

# ONKO TYÖMARKKINOILLA TILAA KAIKILLE?

Katsaus erityisryhmiin kohdistetun  
politiikan tuloksiin ja haasteisiin

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja  
Työ ja yrittäjyys  
22/2014



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

RITA ASPLUND – PERTTI KOISTINEN

# ONKO TYÖMARKKINOILLA TILAA KAIKILLE?

Katsaus erityisryhmiin kohdistetun  
politiikan tuloksiin ja haasteisiin

<b>Tekijät   Författare   Authors</b> Rita Asplund ja Pertti Koistinen	<b>Julkaisuaika   Publiceringstid   Date</b> Kesäkuu 2014 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> ONKO TYÖMARKKINOILLA TILAA KAIKILLE? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>Tässä kirjallisuuskatsauksessa on selvitetty, miten työmarkkinoiden erityisryhmiin kohdistetut työvoimapolitiittiset ohjelmat toimivat ja millaisia tuloksia niistä on saatu. Kirjallisuuskatsaus pohjautuu niin kansainväliseen kuin suomalaiseenkin tutkimuskirjallisuuteen. Lähteenä on käytetty ensisijaisesti primaarilähteitä ja vertaisarvioinnin läpikäyneitä tutkimuksia. Tästä periaatteesta on poikettu, mikäli aikaisemmat selvitykset, poliittiset dokumentit sekä keskustelualoitteet on arvioitu tärkeiksi muun muassa poliittisen päätöksenteon kannalta. Katsauksen kohteena ovat nuorten, maahanmuuttajien, osatyökykyisten sekä pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen tähdänneet politiikkaohjelmat ja niihin kohdistuneet arviointitutkimukset. Viitekirjallisuuden pohja on laaja sisältäen yli 300 viitettä.</p> <p>Kirjallisuuskatsaus alkaa laajennetulla tiivistelmällä, joka johdattelee katsaukseen ja pohtii sen keskeisimpiä tuloksia ja niiden pohjalta esiin nousevia suosituksia. Tämän jälkeen katsaus etenee erityisryhmiin ja niihin kohdistettujen työvoimapolitiittisten ohjelmien tulosten ja vaikuttavuuden analyysiin. Kunkin erityisryhmän tarkastelun lopussa pohditaan käytettävissä olevien tutkimustuloksien pohjalta tehtäviä johtopäätöksiä ja olemassa olevan tietopohjan aukkoja. Kiireinen lukija selvää raportista lukemalla sen laajennetun tiivistelmän. Se, joka haluaa paneutua asiaan tai tarkistaa johtopäätösten ja suositusten perusteet, voi lukea erityisryhmiä koskevat yksityiskohtaisemmat kirjoitukset.</p> <p>Selvityksen tulokset voi tiivistää kolmeen päähavaintoon. Työvoimapolitiittisiin ohjelmiin kohdentunut tutkimus on edistynyt suurin harppauksin mitä tulee tutkimusaineistoihin, tutkimusmenetelmiin ja tutkimuksen teoreettiseen kehitykseen. Se on parantanut politiikkaohjelmien vaikuttavuuden arviointia ja luonut edellytyksiä rationaaliselle politiikalle.</p> <p>Tästä myönteisestä kehityksestä huolimatta voidaan kuitenkin sanoa, että työvoimapolitiittista arviointitutkimusta ja ennen kaikkea sen poliittista hyödynnettävyyttä on vaivannut se, että arvioinnit ovat keskittyneet liian usein yksittäisiin toimenpiteisiin ja niiden vaikutuksiin. Ongelmaksi on tullut se, että toimenpiteet ovat tulleet ikään kuin irrotetuksi laajemmasta ympäristöstä kuten esimerkiksi siitä, miten työvoiman kysyntä ja työmarkkinoiden rakenteen ja toiminnan kehitys vaikuttavat erityisryhmiksi ajateltujen työttömien nuorten, maahanmuuttajien ja osatyökykyisten sekä pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen.</p> <p>Toisaalta työvoimapolitiittiset ohjelmat ja toimintamallit ovat oman aikansa lapsia. Esimerkiksi aktivointitoimet syntyivät aikana, jolloin Euroopan unionissa työttömyys oli patoutunut pitkäaikaistyöttömyydeksi ja tarjontapainotteinen taloustiede edusti talouspolitiikan valtavirtaa. Tässä hengessä Suomessakin tehtiin useita uudistuksia työttömyys- ja sosiaaliturvauksuuksiin. Tavoitteena oli kehittää tuet sellaisiksi, että ne lisäisivät yksilöiden omaa aktiivisuutta työnhaussa ja samalla alentaisivat työn vastaanottamisen kynnyksiä. Monet näistä ohjelmista ja uudistuksista näyttävatkin toteuttaneen niille asetetut tavoitteet. Mutta toimivatko ne pitkittyneen taantuman ja laman olosuhteissa? Useat tutkimukset antavat ymmärtää, että ilman työvoiman kysyntää, kohdennettua elvytystä ja kokonaisvaltaista ohjelmien yhdistämistä työvoimapolitiikan aktivointiohjelmat eivät toimi toivotulla tavalla.</p> <p>TEM:n yhdyshenkilö: Tieto-osasto/Pekka Tiainen, puh. 029 504 8072</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> erityisryhmät, nuoret, maahanmuuttajat, osatyökykyiset, pitkäaikaistyöttömät, työvoimapolitiikka, työvoimapolitiikan arviointi, vaikuttavuus	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> ISSN 1797-3554	<b>Verkkajulkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> ISSN 1797-3562
<b>ISBN 978-952-227-858-6</b>	<b>ISBN 978-952-227-859-3</b>
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 183	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish
	<b>Hinta   Pris   Price</b> 28 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

# Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja/Työ- ja yrittäjyys -sarjan 22 niteenä julkaistaan Rita Asplundin (Elinkeinoelämän tutkimuslaitos) ja Pertti Koistisen (Tampereen yliopisto) tutkimus ”Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin.”

Tutkimuksen tavoitteena on ollut tuottaa laaja, tutkimuskirjallisuuteen perustuva katsaus työmarkkinoiden erityisryhmien – ensisijaisesti nuorten, maahanmuuttajien, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien – työllistämisestä ja työnteon kannattavuudesta sekä työvoimapolitiittisten tukitoimien tuloksellisuudesta.

Tärkeä asia on, että tarkastellut erityisryhmät eivät ole puhtaasti erillisryhmiä, vaan on yleistä, että sama henkilö voi kuulua yhtä aikaa enemmän kuin yhteen näistä eri ryhmistä. Toiseksi näiden erityisryhmien määrittelyssä on pääsääntöisesti noudatettu työvoima- ja sosiaaliviranomaisten käyttämiä luokituksia, jotka tyypillisesti perustuvat etuisuuksien saamisen ehtoja koskeviin määrityksiin. Työvoimatutkimuksessa ryhmät on määritelty osin laajemmin ja osin eri tavoin. Osittain kyse on myös asioista, joissa tilastolliset kuvaukset eivät tavoita kaikkea. Tällaiset seikat on tarpeen ottaa huomioon arvioinneissa.

Raportti on kokoava katsaus tutkimukseen ja sellainen edistää tutkimuskentän nykytilan jäsentämistä ja tutkimustarpeiden esiin nostamista sekä päätöksentekoa nyt, kun erittäin monet asiat ovat arvioinnin kohteena mietittäessä jatkolinjauksia ja toimia. Samalla nousee esille painotuksia, joita on tarpeen puntaroida politiikkatoimia suunniteltaessa. Tämän tutkimuksen tekemiseen varatun ajan rajallisuus huomioon ottaen se palvelee hyvin näitä tarpeita ja on toivottavaa, että tutkimusta luetaan paljon ja sen nostamista teemoista käydään keskustelua.

Tutkimuksen ohjausryhmän puheenjohtajana on ollut neuvotteleva virkamies Pekka Tiainen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ryhmän jäseninä ovat toimineet työmarkkinaneuvos Matti Sihto ja neuvotteleva virkamies Päivi Haavisto-Vuori, molemmat työ- ja elinkeinoministeriöstä. Oikoluvussa auttoivat Laila Riekkinen ja Etlasta Pekka Vanhala, joka auttoi tutkijoita myös taulukoiden ja lähteiden viimeistelyssä.

Helsingissä toukokuussa 2014

PEKKA TIAINEN  
*valtiotieteen tohtori, taloustiede*  
*neuvotteleva virkamies*  
*työ- ja elinkeinoministeriössä*

# Sisältö

Esipuhe.....	5
Johdanto, johtopäätökset ja suositukset .....	9
1 Tutkimuksen tavoite ja tehtävät.....	9
2 Tutkimuksen teoreettiset ja metodologiset lähtökohdat.....	12
3 Johtopäätökset ja suositukset .....	19
3.1 Yleisiä johtopäätelmiä ja suosituksia.....	19
3.2 Työmarkkinoiden erityisryhmistä tehtävät päätelmät.....	21
4 Onko työmarkkinoilla tilaa – toimiiko politiikka?.....	28
<b>OSA I: Nuorten työllistyminen ja työllisyys.....</b>	<b>32</b>
5 Nuorten ryhmä heterogeeninen .....	32
6 Nuorten työttömyys on korkealla – vai onko? .....	34
7 Erilaisia toimia eri-ikäisille nuorille.....	38
8 Heikosti koulutetuille nuorille ensisijaisesti koulutusta.....	40
8.1 Suurin osa nuorista menestyy, loput monesti tukitoimien tarpeessa.....	40
8.2 Koulupudokasongelmaan puuttumisesta hyviä kokemuksia.....	43
9 Aktiivitoimia kiitettävästi mutta tulokset vaihtelevat.....	46
9.1 Heikosti koulutettujen nuorten työmarkkina-asema vaikeutunut.....	46
9.2 Monenmuotoisia aktiivitoimien arviointeja.....	47
10 Vajaakuntoisten nuorten työllistyminen erityistoimien varassa	60
10.1 Vajaakuntoisista nuorista suppeasti tietoa .....	60
10.2 Vajaakuntoisten nuorten aktivoinnista ja sen vaikutuksista niukasti tietoa.....	62
11 Maahanmuuttajanuorten työllistyminen monen esteen takana..	65
11.1 Maahanmuuttajanuorten koulutus tehokkain keino .....	65
11.2 Maahanmuuttajanuorille suunnattu aktiivinen työvoimapolitiikka vasta toiseksi tehokkain keino.....	66
12 Loppupäätelmiä ja keskustelua .....	68
<b>OSA II: Maahanmuuttajien työllistyminen ja työllisyys.....</b>	<b>71</b>
13 Maahanmuuttopolitiikan keinot .....	71
14 Maahanmuuttajien kiinnittyminen työmarkkinoille .....	74
15 Mitä kertoo kansainvälinen arviointitutkimus?.....	77
15.1 Maahanmuuttajille kohdistetut erityiskeinot ja niiden vaikutus.....	77
15.2 Yleisiä työvoimapolittisia keinoja ja niiden vaikutus .....	82

<b>16</b>	<b>Maahanmuuttajat Suomea koskevan tutkimustiedon valossa....</b>	<b>87</b>
16.1	Maahanmuuttajien kiinnittyminen työmarkkinoille.....	87
16.2	Maahanmuuttajien kotoutuminen hyvinvointijärjestelmään.....	89
16.3	Kotouttamishjelmien arviointeja vähän mutta tulokset myönteisiä.....	89
16.4	Maahanmuuttajien kokemasta syrjinnästä kasvavaa näyttöä..	91
<b>17</b>	<b>Loppupäätelmiä ja pohdintaa .....</b>	<b>93</b>
<b>OSA III: Osatyökykyisten työllistyminen ja työllisyys.....</b>		<b>95</b>
<b>18</b>	<b>Osatyökykyiset työvoimapolitiikan toimenpiteiden kohteena ....</b>	<b>95</b>
<b>19</b>	<b>Mitä kertoo kansainvälinen tutkimuskirjallisuus? .....</b>	<b>100</b>
19.1	Osatyökykyisten työmarkkina-asema keskimääräistä heikompi	100
19.2	Institutionaalisten järjestelyjen vaikutus työllistymiseen ja työntekoon .....	105
19.3	Työkyvyttömyysturvajärjestelmien taloudelliset kannustimet...	112
<b>20</b>	<b>Osatyökykyiset Suomea koskevan arviointitutkimuksen valossa .....</b>	<b>121</b>
20.1	Politiikan ja käytännön välinen kuilu.....	121
20.2	Suomalainen tietämys on laaja mutta arviointitietopohja kapea .....	122
<b>21</b>	<b>Loppupäätelmiä ja keskustelua .....</b>	<b>127</b>
<b>OSA IV: Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja työllisyys .....</b>		<b>130</b>
<b>22</b>	<b>Pitkäaikaistyöttömyys rakenteellisena ongelmana .....</b>	<b>130</b>
<b>23</b>	<b>Pitkäaikaistyöttömyys ja työvoimapolitiikan painotukset.....</b>	<b>135</b>
23.1	Aktiivisen työvoimapolitiikan muuttuvat painotukset.....	135
23.2	Pitkäaikaistyöttömyys ja aktivointipolitiikan tulokset: kansainvälisiä kokemuksia .....	135
23.3	Aktivointipolitiikan tulokset Suomessa.....	141
<b>24</b>	<b>Ketkä hyötävät eniten työvoimapolitiittisista ohjelmista?.....</b>	<b>145</b>
24.1	Hyötävätkö pitkäaikaistyöttömät työvoimapolitiittisista ohjelmista Suomessa?.....	145
24.2	Mitä voimme oppia Ruotsin aktiivisesta työvoimapolitiikasta?.	148
24.3	Onko kyse sittenkin työttömän työnhakijan resursseista ja diskriminoinnista? .....	153
<b>25</b>	<b>Pitkittynyt työttömyys ja sosiaali- ja hyvinvointipalvelut.....</b>	<b>156</b>
25.1	Työttömyyden kesto ja sosiaaliturva.....	156
25.2	Työttömyyden ja muiden sosiaalisten riskien puskurointi kotitaloudessa.....	158
<b>26</b>	<b>Johtopäätöksiä ja keskustelua.....</b>	<b>161</b>
<b>Kirjallisuus .....</b>		<b>165</b>

# Johdanto, johtopäätökset ja suositukset

## 1 Tutkimuksen tavoite ja tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriön tarjouspyynnön mukaisesti tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut tuottaa laaja, tutkimuskirjallisuuteen perustuva katsaus työmarkkinoiden erityisryhmien - ensisijaisesti nuorten, maahanmuuttajien, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien - työllistämistä ja työntöön kannattavuudesta sekä työvoimapolitiittisten tukitoimien tuloksellisuudesta. Näiden erityisryhmien määrittelyssä on pääsääntöisesti noudatettu työvoima- ja sosiaaliviranomaisten käyttämiä luokituksia, jotka tyypillisesti perustuvat etuisuuksien saamisen ehtoja koskeviin määrityksiin. Näin ollen työhallinnon määritykset esimerkiksi siitä, keitä ovat nuoret työttömät, ei useinkaan vastaa sitä käsitteellistä määrittelyä, jota sosiaalitieteellisessä kirjallisuudessa käytetään.

Tutkimuksen käsillä olevassa loppuraportissa pyrimme vastaamaan tarjouspyynnön mukaisesti seuraaviin pääkysymyksiin:

- a) Minkä tyyppisiä *kysymyksiä* on käsitelty työmarkkinoiden erityisryhmien työllistämistä ja työntekoa koskevissa arviointitutkimuksissa? Minkä tyyppisiä toimia on arvioitu ja mitkä ovat jääneet arvioimatta?
- b) Minkä tyyppisiä *lähestymistapoja* on hyödynnetty? Millaisia teoriakehikkoja, aineistoja ja menetelmiä arvioinneissa on käytetty?
- c) Mitä *tuloksia* on saatu eri toimenpiteiden osalta? Miten näitä tuloksia tulisi tulkita ja arvioida analyyseissa käytettyjen aineistojen ja menetelmien valossa?
- d) Mitkä *tekijät* näyttävät analyysien perusteella vaikuttavan eri toimenpiteiden onnistumiseen tai epäonnistumiseen?
- e) Mikä on *tämän hetkinen tietämyksemme* kohdissa (a) - (d) kerätyn tietopohjan valossa? Mistä seikoista on olemassa poliittiselle päätöksenteolle hyödyllistä tietoa ja millaisia tietoaukkoja esiintyy?

Edellä kuvatut kysymykset heijastavat hyvin vallitsevaa työvoimapolitiittista ajattelua, jossa on tuotu esille yhtäältä työvoimapolitiikkaan kohdistettujen resurssien kasvu sekä toisaalta huoli siitä, että työvoimapolitiikkaan kohdistetut resurssit eivät ole kaikin osin vastanneet niihin kohdistettuja odotuksia. Monet sellaiset ongelmat, kuten pitkäaikaistyöttömyys, nuorten työttömyys ja syrjäytyminen, maahanmuuttajien heikko työmarkkinoille integroituminen sekä osatyökykyisten vaikeudet työllistyä, herättävät suuren kysymyksen: Onko työmarkkinoilla tilaa erilaisuudelle ja toimivatko poliittiset ohjelmat tilanteessa, jossa työmarkkinat ovat jatkuvien

rakenteellisten muutosten alla ja työvoimalta odotetaan kilpailukykyä, tehokkuutta ja kykyä sopeutua muutoksiin?

### **Kirjallisuuskatsaus, meta-analyysi vai arviointitutkimus?**

Työvoimapolitiikan arvioinnit voidaan lajityypiltään jakaa karkeasti kolmeen pääryhmään: *kirjallisuuskatsauksiin*, joissa tukeudutaan olemassa olevaan kirjallisuuteen ja poimitaan niistä olennaiseksi nähdyt tulokset; *meta-analyysit*, joissa joko kvalitatiivisen tai kvantitatiivisen tutkimuksen kohteena ovat aikaisempien tutkimusten sisältämät aineistot ja tulokset; sekä *arviointitutkimukset*, joissa suoritetaan primaariaineistoihin perustuvia empiirisiä analyyseja. Edellä esitetty luokitus kuvaa mielestämme myös arviointien 'arvojärjestystä'. Varminta tutkimustieto voi olla vain silloin, kun tutkija käyttää primaariaineistoja ja pystyy sitä kautta arvioimaan omien tutkimustulostensa luotettavuutta ja yleistettävyyttä. Heikoimmillaan tutkimustieto on taas silloin, kun tutkijalta puuttuu mahdollisuus esitettyjen tutkimustulosten luotettavuuden ja yleistettävyyden arviointiin. Siksi ns. sekundaarilähteiden käyttöä on syytä välttää, ja sikäli kuin niiden käyttö on tarpeen tai välttämätöntä, lukijalle tulee tehdä tämä selväksi.

Meta-analyysi on työvoimapolitiikan arvioinnin alueella uusi tulokas. Luonnontieteissä ja esimerkiksi empiirisessä lääketieteessä se on sitä vastoin yleinen tutkimustyyppi. Sillä on hyväksyttävä paikka esimerkiksi silloin, kun on ollut tarvetta arvioida, onko joku lääke, toimenpide tai hoidon muoto tuottanut samoja vai erilaisia lopputuloksia erilaisissa väestöryhmissä. Meta-analyysissäkin on erilaisia metodologisia suuntauksia. Meta-analyysillä voidaan pyrkiä käsiteanalyysiin, mutta se voi sisältää myös kvantitatiiviselle tutkimukselle tyypillisiä tilastollisia testejä (Borenstein ym., 2009; Cooper, 2009). Näin ajatellen meta-analyysia voi pitää parhaillaan itsenäisenä tutkimuksena, joka hyödyntää aikaisempien tutkimusten aineistoja ja tuloksia (Card ym., 2010).

Meta-analyysi on yleistynyt vasta viime vuosina työvoimapolitiikan arviointitutkimuksen muotona. Kehitystä on rajoittanut ennen kaikkea se, että yhteiskuntien väliset erot esimerkiksi siinä, millaisiin aineistoihin tutkimukset perustuvat, ovat suuret. Se tekee vaikeaksi saada meta-analyysin tutkimusaineistoon vertailukelpoisia tutkimuksia. Niinpä esimerkiksi Cardin kumppaneineen (2010) ja Kluven (2010) tutkimuksissa on ilmeisiä yleistämisen ongelmia juuri siksi, että joistakin maista tutkimusesimerkkejä voi olla kymmeniä ja toisista vain pari, ja kuitenkin tutkijat päätyvät tekemään yleistyksiä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta.

Yksittäiset arviointitutkimukset sisältävät usein arvokasta tietoa siitä, *mikä* ohjelma toimii ja *mikä* ei toimi, mutta ne voivat jättää vastaamatta kysymykseen, *miksi* joku ohjelma toimii yhdelle, mutta ei toisille ryhmille. Toisaalta tulokset näyttävät välillä yllättävän ristiriitaisilta. Tästä näkökulmasta on siksi tärkeää tehdä ero myös ryhmien, olosuhteiden ja ilmeisesti myös ohjelman toimeenpanon ja toimeenpanijoiden kesken.



Edellä mainittua kysymyksenasettelua ja arvioinnin perinnettä voidaan pitää työvoimapolitiikassa hallitsevana perinteenä, mutta sen rinnalla ovat kuitenkin kulkeneet akateeminen tutkimus ja sen esiin nostamat kysymykset. Tässä raportissa olemmekin lähteiksemme hyväksyneet ensisijaisesti relevantin ja tuoreen akateemisen, sosiaali- ja taloustieteellisen, tutkimuksen.

Vaikka käsillä oleva loppuraportti on luonteeltaan kirjallisuuskatsaus, olemme pyrkineet tekemään sen kaikkien taiteen sääntöjen mukaan. Käytännössä se on tarkoittanut, että olemme

- pyrkineet kirjallisuushaussa systemaattisuuteen;
- keskittyneet akateemiseen, sosiaali- ja taloustieteelliseen, tutkimuskirjallisuuteen;
- tukeutuneet ensisijaisesti primaarilähteisiin;
- vältäneet toissijaisia lähteitä, mutta maininneet aikaisempia alan selvityksiä, joilla arvioimme olleen merkitystä muun muassa poliittisen päätöksen kannalta.

Aineistonhaku on toteutettu niin, että olemme käyneet systemaattisesti läpi niin Tampereen yliopiston kuin ETLAn kirjastopalvelujen tähän aihealueeseen liittyvät tietokannat käyttäen tutkimusaiheen kannalta relevantteja hakusanoja ja useita hakukoneita. Systemaattisen tiedonhaun kohteeksi olemme ensisijaisesti valinneet ulkoista arviointia noudattavat tieteelliset lehdet, joista monet ovat viime vuosina julkaisseet työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen pureutuvia teemanumeroita. Toisaalta viitteisiimme sisältyy myös työpapereita, joita on julkaistu tutkimuslaitosten ja alan tutkimusta koordinoivien kansainvälisten instituutioiden, kuten Economic Research Network (ERN), Institute for the Study of Labour (IZA), IDEA:n ja Google Scholar'in toimesta. Näin katsauksemme tietopohja kattaa myös sen, mistä tutkijat keskusteleivat juuri nyt.<sup>1</sup> ETLAlla on lisäksi omat tutkimusyhteytensä, joiden kautta olemme saaneet useita tietolähteitä. Tämän lisäksi katsausraportin molemmat kirjoittajat kuuluvat useisiin kansainvälisiin tutkijoiden verkostoihin ja ovat vuosien mittaan seuranneet niiden kautta alan keskustelua. Useimmat yllä kuvatun tiedonhaun avulla kerätyt tutkimukset voidaan lukea ryhmään arviointitutkimukset, mutta joukossa on myös klassisia perustutkimuksia.

---

1 Hakuja on toteutettu muun muassa Ebsco, Jstor, Science direct ja Arto palvelimilla käyttäen erilaisia hakusanoja kuten employment policies, active labour market policies, active labour market policy measures sekä näiden kanssa ristiin hakusanoin youth unemployment, short-term and long-term unemployment, immigrants, employment of immigrants, handicaps, disability, jne.

## 2 Tutkimuksen teoreettiset ja metodologiset lähtökohdat

Edellä esitetyt työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuteen liittyvät kysymykset saivat Suomessa aikaan arviointitutkimuksen ja poliittisen keskustelun nousun viimeistään 1990-luvun alun laman jälkeisissä olosuhteissa. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja ennen kaikkea julkisten interventoiden – tuettu työllistäminen, työvoimapolitiittinen koulutus, työvoimapalvelut – arvioinnilla on sen sijaan ollut etenkin Yhdysvalloissa ja Kanadassa mutta myös monissa Euroopan maissa huomattavasti pidempi perinne varsinkin mikrotaloustieteessä (esim. Heckman ym., 1999; Martin ja Grubb, 2001; OECD, 2002; Card ym., 2010; Kluge, 2010). Heckman ym. (1999) identifioivat 75 mikrotaloustieteellistä ensisijaisesti Yhdysvaltoja koskevaa arviointitutkimusta. Card ym. (2010) käyttivät meta-analyyssissään aineistona 97:ää vuosina 1995–2007 eri OECD-maissa voimassa ollutta ohjelmaa. Kluge (2010) puolestaan perusti meta-analyyssinsä 19:sta Euroopan maasta koottuun aineistoon, joka kattoi peräti 137 arviointia.

Martin ja Grubb (2001, 11–12), jotka tutkivat OECD-maissa toteutettuja työvoimapolitiittisia ohjelmia ja niiden tuloksellisuutta, huomauttavat, että lisääntymisestään ja teoreettis-metodologisesta kehityksestään huolimatta työvoimapolitiikan vaikutusten arvioinnit ovat useimmiten perustuneet lyhyen ajan, vuoden tai kahden, seurantaan. Se on kuitenkin ilmeisen lyhyt aika, jos tavoitteena on tehdä johtopäätöksiä julkisten investointien taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista niin yksityisten henkilöiden ja kotitalouksien kuin yhteiskunnan työllisyyteen. Useimmiten arviot ovat koskeneet vain rahalla mitattavissa olevia vaikutuksia ja sosiaaliset vaikutukset ovat jääneet toissijaiseen asemaan. Martin ja Grubb (2001) huomauttavat myös, että useimmissa tapauksissa arviot on tehty julkisten viranomaisten toimesta tai intressistä, vaikka varteenotettavaa on myös se, että asia voi olla muidenkin ryhmien intresseissä, tai että siihen voitaisiin tarvita erilaisia näkökulmia.

Työvoimapolitiikan tehokkuuden ja tuloksellisuuden kysymykset ovatkin aikaansaaneet paitsi arviointitutkimuksen määrällisen kasvun myös sen, että työvoimapolitiikan tehokkuuden arvioimiseksi on kehitetty yhä parempia tutkimusaineistoja ja tutkimusmenetelmiä. Keskeisessä asemassa ovat olleet pitkittäis seurantaan sekä politiikkaohjelmien vaikuttavuuden arviointiin soveltuvat kansalliset ja kansainväliset aineistot. Tästä hyviä esimerkkejä ovat muun muassa OECD:n työllisyysturvian indikaattorit (EP-index) ja työvoimapolitiikassa tapahtuneita muutoksia päivittävä aineisto, Suomen ns. FLEED-mikroaineisto, Ruotsin LISA-aineisto, Saksan pitkittäisaineisto sekä saksalaisen IZA-instituutin kokoama 'Evaluation Dataset' (Caliendo ym., 2011). Mitä tulee arviointitutkimusten toteuttamiseen esimerkiksi Kluge (2006) erittelee ensimmäisen, toisen ja kolmannen sukupolven arviointimenetelmät. Valaisevan esimerkin kolmannen sukupolven varsin sofistikoitujen tilastollisten menetelmien laajasta kirjosta antaa katsauksessaan muun muassa Nekby

(2008). Näiden menetelmien rinnalle on lisäksi noussut meta-analyysi (Florax ym., 2002; Card ym., 2010).

### **Rakenteelliset, ajalliset, institutionaaliset ja yksilölliset tekijät**

Esimerkkinä akateemisen keskustelun esiin nostamista näkökulmista voidaan pitää Blossfeldin (1986) klassista artikkelia, jossa hän osoitti monien sosiaalisten ilmiöiden, kuten työllisyyden ja työmarkkinoille kiinnittymisen, kehityksen riippuvan sekä rakenteellisista, ajallisista, institutionaalista että yksilöllisistä tekijöistä. Korostaessaan tätä kokonaisuutta Blossfeld halusi tähdentää, että työllistymisen ja palkkauksen sekä työmarkkinoille integroitumisen kannalta on olennaista se, millaisessa suhdannevaiheessa esimerkiksi koulutuksesta valmistuneet pyrkivät työmarkkinoille tai millaisessa taloudellisessa ja työllisyyden tilanteessa yksilö menettää tai pyrkii vaihtamaan työpaikkansa.

Kyse ei ole kuitenkaan vain näistä talouden suhdanneluonteisista tekijöistä, vaan myös siitä, millaisia työpaikkoja on saatavilla tai minkä alan työpaikat ovat kasvussa ja supistumassa. Esimerkiksi EU:n raportit ja Suomen osalta muun muassa ETLAn tutkimukset osoittavat, että ennen nykyistä finanssikriisin kirvoittamaa talouslammasta kasvussa olivat ennen kaikkea korkea koulutusta vaativat työtehtävät (Farber, 2011; Hurley ja Storrie, 2011; Asplund ym., 2012). Tämä kehitys tarjosi hyvän koulutuksen omaaville muita ryhmiä paremmat työllistymisen ja liikkuvuuden mahdollisuudet niin yritysten sisäisillä kuin ulkoisillakin työmarkkinoilla. Työpaikkakilpailu on siis ollut avoimempaa ja mahdollisuuksia avaavampaa ylempään koulutuksen ja statuksen työtehtävissä ja toisaalta tiukempaa ja rajattua alemman koulutuksen omaavalle työvoimalle. Tällä tiedolla on olennainen ja ehkäpä ratkaisevakin merkitys silloin, kun arvioidaan sitä, millaisia tuloksia voidaan realistisesti asettaa esimerkiksi työvoimapolitiittiselle koulutukselle tai millaisessa ympäristössä pitkäaikaistyöttömät joutuvat taistelemaan paikasta työmarkkinoilla.

Edellä mainittujen ulkoisten tekijöiden ohella työllistymistä ja työmarkkinoille integroitumista on arvioitava myös sen mukaan, missä elämänvaiheessa ja millä koulutus- ja kokemuspohjalla yksilö hakee työtä tai pyrkii vaihtamaan työpaikkaa. Ensi kertaa työmarkkinoille pyrkijät eivät ole suinkaan samassa asemassa kuin pitkän työkokemuksen omaavat tai perhevapaiden jälkeen työmarkkinoille hakeutuvat, eivätkä nuoret koulupäästökäät ole samassa asemassa kuin kuntoutus-, uudelleen koulutus- tai hoivatyövaiheen jälkeen työmarkkinoille hakeutuvat.

Modernissa hyvinvointiyhteiskunnassa työllistymiseen ja työmarkkinoille integroitumiseen vaikuttavat lisäksi yhteiskunnan instituutiot ja institutionaaliset käytännöt. Tämän näkökulman huomioiminen synnytti institutionaalisen taloustieteen sekä toisaalta monipuolisen teoreettisen tutkimuksen ja koulukuntia hyvinvointivaltioiden institutionaalista käytännöstä (Hall ja Taylor, 1996; Greener, 2005; Streeck ja Theelen, 2005). Varsinkin suurempien rakenteellisten muutosten aikana instituutioiden ja niiden resurssien ja toimintakäytänteiden muutokset voivat selittää merkittävästi sitä, miten tukitoimenpiteet kohdistuvat työvoiman eri ryhmiin ja miten

yksilöt ja yritykset käyttäytyvät näiden uusien ehtojen raamittamissa puitteissa. Taloustieteellisessä työmarkkinoiden toimivuuden tutkimuksessa tämä on johtanut muun muassa pelotetekijän tutkimiseen ja sosiaalitieteissä yksilöiden resursien, toimintavarojen ja toimintakäytänteiden tutkimiseen.

### **Dynaaminen pikemmin kuin staattinen lähestymistapa**

Akateemisessa tutkimuksessa on viime vuosina korostettu myös sitä, että yhteiskunnallisia ilmiöitä, kuten työmarkkinoita, työhön osallistumista, työurien kehitystä ja harjoitetun työvoimapolitiikan vaikutuksia, tulisi arvioida pitkittäisenä ja dynaamisena ilmiönä eikä vain poikkileikkauksiin perustuvan tiedon ja yksittäisten tekijöiden vaikutuksen näkökulmasta. Jos työmarkkinoita katsotaan dynaamisesta näkökulmasta, voidaan lähteä siitä, että työmarkkinoille kiinnittymistä tulee tarkastella kokonaisuutena, jossa rakenteelliset, ajalliset ja institutionaaliset tekijät vaikuttavat siihen, mitkä työnhakijoiden ryhmät ovat kulloinkin muita ryhmiä onnekaammissa tai kohtalokkaammissa asemissa etsiessään työtä. Tämän näkökulman mukaan on myös realistista ajatella, että hyvin tehokkaaksi osoittautuneen politiikka-ohjelman, kuten työvoimapolitiittisen koulutuksen, vaikutukset voivat ehtyä, jos työmarkkinoilla tapahtuu olennaisia muutoksia. Jos esimerkiksi virtaama työttömyyteen kasvaa tai paikkakunnalle muuttaa työnhakijoita, jotka ohittavat entiset työnhakijat joko työkokemuksellaan, koulutuksellaan tai työlle asettamiensa vaatimusten osalta, voivat entuudestaan työttömänä olleet jäädä entistä heikompaan asemaan. Samanaikaisesti toteutetut muutokset ammatillisessa koulutuksessa (omaehtoinen koulutus, uudet koulutusalat jne.) tai työllisyysturvan muutokset (muutosturva) voivat vaikuttaa siihen, että aikaisemmat työnhakijoiden ryhmät joutuvat entistä tiukemman työpaikkakilpailun eteen.

Työvoimapolitiikan tuloksellisuutta arvioivat tutkimukset ovat viime vuosina tuoneet esille tärkeää tietoa muun muassa siitä, millaiset politiikkaohjelmat ovat olleet muita tehokkaampia (esim. koulutus vs. suora työllistymistuki), ja missä maissa esimerkiksi aktivointitoimenpiteet ovat osoittautuneet tehokkaiksi ja toimiviksi ratkaisuiksi (Thomsen, 2009; Brinsky-Fay, 2011; Card ym., 2010). Näitä tutkimuksia arvioitaessa on kuitenkin usein unohdettu eri tekijöiden yhteisvaikutus. Luonnollisesti tällainen argumentaatio ja esimerkiksi monitasomallien käyttäminen ovat tulleet mahdolliseksi sitä mukaa, kun edustavat rekisteriaineistot ovat mahdollistaneet työntekijä-työnantajatietojen yhdistämisen sekä institutionaalisten ja makrotason tietojen kuljettamisen yhdessä yksilökohtaisten tietojen kanssa. Tällä voi olla käänteentekevä vaikutus siihen, miltä yhteiskunnallinen muutos näyttää ja mitkä ovat yksilöiden mahdollisuudet. Niinpä esimerkiksi Boockmann ja Steffes (2005), jotka käyttivät integroitua työntekijä-työnantaja-aineistoa, havaitsivat, että Saksassa 50 % kaikista uusista työsuhteista päättyi ensimmäisen kahden vuoden aikana. Olennaista tässä oli kuitenkin se, että työsuhteiden päättyminen riippui yksilöllisten tekijöiden lisäksi toimipaikkojen ominaisuuksista. Tämä johti johtopäätökseen, että yksilöiden liikkuvuus työpaikasta toiseen väheni merkittävästi, jos huomioitiin yritystason

heterogeenisuus. Mathias Dütsch ja Olaf Struck (2011) jatkoivat Boockmann-Steffe-  
sin linjalla ja osoittivat, että yksilöiden koulutus ennakoii uramahdollisuuksia erityi-  
sesti urakehityksen alussa ja toisaalta pitkä ja voimassa oleva työsuhte stabilisoi  
myös tulevia työllisyysuria. Tästä näkökulmasta katsottuna yritys tarjoaa siis mah-  
dollisuuksia, jotka vaikuttavat eri tavoin työllistymiseen ja siihen, miten työttömyy-  
den riskit jakautuvat työvoiman eri ryhmien kesken. Mutta se, mikä tässäkin tutki-  
muksessa jäi selittämättä, koski taloudellisen tilanteen ja sitä kautta muotoutuvan  
työvoiman kysynnän vaikutuksia yksilöiden työuriin.

### **Huomio yhteisvaikutuksiin pikemmin kuin yksittäisiin tekijöihin**

Edellä olemme korostaneet erityisesti ajallisten ja rakenteellisten tekijöiden osuutta  
eli sitä, että kullakin politiikkaohjelmalla ja sen institutionaalisella toimivuudella  
(*embeddedness*) on kussakin yhteiskunnassa omat ehtonsa ja perinteensä. Toi-  
saalta erilaiset toimenpideohjelmat myös kilpailevat keskenään, mikä tekee mah-  
dottomaksi eristää ja arvioida yksittäisen ohjelman toimivuutta. Mikään yksittäinen  
tekijä tai ohjelma ei toimi erillään, vaan sen vaikutus on tulosta myös siitä, miten  
se toimii joko täydentävänä tai korvaavana toimenpiteenä muiden toimenpiteiden  
ja tekijöiden kanssa.

