

Työllisyyden politiikan tulevaisuuden näkymät

Jouko Kajanoja

30.8.2017

TVY

Syksyllä ilmestyy kirja ”Työllisyyskysymys”

- 24 kirjoittajaa, teemat:
 - talousteorioiden suhde työllisyyteen
 - aktiivisen työvoimapolitiikan historialliset käännteet
 - erilaiset näkökulmat kannustamiseen
 - työttömyyden kustannukset ja työllistämisen vaikutukset
 - työvoimapalvelut Australiassa, Britanniassa, Hollannissa, Saksassa ja Tanskassa
 - vajaakuntoisten työllistämishanke Ruotsissa
 - työtakuuehdotus Australiassa
 - Suomessa toteutettuja työllistämiskokeiluja
 - työn muutoksen kehityssuunnat
 - kansalaistyön mahdollisuudet ja perustulon suhde työllisyyteen
- Kirja on tietoteos, pohdin, mitä kirjan pohjalta ehkä voitaisiin päätellä

Keynesiläinen vai antikeynesiläinen talouspolitiikka?

- Iso kysymys työllisyyden kannalta - olisi vastuutonta ohittaa – työvoimapolitiikka siihen verrattuna näpertelyä suhteessa työllisyyden/työttömyyden tasoon
- Austerity (tylyys, pidättyvyys) vai elvytys eli alijäämäinen julkinen talous
- Päätösperäinen ja automaattinen elvytys – ”Suomi velkaantuu” – mistä on kyse? Sosiaaliturva ja verotus automaattisina vakauttajina
- Suomi elvytti hieman pari vuotta Vanhasen toisen hallituksen aikana 2007-2008 finanssikriisin jälkeen
- Jos talouden ongelmat eivät ole suhdanneluonteisia vaan rakenteellisia, silloin velkaelvytys on vastuutonta
- Jos ovat suhdanneluonteisia, vastuutonta olla elvyttämättä. USA:ssa työttömyys on euromaita vähäisempää, kun se on velkaelvyttänyt
- Euromaiden velkarajoitukset (60 %, 3 %) ehkäisevät elvytystä
- Rahapolitiikka (korko ja rahan tarjonta) eri asia – EKP rahaelvyttänyt

Talouspolitiikka - jatkoa

- Voiko yksittäinen euromaa velkaelvyttää – kiistelty kysymys
- Saksa, Hollanti ja Suomi vahvimmin elvytystä vastaan.
- Muutosta näkyvissä? Investointeja ei lasketa? USA:ta kehuu. Olli Rehn ei ehdota muutosta (Kanava 5/2017).
- Elvytyksen aika jo ohi? Talous aloittanut kasvun ja työttömyys vähenemisen, joten elvytys saattaa olla uuden kriisin siemen
- Sopeutus (ei elvyttäminen) voi työllisyyden kannalta tapahtua monella tavalla – vrt. Japani 3 % - kyse on monista työmarkkinoihin vaikuttavasta toimenpiteestä.
- Silti vahvat työvoimapolitiittiset toimet ovat perusteltuja, koska (1) työttömyys on laajaa ja (2) työvoimapolitiikka vähentää syrjäytymisen ja aloittaisen työvoimapulaa ja siten palkkainflaation/kriisin riskiä
- Keynesiläisyys ja aktiivinen työvoimapolitiikka kulkevat käsi kädessä – ohjatut vai ”häiriöttömät” (työvoima)markkinat

