



Nyt töihin!

Suomen työmarkkinajärjestelmän
uudistamiseen mallia Tanskasta

Robert Arnkil
Sanna Kurronen
Mikko Martikkala
Arto Satonen

 TOIVO

NYT TÖIHIN!

Suomen työmarkkinajärjestelmän
uudistamiseen mallia Tanskasta



Julkaisija ja tekijänoikeuden haltija:
Kansallinen kulttuurisäätiö s.r. / Ajatuspaja Toivo

Toimitus: Sini Ruohonen
Taitto: Luova toimisto Muka
Paino: Picaset Oy, Helsinki 2024

ISBN 978-952-7402-43-6 (nid.)
ISBN 978-952-7402-42-9 (pdf)

SINI RUOHONEN

Saatteeksi 5

ARTO SATONEN

**Kohti dynaamisempia työmarkkinoita
- otetaan mallia Tanskasta** 10

SANNA KURRONEN

Tanskan työmarkkinajärjestelmä 19

ROBERT ARNKIL

**Työvoimapalvelun mahdollisuudet uudessa
kuntapohjaisessa järjestelmässä** 38

MIKKO MARTIKKALA

Suomalainen joustoturva elintason kohottajana 58



SAATTEEKSI

Tässä julkaisussa uudistetaan suomalaista työmarkkinajärjestelmää. Teksteissä peilataan jo tehtyjä ja tulevia muutoksia Tanskan malliin.

Vertailu nimenomaan Tanskaan on perusteltua, sillä väestöpohja on samanlainen, maan työttömyysaste on matala ja työmarkkinat toimivat dynaamisesti. Kuten työministeri Arto Satonen omassa tekstissään kirjoittaa, kala on kuitenkin syötävä ruotoineen eli Tanskan mallista tulisi ottaa kaikki olennaiset osat eikä vain eri tahoille mieluisia paloja.

Tanskan mallista kirjoittaa tässä julkaisussa tarkemmin ekonomisti Sanna Kurronen tehden ehdotuksia siitä, mitä päätöksiä Suomessa tulisi edistää. Psykologian lisensiaatti Robert Arnkilin tekstissä perataan kunnallista TE-uudistusta ja työllisyyspalveluja inhimillisestä näkökulmasta. Ministerin erityisavustaja, KTM Mikko Martikkala perustelee tekstissään, miksi ja miten työmarkkinoiden joustoturvaa pitää Suomessakin lisätä.

Kiitos asiantuntevista kirjoituksista. Ajatuspaja Toivo avaa nyt keskustelun työmarkkinajärjestelmästä ja tukee julkaisullaan tietopohjaista poliittista päätöksentekoa. Nyt töihin!

Helsingissä 21.11.2024

Toiminnanjohtaja, Sini Ruohonen
Ajatuspaja Toivo

KIRJOITTAJAT





Arto Satonen

Työministeri, YTM **Arto Satonen** on kuudennen kauden kansanedustaja Sastamalasta. Satonen on toiminut muun muassa eduskunnan varapuheemiehenä, kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtajana ja lukuisissa eduskunnan valiokunnissa. Aiemmin Satonen on työskennellyt kansantaloustieteen opettajana ja perheyrittäjänä.



Sanna Kurronen

Sanna Kurronen on valtiotieteiden tohtori ja ekonomisti, joka seuraa ja analysoi maailmantaloutta Suomen Pankissa. Aiemmin hän on työskennellyt Suomen talouspolitiikan parissa Elinkeinoelämän valtuuskunnassa.



Robert Arnkil

Psykologian lisensiaatti, väitöskirjattutkija **Robert Arnkil** on arvioinut useaan otteeseen Suomen työvoimapalvelujen uudistuksia, kuntien työllistämiskokeiluja, EU:n rakennerahaston toimintaa ja ohjauspalveluja sekä Suomessa että kansainvälisesti. Arnkil on ollut Euroopan työllisyysasioiden seurantakeskuksen (EEPO) asiantuntijaverkoston jäsen 2010–2015.



Mikko Martikkala

Mikko Martikkala toimii pääministeri Petteri Orpon talouspoliittisena erityisavustajana. Aiemmin hän on toiminut rahoitusallalla sekä ekonomistina Kokoomuksen eduskuntaryhmässä. Koulutukseltaan Martikkala on kauppätieteiden maisteri.



Kohti dynaamisempia työmarkkinoita - otetaan mallia Tanskasta

Arto Satonen

Työministeri



Tanskan joustoturvamalli ja kuntien palveluihin perustuva työllisyydenhoito on ollut jo vuosia suomalaisten – erityisesti päättäjien, virkamiesten ja työllisyydenhoidon ammattilaisten – kiinnostuksen kohteena. Itsekin olen käynyt tutustumassa kolmesti Tanskassa heidän ratkaisuihinsa, viimeksi vuosi sitten työministerin roolissa.

Tanskan malli on kiistatta saanut aikaan tuloksia. Työllisyysaste on selvästi Suomea korkeampi ja työttömyysaste matalampi. Työvoiman liikkuvuus työpaikasta toiseen on nopeinta koko läntisessä Euroopassa. Toisaalta aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytetyt resurssit ovat OECD-maiden kärkeä ja myös Tanskassa osalla työttömistä työttömyys pitkittyy.

Tanska on kuitenkin Suomelle erinomainen vertailukohde. Väestöpohja on lähes samankokoinen ja yhteiskuntajärjestelmämme hyvin samantyyppinen. Tanska on toki maa-alueeltaan selvästi pienempi ja väestötiheydeltään suurempi. Tosi asiassa tämä ei kuitenkaan ole keskeinen ero työmarkkinoiden toimivuuden kannalta. Vesistöt nimittäin vaikeuttavat kulkua Tanskan sisällä. Esimerkiksi juna-matka kahden suurimman kaupungin Kööpenhaminan ja Århusin välillä kestää lähes kolme tuntia, kun Helsingistä Tampereelle ja Turkuun pääsee huomattavasti nopeammin. Tanskakaan ei siis ole yhtä työssäkäyntialuetta.

TE-uudistuksessa ja palveluissa paljon Tanskasta opittua

Tanskan mallista ei ole Suomessa pelkästään puhuttu, vaan sitä on myös osittain kopioitu lainsäädäntöömme. Työllisyyspalveluiden siirtyminen kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta on tästä selkein esimerkki. Yhtymäkohta Tanskaan tulee myös siinä, että työttömyyskassat ovat Suomessa Orpon hallituksen aikana otettu mukaan työnvälitykseen. Tanskassa kassojen rooli työnvälityksessä on kuntien kanssa rinnakkainen ja erittäin tärkeä.

Perusajatus työllisyyden hoidon siirtämisessä valtiolta kuntien vastuulle on ollut se, että näin palvelut tulevat samalla sekä lähemmäksi että yksilöllisimmiksi. Tanskassa palveluita hoitaa 92 kuntaa, Suomessa jatkossa 45 työllisyysaluetta. Eri työllisyysalueilla tunnetaan työnantajat ja työnhakijat paremmin, jolloin avoimet työpaikat ja piilotyöpaikat saadaan täytettyä nopeammin. Myös yhteys koulutuksen järjestäjiin on työllisyysalueilla läheisempi, mitä se valtion-tasolla olisi.

Työllisyydenhoidon pirstaloituminen ei kuitenkaan saa johtaa eriytymiseen. Yhteistyö työllisyysalueiden välillä on erittäin tärkeää,

sillä työssäkäyntialueet ovat laajempia kuin kunnat tai työllisyysalueet. Lisäksi pienissä maissa joitakin erityispalveluita on järkevää tuottaa yhteisesti volyymien vähäisyydestä johtuen, vaikka kunnallistamisen idea onkin palveluiden hajauttaminen.

Tiettyjä yhtymäkohtia Tanskan opeista on havaittavissa myös Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa POMA:ssa, eli siinä miten työttömien palvelujärjestelmä toimii. Tosin tässä Marinin hallituksen läpiviemä palvelumalli, jossa on mm. tarkkaan määriteltävyä kuinka monta työpaikkaa kuukaudessa työttömän pitää hakea ja kuinka usein virkailijoiden pitää työttömiä haastatella, on sukua Tanskassa aiemmin käytössä olleelle järjestelmälle. Nykyisin Tanskassa on annettu enemmän vapauksia kunnille ja virkailijoille yksittäisten työnhakijoiden velvoittavuuden määrittelyssä. Tähän suuntaan Suomessakin olemme menossa, kun Orpon hallitus antaa uuden päivitetyn esityksen työvoimapalvelumallista vuoden 2025 syksyllä.

Työvoimapalvelumallin lisäksi Suomen ja Tanskan välillä on yhtäläisyyksiä palkkatuen käytössä. Tanskassa palkkatukea on suunnattu erityisesti yksityisille työnantajille, sillä se on nähty kestävimmäksi keinoksi edistää palkkatuella olevien pääsyä kiinni työelämään. Sama johtopäätös on tehty Suomessa. Orpon hallitus painottaa palkkatuen käyttöä yrityksiin ja tehostaa tätä rajoittamalla kuntien palkkatuen käytön vain osatyökykyisiin ja yli 60-vuotiaisiin pitkäaikaistyöttömiin.

Tanskan mallissa pyritään tehokkaasti puuttumaan kohtaanto-ongelmaan käymällä kunkin työttömän tilanne läpi yksilökohtaisesti ja tarjoamalla juuri hänelle soveltuvia palveluita ja velvoitteita. Suomessa kohtaanto-ongelma on valtava. Itse asiassa eniten avoimia työpaikkoja ja eniten työttömiä on maantieteellisesti samoilla alueilla ja osittain jopa samoissa ammateissa. Siksi kaikki keinot, joilla kohtaanto-ongelmaan voidaan tehokkaasti puuttua, ovat Suomelle arvokkaita.

Yhtymäkohtia myös uudistuksissa työmarkkinoilla ja sosiaaliturvassa

Orpon hallitus on hallitusohjelmassaan linjannut lukuisista uudistuksista työmarkkinoille ja sosiaaliturvaan. Myös näiden uudistusten joukossa on useita, joilla on yhtymäpintaa Tanskan järjestelmään, vaikka järjestelmät ja uudistukset eivät aivan samanlaisia olekaan.

Tanska on vielä Suomeakin riippuvaisempi viennistä. Kun Suomen bruttokansantuotteesta viennistä tulee vuosittain reilut 40 prosenttia, niin Tanskassa luku on lähes 70 prosenttia. Viennin kilpailukyky on siten aivan avainasia koko Tanskan kansantaloudelle.

Tanskassa on kyetty sopimaan työmarkkinamallista, joka takaa viennin kilpailukyvyyn ja huomioi samalla julkisen sektorin. Suomessa vastaavaa sopimusta ei ole saatu aikaan työmarkkinajärjestöjen kesken, Orpon hallituksen lukuisista yrityksistä huolimatta. Orpon hallitus toi kuitenkin syksyllä 2024 eduskuntaan esityksen sovittelujärjestelmän kehittämisestä, joka tähtää samaan lopputulokseen eli viennin kilpailukyvyyn turvaamiseen.

Yksi Tanskan joustoturvajärjestelmän kulmakivistä on vapaa irtisanomisoikeus, josta poikkeuksena ovat vain jotkin erityisryhmät, kuten raskaana olevat naiset. Vapaalla irtisanomisoikeudella on tavoiteltu sitä, että yritykset uskaltaisivat ottaa enemmän riskiä myös työntekijöiden palkkaamisessa, mikäli virherekrytoinneista pääsisi myös helposti eroon ja tämä johtaisi kokonaistyöllisyyden kasvuun. Tanskan kokemusten pohjalta näyttää, että olettamus pitää myös paikkansa.

Suomessa irtisanominen tapahtuu useimmiten muutosneuvottelujen kautta. Tätä järjestelmää Orpon hallitus muuttaa astetta ketterämmäksi puolittamalla muutosneuvottelujen minimiajat. Muutosneuvottelujen kautta irtisanominen on kuitenkin edelleen

mahdollista vain tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä eli työnantajan tilanteesta johtuen. Lisäksi Suomessa irtisanomiseen sisältyy takaisinottovelvollisuus eli irtisanottu työntekijä on otettava takaisin, jos työnantajan työvoiman tarve palautuu ja irtisanottu työntekijä on edelleen työttömänä. Orpon hallitus on poistamassa takaisinottovelvoitteen alle 50 hengen yrityksiltä, mutta muille se jää edelleen voimaan.

Kynnys henkilökohtaiseen irtisanomiseen on Suomessa korkealla. Jos työntekijä halutaan irtisanoa ilman, että työnantajalla on siihen taloudellinen tai tuotannollinen peruste, niin irtisanomiselle pitää olla asiallinen ja painava syy. Orpon hallitus on parasta aikaa valmistelemassa lakiesitystä, jolla painava syy poistetaan eli rima henkilökohtaiseen irtisanomiseen hieman alenee. Jatkossakin Suomessa irtisanomiseen siis vaaditaan asiallinen peruste, kun Tanskassa se taas on täysin vapaata.

Tanskassa vastapainona heikolle irtisanomissuojalle on korkea, mutta työnhakijan aktiivisuutta edellyttävä työttömyysturva. Yhteistä Tanskan työttömyysturvassa ja Orpon hallituksen työttömyysturvamallissa on se, että molemmissa ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle pääsyyn vaaditaan vähintään vuoden työrupeama.

Turvan tasoltaan Tanskan malli on selvästi suomalaista työttömyysturvaa korkeampi suurimmalla osalla työttömistä, koska se voi olla jopa 90 prosenttia palkasta. Toisaalta Tanskan malliin kuuluu 2 600 euron katto, jolloin esimerkiksi 5000 euroa kuukaudessa tienaaavilta työttömäksi jääminen lähes puolittaa tulotason.

Suomessa keskeistä on työttömyysturvan porrastaminen kahdeksan viikon jälkeen, jolloin ansiosidonnaisen työttömyysturvan taso putoaa 20 prosenttia. Orpon hallitus on vastaavasti alentanut erityisesti pieni- ja keskituloisten työntekijöiden verotusta. Uudistusten ideana on taklata kannustinloukkuja eli siis saada sellainen vaikutus aikaan, että työ olisi aina selvästi sosiaaliturvaa kannattavampaa.