Nämä moninaiset ulottuvuudet selittävät usein myös sitä, että poliittiset ohjelmat  
eivät ole noin vain siirrettävissä maasta tai institutionaalisesta ja poliittisesta kon-  
tekstista toiseen. Esimerkiksi minimipalkan tai sosiaaliturvajärjestelmien etuisuuk-  
sista muotoutuvan reservaatiopalkan on ajateltu nostavan aloituspalkkoja niin kor-  
kealle tasolle, että se tekee ensi kertaa työmarkkinoille pyrkivien ja myös työttömien  
työllistämisen kalliiksi ja estää siten heidän työllistymisensä. Minimipalkkamallin ja  
työllistämistuen toimivuus on kuitenkin viime kädessä kiinni kunkin yhteiskunnan  
työmarkkinoiden yleisestä rakenteesta, palkkarakenteesta, työ- ja palkkasuhteiden  
sääntelystä sekä sosiaaliturvajärjestelmien toimintaperiaatteista, kattavuudesta ja  
kompensaatioefektistä, eikä niitä voida suoraan ja sellaisinaan pitää sen kummem-  
min työllistämisen esteenä kuin pienipalkkaisten toimeentulon takeenakaan.

Koulutusratkaisujen, kuten työvoimapolitiittisen täydennys- ja lisäkoulutuksen,  
toimivuus on puolestaan pitkälti kiinni siitä, miten julkisen perus- ja ammatillisen  
koulutuksen järjestelyt toimivat, mitkä ovat niiden integroivat ja syrjivät käytänteet  
ja mitkä ovat ylipäättään nuorisokoulutuksen oppimistulokset. Työvoimapolitiittisen  
koulutuksen ja sosiaalisen integroitumisen vaikutukset ovat mitä ilmeisimmin kes-  
keisiä työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten (ns. NEET-nuorten = *Not  
in Employment, Education or Training*) sekä heikosti koulutettujen maahanmuutta-  
jien, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Tällöin on kuitenkin usein  
kyse siitä, että näiden erityisryhmien onnistunut integroituminen edellyttää usei-  
den toimenpiteiden tehokasta yhdistämistä ja yhteensovittamista, mikä on tietysti  
oma haasteensa. Tämä toimenpiteiden rinnakkaisuuden ja ketjuuntumisen tärkeys  
nousee esille kaikkien näiden erityisryhmien kohdalla. Esimerkiksi maahanmuutta-  
jien työllistämisen tukemiseen tulisi parhaimmillaan sisältyä erilaisia toimenpiteitä

alkaen maahanmuuton virtojen ohjaamisesta (vapaa liikkuvuus vs. rajatut oikeudet) ja maahanmuuttajien kotouttamisesta (asuminen, sosiaalipalvelut, koulutus- ja kielitaito) aina työllistymisen ja työurien edistämiseen asti. Aivan samalla tavoin pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksien edistäminen voi edellyttää samanaikaisesti toimenpiteitä, jotka nostavat pitkäaikaistyöttömät köyhyydestä ja velkavankeudesta ja parantavat heidän terveydentilaansa ja psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointiaan eli juuri sitä, mitä Amartya Sen (2000) tarkoittaa kyvyillä ja kyvykkyydellä.

Toisen valaisevan esimerkin tarjoaa erityisryhmien työmarkkinoille hakeutuminen, joka voi tapahtua hyvin erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa. Työmarkkinoille hakeutuminen voi tapahtua esimerkiksi pitkään jatkuneen taloudellisen muutoksen (laskukauden vs. nousukauden) olosuhteissa tai se voi tapahtua tilanteessa, jolloin koulutusjärjestelmä tuottaa yhä paremmin koulutettuja nuoria, jotka hakeutuvat joko ensi kertaa tai tietyn työmarkkinakokemuksen omaavina tiettyihin sisääntulotehtäviin. Esimerkiksi nuorelle tai maahanmuuttajalle – on hän sitten hyvin tai heikommin koulutettu – ei ole yhdentekevää millaisessa työmarkkinoiden rakennemuutoksen, kilpailun ja valikoitumisen tilanteessa hän työtä etsii. Työtehtävien uudet ja kenties kiristyneet vaatimukset sekä tarjolla olevan työvoiman runsaus asettavat työpaikoista kilpailevat entistä vaikeampiin ja vaikeammin ennakoitavissa oleviin olosuhteisiin. Niinpä monet sosiologit niin Suomessa (esim. Erola, 2009, 2012) kuin muissakin maissa (esim. Brynin ym., 2008) ovat päätyneet siihen, että sosiaalinen liikkuvuus eri ryhmien kesken on hidastunut sitä mukaa kuin yleinen koulutustaso on kohonnut. Samanaikaisesti kun sosiaalinen liikkuvuus on hidastunut, on muilla tekijöillä kuin koulutuksella alkanut olla entistä keskeisempi osuus siihen, ketkä ovat onnekkaita sosiaalisen liikkuvuuden suhteen. Hakijan käytettävissä olevat resurssit ja vanhempien taustat nousevat uudestaan esille myös Suomessa, jossa yleinen koulutus on taannut sosiaalisen liikkuvuuden aikaisemmillemme sukupolville. Arvioitaessa esimerkiksi maahanmuuttajien, osatyökykyisten, pitkäaikaistyöttömien tai koulunsa päättäneiden nuorten työmarkkinoille integroitumista, tieto yhteiskunnan sosiaalisesta liikkuvuudesta auttaa ymmärtämään sitä, mitkä ovat mahdollisuudet sosiaaliseen kohoamiseen ja ammatilliseen etenemiseen.

Mitä tulee edelleen ajallisiin ja ulkoiisiin olosuhteisiin, on perusteltua ajatella, että mitä paremmat ovat työllisyysmahdollisuudet sillä hetkellä kun hakeudutaan työmarkkinoille, sitä pienemmät ovat työmarkkinoille kiinnittymisen riskit. Suotuisat työmarkkinaolosuhteet eivät kuitenkaan vaikuta vain työmarkkinoille hakeutuvien urakehitykseen, vaan koko työikäisen väestön työurien kehitykseen (Blossfeld, 1986, s. 213). Arvioidessaan eri kohorttien kiinnittymistä työmarkkinoille Blossfeld osoitti, että jokaisella sodanjälkeisellä sukupolvella oli edeltävää sukupolvea korkeammat ammatilliset vaatimukset. Toisin sanoen, jokainen sukupolvi aloitti edeltäjänsä korkeammalta tasolta, ja sen jälkeen työmarkkinoille kiinnittyminen vahvistui yli eliniän. Toisaalta, kun arvioidaan eri kohorttien työmarkkinoille kiinnittymistä, on tärkeää huomioida myös se, että uudet sukupolvet kiinnittyvät työmarkkinoille eri-ikäisinä. Yleisen koulutustason kohottua kilpailu työpaikoista on

aikaisempia sukupolvia kovempaa, mikä saattaa etenkin koulupudokkaat ja NEET-nuoret muita vaikeampaan asemaan.

### **Aktivointi arvioinnin kehiksenä**

Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana työvoimapolitiittista ajattelua ja argumentaatiota ovat hallinneet kaksi käsitettä, *aktivointi* ja *arviointi*. Peter Taylor-Goodby (2004) arvioi, että EU-maiden työvoimapolitiikassa olisi tapahtunut paradigman muutos, kun EU:n jäsenmaat alkoivat 1990-luvun alussa soveltaa Euroopan komission ohjeita, joissa korostettiin työmarkkinoiden joustavuutta sekä työttömien työllistymisen edellytysten parantamista ja aktivointia. Myös Suomessa ja Ruotsissa on tehty lukuisia tämän paradigman mukaisia muutoksia työ- ja sosiaalipoliittisten järjestelmien normeihin. Työttömien aktivointi ja velvollisuuksien korostaminen sai virallisen siunauksensa Suomessa työministeriön selvitysmiesten Harri Skogin ja Heikki Räisäsen vuonna 1997 ehdottamassa uudistusohjelmassa *Työvoimapolitiikan aktivointi*. Yksi ohjelman keskeisistä painotuksista oli työttömien työnhakijoiden aktivoiminen sekä palvelujärjestelmän uudistaminen niin, että se tukisi aktivointitavoitetta. Mietinnössä julistettiin työttömän oikeudet ja velvollisuudet, mikä sinänsä oli ainutlaatuista, jos asiaa verrataan kansainvälisesti tai aikaisempaan keskusteluun Suomessa. Myöhemmin aktivoinnin ideaa on alettu soveltaa myös muilla hallinnon aloilla. Samalla aktivoinnin idea on saanut aikaisempaa konkreettisempia ja sitovampia muotoja.

Kuvatessaan kehitystä Euroopan maissa Guilliano Bonoli (2010) arvioi aktiivisen työvoimapolitiikan kehityksessä olleen kolme jaksoa:

- 1) 1950- ja 1960-lukujen kehitys, jolloin työvoimapolitiikan tehtävänä oli turvata talouskasvun edellyttämä koulutetun työvoiman riittävyys,
- 2) vuosien 1972-1973 öljykriisistä 1980-luvun loppuun työvoimapolitiikan tehtävänä oli entistä selvemmin työttömien työllistäminen, ja
- 3) 1990-luvun alusta alkaen työvoimapolitiikan tehtävänä on ollut rakennemuutoksen aiheuttaman työttömyyden lieventäminen ja ei-aktiivisen väestönosan työllistäminen.

Jako on karkea, eikä se kaikin osin kuvaa oikein esimerkiksi Suomen työvoimapolitiikan kehitystä. Sen avulla voidaan kuitenkin luonnehtia sitä, miten aktivointipolitiikka on kehittynyt ja millaisia eroja siinä on maiden kesken. Bonoli (2010) osoittaa, että vaikka viimeisten vuosikymmenten aikana työvoimapolitiikassa voi katsoa aktivointipolitiikan ja yksilön oman vastuun korostamisen vahvistuneen, niin aktivointipolitiikassakin voi erottaa vaihtoehtoja ja selkeitä maakohtaisia eroja. Bonoli (2010, 440-442) tunnistaa neljä työvoimapolitiikan toteuttamisen vaihtoehtoa: työn vastaanottamista tukevien kannustimien kiristäminen, työllistymisen tukeminen, työstä kiinni pitäminen ja työnhakijan ammattitaidon kehittäminen. *Kannustimien kiristämisellä* tarkoitetaan niitä toimia, joilla säännellään työvoima- ja sosiaalipoliittisten etuisuuksien saamista. Tunnettuja keinoja ovat muun muassa universaalien etuisuuksien rajoittaminen, etuisuuksien eriyttäminen ohjelma- ja kohderyhmäkohtaisesti sekä sanktioiden ottaminen käyttöön. *Työllistymisen tukemisen tavoitetta*

voidaan edistää tarjoamalla työnvälityspalveluja, tehostamalla neuvontaa ja luomalla työpaikkoja sekä tukemalla työnhakijoiden tarvitsemia palveluja, kuten lasten päivähoitopalveluja, ja edistämällä työnhakijan ammattitaitoja ammatillisen täydennyskoulutuksen avulla. *Työssä kiinni pitämisen* strategiaan voidaan lukea toimenpiteet, joiden tavoitteena ei niinkään ole työttömän työllistäminen, vaan pitäminen työkykyisenä ja työmarkkinoiden käytettävissä. Tällaisia aktivoinnin keinoja ovat työharjoittelu, tuettu työllistäminen sekä lyhyet työllisyyskurssit. *Ammattitaidon kehittämiseen tähtääviin keinoihin* kuuluu muun muassa ammatillinen uudelleen- ja täydennyskoulutus, jota voidaan tarjota työttömille, lomautetuille työntekijöille sekä työpaikan vaihtajille.

Käytännön politiikassa kaikkia näitä keinoja käytetään rinnakkain ja työnhakijoiden eri ryhmille kohdentaen. Pohjoismaissa harjoitetun aktivointipolitiikan Bonoli (2010) katsoo olevan sijoitettavissa suurelta osin edellä mainittuihin neljännen korin politiikkoihin. Suomen työvoimapolitiikkaa tuntevat suhtautuvat kuitenkin tähän arvioon varauksin ja väittävät, että koulutusta ja työllistettävyyden edellytyksiä korostavan peruslinjan lisäksi aktivointitoimenpiteet ovat sisältäneet myös sanktioita ja aimo annoksen kontrollia.<sup>2</sup> Toisin sanoen, aktiivisen työvoimapolitiikan linjaa ja tuloksellisuutta arvioitaessa on hyvä muistaa, että mikään malli ei toteudu käytännössä puhtaana ja että ideaalimallit on ymmärrettävä yleisluonteisina luonnehdintoina. Toisaalta politiikkamallien käytännön soveltaminen riippuu olennaisesti myös kunkin maan työmarkkinoiden tilasta sekä maiden harjoittaman työvoimapolitiikan perinteistä, resursseista ja institutionaalisista rakenteista (Koistinen, 2014). Tämä on hyvä pitää mielessä, kun tämän raportin työmarkkinoiden erityisryhmiä koskevissa osioissa esitellään eri maissa toteutettuja uudistuksia ja toimia.

Samalla kun työvoimapolitiikan painopiste on niin Suomessa kuin muissakin maissa siirtynyt aktivointipoliittisiin toimiin, ovat myös työvoimapolitiikan tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnissa painottuneet kysymykset siitä, miten ohjelmat vaikuttavat yksilöiden käyttäytymiseen ja työllistymiseen. Mikrotaloustieteellinen ja sosiaalitieellinen tutkimus onkin tuottanut mielenkiintoista ja tarpeellista lisätietoa siitä, miten institutionaaliset reformit (etuisuuksien muutokset, uudet ohjelmat jne.) vaikuttavat työnhakijoiden käyttäytymiseen. Ongelmana tässä vain on se, että tarkastelun ulkopuolelle ovat silloin jääneet työvoimaa rekrytoivien yritysten käyttäytymiseen ja työvoiman kysyntään liittyvät tekijät sekä muut yhteisölliset tekijät. Tämä tulee hyvin esille silloin, kun arvioidaan työvoimapolitiittisten toimien toimivuutta nuorten, maahanmuuttajien, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien osalta. Myös tämä on syytä huomioida, kun tässä raportissa esittelemme arviointitutkimuksiin perustuvia havaintoja työvoimapolitiikan toimivuudesta ja tuloksellisuudesta. Kirjallisuuskatsauksen tekijät ovat tavallaan sidoksissa olemassa olevan kirjallisuuden ehtoihin.

2 Aktivointipolitiikkaan kohdistuvia sanktioita vahvistettiin jo vuonna 2006 toimeenpannussa työmarkkinatuen saamisen ehtojen tarkistuksessa (Hämäläinen ym., 2009). Uudemman kerran ne nostettiin esille Kataisen hallituksen budjet-tikehyssopimuksessa (Valtioneuvoston tiedote 123:2014, 26.3.2014) sekä taustalla olevissa valtiovaraministeriön muistiossa, joissa korostetaan työn ja aktivointitoimenpiteiden tarjonnan lisäämistä ja sanktioiden käyttöä kaikilla ELY-keskusalueilla (Hetemäen työryhmän muistio 17.3.2014; <http://valtioneuvosto.fi/etusivu/rakennuudistus395285/tiedostot/hetemaen-ryhman-loppuraportti/fi.pdf>).



# 3 Johtopäätökset ja suositukset

## 3.1 Yleisiä johtopäätelmiä ja suosituksia

Tämän kirjallisuuskatsauksen yhtenä keskeisimpänä johtopäätöksenä voidaan pitää sitä, että empiirisen arviointitutkimuksen menetelmien ja aineistojen paraneminen sekä vertailevan tutkimustiedon lisääntyminen ovat merkittävästi vahvistaneet rationaalisen päätöksenteon mahdollisuuksia. Nyt me tunnemme entistä paremmin työmarkkinoiden rakenteita ja toimintaa. Lisäksi tiedämme, millaiset työvoimapolitiittiset toimenpiteet toimivat parhaiten, ketkä hyötyvät toimenpiteistä eniten ja miten tähän kaikkeen vaikuttaa se, millaisessa työmarkkinoiden ja rakennemuutoksen tilanteessa ne toimivat. Koko väestöä koskevien rekisteriaineistojen saatavuuden paraneminen ja työvoimapolitiikan toimenpiteitä koskevien seuranta-aineistojen systemaattinen kehittäminen ovat mahdollistaneet myös sen, että yhteiskuntien välinen vertaileminen ja sitä koskevien tutkimustulosten hyödyntäminen ovat tulleet mahdollisiksi. Tämä kaikki on luonut entistä parempia edellytyksiä rationaaliselle työpolitiikalle.

Työvoimapolitiikka on kuitenkin siitä erikoinen politiikan alue, että siinä on joukko vahvoja ja vaikeasti muutettavia ideologioita ja teoreettisia uskomuksia, jotka tekevät rationaalisen politiikan mahdottomaksi. Tämän on useissa yhteyksissä todennut Joseph Stiglitz (2003, 2012). Vallitsevaan politiikkaan ei saada olennaisia muutoksia vaikka itse ilmiö – työmarkkinoiden ongelmat, työttömyys, jne. – huutaisi muutosten ja parempien poliittisten ratkaisujen puolesta. Tämä politiikan sisäinen kitka ja polkuriippuvuus ovat nähtävissä muun muassa niin, että tietyt teoreettiset uskomukset ovat vallitsevia ja ohjaavat poliittista päätöksentekoa, vaikka yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja työvoimapolitiikan ongelmat ja niiden mitasuhteet ovat muuttuneet. Tarjontaan kohdistuvat työvoimapolitiittiset toimet ovat säilyneet ensisijaisina poliittisina ratkaisuin, vaikka niin EU- kuin OECD-maat ovat ajautuneet pitkään taantumaan ja lamaan, ja työttömyyden keskeiseksi syyksi on noussut työvoiman kysynnän heikkous.

Edellä kuvattu polkuriippuvuus näkyy muun muassa OECD:n talouspoliittisissa arvioissa. Finanssikriisin jälkeisessä taantumassa OECD:n asiantuntijat myönsivät, että ehkäistäkseen sen, ettei työttömyyden kasvu ja pitkittyminen johtaisi yhä suuremman osan työttömistä köyhtymiseen ja syrjäytymiseen kokonaan työmarkkinoilta, hallitusten tulisi olla valmiita myös pidentämään ja tilapäisesti nostamaan työttömyysturvaa sekä subventoimaan työttömien työllistämistä aiheuttavia kustannuksia. Samaan hengenvetoon OECD kuitenkin varoittaa, ettei hallitusten tulisi luopua hyväksi havaituista aktivointipoliittisista toimista, työttömien oman vastuun korostamisesta ja työvoimapolitiittisten tukien tiukasta kontrollista (Employment outlook 2010; Economic survey – Finland 2014). Myöhemmin näitä samoja ohjeita ja

suosituksia olemme voineet lukea kansallisten hallitusten ja myös esimerkiksi valtiontalouden tarkastusviraston Suomen pitkäaikaistyöttömyyttä ja syrjäytymistä koskevasta tarkastuskertomuksesta (2011).

Kirjallisuuskatsauksessa olemme tuoneet esille myös sen, että työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on tähän saakka arvioitu lähinnä toimenpidepainotteisesti. Arviointitutkimuksissa on ensisijaisesti selvitetty sitä, miten hyvin yksittäiset toimenpiteet ovat pystyneet edistämään niihin osallistuneiden myöhempää työmarkkinoille kiinnittymistä ja miten yksilölliset tekijät ovat vaikuttamassa siihen, ketkä hyötyvät toimista eniten. Vähemmälle, ja joskus jopa kokonaan sivuun, ovat jääneet olosuhteet ja yhteisölliset tekijät kuten talouden suhdanteet, työpaikka- ja työvoimarakenteiden muutokset sekä toimialakohtaiset kysyntätekijät. Näin on tapahtunut siitäkin huolimatta, että niin olemassa olevat arviointitutkimukset kuin myös esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön omat vuosittaiset toimenpiteiden vaikuttavuusarviointit antavat ymmärtää, että olosuhteilla (suhdannevaikutus, periodivaikutus, alueelliset tekijät, jne.) näyttää olevan olennainen selitysarvo siihen, mitkä toimenpiteet toimivat kulloisessakin työvoiman kysynnän tilanteessa. Aivan samalla tavoin arviointien ulkopuolelle ovat jääneet kysymykset siitä, miten eritoten yritysorganisaatioiden koko, yritysten väliset vuorovaikutukset ja riippuvuussuhteet tai uudet tuotantokäsitteet ovat vaikuttaneet työvoiman käyttöön ja kysyntään keskeisillä tuotannon aloilla kuten yksityisissä ja julkisissa palveluissa, metsä-, sähkö- ja elektroteknikkateollisuudessa tai ohjelmistotuotannossa.

Edellä mainitut kysymykset ovat jääneet lapsenkenkiin siitäkin huolimatta, että niillä olettaisi olevan erityisen ratkaiseva merkitys Suomessa, jossa alueellinen erilaistuminen (väestö, työvoima, palvelut, elinkeinorakenne jne.) on suurta ja alueelliset erot ovat kasvaneet. Monet työvoimapolitiikan asiantuntijat kuten Blanchard, Jau motte ja Loungani (2013) ovat korostaneet, että työvoimapolitiikasta tulisi olla herkkiä itse taloudessa tapahtuneisiin muutoksiin ja että työvoimapolitiikasta vastuussa olevien tulisi seurata tarkasti niin makro- kuin mikrotasoisin indikaattorein työvoiman kysynnän vaihtelua ja sitä, miten se vaikuttaa työnhakijoiden eri ryhmiin.

Työvoimapolitiikan tehtävien ja vaikuttavuuden kannalta suomalaisessa yhteiskunnassa on edellä mainittujen tekijöiden lisäksi erityistä se, että Suomessa kahden palkansaajan ja kahden uran kotitalouksien työssäkäyntiin perustunut malli yleistyi jo ennen monia muita maita. Monet yhteiskuntapolitiikan keinot (verotus, sosiaali- ja hyvinvointipalvelut, sosiaaliturva jne.) onkin viritetty niin, että ne tukisivat tätä työssäkäynnin mallia ja siten myös korkeaa työhön osallistumisen astetta. Lisäksi tämän mallin ajatellaan olevan muita tehokkaampi myös mitä tulee esimerkiksi työssä ja työllisyydessä kohdattavien taloudellisten ja sosiaalisten riskien puskurointiin (Blossfeld, 2007; Ehlert, 2012; Jolkkonen ym., 2014). Työvoimapolitiikassa tähän on sitä vastoin kiinnitetty hämmästyttävän vähän huomioita. Kuitenkin voidaan olettaa, että työssäkäynnin mallilla ja siinä havaittavilla muutoksilla (yksinhuoltajakotitalouksien määrän kasvu, sateenkaariperheiden yleistyminen, maahanmuuttajien tuomat omat mallit) on olennainen vaikutus niin työllisen

kuin työttömänkin työvoiman työmarkkinakäyttäytymiseen, mutta myös yritysten työvoiman käyttöön. Oletettavasti vaikutus ulottuu aina siihen, miten yksilöt ja kotitaloudet turvautuvat työvoimapolitiikan ja sosiaaliturvan muotoihin, miten kotitaloudet puskuroivat työllisyysriskejä ja miten työvoimapolitiittiset toimet ylipäättään tavoittavat kohderyhmiä. Onhan luonnollista ajatella, että on aivan eri asia, onko esimerkiksi pitkäaikaistyötön yksineläjä vai kotitalouden jäsen, jossa puoliso on työn, työssä tai työvoiman ulkopuolella.

Vertaileva kansainvälinen tutkimus on tuottanut mielenkiintoista tietoa siitä, miten instituutiot ja kunkin yhteiskunnan toinen toisistaan poikkeavat poliittiset ohjelmat ja interventiot ovat vaikuttaneet työvoimapolitiikan tehokkuuteen ja tuloksiin. Tälläkin alueella työvoimapolitiikan arviointitutkimuksen voi sanoa ottaneen uusia askelia, kun aikaisempaa monipuolisemmat ja edustavammat aineistot sekä sofistikoitummat menetelmät ovat pystyneet tuottamaan uutta ja arvokasta tietoa työvoimapolitiikasta. Näihin mahdollisuuksiin nähden on kuitenkin ihmeteltävää, miten vähän tätä mahdollisuutta on loppujen lopuksi hyödynnetty työvoimapolitiikan tutkimuksessa. Esimerkiksi Pohjoismaiden väliset vertailut ovat metodologisessa mielessä ja siten vertailtavuudessaan vaatimattomia ja tulkinnanvaraisia. Voisi kuitenkin kuvitella, että vertaileva tutkimus olisi myös tällä tasolla erittäin hyödyllistä varsinkin, koska Pohjoismaiden kesken on sekä oletettuja yhteneväisyyksiä, vuorovaikutusta että polku-riippuvuutta itse työvoimapolitiikassa. Samanaikaisesti Pohjoismaiden välillä esiintyy myös merkittäviä eroja mitä tulee sosiaalisiin tekijöihin (kotitalouksien rakenne, työhön osallistumisen mallit) sekä väestö- ja työvoimarakenteisiin (aluerakenteet, maahanmuuttajaväestön osuus työvoimassa), mutta myös varallisuuteen (kotitaloudet, julkinen talous, säästäminen) sekä talouden rakenteisiin ja kansainvälisiin sidoksiin. Kaikki tämä puhuu sen puolesta, että työvoimapolitiikan kansainvälisissä vertailuissa olisi päästävä monta askelta eteenpäin siitä missä nyt ollaan. Se antaisi huomattavasti paremmat edellytykset poliittiselle oppimiselle ja kokemusten siirtämiselle sekä sen hahmottamiselle, millainen paikka Suomella on kansainvälisessä kehityksessä ja mitkä ovat ylipäättään politiikan mahdollisuudet ohjata työmarkkinoiden kehitystä.

## 3.2 Työmarkkinoiden erityisryhmistä tehtävät päätelmät

Seuraavassa esitetään tiivistetysti keskeisimmät työmarkkinoiden neljän erityisryhmän osalta tehtävät johtopäätelmät koskien työvoimapolitiittisia toimia ja niiden vaikuttavuutta. Yksityiskohtaisempaa tietoa ja päättelyä on jokaisen erityisryhmän kohdalla esitetty ryhmää käsittelevän osion johtopäätösluvussa.

### **Nuorten työllistämiseen ja työllisyyteen kohdistuvat toimet (Osa I)**

Nuoret ovat erittäin heterogeeninen ryhmä. Osittain tämä johtuu siitä, että ryhmään kuuluu eri-ikäisiä ja siksi myös hyvin erilaisissa elämänvaiheissa olevia nuoria: osa on edelleen koulutuksessa, osa on jo työuransa alkuvaiheessa ja osa vasta

siirtymässä työelämään. Nämä kaikki vaiheet ovat kriittisiä nuorten tulevaa työmarkkinoilla menestymistä ajatellen.

Siksi myös politiikkakeinojen tulee eriytyä. Elämän eri vaiheissa ongelmia kokevat nuoret tarvitsevat onnistuakseen hyvin erimuotoista ja heidän tarpeitaan juuri siinä vaiheessa vastaavaa yksilöllistä tukea. Parhaimmillaan nuorten ongelmiin puuttuminen on silloin, kun se toteutuu mahdollisimman varhaisella, jatkuvalla ja pitkäkestoisella tavalla eri tahojen tehokkaan yhteistyön muodossa.

Suomessa on vahvaa perinnettä opinto-ohjauksessa, sosiaalisessa tuessa ja nyt uusimpana muotona varhaisessa puuttumisessa koulutuksensa keskeyttäneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ongelmaan. Suomessa on myös vahvaa tutkimuksellista perinnettä niin kasvatus- kuin terveystieteissäkin laajoihin koko väestöä edustaviin pitkittäisaineistoihin perustuvassa nuorten tilan seurannassa. Vastavantyyppistä tarkastelukehikkoa tarvittaisiin myös politiikkakeinojen arvioinnin ja suuntaamisen perustaksi. Se mahdollistaisi nuorille kohdistettujen toimien tunnistamisen ja niiden vaikutusten havainnoimisen.

Toisaalta tällainen tieto ei kerro yksittäisten tai ketjutettujen toimien todellisesta vaikuttavuudesta nuoren tilaan, kustannusvaikutuksista puhumattakaan. Syy on varsin yksinkertainen. Ei tiedetä, mitä nuorelle olisi tapahtunut ilman interventiota. Myöskään ei tiedetä, toimiiko interventio vaikutukseltaan läheskään yhtä tehokkaasti tämän nuoren kuin muiden siihen osallistuneiden nuorten kohdalla. Kolmas väistämättä piiloon jäävä vertailu-ulottuvuus liittyy toimeen osallistuneiden nuorten menestymiseen niihin nuoriin verrattuna, jotka eivät osallistuneet toimeen. Toisin sanoen, pitkittäisaineistoon perustuvaa nuorten seurantaa tulisi täydentää säännöllisin välein tehtävillä toimien arviointitutkimuksilla.

Voidaan kuitenkin kysyä, riittäisikö tämä kehikko sittenkään kertomaan päätöksentekijöille, minkä tyyppiin nuorille kohdennettuihin toimiin kannattaisi missäkin vaiheessa ryhtyä. Ei välttämättä. Kuten Wollscheid ja Noonan (2012) ovat hiljattain todenneet toisen asteen koulupudokkaiden osalta, koulupudokasongelman lieventämiseen tähtäävät toimet antavat varsin hyviä tuloksia ehdolla, että niitä implementoidaan tehokkaalla tavalla. Toimien implementoinnin merkitys oli aikoinaan esillä myös työvoimapolitiittisten aktiivitoimien yhteydessä (Sehlstedt ja Schröder, 1989) mutta näyttää sittemmin siirtyneen kauas periferiaan. Kuitenkin juuri implementointivaihe saattaa olla etenkin nuorten kohdalla erityisen kriittinen tekijä toimen onnistumisen kannalta. Toisin sanoen, toimen tuloksellisuus saattaa riippua ratkaisevalla tavalla siitä, miten työvoimavirkailijat onnistuvat innostamaan nuoria suunnittelemaan tulevaisuuttaan ja herättämään nuorten motivaatiota osallistua näitä suunnitelmia ajatellen tarkasti valikoituihin toimenpiteisiin.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että

- Nuorten työllistymistä on tuettu monin eri tavoin: koulupudokkaille, työttömille nuorille ja syrjäytymisvaarassa oleville nuorille kohdistettavista toimista ei ole puutetta.

- Haasteena on pikemmin se, minkä tyyppisiin toimiin yhteiskunnan kannattaa ensisijaisesti panostaa, missä järjestyksessä (toimien ketjuttaminen) ja missä vaiheessa. Laajaa, luotettavaa tietopohjaa ei ole olemassa.
- Nuorille kohdennettujen työvoimapolitiittisten aktiivitoimien arviointitutkimus on Suomessa edelleen varsin suppea. Muiden maiden kokemuksia kannattaisi soveltuvin osin hyödyntää.
- Mikä on toimien tehokkaan implementoinnin merkitys? Tämä sinänsä tärkeä näkökulma on jäänyt arviointitutkimuksissa sivulle.
- Toimet rajoittuvat tavoitettaviin nuoriin. Koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien nuorten tavoittamista sekä ohjaamista takaisin heille sopivaan koulutusmuotoon tai muuntyyppisiin toimiin tulisi tehostaa.
- Vajaakuntoiset nuoret ja maahanmuuttajataustaiset nuoret näyttävät joutuneen 'väliinpuotoajien' asemaan. Heidän erityistarpeisiinsa tulisi kiinnittää riittävästi huomiota nuorten työllistymistä edistävien toimien yhteydessä.

### **Maahanmuuttajien työllistymisen ja työllisyyden tukeminen (Osa II)**

Maahanmuuttopolitiikan painopiste on monissa Euroopan maissa siirtynyt yhä enemmän kohti työperäistä maahanmuuttoa. Muutosta on enimmäkseen perusteltu sillä, että monilla yrityksillä on rekrytointiongelmia sekä korkeaa osaamista vaativien työtehtävien osalta että pienipalkkaisissa palvelualan suoritustehtävissä. Rekrytointiongelmiin on myös Suomessa pyritty joillakin aloilla vastaamaan jopa niin, että työvoimaviranomaiset, yritykset ja ulkoministeriö ovat aktiivisesti olleet yhteydessä työvoimaa luovuttavien maiden, kuten Espanjan ja Thaimaan, viranomaisiin ja käynnistäneet kuntien kanssa maahan tulevan työvoiman erityiskoulutusta. Oman lukunsa muodostavat turistiviisumilla tapahtuva marjanpöiminta sekä Suomen ja Venäjän bilateraalisiin sopimuksiin perustuva työvoiman ylirajainen liikkuvuus. Harjoitetun kotouttamispolitiikan ja siinä tapahtuneiden muutosten vaikutuksista on sitä vastoin hyvin vähän, jos lainkaan, empiiristä tietoa.

Vastaanottajamaahan asettumista, siellä työllistymistä, työelämässä pysymistä ja työuralla etenemistä edistävien toimenpiteiden vaikutuksista on niin ikään toistaiseksi hyvin vähän tutkimuksellista perustietoa. Yleisjohtopäätösten tekeminen olemassa olevien arviointituloksien perusteella on siksi hyvin hankalaa. Tukea tälle käsitykselle antavat läpikäytyt kansainväliset ja kotimaiset tutkimukset. Arvioinnit koskevat pääosin yksittäisiä ohjelmia ja toimenpiteitä, joihin on osallistunut rajoitettu määrä maahanmuuttajia.

Toinen johtopäätösten tekemistä hankaloittava piirre on se, että tutkimuksissa on keskitytty lyhyen tähtäimen vaikutusten arviointiin. Kuitenkin erot lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutusten välillä saattavat olla suuria. Olemassa olevat pitkittäistutkimukset antavat selvän viestin, että maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumista tulisi tarkastella koko työiän kestävässä prosessina. Tämän tulisi olla myös työvoimapolitiikan lähtökohdana ja näkyä siinä, mitä toimenpiteitä tarvitaan ja miten ne kohdistetaan.

Edelliseen kiinteästi liittyvä seikka on se, että eri ohjelmien ja toimenpiteiden tehokkuuden vertaileminen on nykytietojen pohjalta mahdotonta. Johtopäätös tulee jo siitä, että tehdyissä tutkimuksissa vaikutusten arviointi on toistaiseksi keskittynyt työllistymiseen muiden näkökohtien jäädessä sivummalle.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että

- Maahanmuuttopolitiikan painopiste on monissa Euroopan maissa siirtynyt yhä enemmän kohti työperäistä maahanmuuttoa. Kotouttamispolitiikan ja siinä tapahtuneiden muutosten vaikutuksista on kuitenkin vähän empiiristä tietoa.
- Maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumista ja sitä tukevaa työvoimapolitiikkaa tulisi tarkastella koko työiän aikaisena prosessina. Työuralla etenemisestä ja siihen kohdistuvasta politiikasta on kuitenkin vähän tutkimustietoa.
- Toteutetut arvioinnit koskevat etupäässä yksittäisiä ohjelmia ja toimenpiteitä, joihin on osallistunut rajoitettu määrä maahanmuuttajia.
- Ne ohjelmat ja toimenpiteet, jotka yleisesti ottaen näyttävät tehoavan työttömiin, näyttävät toimivan parhaiten myös työttömien maahanmuuttajien kohdalla. Tästä huolimatta tällaisia aktiivitoimia kohdennetaan maahanmuuttajataustaisiin työttömiin varsin rajoitetusti; he ohjautuvat pääosin vasta työelämään valmentaviin toimenpiteisiin, joista he myös työllistyvät kaikkein huonoimmin. Sen sijaan ei tiedetä, miten maahanmuuttajien käy tällaisten työelämään valmentavien toimenpiteiden päättymisen ja (usein suhteellisen lyhyen) seurantajakson jälkeen.

### **Osatyökykyisten työllistymisen ja työllisyyden tukeminen (Osa III)**

Työelämän ulkopuolella olevien osatyökykyisten työkyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen ovat haaste niin sosiaali- kuin hyvinvointipolitiikallekin. Osatyökykyisten työmarkkina-asemaan onkin alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. Osatyökykyisten työllistymistä ja työntekoa edistäviä keinoja on monipuolistettu ja kehitetty ja työkykyä on ylipäänsä alettu tarkastella laajemmin ihmisen eliniän ja elämäntilanteiden mukaan vaihtuvana ilmiönä. Osatyökykyisten työllistymistä ei enää tarkastella vain yksilön työkyvyn näkökulmasta vaan työyhteisöjen ja työmarkkinoiden kysymyksenä.

Monissa maissa korostetaan onnistuneella tavalla työkyvyttömyyden sijasta osatyökykyisten osaamista, esimerkkeinä Tanskan joustotyömalli ja Ruotsissa 2010 käynnistetty kampanja *Se kraften!* Lisäksi on enenevässä määrin alettu kiinnittää huomiota työtehtävien ammatillisten ja sosiaalisten taitojen muutoksiin ja ennen kaikkea siihen, että työnantajat ja työyhteisöt voisivat omalla toiminnallaan edesauttaa yksilöllisten kykyjen tunnistamista ja työtehtävien muotoilua yksilöiden taipumusten ja toiveiden mukaisesti.

