

Työmarkkinoilta kadonneet – haasteet, mittakaava ja ratkaisut

Hankkeen loppuraportti

Kestävää kasvua ja työtä -ohjelma

Vipuvoimaa
EU:lta
2014–2020



Sisällys

1 Tiivistelmä	3
2 Hanke	8
2.1 Hankesuunnitelma	8
2.2 Hankkeen toteutus.....	10
3 Aineisto	12
4 Työmarkkinoilta kadonneet (Osio 1 data-analyysi)	15
4.1 ”Muut työvoiman ulkopuolella olevat”	16
4.2 Työmarkkinoilta kadonneet	17
4.2.1 Työmarkkinoiden rajapinnalla	19
4.3.1 Syrjässä työmarkkinoilta	22
4.4 Siirtymätodennäköisyydet	23
5 Kadonneet Itä-Suomessa (Osio 2 data-analyysi).....	26
5.1 Työmarkkinoista syrjässä	26
5.2 Työmarkkinoiden rajapinnassa	27
5.3 Seutukunnat.....	31
5.4 Kunnat	35
5.5 Kadotaanko kaupunkeihin?	40
5.6 Katoavatko miehet naisia useammin?	42
5.7 Onko työttömyysaste optimaalinen mittari nykypäivänä?	43
6 Palvelujen kohdentaminen ja hankinnat (Osio 3).....	49
6.1 Yhteiskuntapoliittinen tilannekuva	49
6.2 Ehdotus palveluiden kehittämiseksi	53
6.3 Ehdotus palveluiden fokusryhmiksi	56
6.4 Palveluiden fokus alaryhmittäin	62
7 Käytännön askeleet palveluhankintoihin.....	66
8 Yhteenveto	73

1 Tiivistelmä

Kyseessä on Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittama hanke ”Työmarkkinoilta kadonneet – haasteet, mittakaava ja ratkaisut”. Hanke on osa Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 rakennerahasto-ohjelman nuorten, ikääntyvien ja osatyökykyisten tavoitteiden mukaista toimintaa. Hankkeen tavoitteena on, että lisääntyneen tiedon pohjalta heikoimmassa asemassa olevien sosiaalista osallisuutta ja työelämävalmiuksia voidaan vahvistaa sekä kohdentaa palveluita nuorten, ikääntyvien ja osatyökykyisten syrjäytymisen ehkäisemiseen.

Hanke tukee Pohjois-Savon uuden kasvun suunnitelman 2020–2022 Hyvinvointipalvelut ja hyvinvointi tavoitteita, sillä lisääntynyt tieto työelämän ulkopuolisista henkilöistä antaa yhteiskunnalle mahdollisuuden kohdentaa työelämän ulkopuolisiin henkilöihin sellaisia vaikuttavia toimenpiteitä, joilla heidän työ- ja toimintakykyään voidaan parantaa.

Hankkeen tuloksena syntyi tietoa työmarkkinoilta kadonneista. Tulos antaa tietoa niistä ratkaisumalleista, joilla voisi olla potentiaalisesti suurin vaikuttavuus. Hankkeessa kuvattiin, mistä mekanismeista ilmiöissä oli kysymys, pureuduttiin alueelliseen tietoon työmarkkinoilta kadonneiden suhteen sekä kuvattiin, minkä tyyppisillä ratkaisuilla ongelmaan voitaisiin vaikuttaa. Erityisesti tarkasteltiin, miten työllisyyspolkuihin voitaisiin vaikuttaa uuden tyyppisillä ulkoistus- ja hankintamalleilla sekä palveluihin liittyvillä kannustimilla.

Hankkeen toimenpiteisiin kuuluivat pääasiallisesti tiedon hankinta, yhdistäminen, analysointi ja ratkaisumallien esittäminen. Ensimmäisessä vaiheessa keskityttiin yhteiskunnan tasolla työmarkkinoilta kadonneisiin liittyviin mekanismeihin, syihin ja seurauksiin sekä mittakaavoihin. Toisessa vaiheessa kuvaa kirkastettiin analysoimalla, miten työmarkkinoilta kadonneiden mekanismit ja mittakaavat eroavat harvaan asutuilla alueilla ja maakuntien keskuskaupungeissa. Erityistä huomiota kiinnitetään harvaan asuttujen alueiden sekä maakuntien keskuskaupunkien tilanteeseen sekä Pohjois-Savon, Etelä-Savon sekä Pohjois-Karjalan kuntatasoisiin tietoihin. Kolmannessa vaiheessa siirryttiin arvioimaan, millaisilla ratkaisuilla havaittuihin ongelmiin voitaisiin puuttua. Erityistä huomiota kiinnitettiin siihen,

millaisilla hankinta- ja ulkoistusmalleilla sekä muilla usean toimijan yhteisellä (moniammatillinen) malleilla asiaa voitaisiin ratkaista.

Hankkeen toteuttaman tilastollisen analyysin mukaan työelämästä syrjään jääneitä on enemmän kuin pitkäaikaistyöttömiä. **Työmarkkinoilta kadonneita on Suomessa 147 000.** He eivät ole töissä, työttöminä, opiskelijoina tai työkyvyttömyyseläkkeellä. He ovat työikäisiä, jotka elävät yhteiskunnassa normaaliksi koettujen statusten - kuten työ- ja opiskelupaikkojen – ulkopuolella. Joukossa on muun muassa kotona asuvia tai tutkintoa vaille olevia nuoria, asunnottomia ja eri syistä syrjäytyneitä. Rekistereistä ei löydy juurikaan jälkiä heidän toimistaan ainakaan taloudellisessa mielessä.

Hanke tuotti uuden yhteiskuntapoliittisen avauksen siitä, että työmarkkinoilta kadonneiden joukko (147 000 henkeä) on mahdollista jakaa kahteen osakokonaisuuteen:

- **54 000** henkeä on työmarkkinoiden rajapinnassa.
 - 28 000 henkeä ei tienaa enää säännöllisesti, eli he eivät ole pääasiallisesti työllisiä, mutta he saavat satunnaisia tuloja (4000 € / vuosi). Merkittävä osa heistä palaa työlliseksi, osa jää toimeentulotuelle.
 - 25 000 henkeä on työvoimapolitiittisessa aktiivipalvelussa eli työvoimapalveluiden asiakkaana. Heistä merkittäväällä osalla asiakkuus jatkuu.
- **94 000** henkeä on syrjässä työmarkkinoilta
 - Heistä merkittäväällä osalla status on tuntematon tai he ovat tulonsiirtojen (toimeentulotuki) varassa. Osa heistä on syrjäytyneitä nuoria tai asunnottomia. Heistä hyvin harvalla on kosketusta työmarkkinoihin. Suurin osa heistä ei ole työvoimapalveluiden asiakkaita, eivätkä he käy töissä. 60 000 henkeä muodostaa pitkäaikaisesti syrjässä työmarkkinoilta olevien ryhmän.

Hankkeen tuottama uusi kategorisointi on avainasemassa siinä, että lisääntyneen tiedon pohjalta heikoimmassa asemassa olevien sosiaalista osallisuutta ja

työelämävalmiuksia voidaan vahvistaa sekä kohdentaa palveluja (esim. hankintaa toteuttamalla) syrjäytymistä ehkäisemiseen.

Hankkeen toteuttaman analyysin mukaan **Työmarkkinoilta syrjässä** olevien määrä on Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon alueilla pieni. Syrjässä olevien osuus (2,0–2,2 % väestöstä) alittaa maan keskiarvoarvon (2,7 %) kaikissa maakunnissa. **Työmarkkinoiden rajapinnassa** olevien osuus on Pohjois-Savossa (1,5 %) koko maan keskiarvoa matalampi, Pohjois-Karjalassa maan keskiarvoa vastaavalla tasolla (1,8 %) ja Etelä-Savossa hieman yli maan keskiarvon.

Työmarkkinoilta syrjässä olevien osuus on kaupunkimaisissa kunnissa (2,9 %) suurempi kuin taajaan asutuissa kunnossa (2,1 %) tai maaseutumaisissa kunnissa (2,4 %). Kun tarkastellaan Itä-Suomen tilannetta, huomataan, että asetelma muuttuu. Kunnissa, joissa on 10 000 tai enemmän työllistä, on kaikista vähiten työmarkkinoilta kadonneita. Sen sijaan suhteellisesti eniten työmarkkinoilta kadonneita on niissä kunnissa, jossa on alle 2000 työllistä.

Työmarkkinoilta kadonneiden osuus on miesten (4,7 %) osalta korkeampi kuin naisten (4,4 %). Sukupuolten välillä on kuitenkin selkeä ero siinä, kuinka suuri osa kuuluu ”työmarkkinoiden rajapinta” ryhmään ja kuinka suuri osa ”syrjässä työmarkkinoilta” ryhmään. **Naisten osuus korostuu työmarkkinoiden rajapinnat ryhmässä** (2 %, ero miehiin + 0,4 %). **Miesten osuus korostuu työmarkkinoilta syrjäytyneiden osalta** (3,1 %, ero naisiin +1,5 %). Itä-Suomen tilanne vastaa koko maan tilannetta.

Suomessa on perinteisesti tarkasteltu työmarkkinoille osallistumista työttömyysasteen perusteella. Työttömyysasteen on katsottu kuvaavan sitä, kuinka hyvin työmarkkinat toimivat. Kuinka suuri osa työllisiksi pyrkiviä (työttömät työnhakijat) on suhteessa työvoiman kokonaismäärään (työttömät + työlliset). Työttömien osuus työvoimasta kuvaa hyvin työmarkkinoiden tehokkuutta, mutta heikosti syrjäytymistä ja työmarkkinoiden ulkopuolisuutta. Se ei mittarina vastaa sosiaalipoliittisen kysymyksen: Kuinka moni ihminen on työn ulkopuolella palvelua ja tukea vailla?

Hankkeen ehdotus on se, että työttömyysasteen lisäksi tulisi tarkastella **työttömien ja kadonneiden osuutta työikäisestä väestöstä**. Tämä yhdistelmä vastaa

optimaalisemmin kysymyksiin siitä, kuinka moni työkäinen ihminen on työmarkkinoiden ulkopuolella? Ja kuinka monelle työkäiselle palvelut tulisi mitoittaa?

Työmarkkinoilta kadonneeksi ei synnytä eikä kadonneena pysytä koko elinaikaa. Tutkimuksista tiedetään, että lapsuuden elinolosuhteet sekä vanhempien haavoittuva asema ovat merkittäviä riskitekijöitä lasten ja nuorten syrjäytymiskehitykselle ja syrjään jäämiselle aikuisuudessa. Pahimmistakin mahdollisista lähtökohdista suuri osa selviää: palvelut onnistuvat suojaamaan riskeiltä sekä korjaamaan ongelmia. Käytettävissä olevien tietojen pohjalta hanke esittää kolmea keskeistä palveluiden kehittämisen linjaa:

1. **Segmentointi** kategorioinnin lisäksi
2. **Osallistuminen** aktiivisuuden lisäksi
3. **Päällekkäisyyksien karminen**, jotta voidaan kohdentaa

Palveluiden kohdentamisessa keskeistä on priorisointi. Hankkeen mukaan työttömille työnhakijoille, joilla on pyrkimys työmarkkinoille, ei ole perusteltua kohdentaa uusia palveluita. Sen sijaan käytettävissä olevien tietojen pohjalta hanke esittää kolmea keskeistä palveluiden fokusryhmää työmarkkinoilta kadonneiden osalta:

1. **Yksin asuvat miehet**
2. **Matalapalkkatöissä työskentelevät**
3. **Tutkinnettomuusriskissä olevat**

Palveluiden toteuttamisessa yhtenä vaihtoehtona on hankkia palvelut ulkopuolelta. Hankkeessa tarkasteltiin perinteisen hankintaprosessin ja tulosperusteisen hankintaprosessin eroja sekä hankintaprosessien keskeisiä vaiheita sekä niitä koskevia suosituksia.

Työmarkkinoille osallistumista edistäviä tulosperusteisiä hankintoja voidaan tehdä monia erilaisia menettelyitä hyödyntäen. Olennaista on tunnistaa, mitkä menettelyt sopivat mihinkin lähestymistapaan. Hankkeessa analysoitiin erilaisten hankintamenettelyjen hyötyjä ja haittoja suhteessa työmarkkinoille osallistamista edistävien palveluiden tulosperusteisiin hankintoihin. Suositeltava hankintamenettely

laajojen tulosperusteisten palvelukokonaisuuksien toteuttamiseen ja erityisesti hallinnointiin on *dynaaminen hankintamalli*. Mikäli työmarkkinoille osallistumista pyritään parantamaan standardoiduilla palveluilla, voi *sähköinen luettelo* tulla kyseeseen. Mikäli työmarkkinoille osallistumista on tarkoitus edistää teknologista ratkaisua hyödyntämällä, on suositeltavaa ottaa käyttöön kilpailullinen neuvottelumenettely, neuvottelumenettely tai innovaatiokumppanuus. Mikäli haetaan jotain täysin uutta ratkaisua, on perusteltua edetä suunnittelukilpailua hyödyntämällä.

Työmarkkinoilta kadonneiden joukko on suuri. Työmarkkinoiden ulkopuolisuus on yksilölle useimmiten ei-toivottu ja epäinhimillinen tilanne. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta työmarkkinoilta katoaminen on myös merkittävä taloudellinen kysymys. Vuositasolla yhteiskunta kustannukset ovat arviolta 1,7 miljardia.

Työmarkkinoilta kadonneiden joukkoon on mahdollista vaikuttaa ja kustannuksia madaltaa. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että työmarkkinoilta kadonneiden joukkoon kohdennetaan uusia palveluita. Palveluiden resurssit ovat löydettävissä keventämällä niiden työttömien työnhakijoiden palvelua, joilla on selkeä pyrkimys työmarkkinoilla sekä myös suuri todennäköisyys sinne päätyä. Työmarkkinoilta kadonneiden uusissa palveluissa tulee painottua dataan perustuva segmentointi sekä osallistumisen edistäminen. Erityisiä kohderyhmiä ovat yksin asuvat miehet, matalapalkkaisissa töissä olevat naiset sekä tutkinottomuusriskissä olevat.

2 Hanke

2.1 Hankesuunnitelma

Hanke tähtää siihen, että lisääntyneen tiedon pohjalta heikoimmassa asemassa olevien sosiaalista osallisuutta ja työelämävalmiuksia voidaan vahvistaa sekä kohdentaa palveluita nuorten, ikääntyvien ja osatyökykyisten syrjäytymisen ehkäisemiseen. Hankkeessa huomioidaan eri toimijoiden välisen yhteistyön ja moniammatillisten palvelujen kehittämiseen sekä toimintaan liittyvän osaamisen kehittämisen tarpeet sekä kuvataan, miten asiakaslähtöisiä palveluita voitaisiin hankkia.

Hankkeen valmistelussa on huomioitu keskeinen suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipoliittinen tutkimus aiheesta. Hankkeen valmistelun yhteydessä on varmistettu, että vastaavaa kokonaisuutta ei ole aiemmin rahoitettu Suomessa.

Hankkeen tavoitteena on lisätä tietoa työelämän ulkopuolisista, jotta yhteiskunnalla olisi mahdollisuudet kohdentaa sellaisia vaikuttavia toimenpiteitä, jolla heidän työ- ja toimintakyönsä voitaisiin parantaa. Hankkeen tuloksena syntyy tietoa työmarkkinoilta kadonneista ja ratkaisumalleista, joilla voisi potentiaalisesti olla suurin vaikuttavuus. Hankkeessa kuvataan, mistä mekanismeista ilmiöissä on kysymys, pureudutaan alueelliseen tietoon työmarkkinoilta kadonneiden suhteen sekä kuvataan minkä tyyppisillä ratkaisuilla ongelmaan voitaisiin vaikuttaa.

Erityisesti tarkastellaan, miten työllisyyspolkuihin voitaisiin vaikuttaa uuden tyyppisillä ulkoistus- ja hankintamalleilla sekä palveluihin liittyvillä kannustimilla. Ratkaisumallit kuvataan alueellisista lähtökohdista siten, että ne ovat eri puolilla Suomea ja eri kokoisissa kunnissa ja maakunnissa hyödynnettävissä mahdollisimman vaikuttavalla tavalla.

Erityistä huomiota kiinnitetään harvaan asuttujen alueiden sekä maakuntien keskuskaupunkien tilanteeseen. Hankkeen tavoitteena on synnyttää sellaisia toimintamalleja, joiden kautta työmarkkinoilta kadonneiden määrää voidaan vähentää merkittävästi nykyisestä. Tavoitteena on luoda toimintamalleja, jotka luovat

kestäviä työllisyyspolkuja siten, että ne ovat sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti vakaalla pohjalla.

Työmarkkinoilta kadonneista ei ole Suomessa aiemmin toteutettu laajaa rekisteripohjaista analyysia, jossa pureudutaan ilmiön taustalla oleviin mekanismeihin ja alueellisiin eroihin sekä niitä koskeviin konkreettisiin ratkaisumalleihin.

Kadonneet ovat ryhmä, joka on kadoksissa myös julkisesta keskustelusta.

Työelämän ulkopuolella olevat saavat vähemmän huomiota, koska heillä vähemmän suoria yhteyksiä julkisen sektorin nykyiseen palveluverkkoon. Yksilön näkökulmasta haasteena on se, että kun et kiinnity palvelujärjestelmään vaan putoat palveluverkon läpi ulkopuolelle, sinut harvemmin löydetään. Hankkeen tavoitteena on luoda käytäntöön toimintamalleja, joiden toimeenpanon kautta yksilöt kiinnittyvät työmarkkinoille nykyistä vahvemmin.

Alueen keskeisenä lisäarvona on täsmällinen alueellinen tieto. Hankkeen tarkoituksena on tarkentaa alueellisia eroja koskevaa tietoa yleisesti hyödynnettävällä tiedolla. Erityistä huomiota kiinnitetään harvaan asuttujen alueiden sekä maakuntien keskuskaupunkien tilanteeseen sekä Pohjois-Savon, Etelä-Savon sekä Pohjois-Karjalan kuntatasoisiin tilastoihin.

Alueen lisä- ja uutuusarvona on palveluiden fokuosoinnin sekä hankintaprosessin kytkeminen työelämästä kadonneiden kontekstiin. Uuden tiedon avulla kunnat, hyvinvointialueet sekä valtio voivat toteuttaa uusia innovatiivisia hankintoja, jotka vaikuttavat myönteisesti kohderyhmässä olevien työllisyyspolkuihin.

Hanke tuottaa tuloksia, joilla on suoraa lisäarvoa niin valtiolle kuin maakuntatasoisille toimijoille että myös kunnille. Erityisesti työmarkkinoilta kadonneet koskettavat työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimialoja. Hyvinvointialueet ja muut maakuntatasoiset toimijat hyötyvät hankkeen tuloksista tunnistaessaan maakuntatasoisia ilmiöitä sekä niiden sisäisiä eroja harvaan asuttujen ja maakunnan keskuskaupunkien osalta. Hyvinvointialueet toteuttavat moniammatillista työtä yhdessä kuntien kanssa pyrkiessään ratkaisemaan työmarkkinoilta kadonneiden ongelman. Kunnat vastaavat työllisyyspalveluista vuoden 2025 alusta lukien. Hanke edesauttaa kuntia hankkimaan ja kohdentamaan palveluita vaikuttavimmalla tavalla.

Kunnat saavat hankkeen myötä uusia näkökulmia työllisyyspalveluiden järjestämiseksi.

Hanke saa rahoitusta Euroopan sosiaalirahastosta Sosiaalinen osallisuus ja köyhyyden torjunta (aikajänne: 1.6.2023 ja päättyy 31.12.2023).

2.2 Hankkeen toteutus

Hankkeen toimenpiteisiin kuuluivat pääasiallisesti selvitystyö, tiedon hankinta, yhdistäminen, analysointi ja ratkaisumallien esittäminen sidosryhmille erikseen järjestetyissä verkkotilaisuuksissa. Hankkeen on toteuttanut PTCServices Oy:n vanhempi asiantuntija Jussi Pyykkönen.

Hankkeen toteuttamat työtehtävät olivat:

- Taustamateriaalin kokoaminen
- Tilastomateriaalin hankkiminen, käsittely ja koostaminen
- Tilasto- ja taustamateriaalin analysointi
- Raportin kirjoittaminen
- Raportin esittely sidosryhmille webinaareissa
- Raportin viimeistely

Raportti jakaantuu hankesuunnitelman mukaisesti kolmeen osaan:

- 1) Ensimmäinen osio kuvaa tilastollisen analyysin perusteella työmarkkinoilta kadonneisiin liittyviä mekanismeja, syitä ja seurauksia sekä mittakaavoja. Erityisesti arvioidaan millaisten polkujen kautta ”työmarkkinoilta kadonneisiin” on päädytty, eli arvioidaan pitkittäisaineiston perusteella yhden tai useamman vuoden välisiä siirtymiä. Esimerkiksi arvioidaan, kuinka moni on ollut opiskelijana vielä muutamaan vuotta aiemmin. Tämä analyysivaihe oli välttämätön ja tärkeä, jotta yhteiskunnallisen ilmiön ratkaisumalleja, eli vaikuttavampia työllisyyspolkuja voidaan ymmärtää ja edistää. Vastaavaa tietoa ei ole vastaavalla kattavuudella Suomessa aiemmin arvioitu ja analysoitu. Osion toteuttamiseen kuului aineiston suunnittelu, hankinta, käsittely ja analysointi sekä tutkimus- ja selvitystiedon läpikäynti ja raportin kirjoittaminen.

- 2) Toinen osio kuvaa, miten työmarkkinoilta kadonneiden mekanismit ja mittakaavat eroavat harvaan asutuilla alueilla ja maakuntien keskuskaupungeissa. Erityistä huomiota kiinnitetään Pohjois-Savon, Etelä-Savon sekä Pohjois-Karjalan kuntakohtaiseen tilanteeseen. Ko. alueita koskevaa tietoa verrataan koko maata koskevaan vastaavaan tietoon.

Erityistä huomiota kiinnitetään harvaan asuttujen kuntien tilanteeseen. Raportissa kuvataan, millaisia tilastollisia ”kuntaryhmiä” kadonneiden osalta voidaan löytää. Tämä analyysivaihe on tärkeä, jotta toimenpiteitä voidaan kohdentaa oikein. Vastaavaa tietoa ei ole vastaavalla kattavuudella Suomessa aiemmin arvioitu ja analysoitu. Osion toteuttamiseen kuului aineiston suunnittelu, hankinta, käsittely ja analysointi sekä tutkimus- ja selvitystiedon läpikäynti ja raportin kirjoittaminen.

Raportin lopputuloksista järjestettiin webinaari, jossa käytiin läpi alueellisten toimijoiden kanssa tilannekuvaa ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Webinaarista tiedotettiin yli 100 henkilölle ja webinaariin osallistui 41 henkilöä. Osallistujajoukkoon kuului ministeriöiden, ELY-keskusten, kuntien, muun hallinnon, yksityisten palveluntuottajien sekä kolmannen sektorin edustajia.

- 3) Kolmas osio kuvaa, millaisilla ratkaisuilla ongelmaan voitaisiin puuttua. Raportin lähtökohtana ovat kohtien 1 ja 2 lopputulokset sekä analyysi niiden yhteiskunnallisesta vaikuttavuuspotentiaalista. Raportti antaa erilaisille kuntaryhmille suositukset siitä, millaisia palveluja tulisi järjestää ja mikäli ne päädytään hankkimaan ulkoisilta palveluntuottajilta, miten hankinta tulisi toteuttaa. Raportin lopputuloksista järjestettiin webinaari, jossa käytiin läpi ratkaisumalleja. Webinaarista tiedotettiin yli 100 henkilölle ja webinaariin osallistui 39 henkilöä. Osallistujajoukkoon kuului ministeriöiden, ELY-keskusten, kuntien, muun hallinnon, yksityisten palveluntuottajien sekä kolmannen sektorin edustajia.

