella korkeaksi kuten ennen talouslamea. Työllisyysasteen pitäminen korkeana pitemmän ajan ja varsinkin naisten työllisyysasteen lähentäminen miesten työllisyysastetta vaativat kuitenkin erityistoimenpiteitä, ennen muuta kodin ja työelämän yhteensovittamista helpottavia työaikaratkaisuja.

Kuvio 16. Työllisyysaste iän ja sukupuolen mukaan vuosina 1989 ja 2001. Tilastokeskus, työvoimatutkimus.



Pyrittäessä nostamaan naisten työllisyysastetta on tarpeen ottaa huomioon sen vaikutukset pitkällä aikavälillä. Syntyvyys on Suomessa nykyään riittämätöntä (1,7 lasta synnyttäjää kohden) ylläpitämään väestön määrän edes nykyisellään. Syntyvyyden aleneminen edelleen on kuitenkin reaalinen mahdollisuus.

- Työelämän ja perheen yhteensovittamista on parannettava mm. työaikajärjestelyillä, jotta keskipitkän ja pitkän aikavälin työllisyystavoitteiden välille ei tule ristiriitaa.

IV TOIMENPITEIDEN KUSTANNUKSISTA

Tässä raportissa on kartoitettu keskeisiä toimenpiteitä, joilla voidaan varautua suurten ikäluokkien aiheuttamaan työvoimavarojen niukkenemiseen. Tämän ohella erilliskysymyksistä on kehitetty tai kehitteillä ratkaisuja (ks. liite). Raportti on luonteeltaan strateginen; se pyrkii osoittamaan, mistä löytyvät suurimmat potentiaalit työvoimapulan ehkäisyyn. Operatiiviset toimenpiteet ja niiden konkreettinen mitoitus on aiheellista tehdä sitten, kun strategiset linjat ratkaisut on tehty. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin aiheellista selvittää kustannusten, ml. vaihtoehtoiskustannusten, mittaluokka.

Kotimainen työvoima avoimiin työpaikkoihin on saatavissa nimenomaan työttöminä olevista. Tämän reservin mittaluokasta antaa kuvan se, että julkisuudessa usein esitetty tavoite työttömyysasteen puolittumisesta vuoteen 2010 mennessä merkitsisi noin 150 000 työttömän työnhakijan työllistymistä tai muuten työttömyyden päättymistä. Tässä raportissa on lähdetty siitä tavoitteesta, että työvoimapolitiikan aktivointiaste³⁹ nousee 40 prosenttiin nykyisestä 20 prosentista. Tämä merkitsee aktiivitoimiin osallistuneiden keskimääräisen määrän nousua vuonna 2010 kolmanneksella nykyiseen verrattuna, jos työttömien määrä on pudonnut puoleen.

Toisaalta raportissa esitetään, että työvoimapolitiittisten toimien laatua on parannettava, yksilöllisyyttä lisättävä ja kestoja pidennettävä. Toimenpiteiden kustannukset nousevat toimenpiteiden laadun parantamisen seurauksena. Toisaalta työttömyysturvamenot putoavat puoleen nykyisestä, eli n. 1 miljardilla eurolla, koska työttömien määrä puolittuu. Parempi työllisyys kasvattaa myös verotuloja ja tuo muita hyötyjä.

Työttömyyden puolittuminen vuoteen 2010 mennessä edellyttää kuitenkin suotuisan taloudellisen kehityksen ohella myös erityisiä työllisyyttä tukevia ratkaisuja. Tässä ei käsitellä tarvittavien talouspolitiittisten toimien kustannuksia. Työvoimapolitiikalle työttömyyden puolittaminen ja työvoiman saannin turvaaminen merkitsevät aktiivisuusasteen nostamista ja vaikutavuuden parantamista. Erityisesti eri toimien yhdistäminen, ”polkujen rakentaminen työelämään”, on tarpeen.

1. Kotimaisten työvoimavarojen hyödyntämisen kustannuksia

Seuraavassa arvioidaan julkisen vallan kustannusten suuruusluokkaa, mutta ei kustannusten jakaantumista valtion ja kuntien kesken.