Toisaalta Suomi on osatyökykyisten kohdalla valinnut toisen tien kuin useimmat EU-maat. Sen sijaan että osatyökykyisille suunnattaisiin heille räätälöityjä erityisohjelmia, Suomen valitsema linja korostaa kehitystä normaaleissa olosuhteissa. Muissa

Pohjoismaissa on sitä vastoin käytössä monenmuotoisia ainoastaan osatyökykyisille kohdennettuja aktiivitoimenpiteitä. Lisäksi Ruotsin ja Tanskan osatyökykyisille suunnattua aktivointipolitiikkaa on vuosituhaten vaihteen jälkeen uudistettu varsin merkittävällä tavalla. Yleisesti ottaen uudistukset näyttävät pienentäneen työelämän ulkopuolella olevien osatyökykyisten osuutta. Missä määrin kyse on aidosta työllistymisestä eikä eri turvajärjestelmien välillä tapahtuneiden siirtymien johdosta tapahtuneesta muutoksesta, jää kuitenkin epäselväksi. Esimerkiksi Tanskassa näyttää tapahtuneen siirtymiä työkyvyttömyydestä työttömyyteen. Ruotsissa ei ole havaittu vastaavan tyyppistä substituutiovaikutusta, minkä arvioidaan johtuvan työttömyysturvan ehtojen samanaikaisesta kiristämisestä. Vaikka Suomen järjestelmiä ja lainsäädäntöä on uudistettu, muutokset ovat olleet melko pieniä suhteessa osatyökykyisten suureen määrään, ja ajatus vajaakuntoisten ja pitkäaikaissairaiden integroimisesta nykyistä tiiviimmin työmarkkinoille näyttää levinneen Suomessa kovin hitaasti.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että

- Osatyökykyisten työllisyydestä, työttömyydestä ja työvoiman ulkopuolella olosta on niukasti tietoa. Mihin suuntaan ja missä määrin osatyökykyisten työllisyys on kehittynyt, ei tiedetä varmuudella.
- Suomi on osatyökykyisten kohdalla valinnut toisen tien kuin useimmat muut EU-maat, ml. muut Pohjoismaat. Toimiiko Suomen valitsema toimintaperiaate, joka korostaa inklusiota ja normalisaatiota, paremmin kuin yksinomaan osatyökykyisille räätälöidyt erityisohjelmat?
- Työn tarjontaa edistävillä tekijöillä on vahva asema osatyökykyisten työllistymistä ja työllisyyttä edistävässä politiikassa. Tämä on silmiinpistävä piirre ottaen huomioon, että osatyökykyisten selvästi heikommalle työllisyydelle ei ole tutkimuskirjallisuudessa onnistuttu esittämään luotettavia selityksiä, joskin viime vuosien tutkimustiedon valossa taloudellisten seikkojen merkitys näyttää nousseen tärkeimmäksi selitykseksi.
- Onko politiikassa ristiriitaisuuksia? Kannustaako se osatyökykyisiä pysymään työelämässä ja palaamaan työkyvyttömyysvaiheen jälkeen työelämään? Kysymykset ovat perusteltuja ottaen huomioon, että osatyökykyisistä on suhteellisesti huomattava määrä työvoiman ulkopuolella ja että heistä suuri osa hakeutuu työkyvyttömyyseläkkeelle.
- Osatyökykyisten aktivointipolitiikassa omaksutun lähtökohdan mukaan etenkin pysyvämpiluonteisia työkyvyttömyysjärjestelyjä tulisi kiristää sekä määrätymisehtojen että anteliaisuuden osalta tavoitteen ollessa kannustaa osatyökykyisiä pysymään työelämässä pidempään ja myös palaamaan työkyvyttömyydestä työelämään. Onko työvoimapolitiikassa liian kapea perspektiivi?

#### **Pitkäaikaistyöttömiin kohdistetut toimet (Osa IV)**

Tutkimukset osoittavat kiistattomasti, että pitkäaikaistyöttömyydestä on tullut rakenteellinen ja jatkuvasti uudelleen muotoutuva yhteiskunnallinen ongelma.

Yhteiskuntien käyttämät resurssit pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon ovat kasvaneet ja kokemuksia erilaisten politiikkamallien tuloksista siirretään maiden kesken.

Kansainvälisessä vertailussa Suomessa pitkäaikaistyöttömien suhteellinen osuus työttömistä on Norjan ja Ruotsin jälkeen yksi Euroopan alhaisimmista. Toisaalta pitkäaikaistyöttömien työttömyysturvan aikaisempia tuloja kompensoiva osuus on Suomessa, Tanskassa, Islannissa ja Norjassa yksi maailman korkeimpia, Ruotsissa-kin se on alhaisempi kuin Suomessa. Suomessa työttömyyden pitkittyminen katkaistaan tehokkaasti työvoimapolitiisin toimin. Tämä ei kuitenkaan riitä ongelman ratkaisuksi, sillä työttömyys pitkittyy toimenpiteiden, lyhyiden työllisyysjaksojen ja työttömyysjaksojen yhdistelmänä. Työurien pirstoutumisen ohella uhkana on työuralla alaspäin vajoaminen ja köyhtyminen. Tästä Suomessa on vahva tutkimukseen perustuva näyttö. Mutta ovatko työttömyys- ja sosiaaliturvan reformit olleet riittäviä ja toimivia pitkäaikaistyöttömien kannalta?

Valtaosassa tutkimuksista työnhakijoita, ja niin myös pitkäaikaistyöttömiä, tarkastellaan työmarkkinavalintoja tekevinä yksilöinä. Kysymykset asetetaan näin, vaikka niin Suomessa kuin muissakin kehittyneissä maissa suurin osa työhön osallistuvista kuuluu kahden tai useamman ansaitsijan kotitalouteen, ja päätökset työmarkkinoille osallistumisesta ja myös työllisyyteen liittyvien riskien hallinnasta tehdään kotitaloudessa työuria, työaikoja ja työtuloja yhteen sovitellen. Tämä näkökulma on sivuutettu myös silloin, kun on arvioitu pitkäaikaistyöttömyyden lieventämiseen tähtääviä toimia, työnhakuaktiivisuuden lisäämistä sekä sitä, millaiset tukitoimet ylipäätään toimivat parhaiten lyhyellä tähtäimellä tai yli eliniän. Työvoimapolitiisessa tutkimuksessa voi sanoa olevan tässä suhteessa mustan aukon.

Tutkimuskirjallisuus antaa selviä viitteitä siitä, että pitkäaikaistyöttömien aktiivointi voi onnistua vain, jos samalla tuetaan työttömien työnhakijoiden voimavarojen ja resurssien kehitystä ja myös työvoiman rekrytointikäytännöissä päästään irti syrjivistä käytänneistä. Yksilötasoisin toimin ei ole mahdollista taistella myöskään yhteiskunnan rakenteita, kuten työllisyyden ja työmarkkinoiden alueellisia eroja ja eriytymistä vastaan, vaan pikemminkin ne on pyrittävä sopeuttamaan ulkoisten olosuhteiden mukaisesti. Olemassa olevassa tutkimuksessa siihen kiinnitetään kuitenkin liian vähän huomiota.

Niin Suomessa kuin muissakin maissa on tehty useita kiinnostavia ja tulosten kannalta ilmeisen onnistuneitakin reformeja, jotka ovat tähänneet ohjelmiin osallistuneiden työnhaun ja aktivoinnin lisäämiseen. Niitä koskevat arviointitutkimukset ja seurannat ovat parantaneet rationaalisen politiikan mahdollisuuksia. Näihin arviointeihin sisältyy kuitenkin teoreettisia ja metodologisia ongelmia, joihin olemme viitanneet edellä.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että

- Kun työvoimapolitiikan painopiste on niin Suomessa kuin muissakin maissa siirtynyt aktiivointipoliittisiin toimiin, ovat myös työvoimapolitiikan



tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnissa kysymykset painottuneet siihen, miten ohjelmat vaikuttavat yksilöiden käyttäytymiseen ja työllistymiseen.

- Ongelmana on se, että tarkastelun ulkopuolelle ovat silloin jääneet työvoimaa rekrytoivien yritysten käyttäytymiseen ja työvoiman kysyntään liittyvät tekijät sekä se, miten yhteisöjen tuki vaikuttaa pitkäaikaistyöttömien asemaan.
- Mikrotaloustieteellinen ja sosiaalitieteellinen tutkimus on tuottanut mielenkiintoista lisätietoa siitä miten institutionaaliset reformit (etuisuuksien muutokset, uudet ohjelmat jne.) vaikuttavat työttömien työnhakijoiden käyttäytymiseen. Tämä tulee esille muun muassa
  - tutkimuksissa, joissa on selvitetty Saksan Harz-reformien vaikutuksia;
  - tutkimuksissa, joissa on selvitetty ketkä hyötyvät eniten työvoimapolitiittisista ohjelmista Suomessa ja Ruotsissa;
  - seurantatutkimuksissa vuosien 1997, 2003 ja 2006 työttömyysturvauudistuksista Suomessa.
- Tutkimuskirjallisuudessa on musta aukko sen suhteen, miten työvoimaa rekrytoivien yritysten käyttäytyminen ja työvoiman kysynnän selektiivisyys vaikuttavat pitkäaikaistyöttömyyteen tai miten pitkäaikaistyöttömiin kohdistuva diskriminaatio vs. positiivinen informaatio vaikuttavat työnhaussa.
- Suomessa on riittämättömästi tutkimusta siitä, miten taloudelliset olosuhteet ja työmarkkinoiden rakenteelliset muutokset ovat vaikuttaneet pitkäaikaisyöttömien myöhempään työhön.

## 4 Onko työmarkkinoilla tilaa – toimiiko politiikka?

Tässä kirjallisuuskatsauksessa on selvitetty olemassa olevaan tutkimuskirjallisuuden pohjautuen, miten työmarkkinoiden erityisryhmille kohdistetut työvoimapolitiiset ohjelmat toimivat ja millaisia tuloksia niistä on saatu. Tämä onkin työvoimapolitiikan tutkimuksen ydintä niin teoreettisesti kuin myös poliittisesti.

John Martin ja David Grubb (2001) pukivat tämän kysymyksen muotoon ”*What works and for whom?*”. Sittemmin tuo kysymys on saanut osakseen laajaa huomiota sekä tutkijoiden että poliitikkojen keskuudessa. Tähän samaiseen kysymykseen on pyritty vastaamaan entistä paremmin tutkimusaineistoin ja kehittynein tutkimusmenetelmin niin kansallisesti kuin myös kansainvälisten vertailujen avulla. Ylikansallinen oppiminen (*transnational learning*) ja ns. hyvien käytäntöjen politiikka ovat omalta osaltaan tukeneet eri maiden politiikkaohjelmien vertailua.

Suomessakin voidaan osoittaa, että työvoimapolitiittisiin ohjelmiin kohdentunut tutkimus on edistynyt suurin harppauksin mitä tulee tutkimusaineistoihin (pitkittäisaineistot, rekisteriaineistot, työvoimapolitiittisia toimenpiteitä dokumentoivat aineistot jne.), tutkimusmenetelmiin ja tutkimuksen teoreettiseen kehitykseen. Raportissa olemme pyrkineet kiinnittämään tähän huomiota. Samalla haluamme kuitenkin korostaa, että työvoimapolitiittista arviointitutkimusta ja ennen kaikkea sen poliittista hyödynnettävyyttä on vaivannut se, että liian usein myös suomalaiset arvioinnit ovat keskittyneet yksittäisiin toimenpiteisiin ja niiden vaikutuksiin. Tämä tutkimus on eittämättä täsmentänyt ja vahvistanut tietoa yksittäisten toimien vaikuttavuudesta. Ongelmaksi on kuitenkin jäänyt se, että toimenpiteet ovat tulleet ikään kuin irrotetuksi laajemmasta ympäristöstä kuten esimerkiksi siitä, miten työvoiman kysyntä ja työmarkkinoiden rakenteen ja toiminnan kehitys vaikuttavat työmarkkinoiden erityisryhmiksi ajateltujen työttömien nuorten, maahanmuuttajien, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen.

Tämän näkökulman huomioon ottaen olemme halunneet nostaa esiin kysymyksen, missä määrin toimenpiteiden arvioinnissa tulisi huomioida myös se, onko työmarkkinoilla ylipäättäen tilaa ja kysyntää – ja millä ehdoin – sellaisille ryhmille, joiden työllistyminen on muutoinkin nähty muita ryhmiä vaikeammaksi. Kirjallisuuskatsauksen kohteena olevien ryhmien – nuorten, maahanmuuttajien, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien – työmarkkinoille integroitumisen tekee erityisen vaikeaksi muun muassa se, että työmarkkinat ovat entistä kilpaillummat.

Työmarkkinat ovat avautuneet työvoiman kansainväliselle liikkuvuudelle, ja kukin rakennemuutos (viimeksi ITC-alaan kohdistunut) on muuttanut yritysten työvoiman rekrytointikäytäntöjä. Tämä näkyy muun muassa siinä, että korkeasti ja soveltuvasti koulutetut ovat hyöttyneet työvoiman muuttuvasta kysynnästä muita paremmin niin uuden työvoiman rekrytoinnissa kuin työpaikan menettämisen

jälkeisessä työllistymisessä. Jo yksinomaan tämä rakenteellinen ehto on tekijä, joka saa ajattelemaan, onko työvoimapolitiikan erityisryhmille sittenkään tilaa työmarkkinoilla. Ja jos on, niin millaisen työpaikan he saavat ja millaiset poliittiset tukimuodot edistäisivät parhaiten työpaikan löytämistä.

Toinen tekijä, joka herättää tämän tyyppisiä kysymyksiä on sosiaalinen liikkuvuus, joka on Suomessa vähentynyt 1990-luvulta alkaen verrattuna 1970- ja 1980-lukujen tilanteeseen. Tämä kehitys tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että koulutuksen rooli sosiaalisen liikkuvuuden mahdollistajana on tasaantunut ja pienentynyt. Koulutus ei enää takaa samalla tavalla sosiaalista nousua ja edistymistä työmarkkinoilla. Kun tämän muuntaa työmarkkinoiden kielelle ja työvoimapolitiikan kysymykseksi, niin työelämässä eteneminen ja työurien suotuisa kehitys näyttää nyky-yhteiskunnassa edellyttävän koulutuksen lisäksi myös sosiaalista tukea. Ja kun ajattelemme esimerkiksi nuoria työttömiä tai maahanmuuttajia, voimme esittää kysymyksen, eivätkö nämä ole juuri niitä ryhmiä, joilla on usein myös muita heikommät sosiaaliset verkostot. Eikö pitkäaikaistyöttömien ongelmana ole juuri se, että työttömyyden pitkeytyessä työllistymisen esteeksi muodostuu paitsi köyhtyminen myös se, että verkostot työmarkkinoille heikkenevät ja muukin sosiaalinen tuki tahtoo rapistua?

Yhteiskunnassa ovat kasvaneet myös sosiaalinen etäisyys ja tuloerot (OECD, 2008a, 2011). Kun tämä lisätään edellä mainittuun sosiaalisen liikkuvuuden näkökulmaan, se antaa perusteen ajatella, että sosiaaliset verkostot ja sosiaalinen perimä ovat nousseet merkityksellisiksi myös taisteltaessa työttömyyttä ja vajaatyöllisyyttä sekä työelämästä syrjäytymistä vastaan. Suomessa tämä sosiaalisten erojen ja etäisyyksien kasvu on saanut rinnalleen voimakkaan alueellisen elin- ja hyvinvointiolojen erilaistumisen. Niinpä 2010-luvun työmarkkinat ovat tuskin tunnistettavissa ja verrattavissa 1990-luvun laman jälkeiseen aikaan. Toinen toistaan seuranneet rakennemuutokset ovat kohdentuneet paikallisesti ja alueellisesti hyvin erilaisiin yhdyskuntiin ja synnyttäneet työvoimapolitiikalle vaikeasti ratkottavia ongelmia. Jos 1990-luvun lamaa seurannut rakennemuutos kohdistui metsä- ja metalliteollisuuteen ja julkiseen palveluverkostoon ja näiden alojen työvoimaan, niin 2010-luvulla rakennemuutoksen kohteina ovat olleet ne tietotekniikan ja teollisen toiminnan alat, jotka vuosien 1993–2008 välisellä kasvukaudella kokivat voimakkaan työvoiman kysynnän kasvun. Kaikella tällä on ollut erittäin vahva Suomen aluekehitystä eriyttävä vaikutus. Se saa tietenkin kysymään, toimiiko vanha politiikka näissä uusissa rakenteissa ja voidaanko ylipäätään pitää realistisena, että rakennemuutoksen aiheuttamat työllisyysongelmat olisivat ratkaistavissa yksinomaan työvoimapolitiikan keinoin.

Kun ajattelemme edellä mainittua kokonaisuutta, ei voi välttyä kysymykseltä, että toimiiko perinteinen politiikka vai tarvittaisiinko uusia ajatuksia ja kokonaisuuksien hahmottamisen kykyä, jotta voisimme arvioida myös sitä, toimivatko yksittäiset ja kohdennetut politiikat.

Työvoimapolitiittiset ohjelmat ja toimintamallit ovat syntyneet ratkaisuksi kunakin aikana ajankohtaiseksi koettuihin ongelmiin. Esimerkiksi aktivointitoimet syntyivät

aikana, jolloin Euroopan unionissa työttömyys oli patoutunut pitkäaikaistyöttömyydeksi. Tarjontapainotteisen taloustieteen edustaessa talouspolitiikan valtavirtaa ratkaisua työttömyyteen ja yleensäkin työmarkkinoiden toimivuuteen etsittiin parantamalla työmarkkinoiden joustavuutta ja yksilöiden omaa panosta työn etsinnässä. Tätä toimintamallia noudattaen tehtiin myös Suomessa useita uudistuksia työttömyys- ja sosiaaliturvaetuisuuksiin. Tavoitteena oli kehittää ne sellaisiksi, että ne lisäisivät yksilöiden omaa aktiivisuutta työhaussa ja samalla alentaisivat työn vastaanottamisen kynnyksiä. Tutkimuskirjallisuuden mukaan monet näistä ohjelmista ja uudistuksista näyttävätkin toteuttaneen pääsääntöisesti niille asetetut tavoitteet ja toimineen mainettaan paremmin.

Mutta mitä tulee finanssikriisin jälkeiseen talouden ja työmarkkinoiden tilanteeseen sekä erityisryhmien työllistymiseen pitkittyneen taantumana ja laman olosuhteissa, on käynyt yhä selvemmäksi, että ilman työvoiman kysyntää, kohdennettua elvytystä ja kokonaisvaltaista ohjelmien (kyvyt, voimavarat, terveys) yhdistämistä työvoimapolitiikan aktivointiohjelmat eivät toimi toivotulla tavalla. Tämä tulee selväksi myös tässä raportissa tarkasteltujen erityisryhmien osalta.

- *Nuoret* ovat hyvin heterogeeninen ryhmä ja siksi sen työllistämiseen tarvitaan hyvin erilaisia tukimuotoja. Suomessa on tosin vahva universalismin perinne, joka on tarkoittanut muun muassa sitä, että ilmainen ja hyvätasoinen peruskoulutus on taattu kaikille. Se ei ole voinut kuitenkaan poistaa sitä tosiasiaa, että universaalitkaan toimenpiteet eivät pelasta koko ikäluokkaa. Näiden rinnalle tarvitaan myös valikoivia, hyvin tuettuja ja integroituja toimenpiteitä. Ilman kysyntää sekä sosiaalista ja taloudellista tukea parhaimmatkin ohjelmat jäävät tavoitteissaan puolitiehen.
- *Maahanmuuttajat* ovat myös hyvin heterogeeninen ryhmä. Suurin osa maahanmuuttajistakin työllistyy ilman merkittävää yhteiskunnallista tukea, mutta suuri joukko on sellaisia, jotka tarvitsevat valikoivia toimenpiteitä ja myös toimenpiteiden yhdistämistä. Se, mikä työvoimapolitiikassa on aivan lapsenkengissä, koskee koko työiän kattavaa tukipolitiikkaa. Aivan samalla tavoin kuin kantaväestön osalla puhutaan työllisyysasteen kohottamisesta ja työhön osallistumisen jatkamisesta yli koko työiän, tulisi myös maahanmuuttajiin kohdistuvalla politiikalla olla tämä perspektiivi. Esimerkit muista Euroopan maista kertovat selvää kieltä tällaisen lähestymistavan tarpeellisuudesta.
- *Osatyökykyisten* sosiaalisessa ja taloudellisessa tukemisessa Suomessa on vahvaa kokemusta ja tieteellistä näyttöä kuntoutuksen ja osatyökykyisten yhteiskunnallisen osallisuuden tukemisesta. Sotainvalidien ja veteraanien kuntoutus ja sen sosiaalilääketieteellinen tutkiminen ja kehittäminen ovat luoneet Suomeen vahvan osaamisperustan ja osittain myös institutionaalisen perustan. Tätä kokemusta hyödyntäen avautuu mittaamattomia mahdollisuuksia myös nyky-yhteiskunnan vajaakuntoisten ja osatyökykyisten työllisyyden ja yhteiskunnallisen osallisuuden tukemiseen. Se edellyttää kuitenkin pitkäjänteisiä investointeja ja politiikkaohjelmien integroimista. Työvoimahallinto ei yksin

selviä osatyökykyisten ja ikääntyvän työvoiman kuntoutuksesta ja työllisyysmahdollisuuksien parantamisesta.

- Suomessa *pitkäaikaistyöttömyyden* katkaisu ensimmäisen vuoden jälkeen on onnistunut ja kansainvälisestikin vertaillen tuottanut hyviä tuloksia. Mutta katkaisu ei välttämättä pelasta siltä, että lyhytkestoista työsuhteista, toimenpiteistä ja työttömyydestä muodostuu ketju, joka uhkaa johtaa suuren osan pitkäaikaistyöttömiä köyhyyteen, pätkätyöläisyyteen tai syrjäytymiseen työmarkkinoilta. Tällaisen kurjistumiskehityksen katkaiseminen ei onnistu ilman, että pitkäaikaistyöttömiin kohdistuisi työvoiman kysyntää. Niin Suomessa kuin muissakin maissa tehdyt tutkimukset osoittavat, että pitkäaikaistyöttömien työllistettävyyden parantaminen edellyttää toimeentulon, terveyden ja kuntouttamisen tukemista ja ennen kaikkea integroituja toimia, jotka katkaisevat köyhyyden ja marginalisoitumisen kierteen.

Nämä työvoimapolitiikan erityisryhmien työllistymistä vaikeuttavat tekijät sekä toisaalta se, mitä edellä todettiin muun muassa työmarkkinoilla tapahtuvan kilpailun ja sosiaalisen valikoitumisen suhteen, herättävät kysymyksen: Tarvittaisiinko nyt työvoimapolitiikassa uutta arkkitehtuuria ja kokonaisuuksien hallintaa sen ohella, että seuranta ja seurantatutkimukset ovat tuottaneet tärkeää tietoa yksittäisten toimenpiteiden toimivuudesta ja tehokkuudesta. Työmarkkinoiden rakenteessa ja toiminnassa tapahtuneet muutokset sekä toisaalta ne muutokset, jotka ovat toteutuneet hyvinvointivaltion instituutioiden toiminnassa ja kotitalouksien rakenteessa ja työhön osallistumisen malleissa, ovat muotoilleet uudelleen myös työvoimapolitiikan tehtäviä.

# OSA I: Nuorten työllistyminen ja työllisyys

## 5 Nuorten ryhmä heterogeeninen

Nuorten ryhmä on koostumukseltaan laaja ja heterogeeninen. Iän suhteen ryhmään kuuluvat tyypillisesti kaikki nuoret 15/16-vuotiaista ainakin 24/25-vuotiaisiin mutta usein aina 30/31-vuotiaisiin asti. Esimerkiksi Suomen nuorisolaki (72/2006) määrittelee nuoren alle 29-vuotiaaksi, mutta julkisissa työvoimapalveluissa nuorten yläikäraja saavutetaan 25-vuotiaana, joka itse asiassa vastaa ILO:n nuorten määrittelyssä käyttämää ikärajaa. Nuorten ryhmän laajan ikäasteikon takia ei ole yllättävää, että ryhmässä esiintyy monentyyppisiä aktiviteetteja, jotka lisäksi saattavat vaihtua toisiin suhteellisen nopeassa tahdissa. Moni nuori on edelleen koulutuksessa, toiset ovat jo siirtyneet työelämään enemmän tai vähemmän vakituiseen työsuhteeseen. Usein ollaan koulutuksen ohessa töissä. Työttömyysjaksojen lisäksi on monesti ehditty jo kokea myös lyhyempiä tai pidempiä jaksoja kokonaan työvoiman ulkopuolella esimerkiksi perhevapaan tai toiminta-, kouluttautumis- ja/tai työkykyyn liittyvien ongelmien takia.

Keskiasteen loppuun saattaminen, nopea työllistyminen ja työssä pysyminen sekä työttömyysjaksojen muodostuminen mahdollisimman lyhyiksi edustavat jo pitkään esillä olleita nuorisopolitiikan keskeisimpiä tavoitteita. Uusimman tutkimustiedon valossa näiden tavoitteiden merkitys korostuu entisestään: nuorisotyöttömyyden korkea taso Euroopassa on pysyvä ilmiö (Carporale ja Gil-Alana, 2014). Erityisen paljon huomiota on (esim. OECD, 2010c; European Commission, 2012) monissa maissa kiinnitetty niin sanottuihin koulupudokkaihin eli nuoriin, jotka uhkaavat jäädä enintään peruskoulutodistuksen varaan. Korkeaa osaamista suosivan nopean teknologisen kehityksen ja työmarkkinoiden rakenteiden suurten muutosten takia (esim. Acemoglu ja Autor, 2011) heikosti koulutettujen nuorten työllistymisnäkökulmat huonevat ja heidän syrjäytymisvaaransa kasvaa.

Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, koulunkäynti on yleistä ja suurin osa nuorista suorittaa jossain vaiheessa vähintään keskiasteen tutkinnon (esim. Albæk ym., 2014a). Koulunkäynnin yleisyyden takia keskimääräinen työllisyysaste on nuorten keskuudessa tyypillisesti suhteellisen matala varsinkin, jos laskelmasta poistetaan työssä käyvät opiskelijat. Työelämän ja koulutuksen ulkopuolelle jäävien nuorten osuus (niin sanottu *NEET rate*) jää siksi verrattain pieneksi. Nuorten työttömyysaste arvioidaan sitä vastoin hyvin korkeaksi kaikissa Pohjoismaissa, ainoana poikkeuksena Norja (ks. luku 6). Muiden keskeisten indikaattoreiden vertailutiedot

vuodelle 2012 on kerätty Suomen, muiden Pohjoismaiden, valikoitujen muiden länsimaiden sekä EU:n ja OECD:n keskiarvojen osalta Taulukkoon 1.

**Taulukko 1.** Koulunkäynnin yleisyys, työllisyysaste sekä ns. NEET-aste vuonna 2012 Suomen, muiden Pohjoismaiden, valikoitujen muiden länsimaiden sekä EU:n ja OECD:n keskiarvojen osalta

	Kirjoilla opiskelijana	Työllisyysaste	Työllisyysosuus opiskelijat	Työllisyysosuus ei-opiskelijat	NEET-aste
Islanti	77,1	57,1	9,0	48,1	6,2
Norja	73,0	51,3	31,5	19,8	7,2
Ruotsi	74,4	36,2	18,0	18,2	7,4
Suomi	73,5	35,7	18,1	17,6	8,9
Tanska	82,0	53,8	42,4	11,4	6,7
Espanja	69,3	18,4	5,8	12,6	18,1
Iso-Britannia*	58,0	46,6	19,5	27,1	14,9
Saksa	70,7	46,3	25,1	21,2	8,1
USA	60,5	44,2	18,6	25,6	13,9
EU	67,5	32,3	13,3	19,0	13,6
OECD	60,0	38,9	14,8	24,1	15,9

NEET = not in employment, education or training.

\*) Ison-Britannian osalta vuoden 2011 tiedot.

Lähde: OECD Youth Scoreboard.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan hieman yksityiskohtaisemmin nuorten työttömyysastetta sekä sen vaihtoehtoisia laskentatapoja ja niiden antamia tuloksia. Vasta sen jälkeen siirrytään tarkastelemaan nuorille kohdennettavia toimia. Tällöin käsitellään erikseen nuorisokoulutuksen ja työvoimapoliittisten aktiivitoimien roolia ja merkitystä, koska pääsääntöisesti ne kohdistuvat varsin eri-ikäisiin nuoriin. Lopuksi pohditaan kahden nuorten erityisryhmän - osatyökykyisten sekä maa-hanmuuttajataustaisten nuorten - tilannetta koulutuksen ja aktiivitoimien valossa. Näiden kahden nuorisoryhmän erityistarkastelua voidaan perustella etenkin sillä, että nuorten tyypillisesti kokemien koulunkäyntiin ja työelämään siirtymiseen liittyvien haasteiden ja esteiden lisäksi nämä nuoret usein kohtaavat myös muuntyyppisiä ongelmia edetessään koulujärjestelmän sisällä ja sieltä kohti työmarkkinoita. Tämän osion viimeisessä luvussa esitetään ja pohditaan nuorisotarkastelumme keskeisimpiä tuloksia.

## 6 Nuorten työttömyys on korkealla – vai onko?<sup>3</sup>

Nuorten työmarkkina-asemaan ja erityisesti työttömyysasteeseen kiinnitetään tavallista enemmän huomiota talouden kasvun hiipuessä. Tämä ei ole sinänsä yllättävää. Nuorisotyöttömyysaste on talouden suhdanteista riippumatta selvästi korkeampi kuin aikuisten työttömyysaste. Kansainväliset vertailut osoittavat, että nuorten työttömyys on lähes kaikissa EU- ja OECD-maissa vähintään kaksinkertainen, useissa jopa yli kolminkertainen, aikuisväestön työttömyyteen verrattuna. Ainoa merkittävä poikkeus on Saksa, jossa se on vain noin puolitoistakertainen.

Nuorten työttömyysaste myös reagoi talouden suhdannetaantumaa paljon aikuisten työttömyysastetta herkemmin. Nuorten työmarkkina-asemaa heikentää etenkin se tosiasia, että he ovat tyypillisesti määräaikaissessa työsuhteessa suhdanneherkillillä aloilla. Siksi laskusuhdanne iskee tyypillisesti erityisen voimakkaasti nuoriin, ja nuorten työttömyysaste nousee huomattavasti aikuisten työttömyysastetta nopeammin. Näin tapahtui 1990-luvun alun lamavuosina ja näin on käynyt myös 2000-luvun lopussa alkaneen finanssi- ja talouskriisin seurauksena (esim. Scarpetta ym., 2010; ILO, 2011 ja 2013; Räisänen, 2013). Niinpä vuosien 2007 ja 2012 välisenä aikana nuorten työttömyysaste nousi lähes kaikissa EU-maissa huomattavasti aikuisten työttömyysastetta enemmän (Eurostat, 2013).

Suhdannetaantumaa aikana vaikeutuu myös nuorten siirtyminen koulusta työmarkkinoille. Kilpailussa avoimista työpaikoista työkokemusta vailla olevat vastavalmistuneet nuoret usein häviävät kokeneemmille työnhakijoille varsinkin, jos työllisyystilanne on huononemassa. Työllistymisen vaikeutuessa moni nuori palaa koulutukseen tai käyttää opintojensa loppuun saattamiseksi suunniteltua enemmän aikaa, kun työtä ei löydy. Toiset eivät rekisteröidy työttömiksi työnhakijoiksi ja ovat siten ns. kadoksissa olevia nuoria työvoiman ulkopuolella. Siksi myöskään heidän lukumäärästään tai toiminnastaan ei ole varmaa tietoa.

Nykypäivän tilannetta voidaan nuorten osalta pitää varsin paradoksaalisena. Tämän päivän nuoret ovat keskimäärin huomattavasti paremmin koulutettuja kuin vanhemmat työelämässä olevat ikäpolvet. Samanaikaisesti nuorten ikäluokka on pienentynyt merkittävästi. Tästä huolimatta nuorten siirtyminen työmarkkinoille ja vahva kiinnittyminen työelämään on vaikeutunut, pitkittynyt ja monimuotoistunut. Tästä kehityksestä kertovat monet kansainväliset (esim. Eurostatin, ILO:n ja OECD:n) nuorten tilannetta kuvaavat tilastokatsaukset ja selvitykset.

Toisaalta nuorten työmarkkinoille siirtymisen ja niillä menestymisen kuvaamista perinteisillä mittareilla kuten työttömyys- ja työllisyysasteilla on myös alettu kyseenalaistaa. Niinpä esimerkiksi työllisyysaste voi helposti antaa harhaanjohtavan kuvan

---

3 Tämä luku perustuu pitkälti Asplundin ja Vanhalan kirjoituksiin (2013a, 2013b).



siitä, miten onnistuneesti nuoret yleisesti ottaen siirtyvät työmarkkinoille. Tässä tilanteessa matalaa työllisyysastetta ei voida suoraan tulkita osoitukseksi siitä, että nuorten tie koulusta työelämään usein epäonnistuisi. Matala työllisyysaste on luonteva seuraus keski- ja korkea-asteen koulutuksen voimakkaasta laajentamisesta, mikä on antanut periaatteessa kaikille peruskoulun päättäneille mahdollisuuden jatkaa vähintään toisen asteen koulutuksessa (vrt. Taulukko 1). Vastaavasti korkea työllisyysaste ei tarkoita välttämättä sitä, että nuorten tie koulusta työelämään olisi yleensä mutkaton. Korkea työllisyysaste voi yhtä hyvin olla osoitus siitä, että tarjolla olevat koulutusvaihtoehdot eivät riitä kaikille nuorille tai että ne eivät yksinkertaisesti vastaa nuorten suosimia valintoja, mikä puolestaan näkyy koulutuspaikkojen tarjonnan ja kysynnän kohtaanto-ongelmana.

Nuorten työttömyysasteita on puolestaan usein kritisoitu siitä, että ne yliarvioivat nuorisotyöttömyyden ongelmaa. Eurostatin (2013) tilastojen mukaan nuorten (15–24-vuotiaiden) työttömyysaste oli Suomessa 19 % vuonna 2012 eli sama kuin Tilastokeskuksen ilmoittama työttömyysaste.<sup>4</sup> Alle 20-vuotiaiden (15–19-vuotiaiden) työttömyysaste (29 %) oli selvästi korkeampi kuin 20–24-vuotiailla (14 %). Nämä luvut perustuvat siis Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tietoihin, jotka kerätään Suomen koko väestöä edustavalle otospohjaiselle populaatiolle pääosin haastattelujen avulla. Otoshenkilön pääasiallinen toiminta havaintohetkellä kysytään haastattelumenetelmää käyttäen. Työttömyyden osalta keskeistä on se, että henkilö lasketaan työttömäksi, jos hän kertoo olevansa ilman työtä, etsivänsä työtä ja olevansa valmis ottamaan työtä vastaan. Myös päätoiminen opiskelija, joka haastattelussa vastaa myönteisesti näihin kysymyksiin, luokitellaan siis työttömäksi eikä opiskelijaksi.

Virallisten työttömyyslukujen rinnalla työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee omat työttömyysmääränsä työhallinnon työnhakijarekisterissä olevien henkilöiden tietoihin nojautuen. Työ- ja elinkeinotoimistojen rekisteritietojen mukaan työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneitä nuoria oli esimerkiksi joulukuussa 2012 noin 34800. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työttömiä nuoria oli tuolloin 45000.

Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön työttömyyslukujen välillä on aina esiintynyt eroja, jotka ovat toistuvasti herättäneet hämmennystä ja keskustelua. Kuitenkin eroille löytyy yksinkertaisia selityksiä, jotka on tuotu selkeästi esille esimerkiksi Sihdon ja Myrskylän kirjoituksessa vuodelta 2000. Tilastolähteiden erotus on erityisen suuri nuorten osalta, joskin se vaihtelee melkoisesti vuoden aikana ja on suurimmillaan kesän kynnyksellä koulujen päättyessä (vrt. Hämäläinen ja Tuomala, 2013, kuvio 1, s. 2). Varteenotettava selitys työttömyyssarjojen erotukselle on, että kaikki työtä vailla olevat nuoret eivät täytä työhallinnon ehtoja tulla rekisteröidyksi työttömäksi työnhakijaksi (ks. esim. Myrskylä, 2011a; Larja, 2013). Niinpä opiskelija

4 OECD:n tilastojen mukaan se oli aavistuksen verran pienempi, 17,8 %. (OECD, 2013). Merkillie pantavaa kuitenkin on, että Suomi on niitä harvoja maita, joiden osalta OECD:n nuorisotyöttömyysaste eroaa Eurostatin vastaavasta luvusta. Molemmissa tilastoissa 15 – 24 -vuotiaiden työttömien lukumäärä on likimain yhtä suuri. Sen sijaan työttömyysasteen laskelmissa jakajana käytetty työvoiman (työllisten ja työttömien) määrä on tilastoissa erisuuruinen. Se, mistä syystä Eurostatin käyttämä 15 – 24 -vuotiaiden työllisten määrä on vuosittain noin parikymmentä tuhatta pienempi kuin OECD:n laskelmissa, jää hämärän peittoon.

voi työnhakijarekisterissä tulla kirjatuksi työttömäksi työnhakijaksi vasta opintojen päätyttyä. Lisäksi moni nuori ei edes ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi, jos tietää, ettei hänelle makseta työmarkkinatukea. Tähän rekisteriin voidaan siksi katsoa liittyvän nuorten työttömien työnhakijoiden määrän aliarvioimisen riski.

Tilastokeskuksen virallisia nuorisotyöttömyyslukuja on puolestaan kritisoitu siitä, että ne yliarvioivat nuorten työttömyyden, kun moni työttömäksi luokiteltu nuori on todellisuudessa päätoiminen opiskelija. Jos työvoimatutkimuksen lukuja korjataan opiskelijoiden osalta, Suomen virallinen nuorisotyöttömyysaste olisi enää korkeintaan puolet ilmoitetusta (esim. Larja, 2013). Itse asiassa opiskelijoiden suhteen korjattu nuorten työttömien määrä näyttää olevan hyvin lähellä työhallinnon vastaavaa määrää (esim. Hämäläinen ja Tuomala, 2013, kuvio 1, s. 2).

Mutta nuorten virallisia työttömyyslukuja ei ole arvosteltu pelkästään siitä, että ne välittävät vääristyneen kuvan nuorten työttömyydestä. Lisäksi on esitetty, että perinteinen tapa laskea työttömyysasteita ei ole paras mahdollinen nuorten kohdalla. Yleisesti käytetty työttömyysastemittari suhteuttaa työttömien määrän työvoiman (työllisten ja työttömien yhteenlaskettuun) määrään. Koska työllisten määrä on nuorten ja varsinkin alle 20-vuotiaiden keskuudessa suhteellisen pieni, myös suhdeluvun jakaja (työvoiman määrä) jää pieneksi. Siksi jo verrattain pieni määrä työttömiä johtaa suhteellisen suureen työttömyysasteeseen. Perinteisellä tavalla lasketun työttömyysasteen rinnalle on tästä syystä kehitelty vaihtoehtoisia tapoja mitata nuorten työttömyysastetta. Suhteuttamalla työttömien määrä koko ikäryhmän väestöön, eikä yksinomaan ikäryhmän työvoiman määrään, Suomen nuorisotyöttömyys oli vuonna 2012 9.8 % Eurostatin ja 9.4 % OECD:n työttömyystilastojen mukaan (Eurostat, 2013; OECD, 2013).

