

AKTIIVISET TYÖVOIMAPOLIITTISET TOIMENPITEET

Sutta ja sekundaa vai onnistunutta työllisyyspolitiikkaa?

Johanna Liikanen
Sosiologia
Pro gradu-tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja
filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2012

TIIVISTELMÄ

AKTIIVISET TYÖVOIMAPOLIITTISET TOIMENPITEET

Sutta ja sekundaa vai onnistunutta työllisyyspolitiikkaa?

Johanna Liikanen

Sosiologia

Pro gradu-tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Terhi-Anna Wilska ja Pertti Jokivuori

Kevät 2012

Sivumäärä: 76

Tutkimuksessa analysoitiin aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusta työllistymiseen ja työttömyyden hoitoon. Työllistymistä tarkasteltiin Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston tarjoaman kvantitatiivisen, vuosia 2002-2008 edustavan Työvoimatoimistojen kokonaisaineiston avulla. Aineisto sisältää työvoimaa, työttömyyttä, tukitoimenpiteitä ja avoimia työpaikkoja kuvaavia muuttujia työvoimatoimistoittain. Tutkimuksessa keskityttiin erityisesti eri aktivointitoimenpiteiden työllistäviin vaikutuksiin ja vaikutusten alueellisiin eroavaisuuksiin. Tarkastelua varten työvoimatoimistot jaettiin kokonsa mukaan suuriin, keskisuuriin sekä pieniin työvoimatoimistoihin.

Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta on tehty melko paljon tutkimusta, mutta tulokset ovat olleet ristiriitaisia. Toimenpiteiden vaikuttavuus on tutkimuksissa jäänyt usein alhaiseksi ja osa tutkijoista on todennut tukitoimenpiteillä olevan jopa negatiivista vaikutusta työllistymiseen. Aktivointitoimenpiteiden tarve kuitenkin tunnustetaan yleisesti. Alhaisen vaikuttavuuden syynä on epäilty usein olevan väärin kohdennetut toimenpiteet. Suomessa on tehty viime vuosikymmeninä lukuisia työvoimapolitiittisten uudistuksia, joiden on katsottu vieneen sektoria oikeaan suuntaan.

Tutkimustulosten mukaan tukitoimenpiteillä on erilaajuisia vaikutuksia niihin osallistuneiden työllistymiseen. Myös alueellisia eroavaisuuksia voidaan havaita. Tuloksia on tulkittu niin, että työvoimatoimistojen resurssien kohdentamista tulisi selvittää lisää ja työttömien palvelutarpeeseen liittyvään problematiikkaan tulisi perehtyä entistä laajemmin, jotta tukea saataisiin kohdennettua mahdollisimman tuloksellisesti.

Työvoimapolitiittisten interventioiden tarpeellisuudesta vallitsee laaja yhteisymmärrys, mutta resurssien allokointi jakaa mielipiteitä. Valtion talous näyttelee suurta roolia työvoimapolitiikan päätöksenteossa. Työttömyysongelman ratkaisemiseksi tarvittaisiin uusia keskustelunavauksia, rohkeita ideoita sekä yritys- ja kolmannen sektorin liittymistä työttömyystalkoisiin.

Avainsanat: työvoimapolitiikka, työllistyminen, aktivointitoimenpiteet

ABSTRACT

ACTIVE LABOR MARKET SUPPORT MEASURES

Bad apples or successful employment politics?

Johanna Liikanen

Sociology

Masters' Thesis

Department of Social Sciences and Philosophy

University of Jyväskylä

Supervisors: Terhi-Anna Wilska and Pertti Jokivuori

Spring 2012

Pages: 76

The focus of this study was to analyze the impact active labor market support measures have on employment and the treatment of unemployment. Employment was studied through a quantitative data Employment Service Statistics 2002-2008 provided by the Finnish Social Science Data Archive. The data contains labor force, unemployment, support measures and open vacancies describing variables, sorted by the Employment and Economic Development Offices. This study focused on the impact active labor market support measures have on employment as well as on the regional differences of the impacts. For analyzing the Employment Offices were divided into groups of large, medium-sized and small offices.

Quite a large range of studies has been conducted about the impacts of labor market support measures, but the results have been contradictory. The effectiveness of the support measures has often been interpreted low and some researchers have even claimed the measures to have negative influence on employment. Despite this the need for activation has been widely recognized. The low effectiveness has often been claimed to result from poorly targeted measures. A number of employment service reforms have been executed in Finland over the past decades and these reforms have been seen to have taken the sector in the right direction.

According to the results of this study support measures have different effects on employment of the participants. Also regional differences may be observed. The interpretation of the results is that the allocation of the resources should be taken into closer examination as well as the problematics of the identification of service needs. This way the support could be allocated as successfully as possible.

A wide consensus obtains about the need of labor market politic interventions, but the allocation of the resources divides opinions. The state economy plays a central role in labor market political decision making. New debate openings, brave ideas and the participation of the private and third sector is required in order to resolve the unemployment problem.

Keywords: labor market policies, employment, activation

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ ABSTRACT

1 JOHDANTO	6
1.1 Työmarkkinoiden konstruointi	9
1.1.1 Työmarkkinat tilana	9
1.1.2 Työmarkkinoiden toimijat	10
1.1.3 Työmarkkinoiden rakenteet	12
2 TYÖTTÖMYYS LUKUINA JA TEORIOINA	13
2.1 Työttömyyden tilastointi	13
2.2 Työttömyyden ja työllisyyden tunnusluvut	14
2.3 Työttömyyden tyypit	16
2.4 Teorioita työttömyydestä ja työllisyydestä	17
2.4.1 Taloustieteellisiä teorioita työttömyydestä	18
2.4.2 Sosiaalitieteellisiä teorioita työttömyydestä	21
3 AKTIIVISEEN TYÖVOIMAPOLITIikkaAN	23
3.1 Suomalaisen työvoimapolitiikan lyhyt historia	23
3.2 Aktivoinnin aikakaudelle	27
3.2.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan keskeiset piirteet	27
3.2.2 Työvoimapolitiikan aktiiviohjelmat	30
3.2.3 Työministeriön pitkän aikavälin työvoimamalli	30
3.2.4 Pitkän aikavälin työvoimamallin kritiikkiä	35
3.3 Aktiivisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden työllistävyys	36
3.4 Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi	40
3.5 Työttömien tilastollinen profilointi	42
4 KANSAINVÄLISTÄ TYÖVOIMAPOLITIikkaAA	45
4.1 Kokemuksia ulkomailta	45
4.2 Työvoimapoliittiset visiot Euroopan unionin tasolla	48

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	52
5.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen eteneminen	52
5.2 Tutkimusaineisto	53
5.3 Analyysimenetelmät.....	54
5.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	56
6 TUTKIMUSAINEISTON ANALYYSI	58
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	67
7.1 Mitä tutkittiin	67
7.2 Työvoimapalveluiden resurssit ja kohdentaminen	68
7.3 Työvoimapolitiikan tulevia suunnannäyttäjiä	69
LÄHTEET.....	73

1 JOHDANTO

Työnteko määrittelee yksilön elämää lapsuudesta vanhuuteen. Ammatti ja koulutus ovat merkittävä osa identiteettiämme ja toimivat ”tunnisteinamme”. Ammatti saattaa kertoa yksilön kyvyistä ja taidoista sekä sosiaalisesta ja taloudellisesta asemasta. Lisäksi sijoittuminen työvoimaan tai sen ulkopuolelle rajaa erilaisia ajanjaksoja yksilön elämässä. Esimerkiksi vanhuuden katsotaan yleensä alkavan, kun ihminen siirtyy työelämästä sen ulkopuolelle. (Beck 1992, 139-140.) Perinteisesti on ajateltu, että myös luokkatietoisuus perustuu vahvasti työntekoon ja työn välittämiin suhteisiin (Sennett 2002, 67).

Ulrich Beckin (1992, 141) mukaan työnteko muuttuu joustavan modernin myötä. Täystyöllisyyden tavoittelu on osa perinteistä palkkatyöhön perustuvaa työllisyysjärjestelmää, jonka jalustana ovat säännönmukaiset työajat, pysyvä työntekopaikka ja tiukat työsopimukset. Tämän päivän työelämässä on oltava enemmän varaa joustoihin, niin työntekijän kuin työnantajankin puolelta. Beck kutsuu uutta järjestelmää joustavaksi ja monimuotoiseksi alityöllisyydeksi. Tätä voidaan kutsua myös työn uudelleenjaoksi, joka kätkee sisälleen niin työajan, tulojen kuin sosiaalisen turvankin uudelleenjaon. Uudelleenjaon myötä työtä on yksilöä kohti entistä vähemmän, mutta sitä on tarjolla entistä useammalle. (Beck 1992, 142-143.) Samaan ajatukseen perustuu myös Suomessa paljonkin puhuttu 6+6-malli (mm. Peltola 1999). On tietenkin selvää, että tällainen ”alityöllisyys” toisi mukanaan myös uusia sosiaalisia riskejä.

Työttömyyden aiheuttamien sosiaalisten riskien ehkäisemiseksi ja hillitsemiseksi on olemassa sosiaalisen turvan keinoja. Bengt Furåker (2009, 17) on eritellyt nämä valtion väliintulot kolmeen tyyppiin, jotka ovat lainsäädäntö, tulonsiirrot ja suorat työvoimapolitiikat. Työvoimaa suojaavan lainsäädännön tarkoituksena on vaikeuttaa työnantajien toteuttamia irtisanomisia. Tulonsiirroilla pyritään turvaamaan työttömäksi joutuneiden toimeentulo. Tulonsiirtojen katsotaan edustavan passiivista työmarkkinapolitiikkaa ja niihin sisältyvät työttömyystukien lisäksi myös erilaiset eläkeohjelmat, jotka mahdollistavat työttömäksi jääneiden varhaiseläkkeelle siirtymisen. Kolmas väliintulotyyppi on aktiivinen työvoimapolitiikka, jonka tarkoituksena on edesauttaa työttömien uudelleentyöllistymistä. (Furåker 2009, 17.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan perusteita alettiin luoda 1960- ja 1970-lukujen taitteessa ja Suomessa sitä alettiin harjoittaa passiivisen työvoimapolitiikan ohella 1980-luvun alussa (Heinonen ym. 2004, 52-53). Aktivointitoimenpiteiden tavoitteena on ollut alusta asti edistää niin työvoiman kysyntää kuin tarjontaa. Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla pyritään ehkäisemään myös syrjäytymistä ja näin ollen työvoimapolitiikka on ollut selkeästi myös osa sosiaalipoliittikkaa.

Työpoliittinen tutkimus on Suomessa ollut pitkään sosiaalipoliitikkojen ja sosiologien hallitsemaa, tosin 1990-luvulla työtä alettiin tutkia enenevässä määrin myös taloustieteen saralla. Sosiaalitieteiden vahva osallistuminen työpoliittiseen tutkimukseen on vaikuttanut myös siihen, millaisista lähtökohdista ja millaisin välinein tutkimusta on tehty. Työhön liittyvien muutosten ja murrosten nähdään heijastavan asioita, jotka samanaikaisesti tapahtuvat yleisemmällä tasolla yhteiskunnassa (Koistinen 1999, 19-20.) Perinteisesti sosiologian piirissä yhteiskunnallisia muutoksia ja rakenteita on eritelty tutkimalla talouden ja sosiaalisten järjestelmien keskinäistä vuorovaikutusta. Jo sosiologian klassikkoina pidetyt Emile Durkheim sekä Friedrich Tönnies perustivat teorioissaan yhteiskunnallisen kehityksen ja muutoksen työnjaolle.

Philip Cookin (1983, 544, Koistisen 1999, 28 mukaan) sanoin työvoiman kysyntää ja tarjontaa määrittelee yhteiskunnallinen mekanismi, jota kutsutaan työmarkkinoiksi. Pertti Koistisen (1999, 25) mukaan työmarkkinat ovat sosiaalinen järjestelmä ja kaikkien sosiaalisten järjestelmien tavoin myös työmarkkinoilla on tila, rakenne ja toimijat. Työmarkkinat voidaan jaotella esimerkiksi kolmelle aluetasolle: paikalliselle, kansallisella ja globaalille. Työmarkkinoilla on myös rakenne, jota muokkaavat ja määrittelevät muun muassa erilaiset kulttuuri- ja sukupuolijärjestelmät, valtion rakenne ja väestö. (Koistinen 1999, 26.) Esimerkiksi kansallisella tasolla jokin kulttuurinen piirre saattaa vaikuttaa siihen, ketkä osallistuvat työmarkkinoille. Työnantajat, työnhakijat sekä työpoliittisesta järjestelmästä vastaavat tahot ovat työmarkkinoiden keskeisiä toimijoita (Koistinen 1999, 26).

Tämä tutkielma on erityisesti työmarkkinoiden rakenteen ja toimijoiden tutkimusta. Valtion laatimat ja tarjoamat erilaiset työvoiman aktivointitoimenpiteet ovat osa markkinoiden rakennetta, eli sitä, millä työllisyyttä pyritään säätelemään. Jos työllistymistä tuetaan esimerkiksi kouluttautumisen avulla, nähdään koulutus silloin keskeisenä osana työmarkkinoiden rakennetta. Mielenkiinto kohdistuu varsinkin siihen tekijään tai

rakenteeseen, joka määrittää työmarkkinoita ja jonka avulla työllistytään. Koistisen (1999, 28) mukaan ”yhteiskuntatieteellisen työmarkkinatutkimuksen onnistuneisuuden kriteeri onkin siinä, miten hyvin se onnistuu käsitteellistämään nuo tekijät [sosiaalisen järjestelmän tilan, rakenteen ja toimijat].” Lisäksi Koistinen (1999, 319) toteaa, että tehokkaan työvoimapolitiikan takana on oltava tietoa työmarkkinoiden toiminnasta ja työttömyyden syistä. Tämän tutkielman ajatuksen mukaisesti työttömyyden syyt voidaan johtaa myös selvittämällä syyt työllistymiseen.

Tutkimukseni tarkoituksena on analysoida kvantitatiivisesti työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta työllistymiseen sekä toisaalta tarkastella sitä, onko aktivointitoimenpiteiden työllistävässä vaikutuksessa alueellisia eroja. Tarkoitukseni on sivuta myös erilaisia ehdotuksia, joita työvoimapolitiikan uudistamiseksi on parin viime vuosikymmenen aikana tehty. Tutkielman ensimmäisessä osassa pyrin konstruoimaan työmarkkinoita käsittelemällä niitä tilan, toimijoiden ja rakenteiden kautta. Toisessa osassa tarkastelen työttömyyttä erilaisten tunnuslukujen ja teorioiden valossa. Kolmannen osan teemana ovat aktiivisen työvoimapolitiikan piirteet, käytännön toteutus Suomessa sekä aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllistävyys. Neljännessä osassa sivutaan kansainvälistä työvoimapolitiikkaa. Viidennessä osassa avaan tutkimusaineistoani, tutkimusmenetelmiä sekä tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä. Kuudes osa on aineiston analyysia ja seitsemännessä osassa kokoan johtopäätökseni sekä mahdolliset jatkotutkimusaiheet yhteen.

Aiempi työvoimapolitiittinen tutkimus, johon tässä työssä viitataan, on suurimmaksi osaksi kotimaista. Mielestäni tämä on perusteltua siksi, että myös tutkimuskohde on nimenomaisesti Suomessa toteutettava aktiivinen työvoimapolitiikka sekä sen vaikutukset suomalaisessa yhteiskunnassa. Tässä tutkimuksessa esitellään kuitenkin myös sitä, miten työvoimapolitiikkaa toteutetaan Euroopan unionin tasolla sekä muissa Pohjoismaissa, jotka muodostavat samankaltaisen yhteiskuntarakenteensa vuoksi mielenkiintoisen vertailukohtan Suomelle. Lisäksi käsitellään joitakin Yhdysvalloissa, Uudessa-Seelannissa sekä Ruotsissa toteutettuja kokeellisia vaikuttavuustutkimuksia.

Kuten Tuija Kotiranta (2008, 21) toteaa, tutkijan ei ole mahdollista valita samanaikaisesti sekä ihmisen että järjestelmän näkökulmaa. Vaikka koenkin, että työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja niiden onnistumisen arvioinnin on aina huomioitava myös yksilön

näkökulma ja hyvinvointi, on tämä tutkimus tehty ensisijaisesti ”järjestelmän” eli yhteiskunnan näkökulmasta.

1.1 Työmarkkinoiden konstruointi

1.1.1 Työmarkkinat tilana

Sosiaalitieteellisestä näkökulmasta käsin työmarkkinat ovat paikallinen ja alueellinen instituutio. Lisäksi ajatellaan, että tila ja tilan sosiaaliset suhteet itsessään rakentavat ja määrittävät sosiaalisia instituutioita ja näin ollen myös työmarkkinoita. Taloustieteellisessä tutkimusperinteessä työmarkkinoiden alueellisten ja paikallisten työllisyys- ja työttömyyserojen on koettu johtuvan rakennemuutos- ja suhdanneongelmista sekä siitä, että työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa toivotulla tavalla. Taloustieteen näkökulma auttaa hahmottamaan sitä, että työmarkkinoiden ongelmat ovat seurausta niin taloudellisten rakenteiden kuin sosiaalisten järjestelmienkin toimimattomuudesta. Esimerkiksi työmarkkinoiden onnistumisten ja epäkohtien selvittäminen auttaisi määrittämään työvoimapolitiikan roolia työttömyysongelman ratkaisemisessa. (Koistinen 1999, 35.)

Paikallisuuden ja alueellisuuden tutkimuksen juuret ovat brittiläisessä yhteiskuntamaantieteellisessä tutkimusperinteessä. 1970- ja 1980-luvuilla talouden ja yhteiskunnan rakennemuutos johti Isossa-Britanniassa myös paikallisen sidoksen, työllisyysvaikutuksen ja yhdyskuntajärjestelmien muutokseen. Näiden muutosten myötä kehittyivät esimerkiksi käsitteet tila, spatiaalinen rakenne, paikalliset työmarkkinat ja työssäkäyntialueet. Kehittyneen lokaliteettitutkimuksen myötä yhteiskunnallisessa toiminnassa nähdään yleisten lainalaisuuksien lisäksi myös alueellista ja ajallista vaihtelua. Duncanin ja Savagen (ks. Koistinen 1999, 36) mukaan alueellisia eroja on olemassa ja niillä on yhteiskunnallista merkitystä, mutta tilojen itsensä sijaan niissä toimivat yhteiskunnalliset instituutiot. Yhteiskunnalliset instituutiot ovat sidoksissa toisiinsa alueellisesti ja niiden toimintamahdollisuudet riippuvat alueellisen sidoksen laadusta. (Koistinen 1999, 35-36.)

Esimerkkinä alueellisista rajoista voidaan antaa kansainvälistynyt yritys, joka toimii globaaleilla markkinoilla kansainvälisen kilpailun ehdoilla. Yritys taloudellisena organisaationa ei ole sidottu valtion rajojen sisäpuolelle, mutta talous-, sosiaali- ja

työvoimapolitiikka ovat. Yhteiskunnallisilla instituutioilla ovat näin ollen eriytyneet toiminta- ja alueelliset rajat. Kansainvälistyneestä yrityksestä eroten työmarkkinat ovat vahvasti sidoksissa paikalliseen ja alueelliseen tasoon. Vaikka yritysten kansainvälistyminen ja työvoiman liikkuvuus on vahvistunut, työmarkkinoita jäsennetään kuitenkin asumisen, sosiaalisten verkostojen ja paikalliskulttuuriin liittyvän symbolisen merkityksen mukaan. Toisaalta työmarkkinoiden alueellinen koko ei ole vakio, vaan se vaihtelee työvoiman liikkumismahdollisuuksien, yhdyskuntarakenteen ja työllisyystilanteen mukaan. Ammatti, ikä ja sukupuoli vaikuttavat työvoiman liikkumistottumuksiin ja siihen, kuinka laajaksi työssäkäyntialue muodostuu. (Koistinen 1999, 37-38.)

Vaikka työmarkkinat on määritelty paikallisiksi, on työmarkkinoilla myös muuttuvia alueellisia (paikallisia, kansallisia ja globaaleja) ulottuvuuksia. Globalisoitumisen on raportoitu näkyvän varsinkin vaihdannan alueellisessa laajenemisessa sekä globaalien yritysrakenteiden kehityksessä. Näiden lisäksi myös kulutuksen ja elämäntyylien voidaan katsoa globalisoituneen ja tämä näkyy myös työmarkkinoiden muutoksessa. Tuotteiden ja palvelujen standardisointi vaikuttaa myös työn jakoon, sisältöön ja vaatimukseen tuotantoprosessien ja työn tiukkojen rajojen myötä. Näin ollen globaalisuus on tullut paikallistasolle, mutta paikallisen tason tehtävänä on sopeutua globaaleihin standardeihin ja edelleen kehittää sosiaalisia järjestelmiä yleisten tyyliuuntausten mukaisesti. Globaalin ja paikallisen rajat ja vuorovaikutuksen suunnat ovat siis kehittyneet ja monipuolistuneet. (Koistinen 1999, 39-40.)

Paikallisen ja globaalin tason lisäksi keskusteluissa ja tutkimuksessa olisi tärkeää muistaa myös kansallisen tason olemassaolo. Kansainvälisessä keskustelussa kansallinen taso on jäänyt vähemmälle huomiolle kuin esimerkiksi Suomessa, jossa valtiolla on merkittävä rooli työmarkkinoiden toimijana. Kuitenkin myös muualla maailmassa kansallinen taso näyttäytyy työmarkkinoilla esimerkiksi kotitalouksien työllisyysstrategioissa, joita määrittävät muun muassa kansalliset sosiaalietuudet ja työaikaanormit. (Koistinen 1999, 40.)

1.1.2 Työmarkkinoiden toimijat

Työmarkkinatutkimuksen piirissä sosiologian ominta aluetta on ollut tarkastella työmarkkinoita toimijoiden ja toimintatapojen määrittelemänä järjestelmänä.

Työmarkkinoiden rakenne ja toimintatavat rakentuvat toimijoiden intressien ja vaihdantavälineiden kautta. Tämän takia toimijat nähdään keskeisinä sosiaalisen järjestelmän, tässä tapauksessa työmarkkinoiden, määrittäjinä. (Koistinen 1999, 29.)

Työmarkkinoiden keskeisiä toimijoita ovat työnhakijat, työnantajat ja työvoimaviranomaiset sekä valtio. Erityisesti työnantajien rooli ja vastuu työmarkkinoilla on puhututtanut tutkijoita paljon. Sosiologisen määritelmän mukaan toimijalla eli työnantajalla on omat intressinsä ja resurssinsa sekä asema toimijana muiden toimijoiden joukossa. Työnantajan rooli on herättänyt paljon keskustelua siitä näkökulmasta, onko työnantajan kannettava myös yhteiskunnallista ja eettistä vastuuta työvoimasta ja tuottamansa tuloksen yhteiskunnallisesta hyödyntämisestä sekä tuotteestaan ja ympäristöstä. Yrityksiä on sosiologian piirissä tutkittu muun muassa organisaatiokulttuurin, yhteiskunnallisten ja paikallisten sidosten sekä vallankäytön kautta. Sosiologiseen työelämä tutkimukseen tämä tutkimusperinne on tuonut näkökulman yrityksiin työnantajina henkilöstöpolitiikan ja työprosessien kautta. (Koistinen 1999, 30-31.)

Työvoiman eli työntekijöiden, työnhakijoiden ja työttömien tutkimus on ollut erityisesti sosiologinen kiinnostuksen kohde. Tutkimuksen aiheita ovat olleet niin työntekijöiden intressit ja sopimukset kuin keskinäinen kilpailu työpaikoista ja ammatillisista etenemismahdollisuuksista. Kiinnostus työmarkkinoilla tapahtuvaa alueellista, ammatillista ja sosiaalista liikkuvuutta kohtaan on synnyttänyt paljon sosiologista työmarkkinatutkimusta. Kaikkein tutkituimpia työelämän ilmiöitä sosiologian saralla ovat kuitenkin olleet lakot ja työtaistelut, joita on tutkittu erityisesti työvoiman järjestäytymisen näkökulmasta. Työvoiman tutkimuksen kannalta keskeisimpiä teorioita ovat esimerkiksi työnhaku- ja työmarkkinakäyttäytymistä koskevat sekä kvalifikaatioteoriat. (Koistinen 1999, 32.)

Viranomaisten ja valtion merkitys työmarkkinoitoimijoina näkyy nyky-Suomessa keskeisimmin työvoimahallinnon eri osa-alueina, joista näkyvimpänä työvoimatoimistojen toimintana. Aina näin ei ole kuitenkaan ollut. Vasta julkisviranomaisten vallan lisääntyminen ja ammatillistuminen on kiinnittänyt viranomaiset työmarkkinoiden keskeiseksi toimijaksi ja työpoliittisen tutkimuksen kohteeksi. Viranomaisten ja valtion rooli työmarkkinauudistusten säätäjänä ja toimeenpanijana on tänä päivänä merkittävä. Viranomaisten toimivallan alle lukeutuvat työnvälitystoiminnan lisäksi esimerkiksi työsuojelutoiminnan ja työterveyshuollon kehittäminen. (Koistinen 1999, 33-34.)