3 Aineisto

Data-analyysiosiot perustuvat pääasiallisesti Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon, hyödyntäen tulorekisteriä ja muita mahdollisia tietolähteitä. Analyysiin kuuluvat ne henkilöt, joilla on hyvin vähäinen kosketus työelämään. Tällaisia ovat satunnaisia töitä tekevät, joiden vuosiansiot ovat keskimäärin alle tuhat euroa, mutta korkeintaan 4000 euroa. Mukana ovat myös työvoimapalveluja saavat, jotka eivät ole työttömiä työnhakijoita. Joukossa ei ole henkilöitä, joilla on selkeä syy poissaoloon työmarkkinoilta kuten pikkulasten hoitaminen kotona kodinhoidontuella tai asevelvollisuuden suorittaminen. Myös omaisuustuloilla elävä parin tuhannen henkilön ryhmä on jätetty pois analyysistä.

Suomessa työmarkkinoita koskevat tärkeimmät tietolähteet ovat Tilastokeskuksen työvoimatutkimus ja työssäkäyntitilasto. Näiden välillä on merkittäviä eroja. Tässä analyysissä keskitytään työssäkäyntitilastoon. Työssäkäyntitilasto on vuositilasto, joka tuottaa alueittaista tietoa väestön taloudellisesta toiminnasta ja työssäkäynnistä. Tilaston viiteajankohta on vuoden viimeinen viikko, mutta tilasto sisältää myös kertymätietoja tilastovuoden ajalta (esim. tulotiedot sekä työ- ja työttömyyskuukaudet).

Työssäkäyntitilastossa pääasiallisen toiminnan käsite kuvaa henkilön taloudellisen toiminnan laatua. Väestö jaetaan pääasiallisen toiminnan perusteella työvoimaan kuuluviin ja työvoiman ulkopuolella oleviin. Nämä ryhmät voidaan edelleen jakaa alaryhmiin. Tiedot pääasiallisesta toiminnasta perustuvat eri rekistereistä saatuihin tietoihin. Ryhmä ”muut työvoiman ulkopuolella olevat” muodostuu henkilöistä, jotka ovat työvoiman ulkopuolella eivätkä myöskään kuulu seuraaviin ryhmiin: 0–14-vuotiaat, opiskelijat, varusmiehet tai eläkeläiset. Taulukossa 1 on esitettyä Suomen väestö vuoden 2019 viimeisellä viikolla. Pääasiallisen toiminnan määrittämistä hankaloittaa se, että ihmisten status voi vaihdella vuoden aikana merkittävästi. Työmarkkinoiden dynamiikkaan kuuluvat siirtymät statusten välillä: työttömästä työlliseksi, työllisestä työvoiman ulkopuolelle. On mahdollista olla alkuvuonna työvoiman ulkopuolella, sen jälkeen tehdä muutaman kuukauden töitä ja olla loppuvuosi työttömänä työnhakijana.

Taulukko 1

	<i>n</i>	%
<i>Työlliset</i>	2 375 288	43,0
<i>Työttömät</i>	257 358	4,7
<i>0–14-vuotiaat</i>	871 036	15,8
<i>Opiskelijat, koululaiset</i>	391 649	7,1
<i>Varusmiehet, siviilipalvelusmiehet</i>	6 795	0,1
<i>Eläkeläiset</i>	1 431 353	25,9
<i>Muut työvoiman ulkopuolella olevat</i>	191 813	3,5
<i>Yhteensä</i>	5 525 292	100,0

Taulukko 2

Pääasiallinen toiminta kuukausittain

	Työ	Työttömyys	Työvoiman ulkopuolella
<i>Työllinen</i>	11,2	0,3	0,5
<i>Työtön</i>	3,2	7,9	0,9
<i>0–14-vuotias</i>	0,0	0,0	12,0
<i>Opiskelija</i>	1,3	0,5	10,2
<i>Eläkeläinen</i>	0,2	0,1	11,7
<i>Varus- tai siviilipalvelusmies</i>	3,4	0,4	8,2
<i>Muu työvoiman ulkopuolella oleva</i>	0,6	1,6	9,8

Pääasiallisen toiminnan mielekkyyttä voidaan tarkastella kertymätietojen perusteella. Liitetaulukossa 2 on kuvattu vuoden 2017 kertymätiedot. Työssäolokuukausilla tarkoitetaan henkilön yhteenlaskettua työkuukausien määrää vuoden aikana. Tiedot työssäolokuukausista perustuvat eri rekistereihin. Vuodesta 2005 lähtien työssäolokuukaudet on laskettu työpäivien lukumäärästä. Yksi työssäolokuukausi ei välttämättä vastaa täyden kuukauden työssäoloa, vaan esimerkiksi 15–44 työpäivän kertymä vuoden ajalta vastaa yhtä työssäolokuukautta ja 45–74 työpäivän kertymä vastaa kahta työssäolokuukautta. Työssäolopäivien kertymiskuukaudella ei ole merkitystä työssäolokuukausien määrään.

Työttömyyskuukausilla tarkoitetaan henkilön työttömyyskuukausien yhteismäärää vuoden aikana. Tiedot työttömyydestä on saatu työ- ja elinkeinoministeriön

työnhakijarekisteristä. Vuodesta 2005 lähtien työttömyyskuukaudet on laskettu työttömyyspäivien lukumäärästä. Yksi työttömyyskuukausi ei välttämättä vastaa täyden kuukauden työttömyyttä, vaan esimerkiksi 15–44 työttömyyspäivän kertymä vuoden ajalta vastaa yhtä työttömyyskuukautta ja 45–74 työttömyyspäivän kertymä vastaa kahta työssäolokuukautta. Työttömyyspäivien kertymiskuukaudella ei ole merkitystä työttömyyskuukausien määrään.

Liitetaulukosta 2 nähdään, miten työkuukaudet jakautuvat keskimäärin statusten välillä. Työlliseksi määritellyt tekevät 11,2 kuukautta vuodesta töitä, ovat työttöminä 0,3 kuukautta ja työvoiman ulkopuolella 0,5 kuukautta. Työttömien työkuukausien määrä on 3,2 kuukautta ja työttömyyskuukausien määrä 7,9 kuukautta.

Liitetaulukko 3 kuvaa, miten tulot ja tulonsiirrot jakautuvat keskimäärin statusten välillä. Työllisen mediaaniansio on 32 977 euroa ja tulonsiirtojen mediaani on 0 euroa. Työttömän vuositulojen mediaani on 60 euroa ja saatujen tulonsiirtojen mediaani on 10 834 euroa.

Taulukko 3

PÄÄASIAINEN TOIMINTA	TYÖTULOT, MEDIAANI (€)	TULONSIIRROT, MEDIAANI (€)
TYÖLLINEN	32 977	0 €
TYÖTÖN	60	10 834 €
OPISKELIJA	105	1 247 €
ELÄKELÄINEN	0	18 259 €
VARUS- TAI SIVIILIPALVELUSMIES	1 338	1 235 €
MUU TYÖVOIMAN ULKOPUOLELLA OLEVA	0	6 684 €

Huomioita: Työeläkeuudistuksesta johtuen vuonna 2005 työllisten alaikäraja työssäkäyntitilastossa nousi 15 ikävuodesta 18 vuoteen. Muutos näkyy nuorten työllisyyden vähenemisenä ja opiskelijoiden määrän kasvuna.

Työssäkäyntitilaston perusjoukko ja määrittelyt ovat pysyneet suunnilleen samana vuodesta 1987 lähtien, jolloin aloitettiin tilaston säännöllinen tuotanto. Tätä analyysia varten muodostetuissa indikaattoreissa on tietoja aikaisintaan vuodelta 1987.

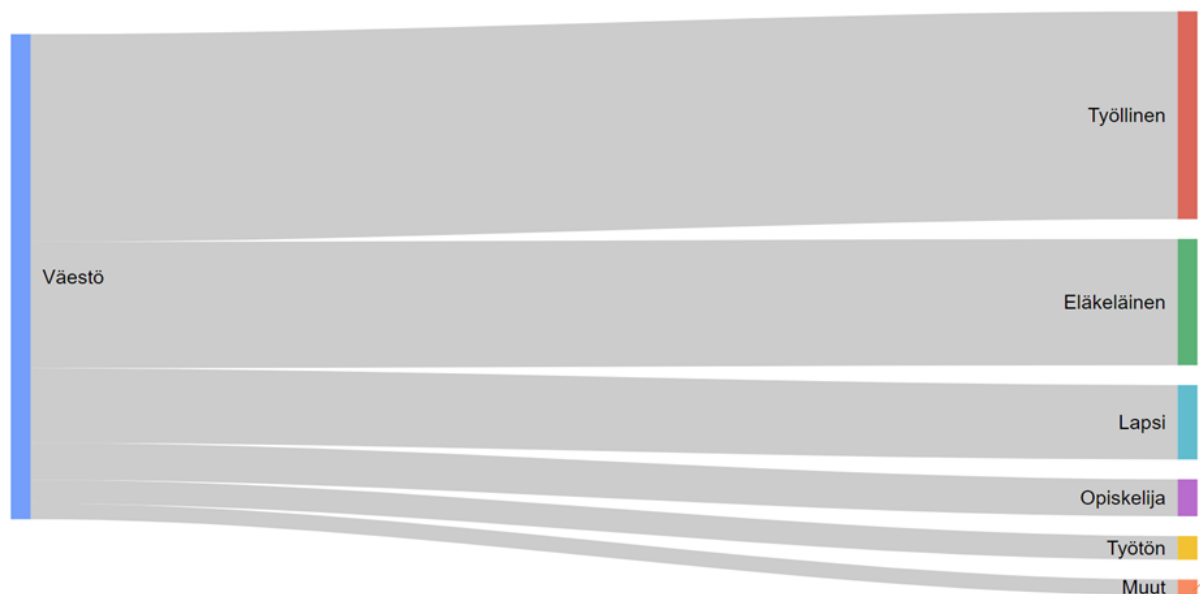
4 Työmarkkinoilta kadonneet (Osio 1 data-analyysi)

Suomen väestö jakautuu (Kuvio 1):

- Työllisiin
- Eläkeläisiin
- Lapsiin
- Opiskelijoihin
- Työttömiin
- Muihin työvoiman ulkopuolisiin

Työvoiman ulkopuolella on opiskelijoita, eläkeläisiä ja varusmiehiä, joiden poissaoloa työmarkkinoilta on katsottu ”normaaliksi”. Kategoriaan ”muut työvoiman ulkopuoliset” kuuluu joukko, jotka eivät ole työssä, työttömiä, opiskelijoita tai varusmiehiä.

Kuvio 1. Suomen väestö

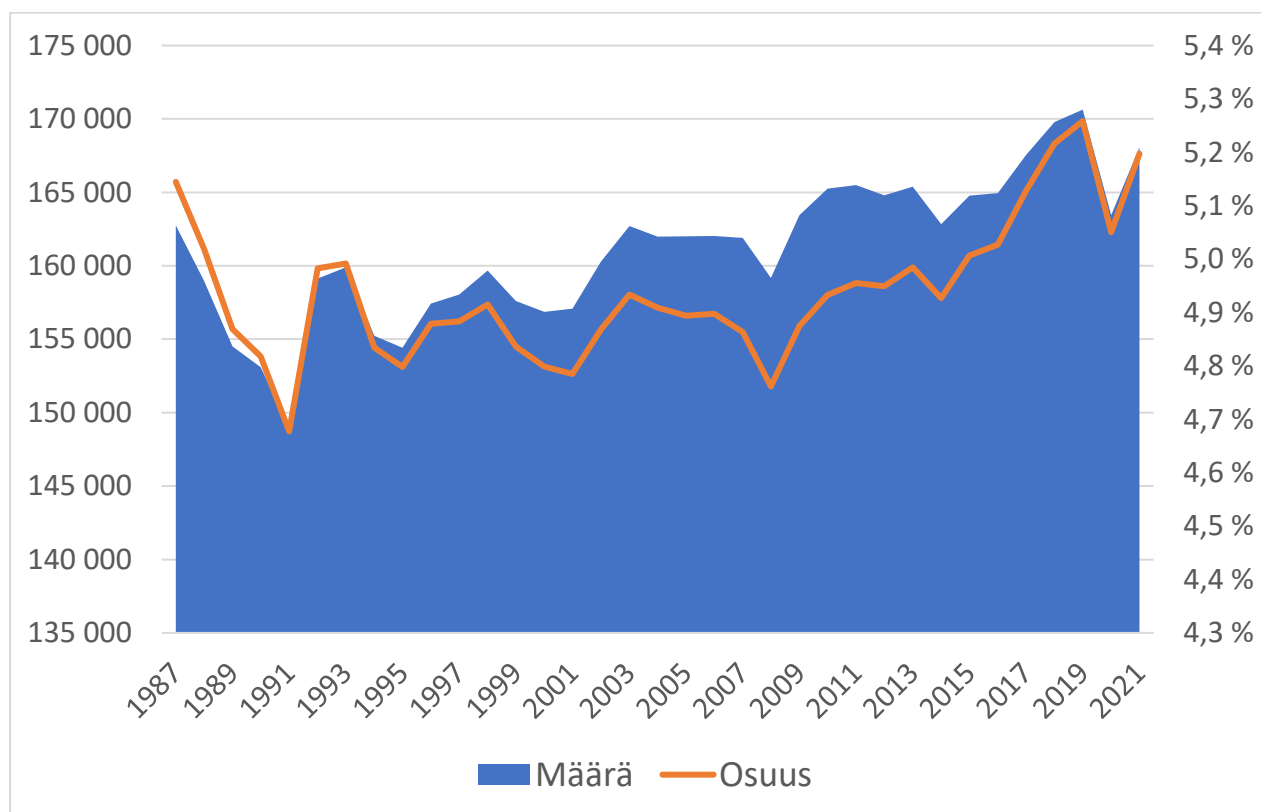


Lähde: Tilastokeskus

4.1 ”Muut työvoiman ulkopuolella olevat”

Muiden työvoiman ulkopuolisten määrä on pysynyt suhteellisen vakiona. Kasvua vuodesta 1987 on alle 10 000 henkeä. Suhteellinen osuus työikäisestä väestöstä (kuvio 2) on vaihdellut 4,7–5,3 % välillä. Korkeimmillaan määrä sekä suhteellinen osuus olivat vuonna 2019.

Kuvio 2. Muiden työvoiman ulkopuolisten määrä ja suhteellinen osuus 1987–2021

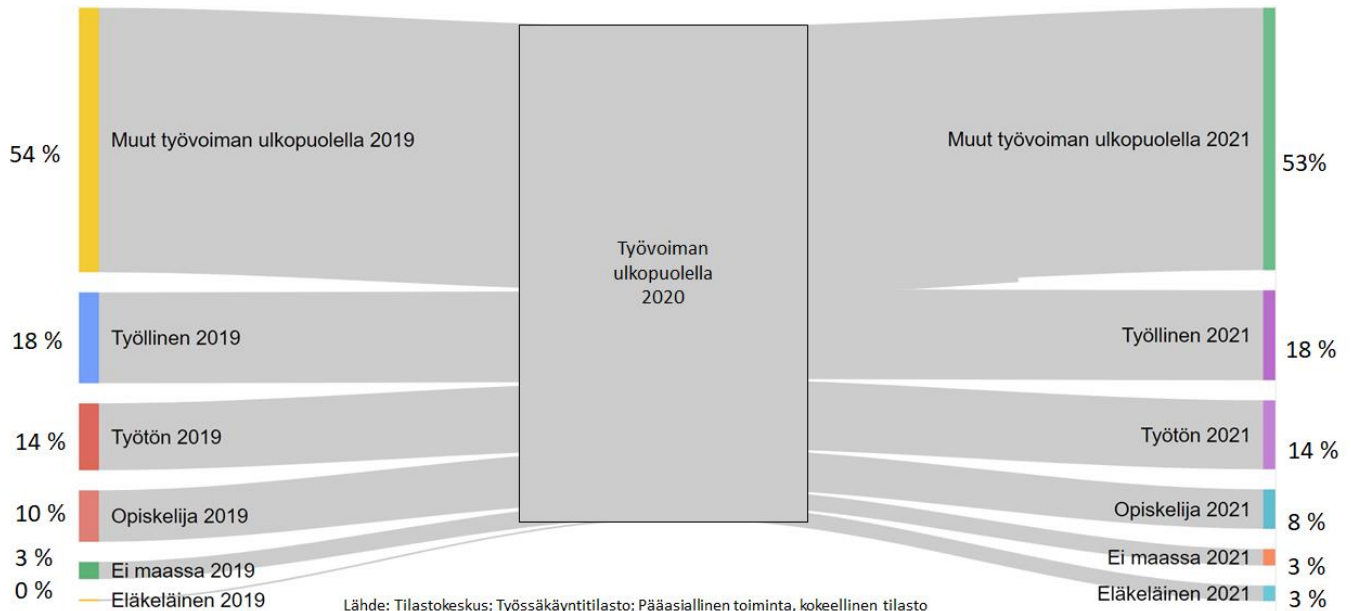


Lähde: Tilastokeskus

Kuviosta 3 selviää, mikä oli vuonna 2020 työvoiman ulkopuolella olleiden pääasiallinen toiminta vuosina 2019 ja 2021. Vuonna 2020 työvoiman ulkopuolella olleista oli vuonna 2019 kategoriassa Muut työvoiman ulkopuolella olevat 54 %. Lähes sama osuus (53 %) oli edelleen vuonna 2021 muissa työvoiman ulkopuolella olevissa (Kuvio 3). Työllisinä sekä vuonna 2019 että 2021 oli 18 %. Myös työttöminä 2019 ja 2021 oli yhtä suuri 14 % osuus. Opiskelijoina vuonna 2019 oli 10 % ja vuonna 2021 hieman vähemmän 8 %. Ei maassa olevia oli sama 3 % osuus sekä

vuonna 2019 että 2021. Eläkkeelle oli siirtynyt 3 % (vuonna 2019 osuus oli 0 % ja vuonna 2021 osuus oli 3 %).

Kuvio 3. Työvoiman ulkopuolella vuonna 2020 olevien pääasiallinen toiminta vuonna 2019 ja vuonna 2021



Lähde: Tilastokeskus

4.2 Työmarkkinoilta kadonneet

Data-analyysin seuraavassa vaiheessa työvoiman ulkopuolisista erotellaan työmarkkinoilta kadonneet. Osa työvoiman ulkopuolisista on tilanteessa, jolle on luonteva ja perusteltu syy. He ovat esimerkiksi hoitamassa alle 3-vuotiasta lasta kotona tai varusmiespalveluksessa. ”Muista työvoiman ulkopuolella olevista” on perusteltua erottaa ”työmarkkinoilta kadonneet”, eli he joiden pääasialliselle toiminnalle ei löydy yhteiskunnassa normaaliksi koettua statusta.

Muista työvoiman ulkopuolisista poistetaan

- Kotona alle 3-vuotiasta lasta hoitavat
- Omaisuustuloilla elävät

Työmarkkinoilta kadonneita on yhteensä 147 000 henkeä. He jakautuvat alla olevan taulukon 4 mukaisiin alaryhmiin.

Taulukko 4

Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa olevat	25 047	} Työmarkkinoiden rajapinnat 54 000 henkeä
Vuoden aikana työskennelleet (keskiarvo 4000 e/vuosi)	28 472	
18-29-vuotiaat ilman tutkintoa olevat nuoret	8 546	} Syrjässä työmarkkinoilta 94 000 henkeä
Kotona vanhempiansa luona asuvat aikuiset	7 441	
Vailla vakinaista asuntoa olevat	3 062	
Tuloja tai tulonsiirtoja vuoden aikana saaneet	37 857	
Muut tuntemattomat	37 251	
<i>Yhteensä</i>	146 969	

Lähde: Tilastokeskus

Hankkeen tuottaman analyysin perusteella työmarkkinoilta kadonneet on mahdollista jakaa kahteen taulukon 5 mukaisiin alaryhmiin: ”Työmarkkinoiden rajapinnoilla” sekä ”syrjässä työmarkkinoilta”.

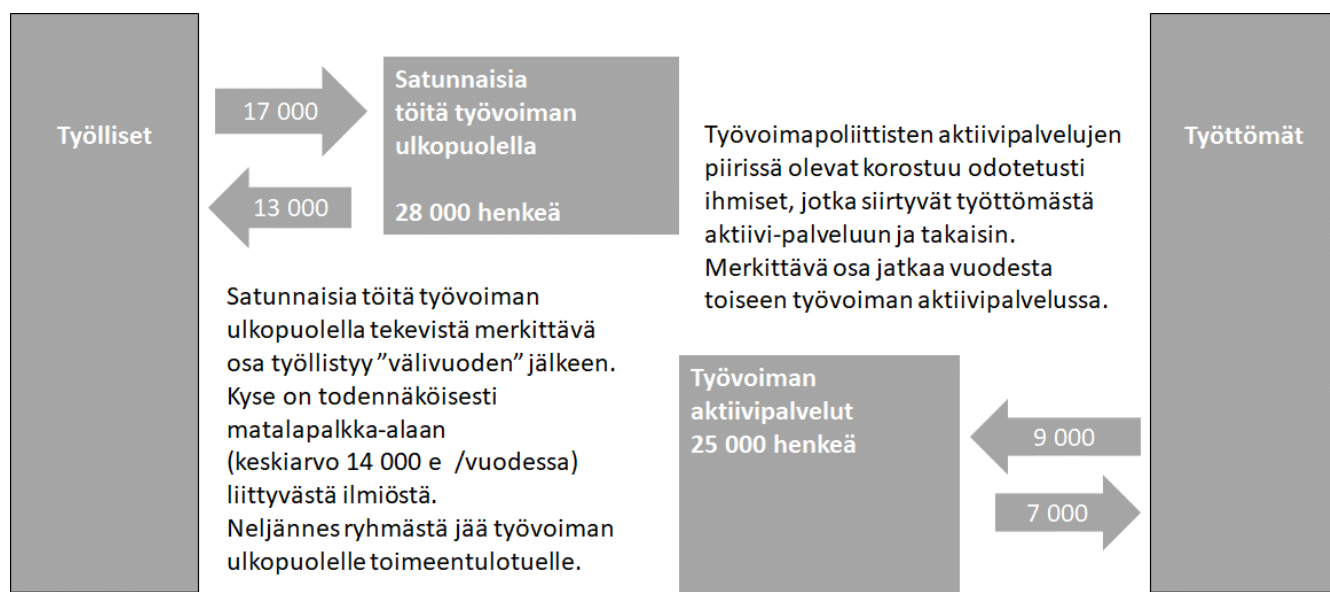
Taulukko 5

Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa olevat	25 047	} Työmarkkinoiden rajapinnat 54 000 henkeä
Vuoden aikana työskennelleet (keskiarvo 4000 e/vuosi)	28 472	
18-29-vuotiaat ilman tutkintoa olevat nuoret	8 546	} Syrjässä työmarkkinoilta 94 000 henkeä
Kotona vanhempiansa luona asuvat aikuiset	7 441	
Vailla vakinaista asuntoa olevat	3 062	
Tuloja tai tulonsiirtoja vuoden aikana saaneet	37 857	
Muut tuntemattomat	37 251	
<i>Yhteensä</i>	146 969	

Lähde: Tilastokeskus

4.2.1 Työmarkkinoiden rajapinnalla

Ryhmää ”Työmarkkinoiden rajapinnoilla” kuvaa se, että tähän ryhmään kuuluvilla henkilöillä on liittymäpinta työvoimaan. Työvoimaan kuuluvat sekä työlliset että työttömät. Työmarkkinoiden rajapinnoilla olevilla henkilöillä on kosketuspintaa joko työllisyyteen tai työttömyyteen. Heistä merkittävä osa on ollut työvoimassa työvoiman ulkopuolisuutta edeltävänä tai seuraavana vuonna (ks. seuraavat luvut).



Lähde: Tilastokeskus; Työssäkäyntitilasto; Pääasiallinen toiminta, kokeellinen tilasto

4.2.1.1 Satunnaisia töitä työvoiman ulkopuolella (28 000 henkeä)

”Työmarkkinoiden rajapinnoilla” ryhmään kuuluvat ”satunnaisia töitä työvoiman ulkopuolella tehneet” henkilöt. Pääasiallisesti työvoiman ulkopuolella oli 28 472 sellaista henkilöä, joita yhdisti satunnainen työtulo. He eivät ole työttömiä työnhakijoita, eivätkä pysyvästi työllistyneitä. He ovat työmarkkinoiden rajapinnassa, mutta pääasiallisesti sen ulkopuolella.