Virallisten nuorisotyöttömyysasteiden yliarvointiongelmaan nämä vaihtoehtoiset nuorisotyöttömyysluvut eivät sitä vastoin tarjoa ratkaisua, koska nuorten työttömien määrä perustuu myös näissä laskelmissa yliarvioinnista kritisoituihin työvoimatutkimuksen työttömyystietoihin. Sen sijaan sekä Larja (2013) että Hämäläinen ja Tuomala (2013) ovat nuorisotyöttömyyslaskelmissaan pyrkineet korjaamaan myös koko ikäryhmän väestöön suhteutetut työttömyysluvut päätoimisten opiskelijoiden työnteon osalta. Larjan tuloksien mukaan ei-opiskelevia nuoria (15–24-vuotiaita) työttömiä oli vuonna 2011 neljä prosenttia ikäluokasta. Hämäläisen ja Tuomalan vastaavien laskelmien mukaan alle 20-vuotiaiden työttömyys tippuu Suomessa alle kahden prosentin ja 20–24-vuotiaiden työttömyys noin kuuteen prosenttiin. Todettakoon, että vastaava pudotus nuorten työttömyysasteessa tapahtuu myös muiden Pohjoismaiden osalta. Työttömyysasteen muutos on Pohjoismaiden kohdalla itse asiassa niin suuri, että niiden sijoitus kansainvälisissä nuorisotyöttömyyden vertailuissa muuttuu yhdestä äärimmäisyydestä toiseen eli korkeimpien työttömyysasteiden maiden joukosta matalimpien työttömyysasteiden maiden joukkoon (ks. esim. Albk ym., 2014a).

Nuorten työttömyyden laskeminen on siis huomattavasti aikuisten työttömyyden arviointia haasteellisempi tehtävä. Joskin Tilastokeskuksen virallisia

työttömyyslukuja voi kritisoida siitä, että ne antavat liian synkän kuvan suomalais-ten nuorten kokemasta työttömyydestä, niiden ei voi suinkaan väittää olevan virheellisiä. Yhtäläillä myöskään vaihtoehtoisilla tavoilla laskettujen nuorisotyöttömyysasteiden ei voi väittää antavan oikeampaa kuvaa nuorisotyöttömyysongelman laajuudesta ja vakavuudesta. Mittarin valinta riippuu siitä, mitä ilmiötä halutaan nuorten työttömyysasteella loppujen lopuksi havainnollistaa. Virallisten työttömyyslukujen antaessa hyvän kuvan nuorten työllisyystilanteesta, päätoimisten opiskelijoiden työnteon osalta korjattujen työttömyyslukujen suhteutettuina koko ikäryhmään voidaan ajatella antavan paremman kuvan nuorisopolitiikan muista haasteista eritoten liittyen syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin.

## 7 Erilaisia toimia eri-ikäisille nuorille

Nuoret eivät edusta homogeenista ryhmää vaan eroavat toisistaan monella keskeisellä tavalla. Tärkeimpien tekijöiden joukkoon kuuluu ikä, joka tyypillisesti myös antaa varsin hyvän käsityksen nuoren todennäköisestä koulutus- ja työuravaiheesta. Iän merkitys kävi selkeästi esille myös edellä nuorten työttömyysasteiden vaihtoehtoisten laskentatapojen hyvin erilaisesta vaikutuksesta 15–19-vuotiaiden ja toisaalta 20–24-vuotiaiden työttömyyden tasoon: mitä nuorempi ikäryhmä, sitä suurempi on laskentatavan valinnan vaikutus. Sama koskee itse asiassa työllisyyden tasoa, vaikka vastaavaa keskustelua nuorten työllisyyden 'oikeasta' mittaamisesta ja siten tasosta ei ole käyty. Tähän palataan jäljempänä.

Nuorisoryhmän määrittelyä iän suhteen voidaan siis pitää varsin tärkeänä näkökohtana nuorten työmarkkina-aseman tarkastelun yhteydessä. Niin kansainvälisellä, kansallisella kuin myös paikallisella tasolla nuorten ryhmästä saatetaan kuitenkin eri yhteyksissä ja tarkasteltavasta ilmiöstä riippuen käyttää hyvinkin erilaisia ikäluokituksia. Näistä erilaisista käytännöistä johtuen eri tilanteiden ja niiden kehitysten vertailu helposti kärsii. Osittain varsin sekavaksi muodostunut ikäryhmittäinen luokittelu vaikuttaa luonnollisesti myös nuorten työllistymistä, työllisyyttä ja syrjäytymistä koskevien tuloksien vertailtavuuteen niin maiden välillä kuin myös maiden sisällä yli ajan.

Tarkasteltaessa nuorten menestymistä koulutus- ja työuran eri vaiheissa ja heidän kohtaamiaan esteitä ja vaikeuksia työllistyä ja myös pysyä työllistettyinä nuoret luokitellaan usein kolmeen pääryhmään: alle 16-vuotiaisiin (menestyminen peruskoulussa), alle 21-vuotiaisiin (peruskoulusta jatko-opintoihin ja/tai työelämään siirtymän epä/onnistuminen) sekä vähintään 21-vuotiaisiin (työuran alkuvaiheen ja työuralla etenemisen epä/onnistuminen). Alle 21-vuotiaiden osalta on pitkälti kyse siirtymisestä koulutusjärjestelmän sisällä sekä koulutuksesta kohti työelämää ja ensimmäistä työpaikkaa ja kaikista niistä vaikeuksista, jotka saattavat tämän siirtymän aikana tulla heidän eteensä. Vähintään 21-vuotiaiden kohdalla monella on toki edelleen koulutuksesta työelämään siirtyminen edessään, mutta yhä suuremmalle osalle on kyse työmarkkinoille kiinnittymisestä: työpaikan vaihto (mahdollisesti pakon edessä), työttömyysjaksot ja niistä työelämään palaaminen tai kokonaan työvoiman ulkopuolelta siirtyminen takaisin työmarkkinoille (esimerkiksi perhe- tai hoitopaalta tai pitkittyneeltä työkyvyttömyyden jaksolta).

Tämä ikäjaottelu näyttää karkeudestaan huolimatta toimivan jokseenkin tyydyttävästi myös nuorille kohdennettujen ja kohdennettavien toimien osalta. Alle 21-vuotiailla työttömillä tai muista syistä työelämän ulkopuolella olevilla nuorilla on yleensä heikko koulutus ja vähän, jos yhtään, työkokemusta. He ovat usein pelkän peruskoulutodistuksen varassa, koska ovat keskeyttäneet toisen asteen koulutuksensa tai

ovat kokonaan jättäneet peruskoulun jälkeiset opinnot väliin. Siksi näiden nuorten kohdalla tärkeimmät keinot ovat yleensä varhainen puuttuminen ja takaisin koulutukseen ohjaaminen heidän tarpeitaan parhaiten vastaavaan opintomuotoon. Niinpä esimerkiksi Suomessa ei yleensä hyväksytä työttömyyden perusteella maksettavan työmarkkinatuen saajaksi työtä hakevaa nuorta, jolla on vain perusasteen tutkinto tai ylioppilastutkinto, vaan hänet pyritään ohjaamaan takaisin koulutukseen. Vähintään 21-vuotiaiden tilanne on sen sijaan usein jo varsin erilainen ja perinteiseen nuorisokoulutusjärjestelmään palaaminen koetaan monesti poissuljettavaksi vaihtoehdoksi. Siksi heidän kohdallaan erimuotoisten aktiivitoimien ja vaihtoehtoisten koulutusmuotojen merkitys on yleensä paljon suurempi kuin 16–20-vuotiailla.

Tätä jaottelua hyödynnetään myös jatkossa, kun tarkastellaan yksityiskohtaisemmin nuorten työllistymistä ja työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä ja niistä tehtyjä arviointitutkimuksia. Toisin sanoen, aloitetaan selvittämällä, mitä tutkimuskirjallisuus kertoo nuorten koulusta työelämään siirtymiseen liittyvistä ongelmista ja niiden ratkomisesta. Vasta tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan ensisijaisesti varttuneemmille työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröidyille nuorille kohdennetuista aktiivitoimista esitettyjä arviointituloksia. Todettakoon myös, että seuraavassa alan tutkimuskirjallisuuden läpikäynnissä ei käsitellä erikseen kansainvälisiä ja kotimaisia arviointitutkimuksia. Siltä osin kun tarjolla on myös Suomea koskevia tuloksia nuorille kohdennettujen toimien vaikutuksista, ne tuodaan esille asianomaisessa yhteydessä.

# 8 Heikosti koulutetuille nuorille ensisijaisesti koulutusta

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi nuorten siirtymistä koulusta kohti työelämää ja niitä tyypillisiä polkuja, joita enemmistö nuorista näyttää seuraavan. Tämän jälkeen pohditaan hyvin yleisellä tasolla tätä siirtymää edistäviä toimia. Tarkastelun kohteeksi ei oteta tässä yhteydessä toiminta-, kouluttautumis- ja työkyvyn ongelmia kokevia nuoria eikä myöskään maahanmuuttajataustaisia nuoria siitä huolimatta, että työllistymisongelman ydin näyttää usein myös heidän kohdallaan olevan jatko-opintojen keskeyttäminen tai kokonaan väliin jättäminen. Tähän ratkaisuun on vaikuttanut muun muassa se, että työmarkkinoiden erityisryhmien tarkasteluja on monesti kritisoitu eritoten näiden kahden nuorisoryhmän tilanteen hyvin ylimalkaisesta käsittelystä. Siksi heitä koskevan suppeahkon kirjallisuuden esittelyyn ja pohdintaan palataan jäljempänä erillisissä luvuissa.

## 8.1 Suurin osa nuorista menestyy, loput monesti tukitoimien tarpeessa

Nuorten siirtyminen koulusta työelämään on vaikeasti mitattavissa oleva ilmiö, koska nuorten työmarkkinat ovat jatkuvassa muutoksessa (esim. OECD, 2008b). Yleisessä käytössä olevat indikaattorit kuten nuorten työllisyys- ja työttömyysasteet sekä koulupudokkaiden ja niin sanottujen NEET-nuorten osuudet ovat siksi riittämättömiä kuvaamaan nuorten tilaa ja siinä tapahtuneita muutoksia. Suurin puute on indikaattoreiden staattisuus eli se, että ne kertovat nuorten koulutussaavutuksista tai työmarkkina-asetusta tietyssä hetkenä (esim. tietyssä vuonna tai oikeasti tietyssä hetkenä sinä vuonna). Ne jättävät huomiotta, että nuorten siirtyminen koulusta työelämään on yleensä pitkäkestoinen prosessi. Siksi ne saattavat antaa liian optimistisen tai pessimistisen kuvan todellisuudesta.

Staattisten mittareiden rinnalle on pyritty kehittämään dynaamisempia indikaattoreita. Nämä kuitenkin mittaavat lähinnä nuorten työmarkkinatilan yksittäisiä muutoksia (esim. edellisenä vuonna koulussa, seuraavana vuonna työssä tai edellisenä vuonna työssä, seuraavana vuonna työtön). Vaikka tällaiset mittarit antavat staattisia mittareita monipuolisemman kuvan nuorten siirtymisestä koulusta työelämään, ne eivät pysty havainnollistamaan sitä tosiasiaa, että nämä siirtymät yleensä muodostuvat useista peräkkäisistä vaihdoista tilasta toiseen: esim. koulutuksessa, määräaikaissä työssä, työttömänä, työvoiman ulkopuolella (Müller ja Gangl, 2003; Wolbers, 2007; Saar ym., 2008; Lyche, 2010). Lisäksi tilan muutos ei välttämättä rajoitu vuositasolle niin, että yhtenä vuonna nuori on pääosin koulutuksessa ja koko seuraavan vuoden esimerkiksi töissä. Yhtälailla nuorten työmarkkina-asetus saattaa muuttua useaan otteeseen saman vuoden aikana, esimerkiksi vaihdella seuraavasti:

opiskelija – työllinen – työtön – opiskelija – ei-aktiivinen (eli sekä koulutuksen että työvoiman ulkopuolella). Näin ollen myös mittaamisajankohdan valinta saattaa vaikuttaa merkittäväällä tavalla nuoren havaintohetkellä vallitsevaan pääasialliseen toimintaan. Niinpä nuori saattaa tilastoinnin yhteydessä tulla luokitelluksi työlliseksi tai työttömäksi siitä huolimatta, että hän on viettänyt suurimman osan vuodesta koulutuksessa eli päätoimisena opiskelijana (vrt. luku 6).

Suomen nuorista on viime vuosina tehty monenmuotoisia rekisteriaineistoihin perustuvia analyyseja. Esimerkkeinä mainittakoon Pekka Myrskylän tutkimukset (esim. 2011b, 2012) sekä ETLAn nuorten siirtymiä ja syrjäytymisriskiä koskevat tarkastelut (Asplund ja Vanhala, 2013a; 2013b; 2014). Seuraavassa esitetään jälkimmäisiin pohjautuen valikoituja tuloksia koskien suomalaisten nuorten siirtymiä koulusta kohti työelämää.<sup>5</sup> Tarkastelun kohteena ovat ne nuoret, jotka täyttivät 16 vuoden 2003 aikana. Tämän ikävuoden valinta tarkastelun lähtökohdaksi on perusteltua ennen kaikkea siksi, että peruskoulu on yleensä päättynyt 16 vuoden iässä ja nuori seisoo tärkeiden valintojen edessä. Tämän siirtymävaiheen on itse asiassa monesti väitetty olevan nuorten kriittisin elämänvaihe tulevaisuutta ajatellen. Näiden 16-vuotiaiden kokemuksia matkalla työelämään seurataan 20 ikävuoteen saakka. Valittuun kohorttiin kuuluu lähes 61000 nuorta. Siirtymälaskelmat perustuvat Tilastokeskuksen niin sanottuun FLEED-aineistoon (FLEED – Finnish Longitudinal Employer–Employee Data – Yhdistetty työntekijä–työnantaja-aineisto). Sen peruspilari on työssäkäyntitilasto, joka on laajapohjainen yksilötason rekisteriaineisto.

Työssäkäyntitilasto kertoo nuorten toiminnasta vuoden viimeisellä viikolla. Toimintatiedon muodostamistavasta johtuen (ks. esim. Myrskylä, 2011b) varsin moni päätoiminen opiskelija tulee siksi luokitelluksi työlliseksi eikä opiskelijaksi. Aloitetaan osoittamalla, missä määrin työssäkäyntitilaston toimintatiedon korjaaminen päätoimisten opiskelijoiden osalta muuttaa kuvaa tarkastelun kohteena olevan kohortin nuorten poluista kohti työelämää. Peruskoulun päättäneistä nuorista suurin osa jatkaa opintojaan toisen asteen koulutuksessa. Päätoimisten opiskelijoiden osalta tehdyn korjauksen jälkeen jatko-opinnoissa vietetty aika kasvaa entisestään. Vastaavasti työelämään osallistuminen vähenee, kun päätoimisten opiskelijoiden työssäkäynti vuoden viimeisellä viikolla vaihtuu opiskeluksi. Tästä myös seuraa, että työssäkäyntitilaston alkuperäisten toimintatietojen tuottamat usein varsin katkonaiset peruskoulun jälkeiset jatko-opintopolut muuttuvat selvästi ehjemmiksi.

Nuorten muihin toimintavaihtoehtoihin tällä korjauksella on sitä vastoin olemaan vaikutus. Hyvin pieni osa 16–20-vuotiaiden toiminnasta on työttömänä oloa myös

---

5 Juuri näiden tuloksien lyhyttä kuvaamista tässä yhteydessä voi perustella monella tavalla. Ensiksi, tulokset perustuvat opiskelijoiden työssäkäynnin osalta korjattuihin toimintatietoihin. Toiseksi, tuloksissa keskitytään nuorten peruskoulun jälkeisen toiminnan kuvaamiseen nojautuen pitkittäisaineistoon ja hyödyntäen niin sanottua sekvenssianalyysia, joka mahdollistaa yksilöllisten peruskoulun jälkeisten polkujen muodostamisen ja luokittelamisen hallittavaan määrään nuorten tyypillisiä polkuja kohti työelämää. Kolmanneksi, näitä tyypillisiä polkuja hyödynnetään taustatekijöinä, kun yritetään ymmärtää nuorten toimintaa 5, 10 ja 15 vuoden päästä peruskoulun päättymisen jälkeen eli kun nuori täyttää 21, 26 ja 31 vuotta. Näihin tuloksiin on viitattu myöhemmin tässä osiossa. Neljänneksi, tämä tarkastelukehikko muodostaa pohjan muun muassa taulukon 2 vertailutiedoille sekä Suomen vertailuille Norjaan ja Tanskaan.

päätoimisten opiskelijoiden osalta tehdyn korjauksen jälkeen. Tämä johtuu siitä, että työssäkäyntitilaston työttömyystiedot perustuvat työhallinnon tietoihin eikä haastattelutietoihin kuten työvoimatutkimuksessa. Ja kuten todettiin yllä, nuoria ei tyypillisesti hyväksytä TE-toimistojen työnvälitysrekisteriin. Jos heidät on ohjattu takaisin koulutukseen, heidät luokitellaan työssäkäyntiaineistossa opiskelijoiksi; jos he ovat tilastointihetkenä sijoitustyössä, heillä on voimassa oleva työsuhde ja heidät määritellään siksi työllisiksi.

Toinen huomionarvoinen havainto on se, että suurin osa tarkastelun kohteena olevan kohortin (vuonna 2003 16 vuotta täyttäneistä) nuorista suorittaa vähintään toisen asteen tutkinnon viiden vuoden sisällä peruskoulun päättymisen jälkeen. Edelleen vuonna 2008 (21-vuotiaana) peruskoulutodistuksen varassa on yhteensä noin 11300 nuorta eli likimain 18 % kohortista. Lisäksi tässä osuudessa näyttää vuosien varrella tapahtuneen varsin pieniä muutoksia: vielä 21-vuotiaana pelkän peruskoulutodistuksen varassa olevien osuus oli vuonna 1998 16 vuotta täyttäneillä nuorilla 19,7 % ja vuonna 1993 16 vuotta täyttäneillä noin 16 %. Todettakoon kuitenkin, että vastaavat osuudet esimerkiksi Norjan ja Tanskan kohdalla ovat huomattavasti suuremmat eli näissä kahdessa maassa nuoret näyttävät valmistuvan toisen asteen koulutuksesta selvästi hitaammin kuin Suomessa (Taulukko 2). Kääntäen, peruskoulun jälkeisen tutkinnon suorittaa vasta 21 ikävuoden jälkeen varsin suuri osa sekä Norjan että Tanskan nuorista. Suomessa sen sijaan toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuudessa tapahtuu 21 ikävuoden jälkeen huomattavasti pienempiä muutoksia.

**Taulukko 2.** Peruskoulutodistuksen varassa olevien osuus (%) kolmen ikävuoden ja kolmen nuorisokohortin osalta

	Norja	Suomi	Tanska
Kohortti 1 (16 v. vuonna 1993)			
21-vuotiaana	28,0	16,0	34,7
26-vuotiaana	20,6	11,9	20,3
31-vuotiaana	17,8	10,4	16,7
Kohortti 2 (16 v. vuonna 1998)			
21-vuotiaana	28,7	19,7	39,0
26-vuotiaana	20,3	13,8	22,3
Kohortti 3 (16 v. vuonna 2003)			
21-vuotiaana	32,2	18,4	38,3

Lähde: Albæk ym. (2014a).

Suurin osa nuorista menestyy siis hyvin koulussa ja suorittaa kohtuujassa vähintään toisen asteen tutkinnon ennen kuin siirtyy työmarkkinoille. Myös ne nuoret, jotka syystä tai toisesta ovat edelleen 21-vuotiaana pelkän peruskoulutodistuksen varassa, menevät tyypillisesti jatko-opiskelijoiksi joko suoraan peruskoulun jälkeen



tai yhden väli vuoden jälkeen (harvemmin kahden tai kolmen väli vuoden jälkeen). He myös viettävät suurimman osan ajastaan koulutuksessa. Silti jatkotutkinto jää monelta suorittamatta. Koska he viettävät suurimman osan ajastaan 16–20-vuotiaana päätoimisina opiskelijoina, heitä ei voi kutsua koulupudokkaiksi. Kysymykseksi nousee pikemmin se, miksi he eivät saa suoritettua mitään jatkotutkintoa.

Toisaalta on myös nuoria, jotka jatkavat opintojaan suoraan peruskoulusta mutta keskeyttävät opintonsa yleensä jo ensimmäisen vuoden jälkeen. Syitä on varmasti monenlaisia mutta työpaikan löytäminen näyttää olevan monella nuorella tärkein selitys koulun varhaiselle keskeyttämiselle. Toiset valitsevat työttömyyden tai vetäytyvät kokonaan työvoiman ulkopuolelle. Huomion arvoinen seikka on kuitenkin se, että moni näistä nuorista palaa muutaman vuoden päästä päätoimiseksi opiskelijaksi. Myöskään tähän ryhmään kuuluvia nuoria ei voida siksi kutsua koulupudokkaiksi sanan varsinaisessa merkityksessä, joskin heidän riskinsä tulla koulupudokkaiksi on selvästi suurempi kuin edellisen ryhmän nuorilla.

Kolmas selkeästi erottuva joukko ei näytä hakeutuvan lainkaan jatko-opintoihin peruskoulun päättymisen jälkeen. Osa menee töihin, osa on työttöminä (rekisteröity työnhakija) tai kokonaan työvoiman eli rekisterien ulkopuolella. Hyvin harvalla tilanne muuttuu siten, että he palaisivat koulutukseen edes lyhyeksi ajaksi. Karkeasti arvioiden nämä nuoret kattavat noin 3,5 % vuonna 2003 16 vuotta täyttäneen kohortin nuorista ja vajaat 19 % kohortin vielä 21-vuotiaana pelkän peruskoulutodistuksen varassa olevista nuorista. Erityisesti näiden nuorten ohjaaminen pysyvästi takaisin koulutus- ja työuralle toisi muun muassa Eurofoundin (2012) tekemien laskelmien mukaan paitsi nuorille itselleen myös yhteiskunnalle merkittäviä taloudellisia ja sosiaalisia säästöjä. Nämä säästöt syntyvät monien mekanismien kautta. Koulupudokkaat ovat esimerkiksi yliedustettuina monissa ongelmista (kuten rikollisuudesta) kielivissä tilastoissa.

Jo tämä karkea kolmijako havainnollistaa, että heikosti koulutetut nuoret edustavat hyvin heterogeenista ryhmää. Näin ollen myös heille kohdistettavat toimet tulee räätälöidä heidän tarpeitaan vastaaviksi. Nuorille kohdistettavat yleistoimet jäävät siksi helposti vaikutuksiltaan heikoiksi ja edistävät ensi kädessä niiden nuorten työllistymistä ja työllisyyttä, jotka muutoinkin pärjäävät työmarkkinoilla suhteellisen hyvin.

## 8.2 Koulupudokasongelmaan puuttumisesta hyviä kokemuksia

Nuorten koulunkäynnin keskeyttäminen on säilynyt keskeisenä koulutuspoliittisena haasteena. Ongelmaa sekä sen syitä ja seurauksia on vuosien varrella tutkittu varsin paljon, mistä syystä alan tutkimuskirjallisuus on muodostunut hyvin laajaksi. Sen läpikäynti tämän raportin yhteydessä on siksi poissuljettua. Lisäksi aihealue asettuu tärkeystään huolimatta väistämättä kirjoituksemme ydinteen ulkopuolelle.

Nostetaan kuitenkin esille muutama Suomea koskeva tulos. Myös meillä on monissa tutkimuksissa osoitettu, että nuorten ja heidän perheidensä heikot sosiaaliset olot johtavat usein varteenotettaviin terveys- ja hyvinvointieroihin ja sitä kautta muita ryhmiä heikompaan koulumenestykseen ja työmarkkinoille kiinnittymiseen (Koivusilta ym., 2006; Pulkkinen, 2008, 2009; Rimpelä ym., 2008). Samalla kun lapsiperheiden pienituloisuus ja lapsiköyhyys ovat kasvaneet, pienituloisuus on pitkittynyt varsinkin perheissä, joissa on pieniä lapsia, vanhempi on yksinhuoltaja tai perhe on suuri. Perheiden vaikeudet heijastuvat vuorostaan lasten mahdollisuuksiin pitää huolta terveydestään: heikosti peruskoulussa pärjänneiden, peruskoulun jälkeisen koulutuksen ulkopuolelle jääneiden ja ammatillisen koulutusväylän valinneiden nuorten terveys on huonompi kuin paremmin koulussa menestyneillä ja lukio-koulutuksen valinneilla nuorilla. Tuloksista seuraakin, että terveyseroihin johtavassa vuorovaikutusprosessissa kietoutuvat yhteen perhetausta, koulutusura sekä terveyttä edistävät tai sitä heikentävät tottumukset.

Toisaalta on hiljattain myös osoitettu, että nuorten menestymiseen koulussa ja työmarkkinoilla vaikuttavat ratkaisevalla tavalla paitsi perhetausta myös nuorten peruskoulun jälkeiset kokemukset (Albæk ym., 2014a). Keskeinen havainto siis on, että näillä kokemuksilla näyttää olevan itsenäinen, perhetaustasta riippumaton vaikutus nuorten koulussa menestymiseen ja työmarkkinoille kiinnittymiseen. Toisin sanoen, tämän Suomen, Norjan ja Tanskan kattavan tutkimuksen mukaan peruskoulun jälkeiset polut pystyvät varsin hyvin ennakoimaan nuorten menestymistä jatko-opinnoissa ja työelämässä. Erityisesti nämä polut pystyvät signaloimaan kasaantuvista ongelmista nuorten siirtyessä koulujärjestelmän sisällä ja toisaalta koulusta kohti työelämää. Peruskoulun jälkeiset polut näyttävät näin ollen sisältävän arvokasta tietoa eritoten nuorten syrjäytymisriskiä ajatellen.

Huomionarvoista tässä yhteydessä on lisäksi se, että myös tällä tutkimusalueella tarjolla on erinomaisia kirjallisuuskatsauksia. Esimerkiksi Wollscheid ja Noonan (2012) ovat laatineet katsauksen toisen asteen koulupudokkaita käsittelevästä kirjallisuudesta nojautuen 150 kansainväliseen tutkimukseen. Katsauksessaan he osoittavat muun muassa sen, että tehokkaalla tavalla implementoituina koulupudokasongelman lieventämiseen tähtäävät toimet antavat varsin hyviä tuloksia. Heidän tuloksissaan korostuu siis se tosiasia, että toimen huolellinen suunnittelu ei välttämättä riitä. Vähintään yhtä tärkeä seikka on tapa, jolla toimi käytännössä toteutetaan.

Erityisen suuren haasteen muodostavat ne koulunsa keskeyttäneet nuoret, jotka ovat vetäytyneet kokonaan työvoiman ulkopuolelle ja jotka ovat siksi vaikeasti tavoitettavissa. Koska heitä ei tavoiteta viranomaisten ylläpitämien rekisterien kautta, on joissakin maissa kokeiltu työttömyysturvan muuttamista tavalla, joka houkuttelisi myös näitä nuoria rekisteröitymään. Tällöin heidät pystytään helpommin tavoittamaan ja myös ohjaamaan sopiviin toimenpiteisiin. Esikuvana toimivat mitä ilmeisimmin Alankomaissa ja Tanskassa rakennetut järjestelmät, joissa yhdistyvät tehokkaalla tavalla koulutuksen, työvoiman ja sosiaaliturvan panostukset. Järjestelmien

avulla pystytään seuraamaan kaikkien nuorten tilaa ja toimintaa ja myös puuttumaan siihen varhaisella, jatkuvalla ja pitkäkestoisella tavalla, kun nuoren ongelmat uhkaavat kasautua.

Satunnaisista ja katkonaisista toimista ei ole varsinkaan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kohdalla hyötyä. Siksi myös esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan tuoreessa tutkimuksessa (2013) peräänkuulutetaan vastaaventyyppisen kokonaisvaltaisen järjestelmän rakentamista myös meillä. Suomessa on toistaiseksi valittu muuntyyppisiä ratkaisuja. Hyviä esimerkkejä Suomessa harjoitetusta toiminnasta ovat työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö. Näiden toimintamuotojen toimivuudesta on laadittu useita selvityksiä (esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2007; Häggman, 2011). Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan työpajatoiminta on auttanut nuoria ja erityisesti pelkän peruskoulun varassa olevia nuoria sijoittumaan opintoihin, mutta sitä vastoin ei työhön.

# 9 Aktiivitoimia kiitettävästi mutta tulokset vaihtelevat

Tässä luvussa pohditaan ensin yleisellä tasolla nuorten työllistymistä ja työllisyyttä edistäviä aktiivitoimia. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan arviointitutkimuksen antamia tuloksia toteutettujen aktiivitoimien vaikuttavuudesta. Kuten edellisessä luvussa, toiminta-, kouluttautumis- ja/tai työkyvyn ongelmia kokevien ja maa-hanmuuttajataustaisten nuorten tarkastelu tältä osin on jätetty tästä luvusta pois. Myös aktiivitoimien suhteen heitä koskevaa tietopohjaa tarkastellaan erillisissä, heihin keskittyvissä luvuissa jäljempänä.

## 9.1 Heikosti koulutettujen nuorten työmarkkina-asema vaikeutunut

Viime vuosina nopeasti kasvanut kirjallisuus osoittaa, että nuorten kokemat vaikeudet heidän pyrkiessään työmarkkinoille saattavat vaikuttaa ratkaisevalla tavalla heidän työllistymiseensä ja työllisenä pysymiseensä ja siksi myös heidän ansiokehitykseensä vielä aikuisiässä. Nuorena iässä koettu työttömyys usein johtaa työttömyyteen myöhemmässäkin vaiheessa työelämää ja usein myös keskimääräistä heikompaan ura- ja ansiokehitykseen. Lyhytkestoisten työttömyysjaksojen kielteisten vaikutusten on havaittu heikentyvän vuosien varrella. Pitkäkestoisten työttömyysjaksojen vaikutukset näkyvät sitä vastoin tyypillisesti syvinä ja pysyvinä arpina. Puhutaan yleisesti pysyvästä arpeutumisesta (eng. *lasting scarring effects*).

Esimerkiksi Isoa-Britanniaa koskevat tulokset osoittavat, että nuorena koettu työttömyys nostaa työttömyyttä, alentaa palkkoja, huonontaa terveyttä ja vähentää työtyytyväisyyttä vielä 25 vuotta myöhemmin (Bell ja Blanchflower, 2009). Tuoreen Saksaa koskevan arvion mukaan jokainen nuoren kokema lisäpäivä työttömyydessä johtaa pahimmassa tapauksessa aikuisiässä peräti kuuteen lisäpäivään työttömyydessä (Schmillen ja Umkehrer, 2013). Mitä heikompi on nuoren työmarkkina-asema, sitä suurempi on hänen työttömyysjaksonsa pitkittymisen tai toistuvuuden riski ja siksi myös pysyvän arpeutumisen vaara. Heikosti koulutettujen nuorten kohdalla tämän tilanteen toteutumisen todennäköisyys on eittämättä kaikkein suurin.

Heikosti koulutettujen nuorten vaikeutunut työmarkkinatilanne on vilkkaan keskustelun ja monimuotoisten politiikkatoimien kohteena. Ehkä merkittävimpiin panostuksiin kuuluu osana Euroopan komission laajaa Eurooppa 2020 -strategiaa toteutettu *Youth on the Move* -aloite (<http://ec.europa.eu/youthonthemove/>). Aloitteen sähköisille ohjelmasivuille on kerätty huomattava määrä paitsi nuorten tilasta kertovaa tilastotietoa, myös laajapohjaista tietoa nuoriin kohdennetuista politiikkakeinoista ja ns. hyvistä käytännöistä. Mutta heikosti koulutettujen nuorten finanssi- ja talouskriisin seurauksena entisestään heikentyneisiin työllistymismahdollisuuksiin

on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota myös muilla rintamilla. Valaisevia esimerkkejä tästä ovat muun muassa monet erityisesti viime vuosina laaditut poliittisiksi analyyseiksi luokiteltavat tutkimusraportit, joissa tarkasti pohditaan ja perustellaan tälle nuorisoryhmälle kohdistettavia toimenpiteitä tiedossa olevien kokemusten ja arviointituloksien valossa. Tällaisia tutkimusraportteja on hiljattain tuotettu sekä yksittäisille maille kuten Ranskalle (Cahuc ym., 2013) ja Yhdysvalloille (Edelman ja Holzer, 2013) että Euroopan kokonaistilannetta ajatellen (Eichhorst ym., 2013). Viimeksi mainitut varoittavat, että Euroopan nykytilanne saattaa johtaa yhden sukupolven menettämiseen.

Mitä on tehtävissä? Nopeita ratkaisuja ei löydy, Eichhorst ym. (2013) toteavat. Tilapäisten työpaikkojen luomisen julkiselle sektorille on monessa arviointitutkimuksessa todettu olevan varsin tehoton mutta ennen kaikkea kallis ratkaisu myös nuorten kohdalla. Varttuneemman työvoiman varhaiseläkkeelle siirtäminen ei ole myöskään ratkaisu nuorisotyöttömyyteen. Monessa yhteydessä on osoitettu, että nuoret ja vanhat työntekijät eivät kilpaile keskenään työmarkkinoilla vaan he pikemmin täydentävät toisiaan tuotantoprosessissa. Toistuvasti esille tuotu ratkaisu on Saksan tyyppinen duaalijärjestelmä, joskin sitä on ajoittain arvosteltu liian hitaasta sopeutumisesta työelämässä tarvittavan osaamisen jatkuviin muutoksiin. Työmarkkinoiden toimivuuden suhteen pohdinnan kohteeksi on usein puolestaan noussut työsuhdeturva. Joskin vahvan työsuhdeturvan on yleensä osoitettu haittaavan työmarkkinoille ensimmäistä kertaa pyrkivien työllistymistä, on myös todettu, ettei työsuhdeturvan heikentäminen yksin lisää nuorten työllistymistä. Edelleen tehokkaana toimenpiteenä nuoria ja erityisesti heikosti koulutettuja nuoria ajatellen pidetään työllistämistukia. Mutta tukien tulisi olla määräaikaista, tarkasti kohdistettuja ja huolellisesti valvottuja niin, että nuori hyötyy työkokemuksestaan ja oppii työssään uutta.

Arvioidessaan heikosti koulutettujen nuorten nykytilannetta Yhdysvalloissa Edelman ja Holzer (2013) painottavat erityisesti yhtä seikkaa: tarjonta- ja kysyntäpuolen politiikkatoimenpiteiden yhdistämistä. Ei riitä, että pyritään edistämään heikosti koulutettujen nuorten työntarjontaa. Yhtäläillä tulisi huolehtia siitä, että kannustetaan työnantajia työllistämään näitä nuoria ja myös tarjoamaan heille olosuhteisiin nähden mahdollisimman laadukkaita työtehtäviä. Tällaiset pohdinnat vievät heidät pitkälti samoille poluille kuin millä esimerkiksi Eichhorst ym. (2013) ovat: koulutusta ja toimenpiteitä, joissa yhdistyvät osaamisen kehittäminen ja työkokemuksen kertyminen. Työnantajien keskeistä roolia heikosti koulutettujen nuorten työmarkkina-aseman parantamisessa korostetaan itse asiassa varsin monessa tuoreessa raportissa (esim. Scarpetta ym., 2010; Duell ja Vogler-Ludwig, 2011).

## 9.2 Monenmuotoisia aktiivitoimien arviointeja

Nuorten työllistymistä ja työllisyyttä edistäviä toimia on eri maissa toteutettu valtava määrä. Ne ovat usein määräajaksi luotuja tai muista syistä tilapäisiksi rakennettuja järjestelyjä. Monesti niitä on myös muutettu toimeenpanon aikana suuntaan

tai toiseen, esimerkiksi koskemaan laajennettua nuorisoryhmää. Jotkut toimenpiteet on toteutettu paikallisella, toiset kansallisella tasolla. Osittain on myös suoritettu puhtaita kokeiluja esimerkiksi kuntatasolla. Välillä on ollut kyse yksittäisistä toimenpiteistä, välillä ohjelmiksi yhdistetyistä toimista. Mutta tästä kirjavuudesta huolimatta on vuosien varrella tuotettu erinomaisia sekä laajempia että suppeampia katsauksia ja yhteenvetoja eri maissa toteutetuista nuorille kohdistetuista aktiivitoimista. Tähän joukkoon kuuluvat muun muassa Paparella ja Savino (2008), OECD (2010c), Duell ja Vogler-Ludwig (2011) sekä *European Employment Observatory* -verkon tuottamat maaraportit ja yhteenvetoraportit.

Vaihtoehtoisista työttömille nuorille kohdistettavista aktiivitoimista ei ole puutetta. Nuorille suunnattujen toimien vaikuttavuutta on sitä vastoin arvioitu varsin vähän. Arviointituloksista on laadittu pieni määrä katsauksia, joista toiset käsittelevät nuoria koskevia tuloksia osana laajempaa aktiivitoimien vaikuttavuuden kartoitusta (esim. Kluge, 2006; Card ym., 2010). Toiset puolestaan tuottavat katsauksen yksinomaan tai erikseen myös nuorille kohdistettujen toimien vaikuttavuuteen (esim. White ja Knight, 2002; Nekby, 2008). Todettakoon myös, että mainituissa katsauksissa nuorille kohdistetuista toimista tuodaan kiitettävästi esille sekä laadullisia että määrällisiä arviointituloksia. Näiden lisäksi on myös laadittu varsin monta katsausta ns. hyviin käytäntöihin. *Youth on the Move* -aloitteen ohjelmisivulla on tarjolla laaja valikoima näitä katsauksia.