Viranomaistoimintoja on työmarkkinatutkimuksen kannalta tarkasteltu kiinnostavasti esimerkiksi organisaatio-, asiakasvalinnan ja palvelujen kohdentamisen sekä portinvartijateorioiden kautta (Esim. Lipén 1986; Suikkanen 1990 Koistisen 1999, 34 mukaan). Tutkittaessa työnhakua erityisen kiinnostaviksi ovat osoittautuneet asiakasvalintatutkimukset sekä portinvartijateoriat. Näistä teoreettisista viitekehyksistä käsin on pystytty tarkastelemaan muun muassa työnhakijoiden ja työvoimaviranomaisten keskinäisiä asiakas- ja neuvottelutilanteita. Esimerkiksi asiantuntijoiden käyttämän vallan ja viranomaisen sekä asiakkaan vuorovaikutuksen muodostaman palvelusuhteen vaikutusta aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuuteen ja kohdentumiseen on tutkittu näillä keinoin. (Hermansson, Koistinen, Lehtonen 1996; Jolkkonen 1998 Koistisen 1999, 34 mukaan.)

1.1.3 Työmarkkinoiden rakenteet

Työmarkkinat ovat sosiaalinen järjestelmä, jonka voidaan katsoa rakentuvan esimerkiksi kulttuuristen, alueellisten, sosiaalisten tekijöiden sekä paikallisen sukupuolijärjestelmän mukaan (Koistinen 1999, 25-26). Työmarkkinoita rakenteistavat niin ikä, koulutus, ammatti kuin sukupuolikin (Koistinen 1999, 61). 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella puhjennut kansainvälinen finanssikriisi toi aiempaa vahvemmin esiin myös työmarkkinoiden ja työvoimapolitiikan yhteyden globaaliin talouteen (Koistinen 2010, 112). Myös Suomessa vuonna 2006 toteutettu työ- ja teollisuusministeriöiden yhdistäminen edustaa tätä näkökulmaa. Tuomalla elinkeino- ja työvoimapolitiikka lähemmäs toisiaan on kenties haluttu lähentää työ- ja sosiaalipolitiikkaa talouteen ja edistää tarjontalähtöistä työvoimapolitiikkaa. (Koistinen 2010, 114-115.) Se, minkä ministeriön alle työvoimapolitiikka milloinkin kuuluu ja on kuulunut on mielenkiintoinen ilmiö sosiologian näkökulmasta, joka kenties sijoittaisi työvoimapolitiikan ennen kaikkea sosiaaliministeriön alle. Tällaiseen ratkaisuun onkin päädytty esimerkiksi Itävallassa, jossa työvoimapolitiikkaa toteuttaa työ- ja sosiaaliministeriö (Koistinen 1999, 15).

2 TYÖTTÖMYYS LUKUINA JA TEORIOINA

2.1 Työttömyyden tilastointi

Työttömyyttä tutkittaessa keskeiseksi käsitteeksi on vakiintunut työttömyysaste, jota käytetään tänä päivänä hyvin laajasti yhteiskunnan tilaa kuvattaessa. Työttömyysasteesta on tullut jonkinlainen yhteiskunnan hyvinvoinnin indikaattori, jota käytetään myös poliittisten päätösten perusteluna. Ajoittain on ehdotettu työttömyysasteen tarkastelun korvaamista työllisyysasteesta puhumisella. Työttömyysasteen laaja käyttö ja vertailu on nähty ongelmalliseksi muun muassa ajan ja paikan vaihtelun myötä – mittaako työttömyysaste samaa asia kaikissa yhteiskunnissa ja antaako se vertailukelpoista tietoa eri ajankohtien välillä? Lisäksi on esitetty epäilyjä siitä, että poliitikot ja virkamiehet kaunistelisivat työttömyyslukuja ja vaikka tilastoja ei manipuloitaisikaan, on niitä aina mahdollista tulkita hyvin monin eri tavoin. (Koistinen 1999, 136-137; Pekkarinen ja Sutela 2004, 195-196.)

Erilaisia tuloksia ja tulkintoja työttömyyden ja työllisyyden asteesta saadaan ja tehdään jos siksi, että tilastoja ylläpitäviä instansseja on useita. Suomessa tilastoja tuottavat Tilastokeskus, työministeriö sekä Eurostat. Näiden toimijoiden tilastot perustuvat eri aineistoihin (työministeriöllä työnvälitystilastoihin ja Tilastokeskuksella sekä Eurostatilla työvoimakyselyihin) ja työttömyyttä arvioidaan ja määritellään eri tavoin. Eroja voi olla esimerkiksi siinä, kuka lasketaan työttömäksi ja mikä on määritelmä pitkäaikaistyöttömälle. Kaikkiin tilastoihin liittyy myös luotettavuusongelmia ja virhemarginaaleja. Lisäksi hämmennystä saattaa aiheuttaa se, että tilastojen laadinnassa käytetyt määritelmät eivät välttämättä kohtaa kansalaisten käsitysten kanssa. Suomessa tilastollinen raja esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyydelle on vuosi, mutta yleisessä keskustelussa pitkäaikaistyöttöminä pidetään ehkä vuosikausia työttömänä olleita. (Koistinen 1999, 137-138.)

Työministeriön tilastoja voidaan pitää osittain luotettavimpina, sillä ministeriön rekisteritiedot perustuvat siihen, että työvoimahallinnon virkailija on henkilökohtaisesti todennut työttömän tilanteen. Suomen työvoimatoimistojen järjestelmä on laaja ja alueellisesti hyvin kattava ja toimistojen kautta välitetään kaikki työvoimapalvelut. Aiemmin työvoimatoimistot vastasivat lisäksi työttömyysturvan jakamisesta ja vaikka tätä tehtävää hoitaakin nykyään Kansaneläkelaitos on työvoimatoimistoilla edelleen keskeinen rooli työttömyysturvan saajien

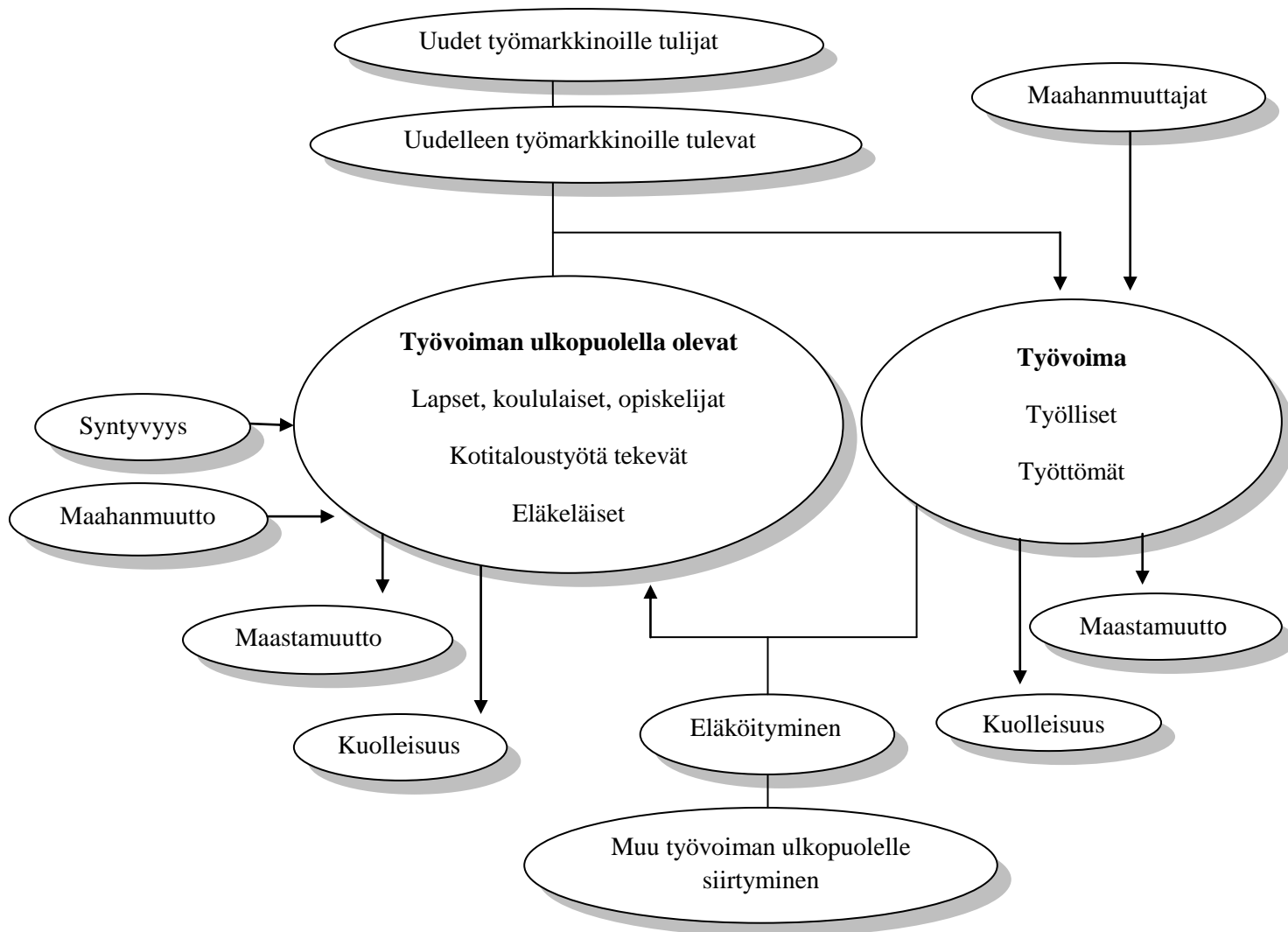
kontrolloimisessa. Työministeriön tilastoja pidetään siis luotettavina ja riittävinä työhallinnon omien toimintojen kannalta. Kuitenkin myös työministeriön rekistereihin liittyy puutteita, jotka vaikuttavat työllisyydestä ja työttömyydestä muodostuvaan kokonaiskuvaan. Työnvälistystilastot eivät anna kattavaa kuvaa esimerkiksi lyhyiden työsuhteiden kytkeytymisestä toisiinsa eivätkä sisällytä työttömiin työnhakijoihin opiskelijoita, jotka haluaisivat työskennellä koulutuksensa ohessa. Myös pitkäaikaistyöttömyyden tilastoinnissa on epäkohtia, sillä esimerkiksi toistuvaistyöttömyyttä ei rekisteröidä pitkäaikaistyöttömyydeksi vaikka nämä työttömän näkökulmasta ovatkin varmasti yksi ja sama asia. Lisäongelmia ovat aiheuttaneet myös Euroopan unionin yhtenäistyneet tilastointikäytännöt sekä standardit, joiden myötä työttömyysasteluvun laskeminen on osoittautunut edelleen ongelmallisemmaksi. (Koistinen 1999, 140-142.) Kansainvälisesti vertailukelpoisempaa työttömyyslukuna onkin pidetty tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen perustuvaa työttömyysastetta, koska sitä mitataan samankaltaisin perustein eri maissa (Pekkarinen ja Sutela 2004, 195).

2.2 Työttömyyden ja työllisyyden tunnusluvut

Työttömyyttä mitattaessa on työttömien ja työllisten lukumäärän lisäksi olennaista verrata näitä lukuja johonkin, jotta niiden todellinen arvo saadaan määritettyä. Työttömien määrää verrataan esimerkiksi työvoiman määrään, jotta saadaan työttömyyttä paremmin kuvaavia lukuja. Työvoiman määrän arvioimiseksi on määriteltävä ensin työikäisen väestön määrä. Työikäinen väestö jakautuu työvoimaan sekä työvoiman ulkopuolella olevaan työikäiseen väestöön. Työvoima voidaan edelleen jakaa työllisiin ja työttömiin tai määritellä työikäisten työhön osallistumisen kautta. Jo näiden edellä mainittujen tunnuslukujen avulla on mahdollista muodostaa kaava esimerkiksi työttömyydessä tapahtuneesta muutoksesta ja havaita muutoksen johtuvan joko työikäisen väestön määrän muutoksesta, muutoksessa työhön osallistumisasteesta tai muutoksesta työllisten määrässä. Työttömyydessä tapahtuvat muutokset selittyvät usein sillä, että ihmiset siirtyvät joko työvoimaan tai työvoiman ulkopuolelle. Työllisyydessä tapahtuvat muutokset voivat edellä mainittujen lisäksi johtua myös siitä, että ihmiset siirtyvät työvoiman sisällä työllisyydestä työttömyyteen tai työttömyydestä takaisin työhön. Työllisyydessä ja työttömyydessä tapahtuvat muutokset voivat johtua esimerkiksi irtisanomisesta, irtisanoutumisesta, tai uuden työvoiman rekrytoinnista. Työvoimaan kuuluvan ja työvoiman ulkopuolella olevan väestön kesken

tapahtuva liikehdintä liittyy tekijöihin, jotka vaikuttavat työhön osallistumisen asteeseen. Esimerkiksi opiskelu, asevelvollisuuden suorittaminen tai eläkkeelle siirtyminen aiheuttavat vaihtelua työvoiman ja työvoiman ulkopuolella olevan väestön välillä. (Koistinen 1999, 144-146.)

Kuvio 1. Väestön jakautuminen työvoimaan ja työvoiman ulkopuoliseen väestöön. (Lähde: Hughes, Perlman 1995 Koistisen 1999, 90 mukaan mukaillen)



Työttömyysaste tarkoittaa työttömien prosentuaalista osuutta työvoimasta tietyssä aikana. Kuten aiemmin jo todettiin, työttömyysaste on hyvin laajalti käytetty, mutta jokseenkin puutteellinen mittari. Työttömyysaste ei yksinään kerro tarpeeksi työmarkkinoiden koosta,

työllisyydestä, työhön osallistumisesta ja väestömuutoksista. Työttömyysasteen käyttöä tunnuslukuna on perusteltu muun muassa sillä, että se toimii työmarkkinoiden suhdanneindikaattorina. Kuitenkaan työttömyysaste ei välttämättä ole niin herkkä suhdannevaihteluille kuin on väitetty, sillä esimerkiksi Suomessa on todettu, että vaikka taloudellinen kasvu on lisännyt työvoiman kysyntää suurten työttömyysjaksojen jälkeen, on työttömien määrä jäänyt kuitenkin aikaisempaa korkeammalle tasolle. Työttömyyden aste tulisi suhteuttaa esimerkiksi työttömien liikehdintään työllisyyden ja työttömyyden välillä, jotta työttömyysaste voisi kuvata työttömyyttä mielekkäästi. Näin pystyttäisiin tutkimaan vaikkapa sitä pysyykö työttömien joukko samana vai esiintyykö siinä vaihtuvuutta. Näistä havainnoista voisi johtaa myös päätelmiä työmarkkinoilla esiintyvistä valikoinnista sekä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta. (Koistinen 1999, 146-147.) Aktivointiaste puolestaan kertoo sen millainen osuus työttömistä osallistuu työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin (Heinonen ym. 2004, 15).

2.3 Työttömyyden tyypit

Työttömyyteen johtavat syyt ovat moninaiset ja siksi erilaisia työttömyystyyppejä onkin useita. Työvoimapolitiittisen tutkimuksen näkökulmasta kaikki eivät kärsi samanlaisesta työttömyydestä. Kausityöttömyyttä esiintyy aloilla, joihin vuodenaikojen vaihtelu vaikuttaa voimakkaasti. Kausivaihtelua esiintyy niin työvoiman kysyntä- kuin tarjontapuolellakin. Työvoiman tarjontaa saattavat tilapäisesti heikentää tai parantaa muun muassa koulujen lukuvuosirytmii, asevelvollisuuden alkamis- ja päättymisajankohdat sekä kesä suosittuna loma-ajankohtana. Aloja, joilla työvoiman kysyntä yleensä vaihtelee vuodenkierron mukaan, ovat esimerkiksi maatalous ja matkailuala. (Koistinen 1999, 150.) Kausityöttömyyden lisäksi suomalaisia työmarkkinoita on leimannut vahvasti suhdannetyöttömyys, joka liittyy laskusuhdanteisiin ja lamakausiin. Suomen talous on herkkä suhdannevaihteluille talouden vientivetoisuudesta ja tuotantorakenteesta johtuen. Aiemmin erittäin vahva ja keskeinen teollisuudenala metsäteollisuus on suhdanneherkkyydellään vaikuttanut aina työllisyyteen asti. (Koistinen 1999, 151.) Kun vienti ei vedä, työpaikkoja katoaa – aiemmin ehkä tilapäisesti, mutta tänä päivänä myös entistä pysyvämmiin.

Kitkatyöttömyyttä aiheutuu, kun työnhakijat ja avoimet työpaikat eivät löydä toisiaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tieto työmahdollisuudesta tai potentiaalisesta

työntekijästä ei kulje jompaankumpaan suuntaan. Tänä päivänä tiedonkulun ei uskoisi olevan ongelma, mutta työnvälityksessä esiintyy edelleen ajoittain ongelmia jotka rajaavat osan työnhakijoista tiedon ulottumattomiin. Myös rakennetyöttömyys kumpuaa siitä, että työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät kohta. Tällöin muutoksia on tapahtunut joko tuotannon rakenteessa tai työvoiman tarjonnassa. Rakenteellinen työttömyys on yleensä merkki vakavasta ja pysyvää laatua olevasta muutoksesta työvoiman kysynnässä tai tarjonnassa. (Koistinen 1999, 152-153.) Suomessa on viime vuosina puhuttu paljon rakenteellisesta työttömyydestä, joka on aiheutunut metsäteollisuuden hiipumisesta, tehtaiden alasajosta ja tuhansien työpaikkojen menetyksistä.

Rakenteellisen työttömyyden yksi keskeisin muoto on niin kutsuttu teknologinen työttömyys. Teknologinen työttömyys liittyy teknologian huimaan kehitykseen ja ihmistyövoiman syrjäyttämiseen. Monia työtehtäviä on pystytty korvaamaan teknisillä ratkaisulla ja työvoimaa on jäänyt tarpeettomaksi. Suomessa yksi suurimmista muutoksista tapahtui 1990-luvulla pankkisektorilla, jolta katosi työpaikkoja lähes puolella automatisoitujen palveluiden myötä. (Koistinen 1999, 153.)

2.4 Teorioita työttömyydestä ja työllisyydestä

Talous- ja sosiaalitieteet ovat esittäneet erilaisia ja vastakkaisiakin teorioita työttömyyden syistä ja merkityksestä. Taloustieteellisessä työttömyystutkimuksessa on usein lähtökohtana oletus työttömyyden tilapäisyydestä ja välttämättömyydestä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna työttömyyden merkitys on siinä, että sen avulla voidaan palauttaa talous tasapainotilaan. Kilpailevien sosiaalitieteellisten teorioiden mukaan työttömyys ei ole vapaaehtoista vaan rakenteellista. Kun työttömyyden syyt nähdään moninaisina, esiintyy erimielisyyttä myös ongelman ratkaisukeinojen sekä työttömyyden tilastoinnin ja tilastojen tulkinnan suhteen. Työttömyys on joka tapauksessa sekä taloudellinen että sosiaalinen ongelma ja tämän vuoksi ilmiötä onkin tärkeää tarkastella molempien tieteenalojen näkökulmasta. (Koistinen 1999, 135-136.) Lisäksi työvoimapoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat niin vallitseva taloustilanne kuin sosiaalipoliittinen tahtotilakin.

Työvoimapoliittisesta näkökulmasta työmarkkinoihin ja näin ollen työvoiman kysyntään sekä tarjontaan vaikuttavat muun muassa vallitsevat sosiaaliturva-, verotus- sekä eläkejärjestelmät.

Sosiaaliturvan moninaiset muodot ovat jo pitkään herättäneet keskustelua kannustinloukuista, joita voi syntyä kahdella tapaa. Hyvä sosiaaliturvan taso saattaa kannustaa ihmisiä hakeutumaan työttömiksi työnhakijoiksi ilman todellisia työllistymisaikeita. Toisaalta sosiaaliturvan varassa eläminen voi joissakin tapauksissa olla taloudellisesti matalapalkkaisen työn vastaanottamista kannattavampaa. Kannustinloukkumahdollisuuksista huolimatta kaikki työttömät työnhakijat eivät jättäydy sosiaaliturvan varaan, vaikka se olisikin heille taloudellisesti kannattavampaa kuin työnteko. Työllä on myös muita kuin rahallisia arvoja ja merkityksiä. (Heinonen ym. 2004, 26-27.)

Myös verotusjärjestelmällä on työllisyysvaikutuksia. Tuloverotuksen tasoa pidetään Suomessa korkeana ja jatkuvasti kasvavana, mutta todellisuudessa palkansaajien verotus on 2000-luvulle tultaessa keventynyt 1990-luvun huippuvuosista. Myös työnantajille kohdistuvat sosiaalivakuutusmaksut ovat pienentyneet. Verokevennykset voivat alentaa työpanoksen hintaa, mikäli palkansaajajärjestöt suostuvat ostovoiman kasvattamiseen tuloverojen alennuksen kautta, jolloin työvoiman kysyntä kasvaa. Työn kysyntää kasvattaa myös ostovoiman kasvu, joka lisää osaltaan myös kotimaassa tuotettujen hyödykkeiden kysyntää. Aina nämä työllisyysvaikutukset eivät kuitenkaan toteudu. (Heinonen ym. 2004, 28-30.)

Varhaiseläkejärjestelmillä on ollut Suomessa perinteisesti tavoitteena alentaa työttömyyttä. Nyt, kun väestön ikääntymisestä on tullut työmarkkinapoliittisestikin kuuma peruna, järjestelmää on pyritty uudistamaan. Eläkkeelle siirtymistä yritetään myöhentää ja painopiste on siirretty työssä jaksamiseen. Työttömyyseläke, jota aiemmin suosittiin varsinkin yritysten toimesta, poistuu valikoimista vuoden 1950 jälkeen syntyneiltä. (Heinonen ym. 2004, 31-32.)

2.4.1 Taloustieteellisiä teorioita työttömyydestä

Klassisen taloustieteellisen työttömyysteorian mukaan tarjonnan lisääntyminen johtaa tuotteiden kysynnän lisääntymiseen ja tätä kautta myös työvoiman kysynnän kasvuun. Teoria perustuu vahvasti niin kutsuttuun Sayn lakiin, jonka mukaan tarjonta luo oman kysynnän. Teoriaa on tulkittu niin, että paluu työttömyydestä täystyöllisyyteen tulee tapahtumaan ja se on vain hintasuhteiden sopeutumisen ja ajan kysymys. Klassista työttömyysteoriaa on kritisoitu siitä, että se ei avaa syitä työttömyyteen johtavaan epätasapainoon. Teoriat, joille tämä työttömyysteoria rakentaa perustansa eivät tunnusta markkinoiden epätäydellisyydestä

aiheutuvaa epätasapainoa eivätkä liiallisen tarjonnan käsitettä. Tältä pohjalta nähdään, että markkinat palaavat aina tasapainoon ja täystyöllisyyteen niiden sopeutumismekanismien ansiosta, jotka ulkoiset tekijät laukaisevat liiallisesta tarjonnasta huolimatta. Todellisuudessa teorian ei ole koskaan voitu näyttää käyneen toteen. (Koistinen 1999, 162-164.)

Keynesin teoria työttömyydestä eroaa useimmista taloustieteellisistä työttömyysteorioista, sillä vastoin monia tieteenalan näkemyksiä Keynesin teorian mukaan työttömyys ei ole vapaaehtoista. Teorian mukaan yhteiskunnassa ei aina synny voimia, jotka johtaisivat kehityksen takaisin täystyöllisyyteen. Käytännössä Keynes kuitenkin hyväksyi klassisen taloustieteellisen työttömyysteorian mukaisen näkemyksen työvoiman kysynnästä, sillä hänen mukaansa kysynnän ja tarjonnan epätasapainon muuttuminen tasapainoksi johtaisi myös työttömyydestä takaisin täystyöllisyyteen. Teorian mukaan täystyöllisyys voidaan siis saavuttaa vain yleisen kysynnän kasvulla ja työntekijöiden reaali-palkkojen alenemisen hyväksynnällä. (Koistinen 1999, 164-167.)