Orpon hallituksen työttömyysturvauudistus tuli kokonaisuudessaan voimaan syyskuussa 2024. Valtionvarainministeriö on laske-
nut sille noin 40 000 henkilön positiivisen työllisyysvaikutuksen,
joka realisoituu lähivuosien aikana talouden kääntyessä nousuun.
Tämä selittyy sillä, että kannustinloukkujen poistuessa uudelleen-
työllistyminen tapahtuu nopeammin, kun työtä kannattaa ottaa
vastaan hieman kauempaa tai hieman aiempaa pienemmällä
palkalla. Lisäksi piilotyöpaikat täyttyvät nopeammin ja osa työttö-
mistä ryhtyy yrittäjiksi, kun työttömyysturva ei ole taloudellisesti
houkutteleva vaihtoehto.

Tanskassa samaan lopputulokseen pyritään osittain toisin
keinoin. Monilla työttömille työttömyysturvan taso ei ole kannustin
aktiiviseen työnhakuun, mutta sen sijaan siihen ohjaa hyvin aktii-
vinen henkilökohtainen ohjaus. Tanskassa virkailijaa kohden on
niin vähän asiakkaita, että virkailija oikeasti tuntee jokaisen asiak-
kaansa ja voi edellyttää asiakkaaltaan aktiivisuutta ja myös valvoa
sen toteutumista.

Työnhakijan oma aktiivisuus on Tanskassa koko mallin toimi-
vuuden kannalta keskeistä ja siksi aktiivisuuden ylläpitämiseksi on
virkailijalle annettu sekä pehmeitä, että kovia keinoja. Laadukkaita
työllistymistä edistäviä palveluita on paljon ja nopeasti työnhaki-
jan saatavilla. Toisaalta sanktiot ovat myös kovat, jos työnhakija ei
noudata velvollisuuksiaan. Työttömälle työnhakijalle voidaan aset-
taa työvelvoite, jonka noudattamatta jättämisestä voi seurata jopa
toimeentulotuen evääminen. Suomessa vastikkeellisuuden pystyy
täyttämään paljon helpommin ja ääritilanteessakin toimeentulo-
tukea voidaan leikata maksimissaan 40 prosenttia, mikä sekin on
tuiki harvinaista.

Tanskan malli perustuu joustavuuteen

Tanskan mallista on siis puhuttu pitkään ja osia siitä on toteutettu myös Suomessa. Keskustelun jatkaminen on kuitenkin edelleen tarpeen, sillä yksittäisten toimenpiteiden samankaltaisuudesta huolimatta mallin syvintä olemusta ei ehkä vielä ole oivallettu. Siksi tämäkin pamfletti on tarpeellinen.

Tanskan mallin ydin on siinä, että samanaikaisesti on poistettu työnantajan riski virherekrytoinnista ja toisaalta työntekijän pelko työttömäksi jäämisestä. Tämä selittyy sillä, että työnantaja pääsee käytännössä eroon työntekijästä, joka ei selviydy tehtävistään, koska tahansa. Toisaalta valtaosa työttömiksi jääneistä työllistyy nopeasti uudelleen ja tällä ajalla saa hyvää työttömyyskorvausta, joka takaa tulotason säilymisen.

Kolmantena olennaisena elementtinä Tanskan malliin kuuluu laadukas, vahvasti resursoitu ja tiukasti velvoittava aktiivinen työvoimapolitiikka. Sen avulla kyetään aidosti auttamaan työttömiä uudelleen työllistymään. Tarvittaessa tarjolla on täsmäkoulutusta, palkkatukea, kuntoutusta ja uudelleen koulutusta. Samalla kuitenkin työttömältä edellytetään omaa aktiivisuutta ja sen toteutumista seurataan aktiivisesti.

Tanskan mallissa myös työntekijät uskaltavat oma-aloitteisesti vaihtaa työpaikkaa Suomea useammin, mikä kokonaisuutena nostaa työn tuottavuutta ja ihmisten tulotasoja. Rohkeus vaihtaa työpaikkaa perustuu siihen, ettei putoa korkealta, jos ei onnistukaan. Toisaalta liikettä on myös palkkahaitarin toiseen suuntaan. Jos ei pärjää aiemman tasoisessa työssään, niin työttömyyden kautta löytyy nopeasti uusi, mutta ei aivan yhtä hyvin palkattu työ. Nopea uudelleentyöllistyminen takaa kuitenkin sen, että ihmiset pysyvät yhteiskunnassa kiinni ja ajautuminen pitkäaikaistyöttömyyteen ja syrjäytymiseen on vähäisempää kuin Suomessa.

Suomessa Tanskaan malliin siirtyminen kokonaisuudessaan edellyttäisi useiden keskeisten lakien muuttamista samaan aikaan. Henkilökohtaisesta irtisanomissuojasta olisi käytännössä luovutettava kokonaan, työttömyysturvan tasoa ainakin työttömyyden alun osalta parannettava, aktiivisen työvoimapolitiikan resurssija ja laatua nostettava tuntuvasti ja työttömien velvoittavuutta osoittaa omaa aktiivisuuttaan lisäävä merkittävästi, mikä saattaisi edellyttää jopa perustuslain tai ainakin sen tulkinnan muuttamista.

Olennaista on ymmärtää, että kala on syötävä ruotoineen.

Jos Tanskan malliin halutaan mennä, on siitä kopioitava kaikki olennaiset osat. Ei siis vain joitakin osia valikoidusti, kuten eri tahot mielellään tekisivät. On helppoa kuvitella, että Suomen Yrittäjät ja Elinkeinoelämän Keskusliitto mielellään ottaisivat henkilökohtaisesta irtisanomissuojasta luopumisen. Ammattiliitoille taas työttömyysturvan tasokorotus olisi mielekästä. Valtionvarainministeriölle todennäköisesti sopisi työttömien velvoittavuuden lisääminen, mutta ei välttämättä rahaa vaativien työllisyyspalveluiden parantaminen ja virkailijoiden lisääminen.

Jos Suomessa oikeasti halutaan siirtyä Tanskan malliin, edellyttää se parlamentaarista valmistelua yli hallitus- ja oppositiorajojen. Sitä olisi syytä harkita, ja jos tahtoa löytyy, niin valmistelutyö tulisi tehdä hyvissä ajoin ennen eduskuntavaaleja. Tanskan malli sisältää nimittäin kaikille puolueille mieleisiä asioita, mutta myös karvaita lääkkeitä. Taloudellinen realiteetti myös osaltaan määrittelee liikumavaran. Kokonaisuutena kokemukset Tanskan mallista ovat kuitenkin niin positiiviset, joten työhön kannattaisi ryhtyä.

Tanskan työmarkkina- järjestelmä

Sanna Kurronen

Ekonomisti



Pitkällä aikavälillä kansantalouden hyvinvoinnin koheneminen syntyy työn tuottavuuden kasvusta. Tuottavuus syntyy teknologian kehityksestä, mutta ennen kaikkea sen paremmasta käytöstä. Sekä pääomainvestoinnit, eli paremmat työvälineet, että investoinnit osaamiseen, esimerkiksi koulutus, ruokkivat tuottavuuden kasvua.

Työpaikkoja syntyy ja katoaa jatkuvasti. Työvoiman liikkuminen työpaikasta toiseen ja työttömyydestä tai työmarkkinoiden ulkopuolelta työllisiksi on tärkeä tuottavuuskasvua synnyttävä tekijä. Kuihtuvasta tuotannosta virtaa työvoimaa kasvaviin yrityksiin ja tämä niin kutsuttu luova tuho on merkittävä tuotannon ja tuottavuuden kasvun lähde (Causa ym. 2021).

Työvoiman liikkuvuus on vähentynyt selvästi länsimaissa viimeistään finanssikriisistä alkaen. Se on todennäköisesti merkittävä tekijä samaan aikaan tapahtuneen tuottavuuskasvun hidastumisen taustalla. Yhdysvaltalaisella aineistoilla on arvioitu, että työstä työhön -siirtymien väheneminen painoi kokonaistuottavuuden kasvua 0,5–0,7 prosenttia vuosina 2009–2011 (Mukoyama 2014). Työvoiman liikkuvuus on vähentynyt Yhdysvalloissa muun muassa väestön ikääntymisen, yrittäjyyden vähenemisen sekä koulutusasteen nousun takia. Nuoret ja vähemmän koulutetut siirtyvät työstä työhön useammin kuin vanhemmat ja koulutetummat työntekijät, ja eniten työvoiman vaihtuvuutta on nuorissa yrityksissä.

Vaikka työstä työhön -siirtymät ovat länsimaissa vähentyneet, Tanskassa työvoiman liikkuvuus on korkea verrattuna lähes mihin maahan tahansa. Vain Yhdysvalloissa työvoima liikkuu vielä selvästi enemmän työpaikkojen välillä. Tanskan työmarkkinamalli ylläpitää työmarkkinoiden dynamiikkaa yhdistämällä joustavat palkkaus- ja irtisanomiskäytännöt yrityksille sekä korkean, mutta voimakkaasti velvoittavan sosiaaliturvan työttömille. Joustavuus sovittaa työvoiman määrää ja osaamista kulloiseenkin tilanteeseen, tehostaa tuotantoa ja tukee talouskasvua (Kreiner ja Svarer 2022).

Tanskassa irtisanominen on erittäin helppoa. Jopa terveysongelmissa kärsivien irtisanominen onnistuu. Vain raskaana olevilla on hieman muita vahvempi irtisanomissuoja. Helppo irtisanominen mahdollistaa myös palkkaamisen matalalla kynnyksellä. Virherekrytoinneista on helppo irtautua ja siksi palkkaamiseen liittyvät riskit ovat pieniä. Työmarkkinat ovat siis matalan irtisanomissuojan ansiosta Tanskassa hyvin dynaamiset ja se on todennäköisesti yksi Tanskan korkean tuottavuuden tason taustatekijä.

Vakuutus työttömyyden varalta on kuitenkin Tanskassa hyvä, mikä vähentää työttömäksi jäämisen kustannuksia yksilön näkökulmasta. Aktiivinen työvoimapolitiikka taas vauhdittaa työttö-

mien uudelleentyöllistymistä. Tanskassa siirtymät työttömyydestä ja työvoiman ulkopuolelta takaisin työllisyyteen ovatkin poikkeuksellisen nopeita eurooppalaisessa vertailussa.

Työstä työhön -siirtymät tuottavuuden lähteenä

Työvoiman liikkuvuus on tärkeä kanava osaamisen ja tiedon siirtymiselle taloudessa. Työntekijöiden siirtyminen työpaikkojen välillä voi vauhdittaa oppimista, kun muualla hyväksi todettuja toimintatapoja tai tietoa siirtyy uuteen ympäristöön. Lisäksi erilaisen osaamisen yhdistyminen voi tuoda tuottavuushyötyjä. Työntekijät toimivat myös yhteistyön lisääjinä vanhan ja uuden työpaikan välillä. (Maliranta ym. 2009.)

Työpaikan vaihtaminen hyödyttää usein myös työntekijää parempien ansioiden muodossa, kun työntekijä löytää itselleen sopivamman tehtävän. Erityisesti alhaisen työttömyyden vallitessa työpaikkaa vaihtamalla saa selvästi työpaikkaansa jääviä korkeamman palkankorotuksen (Fornaro ja Maliranta 2022). Toisaalta työpaikan vaihtaja korjaa itselleen vain pienen osan hyödyistä ja valtaosa menee työntekijän palkanneelle yritykselle, sekä siellä jo olleille työntekijöille, jotka hyötyvät uuden työntekijän tuomasta tuottavuuskasvusta (Stoyanov ja Zubanov 2014).

Lomautukset, joilla pyritään turvaamaan työnantaja-työntekijä-suhteen säilyminen matalasuhdanteen yli, näyttävät vähentäneen työvoiman liikkuvuutta ja siten heikentäneen työpaikkojen ja työntekijöiden yhteensopivuutta työmarkkinoilla koronapandemian aikaan. OECD on arvioinut ammatillista yhteensopimattomuutta työmarkkinoilla pandemian ympärillä. Työpaperissa (Ciminelli et al. 2024) tutkitaan Indeedin aineiston avulla työpaikkailmoitusten ja niiden klikkausten dynamiikkaa 19 maassa.

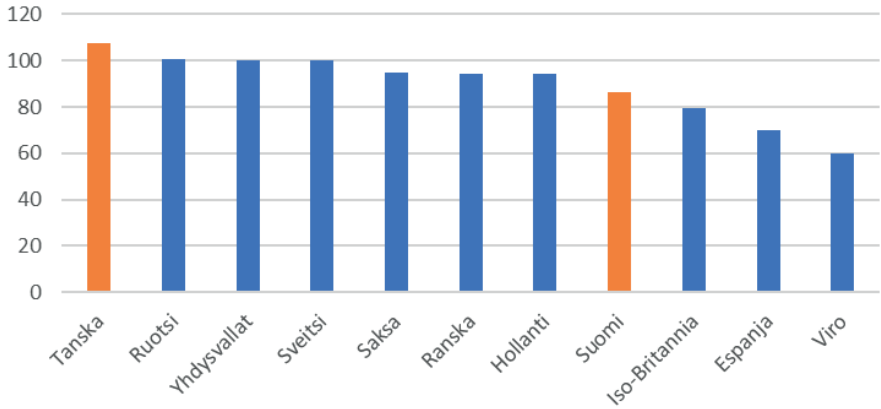
Tutkijat arvioivat aineistoon perustuen, että covid-19 pandemia-sokki lisäsi ensin ammatillista yhteensopimattomuutta (mismatch) työmarkkinoilla voimakkaasti. Vuoden 2022 loppuun mennessä yhteensopimattomuus oli palannut pandemiaa edeltävälle tasolle, mutta palautuminen oli huomattavasti hitaampaa maissa, joissa oli käytössä osa-aikalomautuksen tyyppisiä järjestelyjä. USA:ssa, jossa lomautusten sijaan työntekijät irtisanottiin ja valtio tuki kotitalouksia kokonaissummatulonsiirroilla, työn tuottavuus on kasvanut voimakkaasti pandemian jälkeen. Syyksi on arvioitu työvoiman aiempaa parempaa kohdentumista. Euroopassa vastaavaa tuottavuuden kohenemista ei ole nähty.