Erityisesti pitkäaikaistyöttömillä työhön sijoittumisen esteenä on koulutuksen puutteellisuus. Perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaminen edellyttää pitkäkestoisen koulutuksen lisäämistä myös työvoimakoulutuksena. Jos esimerkinomaisesti lähdetään siitä, että vuoteen 2010 mennessä 30 000 työttömälle järjestetään peruskoulun jälkeisen tutkinnon suorittamiseksi kaksivuotinen koulutus, ovat koulutuksen hankintakustannukset 380 miljoonaa euroa.⁴⁰ Viidelle vuodelle jakaantuneena tämä maksaisi vuosittain 75 miljoonaa euroa. Kustannukset riippuvat siitä, miten koulutus järjestetään. Koulutuspaikkojen täyttöasteiden nousu pienentäisi kustannuksia.

³⁹ Aktivointiaste = aktiivitoimenpiteissä olevat x100 / (aktiivitoimenpiteissä olevat + työttömät työnhakijat)

⁴⁰ Laskelma ei kata opintososiaalisten etujen kustannuksia. Ne ja työttömyysajan turva ovat jokseenkin saman suuruisia, joten koulutuksen aiheuttama menolisäys valtiolle muodostuu vain koulutuksen hankinnasta.

Toinen keskeinen toimenpiteiden keston pidentämiskohde on vajaakuntoisten työllisyyden subventointi. Jos esimerkiksi kolmannes vajaakuntoisista tarvitsee työllistykseen jatkuvaa tukea, tämä merkitsee vuosittain vajaan 40 miljoonan euron lisäkustannusta.

Raportissa tuotiin esiin huoli siitä, että työvoimavarojen aktivointitavoite voi jäädä toteuttamatta, koska ei löydy henkilökuntaa tavoitetta toteuttamaan. Työvoimaneuvojien palkkaus (mediaanipalkka A 13) on vaatimaton työtehtävien vaativuuteen nähden. Mikäli kaikille työvoimaneuvojille tehtäisiin kahden palkkaluokan tasokorotus, olisivat sen kustannukset 1,4 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä ei kaikkien kohdalla ole riittävä korotus. Palkkauksen ohella onkin tarpeen kartoittaa myös muut riittävät palvelut takaavat ratkaisut. Mm. verkostoituminen, kuten kuntien, Kelan ja työhallinnon yhteispalvelupisteiden toiminta, tehostavat palveluja.

Muut työllistymistä edistävät työvoimapolitiittiset erillistoimet ovat kustannuksiltaan em. toimia vähäisempiä. Niinpä maahanmuuttajien tarvitsemien tulkkauspalvelujen on arvioitu maksavan vuodessa runsaat 0,5 miljoonaa euroa. Maahanmuuttajakoulutuksen saaminen kotoutumisen edellyttämälle vähimmäistasolle vaatii 9 miljoonan euron tasokorotusta sekä aikaisempien vuosien riittämättömän koulutuksen korjaamiseen 16 miljoonan euron kertaluontoista suoritusta.⁴¹

Lisäksi raportissa käsitellään ehdotuksia, jotka eivät lisää kustannuksia lainkaan. Raportissa tarkastellaan niitä rakenteellisia esteitä, jotka rajoittavat vaikeasti työllistyvien sijoittumista työelämään, vaikka työvoiman kysyntä olisi riittävää ja vaikka heidän työmarkkina-avalmiuksiinsa, esim. ammattitaitoaan, olisi parannettu. Työllistymisongelmien ratkaisut eivät kuitenkaan olennaisissa kysymyksissä lisää kustannuksia, vaan jakavat ne uudella tavalla työnantajien kesken (omavastuu työkyvyttömyyseläkkeistä).

Työttömyyden ja eläkkeelle siirtymisen ennalta ehkäisy on tehokkaampaa ja halvempaa kuin työttömien ja eläkkeellä olevien saaminen takaisin työelämään. Niinpä työkykyä ylläpitävän toiminnan (ns. TYKY-toiminnan) on arvioitu maksavan kustannuksensa muutamassa vuodessa. Suomessa tehdyssä tapaustutkimuksessa TYKY-toimenpiteet olivat yritykselle hyvin kannattavia kustannuksiin verrattuna.⁴² Vaikka toimenpiteet olivat kannattavia yritykselle, aiheutui niistä kustannuksia julkiselle vallalle.⁴³ Näiden merkitys kuitenkin vähenee pitkällä aikavälillä.