Vuotta aiemmin (2019) heistä suurin osa (61,1 %) oli työllisenä. Työllisenä olleet tienasivat keskimäärin 16 000 euroa/vuodessa. Työttömiä heistä vuotta aiemmin oli vain 8,5 %. Vastaavassa satunnaisten työtulojen tilanteessa oli aiempänä vuonna

vain 10,1 %.

Vuotta myöhemmin (2021) heistä vajaa puolet (44,3 %) oli työllistynyt pääasiallisesti työlliseksi, ansaiten keskimäärin 14 400 euroa vuodessa. Työttömiä heistä vuotta myöhemmin oli vain 11,1 %. Vastaavassa satunnaisten työtulojen tilanteessa oli vuotta myöhemmin 13,0 %. Ryhmästä siirtyi merkittävä osa (22,8 %) muihin työvoiman ulkopuolisiin kategorioihin, kuten toimeentulotuen piiriin.

Taulukko 6. Mitä (vuoden 2020) pääasiallisesti työvoiman ulkopuolella olevat satunnaisia töitä tehneet tekivät vuonna 2019?

Työlliset	61,1 %
Työttömät	8,5 %
Opiskelijat, koululaiset	11,0 %
Satunnaisia töitä työvoiman ulkopuolella	10,1 %
Muut	9,3 %

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 7. Mitä (vuoden 2020) pääasiallisesti työvoiman ulkopuolella olevat satunnaisia töitä tehneet tekivät vuonna 2021?

Työlliset	44,3 %
Työttömät	11,1 %
Opiskelijat, koululaiset	8,8 %
Satunnaisia töitä työvoiman ulkopuolella	13,0 %
Muut	22,8 %

Lähde: Tilastokeskus

4.2.1.2 Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa (25 000 henkeä)

”Työmarkkinoiden rajapinnoilla” ryhmään kuuluvat ”työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa” olleet henkilöt. Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa pääasiallisesti vuonna 2020 olleita oli 25 047 henkilöä. He eivät ole työttömiä työnhakijoita, mutta heidät lasketaan osaksi laajaa työttömyyttä. He ovat työmarkkinoiden rajapinnassa.

Vuotta aiemmin (2019) heistä yli kolmannes (35,5 %) oli työttömänä työnhakijana. Työllisiä vuotta aiemmin oli ainoastaan 5,1 %. Työvoiman aktiivipalveluihin he siirtyivät n. 10 000 euron vuosituloilta.

Vuotta myöhemmin (2021) heistä hieman yli kolmannes (38,3 %) oli edelleen pääasiallisesti työvoimapolitiittisten aktiivipalveluiden piirissä. Yli neljännes siirtyi työttömäksi (28,5 %). Opiskelijaksi siirtyi 10,6 %. Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa olleista työllistyi 14,6 %. Puolet työllistyneistä siirtyi palkkatuetuun työhön. Keskimäärin työllistyneet tienasivat 9 588 euroa vuonna 2021.

Taulukko 8: Mitä vuoden 2020 pääasiallisesti työvoimapolitiittisten aktiivipalveluiden piiriin kuuluneet henkilöt tekivät vuonna 2019?

Työlliset	5,1 %
Työttömät	35,5 %
Opiskelijat, koululaiset	8,7 %
Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa olevat	41,7 %
Muut	9,5 %

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 9. Mitä vuoden 2020 pääasiallisesti työvoimapolitiittisten aktiivipalveluiden piiriin kuuluneet henkilöt tekivät vuonna 2021?

Työlliset	14,6 %
-----------	--------

Työttömät	28,6 %
Opiskelijat, koululaiset	10,6 %
Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa olevat	38,3 %
Muut	8,1 %

Lähde: Tilastokeskus

4.3.1 Syrjässä työmarkkinoilta

”Syrjässä työmarkkinoilta” ryhmään kuuluvat henkilöt, jotka ovat joko tulonsiirtojen varassa, asuvat kotona vanhempien luona, asunnottomia, nuoria tutkinnottomia tai muita työvoiman ulkopuolisia, joiden status on tuntematon.

Tulonsiirtojen varassa työvoiman ulkopuolella pääasiallisesti vuonna 2020 olleita oli 38 000 henkilöä. Kotona vanhempien luona asuvia aikuisia oli 7 000 henkilöä. Asunnottomia oli 3 000 henkilöä. Tutkinnottomia ja työvoiman ulkopuolella olevia nuoria oli 9 000 henkilöä. Ryhmään tuntemattomat kuului 38 000 henkilöä.

Vuotta aiemmin (2019) heistä vain kymmenesosa (10,3 %) oli työttömänä työnhakijana. Työllisiä vuotta aiemmin oli ainoastaan 9,1 %. Vuotta aiemmin (2021) heistä vain kymmenesosa (11,0 %) oli työttömänä työnhakijana. Työllisiä vuotta aiemmin oli ainoastaan 10,3 %

Taulukko 10. Mitä vuoden 2020 syrjässä työmarkkinoilta ryhmään kuuluvat tekivät vuonna 2019?

Työlliset	9,4 %
Työttömät	10,3 %
Opiskelijat	11,7 %
Muut	68,7 %

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 11. Mitä vuoden 2020 syrjässä työmarkkinoilta ryhmään kuuluvat tekivät vuonna 2021?

Työlliset	10,3 %
Työttömät	11,0 %
Opiskelijat	7,2 %
Muut	71,5 %

Lähde: Tilastokeskus

4.4 Siirtymätodennäköisyydet

Taulukosta 12 selviää, mikä oli henkilön työllistymisen todennäköisyys pääasiallisen toiminnan mukaan. Todennäköisimmin työllisinä vuonna 2021 olivat henkilöt, jotka työskentelivät jo vuonna 2020: Päätoimiset työlliset 94 % työllistymistodennäköisyys, työlliset opiskelijat 85 % työllistymistodennäköisyys ja työlliset eläkeläiset 62 % työllistymistodennäköisyys (taulukko 12).

Taulukko 12. Työllistymistodennäköisyys vuonna 2021 pääasiallisen toiminnan mukaan

Pääasiallinen toiminta vuonna 2020	Henkilömäärä vuonna 2020	Työllistymistodennäköisyys 2021	Työllistyneiden tulot 2021
Päätoimiset työlliset	1 920 591	94 %	43 000 €
Työlliset opiskelijat	266 050	85 %	32 800 €
Työlliset eläkeläiset	84 858	62 %	23 100 €

Lyhyt työttömyys (0–6 kk)	188 510	47 %	26 400 €
Työvoiman ulkopuolella keikkatöitä	23 009	44 %	14 400 €
Keskipitkä työttömyys (7–12 kk)	74 852	36 %	23 300 €
Työvoimakoulutuksessa	10 700	30 %	14 900 €
Työvoimapolitiisessa aktiivipalvelussa	25 047	15 %	9 600 €
Pitkäaikaistyöttömyys (yli 12 kk)	88 221	14 %	13 600 €
Työvoiman ulkopuolella syrjässä	94 517	10 %	14 700 €

Lähde: Tilastokeskus

Yli 40 % työllistymistodennäköisyys oli niillä henkilöillä, joiden työttömyysjakso vuonna 2020 oli lyhyt (47 % todennäköisyys) tai jotka tekivät työvoiman ulkopuolella keikkatöitä (44 % todennäköisyys). Työttömyysjakson pidentyessä 7–12 kuukauteen työllistymisen todennäköisyys pieneni 36 %:iin ja pitkäaikaistyöttömyyden kohdalla todennäköisyys tippui edelleen 14 %:iin. Työvoimakoulutuksessa olleiden työllistymisen todennäköisyys oli 30 %, kun taas työvoimapolitiisessa aktiivipalveluissa olleiden todennäköisyys enää 15 %. Työmarkkinoilta syrjässä olleiden työllistymisen todennäköisyys oli kaikista pienin, 10 %. (Taulukko 12.)

Taulukko 13. Mihin muuhun toimintaan kuin työllisyyteen vuonna 2020 eri ryhmissä olleet päätyivät vuonna 2021 ja kuinka moni päätyi muihin työvoiman ulkopuolella oleviin?

Pääasiallinen toiminta 2020	Määrä 2020	Työttömäksi, Opiskelemaan, aktiivi- palveluun tai eläkkeelle, vanhempain-	Muu työvoiman
-----------------------------	------------	---	---------------

		työvoima- koulutukseen 2021	vapaalle, varusmieheksi 2021	ulkopuolella 2021
Työvoiman ulkopuolella keikkatöitä	23 009	3 400	4 800	2 209
Työvoiman ulkopuolella syrjässä	94 517	12 000	11 600	60 800
Työvoimakoulutuksessa	10 700	4 900	2000	600
Työvoimapolitiisessa aktiivipalvelussa	25 047	17 100	2 800	1 500
Lyhyt työttömyys (0–6 kk)	188 500	75 000	15 300	8 800
Keskipitkä työttömyys (7–12 kk)	74 852	38 000	5900	4200
Pitkäaikaistyöttömyys (yli 12 kk)	88 221	61 900	6600	7500
Työllinen	2 284 673	59 200	109 900	32 900
Opiskelija	331 258	21 000	200 600	12 400

Lähde: Tilastokeskus

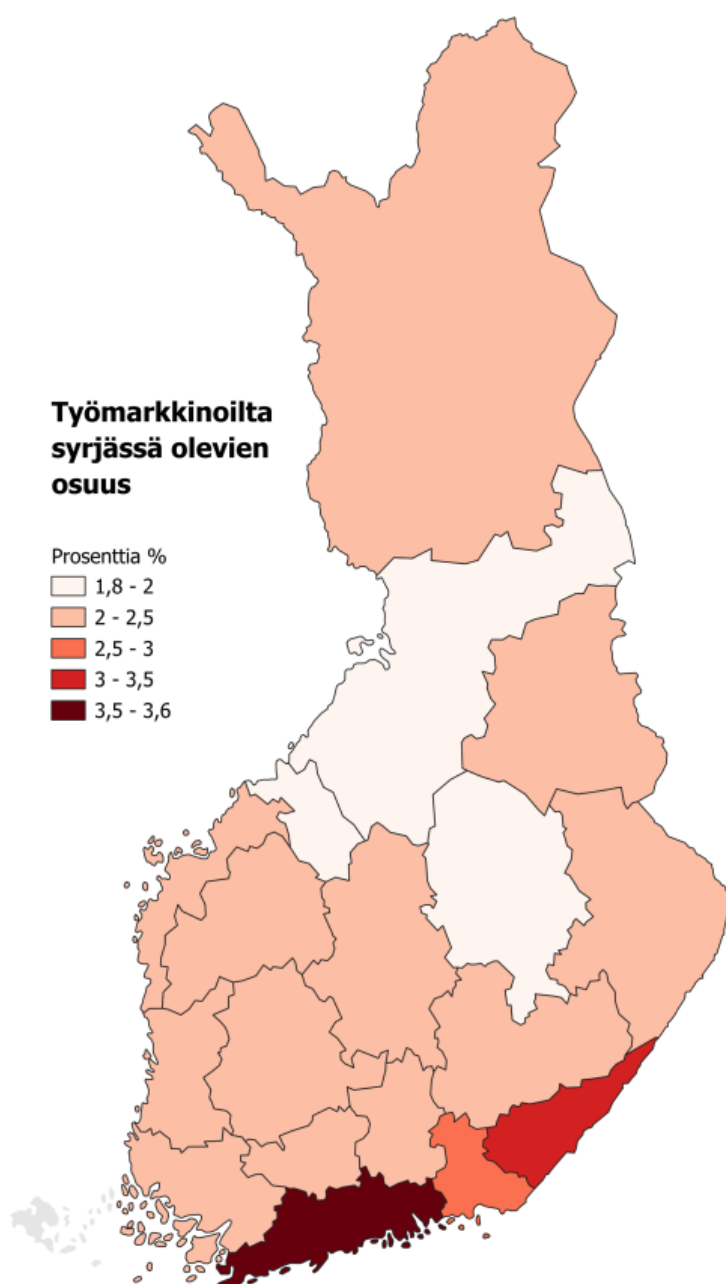
Taulukko 13 kuvaa siirtymää vuodesta 2020 sellaiseen toimintaan vuonna 2021, joka ei ole työllisyys. Jokaisessa ryhmässä tapahtui siirtymää työttömyyteen, aktiivipalveluun ja työvoimakoulutukseen, tai opiskeluun, eläkkeelle, vanhempainvapaalle ja varusmieheksi, sekä muihin työvoiman ulkopuolella oleviin. Huomioitavaa on erityisesti se, että 2020 työvoiman ulkopuolella syrjässä olleista 94 517 henkilöstä huomattavan suuri osa 60 800 henkilöä oli muissa työvoiman ulkopuolella olleissa vuonna 2021, ja muodosti näin suurimman osan muista työvoiman ulkopuolella olleista vuonna 2021. (Taulukko 13.)

5 Kadonneet Itä-Suomessa (Osio 2 data-analyysi)

5.1 Työmarkkinoista syrjässä

Työmarkkinoilta syrjässä olevien määrä on Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon alueilla poikkeuksellisen pieni. Syrjässä olevien osuus (2,0–2,2 % väestöstä) alittaa maan keskiarvon (2,7 %) kaikissa maakunnissa.

Kuvio 4. Työmarkkinoilta syrjässä olevien osuus maakuntatasolla



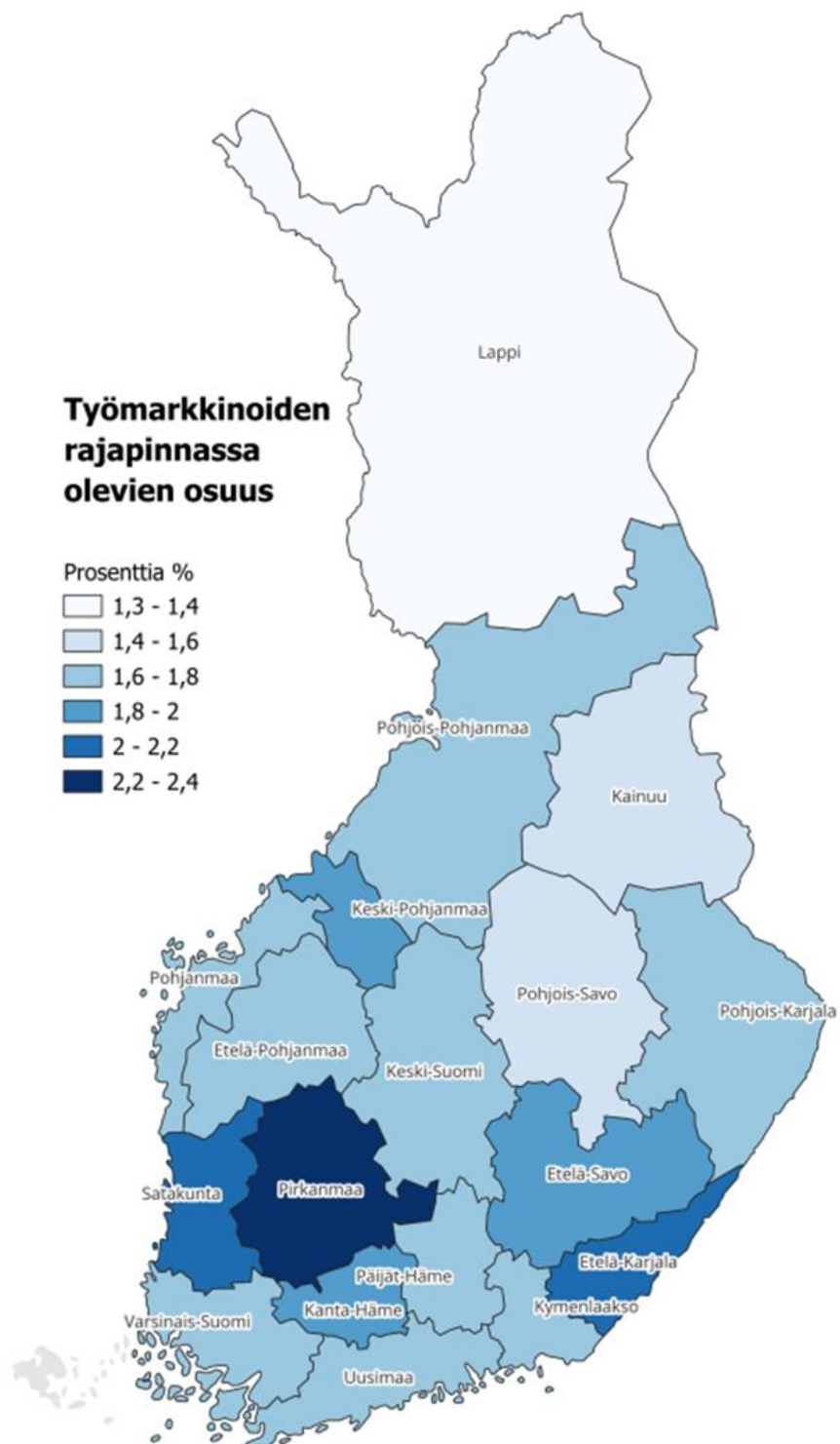
Koko Suomen tasolla (kuvio 4) pienin osuus (1,8–2 %) työmarkkinoilta syrjässä olevia on Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Savon maakunnissa, ja suurimmat osuudet (2,5–3,6 %) Uudenmaan, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnissa.

5.2 Työmarkkinoiden rajapinnassa

Työmarkkinoiden rajapinnassa olevien osuus on Pohjois-Savossa 1,5 % koko maan keskiarvoa matalampi, Pohjois-Karjalassa maan keskiarvoa vastaavalla tasolla 1,8 % ja Etelä-Savossa hieman yli maan keskiarvon.

Koko Suomen tasolla pienin työmarkkinoilta syrjässä olevien osuus väestöstä on Lapin maakunnassa (1,3–1,4 %) ja suurin osuus painottuu Pirkanmaan (2,2–2,4 %) ja Satakunnan sekä Etelä-Karjalan alueille (2–2,2 %). (Kuvio 5.)

Kuvio 5. Työmarkkinoiden rajapinnassa olevien osuus maakuntatasolla



Taulukko 14. Työmarkkinoiden rajapinnassa ja työmarkkinoilta syrjässä olevien lukumäärät ja osuudet alueen väestöstä maakunnittain

	Työmarkkinoiden rajapinnassa		Työmarkkinoilta syrjässä	
	lukumäärä	osuus %	lukumäärä	osuus %
Uusimaa	17 867	1,7 %	38 148	3,6 %
Etelä-Karjala	1 466	2,1 %	2 291	3,3 %
Kymenlaakso	1 520	1,7 %	2 574	2,9 %
Päijät-Häme	2 083	1,8 %	2 864	2,5 %
Varsinais-Suomi	4 932	1,7 %	7 108	2,5 %
Satakunta	2 504	2,1 %	2 855	2,4 %
Kainuu	610	1,6 %	911	2,4 %
Pirkanmaa	7 380	2,4 %	7 420	2,4 %
Lappi	1 312	1,3 %	2 280	2,3 %
Kanta-Häme	1 877	2,0 %	2 178	2,3 %
Pohjanmaa	1 805	1,8 %	2 272	2,3 %
Keski-Suomi	2 822	1,8 %	3 536	2,3 %
Etelä-Savo	1 413	2,0 %	1 552	2,2 %
Pohjois-Karjala	1 604	1,8 %	1 924	2,1 %
Etelä-Pohjanmaa	1 861	1,8 %	2 118	2,1 %
Pohjois-Savo	2 026	1,5 %	2 862	2,0 %
Pohjois-Pohjanmaa	3 945	1,7 %	4 546	1,9 %
Keski-Pohjanmaa	724	2,0 %	650	1,8 %

Lähde: Tilastokeskus

Työmarkkinoiden rajapinnassa olevia ja työmarkkinoilta syrjässä olevia on lukumäärällisesti eniten Uudenmaan maakunnassa (17 867 ja 38 148 henkilöä), toiseksi eniten Varsinais-Suomessa (4932 ja 7108 henkilöä) ja kolmanneksi suurin määrä löytyy Pohjois-Pohjanmaan alueelta (3945 ja 4546 henkilöä) (taulukko 14). Alueiden asukaslukuun verrattaessa työmarkkinoiden rajapinnassa olevien suhteellisissa osuuksissa 2 % tai enemmän on Etelä-Karjalan (2,1 %), Satakunnan (2,1 %), Pirkanmaan (2,4 %), Kanta-Hämeen (2 %), Etelä-Savon (2 %) ja Keski-Pohjanmaan (2 %) maakunnissa. Työmarkkinoilta syrjässä olevien osuuksissa korostuvat eniten Uusimaa (3,6 %), Etelä-Karjala (3,3 %) ja Kymenlaakso (2,9 %).

Taulukko 15. Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan työllisyyden, työttömyyden, työmarkkinoiden rajapinnassa sekä syrjässä olevien tunnusluvut

	Työllisyysaste	Työttömyysaste	Työttömien osuus väestöstä	Työmarkkinoiden rajapinnassa, osuus väestöstä	Työmarkkinoilta syrjässä, osuus väestöstä
Etelä-Savo	70,4 %	11,3 %	8,9 %	2,0 %	2,2 %
Pohjois-Savo	70,8 %	10,6 %	8,4 %	1,5 %	2,0 %
Pohjois-Karjala	66,2 %	14,1 %	10,8 %	1,8 %	2,1 %

Lähde: Tilastokeskus

Korkein työllisyysaste (70,8 %) ja matalin työttömyysaste (10,6 %) on Pohjois-Savossa ja matalin työllisyysaste (66,2 %) sekä korkein työttömyysaste (14,1 %) Pohjois-Karjalassa. Etelä-Savo asettuu näiden väliin, mutta kuitenkin lähemmäksi Pohjois-Savon tunnuslukuja (70,4 % työllisyysaste ja 11,3 % työttömyysaste). Työttömien osuus väestöstä asettuu samaan järjestykseen, sillä Pohjois-Savossa luku on pienin ja Pohjois-Karjalassa suurin. Työmarkkinoiden rajapinnassa ja

syRJässä olevien osuuksissa järjestys kuitenkin muuttuu, sillä korkein osuus näiden tunnuslukujen osalta on Etelä-Savossa (2 % ja 2,2 %). Pohjois-Karjalassa osuus on toiseksi suurin (1,8 % ja 2,1 %) ja Pohjois-Savossa pienin (1,5 % ja 2 %). Erot ovat kuitenkin verrattain pieniä, varsinkin työmarkkinoilta syrjässä olevien osuuksissa. (Taulukko 15.)