Mikrotalousteoria työttömyydestä pohjaa oletukseen siitä, että työttömyys johtuu yritysten ja kotitalouksien tasolla vaivaavista taloudellisista häiriöistä ja näistä häiriöistä on mahdollista selvittää vain jos yksilöiden taloudellisissa suhteissa tapahtuu parannuksia. Teoriassa on keskeistä oletus työmarkkinoiden epätäydellisyydestä, joka haittaa työmarkkinoiden sopeutumista markkinoiden muutoksiin ja estää myös muiden markkinoiden täydellisen toiminnan. Mikrotalousteorian kenties konkreettisin anti niin työttömyysteorialle kuin työvoimapolitiikallekin on ollut ajatus siitä, että vain työmarkkinoiden toimivuuden paraneminen ja rakenteellisen työttömyyden väheneminen alentavat työttömyyttä. Toinen keskeinen anti on ollut luonnollisen työttömyysasteen käsite. Teorian mukaan työttömyys voidaan jakaa luonnolliseen työttömyyteen sekä sen ylimenevään työttömyyteen. Luonnollinen työttömyys on kullekin yhteiskunnalle ja talouden kehitysvaiheelle suhteellisen pysyvä, mutta sen ylimenevä työttömyys, joka voi olla suhdanne- ja rakennetyöttömyyttä, on työttömyyden vaihtuva osa. Jos työttömyys ylittää luonnollisen työttömyysasteen tason syntyy painetta alentaa reaali-palkkoja, joka johtaa työttömyyden alenemiseen kohti luonnollisen työttömyyden rajaa. Luonnollisen työttömyysasteen käsite on siirtynyt teorioista suoraan poliittisen päätöksenteon perusteeksi, vaikka sen käyttöä on viime aikoina myös paljon kritisoitu. Käytännössä, jos teorian mukaisesti työttömyydestä voidaan erottaa suhdannetyöttömyyttä, voidaan sitä alentaa esimerkiksi kysyntää elvyttävien toimin. Jos taas työttömyys on rakenteellista, kysynnän elvyttäminen voi johtaa inflaatioon ja työttömyyden

kasvuun. Tämän vuoksi luonnollisen työttömyysasteen mittaaminen on ollut laajalti käytössä. (Koistinen 1999, 168-171; Pekkarinen ja Sutela 2004, 262.)

Uusklassinen teoria työttömyydestä lähtee täydellisen kilpailun oletuksesta, jonka mukaan työllisyys nähdään normaalien markkinalakien tuloksena. Korkeat reaali-palkat johtavat siihen, että työvoiman kysyntä vähenee. Tässä teoriassa työttömyys nähdään vapaaehtoisena. Teoriaa on kehitetty ja laajennettu niin, että se ottaa huomioon myös yli suhdannekierron tapahtuvan sopeutumisen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työvoiman kysynnän ja tarjonnan oletetaan tasaantuvan suhdannekierron aikana. Laajennettuna teoria ottaa huomioon myös tuotantoteknologiassa, työn tuottavuudessa ja työntekijöiden toiveissa tapahtuneet muutokset sekä sen, miten nämä vaikuttavat työvoiman kysyntään ja tarjontaan. (Koistinen 1999, 172-173.)

Varhaisemmista työttömyysteorioista poiketen taloustiede on myöhemmin ottanut realistisemmän asenteen palkka- ja työehtoneuvotteluihin sekä työelämän institutionalisoitumiseen. Modernit teoriat palkan määräytymisestä ja työllisyydestä ottavat huomioon sen, että palkkauksesta ja työehdoista laaditaan kollektiivisia sopimuksia ja talouden sääntely voi jopa tukea talouden kehitystä minimoimalla riskitekijöitä. Tuoreempi ajatus on esimerkiksi tehokkuuspalkkamalli, jonka mukaan hyvä palkkaus saattaa nostaa työntekijöiden tuottavuutta ja lojaliteettia työnantajaansa kohtaan. Vaikka taloustieteilijät ovat hyväksyneet työmarkkinoiden osittaisen joustamattomuuden ja institutionalisoitumisen joka on johtanut siihen, että palkkojen ei ole mahdollista joustaa alaspäin, ollaan taloustieteellisen työttömyystutkimuksen saralla edelleen kiinnostuneita palkkojen joustamattomuuden mahdollisesta työttömyysvaikutuksesta. Moderneissa teorioissa on myös luotu niin sanottu tasapainotyöttömyysmalli, joka muistuttaa normaalia kysyntä- ja tarjontakäyrää. Tasapainotyöttömyys määräytyy tässä tapauksessa palkan- ja hinnanasetannan risteyskohdassa sekä työvoiman tarjonnan mukaan. Tasapainotyöttömyys on pientä, kun palkat pysyvät alhaisina, mutta nousee yleisen palkkatason kohotessa. (Koistinen 1999, 173-176.)

Varsinkin 1990-luvun alussa tapahtunut työttömyyden raju kasvu on saanut myös taloustieteilijät kiistelemään siihen johtaneista syistä, mutta yleisin johtopäätös on ollut se, että työttömyyden kasvuun johtanut keskeisin syy oli bruttokansantuotteen aleneminen. Tuotannon supistuminen johti työntekijöiden irtisanomisiin sekä työttömyyden kasvuun.

Vaikka bruttokansantuotteen ja työttömyysasteen väliseen yhteyteen on myös muita vaikuttavia tekijöitä, kuten työvoimaosuuden ja työn tuottavuuden vaihtelu, on näiden välillä selkeä riippuvuus, jota kutsutaan Okunin laiksi. Niin Suomi kuin muutkin Euroopan maat ovat ajautuneet 1990-luvun jälkeen pysyvän joukkotyöttömyyden aikaan. Kansantaloustieteen näkökulmasta työmarkkinoiden kehitys liittyy olennaisena osana kansantalouden yleiseen kehityskulkuun, mutta rakenteellisen työttömyyden syyt ovat toistaiseksi epäselvät. Yleisesti työttömyysongelman ratkaisemisen edellytyksenä pidetään kuitenkin työvoiman koulutustason ja ammattitaidon kasvattamista sekä työorganisaatioiden kehittämistä. (Pekkarinen ja Sutela 2004, 196-197; 328-334.)

2.4.2 Sosiaalitieteellisiä teorioita työttömyydestä

Sosiaalitieteilijät ovat kritisoineet taloustieteellisiä työttömyysteorioita niiden markkinaorientoituneisuudesta. Todellisuudessa kritiikki saattaa olla aiheetonta ja johtua siitä, että sosiaalitieteet ja taloustieteet tutkivat työttömyyttä eri näkökulmista ja etsien vastauksia erilaisiin kysymyksiin. Joidenkin näkemysten mukaan sosiaalitieteet ovat keskittyneet muun muassa työttömyyden yhteiskunnallisten ja yksilöllisten seurausten sekä työttömyyden hyvinvointivaikutusten arviointiin. Kuitenkin myös sosiaalitieteiden saralla on tutkittu sitä, millaisilla ihmisillä on suurin riski joutua työttömäksi. Erona taloustieteelliseen tutkimukseen on ollut keskittyminen toimijanäkökulmaan. Yksilötasolla on perehdytty siihen, miten yksilön ominaisuudet, esimerkiksi ikä, sukupuoli ja koulutus, vaikuttavat työllistymiseen ja työttömyyteen. Yritystasolla huomio on kiinnittynyt muun muassa yksittäisten yritysten henkilöstöpoliittisiin linjauksiin sekä yritysten sisäisiin työvoimarakenteisiin ja niiden työttömyysvaikutuksiin. Yrityksiin kohdistuva tutkimus on jäänyt kuitenkin paljon yksilötason tutkimusta vähemmälle huomiolle. (Koistinen 1999, 182-184.)

Kolmas toimija, jonka vaikutusta työttömyyteen on tutkittu, ovat yhteiskunnalliset toimijat ja instituutiot. Merkittävä toimija ovat työvoimaviranomaiset, jotka pystyvät vaikuttamaan työvoimapolitiikan keinoin työvoiman uudelleenjärjestelyihin ja niiden seurannaisiin esimerkiksi työttömyysturvan ja uudelleen koulutuksen avulla. Yhteiskunnallisilla toimijoilla ja poliittisella päätöksenteolla voi siis olla vaikutusta työttömyyteen, mutta myös työttömyydestä selviämiseen. Työttömyyden yhteiskunnallinen luonne on auennut sosiaalitieteilijöille toimijaorientoituneen tutkimuksen kautta ja muun muassa tämän vuoksi

kritiikki taloustieteilijöiden näkemystä työttömyyden vapaaehtoisesta luonteesta kohtaan vaikuttaa loogiselta. (Koistinen 1999, 184-185.)

Työttömyys on tulkittu myös elämäntilanteeksi ja ennen kaikkea työelämään perustuvan elämänmuodon kriisiksi. Työ on nähty ihmiselämän keskeiseksi elementiksi sosiaalitieteellisen tutkimuksen piirissä jo 1900-luvun alkuvuosikymmeniltä asti. Tulonsaannin lisäksi työ määrittää yksilön ajankäyttöä, kasvattaa sosiaalista verkostoa ja määrittää yksilön identiteettiä sekä statusta. Tästä johtuen työn menettäminen ei myöskään merkitse vain tulojen menettämistä, vaan laajempaa käännekohtaa yksilön elämässä. Työttömyyskausien pitkittyessä alettiin kiinnittää entistä enemmän huomiota työttömyyden aiheuttamaan eristämiseen. Pitkäaikaistyöttömien pelättiin marginalisoituvan ja muodostuvan omiksi sosiaalisiksi, kulttuurisiksi ja poliittisiksi ryhmikseen. Lisäksi työttömyyden on arveltu joissain tapauksissa kasautuvan sosiaalisesti perheisiin, sosiaalisiin ryhmiin ja tietyille asuinalueille. (Koistinen 1999, 185-188.)

Työttömyyden sosiaalisia ja moraalisia vaikutuksia on tutkittu merkittävästi, mutta tutkimustuloksissa on eroja riippuen siitä kenen näkökulmasta tuloksia tulkitaan, kenelle tutkimuksen viesti on osoitettu ja millaisesta teoreettisesta viitekehuksesta käsin tutkimus on toteutettu. Työttömyyden kokemukset ja vaikutukset riippuvat yksilöllisistä tekijöistä, esimerkiksi iästä, ammattiasemasta, työhistoriasta, yhteisöllisistä tekijöistä sekä taloudellisesta tilanteesta. Se, miten nämä tekijät vaikuttavat työttömyyden kokemukseen ja vaikutuksiin, on kuitenkin yhteiskunta- ja aluekohtaista. (Koistinen 1999, 187-189.) Matti Kortteisen ja Hannu Tuomikosken tutkimus Työtön (1998) oli ilmestyessään urauurtava tutkimus, joka keskittyi työttömien omiin kokemuksiin ja tulkintoihin. Kortteisen ja Tuomikosken tutkimustulosten mukaan työttömyydellä on yhteys psyykkisiin ja somaattisiin sairauksiin sekä ihmissuhteisiin. Tutkimuksen mukaan työttömyys lisäsi sairastavuutta ja psyykelääkkeiden käyttöä ja yhteys vahvistui työttömyyden pidentyessä. Työttömyyden merkitys ihmissuhteisiin nähtiin kaksisuuntaisena. Hyvät ihmissuhteet olivat työttömäksi jääneille voimavara, mutta toisaalta työttömyys saattoi edesauttaa ihmissuhteiden menettämistä ja eristäytyneisyyttä. Näiden havaintojen lisäksi tutkimus vahvisti oletuksen työttömyyden tulotasoa laskevasta vaikutuksesta sekä yhteydestä huono-osaisuuteen. (Koistinen 1999, 190-191.)

3 AKTIIVISEEN TYÖVOIMAPOLITIikkaAN

3.1 Suomalaisen työvoimapolitiikan lyhyt historia

Työttömyyden torjunta ja mahdollisimman suuren työllisyyden takaaminen ovat olleet keskeisiä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita Suomessa kauan. Työvoimapolitiikka on ollut selkeästi myös osa sosiaalipolitiikkaa, sillä aktiivisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden avulla on pyritty ja pyritään edelleen ehkäisemään myös syrjäytymistä (Aho 2008, 51). Ensimmäinen työttömyyden kasvupiikki koettiin Suomessa 1930-luvun yleismaailmallisen laman aikana¹ (ks. myös Kiander ja Vartia 1998, 7-13). Modernin työvoimapolitiikan aikaan siirryttiin 1960- ja 1970-lukujen taitteessa, jolloin myös aktiivisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden järjestelmää alettiin luoda. OECD lanseerasi termit ”aktiivinen” ja ”työvoimapolitiikka”, joka korvasi sanan ”työmarkkinapolitiikka”. Nykyisin näitä kahta termiä käytetään rinnan ja ristiin. (Heinonen ym. 2004, 52). Alussa aktiivinen työvoimapolitiikka tarkoitti siirtymistä valtion työllistämistöistä kohti erilaisia työllistämistukia sekä työvoimakoulutusta. 1980-luvun puolivälissä työttömyysturvaa uudistettiin ja korotettiin muiden Euroopan maiden tasolle (Kiander ja Vartia 1998, 16).

1990-luvun alkuun asti suomalainen työllisyyspolitiikka korosti oikeutta työhön sosiaalisena oikeutena, joka valtion tuli taata, mikäli markkinat eivät pystyneet työpaikkaa tarjoamaan. (Aho & Arnkil 2008, 49-50.) Tämän ajatuksen mukaisia olivat muun muassa risusavotat ja muut yleishyödylliset talkoot, joihin valtio työttömiä työllisti. Muiden toimien lisäksi 1980- ja 1990-lukujen taitteen ajan voimassa ollut työllistämiselvoite takasi hetkeksi aikaa täystyöllisyyden pitkäaikaistyöttömille ja nuorille ja noihin aikoihin lakiin kirjattiinkin yleiseksi tavoitteeksi täystyöllisyys (Aho 2008, 50; Aho & Arnkil 2008, 50-51). 1980-luvulla Suomen työttömyysaste pysyi melko vakaasti viidessä prosentissa muiden Pohjoismaiden tavoin. Työllistämiselvoite kuihtui kuitenkin pian käsiin laman sysätessä työttömyyden hurjaan kasvuun. Vuonna 1991 työttömyysaste oli noussut jo 20 prosenttiin. (Koskela ja Uusitalo 2006, 159.)

¹ <http://www.stat.fi/org/historia/tyottomyysaste.html>

Vaikka työttömyysaste on huippuvuosistaan pudonnut, lasku ei kuitenkaan tapahtunut yhtä vauhdikkaasti kuin työttömyyden kasvu lamavuosina. Tämän vuoksi täystyöllisyyden tavoite on vaihtunut hallitusohjelmissa työllisyysasteen nostamiseen. 1990-luvun alun jälkeen Suomessa on keskitytty enemmän vientikilpailukyvyn ja kansantalouden hyvinvointiin, mutta valtiosäännön mukaan julkisen vallan on edelleen edistettävä työllisyyttä ja pyrkimyksenä on turvata kaikille oikeus työhön. (Aho & Arnkil 2008, 52.) Joulukuussa 2010 työttömyysaste oli 7,9 %².

Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sijoitettuja resursseja suhteellisesti vertaamalla Suomi sijoittuu tänä päivänä EU-maiden keskikastiin, mutta jää selvästi muiden Pohjoismaiden taakse (Aho & Arnkil 2008, 49-50). Vuonna 2003 Suomi käytti aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin 0,91 % bruttokansantuotteestaan. Samana vuonna toimenpidekulujen osuus Tanskassa oli 1,83 % bruttokansantuotteesta eli kaksinkertainen Suomeen verrattuna. (OECD 2005, 237, 262-75 Furåkerin 2009, 28 mukaan.)

Työvoimapolitiittinen kokonaisuus jaetaan yleensä aktiiviseen ja passiiviseen työvoimapolitiikkaan. Suomi ja muut Euroopan maat ovat 1980-luvulta lähtien siirtyneet passiivisesta kohti aktiivisempaa työvoimapolitiikkaa, mutta tätä ennen passiivisella työvoimapolitiikalla on pitkä yksinäinen historia. Aktiivisen työvoimapolitiikan idea kehittyi 1960-luvulla Ruotsissa, mutta se sai toden teolla ilmaa alleen Euroopassa vasta 1970-luvun jälkeen työttömyyden nousua kasvuun. Aktiivinen työvoimapolitiikka syntyi siis korkeasuhdanteen aikana, jolloin sen tarkoituksena oli lähinnä turvata täystyöllisyys. (Heinonen ym. 2004, 53.) Passiivisella työvoimapolitiikalla viitataan ennen kaikkea työttömyysvakuutukseen ja muihin työttömien saamaan toimeentuloturvaan, jonka tarkoituksena on turvata työnsä menettäneiden toimeentulo, kunnes he työllistyvät uudelleen.

1970-luvulla alkaneen työttömyyden tason yleisen nousun katsottiin johtuvan muun muassa liian anteliaasta sosiaaliturvasta, joka ei kannustanut työttömiä hakemaan aktiivisesti töitä, mutta taustalla oli myös öljyn hinnan nousun aiheuttama kansainvälinen taloustaantuma³. Uusi aktiivisempi politiikka sisälsi julkisia työnvälityspalveluja sekä työttömille ja työttömyysuhan alaisille suunnattuja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, kuten

² http://www.tem.fi/?s=2467&89506_m=101841

³ <http://www.stat.fi/org/historia/tyottomyysaste.html>

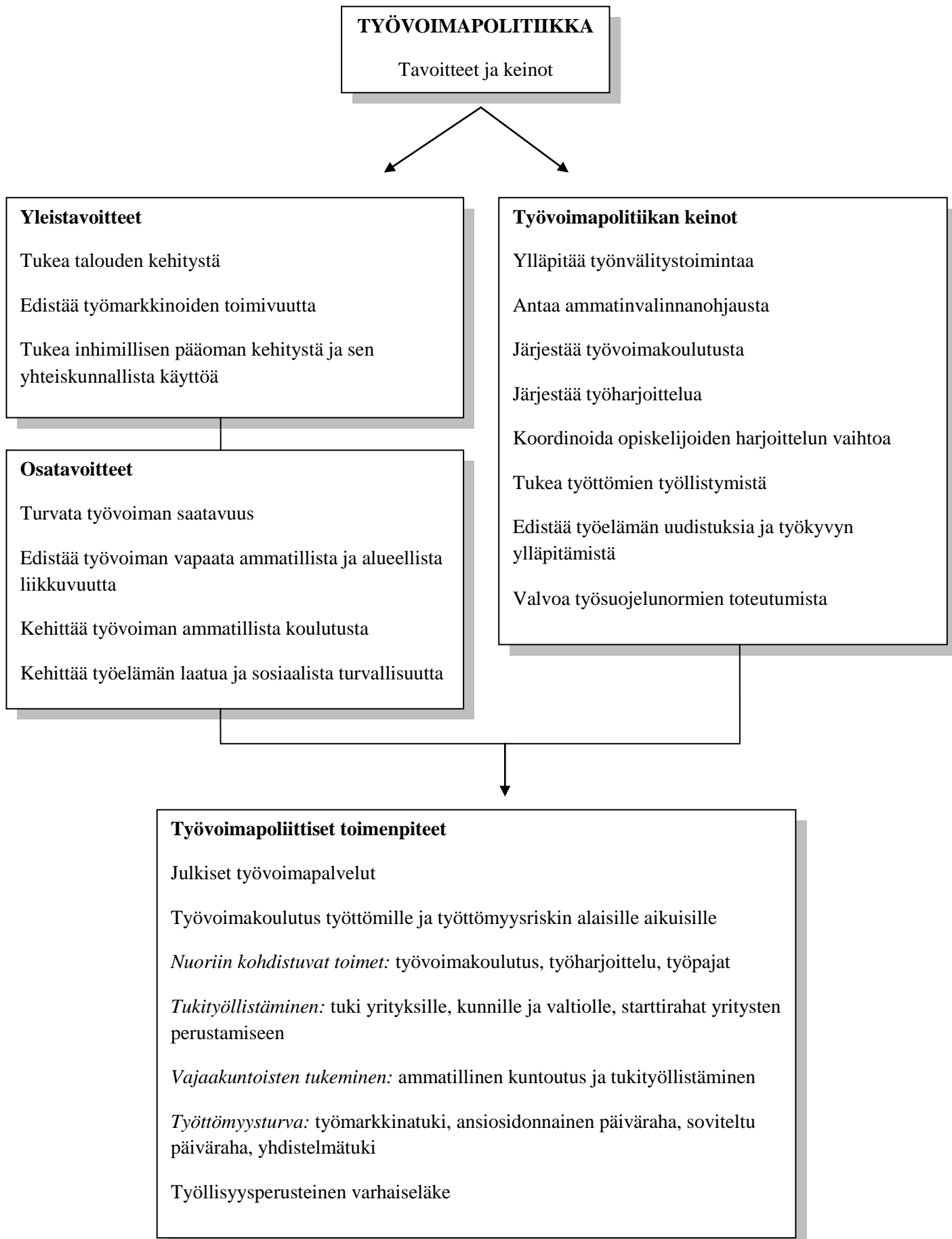
työvoimakoulutusta ja erilaisia työllistämistukia. Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena on nimenomaan työttömien aktivointi ja työllistyminen, mutta myös passiivisten toimenpiteiden tarpeellisuus tunnustetaan yhä. (Aho & Arnkil 2008, 46-47.)

1990-luvun alun laman jälkeen työttömyys ei helpottunut yhtä ripeästi kuin kansantuote kasvoi. Kuten jo 1970-luvulla, syyksi työttömyyden korkeaan asteeseen epäiltiin kannustinloukkuja, joita ryhdyttiin purkamaan tavoitteena tehdä työssäkäynnistä sosiaaliturvan varassa elämistä kannattavampaa. Kiristämällä oikeuksia erilaisiin työttömyystukiin kannustettiin esimerkiksi nuoria hakeutumaan ammatilliseen koulutukseen. (Aho & Arnkil 2008, 54.) Vaikka kannustinloukkuja on aktiivisesti purettu ja tukiriippuvuutta vähennetty, työttömyysongelma ei ole juurikaan kohentunut. Edellisen laman seurauksena syntyneestä joukkotyöttömyydestä, joka ei ole osoittanut pienenemisen merkkejä, puhutaan nykyään rakennetyöttömyytenä. Rakenteellinen työttömyys ei katoa, vaikka työmarkkinoilla olisi työvoimalle kysyntää, koska työntekijöiden koulutus ja taidot eivät kohtaa työvoiman tarpeen kanssa. Joillakin aloilla työvoiman kysyntä alenee samalla kun korkea-asteisempaa koulutusta vaativien tehtävien kysyntä kasvaa. (Aho & Arnkil 2008, 57.) Myös kansantalouden tilan ja työttömyysasteen keskinäinen riippuvuus ylläpitää osaltaan rakennetyöttömyyttä (Pekkarinen ja Sutela 2004, 328-334).

Vaikka aktiivisia työvoimapoliittisia toimenpiteitä järjestetään runsaasti ja niille katsotaan olevan suuri tarve, on toimenpiteiden vaikuttavuus arviointitutkimusten mukaan kuitenkin lähes olematon ja joskus jopa negatiivinen (Aho 2008, 45; Hämäläinen ja Uusitalo 2005, 3). Työvoimapoliittisten toimenpiteiden työllistävyysvaikutus on siis keskimäärin alhainen. Toisaalta vaikuttavuuden tutkimus on työllistymisen tapauksessa ongelmallista, sillä työllistymiseen vaikuttavat aktivointitoimenpiteiden lisäksi luonnollisesti muun muassa ikä, koulutus sekä aiempi työkokemus (Aho 2008, 46). Tutkimuksessa on vaikeaa sanoa, tapahtuuko mahdollinen työllistyminen esimerkiksi henkilön nuoren iän, soveltuvan koulutuksen vai kenties aktivointitoimenpiteen ansiosta.

Vaikka työvoimapoliittisten aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuus jää tutkimusten mukaan alhaiseksi, toimenpiteet kuitenkin lienevät asianmukaisia ja hyödyllisiäkin. Työvoimapoliittiset toimenpiteet eivät siis luultavasti ole sisällöltään huonolaatuisia, mutta koska niitä kohdistetaan melko satunnaisesti ja epätarkoituksenmukaisestikin työnhakijoihin, jää myös keskimääräinen vaikuttavuus pieneksi. (Aho 2008, 47.)

Kuvio 2. Työvoimapolitiikan tavoitteet, keinot ja toimenpiteet. (Lähde: Koistinen 1999, 342 mukailleen)



3.2 Aktivoinnin aikakaudelle

Aktivointi ja aktiivisuus ovat tänä päivänä hyvin laaja-alaisesti käytettyjä käsitteitä. Arkipäiväisessä kielenkäytössä aktivointi tarkoittaa miltei mitä tahansa aktiivisuutta, ihmisen toimeliaisuutta lisäävää toimintaa. Aktivoinnilla on positiivinen kaiku. Kaikki eivät kuitenkaan koe aktivointia pelkästään positiivisena ja moraalisesti ongelmattomana käsitteenä. Aktiivinen työvoimapolitiikka voidaan nähdä myös työvelvollisuutena tai pakkona ja silloin saatetaan kysyä onko esimerkiksi Suomen kaltaisessa yhteiskunnassa oikein asettaa pakottavia ehtoja vähimmäisturvan saamiselle (Heikkilä 1999 Kotirannan 2008, 25 mukaan). Lisäksi voidaan nähdä ristiriitaa siinä, että aktivoitumisen ideaan eli omaehtoisuuteen perustuvaan toimintaan velvoitetaan ulkopuolelta (Kotiranta 2008, 91).