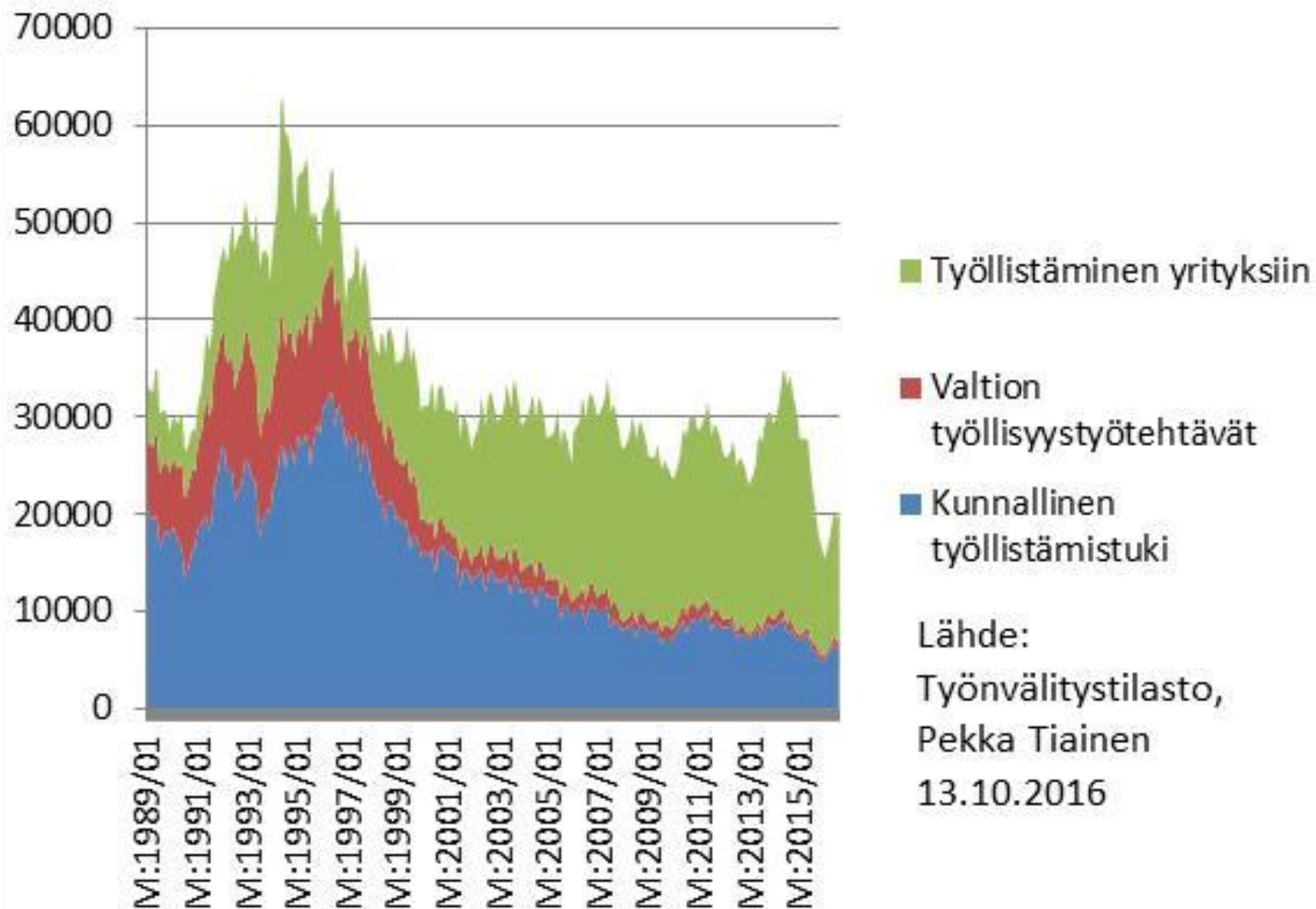
Aktiivinen työvoimapolitiikka - ATP

- Julkisella tuella työllistäminen – (työllisyystyöt menneisyyttä) palkkatuki tärkein väline, kuntouttava työtoiminta, harjoittelut, koulutus yms.
- ATP ja inflaation pelko: tarvitaan työttömyyttä pitämään palkat kurissa
- Toisaalta ATP tasoittaa tasapainottomuuksia ja ylläpitää työkykyä – se vähentää inflaation vaaraa vahvistaessaan työvoiman tarjontaa
- Hysteresis on tärkeää - työttömyys jää noustuaan helposti korkealle tasolle
- OECD:ssa suhtauduttiin eri vaiheissa eri tavoin ATP:hen
- Kohdentumisen edistäminen on ollut koko ajan tavoitteena, mutta ei työllisyyden parantaminen työn kysyntää lisäämällä eli palkkatuella
- Lisääkö palkkatuki työvoiman kysyntää - ”syrjäyttää” normaaleja työpaikkoja, mutta lisää työvoiman käyttöä halventamalla sen hintaa
- Nähtiin, että kiihdyttää inflaatiota ja on tehotonta
- Sitten havaittiin hysteresis ja työvoiman tarjonnan heikkeneminen
- Työllistymisvaikutuksia kartoittanut tutkimus antoi myönteisempiä tuloksia