5.3 Seutukunnat

Taulukko 16. Työllisyyden, työttömyyden, työmarkkinoiden rajapinnassa ja syrjässä olevien tunnuslukuja seutukunnittain

	Työllisyysaste	Työttömyysaste	Työttömien osuus väestöstä	Työmarkkinoiden rajapinnassa, osuus väestöstä	Työmarkkinoilta syrjässä, osuus väestöstä
Koillis-Savo	62,2 %	13,2 %	9,5 %	2,6 %	2,7 %
Varkaus	69,1 %	12,0 %	9,5 %	2,4 %	2,7 %
Pieksämäki	70,2 %	10,0 %	7,8 %	2,6 %	2,3 %
Sisä-Savo	70,6 %	9,3 %	7,3 %	2,0 %	2,8 %
Pielisen Karjala	65,2 %	15,5 %	12,0 %	2,4 %	2,3 %
Keski-Karjala	64,9 %	16,5 %	12,8 %	1,9 %	2,6 %
Savonlinna	68,6 %	13,1 %	10,3 %	1,9 %	2,3 %
Mikkeli	71,4 %	10,7 %	8,5 %	1,9 %	2,2 %
Joensuu	66,5 %	13,6 %	10,5 %	1,7 %	2,0 %
Ylä-Savo	71,1 %	11,6 %	9,3 %	1,6 %	1,9 %
Kuopio	71,4 %	10,0 %	7,9 %	1,1 %	1,9 %

Lähde: Tilastokeskus

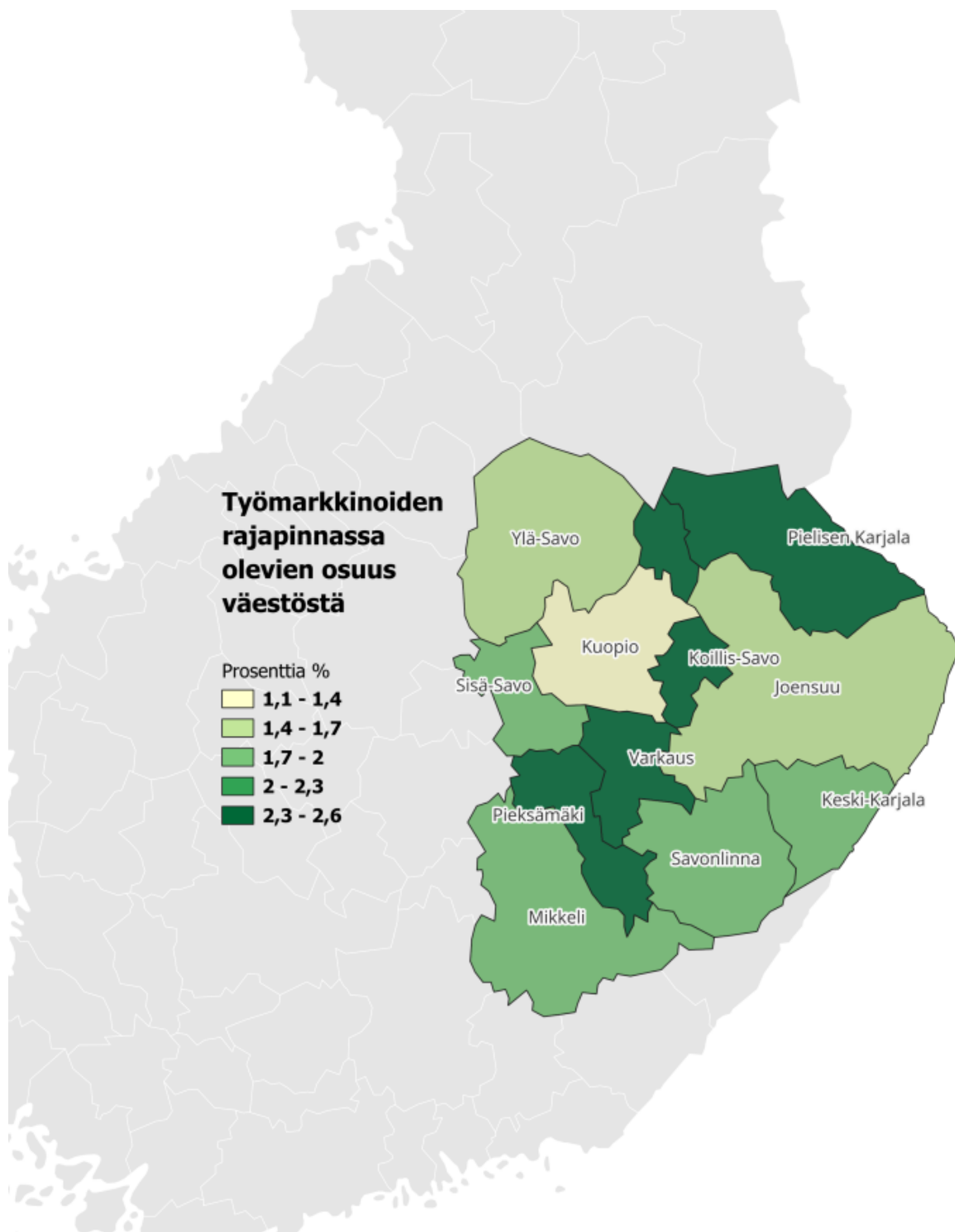
Seutukuntatasolla korkein työllisyysaste on Kuopiossa ja Mikkelissä (71,4 %) ja matalin työllisyysaste Koillis-Savossa (62,2 %). Matalin työttömyysaste on Sisä-

Savon seutukunnassa (9,3 %) ja korkein työttömyysaste Keski-Karjalassa (16,5 %). Myös työttömien osuus väestöstä on Keski-Karjalassa suurin (12,8 %). Vähiten työttömiä väestöön verrattuna on vastaavasti Sisä-Savon seutukunnassa (7,3 %). Työmarkkinoiden rajapinnassa ja syrjässä olevien osuuksissa prosentuaaliset erot ovat melko pieniä. Kuitenkin pienin osuus rajapinnassa olevia on Kuopion seutukunnassa (1,1 %) ja suurimmat osuudet Koillis-Savossa ja Pieksämäen seutukunnassa (2,6 % molemmissa). Työmarkkinoilta syrjässä olevien osuus on pienin Kuopion lisäksi myös Ylä-Savossa (molemmissa 1,9 %) ja suurin Sisä-Savon seutukunnassa (2,8 %). (Taulukko 16.)

Työmarkkinoiden rajapinnassa olevien osuutta seutukunnissa kuvaa myös kartta (kuvio 6), jossa tummimpina alueina korostuvat Pielisen Karjala, Koillis-Savo sekä Varkauden ja Pieksämäen seutukunnat. Näillä alueilla rajapinnassa olevien osuus on korkeammalla tasolla. Vaaleimpana alueena korostuu Kuopion seutu, jossa osuus on kaikista matalin.

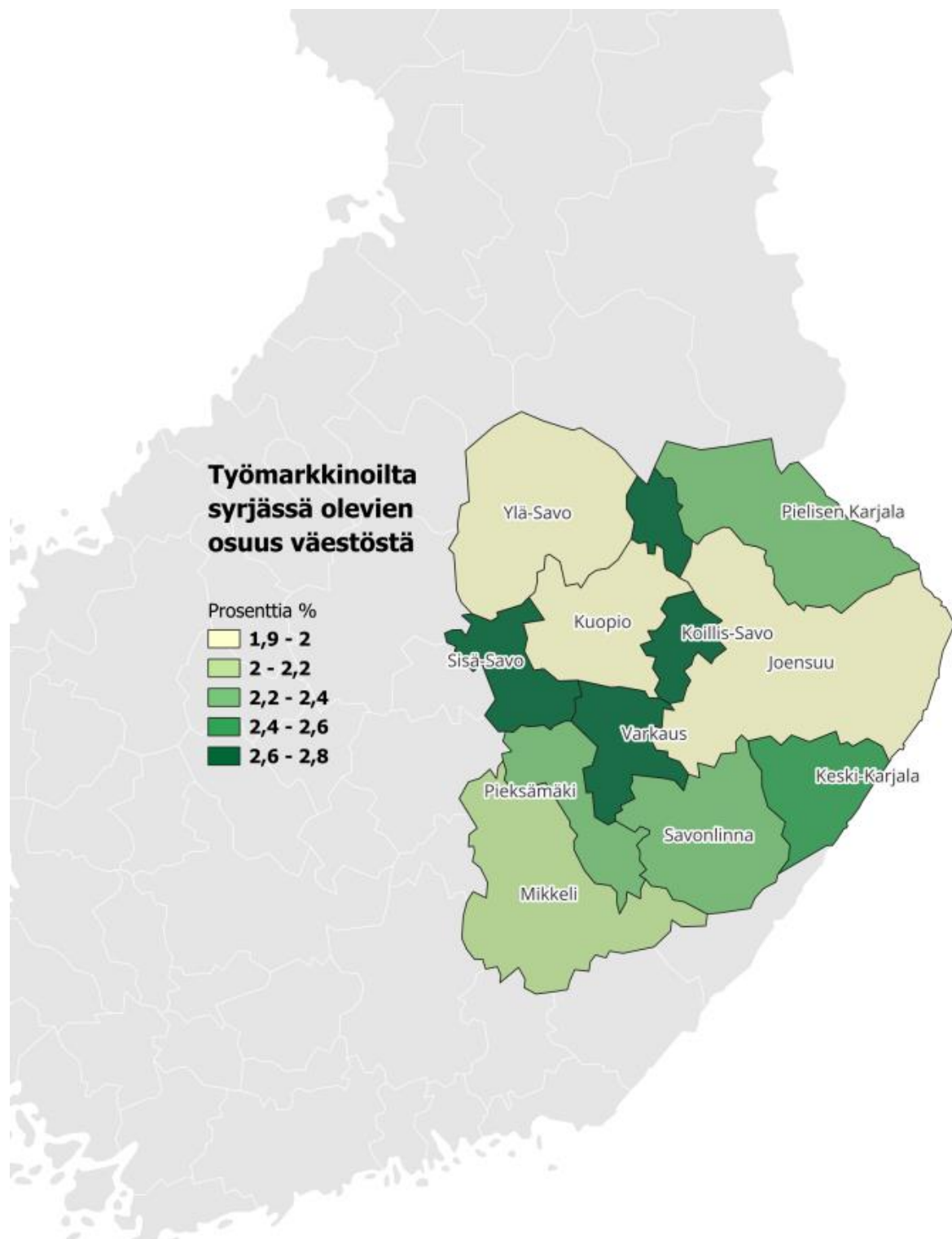
Vastaavasti kartta työmarkkinoilta syrjässä olevista (kuvio 7) korostaa alueet, joissa syrjässä olevia on alueen asukkaisiin verrattuna eniten. Nämä alueet ovat Sisä-Savo, Koillis-Savo sekä Varkauden seutukunta. Kuopion, Ylä-Savon ja Joensuun seutualueet taas nousevat vaaleimpina esiin pienempien suhteellisten osuuksien vuoksi.

Kuvio 6. Työmarkkinoiden rajapinnassa olevien osuus väestöstä seutukunnittain



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 7. Työmarkkinoilta syrjässä olevien osuus väestöstä seutukunnittain



Lähde: Tilastokeskus

5.4 Kunnat

Taulukkoon 17 on koottu tunnuslukuja niistä kunnista, joissa työmarkkinoilta syrjässä olevia on eniten. Työmarkkinoilta syrjässä olevia on eniten suhteessa väestöön Pertunmaalla ja Sulkavalla (molemmissa 3,8 %). Yli 3 % osuuksiin yltävät myös Rautavaara, Juuka, Rääkkylä, Enonkoski ja Heinävesi.

Taulukko 17. Tunnuslukuja niistä kunnista, joissa työmarkkinoilta syrjässä olevia on eniten

	Työllisyysaste	Työttömyysaste	Työttömien osuus väestöstä	Työmarkkinoilta kadonneiden osuus väestöstä	Työmarkkinoide n rajapinnassa, osuus väestöstä	Työmarkkinoilta syrjässä, osuus väestöstä
Rautavaara	61,3 %	12,6 %	8,8 %	6,7 %	3,5 %	3,2 %
Juuka	62,3 %	16,9 %	12,7 %	6,3 %	3,2 %	3,1 %
Rääkkylä	62,2 %	18,1 %	13,7 %	6,1 %	2,6 %	3,5 %
Enonkoski	71,4 %	10,7 %	8,5 %	5,8 %	2,2 %	3,6 %
Pertunmaa	70,8 %	9,6 %	7,5 %	5,8 %	2,1 %	3,8 %
Kaavi	63,1 %	12,2 %	8,8 %	5,6 %	3,3 %	2,3 %
Varkaus	66,4 %	14,0 %	10,8 %	5,6 %	2,9 %	2,7 %
Lieksa	62,7 %	16,5 %	12,4 %	5,5 %	2,9 %	2,6 %
Kangasniemi	71,2 %	10,1 %	8,0 %	5,5 %	2,8 %	2,7 %
Heinävesi	66,1 %	15,3 %	11,9 %	5,5 %	2,4 %	3,1 %
Outokumpu	63,3 %	16,5 %	12,5 %	5,5 %	3,2 %	2,3 %
Sulkava	67,0 %	11,7 %	8,9 %	5,3 %	1,5 %	3,8 %
Pieksämäki	69,0 %	10,0 %	7,7 %	5,3 %	2,8 %	2,4 %
Suonenjoki	72,0 %	8,1 %	6,4 %	5,3 %	2,4 %	2,9 %

Lähde: Tilastokeskus

Vastaavasti taulukkoon 18 on koottu samat tunnusluvut niistä kunnista, joissa työmarkkinoilta syrjässä olevia on vähiten. Työmarkkinoilta syrjässä olevia on

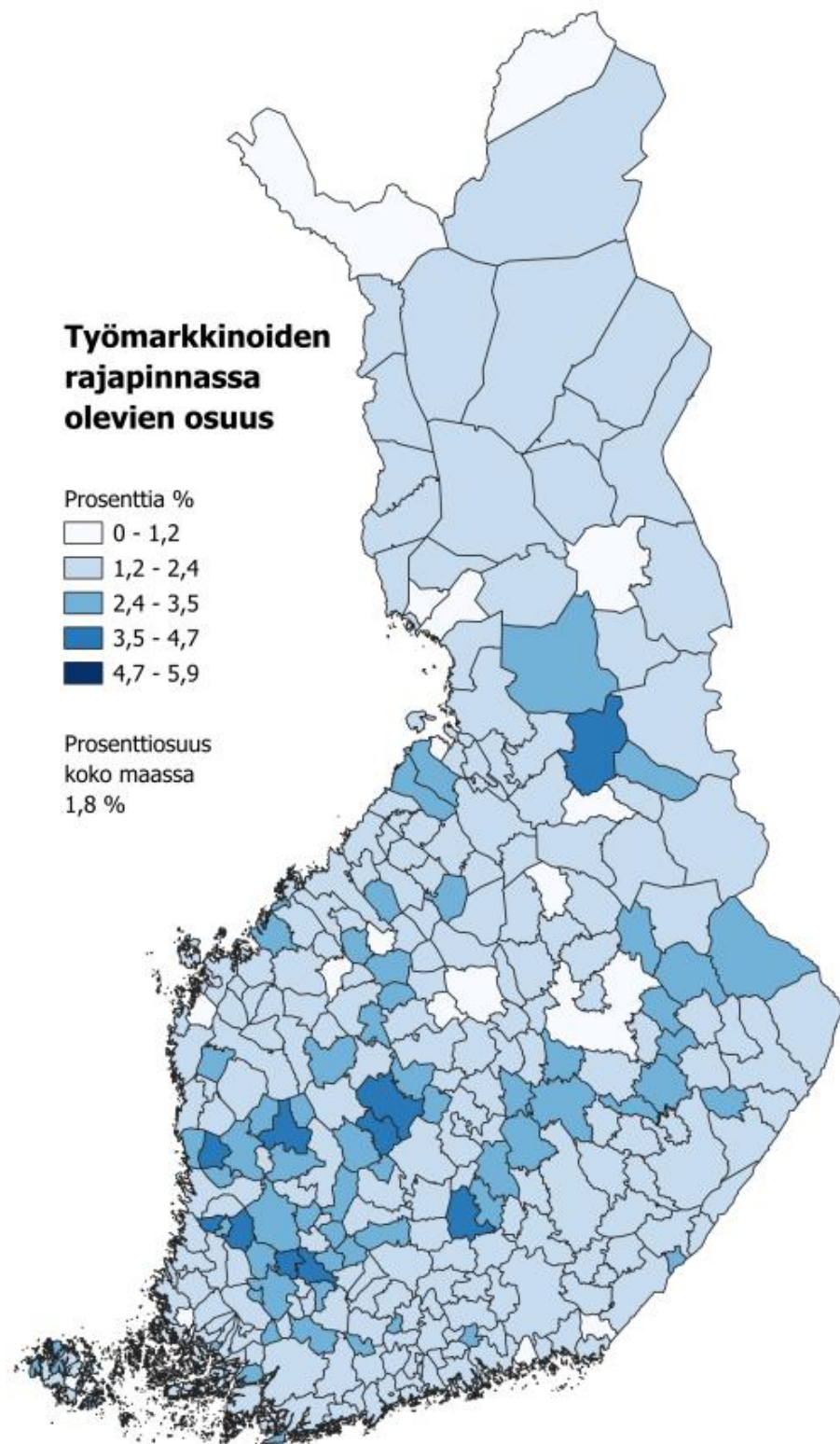
vähiten suhteessa väestöön Kontiolahtella (1,4 %). Pieniä osuuksia on myös Siilinjärvellä (1,5 %) sekä Sonkajärvellä (1,7 %). Kun verrataan kahta taulukkoa keskenään, voidaan huomata, että suurimmat työllisyysasteet löytyvät taulukosta 18 (Siilinjärvi 77,9 %), jossa syrjässä olevien osuudet ovat myös pienimmät, ja vastaavasti taas suurimmat työttömyysasteet löytyvät taulukosta 17 (Rääkkylä 18,1 %), jossa syrjässä olevien osuudet ovat suurimmat. Lisäksi työmarkkinoiden rajapinnassa olevien osuudet ovat suuremmat taulukossa 17 kuin taulukossa 18.

Taulukko 18. Tunnuslukuja niistä kunnista, joissa työmarkkinoilta syrjässä olevia on vähiten

	Työllisyysaste	Työttömyysaste	TyöttömienTyömarkkinoiltaTyömarkkinoidenTyömarkkinoilta väestöstä osuus	kadonneiden osuus väestöstä	rajapinnassa, osuus väestöstä	syrjässä, osuus väestöstä
Siilinjärvi	77,9 %	6,9 %	5,8 %	2,8 %	1,3 %	1,5 %
Vieremä	76,4 %	9,3 %	7,8 %	2,9 %	1,1 %	1,9 %
Kontiolahti	76,7 %	9,9 %	8,5 %	3,0 %	1,6 %	1,4 %
Kuopio	70,3 %	10,5 %	8,3 %	3,0 %	1,1 %	1,9 %
Kiuruvesi	70,5 %	11,6 %	9,3 %	3,3 %	1,4 %	1,9 %
Sonkajärvi	68,2 %	13,0 %	10,2 %	3,4 %	1,7 %	1,7 %
Iisalmi	71,1 %	12,3 %	10,0 %	3,5 %	1,5 %	2,0 %
Joensuu	64,2 %	14,1 %	10,6 %	3,5 %	1,5 %	2,1 %
Liperi	73,2 %	11,4 %	9,4 %	3,6 %	1,7 %	1,9 %
Ilomantsi	63,6 %	16,5 %	12,6 %	3,6 %	1,5 %	2,1 %
Lapinlahti	71,6 %	11,4 %	9,2 %	3,8 %	2,0 %	1,8 %
Puumala	73,1 %	10,3 %	8,4 %	3,8 %	1,2 %	2,6 %
Mikkeli	71,6 %	10,7 %	8,6 %	3,9 %	1,9 %	2,0 %
Nurmes	68,0 %	14,4 %	11,4 %	3,9 %	1,9 %	2,1 %
Savonlinna	68,4 %	13,4 %	10,6 %	4,0 %	1,9 %	2,1 %
Tohmajärvi	66,9 %	16,7 %	13,4 %	4,0 %	1,8 %	2,2 %

Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 8. Työmarkkinoiden rajapinnassa olevien osuus kuntatasolla

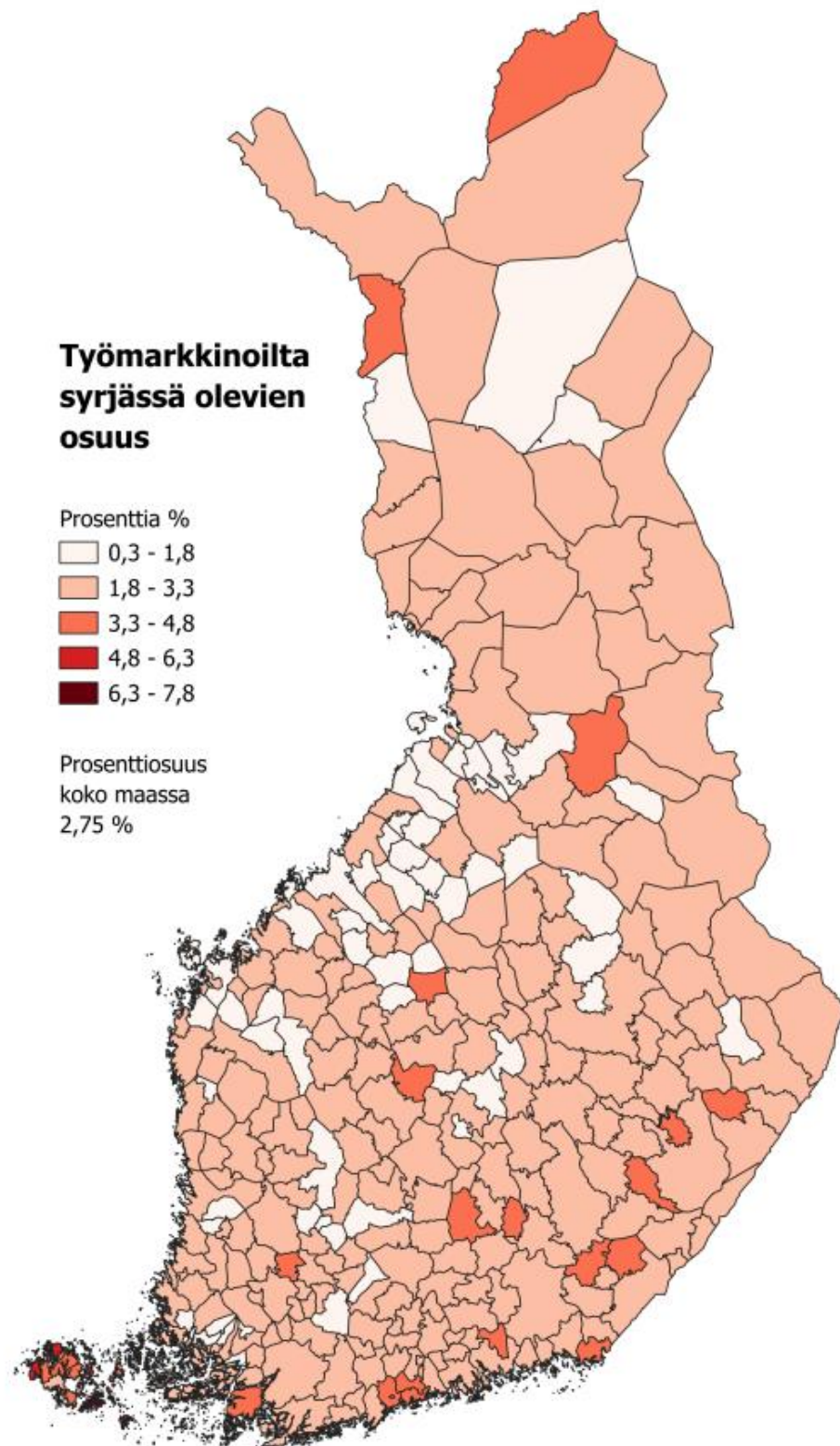


Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 8 esittää työmarkkinoiden rajapinnassa olevien osuudet Suomen kartalla kunnittain. Kartasta voidaan huomata, että taulukon 17 kunnat ovat selvästi yli koko Suomen keskiarvon (1,8 %) Sulkavaa lukuun ottamatta, mutta eivät kuitenkaan yllä kartan ylimpiin luokkiin. Koko Suomen tasolla suuri määrä kunnista asettuu 1,2–2,4 % luokkaan (kuvio 8).

Kuvio 9 esittää työmarkkinoilta syrjässä olevien osuudet Suomen kartalla kunnittain. Taulukon 17 kunnista, joissa syrjässä olevia on eniten, hieman yli puolet ovat yli koko maan keskiarvon (2,75 %), mutta toisaalta osa kunnista taas jää alle koko maan keskiarvon. Koko Suomen tasolla suuri määrä kunnista asettuu 1,8–3,3 % luokkaan (kuvio 9).