Tanskassa työvoiman liikkuvuus jää länsimaiden joukossa jälkeen ainoastaan Yhdysvalloista. Työntekijät liikkuvat paljon sekä suoraan työstä työhön että työllistyvät nopeasti uudelleen jäätyään työttömiksi tai työvoiman ulkopuolelle.

Alhainen irtisanomissuoja lisää osaltaan työsuhteiden päätymisiä Tanskassa ja työsuhteita päättyi verrattain paljon (Causa ym. 2021). Vaikka irtisanomiseen päättyvät työsuhteet johtavat keskimäärin aiempaa heikompileatuisempaan ja huonommin palkattuun työsuhteeseen, tutkimusnäytön perusteella pelkkä alhainen irtisanomissuoja ei johda näihin negatiivisiin seurauksiin. Bassanini ja Garnero (2013) osoittavat, ettei alhainen irtisanomissuoja johda heikompileatuisiin työsuhteisiin, alan vaihtoon, työttömyyteen tai ajautumiseen työvoiman ulkopuolelle. Sen sijaan se lisää työstä työhön -siirtymiä alan sisällä.

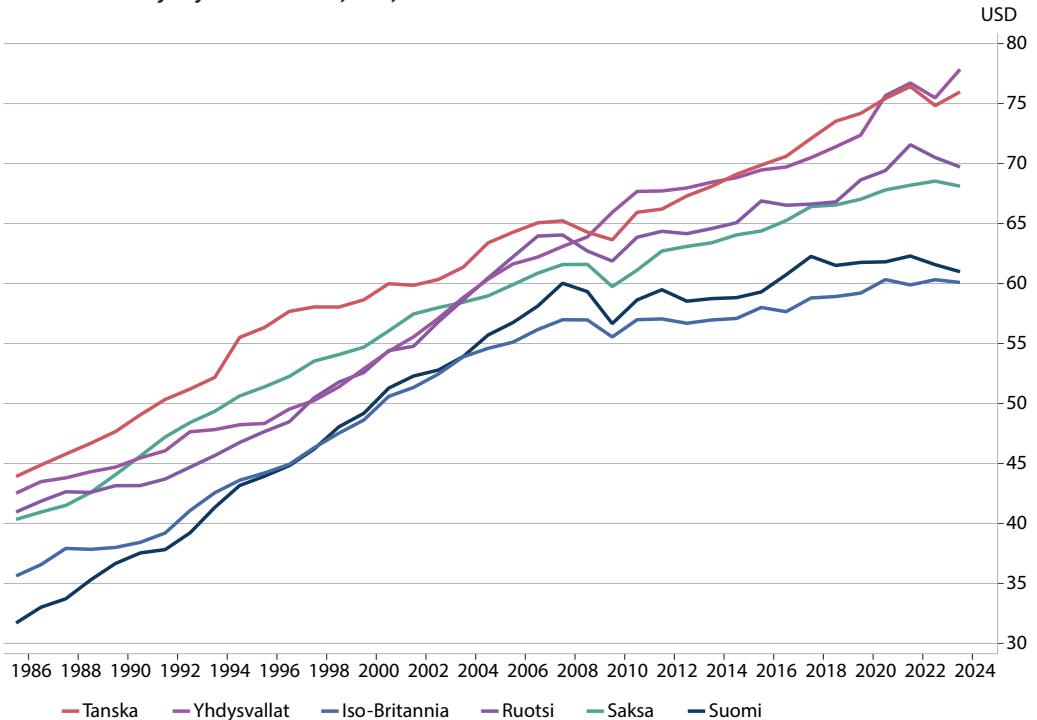
Tuottavuus Tanskassa on kansainvälisessä vertailussa erittäin korkea. Suomi on jäänyt verrokkimaitaan tuottavuudessa jälkeen erityisesti tietointensiivisissä palveluissa. ICT-investointeja sekä investointeja tutkimukseen ja kehitykseen on tehty Suomessa liian vähän. (Pohjola 2020.)

BKT tehtyä työtuntia kohti 2021, % suhteessa Yhdysvaltoihin



Kuvio. Työn tuottavuus jää Suomessa jälkeen verrokkimaista. Lähde: OECD.

BKT tehtyä työtuntia kohti, PPP, kiintein 2015 hinnoin



Kuvio. Lähde: OECD, Macrobond.

Suomi sen sijaan on jäljessä verrokkimaitaan työn tuottavuudessa ja viime vuosikymmenen kehitys on ollut erittäin heikkoa. Tuottavuuden kompastuskivi on resurssien, erityisesti työvoiman allokointi, jossa olisi Suomessa paljon parannettavaa (Dai ym. 2022). Käytännössä siis työntekijät eivät liiku riittävän aktiivisesti heikommin tuottavista paremmin tuottaviin yrityksiin.

Kuinka työvoiman liikkumista voi vauhdittaa?

Työvoiman liikkuvuutta voi lisätä monin tavoin. Joustavat palkkaus- ja irtisanomiskäytäntöjen lisäksi esimerkiksi ammattien sääntelyn vähentäminen ja alueellisen liikkuvuuden vauhdittaminen voivat lisätä tuottavuutta tukevaa liikkumista työpaikkojen välillä. Toisaalta työvoiman liikkuvuus on vain yksi tuottavuutta vauhdittava tekijä, eikä sen pidä olla itse tarkoitus. Esimerkiksi vähemmän koulutettu työvoima kyllä liikkuu työpaikkojen välillä koulutettuja useammin, mutta myös koulutustason noston tiedetään toimivan tuottavuuskasvun lähteenä.

Ammatillinen sääntely

Moniin ammatteihin pääsyä rajoitetaan sääntelyllä. Joihinkin tehtäviin vaaditaan tietty tutkinto ja vielä sen lisäksi oikeuksien vahvistaminen jonkin viranomaisen taholta, kuten esimerkiksi lääkäreillä. Mutta erilaisia viranomaisen myöntämiä lupia tarvitaan myös vähemmän ilmeisillä aloilla. Esimerkiksi monilta ravintolatyöntekijöiltä vaaditaan Suomessa anniskelu- tai hygieniapassi. Tällainen ammatillinen sääntely vähentää työvoiman liikkuvuutta

ja alentaa tuottavuutta eikä paranna palveluiden laatua (Bamba-laite ym. 2020).

Tanskassa ammatillinen sääntely on vähäistä, mikä osaltaan parantaa työvoiman liikkuvuutta. Siinä missä EU:ssa keskimäärin 22 prosenttia työvoimasta toimii tehtävissä, joissa vaaditaan jonkinlainen viranomaislupa ammatin harjoittamiseen, Tanskassa osuus on EU:n alhaisin, vain 14 prosenttia. Tiukkaa sääntelyä voidaan poistaa tai korvata kevyemmällä sertifioinneilla, joissa esimerkiksi alan työnantajajärjestöt tai vastaavat tarjoavat vapaaehtoisia sertifikaatteja (esimerkiksi kiinteistönvälittäjien LKV-tutkinto). Tämä helpottaisi työvoiman liikkumista ja erityisesti siitä hyötyisivät hauraassa työmarkkina-asemassa olevat, kuten nuoret ja maahanmuuttajat.

Alueellinen liikkuvuus

Maantiede helpottaa alueellista liikkuvuutta Tanskassa, sillä etäisyydet ovat kohtuullisen pienet. Korkeakoulutetun työttömän työnhakijan odotetaan olevan valmis ottamaan työtä vastaan mistä päin Tanskaa tahansa. Tanska jää aluerajat ylittävässä työpaikan vaihtamisessa kuitenkin Euroopan keskikastiin (Kristoffersen 2016).

Toisaalta laaja paikallinen sopiminen antaa tilaa palkoille sopeutua paikallisiin oloihin tilanteessa, jossa työvoima ei liiku paremman tuottavuuden perässä maan sisällä (Ibsen ja Keune 2018). Boeri ja muut (2021) osoittavat, että maassa, jossa on alueellisia tuottavuuseroja, keskitetty palkanmuodostus johtaa korkeampaan työttömyyteen ja alhaisempaan tulotasoon kuin enemmän paikallista sopimista salliva palkanmuodostus. Myös asuntojen hinnat eri alueiden välillä eriytyvät voimakkaasti siten, että matalan tuottavuuden alueilla asuntojen hinnat ovat alhaisemmat kuin korkeam-

man tuottavuuden alueella. Mikäli alueelliset palkkaerot jäävät pieniksi, muuttaminen korkeamman tuottavuuden ja korkeiden asuntojen hintojen alueelle voi olla työntekijän näkökulmasta kannattamatonta, vaikka se kansantaloutta hyödyttäisikin.

Poghoyanin (2018) mukaan Suomen tapauksessa alhaista alueellista liikkuvuutta selittääkin vain osin pitkät etäisyydet. Vajaa neljännes alueellisen liikkuvuuden vaihtelusta selittyy etäisyyksillä, kun muita tärkeitä tekijöitä ovat asuntojen hintaerot eri alueilla sekä liian pienet palkkaerot alueiden välillä. Keskitetty palkanmuodostus pitää palkat liian samalla tasolla ja siten vähentää työn perässä muuttamisen houkuttelevuutta.

Liikkuvuus maan rajojen yli

Ulkomaiset osaajat tuovat mukanaan tietoja ja taitoja, sekä uusia kauppayhteyksiä taustamaihinsa. Maahanmuuttajat voivat myös tuoda kantaväestön taitoja täydentävää osaamista, jolloin sekä muuttajan että kantaväestön työntekijän tuottavuus nousee.

Järjestelmä voi karkottaa tai houkuttaa muuttajia. Suomesakin on käytössä esimerkiksi veroporkkana, joka takaa suuri-tuloisille maahanmuuttajille muuta väestöä alhaisemman tuloveroasteen ensimmäisiksi vuosiksi. Veroporkkanoiden toimivuudesta houkuttimena on tutkimusnäyttöä sekä maiden välillä että maiden sisällä.

Monia muitakin keinoja maiden välisen työvoiman liikkuvuuden houkuttelemiseksi on. Lupaprosessien nopeuttaminen, ammattipätevyysien helpompi hyväksyminen, verotuksen keventäminen, perheenjäsenten työllistymisen edistäminen sekä kansainväliset päiväkodit ja koulut tekisivät Suomesta nykyistä houkuttelevamman paikan myös ulkomaisille erityisosaajille.

Suomi voisi tarjota myös esimerkiksi turistiviisumin kaltaista työnha-
kuviisumia, jolla voisi tulla Suomeen määrääjäksi etsimään työtä ja
aloittamaan työnteon ilman oikeutta sosiaaliturvaan ennen pysyväm-
män oleskeluluvan saamista. Kausityöntekijöiden kohdalla tällainen
järjestely, jossa oikeutta sosiaaliturvaan ei ole, on jo ollut käytössä.

Opit Suomelle

Kuinka tuottavuutta ja talouskasvua vauhdittavaa työvoiman liikku-
vuutta voi lisätä:

- Yksilön irtisanomissuojan heikentäminen laskisi palkkaamisen kynnystä.
- Työn perässä muuttamisen helpottaminen esimerkiksi rakenta-
malla asuntoja sinne, missä on myös työpaikkoja, vauhdittaisi
työvoiman liikkumista tuottavampiin työpaikkoihin.
- Lisää markkinoita työmarkkinoille: kun palkat määräytyvät
paikallisemmin ja yksilöllisemmin työntekijät sijoittuvat tuotta-
vampiin tehtäviin.
- Vähemmän ammatillista sääntelyä, joka toimii hidasteena erityi-
sesti maahanmuuttajien työllistymiselle.
- Ulkomaisen työvoiman liikkuvuuden vauhdittaminen poista-
malla tarveharkinta sekä nopeuttamalla lupaprosesseja.
- Ulkomaisten osaajien olosuhteiden parantaminen esimerkiksi
tarjoamalla varmaa koulupaikkaa kansainvälisestä koulusta
lapsille sekä tukemalla puolison työllistymistä.
- Lomautusjärjestelmä voi haitata tarpeellista työvoiman liik-
kuvuutta, joten järjestelmän hyötyjä ja haittoja pitäisi punnita
tarkemmin.

Tanskan työpolitiikka edistää nopeaa paluuta työhön

Vastapainoksi Tanskan erittäin alhaiselle irtisanomissuojalle työttömyysturvan korvausaste on hyvin korkea erityisesti pienipalkkaisille. Toisaalta myös työvoimapalveluilla tuetaan paluuta työmarkkinoille. Tanskan työttömyysturvajärjestelmä on kuitenkin kallis: Tanska käyttää aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, eli mm. työnhaun tukeen, palkkatukeen ja työttömien kouluttamiseen eniten rahaa OECD-maista suhteessa talouden kokoon. Aktiivisen työvoimapolitiikan menot ovat noin kaksi prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen ja sen lisäksi Tanska käyttää reilun prosentin passiiviseen työvoimapolitiikkaan, eli käytännössä työttömyysetuuksiin.

Tanskan malli, joka yhdistää alhaisen yksilön irtisanomissuojan, hyvän vakuutusturvan työttömyyden varalle ja aktiivisen työvoimapolitiikan on onnistunut painamaan työttömyysasteen eurooppalaisittain matalaksi ja nostamaan työllisyysasteen korkeaksi. (Kreiner ja Svarer 2022.)