Toisesta näkökulmasta aktivointi voidaan pakon sijaan nähdä mahdollisuutena kohentaa yksilön omaa työmarkkinakelpoisuutta tai mahdollisuutena säilyttää oikeus työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen. Kotiranta (2008, 155) kysyy myös, onko aktivointipolitiikan keskeisin tavoite sittenkin työmoraalin ja työhalukkuuden voimistaminen. Kuten huomataan, aktivointi on käsitteenä ristiriitainen ja tämän vuoksi olisikin kenties parempi puhua vaikkapa aktivoitumisen tukemisesta (Kotiranta 2008, 169). Aktiivinen työvoimapolitiikka voidaan käsitteellistää myös aktiivisina työvoimapolitiittisina interventioina eli väliintuloina (Lange ja Georgellis 2007, 4).

Yhteiskuntapoliittisella tasolla mielenkiintoisinta on kaikeksi se, voidaanko aktivoinnin avulla edesauttaa työllistymistä tai luoda lisää työpaikkoja. Aktivoinnilla on varmasti myös muita yksilötason tavoitteita, kuten todettua. On myös esitetty, että aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena on parantaa syrjäytymisvaarassa olevien työttömien palveluja (Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu työttömille 2005 Kotirannan 2008, 172 mukaan). Mielestäni palveluiden parantaminen ei ole tavoite, vaan väline jonka avulla syrjäytymistä ehkäistään.

3.2.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan keskeiset piirteet

Aktiivisen työvoimapolitiikan perustana on näkemys työmarkkinoista osatyömarkkinoiden kokonaisuutena. Tämä näkemys ja ajatus siitä, että osatyömarkkinoiden välillä on rajoja ja esteitä liikkuvuudelle, muodostaa aiempaa tarkemman ja todenmukaisemman kuvan

työmarkkinoista. Koska työmarkkinat eivät ole rajaton kokonaisuus, tulee myös työllisyyspolitiikan koostua erilaisista paloista. Esimerkiksi yleisellä talouspolitiikalla ei yksinään pystytä määrittelemään osatyömarkkinoiden työllisyyspolitiikkaa. Aktiivinen työvoimapolitiikka nähdään yhtenä osana tätä laajaa yhteiskunta- ja talouspoliittista kokonaisuutta. Sen keskeinen tavoite on täystyöllisyyteen pyrkiminen ja inflaation hillitseminen. Todellisuudessa tavoitteena lienee kuitenkin täystyöllisyyden sijaan mahdollisimman korkean työllisyyden takaaminen. Tämä mahdollistuu ennen kaikkea aktiivisen työvoimapolitiikan selektiivisyyden vuoksi, sillä työvoimapolitiikkaa voidaan kohdistaa oikeille osatyömarkkinoille koko työmarkkinoiden sijaan.

Kysynnän lisäksi aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena on vaikuttaa myös työvoiman tarjontaan esimerkiksi edistämällä liikkuvuutta. Työvoiman liikkuvuudella voidaan vähentää niin työvoimapulaa kuin työttömyyttäkin. Myös muilla työvoimapolitiikan työllistämistoimilla pyritään työllisyyden lisäämiseen ilman inflaation kiihdyttämistä. Työvoiman tarjontaan vaikuttamalla puolestaan pyritään inflaation suoranaiseen alentamiseen. Työvoimapolitiikan ehkäiseminen luo ammattiyhdistysliikkeelle mahdollisuuden harjoittaa työllisyyttä tukevaa palkkapolitiikkaa.

Tällä hetkellä Suomessa on suuri työttömien työnhakijoiden joukko, mutta lähitulevaisuudessa tapahtuva laajamittainen väestön ikääntyminen tulee vaikuttamaan työvoiman kysyntään. Tilanne tulee muistuttamaan aktiivisen työvoimapolitiikan syntyäaikoja, jolloin työmarkkinoita leimasi työvoimapolitiikan vaara. Tämän johdosta lienee aiheellista olettaa, että aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden merkitys tulee vielä entisestään kasvamaan. (Heinonen ym. 2004, 56-68.)

Tässä tutkimuksessa käsiteltäviä työhallinnon järjestämiä aktivointitoimenpiteitä ovat palkkatuki ja muut työllistämistuet, valmentava työvoimakoulutus, ammatillinen työvoimakoulutus sekä työmarkkinatuen työharjoittelu. Palkkatuki on työ- ja elinkeinotoimiston työnantajalle myöntämää tukea, jolla osallistutaan työllistetyn työttömän palkkakustannuksiin. Palkkatuetun työn tarkoitus on kohentaa työttömän työnhakijan työmarkkina-asemaa ja sitä voidaan myöntää työsopimussuhteessa tehtävään työhön tai oppisopimuskoulutukseen. Palkkatukea voivat saada kunnat, yksityisen sektorin työnantajat,

yhdistykset, kotitaloudet sekä sosiaaliset yritykset. Palkkatuen lisäksi työllistämistukia ovat myös työolosuhteiden järjestelytuki, investointiavustus sekä työllisyyspoliittinen avustus⁴.

Valmentavan työvoimakoulutuksen tavoitteena on ohjata työnhakijoita heille sopiviin ammatillisiin koulutusvaihtoehtoihin sekä parantaa esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien työllistymisedellytyksiä ja ehkäistä näin syrjäytymistä. Ammatillisen työvoimakoulutuksen ensisijainen tavoite sen sijaan on parantaa siihen osallistuvien mahdollisuuksia pysyä työmarkkinoilla tai päästä sinne takaisin⁵. Työtön työnhakija voi myös osallistua työharjoitteluun tai työelämävalmennukseen joko palatakseen työelämään, perehtyäkseen siihen tai edistääkseen ammattitaitoaan. Työharjoittelijalle, joka kuuluu työmarkkinatukijärjestelmän piiriin, maksetaan harjoittelun ajalta täysi työmarkkinatuki⁶.

Aktiivitoimien lisäksi työhallinto jakaa passiivista työttömyystukea, joka ei sinänsä edellytä aktivointitoimenpiteisiin osallistumista. Vuonna 2006 laaditun aktivointiuudistuksen mukaisesti passiivista työmarkkinatukea saavan on kuitenkin laadittava työnhakusuunnitelma ja sitouduttava sen noudattamiseen työmarkkinatuen menettämisen uhalla. Aktivointitoimenpiteisiin osallistumattomien työmarkkinatuen rahoitusvastuu jakautuu tänä päivänä puoliksi valtion ja kuntien kesken. Kunnilla on tämän vuoksi suurempi vastuu alueensa pitkäaikaistyöttömistä kuin aiemmin ja tämän on toivottu heijastuvan myös aktivointitoimenpiteiden järjestämiseen⁷.

⁴ http://www.mol.fi/mol/fi/01_tyonantajat/06_2rekrytoinnin_tuki/index.jsp

⁵ http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/07_julkaisu/thj384.pdf

⁶ http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/tme3009s_tyoharjoittelu.pdf

⁷ http://www.tem.fi/files/21928/TEM_7_09_nettiin.pdf

3.2.2 Työvoimapolitiikan aktiiviohjelmat

Kuvio 3. Työvoimapolitiikan aktiiviohjelmat. (Lähde: Heinonen ym. 2004, 100-117)

Työmarkkinaperusteinen osaamisen parantaminen:

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus
Yhteishankintakoulutus
Oppisopimus ja harjoitteluohjelmat
Ennakointi ja koulutus

Subventiot yksityiselle sektorille:

Työllistämistuki yrityksille ja muulle yksityiselle sektorille
Yhdistelmä tuki ja työllistämistuella työllistäminen
Yrittäjäraha

Suora työpaikkojen luominen:

Tukityöllistäminen valtiolle ja kuntasektorille

3.2.3 Työministeriön pitkän aikavälin työvoimamalli

Työministeriössä on muutaman vuosikymmenen ajan laadittu neljän vuoden välein pitkän aikavälin työvoimamalli, joka on toteutettu poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Viimeksi tällainen malli on laadittu vuonna 2007 ja sitä koskeva raportti kantaa nimeä Työvoima 2025. (Kiander ja Pehkonen 2008, 5.) Kyseessä on malli, jonka pohjalta pyritään ennakoimaan tulevien vuosien työllisyystilannetta sekä tekemään yhteiskuntapoliittisia päätöksiä. Työvoima 2025-raportti päättyy arvioimaan työmarkkinoiden kehitystä työikäisen väestön vähentyessä. Raportin mukaan vuonna 2010 Suomessa koetaan ennennäkemätön väestöllinen taitekohta, kun työikäinen väestö alkaa vähentyä suurten ikäluokkien sekä 1950-luvun aikana syntyneiden ikääntymisen ja eläköitymisen seurauksena. Ikärakenteen muutos laskee työllisyysastetta, kun työllisyysasteeltaan alhaisten ikäluokkien osuudet kasvavat (Työvoima 2025 2007, 194). Vuoteen 2025 mennessä työikäinen väestö vähenee 265 000 henkilöllä,

josta parhaassa työiässä olevien 20-49-vuotiaiden lukumäärä vähenee 80 000 henkilöllä. Lisäksi lasten lukumäärä pienenee lapsia saavien ikäluokkien pienentyessä. Yli 65-vuotiaan väestön määrän sen sijaan on vuonna 2025 arvioitu olevan 1 370 000 henkilöä. 7500 henkilön vuosittainen nettomaahanmuutto ei riitä yksinään tasapainottamaan väestödynamikkaa. (Työvoima 2025 2007, xv.)

Suomen työllisyyden tulevaisuutta arvioitaessa keskeisiä lähtökohtia ovat työkäisen väestön väheneminen 2010-luvun alusta alkaen sekä globaalin rakennemuutoksen ja teknologisen kehityksen vaikutukset talouden rakenteisiin ja työelämään. Lisäksi 2000-luvun alun Suomessa työttömyys on melko korkealla tasolla, vaikka se onkin tasaisesti alentunut työllisyysasteen kohotessa. Työllisyysasteen nousu on tärkeää kansantaloudellisesti, koska laajemmalla veropohjalla mahdollistetaan sosiaali-, hyvinvointi- ja koulutusmenojen rahoitus ilman suuria veronkorotuksia, jotka heikentäisivät työn kysyntää ja kannustavuutta. Viime vuosien suurista irtisanomisaalloista huolimatta Suomen työllisyysaste on noussut 1990-luvun alun laman pohjalukemista tasaisesti, poikkeuksena vuosina 2002-2004 viennin laskusuhdanteesta johtunut työllisyyden lasku. (Työvoima 2025 2007, 40-42.)

Työllisyyden nousun kannalta keskeisiä tekijöitä ovat kansainvälisen talouden suhdannekehitys, uusien markkinoiden hyödyntäminen, muutokset työkäisessä väestössä sekä rakenteellisten kohtaanto-ongelmien ratkaiseminen. Työvoimapotentiaalin hyödyntäminen edellyttäisi ennen kaikkea ikääntyvän väestön lisäksi maahanmuuttajien ja vajaakuntoisten parempaa ja nopeampaa integroimista työmarkkinoille. Lisäksi hyväksikäyttämätöntä työvoimapotentiaalia edustavat vajaatyöllistetyt, joilla olisi resursseja tehdä töitä enemmän kuin työsuhde mahdollistaa. (Työvoima 2025 2007, 40-42, 49-50.)

Työmarkkinoiden toimivuus edellyttää työvoimavarojen siirtymisvalmiutta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työvoimavarat siirtyvät työttömyyden tai työttömyysuhan alaiselta alueelta sinne missä on avoimia työpaikkoja tai että uudet työpaikat syntyvät alueelle, jossa on työvoimaa tarjolla. Liikkuvuudella voidaan tarkoittaa niin alueellista liikkuvuutta kuin ammatillistakin liikkuvuutta, joka tosin edellyttää uudelleen kouluttautumista. Myös aktiivisella työvoimapolitiikalla on keskeinen rooli työmarkkinoiden toimivuuden parantamisessa. Aktiivisen työvoimapolitiikan piirissä olevien työttömien työnhakijoiden määrä kaikista työttömistä työnhakijoista on vaihdellut edellisen vuosikymmenen aikana 20 ja 25 prosentin välillä. Lisäresurssit ja työttömien työnhakijoiden määrän lasku on nostanut ja

nostaa suhdelukua edelleen kohti muiden pohjoismaiden tasoa. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden kannalta keskeisiä asioita ovat työmarkkinakelpoisuuden säilyttäminen ja kehittäminen, mahdollisuus työmarkkinoille sijoittumiseen toimenpiteiden jälkeen sekä aktiivisen työvoimapolitiikan tarkastelu osana työmarkkinatoimien kokonaisuutta. (Työvoima 2025 2007, 55-58.)

Taloudessa on tapahtunut ja tulee tapahtumaan rakenteellisia muutoksia globalisaation vaikutuksesta. Suomessa, kuten muissakin kehittyneissä teollisuusmaissa alkutuotanto ja teollisuus työllistävät entistä vähemmän palvelutuotannon työvoimaosuuden kasvaessa. Työpaikkojen menetys on ollut voimakasta erityisesti teollisuuden alalla, jolla keskimääräinen vuosittainen vähennys on vuodesta 1975 alkaen laskettuna ollut 6000 työpaikkaa vuodessa. Teollisuudessa ammattirakenne tuleekin luultavasti muuttumaan tuotannollisista töistä tutkimus- ja kehitysvoittoiseksi. Tutkimus- ja kehitystyön lisäksi kasvavia toimialoja ovat muun muassa sosiaali- ja terveystaloudet, kaupan ala sekä kulttuurialan palvelut. Globalisaation johdosta suomalaiset yritykset ovat siirtäneet työpaikkojaan huomattavasti ulkomaille. Toistaiseksi halvemmän tuotannon maihin on siirretty lähinnä suorittavan tason tehtäviä, mutta oletettavasti tulevaisuudessa yritykset tulevat siirtämään myös korkeampaa osaamista vaativia tehtäviä pois Suomesta koulutustason kasvaessa Aasiassa. (Työvoima 2025 2007, 83-85.)

Suomessa talouden yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi on nähty vähäinen yrittäjyys ja pienyritysten sekä erityisesti kasvuyrittäjyyden määrä. Suomessa on kansantalouden kokoon nähden vähän uusia yrityksiä ja yrittäjiä, vaikka mahdollisuuksia olisi, sillä Suomen tutkimukseen ja kehitykseen sijoittamat varat ovat suuret. Tutkimusten mukaan yrittäjyyden määrällä ja valtion talouskasvulla on positiivinen yhteys (Acs ym. 2009; Carree ja Thurik 2003). Varsinkin kasvuyritykset ovat työllisyyden ja kansantalouden kasvun kannalta erittäin merkittäviä toimijoita. Koska lyhytaikaisen, osa-aikaisen ja määräaikaisen työn kysyntä on kasvamassa, olisi monilla aloilla tarvetta ja tilaa pienyritysverkostoille, jotka saavat toimeentulonsa useille asiakkaille tehdyistä töistä. Tulevaisuudessa uutta yritystoimintaa syntyy kuitenkin todennäköisesti eniten palvelualoille niin liike-elämän kuin henkilökohtaisten palvelujen puolella. Esimerkiksi väestön ikääntymisestä seuraava kasvava eläkeläispolvi on aiempaa maksukykyisempää ja koulutetumpaa ja tämä luo uusia mahdollisuuksia esimerkiksi terveydenhoidon ja hyvinvoinnin palvelukysynnälle. (Työvoima 2025 2007, 162-168.)

Koulutetun työvoiman saanti sekä yksilöiden työmarkkina-aseman vahvistaminen ovat koulutuspolitiikan keskeisiä tarkoitusperiä. Näiden saavuttamiseksi koulutuspolitiikan tavoitteena on kouluttaa koko nuorisoiäloukka peruskoulun tai lukion jälkeen joko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa tai korkeakouluissa. Koulutus toimii vakuutuksena työttömyyden varalta ja henkilön koulutus vaikuttaa näin ollen myös hänen työmarkkina-asemaansa. Vuonna 2003 25-34-vuotiaista miehistä liki 31 % ja naisista noin 22 % oli vailia ammatillista tai korkea-asteen tutkintoa. Vanhempien ikäluokkien kohdalla heikko koulutustaso on vielä yleisempää, sillä 55-59-vuotiaista 39 %, 50-54-vuotiaista 29 % ja 45-49-vuotiaista 21 % on suorittanut vain perusasteen koulutuksen. Työurien pidentäminen vaatii huomion kiinnittämistä kaikenikäisten koulutustason kehittämiseen. Opetusministeriön arvion mukaan vuonna 2017 perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneita on jo 3,2 miljoonaa henkeä eli väestön koulutustason on arvioitu kasvavan melko voimakkaasti vuoden 2002 2,6 miljoonaan koulutettuun henkeen verrattuna. (Työvoima 2025 2007, 195-198.)

Koulutuspolitiikan tavoitteena on myös nostaa työllisyysastetta ja pidentää työuria. Eri ikäryhmien työvoimaosuuksiin pyritään vaikuttamaan esimerkiksi opintojen keskeyttämisasteen alentamisella, koulutuksen läpäisyasteen parantamisella, korkeakouluopintojen nopeuttamisella sekä aikuiskoulutuksen vahvistamisella. Konkreettiseksi tavoitteeksi on asetettu muun muassa se, että kaikki peruskoulun päättävät jatkavat samana vuonna ammatillisessa koulutuksessa, lukiossa tai 10. luokalla sekä ylioppilastutkinnon suorittaneiden jatko-opintoihin siirtymisen nopeuttaminen. Työikäisen aikuisväestön osaamisen ylläpitämisen ja kehittämisen tavoitteena nähdään iäkkäämpien väestöryhmien työvoimaosuuksien kasvattaminen. Koulutusjaksot pyritään järjestämään työn ohessa, jolloin niillä ei ole merkittäviä alentavia vaikutuksia työvoimaosuuksiin. Vaikka ikääntyneiden työvoiman kysynnän oletetaan kasvavan työikäisen väestön vähenemisen myötä, ovat ikääntyneiden työmarkkinat jakautuneet jyrkästi kahtia. Vaikka monet jatkavat työelämässä entistä pidempään, on ikääntyneiden työttömyysaste korkea ja ikääntyvien työttömien työllistyminen on melko epätodennäköistä. (Työvoima 2025 2007, 200-205.)

Työvoima 2025-työryhmän arvion mukaan 15-19- sekä 20-24-vuotiaiden työvoimaosuudet tulevat alenemaan nykyisestä tasosta vuoteen 2025 erityisesti koulutukseen osallistumisasteen kasvun myötä. Nousua työvoimaosuuksissa voi kuitenkin olla suhdanneluontoisesti sekä suurten ikäluokkien poistuttua työelämästä. 30-45-vuotiaiden aikuisten työvoimaosuuksien oletetaan kasvavan maltillisesti. 25-29-vuotiaiden työvoimaosuuksien toivotaan kohoavan

korkeakouluopintoja koskevien tavoitteiden vaikutuksesta. Ikääntyneiden, 55-59- sekä 60-64- ja 65-74-vuotiaiden työvoimaosuuksien odotetaan kasvavan vuoteen 2025 mennessä. Ikääntyneiden osuudet työvoimassa ovat kasvaneet viime vuosina ripeästi, mutta ovat silti melko matalat, joten kasvuvaraa on paljon. Kokonaistyövoiman määrä tulee arvion mukaan vähenemään vuodesta 2006 vuoteen 2020 117 000 henkeä. Ongelmia työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamisessa tulee aiheuttamaan (ja aiheuttaa nyt jo) erityisesti se, että yritysten osaamistarpeet ovat jatkuvassa muutoksessa ja teknologia kehittyy nopeasti. Saatu koulutus ei välttämättä vastaa vaadittua osaamista. Toisaalta myös koulutukseen hakeutumistrendit ovat olleet työnantajien näkökulmasta vääriä. Esimerkiksi teollisuudessa on huomattavasti avoimia toimia, joihin ei ole riittävästi tai päteviä hakijoita. (Työvoima 2025 2007, 210-218.)

Vuonna 2007 valmistuneeseen arvioon pohjautuen peruskehityksen mukainen työllisyysaste on vuonna 2010 alle 70 % ja 71 % 2010-luvun puolivälissä. Voimme jo nyt todeta arvion pitäneen paikkansa vuoden 2010 suhteen, sillä työllisyysaste oli todellisuudessa 67,8 %⁸. Arvion mukaan peruskehityksen työttömyysaste on vuonna 2010 lähes 7 prosenttia, mutta vuonna 2025 enää 4 prosenttia. Todellisuudessa työttömyysaste oli joulukuussa 2010 7,9 %⁹. Arviota korkeamman työllisyysasteen saavuttamista vaikeuttaa työikäisen väestön ikääntyminen, josta aiheutuu työvoimaosuuden ja työllisyysasteen lasku. Peruskehitysuran sijaan tavoitteellisissa kehitysurissa pyritään saavuttamaan korkea työllisyysaste ja matala työttömyysaste eli täystyöllisyys. Tavoitteellisen kehitysuran mukaan työttömyys alenee tarkastelujaksolla vuoteen 2025 mennessä 3-4 prosenttiin. Työttömyys rajoittuu lyhytaikaiseen kitkatyöttömyyteen sekä kausityöttömyyteen. Työllisyysaste pysyy korkeana, sillä eläkkeelle jäädään aiempaa myöhemmin ja työikäiset ovat laajalti työvoiman piirissä. (Työvoima 2025 2007, 231-236.)

Työvoima 2025-raportissa korostuu valtavasti työvoiman saatavuuden turvaaminen, joka on selkeästi työllisyyden tarkastelua työnantajien näkökulmasta. Työministeriön toteuttaman raportin luulisi antavan enemmän painoarvoa myös työvoiman kysynnän parantamiselle, joka koskettaa kaikkia kansalaisia. Molemmat näkökulmat ovat arvokkaita, mutta kuten raportissakin todetaan, työn kysynnän jääminen liian vähälle huomiolle politiikkatoimenpiteissä lisää työttömyyden kasvun riskiä (Työvoima 2025 2007, 41).

⁸ http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2010/tyti_2010_2011-02-15_kat_001_fi.html

⁹ http://www.tem.fi/?s=2467&89506_m=101841

3.2.4 Pitkän aikavälin työvoimamallin kritiikkiä

Jaakko Kianderin ja Jaakko Pehkosen laatima arviointiraportti (2008) Työvoima 2025-julkaisun esittämästä pitkän aikavälin työvoimamallista nostaa esiin useita epäkohtia ennakoitavuuteen ja siitä raportointiin liittyen. Vaikka kyseessä on ajallisesti pitkällä skaalalla tapahtuva arviointityö, reflektointia tutkimusotetta ei ole juurikaan käytetty, eikä aiempia epäonnistuneita ennakoita ole pyritty selvittämään tai perustelemaan tuoreemmissa raporteissa. (Kiander ja Pehkonen 2008, 14.)

Yhteiskuntasuunnittelun ja politiikan perusteeksi tarvitaan pitkän aikavälin arvioita työmarkkinoiden ja talouden kehityksestä. Lisäksi ennakoitavuuteen on käyttöä myös informaation välittäjinä sekä johtamisen apuvälineinä ministeriöissä. Työvoiman ennakoitavuus vaikuttaa muun muassa koulutuspoliittisiin, aluepoliittisiin ja sosiaalipoliittisiin päätöksiin ja uudistuksiin. Esimerkiksi sosiaaliturvan uudistustarpeita on tärkeää ennakoita hyvissä ajoin, jotta uudistuksia ei tarvitse ajaa läpi ja toteuttaa kiireellä silloin kun uudistuneille tukimuodoille olisi jo tarvetta. Työvoiman ennakoitavuuden on kuitenkin katsottu olevan niin sanottua ad hoc-toimintaa eli sitä on toisin sanoen tehty vain tiettyä tarkoitusta varten, kenties jopa tapauskohtaisesti. Tämä näkemys pohjautuu muun muassa siihen, ettei tällaista raportointia ja suunnittelua varten ole olemassa omaa organisaatiota eikä vakiintuneita toimintatapoja. (Kiander ja Pehkonen 2008, 16.)

Ennakoitavuuden kasvanut laajuus on johtanut tärkeän tiedon tuottamisen lisäksi myös ongelmiin. Volyymin kasvu on vähentänyt tutkimusprosessin sekä tutkimustulosten läpinäkyvyyttä ja hallittavuutta. Lisäksi julkisen sektorin toimijoiden ja valtion hallinnon ennakoitavuusraportointityö on tällä hetkellä hajanaista. Kiander ja Pehkonen ehdottavat arviointiraportissaan julkisen sektorin toimijoille ja valtion hallinnon eri aloille yhtä yhteistä perusennustetta, jonka pohjalta eri tahot voisivat lisäksi laatia omia alojaan koskevia laajempia ennusteita. Mainittujen ongelmien lisäksi Kiander ja Pehkonen esittävät raportissaan, että mallin laadinnassa käytetyt menetelmät eivät vastaa tarvetta. Tämä johtuu suurelta osin myös resurssipulasta, josta ennakoitavuusraportointi kärsii. (2008, 17-19.) Työmarkkinoiden tutkimusrahoituksen ongelmista on kirjoittanut myös muun muassa Heikki Räisänen (2011, 3-4), joka toteaa työ- ja elinkeinoministeriön rahoituksen olevan yksinään liian keskeisessä osassa tutkimuksen rahoituksessa.