Koska työttömille nuorille kohdistettujen työvoimapolitiittisten toimien arviointituloksia on viime vuosina käsitelty useissa kirjallisuuskatsauksissa, nostetaan tässä luvussa esille vain tietyt toimenpiteitä koskevia tuloksia. Osatyökykyisille nuorille ja maahanmuuttajataustaisille nuorille kohdennetut ohjelmat ja toimenpiteet käsitellään erikseen jäljempänä. Jako jää kieltämättä osittain keinotekoiseksi, koska työttömille nuorille kohdistettujen toimien piiriin kuuluvat väistämättä myös näiden kahden muun ryhmän nuoret. Tämän jaon hyöty on lähinnä siinä, että osatyökykyisten sekä maahanmuuttajataustaisten nuorten erityisongelmat nousevat selkeämmin esille, kun heitä koskevia arviointeja käsitellään erikseen.

Mutta ennen kuin siirrytään tarkastelemaan eri aktiivitoimien arvioitua vaikutusta työttömien nuorten työllistymiseen ja työntekoon tiedossamme olevien tutkimusten valossa, muutama varoituksen sana saattaa olla paikallaan. Ensiksi, nuorille kohdistettuja aktiivitoimia lisätään merkittävästi talouden laskusuhdanteessa nuorten työttömyyden usein nopean kasvun takia. Siksi arviointitulokset tyypillisesti valaisevat toimien vaikuttavuutta tilanteissa, joissa työvoiman kysyntä on hiipumassa tai on edelleen heikohkoa. Suhdannevaihe ja siinä tapahtuneita muutoksia otetaan harvoin arvioinneissa huomioon.

Toiseksi, eri maissa toteutettujen toimien vaikuttavuutta koskevia arviointituloksia on vaikea verrata toisiinsa. Tämä johtuu paitsi eri maiden instituutioiden välisistä eroista, myös muun muassa siitä, että jopa hyvin samankaltaiset toimet on lähes poikkeuksetta rakennettu ja toteutettu eri tavoilla. Myös käsitteiden käyttö on arviointitutkimuksissa hyvin vaihtelevaa. Välillä käytetään erilaisille toimille

likimain samaa nimitystä, välillä erilaisia nimityksiä varsin samankaltaisille toimille. Lisäksi arvioitavat ohjelmat koostuvat yleensä joko erilaisista tai sitten samantyyppisistä mutta eri nimityksillä kulkevista toimenpiteistä, vaikka itse kohderyhmä voi olla hyvin samanlainen.

Edelleen, toimen vaikuttavuutta arvioidaan yleensä pelkästään lyhyellä tähtäimellä, harvemmin myös pidemmällä tähtäimellä. Samalla näiden aikavälien määritelmä saattaa vaihdella melkoisesti eri arviointitutkimusten välillä myös sellaisissa tapauksissa, joissa arvioinnin kohteena on luonteeltaan samankaltaisia toimia: toisissa tutkimuksissa esimerkiksi kaksi vuotta toimenpiteessä aloittamisen jälkeen tulkitaan lyhyeksi aikaväliksi, toisissa pitkäksi. Tosin tämä saattaa osittain johtua arvioinnin kohteena olevien toimien eri pituudesta, mutta yleisselitykseksi tämä ei näytä pätevän. Kaiken kaikkiaan tällaiset asiat on hyvä pitää mielessä, kun seuraavassa tutustutaan arviointitutkimuksen antiin työttömien nuorten osalta.

Alla lyhyesti selostettavat aktiivitoimet ja niistä laaditut arvioinnit jakautuvat periaatteessa kahteen ryhmään: yksistään nuorille kohdennetut toimet sekä kaikille työttömille suunnatut aktiivitoimet (kuten työvoimakoulutus), joihin yleensä myös nuorilla on mahdollisuus osallistua. Yksinomaan nuorille kohdistettujen toimien osalta todettakoon, että arviointitutkimusten tuloksiin perustuvien ns. meta-analyyysien mukaan näiden toimien vaikutus työllistymisen todennäköisyyteen on tyypillisesti selvästi heikompa aktiivisen työvoimapolitiikan yleistoiimiin verrattuna (esim. Kluge, 2006). Mistä tämä tulos johtuu, voidaan spekuloida, mutta varmaa vastausta ei ole toistaiseksi esitetty. Lisäksi näiden yleistoiimien tuloksia on arviointitutkimuksissa ajoittain verrattu aikuisten vastaaviin tuloksiin. Kuten myöhemmin käy ilmi, tämä vertailu on välillä johtanut yllättävänkin ristiriitaisiin päätelmiin. Lopuksi tarkastellaan vielä lyhyesti, minkä tyyppiin tuloksiin työ- ja elinkeinoministeriömme toimenpiteiden seurantajärjestelmän pohjalta on päädytty aktiivitoimiin osallistuneiden nuorten osalta.

Aloitetaan kartoittamalla valikoituja, yksistään nuorille suunnattuja aktiivitoimia sekä niistä tehtyjen arviointien tuloksia. Laadituille arviointitutkimuksille silmiinpistävä piirre on paitsi yksittäisten toimien korostuminen myös muun muassa se, että arvioinnit eivät edusta kovin tuoretta tuotantoa. Toisaalta tämä näyttää valitettavasti olevan varsin monelle arviointitutkimukselle yhteinen piirre.

### **Ruotsin valmennusohjelma lakkautettiin**

Työttömille nuorille kohdistettuja ohjelmia ja toimenpiteitä on Pohjoismaista ollut ehkä pisimpään käytössä Ruotsissa. Siellä ensimmäiset nuorille suunnatut työmarkkinaohjelmat toteutettiin jo vuonna 1984. Niitä laajennettiin melkoisesti 1990-luvun alun talouskriisin seurauksena. Tuolloin (vuonna 1992) otettiin käyttöön muun muassa nuorten valmennukseksi nimetty erikoisohjelma. Se oli rakennettu ensisijaisesti heikosti koulutetuille ja vailla työkokemusta oleville eli eniten avustusta ja tukea kaipaaville nuorille. Enimmillään ohjelmaan osallistui yli 60000 nuorta, mikä vastasi noin 10 % kohderyhmän ikäluokasta. Ohjelmaan sisältyi koulutusta,

työkokemusta ja työharjoittelua yksityisellä tai julkisella sektorilla. Ohjelma kohdistettiin 18–24-vuotiaille työttömille nuorille, joilla oli toisen asteen koulutus ja takanaan vähintään neljä kuukautta kestävä työttömyysjakso. Osallistujilla oli mahdollisuus käyttää peräti kahdeksan tuntia viikossa työnetsintään, koska nuorten harjoittelupaikkojen tarkoituksena ei ollut korvata työnantajien vakituista työvoimaa.

Ohjelma lakkautettiin jo kolmen vuoden päästä eli vuoden 1995 loppuun mennessä, mahdollisesti epätyytyttävien käytännön kokemusten takia. Ainakin ohjelmaa koskevat arviointitutkimukset ovat tuottaneet ohjelman heikkoon vaikuttavuuteen viittaavia tuloksia. Vuosituhannen alussa tehdyn arvioinnin mukaan ohjelmaan osallistumisen vaikutus työllisyyteen ja ansioihin oli lyhyellä tähtämellä (vuosi ohjelmassa aloittamisen jälkeen) voimakkaasti negatiivinen ja pidemmällä aikavälillä (kaksi vuotta ohjelmassa aloittamisen jälkeen) lähellä nolaa eli olematon (Larsson, 2003). Toisaalta ohjelman vaikutus arvioitiin sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä vähemmän kielteiseksi kuin työvoimakoulutukseen osallistumisen kohdalla. Lisäksi vaikutus oli naisilla vähemmän kielteinen kuin miehillä. Kirjoittajan esittämän arvion mukaan nuorille kohdistetun valmennusohjelman heikko vaikutus saattoi johtua ohjelman riittämättömästä suunnittelusta sen nopean toteutusaikataulun ja ripeän laajentamistahdin takia.

Kolme vuotta myöhemmin tehdyssä arvioinnissa pääteltiin sitä vastoin, että työvoimakoulutuksen nuorten valmennusohjelmaa selkeästi kielteisempi vaikutus työttömien nuorten työllisyyteen ja ansioihin esiintyi vain lyhyellä tähtämellä (Forslund & Nordström Skans, 2006). Pidemmällä tähtämellä (kaksi vuotta toimenpiteen alkamisen jälkeen) tilanne oli päinvastainen eli valmennusohjelman vaikutus oli selkeästi työvoimakoulutusta heikompi eli kielteisempi. Arviointitutkimusten erilaiset tulokset pidemmällä aikavälillä herättävät väistämättä kysymyksen: Mistä ero johtuu?

### **Tanskan työttömyysohjelma ohjasi nuoret takaisin koulutukseen**

Vuonna 1996 asteittain käynnistetyin nuorten työttömyysohjelman alkuperäiseen kohderyhmään kuuluivat heikosti koulutetut, työttömyysturvaan oikeutetut nuoret. Hieman myöhemmin, vuonna 1999, ohjelma laajennettiin koskemaan kaikkia alle 25-vuotiaita työttömiä nuoria mukaan lukien tutkinnon suorittaneet. Ohjelman avulla kannustettiin nuoria työllistymään avoimille työmarkkinoille tai palaamaan nuorisosta koulutukseen. Kolmen työttömyyskuukauden jälkeen nuorilta edellytettiin yhteydenottoa työvoimatoimistoon heitä koskevan aktivointisuunnitelman laatimiseksi. Mikäli nuori oli edelleen työtön kolmen kuukauden päästä suunnitelman laatimisesta, hänen tuli osallistua siihen kirjattuihin toimenpiteisiin. Tyypillisin toimenpide kuuden työttömyyskuukauden jälkeen oli 18 kuukautta kestävä jakso nuorisosta koulutusjärjestelmässä. Samalla nuori poistettiin työttömyysrekisteristä ja hänen saamansa etuus muuttui tavalliseksi opintotueksi. Muille nuorille tarjottiin yhtä pitkäkestoista tätä ohjelmaa varten rakennettua erikoiskoulutusta, jonka aikana työttömyysturva puolittui. Ne nuoret, jotka eivät suostuneet



tulemaan ohjelman piiriin tai eivät noudattaneet aktivointisuunnitelmaansa, menettivät työttömyysturvansa.

Ohjelman vaikutuksia ovat arvioineet ainakin Jensen ym. (2003). Heidän pääksymyksensä oli: Missä määrin 1990-luvun lopussa alentunut nuorisotyöttömyysaste oli nuorten työttömyysohjelmasta lähtöisin, eikä samanaikaisesti tapahtuneen voimakkaan talouskasvun seurausta? Lyhyen aikavälin arviointitulokset osoittivat, että ohjelmaan osallistuneista nuorista siirtyi huomattavasti suurempi osa takaisin nuorisoasteen koulutusjärjestelmään verrattuna (asteittaisen käyttöönoton takia edelleen) ohjelman ulkopuolella oleviin työttömiin nuoriin. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille oli niin ikään yleisempää ohjelmaan osallistuneiden kohdalla, mutta vaikutus oli selvästi heikompi verrattuna koulutukseen paluu -vaikutukseen. Ohjelmalle saatiin siis selkeää itsenäistä vaikutusta talouskasvun rinnalle. Pelotevaikutuksia ei sen sijaan havaittu (pelotevaikutuksista hieman tarkemmin jäljempänä). Ohjelman pidemmän aikavälin vaikutuksia ei arvioitu.

### **Nuorisotakuujärjestelmistä vaihtelevaa kokemusta**

Tämän päivän nuorisotakuujärjestelmiä edeltävillä ohjelmilla on etenkin Pohjoismaissa pitkä perinne. Siksi onkin luontevaa keskittyä Pohjoismaista tehtyihin nuorisotakuujärjestelmien arviointeihin. Lisäksi näitä järjestelmiä ja niistä saatuja kokemuksia on aivan viime vuosina tarkasteltu useissa raporteissa (esim. Papparella ja Savino, 2008; OECD, 2010c; Duell ja Vogler-Ludwig, 2011; Scharle ja Weber, 2011).

Ruotsissa otettiin jo vuonna 1994 käyttöön nuorille kohdennettu varhainen puutumistakuuohjelma. Ohjelman tavoitteena oli taata 20–24-vuotiaille työttömille jonkin tyyppinen työvoimapolitiittinen aktiivitoimi 100 päivän sisällä nuoren työttömäksi rekisteröitymisestä. Aiemmasta käytännöstä poiketen tätä interventio-ohjelmaa hallinnoivat kunnat. Tosin tämän tyyppisten ohjelmien käynnistäminen oli vapaaehtoista, mutta suuri enemmistö kunnista ryhtyi sellaisiin. Vuonna 1998 ohjelman korvasi nuorisotakuuohjelma. Tämä niin ikään kuntien hallinnoima ohjelma takaa työttömille nuorille jonkin muotoisen intervention kolmen kuukauden sisällä nuoren työttömäksi rekisteröitymisestä. Vaikka ohjelman sisältö vaihtelee melkoisesti kuntien välillä, sen tulisi periaatteessa tarjota nuorille kokopäiväistä toimintaa vähintään 12 kuukauden ajaksi. Sisällöltään toimenpiteiden tulisi vastata nuoren tarpeisiin sekä parantaa nuoren osaamista työllistymistä edistävällä tavalla. Tyypillisesti toimenpiteet koostuivat työharjoittelusta yhdistettynä työnetsintäkurssiin tai muuntyyppiseen työmarkkinavalmennukseen. Ruotsissa nyt voimassa oleva nuorisotakuujärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2009 (*jobbgarantin för ungdomar*<sup>6</sup>).

Nuorisotakuujärjestelmistä tehtyjä perusteellisia arviointitutkimuksia on toistaiseksi hyvin vähän. Ruotsin osalta Carling ja Larsson (2005) päättelevät, että vaikutus nuorten työllistymisen todennäköisyyteen on lyhyellä tähtämellä ollut enintään

6 <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssockande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ar-du-under-25-ar/Jobbgaranti-for-ungdomar.html>

heikosti positiivinen, mahdollisesti pelotevaikutuksen seurauksena. Pidemmällä tähtäimellä vaikutus on sen sijaan ollut negatiivinen. Yleisesti ottaen ohjelmiin osallistumisen vaikutuksen todennäköisyyteen työllistyä todettiin tästä syystä olleen olematon. Lisäksi kirjoittajat kiinnittivät huomiota siihen, että työvoimatoimistot ohjasivat vain osan nuorista näihin kuntien hallinnoimiin ohjelmiin. Tämän he arvelivat mahdollisesti heijastavan toimistotyöntekijöiden skeptisyyttä ohjelmien tehokkuutta kohtaan. Itse asiassa Forslund ja Nordström Skans (2006) päättelivät verratessaan kuntien ja työvoimatoimistojen työttömille nuorille kohdistettujen ohjelmien tehokkuutta, että kuntien hallinnoimat ohjelmat toimivat huonommin. Toisaalta he muistuttavat siitä, että huomattavasti suurempi osa kuntien ohjelmiin osallistuvista palaa koulutusjärjestelmän piiriin. Tämä onkin tyypillisesti kuntien järjestämien ohjelmien perimmäinen tavoite erityisesti kaikkein nuorimpien ikäryhmien kohdalla. Ruotsissa vuonna 2009 käyttöön otetun nuorisotakuujärjestelmän vaikutavuudesta ei ole tietääksemme toistaiseksi tehty arviointeja.

Norjassa vuonna 1994 käyttöön otettua, 16–19-vuotiaita koskenutta nuorisotakuuta laajennettiin tilapäisesti (vuosina 1995–1998) koskemaan myös 20–24-vuotiaita työttömiä (Hardoy ym., 2006). Arviointituloksien mukaan uudistuksella oli positiivinen vaikutus tämän vanhemman nuorisoryhmän työllisyyteen ja ansioihin. Paitsi avoimille työmarkkinoille, osallistujat siirtyivät keskimääräistä enemmän myös muuntyyppisiin työvoimapolitiittisiin ohjelmiin. Myöhempiä muutoksia Norjan nuorisotakuujärjestelmään ei ole tiettävästi arvioitu.

Suomessa otettiin vuonna 2005 käyttöön alle 25-vuotiaita työttömiä koskeva nuorten yhteiskuntatakuu.<sup>7</sup> Sen tavoitteena oli edistää näiden nuorten sijoittumista koulutukseen ja työmarkkinoille, estää heidän työttömyytensä pitkittymistä sekä tukea heidän kestäviä uraratkaisujaan. Työnhakusuunnitelmista tehtiin keskeinen osa tätä järjestelmää. Nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpano ja tuloksellisuus on ollut ainakin yhden laajan arvioinnin kohteena (Pitkänen ym., 2007). Kirjoittajat totesivat, että nuorten yhteiskuntatakuu oli kokonaisuudessaan toiminut hyvin nuorten palveluja ja tukea tehostavana mallina. Tähän arveltiin vaikuttaneen osaltaan sen, että yhteiskuntatakuu oli asetettu työvoimatoimistoilla tulostavoitteeksi. Toisaalta arviointi osoitti myös sen, että yhteiskuntatakuusta hyötyivät keskimääräistä enemmän hyvät työllistämisedellytykset omaavat nuoret. Muiden työttömien nuorten kohdalla yhteiskuntatakuun tuloksellisuus oli selvästi heikompa.

Vuoden 2013 alussa astui Suomessa voimaan nuorisotakuuksi nimetty järjestelmä, jossa eri hallinnonalojen toimilla pyritään vaikuttamaan nuorten työllisyystilanteeseen ja koulutukseen pääsemiseen. Nuorisotakuuta on hiljattain käsitelty laajapohjaisesti pamfletiksi nimetyssä kirjoituskokoelmassa (Gretschel ym., 2014). Lisäksi sen vaikuttavuus on ollut ensimmäisen arvioinnin kohteena (Kuntoutussäätiö, 2014). Arvioinnin loppuraportissa todetaan kuitenkin, että järjestelmän vaikuttavuutta on

---

7 Ensimmäinen tämän tyyppinen järjestelmä otettiin Suomessa käyttöön jo vuonna 1981 (ks. esim. Duell ym., 2009).

tässä vaiheessa hankalaa arvioida, koska huonossa taloustilanteessa sen vaikutuksia on vaikeaa erottaa muista samanaikaisesti nuorten työtilanteeseen vaikuttavista tekijöistä. Arvioinnin yhteydessä on myös kehitetty nuorisotakuun toteutuksen tueksi nuorten tilannetta kuvaavia indikaattoreita, joiden pohjalta tuotetut seurantatiedot tullaan julkaisemaan säännöllisesti internetissä.

EU-tasolla puolestaan kaikki huomio on edelleen toimeenpanossa järjestelmän vaikuttavuuden arvioinnin suunnittelun ja toteutuksen tullessa ajankohtaiseksi mitä ilmeisimmin vasta myöhemmässä vaiheessa. Nuorisotakuujärjestelmän implementointi on useimmissa EU-maissa vasta alkuvaiheessa, jos edes sitä. Tuoreimman (15.1.2014) tiedon mukaan vasta 17 jäsenmaata on toistaiseksi jättänyt Euroopan komissiolle lopullisen suunnitelmansa nuorisotakuujärjestelmän toimeenpanosta. Tästä huolimatta järjestelmää on jo ehditty kritisoida varsin ankarasti erityisesti sen voimakkaan panokseen suuntautuneen tavoitteen takia (esim. Bonin, 2013; Eichhorst ym., 2013). Vaarana nähdään se, että nuorille keksitään mitä tahansa koulutus- tai työpaikkoja, jotta tavoite täyttyisi. Toimenpiteiden vaikutus nuorten siirtymiseen avoimille työmarkkinoille jää varjoon, kriitikot varoittavat. Bonin (2013) rinnastaa nuorisotakuujärjestelmän nykymuodossaan Saksassa käytössä olevan siirtymävaihejärjestelmäksi kutsutun järjestelyn toimivuudesta saatuihin kokemuksiin. Joskin jälkimmäistä järjestelmää ei ole kunnolla arvioitu, siitä toistaiseksi saadut kokemukset eivät ole hänen mukaansa rohkaisevia. Järjestelmä koostuu monimutkaisesti yhdistetyistä toimenpiteistä, joiden tehtävänä on toimia turvaverkkona nuorille, joilla toisen asteen koulutuksen suorittamisen jälkeen on vaikeuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille. Moni nuori näyttää järjestelmän myötä aloittavan ohjelmaturan, joka vie yhdestä ohjelmasta seuraavaan.

### **Suomen työmarkkinatuki uudistus alensi NEET-astetta**

Työmarkkinatuki on Suomessa ollut käytössä vuodesta 1994 alkaen. Vuonna 1996 työmarkkinatuen saantiehtoja kiristettiin alle 20-vuotiailta ammattikouluttamattomilta työttömiltä. Seuraavana vuonna ehtojen tiukennus laajennettiin koskemaan alle 25-vuotiaita ammattikouluttamattomia työttömiä. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli aktivoida nuoria työmarkkinoille ja koulutukseen (Aho ym., 2012).

Seppälä ja Pehkonen (2014) ovat tuoreessa tutkimuksessaan arvioineet tämän työmarkkinatuki uudistuksen ja erityisesti sen vuoden 1997 laajennuksen vaikutuksia peruskoulun käyneiden ammattikouluttamattomien 22-24-vuotiaiden NEET-asteeseen hyödyntäen Tilastokeskuksen rekisteriaineistoa. Heidän tuloksensa mukaan tämän nuorisoryhmän NEET-aste aleni uudistuksen ansiosta viidellä prosenttiyksiköllä. Edellisenä vuonna NEET-tilassa olleiden NEET-aste aleni vielä enemmän, kahdeksalla prosenttiyksiköllä. Lukion suorittaneiden nuorten NEET-asteeseen uudistuksella ei sitä vastoin ollut vaikutusta.

### **Suomen työmarkkinatuella tapahtuvalla työharjoittelulla ei vaikutusta**

Suomessa työharjoittelusta työmarkkinatuella oli 1990-luvun puolivälissä muodostunut alle 20-vuotiaille työttömille yleisimmin kohdennettu aktiivitoimi: vuosina 1995–1996 kanavoitiin noin 60 % kaikista nuorten toimenpiteistä työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoittelun kautta (Hämäläinen ja Ollikainen, 2004). Tähän kehitykseen vaikutti mahdollisesti eritoten se, että toimenpide oli perinteisiin aktiivitoimiin verrattuna selvästi edullisin. Toisaalta heidän tuloksensa osoittivat, ettei työmarkkinatuen työharjoittelu lainkaan edistänyt nuorten työmarkkina-asemaa. Toimen arvioitu vaikutus pysyi nollan tuntumassa riippumatta siitä, arvioitiinko toimen vaikutusta nuorten työllisyyteen, työttömyyteen, opiskeluun, työvoiman ulkopuolelle ajautumiseen tai ansiokehitykseen. Samankaltaisiin tuloksiin on myöhemmin päädytty työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteiden seurantajärjestelmään perustuvissa analyysissä (ks. jäljempänä). Toisaalta on tietysti muistettava, että työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoittelun avulla nuoret usein vasta perehtyvät työelämään. Yleensä heille katsotaan siksi olevan työharjoittelusta apua myös koulutusvalintojen suhteen. Missä määrin tämä olettaus pitää paikkaansa, on kuitenkin edelleen selvittämättä.

### **Työvoimakoulutuksen vaikutuksissa suuri vaihtelu**

Ruotsissa 1990-luvun alun lamavuosina toteutettujen työvoimakoulutusohjelmien osalta Larsson (2003) päätteli, että niiden vaikutus osallistuneiden nuorten työllisyyteen ja ansioihin oli vielä kielteisempi kuin vuonna 1992 käyttöön otetun nuorten valmennusohjelman kohdalla (vrt. yllä). Näiden tuloksien pohjalta kirjoittaja teki sen johtopäätöksen, että lamavuosina työttömän nuoren kannatti pikemminkin jatkaa työnetsintää kuin osallistua työvoimakoulutukseen. Ainakaan nuori ei kärsinyt osallistumisen lykkäämisestä. Samankaltaisiin tuloksiin päätyivät Forslund ja Nordström Skans (2006) jakaessaan toimenpiteet nuorille kohdistuviin ja aikuisille kohdistuviin. Heidän tuloksiensa mukaan nuorille kohdistettujen ohjelmien sisältämät toimenpiteet lyhensivät työttömyysjaksojen kestoa aikuisille suunnattujen ohjelmien toimenpiteitä paremmin, mutta tämä tulos päti pelkästään lyhyellä tähtäimellä (120 päivää toimenpiteen alkamisesta). Hieman pidemmällä tähtäimellä ikäryhmien ohjelmien vaikutuksissa ei esiintynyt enää selkeitä eroja. Toisaalta vaikutusten osalta ilmeni varteenotettavia eroja yksittäisten toimenpiteiden välillä. Niinpä myös Forslund ja Nordström Skans (2006) päätyivät siihen, että työvoimakoulutuksella oli lyhyellä tähtäimellä selkeästi kielteisempi vaikutus työttömien nuorten työllisyyteen ja ansioihin kuin nuorille vuonna 1992 käynnistetyllä valmennusohjelmalla. Mutta hieman pidemmällä tähtäimellä (kaksi vuotta toimenpiteen alkamisen jälkeen) tilanne muuttui käänteiseksi eli valmennusohjelman vaikutus oli työvoimakoulutusta selkeästi kielteisempi.

Nuorille suunnattujen koulutusohjelmien vaikutus on arvioitu hyvin heikoksi tai peräti kielteiseksi myös Norjan osalta (Hardoy, 2005). Koulutusohjelmia koskevat tulokset osoittivat, että osallistujien koulutusmahdollisuuksia edistävä vaikutus oli

olematon ja työllisyyttä parantava vaikutus peräti negatiivinen. Nämä vaikutukset esiintyivät kaikkien työttömien nuorten kohdalla iästä riippumatta, mutta erityisesti 21–25-vuotiaiden ryhmässä. Lisäksi vaikutukset olivat nuorilla miehillä kielteisempiä kuin nuorilla naisilla. Vastaavasti osallistujien työttömyysriski kasvoi ei-osallistujiin nähden. Koulutusohjelmat toteutettiin pääosin luokkamutoisina kursseina, joiden kesto vaihteli yhdestä viiteen kuukauteen. Alle 20-vuotiaille työttömille nuorille suunnatun koulutusohjelman vaikutukset arvioitiin lähes yhtä heikoiksi. Koulutuksessa jatkamisen todennäköisyys oli lievästi positiivinen, mutta vain nuorten naisten kohdalla. Työllistymismahdollisuuksiin ohjelmalla oli sitä vastoin merkittävä negatiivinen vaikutus. Tähän koulutusohjelmaan sisältyi sekä työhönvalmennusta että erimuotoisia työharjoitteluohjelmia niin työpaikoilla kuin niiden ulkopuolella. Myös näiden tuloksien osalta on kuitenkin huomioitava, että vaikutukset rajoittuvat 1990-luvun alkupuoliskon lamavuosiin (eli tilanteeseen kaksi vuotta työttömyysjakson alkamisesta vuonna 1989). Heikko taloudellinen tilanne todennäköisesti heijastuu ratkaisevalla tavalla toimille arvioituun vaikuttavuuteen.

Suomessa tehdyt nuoriin keskittyvät vaikuttavuustutkimukset antavat sitä vastoin vankkaa tukea sille, että ammatillinen työvoimakoulutus selvästi parantaa osallistujien työllistymismahdollisuuksia. Todennäköisesti tämän tuloksen selittävät ainakin osittain tarkastelun kohteena olleet ajanjaksot, jotka edustivat talouskasvun vuosia. Hämäläinen ja Ollikainen (2004) tutkivat 16–30-vuotiaita nuoria, jotka olivat ensimmäistä kertaa rekisteröityneet työttömiksi työnhakijoiksi työvoimatoimistoon joko vuonna 1995 tai 1996. Nuoria seurattiin vuositasona aina vuoden 2000 loppuun asti. Tuloksien mukaan ammatillinen työvoimakoulutus oli edistänyt nuorten työmarkkina-asemaa ja myös nostanut heidän vuosiansiotasoaan lyhyellä tähtämellä (kaksi vuotta koulutuksessa aloittamisen jälkeen). Pidemmällä tähtämellä (viisi vuotta koulutuksessa aloittamisen jälkeen) toimenpiteellä ei ollut enää merkittävää vaikutusta osallistujien työllistymisen todennäköisyyteen. Työvoimakoulutukseen osallistuminen näytti vaikuttavan sekä lyhyellä että pitkällä tähtämellä kielteisesti osallistujien todennäköisyyteen palata muodolliseen koulutukseen. Toisin sanoen, työvoimakoulutuksen ulkopuolelle jättäytyneillä työttömillä nuorilla oli selkeästi suurempi todennäköisyys mennä takaisin koulutukseen.

Hämäläinen ja Tuomala (2006, 2007) puolestaan hyödynsivät laajaa rekisteriaineistoa seuratessaan vuonna 1998 ammatillisen työvoimakoulutuksen ensimmäistä kertaa aloittaneita 16–25-vuotiaita vuoden 2002 loppuun asti arvioidakseen, missä määrin ja ennen kaikkea missä vaiheessa nuoren työttömyyttä koulustoitimenpide edistää parhaiten hänen mahdollisuuksiaan työllistyä. Arviointitutkimuksensa pohjalta he päättelivät, että alle 26-vuotiaisiin nuoriin kohdennettu ammatillinen työvoimakoulutus on työllisyysvaikutuksiltaan tehokkaimpia toimenpiteitä: ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistumisen osoitettiin nostaneen kohderyhmän työllistymisastetta keskimäärin noin kuudella prosenttiyksiköllä vaikutuksen ollessa suurimmillaan heti koulutuksen päätyttyä mutta sitä vastoin likimain olematon neljän vuoden päästä koulutuksen aloittamisesta.

Korkeimmillaan kohderyhmän työllisyysvaikutuksen todettiin olleen, kun koulutus oli aloitettu neljännen ja enintään kuudennen työttömyyskuukauden aikana. Työttömyysjakson alussa aloitetusta työvoimakoulutuksesta ei ollut sitä vastoin juuri hyötyä. Kirjoittajien mukaan tulos asetti kyseenalaiseksi vuonna 2005 toimeenpannun uudistuksen (nuorten yhteiskuntatakuu, ks. yllä), jonka mukaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi ilmoittautunut nuori tuli jo kolmen kuukauden sisällä ohjata työvoimakoulutukseen tai työharjoitteluun.

Hämäläinen ja Tuomala (2006) arvioivat myös oppisopimuskoulutuksen vaikuttavuutta. Tosin he käsittelivät palkkatukeen oikeuttavaa oppisopimuskoulutusta erittelemättä yksityisellä ja julkisella sektorilla tapahtuvaa oppisopimuskoulutusta. Heidän tuloksensa osoittivat, että oppisopimus vaikutti erittäin myönteisesti osallistujien työllistymiseen toimenpiteen päätyttyä. Oppisopimuskoulutuksen aloittamisajankohta ei sitä vastoin näyttänyt juuri vaikuttaneen osallistujien työllistymismahdollisuuksiin. Yleisesti ottaen voidaan siis todeta, että tämä arviointi antoi jo kohta kymmenen vuotta sitten vahvaa tukea oppisopimuskoulutukselle oppimisen ja työelämään perehdyttämisen toimintamuotona myös Suomessa. Monesti on kuitenkin todettu, että kehitys tällä rintamalla on edennyt varsin hitaasti ja että järjestelmän luonne on pitkälti pysynyt nuorille aikuisille suunnattuna aktiivitoimena. Nähtäväksi jää, missä määrin opetus- ja kulttuuriministeriön vuosina 2014–2016 toteutettavan nuorten oppisopimuskoulutuksen ja työssäoppimisen toimenpideohjelma pystyy tilannetta muuttamaan. Ohjelman kohderyhmäksi on määritetty alle 25-vuotiaat nuoret, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa. Kansainvälinen kokemus ei ole kovin rohkaisevaa: Norja on niitä harvoja maita, jotka ovat pystyneet onnistuneesti liittämään toisen asteen ammatillisen duaalikoulutuksen omaan vahvasti koulupohjaiseen koulutusjärjestelmäänsä.

### **Työllistämistuella yleensä positiiviset vaikutukset**

Tukea työllistämistuen myönteiselle vaikutukselle nuorten työllistymiseen on vuosien varrella saatu varsin monen maan osalta. Esimerkiksi Norjaa koskevat arviointitulokset viittaavat siihen, että työllistämistuki paransi jossain määrin työttömien nuorten mahdollisuuksia työllistyä avoimilla työmarkkinoilla (Hardoy, 2005), mutta vaikutus näytti esiintyvän pelkästään kaikkein nuorimmassa eli 16–20-vuotiaiden ikäryhmässä ja 21–25-vuotiailla vain naisten kohdalla. Todennäköisesti työllistämistuen suhteellisen vaatimaton vaikutus selittyy osittain tarkasteluajankohdan (1990-luvun talouslama) valinnalla ja myös sillä, että tarkastelun kohteena olleet työllistämishjelmat kattoivat sekä yksityiselle sektorille myönnetty työllistämistuet että julkiselle sektorille luodut määräaikaiset työpaikat. Jälkimmäisten tiedetään monien arviointitutkimusten perusteella vaikuttavan varsin kielteisesti työttömien työllistymismahdollisuuksiin avoimilla työmarkkinoilla. Julkiselle sektorille luotujen työpaikkojen vaikutus näyttää itse asiassa olevan lievästi myönteinen pelkästään heikosti koulutettujen nuorten kohdalla.

Myös Hämmäläisen ja Ollikaisen (2004) Suomea koskevien tulosten pohjalta tukityöllistyminen on monelle työttömälle nuorelle tärkeä työllistymisväylä.<sup>8</sup> Toimenpide vaikuttaa myönteisesti nuorten työmarkkina-asemaan ja myös heidän vuosiansiotasoonsa sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä (kaksi ja viisi vuotta tukityössä aloittamisen jälkeen). Kuten ammatillisen työvoimakoulutuksen osalta, myös tukityöllistymisen työllisyys- ja ansiovaikutukset osoittautuivat selvästi suuremmiksi miesten kuin naisten kohdalla. Sen sijaan myös tukityöllistyminen näyttää vaikuttavan kielteisesti koulutuspolkujen valintaan. Vaikutus esiintyi sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä. Toisaalta tulokset viittasivat myös siihen, että tukityöllistymisen valinta oli työttömille nuorille yleisesti ottaen parempi vaihtoehto sekä työllisyyden että ansiotason kannalta kuin muodolliseen koulutukseen paluu. Tulos antaa siten tukea käsitykselle, että perinteinen koulutusjärjestelmä ei ole välttämättä paras kouluväsyneille koulupudokasnuorille tarjottava väylä.

Myös Tanskaa koskevat arviointitulokset viittaavat siihen, että työllistämistuellä on merkittävä nuorten työllisyyttä edistävä vaikutus (Bolvig ym., 2003). Heidän vuodet 1997–1999 kattavan ja tiettyä Tanskan kuntaa (Århus) koskevan tutkimuksensa mukaan työllistämistuen vaikutus oli erityisen myönteinen alle 25-vuotiaiden kohdalla.

Työllistämistuen lähes poikkeuksetta myönteiset työllistämisaikutukset herättävät tietysti kysymyksen siitä, mistä sen tehokkuus mahtaa johtua. Työllistämistuen rakenteesta ja kohderyhmän valinnasta tehdyt ratkaisut näyttävät vaikuttavan merkittäväällä tavalla sen tehokkuuteen. Tältä osin keskeistä tuntuu olevan se, että toimi toteutetaan suhteellisen pienimuotoisena ja että sen kohderyhmä on tarkasti mietitty ja valittu (esim. Kangasharju, 2005). Lisäksi monessa yhteydessä on korostettu, että toimeen tulisi liittää muita sen onnistunutta toimeenpanoa tukevia toimenpiteitä, kuten jonkin muotoista seurantaä yhdistettynä tiiviiseen yhteydenpitoon tukityöpaikan tarjoajaan. Näin pystytään myös vähentämään työllistämistukiin liitettyjä kielteisiä vaikutuksia kuten työmarkkinavuotoa. Toisaalta on myös esitetty, että palkkatukien myönteinen työllistämisaikutus ei synny ensisijaisesti tukityöllistettyjen määrän kasvusta vaan heidän työsuhteensa pitkittymisestä ja työmarkkina-asemansa vahvistumisesta (esim. Constant ja Rinne, 2013, ja siinä esille tuotu kirjallisuus). Tähän viittaavat itse asiassa myös yllä esille tuodut myönteiset ansiovaikutukset.

### **Pelotevaikutus heikko työttömien nuorten keskuudessa**

Kuten on todettu eri yhteyksissä myös tässä raportissa, niin sanottu pelotevaikutus näyttää usein olevan varsin varteenotettava tekijä myös työmarkkinoiden erityisryhmien kohdalla. Toisin sanoen, tieto lähestyvistä työvoimapolitiittiseen aktiivitoimeen osallistumisveloitteesta saattaa kannustaa työtöntä tehostamaan työnsintäänsä ja siksi myös nopeuttaa hänen työllistymistään avoimille työmarkkinoille.

8 Vaikka he eivät tutkimuksessaan eritele yksityiselle ja julkiselle sektorille tapahtuvia sijoituksia, voidaan olettaa, että yksityisen sektorin tukityöt dominoivat heidän tuloksiaan.