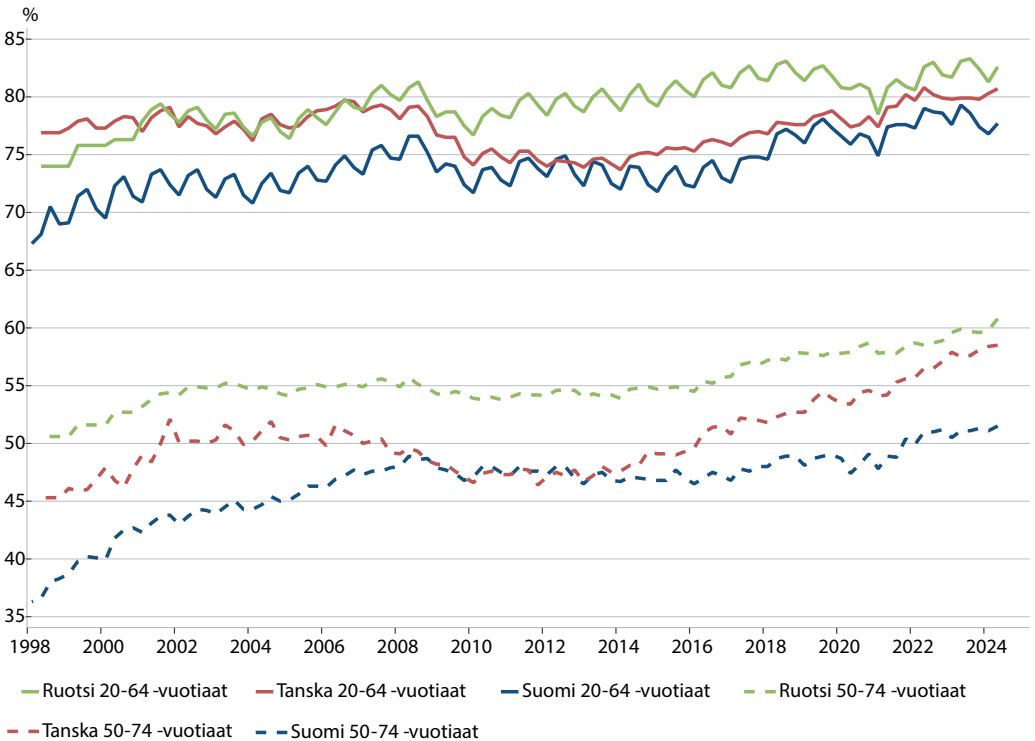
Työvoimapolitiikkaan käytetyt menot luonnollisesti nousevat talouskriiseissä ja koronavuonna 2020 Tanskan menot työmarkkinatoimiin nousivat lähes neljään prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Samaan aikaan Suomessa menot olivat 2,6 prosenttia BKT:een suhteutettuna. Koronakriisiä edeltävällä viisivuotisjaksolla 2015–2019 Tanskan menot työttömyysturvaan ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan olivat hieman yli kolme prosenttia ja Suomessa noin 2,5 prosenttia suhteessa talouden kokoon. (OECD 2022.)

Tanska on onnistunut painamaan työttömyysasteen selvästi Suomea ja Ruotsia alhaisemmalle tasolle. Toisaalta osa-aikatyön rooli on Tanskassa Suomea suurempi. Kummassakaan maassa vastentahtoisen osa-aikatyön osuus ei kuitenkaan ole kansainvälisessä vertailussa suurta, joten mahdollisesti Suomessa yksi keino

nostaa työllisyyttä olisi esimerkiksi yli 65-vuotiaiden lisääntyvä osa-aikatyö.

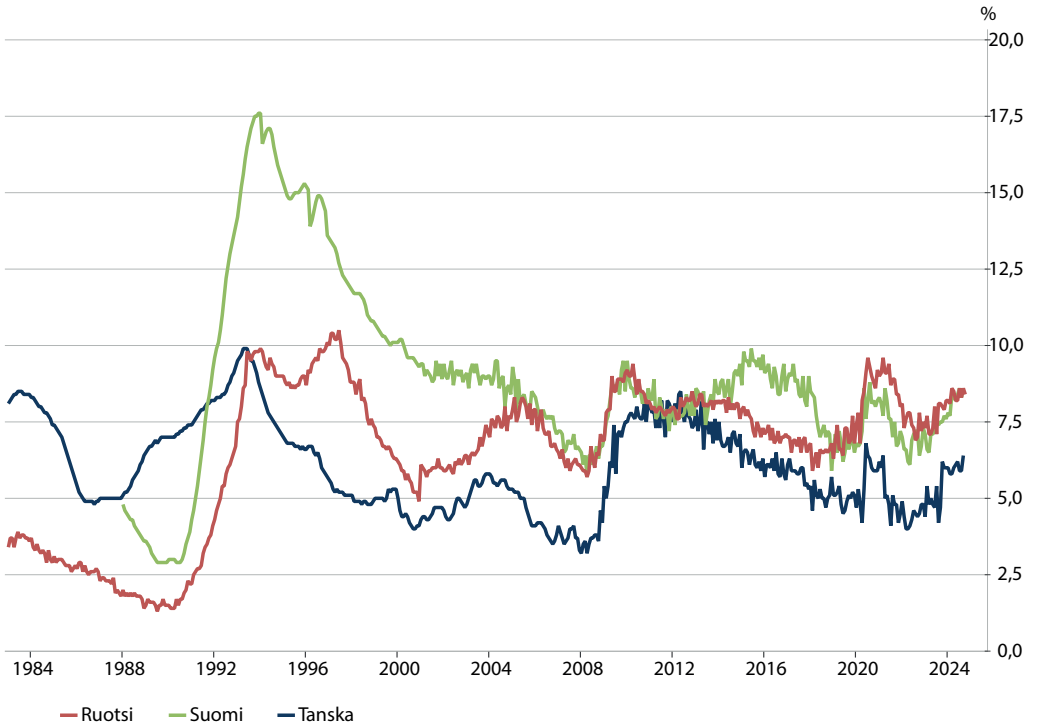
Tanskan työpolitiikan vaikuttavuutta on tutkittu paljon. Siksi Tanskasta voi hakea keinoja myös esimerkiksi Suomen työpolitiikan tehostamiseen. Alasalmi ym. (2020) käyttävätkin laajasti Tanskan järjestelmästä tehtyä tutkimusta työpolitiikan vaikuttavuuden arviointiin.

Työllisyysaste eri ikäryhmissä eräissä Pohjoismaissa



Lähteet: Eurostat, Macrobond.

Työttömyysaste (ILO:n määritelmä)



Lähteet: Eurostat, Macrobond.

Työttömyysturva

Tanskassa passiivisen työttömyysturvajärjestelmän korvausaste on korkea ja kesto pitkä. Toisaalta työttömyyskorvauksessa on noin 2600 euron katto, eli korvausaste jää korkeapalkkaisilla selvästi pienipalkkaisia alhaisemmaksi.

Suomen tapaan Tanskan ansioturva perustuu työttömyyskassa-järjestelmään. Työttömyysturvaan ovat oikeutettuja ne työttömäksi jääneet, jotka ovat kuuluneet vähintään vuoden työttömyyskasaan ja tienanneet kasaan kuulumisen aikana viimeisen kolmen vuoden jaksolla vähintään noin 33 000 euroa (kokopäivätyöstä). Työttömyyskorvausta voi saada korkeintaan kahden vuoden ajan kolmen vuoden ajanjakson aikana. Oikeus uuteen täyteen työttömyyskorvausjaksoon palautuu vuoden työssäolojakson jälkeen. Työttömän on myös rekisteröidyttävä työvoimapalveluiden piiriin. Mikäli työttömyys johtuu omasta irtisanoutumisesta, työttömyyskorvausta voi saada vasta kolmen viikon karenssin jälkeen.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevat voivat erityisesti hyötyä osa-aikatyöskentelyn mahdollistavasta työttömyysturvasta. Tanskassa on havaittu osa-aikatyön toimivan maahanmuuttajien ja nuorten työllistymisen vauhdittajana. Osa-aikatyöhön liittyy kuitenkin haitallinen lukitusvaikutus: osa-aikatyöjaksolla hakeutuminen kokoaikatyöhön on vähäisempää kuin työttömyydestä. (Alasalmi ym.)

Antelias työttömyysturva toimii hyvänä vakuutusturvana työttömyyden varalle, mutta korkea korvausaste myös hidastaa uudelleentyöllistymistä. Korkea korvausaste vähentää painetta etsiä nopeasti uutta työpaikkaa. Sekä työttömyysturvan tason että keston vaikutuksesta työttömyyden kestoon on laaja kansainvälinen tutkimuskirjallisuus. Myös Suomesta on näyttöä, jonka mukaan työttömyysturvan keston pidennys pitkittää työttömyyttä

noin 15 prosenttia pidennyksestä. Siksi työttömyysturvan tason tai keston lyhentäminen laskisi todennäköisesti työttömyyttä myös Suomessa.

Toisaalta työttömyys on mahdollista painaa alas myös aktiivisen työvoimapolitiikan avulla. Tanskassa työttömyysturvan korkean korvausasteen vastapainona on voimakkaasti velvoittava aktiivinen työvoimapolitiikka, joka tukee nopeaa paluuta työhön. Tällainen järjestelmä on kuitenkin varsin kallias.

Ansiosidonnainen työttömyysturva Suomessa ja vertailumaissa

	Työssäoloehto	Ansioturvan kesto	Ansioturvan määrä
Tanska	Viimeisen kolmen vuoden aikana tienannut min. 33200€ (kokopäivätyö)	2 vuotta kolmen vuoden sisään tunneissa laskettuna (3848h/3v)	max 90% palkasta, kuitenkin korkeintaan 2600€
Ruotsi	Viimeisen vuoden aikana työskennellyt 6 kk vähintään 60h per kuukausi	300 päivää (+150 lisäpäivää alaikäisten vanhemmille)	6 päivän omavastuu, ensimmäiset 100 päivää 80% palkasta, max. 2500€, Seuraavat 200 päivää 70 % palkasta
Suomi	12 kuukautta edellisen 28kk:n aikana, jolloin ansainnut min 930€/kk	300 päivää kun työhistoriaa max. 3v; 400 päivää kun työhistoriaa yli 3v.; 500 päivää yli 58-v. ja työhistoriaa 5v viimeisen 20v aikana	7 päivän omavastuu, keskimääräinen korvausaste noin 60 %. Porrastus: määrä putoaa 40 etuuspäivän jälkeen 80% tasolle ja 170 etuuspäivän jälkeen 75% tasolle.

Taulukko. Lähteet: Arbetsförmedlingen, The Danish Agency for Labour Market and Recruitment, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, JHL.

Aktiivinen työvoimapolitiikka

Anteliaan passiivisen työttömyysturvan lisäksi myös aktiivinen työvoimapolitiikka on Tanskassa runsasta. Työttömiltä vaaditaan aktiivisuutta työnhaussa ja valmiutta työllistyä päivän varoitussajalla. Tanskalaiset siirtyvätkin nopeammin työttömyydestä ja työvoiman ulkopuolelta työhön kuin suomalaiset. (Farré ja Rodríguez-Planas 2014.)

Työllisyyspalveluiden vaikuttavuuteen liittyy monia haasteita. Esimerkiksi työllisyyspalveluja kohdentamalla voidaan vauhdittaa jonkun tietyn ryhmä työllistymistä, mutta Tanskassa tehdyissä koeasetelmissä on havaittu syrjäytysvaikutuksia. Mikäli esimerkiksi työnhaun tukea lisäämällä satunnaisesti valitun koejoukon työllistyminen nopeutuu, toimien ulkopuolelle jäävän joukon työllistyminen vastaavasti hidastuu. Tehostetun palvelun piirissä olevat työttömät saavat ikään kuin ohituskaistan avoimiin työpaikkoihin. Siksi hyödyt toimista koko työllisyyden osalta voivat jäädä vähäisiksi, vaikka vaikutukset koejoukossa olisivatkin selvästi positiivisia. (Alasalmi ym. 2020.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on tutkittu Tanskassa huomioiden myös palveluiden aiheuttamisen kustannusten tuoman verorasitteen. Yksityisen sektorin palkkatuki on havaittu toimivaksi ja kustannustehokkaaksi keinoksi vaikeasti työllistyville päästä työnsyrjään kiinni.

Tanskassa alhaisimpien palkkojen taso on melko korkea, mikä voi rajata osan työvoimasta työllistymismahdollisuuksien ulkopuolelle. Mikäli työnhakijan tuottavuus ei ole alimpien palkkojen tasolla, työllistyminen ei onnistu. Aktiivisella työvoimapolitiikalla yritetään Tanskassa vähentää myös tätä haastetta, sillä työttömillä ja myös työssä jo olevilla on mahdollisuus lisäkoulutukseen (Kreiner ja Svarer 2022). Koulutus on kuitenkin hyvin kallista, eikä sen

kustannusvaikuttavuus siksi ole erityisen hyvä. Koulutus maksaa itsessään, mutta sen lisäksi se lukitsee työnhakijan koulutuksen ajaksi pois työmarkkinoiden käytöstä.

Opit Suomelle

Kuinka työllisyyttä voi nostaa ja työttömyyttä alentaa:

- Yli 60-vuotiaiden työllisyyden tukeminen esimerkiksi kohdentamalla työllisyyspalveluita
- Ansioruuan lyhennyksellä työttömyysjaksot lyhyemmiksi
- Jo toteutettujen työllisyyspalveluiden (Pohjoismainen työnhau malli, kuntakokeilut) vaikuttavuuden seuraaminen.

LÄHTEET

A-kasser (2022). <https://www.a-kasser.dk/unemployment-insurance-in-europe/denmark/> haettu 12.12.2022.

Alasalmi, J., Henna, B., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (2020). Työpolitiikka ja työllisyysaste : tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.

Bambalaite, I., Nicoletti, G. ja von Rueden, C. (2020). Occupational entry regulations and their effects on productivity in services: firm-level evidence. OECD economic department working papers 1605.

Bassanini, A ja Garnero, A. (2013). Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross-industry data. Labour Economics vol. 21.

Boeri, T., Ichino, A., Moretti, E. ja Posch, J. (2021). Wage Equalization and Regional Misallocation: Evidence from Italian and German Provinces. *Journal of the European Economic Association* vol 19.

Causa, O., Luu, N. ja Abendschein, M. (2021). Labour market transitions across OECD countries: stylised facts. *OECD economic department working papers* 1692.

Ciminelli, G., Haramboure, A., Samek, L., Schwellnus, C., Shrivastava, A. and Sinclair, T. (2024). Occupational reallocation and mismatch in the wake of the Covid-19 pandemic <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/128b92aa-en.pdf?expires=1727823183&id=id&accname=guest&checksum=E912AD9AFAEF249C6E0170778BE1F82C>

Dai, S., Kuosmanen, N., Kuusi, T., Kuosmanen, T., Liesiö, J. ja Maczulskij, T. (2022). Misallocation of labor and capital in Finland's business sector. *Publications of the Government's analysis, assessment and research activities* 2022:44.

Fornaro, P. ja Maliranta, M. (2022). Liukumat suomalaisen palkanmuodostuksen joustotekijänä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 118.

Hermansen, M. (2019), "Occupational licensing and job mobility in the United States", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1585

Hyatt, H. (2015). The decline in job-to-job flows. *IZA World of labor*

Ibsen, C. L. ja Keune, M. (2018). Organised Decentralisation of Collective Bargaining: Case studies of Germany, Netherlands and Denmark. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 217.