Taloustieteellinen tutkimus tarjoaa joitakin vaihtoehtoisia ennustemalleja, joilla myös työllisyystilanteen kehitystä olisi mahdollista ennakoita. Tällaisia tasapainomalleja ovat CGE- eli laskennalliset yleisen tasapainon mallit (Computational General Equilibrium), OLG- eli limittäisten sukupolvien mallit (Overlapping Generations) sekä RBC- eli reaalisten suhdannevaihteluiden mallit (Real Business Cycle). CGE-mallit ovat numeerisia kuvauksia kansantalouksista ja aluetalouksista sekä niiden eri sektoreista. Nämä mallit hakeutuvat mallidynamiikkansa ansiosta aina tasapainoon ja siksi ne tuottavat kestäviä kehitysnäkymiä. Työmarkkinasuhteet on mahdollista sisällyttää malleihin niin, että niiden joustot vastaavat todellisuutta. OLG-mallit puolestaan huomioivat hyvin väestöpohjassa tapahtuvat muutokset ja niiden vaikutukset. Nämä mallit perustuvat kotitalouksien optimointikäyttäytymiseen eli parhaaseen toimintavaihtoehtoon, joka heijastuu työmarkkinoille työvoiman tarjontapäätöksinä ja talouteen kulutuspäätöksinä. RBC-mallit soveltuvat esimerkiksi väestö- tai muiden muutosten reaalitaloudellisten vaihteluiden mallintamiseen. (Kiander ja Pehkonen 2008, 21-22.)

Edellä mainittujen taloustieteellisten mallien käytön puolesta puhuu Kianderin ja Pehkosen (2008, 22) mukaan se, että parhaan tuloksen saamiseksi kartoittavan ennakointityön tulisi perustua talouden rakennetta ja dynamiikkaa kuvaavalle mallille. Tämä edellyttäisi myös tietokantojen uudelleenjärjestämistä, päivittämistä ja reaaliaikaista ylläpitoa. Koska työmarkkinoiden toiminnan kannalta tärkeitä tekijöitä ovat työvoiman tarjonta, työttömyys ja palkanmuodostus sekä kasvaneen maahanmuuton vaikutuksesta myös väestödynamiikka, tulisi ennakoinnin perustua erityisesti näiden tekijöiden välisten riippuvuuksien tutkimiseen. Koska Suomessa työvoiman tarjonnassa on suuriakin vaihteluita, tulisi ennakoinnissa ottaa huomioon työvoiman tarjonnan joustot sekä niin kutsuttu luonnollinen työttömyysaste. (Kiander ja Pehkonen 2008, 22.)

3.3 Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllistävyys

1990-luvun laman jälkihoidosta alkaen aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden merkitys on ollut suomalaisessa työvoimapolitiikassa suuri, sillä näiden toimenpiteiden on katsottu vaikuttavan välittömimmin työllisyyteen. Aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä on kohdistettu erityisesti nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin, joiden työllistämisestä on tullut merkittävä haaste. Toimenpiteiden tavoitteena on keventää laskusuhdanteista johtuvaa

työvoiman kysynnän hiipumista sekä edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuutta ja pyrkii alentamaan rakennetyöttömyyttä. Työttömyyden aikaisella koulutuksella ja työllistämistyöllä pyritään ehkäisemään työmarkkinoilta syrjäytymistä ja parantamaan työttömien työmarkkinakelpoisuutta. (Rantala 1995, 9-13.)

Yksilötason lisäksi työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä on myös makrotaloudellisia vaikutuksia, sillä onnistuessaan ne tehostavat työmarkkinoiden toimintaa. Tehostuminen voi johtua esimerkiksi työnhakuaktiivisuuden kasvusta, yritysten mielenkiinnosta palkata toimenpiteisiin osallistuneita työnhakijoita tai osatyömarkkinakohtaisesta resurssien jaosta. Tutkimusten mukaan tehostumisen seurauksena reaali-palkka laskee ja työllisyys kasvaa, sillä samaa työttömien määrää kohden tarvitaan entistä vähemmän avoimia työpaikkoja. Toisaalta reaali-palkka nousee, koska työvoiman kysyntä kasvaa rekrytoinnin ja tekemättömän työn kustannusten pienentymisen ansiosta. Jos toimenpiteet saavat työnhakijat pysymään työmarkkinoilla, työhön osallistumisaste ei laske ja työvoiman tarjonta kasvaa. Tästä aiheutuen palkkojen nousupaineet vähenevät ja suurempi osa työikäisestä väestöstä säilyttää työllisyytensä. Toimenpiteiden merkitystä ei voida kuitenkaan tarkastella ilman eläkejärjestelmän vaikutuksen huomioimista, koska työvoiman tarjonnan muutokset riippuvat myös työttömyys- ja varhaiseläkkeelle siirtymisen joustavuudesta. (Rantala 1995, 22.)

Aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet voivat näennäisesti onnistuessaan myös vähentää työvoiman kysyntää, jos ne korvaavat rekrytoinnin, joka tehtäisiin myös ilman toimenpiteen vaikutusta. Tätä kutsutaan työmarkkinavuodoksi. Korvaavuusvaikutus sen sijaan aiheutuu, jos toimenpitein työllistetyt syrjäyttävät muita työnhakijoita, koska työnantajalle on edullisempaa palkata tukityöllistetty tavallisen työnhakijan sijaan. Syrjäytymisvaikutus voi ilmetä myös, jos toimenpiteen kohteena olleen työttömän työllistyminen nopeutuu muiden työttömien työllistymisen kustannuksella. Lisäksi yritykset saattavat jopa irtisanoa vanhoja työntekijöitään palkatakseen tukityöllistettyjä tai vähentävät rekrytointia kokonaisuudessaan. Tukitoimenpiteet saattavat vaikuttaa palkkojen kehitykseen ja työvoiman kysyntään negatiivisesti myös työmarkkinajärjestöjen palkkaneuvottelujen kautta. Työmarkkinaosapuolten neuvotteluja kuvaavissa malleissa palkkavaatimusten on perinteisesti oletettu kasvavan työttömyyden laskun myötä. Mutta, kun osa työttömistä siirtyy työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiriin ja avoin työttömyys laskee, työttömyysturva paranee ja ammattiliittojen neuvotteluvoima kasvaa, saattaa seurauksena olla palkkainflaatiota ja työllisyyden heikentyminen. (Rantala 1995, 22-23.)

Aktivointitoimenpiteillä on erilaisia vaikutuksia työttömyyteen ja työllisyyteen. Esimerkiksi työllisyyskoulutusten ja työllistämistöiden on nähty vaikuttavan työllisyyteen eri tavoin. Koulutus lisää työvoiman yleistä tuottavuutta koulutettujen siirtäessä osaamistaan muille työntekijöille. Koulutus nähdäänkin siksi sijoituksena tulevaisuuteen, koska sen avulla lisätään työttömän omaa osaamista sekä tasoitetaan osatyömarkkinakohtaisia eroja työvoiman kysynnässä ja tarjonnassa. Vaikka työllisyyskoulutuksen edut tunnustetaan, on yksilöllisten koulutusohjelmien lisääminen kuitenkin hankalaa hallinnollisesti. Työllisyystöiden tavoitteena sen sijaan on työkokemuksen ja kontaktien tarjoaminen työttömille. Työllisyystöiden tuottaman ongelmana ovat kuitenkin jo aiemmin mainitut työmarkkinavuoto sekä korvaavuusvaikutus. (Rantala 1995, 23.)

Toimenpiteiden erilaisten muotojen lisäksi niiden onnistumiseen vaikuttaa toimenpiteiden kohdentaminen oikeille ryhmille. Tukea on pyritty antamaan erityisesti niille, joiden työllistyminen nähdään haastavimpana ja vähentämään niiltä, jotka todennäköisesti työllistyisivät ilman tukeakin. Paljon tukea tarvitsevia erityisryhmiä ovat esimerkiksi nuoret ja pitkäaikaistyöttömät. Nuorten työllistyminen on nähty hankalaksi työkokemuksen ja kontaktien puutteen johdosta, pitkäaikaistyöttömät puolestaan ovat useassa tapauksessa menettäneet työmotivaationsa ja kontaktiverkostonsa. Kohdennetut toimenpiteet ehkäisevät näiden erityisryhmien kohdalla myös sen syrjäytymisvaikutuksen riskiä, joka nuorilla ja pitkäaikaistyöttömillä usein työmarkkinoiden ulkopuolisuuden johtuen on. (Rantala 1995, 23-24.)

Jutta Moisalan, Ippo Suoniemen ja Roope Uusitalon toteuttaman työttömien tilastolliseen profilointiin liittyvän tutkimuksen mukaan työttömän työnhakijan vajaakuntoisuus on yksi pitkäaikaistyöttömyyden riskitekijä (2006, 11). Vajaakuntoisuuden käsitettä ei ole tutkimusraportissa avattu, mutta voidaan kuitenkin olettaa, että tutkijat ovat määritelleet vain osan työttömistä työnhakijoista vajaakuntoisiksi. Tuija Kotiranta (2008, 23) pohtii, seuraako työttömyydestä lähtökohtaisesti myös vajaakuntoisuutta. Sosiaalityön piirissä kuntoutustoiminta on määritelty jopa empowermentin eli niin kutsutun voimaannuttamisen lähikäsitteeksi. Työttömyyden nähdään vaikeuttavan ihmisen kokonaisvaltaista toimintakykyä ja tämä voidaan tulkita vajaakuntoisuudeksi.

Tutkimusten mukaan työttömyyden pitkittyminen heikentää työttömän työllistymismahdollisuuksia, jolloin myös työttömään kohdistettujen toimenpiteiden teho heikkenee. Paras hyöty saataisiin kohdistamalla toimenpiteitä työttömiin, jotka ovat vasta todellisen pitkäaikaistyöttömyyden uhan alla. Työttömien palvelutarpeen tunnistamisen problematiikka nostaa tässä kohden päätään, sillä potentiaalisten pitkäaikaistyöttömien seulonta kaikkien työttömien joukosta on haastavaa. Aidon työllisyysvaikutuksen kannalta kohdennetut ja työttömän omaan aktiivisuuteen perustuvat toimenpiteet vähentävät uhkaa siitä, että toimenpiteisiin osallistuttaisiin vain työttömyysturvan jatkuvuuden takaamiseksi ilman aitoa kiinnostusta ja intoa työnhakua kohtaan. (Rantala 1995, 24.)

Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta tutkittaessa on erotettava toisistaan työvoimahallinnon tilastoimat työllistyneet sekä aidosti työllistyneet. Työministeriön tilastoissa työllistyneisiin työnhakijoihin lasketaan myös tukitoimenpiteiden kohteena olleet ja työllisyystöihin työllistyneet. Tätä ryhmää ei sisällytetä aidosti työllistyneisiin. Juha Rantalan (1995) tekemässä tutkimuksessa selvisi, että toimenpiteiden vaikutus työllistymiseen on positiivinen jos toimenpiteiden kohteina olleiden työttömien työllistyminen on nopeutunut enemmän kuin muiden työttömien työllistyminen on syrjäytymisvaikutuksesta johtuen hidastunut. Tulos ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitsevä, joten toimenpiteiden nettovaikutus ei ole lisännyt kaikkien työttömien työllistymisastetta. Kun toimenpiteet erotellaan, havaitaan työllisyystyöasteen vaikuttavan tilastollisesti merkitsevästi työllistymisasteeseen, mutta koulutusmuuttujan ei. Työllisyystyömuodoista erityisesti julkisen sektorin työllisyystyöaste lisäsi työllistymisastetta, mutta yrityksen perustamiseen tarkoitettu starttiraha ja yrityksille annettu työllistämistuki eivät olleet työllistymisasteen kannalta merkitseviä. (Rantala 1995, 35.)

Rantalan mukaan työllistymisastetta on selitetty toimenpiteasteen muutoksella. Toimenpiteasteessa otetaan huomioon kahden vastakkaiseen suuntaan vaikuttavan tekijän vaikutus. Koska toimenpiteiden kohteeksi valikoituu usein keskimääräistä vaikeammin työllistyviä, kasvaa muiden työttömien keskimääräinen työllistymisaste heikommin työllistyvien siirtyessä toimenpiteille. Tällöin kokonaistyöllistymisaste kasvaa. Toisaalta toimenpiteille siirtyvät työnhakijat saattavat korvaavuusvaikutuksen johdosta syrjäyttää muita työnhakijoita ja tällöin vaikutus aitoon työllistymisasteeseen on negatiivinen. (1995, 36.)

Rantalan tutkimuksen keskeinen johtopäätös on se, että yleinen suhdannetilanne eli avointen työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden lukumäärän suhde vaikuttaa työllistymiseen eniten. Aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat toimivia erityisesti kohdennettuina nuorille ja joissakin tapauksissa myös pitkäaikaistyöttömille sekä mahdollisesti muille erityisryhmille. Erilaisia kohdennettuja toimenpiteitä vertailtaessa havaittiin, että julkisen sektorin työllistämistukitoimenpiteet edistivät eniten 20-24-vuotiaiden työllistymistä. Alle 20-vuotiaiden työttömien työllistymisen kannalta merkittävimpiä toimenpiteitä olivat työllisyyskoulutukset. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla yleisimmät työttömyyden päättymisen syyt olivat työttömyyden katkeaminen tukitoimenpiteeseen tai työttömyyseläkkeelle siirtyminen. Aktiivisista toimenpiteistä vaikuttavimpia olivat työllisyyskoulutukset. (1995, 53-55.)

3.4 Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi

Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa suositetaan usein tilastollisia analyysejä kokeellisten menetelmien sijaan. Kokeellisia menetelmiä saatetaan pitää vaikeasti toteutettavina, eettisesti arveluttavina ja liian kalliina. Tilastolliset tutkimukset voivat tuottaa samanlaisia tuloksia kuin kokeellisin menetelmin toteutetut, mutta toisaalta tilastollisen analyysin vaatimukset ovat myös paljon kokeelliselle asetelmalle asetettuja suurempia. Ongelmana tilastollisessa tutkimuksessa on usein kontrolliryhmän puute. Esimerkiksi työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuneiden työllistymistä tutkittaessa ei pystytä sanomaan mitään niistä, jotka eivät ole olleet toimenpiteen kohteena. Tällöin ei voida antaa tarkkaa tietoa siitä, miten paljon koulutus on edesauttanut työllistymistä. (Hämäläinen ja Uusitalo 2005, 1-2.)

Tunnetuimmat kokeellisiin menetelmiin perustuvat työvoimapolitiittiset vaikuttavuustutkimukset ovat amerikkalaisia. Kaksi eniten analysoitua ohjelmaa ovat National Supported Work Demonstration (NSW) sekä National Job Training Partnership Act (JTPA). NSW-koe toteutettiin 1970-luvun lopulla eri puolilla Yhdysvaltoja ja ohjelmassa osallistujille tarjottiin 9-18 kuukauden mittainen palkallinen työharjoittelujakso, jonka jälkeen harjoittelujaksolle osallistuneiden tuloja verrattiin kontrolliryhmän tulotasoon. Tutkimuksen mukaan harjoittelujaksolle osallistuneiden tulot olivat kokeen aikana sekä sen jälkeen kontrolliryhmää suuremmat. JTPA-ohjelman kokeellisessa arvioinnissa koulutusryhmään valituille tarjottiin sopiva koulutuspaketti ja vertailuryhmä jäi kokeen ajaksi ilman

koulutuspalveluja. Tässäkin tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena on tulotaso, joka oli ohjelmaan valittujen kohdalla 5-10 prosenttia korkeampi kontrolliryhmään verrattuna ohjelman jälkeen. Tuloero säilyi useiden vuosien ajan. Näiden tutkimusten lisäksi kokeellista vaikuttavuustutkimusta on tehty jonkin verran myös Euroopassa. Näistä tutkimuksista mainittakoon työvoimapalvelujen tehostamiskokeilu Ruotsissa 1970-luvun puolivälissä, työvoimakoulutuskokeilu Norjassa 1990-luvun alussa sekä Suomessa 1996 ja 1999 toteutetut työnhakukoulutuksen arviointitutkimukset. (Hämäläinen ja Uusitalo 2005, 22-28.)

Kokeellisen tutkimusasetelman tuloksia pidetään luotettavina, mutta ehtona luotettavuudelle on tutkimusasetelman muodostaminen onnistuneesti sekä se, että niin koeryhmään kuin vertailuryhmäänkin osallistuneet on valittu satunnaisuuden periaatetta kunnioittaen ja satunnaistamisharhaa välttäen. Tämän lisäksi kokeen onnistumisen kannalta olennaista on kaikkien tutkimukseen osallistuvien tahojen tuki ja sitoutuminen. (Hämäläinen ja Uusitalo 2005, 32-35.) Kokeellista koeasetelmaa on yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa kritisoitu erityisesti eettisten ongelmien vuoksi. Esimerkiksi työvoimapalvelujen vaikuttavuuden arviointitutkimuksissa kontrolliryhmät ovat jääneet pääsääntöisesti ilman palveluja kokeiden ajaksi. Kokeellisen koeasetelman käyttö onkin eettisyyden ja myös taloudellisuuden näkökulmasta suotavinta silloin, kun ollaan kiinnostuneita uuden toimenpiteen vaikutuksesta, jota ei resurssipulan takia ole edes mahdollista tarjota kaikille halukkaille. (Hämäläinen ja Uusitalo 2005, 29, 39.)

Suomessa työvoimapolitiittisista toimenpiteistä työvoimakoulutuksen vaikutuksia työllistymiseen on tutkittu lähinnä tilastollisin menetelmin. Nämä vaikuttavuustutkimukset eroavat toisistaan niin aineiston, selittävien muuttujien kuin menetelmienkin suhteen. Myös tulokset ja tulkinnat ovat olleet hajanaisia. Osassa tutkimuksista työvoimakoulutuksen havaitaan kohentaneen osallistujien työllistymismahdollisuuksia, mutta osassa vaikutusta ei joko ole havaittu tai sen on todettu olevan jopa negatiivinen. (Hämäläinen ja Uusitalo 2005, 4-5.) Uudessa-Seelannissa tilastollisin menetelmin toteutetussa aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden arviointitutkimuksessa todettiin, että työllistämishjelmat olivat erilaisista tukimuodoista tehokkaimpia ja ne auttoivat eniten pitkäaikaistyöttömien uudelleentyöllistymistä. Työllistämishjelmien lisäksi tutkimuksessa arvioitiin työttömyystukien sekä koulutusohjelmien työllistäviä vaikutuksia. Tilastoaineisto sisälsi väestötieteellisiä, taloudellisia ja työmarkkinatietoja työnhakijoihin liittyen. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiriin valikoidutaan Uudessa-Seelannissa

työvoimaneuvojan arvioinnin mukaan. (Perry ja Maloney 2007, 7-16.) Tilastollista tutkimusta on tehty myös Skotlannissa, jossa aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ei ole havaittu edesauttavan työttömyysriskin pienentämisessä. (Adams ja Thomas 2007, 30.) Ruotsissa tilastollisin menetelmin on tutkittu perus- ja ammatillisen koulutuksen vaikutuksia työttömän työnhakijan työmarkkinakelpoisuuteen ja taloudelliseen tilanteeseen (Stenberg 2007, 42).

3.5 Työttömien tilastollinen profilointi

Työttömien tilastollisen profiloinnin tarkoituksena on ennustaa työttömäksi jääneen riskiä jäädä pitkäaikaistyöttömäksi. Toimivan profilointimallin avulla työvoimaneuvojien olisi mahdollista seuloa työttömien työnhakijoiden joukosta ne henkilöt, jotka tarvitsevat lisätukea työnhakuunsa. Onnistunut profilointi voisi parhaassa tapauksessa edistää pitkäaikaistyöttömyysriskin alaisten työttömien työllistymistä, tehostaa aktiivisten tukitoimenpiteiden kohdentamista oikeille henkilöille sekä näin ollen säästää työllisyyskuluja. Jutta Moisalan, Ilpo Suoniemen ja Roope Uusitalon (2006) kehittämä tilastollinen profilointimalli jakaa työttömät viiteen pitkäaikaistyöttömyyden riskin perusteella luokiteltuun ryhmään. Tutkimuksen mukaan pitkäaikaistyöttömyyden riskiä ennustavat työttömän taustatiedoista parhaiten päivärahatyyppe, sukupuoli, kansalaisuus, koulutusaste, koulutusala, vajaakuntoisuus, ikä, työttömyyttä edeltävä toiminta, edellisen työsuhteen päättymisen syy, aikaisempi työttömyyshistoria ja työmarkkinoiden alueellinen tiukkuus. Moisalan, Suoniemen ja Uusitalon kehittämän mallin perusteella tukitoimenpiteiden tarpeessa ovat nykykäytäntöön verraten vähemmän naiset, enemmän vanhemmat henkilöt, enemmän peruskoulun suorittaneet kuin ylioppilaat, enemmän pääkaupunkiseudun työttömät ja vähemmän esimerkiksi Pohjois-Suomen työttömät. (Moisala ym. 2006, 1-5.)

Vaikka Suomessa, toisin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa, profilointimallin tarkoituksena ei olisi suoraan määrittää työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiriin kuuluvia henkilöitä, voidaan silti tarkastella sitä millaisille työttömille tukitoimenpiteitä tulisi mallin mukaan kohdistaa. Nykyiseen järjestelmään verrattuna toimenpiteisiin tulisi ohjata miehiä ja naisia yhtä paljon, sillä sukupuoli ei näytä vaikuttavan pitkäaikaistyöttömyyden riskiin. Tänä päivänä toimenpiteisiin ohjataan enemmän naisia kuin miehiä. Lisäksi mallin mukaan toimenpiteisiin ohjattavien keski-ikä tulisi olla noin 46 vuotta, kun se nykyisellään on vain

noin 35 vuotta. Suuremman osan toimenpiteisiin ohjattavista tulisi olla ainoastaan peruskoulun suorittaneita, kuin ylioppilaita. Suoraan opinnoista työttömyyteen tulleita tulisi ohjata toimenpiteiden piiriin aiempaa vähemmän. Lisäksi edellisen työsuhteen päättymisen syy vaikuttaa pitkäaikaistyöttömyyden riskin suuruuteen. Riski on suurempi irtisanotuilla kuin niillä, joiden edellinen työsuhde on päättynyt työn määräaikaaisuudesta johtuen. Nykyiseen järjestelmään verrattuna työttömiä tulisi ohjata toimenpiteiden piiriin enemmän pääkaupunkiseudulta ja vähemmän Pohjois-Suomesta. (Moisala ym. 2006, 14-15.)

Profilointimalli perustuu yksittäisten työttömyysjaksojen kestojen ennustamiseen eikä välttämättä paljasta niitä joilla yksittäiset työttömyysjaksot ovat lyhyitä, mutta toistuvat usein. Kuitenkin myös näiden henkilöiden voidaan katsoa tarvitsevan aktiivisia toimenpiteitä työllistymisensä tueksi. Tämän lisäksi malli ei ota huomioon sitä, onko henkilölle sopivia toimenpiteitä tarjolla. Nämä heikkoudet johtuvat siitä, että malli huomioi vain ne tekijät, jotka siihen pystytään sisällyttämään. Tämän vuoksi profilointimallia ei voida käyttää yksinään määrittelemään sitä, ketkä työttömät työnhakijat ovat aktiivisten tukitoimenpiteiden tarpeessa tai millaisesta tuesta he hyötyisivät eniten. Työvoimaneuvoja sen sijaan pystyy ottamaan huomioon myös tekijöitä, joita ei ole mahdollista sisällyttää itse malliin. Tällaisia työllistymisen kannalta olennaisia tekijöitä ovat esimerkiksi myös työnhakijan työnhaun motivaatio, sosiaaliset taidot ja luonteenpiirteet. Lisäksi on huomioitava, että valitsemalla toimenpiteisiin ne, joilla työttömyys todennäköisesti kestää pisimpään, ei välttämättä valita niitä, joille olisi toimenpiteistä eniten hyötyä. Profilointimallin heikkoudet on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon koulutettaessa työvoimaneuvoja mallin käyttöön. (Moisala ym. 2006, 15-16, 24, 76.)