Eläkepolitiikkaa käsittelevät raportin ehdotukset koskevat yleensä tiettyjen kysymysten toteuttamismahdollisuuksien selvittämistä, joten niiden kustannusvaikutusten seikkaperäinen arvio ei ole mielekästä. Voidaan kuitenkin arvioida, että selvitettyjen eläkekysymysten potentiaaliset kustannukset ovat ainakin keskipitkällä aikavälillä vähäiset (mm. vanhuuseläkkeeseen oikeutettujen tai vanhuuseläkkeellä olevien työnteon kannustaminen) tai toimenpiteet säästävät kustannuksia kuten työkyvyttömyyden ehkäisyä tukevat ratkaisut.

⁴¹ Ehdotukset koskevat muuta kuin työperustaista maahanmuuttoa, minkä kustannuksia käsitellään myöhemmin.

⁴² Ahonen, G., Bjurström, L-M., Hussi T. 2001. Työkykyä ylläpitävän toiminnan taloudelliset vaikutukset. Työkyvyn ylläpidon tutkimus ja arviointi Raportti 3. Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos, Työterveyslaitos. Helsinki.

⁴³ Sihto, M. 1997. Työkykyä ylläpitävän toiminnan (TYKY-toiminnan) kustannuksista ja hyödyistä. Sosiaalivaikutus No 2.

Keskeiset koulutusta koskevat ratkaisut ovat kustannuksiltaan seuraavaa suuruusluokkaa.

- Korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tarkistaminen ehdotetulla tavalla merkitsee korkeakouluopiskelijoiden osalta n. 40 miljoonan euron kustannusta vuodessa. Toisaalta opintorahauudistuksen aiheuttamat säästöt opiskelumennoissa olisivat huomattavat, jopa 2/3 kustannuksista.⁴⁴
- Toisen asteen opintorahan nostaminen vähintään lapsilisän tasolle ja tarvehankinnasta luopuminen 18 vuotta täyttäneillä aiheuttaisi n. 50 milj. euron vuosikustannukset.
- Oppivelvollisuuden jatkaminen vuodella niiden nuorten osalta, jotka eivät jatka peruskoulun jälkeen muissa oppilaitoksissa, maksaisi julkiselle sektorille arviolta runsaat 20 miljoonaa euroa. Uudistus toisaalta vähentäisi kustannuksia, sillä monet koulutusjärjestelmän ulkopuolelle jääneet saavat toimeentulotukea. Toimeentulotuen saannin yleisyys tulisi kuitenkin erikseen selvittää. Toisaalta pelkästään tavanomaisen koulutuspaikan järjestäminen syrjäytymisvaarassa oleville nuorille ei useinkaan ole ratkaisu, vaan nuori tarvitsee yksilöllistä ja intensiivistä opetusta ja ohjausta. Uudistuksen kustannukset ovat tämän vuoksi edellä arvioitua suuremmat.
- Aikuisväestön koulutustason nostaminen määräaikaisen (v. 2003-2007) lisätoimenpideohjelman mukaisesti tulisi kattamaan vuosittain 10 000 henkilöä. Vuosittaiset kustannukset ovat suuruudeltaan ovat tällöin n. 60 – 90 miljoonaa euroa, jolloin lisäkustannusten määrä on 50-80 miljoonaa euroa. Kun koulutusjärjestelmän käyttö tehostuu, syntyy myös säästöjä, jolloin nettokustannukset jäävät pienemmiksi.