Kleven, H., Landais, C., Muñoz, M. ja Stantcheva, S. (2020). Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications, *Journal of Economic Perspectives* 34, 119–142.

Kreiner, C. T. ja Svarer, M. (2022). Danish Flexicurity: Rights and Duties, *Journal of Economic Perspectives*, vol 36.

Kristoffersen, M. S. (2016). Geographical job mobility and wage flexibility. *Danish National Bank*.

Kurronen, S. ja Pyykkönen, J. 2021. Jäähyväiset nuivuudelle. Eva analyysi no. 100.

Maliranta, M., Mohnen, P. ja Rouvinen, P. (2009). Is inter-firm labor mobility a channel of knowledge spillovers? Evidence from a linked employer–employee panel. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 18.

Mukoyama, T. (2014). The cyclical nature of job-to-job transitions and its implications for aggregate productivity. *Journal of Economic Dynamics and Control*.

OECD (2022). Public spending on labour markets. <https://data.oecd.org/social/exp/public-spending-on-labour-markets.htm> haettu 12.12.2022

Poghoysan, T. (2018). Regional Labor Mobility in Finland. IMF working papers.

Pohjola, M. (2020). Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus: Suomi kansainvälisessä vertailussa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:5.

Stoyanov, A. ja Zubanov, N. (2014). The distribution of the gains from spillovers through worker mobility between workers and firms. *European Economic Review*, Vol. 70.

Tuottavuuslautakunta (2019). Tuottavuuden tila Suomessa. Miksi sen kasvu pysähtyi, käynnistyykö se uudelleen? Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:21.

Ward-Warmedinger, M. ja Macchiarelli, C. (2014). Transitions in labour market status in EU labour markets. *IZA J Labor Stud* 3, 17.

Danish labour mobility 2008 <https://www.oecd.org/employment/leed/40575308.pdf>

Työvoimapalvelun mahdollisuudet uudessa kunta- pohjaisessa järjestelmässä

Robert Arnkil

Psykologian lisensiaatti



Suomi on matkalla kunnallistettuihin työvoimapalveluihin monimutkaisessa tilanteessa

Suomi on siirtymässä kunnallistettuihin työvoimapalveluihin vuoden 2025 alusta. ”Roolimallina” tässä on ollut Tanska, joka ainoana maana maailmassa kunnallisti työvoimapalvelut vuonna 2007, joten Tanskalla on tästä liki 20 vuoden kokemus.

Suomella on edessään monia vaikeita työelämään ja työllisyyteen liittyviä ongelmia. Työelämä, työmarkkinat, yritysten rekrytointi- ja osaamistarpeet ja ihmisten työurat ja työsuhteet ovat moninaistuneet, eli tulleet monimutkaisemmiksi. Moninaisuuden

kohtaaminen vaatii räätälöityjä ja yksilöllisiä ratkaisuja. Tämä puolestaan asettaa paineita niin politiikalle, resursseille, johtamiselle kuin henkilökohtaisten palvelujen palvelukyvylle. Yksilöllinen palvelu on resurssi-intensiivistä, vaikka palvelujen digitalisoinnista voi saada merkittävää vetoapua.

Suomi kohtaa tämän moninaisuuden pulmallisessa tilanteessa. Suomen työvoimavarat ovat niukkenemassa, työttömyys on pysytellyt korkealla tasolla ja pitkäaikaistyöttömyys on kroonistunut. On myös aloittaista työvoimapulaa. Työperäinen maahanmuutto, vaikka sitä onnistuttaisiinkin lisäämään, ei riitä ongelmiamme ratkaisemaan. Suomen olisi saatava työvoimavaraansa nykyistä paremmin mobilisoitua. Työvoimaa tulisi laajentaa nostamalla osaamista ja työkykyisyyttä. Huolehdittava olisi tietenkin myös työssäolevan työvoiman osaamisen uusimisesta ja työkyvystä.

Avaako kunnallistaminen tämän ristiriitaisen tilanteen edessä jotain uusia mahdollisuuksia ennen kaikkea henkilökohtaisten palvelujen ja niiden yhteistyön, eli ekosysteemin (kuten sitä on alettu nimittää) suhteen? Mitä Tanskan kokemukset kertovat ja mihin suuntaan siellä kunnallistamisessa ollaan juuri nyt menossa? Tätä tarkastellaan seuraavassa vasten ajankohtaista Tanskan reformi- ja tutkimuskeskustelua.

Moninaistuminen ja sen kohtaamisen dilemmat

Moninaistuminen koskee kaikkia

Työelämän ja työurien moninaistuminen on tuottanut sellaista monimutkaistumista, jota ihmisten, yritysten ja työvoimapalvelujen on vaikea hahmottaa.

Ihmiset tarvitsevat eri elämänvaiheissa tietoja, ratkaisuja, ideoita, koulutusta, ohjausta ja kokeilumahdollisuuksia, kuten

myös yritykset uudistaessaan rekrytointitoimintaansa. Erityisen tärkeää tämä on ihmisille, joilla on erilaisia terveyteen, osaamiseen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyviä rajoitteita. Toiminnot näiden rajoitteiden voittamiseksi ovat palvelusysteemissämme hajallaan ja tarvitaan uudistamista kohti parempaa yhteistoimintaa.

Ratkaisuja tarvitaan yrityksille, jotka uhkaavat jäädä häviäjiksi kilpaillessaan niukkenevista työvoimavaroista –varsinkin pienemmille yrityksille, joilla ei ole aikaa eikä välttämättä osaamista rekrytointinsa uudistamiseen. Valveutuneet yritykset ovat alkaneet kurkottaa syvemmälle rekrytointiprosesseihin aina nuorten työelämäasenteita myöten koulutusaikana ja uudistamalla työelämään tutustumista ja työhön perehdyttämistä. Esimerkiksi Saksan oppisopimuskoulutuksen menestyksen (ja yritysten siihen investoinnin) yksi tärkeä syy on se, että yritykset ovat nähneet sen pitkällä aikavälillä keinoksi varmistaa rekrytointiväyliään.

Moninaisuuden vastaamisessa on dilemmoja: nokka irtoaa, pyrstö tarttuu

Moninaisuuden vastaamisessa on työvoimapolitiikassa ja työvoimapolitiikassa läpi vuosikymmenten ollut dilemma: Yhtäältä tulee vastata ajankohtaisiin ja nopeasti muuttuviin työelämän tarpeisiin ja ihmisten nopeaan työllistämiseen. Toisaalta on ratkaistava ihmisten eri elämänvaiheissa ilmenevien esteiden voittaminen ja toimintakyvyn ongelmat, mikä vaatii usein enemmän aikaa ja eri tahojen monivaiheista yhteistyötä. Molempia tarvitaan, mutta miten tehdä molempia yhtä aikaa? Tämä asettaa myös paineita sille, miten henkilöasiakkaan tai yrityksen tilanne ja tarve tunnistetaan henkilökohtaisissa palveluissa oikein ja osataan rakentaa räätälöity toimintakokonaisuus ja myös seurata sen vaikuttavuutta.

Perinteinen pohjoismainen aktiivinen työvoimapolitiikka on painottanut kokonaisvaltaista, osaamista ja toimintakykyä vahvis-

tavaa politiikkaa, mutta sen vaikuttavuudessa ja vaikuttavuuden osoittamisessa on kuitenkin sen moniulotteisuuden ja monitoimijaisuuden vuoksi ollut ongelmia. Malli on myös kallis ja sen rahoittaminen on tuottanut hyvinvointivaltiolle kasvavia vaikeuksia. (Reformikomissio 2024, Bredgaard ja Rasmussen 2022.)

Perinteinen laaja malli on tullut haastetuksi suoraviivaisemman, anglo-saksisista maista alkaneen, nopeaa lopputulosta (työllistymistä) painottavan ”työ ensin” politiikan toimesta, johon on liittynyt velvoittavan aktivointipolitiikan kiristäminen. Tässä vaarana on puolestaan, että vaikeassa työmarkkina-asemassa olevat uhkaavat jäädä palvelujen katveeseen. Työvoimapolitiikka on niin Tanskassa kuin Suomessakin (ja monessa muussa maassa) keinunut näiden mallien välillä.

Vaikuttavuuden mustan aukon ongelma

Nopeaa työllistymistä tietenkin tarvitaan. Kriittinen tutkimus kuitenkin osoittaa, että jos työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen painopiste on liikaa nopeassa lyhyen aikavälin työllistymisessä, on vaarana kermankuorinta eli palvelun kohdistuminen helpommin työllistyiin. Samalla on vaarana, että laiminlyödään työvoiman laajentaminen eli vaikeammin työllistyvien ja ylipäänsä moniulotteisemmat palvelut.

Tanskalaiset tutkijat huomauttavat, että vaikuttavuustutkimusten ongelmana on yleisesti ollut se, että ne kohdistuvat pääasiassa lyhytaikaisiin statusmuutoksiin yksilötasolla, kuten välittömään työllisyysvaikutukseen. Pidemmän aikavälin vaikutukset esimerkiksi eri työnhakijaryhmien sosiaalisten tilanteiden ja olosuhteiden suhteen ovat jääneet vähemmälle tarkastelulle. Tätä nimitetään työvoimapolitiittisessa keskustelussa vaikuttavuuden ”mustaksi aukoksi”, eli monivaiheisen palveluprosessin vaikuttavuus jää katveeseen. (Bredgaard 2015.) Toisin sanoen tarvittaisiin lisää

sellaista vaikuttavuustutkimusta, joka tavoittaisi paremmin asiakkaiden keskipitkän ja pitkän aikavälin muutoksia (Andersen ja Bredahl 2023, Andersen 2020, Pollitt 2013).

Jos painopiste työvoimapolitiikassa ja työvoimapalveluissa on puolestaan yksipuolisesti työllistyvyyttä edistävässä *palveluprosessissa*, työvoiman laajentamisessa ja sen välituloksissa, voi lopputuloksen saavuttaminen (työllistyminen avoimille markkinoille) jäädä vaille tarvittavaa huomiota. Tämä voi johtaa siihen, että työnhakijan tilanne ikään kuin ”lukkiutuu”, eli hän jää pitkiksi ajoiksi välityömarkkinoiden toimenpiteisiin pääsemättä avoimien markkinoiden työpaikkaan.

Olisi myös tärkeää kuunnella henkilökohtaisen palvelun työntekijöiden kokemuksia ja ideoita palvelun kehittämisestä. Tarvitaan lisää tietoa siitä, miten henkilökohtaisten palvelujen palveluprosessi todellisuudessa toteutuu – miten palvelukontakti ja palvelusuunnitelma ja sen jälkeiset palvelun vaiheet (palveluketjut) toteutuvat. Tämä on erityisen tärkeää vaikeassa asemassa olevien ja monitahoisia ongelmia omaavien asiakkaiden kohdalla (Rosholm et. al. 2019).

Tanskan kokemukset ja uusi vaihe kunnallistetuissa työvoimapalveluissa

Kunnallistaminen on pohjoismaissa paradigmaattinen muutos työvoimapalveluissa

Suomen työvoimapalvelujen kunnallistamisen ”roolimallina” on ollut Tanska, joka kunnallisti valtiolliset työvoimapalvelut vuonna 2007.

Oli erilaisia syitä, miksi Tanska kunnallisti työvoimapalvelut. Yksi syy oli se, että työttömyystuet haluttiin yhden toimijan alle. Ennen kunnallistamista Tanskassa ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat työnhakijat olivat valtion työvoimatoimistojen asiakkaita ja

työmarkkinatukea vastaavaa tukea saavat kuntien sosiaalitoimen asiakkaita. Tämä haluttiin yhtenäistää. Suomessahan molemmat asiakasryhmät ovat olleet työvoimatoimiston asiakkaita.

Toinen syy on vahvassa tanskalaisessa ”paikallisdemokratiaaee-toksessa”- haluttiin, että palvelut ovat lähellä ja kunnallisdemokratian alla. Työllisyysasioiden yhteydessä Tanskassa puhutaan säännönmukaisesti *kansalaisista* siinä missä Suomessa puhutaan ”asiakkaista”.

Uudistukseen liittyi Tanskassa (kuten kunnallistamiseen myös Suomessa) odotuksia siitä, että kunnat saisivat paikalliset ja alueelliset voimavarat paremmin yhdistettyä työllisyyden ja työmarkkinakelpoisuuden¹ edistämiseen ja ihmisten ja yritysten tuntemus antaisi paremmat lähtökohdat palvelujen räätälöinnille ja innovoinnille (Tulevaisuuden työllisyystoimet asiantuntijaraportti 2024).

On kuitenkin tärkeää todeta, että kunnallistaessaan työvoimapaalvelut vuonna 2007, Tanska myös rationalisoi kuntarakenteensa yhdistämällä kuntia niin, että niiden määrä väheni 230:stä 94:ään. Tämä tehtiin, jotta saataisiin elinvoimaisempia kuntia ja luonnollisemmat työmarkkina-alueet. Suomessa tämä rationalisointi on vielä kesken. Lisäksi Suomessa toteutettiin hyvinvointialueuudistus, jossa siirrettiin terveys- ja sosiaalipalvelut pois kunnilta. Tanskassa perusterveydenhuolto ja sosiaalipalvelut ovat edelleen kuntien tehtäviä. Suomen rakenteet ovat siten kokonaisvaltaisen työvoimapaalvelun ja työmarkkinakelpoisuuden edistämisen suhteen lähivuosina väistämättä murroksessa.

Yhtä kaikki, Suomessakin, työvoimapaalvelujen kunnallistaminen on merkittävä, suorastaan paradigmaattinen muutos. Pohjoismaisen kunnan yhteiskuntapolittiset vastuut ovat hyvin laajat kansain-

¹ Työmarkkinakelpoisuuden edistämisestä on käytetty myös käsitettä *työllistyvyyden* edistäminen, jolla halutaan korostaa sellaista osaamisen ja työkyvyn varmistamista, joka lujittaa työuran pidemmän aikavälin kestävyyttä (McQuaid et. al. 2005)

välisesti katsoen ja kunnilla on vahva autonomia. Työvoimapalvelut sijoittuvat kunnallistamisen myötä uudella tavalla työmarkkinoiden ja kuntien elinvoimapolitiikan kokonaisuuteen.