Profilointijärjestelmän työllistymistä edistäviä vaikutuksia on tutkittu toistaiseksi lähinnä Yhdysvalloissa. Koska työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tarkoituksena on parantaa niihin osallistuvien tietoja ja taitoja, saattaa vaikeasti työllistyvien asema työmarkkinoilla kohentua inhimillisen pääoman kasvun myötä. Toisaalta on myös mahdollista, että uhka työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin joutumisesta parantaa työttömän työnhakumotivaatiota. Erään Yhdysvalloissa toteutetun tutkimuksen tulokset puhuvat jälkimmäisen vaihtoehdon puolesta. (Moisala ym. 2006, 27.) Suomalaisessa kontekstissa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mahdollisuuden kokeminen uhkana kuulostaa hieman kaukaa haetulta. Yhdysvaltojen lisäksi profilointimalleja on käytössä ainakin Australiassa, Tanskassa sekä

Sveitsissä, joissa on kaikissa saatu myönteisiä tuloksia mallien avulla työttömien pitkäaikaistyöttömyyden riskin arvioinnissa (Moisala ym. 2006, 30-32).

4 KANSAINVÄLISTÄ TYÖVOIMAPOLITIikkaA

4.1 Kokemuksia ulkomailta

Suomen työvoimapalvelujen kehittämiseksi on hyvä hakea suuntaa ja tukea myös kansainvälisesti ja antoisimmat vertailukohteet löytyvät maista, jotka ovat yhteiskuntarakenteeltaan lähimpänä Suomea. Näitä maita ovat erityisesti Ruotsi, Norja ja Tanska. Pohjoismaat muodostavat Suomen kannalta kiinnostavimman vertailuympäristön vaikka niiden työvoimapolitiittiset ratkaisut ovatkin erilaistuneet melko selvästi viime vuosina. Vaikka kansainvälisiä kokemuksia ei olisikaan kannattavaa soveltaa suoralta kädeltä omiin työvoimapalvelujen uudistussuunnitelmiimme, ne ovat tärkeitä monestakin syystä. Monia uudistusmalleja on kokeiltu jo muualla ja näitä kokemuksia tarkastelemalla olisi kenties mahdollista helpottaa mallien soveltamista Suomessa. Muualla saadut kokemukset voivat osaltaan antaa vinkkiä myös siitä, millaisia haasteita meillä on työvoimapalvelujen uudistamisen saralla vasta edessämme. (Arnkil & Spangar 2008, 51.)

Ruotsissa vuonna 2008 voimaan tullut työvoimapalvelujen uudistus keskittyy ennen kaikkea työlläilykseen sekä työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen edistämiseen. Aktiivisen työvoimapolitiikan menetelmien eli muun muassa tuettujen työllistämismuotojen ja työvoimakoulutuksen sijaan painopiste on siirretty työnhaun korostamiseen ja esimerkiksi työttömyyspäivärahan ehtoja on tiukennettu. Keskeistä on se, että uudistuksen myötä panostus laajeni rakennetyöttömyyseen asiakkaista jokaisen asiakkaan tehokkaaseen palveluun heti työttömyyden alussa. Tätä edeltävä uudistus Ruotsissa sisälsi Suomessakin tutun kaksijakoisen toimintamallin. Tämän mallin mukaisesti henkilökohtaisia palveluja painotetaan ja kehitetään työmarkkinoiden ongelmallisessa päässä eli rakennetyöttömyyden piiriin kuuluvien asiakkaiden keskuudessa. Työmarkkinoiden toimintakykyisemmässä päässä työvoimapalvelut ovat enemmän asiakkaan omasta aktiivisuudesta ammentavia itsepalveluja sekä sähköisiä palveluja. Kaksihaarainen malli koettiin ongelmalliseksi Ruotsissa kuitenkin siksi, että se tukkeutui täysin rakennetyöttömyydessä. (Arnkil & Spangar 2008, 51-52.)

Norjassa työvoimapalvelujen uudistukset ovat olleet ennen kaikkea rakenteellisia ja niiden tarkoituksena on ollut Ruotsin tavoin siirtyä laajasta tukiskaalasta kohti työvoiman aktivoimista. Käytännön tasolla uudistus on näkynyt myös yhden luukun malliin siirtymisenä

eli Norjassa samasta toimistosta saa suomalaisen kunnan sosiaalipalveluja, Kelan palveluja sekä työvoimatoimistojen palveluja vastaavan kokonaisuuden. Tanskassa sen sijaan on sovellettu hyvin toimivaa joustoturvamallia, joka on ollut paljon esillä eurooppalaisessakin keskustelussa työhallinnon ja työmarkkinoiden uudistamisesta. Ruotsin tavoin myös Tanskassa panostetaan vahvaan alkuun työttömien palveluissa. Merkittävä muutos on ollut myös kuntien roolin kasvu maan työvoimapolitiikassa. Kuntien määrää on vähennetty 2000-luvulla alle puoleen ja samalla on yhdistetty valtiolliset sekä kunnalliset työvoimapalvelut. (Arnkil & Spangar 2008, 52-53.)

Mitä Tanskan mallin mukainen joustoturva sitten oikeastaan tarkoittaa ja miten se olisi sovellettavissa Suomeen? Joustoturva määritellään politiikkastrategiaksi, jonka tarkoituksena on edistää työmarkkinoiden, työn organisoinnin ja työsuhteiden joustavuutta sekä samanaikaisesti lisätä työsuhteisiin liittyvää ja sosiaalista turvaa erityisesti niiden kohdalla, jotka ovat heikoimmassa työmarkkina-asemassa (Wilthagen & Tros, 2004, Sinkon 2007, 6 mukaan). Joustoturvan käsite liittyy globalisaatioon, jonka koetaan aiheuttavan teollisuusmaiden tuotantorakenteeseen entistä suurempia ja nopeampia muutoksia. Kansainvälistymisen mukanaan tuomien muutosten lisäksi joustoturva on nähty myös keinona sopeutua väestön ja työvoiman ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin (EU 2007, Sinkon 2007, 6 mukaan). Joustoturvan kaltaisten mallien tavoitteena on, että työpanoksen joustavuus voitaisiin yhdistää työntekijöiden suhteellisen vakaaseen tulokehitykseen ja muutokset tuotantorakenteessa eivät näin ollen aiheuttaisi kohtuuttomia sopeutumiskustannuksia työntekijöille.

Tanskan joustoturvamallissa ajatuksena on, että vaikka työpaikkoja syntyy ja häviää, työttömyys on lyhytkestoista ja työllisyystilanne säilyy kokonaisuudessaan hyvänä. Työvoiman ja työvoimakustannusten sopeuttaminen tehdään yrityksille helpoksi, mutta ilman työntekijöille aiheutuvia kohtuuttomia taloudellisia menetyksiä tai pitkäaikaistyöttömyyttä. Joustoturvamalli edellyttää muun muassa palkkojen ja työaikojen joustavuutta, matalaa irtisanomissuojaa sekä irtisanomiskustannuksia ja toisaalta riittävän korkeaa työttömyysturvaa, kouluttautumismahdollisuuksia sekä työvoimapalveluja. Myös työvoiman alueellistaminen voidaan lukea joustoturvan piiriin kuuluvaksi toimeksi. (Sinko 2007, 6-7.) Joustoturvamalli on toiminut Tanskassa melko hyvin siksi, että maa on pinta-alaltaan pieni. Lyhyiden etäisyyksien johdosta työntekijöiden on ollut helpompi siirtyä paikkakunnalta toiselle työn perässä. (Tiainen 2005, 5.) Suomessa malli ei välttämättä toimisi yhtä hyvin

maantieteellisten syiden vuoksi. Suomi on pitkä ja harvaanasuttu maa, jolloin työn perässä muuttaminen on esimerkiksi Tanskan olosuhteisiin verrattuna haastavaa. Suomessa on perinteisesti haluttu aluepoliittisella päätöksenteolla taata koko maan pysyminen asumiskelpoisena.

Suomessa on jo vuonna 2005 otettu käyttöön muutosturva, joka helpottaa tuotannollisista ja taloudellisista syistä irtisanottujen työntekijöiden jatkoa. Muutosturva mahdollistaa muun muassa palkallisen vapaan uuden työn etsimistä varten, työvoimatoimistojen laatiman työllistymisohjelman ja velvoittaa työnantajan sekä ilmoittamaan muuttuneista tilanteista aiempaa tehokkaammin että neuvottelemaan ennen lopullista irtisanomispäätöstä. Muutosturvan piiriin kuuluva työtön saa myös korotettua työttömyysturvaa ajalta jonka hän käyttää aktivointitoimenpiteisiin osallistumiseen ja omatoimiseen työnhakuun. Muutosturvaan sisältyy lisäksi muita tukia ja avustuksia. Suomessa ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvausaste on suurin piirtein samalla tasolla kuin Tanskassa ja myös meillä työttömyysturvaa saavat ovat velvollisia ottamaan vastaan tarjottua työtä sekä osallistumaan aktiivitoimenpiteisiin. Voidaan siis todeta, että Suomen mallissa on jo nyt paljon samankaltaisuuksia kuin Tanskan kiitellyssä joustoturvamallissa. (Sinko 2007, 8-9.)

Viime vuosina on käyty keskustelua siitä, pitäisikö nykyisen keskitetyn mallin sijaan palkkojen määräytyminen siirtää aiempaa selvemmin yritystasolle. Niin keskitetty kuin yrityskohtaisempi malli edistävät molemmat tuottavuutta, mutta eri tasoilla. Keskitetty malli edistää jossain määrin tuottavuutta koko talouden ja kansallisen kilpailukyvyn tasolla yrityskohtaisen mallin kannustaessa tuottavuuden nousua lähinnä yritystasolla. Globalisaation vaikutusten arviointi vaikeuttaa kysymystä siitä, tulisiko palkanmuodostusta siirtää keskitetystä mallista kohti yrityskohtaisempaa sopimista. Lisätarkastelua vaatii se, tarvitaanko jatkossa enemmän resursseja sopeutua yrityskohtaisiin vai koko taloutta koskeviin muutoksiin. (Sinko 2007, 10-11.)

Toisaalta viime vuosina on voimistunut käsitys siitä, että massatyöttömyyden sijaan todennäköisempi ongelma Suomen työmarkkinoilla tulee pian olemaan työvoiman saatavuus. Työikäisen väestön vähenemisen lisäksi ongelmia aiheuttaa jo nyt ammattitaitoisen työvoiman pula. Työvoiman saatavuusongelmien taustalla on nähty olevan mahdollisesti kannustinloukkuja sekä vähäistä liikkuvuutta ammatillisesti sekä alueellisesti. (Sinko 2007, 10-11.) Viimeisimpien raporttien mukaan kannustinloukkuja on kuitenkin onnistuttu

vähentämään eli työttömyysturvan ei suurimmassa osassa tapauksista pitäisi enää olla palkkatyötä kannattavampi vaihtoehto. Työvoiman alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus sen sijaan ovat jonkin verran lisääntyneet. (VNK 2007, 110-111.) Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n maakatsauksessa vuodelta 2007 kiinnitetään huomiota erityisesti julkisen työllistyksen henkilöstöresursseihin, sillä muun muassa henkilökohtaisten työllistämishojelmien laatiminen ja aktiivitoimien ajoittaminen eivät toteudu Suomessa yhtä nopeasti ja systemaattisesti kuin muualla. (IMF 2007, 14-15.) Tätä näkemystä tukevat myös työnhakusuunnitelmien toteutumisen seurannan tiimoilta tehdyt työvoimaneuvojien haastattelut, sillä suunnitelmien laatimiseen ja niiden toteutumisen seurantaan ei työvoimaneuvojien mielestä useinkaan ole riittävästi resursseja (Aho ym. 2006, 51).

Sinkon (2007, 12) mukaan joustoturvan otollisimmat kehityssuunnat Suomessa ovat aktiivitoimiin osallistumisen ja työn vastaanottamisvelvoitteiden tiukentaminen ottaen kuitenkin huomioon erityisryhmät, joiden on muita vaikeampi työllistyä (esimerkiksi yli 55-vuotiaat, joiden uudelleen työllistyminen on hyvin harvinaista). Riittävätkö nämä toimet kuitenkaan työmarkkinoiden ongelmallisemmassa rakennetyöttömyyspäässä vai kohdistuvatko joustoturvan toimenpiteet siihen osaan työttömäksi joutuneita, jotka työllistyvät muutenkin muita helpommin? Jääkö vaikeasti työllistyvien ainoaksi vaihtoehdoksi kuitenkin kannustinloukkuihin tyytyminen?

4.2 Työvoimapolitiittiset visiot Euroopan unionin tasolla

Vaikka työvoimapolitiikka on Pohjoismaissa perinteisesti ollut valtion hallinnoima, rahoittama ja toimeenpanema yhteiskunnan osa-alue, sitä ei voi enää määritellä vain valtion rajojen sisällä tapahtuvaksi toiminnaksi. Työvoimapolitiikasta on tullut aiempaa kansainvälisempää Euroopan unionin myötä, sillä työelämän rakenteita määrittelee esimerkiksi unionin tasolla harjoitettava talouspolitiikka. Tämän vuoksi työmarkkinoita ei voida nähdä enää vain kansallisena kysymyksenä, vaikka työvoimapolitiikka teoriassa onkin edelleen kansallisen päätösvalan alainen asia. (Koistinen 1999, 16-17.) Vaikka työmarkkinoiden rakenteet määrittyvät nykyään enemmän kansainvälisellä tasolla, käytännön ratkaisuja haetaan yhä kansallisella tasolla. Siksi Euroopan unionin valtiot toteuttavat unionin säätämiä työvoimapolitiittisia tavoitteita ja asetuksia monin eri tavoin. Euroopan unionin lisäksi merkittävä ja laaja-alaisempi kansainvälinen toimija työpolitiikan saralla on

Kansainvälinen työjärjestö ILO, joka on vuodesta 1918 alkaen ajanut esimerkiksi työaikojen ja työolojen parantamista ja yhdenmukaistamista sekä oikeudenmukaisen palkkauksen edistämistä (Koistinen 2010, 111).

Euroopan unionin jäsenmaat määrittivät vuonna 2001 yhteistä työvoimapolitiikkaansa tiivistäen sen neljään pilariin. Ensimmäinen pilari on työllistyvyys, jonka keskeinen sisältö on tavoite työntekijöiden sekä työttömien työllistyvyyden parantamisesta ja kokonaistyöllisyysprosentin nostamisesta. Mainittuja keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ovat muun muassa nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy, kannustaminen aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, veroetureformit sekä elinikäisen oppimisen kehittäminen. Elinikäiseen oppimiseen liittyy läheisesti myös tavoite aktiivisen ikääntymisen kehittämisestä. Näiden lisäksi työllistyvyyden ja työllisyyden parantamiseksi tarkoituksena on kehittää toimia mahdollisten pullonkaulojen nujertamiseksi ja ehkäisemiseksi. Käytännössä näitä tavoitteita on toteutettu eri maissa esimerkiksi työvoimapalveluiden yksilöllistämällä, työnhaun entistä vahvemmalla tukemisella, interventioden voimistamisella ja aikaistamisella sekä kohdentamalla työllistämistoimenpiteitä työmarkkinoiden tarpeiden kanssa entistä paremmin. (European Communities 2002, 22-28.)

Toinen pilari unionin jäsenmaiden yhteisessä talouspolitiikassa vuoden 2001 määritelmän mukaan on yrittäjyyteen kannustaminen. Yrittäjyyteen kannustetaan helpottamalla yrittäjyyteen ryhtymistä esimerkiksi pienentämällä uuden yrityksen perustamiseen liittyviä hallinnollisia kuluja ja verokuluja. Uuden yrityksen perustamisen jälkeen valtiot pyrkivät tukemaan sen talouskasvua, jonka tuloksena tulisi syntyä uusia työpaikkoja. Yrittäjyyteen kannustetaan erityisesti tieto- ja palvelualoilla. Aiemmin mainittujen keinojen lisäksi yrittäjyyttä pyritään tuomaan esiin myös erityisellä yrittäjyyskasvatuksella ja näin ollen kehittämään vahvempaa yrittäjyyskulttuuria. (European Communities 2002, 29-33.)

Kolmas pilari on sopeutuvuus. Sopeutuvuudella tarkoitetaan niin työntekijöiden kuin heitä palkkaavien yritysten ja yhteisöjen sopeutumiskykyä ja tarpeiden kohtaamista. Tämän pilarin alle luetaan niin hallitusten tehtävä vauhdittaa unionin taloudellista kilpailukykyä uusien työpaikkojen luomiseksi kuin työn turvallisuuden ja laadun sekä elinikäisen oppimisen tukeminen. Työelämän sopeuttamisella tarkoitetaan usein käytännössä työaikakäytön eli joustavaa työaikasysteemiä, jonka yleisin muoto on osa-aikatyö. (European Communities 2002, 34-35.) Mielenkiintoista on se, että joustava työaika nähdään yhtenä keinona kohti

monipuolisempia työmarkkinoita, mutta samalla esimerkiksi määräaikainen osa-aikatyö samoin kuin muut epätyypilliset työsuhteet nähdään usein ongelmallisina palkansaajien kannalta. Työntekijän kannalta määräaikainen osa-aikatyö on epädullinen työsuhde muun muassa siksi, että tällainen työsuhde on kaikkein epävarmin markkinatilanteen muuttuessa. (Holm, Laukkanen & Ylöstalo 2002, 10-12.) Mikäli osa-aikaisuus on vakinainen ja työntekijä itse kokee tällaisen työsuhteen sopivan omaan elämäntilanteeseensa parhaiten, asia ei tietystikään ole yhtä yksiselitteinen. Elinikäisen oppimisen tukemiseen liittyy olennaisesti kasvanut tarve tietoyhteiskunnan vaatimusten ymmärtämiseen ja täyttämiseen (European Communities 2002, 37). Uusille sukupolville nämä taidot tulevat ikään kuin luonnostaan, mutta vanhemmat väestöluokat tarvitsevat yleisesti ottaen enemmän tukea näiden asioiden omaksumiseen.

Sukupuolten yhtäläiset mahdollisuudet työmarkkinoilla muodostavat Euroopan unionin työvoimapolitiikan neljästä pilarista viimeisen. Tasa-arvoisten työllistymismahdollisuuksien edistämiseksi keskitytään erityisesti naisten ja miesten palkkaerojen pienentämiseen, sukupuolisen eron vähentämiseen sekä naisten työllisyyden parantamiseen. Naisten työnsaantimahdollisuuksien lisäämiseksi olennaisina keinoina nähdään naisten kannustaminen informaatioteknologisen osaamisen kehittämiseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä kodin ja työn yhteensovittamisen helpottaminen. Työmarkkinoiden sukupuolinen eriarvoistuminen ei kuitenkaan koske pelkästään naisia, sillä myös miehet ovat aliedustettuina joillakin naisvaltaisilla aloilla (esimerkiksi terveydenhuollossa ja opetuksessa). (European Communities 2002, 37-42.) Tähän ongelmaan ei ehkä kuitenkaan kiinnitetä niin paljon huomiota ja joillakin aloilla aliedustuksen katsotaan olevan miespuolisille työnhakijoille jopa eduksi. Miesten ja naisten yhtäläisiin työllistymismahdollisuuksiin tulisikin panostaa enemmän maissa, joissa naisten asema yhteiskunnassa on yleisesti ottaen heikompi. Todellisuudessa sukupuolten väliseen tasa-arvoon työmarkkinoilla kiinnitetään kuitenkin enemmän huomiota maissa, joissa naisten ja miesten välinen tasa-arvo on jo toteutunut melko hyvin (European Communities 2002, 37-42).

Euroopan unionin tasolla työvoimapolitiikan toteuttaminen rajoittuu suosituksiin ja suunnitteluun. Vaikka unionin yhteisiä työvoimapolitiittisia tavoitteita päivitetään ja kehityksestä raportoidaan vuosittain, suuria muutoksia ohjelmassa ei ole tapahtunut sitten vuoden 1997, jolloin ensimmäinen yhteinen työvoimapolitiikan toimintaohjelma hyväksyttiin

Euroopan neuvostossa. Vaikuttaakin siltä, että unionin yhteisen työpoliittisen koordinoinnin merkittävin saavutus on aiempaa tarkempi tilastointi ja raportointi. (Koistinen 1999, 333.)

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

5.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen eteneminen

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on arvioida työvoimapolitiikan vaikuttavuutta työllistymisessä. Tutkimuskysymyksiäni ovat:

- a) työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutus työllistymiseen
sekä
- b) aktivointitoimenpiteiden alueelliset erot työllistävässä vaikutuksessa.

Olen käsitellyt erilaisia ehdotuksia ja käytännön toteutuksia, joita työvoimapolitiikan uudistamiseksi on viime vuosikymmeninä tehty. Tutkimuksen tuloksia tullaan arvioimaan myös tämän viitekehyksen pohjalta. Koska tutkimusta ei ole mahdollista tehdä perusteellisesti useammasta näkökulmasta, on tämä tutkimus toteutettu järjestelmän eli yhteiskunnan näkökulmasta. Näin ollen aktivointitoimenpiteiden ja aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia ei arvioida yksilön näkökulmasta käsin.

Tutkimusaiheen ja tutkimuskysymyksen alustavan muotoilun jälkeen lähdin etsimään valmista, kvantitatiivista aineistoa tutkimuksen toteuttamista varten. Sopivan aineiston löysin Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston aineistopankista. Ennen aineistoanalyysin aloittamista tutustuin laajalti aiempaan tutkimukseen aktiivisesta työvoimapolitiikasta sekä työmarkkinoista ja työttömyydestä. Tutkimuksen teoriaosuuden valmistuttua aloitin aineistoanalyysin. Koska aineisto on kvantitatiivinen rekisteriaineisto, tapahtui analyysi SPSS-ohjelmalla. Aloitin aineiston käsittelyn muodostamalla erilaisia korrelaatiomatriiseja aktivointitoimenpiteiden ja työttömyysasteen välisistä riippuvuuksista ja tulkitsemalla niitä. Korrelaatiomatriisit antoivat osviittaa siitä, mihin suuntaan analyysiä olisi hedelmällistä jatkaa. Seuraavaksi vertailin tukitoimenpiteiden jälkeen työllistyneiden osuuksia suurten, keskikokoisten sekä pienten työvoimatoimistojen alueilla esimerkkityövoimatoimistoja käyttäen.

Koska tutkimuksessa käytettävä aineisto on valmis rekisteriaineisto, on aineistosta tehtävä analyysi sekundaarianalyysia. Valmiin aineiston käytössä on monia etuja tutkimuksen

aiheesta ja aineistosta riippuen. Valmis aineisto säästää tutkijalta aineistonkeruuseen kuluvan ajan, on usein laadullisesti hyvää ja tarjoaa monesti paljon laajemman aineiston, millaisen keruuseen tutkijalla itsellään olisi mahdollisuus (Bryman 2004, 202-204). Tässä tutkimuksessa käytetty rekisteriaineisto on laajuudeltaan niin suuri, että siitä käytettiin tutkimuksenteossa vain pientä osaa. Laajasta aineistosta on mahdollista valita ne osat, jotka palvelevat parhaiten tutkimuskysymystä. Tällöin voidaan tietysti kysyä, miten tutkimuksen ulkopuolelle jätetyt osat olisivat vaikuttaneet tutkimustuloksiin ja niiden tulkintaan. Käytettävän aineiston laajuus on kuitenkin valittu työn kokonaisuutta ajatellen.

5.2 Tutkimusaineisto

Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston tarjoama kvantitatiivinen Työvoimatoimistojen kokonaisaineisto 2002-2008 sisältää työvoimaa, työttömyyttä, tukitoimenpiteitä ja avoimia työpaikkoja kuvaavia muuttujia työvoimatoimistoittain. Aineiston havaintoyksikkötyyppi on työ- ja elinkeinotoimisto. Kyseessä on pitkittäisaineisto. Muuttujia ovat muun muassa työvoiman määrä, työttömyysaste, työttömien työnhakijoiden ja lomautettujen määrät sekä pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömien määrät. Aineiston on kerännyt Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimus- ja ennakointiryhmä työvoimatoimistojen rekistereistä. Osa aineistosta on vuosikeskiarvoja ja osa kertymäaineistoa vuoden ajalta. Aineisto koostuu 167 muuttujasta ja 623 havainnosta.

Työttömyysjaksoista on ilmoitettu eripituisten jaksojen määrät vuoden aikana. Myös työttömyysjaksojen päättymisen syyt on ilmoitettu. Näitä syitä ovat työllistyminen, sijoittuminen toimenpiteisiin, työvoimakoulutuksen aloittaminen ja siirtyminen työttömyyseläkkeelle. Mukana ovat myös tiedot työhallinnon toimenpiteen aloittaneista, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen suorittaneista, tukityön päättäneistä ja työmarkkinatuen työharjoittelun päättäneistä.