2. Vaihtoehtoiskustannusten arviointia

Lyhyellä aikavälillä useimpien edellä esitettyjen toimenpiteiden vaihtoehtoiskustannukset ovat samat kuin työttömyyden kustannukset. Yhteys on selvin työvoimapoliittisten toimien osalta, kun aktiivitoimeen osallistumisen vaihtoehtona on työttömänä pysyminen. Koulutus-toimenpiteiden osalta yhteys on epäsuorempi. Raportissa tuotiin esiin, että nuorten opiskelun tehostaminen ei välittömästi lisää paljoakaan työllisyyttä, koska opiskelussaan viivästyneet ovat jo usein työelämässä. Koulutusratkaisujen seurauksena nuoret sen sijaan sijoittuvat aikanaan koulutustaan vastaaviin työtehtäviin. Välitön vaikutus on tällöin se, että nuorten entisten työpaikkojen täyttäminen lisää työttömien työllistymistä.

Työvoiman saatavuuden turvaamisen keskeiset vaihtoehtoiskustannukset muodostuvat työperustaisen maahanmuuton lisäämisen kustannuksista. Nämä koostuvat mm. eri tyyppisistä kotoutumista edistävästä toimista kuten kielikoulutuksesta. Näitä arvioita ei vielä ole saatavana, sillä maahanmuuton kustannuksista on par'aikaa tekeillä tutkimus.

⁴⁴ Kannustava opintotuki. Opetusministeriön työryhmien muistioita 18:2002.

Opintotukiuudistus säästää pitkällä aikavälillä opintotukimenoja, kun paremman tasoisen opintotuen turvin opiskelijoiden opiskeluaika lyhenee, eivätkä opiskelijat käytä koko opintotuen enimmäisaikaa.

Perinteisesti työttömien työllistämisen kustannukset ovat ylittäneet työttömyyden välittömät kustannukset. Työvoiman saatavuuden turvaamistehtävä tekee työttömiin kohdistetut aktiivitoimenpiteet entistä kannattavammiksi, sillä vaihtoehtokustannuksissa on otettava huomioon myös maahanmuuton lisäämisen edellyttämät kustannukset. Tämä pätee myös työelämää ja eläkeratkaisuja koskeviin työvoiman tarjontaa ja työllisyyttä lisääviin toimenpiteisiin. Aikaisemmin todettiin, että koulutuspoliittisilla toimenpiteillä lisätään vain rajoitetusti työllisyyttä, koska nuoret usein työskentelevät koulutuksen ohessa. Koulutuspoliittiset toimet ovat kuitenkin vahvasti perusteltuja juuri riittävän työvoiman turvaamisessa. Raportissa on esitetty, että työvoimareservit ovat määrällisesti riittäviä vielä pitkäksi aikaa. Ongelmana on nimenomaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto. Koulutuspoliittisilla toimenpiteillä parannetaan juuri kohtaantoa ja siten työllisyyttä. Kun opiskelijat luopuvat opiskeluaikansa työpaikoista, jotka eivät usein edellytä ammatillista erityisosaamista, työpaikat vapautuvat muille työnhakijoille, mm. työttömille. Toisaalta valmistuttuaan opiskelijat voivat ottaa vastaan töitä, joita ei voida täyttää ko. erityistaitoja vailla olevilla.

Keskeisin vaihtoehtokustannus muodostuu kuitenkin työvoiman niukkuuden vaikutuksesta talouden kehitykseen. Niinpä Työvoima 2020 –raportissa⁴⁵ todetaan: ”Kasvun hidastumisen taustalla on työvoiman tarjonnan alkava supistuminen tällä vuosikymmenellä.” Raportin kasvuarvioiden taustalla on oletus, että työvoiman niukentuminen hidastaa talouden kasvua vuosittain 0,2 prosenttia. Tämä prosentuaalisesti vaatimaton hidastuminen merkitsee kuitenkin kansantuotteen laskua 270 miljoonalla eurolla vuodessa. Lisäksi aikaa myöten talouden kasvun hidastuminen muodostuu suureksi. Kymmenessä vuodessa kasvu on hidastunut em. arvion mukaan noin 2 prosenttia, jolloin kansantuotteen lasku on jo 2,7 miljardia euroa.