ATP Suomessa

- Täystyöllisyyden ylläpito on Suomessa ollut toissijaista, kilpailukyky dominoinut
- Tämä on näkynyt myös julkisen vallan työllistämistoimenpiteiden ja palkkatuen rajoittuneisuutena verrattuna Pohjoismaihin
- Panostus työvoimapolitiikkaan vähentynyt 1990-alun lamasta lähtien
- Poikkeuksena Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelma 2003 ja ehkä Sipilän hallituksen henkilöstölisäykset työttömien haastatteluihin
- OECD ehdottanut henkilöstölisäyksiä työvoimahallintoon – ei ole toteutettu
- Esimerkiksi 2008-2009 ei Suomessa johtanut lisääntyneisiin panostuksiin työllisyyden edistämiseen kuten melkein kaikissa muissa OECD-maissa
- Alasajo on ollut määrätietoista

Palkkatuen käyttö



Kasvupalvelulaki

- Maakuntahallintoon liittyvä laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on suuri murros työvoimapolitiikassa – valmisteilla!
- ELYt ja TE-toimistot siirtymässä osaksi maakuntahallintoa
- Maakunnat tuottavat työllistämispalveluita vain jos markkinoilla ei ole tuottajia – lakiesityksen perusteluissa: viranomaisten oma palvelutuotanto voisi vähentyä 75–85 prosentilla nykyisestä
- Australiassa, Britanniassa ja Hollannissa toteutettu pitkälle mennyt työvoimapalvelujen markkinoistaminen
- Kokemukset ristiriitaisia – palvelujen tuloksellisuuden palkitseminen tuottanut työllistämistä – myös Suomen työpankkikokeilussa

Markkinoistaminen ja kunnat

- Hollannissa markkinoistamista peruttiin johtuen epäkohdista
- Australiassa ja Britanniassa rukattu, jotta ulkoistetun tuotannon ohjaus saataisiin vahvasti julkisen hallinnon käsiin
- Saksassa toteutettu huolellinen vertailu osoitti työvoimapalvelujen julkisen tuottamisen markkinoilla toteutettua tehokkaammaksi
- Suomessa vallitsi käsitys, että työvoimapolitiikkaa ollaan siirtämässä Tanskan mallin suuntaisesti kunnille, jossa voidaan sovittaa yhteen sosiaali- ja terveystoimen, koulutuksen ja muiden kunnallisten tehtävien kanssa
- Nyt sote ja työvoimapolitiikan toteutus siirtyy maakuntiin, kuntien rooli jää lakiesityksessä epämääräiseksi
- Lakiehdotuksessa mainitaan mahdollisina työvoimapalvelujen tuottajina yksityiset yritykset, kolmas sektori, kunnalliset yhtiöt ja maakunnan yhtiöt, jos markkinoilta ei löydy tuottajia

Työvoimapolitiikan alasajo?

- Valtion rahoitus maakunnan työvoimapolitiikalle on ”yleiskatteellista”. Vaikka rahoitus lasketaan työvoimapoliittisten tarpeiden perusteella, sitä voidaan käyttää muihin tarkoituksiin, vaikkapa erikoissairaanhoidon. Näin tuetaan maakunnan itsehallintoa. Toisaalta on aihetta epäillä, että se merkitsee tappiota työvoimapolitiikan määrärahojen kannalta. Muut tarkoitukset saattavat olla ”seksikkäämpiä”.
- Lakiesitystä ja ministeriön esittelytekstejä lukiessa ei voi välttyä ajatukselta, että työvoimapolitiikan alasajo jatkuu.
- Toisaalta esimerkiksi Martti Hetemäki on puhunut palkkatuen lisäämisen puolesta.

Säädyllisen toimeentulon turvaava työ subjektiiviseksi oikeudeksi?

- OECD:n Suomea koskeneessa raportissa vuonna 2008 kirjoitettiin: ”Aivan liian monet työntekijät siirtyvät pysyvästi pois työmarkkinoilta terveysongelmien vuoksi ja toisaalta liian harvat henkilöt, joiden työkyky on alentunut, ovat mukana työelämässä. Tämä on sekä sosiaalisessa että taloudellisessa mielessä tragedia. ... yhteiskuntien kyvyttömyys sopeutua yksilöllisiin eroihin ...” Ongelma ei koske vain terveysongelmaisia vaan kaikkia työkykyisiä ja –haluisia.
- Työmarkkinoiden tasapainottomuudet ja suhdannevaihtelut eivät ole riittävän päteviä selityksiä sille, että työhaluisia ihmisiä pidetään työttöminä. Yhteiskunnallisesti hyödyllistä tekemätöntä työtä on riittämiin.