Aineisto sisältää myös tiedot työnhakijoiden tilanteesta 3 kuukautta erilaisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden jälkeen. Näitä toimenpiteitä ovat palkka- ja muu

työllistymistuki, valmentava työvoimakoulutus, ammatillinen työvoimakoulutus ja työmarkkinatuen työharjoittelu.¹⁰

5.3 Analyysimenetelmät

Koska tutkimusaineistoni on numeerinen, analyysi suoritettiin SPSS-ohjelmalla kvantitatiivisia menetelmiä käyttäen. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta työllistymiseen on mahdollista tutkia useammallakin kvantitatiivisella menetelmällä. Yksi mahdollisuus on regressioanalyysi, jota käyttämällä pyritään selittämään yhden riippuvan muuttujan vaihtelua monen riippumattoman muuttujan avulla. Regressioanalyysia käyttämällä voitaisiin siis työllistymistä selittää esimerkiksi työllistymistuen tai työharjoittelun kautta. Regressioanalyysin lisäksi työkaluna voisi toimia myös erotteluanalyysi, jonka avulla pyritään löytämään sellaiset muuttujat, jotka parhaiten luonnehtivat kahden ryhmän välisiä eroja (tässä tapauksessa työllistyneiden ja työttömien). Kolmas mahdollinen analyysimenetelmä on MCA (Multiple Classification Analysis) eli monimuuttujamenetelmä, jonka avulla otetaan huomioon usean taustamuuttujan samanaikainen vaikutus tutkittavaan asiaan.

Ihmistieteissä pyritään yleensä selittämään erilaisia inhimillisiä ilmiöitä, muutoksia ja toimintaa. Useimmiten todetaan, että ihmistieteissä tutkittavia ilmiöitä on mahdotonta selittää vain yhdellä tekijällä ja tämän vuoksi kvantitatiivisessa tutkimuksessa suositaankin paljon monimuuttujamenetelmiä. Monimuuttujamenetelmät perustuvat siihen, että tutkimuksessa otetaan yhtäaikaaisesti huomioon useampia riippumattomia muuttuvia tekijöitä, jotta saadaan mahdollisimman kattava kuva siitä miksi riippuva muuttuva tekijä muuttuu. Monimuuttujamenetelmien perusideoita on kehitelty jo 1800-luvulla, mutta vasta viime vuosikymmenien edistysaskeleet tietokonepohjaisissa analysointiohjelmissa ovat mahdollistaneet menetelmien täysivaltaisemman hyväksikäytön. (Metsämuuronen 2001, 7.)

Monimuuttuja-aineistoilla on joitakin erityispiirteitä, jotka määrittelevät niiden soveltuvuutta monimuuttujamenetelmillä analysoitaviksi. Aineiston tulisi olla satunnainen otos normaalisti jakautuneesta populaatiosta. Toisekseen vaatimuksena on, että aineistoa on kutakin havaintoyksikköä kohden paljon eli että kullakin havaintoyksiköltä on olemassa useita tietoja.

¹⁰ <http://www.fsd.uta.fi/aineistot/luettelo/FSD2487/meF2487.html>

Tämä tarkoittaa siis sitä, että aineiston koko ylipäättänsä tulisi olla melko kattava. Tämän vuoksi monimuuttuja-aineistolle tyypillinen piirre on myös se, että aineistoa on vaikea tutkia ilman tietokoneen apua. Neljänneksi monimuuttujamenetelmiä käytettäessä on otettava huomioon puuttuvien tietojen tuomat ongelmat ja katoanalyysi eli se, miten puuttuvat tiedot vaikuttavat tutkimuksen johtopäätösten yleistettävyyteen. Lisäksi monimuuttujamenetelmiä käytettäessä on pidettävä mielessä, että tutkimuksen tulos ei aina ole paras mahdollinen tai edes todellinen. Harhainen tulos saattaa johtua poikkeavista havainnoista, jotka voivat vaikuttaa liikaa tulokseen. Lisäksi on oltava varmoja siitä, että tutkittavien asioiden välillä todella on lineaarinen riippuvuus, sillä epälineaarinen riippuvuus aiheuttaisi monimuuttujamenetelmillä väärän tuloksen. Ongelmia saattaa aiheuttaa myös se, että monimuuttuja-analyysi perustuu yleensä suurimman uskottavuuden menetelmään. Usein monimuuttujamenetelmät löytävät aineistosta vain pinnallisimman ja paikallisimman ratkaisun. (Metsämuuronen 2001, 8-9.)

Tässä tutkimuksessa käytetty tilasto-aineisto ei varsinaisesti ole satunnainen otos populaatiosta, sillä aineistossa eivät ole mukana kaikki Suomen työvoimatoimistot ja niiden asiakkaat. Tästä huolimatta otos on kuitenkin niin suuri, että työvoimatoimistoja ei voida katsoa valitun vain jonkin tietyn kriteerin mukaan. Oletettavasti aineistossa on siis mukana laaja skaala suomalaisten työvoimatoimistojen työnhakijoita vuosilta 2002-2008 ja kaikilta havaintoyksiköiltä on aineistossa useita tietoja. Aineiston voidaan siis katsoa olevan kattava.

Kuten Pertti Jokivuori ja Risto Hietala (2007, 9) toteavat, on tutkijan hyvä pitää havaitut tulokset ja niistä tehdyt johtopäätökset omassa mielessään erillään. Tulkitut tulokset ja johtopäätökset pyrkivät jäsentämään tutkimuskohdettaan, mutta eivät pysty tekemään sitä täydellä varmuudella. Kun sosiaalista todellisuutta tutkitaan kvantitatiivisesti, siitä ei koskaan pystytä sanomaan tutkimuksen perusteella mitään sataprosenttisen varmasti. Saadut tulokset ovat aina tutkijan tulkintaa todellisuuden luonteesta. (Jokivuori ja Hietala 2007, 8-9.)

Empiirisessä tutkimuksessa välttämättömät ainekset ovat tutkimusongelmat, aineistot sekä menetelmät. Menetelmät on aina nähtävä vain tutkimuksen välineinä, joten tutkimuksen on tällöin oltava teoria- ja käsiteorientoitunutta. Toisaalta on myös muistettava, että teoria ei saa olla niin määräävä, että aineistosta johdetut tulokset tulkittaisiin tuloksista riippumatta teoriasta johdettujen oletusten mukaisesti. (Jokivuori ja Hietala 2007, 10.) Jonkinlainen painoarvo itse aineistollekin on siis tutkimuksessa annettava. Tässä tutkimuksessa aineisto ja

siitä saadut tulokset ovat vahvassa asemassa johtopäätösten luotsaamisessa. Vahvaa teoreettista lähtökohtaa ei ole, vaan analysointia auttavat aihealueeseen liittyvät käsitteet sekä aiheesta tehty aiempi tutkimus ja työvoimaviranomaisten määrittelemät tavoitteet sekä toimintaohjelmat. Olennaista on se, että aineisto pystyy tarjoamaan aineksia tutkijan teoreettisesta viitekehystä nostamien tutkimuskysymysten tarkastelua varten (Jokivuori ja Hietala 2007, 11).

Tutkimuksen validiteetin kannalta on tärkeää pystyä erottamaan toisistaan todelliset ja näennäiset yhteydet. Jotta todelliset ilmiöt ovat erotettavissa näennäisistä, on aineistoa käsiteltävä perusteellisesti ja systemaattisesti eikä tutkija saa tyytyä ensimmäiseen esiin nousevaan selitykseen. Todellisen kahden ilmiön yhteyden todistamiseksi tarvitaan esimerkiksi elaboraatiota, jonka avulla suljetaan pois mahdollisen kolmannen tekijän vaikutus tutkittavaan ilmiöön. (emt. 15-16.)

Aineiston analysoinnissa käytettiin lopulta korrelaatiota ja ristiintaulukoimista. Monimuuttujamenetelmiä ei käytetty, koska muuttujien väliset riippuvuudet ilmenivät selkeästi jo korrelaatiomatriiseista. Muodostin erilaisia korrelaatiomatriiseja aktivointitoimenpiteiden ja työttömyysasteen välisistä riippuvuuksista ja valitsin tulkinnan kohteeksi ne muuttujat, jotka vaikuttivat tutkimuskysymysten kannalta mielenkiintoisimmilta. Aktivointitoimenpiteiden vaikutusten analysoinnin jälkeen vertailin tukitoimenpiteiltä työllistyneiden osuuksia suurten, keskikokoisten sekä pienten työvoimatoimistojen alueilla esimerkkityövoimatoimistoja käyttäen. Kustakin kokoluokasta valittiin yksi työvoimatoimisto, jonka sisällä tarkkailtiin tukitoimenpiteiden jälkeen työllistyneiden ja työttömiksi jääneiden osuuksia ristiintaulukoinnin avulla.

5.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tieteen tavoitteena on objektiivinen totuus eli käytännössä se, että tutkimustulokset ovat samat tutkijasta ja hänen intresseistään riippumatta (Uusitalo 1991, 25). Tämän vaatimuksen täyttämiseksi tutkimuksen teon on oltava avointa ja läpinäkyvää, jotta käytetyt menetelmät, saadut tulokset ja niistä tehdyt tulkinnat voidaan asettaa kriittisen tarkastelun kohteeksi. On toki selvää, että tutkimustuloksista voidaan tehdä hyvin monenlaisia tulkintoja tutkijan taustasta ja näkökulmasta riippuen. Perusteltu tulkinta ei ole ihmistieteissä koskaan väärä.

Tulkittu tutkimustulos riippuu tietysti myös siitä, kenen näkökulmasta tutkimus on tehty. Kuten totesin jo tutkielman alussa, olen tietoisesti valinnut tämän tutkimuksen lähtökohdaksi järjestelmän eli yhteiskunnan näkökulman yksilön sijaan. Myös saatuja tuloksia on siis tulkittu tästä lähtökohdasta käsin.

Yhteiskuntatieteissä saadut tutkimustulokset ja niistä tehdyt tulkinnat eivät ole koskaan lopullisia ja muuttumattomia totuuksia (Uusitalo 1991, 27). Myös tämä tutkimus on vain pieni osa työvoimapolitiikan tutkimuksen jatkumoa. Työvoimapolitiikka on aihealue, joka elää ajan, paikan ja vallitsevan poliittisen sekä taloudellisen tilanteen mukana. Siksi aiheesta eri ajankohtina tehtyjä tutkimuksia voi olla jopa haastavaa verrata keskenään. Toisaalta aiempaa tutkimusta voi olla helpompi tarkastella kriittisesti, koska tietämys tutkimuskohteesta ja tutkimuksen ajankohtana vaikuttaneista voimista on saattanut kasvaa ajan myötä.

Tutkimuksenteon tulee olla poliittisesti sitoutumatonta. Työvoimapolitiikka viittaa jo terminä siihen, että se on poliittisen päätöksenteon osa-alue. Työvoimapolitiikan alueella tehdyt tutkimukset saattavat myös päätyä hyödynnettäviksi poliittisessa päätöksenteossa ja se luultavasti on jopa monen tutkijan tarkoitus. Suomessa vallitsee melko laaja yhteisymmärrys, puoluepoliittisesta näkemyksestä huolimatta, työmarkkinoiden kehittämisen ja työvoimapolitiittisten interventioiden tarpeellisuudesta. Eroavaisuuksia on kuitenkin siinä, millaisin keinoin työttömyyden hoitoon ja syrjäytymisen ehkäisyyn tahdotaan tarttua.

Tässä tutkimuksessa on kyse yhteisötason analyysistä yksilötason analyysin sijaan. Toisin sanoen käytettävät tiedot ovat yhteisötason tietoja, eivätkä paljasta asioita yksilöistä. Näin ollen tutkimuksen ei voida katsoa aiheuttavan yksityisyydensuojan menetystä henkilöille, joihin liittyvät työvoimapolitiittiset tiedot muodostavat tämän tutkimuksen massan työvoimatoimistoittain. Pienten työvoimatoimistojen kohdalla asia on tietysti hieman monimutkaisempi, sillä työttömien työnhakijoiden lukumäärä voi olla melko pieni. Tutkimuksessa ei kuitenkaan tarkastella yksittäisten henkilöiden työllistymistä, vaan työllistyneiden osuuksia laajemmassa mittakaavassa.

6 TUTKIMUSAINEISTON ANALYYSI

Aineiston tarkastelujaksoksi valittiin vuosi 2008, sillä tämän vuoden aineisto on käytössäni olevasta tilastoaineistosta tuoreinta ja kokonaisvaltaisinta. Vuosi 2008 edustaa myös aikaa hetkeä ennen globaalin talouskriisin vaikutusten puhkeamista Suomessa ja on siksi mielenkiintoinen ajanjakso työvoimapolitiittisesti. Vaikka Suomessa on toteutettu laajoja irtisanomisia vuoden 2008 jälkeen, on yleinen työttömyysaste kehittynyt kuitenkin Työministeriön pitkän aikavälin työvoimamallin mukaisesti. Näin ollen globaalin talouskriisin ei voida suoranaisesti katsoa vaikuttaneen dramaattisesti Suomessa vallitsevaan työllisyyspoliittiseen tilanteeseen. Vuoden 2008 työllisyyspoliittinen rekisteriaineisto on siis otollista ajankohtaiselle analyysille myös vuonna 2012.

Aineiston mukaan työttömyysasteella ei näytä olevan merkittävää yhteyttä aktivointiasteeseen eli työttömyysaste ei korreloi juurikaan aktivointiasteen kanssa. Työttömyysasteen kasvu ei siis näyttäisi vaikuttavan aktivointiasteen kasvuun tai päinvastaisesti. Aktivointiaste kuitenkin korreloi lievän negatiivisesti nuorten 3 kuukautta ylittäneiden työttömyysjaksojen kanssa, joten aktivoinnilla saattaa olla jonkinlaista positiivista vaikutusta nuorten lyhytkestoisten työttömyysjaksojen päättymiseen. Aktivointiaste korreloi negatiivisesti myös kaikkien 3, 6 ja 12 kuukautta ylittäneiden työttömyysjaksojen kanssa, mutta negatiivinen korrelaatio on vahvin nuorten työttömyysjaksojen kanssa. Aktivoinnilla näyttäisi siis olevan merkittävin vaikutus nuorten lyhytkestoisten työttömyysjaksojen päättymiseen. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa selkeänä riippuvuutena pidetään yleensä jo 0.20-0.40:n korrelaatiota (Jokivuori ja Hietala 2007, 37). Myös tässä tutkimuksessa olen pitänyt 0.20:n korrelaatiota alarajana merkitsevälle riippuvuudelle.

Taulukko 1. Aktivointiasteen ja työttömyysasteen välinen yhteys.

		Aktivointiaste keskimäärin (Toimenpiteillä olevien osuus laajasta työttömyydestä)
Työttömyysaste keskimäärin	Pearson Correlation	,158*

Taulukko 2. Aktivointiasteen vaikutus työttömyysjaksoihin.

		12 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	6 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Nuorten 3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus nuorten alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana
Aktivointiaste keskimäärin (Toimenpiteillä olevien osuus laajasta työttömyydestä)	Pearson Correlation	-,248**	-,138*	-,089*	-,249**

Työttömyys vaikuttaa aineiston perusteella vahvasti kasautuvalta. Alkanut työttömyysjakso ennustaa vahvasti työttömyyttä 6 kuukauden päästä ja melko vahvasti vielä 12 kuukauden päästä työttömyysjakson alkamisesta. Ennustevoima 12 kuukauden työttömyyden keston kasvaa 6 kuukauden työttömyyden kohdalla. 6 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana korreloi vahvasti 12 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuuden, samoin kuin 3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuuden kanssa. 3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus korreloi vahvemmin 6 kuin 12 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien kanssa. Kerran alkanut työttömyysjakso on siis suuri riski pidentyvälle työttömyydelle.

Taulukko 3. Työttömyyden kasautuminen.

		Työttömyysaste keskimäärin	12 kuukautta ylittäneiden työttömyyksen osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	6 kuukautta ylittäneiden työttömyyksen osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksen osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Nuorten 3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksen osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana
Työttömyysaste keskimäärin	Pearson Correlation	1	,259**	,429***	,373***	,386***
12 kuukautta ylittäneiden työttömyyksen osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Pearson Correlation	,259**	1	,925***	,860***	,552***
6 kuukautta ylittäneiden työttömyyksen osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Pearson Correlation	,429***	,925***	1	,964***	,585***
3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksen osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Pearson Correlation	,373***	,860***	,964***	1	,519***
Nuorten 3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksen osuus nuorten alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Pearson Correlation	,386***	,552***	,585***	,519***	1

Passiivisen työmarkkinatuen saanti korreloi positiivisesti 3, 6 ja 12 kuukautta ylittäneiden työttömyysjaksojen sekä nuorten 3 kuukautta ylittäneiden työttömyysjaksojen kanssa. Vahvin

korrelaatio on 12 kuukautta ylittäneiden työttömyysjaksojen kanssa. Korrelaatio on heikoin nuorten 3 kuukautta kestäneiden työttömyysjaksojen kanssa. Ei liene järin yllättävää, että passiivisen työmarkkinatuen saanti ei ainakaan edesauta tilastojen mukaan työttömien työnhakijoiden työllistymistä. Sillä saattaa tulosten valossa olla jopa negatiivista vaikutusta työllistymiseen. Passiivinen työmarkkinatuki ei juuri kannusta työttömiä työnhakuun. Toisinaan passiivisen työmarkkinatuen yhteydessä puhutaan jopa tuloloukusta, joka aiheutuu siitä että työnhakijalle saattaa olla taloudellisesta kannattavampaa nostaa työmarkkinatukea kuin ottaa vastaan matalapalkkainen työ.

Taulukko 4. Passiivisen työmarkkinatuen ja työttömyysjaksojen välinen yhteys.

		Passiivista työmarkkinatukea saaneet keskimäärin (KELA)	12 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	6 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Nuorten 3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus nuorten alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana
Passiivista työmarkkinatukea saaneet keskimäärin (KELA)	Pearson Correlation	1	,364***	,327**	,321**	,287**
12 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Pearson Correlation	,364***	1	,925***	,860***	,552***
6 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Pearson Correlation	,327**	,925***	1	,964***	,585***
3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Pearson Correlation	,321**	,860***	,964***	1	,519***
Nuorten 3 kuukautta ylittäneiden työttömyyksien osuus nuorten alkaneista työttömyysjaksoista vuoden aikana	Pearson Correlation	,287**	,552***	,585***	,519***	1

Aineiston avulla on mahdollista tehdä erottelua eri tukimuotojen työllistämisaikutusten välillä ja niiden alueellisilla eroavaisuuksilla. Eroihin vaikuttaa moni asia, esimerkiksi

kullekin työvoimatoimistolle kohdennetut resurssit, työntekijöiden aktiivisuus ja aloitteellisuus, työnhakijoiden omat ominaisuudet ja aktiivisuus työnhakuun sekä aluepoliittiset mahdollisuudet ja rajallisuudet. Tässä tutkimuksessa mukana olleita työvoimatoimistoja on mahdollista jaotella esimerkiksi suuriin, keskikokoisiin ja pieniin työvoimatoimistoihin. Suuresta työvoimatoimistosta otetaan esimerkiksi Helsinki ja keskisuuresta Kotka-Haminan seudun työvoimatoimisto. Pieniä työvoimatoimistoja edustaa Viitasaari.

Taulukko 5. Helsinki.

	Työttömänä	Työllistynyt avoimille työmarkkinoille
Palkkatuen ja muun työllistämistuen jälkeinen tilanne 3 kk toimenpiteiden päättymisen jälkeen	83 %	17 %
Valmentavan työvoimakoulutuksen jälkeinen tilanne 3 kk koulutuksen päättymisen jälkeen	91 %	9 %
Ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeinen tilanne 3 kk koulutuksen päättymisen jälkeen	81 %	19 %
Työmarkkinatuen työharjoittelun jälkeinen tilanne 3 kk työharjoittelun jälkeen	90 %	10 %

Vuonna 2008 Helsingissä noin 17 prosenttia palkkatuetulla työjaksolla olleista oli sijoittunut tuetun työllistämisen jälkeen työmarkkinoille. Osuus oli sama Kotka-Haminan seudulla. Valmentavan työvoimakoulutuksen jälkeen työmarkkinoille sijoittuneita oli Helsingissä 9 prosenttia ja Kotka-Haminan seudulla 13 prosenttia. Ammatillinen työvoimakoulutus muodosti aineistossa suurimman eron työmarkkinoille sijoittumisessa Helsingin ja Kotka-Haminan seudun välillä, Helsingissä osuuden ollessa 19 prosenttia ja Kotka-Haminan

seudulla peräti 38 prosenttia. Työmarkkinatuetun työharjoittelun jälkeen työllistyneiden osuudet olivat hyvin samankaltaiset, Helsingissä 10 ja Kotka-Haminanseudulla 12 prosenttia. Viitasaarella työllistyneiden prosenttiosuudet olivat lähes kaikkien aktiivitoimenpiteiden jälkeen suuremmat kuin Helsingin tai Kotka-Haminanseudulla eli 20 prosentin luokkaa. Myös Viitasaarella ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen työllistyneiden osuus oli merkittävin, 26 %. Palkkatuen ja muun työllistämistuen jälkeinen tilanne oli Viitasaarella vertailukaupunkeja heikompi.

Taulukko 6. Kotka-Haminan seutu.

	Työttömänä	Työllistynyt avoimille työmarkkinoille
Palkkatuen ja muun työllistämistuen jälkeinen tilanne 3 kk toimenpiteiden päättymisen jälkeen	83 %	17 %
Valmentavan työvoimakoulutuksen jälkeinen tilanne 3 kk koulutuksen päättymisen jälkeen	87 %	13 %
Ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeinen tilanne 3 kk koulutuksen päättymisen jälkeen	62 %	38 %
Työmarkkinatuen työharjoittelun jälkeinen tilanne 3 kk työharjoittelun jälkeen	88 %	12 %

Taulukko 7. Viitasaari.

	Työttömänä	Työllistynyt avoimille työmarkkinoille
Palkkatuen ja muun työllistämistuen jälkeinen tilanne 3kk toimenpiteiden päättymisen jälkeen	88,5 %	11,5 %
Valmentavan työvoimakoulutuksen jälkeinen tilanne 3 kk koulutuksen päättymisen jälkeen	80 %	20 %
Ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeinen tilanne 3 kk koulutuksen päättymisen jälkeen	74 %	26 %
Työmarkkinatuen työharjoittelun jälkeinen tilanne 3 kk työharjoittelun jälkeen	76 %	24 %

Syytä siihen, miksi ainoa tilastollisesti merkitsevä ero työllistymisprosentteissa muodostui ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen, on vaikea sanoa tuntematta Kotka-Haminan seudun työvoimatoimistojen resursseja ja painopisteitä tarkemmin. 38 prosentin työllistymisosuuden voidaan kuitenkin sanoa olevan merkittävä.

Kuten Hämäläinen ja Uusitalo toteavat (2005, 1-2), on tilastollisen työvoimatutkimuksen haasteena kontrolliryhmän puuttuminen. Vaikka pystymme tilastojen avulla kertomaan, kuinka moni on työllistynyt aktivointitoimenpiteen jälkeen, emme pysty sanomaan mitään niiden ihmisten työllistymisestä, jotka eivät ole olleet toimenpiteiden kohteena. Jos toimenpiteellä olleista ja olemattomista yhtä suuri osuus olisi työllistynyt kolmen kuukauden sisällä, näyttäisi tutkimustulos varsin erilaiselta. Lisäksi, jos työllistymistä haluttaisiin tutkia yksilötasolla, olisi tärkeää saada tilastotietojen ohella myös taustatietoja tutkimuksen kohteena olevista ihmisistä, jotta todelliset syyt työllistymiseen olisi mahdollista selvittää.

Useissa tutkimuksissa (mm. Rantala 1995) on todettu aktivointitoimenpiteiden edesauttavan erityisesti nuorten työllistymistä ja myös tämä tutkimus tukee tätä näkemystä. Vertailun

kohteena olevissa Helsingin ja Kotka-Haminan seudun työvoimatoimistoissa merkittävin työllistyneiden osuus oli ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen. Tutkimusten mukaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen valikoituu usein nuoria työnhakijoita niin työvoimahallinnon kuin kursseja järjestävien tahojen vaikutuksesta (Hämäläinen ja Tuomala 2006, 29). Osa ammatillisen työvoimakoulutuksen kursseista on suunniteltu nimenomaisesti nuorille. Tämä kertoo tietysti osaltaan siitä, että nuorten työttömyyden hoitoon panostetaan, mutta kenties taustalla on myös havainto ammatillisen työvoimakoulutuksen nuoria työllistävistä vaikutuksista. Kuten aiemmin todettiin, aktivointiaste korreloi negatiivisesti nuorten 3 kuukautta kestäneiden työttömyysjaksojen kanssa eli aktivoinnilla näyttää olevan vaikutusta nuorten työllistymiseen. Lisäksi työnantajat ovat luonnollisesti kiinnostuneita palkkaamaan työuransa alussa olevia, juuri koulutettuja henkilöitä.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Mitä tutkittiin

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli analysoida kvantitatiivisesti työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta työllistymiseen sekä tarkastella sitä, onko aktivointitoimenpiteiden työllistävässä vaikutuksissa alueellisia eroja. Analyysin tueksi esiteltiin erilaisia ehdotuksia, joita työvoimapolitiittisten uudistamiseksi on parin viime vuosikymmenen aikana tehty. Työttömyyttä tarkasteltiin erilaisten tunnuslukujen ja sosiaalisesti ja taloustieteellisten työttömyysteorioiden valossa. Tarkastelun kohteena olivat myös aktiivisen työvoimapolitiikan piirteet, käytännön toteutus Suomessa sekä aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllistävyys.