Kuvio 9. Työmarkkinoilta syrjässä olevien osuus kuntatasolla



Lähde: Tilastokeskus

5.5 Kadotaanko kaupunkiin?

Taulukko 19. Työmarkkinoiden rajapinnassa ja syrjässä olevat, kunnan kaupunkimaisuus tai -maaseutumaisuus -ominaisuuden perusteella

		KOKO MAA	KAUPUNKI- MAISET KUNNAT	TAAJAAN ASUTUT KUNNAT	MAASEUTUMAISET KUNNAT
Henkilömäärä (n)	Työmarkkinoilta syrjässä	88 887	70 930	9 437	8 520
	Työmarkkinoiden rajapinnassa	58 082	42 515	8 645	6 922
Osuus työkäisestä väestöstä	Työmarkkinoilta syrjässä	2,7 %	2,9 %	2,1 %	2,4 %
	Työmarkkinoiden rajapinnassa	1,8 %	1,7 %	1,9 %	1,9 %

Lähde: Tilastokeskus

Työmarkkinoilta syrjässä olevien osuus on kaupunkimaisissa kunnissa (2,9 %) suurempi kuin taajaan asutuissa kunnossa (2,1 %) tai maaseutumaisissa kunnissa (2,4 %). Kun tarkastellaan Itä-Suomen tilannetta, huomataan, että asetelma muuttuu. Kunnissa, joissa on 10 000 työllistä tai enemmän, on kaikista vähiten työmarkkinoilta kadonneita. Sen sijaan suhteellisesti eniten työmarkkinoilta kadonneita on niissä kunnissa, jossa on alle 2000 työllistä. Itä-Suomen ja koko Suomen poikkeavaa Tilannetta selittää osin pääkaupunkiseudun tilanne. Pääkaupunkiseudulla on poikkeuksellisen paljon työmarkkinoilta kadonneita. Heistä moni on ulkomaalaistaustainen. Ulkomaalaisista työmarkkinoilta kadonneista moni kuuluu ”tuntemattoman status” kategoriaan. Alustavan arvion mukaan tuntemattomien poikkeuksellisen suuri määrä ulkomaalaisissa kertoo mahdollisesti siitä, että Suomen väestöön lasketaan kuuluvan n. 15 000 sellaista ulkomaalaista, jotka eivät välttämättä ole enää tosiallisesti Suomen väestöä. Huomioitavaa on kuitenkin, että

tämä joukko on kuulunut Suomen väestöön ja määritelmällisesti kadonnut työmarkkinoilta.

Taulukko 20. Työmarkkinoiden rajapinnassa ja syrjässä olevien osuus työllisten määrän mukaan

	Työmarkkinoiden rajapinnassa, osuus väestöstä	Työmarkkinoilta syrjässä, osuus väestöstä
10 000 tai enemmän työllistä (Kuopio, Joensuu, Mikkeli, Savonlinna)	1,6 %	2,0 %
Yli 2001–9999 työllistä	2,1 %	2,2 %
Alle 2000 työllistä	2,0 %	2,8 %

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 21. Työmarkkinoiden rajapinnassa ja syrjässä olevat taustamaan mukaan

	Suomi	Ulkomaat
Työmarkkinoiden rajapinnassa	48 994	9 088
Työmarkkinoilta syrjässä	58 177	30 710

Lähde: Tilastokeskus

5.6 Katoavatko miehet naisia useammin?

Taulukko 22. Työmarkkinoiden rajapinnassa ja syrjässä olevien osuus sukupuolen mukaan

	Työmarkkinoiden rajapinnassa	Työmarkkinoilta syrjässä
Miehet	1,6 %	3,1 %
Naiset	2,0 %	2,4 %

Lähde: Tilastokeskus

Työmarkkinoilta kadonneiden osuus on miesten (4,7 %) osalta korkeampi kuin naisten (4,4 %). Sukupuolten välillä on kuitenkin selkeä ero siinä, kuinka suuri osa kuuluu ”työmarkkinoiden rajapinnat” ryhmään ja kuinka suuri osa ”syrjässä työmarkkinoilta” ryhmään. Naisten osuus korostuu työmarkkinoiden rajapinnat ryhmässä (2 %, ero miehiin + 0,4 %). Miesten osuus korostuu työmarkkinoilta syrjäytyneiden osalta (3,1 %, ero naisiin +1,5 %). Itä-Suomen tilanne vastaa koko maan tilannetta.

Taulukoista 23 ja 24 nähdään vielä määrällinen ero Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan osalta miesten ja naisten jakautumisessa. Työmarkkinoiden rajapinnat -ryhmässä miehiä on yhteensä 2331 henkilöä ja naisia 2712 henkilöä, eli naisia on suurempi määrä kuin miehiä. Myös erikseen tarkasteltuna jokaisella alueella kyseisessä ryhmässä naisia on enemmän kuin miehiä. Pohjois-Savossa luvut ovat miesten ja naisten osalta suurimmat ja Etelä-Savossa pienimmät. Pohjois-Karjala asettuu näiden väliin.

Työmarkkinoilta syrjässä -ryhmässä miehiä on yhteensä 3654 ja naisia yhteensä 2684. Miehiä on siten selvästi enemmän. Myös jokaisella alueella kyseisessä ryhmässä miehiä on enemmän kuin naisia. Pohjois-Savossa luvut ovat kaiken

kaikkiaan suurimmat ja Etelä-Savossa pienimmät. Pohjois-Karjala asettuu jälleen näiden väliin.

Taulukko 23. Työmarkkinoiden rajapinnassa ja syrjässä olevat miehet

MIEHET	Työmarkkinoiden rajapinta	Työmarkkinoilta syrjässä
Etelä-Savo	667	910
Pohjois-Savo	910	1647
Pohjois-Karjala	754	1097
Yhteensä	2331	3654

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 24. Työmarkkinoiden rajapinnassa ja syrjässä olevat naiset

NAISET	Työmarkkinoiden rajapinta	Työmarkkinoilta syrjässä
Etelä-Savo	746	642
Pohjois-Savo	1116	1215
Pohjois-Karjala	850	827
Yhteensä	2712	2684

Lähde: Tilastokeskus

5.7 Onko työttömyysaste optimaalinen mittari nykypäivänä?

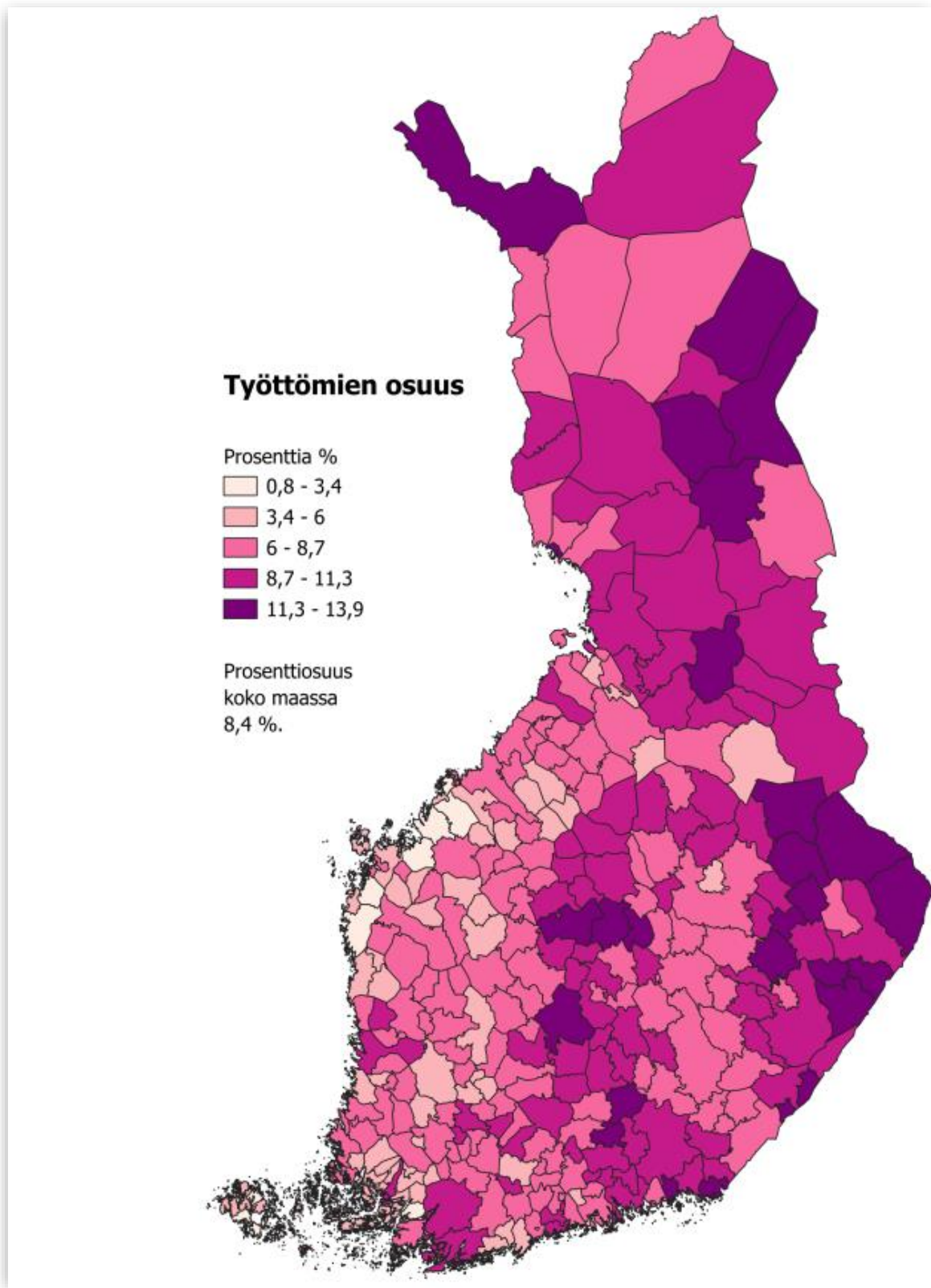
Suomessa on perinteisesti tarkasteltu työmarkkinoille osallistumista työttömyysasteen perusteella. Työttömyysasteen on katsottu kuvaavan sitä, kuinka

hyvin työmarkkinat toimivat. Kuinka suuri osa työllisiksi pyrkiviä (työttömät työnhakijat) on suhteessa työvoiman kokonaismäärään (työttömät + työlliset).

Työttömien osuus työvoimasta kuvaa hyvin työmarkkinoiden tehokkuutta, mutta heikosti syrjäytymistä ja työmarkkinoiden ulkopuolisuutta. Se ei mittarina vastaa sosiaalipoliittisen kysymykseen: Kuinka moni ihminen on työn ulkopuolella palvelua ja tukea vailla?

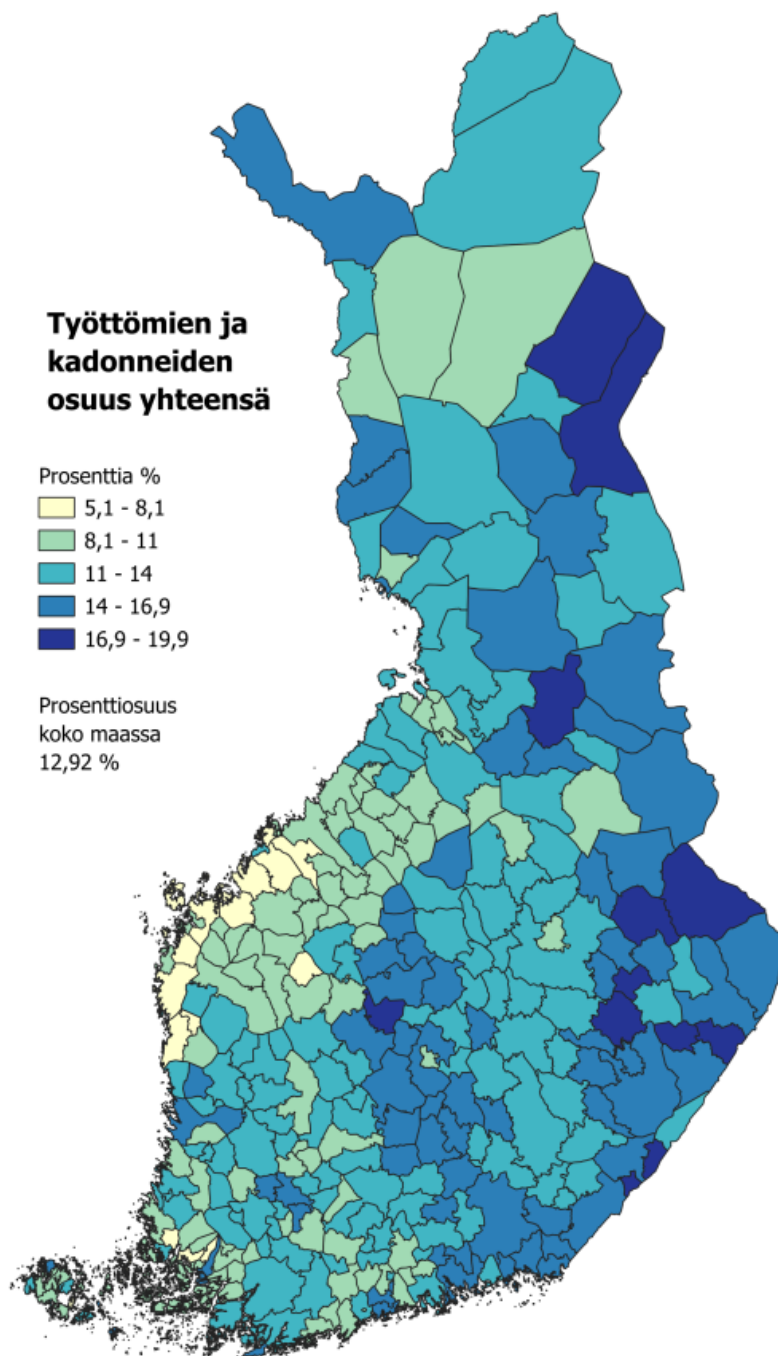
Hankkeen ehdotus on se, että työttömyysasteen lisäksi tulisi tarkastella työttömien ja kadonneiden osuutta työikäisestä väestöstä. Tämä yhdistelmä vastaa optimaalisemmin kysymyksiin siitä, kuinka moni työikäinen ihminen on työmarkkinoiden ulkopuolella? Ja kuinka monelle työikäiselle palvelut tulisi mitoitaa?

Työttömien osuuksien kartta (kuvio 10) osoittaa, kuinka paljon työttömiä on suhteessa kunnan kaikkiin asukkaisiin. Suurimmassa osassa Suomen kuntia työttömien osuus on yli 6 %. Keskiarvo koko maassa on 8,4 %. Vain pieni osa Suomen kunnista näkyy kartalla vaaleimpana värinä kuuluen alimpaan 0,8–3,4 % luokkaan.

Kuvio 10. Työttömien osuus Suomen kunnissa

Lähde: Tilastokeskus

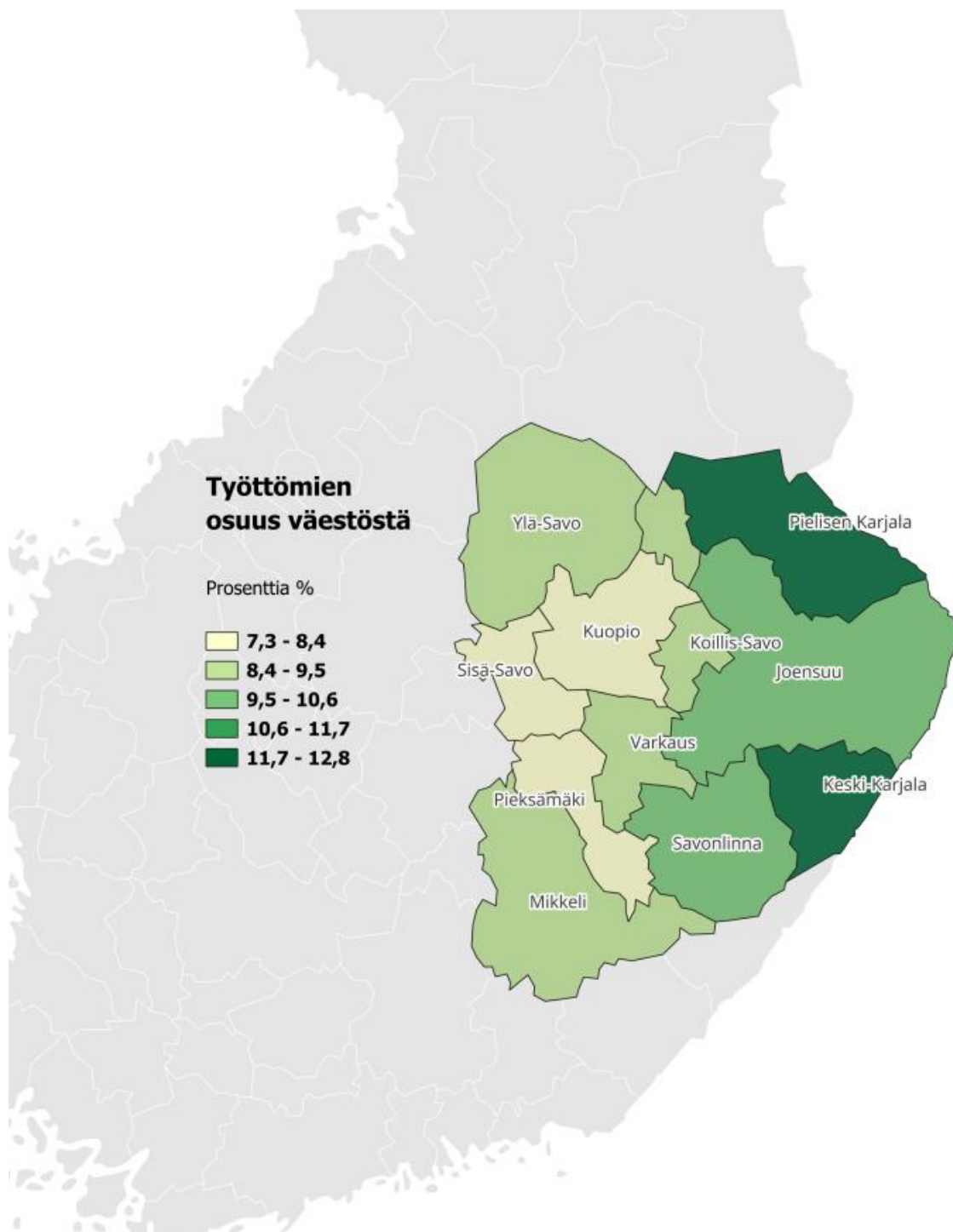
Kuvio 11. Työttömien ja kadonneiden osuus yhteensä Suomen kunnissa



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 11 esittää työttömien ja kadonneiden yhteenlasketun osuuden Suomen kunnissa. Suurimmassa osassa Suomen kuntia tämä yhteenlaskettu osuus on yli 11 %. Vain pieni osa Suomen kunnista näkyy kartalla vaaleimpana värinä kuuluen 5,1–8,1 % luokkaan.

Kuvio 12. Työttömien osuus väestöstä seutukunnittain

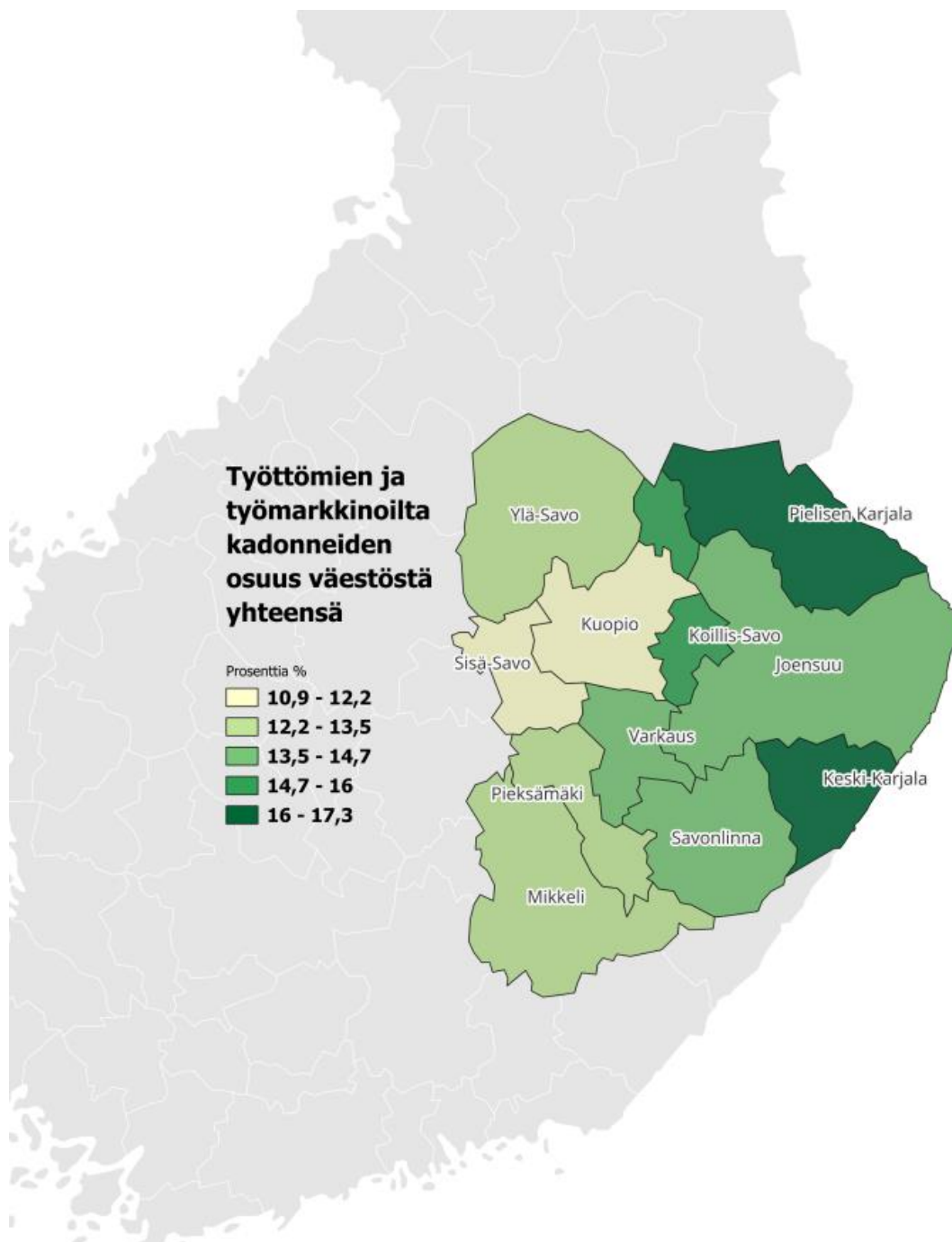


Lähde: Tilastokeskus

Kuvion 12 kartta näyttää työttömien osuuden kyseisissä seutukunnissa. Suurin osuus työttömiä on Pielisen Karjalan sekä Keski-Karjalan alueilla. Vastaavasti pienimmät osuudet löytyvät Kuopion, Sisä-Savon ja Pieksämäen alueilta.

Seuraavassa kartassa (kuvio 13) työttömiin on lisätty vielä työmarkkinoilta kadonneiden osuus. Pielisen Karjala ja Keski-Karjala erottuvat tummimpina alueina kuuluen 16–17,3 % luokkaan. Sisä-Savon ja Kuopion seutukunnissa osuus on jälleen pienin.

Kuvio 13. Työttömien ja työmarkkinoilta kadonneiden osuus väestöstä yhteensä seutukunnittain



Lähde: Tilastokeskus

6 Palvelujen kohdentaminen ja hankinnat (Osio 3)

6.1 Yhteiskuntapoliittinen tilannekuva

Suomi on kovin erilainen kuin hyvinvointivaltion luomisen vuosikymmeninä. Elämän ennustamattomuus, riskit, epäjatkuvuudet ja ns. normaaliuden katoaminen ovat ilmiöitä, jotka haastavat niin työelämän kuin sosiaaliturvan (Ks. Pyykkönen et al. 2021) totutut käytännöt. 2020-luvun Suomi ei ole täystyöllisyyden yhteiskunta. Rakenteellinen työttömyys on jämähtänyt sitkeästi korkealle tasolle. Teollisuuden murroksen myötä työvoiman ulkopuolelle on kadonnut moni mies.

Sosiaalipolitiikkaa on rakennettu vakuutusperiaatteen kautta. Kaikki vakuutetut osallistuvat vakuutuspotin keräämiseen ja ovat oikeutettuja vakuutukseen. Vakuutusyhtiö eli hyvinvointivaltio, puolestaan pyrkii siihen, että riskit eivät realisoituisi ja toteutuneet korvaukset olisivat mahdollisimman pieniä.

Hyvinvointivaltiolla tulisi olla intressi investoida syrjäytymisriskien pienentämiseen, koska se vähentää ongelmien realisoitumista ja siten myös korvauksia.