Perustuslaki

- Jos Suomen perustuslakia luetaan myönteisesti, sinne on jo kirjattu, että säädyllisen toimeentulon turvaava työ on subjektiivinen oikeus.
- Vuoden 1972 Suomen hallitusmuodon 6 §:n 2. mom: ”Kansalaisen työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.”
- Lain kohta lisättiin tilanteessa, jossa 1960-luvun lopun massatyöttömyys, joka purkautui siirtolaisuudeksi Ruotsiin, oli tuoreessa muistissa ja sen jäljet tuntuivat, mutta toisaalta työllisyys koheni ja työttömyys oli painunut jo melko alas ja työllisyyden näköalat nähtiin melko valoisina. Siihen liittyi työvoimaministeriön perustaminen ja aktiivisen työvoimapolitiikan ajattelun omaksumista.
- Vuonna 1999 oikeus työhön kirjattiin perustuslaissa vähemmän vaativaan muotoon: ”Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.”

”Lex Leppänen”

- Pitkä askel kohti subjektiivista oikeutta oli vuoden 1988 työllisyyslaki, joka julkisen vallan velvollisuutta järjestää työtä laissa määritellyllä tavalla. Sen ydin kirjattiin kahteen pykälään.
- *17 § Nuoren työ- tai harjoittelupaikka. Alle 20-vuotiaalle nuorelle, jolle työvoimaviranomaiset eivät ole kolmen kuukauden kuluessa hänen ilmoittautumisestaan työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi voineet osoittaa työtä tai työnsaantia edistävää koulutusta, on sen kunnan, jossa nuorella on kotipaikka, järjestettävä työssäkäyntialueella työ- tai harjoittelupaikka kuuden kuukauden ajaksi.*
- *18 § ... Jos ... henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta tai viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta eikä häntä ole tänä aikana työllistetty ..., on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet ... taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen Tässä tarkoitetun henkilön työllistämään sitoutuvalle yritykselle maksettavasta työllistämistuesta säädetään ... tarkemmin asetuksella.*
- Lain tuloksena pitkäaikaistyöttömyys poistui (alimmillaan alle 3 000). Tulokseen vaikutti myös suhdannetilanne ja se, että jo aiemmin oli toteutettu eläkkeelle pääsyn varhennuksia.
- Em. pykälät kumottiin laman aikana vuonna 1992.

Paltamo

- Vuosina 2009-2013 kaikki halukkaat työttömät Paltamossa saivat töitä
- Työttömyys laski 18 %:sta 4 %:iin – työttömäksi jääneillä oli hyvä syy
- Kaikille TES-palkka; minimi alussa 800, lopussa 1038 4t45min/päivä; korkein 2410
- Yksi luokka – terveydenhoito (parani – kallistui)
- Radikaali kunnallistaminen – joustava, ei määräaikoja ja muita esteitä
- Työtehtävät olivat ongelma – puuhastelua – vaikka pääosa tyytyväisiä
- Taloon juuttuminen oli ongelma – ei helposti lähdetty avoimille työmarkkinoille ja opiskelemaan lähtö alensi tuloja
- Korkeatasoinen ohjaus ja valmentaminen – ei toiminut
- Korkeatasoinen kuntoutus – toimi lopuksi
- Oppisopimus ei toiminut
- Hinta – 4000 €/työvuosi – sama kuin palkkatuen nettohinta

Ehdotus työtakuuksi Australiassa

- Jokaiselle mahdollisuus palkalliseen työllistymiseen kuten Paltamossa
- Työllistetään yhteiskunnallisesti hyödyllisiin töihin
 - jotka eivät toteudu nykyisten työmarkkinoiden puitteissa
 - joissa on vähäisen ammattitaidon edellyttämiä tehtäviä
 - joista maksetaan minimipalkka, joka ei vääristä nykyisiä työmarkkinoita
 - Tärkein ero Paltamoon: työtehtävät ensin
- Paikallisiin työllisyyden asiantuntijoihin kohdistunut kysely kertoi, että sellaisia työtehtäviä on eniten sosiaalisissa palveluissa, mutta runsaasti myös kuljetuksissa, virkistykseen ja kulttuurin alalla sekä terveysturvallisuustehtävissä. Mainitaan myös asuntotuotannon ja julkisen infrastruktuurin rakentaminen. Tehtävistä mainitaan mm. kotihoito ikäihmisille, kouluavustajat ja kuljetustehtävät - hyvin monenlaisia.
- Työtakuuyksiköt panevat toimeen – yhteistyö yritysten kanssa?
- Tuleeko kalliiksi? Mitchell & co: puute tulee kalliiksi.