Työllisyyden näkökulmasta elinvoimaisen kunnan on löydettävä hyviä pitkän aikavälin ratkaisuja työvoimavarojen kehityksen (kuten osaaminen ja työkyky), elämänuran aikaisten siirtymien (kuten siirtyminen koulutuksesta työelämään, työttömyydestä työhön, kuntoutuminen takaisin työhön jne.) ja syrjäytymisen ehkäisyalueilla. (Hemerijk 2018).

Valtiolliset työvoimapalvelut eivät siten vain sellaisenaan siirry yhdeksi kunnan funktioksi, vaan sijoittuvat uudella ja kokonaisvaltaisemmalla tavalla kunnallisen ja alueellis-paikallisen yhteistyön ekosysteemiin. Kunnallistamisen mahdolliset hyödyt voivat toteutua vain, jos tämä onnistuu.

Minne Tanska on nyt matkalla kunnallistetulla mallillaan?

Tanskan työvoimapalvelujen kunnallistamisen matka ei ole ollut yksinkertainen, vaan Tanska on useaan kertaan reivannut kurssiaan keskushallinnon ja paikallisen autonomian sekä kuntien työvoimapolitiikan ja palvelujen toteuttamisen vapausasteen suhteen.

Tanskan pitkän aikavälin joustoturvamalli (flexicurity) on ollut perinteistä pohjoismaista osaamista ja toimintakykyä painottava 'osaaminen ensin', *learnfare*-malli, johon on viime vuosikymmeninä kuitenkin omaksuttu aktivointia ja nopeaa työllistymistä painottavia, anglo-saksisista maista peräisin olevia 'työ ensin', *workfare* elementtejä. Ei kuitenkaan yhtä voimakkaina kuin esimerkiksi Britanniassa.

Tanskan hallitus antoi 2022–2023 laajan tehtäväannon Tanskan yhteiskuntapolitiikan uudistamisesta nk. reformikomissiolle², joka

tuli siihen tulokseen, että tanskalainen malli, niin menestynyt kuin se onkin, ei ole onnistunut monien vaikeammassa asemassa olevien tilannetta edistämään. Ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevien tilanne parani kyllä merkitsevästi, mutta on ryhmiä, joiden työllistyminen on jämähtänyt paikoilleen. ”Pohjoismainen malli on hyvä yhden ongelman ratkaisemisessa, mutta ei monen yhtäaikaisen ongelman ratkaisemisessa.” Komission mukaan tarvittaisiin myös vaikuttavuustutkimuksen monitieteellisyys vahvistamista, jotta paremmin tavoitettaisiin työllistymisen moniulotteisuus, monimutkaisuus ja pitkän aikavälin vaikutukset työllistymiseen, osaamiseen, työkykyyn ja osallisuuteen.

Reformikomission työn jatkaminen nimenomaan Tanskan kunnallistettujen työvoimapalvelujen uuden vaiheen suunnittelemiseksi annettiin vuonna 2023 laajalle asiantuntijaryhmälle, joka julkisti mietintönsä ”Tulevaisuuden työllisyystoimet” -asiantuntijaraportin kesäkuussa 2024³. Osa näiden kahden reformikomission esityksistä on jo pantu toimeksi, osa on vielä toteuttamatta tai harkittavana.

Tulevaisuuden työllistämistoimet -asiantuntijaryhmän esitys on varsin radikaali. Siinä tärkeimpänä viestinä on, että kuntien toimintatapautta työvoimapolitiikassa ja asiakaspalvelussa tulee olennaisesti lisätä ja keskushallinnon säätelyä vähentää. Palveluprosesseja on kevennettävä ja toiminnan läpinäkyvyyttä on lisättävä ja kasautunutta byrokraattista painolastia vähennettävä. Samalla kustannuksia on saatava alas.

Nykyiset työvoimatoimistot (eli työvoimakeskukset, kuten niitä Tanskassa nimitetään) lakkautetaan ja kunnille tulee vapaus organisoida työllisyyttä edistävät toimet parhaaksi katsomallaan tavalla. Työllistämistoimet ankkuroidaan kuitenkin edelleen kunta-alustalle ja kuntaekosysteemiin.

Yksityiskohtaisen palveluprosessin sääntelyn, kuten tapaamistiheys ja työpaikkojen hakeminen, sijaan halutaan painottaa yksilöllistä harkintaa ja työllistämisen tuloksia. Kaavamainen aktivointi on turhauttanut toimintakykyisiä asiakkaita, eikä toisaalta ole ollut riittävää vaikeassa asemassa oleville. Siis pois mikromanageerauksesta ja olennaisesti lisää toiminta- ja harkintavapautta henkilökohtaisten palvelujen asiantuntijoille. Työvoimapalveluissa halutaan painottaa enemmän yksilöllisyyttä, kansalaisten tarpeisiin vastaamista ja heidän tilanteisiinsa sopivia toimenpiteitä. Avainsanana on arvokkuus (*værdighed*), eli *ihmisarvoisen* työvoimapalvelun tarjoaminen. Tätä keskustelua ihmisarvosta avataan tuonnempana.

Vuosien mittaan useiden reformien ”kerrostumisen” myötä on syntynyt toiminnan liiallista monimutkaisuutta ja ristiriitaisuutta, jossa on niin kansalaisten, yritysten, työvoimaviranomaisten kuin päättäjäjkin vaikea navigoida. Esityksiin kuuluu ylipäätään toiminnan merkittävä yksinkertaistaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen.

Keskushallinnon (Tanskassa työministeriö ja työvirasto STAR) roolia on tarkoitus painottaa yhä enemmän tukemaan kuntien toimintakykyä ja oppimista tiedonhallinnan, kannustavien vertaailujen ja keskinäisen oppimisen kautta. Uudistusesitykseen kuuluu myös radikaali kustannusten vähentäminen (3 miljardin DK säästöt vuoteen 2030 mennessä).

Säästöjä on ennakoitu syntyvän siitä, että suuremman toimintavapauden myötä kunnat voivat luoda vaikuttavampaa yhteistyötä niin julkisten kuin yksityisten kumppaneiden kanssa. Säästöjä ja tehokkuutta ennakoidaan syntyväksi myös palveluprosessien yksinkertaistamisen ja paremman yksilöllisen kohdentamisen myötä. Tämä johtaa väistämättä myös henkilöstövähennyksiin, joten edessä on todennäköisesti vaikea rationalisoinnin ja vaikuttavuuden yhtälön ratkominen.

Palvelun ihmisarvoisuuskeskustelu Tanskassa

Tanskan uuden reformin valmistelussa tutkittiin myös sitä, miten ihmisarvoista (værdig) kohtelua työllistämässä saadaan ja miten sitä voisi lisätä (Pulz ja Hansen 2024).

Tutkimuksen taustalla oli varsinkin Tanskassa koettu laaja tyytymättömyys merkityksettömäksi koettuun ja kaavamaiseen aktiivointiin, josta kärsivät niin toimintakykyiset, kuin heikommassa asemassa olevat työnhakijat. ”Aktiivisuusparadigmassa” koettiin olevan liikaa ”puskua” ja arvotonta kohtelua. Vuonna 2020 silloinen pääministeri nosti ihmisarvoisen kohtelun tärkeäksi tavoitteeksi: ”Ihmisarvoinen tapausten käsittely kaikille.” Ihmisarvon nostaminen tärkeäksi teemaksi heijastaa tanskalaisessa kulttuurissa vahvasti esiintyvää kansalaiseetosta, joka ilmenee myös siinä, että työvoimapalveluissakin puhutaan aina *kansalaisista*, eikä asiakkaista.

Kunnilta edellytettiin ihmisarvoisuustavoitteiden sisällyttämistä työllisyysuunnitelmiin ja tutkimus teki seuranta-analyysin kaikkien 94 kunnan työvoimakeskusten työllisyysuunnitelmista. Tutkimus osoitti, että ihmisarvo esiintyi suunnitelmissa vaihtelevasti (ja kolmanneksella ei lainkaan) ja ihmisarvoisuus tulkittiin kunnissa eri tavoin. Työmaata siis riittää tulevaisuudessa.

Tutkimuksessa analysoitiin, millaisia ihmisarvon käsityksiä kunnissa esiintyi. Niitä löydettiin neljää päätyyppiä:

- (1) *Ihmisarvo viestintänä ja kohtaamisena*, eli kohteliaana ja kunnioittavana vuoropuheluna, dialogisena suhteena kansalaiseen. Kansalaisten tulisi kokea tulleen kuulluksi ja toiminnan ja päätösten tulisi olla ymmärrettäviä ja läpinäkyviä. Tällainen toiminta edellyttää keskustelutaitojen parantamista ja laadun seuranta.

- (2) *Ihmisarvo yksilöllisenä palveluna*, toimenpiteinä, jotka perustuvat asiakkaan tarpeiden kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen, jossa kansalainen on oman elämänsä asiantuntija ja ratkaisujen kanssaluoja. Yhteydenpidon tulee olla joustavaa ja toimenpiteet tulee muotoilla ja eriyttää yksilöllisesti sekä tukea kansalaista itsensä auttamisessa.
- (3) *Ihmisarvo työnä, työllisyytenä*. Työ on olennainen ihmisarvon elementti ja identiteetin lähde ja siksi on tärkeää tähdätä työn saantiin, eli palvelun lopputulokseen.
- (4) *Ihmisarvo oikeusvarmuutena*, eli lakien noudattamisena, tasa-arvoisena kohteluna, oikeusvaltion toimintana. Kansalaiset tuntevat päätösten taustat ja yhteiset periaatteet.

Summa summarum: Ihmisarvoinen palvelu on yksilöllistä, inhimillistä ja työnhakijalle merkityksellistä ja kunnioittavaa palvelua, jossa asiakas on itse aidosti mukana ratkaisuja luomassa.

Tanskalaisen tutkimuksen mukaan näin pääosin kansalaiset henkilökohtaisen palvelun ovatkin kokeneet, mutta myös, että palvelua toteuttavaa virkailijaa rajoittavat liian usein säännökset, jotka vaikeuttavat yksilöllisen ja merkityksellisen palvelun toteuttamista. Kuten edellä todettiin, *Reformiesityksen* mukaan vuosikymmenten myötä tehdyt uudistukset ovat kerrostuneet liian byrokraattiseksi, usein ristiriitaiseksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi

Pulz ja Hansenin tutkimus muistuttaa, että ihmisarvon kokemus on moniulotteinen asia, johon vaikuttavat niin yksilölliset, sosiaaliset, taloudelliset kuin poliittiset olosuhteet. Ihmisarvon kokemus ei rajoitu vain tapaamisiin työvoimatoimistoissa, vaan tapahtuu useilla eri elämänalueilla. Tämä monitahoisuus edellyttää, myös palveluissa, ihmisten tilanteiden ymmärtämistä kokonaisuutena ja palvelukäytäntöjen jatkuvaa kehittämistä. Tutkijoiden mukaan tämä puolestaan edellyttää henkilökohtaisten palvelujen tärkeyden ja toimintakyvyn vahvistamista.

Suomalaisessa työvoimapalveluja koskevassa keskustelussa ihmisarvoinen kohtelu ei ole noussut näin voimakkaana teemana esiin, mutta työvoimapalvelujen kunnallistamisen yhteydessä se voisi olla luonteva ja tärkeä teema.

Työvoimapalvelun ammattitaidon, palvelukyvyyn ja toimintavapauden lisääminen

Moninaisuuden kohtaamisessa henkilökohtaisen palvelun asiantuntijoiden palvelukyky on vaikuttavuuden parantamisen avaintekijä. Tanskan kunnallistettujen työvoimapalvelujen reformiesityksen yhteydessä on henkilökohtaisten palvelujen palvelukykyä analysoitu artikkelissa *Ammattimaisuus, refleksiivisyys ja ihmisarvo työllistämistoimissa* (Kongsgaard 2024).

Tanskalaisessa – ja myös muussa kansainvälisessä keskustelussa – on todettu, että työllistäminen on kompleksinen tehtävä, joka vaatii monimuotoista ammattitaitoa. Työvoimapalvelujen siirtäminen valtiolta kuntiin on synnyttänyt tarpeen tulkita uudelleen, mitä tämä ammattitaito on. Työvoimapalvelu ei ole missään maassa ollut ”yksi ammatti”, vaan alan asiantuntijoilta löytyy useita koulutus- ja työtaustoja, tyypillisimpänä sosiaaliala. Ammatillinen tausta on kuitenkin jatkuvasti moninaistunut ja työllistymisen edistäminen on tullut elementiksi moniin yhteistyöekosysteemiin liittyviin ammatteihin ja työtehtäviin, kuten koulutuslalla ja terveydenhuollossa. Käynnissä onkin työllisyyttä edistävän ammattitaidon uudelleenmuotoilu.

Kongsgaard nostaa esiin myös, että työnvälittäjät työvoimatoimistoissa eivät ole vain *työn* välittäjiä, vaan *toimintapolitiikan* välittäjiä. *Organisaation ammatillisessa* tehtävässä (Evetts 2013) tasapainotetaan poliittiset tavoitteet, kansalaisten tarpeet käytettävissä olevien resurssien puitteissa – parhaimmillaan yksittäisen ihmisen ihmisarvoa kunnioittaen, kuten tanskalainen keskustelu on nostanut esiin.

Tanskan työvoimapalvelujen kunnallistamisen aikana on työvoimapalvelujen prosessia, haastattelujen ja työn hakemisen määriä pyritty keskusjohtoisesti ja standardein tarkasti määrittelemään, ymmärrettävänä pyrkimyksenä varmistaa toiminnan yhtenäisyys (Työllisyyden tulevaisuus 2024). Tämä ei kuitenkaan riitä moninaisuuden kohtaamiseen.

Tarvitaan tietoa siitä, mitä asiakasprosesseissa todella tapahtuu, miten se saadaan toimivammaksi. Tässä tarvitaan henkilökohtaisten palvelujen harkinta- ja toimintavapauden ja lisäämistä. Palvelun vaikuttavuuden kannalta asiantuntijan yhteistyösuhde kansalaisen kanssa ja kyky valita ja ajoittaa toimenpiteet on ratkaisevan tärkeää. Toisin sanoen palvelun ammattilainen on *itsessään osa, joka toimii vaikuttavuuden edistämiseksi*, eikä vain toimenpiteen toteuttaja.