3. Yhteenveto

Edeltävillä laskelmilla on pyritty havainnollistamaan kustannusten suuruusluokkaa. Laskelmista tulee esiin ensinnäkin julkiselle vallalle koituvien kustannusten suuri vaihtelu. Tärkeäkin toimenpiteet voivat maksaa vain vähän. Yleistuloksena kustannusarvioinneista on kuitenkin se, että ehdotetut toimenpiteet ovat selvästi nykyisiä kalliimpia. Tämä johtuu mm. siitä, että toimenpiteet ovat usein aikaisempaa yksilöllisempiä ja pitempi kestoisia. Tästä huolimatta työvoimavarojen aktivointi työelämään tulee olemaan selkeän kannattavaa, sillä taloudellisen kasvun hidastumisen aiheuttamat vaihtoehtokustannukset ovat niin suuret.

⁴⁵ Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi. Työvoima 2020:n loppuraportti. 2003. Työministeriö, Helsinki.

LIITE:

Eri hallinnonaloilla viime aikoina toteutettuja ja vireillä olevia hankkeita, joilla on vaikutus työvoiman tarjonnan lisäämiseen

Työministeriö

Projektin toimiaikana valmistuneita hankkeita, projekteja, julkaisuja:

- Kannustavuuden edistäminen –projektin raportti Passiivisesta aktiiviseen, Työhallinnon julkaisu 270, Helsinki 2001
- Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen –projektin raportti, Työhallinnon julkaisu 287, Helsinki 2001
- Toinen aalto – Työvoimapolitiikan uudistuksen jatkaminen –projektin raportti, Työhallinnon julkaisu 269, Helsinki 2001
- Kansallinen ikäohjelma, STM:n ja TM:n yhteishanke, työministeriön osuuden loppuraportti, Työikäiset innovaatiojärjestelmään, Työhallinnon julkaisu 306, Helsinki 2002
- Syrjäytymisen ehkäiseminen ja yhteistyö työvoimapolitiikan toimeenpanossa – projektin raportti Syrjästä osallisuuteen, Työhallinnon julkaisu 275, Helsinki 2001
- EU:n itälaajentumisen vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen, Työhallinnon julkaisu 291, Helsinki 2001
- Nuorten osallisuutta edistävä yhteistyöhanke, ehdotukset toimenpiteiksi annettiin 6/2002
- Selonteko kotouttamislain toimeenpanosta –projektin raportti, Työhallinnon julkaisu 316, Helsinki 2002
- Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 5/2002)
- Elinikäinen oppiminen –projektin raportti, Työhallinnon julkaisu 307, Helsinki 2002
- Työvoima 2020 –projektin raportti, Työpoliittinen tutkimus no 245, Helsinki 2003

Meneillään olevia projekteja, hankkeita ja ohjelmia:

- Kansallinen työelämän kehittämisohjelma ja tuottavuusohjelma
- Työssä jaksamisen tutkimus- ja kehittämisohjelma
- Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet –projekti
- Työvoimapolitiikan järjestelmäuudistuksen käyttöönotto koulutuksen avulla, Hyökyaalto –projekti
- Rakenteellisen työttömyyden purkaminen –projekti

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Projektin toimiaikana valmistuneita hankkeita, projekteja, julkaisuja:

- Sosiaali- ja terveystieteiden strategiat 2010. STM:n julkaisuja 2001:3.
- Keskeisten työmarkkinajärjestöjen periaatesopimukset yksityisalojen työeläkkeiden kehittämisestä 12.11.2001 ja 5.9.2002
- Kansallinen ikäohjelma, STM:n loppuraportti: Ikäohjelman monet kasvot, Helsinki, STM, 2002
- Työttömyydestä toimenpiteisiin - osattomuudesta osallistumiseen, Ossi Eskelinen, Anu Kallio, ESR-hanke, SAMPO 1999-2001 –loppuraportti, Helsinki, 2001

- Sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen toimikunnan (SOMERA) mietintö, Komiteamietintö 2002:4, 2002
- Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti, työryhmämuistio, STM, 2002
- Syrjäytymisen torjunta. Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän väliraportti, STM, 2001
- Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimentasuunnitelma, Työryhmämuistio, STM, 2001

Meneillään olevia projekteja, hankkeita ja ohjelmia:

- Työelämän kehittäminen –ohjelmaan liittyvät hankkeet / Työelämän vetovoiman ja työikäisten työ- ja toimintakyvyn edistäminen, VETO-ohjelma: työelämässä jaksamisen ja jatkamisen hankekokonaisuus:
 - Työterveyshuollon kehittämislinjat vuoteen 2015 –toimintaohjelma
 - Työllistymistä edistävien toimenpiteiden kehittäminen työttömyysturvassa
 - SOMERA:n jatkotyö
 - Sosiaaliturvan kannustavuus
 - Työturvallisuuslain toimeenpano
 - Työtapaturmaohjelman toteuttaminen
 - Tasa-arvolain muutos
 - Samapalkkaisuuden edistäminen
 - Uuden tasa-arvodirektiivin valmistelu
- Työ kuntoon –projekti. Työeläkekuntouttajat TELA ry

Opetusministeriö

Projektin toimiaikana valmistuneita hankkeita, projekteja, julkaisuja:

- Hakija ja opinto-oikeusjärjestelmätukiryhmän muistio, Helsinki, OPM, 2000
- Opintojen keskeyttäminen sekä korkeakoulujen kokopäivä- ja osa-aikaopiskelu, Helsinki, OPM, 2001
- Opintotukitehtävät yliopistoissa, Helsinki, OPM, 2001
- Ratkaisuehdotuksia opintolainaongelmiin –takausvastuutyöryhmän muistio, Helsinki, OPM, 2001
- Oppivelvollisuuden alentamisen vaikutuksista. Opetusministeriön työryhmien muistioita 2001:20.
- Yliopistojen kaksiportaisen tutkintorakenteen toimeenpano, Helsinki, OPM, 2002
- Yliopistojen tulosoheijauksen kehittämistyöryhmä II, Helsinki, OPM, 2002
- Opintotuen kannustavuus, Helsinki, OPM, 2002
- Opetusjärjestelyjen monipuolistuminen ammatillisessa koulutuksessa, Helsinki, OPM, 2002
- Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö, Helsinki, OPM, 2002
- Opintosetelikokeilu, työryhmän loppuraportti, Helsinki, OPM, 2002

Meneillään olevia projekteja, hankkeita ja ohjelmia:

- Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2003-2008
 - Koulutustarjonta 2008 –projekti
 - Aikuisten osaamistason kohottamisen lisätoimenpideohjelma vuosille 2003-2007

Valtiovarainministeriö

Projektin toimiaikana valmistuneita hankkeita, projekteja, julkaisuja:

- Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta. Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2002.
- Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriö, vero-osasto, työryhmämuistioita 12/2002.
- Talouspolitiikan lähivuosien haasteita. Valtiovarainministeriö, taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001.
- Vesterinen, Pentti: Maahanmuutto-ikäntymisongelmiemme ratkaisu? Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto, Keskustelualoitteita no 69/2002.
- Tietoja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja henkilöstötilinpäätöksen tueksi vuosilta 1997-2001. Valtiovarainministeriö, Henkilöstöosasto. Helsinki 2002

Eläketurvakeskus

Projektin toimiaikana valmistuneita hankkeita, projekteja, julkaisuja:

- Keskeisten työmarkkinajärjestöjen periaatesopimukset yksityisalojen työeläkkeiden kehittämisestä 12.11.2001 ja 5.9.2002.
- Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista. Eläketurvakeskuksen monisteita 40. 2002.
- Takala, M., Uusitalo, H: Varhaiseläkkeet muuttuvat – mutta miten? Eläketurvakeskuksen raportteja 30. 2002.

Suomen Kuntaliitto, Kuntien eläkevakuutus ja Kunnallinen työmarkkinalaitos

Projektin toimiaikana valmistuneita hankkeita, projekteja, julkaisuja:

- Vuorento, Reijo (toim.): Kuntien työvoima ja henkilöstö. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 2001
- Kuntien työvoima ja henkilöstö 2010. Toimenpideohjelma perusteluineen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki, 2002
 - Taustamuistiot: Alueellinen tasapaino, Kuntien aktiivinen työllisyyspolitiikka, Koulutuspolitiikka. www.kuntaliitto.fi/kuntatyö210
- Kuntatyö kunnossa –ohjelma; www.keva.fi/kuntatyokunnossa
- Kuntatyö 2010 –projekti; www.kuntatyonantajat.fi