Työmarkkinoilta katoamiseen liittyvät ilmiöt ovat voimakkaasti kiinni ajassa, syntyen dynaamisesti rinnakkaisten kehityskulkujen seurauksena. On selvää, että maailmanpolitiikka, globaalit megatrendit, sosiaalisen median kehitys ja erilaiset alakulttuurit vaikuttavat ihmisten hyvinvointiin voimakkaasti ja usein tavalla, joka on kansallisen politiikan ulottumattomissa.

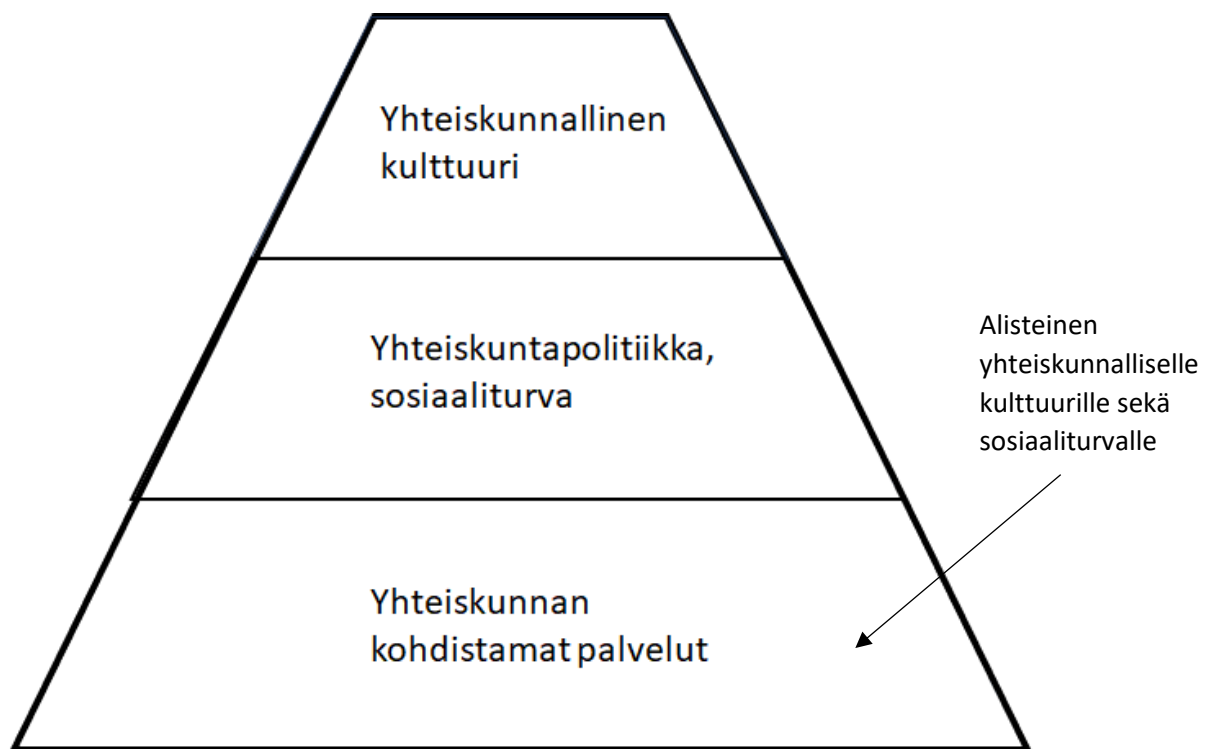
Kansalaisten elämä on monimuotoistunut ja täynnä valinnan paikkoja. Suomalaiset elävät valintojen virrassa. Sosiaalipolitiikan on ollut vaikea vastata yksilöllistä elämänpolitiikkaa harjoittavien kansalaisten tarpeisiin. Maailmanlaajuiset riskit (ilmastonmuutos, pandemiat, finanssikriisit jne.) heijastuvat nyt – ja etenkin tulevaisuudessa – suomalaisten arkeen lukemattomin tavoin. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa globaalit muutosilmiöt tulee jatkossa ottaa nykyistä vakavammin huomioon.

Suomalaisen sosiaaliturvan ongelmat ovat viime vuosina olleet esillä useaan otteeseen. Etuuksia on asioinnin joustavuuden kannalta liikaa, ja etuisuuksiin liittyvät perusteet ovat suurelle osalle kansalaisia vaikeaselkoisia. Tieto ei kulje riittävän

joustavasti viranomaisten välillä. Tiskiltä toiselle pomppiminen turhauttaa kansalaisia eikä työn vastaanottaminen ole aina taloudellisesti kannattavaa.

Suomalaisten ikärakenteessa on menossa historiallinen muutos. Työikäisen väestön koko tilastohistorian läpi jatkunut kasvu on pysähtynyt. Vuosi vuodelta hyvinvointivaltion rahoituksesta vastaava joukko pienenee. Vuoteen 2070 ulottuvan väestöennusteen mukaan 15–74-vuotiaiden määrä pienenee noin 600 000 henkilöllä. Samanaikaisesti 75 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa yli 500 000 henkilöllä. Muutos luo valtavan haasteen hyvinvointivaltion rahoitukselle. Tästä syystä aiempaa useamman työikäisen tulisi päästä kestäväälle työuralle.

Kuvio 14.



Työmarkkinoilta kadonneet jakautuvat aiemmissä luvuissa kuvatun mukaisesti ”työmarkkinoiden rajapinnoilla” ja ”syrjässä työmarkkinoilta” ryhmiin. Molemmat ryhmät ovat määritelmällisesti työmarkkinoiden ulkopuolella. ”Työmarkkinoiden rajapinnoilla” ryhmä vähemmän ja ”syrjässä työmarkkinoilta” ryhmä enemmän. Erityisen suuri kysymys on se, mitä näköaloja ”syrjässä työmarkkinoilta” ryhmään on ja minkä kehityskaaren kautta he ovat päätyneet työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Suomalaiseen yhteiskuntaan on tutkitun tiedon pohjalta syntynyt varsin laajalti jaettu ymmärrys siitä, että perheen heikot elinolosuhteet sekä vanhempien haavoittuva asema ovat merkittäviä riskitekijöitä lasten ja nuorten syrjäytymiskehitykselle ja syrjään jäämiselle aikuisuudessa. Tiedämme, että heikoimmassa asemassa ovat ne lapset ja nuoret, jotka rakentavat elämäänsä olosuhteissa, joissa vanhempia koskevat syrjäytymisriskit ovat kasaantuneet. Kun perhetaustaa määrittävät riskitekijät kasautuvat, riski aikuisiän syrjäytymiselle, tulottomuudelle ja toimeettomuudelle kasvaa huomattavasti.

Syrjäytyminen ei ole käsitteenä yksiselitteinen, eikä sen mittaaminen ole yksinkertaista. Yhteiskunnan näkökulmasta syrjässä oleva työtön henkilö ei välttämättä koe olevansa syrjäytynyt. Vastaavasti syrjäytyneeksi itsensä kokeva työllinen ja koulutettu henkilö ei välttämättä ole yhteiskunnan näkökulmasta syrjässä.

Sosiaalinen pääoma on liimaa, joka sitoo ihmisiä yhteen ja toimimaan yhteisesti hyväksytyllä tavalla. Se on edellytys sille, että toimivaan arkeen voidaan luottaa. Luottamusta siitä, että yhteisön jäsenet toimivat tavoilla, jotka ovat yhteisesti hyväksytyjä ja siten myös turvallisia.

Syrjäytymisriskissä olevien osuudeksi on arvioitu 30 prosenttia ja syrjässä olevien määräksi 10 prosenttia ikäluokasta. Osuudet perustuvat Pyykkönen et.al. (2021)12 selvitykseen, jossa analysoitiin vuonna 1987 syntyneelle ikäluokalle tyypillisiä segmenttejä. Analysoidun ikäluokan suurimmat ryhmät olivat ”korkea-asteen koulutukseen hakeutuneet” ja ”toisen asteen tutkinnon jälkeen työllistyneet”. Heidän elämänpolkunsä oli analyysin valossa jokseenkin riskitöntä. Heitä oli 73 prosenttia ikäluokasta.

Sen sijaan ryhmät ”työttömyys- ja toimeentulotuki”, ”pätkätoita toisen tutkinnon jälkeen” ja ”satunnaisia työpätkiä” olivat selkeästi vaikeimmassa tilanteessa. Heillä työttömyyttä on erityisesti nuoruuden elinkaaren lopussa enemmän kuin muilla ryhmillä. Nämä nuoret muodostivat noin 10 prosenttia ikäluokasta. Kyse on ryhmästä, joka ei syystä tai toisesta ole löytänyt työuralla omaa paikkaansa, joka turvaisi heille itsenäisen toimeentulon.

Toteutettavan yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta syrjäytymistä ei tule ilmiönä sivuuttaa, vaikka sen täsmällinen määrittäminen on haasteellista. Yhteiskunnan kannalta on sekä inhimillisesti että taloudellisesti järkevää pyrkiä vähentämään

työmarkkinoilta kadonneiden määrää puuttamalla syrjäytymisriskeihin ja estämällä hyvinvoinnin kannalta kielteisten ilmiöiden syntymistä.

Suomessa on noin 350 030 lasta ja nuorta (7–28 v) syrjäytymisriskissä ja noin 64 000 nuorta (19–28 v) syrjässä. Arvio on karkea, mutta se kuvaa syrjäytymiskysymyksen mittaluokkaa. Vaikuttavaa syrjäytymistä ehkäisevää yhteiskuntapolitiikkaa on mahdotonta harjoittaa, jos ongelmien mittakaavoja ja laajuutta ei ymmärretä ainakin karkealla tasolla. Syrjäytyneet nuoret ovat tulevaisuuden työmarkkinoilta kadonneita.

Syrjäytymisriskeihin voidaan ottaa useita näkökulmia. Syrjäytymisriskit voidaan nähdä esimerkiksi varhaisessa aikuisiässä tapahtuvien tapaturmaisten kuolemien taustalla. Huumekuolemat ovat kasvaneet Suomessa koko 2000-luvun ajan. Syrjäytymisriskit voivat myös heikentää sitä, että lapsi saa koulupolkunsa aikana sellaiset tiedot ja taidot, joiden avulla selviää. Lapsen ja nuoren turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat voimakkaasti ymmärrys niistä toimintamalleista, joiden pohjalta toimitaan sosiaalisia riskejä kohdatessa.

Teini-iässä tapahtuva rikoksilla oireilu on yksi näkökulma syrjäytymiseen. Syrjäytymisen ja rikoksilla oireilun yhteyttä voidaan tarkastella tutkimalla esimerkiksi sitä, kuinka moni nuori saa rikostuomion varhaisnuoruudessa. Vuonna 1987 syntyneitä koskeva kohorttiaineisto tarjoaa mahdollisuuden tarkastella rikoksilla oireilua. Vuonna 1987 syntyneistä koskevasta datasta nähdään, että vuonna 1987 syntyneistä noin kahdeksan prosenttia oli saanut rikostuomiota tai viisi rikesakkoa 22-ikävuoteen.

Tätä päivää muuttaa erityisesti teknologinen kehitys. Automaatio johtaa työn rakenteiden laajamittaiseen muutokseen. Työn johtaminen digitaalisten alustojen kautta lisää erilaisten siirtymien määrää työmarkkinoilla. Ihmisten työhistoria todennäköisesti moninaistuu siten, että erilaisia työ- ja työttömyysjaksoja on yhä enemmän ja osa-aikainen työssäkäynti yleistyy. Nykyinen sosiaaliturva ei kykene vastaamaan murroksen aiheuttamaan joustavuuden haasteeseen työmarkkinoilla. Digitalisaatio, automatisaatio ja tekoäly eivät kuitenkaan ole ainoastaan uhkia sosiaaliturvalle ja hyvinvointivaltiolle. Ne antavat myös uusia mahdollisuuksia palveluiden kehittämiseksi.

6.2 Ehdotus palveluiden kehittämiseksi

Työmarkkinoilta kadonneeksi ei synnytä eikä kadonneena pysytä koko elinaikaa. Tutkimuksista tiedetään, että lapsuuden elinolosuhteet sekä vanhempien haavoittuva asema ovat merkittäviä riskitekijöitä lasten ja nuorten syrjäytymiskehitykselle ja syrjään jäämiselle aikuisuudessa. Pahimmistakin mahdollisista lähtökohdista suuri osa selviää: palvelut onnistuvat suojaamaan riskeiltä sekä korjaamaan ongelmia.

Käytettävissä olevien tietojen pohjalta voidaan esittää kolmea keskeistä palvelumuotoilun kehittämiseen linjaa.

1. **Segmentointi** kategorioinnin lisäksi
2. **Osallistuminen** aktiivisuuden lisäksi
3. **Päällekkäisyyksien karminen**, jotta voidaan kohdentaa

Kategorisointia on välttämätöntä tehdä. Kategoriat eivät kuitenkaan saa ohjata ja määrittää turhia rajoja, mikäli ihmisten käyttäytyminen ei vastaakaan määritettyjä kategorioita. Käytettävissä olevien tietojen pohjalta voidaan arvioida, että kategorisoinnilla on liian suuri painoarvo yhteiskunnallisessa keskustelussa ja sitä myötä erilaisissa yhteiskunnan rahoittamissa hankkeissa. Tilastollisia analyysejä hyödyntämällä voidaan ymmärtää ihmisten käyttäytymistä. Työmarkkinoilta kadonneiden segmenttianalyysit auttavat tunnistamaan, mitä ihmisten elinkaaren yli tapahtuu ja minkälaisia vaikutuksia sillä on esimerkiksi työmarkkina-asemaan.

Ihmisten aktivointia on välttämätöntä tehdä. Aktivoinnissa on kuitenkin samat riskit kuin ihmisten kategorisoinnissa. Aktivoinnissa voi olla riski siitä, että toimenpide muuttuu itsetarkoitukseksi lopputuloksen sijasta. Käytettävissä olevien tietojen pohjalta voidaan arvioida, että ihmisten aktivoinnilla on liian suuri painoarvo yhteiskunnallisessa keskustelussa ja sitä myötä erilaisissa yhteiskunnan rahoittamissa hankkeissa. Tämä ei tarkoita, että aktivointi sinänsä olisi turhaa, mutta sen lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota osallistumisen edistämiseen. Nuorten palveluiden vaikuttavuutta koskevat tutkimukset osoittavat, että palvelut onnistuvat sitä paremmin, mitä aikaisemmin ne tavoittavat nuoret, mitä räätälöidympiä ne ovat, mitä tiiviimmin nuoria seurataan ja mitä sujuvampaa on eri toimijoiden yhteistyö. Nuorten omiin kokemuksiin perustuvat tutkimukset osoittavat, että ratkaisevaa on

yhden henkilön sitoutuminen nuoren tilanteen parantamiseen. Nuoret eivät kohtaa järjestelmää vaan ihmisen. (Hiilamo ym. 2017). Osallisuudessa sekä ihmisten osallistumisessa olennaista on se, että ihmisten oman elämän hallintaan kiinnitetään huomiota statuksen sijasta. Ihminen osallistuu, valitsee ja osallistuu, niissä rajoissa mitä se palveluissa on mahdollista. Palveluita kohtaavalle asiakkaalle voi olla tärkeämpää se, että pääsee vaikuttamaan palvelun ja siten omaan elämäänsä kuin se, että olisi tyytyväinen saamansa asiakaspalvelun laatuun.

Työvoimapalveluissa on sekä siiloutumista että päällekkäisyyttä. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt syrjäytymisen ehkäisyn palvelu järjestelmän toimivuutta ja palveluiden vaikuttavuutta. Valtionhallinnossa vastuut syrjäytymisen ehkäisyssä koettiin pääosin selkeinä. Kuitenkin valtionhallinnon sisäistä yhteistyötä haastaa hallinnonalojen siiloutuminen. Selvityksen mukaan hallinnonalojen siiloutumiseen johtaa esimerkiksi se, että rahoitus ja resurssit kohdennetaan hallinnonalakohtaisesti eivätkä rahoitukset mahdollista poikkileikkaavaa yhteiskehittämistä läpi hallinnonalojen. Koska rahoitusta myönnetään ministeriö kohtaisesti, ei yksittäisillä hallinnonaloilla ole kannustinta jakaa omia budjettivarojaan hallinnonalojen pitkäjänteisen yhteiskehittämisen tarpeisiin

Yhteiskehittämisen ongelmat siiloutuneessa hallinnossa ovat näkyneet esimerkiksi siinä, miten väestön liikkumattomuuteen on onnistuttu puuttumaan. Terveytensä kannalta riittämättömästi liikkuvien määrä on ollut yhteiskunnallinen kysymys jo vuosikausia, ellei vuosikymmeniä. Lapsista, nuorista ja työikäisistä vain 10–30 prosenttia (määrittelytavasta riippuen) ja ikäihmisistä merkittävästi vähemmän liikkuu suositusten mukaisesti. Riittämättömän liikkumisen yhteiskunnallisten kustannukset ovat huomattavat. Valtion liikuntaneuvoston vaalikauden 2019–23 tavoitelistan ensimmäiseksi toimenpiteeksi nostettiin ”poikkihallinnollinen liikkumisojelma”. Sen mukaan liikkumisen lisäämiseen tarvitaan mukaan kaikki hallinnonalat.

Liikkumisongelmaa ei ole kyetty ratkaisemaan siiloutuneen hallinnon toimilla. Liikkumiseen aktivointi on enemmän kuin liikunta- ja urheilukysymys. Vaikka liikunta- ja urheilu-uskoa on julistettu sadoin hankkein ja kampanjoin, ei väestötasolla näkyvää muutosta ole syntynyt – väestön liikkuminen on joidenkin tutkimusten mukaan jopa vähentynyt.

Syrjäytymisen ehkäisyssä poikkihallinnollisuuden hyödyntämisen haasteet ovat olleet samanlaista kuin liikkumattomuuden ehkäisyssä (ks. Pyykkönen 2023 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164754>). Kokonaisvastuu syrjäytymisen ehkäisemisestä on tunnustettu yhteiseksi, mutta toteutus, resurssit ja rahoitus ovat vahvasti toisistaan irrallaan. Siiloutuneella hallinnolla ei ole työkaluja käyttää valtion budjettivaroja yhteisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Kukin toimija käyttää budjettiaan omista lähtökohdistaan ja oman toiminnan näkökulmasta. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) yhtyy siiloutumista koskevaan kritiikkiin. VTV:n raportin mukaan ministeriöillä ei ole yhteistä poikkihallinnollista tietopohjaa ilmiöistä. Hallinnossa esiintyy reviiirikiistoja sekä yhteisten tavoitteiden ja määrärahojen käytön osaoptimointia oman hallinnonalan hyväksi. Uusi ilmiölähtöinen ja poikkihallinnollinen lähestymistapa vaatisi ylimmän virkamiesjohdon sitoutumista. Syrjäytymisen ehkäisy ja turvallisuuspääoman vahvistaminen ovat hyvin laajasti jaettuja tavoitteita, mutta johtamisen ja budjetoinnin rakenteet ohjaavat siilomaiseen työskentelyyn. Korjaavien palveluiden tarve kasvaa niin voimakkaasti, että ennaltaehkäisevään toimintaan ei ole aikaa eikä resursseja. Tavoitteet hyvinvoinnin kasvattamiselle ovat väistyneet pahoinvoinnin vähentämisen tieltä. Johtaminen ja budjettirakenteet ohjaavat laittamaan haavaan laastarin, mutta eivät ohjaa optimaalisella tavalla vähentämään niitä "kaatumisia", jotka haavan alun perin aiheuttivat.

Näyttää siltä, että syrjäytymisen ja osattomuuden vastainen työ on joltain osin solmussa. Yhteiskunnan on mahdotonta vähentää "kaatumisten määrää", jos kaikki resurssit kohdistuvat haavojen hoitoon. Ongelmaa ei voida ratkaista yksilö ja laastari kerrallaan, vaan sen sijaan tulisi pienentää väestötasolla riskejä sekä niiden realisoitumisen todennäköisyyksiä.

Toisaalta on selvää, että pahoinvointia on pakko hoitaa ja pyrkiä vähentämään. Jokaisella "korjaaviin toimiin" keskittyvillä toiminnoilla on oma perusteltu funktio, joka on syntynyt vuosikymmenten aikana keskeiseksi osaksi hyvinvointivaltion rakenteita. Yksi tarkastusvaliokunnan selvityksen keskeisistä huomioista onkin se, että tuen painopisteen siirtäminen varhaiseen tukeen ja ennaltaehkäisyyn vaatisi alkuvaiheessa tuplabudjetointia, ja siksi kyseisiin palveluihin on haasteellista löytää varoja budjettineuvotteluissa.

Kunnat budjetoivat palveluihin lain velvoittamalla tavalla. Sen sijaan varhaisen tuen ja ennaltaehkäisyn palvelut eivät ole lakisääteisiä, ja siksi niihin panostaminen tarkoittaisi ”tuplabudjettia”.

Yhteenvedona voidaan todeta, että työmarkkinoilta kadonneiden vähentämiseksi tarvitaan toimia, jotka eivät heikennä sellaista nykyistä toimintaa, jolle on muodostunut välttämätön rooli osana syrjäytymisestä seuraavien ongelmien ratkaisuja. Sen sijaan tulee tehdä uusia investointeja työmarkkinoilta kadonneiden vähentämiseksi, joiden kautta painopistettä ennaltaehkäisevään suuntaan saadaan vahvistettua ja toimintaa muutettua aidosti hallinnonalat ylittäväksi.

6.3 Ehdotus palveluiden fokusryhmiksi

- **Yksin asuvat miehet**
- **Matalapalkkatöissä työskentelevät**
- **Tutkinnottomuusriskissä olevat**

Yksin asuvat miehet

Muutama vuosi sitten käytiin vilkasta keskustelua nuorten miesten työllisyydestä. Aihe nousi isoksi yhteiskunnalliseksi keskusteluksi, koska syntyvyyden havaittiin heikentyneen samaa tahtia nuorten miesten työllisyysasteen kanssa (Hetemäki 2019).

Perheettömyys onkin vahvasti sidoksissa 25–34-vuotiaiden miesten työllisyyteen. Avio- tai avoliitossa elävien nuorten perheenisien työllisyysaste on hieman korkeampi (89 %) kuin lapsettomissa perheissä asuvien nuorten miesten (86 %), ja selvästi korkeampi kuin yksin asuvien (69 %).

Hälyttävää on, että yksin asuvien nuorten miesten määrä on lähes kaksinkertaistunut kolmessa vuosikymmenessä. Perheettömiä nuoria miehiä on jo puolet ikäluokasta (51 %). Perheenisia on vain joka neljäs (24 %) ikäluokasta ja suunnilleen saman verran (26 %) asuu avio- tai avoliitossa ilman lapsia.

Parhaassa perheenperustamisiässä (25–34-vuotiaat) olevista miehistä perheenisä on joka neljäs (24 %), ja suunnilleen saman verran (26 %) asuu avio- tai avoliitossa ilman lapsia.

Perheettömiä nuoria miehiä on noin 50 %. Perheettömiksi määritetään tässä selvityksessä yksin asuvat (32 %), kimppakämpässä tai vastaavassa asuvat (8 %) sekä lapsen asemassa (8 %) että laitoksessa (3 %) asuvat.

Avio- tai avoliitossa elävien nuorten perheenisien työllisyysaste on hieman korkeampi (89 %) kuin lapsettomissa perheissä asuvien nuorten miesten (86 %), ja selvästi korkeampi kuin yksin asuvien (69 %). Perhe ja työ kulkevat käsi kädessä. Työllisyysaste on korkealla tasolla vain lapsiperheissä ja avio- tai avoliitossa asuvilla nuorilla miehillä. Työllisyyden tulevaisuuden kannalta on tämä huolestuttavaa, sillä perheellisten suhteellinen osuus nuorista miehistä on pienentymässä. Samalla yksinasuvien suhteellinen osuus on kasvussa.

Heikolla koulutuksella ja työllisyysasteella on selkeä yhteys. Suomessa nuorten onkin ilman perusasteen tutkintoa hyvin heikko todennäköisyys työllistyä. Korkeakoulutettu 20–29-vuotias työllistyy lähes 60 %:n todennäköisyydellä, kun samanikäinen vain peruskoulun käynyt työllistyy 16 %:n todennäköisyydellä (Pyykkönen et al. 2021)

Tutkinnottomuus näyttää odotetusti heikentävän nuorten miesten työllisyyttä merkittävästi. Kaikissa perheryhmissä koulutuksen omaavien työllisyysaste on merkittävästi korkeampi kuin tutkinnottomien.