Tutkimuksen perusteella työttömyysaste ei juuri korreloi aktivointiasteen kanssa eli aktivoinnilla ei ole merkittävää vaikutusta kokonaistyöllisyyteen. Aktivoinnilla näyttää olevan merkittävin vaikutus nuorten lyhytkestoisten työttömyysjaksojen päättymiseen, mutta vaikutusta on havaittavissa myös pidentyneiden työttömyysjaksojen kohdalla. Työttömyys on tutkimuksen perusteella kasautuvaa eli kerran alkanut työttömyysjakso ennustaa vahvasti pidentyvää työttömyyttä ja ennustevoima kasvaa aina työttömyysjakson pidentyessä. Passiivisen työmarkkinatuen saannilla on havaittavissa vaikutusta työttömyysjaksojen pidentymiseen eli passiivisen työmarkkinatuen saanti ei ainakaan edesauta työttömien työllistymistä.

Eri aktivointitoimenpiteiden työllistävässä vaikutuksissa havaitut alueelliset erot olivat pieniä. Pienen työvoimatoimiston alueella työllistyneiden osuudet olivat kuitenkin huomattavampia kaikkien tukimuotojen kohdalla. Kaikkien tarkastelun kohteena olleiden työvoimatoimistojen alueella merkittävin työllistyneiden osuus oli ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistumisen jälkeen. Yleisesti ottaen aktivointitoimenpiteiden on katsottu edesauttavan parhaiten nuorten työllistymistä ja myös ammatillisen työvoimakoulutuksen positiivinen vaikutus työllistymiseen puhuu tämän puolesta. Suuri osa ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuvista on nuoria ja osa kursseista on suunnattu nimenomaisesti nuorille työnhakijoille.

7.2 Työvoimapalveluiden resurssit ja kohdentaminen

Valtionhallinto määrittelee lait, joiden mukaisesti julkisia työvoimapalveluita tarjotaan, mutta yksittäiset työ- ja elinkeinotoimistot vastaavat resurssien kohdentamisesta ja sisällöstä sekä palveluiden toteuttamisesta. Tästä johtuen palveluissa voi olla suuria eroja eri toimistojen välillä ja kaikki julkisten työvoimapalvelujen tarpeessa olevat asiakkaat eivät ole samanarvoisessa asemassa työnhakijoina. Työvoimapalveluiden tarjonnassa on siis jo lähtökohtaisestikin alueellisia eroja. Työ- ja elinkeinotoimistojen tietynasteinen itsenäisyys resurssien kohdentamisessa on tietysti myös etu, sillä työttömien profiilit ja tarpeet ovat erilaisia eri puolilla Suomea, alueellisesta kehityksestä riippuen. Siksi on hyvä, että palvelujen sisältöä ei määrätä täysin työ- ja elinkeinoministeriön toimesta maanlaajuisesti, vaan paikkakuntaakohtaisille tarpeille annetaan tilaa.

Alueellisten erityistarpeiden lisäksi on tietysti olemassa myös henkilökohtaisia tarpeita työvoimapalveluiden ja työllistymisen tukemisen suhteen. Työvoimapolitiittisen tutkimuksen piirissä on varsinkin viime aikoina keskusteltu työttömien palvelutarpeen tunnistamisen problematiikasta. Työ- ja elinkeinotoimistojen työntekijöiden haasteena on löytää työttömien työnhakijoiden joukosta suurimman tuen tarpeessa olevat sekä ne, joiden kohdalla riski työttömyyden pitkittymisestä on merkittävin. Toisaalta työttömien joukosta olisi kannattavaa tunnistaa myös ne henkilöt, joiden kohdalla pienikin apu työnhakuun voisi johtaa työllistymiseen. Lisäksi jokaisen työnhakijan kohdalla tulisi löytää oikeat keinot juuri kyseisen henkilön työllistymisen edistämiseksi. Tähän on pyritty esimerkiksi työttömien tilastollisen profilointimallin avulla. Lisäksi olisi tarpeellista tehdä lisätutkimusta siitä, millainen merkitys asiantuntijoiden käyttämällä vallalla ja viranomaisen sekä asiakkaan vuorovaikutuksen muodostamalla palvelusuhteella on aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuuden ja kohdentumisen suhteen.

Työvoimapolitiittisten aktivointitoimenpiteiden vaikutuksista on saatu ristiriitaisia tuloksia. Osa tutkimuksista puoltaa aktivointitoimenpiteiden työllistävää vaikutusta, osa tulkitsee vaikutuksen jopa negatiiviseksi. Samat aktivointitoimenpiteet eivät edesauta kaikkien työllistymistä, koska tarpeita ja työttömiä työnhakijoita on erilaisia. Työnsaantiin vaikuttaa työnhakijan tausta, aiempi työkokemus ja ennen kaikkea työnhakijan aktiivisuus. Julkisten työvoimapalveluiden tarkoituksena on tukea työnhakuun, mutta merkittävin vaikutus näyttää kuitenkin olevan työttömän omalla halukkuudella ja jaksamisella työhaun saralla. Näiden

tulosten valossa voidaan kysyä, miksi työllistymisen tukemisen painopiste on asetettu vaikeasti työllistyvien päähän, jos pienemmillä resursseilla saataisiin mahdollisesti työllistettyä vaivattomammin työllistyviä työnhakijoita. Yksi syy vaikeasti työllistyvien tukemiseen on tietysti syrjäytymisvaaran ehkäisy, mutta kenties työllistymisen tukeminen ei ole ainoa oikea keino siihen.

Vuonna 2004 toteutetun uudistuksen myötä syntyneiden työvoiman palvelukeskusten tehtävänä on ollut tuoda saman katon alle valtion ja kuntien palveluja erityisesti niiden asiakasryhmien hyväksi, joilla on monenlaisia ongelmia työmarkkinoille pääsyssä ja kiinnittymisessä. Vuonna 2005 julkaistusta työpoliittisesta tutkimuksesta käy ilmi, että yli neljännes kyselyyn vastanneista työttömistä työnhakijoista ei hakenut aktiivisesti töitä (Aho ym. 2005, 5). Syitä työnhakuaktiivisuuden puuttumiseen voi olla useita, mutta tämä saattaa kertoa siitä, että ongelmien kasaantuessa tarttuminen esimerkiksi työnhakuun voi olla haastavaa. Palvelukeskusmalli voi tuoda apua moniongelmaisille työnhakijoille, kun asioinnista tehdään helpompaa.

Aktivointitoimenpiteisiin osallistumattomien työmarkkinatuen rahoitusvastuu jakautuu tänä päivänä puoliksi valtion ja kuntien kesken ja näin ollen kuntien vastuu erityisesti alueensa pitkäaikaistyöttömistä on kasvanut. Samaan aikaan valtionhallinnon tasolla valmistellaan merkittävää uutta kuntajakoa. Työvoimapolitiittisen tutkimuksen näkökulmasta lienee paikallaan kysyä, tuleeko kuntien yhdistyminen ja kuntakoon kasvaminen sekä samanaikainen kuntien kasvava vastuu työttömistä työnhakijoista mahdollisesti aiheuttamaan ongelmia. Kuntien uudelleenjärjestäytyminen tulee varmasti vaikuttamaan työvoimatoimistojen kenttään sekä resurssien jakoon. Siirtymävaiheissa on pystyttävä pitämään yllä palvelutaso sekä yhteys työnhakijoihin.

7.3 Työvoimapolitiikan tulevia suunnannäyttäjiä

Kaiken kaikkiaan niin tämä kuin moni aiempikin tutkimus on osoittanut todeksi sen, että työttömyysongelman ratkaisemisessa työttömyyden hoitoa tehokkaampi keino on ennaltaehkäisy. Työttömyyden ennaltaehkäisy on suuri haaste, mutta myös mahdollisuus. Resursseja pitäisi mahdollisuuksien mukaan siirtää työttömyyden hoitamisesta työttömyyden estämiseen. Kuten todettua, työttömyys on kasautuvaa ja kertaalleen alkanut työttömyysjakso

muodostaa suuren pitkäaikaistyöttömyyden uhan. Mitä pidempään työttömyysjakso jatkuu, sitä epätodennäköisemmäksi työllistyminen käy.

Työttömyyden hoitoon on olemassa keinoja ja aktivointitoimenpiteitä, mutta mitä ovat keinot työttömyyden ehkäisemiseksi? Suomessa on tehty tutkimusta lähinnä työttömyydestä johtuvan syrjäytymisen ehkäisemiseksi (esim. Sosiaali- ja terveysministeriön syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävä poikkihallinnollinen ohjelma vuosille 2011-2015). Työttömyyden ennaltaehkäisystä puhuttaessa keskeisiksi teemoiksi nousevat työhyvinvoinnin edistäminen, työssäjaksamisen tukeminen ja suurten rakenteellisten muutosten hyvä hoito. Valtio ei pysty yksinään tänä päivänä takaamaan kaikille työtä, joten talkoisiin tarvitaan muitakin tahoja. Kuntien, valtion ja yksityisen sektorin yritysten rinnalle työllistäjiksi ovat nousseet myös säätiöt, yhdistykset ja sosiaaliset yritykset. Vastuu työllisyyden takaamisesta tulisikin olla kaikilla toimijoilla pelkän valtionhallinnon sijaan. Olennaisinta työttömyyden ehkäisyssä on kuitenkin työpaikkojen turvaaminen.

Robert Arnkil ja Timo Spangar (2008) ovat esittäneet neljä skenaariota Suomen työvoimapalveluiden kehittämiseksi. Ensimmäinen vaihtoehto on rakennetyöttömyyspainotteinen malli, joka vastaa tähän asti toteutettua työvoimapalveluiden uudistusta. Uudistuksen tavoitteena on ollut rakennetyöttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisy ja tähän on pyritty työvoiman palvelukeskusten käynnistämällä sekä korostamalla asiakaspalvelun tärkeyttä varsinkin työttömyysjakson alussa. Työnantajapainotteinen malli toisi työvoimapalveluiden keskiöön työelämälähtöisyyden ja työnantajapalvelut. Työvoimapalveluiden uudistamisen painopiste siirrettäisiin työmarkkinoiden toimintakykyisempään päähän esimerkiksi työelämän laadullisen kehittämisen sekä rekrytoinnin ja osaamisen uudistamisen avulla. Keskeisiksi nousisivat myös väestön ikääntymiseen liittyvät haasteet. Vaikka painopiste siirtyisikin työmarkkinoiden ongelmallisesta päästä pois, ei rakennetyöttömyydestä aiheutuvia ongelmia voitaisi kuitenkaan täysin sivuuttaa.

Kolmas Arnkilin ja Spangarin esittämä malli liittyy markkinavoimien hyödyntämiseen. Monissa maissa julkisten työvoimapalveluiden asemaa on muutettu niin, että ne toimivat yksityisen ja kolmannen sektorin palveluiden tilaajana. Julkiset työvoimapalvelut hyödyntävät siis alihankintaa ja niiden oma organisaatiota on kevennetty. Suomessa julkisten työvoimapalveluiden roolin heikentymistä ei ole näkyvissä, mutta markkinavoimien

merkityksen kasvattaminen saattaisi tuoda mukanaan uudenlaista tavoitteellisuutta työnvälitystoimintaan. Neljäs skenaarior on kolmea edeltävää mallia yhdistävä suomalainen joustoturvamalli. Tämä malli kannustaa jatkamaan kehitystä jo toteutuneiden uudistusten mukaisesti. Varsinkin valtion ja kuntien yhteistyö työvoiman palvelukeskusten muodossa sekä palvelujen sisällöllinen eriyttäminen työmarkkinoiden ongelmallisissa ja helpommassa päässä nähdään onnistuneina, mutta edelleen kehittämisen arvoisina muutossuuntina. Kansainvälisellä tasolla erityisenä voidaan nähdä työelämän yleisen kehityksen liittäminen työvoimapalveluiden kehittämiseen.

Työvoima 2025-raportin perusteella yksi todennäköisimmistä vaihtoehtoista näyttää olevan Tanskan joustoturvamallin aiempaa laajamittaisempi soveltaminen Suomen oloihin. Suomessa on perinteisesti haluttu taata koko maan säilyttäminen asumiskelpoisena ja tämän vuoksi myös työvoimapolitiikkaan on pyritty vaikuttamaan aluepoliittisilla päätöksillä. Työvoima 2025-raportti toteaa kuitenkin, että työmarkkinoiden toimivuus edellyttää jatkossa työvoimavarojen siirtymisvalmiutta. Valtionhallinnon kehittämän pitkän aikavälin työvoimamallin mukaan työvoimavaroja tullaan siis mahdollisesti siirtämään työttömyyden tai työttömyysuhan alaiselta alueelta sinne missä on avoimia työpaikkoja tai että uudet työpaikat syntyvät alueelle, jossa on työvoimaa tarjolla. Liikkuvuudella voidaan tarkoittaa niin alueellista liikkuvuutta kuin ammatillistakin liikkuvuutta, joka tosin edellyttää uudelleen kouluttautumista.

Eräs aika ajoin keskusteluun nouseva ehdotus on muun muassa Pekka Peltolan esittämä 6+6-malli, jonka keskeisenä ajatuksena työvoimapolitiittisesti katsottuna on työn jakaminen ja työllisyysasteen kasvattaminen jakamalla työpäivä kahteen kuuden tunnin työvuoroon. Alun perin mallia ei kuitenkaan luotu hoitamaan työttömyyttä, vaan takaamaan työn tuottavuus, kilpailukyky ja joustavuus (Peltola 1999, 5). Viime vuosikymmenten kasvaneen työttömyyden aikana mallia on kuitenkin alettu tulkita myös työttömyyden hoitamisen näkökulmasta. 1980-luvun alussa 6+6-mallin käyttöönottoa pohdittiin valtionhallinnon tasolla, mutta käydyn debatin lopputulos oli, että Suomessa ei olisi riittävästi työnhakijoita täyttämään uuden mallin avaamat positiot (Peltola 1999, 5). Tämän päivän tilanteessa tämä ongelma kuulostaa varsin absurdilta.

6+6-malli perustuu ajatukselle työn uudelleenjaosta. Uudelleenjaon myötä työtä on yksilöä kohti entistä vähemmän, mutta sitä on tarjolla entistä useammalle. Ulrich Beckin (1992, 141)

mukaan työnteko muuttuu joustavan modernin myötä. Täystyöllisyyden tavoittelu on osa perinteistä palkkatyöhön perustuvaa työllisyysjärjestelmää, jonka jalustana ovat säännönmukaiset työajat, pysyvä työntekopaikka ja tiukat työsopimukset. Tämän päivän työelämässä on oltava enemmän varaa joustoihin, niin työntekijän kuin työnantajankin puolelta. Beck kutsuu uutta järjestelmää joustavaksi ja monimuotoiseksi alityöllisyydeksi. Tätä voidaan kutsua myös työn uudelleenjaoksi, joka kätkee sisälleen niin työajan, tulojen kuin sosiaalisen turvankin uudelleenjaon. (Beck 1992, 142-143). On tietenkin selvää, että tällainen ”alityöllisyys” toisi mukanaan myös uusia sosiaalisia riskejä.

Se, mikä malli tai näkökulma ottaa vallan suomalaisten työvoimapalveluiden ja suomalaisen työelämän suunnannäyttäjänä, jää nähtäväksi. Toivottavasti se malli pitää kuitenkin sisällään entistä enemmän työttömyyden ja syrjäytymisen ennaltaehkäisyä, varhaista puuttumista sekä uusia keinoja työmarkkinoiden joustavuuden ja turvan takaamiseksi.

LÄHTEET

Adams, John ja Thomas, Ray (2007): Active labour market policy in Scotland: does it make a difference? *International Journal of Manpower*, volume 28, number 1, sivut 30-41.

Acs, Zoltan, Audretsch, David B. ja Strom, Robert (2009): *Entrepreneurship, Growth, and Public Policy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Aho, Simo, Virjo, Ilkka ja Koponen Hannu (2006): Työnhakusuunnitelmien toteutumisen seuranta. Työpoliittinen tutkimus-sarja, nide 319. Työministeriö.

Aho, Simo (2008): Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistyvyyden parantamisyhtymysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. *Hallinnontutkimus* 4, 45-60.

Aho, Simo ja Arnkil, Robert: Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa Heiskanen, Tuula, Leinonen, Minna, Järvensivu Anu, Aho, Simo (toim.): *Kohti uutta työelämää?* Tampere University Press, Tampere 2008, 46-77.

Aho, Simo, Virjo, Ilkka, Tyni, Päivi ja Koponen, Hannu (2005): Työttömät ja palvelutarve. Työttömille kohdistetun kyselyn ja työnhakusuunnitelmien analyysin tuloksia. Työpoliittinen tutkimus-sarja, nide 271. Työministeriö.

Alkula, Tapani, Pöntinen, Seppo ja Ylöstalo, Pekka (1995): *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*. WSOY, Juva.

Arnkil, Robert ja Spangar, Timo (2008): Kohti työelämälähtöisiä ja integroivia työvoimapalveluja – mutta miten? Työpoliittinen Aikakauskirja 3, 46-60.

Arnkil, Robert ja Spangar, Timo (2000): Tanskan ”aktivoiva työvoimapolitiikka” – esikuva Suomelle? Työpoliittinen Aikakauskirja 3, 19-31.

Beck, Ulrich (1992): *Risk Society. Towards a New Modernity*. SAGE Publications, Trowbridge.

Bryman, Alan (2004): *Social Research Methods. Second Edition*. Oxford University Press, Hampshire.

Carree, Martin A. ja Thurik, A. Roy (2003): The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth. Teoksessa Acs, Zoltan J. ja Audretsch, David B. (toim.): *Handbook of Entrepreneurship Research: An Interdisciplinary Survey and Introduction*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 437-472.

Durkheim, Emile (1990): *Sosiaalisesta työnjaosta*. Gaudeamus, Helsinki.

European Communities (2002): Employment policies in the EU and in the Member States. Joint Report 2001.

Furåker, Bengt (2009): Unemployment and Social Protection. Teoksessa Giugni, Marco (toim.): The Politics of Unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action. Ashgate Publishing Ltd, Padstow.

Heinonen, Elisabet, Hämäläinen, Kari, Räisänen, Heikki, Sihto, Matti ja Tuomala, Juha (2004): Mitä on työvoimapolitiikka? VATT-julkaisu 38. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Holm, Pasi, Laukkanen, Erkki ja Ylöstalo, Pekka (2007): Työolot Pk-yrityksissä, SY-keskustelualoitteita. Helsinki.

<http://www.yrittajat.fi/File/8077bcc8-eb49-491f-9408-5d64b4fb49e8/tyanpap2002l.pdf>
[Luettu 6.9.2011]

Hämäläinen, Kari ja Tuomala, Juha (2006): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus-sarja, nide 315. Työministeriö.

Hämäläinen, Kari ja Uusitalo, Roope (2005): Kannattaisi kokeilla. Kokeelliset menetelmät työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa. Työpoliittinen tutkimus-sarja, nide 285. Työministeriö.

IMF (2007): Finland: Selected Issues. IMF Country Report No. 07/278.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07278.pdf> [Luettu 4.11.2009]

Jokivuori, Pertti ja Hietala, Risto (2007): Määrällisiä tarinoita. Monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta. WSOY, Helsinki.

Kiander, Jaakko ja Pehkonen, Jaakko (2008): Arviointiraportti työ- ja elinkeinoministeriön pitkän aikavälin työvoimamallista. Työ ja yrittäjyys-sarja, nide 33. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Kiander, Jaakko ja Vartia, Pentti (1998): Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Taloustieto Oy, Tampere.

Koistinen, Pertti (1999): Työpolitiikan perusteet. WSOY, Juva.

Koistinen, Pertti: Työpolitiikka. Teoksessa Niemelä, Pauli (toim.): Hyvinvointipolitiikka. WSOYpro, Helsinki 2010, s. 112-

Kortteinen, Matti ja Tuomikoski, Hannu (1998): Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Tammi, Hämeenlinna.

Koskela, Erkki ja Uusitalo, Roope (2006): The Un-intended Convergence: How the Finnish Unemployment Reached the European Level. Teoksessa Werding, Martin (toim.): Structural Unemployment in Western Europe. Reasons and Remedies. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge. 159-185.

Kotiranta, Tuija (2008): Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 335. University of Jyväskylä.

Lange, Thomas ja Georgellis, Yannis (2007): New perspectives on labour market interventions. *International Journal of Manpower*, volume 28, number 1, sivut 4-6.
<http://site.ebrary.com/lib/jyvaskyla/docDetail.action?docID=10172252> [Luettu 8.11.2011]

Metsämuuronen, Jari (2001): Monimuuttujamenetelmien perusteet SPSS-ympäristössä. International Methelp, Helsinki.

Moisala, Jutta, Suoniemi, Ilpo ja Uusitalo, Roope (2006): Työttömien tilastollinen profilointi. Työpoliittinen tutkimus-sarja, nide 316. Työministeriö.

Mäki-Kulmala, Heikki, Työttömänä työyhteiskunnassa. Työttömän oikeuksien ja velvollisuuksien eettistä ja yhteiskuntafilosofista tarkastelua. Työministeriö. Työpoliittisia tutkimuksia 225.

Niemelä, Pauli: Hyvinvoinnin aineelliset fyysiset edellytykset. Teoksessa Niemelä, Pauli (toim.): Hyvinvointipolitiikka. WSOYpro, Helsinki 2010, s. 109.

Pekkarinen, Jukka ja Sutela, Pekka (2004): Kansantaloustiede. WS Bookwell Oy, Juva.

Perry, Geoff ja Maloney, Tim (2007): Evaluating active labour market programmes in New Zealand. *International Journal of Manpower*, volume 28, number 1, sivut 7-29.
<http://site.ebrary.com/lib/jyvaskyla/docDetail.action?docID=10172252> [Luettu 8.11.2011]

Peltola, Pekka (1999): Flexibility through 6-hour shifts. Summary of the 6+6 Project. European Social Fund.

Rantala, Juha (1995): Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllistävyys. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Räisänen, Heikki (2011): Työpolitiikan tutkimus on uudistettava. Työpoliittinen Aikakauskirja 1, 3-4.

Sennett, Richard (2002): Työn uusi järjestys. Miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta. Vastapaino, Jyväskylä.

Sinko, Pekka (2007): Joustoturva – näkökohtia keskusteluun ”Suomen mallista”. Työpoliittinen Aikakauskirja 3, 6-13.

Skog, Harri ja Räsänen, Heikki (1997) Toimivampiin työmarkkinoihin. Helsinki: Työministeriö.

<http://www.stat.fi/org/historia/tyottomyysaste.html> [Luettu 8.11.2011]

Stenberg, Anders (2007): Comprehensive education or vocational training for the unemployed? *International Journal of Manpower*, volume 28, number 1, sivut 42-61.[Luettu 8.11.2011 <http://site.ebrary.com/lib/jyvaskyla/docDetail.action>]

http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ ja_hankkeet/syrjaytymisen_ ehkaisy [Luettu 29.3.2012]

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkajulkaisu].
ISSN=1798-7830. 2010, 1. Työllisyyden lasku pysähtyi vuonna 2010 . Helsinki:
Tilastokeskus [viitattu: 18.10.2011].

http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2010/tyti_2010_2011-02-15_kat_001_fi.html [Luettu 18.10.2011]

http://www.tem.fi/?s=2467&89506_m=101841 [Luettu 18.10.2011]

Tiainen, Pekka (2005): Tanskan malli ja muutosturva. Työpoliittinen Aikakauskirja 2, 3-11.

Työ, yrittäminen ja työelämä. Hallituksen politiikkaohjelma.
<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2486> [Luettu 27.10.2009]

Työvoima 2025. Täystyöllisyys, korkea tuottavuus ja hyvät työpaikat hyvinvoinnin perustana työikäisen väestön vähentyessä. Työpoliittinen tutkimus-sarja, nide 325. Työministeriö 2007.

Työvoimatoimistojen kokonaisaineisto 2002-2008 [elektroninen aineisto]. FSD2487, versio 1.0 (2010-02-15). Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Tutkimus- ja ennakointiryhmä [tuottaja], 2009. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietokirjasto [jakaja], 2010.

Uusitalo, Hannu (1991): Tiede, tutkimus ja tutkielma. WSOY, Juva.

VNK (2007): Rekrytointiongelmien, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5.
<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2007/j05-17-rekrytointiongelmien-tyovoiman-tarjonta/pdf/fi.pdf> [Luettu 4.11.2009]

Vähätalo, Kari (1998): Työttömyys ja suomalainen yhteiskunta. Gaudeamus, Tampere.