Kongsgaard nostaa esiin ongelman esimerkiksi asiakasprosessin vaikuttavuuden suhteen: Käytetyt vaikuttavuustutkimukset osoittavat toistuvasti, että esimerkiksi palkkatuki työllistää paremmin kuin ohjaus ja täydennyskoulutus. Tämä on tavallaan itsestään selvää, koska näillä toimenpiteillä on eri tavoitteet ja myös eri kohderyhmät. Palkkatyön tavoite on välitön työllistäminen, kun taas ohjauksen ja täydennyskoulutuksen tavoitteet ovat moninaisempia ja kokonaisvaltaisempia.

Palkkatyö ei ole oikea seuraava askel kaikille, vaan tarjottava ratkaisu riippuu asiakkaan tilanteesta. Lisäksi ihmisten tilanteiden kehitys ei välttämättä ole lineaarista, vaan tapahtuu liikettä edes takaisin (kuten esimerkiksi työkunnon heikkeneminen/koheneminen) ja käynnissä voi olla myös useita rinnakkaisia toimenpiteitä (osaamista, työkykyä ja osallisuutta lisääviä). Tällaisten kokonaisuuksien vaikuttavuuden seuraaminen ja osoittaminen on monimutkaista ja sitä pitäisi kehittää.

Kongsgaard toteaa tähän liittyen saman mustan aukon ongelman, kuin Bredgaard (emt.), eli jos vaikuttavuuskäsitys ja sen mittaaminen on kapeaa, jää moninaisempi prosessivaikuttavuus tavoittamatta ja sen merkitys havaitsematta, jolloin vaarana on palvelun aliresursointi.

Suomen kokemuksista ja mahdollisuuksista

Työvoimapalvelu ei Suomessakaan ole ollut ”yksi ammatti”, vaan alan asiantuntijoilta löytyy useita koulutus- ja työtaustoja, ja tämä on koko ajan moninaistunut. Työvoimavirkailijan työnimikkeiden historia ja muuntuminen kertoo osaltaan laajentumisesta ja kokonaisvaltaistumisesta: työnvälittäjä-> työvoimanevoja -> työvoimaohjaaja -> asiantuntija -> omaneuvoja -> koordinaattori -> työelämäohjaaja. (Spangar ja Arnkil 2018.)

Viime vuosikymmeninä on Suomessa työllisyyden edistämiseen liittyen tapahtunut työelämän ja työurien muutoksiin liittyvä ohjauksellisten palvelujen ja ammattien voimakas lisääntyminen, ensin peruskoulujen ja jatko-opintojen opinto-ohjauksena ja sittemmin ohjauksellisen otteen lisääntymisenä välityömarkkinoilla ja yritysten työvoiman rekrytoinnissa.

Suomessa on tästä kertynyt paljon kokemusta monissa työvoimapalvelujen uudistuksissa, työllistymistä edistävän monialaisen palvelun (TYP) ja Ohjaamojen luomisessa, ESR-hankkeissa, Muutos- turva-mallissa ja viimeksi työllisyyden kuntakokeiluissa. Nämä kokemukset liittyvät ennen kaikkea työvoiman laajentamiseen ja työllistyvyyden edistämiseen niille, joilla on erilaisia vaikeuksia työelämään kiinnittymisessä. (Aho et. al. 2024, Arnkil et. al 2008, 2007, Valtakari et. al.2020.)

Ensimmäisissä työelämän kuntakokeiluissa keskeinen konsepti oli ”omavalmentajuus” (tästä käytettiin eri kokeiluissa eri nimityksiä), joka oli henkilökohtaisten työvoimapalvelujen vähentämisaikajakson jälkeen ns. normaalin hyvän asiakaspalvelun ’renessanssia’. Jo aikaisemmin olemassa ollut henkilökohtaista asiakaspalvelua ”palautettiin” parantamalla sen resursseja ja seurantaa. (Arnkil et. al 2019.)

Askel eteenpäin oli myös uuden kunta-alustalta toteutetun osaa- misen ja identiteetin etsintä, jossa haluttiin yhdistellä erilaista

ammattiosaamista. Tämä uudelleenmuotoilu on edelleen käynnissä. 'Ekosysteemirajankäyntiä' syvennettiin ammatillisen koulutuksen, terveydenhuollon ja yhä enemmän yritysten rekrytointitoiminnan suhteen. Tämä ekosysteemikonseptin ja toiminnan kehittäminen on niinkin käynnissä ja voisi olla yksi Suomen vahvuuksista (Hirvilampi et. al. 2023, Kinder et. al. 2020, Osborne et. al. 2022.)

Työllistämisen kuntakokeiluissa ja varsinkin työvoimapolkujen kunnallistamis päätöksen myötä on yhä enemmän suuntauduttu sekä yritysten rekrytointitarpeisiin että osaamiseen, eli yhteyksien kehittämiseen avoimiin työmarkkinoihin. Samalla on yhteyksiä työvoiman laajentamiseen jouduttu rakentamaan uudelleen hyvinvointialueratkaisun myötä. Alussa mainittu dilemma ja sen haasteet siis jatkuvat.

Mihin Suomessa tulevaisuudessa työvoimapolkujen kunnallistamisessa?

Työvoimapolkujen kunnallistaminen Suomessa toteutuu virallisesti 1.1.2025. Sitä on edeltänyt monivaiheinen valmistelu, mutta monia kysymyksiä on vielä ratkaistavana.

On merkille pantavaa, että liki 20 vuoden kokemus on Tanskassa johtanut siihen että paradigmaattisen muutoksen suhteen mennään vielä pidemmälle devoluutioon, eli hajautettuun työvoimapolkumalliin korostamalla autonomisten kuntien vapautta ja innovaatioita työvoimapolkujen vaikuttavuuden (ja myös kustannussäästöjen) suhteen.⁴ On vielä näkemättä, miten tämä uusi askel Tanskassa toteutuu, mutta Tanskalla on joustoturvamallinsa muovaamisessa

⁴ Työvoimapolkujen hajauttaminen, eli devoluutio, on käynnissä (eri tavoin ja eri rakenteissa) monissa muissa maissa kuten Britannia, Hollanti ja Saksa. Kaikissa taustalla on työllisyyskysymysten moninaistuminen ja pyrkimys paikallisten voimavarojen parempaan mobilisointiin.

vuosikymmenien käytännön kokemus ja pyrkimys pragmaattiseen konsensukseen.

Kuten alussa todettiin, Suomella on edessään monia vaikeita työelämään ja työllisyyteen liittyviä ja myös palvelujen rakentamiseen liittyviä ongelmia. Työvoimavarojen riittävydestä huolehtiminen on ikääntymisen ja maahanmuuton haasteiden vuoksi Suomessa vaikeampaa kuin Tanskassa. Lisäksi hyvinvointialueiden muodostaminen on synnyttänyt yhteyksien luomisen murroskauden työvoiman toimintakyvyn ja kuntouttamisen kokonaisuudessa.

Suomella on kuitenkin työllisyyden kuntakokeilujen ja muiden aikaisempien kokemusten myötä runsaasti aineksia rakentaa omaa malliaan kuntapohjaisista työvoimapalveluista.

Opit Suomelle

- Hyvä kuntien keskinäinen vertaisoppiminen ja 'ekosysteemioppiminen' alueellisten työmarkkinatoimijoiden kanssa luomalla foorumeita ja areenoita tällaiselle vuoropuhelulle.
- Monialaisten palvelujen yhteistyön varmistaminen työvoimapalvelujen kunnallistamisen ja hyvinvointialueiden uusissa rakenteissa.
- Henkilökohtaisten palvelujen toimintavapauden ja palvelukyvyn vahvistaminen ja ammatillisen moninaisuuden hyödyntäminen koko ekosysteemissä.
- Ihmisarvoisen palvelun ja kohtaamisten nostaminen tärkeäksi palveluteemaksi.
- Toiminnan kokonaisuutta tukevan monipuolisen työvoimapalvelujen vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen.

LÄHTEET

Aho, S., Arnkil, R., Hämäläinen, K., Lind, S., Spangar, T., Tuomala, J., Ojala, S., Saloniemä, A. ja Stenvall, J. (2024) Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi. Loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3: 2024

Andersen, N.A. and Breidahl, K.N. (2023) How administrative reforms influence the capacity for implementing the social investment state. *European Journal of Social Security* 2023, Vol. 25(2) 139–157

Andersen, N. A. (2020). The constitutive effects of evaluation systems: Lessons from the policymaking process of Danish Active Labour Market Policies. *Evaluation*, 26(3):257-274.

Andersen, N., Caswell, D. ja Larsen, F. (2017) A New Approach to Helping the Hard to Place Unemployed - *The Promise of Developing New Knowledge in an Interactive and Collaborative* *European Journal of Social Security*.

Arnkil R., Spangar T. & Jokinen E. (2019) Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapolitiikan ekosysteemiä - Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupunki, Tutkimukset 1/2019.

Arnkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T. ja Pitkänen, S. (2008) Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimijoiden ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys Nro 18/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö

Arnkil, R., Jokinen, E., Aho, S., Spangar, T., Syrjä, H., & Karjalainen, J. (2007). Muutosturva uudenlaisen yhteistyön airuena. Työpoliittinen tutkimus; No. 331

Bredgaard, T. ja Rasmussen, S. (2022) (toim.) Dansk arbejdsmarkedspolitik. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København. <https://djoefforlag.dk/products/dansk-arbejdsmarkedspolitik>

Bredgaard T. (2015). Evaluating What Works for Whom in Active Labour Market Policies. *European Journal of Social Security*, 17(4):436-452.

Evetts, J. (2013) Professionalism: Value and ideology. *Current Sociology Review*, 61(5-6), 778-796. doi:10.1177/0011392113479316

Hirvilampi, T., Peltomaa, J., Pihlajamaa, M., Tiilikainen, S. (2023) Towards an eco-welfare state: Enabling factors for transformative eco-social initiatives. *Euroopan sosiaaliturvalehti* 2023. 25 (4) 445 – 463

Hemerijck, A. (2018) Social Investment as a Policy Paradigm, *Journal of European Public Policy*, 25:6, 810-827

Kinder, T., Six, F., Stenvall, J., & Memon, A. (2020). Governance-as-legitimacy: Are Ecosystems Replacing Networks?. *Public Management Review*, 1-26.

Klindt, M. P., Rasmussen, S., & Jørgensen, H. (toim.) (2020). Aktiv arbejdsmarkedspolitik - før, nu og i fremtiden. Djøf Forlag. København <https://djoefforlag.dk/products/aktiv-arbejdsmarkedspolitik>

Kongsgaard, L. (2024) Ammattimaisuus, refleksiivisyys ja ihmisarvo työllistämistoimissa (Faglighed, refleksivitet og værdighed i beskæftigelsesindsatsen). Væksthuset (*Tulevaisuuden työllisyystoimet* esityksen liite)

McQuaid, R.W. ja Linday, C. (2005) The Concept of Employability. *Urban Studies*. Vol 42, No 2, 197-219 February.

Osborne, S., Powell, M., Gwendoline, H., Cui, T. ja Stroksch, K. (2022) Value creation in the public service ecosystem : An integrative framework. *Public Administration Review*.

Pollitt, C. (2013) *The Logics of Performance Management*. Sage.

Pulz, S. ja Hansen, M.P. (2024) Ihmisarvo työllistämässä (Værdighed i en beskæftigelseskontekst). Roskilden yliopisto. (*Tulevaisuuden työllisyystoimet* esityksen liite)

Rosholm, M., Sørensen, K.L., Skipper, L. (2019) What effects Job Prospects? The Employability Indicator Project Væksthusets Forskningscenter. 1st edition, 1st stock 2019. Væksthusets Forskningscenter

Reformikommision esitys (2023) Reform Commission

Tulevaisuuden työllisyystoimet (2024). Tanskan asiantuntijatyöryhmän esitys. (Afrapportering (xn--fremtidensbeskftigelsesindsats-0uc.dk)

Spangar, T. ja Arnkil, R. (2018) Työelämäohjaus ja työllisyyden hoito. Teoksessa: Kajanoja, J. (toim.) Työllisyyskysymys. Into Kustannus Oy.

Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Mayer, M., Nyman, J., Sillanpää, K., Spangar, T., Ålander, T. ja Ylikoski, M. (2020) Ohjaamot – monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020: 13. Helsinki.

Suomalainen jousto- turva elintason kohottajana

Mikko Martikkala

Ministerin erityisavustaja



Talouden kasvua tarvitaan suomalaisten elintason kestävä kasvun turvaamiseksi. Kuten Kurronen kirjoittaa, on toimivassa joustoturvamallissa todennettuja vaikutuksia tuottavuuden kasvuun. Työpanoksen taaja liike työmarkkinoilla takaa, että oikea osaaminen löytää tehokkaasti työmarkkinoilta tarvitsijansa. Suomalaisen joustoturvamallin kehittäminen voisi olla seuraavien hallitusten suuri reformikokonaisuus.

Ikärakenteen muutoksen aiheuttama kestävyysvaje ja krooninen julkisen talouden alijäämäisyys vaatii toimenpiteitä myös tulevilta hallituksilta. Pohjoismaiset laajojen palvelujen ehdoton

edellytys on matala työttömyys ja korkea työllisyys. Mikäli haluamme tarjota suomalaisen hyvinvointivaltiomallin tuleville sukupolville, on työmarkkinoiden uudistamista jatkettava. Kyse on sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta.

Suomi on geostrategiselta sijainniltaan heikommassa asemassa kuin saari, kuten pääministeri Orpo on (2024) sanonut: ”Saarestakin pääsee joka suuntaan.” Etäisyydet ovat pitkiä, väestö vanhenee ja kielikin on vaikea oppia. Naapurissamme on aggressiivinen Venäjä, johon luottamus kauppakumppanina tuskin palaa vuosikymmeniin. Näihin tekijöihin emme voi vaikuttaa, mutta verotukseen, työmarkkinoihin ja sosiaaliturvaan voimme. Suomen kannattaa pyrkiä hakemaan etua kaikilla niillä keinoilla, joihin voimme vaikuttaa.

Nyt hallitus tekee lukuisia kauan odotettuja uudistuksia, joilla kurotaan kiinni kaulaa kilpailijamaihin. Ministeri Satosen kuvamalla tavalla Suomi liikkuu Orpon hallitusohjelman työllisyysreformien myötä reippain askelin joustoturvamallin suuntaan. Suomen malli alkaa saada joustoturvamallille ominaisia piirteitä. Rohkeista uudistuksista huolimatta saamme vasta naapureiden etumatkaa kiinni. Kunnianhimon tason on oltava korkeammalla.