Vaikka tutkinnottomia oli perheellisissä ja yksin asuvissa lähes sama osuus, on työllisyystasossa merkittävä ero. Yksin asuvista nuorista miehistä, joilla ei ole tutkintoa, on töissä 42 %. Sen sijaan perheellisten nuorten miesten työllisyys on lähes 70 %, vaikka heillä ei olisi tutkintoa.

Tarkastelua voidaan syventää tarkastelemalla yksin asuneiden miesten koulutustasoa. 27-vuotiaista yksin asuvia ja vailla tutkintoa oli 2 000. Töissä heistä kävi vain 39 %. 31-vuotiaana heistä 900 asui edelleen yksin ja oli vailla tutkintoa. Heistä 600 henkeä oli hankkinut neljän vuoden aikana perheen, mutta ei tutkintoa.

Perheen hankkineista ja tutkinottomista töissä kävi 31-vuotiaana 60 %. Työllisyys nousi neljässä vuodessa 21 prosenttiyksikköä. Yksin jääneiden työllisyys ei sen sijaan noussut vastaavasti, vaan laski 35 %:iin.

Nuorten miesten heikkoon työllisyyteen on puututtava. Tutkimukset ovat osoittaneet kuinka koulutuksen puute, työhistorian vähyys, pitkittynyt työttömyys ja terveyshaasteet heikentävät työllistymistä. Samalla syrjäytymisen uhka kasvaa. Tiedämme myös, että koronashokki iski voimakkaammin vähemmän koulutettuihin ja nuoriin.

Taustalla vaikuttaa elinkeinorakenteen voimakas muutos. Nuorten miesten työllisyysaste on pidempään ollut laskussa etenkin teollisuudessa.

Elinkeinorakenteella on ollut selvä yhteys myös alueellisuuteen. Suhteellisesti nuorten miesten työttömyys on korkeinta entisillä teollisuuspaikkakunnilla, joissa uudelleen työllistyminen on vaikeampaa kuin monipuolisimman elinkeinorakenteen omaavilla seuduilla.

Tilastoista nähdään myös hieman yllättäen, että nuorilla miehillä perhe ja isyys voivat tukea työllistymistä jopa paremmin kuin tutkinnot. Vaikka ilman tutkintoa olevia on sekä yksin asuvissa että perheellisissä lähes yhtä suuri osuus, on työllisyystasoissa merkittävä ero. Yksin asuvista nuorista miehistä, joilla ei ole tutkintoa, on töissä 42 prosenttia. Sen sijaan perheellisten nuorten miesten työllisyys on lähes 70 prosenttia, vaikka heillä ei ole tutkintoa.

Yhteiskunnan toimin voidaan vaikuttaa perhetilanteeseen epäsuoremmin kuin työllisyyteen. Perheen perustaminen ja lapsen hankinta ovat – ja niiden tulee olla – yksilöiden päätettävissä. Olosuhteet ovat kuitenkin yhteiskunnan vastuulla.

Yhteiskunnan tulee tehdä parasta mahdollista politiikkaa perheiden näkökulmasta.

Työllisyysasteen nostaminen on ollut 2000-luvun hallitusten kestotavoite. Syystäkin. On täysin selvää, että julkisen talouden kestävyuden turvaaminen edellyttää nykyistä korkeampaa työllisyyttä. Työllisyyden nousua ei voida laskea maailmantalouden suhdannenousun tai julkista taloutta rasittavien menolisäysten varaan.

Työllisyyspolitiikan ja työmarkkinoiden rakenteiden uudistaminen on välttämätöntä.

Ilman onnistuneita rakenteellisia uudistuksia nuorten miesten työllisyys voi heikentyä entisestään. Tiedämme jo nyt, että ikääntymisen myötä eläkemaksuihin kohdistuu

nousupaineita, joiden toteutuminen nostaisi työllistämisen kustannuksia ja sen seurauksena nuorten työllistyminen vaikeutuisi tulevaisuudessa entisestään. Heikentyvä työllisyys työuran alkupäässä olevien keskuudessa kasvattaa julkisen talouden menopaineita entisestään lisääntyvien menojen ja vähentyvien tulojen myötä.

Ammattitaitoisen työvoiman saatavuus on tällä hetkellä yrityksille suurin kasvun este. Suurimmat tarpeet kohdistuvat suorittavan työn osaajiin, vaikka julkisuudessa keskustelun painopiste on usein korkeasti koulutettujen ympärillä. Mitä paremmin osaajapula mielletään ennen kaikkea ammatillisen koulutuksen ongelmaksi, sitä enemmän luodaan toivon näköalaa nuorten miesten tulevaisuuteen. Nuorten miesten työttömyys, julkisen talouden ongelmat ja yritysten työvoimapula muodostavat ison yhteiskunnallisen ongelman.

Matalapalkkatöissä olevat

Kuten Osmo Soininvaara (2010) toteaa, sosiaaliturvan sekavuuden hintana on epävarmuus ja epävarmuuden hintana liiallinen varovaisuus. Kun ei tiedä, miten lyhyen työkeikan tekeminen lopulta vaikuttaa tuloihin ja etujen maksuaikatauluihin, on varmintä olla tekemättä mitään.

Jos seuraavan kuukauden tulot eivät ole riippuvaisia ennakoimattomasta byrokratiasta, uskaltaisivat ihmiset tehdä enemmän keikkatöitä. Jos seuraavan kuukauden työtulot uhkaavat jäädä liian pieniksi suhteessa työttömyysturvaan, on houkuteltavaa jättäytyä työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Kuten aiemmissa luvuissa todettiin, työmarkkinoilta kadonneet jakautuvat kahteen ryhmään: työmarkkinoiden rajapinnoilla olevat sekä työmarkkinoilta syrjässä olevat. Mikäli työmarkkinoiden rajapinnoilla olevat henkilöt saataisiin vaikuttavien palveluiden myötä ohjattua markkinoille, voisi sillä olla erittäin merkittävä vaikutus julkiseen talouteen. Mittakaavan hahmottamiseksi esimerkkilaskelma: Jos joka viides työttömyyskuukausi muuttuisi työkuukaudeksi, työtulojen kertymä kasvaisi n. 200 miljoonalla eurolla ja työttömyysetuudet vähenisivät 70 miljoonaa. Julkisen talouden varat kasvaisivat tällöin n. 83 miljoonaa euroa.

Tutkinnottomat

Suomalaisilla on kerrottavanaan hieno tarina hyvinvointivaltiosta, joka rakennettiin koulutuksen ja työn liitolla. Jokainen ikäluokka sai vanhempiaan paremman koulutuksen. Samalla työikäisen väestön määrä kasvoi. Tekijöitä löytyi niin kynän kuin lapion varteen. Koulutuksen ja työllisyyden tulevaisuus ei näytä siltä kuin ennen. Koulutustason kasvu on pysähtynyt, eikä työikäisen väestön määrä kasva. Kun tekijöitä on vähän, tarvitaan enemmän osaamista, jotta tuottavuus kasvaisi.

Osaamisen puute on 2020-luvun Suomen keskeisin työllisyyspoliittinen ongelma. Suomessa on 450 000 työikäistä (20–64 v.) vailla perusasteen jälkeistä koulutusta. Luku ei ole pieni, lähes puoli miljoonaa. Se on 14 % kaikista työikäisistä. Kokonaiskuvaa kurjistaa se, että työpaikat, johon pääsisi ilman koulutusta, ovat katoamassa. Lapionvarresta on siirrytty läppäreille. Työn ja työvoiman muutokset ovat yllättäneet päättäjät. Koulutusta ja työllisyyttä ohjaavat poliittiset suunnantarkistukset ovat jääneet riittämättömiksi.

Suomalainen koulujärjestelmä on ollut menestystarina vailla vertaa. Vuosien aikana on ollut havaittavissa myös huolestuttavaa kehitystä. Koulutuspolitiikka ei ilmeisestikään toimi toivotulla tavalla. Kuten koulutuspoliittisessa selonteossa kuvataan, varhaiskasvatukseen osallistutaan Suomessa vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Perusopetuksen oppimistulokset ovat heikentyneet. Vaille toisen asteen tutkintoa jää merkittävä osa ikäluokasta eikä korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus ole noussut verrokkimaiden tapaan. Koulutuksellinen tasa-arvo ei ole edennyt. Koulu-uupumus ja muut koululaisten ja opiskelijoiden hyvinvoinnin uhkatekijät ovat lisääntyneet.

Vailla tutkintoa olevien työllisyysaste on 20–64-vuotiaiden osalta 48 %. Nuoremmissa ikäluokissa tilanne on vielä heikompi. 20–34-vuotiaiden tutkinnottomien nuorten työllisyysaste on 40 % ja esimerkiksi 23-vuotiaiden ikäryhmässä enää 34 %. Vertailun vuoksi: Toisen asteen tutkinnon omaavien työllisyysaste on keskimäärin 72 % ja korkea-asteen tutkinnon omaavien 85 %.

Koulutuksen puute on johtanut siihen, että yhteiskunta menettää merkittävän määrän niitä tuloja, joilla hyvinvointivaltion keskeisiä tehtäviä ylläpidetään. Mittakaavaa kuvaa hypoteettinen laskelma:

Jos 450 000 työikäisellä olisi perusasteen jälkeinen koulutus, ja sitä vastaava työllisyysaste, olisi Suomessa laskennallisesti 105 000 työllistä enemmän. Korkeampi työllisyys hyödyttäisi julkista taloutta 1,4–2,4 miljardia euroa vuodessa.

Tutkinnon puuttumisella on yhteys myös kansalaisten tulotasoon – ja edelleen kulutukseen. Työlliset vailla tutkintoa ansaitsevat keskimäärin neljänneksen vähemmän kuin tutkinnon suorittaneet työlliset. Työelämän muutos on ollut nopeaa. Reilun 30 vuoden – yhden sukupolven – aikana on hävinnyt 673 000 sellaista työpaikka, jossa pystyy työskentelemään ilman tutkintoa. ”Lapiohommat” ovat lähes kadonneet. Vuonna 1987 Suomessa oli 899 000 työllistä, joilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa.

Koulutustason nousun pysähtyminen näkyy väestö- ja koulutusrekistereissä. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan tutkinnettomia on vähiten 40–50-vuotiaiden joukossa. Näistä 1970-luvulla syntyneistä vailla tutkintoa on 83 000 henkeä. 1980-luvulla syntyneistä vailla tutkintoa on 102 000 henkeä. 1960-luvulla syntyneistä vailla tutkintoa 98 000 henkeä. 1960- ja 70-luvuilla syntyneistä n. 57 prosenttia käy töissä, vaikka heillä ei ole tutkintoa. 1980-luvulla syntyneistä työllisiä on 51 prosenttia. 1990-luvulla syntyneistä työllisiä oli vain 37 prosenttia, mutta heidän joukossaan on sen verran opiskelijoita, että osuus tulee jonkin verran tulevaisuudessa nousemaan.

Vailla tutkintoa olevien osuus ja määrä vaihtelevat voimakkaasti (taulukko 1). Suurin osuus vailla tutkintoa on odotetusti työvoimakoulutuksessa olevissa (58 %).

Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa – kuten kuntouttavassa työtoiminnassa – olevista 43 prosentilla ei ole tutkintoa. Aktiivipalveluissa olevista huomattavasti suurempi osa on vailla tutkintoa kuin työttömistä työnhakijoista. Työttömänä yhtäjaksoisesti 0–2 kk olevista 21 % on vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa. Työttömänä yhtäjaksoisesti yli 36 kk olevista 30 % ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa. Tutkinnettomuus näyttäisi olevan yhteydessä työttömyyden keston. Mikäli tutkinto on jäänyt saavuttamatta, sitä todennäköisemmin myös työttömyys on pitkittänyt.

6.4 Palveluiden fokus alaryhmittäin

Työmarkkinoille osallistumista edistävien palveluiden kehittämisen suhteen on olennaista tunnistaa, miten palvelujen fokus vaihtelee alaryhmittäin.

Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa olevien (25 000) osalta olennaista on, että palveluita suunniteltaessa tehdään päätös siitä, halutaanko *aktivoida* vai että status *muuttuu*. Molemmat voivat olla vaikuttavuutta, mutta on valittava kumpaan suuntaan, halutaan edetä.

Vuoden aikana satunnaisesti työskennelleiden (28 000) osalta olennaista on kohdentaa palveluita nykyisiin työllisiin. Työmarkkinoilta kadonneiden osalta haasteeksi voi muodostua se, että heistä ei ole ”jälkiä” nykyisessä palvelukokonaisuudessa eikä siten mahdollisuuksia kohdentaa palvelua suoraan heille. Nykyisiin työllisiin – joilla on riski tippua työmarkkinoiden ulkopuolelle – sen sijaan voidaan kohdentaa palveluja. Erityisiä mahdollisuuksia on 50 (yhteiskunta) – 50 (yritys) rahoitusmalleissa.

Ilman tutkintoa olevien nuorten (9000) osalta olennaista on ymmärtää se, että oppivelvollisuuden laajentaminen ei ratkaise heitä koskevaa tilannetta, koska he ovat jo täysi-ikäisiä. Sen sijaan suositeltavaa on tarkastella sivistys – ja työllisyyspalveluiden päällekkäisyyksien karsimisen potentiaalia ja palveluiden kohdentamista kaikista vaikuttavimpiin palveluihin data-analyysien kautta.

Kotona vanhempiensa luona asuvien aikuisten (7000) osalta olennaista on ymmärtää se, että osallistumisen edistäminen keinona voisi lisätä todennäköisyyksiä työmarkkinoille osallistumiseen. Kuten aiemmissa luvuissa kuvattiin, olennaista on osallistumisen ja aktivoinnin erottaminen, ja prioriteetin valitsemisen.

Vailla vakinaista asuntoa olevien asunnottomien (3000) osalta on kehitetty monia toimivia malleja, joista Suomi on saanut tunnustusta kansainvälisesti ja erityisesti Euroopassa. Asunto ensin -konsepti on osoittanut toimivuutensa.

Tuloja tai tulonsiirtoja vuoden aikana saaneiden (38 000) osalta olennaista on ymmärtää se, että osallistumisen edistäminen keinona voisi lisätä todennäköisyyksiä työmarkkinoille osallistumiseen. Kuten aiemmissa luvuissa kuvattiin, olennaista on

osallistumisen ja aktivoinnin erottaminen, ja prioriteetin valitsemisen. Lisäksi hyvinvointialueiden kanssa tehtävän yhteistyöpotentiaalin tunnistaminen on tärkeää.

Taulukko 25.

		Suositus palvelujen fokuksesta
Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa olevat	25 047	Pitää päättää, halutaanko <i>aktivoida</i> vai että status <i>muuttuu</i> . Molemmat voivat olla vaikuttavuutta.
Vuoden aikana työkennelleet (keskiarvo 4000 e/vuosi)	28 472	Palveluiden kohdentaminen nykyisiin työllisiin. Mahdollisuuksia 50–50 rahoitusmalleissa.
18–29-vuotiaat ilman tutkintoa olevat nuoret	8 546	Oppivelvollisuuden laajentaminen ei ratkaise koko ongelmaa. Sivistys – ja työllisyyspalveluiden päällekkäisyyksien karsiminen ja kohdentaminen vaikuttavimpiin data-analyysien kautta
Kotona vanhempiansa luona asuvat aikuiset	7 441	<i>Osallistumisen</i> edistäminen keinona lisätä todennäköisyyksiä työmarkkinoille osallistumiseen. Osallistumisen ja aktivoinnin erottaminen.
Vailla vakinaista asuntoa olevat	3 062	Asunnottomuudessa toimintaohjelmat: Asunto ensin
Tuloja tai tulonsiirtoja vuoden aikana saaneet	37 857	Toimeentulotuelta työllistyneiden osuus häviävän pieni. Osallistumisen ja aktivoinnin erottaminen. Hyvinvointialueiden kanssa tehtävä.
Muut tuntemattomat	37 251	Tuntemattomasta määritelmällisesti vaikea tietää. Merkittävä osa maahanmuuttajia, joiden osalta segmentointi avainsana.

Yhteensä	146 969	
-----------------	----------------	--

Työmarkkinoille osallistumista edistävien palveluiden kehittämisen suhteen on olennaista tunnistaa, mikä työmarkkinoilta kadonneiden taloudellinen merkitys on. Yhden hengen siirtymä työttömyydestä tai työvoiman ulkopuolelta työlliseksi on arvioitu parantavan julkista taloutta 12 000–23 000 euroa vuotta kohden (Lähde VM, VTV, VN TEAS). Mikäli työmarkkinoilta kadonneiden taloudellista merkitystä arvioidaan matalamman estimaatin mukaisesti, kokonaiskustannukset olisivat 1,7 miljardia euroa vuodessa.

Yksittäisten ryhmien osalta taloudellinen merkitys jakautuisi seuraavasti:

Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa olevien (25 000) osalta voidaan arvioida, että vuosittainen kustannus julkiseen talouteen on 300 miljoonaa euroa vuodessa.

Vuoden aikana satunnaisesti työskennelleiden (28 000) osalta voidaan arvioida, että vuosittainen kustannus julkiseen talouteen on 340 miljoonaa euroa vuodessa.

18–29-vuotiaat ilman tutkintoa olevat nuorten (9000) osalta voidaan arvioida, että vuosittainen kustannus julkiseen talouteen on 100 miljoonaa euroa vuodessa.

Kotona vanhempiansa luona asuvat aikuiset (7000) osalta voidaan arvioida, että vuosittainen kustannus julkiseen talouteen on 90 miljoonaa euroa vuodessa.

Vailla vakinaista asuntoa olevien asunnottomien (3000) osalta voidaan arvioida, että vuosittainen kustannus julkiseen talouteen on 40 miljoonaa euroa vuodessa.

Tuloja tai tulonsiirtoja vuoden aikana saaneiden (38 000) osalta voidaan arvioida, että vuosittainen kustannus julkiseen talouteen on 450 miljoonaa euroa vuodessa.

Taulukko 26.

	Määrä	Kustannusarvio
Työvoimapolitiittisissa aktiivipalveluissa olevat	25 047	300 564 000,00 €
Vuoden aikana työskennelleet (keskiarvo 4000 e/vuosi)	28 472	341 664 000,00 €

18-29-vuotiaat ilman tutkintoa olevat nuoret	8 546	102 552 000,00 €
Kotona vanhempiensa luona asuvat aikuiset	7 441	89 292 000,00 €
Vailla vakinaista asuntoa olevat	3 062	36 744 000,00 €
Tuloja tai tulonsiirtoja vuoden aikana saaneet	37 857	454 284 000,00 €
Muut tuntemattomat	37 251	447 012 000,00 €
<i>Yhteensä</i>	146 969	1 763 628 000,00 €

7 Käytännön askeleet palveluhankintoihin

Työmarkkinoille osallistumista edistävien palveluiden mahdollisuudet ja samalla myös haasteet ovat moninaiset. Palveluiden ja niitä koskevien hankintojen muuttaminen nykyistä vaikuttavammiksi ei ole yksinkertaista. Uutta tapaa toimia ja ulkoistaa palveluhankintoja on perusteltua tarkastella tunnistettujen palvelujen kehittämisen linjojen pohjalta.

- 1. Segmentointi kategorioinnin lisäksi*
- 2. Osallistuminen aktiivisuuden lisäksi*
- 3. Päällekkäisyyksien karminen, jotta voidaan kohdentaa*

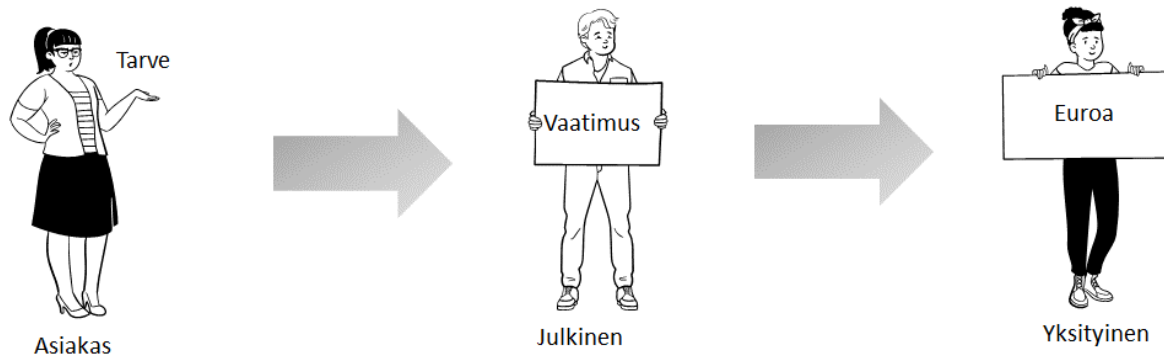
Hankintojen osalta palvelujen kehittämisen linjaukset tarkoittavat sitä, että palveluhankinnoissa tulisi

- a) painottaa nykyistä enemmän data-analyysien hyödyntämistä hankintojen valmisteluvaiheessa (segmentointi)
- b) painottaa nykyistä enemmän vaikutuksia (osallisuus) suoritteiden sijasta (aktiivisuus).
- c) Hankintojen tuloksellisuuden arviointia, jotta hankittavia palveluja voidaan priorisoida

Kohtien a, b ja c voidaan ajatella ohjaavan kohti siirtymää perinteisestä hankintaprosessista tulosperusteiseen hankintaprosessiin. Prosessiin, jossa datan käsittelyllä, käyttäytymisvaikutusten arvioinnilla ja tuloksellisuudella on nykyistä isompi painoarvo.

Perinteistä hankintaprosessia voidaan kuvata seuraavalla kaavioilla:

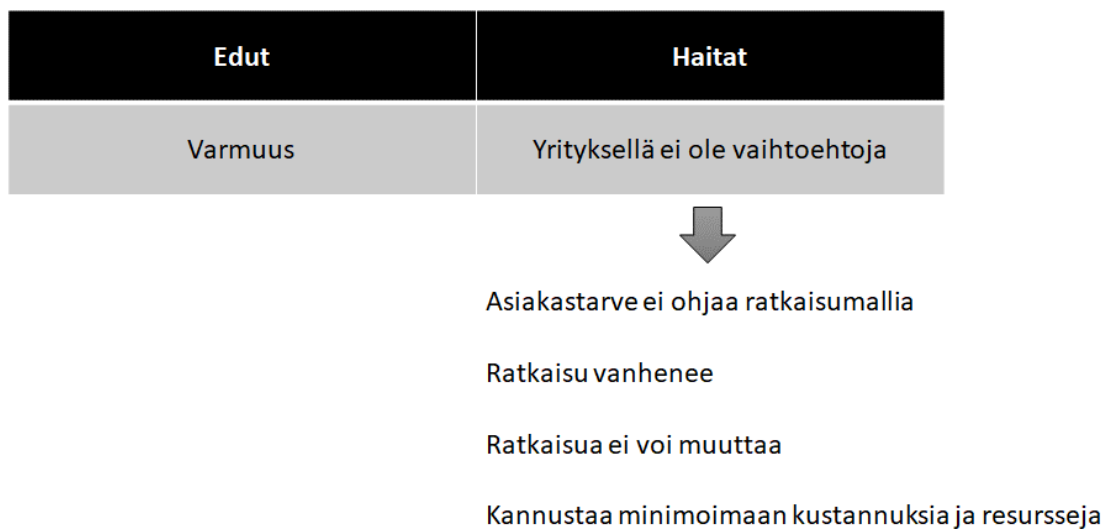
Kuvio 15: Perinteinen prosessi



Hankintaprosessi lähtee siitä, että on olemassa tarve, johon julkinen sektori pyrkii vastaamaan. Tarpeeseen vastataan hankkimalla palvelu, jolle asetetaan tietty vaatimustaso. Esim. maahanmuuttajien kotouttamisessa määritetään millä tavalla ja miten maahanmuuttajien kouluttaminen pitää suorittaa ja minkälainen kelpoisuus maahanmuuttajien kouluttajalla tulee olla. Kun palvelu on suoritettu ehtoja vastaavalla tavalla, on ulkoinen palveluntuottaja oikeutettu palkkioon.