Sen sijaan tälle vaikutukselle ei ole arviointitutkimuksissa saatu tukea työttömien nuorten kohdalla. Esimerkiksi Hägglund (2006, 2011) osoittaa Ruotsin osalta, että tehostettu yhteydenpito työvoimatoimistojen virkailijoiden ja nuorten välillä sekä osallistumisvelvoite työnetsintäkerhojen viikoittaisiin ryhmäkokouksiin eivät nopeuttaneet työttömien nuorten ulosvirtausta työttömyysturvajärjestelmästä. Tälle tulokselle voi olla monenlaisia selityksiä, kirjoittaja pohtii. Niinpä kokeiluun osallistuneet nuoret saivat tietoa näistä toimenpiteistä hyvin lyhyellä varoitusaajalla (keskimäärin kolme viikkoa ennen sen toteuttamishetkeä). Toisaalta voi myös olla niin, että aikuisiin verrattuna nuorilla ei ole yleensä mitään tehostettua yhteydenottoa vastaan. Tietysti voi olla myös niin, että samanaikaisesti tehostettiin koeasetelman vertailuryhmän nuorille kohdistettuja toimia kunnan kokeman korkean työttömyysasteen takia. Toisaalta esimerkiksi myös Jensen ym. (2003) päättelivät arvioidessaan Tanskassa vuonna 1996 asteittain toteutetun nuorten työllisyysohjelman vaikuttavuutta, ettei pelotevaikutuksia esiintynyt (ks. tarkemmin yllä).

### **TEM:n toimenpiteiden seurantajärjestelmän tulokset vaativat lisäselvityksiä**

Tuoreimman TEM:n toimenpiteiden seurantajärjestelmään perustuvan analyysin mukaan nuoret, tässä tapauksessa 15–24-vuotiaat, sijoittuvat parhaiten avoimille työmarkkinoille (Sihto ja Sardar, 2013). Tämä tulos pätee kaikkien tarkastelun kohteena olevien toimenpiteiden osalta, mutta ainoastaan erillään tarkasteltuina. Kun arvioidaan nuorten yleistä työmarkkinamenestymistä toimenpiteiden päättymisen jälkeen, nuorten ryhmä ei pärjää ihan yhtä hyvin. Selitys on yksinkertainen ja itse asiassa samansuuntainen kuin maahanmuuttajien kohdalla (ks. tämän raportin osa II): yli kaksi kolmesta aktiivitoimiin osallistuneesta nuoresta oli vasta työelämään valmentavissa toimissa eli työharjoittelussa/työelämävalmennuksessa tai valmentavassa työvoimakoulutuksessa. Näistä avoimille työmarkkinoille työllistyminen oli selvästi heikompaa kuin tukityöllistämisestä tai ammatillisesta työvoimakoulutuksesta. Kahden jälkimmäisen ylivoimaisuus näkyi myös muilla tavoilla. Edellisen vuoden vastaavan analyysin tuloksiin verrattuna niistä työllistyminen parani suhteellisesti eniten. Aktiivitoimen keston ja työllistymisen välinen yhteys oli niiden kohdalla selkeästi parempi, kuten oli myös työllistymisen todennäköisyys seurantajakson pidentyessä.

Sihdon ja Sardarin (2013) analyysistä käy myös ilmi, että työelämään vasta valmentaviin toimiin osallistuvat nuoret siirtyivät muita selvästi todennäköisemmin opiskelemaan tai työvoimapolitiisiin jatkotoimenpiteisiin. Harvemmin nuoret tulivat työttömiksi toimenpiteestä riippumatta. Sen sijaan näihin valmentaviin toimiin osallistuneilla nuorilla oli huomattava riski jäädä kokonaan työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolelle. Lisäksi tämä riski näytti liittyvän suoraan nuoren koulutus-tasoon eli se oli kaikista suurin pelkän peruskoulun suorittaneilla nuorilla.

Tämä, kuten myös aikaisemmat vastaavat seurantajärjestelmään pohjautuvat analyysit, kertoo selvää kieltä siitä, että pidempikestoiset ja laadukkaammat



aktiivitoimet tuottavat myös parhaita tuloksia. Toisaalta vasta työelämään valmentavilla toimilla on myös perustelunsa, sillä ne voidaan nähdä luonnollisena osana ja vaiheena nuorten työmarkkinoille integroitumista. Samalla ne voidaan suunnata suhteellisesti suurempaan kohderyhmään. Näiden toimien kautta nuoret saavat mahdollisuuden testata itselleen sopivaa koulutusta ja työtehtävää samalla kun työnantajille tarjoutuu mahdollisuus arvioida avoimiin työtehtäviin soveltuvaa työvoimaa.

Yllä lyhyesti selostettuja seuranta-analyysin tuloksia arvioitaessa on toisaalta otettava huomioon, että vertailussa ovat mukana yksinomaan aktiivitoimiin osallistuneet nuoret. Toimenpiteiden vaikuttavuus saattaa tästä syystä tulla sekä aliehdotetuksi, mistä myös esimerkiksi Nio ja Sardar (2011) muistuttavat. Niinpä esimerkiksi Myrskylän (2011b) pitkittäisseuranta osoitti, että työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden työmarkkina-asema kehittyi suotuisammin kuin niiden, jotka olivat samanaikaisesti olleet joko työttöminä tai työmarkkinoiden ulkopuolella. Aktiivitoimenpiteet edistivät kouluttautumista niin, että toimenpiteisiin osallistuneista 26,7 % oli viiden seurantavuoden aikana suorittanut jonkun tutkinnon kun vastaavasti työttömänä olleista vain 12,4 % ja työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolella olleista vain 13 % oli suorittanut tutkinnon. Kaiken kaikkiaan, TEM:n seurantajärjestelmään pohjautuvat analyysit herättävät monenmuotoisia kysymyksiä, jotka kaipaavat kipeästi perusteellisia vastauksia: Mitä eri toimenpiteisiin osallistuneille nuorille tapahtuu samanaikaisesti seurantajakson aikana? Mitä heille tapahtuu jatkossa ja etenkin, jos he siirtyvät peräkkäisiin aktiivitoimiin? Mistä toimien yhdistelmästä näyttää olevan eniten hyötyä, keille nuorille ja millä tavalla toteutettuina?

# 10 Vajaakuntoisten nuorten työllistyminen erityistoimien varassa

Tässä luvussa tarkastellaan erikseen niitä nuoria, joiden toiminta-, kouluttautumis- ja työkyky on syystä tai toisesta pysyvästi alentunut. Syy voi olla synnynnäinen yhtälailla kuin lapsuus- tai nuoruusiässä kehittynyt sairaus tai vamma. Se voi myös joutua tapaturmasta. Heitä kutsutaan tässä vajaakuntoisiksi nuoriksi eli tämän raportin Osiosta III poiketen ei käytetä termiä osatyökykyinen. Sana vajaakuntainen tuntuu itse asiassa olevan yleisesti käytössä, kun kyse on nimenomaan toiminta-, kouluttautumis- ja työkyvyn ongelmia kokevista nuorista. Alla pohditaan ensin, millainen tietopohjamme vajaakuntoisista nuorista yleisesti katsoen on. Sen jälkeen selvitetään, millä tavoilla vajaakuntoisten nuorten työllistymistä ja työllisyyttä on pyritty edistämään.

## 10.1 Vajaakuntoisista nuorista suppeasti tietoa

Nuorten terveysongelmat saattavat kehittyä niin vaikeiksi, että heidän toiminta-, opiskelu- ja työkykynsä kärsii. Tästä helposti seuraa, että heidän työllistymisensä ja työssä pysymisensä vaikeutuu. Vastaavasti heidän työttömyys- ja syrjäytymisriskinsä uhkaa kasvaa. Näin ollen on silmiinpistävää, että tietämyksemme nuorten terveysongelmien laajuudesta ja kehityksestä sekä niiden vaikutuksista työllistymiseen, työssäkäyntiin, työttömyyteen ja syrjäytymiseen on edelleen yllättävänkin hataralla pohjalla. Näin todetaan niin suomalaisissa (esim. eduskunnan tarkastusvaliokunta, 2013) kuin myös muita maita koskevissa tutkimuksissa (esim. Ben-Shalom ja Stapleton, 2013). Eri tietolähteet kertovat eri ilmiöistä tai samasta ilmiöstä mutta hyvin eri näkökulmista. Olemassa olevien vajaakuntoisia nuoria koskevien tietolähteiden hajanaisuuden lisäksi tarvittava tietopohja monesti puuttuu kokonaan. Puuttuvien tietojen listalle voidaan myös lisätä muun muassa suorat vertailut vajaakuntoisten ja muiden nuorten työllistymisestä ja ylipäänsä työmarkkinoilla pärjäämisestä. Kansainvälisiä vertailuja haittaa puolestaan ennen kaikkea se, että eri maissa on käytössä erilaisia määritelmiä, mittareita, kriteereitä, lainsäädännöllisiä järjestelyjä, jne. Valaisevan kuvan eri maita vertailevien tietojen vähäisyydestä ja pirstaleisuudesta antaa muun muassa Eurofound (2010).

Selvästi yhdenmukaisempaa tietoa löytyy erilaisilla työkyvyttömyysetuuksilla (kuntoutustuet, eläkkeet, jne.) olevista nuorista sekä tämän tyyppisten etuuksien piiriin hakeutuvista ja siirtyvistä nuorista. Kansainvälisistä tietolähteistä parhaimman tietopohjan katsotaan toistaiseksi antavan OECD:n vuoden 2010 julkaisun *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers* (OECD, 2010b). Tämän lähteen

mukaan mielenterveysongelmien merkitys on kasvanut melkoisesti erityisesti nuorten keskuudessa. Vuotta 2008 koskevat tiedot kertovat muun muassa sen, että keskimäärin noin 70 % mielenterveysongelmista johtuvista uusista työkyvyttömyysetuuksista on myönnetty nimenomaan nuorille (20–34-vuotiaille). Kääntäen, vanhempien ikäryhmien osuus tässä diagnoosiluokassa on ainoastaan noin 30 %. Suomessa (kuten Ruotsissakin) yli kahdella kolmesta (noin 70 %) työkyvyttömyysetuudelle siirtyneestä 20–34-vuotiaasta on taustalla mielenterveysongelmia. Toisin sanoen, vain yksi kolmesta tähän ikäryhmään kuuluvista siirtyy työkyvyttömyysetuuden saajaksi jostain muusta terveyssyystä. Tilanne näyttää Tanskassa olevan tätäkin huolestuttavampi vastaavan osuuden ollessa lähes 80 %. Norjassa mielenterveysongelmien osuus nuorimmassa (tilastoidussa) ikäryhmässä on sitä vastoin ainoastaan noin 55 %.

Merkille pantavaa on myös se, että mielenterveysongelmien kasvussa näyttää lisäksi usein esiintyvän selkeä sukupuoleen liittyvä piirre: mielenterveysongelmien takia työkyvyttömyysetuuden saajaksi siirtyy suhteellisesti enemmän nuoria naisia. Tämä tilanne pätee esimerkiksi Eurofoundin tekemien maavertailujen (Eurofound, 2010, s. 18) mukaan muun muassa Suomen kohdalla. Samaan tulokseen viittaavat Suomessa asuvien 16-vuotiaiden siirtymät koulusta kohti työelämää (Asplund ja Vanhala, 2014). Yksityiskohtaisempaa tietoa vuosien 2004–2009 tilanteesta antavat Raitasalo ja Maaniemi (2011). Heidän tuloksiensa mukaan 16–30-vuotiaiden ryhmässä myönnettiin naisille valtaosa niin mielenterveyden häiriöiden vuoksi korvatuista sairauspäivistä kuin myös samasta syystä myönnetyistä työkyvyttömyyseläkkeistä. Niinpä mielenterveyden häiriöiden vuoksi vuonna 2009 korvatuista sairauspäivärahopäivistä naisten osuus oli 60 % 25–29-vuotiaiden, 67 % 20–24-vuotiaiden ja peräti 74 % 16–19-vuotiaiden keskuudessa.

Tässä yhteydessä on myös aihetta kysyä, mistä nuorten terveysongelmien ja erityisesti mielenterveyteen liittyvien ongelmien nopea kasvu mahtaa johtua. Onko kyse aidosta kasvusta? Vai onko pikemminkin niin, että tänä päivänä pystytään aiempaa huomattavasti paremmin tunnistamaan nuorten terveys- ja etenkin mielenterveysongelmia? Vai onko mahdollisesti niin, että käytössä olevat järjestelyt kannustavat tai peräti pakottavat nuoria hakeutumaan työkyvyttömyysetuuden saajaksi, jotta heidät hyväksyttäisiin myös muuntyyppisten järjestelyjen kuten lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen tai sosiaaliturvan piiriin? Myös tästä aiheesta on itse asiassa tehty hyvin vähän tutkimusta. Esimerkiksi Yhdysvaltoja koskevassa tarkastelussa päädytään siihen, että nuorten terveys on 1980-luvun alusta lähtien muuttunut huonommaksi samalla kun heitä vanhempien terveys on selvästi parantunut (Lakdawalla ym., 2001). Tuloksien mukaan nuorten heikentynyt terveys selittyy vain pieneltä osin työkyvyttömyysetuuden myöntöehtojen lieventämisellä. Kehityksen väitetään päinvastoin selittyvän ensisijaisesti nuorten terveydentilan aidolla muutoksella huonompaan suuntaan.

## 10.2 Vajaakuntoisten nuorten aktivoinnista ja sen vaikutuksista niukasti tietoa

Yllä kuvattua kehitystä voidaan pitää huolestuttavana, koska työkyvyttömyysetuusjärjestelyille siirtyvien määrää on jo pidemmän ajan yritetty vähentää myös nuorten kohdalla erityyppisten uudistusten avulla. Varsin merkittäviin uudistuksiin ryhdyttiin monissa maissa jo 1990-luvulla, ja uudistusaalto on jatkunut aina viime vuosiin asti. Erityisen suuria uudistuksia on toimeenpantu Ruotsissa ja hiljattain, pitkälti Ruotsin mallia noudattaen, myös Tanskassa. Eri Pohjoismaiden työkyvyttömyysjärjestelyjä ja niissä vuosituhannen vaihteen jälkeen tehtyjä muutoksia on kuvattu muun muassa seuraavissa raporteissa: Blomgren ja Hytti (2013) sekä Ruotsin Inspektionen för socialförsäkringen (2013). Näistä jälkimmäinen keskittyy nimenomaan nuorten työkyvyttömyysjärjestelyjen kuvaukseen eri Pohjoismaissa. Ruotsin ja Tanskan radikaalien uudistusten vaikutuksista ei ole vielä tuotettu arviointeja. Suomessa on lähinnä selvitetty toteutettujen uudistusten vaikutusta nuorten työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Esimerkiksi Koskenvuo ym. (2010) selvittävät katsauksessaan vuonna 1999 voimaan tulleen nuorten kuntoutusrahan vaikutuksia. He toteavat muun muassa sen, että nuorten kuntoutusraha on lykännyt mutta ei vähentänyt työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä.

Työkyvyttömyysetuusjärjestelyissä olevien nuorten kasvava määrä on yllättävä kehitys myös siinä mielessä, että samanaikaisesti monissa maissa, mukaan lukien Suomessa, on ryhdytty varteenotettaviin toimenpiteisiin osatyökykyisten työllistämisen ja työllisyyden parantamiseksi ja vastaavasti heidän työttömyytensä ja inaktiivisuutensa vähentämiseksi (vrt. tämän raportin osa III). Nuorena työkyvyttömyysetuudelle siirtyvällä henkilöllä on lisäksi suuri riski jäädä etuuden varaan moneksi vuodeksi, koska tällaisista järjestelyistä tapahtuvan ulosvirtauksen on todettu olevan tyypillisesti hyvin pientä (esim. OECD, 2010b).

Monessa maavertailuraportissa on itse asiassa todettu, että nuorten työkyvyttömyysjärjestelyt ovat useimmiten edelleen passivoivia eli ne edellyttävät tai kannustavat hakeutumaan etuuden saajaksi ja myös pysymään etuuden saajana ennen kaikkea eri palveluiden välillä siirtymiseen liittyvien hankaluuksien takia (esim. Eurofound, 2010; Ben-Shalom ja Stapleton, 2013). Myös Suomessa on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota palvelukokonaisuuksien välillä siirtymiseen liittyviin epäkohtiin niin vajaakuntoisten nuorten kuin myös muiden osatyökykyisten kohdalla (esim. Pietikäinen, 2007; Eduskunnan tarkastusvaliokunta, 2013; STM, 2013b). Tukea työkyvyttömyysjärjestelyjen passivoivaan vaikutukseen antaa puolestaan muun muassa se, että valtaosa nuorista näyttää siirtyvän koulutuksesta (pääsääntöisesti peruskoulusta) suoraan työkyvyttömyysjärjestelmän piiriin. Näin näyttää tapahtuvan myös Suomessa (Asplund ja Vanhala, 2014) tilanteen ollessa tässä suhteessa selvästi erilainen esimerkiksi Tanskassa ja erityisesti Norjassa, jossa nuoret tyypillisesti siirtyvät työkyvyttömyysetuudelle vasta 20 ikävuoden jälkeen (Albk ym., 2014b).

Mistä tämä vajaakuntoisia nuoria koskeva epätyytyttävä tilanne voi johtua? Yleisestilykseksi tarjotaan monesti sitä, että nuoria ja toisaalta osatyökyvyttömiä on perinteisesti kohdeltu erillisinä ryhminä. Nuorten työllistymisen ja työnteon yhteydessä ei ole riittävästi tai ollenkaan otettu vajaakuntoisten nuorten tarpeita huomioon (vrt. esim. Eichhorst ym., 2010). Osatyökykyisten osalta pääpaino on tyypillisesti työhön paluussa ja työssä pysymisessä samalla, kun työelämään ensimmäistä kertaa pyrkivien toiminta- ja työkyvyn ongelmia kokevien (nuorten) tilanteen parantaminen on joutunut tämän päätavoitteen varjoon tai unohtunut kokonaan. Nuorten työllistymistä edistävät aktiivitoimet näyttävät puolestaan usein auttavan ensisijaisesti niitä nuoria, jotka hyvin todennäköisesti työllistyisivät muutoinkin. Seurauksena on nykypäivän suppea tietämys siitä, miten harjoitettu työvoimapolitiikka loppujen lopuksi vaikuttaa vajaakuntoisten nuorten kohdalla sekä minkä tyyppisiin toimenpiteisiin tulisi ensisijaisesti ryhtyä heidän tilanteensa parantamiseksi.

### **Osatyökykyisille kohdistetut toimet soveltuvat usein myös vajaakuntoisille nuorille**

Itse asiassa moni osatyökykyisille kohdistettu toimenpide voisi enemmän tai vähemmän muunnetussa muodossa soveltua myös työelämään ensimmäistä kertaa pyrkivälle vajaakuntoiselle nuorelle. Tällaiselle nuorelle tulisi tarjota juuri hänen tilanteeseensa tarkoituksenmukaista ammatillisen kuntoutuksen palvelua. Tällaisen kuntoutuksen varmistaminen ja varhainen käynnistäminen on myös vajaakuntoisia nuoria ajatellen keskeistä. Monissa maissa nuorten näkökulma kuitenkin puuttuu myös tämän tyyppisten toimenpiteiden suunnittelusta ja toimeenpanosta. Oman haasteensa asettaa ensisijaisesti mielenterveysongelmien takia heikentynyt toiminta-, opiskelu- ja työkyky, jolloin perinteiset toimintatavat eivät välttämättä enää riitä.

Sosiaali- ja terveysministeriön laajassa selvityksessä (STM, 2013b) kiinnitetään erityistä huomiota nimenomaan ammatilliseen kuntoutukseen. Erikseen käsitellään nuorten kuntoutusta. Tässä yhteydessä korostetaan monia myös kansainvälisesti esille nostettuja epäkohtia ja niiden korjaamiseksi tehtäviä muutoksia: ”Nuoren asiakkaan kuntoutuksen selvittelyprosessia tulee tehostaa,... On tarpeellista myös vahvistaa moniammatillisia palveluverkostoja,...” (s. 33). Samansuuntaista kritiikkiä esitetään myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan tuoreessa tutkimusjulkaisussa.

### **Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksessa varteenotettavaa potentiaalia**

Viime vuosina erityiseen suosioon näyttää nousseen ns. tuetun työllistymisen työhönvalmennus (*supported employment*). Menetelmä on ollut näkyvästi esillä Euroopan komission osatyökykyisten aktivointia koskevissa linjauksissa. Se nostetaan vahvasti esille myös esimerkiksi Eurofoundin vuoden 2010 taustaraportissa liittyen terveysongelmista tai vammaisuudesta kärsivien nuorten aktiiviseen inklusioon. Taustaraportissa kuitenkin todetaan, että menetelmä voisi sopia erityisen hyvin kaikille työllistyäkseen erityistukea tarvitseville nuorille, ei siis pelkästään

vajaakuntoisille nuorille. Lisäksi arvioidaan, että vajaakuntoisia nuoria ajatellen menetelmä saattaisi toimia selvästi suojattua työllistymistä paremmin, koska jälkimmäisistä työpaikoista nuoret onnistuvat vain harvoin siirtymään avoimille työmarkkinoille. Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksesta saatuja hyviä kokemuksia eri maissa on myös kuvattu eri raporteissa (esim. Wynne ym., 2006), mutta vankka empiirinen tuki aktiivitoimen vaikuttavuudesta ja toimivuudesta muihin toimiin verrattuna puuttuu edelleen (Scharle, 2013). Epäsuoraa tutkimuksellista tukea tälle menetelmälle erityisesti nuorten osalta antaa sen sijaan esimerkiksi Katz (1998), jonka tulokset kertovat yksilöllisen työhönvalmennuksen ja työnantajan tukemisen yhdistämisen hyvästä tuloksellisuudesta.

Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksen avaamiin mahdollisuuksiin kiinnitetään varsin paljon huomiota myös sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä (STM, 2013b, s. 41-44). Lisäksi siinä viitataan muun muassa kahteen tuoreeseen tutkimukseen, joissa on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu menetelmää ja sen kehittämistarpeita Suomen kannalta. Menetelmän monista vahvuuksista yksi on se, että "[T]oiminnan perusteet eivät muutu asiakkaiden ominaisuuksien mukaan, joten menetelmä sopii sellaisenaan kaikenlaisille työllistymisessään tukea tarvitseville henkilöille." (s. 42) Selvityksessä menetelmää käsitellään osana työvoima- ja yrityspalvelujen kehittämistä osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi. Nuoria ei mainita erikseen siinä yhteydessä.

# 11 Maahanmuuttajanuorten työllistyminen monen esteen takana

Seuraavaksi pohditaan vielä erikseen maahanmuuttajataustaisten nuorten tilannetta. Ensin tarkastellaan esimerkinomaisesti maahanmuuttajien lasten menestymistä koulussa. Tämän jälkeen siirrytään aktiivisen työvoimapolitiikan roolin pohjimiseen näiden nuorten osalta. Kummankin tarkastelunäkökulman kohdalla olemassa oleva tietopohja on hyvin niukka. Tästä syystä myös tarkastelu jää väistämättä erittäin suppeaksi.

## 11.1 Maahanmuuttajanuorten koulutus tehokkain keino

Eri yhteyksissä on toistuvasti korostettu, että tehokkain keino vaikuttaa nuorten työllistymiseen ja työllisyyteen on heidän koulutukseensa investoiminen (vrt. yllä). Tämä koskee kaikkia nuoria mutta näyttää pätevän erityisesti vajaakuntoisten nuorten ja myös maahanmuuttajataustaisten nuorten kohdalla.

Viime vuosina on kiinnitetty kasvavaa huomiota oppisopimuskoulutusjärjestelmään ja sen tarjoamiin mahdollisuuksiin edistää nuorten siirtymistä työelämään. Esille on nostettu ennen kaikkea perinteinen oppisopimuskoulutus eli lähinnä Saksassa, Itävallassa ja Tanskassa toimivat duaalijärjestelmät. Saksan tapaista ammatillista koulutusta, jossa yhdistyy yleissivistävä koulutus ja työkokemuksen hankkiminen, pidetään kasvavassa määrin keskeisenä keinona integroida nuoret työmarkkinoille (ks. esim. Biavaschi ym., 2012).

Toisaalta nimenomaan Saksan osalta on osoitettu, että maahanmuuttajataustaisilla nuorilla on selvästi pienempi todennäköisyys siirtyä tähän duaalijärjestelmään (Constant ja Rinne, 2013). Tämän katsotaan johtuvan kahdesta seikasta. Ensinnäkin maahanmuuttajien lapsilla on keskimäärin heikompi koulutus kuin kantaväestön lapsilla, mikä vuorostaan heikentää heidän mahdollisuuksiaan päästä duaalijärjestelmän piiriin opiskelemaan. Heikomman koulutustason syynä pidetään ensisijaisesti maahanmuuttajalasten keskimääräistä epäedullisempaa perhetaustaa. Mutta kyse ei näytä olevan pelkästään keskimääräistä heikommasta koulutustasosta. Koulutuksessa esiintyvien erojen huomioon ottamisen jälkeenkin maahanmuuttajien lapsilla on edelleen noin 20 % kantaväestön lapsia pienempi todennäköisyys aloittaa duaalijärjestelmässä. Constant ja Rinne (2013) arvioivat, että tämä maahanmuuttajalasten kohtaama 'ylimääräinen' este pitkälti selittää myös sen, että varteenotettava osa Saksan maahanmuuttajataustaisista nuorista kuuluu pitkäaikaistyöttömien joukkoon. He huomauttavat, että vaikka pitkäaikaistyöttömien osuus on kaikissa

ikäryhmissä selvästi suurempi maahanmuuttajataustaisten keskuudessa, osuus on erityisen korkea 15–24-vuotiaiden ryhmässä: 2000-luvun lopussa 33 % (kolmasosa ikäryhmästä) verrattuna 9 prosenttiin ikäryhmän syntyperäisten keskuudessa.

Mutta Saksaa koskevat tulokset osoittavat myös, että yli kolme neljäsosaa niistä maahanmuuttajataustaisista nuorista, jotka onnistuvat pääsemään duaalijärjestelmään opiskelemaan, integroituu onnistuneesti työmarkkinoilla (Burkert ja Siebert, 2007). Koska tämä vastaa syntyperäisten nuorten tilannetta, maahanmuuttajataustaiset nuoret näyttävät pärjäävän duaalijärjestelmässä yhtä hyvin kuin kantaväestöön kuuluvat nuoret. Ongelma on siis järjestelmään pääsyssä. Esimerkiksi Liebig (2007) pohtii mahdollisia selityksiä (koulutustasoerojen ohella) sille, miksi maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisaste on niin paljon alhaisempi. Saksassa on myös pyritty parantamaan maahanmuuttajalasten osallistumisastetta, mutta näiden keinojen vaikutuksia ei ole tiettävästi toistaiseksi arvioitu.

Maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten taloudellista ja sosiaalista tulevaisuutta ajatellen onnistunut integroituminen vastaanottajamaan koulutusjärjestelmään on siis äärimmäisen tärkeää. Tässä tavoitteessa epäonnistumisena voidaan pitää eritoten sitä, että maahanmuuttajien lapset ja nuoret yleisesti ottaen pärjäävät koulussa kantaväestön lapsia ja nuoria huonommin ja siksi myös jäävät tyypillisesti keskimääräistä heikomman koulutuksen varaan.

Myös Suomea koskevat, joskin toistaiseksi hyvin suppeat tiedot kertovat vieraskielisten lasten ja nuorten keskimääräistä suuremmista ongelmista saattaa koulutuksensa loppuun (Ramboll Management Consulting, 2013). Tosin peruskoulun osalta ei ole tietoja keskeyttäneistä ja lopettaneista vieraskielisistä lapsista. Toisen asteen osalta tällaisia tietoja sitä vastoin löytyy. Tulokset osoittavat, että vieraskieliset nuoret lopettavat ja myös keskeyttävät toisen asteen opintonsa selvästi useammin kuin koko väestö keskimäärin. Tämä havainto koskee sekä lukiossa että ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelevia. Vieraskieliset ovat yliedustettuja myös erityisoppilaiden joukossa.

## 11.2 Maahanmuuttajanuorille suunnattu aktiivinen työvoimapolitiikka vasta toiseksi tehokkain keino

Vaihtoehtoinen tapa edistää maahanmuuttajataustaisten nuorten työllistymistä ja työllisyyttä (mikäli nuorisokoulutukseen osallistuminen ei ole enää realistinen tie) on tukeutua aktiivisen työvoimapolitiikan keinovalikoimaan ja erityisesti ammattiin perehdyttävään koulutukseen. Aktiivisen työvoimapolitiikan keinojen vaikutuksesta nuorten työllistymiseen on vuosien varrella tehty varsin huomattava määrä kansainvälisiä arviointoja (vrt. yllä), mutta erittelemättä maahanmuuttajanuoria muista nuorista. Niinpä maahanmuuttajataustaisten nuorten osalta on mahdollista tehdä enintään epäsuoria johtopäätöksiä olemassa olevan tietopohjan perusteella. Tällöin ehtona ja oletuksena on se, että maahanmuuttajanuori on tyypillisesti heikosti koulutettu.



Esimerkiksi Caliendo ym. (2011) päättelevät, että miltei kaikilla nuorten työllistymisen edistämiseen tähtäävillä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoilla on pitkällä tähtäimellä positiivinen vaikutus. Näihin vaikutukseltaan myönteisiin keinoihin kuuluvat heidän tuloksiensa mukaan eritoten työllistämistuki, työnetsinnän tukeminen sekä lyhyt- ja pitkäkestoiset koulutusohjelmat. Oppisopimuskoulutukseen perehdyttävät toimenpiteet eli erityyppiset valmennusohjelmat ovat tehokkaita koulutukseen pääsyn kannalta mutta ne eivät tunnu edistävän työllistymistä. Työpaikkojen luominen julkiselle sektorille osoittautuu myös tehottomaksi toimenpiteeksi.

Keskeistä kaikkien näiden keinojen osalta on kuitenkin se, että niiden vaikutus näyttää vaihtelevan melkoisesti riippuen osallistuvan nuoren koulutustasosta. Niinpä ohjelman tai toimenpiteen myönteinen työllistämisaikutus on selvästi vahvempi korkeasti koulutettujen nuorten kohdalla. Heikosti koulutettujen nuorten työllistyminen ei näytä juuri paranevan tämän tyyppisten toimenpiteiden avulla, Caliendo ym. (2011) toteavat. Ainoa toimenpide, joka näyttää tehoavan myös tämän nuorisoryhmän kohdalla, on pitempikestoinen palkkatuki. Mahdollisesti heikommin koulutetut nuoret tarvitsevat enemmän aikaa perehtyä palkkatuen myötä saamaansa työhön ja luoda kertyneestä työkokemuksesta ponnistuslautaa pysyvämpään työsuhteeseen palkkatuen ulkopuolella eli avoimilla työmarkkinoilla. Tämä puolestaan puoltaisi pitempikestoisten palkkatukien laajentamista etenkin heikosti koulutettujen nuorten kohdalla. (vrt. Constant ja Rinne, 2013).

Mutta työvoimapolitiittisten aktiivitoimien käyttö ja arvioitu vaikuttavuus kertovat yksinomaan maahanmuuttajataustaisten nuorten kohtaamista työllistymisongelmista. Vastaamatta jää kysymys, mistä ongelmat johtuvat. Tämä tarkoittaa väistämättä, että varhaisen, jatkuvan ja pitkäkestoisen puuttumisen perusedellytykset puuttuu. Tällaisen tietopohjan luominen edellyttäisi, että maahanmuuttajataustaisten nuorten polkuja koulusta kohti työelämää sekä eri polkujen vaikutuksia heidän työllistymiseensä ja työssä pysymiseensä selvitetäisiin perusteellisesti hyödyntäen laajapohjaisia pitkittäisaineistoja. Näin tullaan tekemään muun muassa Tanskassa ([http://www.sfi.dk/the\\_transition\\_from\\_school\\_to\\_work-12727.aspx](http://www.sfi.dk/the_transition_from_school_to_work-12727.aspx)).

## 12 Loppupäätelmiä ja keskustelua

Nuoret ovat monessa mielessä erittäin heterogeeninen ryhmä. Osittain tämä johtuu siitä, että ryhmään kuuluu hyvin eri-ikäisiä nuoria, jotka ovat varsin erilaisissa elämänvaiheissa: osa on edelleen koulutuksessa, osa on jo työuransa alkuvaiheessa ja osa vasta siirtymässä työelämään. Nämä kaikki vaiheet ovat kriittisiä paitsi nuorten tulevaa työmarkkinoilla menestymistä ajatellen, mutta ylipäänsä heidän onnistuneen yhteiskuntaan integroitumisensa kannalta. Varteenotettava määrä nuorista työllistyy suhteellisen helposti ja onnistuu myös pysymään työelämässä, kun taas toiset saattavat jo aikaisessa työuravaiheessa kokea ongelmia työllisenä pysymisessä. Toiset puolestaan tuntuvat kohtaavan suuria haasteita jo itse työllistymisvaiheessa. Osa nuorista ei pääse edes näin pitkälle, vaan he jäävät tai jättäytyvät tietoisesti sekä koulutuksen että työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Elämän eri vaiheissa ongelmia kokevat nuoret tarvitsevat onnistuakseen erimuotoista ja heidän tarpeitaan juuri siinä vaiheessa vastaavaa yksilöllistä tukea. Parhaimmillaan nuorten ongelmiin puuttuminen on silloin, kun se toteutuu mahdollisimman varhaisella, jatkuvalla ja pitkäkestoisella tavalla eri tahojen tehokkaan yhteistyön muodossa. Aina ongelmien varhainen tunnistaminen ja niihin puuttuminen ei kuitenkaan onnistu, vaan ongelmat ehtivät kasaantua. Tästä seuraa usein koulutuksen keskeyttäminen, työllistymisen ja työllistettynä pysymisen vaikeutuminen sekä syrjäytymisvaaran kasvaminen.

Kaikkiin näihin ilmiöihin on vuosien varrella yritetty puuttua monin eri tavoin. Koulupudokkaille, työttömille nuorille ja syrjäytymisvaarassa oleville nuorille kohdistettavista toimista ei ole puutetta. Jatkuvana haasteena on pikemmin se, minkä tyyppisiin toimiin yhteiskunnan kannattaa ensisijaisesti panostaa ja missä vaiheessa. Miten tunnistetaan nuorten tarpeet ja miten tulisi käytännössä toimia? Tähän tarvittavaa laajaa tietopohjaa päätöksenteon tueksi ei ole kuitenkaan toistaiseksi onnistuttu tuottamaan. Tähän tietotarpeeseen vastaamiseksi on yhtäältä pyritty arvioimaan tutkimuksellisin menetelmin toimien vaikuttavuutta eli lähinnä sitä, miten onnistuneesti toimi on saavuttanut sille asetetun tavoitteen (esimerkiksi työttömien nuorten työllistymisen). Nuorille kohdennettujen työvoimapolitiittisten aktiivitoimien arviointitutkimus on kuitenkin edelleen varsin suppeaa. Lisäksi arvioinnin kohteena on useimmiten ollut yksittäinen toimi, jonka vaikutusta toimeen osallistuneiden nuorten tilaan on pyritty enemmän tai vähemmän onnistuneesti eristämään ympäröivän talouden ja yhteiskunnan muista vaikutuksista. Näin ollen ei ole yllättävää, että esimerkiksi nuoria vasta työelämään valmentavien toimien vaikutukset arvioidaan nuorten työllistymisen kannalta suhteellisen heikoksi. Tällaiset toimet näyttävät pikemmin ohjaavan nuoria takaisin koulutukseen tai jatkotoimenpiteisiin. Kysymykseksi nouseekin: Mitä näille nuorille tapahtuu sen jälkeen?

Arviointitutkimusten ja niiden pohjalta laadittujen katsausten rinnalle on kerätty monipuolista kuvauksellista tietoa eri maissa niin sanotuiksi hyväiksi käytännöiksi mielletyistä nuorille kohdistetuista toimista. Epäselyä kuitenkin jää muun muassa se, miten nämä hyvät käytännöt on tunnustettu (Mitkä ovat niille asetetut ehdot?) ja miten niitä voisi onnistuneesti toteuttaa muissa maissa (Mitkä ovat kriittisimmät onnistumisen reunaehdot?). Toisin sanoen, mikä on hyvien käytäntöjen todellinen arvo?

Suomessa on vahvaa tutkimuksellista perinnettä laajoihin koko väestöä edustaviin pitkittäisaineistoihin perustuvassa yksilöiden tilan seurannassa. Nyt tällaista tarkastelukehikkoa tarvittaisiin politiikkaohjelmien arvioinnin ja suuntaamisen perustaksi. Se mahdollistaisi myös nuorille kohdistettujen toimien tunnustamisen ja niiden mahdollisen vaikutuksen havainnoimisen. Mutta tällaisen tiedon pohjalta ei pystytä arvioimaan yksittäisten tai ketjutettujen toimien vaikuttavuutta nuoren tilaan, kustannusvaikutuksista puhumattakaan. Syy on varsin yksinkertainen. Ei tiedetä, mitä nuorelle olisi tapahtunut ilman tätä interventiota. Myöskään ei tiedetä, toimiiko interventio vaikutukseltaan läheskään yhtä tehokkaasti määrätyn nuoren kuin muiden siihen osallistuneiden nuorten kohdalla. Kolmas väistämättä piiloon jäävä vertailu-ulottuvuus liittyy toimeen osallistuneiden nuorten menestymiseen niihin nuoriin verrattuna, jotka eivät osallistuneet toimeen. Toisin sanoen, pitkittäisaineistoon perustuvaa seurantaa tulisi täydentää säännöllisin välein tehtävillä toimien arviointitutkimuksilla.