Mikä siis riittää, jotta olemme naapureitamme houkuttelevampi paikka kansainväliselle sijoittajalle, kielitaitoiselle osaajalle tai investointia pohtivalle yritykselle? Miten osaaminen löytäisi nopeammin tarvitsijansa ja työ tekijänsä? Työmarkkinoiden kehittämisessä tulee tähdätä maailman parhaiten tuottavuuskasvuun tukevaan suomalaiseen joustoturvamalliin.

Kenelle vastuu uudistuksista kuuluu?

Keskeinen toimija ja päätöksentekijä työmarkkinoilla 2020-luvulle tultaessa on ollut työmarkkinakorporaatioilla. Valtio on vuosien saatossa hiljalleen myöntänyt työmarkkinakorporaatioille yhä laajemman sanavallan eri yhteiskuntapolitiikan sektoreihin. Korporaatioiden neuvotteluissa on käsitelty milloin sosiaaliturvaa, asuntopolitiikkaa, verotusta tai eläkejärjestelmää. Karrikoiden vaaleilla valitut päättäjät ovat tyytyneet äänettöminä yhtiömiehinä säätämään kabinetineuvottelujen tulokset lainsäädännöksi.

Keskitetyllä korporatiivisella päätöksentekomallilla on sotien jälkeisissä oloissa suurvaltojen puristuksessa kenties ollutkin hyvät puolensa. Kun viisivuotissuunnitelmia noudattelevan Neuvostoliiton kanssa käyty bilateraalin kaupankäynti oli talouden kivijalka, oli keskitetyllä ohjauksella merkitystä. Hinnat, tuotanto ja avoimen sektorin kauppa määrittyivät keskitetysti.

Suomen liityttyä Europan Unioniin ja rahaliittoon, eivät työmarkkinoiden rakenteet ole seuranneet perässä. Uudistusvelkaa on syntynyt. Tanskassa johtopäätökset reformien tarpeesta vapautuvan kansainvälisen kaupan oloissa tehtiin nopeasti; työmarkkinoiden oli muututtava joustavammiksi. Kuten Kurronen tuo ilmi, Pohjoismaisen kumppanimme ratkaisujen hyödyt käyvät meille yhä ilmeisemmiksi.

Suomen korporatiivinen järjestelmä ei ole kyennyt, eikä kykene tuottamaan kokonaisuutena ehyttä visiota työmarkkinoiden tulevaisuudesta. Kouriintuntuva esimerkki on Rinteen-Marinin hallituksen seitsemän kolmikantaista työllisyystyöryhmää, joiden tulokset jäivät lievästi sanoen laihoiksi. Yhteiskunnallisen vallan oikeutettu vastinpari on vastuu. Viime vuosikymmenien muita pohjoismaita selvästi hitaampi kasvu ja julkisen talouden pysyvä ja syvä alijäämä ovat huutomerkkeinä muistuttamassa, ettei välttämättömiin uudistuksiin ole menneen maailman ratkaisuilla kyetty.

Viime kädessä parlamentarisessa demokratiassa valta kuuluu vaaleilla valituille kansanedustajille. Nyt politiikka on oikeutetusti ottanut suurempaa roolia työmarkkinoiden rakenteiden kehittämisessä. Jatkossakin poliittiselta järjestelmältä tulee vaatia ratkaisuhalu- ja kykyä.

Työmarkkinajärjestöjen rooli ei suinkaan tämän muutoksen myötä poistu. Työehtosopimusneuvotteluiden kautta ammattiliitot ja näiden kattojärjestöt puolustavat erityisesti niiden palkansaajaryhmien etuja, joiden asema on kaikista heikoin ja järjestäytymisestä on hyötyä.

Uusiakin aluevaltauksia ammattiliitoilta voisi toivoa. Työperäinen maahanmuutto on joka tapauksessa yksi osaratkaisu työmarkkinoidemme ongelmiin. Vahvalla ammattiyhdistysliikkeellä on mahdollisuus ottaa keskeisempi asema työperäisen maahanmuuton ongelmien ratkaisemisessa ja uusien suomalaisten integroimisessa yhteiskuntaamme. Ammattiliitot voisivat aktiivisuudella varmistaa, että Suomeen töihin tuleminen olisi turvallista, eikä työmarkkinoiden pelisääntöjä pääsisi kiertämään.

Uudistuksia työmarkkinoihin, työttömyysturvaan ja verotukseen

Orpon hallituksen jälkeen tulee tähdätä vieläkin kunnianhimoisempaan uudistusagendaan. Työmarkkinoita on uudistettava siten, että tukea kohdistetaan heille, jotka tukea aidosti tarvitsevat.

Vakuutusturvan työttömyyden varalta tulee olla korkeammalla sellaisilla ryhmillä, joiden työttömyyden riski on korkeampi. Tämä tarkoittaa usein matalammin koulutettuja ja matalampien tulotasojen ryhmiä. Korkeammilla tulotasoilla työttömyyden riski on huomattavasti pienempää ja uudelleentyöllistymisen

todennäköisyys korkeampaa. On luontevaa, että hyvinvointivaltiossa hyvin toimeen tulevat kantavat suuremman vastuun omasta pärjäämisestä.

Orpon hallituksen reformien jälkeen on jatkettava työtä työmarkkinoiden joustavuuden lisäämiseksi. Seuraavaksi on mahdollistettava aito yksilöperusteinen irtisanominen Tanskan mallin mukaisesti. Tämä vähentää ratkaisevasti riskiä yrityksen rekrytoinneissa. Sen lisäksi työolainsäädäntöä ja sosiaaliturvaa tulee läpivalaista ja poistaa ne tekijät, jotka lisäävät yritysten virherekrytointien kustannuksia.

Vastaavasti yksilöön kohdistuvan työttömyyden riskejä on pienennettävä korottamalla ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa erityisesti pieni- ja keskituloisissa ryhmissä. Jos fiskaalisiin rajoitteisiin löydetään ratkaisuja, voisi turvaa nostaa pienituloisten osalta asteittain jopa lähelle Tanskan 90 prosentin tasoa. Samalla ansiosidonnaisen työttömyysturvan voisi ulottaa koskemaan myös kassaan kuulumattomia ja näin laajentaa heikommassa asemassa olevien asemaa työmarkkinoilla.

Korkean ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvausasteen edellytyksenä on tiukka työssäoloehto sekä laajempi velvollisuus joko ottaa vastaan tarjottua työtä tai muilla toimenpiteillä edistää omaa työllistymisen todennäköisyyttä. Työttömyysturvan kestoa voi lyhentää nykyisestä, mutta tasossa on säilytettävä porrastus työhön hakeutumisen kannustimena.

Riski uudelleentyöllistymisestä on korkeapalkkaisilla ja korkeakoulutetuilla olennaisesti matalampi. Siksi Suomessakin olisi perusteltua Tanskan tapaan asettaa ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle yläraja. Yläraja myös vähentäisi selvästi työttömyysturvameinoja ja helpottaisi kokonaisuuden staattisia fiskaalisia vaikutuksia.

Hyvätuloisten, usein korkeakoulutettujen osuus verokertymästä ja myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta on merkittävä. Siksi ansiosidonnaiselle työttömyysturvaa asetettavaa

ylärajaa ei voisi toteuttaa ilman verotuksen progressiivisuuden selvää keventämistä. Työn kireä verotus ja erityisesti verotuksen kireä progressio on tunnistettu laajasti parlamentaarisesti verojärjestelmämme suurimmaksi heikkoudeksi (Parlamentaarinen maakuntaverokomitea 2021).

Korkeat marginaaliveroasteet heikentävät yksilön kannustimia tehdä lisätöitä, sillä tehdyistä lisätunneista saatava korvaus (rajahyöty) heikkenee kiihtyvästi samalla, kun niukka vapaa-aika vähenee. Esimerkiksi STTK:n kyselyn (2017) mukaan jopa kolmannes vastaajista on ilmoittanut vähentäneensä työntekoa kireän marginaaliverotuksen takia. Korkeimpien veroasteiden laskeminen parantaisi myös Suomen houkuttelevuutta kilpailussa kansainvälistä osaajista.

Työttömyysturvamenojen kasvua voitaisiin hillitä myös uudistamalla työttömyysturvan hallinnointia. Esimerkiksi Kotamäki esitti työttömyysturvan hallinnoinnin keskittämistä tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi (2018).

Työhön kannustavan työttömyysturvan ja verotuksen kokonaisuudistuksen myötä yhteiskunta keskittäisi niukkoja resursseja tehokkaammin niihin ryhmiin, jotka apua tarvitsevat. Samalla ahkeruuden kannustimia voitaisiin lisätä merkittävästi. Tämä on Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin tavoite, josta Suomi vielä jää jälkeen.

Työvoimapalveluiden kehittämisestä

Samalla, kun yksilön vastuuta työhön hakeutumisesta vahvistetaan, parannetaan myös yksilön saamaa tukea. Arnkilin kuvaamalla ihmisarvoisella, yksilöllisellä tuella varmistetaan, että työnhakijalla on mahdollisuus työllistyä mahdollisimman nopeasti ja mahdol-

lisimman hyvin omaan osaamista vastaavaan työhön. Yksilöllistä palvelua voi tarjota vain sellaisella henkilöstömäärällä, jolla asiakasvirtaa voi kohtuullisesti hoitaa.

Resursseja tulee kohdentaa niihin ryhmiin, joiden uudelleen-työllistymisen todennäköisyys on matalampi. Julkisen talouden tilanne huomioon ottaen myös työvoimapalveluiden lisämäärärahat voivat olla tarpeen. Olennaista on vaikuttavuuden mittaaminen ja ihmisarvoinen lähestymistapa.

Suppenevien resurssien aikana työvoimapalveluiden järjestämiseen on haettava innovatiivisempia käytännön toteuttamistapoja. Yksityisen ja julkisen yhteistyö on tässä yksi mahdollisuus. Vaikutavuuden kehittämistä tulee edistää markkinamekanismia hyödyntämällä. Rakenteeltaan työvoimapalveluiden tarjoaminen ei ole luonnollinen monopoli.

Yksityisiä työvoimapalveluita syytetään usein kermankuorrinnasta, eli tilanteesta, jossa keskitytään tulosorientoituneesti ainoastaan niihin asiakkaisiin, joiden työllistymisen todennäköisyys on korkeampi. Tällaisia ongelmia voitaisiin ratkoa esimerkiksi innovatiivisella hinnoittelulla, jossa vaikeammin työllistyvien tai pitkäaikaistyöttömien yhteiskunnalliset ulkoisvaikutukset ja yksilölliset kustannukset hinnoitellaan optimaalisesti.

Uudistus on tehtävä kokonaisuutena

Tässä tekstissä on esitetty konkreettisempi reformikokonaisuus suomalaisen joustoturvamallin kehittämiseksi. Tulevat hallitukset voisivat ryhtyä kokoamaan reformiagendaa vastaavan kaltaisten elementtien pohjalta.

Fiskaaliset vaikutukset niin työttömyysturvan muutoksista, veroprogression keventämisestä kuin työvoimapalveluiden resur-

sointitarpeistakin tulisi arvioida huolellisesti. Myös työttömyysturvan ja verotuksen perusteisiin tehtävien muutosten ristikkäiset vaikutukset sekä vaikutukset työllistymisrajaveroasteisiin tulisi selvittää, jotta mallin kokonaistaloudellisista vaikutuksista saadaan mahdollisimman tarkka kuva.

Joustoturvamallin keskeiset osat sosiaaliturvan sekä irtisanomissuojan osalta on toteutettava samanaikaisesti. Koska julkinen talous on edelleen kroonisesti ja syvästi alijäämäinen, tulee uudistuksen riskit minimoida. Julkisen talouden menoja kasvattavien tai työllisyyttä staattisessa analyysissä heikentävät osat voi olla viisasta toteuttaa asteittain.

Ehdotuksia Suomelle

- Lisätään poliittisten toimijoiden vastuuta työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan uudistamisessa.
- Pienennetään rekrytoinnin riskejä helpottamalla yksilöperusteista irtisanomista edelleen.
- Nostetaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvausastetta erityisesti pieni- ja keskituloisille sekä asetetaan etuudelle euromääräinen yläraja.
- Lyhennetään ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoa, vahvistetaan työssäoloehdot ja säilytetään porrastus.
- Laajennetaan ansiosidonnainen työttömyysturva kaikille työssäoloehdon täyttävälle.
- Keskitetään ansiosidonnaisen työttömyysturvan hallinnointi.
- Kevennetään työn marginaaliverotusta.
- Lisätään yksityisten työvoimapalveluiden roolia ja kehitetään kuntien hankinta- ja hinnoitteluosaamista.
- Turvataan julkisten työvoimapalveluiden resurssit.

- Avataan tietovarantoja yksityisten työvoimapalveluiden käyttöön.
- Parannetaan työvoiman liikkuvuutta nostamalla muuttoavustusta muutettaessa työn perässä.

LÄHTEET

Kansalaistutkimus verotuksesta, STTK (2017). <https://www.sttk.fi/wp-content/uploads/sites/2/2017/08/Kysely_verotuksesta_2017.pdf>.

Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö (2021), Valtioneuvoston julkaisuja 2021:15, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-880-2>>.

Kotamäki, M. (2018). Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa. Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161187>>.

Gustafsson, M. (18.4.2024). Orpo tyrmää uudet eurooppalaiset rahastot: "Sopii joillekin tahoille, kuten SDP:lle ja EK:lle". *Etelä-Suomen sanomat*. Lainattu 16.11.2024. <<https://www.ess.fi/uutissuomalainen/6708608>>.

*Millaisia rakenteellisia, toiminnallisia ja lain-
säädannöllisiä uudistuksia pitäisi Suomessa tehdä,
jotta työllisyysaste nousee ja työmarkkinoille saadaan
lisää joustoa? Voisimmeko ottaa mallia Tanskasta?*

*Tässä teoksessa työministeri Arto Satonen, tutkijat
Sanna Kurronen ja Robert Arnkil sekä pääministeri
Petteri Orpon erityisavustaja Mikko Martikkala
esittävät näkemyksiä ja ehdotuksia suomalaisen
työmarkkinajärjestelmän parantamiseksi.*