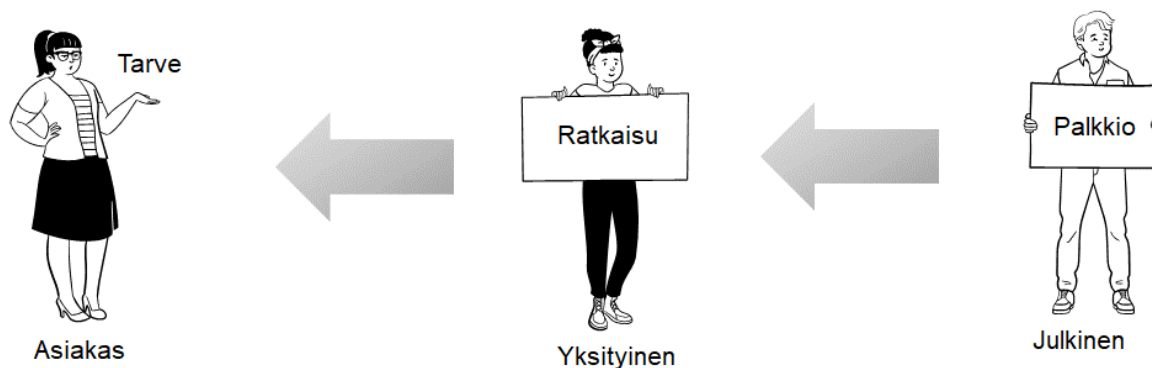
Perinteisen hankintaprosessin haittina suhteessa määritettyihin prioriteetteihin on se, että asiakkaantarve ei ohjaa hankintaprosessia *hankinnan aikana* lainkaan. Määritetyt vaatimukset perustuvat asiakastarpeeseen, jotka on tunnistettu ennen hankintaa. Näin ollen syntyy merkittävä riski siitä, että tarjoajan ratkaisu *vanhenee*. Tämä johtuu siitä, että asiakkaan tarpeen muutokseen ei pystytä reagoimaan, koska hankintaa toteuttavan palveluntuottajan sekä tilaajan tulee hankintalainsäädännön perusteella pitäytyä alkuperäisissä vaatimuksissa. Vaatimuksissa, joiden pohjalta hinnat on annettu ja kilpailu toteutettu.

Kuvio 16.



Tulosperusteista hankintaprosessia voidaan kuvata seuraavilla kaavioilla:

Kuvio 17.



Tulosperusteinen hankintaprosessi lähtee siitä, että on olemassa tarve, johon julkinen sektori pyrkii vastaamaan. Tarpeeseen vastataan analysoimalla, mikä vaikutus palvelulla olisi työmarkkinoilta kadonneiden määrään. Analyysia toteutetaan dataa hyödyntäen ja asiakkaita segmentoiden. Seuraavassa vaiheessa määritetään halutut lopputulokset. Työmarkkinoilta kadonneiden osalta niiden tulisi olla osallistumista tukevia. Osallistuminen voi olla suoraa työllistymistä tai osallisuutta, joka lisää työllistymis- tai opiskelujen aloittamisen todennäköisyyttä. Näiden vaiheiden jälkeen voidaan määrittää palkkiomalli, jota vasten ulkoisilta

palveluntuottajilta pyydetään tarjous. Palveluntuottajille asetetaan mahdollisimman vähän vaatimuksia. Näin palveluntuottajan ratkaisumalli voi elää suhteessa asiakastarpeeseen. Palveluntuottajalla on mahdollisuus reagoida ja päivittää ratkaisuaan.

Tulosperusteien hankintaprosessin etuina suhteessa määritettyihin prioriteetteihin on se, että asiakkaantarve ohjaa hankintaprosessia myös *hankinnan aikana*. Näin ollen pystytään välttämään riski siitä, että tarjoajan ratkaisu *vanhenee*. Optimaalisesti asetettu palkkiomalli paitsi mahdollistaa palveluntuottajalla reagoinnin sopimuskaudella, myös kannustaa maksimoimaan lisäarvoa ja kehittämään palvelumallia.

Kuvio 18.



Käytännössä perinteisen ostotoiminnan ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen sekoittaminen on ainakin jossain määrin väistämätöntä. Muutos syntyy usein pienten askelten kautta. Kaikkea ei voi muuttaa yhdessä yössä vaikuttavuuslähtöiseksi, eikä myöskään kannata. Perinteiselle suoriteperusteiselle hankintatoiminnalle on oma aika ja paikka myös tulevaisuudessa.

On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää huomata, että toimintalogiikoiden risteyskohta on altis törmäyksille. Jos samaan aikaan projektiryhmässä halutaan varmuutta ja kunnianhimoisia tuloksia, voi hankinnan valmistelu ajautua sisäisiin ristiriitoihin,

koska lähestymistavat ovat käytännössä päinvastaiset (vaaditaanko suoritteita vai palkitaanko tuloksista?).

Hankinnan elinkaaren kuuluvat seuraavat vaiheet: Hankinnan tavoitteiden määrittäminen, hankinnan prosessin suunnittelu ja budjetointi, hankinnan kohteen määrittäminen, kilpailuttaminen, hankintapäätös, sopimuskauden seuranta ja hankinnan toteuttaminen yhteistyössä toimittajan kanssa sopimuskaudella.

Palveluhankintojen keskeiset kysymykset

Mihin halutaan vaikuttaa työmarkkinoilta kadonneiden osalta:

- Miten asiat ovat kehittyneet?
- Mikä trendi halutaan kääntää?
- Milloin muutos voi alkaa?

Mihin halutaan päätyä työmarkkinoilta kadonneiden osalta:

- Mitkä ovat työmarkkinoilta kadonneita koskevat tavoitteet ja kuka niistä vastaa?
- Mitkä ovat lopputulokset ja vaikutukset, jotka halutaan saavuttaa?
- Mitä haasteita halutaan ratkaista ja mitä hyvää säilyttää?
- Miten tavoitteiden saavuttamista mitataan ja seurataan?

Vaikuttavuustavoitteiden määrittelemisen on edellytys sille, että hankintaprosessissa voidaan keskittyä niihin ratkaisumalleihin, jotka vastaavat parhaiten hankintayksikön tarpeita ja niihin toimittajiin, joilla on mahdollisuus tuottaa haluttuja vaikutuksia. Analysointiin on hyvä varata reilusti aikaa, sillä ymmärrettävät ja mitattavat vaikuttavuustavoitteet eivät synny hetkessä.

Hankintamenettelyn valinta

Työmarkkinoille osallistumista edistäviä tulosperusteisia hankintoja voidaan tehdä montaa erilaista menettelyä hyödyntäen. Markkinavuoropuhelu auttaa määrittämään tarkoituksenmukaisimman hankintakokonaisuuden ja pohtimaan soveltuvinta hankintamenettelyä. Olennaista on tunnistaa, mitkä menettelyt sopivat mihinkin lähestymistapaan.

Hankkeessa analysoitiin erilaisten hankintamenettelyjen hyötyjä ja haittoja suhteessa työmarkkinoille osallistamista edistävien palveluiden tulosperusteisiin hankintoihin.

Suosittelava hankintamenettely laajojen tulosperusteisten palvelukokonaisuuksien toteuttamiseen ja erityisesti hallinnointiin on dynaaminen hankintamalli. Mikäli työmarkkinoille edistymistä pyritään parantamaan standardoiduilla palveluilla, voi sähköinen luettelo tulla kyseeseen. Mikäli työmarkkinoille osallistumista on tarkoitus edistää teknologista ratkaisua hyödyntämällä, on suositeltavaa ottaa käyttöön joko neuvottelumenettely (kilpailullinen neuvottelumenettely, neuvottelumenettely tai innovaatiokumppanuus). Mikäli haetaan jotain täysin uutta ratkaisua, on perusteltua edetä suunnittelukilpailua hyödyntämällä

Taulukko 27.

	Mihin sopii?
Avoin menettely, 1 toimittaja	<i>Ei suositeltu</i>
Puitejärjestely, useita toimittajia	<i>Ei suositeltu</i>
Dynaaminen hankinta, useita toimittajia	Kokonaisuuden hallinta
Sähköinen luettelo	Standardoitu palvelu, esim. arvio
Neuvottelumenettelyt, 1 toimittaja	Teknologiset ratkaisut, monimutkainen
Innovaatiokumppanuus, 1 toimittaja	Teknologiset ratkaisut, innovaatio
Suunnittelukilpailu, 1 toimittaja	Palvelujen kokeilut, innovatiiviset palvelut

Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja asettaa saataville tarjouspyynnön, joiden perusteella kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Hankintailmoituksen julkaisemisen ja tarjouspyynnön saataville asettamisen jälkeen hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyynnön soveliaiksi katsomilleen toimittajille.

Neuvottelumenettelyissä hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen hankinnasta, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. Hankintayksikkö voi valita neuvottelumenettelyn hankinnassa: 1) jossa

hankintayksikön tarpeita ei voida täyttää olemassa olevia ratkaisuja mukauttamatta; 2) johon kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja; 3) jonka luonteeseen, monimutkaisuuteen tai oikeudelliseen ja rahoituksen muotoon liittyvistä erityisistä syistä tai niihin liittyvien riskien vuoksi ei voida tehdä hankintasopimusta ilman edeltäviä neuvotteluita; tai 4) jossa hankinnan kohteen kuvausta ei voida laatia riittävän tarkasti viittaamalla standardiin, eurooppalaiseen tekniseen arviointiin, yhteiseen tekniseen eritelämään tai tekniseen viitteeseen.

Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen hankinnasta, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa kartoittaakseen ja määritelläkseen keinot, joilla sen tarpeet voidaan parhaiten täyttää.

Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Hankintamenettely on kestonsa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävillä toimittajille. Jokainen yksittäinen hankinta dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä on kilpailutettava. Hankintayksikön on pyydettävä järjestelmään hyväksytyjä ehdokkaita esittämään tarjous dynaamisessa hankintajärjestelmässä tehtävistä erillisistä hankinnoista. Jos dynaaminen hankintajärjestelmä on jaettu tavaroiden, palvelujen tai rakennusurakoiden luokkiin, hankintayksikön on pyydettävä kyseiseen luokkaan hyväksytyjä ehdokkaita esittämään tarjous.

Hankintayksikkö voi vaatia, että tarjoukset esitetään **sähköisen luettelon** muodossa tai että niihin liitetään sähköinen luettelo. Edellytyksenä on, että hankintamenettelyyn liittyvä tietojenvaihto toimitetaan sähköistä muotoa käyttäen. Sähköisen luettelon muodossa esitettäviin tarjouksiin voidaan liittää muita tarjousta täydentäviä asiakirjoja. Sähköisten luetteloiden käytöstä on mainittava hankintailmoituksessa. Lisäksi hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä luettelon muotoa, käytettäviä sähköisiä laitteita sekä tietojenvaihtoa koskevia teknisiä järjestelyjä ja eritelmiä koskevat tiedot. Sähköisten luetteloiden tulee täyttää hankintayksikön hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä asettamat vaatimukset sekä muotovaatimukset tarjouksille ja sähköisille luetteloille.

Suunnittelukilpailun osallistujien määrää voidaan rajoittaa noudattamalla ennalta ilmoitettuja perusteita. Suunnittelukilpailuun on kuitenkin aina kutsuttava riittävä määrä osallistujia todellisen kilpailun varmistamiseksi. Suunnittelukilpailun voittajan tai voittajien kanssa voidaan tehdä palveluhankintasopimus. Suunnittelukilpailua koskevassa ilmoituksessa on oltava tieto tällaisen palveluhankintasopimuksen tekemisestä. Suunnittelukilpailussa on oltava tuomaristo, jonka jäsenten on oltava kilpailuun osallistuvista riippumattomia luonnollisia henkilöitä. Jos suunnittelukilpailuun osallistuvilta vaaditaan tiettyä ammatillista pätevyyttä, vähintään kolmasosalla tuomariston jäsenistä on oltava sama tai vastaava pätevyys. Tuomariston on oltava päätöksissään tai lausunnoissaan riippumaton. Osallistujien ehdotuksia on arvioitava nimettömästi ja yksinomaan suunnittelukilpailua koskevassa ilmoituksessa esitetyillä perusteilla. Nimettömyyden suoja on noudatettava siihen saakka, kunnes tuomaristo on antanut lopullisen lausuntonsa tai päätöksensä.

8 Yhteenveto

Hankkeen toteuttaman tilastollisen analyysin mukaan työelämästä syrjään jääneitä on enemmän kuin pitkäaikaistyöttömiä. **Työmarkkinoilta kadonneita on Suomessa 147 000.** He eivät ole töissä, työttöminä, opiskelijoina tai työkyvyttömyyseläkkeellä. He ovat työkäisiä, jotka elävät yhteiskunnassa normaaliksi koettujen statusten - kuten työ- ja opiskelupaikkojen – ulkopuolella. Joukossa on muun muassa kotona asuvia tai tutkintoa vaille olevia nuoria, asunnottomia ja eri syistä syrjäytyneitä. Rekistereistä ei löydy juurikaan jälkiä heidän toimistaan ainakaan taloudellisessa mielessä.

Hanke tuotti uuden yhteiskuntapoliittisen avauksen siitä, että työmarkkinoilta kadonneiden joukko (147 000 henkeä) on mahdollista jakaa kahteen osakokonaisuuteen:

- **54 000** henkeä on työmarkkinoiden rajapinnassa.
 - 28 000 henkeä ei tienaa enää säännöllisesti, eli he eivät ole pääasiallisesti työllisiä, mutta he saavat satunnaisia tuloja (4000 € /

vuosi). Merkittävä osa heistä palaa työlliseksi, osa jää toimeentulotuelle.

- 25 000 henkeä on työvoimapolitiisessa aktiivipalvelussa eli työvoimapalveluiden asiakkaana. Heistä merkittävä osalla asiakkuus jatkuu.
- **94 000** henkeä on syrjässä työmarkkinoilta
 - Heistä merkittävällä osalla status on tuntematon tai he ovat tulonsiirtojen (toimeentulotuki) varassa. Osa heistä on syrjäytyneitä nuoria tai asunnottomia. Heistä hyvin harvalla on kosketusta työmarkkinoihin. Suurin osa heistä ei ole työvoimapalveluiden asiakkaita, eivätkä he käy töissä. 60 000 henkeä muodostaa pitkäaikaisesti syrjässä työmarkkinoilta olevien ryhmän.

Työmarkkinoilta syrjässä olevien määrä on Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon alueilla on pieni. Syrjässä olevien osuus (2,0–2,2 % väestöstä) alittaa maan keskiarvoarvon (2,7 %) kaikissa maakunnissa.

Työmarkkinoiden rajapinnassa olevien osuus on Pohjois-Savossa (1,5 %) koko maan keskiarvoa matalampi, Pohjois-Karjalassa maan keskiarvoa vastaavalla tasolla (1,8 %) ja Etelä-Savossa hieman yli maan keskiarvon.

Työmarkkinoilta syrjässä olevien osuus on kaupunkimaisissa kunnissa (2,9 %) suurempi kuin taajaan asutuissa kunnossa (2,1 %) tai maaseutumaisissa kunnissa (2,4 %). Kun tarkastellaan Itä-Suomen tilannetta, huomataan, että asetelma muuttuu. Kunnissa, joissa on 10 000 tai enemmän työllistä, on kaikista vähiten työmarkkinoilta kadonneita. Sen sijaan suhteellisesti eniten työmarkkinoilta kadonneita on niissä kunnissa, jossa on alle 2000 työllistä.

Työmarkkinoilta kadonneiden osuus on miesten (4,7 %) osalta korkeampi kuin naisten (4,4 %). Sukupuolten välillä on kuitenkin selkeä ero siinä, kuinka suuri osa kuuluu ”työmarkkinoiden rajapinta” ryhmään ja kuinka suuri osa ”syrjässä työmarkkinoilta ryhmään. **Naisten osuus korostuu työmarkkinoiden rajapinnat ryhmässä** (2 %, ero miehiin + 0,4 %). **Miesten osuus korostuu työmarkkinoilta syrjäytyneiden osalta** (3,1 %, ero naisiin +1,5 %). Itä-Suomen tilanne vastaa koko maan tilannetta.

Suomessa on perinteisesti tarkasteltu työmarkkinoille osallistumista työttömyysasteen perusteella. Työttömyysasteen on katsottu kuvaavan sitä, kuinka hyvin työmarkkinat toimivat. Kuinka suuri osa työllisiksi pyrkiviä (työttömät työnhakijat) on suhteessa työvoiman kokonaismäärään (työttömät + työlliset).

Työttömien osuus työvoimasta kuvaa hyvin työmarkkinoiden tehokkuutta, mutta heikosti syrjäytymistä ja työmarkkinoiden ulkopuolisuutta. Se ei mittarina vastaa sosiaalipoliittisen kysymyksen: Kuinka moni ihminen on työn ulkopuolella palvelua ja tukea vailla?

Hankkeen ehdotus on se, että työttömyysasteen lisäksi tulisi tarkastella **työttömien ja kadonneiden osuutta työikäisestä väestöstä**. Tämä yhdistelmä vastaa optimaalisemmin kysymyksiin siitä, kuinka moni työikäinen ihminen on työmarkkinoiden ulkopuolella? Ja kuinka monelle työikäiselle palvelut tulisi mitoitaa?

Työmarkkinoilta kadonneeksi ei synnytä eikä kadonneena pysytä koko elinaikaa. Tutkimuksista tiedetään, että lapsuuden elinolosuhteet sekä vanhempien haavoittuva asema ovat merkittäviä riskitekijöitä lasten ja nuorten syrjäytymiskehitykselle ja syrjään jäämiselle aikuisuudessa. Pahimmistakin mahdollisista lähtökohdista suuri osa selviää: palvelut onnistuvat suojaamaan riskeiltä sekä korjaamaan ongelmia. Käytettävissä olevien tietojen pohjalta hanke esittää kolmea keskeistä palveluiden kehittämiseen linjaa:

3 Segmentointi kategorioinnin lisäksi

4 Osallistuminen aktiivisuuden lisäksi

5 Päällekkäisyyksien karminen, jotta voidaan kohdentaa

Palveluiden kohdentamisessa keskeistä on priorisointi. Hankkeen mukaan työttömille työnhakijoille, joilla on pyrkimys työmarkkinoille, ei ole perusteltua kohdentaa uusia palveluita. Sen sijaan käytettävissä olevien tietojen pohjalta hanke esittää kolmea keskeistä palveluiden fokusryhmää työmarkkinoilta kadonneiden osalta:

4. Yksin asuvat miehet

5. Matalapalkkatöissä työskentelevät

6. Tutkinnottomuusriskissä olevat

Palveluiden toteuttamisessa yhtenä vaihtoehtona on hankkia palvelut ulkopuolelta. Hankkeessa tarkasteltiin perinteisen hankintaprosessin ja tulosperusteisen hankintaprosessin eroja sekä hankintaprosessi keskeisiä vaiheita sekä niitä koskevia suosituksia.

Työmarkkinoille osallistumista edistäviä tulosperusteisia hankintoja voidaan tehdä monia erilaisia menettelyitä hyödyntäen. Olennaista on tunnistaa, mitkä menettelyt sopivat mihinkin lähestymistapaan. Hankkeessa analysoitiin erilaisten hankintamenettelyjen hyötyjä ja haittoja suhteessa työmarkkinoille osallistamista edistävien palveluiden tulosperusteisiin hankintoihin. Suositeltava hankintamenettely laajojen tulosperusteisten palvelukokonaisuuksien toteuttamiseen ja erityisesti hallinnointiin on *dynaaminen hankintamalli*. Mikäli työmarkkinoille edistymistä pyritään parantamaan standardoiduilla palveluilla, voi *sähköinen luettelo* tulla kyseeseen. Mikäli työmarkkinoille osallistumista on tarkoitus edistää teknologista ratkaisua hyödyntämällä, on suositeltavaa ottaa käyttöön kilpailullinen neuvottelumenettely, neuvottelumenettely tai innovaatiokumppanuus. Mikäli haetaan jotain täysin uutta ratkaisua, on perusteltua edetä suunnittelukilpailua hyödyntämällä.

Työmarkkinoilta kadonneiden joukko on suuri. Työmarkkinoiden ulkopuolisuus on yksilölle useimmiten ei-toivottu ja epäinhimillinen tilanne. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta työmarkkinoilta katoaminen on myös merkittävä taloudellinen kysymys. Vuositasolla yhteiskunta kustannukset ovat arviolta 1,7 miljardia. Työmarkkinoilta kadonneiden joukkoon on mahdollista vaikuttaa ja kustannuksia madaltaa. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että työmarkkinoilta kadonneiden joukkoon kohdennetaan uusia palveluita. Palveluiden resurssit ovat löydettävissä keventämällä niiden työttömien työnhakijoiden palvelua, joilla on selkeä pyrkimys työmarkkinoilla sekä myös suuri todennäköisyys sinne päätyä. Työmarkkinoilta kadonneiden uusissa palveluissa tulee painottua dataan perustuva segmentointi sekä osallistumisen edistäminen. Erityisiä kohderyhmiä ovat yksin asuvat miehet, matalapalkkaisissa töissä olevat naiset sekä tutkinnottomuusriskissä olevat.

Lähteet

- Hiilamo, H., Määttä, A., Koskenvuo, K., Pyykkönen, J., Räsänen, T. & Aaltonen, S. (2017) Nuorten osallisuuden edistäminen. Diakonia-ammattikorkeakoulu (DIAK). Tampere: DIAK. Selvitysmiehen raportti. DIAK puheenvuoroja 11.
- Hiilamo H. & Saari J. (toim.) (2010). Hyvinvoinnin uusi politiikka - johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin. Diakonia-ammattikorkeakoulu (DIAK). Helsinki: DIAK. A-tutkimuksia 27.
- Huomo, M. (2022) Koulutustason huima nousu notkahti – suomalaisnuoret enää OECD-maiden keskitasoa. [verkkodokumentti]. Saatavilla: <https://stat.fi/tietotrendit/blogit/2022/koulutustason-huima-nousu-notkahti-suomalaisnuoret-ena-oecd-maiden-keskitasoa/>
- Kauhanen, A. & Virtanen, H. (2021) Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education. *ETLA Working Papers*, 91.
- Leskelä, R-L., Käsmä, L., Jokiranta, V., Salonen, N., Valtakari, M., Yki-Koski, M. & Määttä, M. (2022) Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet. Eduskunnan tarkastusvaliokunta. Helsinki: Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2022.
- Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (2015) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Suomen virallinen tilasto (SVT). Helsinki: Tilastokeskus.
- Pulli, P., Ristikari, T., Pyykkönen, J., Kivelä, J., Merikukka, M. & Eskelinen, N. (2018) Missä elämänvaiheissa syrjäytyminen syntyy? Terveiden ja hyvinvoinnin laitos & Me-säätiö. [verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://data.mesaatio.fi/syrjaytymisen-dynamiikka/>
- Pyykkönen, J., Pyykkönen, T. & Pulli, P. (2021) Perustili – tie kannustavaan ja läpinäkyvään sosiaaliturvaan. Itsenäisyyden juhlarahaston lastensäätiö (Itla). Helsinki: Itla. Itlan raportit ja selvitykset 2021:1.
- Seuri A., Uusitalo, R. & Virtanen, H. (2018) Pitäisikö oppivelvollisuuskäytäntöä nostaa 18 vuoteen? Talouspolitiikan arviointineuvosto. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti.
- Soininvaara, O. (2010) Sata-komitea: Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Teos.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2022) Sosiaaliturvakomitea työsti vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystä ensimmäisen kerran. [verkkodokumentti]. Saatavilla: <https://stm.fi/-/sosiaaliturvakomitea-tyosti-vaihtoehtoisten-jarjestamistapojen-selvitysta-ensimmaisen-kerran->
- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (2018) Ilmiömäinen julkinen hallinto: Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi. Helsinki: Sitra.
- Valtioneuvosto (2021a) Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. Helsinki: Valtioneuvosto. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24.

Valtioneuvosto (2021b) Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.
Helsinki: Valtioneuvosto. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) Havainnot ilmiöpohjaisesta budjetoinnista.
Helsinki: VTV.