Mutta riittäisikö tämä kehikko sittenkään kertomaan päätöksentekijöille, minkä tyyppisiin toimiin kannattaisi missäkin vaiheessa ryhtyä? Ei välttämättä. Kuten esimerkiksi Wollscheid ja Noonan (2012) ovat todenneet toisen asteen koulupudokkaiden osalta, koulupudokasongelman lieventämiseen tähtäävät toimet antavat varsin hyviä tuloksia ehdolla, että niitä implementoidaan tehokkaalla tavalla. Toimien implementoinnin merkitys oli aikoinaan esillä myös työvoimapolitiittisten aktiivitoimien yhteydessä (Sehlstedt ja Schröder, 1989) mutta näyttää sittemmin siirtyneen kauas periferiaan. Kuitenkin juuri implementointivaihe saattaa olla etenkin nuorten kohdalla erityisen kriittinen tekijä toimen onnistumisen kannalta. Toisin sanoen, toimen tuloksellisuus saattaa riippua ratkaisevalla tavalla siitä, miten työvoimavirkailijat onnistuvat innostamaan nuoria suunnittelemaan tulevaisuuttaan ja herättämään nuorten motivaatiota osallistua näitä suunnitelmia ajatellen tarkasti valikoituihin toimenpiteisiin. Mikäli näin on, voidaan periaatteessa jokaisesta aktiivitoimesta kehittää vaikutukseltaan tehokas toimenpide, joskin se vaatisi riittäviä resursseja sekä toimivia käytäntöjä ja välineitä. Itse asiassa olemassa oleva arviointitutkimus antaa tällaisille pohdinnoille vähintään epäsuoraa tukea. Mainittakoon esimerkinnomaisesti kaksi seikkaa. Arviointitutkimus viittaa siihen, että huonosti suunnitellut ja nopealla aikataululla toimeenpannut ohjelmat tuottavat yleensä varsin heikkoja tuloksia. Lisäksi arviointitutkimus ei anna nuorten kohdalla tukea oletukselle, että lähestyvä aktiivitoimeen osallistuminen toimisi pelotteena eli saisi asianomaisen

henkilön tehostamaan työnetsintäänsä. Nuoret näyttävät pikemmin arvostavan palvelua henkilökohtaisen kontaktin muodossa.

Pitkittäisaineiston pohjalta tapahtuva seuranta ja tarkkailu ei myöskään tuo ratkaisua koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien nuorten ongelmiin, joista päällimmäinen on näiden nuorten tavoittaminen. Heidän tavoittamisensa sekä ohjaamisensa takaisin heille sopivaan koulutusmuotoon tai muuntyyppisiin toimiin edellyttää toisenlaisen rekisterin rakentamista. Suomessa nuorille aktiivitoimen ajalta maksettava työmarkkinatuki ei näytä olevan tältä osin riittävä kannustin.

Todettakoon vielä lopuksi, että vajaakuntoisten sekä maahanmuuttajataustaisten nuorten tilannetta kuvaavaa tai analysoivaa tietoa on hyvin vähän tarjolla. Tämä koskee periaatteessa nuorten kaikkia kriittisiä elämänvaiheita peruskoulun suorittamisen jälkeen: eteneminen koulujärjestelmässä, siirtyminen koulusta kohti työelämää, työllistyminen ja työllistettynä pysyminen sekä työuran luominen. Nämä nuoret näyttävät putoavan väliin, kun tarkastelun kohteena ovat nuoret, maahanmuuttajat tai osatyökykyiset.

# OSA II: Maahanmuuttajien työllistyminen ja työllisyys

## 13 Maahanmuuttopolitiikan keinot

Maahanmuuttajien työllistymistä ja työntekoa voidaan vastaanottajamaassa edistää monin eri keinoin maahanmuuton eri vaiheissa.<sup>9</sup> Työllisyyden kannalta katsotuna maahanmuuttoprosessi jakautuu karkeasti ottaen kolmeen keskeiseen vaiheeseen: maahantulo, asettuminen sekä työllistyminen sisältäen työelämässä pysymisen ja työuralla etenemisen. Maahanmuuttopolitiikalla pystytään vaikuttamaan jokaiseen vaiheeseen.

Maahanmuuttopolitiikkaan voi sisältyä erilaisia valikoitumiskriteereitä, jotka tehokkaasti vaikuttavat maahan muuttavien määrään ja kokoonpanoon ja sitä kautta vastaanottajamaan työmarkkinoille integroitumiseen. Mikäli valikoivan maahanmuuttopolitiikan tavoitteena on ensisijaisesti sellaisten maahanmuuttajien vastaanottaminen, joiden taloudellinen ja sosiaalinen kotoutuminen sujuu ilman suurempia ongelmia, ajatellaan sen nopeuttavan maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumista ja vakaalle työuralle pääsemistä.

EU-maiden maahanmuuttopolitiikka on viime vuosikymmenen aikana muuttunut tältä osin selvästi tiukempaan suuntaan, kun moni jäsenmaa on ryhtynyt toimenpiteisiin unionin alueen ja etenkin Euroopan ulkopuolelta tuleviin maahanmuuttajavirtoihin vaikuttamiseksi (esim. Koser, 2009; Cerna, 2010; European Parliament, 2011; Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2012). Muita maita tiukemman linjan ovat valinneet muun muassa Tanska, Itävalta ja Iso-Britannia. Samanaikaisesti politiikan painopiste on enenevässä määrin siirtynyt kohti työperäistä maahanmuuttoa. Suunnanvaihtoa on ensisijaisesti perusteltu työvoimapulalla ja erityisesti sillä, että monilla yrityksillä on rekrytointiongelmia korkeaa osaamista vaativien työtehtävien osalta mutta myös pienempipalkkaisissa palvelualan suoritustehtävissä.<sup>10</sup> Työvoimapula on näkyvästi esillä osana tiukempaa maahanmuuttopolitiikkaa monessa unionin jäsenmaassa (esim. Kahanec ja Zimmermann, 2010). Valaisevan esimerkin tarjoaa muun muassa Saksa, jossa halutaan houkutella eritoten hyvin koulutettuja muuttamaan maahan, myös Euroopan rajojen ulkopuolelta (ks. Constant ja Tien,

9 Toki myös maahanmuuttopolitiikan laiminlyöminen tai kokonaan harjoittamatta jättäminen vaikuttaa maahanmuuttajien integroimiseen vastaanottajamaan työmarkkinoille yhtä lailla kuin eri tavoilla harjoitettu aktiivinen maahanmuuttopolitiikka.

10 Toisaalta on myös alettu kyseenalaistaa, onko maahanmuuttajien jako korkeasti ja heikosti koulutettuihin tässä tiukemmassa maahanmuuttopolitiikassa aina kaikkein paras erittely. Yhtä lailla tulisi huomioida, minkälaisesta osaamisesta on vastaanottajamaassa aidosti kysyntää ja missä määrin maahanmuuttajien tiedot ja taidot vastaavat tähän kysyntään (esim. Chiswick, 2011).

2011; Constant ja Rinne, 2013). Maahanmuuttopolitiikan ja siinä tapahtuneiden muutosten vaikutuksista on hyvin vähän empiiristä tietoa.

Toinen muoto vaikuttaa maahanmuuttopolitiikkaan on maahan muuttavien asettumisen rajoittaminen ja ohjaaminen. Ohjaamisella ja siihen kytketyllä kotouttamisella vaikutetaan siihen, mille maantieteellisille alueille maahanmuuttajat alkuvaiheessa asettuvat asumaan ja millaista kotouttamistukea heille siinä vaiheessa kohdennetaan. Perimmäinen ajatus on, että ohjaamalla ensimmäisen asuinpaikan valintaa esimerkiksi koulutus- ja tukipalvelujen avulla sekä osoittamalla ensiasuntoja, pystytään edistämään maahanmuuttajien sopeutumista. Julkisen ohjauksen ja tuen lisäksi maahanmuuttajien alueelliseen sijoittumiseen ja myöhemmin maan sisällä tapahtuvaan liikkuvuuteen vaikuttavat myös maahanmuuttajien sosiaaliset verkostot. Sijoittuminen ja maan sisäinen liikkuvuus ovatkin maahanmuuttopolitiikan teoreettisen kirjallisuuden ydintä, jonka merkittävimpiin kirjoituksiin luetaan ennen kaikkea Chiswick (1978) ja Borjas (1985). Laajan katsauksen maahanmuuttajien sopeutumista ja suoriutumista pohtiviin teorioihin antavat muun muassa Borjas (1999) sekä Constant ja Zimmermann (2011).

Lopullista vastausta kysymykseen, missä määrin maahan muuttavien ohjaamisella tietyille alueille onnistutaan edistämään heidän sopeutumistaan, nämä teorit eivät pysty antamaan. Tähän politiikkaan liittyy sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia, mistä syystä empirian vastuulle jää tämän tyyppisten maahanmuuton alkuvaiheessa toteutettujen ohjauskeinojen hyötyjen ja haittojen selvittäminen ja toisiinsa suhteuttaminen. Alkuasumispaikan valintaan liittyviä ohjausmuotoja on ollut käytössä varsin monessa maassa kuten Ruotsissa, Tanskassa, Alankomaissa, Isossa-Britanniassa ja Saksassa kuin myös Suomessa. Toisaalta on todettava, ettei myöskään tällaisten politiikkakeinojen vaikutuksia ole juuri tutkittu empiirisesti. Mainitsemisen arvoinen poikkeus on Edin ym. (2004), joka arvioi vuonna 1985 Ruotsissa käyttöön otetun asettumispolitiikan vaikutuksia ja toteaa sen pääosin epäonnistuneen tavoitteissaan.

Kolmanneksi, maahanmuuttopolitiikkaan voi sisältyä erilaisia ohjelmia ja toimenpiteitä, jotka tähtäävät paitsi maahan hiljattain tulleiden, myös maassa jo pidempään asuneiden maahanmuuttajien työllistymisen ja työnteon edistämiseen. Nämä ohjelmat ja toimenpiteet saattavat olla joko maahanmuuttajien tarpeita varten rakennettuja erityiskeinoja tai kaikille työttömille tarkoitettuja yleisiä työvoimapolitiikan aktiivi- ja aktivointikeinoja. Maahanmuuttajille satunnaisesti kohdistetut yksittäiset toimenpiteet eivät kuitenkaan välttämättä riitä. Kuten pitkittäisanalyyysiin perustuvat tutkimukset osoittavat, maahanmuuttajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä myös siinä miten nopeasti ja millaisten siirtymien (koulutus, työttömyys, lyhytkestoiset työsuhteet jne.) kautta he työllistyvät (Fuller, 2011). Siksi työvoimapolitiikan tukisi tukea maahanmuuttajien työhön osallistumista yli koko työiän yhtäläillä kuin kantaväestön kohdalla.

Kaikilla edellä mainituista vaiheista vaikutetaan suoraan ja välillisesti maahanmuuttajien työllistymiseen. Mutta kuten aikaisemmin todettiin, kahdesta

ensimmäisestä vaiheesta on olemassa hyvin suppeasti empiiristä tietoa. Tässä kirjallisuuskatsauksessa keskitytään siksi maahanmuuttopolitiikan viimeksi mainittuun lohkoon eli pyritään olemassa olevan tutkimustiedon valossa selvittämään, mitkä kaikki tekijät vaikuttavat maahanmuuttajien onnistuneeseen työmarkkinoille integroitumiseen työuran eri vaiheissa. Tämän rajauksen takia tarkastelun ulkopuolelle jää myös kysymys siitä, miten maahanmuutto vaikuttaa vastaanottavan maan työmarkkinoiden rakenteeseen, toimintaan ja palkkatasoon. Sarvimäki (2010) käy läpi tähän kysymykseen liittyvät teoreettiset ja empiiriset tulokset. Tässä yhteydessä hän toteaa muun muassa, että ”Eturivin taloustieteilijät ovat [siis] erimielisiä siitä, miten maahanmuutto vaikuttaa kantaväestön työmarkkina-asemaan.” (s. 264–265) Laajemman katsauksen tähän teemaan tarjoavat muun muassa Pekkala Kerr ja Kerr (2011).

Lisäksi esillä ovat vain keskeisimmät keinot, joiden avulla maahanmuuttajien työllistymistä ja työllisyyttä pyritään edistämään. Vaikka maahanmuuttajien työmarkkinoille kotoutumiseen on enenevässä määrin ryhdytty vaikuttamaan myös maahanmuuttajien kotimaissa (ennen muuttoa), kuten on tehty Suomen lähialueiden lisäksi myös esimerkiksi Espanjassa ja Thaimaassa, rajaudutaan tässä katsauksessa vastaanottajamaassa toteutettaviin aktiivitoimiin. Tällöin pääpaino ei ole kuitenkaan maahanmuuttajien työllistymistä ja työllisyyttä edistävien keinojen kuvaamisessa, vaan niistä mahdollisesti tehtyjen arviointitutkimusten tuloksissa ja päätelmissä. Tosin olemassa oleva perusteellinen arviointitutkimus on edelleen suppeaa, joskin kasvussa. Tästä syystä on lähes mahdotonta tehdä nykyisen tietämyksen pohjalta yleisluontoisia päätelmiä maahanmuuttajien työllistymistä ja työntekoa parhaiten edistävästä keinoista.

Seuraavassa pohditaan ensin lyhyesti maahanmuuttajien työmarkkina-aseman vahvistamiseen tähtääviä politiikkakeinoja ja niiden arviointia. Tämän jälkeen tutustutaan alan kansainväliseen kirjallisuuteen, jossa yhteydessä käsitellään erikseen yksinomaan maahanmuuttajille suunnattuja ohjelmia ja toimenpiteitä sekä toisaalta työvoimapolitiikan yleisiä, kaikille työttömille suunnattuja aktiivikeinoja. Tämän yleiskatsauksen valossa pohditaan Suomessa tehtyjä maahanmuuttajien työllistymistä ja työntekoa edistävien ohjelmien ja toimenpiteiden arviointitutkimuksia. Lopuksi vedetään tärkeimmät havainnot yhteen sekä pohditaan olemassa olevan arviointitutkimuksen keskeisimpiä tietoaukoja.

# 14 Maahanmuuttajien kiinnittyminen työmarkkinoille

Maahanmuuttajien kokoonpano alkuperä/lähtömaan suhteen on hyvin erilainen Euroopan eri maissa. Tämä koskee sekä maahan muuttavia että siellä jo asuvia ja erityisesti Euroopan ulkopuolelta muuttavia tai jo muuttaneita. Tämä vaikuttaa luonnollisestikin siihen millaiseksi maahanmuuttajien osuus työmarkkinoilla muodostuu, mille aloille ja alueille maahanmuuttajat sijoittuvat, miten maahanmuuttajat työllistyvät ja millaiseksi heidän työuransa ja palkkauksensa kehittyvät. Maahanmuuttajien, kuten muidenkin erityisryhmien, työmarkkinoille integroitumiseen vaikuttavat olennaisesti myös talouden suhdanteet, tuotannon ja toimialojen rakenteissa tapahtuvat muutokset sekä yritystoiminnan kansainvälistyminen. Myös maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumista on siis syytä tarkastella moniulotteisena ilmiönä ja useilla eri indikaattoreilla. Maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumisen tarkastelu yksittäisenä ja kertaluontoisena tapahtumana ei riitä. Kuten edellä todettiin, on realistisempaa tarkastella sitä moniulotteisena prosessina, joka sisältää polku-riippuvuutta, on instituutioiden raamittamaa ja jatkuu yli koko eliniän (Fuller, 2011).

Yhteiskuntien, alueiden ja maahanmuuttajien sosio-ekonomiseen asemaan perustuvista eroista huolimatta maahanmuuttajien integroitumisessa vastaanottajamaan työmarkkinoille on myös yhteneviä piirteitä. Esimerkiksi työllisten joukossa he ovat tyypillisesti aliedustettuina ja työttömien keskuudessa puolestaan yliedustettuina. Heidän työllisyysasteensa on Euroopassa keskimäärin lähes kolme prosenttiyksikköä syntyperäisten työllisyysastetta alhaisempi ja heidän työttömyysasteensa vastaavasti yli neljä prosenttiyksikköä korkeampi (OECD, 2012).<sup>11</sup> Maahanmuuttajien ja kantäväestön välisten työllisyys- ja työttömyysaste-erojen taustalla olevia mekanismeja ovat pohtineet esimerkiksi Pekkala Kerr ja Kerr (2011).

Tilanne vaihtelee kuitenkin merkittävästi maiden välillä. Maahanmuuttajien työllisyysaste oli talouskriisin alkuvuosina (2009/2010) merkittävästi alhaisempi kuin syntyperäisen työikäisen väestön keskuudessa muun muassa Ruotsissa (-12.9 %-yksikköä). Tilanne oli aavistuksen verran parempi Tanskassa ja Norjassa (kummassakin maassa noin -10 %-yksikön erotus). Pohjoismaista kaikista pienin ero (-6.6 %-yksikköä) näyttää olleen Suomessa, missä se oli itse asiassa alhaisempi kuin esimerkiksi Saksassa (-8.7 %-yksikköä).

Myös työttömyysasteessa esiintyvän kuilun suhteen Ruotsilla näyttäisi olevan muita Pohjoismaita suurempia vaikeuksia (+8.7 %-yksikköä). Toisen sijan vie Suomi, jossa työttömyysaste oli arviolta 8.2 %-yksikköä korkeampi maahanmuuttajien kuin syntyperäisten keskuudessa. Sitten seuraa Norja (+7 %-yksikköä) ja viimeisenä

11 Mainittakoon, että esimerkiksi Euroopan parlamentin tilaama raportti (European Parliament, 2011) esittää hieman erilaisia lukuja, koska siinä maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa on kuvattu suhteessa koko työikäiseen väestöön eikä työvoimaan (eli työttömien ja työllisten yhteenlaskettuun määrään).



Tanska +5,5 prosenttiyksikön erotuksella, joka on itse asiassa hyvin lähellä Saksalle esitettyä lukua.<sup>12</sup> Lisäksi maahanmuuttajat tyypillisesti myös pysyvät työttöminä pidempään riippumatta muodollisen pätevyytensä tasosta. Toisaalta on niin ikään osoitettu, että todennäköisyys poistua työttömyydestä vaihtelee merkittävästi maahanmuuttajien etnisyyden mukaan. Yhteistä maahanmuuttajille näyttää kuitenkin olevan se, että heikko suoriutuminen työmarkkinoilla on usein yli sukupolvien periytyvä piirre.<sup>13</sup> Tämä puolestaan haittaa maahanmuuttajien sosiaalista liikkuvuutta.

Edellä mainitut indikaattorit, työllisyys- ja työttömyysaste, antavat kuitenkin vain viitteellisen kuvan maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumisesta. Lisäksi maahanmuuttajien työttömyys- ja työllisyysasteissa esiintyy huomattavia eroja riippuen ennen kaikkea maahanmuuttajien alkuperämaasta, koulutuksesta ja sukupuolesta. Sen sijaan tiedetään toistaiseksi hyvin vähän siitä, miten nopeassa tahdissa maahanmuuttajat integroituvat työmarkkinoille tai miten he sijoittuvat palkkauksen ja sosio-ekonomisen aseman suhteen. Toisin sanoen, sijoittuvatko he ensisijaisesti alimmille vai ylimmille tasoille ja toisaalta kohoaville vai laskeville urille. Tähän palataan jäljempänä Suomesta esitettyjen tuloksien yhteydessä.

Tätä taustaa vasten on tuskin yllättävää, että eri puolilla Eurooppaa on vuosien varrella toteutettu erilaisia toimenpiteitä maahanmuuttajien työllistymisen ja työllisyyden edistämiseksi. Osa keinoista on suunniteltu nimenomaan maahanmuuttajien erityistarpeita ajatellen. Niihin kuuluvat kielenopetus, hiljattain saapuneille maahanmuuttajille tarkoitetut kotouttamisohjelmat sekä erilaiset yksinomaan maahanmuuttajille kohdistetut vakituisen työvoimapolitiikan piiriin luettavat aktiivikeinot. Näiden ohella monessa maassa on lisäksi käytössä maahanmuuttajien syrjintää torjuvia järjestelyjä. Toisen ison ryhmän muodostavat aktiivisen työvoimapolitiikan vakiokeinot, joihin maahanmuuttajat voivat osallistua yhtäläillä kuin syntyperäinen väestö. Esimerkiksi Card ym. (2010) jakavat nämä vakiokeinot neljään pääluokkaan: osallistujien osaamista parantava koulutus joko työn yhteydessä tai työpaikan ulkopuolella, yksityiselle sektorille tuettu työllistyminen eli yksityisen sektorin työpaikkojen lisäämiseen tähtäävät kannusteet kuten palkkatuki, julkiselle sektorille tuettu työllistyminen eli tilapäisten työpaikkojen luominen yksityisen sektorin ulkopuolelle, sekä erimuotoinen julkinen työnvälitystoiminta, johon kuuluvat muun muassa työnetsinnän tukeminen ja mahdollisesti myös sanktioiminen.

Eri maissa toteutettuja keinoja on kuvattu monissa eri yhteyksissä (esim. IOM, 2010).<sup>14</sup> Niiden vaikutuksista maahanmuuttajien työllistymiseen ja työntekoon on sitä vastoin tehty varsin vähän tutkimuksellisia arviointoja. Tätä saattaa ainakin

12 Ks. OECD (2012) sekä Butschek ja Walter (2013, Table 1, s. 19). Huomionarvoista on, että luvut kattavat ainoastaan ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajat. Merkille pantavaa on myös se seikka, että maahanmuuttajien ja syntyperäisten työttömyysasteen välisen kuillon suuruus vaihtelee yllättävänkin paljon lähteestä riippuen. Esimerkiksi Constant ja Rinne (2013) raportoivat Saksan osalta, että ryhmien työttömyysasteiden välinen erotus on koko ajanjaksolla 1997–2012 ollut likimain 10 %-yksikön luokkaa.

13 Esimerkkinä voidaan mainita, että tuoretta evidenssiä tästä ovat Ison-Britannian, Ranskan ja Saksan osalta esittäneet Algan ym. (2010).

14 Viime vuosina on enenevässä määrin alettu pohtia myös maahanmuuttopolitiikan sisältöä ja erityisesti eri ohjelmien ja toimenpiteiden riittävyttä sekä soveltuvuutta paitsi Euroopan sisällä muuttavien, myös Euroopan ulkopuolelta tulevien työllistymisen edistämisen kannalta. Tästä asiasta ovat tehneet perusteellisen selvityksen muun muassa Kahanec ym. (2013).

osittain selittää se tosiasia, että keinot toteutetaan usein paikallisella eikä kansallisella tasolla ja siksi tyypillisesti niin pienessä mittakaavassa, ettei asetelma salli keinojen vaikutusten luotettavaa arviointia.<sup>15</sup> Mutta monesti syy on yksinkertaisesti se, että tarvittava aineisto on vaillinainen tai puuttuu kokonaan.

Yleiskuvan muodostamista eri keinojen vaikuttavuudesta hankaloittaa perusteellisten arviointitutkimusten niukkuuden lisäksi se seikka, että maahanmuuttajat saattavat osallistua paitsi yksinomaan heidän tarpeitaan varten rakennettuihin ohjelmiin ja toimenpiteisiin, myös aktiivisen työvoimapolitiikan yleisiin keinoihin. Tosin jälkimmäisten osalta arviointitutkimukset pyrkivät usein esittämään tuloksia niin keinojen keskimääräisestä vaikutuksesta osallistujien työllistymiseen kuin myös toimenpiteeseen osallistuneiden maahanmuuttajien osalta erikseen (ehdolla, että heidät on käytettävissä olevassa aineistossa mahdollista tunnistaa ja että heitä on riittävän suuri määrä luotettavan arvion tuottamiseksi).

Tuloksien vertailtavuutta vaikeuttaa eritoten se, että maahanmuuttajien määritelmä saattaa vaihdella melkoisesti eri arviointitutkimusten välillä. Niinpä maahanmuuttaja viittaa yleensä siihen, että henkilöllä on ulkomaisten kansalaisuus tai hän tai hänen vanhempansa tai isovanhempansa ovat syntyneet ulkomailla. Näiden indikaattoreiden voidaan katsoa olevan riittämättömiä arviointitutkimuksen tietotarpeen näkökulmasta. Toisaalta muuta tietoa ei ole yleensä käytettävissä. Lisäksi myös kohderyhmän eli maahanmuuttajien rajaus saattaa olla eri tutkimuksissa varsin erilainen. Usein maahanmuuttajat muodostavat koko tarkasteluryhmästä yhden alaryhmän muiden rinnalla. Toisissa yleiskeinojen arviointitutkimuksissa havaintoryhmä koostuu sitä vastoin pelkästään maahanmuuttajista, jolloin maahanmuuttajia koskeville havainnoille ei ole vertailupohjaa muuhun väestöön nähden. Näin ollen tutkimuksilla ei voida myöskään identifioida sitä, millä tavoin maahanmuuttajien työmarkkinoille integroituminen poikkeaa muista ryhmistä esimerkiksi suhdanneherkkyydeltään tai sosiaaliselta liikkuvuudeltaan.

Arviointitutkimuksiin liittyy yleensä myös se rajoite, että ne arvioivat tutkittavan keinojen vaikuttavuutta pelkästään yhdestä näkökulmasta, tässä tapauksessa työllistymisen (ja työnteon) edistämisen kannalta ja monesti myös hyvin erilaisia tilastollisia (ekonometrisia) menetelmiä hyödyntäen.<sup>16</sup> Poliittiset päättäjät puolestaan toivovat mahdollisimman laajapohjaista tietoa siitä, kuinka tehokkaasti eri keinojen avulla pystytään edistämään maahanmuuttajien työmarkkinoille kotoutumista. Toisin sanoen, he haluavat tietää kuinka onnistuneesti keinoille asetetut tavoitteet on saavutettu ja myös millä kustannuksilla. Ilman tällaista monipuolista tietopohjaa on mahdotonta arvioida esimerkiksi eri keinojen kustannus-hyöty-suhdetta tai ylipäänsä asettaa niitä jonkinlaiseen paremmuusjärjestykseen tehokkuuden (laajasti ymmärrettyinä) suhteen. Tällaiseen arviointitutkimuksen ihannetilanteeseen myös maahanmuuttajiin kohdistuvia työllistämiskeinoja arvioivalla tutkimuksella on vielä matkaa.

15 Mainitsemisen arvoinen poikkeus on Tanska, jossa vuonna 1999 siirrettiin maahanmuuttajien kotouttaminen kuntien vastuulle. Samassa yhteydessä luotiin arviointijärjestelmä tai oikeammin ns. benchmark-järjestelmä, jonka avulla voidaan arvioida kuntien suoriutumista tehtävästään (ks. esim. OECD, 2007; IOM, 2010).

16 Ks. esim. Rinne (2012, Table 1, s. 25 – 27). Vrt. myös esim. Imbens ja Wooldridge (2009).

# 15 Mitä kertoo kansainvälinen arviointitutkimus?

Kuten yllä todettiin, maahanmuuttajien työllistymistä ja työllisyyttä edistävien keinojen vaikutuksista on toistaiseksi tehty varsin vähän perusteellista arviointitutkimusta. Alan kirjallisuus on kuitenkin tasaisessa kasvussa. Tähän on mitä ilmeisimmin kannustanut eritoten se, että maahanmuuttajien työikäistä kantaväestöä korkeammat työttömyysasteet ja vastaavasti alhaisemmat työllisyysasteet näyttävät johtuvan nimenomaan heidän vaikeuksistaan työllistyä. Esimerkiksi Saksaa koskevat selvitykset osoittavat, että maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä ei esiinny selkeitä eroja työssä pysymisessä eikä myöskään työuralla etenemisessä.<sup>17</sup>

Maahanmuuttajien heikompien työllistymismahdollisuuksien katsotaan yleisesti muodostavan ongelman ytimen. Tästä syystä maahanmuuttajien työllistymistä haittaavien esteiden lieventäminen tai kokonaan poistaminen onkin monessa maassa noussut maahanmuuttopolitiikan ensisijaiseksi tavoitteeksi. Keskeisimpiin esteisiin luetaan syrjintä, kielitaidottomuus, koulutustaso sekä erilaiset instituutioihin liittyvät tekijät. Vastaavasti alan tutkimus on paljolti keskittynyt nimenomaan näiden esteiden poistamiseen tähtäävien ohjelmien ja toimenpiteiden maahanmuuttajien työllistymistä edistävien vaikutusten arvioimiseen. Näkökulma on perusteltu ja tärkeä, mutta samalla on kuitenkin huomautettava, että tällainen näkökulma rajaa katseen vain työmarkkinoille kiinnittymisen (*entry*) yleisiin ehtoihin. Se sivuuttaa kysymyksen, onko maahanmuuttajien urakehityksessä (*social mobility*) tai työmarkkinoilta irrottautumisessa (*exit*) jotain sellaista, joka kaipaisi tarkempaa tutkimustietoa tai tukiohjelmiä.

## 15.1 Maahanmuuttajille kohdistetut erityiskeinot ja niiden vaikutus

Kansainvälinen kirjallisuus kattaa hyvin vähän tutkimuksia, joissa on pyritty arvioimaan maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseen tähtäävien erityisohjelmien ja -toimenpiteiden vaikutuksia. Sen sijaan niistä on viime vuosina tehty useampia katsauksia. Nekby (2008) on laatinut katsauksen neljästä tutkimuksesta, jotka arvioivat maahanmuuttajille suunnattuja kotouttamisohjelmia Pohjoismaissa. Rinteen (2012) kartoitus puolestaan kattaa neljä tutkimusta, jotka arvioivat maahanmuuttajille tarkoitettuja kielikursseja ja kotouttamisohjelmia, sekä kaksi tutkimusta, joissa arvioinnin kohteena ovat syrjinnän vastaiset keinot. Yhtä lukuun ottamatta nämä arviointitutkimukset koskevat eri Pohjoismaissa toteutettuja erityiskeinoja.

---

17 Ks. esim. Constant ja Rinne (2013, s. 14) sekä siinä esille nostetut Saksaa koskevat tutkimukset.

Pohjoismaiden yliedustuksen syynä tällä alueella pidetään sopivien aineistojen saatavuutta ja korkeaa laatua.

Maahanmuuttajia varten rakennettuja erityiskeinoja on monenlaisia ja niitä on eri maissa toteutettu ja myös kehitetty eri tavoilla. Karkeasti ottaen ne voidaan jakaa kahteen ryhmään. Osa kohdistuu yksinomaan vastikään maahan muuttaneisiin ja useimmiten vain tietyn tyyppisiin maahanmuuttajiin kuten pakolaisiin. Näitä kutsutaan tyypillisesti kotouttamisohjelmiksi. Osa suuntautuu kaikille työttömille maahanmuuttajille riippumatta siitä, kuinka pitkään henkilö on ollut vastaanottajamaassa. Tämän tyyppisiin erityiskeinoihin voivat siksi osallistua myös maahan vastikään muuttaneet. Koska näissä keinoissa korostuu enemmän työllistämisen kuin kotouttamisen edistäminen, niitä voi kutsua suunnatuiksi työllistämishjelmiksi.

Erytiskeinojen jaottelu tällä tavalla ei ole kuitenkaan aina suoraviivaista. Kumpaankin ohjelmaryhmään kuuluu yleensä sekä kielenopetusta että työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Lisäksi kotouttamisohjelmissä on etenkin jälkimmäisten merkitys saattanut vuosien varrella vahvistua siinä määrin, että niiden sisältö on asteittain laajentunut muistuttamaan työllistämishjelmien rakennetta. Tässä noudatettua erittelyä kotouttamisohjelmiin ja toisaalta suunnattuihin työllistämishjelmiin voidaan näistä syistä pitää ainakin osittain keinotekoisena. Näiden lisäksi nostetaan erikseen esille kielenopetukselle saatuja arviointituloksia, vaikka kielikoulutus on usein etenkin kotouttamisohjelmissä keskeinen osa. Lopuksi esitellään muutamien syrjinnän vastaisia keinoja arvioivien tutkimusten tuloksia. Sanomattakin on selvää, että nämä keinot koskevat kaikkia maahanmuuttajia.

### **Kielenopetuksella vaihtelevia vaikutuksia osallistujien työmarkkina-asemaan**

Riittämätön kielitaito muodostaa usein merkittävän esteen maahanmuuttajien työllistymiselle. Hyvää vastaanottajamaan (vähintään yhden) kielen hallintaa pidetään siksi keskeisenä maahanmuuttajien onnistuneen taloudellisen ja sosiaalisen kotoutumisen määrääjänä. Niinpä kielenopetuksen vaikutuksen katsotaan olevan potentiaalisesti hyvinkin suuri. Muodolliseen kielenopetukseen sisältyy usein myös informaatiota vastaanottajamaan historiasta, kulttuurista ja instituutioista. Toki maahanmuuttaja voi hankkia tarvitsemansa kielitaidon myös muilla tavoilla, esimerkiksi opiskelemalla omin päin. Muodollisiin kielikursseihin osallistumista pidetään kuitenkin yleensä tehokkaampana oppimiskeinona, mikä on saanut myös tutkimuksellista tukea (esim. Hayfron, 2001, Norjan osalta).

Kielenopetukseen osallistumisen työllistämisaikutuksen arviointia saattaa hankaloittaa useampi tekijä. Näistä keskeisin liittyy kielikurssille valikoitumiseen. Kielikurssille osallistuminen riippuu kahdesta toisiinsa kiinteästi kytkettyvästä tekijästä: maahanmuuttajan tulee hakeutua kurssille ja/tai hänet pitää hyväksyä kurssille. Kurssille valikoituminen saattaa tapahtua ainakin osittain epätäydellisen informaation pohjalta, mikäli maahanmuuttajan kurssia edeltävä kielitaito on jostain syystä virheellisesti mitattu (osallistujien kielitaidon suhteen havaitsematon

heterogeenisuus kurssin alkaessa). Kielikurssille osallistumisen työllistämisaikutuksen luotettava arviointi edellyttää, että laskelmissa pystytään ottamaan tämän valikoitumisprosessin mahdollinen vaikutus huomioon riittävällä tavalla.

Ruotsia koskevassa tutkimuksessaan Svantesson ja Aranki (2006) päättelevät, että kielenopetus ei edistä siihen osallistuvien työllistymistä. Toisessa Ruotsia koskevassa tutkimuksessa (Andersson Joonan ja Nekby, 2012) osoitetaan puolestaan, että etenkin joustavasti toteutettu kielenopetus vaikuttaa myönteisesti osallistujien työllistymiseen. Kummassakin arvioinnissa kielenopetus on osana kotouttamisohjelmaa. Jälkimmäisessä on otettu huomioon mahdollisia valikoitumiseen liittyviä ongelmia, edellisessä ei. Myös Clausen ym. (2009) raportoivat Tanskan osalta positiivisia työllistymisaikutuksia kotouttamisohjelman aikana parantuneelle kielitaidolle sekä ohjelman osana annetulle kielenopetukselle.

Kielitaidolle on tutkimuksissa yleensä saatu huomattava tuotto palkalla mitattuna (esim. Chiswick ja Miller, 1995). Sitä vastoin esimerkiksi Hayfron (2001) raportoi Norjaan Pakistanista, Chilestä ja Marokosta muuttaneiden miesten osalta, ettei heidän parantunut norjan kielen taitonsa ole vaikuttanut merkittävästi heidän ansioihinsa.

### **Kotouttamisohjelmien vaikutukset vaihtelevat**

Kotouttamisohjelmien perimmäisenä tavoitteena on helpottaa ja siten myös nopeuttaa maahanmuuttajien sopeutumista työmarkkinoille ja laajemmin yhteiskuntaan. Kieliopetuksen lisäksi nämä ohjelmat sisältävät tyypillisesti erilaisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä kuten koulutusta tai tuettua työllistymistä. Lisäksi maahanmuuttaja saa usein työnetsinnässään apua ja tukea.

Kotouttamisohjelmat muodostavat tärkeän pilarin Pohjoismaiden maahanmuuttopolitiikassa. Ruotsissa, jossa kotouttamisohjelmiin osallistuminen on vapaaehtoista, vast'ikäen tulleille maahanmuuttajille on tarjottu mahdollisuutta osallistua tämäntyyppisiin ohjelmiin aina 1960-luvun lopusta lähtien (esim. Andersson Joonan ja Nekby, 2012). Norjassa ja Tanskassa, missä osallistuminen on pakollista, kotouttamisohjelmia on otettu käyttöön vasta myöhemmin.<sup>18</sup> Tanskassa pakollisuus astui voimaan vuonna 2002 ja Norjassa seuraavana vuonna eli 2003. Kaikissa kolmessa Pohjoismaassa kotouttamisohjelmat suuntautuvat rajoitetuille maahanmuuttajaryhmille, joskin nämä ryhmät on niissä määritelty hieman eri tavoilla. Myös kotouttamisohjelmien sisällön osalta esiintyy maiden välillä selkeitä eroja. Eniten erotuu Tanska, jossa maahanmuuttajille suunnattuja tukitoimenpiteitä on myöhemminä vuosina laajennettu ja kehitetty samalla kun ohjelmaan on kunnille rakennettu merkittäviä taloudellisia kannusteita huolehtia maahanmuuttajien tehokkaasta työmarkkinoille kotouttamisesta (esim. OECD, 2007). Vastaavantyyppisiä ohjelmia on viime vuosina ollut harkinnan kohteena myös muualla Euroopassa, esimerkiksi Saksassa.

---

18 Breidahl (2012) antaa laajan katsauksen kotouttamisohjelmien käyttöönoton taustoista ja kehityksestä Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Kotouttamisohjelmien vahva puoli on siinä, että ne kohdistuvat vastikään maahan muuttaneisiin eli tarjoavat apua ja tukea ihmisille, jotka usein ovat varsin haavoittuvassa asemassa. Toisaalta ohjelmien rakenteeseen katsotaan liittyvän myös potentiaalisia ongelmia, jotka tekevät niistä vähemmän tehokkaita työmarkkinoille kotouttamisen välineitä (esim. Carrera, 2006; Djuve ja Kavli, 2007; Rinne, 2012). Koska ohjelmiin osallistumisesta maksetaan usein jonkinlainen korvaus, on esitetty epäilyjä siitä, että tämä vastine mahdollisesti kannustaa maahanmuuttajia jatkamaan ohjelmassa pidempään kuin mihin olisi tarvetta. Ohjelmiin osallistuminen voi niin ikään johtaa varteenotettavaan lukkiutumisvaikutuksiin siitä huolimatta, että ohjelmille on etukäteen määrätty enimmäispituus. Lisäksi on arvioitu, että nämä ohjelmat saattavat käynnistää osallistujan kohdalla 'ohjelmauran' eli johtaa peräkkäisiin työvoimapolitiittisiin ohjelmiin osallistumiseen. Tämä kritiikki on puolestaan johtanut kotouttamisohjelmien monenlaisiin uudistuksiin, joissa pääpaino on ollut työllistämistoimenpiteiden roolin korostamisessa.