Subjekttiivinen oikeus

- Ratkaisun vaatiminen näin selkeään tehtävään on nyt heikosti esillä
- Ensimmäinen askel: lisää palkkatukea
- Koulutus - oppisopimuskoulutuksen nostaminen uudelle tasolle. Suomessa pari prosenttia 15-19 vuotiaista on oppisopimuskoulutuksessa. Saksassa nuorten oppisopimusopiskelijoiden osuus on 80 % ammattiin opiskelevista.
- Työnhakijoiden, erityisesti vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden henkilökohtainen ohjaus on tehtävä, joka vaatii aikaa ja korkeatasoista ja monipuolista osaamista. Tarvitaan yksi luukku ja yksi "agentti", jonka puoleen voi kääntyä ja joka seuraa. Tarvitaan monenlaisia menettelytapoja erilaisille ryhmille.
- Tärkeää on toimeentuloturvan ja mahdollisuuksien synnyttäminen itsensä työllistäjille, mikroyrittäjille ja muille nykyisen työelämän marginaaleissa toimiville.

Filatovin selvitys välityömarkkinoista 2013

Aulan selvitys työllisyyskokeiluista 2016

- Kokonaisvastuun ja asiakaslähtöisyyden puute – raportoivat voimakkaasta kriittisestä palautteesta julkisia työvoimapalveluja kohtaan
- Palvelukeskuksille ja kunnille siirretään kokonaisvastuu sosiaalipoliittisesta työvoimapolitiikasta – Suomen malli 2019 jälkeiseen aikaan
- Työssäkäyntialueittain oma välityömarkkinastrategia ja verkosto
- Joustavoitetaan tukia ja turvataan pitkäjänteisyys – jopa viiden vuoden mittaisia työllisyyspolkuja – tuen pitäisi tulla nopeasti eikä satojen työttömyyspäivien jälkeen
- Helpotetaan palkkatuetun työntekijän ”vuokraamista” – ”palautetaan jos ei pelitä” [työpankki]
- Yksi luukku, joustavuus, yksilöllisyys, suhde avoimiin työmarkkinoihin
- Resurssit ??? – ehdotukset ovat tekopyhiä ilman voimavaroja – nyt menossa alasajo – jonkinlaisen työtakuun käyttöönotto?

Siirtymätyömarkkinat, välityömarkkinat, pysyvä tuettu (työ)toiminta

- Asko Suikkanen: pitäisi puhua siirtymätyömarkkinoista, ei välityömarkkinoista
- Entä kehitysvammaiset, suojatyö yms.?
- Palkkatuetussa työssä voi olla perusteltua olla pitkään eikä vain valmistautumista avoimille työmarkkinoille
- Kuntouttava työtoiminta – ei ole ansiotyötä, mutta 80 % on pitänyt parempana kuin ei mitään
- Työpajat, työkokeilu, työharjoittelu, osallistumistulo ...
- Ovat varmaan korvanneet ”oikeaa työtä” ja muitakin epäkohtia on, mutta tarvitaan?
- Tarvitaan monenlaista – ”... yhteiskuntien kyvyttömyys sopeutua yksilöllisiin eroihin ...”

Tuleva työelämä

- Digitaalisissa teknologioissa ja tekoälyssä saavutettujen läpimurtojen vaikutuksista työelämään esitetään asiantuntijakeskusteluissa hyvin erilaisia arvioita. Joistakin kehityssuunnista vallitsee kuitenkin kohtuullinen konsensus. Työelämä muuttuu monimuotoisemmaksi ja edellyttää aiempaa enemmän joustoja. Itsensä työllistäminen, keikkatyöt, alustatalous ja jakamistalous ovat lisääntymässä.
- Nykyiset toimeentulon turvaamisen syyperusteiset muodot muuttuvat entistä hankalammiksi ja perustulo (tai saman lopputuloksen tuottava negatiivinen tulovero) vaikuttaa entistä luontevammalta ratkaisulta.
- Kansalaistyön ja ansiotyön suhteen voi arvella muuttuvan. On perusteita ennakoida, että sellaiset kategoriat kuin työllinen ja työtön tai työvoimaan kuuluva ja eläkeläinen menettävät vähitellen merkitystään.
- Pitkän aikavälin näkymät on hyvä ottaa huomioon nykyisiä ratkaisuja sorvattaessa.