Koska kotouttamisohjelmat ovat pitkään muodostaneet Pohjoismaiden maahanmuuttopolitiikassa keskeisen osan, on tuskin yllättävää, että myös niiden vaikutuksia on arvioitu etupäässä Pohjoismaiden osalta. Arvioidessaan erilaisia Ruotsissa toteutettuja kotouttamistoimenpiteitä Svantesson ja Aranki (2006) päättelivät, että työllistymisvaikutus (työllistymisen todennäköisyydellä lyhyellä tähtäimellä mitattuna) muodostuu positiiviseksi vain joidenkin aktiviteettien kuten työharjoittelun osalta. Muiden toimenpiteiden vaikutuksen osallistujien työllistymiseen todettiin muutoin olevan yleensä olematon tai peräti negatiivinen. Toisaalta heidän tuloksiinsa todennäköisesti heijastuu se tosiasia, ettei tutkimuksessa otettu huomioon mahdollisia valikoitumiseen liittyviä ongelmia. Valikoitumista voidaan arvella esiintyneen sekä itse ohjelmaan että sen eri toimenpiteisiin osallistumisen osalta.

Toisessa, niin ikään Ruotsia koskevassa tutkimuksessa (Andersson Joonna ja Nekby, 2012) vertaillaan uudentyyppisen kotouttamisohjelman ja perinteisten kotouttamisohjelmien työllistämisaikutuksia. Kolmessa kunnassa vuonna 2006 toteutetun kotouttamiskokeilun innovatiiviset piirteet muodostuivat ennen kaikkea tehokkaammasta neuvonnasta ja valmennuksesta sekä joustavammasta kieltenopetuksesta. Valikoitumisharhan huolellisen mallintamisen tuloksena tutkijat osoittivat, että uudentyyppinen kotouttamisohjelma edisti osallistujien työllistymisen todennäköisyyttä ainakin lyhyellä aikavälillä. Hyöty osoittautui kuitenkin vaatimattomaksi tavanomaisiin kotouttamisohjelmiin verrattuna. Toisaalta uusi ohjelma näytti selkeästi kasvattavan osallistujien todennäköisyyttä siirtyä aktiivisen työvoimapolitiikan vakituisiin ohjelmiin. Tämän 'ohjelmauran' vaikutuksia osallistujien työllistymisnäkemuksiin ei sitä vastoin tutkimuksessa arvioitu.

Tanskan osalta on niin ikään jossain määrin arvioitu kotouttamisohjelmien vaikutuksia. Esimerkiksi Clausen ym. (2009) selvittävät erityyppisten ohjelmien ja toimenpiteiden vaikutuksia vastikään maahan tulleiden maahanmuuttajien työmarkkinoille kotoutumiseen. Myös heidän tuloksensa viittaavat varteenotettavaan lukkiutumisvaikutuksiin ohjelmiin osallistuneiden osalta. Ainoan merkittävän poikkeuksen

tästä muodostaa tuettu työllistäminen yksityiselle sektorille (palkkatuki), mikä näyttää selvästi edistävän maahanmuuttajien mahdollisuuksia löytää vakituinen työpaikka ainakin lyhyellä tähtäimellä. Samaan tulokseen tulevat Heinesen ym. (2011) tutkiessaan erityyppisten ohjelmien ja toimenpiteiden vaikutuksia maahanmuuttajien todennäköisyyteen siirtyä sosiaaliturvan varasta työelämään. Myönteisestä vaikutuksesta huolimatta palkkatuki kuuluu kuitenkin Tanskassa vähiten käytettyjen toimenpiteiden joukkoon. Nekby (2008) toteaa, että vain noin kaksi prosenttia maahanmuuttajille suunnatuista ohjelmista edustaa palkkatuettua työllistämistä.

### **Suunnattujen työllistämishojelmien vaikutuksista vähän tietoa**

Ruotsissa otettiin vuonna 2007 käyttöön instegsjobb niminen ohjelma<sup>19</sup>, jonka kohderyhmäksi määriteltiin kaikki vastikään maahan muuttaneet ja työttöminä olevat henkilöt. Tietyt ehdot täyttävälle henkilölle ohjelma takaa palkkatuen, joka kattaa tällä hetkellä 80 % palkkakuluista (tiettyyn kattoon asti ja määrättylle ajalle). Tiedäksemme tämän ohjelman vaikuttavuutta ei ole kuitenkaan vielä arvioitu.

Sen sijaan Ruotsissa kokeiltu maahanmuuttajille ja pakolaisille suunnattu erityisohjelma on arvioitu (Åslund ja Johansson, 2011). Kokeilumielessä 20 kunnassa vuonna 2003 käynnistetyn ohjelman tarkoituksena oli tarjota tuettua työllistymistä ensisijaisesti sellaisille maahanmuuttajille ja pakolaisille, joiden pitäisi periaatteessa työllistyä mutta joiden tästä huolimatta epäiltiin kokevan työnetsinnässään suuria ongelmia ja siksi lisääntyntä pitkäaikaistyöttömyyden riskiä. Tämän, aiemmin osatyökykyisille suunnatun ohjelman erikoispiirteisiin kuuluivat muun muassa tehostettu neuvonta, työnhakuvalmennus, valmennus työpaikoille sekä valvonta. Arvioinnissa vertailtiin tämän ohjelman toteuttaneiden kuntien tuloksia sellaisiin kuntiin, joissa ohjelmaa ei otettu käyttöön. Tuloksien mukaan ohjelma paransi merkittävästi osallistujien mahdollisuuksia työllistyä. Myönteisten tuloksien arvioitiin selittyvän ainakin osittain sillä, että ohjelmassa käytetyt keinot onnistuivat kiinnittämään osallistujat työelämään tavalla, joka on maahan vastikään muuttaneille tyypillisesti mahdotonta heikkojen tai kokonaan puuttuvien verkostojen ja työnantajakontaktien takia.

Kansainvälisesti paljon huomiota on saanut Tanskassa käyttöön otettu niin sanottu askelmalli, jonka tavoitteena on kotouttaa työmarkkinoille työttömiä ei-länsimaisia maahanmuuttajia (esim. OECD, 2007). Sitä voidaan kuvata joustavaksi malliksi, jonka avulla osallistujat pyritään askeleittain työllistämään tavanomaiseen työhön. Aluksi malli otettiin käyttöön 13 kunnassa ajanjaksolla 2003–2006. Kunnilla on lisäksi mahdollisuus rahoittaa niin sanottuja opastamisjärjestelyjä sekä yksityisillä että julkisilla työpaikoilla. Tällöin korvauksen kohteena on se osa työntekijän työajasta, joka menee tulokkaan työhön perehdyttämiseksi. Mentoriohjelmien on todettu tukevan tehokkaasti työllistymistä ja työssä pysymistä (IOM, 2010).

19 <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssockande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ny-i-Sverige/Instegsjobb.html>

## Syrjinnän vastaisten keinojen hyödystä vähän näyttöä

Työnantajien syrjivä suhtautuminen maahanmuuttajiin saattaa näkyä työmarkkinoilla monilla tavoilla. Alan kirjallisuudessa on monia esimerkkejä siitä, että maahanmuuttajien ja syntyperäisten työntekijöiden välisten palkkaerojen<sup>20</sup> taustalla on mitä ilmeisimmin myös selkeitä syrjinnäksi luokiteltavia syitä. Yhtäläillä kielteinen asenne työmarkkinoilla maahanmuuttajia kohtaan voi kokonaan estää heidän työllistymisensä. Niinpä monessa empiirisessä tutkimuksessa on osoitettu, että yritysten rekrytointeihin saattaa liittyä huomattavaa syrjintää.<sup>21</sup> Tulos on sinänsä mielenkiintoinen, koska teorian mukaan yritysten tulisi aina palkata kaikkein tuottavimmat työntekijät taustasta ja sukupuolesta riippumatta. Toisaalta on empiirisesti osoitettu, että voimakasta syrjintää harrastavilla yrityksillä on yleensä selvästi lyhyempi eloonjäämisen todennäköisyys (esim. Weber ja Zulehner, 2014).

Maahanmuuttajien syrjintä kertoo siitä, että markkinat eivät toimi heidän osaltaan moitteettomasti. Tämän katsotaan oikeuttavan poliittisia interventioita. Etnisen syrjinnän kieltävä lainsäädäntö edustaa yhtä tällaista interventiota. Vaikka tällainen lainsäädäntö on jo voimassa monessa maassa, se tulisi tutkimusten mukaan ottaa nykyistä paljon laajemmin ja tehokkaammin käyttöön.

Uudenlaista ajattelua syrjinnän alueella edustavat puolestaan niin sanotut anonyymit työnhaut. Anonyymeja työnhakuprosesseja on tähän mennessä kokeiltu useissa Euroopan maissa, kuten Alankomaissa, Ranskassa, Ruotsissa ja Saksassa. Yleinen päätelmä tuntuu olevan se, että kokeiluja pidetään onnistuneina, koska ne selvästi vähentävät maahanmuuttajien syrjintää itse hakuprosessin yhteydessä. Toinen asia on tietysti se, auttaako menetelmä maahanmuuttajia myös työllistymään vai rajoittuuko sen vaikutus työnhakuprosessin alkuvaiheeseen. Esimerkiksi Ruotsissa toteutetun kokeilun arviointi antaa tulokseksi, että anonyymit työnhaut auttavat maahanmuuttajia haastatteluvaiheeseen mutta työtarjousten saantia se ei edistä (Åslund ja Nordström Skans, 2012).

## 15.2 Yleisiä työvoimapoliittisia keinoja ja niiden vaikutus

Työvoimapoliittisten ohjelmien ja toimenpiteiden vaikutuksista niihin osallistuneiden työllistymiseen ja työntekoon on olemassa laaja tutkimuskirjallisuus. Lisäksi näitä keinoja arvioivan tutkimuksen tuloksia ja päätelmiä on vuosien varrella kerätty moniin erinomaisiin katsauksiin.<sup>22</sup> Erikseen on laadittu katsauksia myös keinojen vaikutuksista naisiin (esim. Bergemann ja van den Berg, 2008) ja nuoriin (ks. tämän raportin osa I). Kuten monessa yhteydessä on todettu, tällaisen arvioituttutkimuksen tulokset ovat pääpiirteittäin seuraavanlaiset. Tukien varassa julki-

20 Maahanmuuttajien ja kantaväestön välisiä palkkaeroja selvittäneeseen tutkimuskirjallisuuteen antavat erinomaisen katsauksen muun muassa Pekkala Kerr ja Kerr (2011).

21 Ks. esim. Carlsson ja Rooth (2007) Ruotsin osalta. Krause ym. (2012) antavat puolestaan yhteenvedon eri maista saaduista tuloksista

22 Esim. Heckman ym. (1999), Greenberg ym. (2003), Kluge (2010) sekä Card ym. (2010).



selle sektorille luotujen työpaikkojen työllistämisaikutukset on yleensä arvioitu heikoksi. Lyhyellä tähtämellä työnetsinnän tukeminen sekä yksityiselle sektorille suunnattu palkkatuki näyttävät tehoavan, pidemmällä tähtämellä myös työvoimakoulutus. Mutta mikä on näiden yleiskeinojen vaikutus maahanmuuttajien työllistymiseen? Tähän kysymykseen yritetään seuraavaksi vastata olemassa olevan tutkimustiedon pohjalta.

Mutta ennen kuin siirrytään tehtyjen arviointitutkimusten osoittamiin tuloksiin, on syytä lyhyesti pohtia, miksi on tärkeää tuottaa luotettavaa perustietoa aktiivisen työvoimapolitiikan työllistämisaikutuksista myös maahanmuuttajien osalta. Esimerkiksi Rinne (2012, s. 8) havainnollistaa tämäntyyppisen tiedon tarvetta suurin piirtein seuraavalla tavalla. Hän muistuttaa muun muassa siitä, että työvoimapolitiittiset keinot edustavat vain yhtä tapaa edistää maahanmuuttajien työllistymistä ja siksi ne tavallaan kilpailevat vaihtoehtoisten keinojen kanssa. Näin ollen on tärkeää selvittää, miten tehokkaasti työvoimapolitiittiset keinot toimivat maahanmuuttajien kohdalla varsinkin, kun monessa maassa maahanmuuttajat ovat näissä keinoissa yliedustettuina suhteellisen korkean työttömyysasteensa takia. Koska näitä keinoja ei ole suunniteltu nimenomaan maahanmuuttajien tarpeita varten, niiden vaikutus saattaa heidän kohdallaan olla varsin erilainen verrattuna syntyperäisiin työttömiin. Lisäksi vaikutukset mahdollisesti vaihtelevat myös maahanmuuttajien keskuudessa esimerkiksi etnisestä taustasta riippuen. Jos näin on, tällaiset erot tulisi pyrkiä ottamaan huomioon ohjattaessa maahanmuuttajia eri toimenpiteisiin.

Rinne (2012) kartoittaa katsauksessaan kahdeksan arviointitutkimusta, joissa on selvitetty hänen luokittelunsa mukaan erityyppisten työvoimapolitiittisten yleiskeinojen vaikutusta maahanmuuttajien työmarkkinoille kotoutumiseen. Varsin monet näistä tutkimuksista käsittelevät kuitenkin maahanmuuttajia varten rakennettuja ohjelmia ja toimenpiteitä, jotka voidaan pikemmin luokitella kotouttamisohjelmiksi kuin yleisiksi kaikille työttömille suunnatuiksi aktiivikeinoiksi. Arviointitutkimusten jäsentely muodostuu siksi tässä luvussa hieman erilaiseksi kuin esimerkiksi Rinteen katsauksessa.

### **Maahanmuuttajien hyöty osittain kantaväestöä hieman suurempi**

Useassa yhteydessä on jo todettu, että palkkatuetulle työllistämisaikalle on monissa arviointitutkimuksissa saatu ylivoimaisesti myönteisin vaikutus. Näin on myös kahdessa Norjaa koskevassa tutkimuksessa (Kvinge ja Djuve, 2006; Hardoy ja Zhang, 2010). Arvioinnin kohteena olivat erilaiset aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet, joihin muun muassa ei-länsimaaisilla maahanmuuttajilla oli mahdollisuus osallistua. Esimerkiksi Kvinge ja Djuve (2006) osoittavat, että mahdollisen valikoitumisen huomioon ottamisen jälkeen palkkatuetulle työllistämisaikalle saatu tulos näytti pätevän kaikkien muiden maahanmuuttajaryhmien paitsi Latinalaisesta Amerikasta tulleiden kohdalla. Erilaisten koulutus- ja työharjoitteluohjelmien vaikutus oli kauttaaltaan positiivinen mutta pieni. Vaikutus oli kuitenkin selvästi myönteisempi kuin syntyperäisillä osallistujilla, joiden työllistymisnäkömät pikemmin heikkenivät

työharjoitteluohjelmiin osallistumisen jälkeen. Sen sijaan Hardoy ja Zhang (2010) eivät saaneet työharjoittelulle mitään positiivista vaikutusta myöskään maahanmuuttajien kohdalla.

Saksaa koskevassa tutkimuksessa (Aldashev ym., 2010) arvioitiin ja vertailtiin maahanmuuttajataustaisten ja syntyperäisten hyötyjä lyhytkestoisin työn ulkopuolella tapahtuviin koulutusohjelmiin osallistumisesta. Arvioinnin kohteena oli soveltuvuustestejä, työnhakuvalmennusta, työharjoittelua sekä yhdistettyjä koulutusohjelmia. Heidän tuloksiansa mukaan kaikki osallistujat hyötyivät soveltuvuustesteistä ja työharjoittelusta, joskin maahanmuuttajat näyttivät hyötynneen kantaväestöön kuuluvia osallistujia hieman enemmän. Tulosten tulkitaan viittaavan siihen, että maahanmuuttajien tuottavuutta yleensä aliarvioidaan työmarkkinoilla ja heidän 'oikea' tuottavuutensa tulee selkeämmin esille tällaisiin ohjelmiin osallistumisen ansiosta. Työnhakuvalmennukselle saatiin positiivista vaikutusta ainoastaan syntyperäisten naisten osalta. Toisin sanoen, vaikutusta ei löydetty miesten eikä myöskään maahanmuuttajanaisten kohdalla. Kaikki yhdistelmäohjelmat osoittautuivat kaikkien osallistujien osalta tehottomiksi.

Toinen Saksaa koskeva tutkimus arvioi kahden starttirahaohjelman pitkän aikavälin vaikutuksia (Caliendo ja Künn, 2011). Tuloksien mukaan ohjelmilla oli merkittävä vaikutus sekä syntyperäisiin että maahanmuuttajataustaisiin osallistujiin, joskin vaikutus jäi jälkimmäisten osalta hieman heikommaksi. Yrityksen perustamista varten annetun julkisen tuen katsottiin siksi olevan tehokas keino ohjata maahanmuuttajia pysyväälle itsenäisen yrittäjän polulle.

Todettakoon vielä lopuksi tässä yhteydessä, että aktiivisen työvoimapolitiikan keinoilla saattaa olla positiivinen työllistymisvaikutus jo sen takia, että johonkin aktiviteettiin osallistuminen näyttää tulevan ajankohtaiseksi. Vaikutus syntyy sitä kautta, että työttömän käyttäytyminen työnetsinnän suhteen muuttuu, kun aktiviteettiin osallistumisen todennäköisyys kasvaa. Esimerkiksi Bergemann ym. (2011) ovat tältä osin vertailleet syntyperäisiä ja maahanmuuttajia Saksassa. Heidän tuloksiansa mukaan kantaväestön keskuudessa keinoilla on positiivinen vaikutus, mutta maahanmuuttajilla vaikutukset vaihtelevat. Merkittävimmän poikkeuksen näyttävät muodostavan turkkilaiset maahanmuuttajat, joiden kohdalla ei havaittu mitään työnetsintään liittyvää käyttäytymisen muutosta. Keski- ja Itä-Euroopan maista tulneiden työnetsintä sitä vastoin tehostui merkittävästi.

### **Yksityinen työllistämistuki ja koulutukseen osallistuminen parhaimmat keinot – lyhyellä tähtäimellä**

Yllä mainitut katsaukset (Nekby, 2008; Rinne, 2012) ovat luonteeltaan laadullisia siinä mielessä, että niissä käsiteltyjen tutkimusten tuloksista ei laadita niin sanottua muodollista eli mallintamiseen perustuvaa yhteenvedoa. Sellaisen tuottaa sitä vastoin tuore, yhteensä 33 arviointitutkimusta kattava katsaus (Butschek ja Walter, 2013). Tarkastelun kohteeksi valitut arviointitutkimukset on otettu neljästä lähteestä: Nekby (2008), Rinne (2012), Kluve (2010) sekä Card ym. (2010). Näin ollen

suuri enemmistö analyysissä käsitellyistä tutkimuksista koskee työvoimapolitiikan yleiskeinojen työllistämisaikutuksia. Vain kuusi tutkimusta arvioi maahanmuuttajiin kohdistuvien erityiskeinojen vaikutuksia. Toinen merkille pantava seikka on se, että tehtävää analyysia varten on 33 arviointitutkimuksesta poimittu tuloksia pelkästään keinojen lyhyen tähtäimen vaikutuksista (enintään kaksi vuotta ohjelman alkamisesta). Tällaisia vaikutuksia kuvaavia arvioita on kerätty yhteensä 93, joista kuitenkin vain kuusi koskee maahanmuuttajille kohdistettuja erityisohjelmia ja -toimenpiteitä. Kartoitetut tutkimukset arvioivat vuosien 1984 ja 2007 välillä käynnistettyjä ohjelmia ja toimenpiteitä yhteensä seitsemässä eri maassa (Pohjoismaat Islantia lukuun ottamatta sekä Alankomaat, Saksa ja Sveitsi). Todettakoon kuitenkin, että 93 arviosta noin kaksi kolmasosaa liittyy vuosituhannen vaihteen jälkeen toteutettuihin politiikkakeinoihin.

Tuloksien mukaan maahanmuuttajien työllistymistä edistävät sekä yksityiselle sektorille maksettu tuki että koulutukseen osallistuminen. Laskelmat kuitenkin viittaavat siihen, että tuen ja työllistymisen välillä on merkittävästi vahvempi positiivinen riippuvuus kuin koulutuksen ja työllistymisen välillä. Toisin sanoen, työllistämistuki näyttää ainakin lyhyellä tähtämellä olevan vaikutukseltaan parempi vaihtoehto kuin koulutukseen osallistuminen ehdolla, että se maksetaan yksityisen sektorin työnantajalle. Työvoimapolitiikan muiden keinojen osalta tulokset antavat tilastollisesti ei-merkitseviä tuloksia. Selvää positiivista (tai negatiivista) työllistymisaikutusta ei pystytä siis niiden osalta osoittamaan.

Toisaalta on syytä pitää mielessä, että nämä tulokset mitä ilmeisimmin heijastavat ainakin osittain Saksaa ja Pohjoismaita koskevien arvioiden yliedustusta: vain vajaassa viidesosassa on Alankomaita tai Sveitsiä koskevia arviointituloksia.<sup>23</sup> Lisäksi Saksan ja Pohjoismaiden arviointitutkimusten välillä esiintyy selkeitä eroja: Saksaa koskevat tutkimukset arvioivat pääosin koulutuksen, julkiselle sektorille luotujen työpaikkojen ja julkisten työvoimapalveluiden työllistämisaikutuksia, Pohjoismaita koskevat tutkimukset sitä vastoin varsin tasapuolisesti kaikkia tarkastelun kohteeksi otettuja keinoja. Vielä keskeisempi analyysin tuloksiin vaikuttava tekijä lienee kuitenkin se, että suurin osa (noin 70 %) Saksaa koskevista työllistämisaikutuksista on tilastollisesti ei-merkitseviä. Pohjoismaita koskevista arvioinneista sitä vastoin puolet on positiivisia. Myös arviointimenetelmien valinnassa esiintyy Saksaa ja Pohjoismaita koskevien tutkimusten välillä selvä ero. Tämän (yhteensä siis 93 vaikutusarviota sisältävän) perusaineiston yleiskuvauksen pohjalta analyysin päätulos ei siksi tunnu kovin yllätykselliseltä. Päinvastoin se viittaa siihen, että tuloksiin saattaa olla aihetta suhtautua hieman varoen.

Lisäksi on muistettava, että analyysi kertoo pelkästään tarkasteltujen työvoimapolitiittisten ohjelmien ja toimenpiteiden suhteellisesta tehokkuudesta maahanmuuttajien työllistämisen keinoina ja pelkästään niiden keinojen osalta, jotka ovat riittävän hyvin perusaineistossa edustettuina. Niinpä yksistään maahanmuuttajiin

23 Kerättyistä 93 arviosta noin 46 % koskee Saksaa. Pohjoismaiden osuus on vajaa 37 % ja Alankomaiden ja Sveitsin yhteisosuus siten noin 17 % (ks. Butschek ja Walter, 2013, Table 2, s. 20).

kohdistuvien erityiskeinojen osalta analyysin tulokset eivät pysty antamaan luotettavia johtopäätöksiä, sillä niitä koskevia tutkimusarvioita on perusaineistossa yhteensä vain kuusi (93:sta). Itse asiassa yksikään ei koske Saksaa, koska maahanmuuttajia ei kohdella maassa erityisenä kohderyhmänä (Constant ja Rinne, 2013, s. 15). Näiden keinojen vaikutuksesta esimerkiksi Nekbyn (2008) tai Rinteen (2012) katsaukset antavat siksi paremman kuvauksen.

Tulokset näyttävät viittaavan myös siihen, että työvoimapolitiittisten keinojen vaikutus olisi ajan myötä heikentynyt eli että toimeenpantujen ohjelmien ja toimenpiteiden laatu olisi huonontunut. Itse mallintamisen yhteydessä tälle näkemykselle ei kuitenkaan saada tukea. Toisaalta mallissa ei hyödynnetä niin sanottuja interaktiitermejä, joiden avulla olisi pystytty selvittämään, ovatko esimerkiksi koulutusohjelmat toimineet työllistymisen osalta tehokkaammin 1980- ja 1990-luvuilla kuin 2000-luvulla.

Mielenkiintoinen on sitä vastoin mallin antama tulos koskien talouden tilan merkitystä keinojen vaikutuksiin. Analyysissa on näet pyritty ottamaan huomioon se, missä suhdannevaiheessa talous oli, kun arvioitava ohjelma tai toimenpide käynnistettiin. Näin on tehty liittämällä malliin vuorotellen käynnistymisvuoden työttömyysaste ja bruttokansantuotteen kasvuvauhti. Näistä vaihtoehtoisista indikaattoreista suositaan työttömyysasteen käyttöä: sen vaikutus on tilastollisesti vahvasti merkitsevä samalla kun eri keinoryhmien työllistämisvaikutus säilyy likimain ennallaan. Työttömyysasteen ja työllistämisvaikutuksen välillä on vahva positiivinen yhteys, mikä kertoo talouden tilan ratkaisevasta vaikutuksesta keinojen tehokkuuteen. Yhteenvetona analyysinsa tuloksista Butschek ja Walter (2013) toteavat, että ne ovat maahanmuuttajien suhteen linjassa aiemmissä katsauksissa esitettyjen päätelmien kanssa. Kääntäen, heidän tuloksensa antavat siis lisää tukea tällä tutkimusalueella aikaisemmin esitetyille arviointituloksille.

# 16 Maahanmuuttajat Suomea koskevan tutkimustiedon valossa

Maahanmuuttajien määrä on Suomessa kasvanut varsin merkittävästi 1990-luvun alun jälkeen. Kehitystä on erilaisten tilastojen pohjalta kuvattu monessa yhteydessä. Maahanmuuttajien kotoutumisesta Suomen työmarkkinoille tiedetään sitä vastoin suhteellisen vähän, joskin tietopohja on hieman laajentunut varsinkin aivan viime vuosien aikana. Toistaiseksi laaditut selvitykset ja tutkimukset ovat kuitenkin enimmäkseen keskittyneet maahanmuuttajien tilanteen kuvaamiseen, ja vain harva tutkimus on yrittänyt arvioida harjoitetun maahanmuuttopolitiikan vaikutuksia. Jäsen-telemättä tuotettua tietopohjaa sen enempää, selvityksiä ja tutkimuksia on tehty ainakin seuraavista ilmiöistä.

## 16.1 Maahanmuuttajien kiinnittyminen työmarkkinoille

Tämän alaotsikon alla tarkastelemme selvityksiä ja tutkimuksia, jotka tavalla tai toisella havainnollistavat maahanmuuttajien kiinnittymistä Suomen työmarkkinoille. Todettakoon kuitenkin, että näiden lisäksi on toteutettu erimuotoisia kehittämishankkeita. Hyvän esimerkin antaa vuosina 2001–2005 toiminut Majakka-Beacon, jossa kehitettiin pääkaupunkiseudun maahanmuuttajille muun muassa uutta työllistymis- ja kuntoutustoimintaa (Härkäpää ja Peltola, 2005).

Sarvimäki (2010, 2011) kuvaa maahanmuuttajia ja heidän kotoutumistaan Suomen työmarkkinoille hyödyntäen vuosia 2003 ja 2008 koskevia tilastoaineistoja. Tässä yhteydessä hän pohtii myös tilastotiedon puutteita, joista keskeisimpiin kuuluvat kielitaito, maahanmuuton syy/t sekä koulutustaso. Kaikki kolme ovat potentiaalisia työllistymisen esteitä. Kielitaidon oikea mittaaminen oli esillä jo aikaisemmin kielenopetuksen työllistymisvaikutuksen arvioimiseen liittyvien ongelmien yhteydessä. Koulutustasotieto puolestaan puuttuu useimpien maahanmuuttajien kohdalla myös Tilastokeskuksen rekistereistä. Toisaalta tämä ei ole pelkästään suomalainen ongelma, vaan koulutustiedon puute maahanmuuttajilla on yleistä myös muissa maissa.

E erityisen suureksi ongelmaksi on koettu korkeammin koulutettujen ulkomailla (lähtö/kotimaassa) hankittujen tutkintojen tunnistaminen vastaanottajamaassa, mitä kuvataan muun muassa Kyhän väitöskirjassa vuodelta 2011. Kyhä (2011) tarkastelee lähtömaassaan korkeakoulututkinnon suorittaneiden maahanmuuttajien työllistymistä ja työuran alkua Suomessa kysely- ja haastatteluaineiston perusteella. Tässä yhteydessä mainitsemisen arvoinen tutkimus on niin ikään Har-doy ja Schøne (2011), jossa pyrittiin selvittämään ei-länsimaisten maahanmuuttajien matalan koulutustuoton syitä. Tarkastelun kohteena oli maahanmuuttajien kotimaassaan ennen Norjaan muuttoa suoritetut tutkinnot. Maahanmuuttajien

koulutustietojen tunnistamiseen ja rekisteröitymiseen liittyvien puutteiden korjaamistarve on monissa maissa keskustelun ja toimenpiteiden kohteena. Esimerkiksi Saksassa on pyritty lakiteitse parantamaan tilannetta, ja huhtikuussa 2012 astui voimaan tätä koskeva laki. Lain vaikutuksia ei ole kuitenkaan vielä arvioitu.

Maahanmuuttajien työllistymiseen liittyviä esteitä ja erityisesti heidän kotouttamisensa kehittämistä on myös pohdittu muun muassa sisäasiainministeriön toimesta tehdyssä selvityksessä (Sisäasiainministeriö, 2009). Selvitys sisältää monen tyyppisiä kehittämisehdotuksia koskien maahanmuuttajien työmarkkina-aseman parantamista, työllistymisen edistämistä ja kannustinloukkujen vähentämistä. Esitettyistä ehdotuksista mainittakoon kotoutumissuunnitelmien soveltamisalan laajentaminen ja sen muuntaminen oikeudeksi kaikille maahanmuuttajille sekä neuvonnan ja ohjauksen lisääminen. Ehdotuksissa tuodaan niin ikään esille näkökohtia, joita työnantajien tulisi ottaa huomioon maahanmuuttajia työllistäessään. Missä määrin tällaiset ohjelmat ja toimenpiteet loppujen lopuksi parantavat maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa ja työllistymistä sekä vähentävät heidän kohdallaan todettuja kannustinloukkuja, on kuitenkin edelleen hämärän peitossa.

Maahanmuuttajien työllisyyden ja ansiotulojen osalta Suomessa on päädytty samankaltaiseen yleiskuvaan kuin monissa muissa maissa, joista tämän tyyppistä tietoa on tarjolla. Esimerkiksi Sarvimäki (2010, 2011) osoittaa ajanjakson 1993–2003 kattavalla aineistolla, että maahanmuuttajien keskimääräinen työllisyys ja ansiotulot ovat myös Suomessa kantaväestön tasoa selvästi matalammat. Ansioiden matalaa alkutasoa selittää etenkin heikompi työllisyystilanne. Kun työllisyys lähtee paranemaan, nousee myös ansiotaso peräti nopeammin kuin kantaväestöllä. Kantaväestön ansiotasoa maahanmuuttajat eivät kuitenkaan saavuta edes pitkällä tähtäimellä. Samansuuntaisiin tuloksiin päädytään tuoreessa kotoutumisen kokonaiskatsauksessa (Ramboll Management Consulting, 2013): maahanmuuttajien ja kantaväestön väliset erot työllisyydessä, tuloissa ja asumisolloissa näyttävät tasoittuvan ajan myötä.

Harvat pitkittäisseurantaan perustuvat tutkimukset osoittavat puolestaan, että maahanmuuttajien työmarkkinoille kiinnittyminen on Suomessa vahvasti eriytynyt. Esimerkiksi Krutova ja Lipiäinen (2014) tarkastelevat maahanmuuttajien työmarkkinoille siirtymistä hyödyntäen vuodet 2000–2010 kattavaa pitkittäisaineistoa ja tunnistavat peräti kymmenen erilaista kiinnittymisen mallia. Näistä keskeisimmät ovat: nopeasti työllistyvät ja vahvasti kiinnittyvät; koulutuksen kautta viiveellä työllistyvät; lukuisten tukitoimien, lyhytkestoisten työsuhteiden ja työttömyysjaksojen jälkeen työllistyvät; toistuvien työttömyysjaksojen ja lyhytkestoisten työsuhteiden jälkeen työmarkkinoilta viipeellä poistuvat; toistuvien työttömyysjaksojen ja lyhytkestoisten työsuhteiden jälkeen työmarkkinoilta nopeasti poistuvat. Tulokset tukevat siten alan kansainvälisen kirjallisuuden pohjalta (esim. Fuller, 2011) tehtävää johtopäätöstä maahanmuuttajien heterogeenisyydestä myös työmarkkinoille kiinnittymisen osalta ja työvoimapolitiikan tarpeesta tukea maahanmuuttajien työhön osallistumista yli koko työiän.

## 16.2 Maahanmuuttajien kotoutuminen hyvinvointijärjestelmään

Vuodet 1993–2003 kattavan aineistonsa perusteella Sarvimäki (2010, 2011) päätelee, että ensimmäisenä Suomen-vuotenaan maahanmuuttajakotitaloudet saavat noin kaksi kertaa enemmän tulonsiirtoja kuin kantaväestön kotitaloudet. Eron hän selittää työllisyydellä tarkoittaen, että työllisyyden parantumisen myötä myös maahanmuuttajakotitalouksien saamat tulonsiirrot pienenevät. Niiden arvioidaan saavuttavan kantaväestön tulonsiirtotason noin kahdessakymmenessä vuodessa, jos ainakin mies kotitaloudessa on maahanmuuttaja. Mikäli kotitaloudessa nainen tai molemmat ovat maahanmuuttajia, heidän tulonsiirtotasonsa näyttää pysyvän kantaväestön tason yläpuolella myös pitkällä tähtäimellä.

Toisaalta Suomea koskevat laskelmat viittaavat siihen, että maahanmuuttajat käyttävät julkisia palveluita hieman vähemmän kuin kantaväestö (Gissler ym., 2006). Tulos on itse asiassa linjassa kansainvälisen kirjallisuuden tuottaman yleiskuvan kanssa (esim. Council of Economic Advisers, 2007). Ajoittain esille tuotu käsitys, että antoisa sosiaaliturvajärjestelmä houkuttelisi puoleensa maahanmuuttajia, saa empiirisissä tutkimuksissa enintään hyvin heikkoa tukea (esim. Pedersen ym., 2008; De Giorgi ja Pellizzari, 2009; Giulietti ym., 2012).

Sarvimäki (2010) pohtii niin ikään sitä, miten maahanmuutto vaikuttaa julkiseen talouteen. Hän toteaa, että päinvastoin kuin esimerkiksi Isossa-Britanniassa, tarvittavia laskelmia on suomalaisella aineistolla toistaiseksi tehty vain puolittain (Hämäläinen ym., 2005), joten kokonaiskuva maahanmuuton vaikutuksesta Suomen julkisen sektorin tuloihin ja menoihin puuttuu edelleen. Kirjoituksessaan hän myös kuvaa, miten tällainen arvio tulisi laskea.

## 16.3 Kotouttamisohjelmien arviointeja vähän mutta tulokset myönteisiä

Vuoden 1999 toukokuussa Suomessa astui voimaan niin sanottu kotouttamislaki. Se ei kuitenkaan koske turvapaikkaa hakevia tai tilapäisen oleskeluluvan saaneita vaan pelkästään henkilöitä, joiden kotipaikka on Suomi. Kotoutumissuunnitelman laativat kunta, työvoimatoimisto ja maahanmuuttaja, jolla on itse asiassa velvollisuus osallistua suunnitelman laatimiseen ja myös noudattaa suunnitelmassa sovittuja toimenpiteitä. Kieltäytyminen suunnitelman teosta tai osallistumisesta sovittuihin toimenpiteisiin johtaa kotouttamistuen alentamiseen. Kielikurssit, työvoimapolitiittiset toimenpiteet, työharjoittelu, työelämävalmennus, kuntoutus, ammatinvalinnan ohjaus ja näihin rinnastettavat toimet ovat kotoutumissuunnitelman tyypillisiä osia.

Kotoutumissuunnitelmien vaikutusta työttömien maahanmuuttajien tuloihin on arvioitu tuoreessa tutkimuksessa (Sarvimäki ja Hämäläinen, 2013).<sup>24</sup> Kuten on

24 Laaja selostus tutkimuksesta on myös Tilastokeskuksen Hyvinvointikatsauksessa 2/2011 (Hämäläinen ja Sarvimäki, 2011).

aiemmin todettu, perusteellinen arviointi edellyttää, että järjestelmä on jossain vaiheessa uudistettu varsin merkittävällä tavalla. Arvioinnissa hyödynnetty uudistus on 1.5.1999 käyttöön otetut kotoutumissuunnitelmat yhdistettynä siihen, että kotoutumissuunnitelmaan oikeutetut rajoitettiin 1.5.1997 jälkeen väestötietojärjestelmään ilmoittautuneisiin maahanmuuttajiin. Tuloksien mukaan kotoutumissuunnitelmien käyttöönotto kasvatti suunnitelmaa noudattaneiden kumulatiivisia tuloja (kotitaloustasolla arvioituina) yhteensä 47 prosentilla kymmenen vuoden periodille lasketuna. Vaikutus on hämmästyttävän suuri, kirjoittajat toteavat, mutta linjassa muista vastaavantyyppisistä arvioinneista saatujen tuloksien kanssa. Myönteisen vaikutuksen he arvioivat johtuvan kahdesta tekijästä. Koska työnvälityksen rahoitus ei muuttunut uudistuksen seurauksena, jouduttiin työnvälitystoimistoissa tehostamaan resurssien käyttöä. Tämä näyttää toteutuneen muuttamalla maahanmuuttajille annetun valmennuksen sisältöä: käytettiin enemmän aikaa maahanmuuttajille suunnattuun kielikoulutukseen ja muuhun erityisvalmennukseen ja vähemmän aikaa perinteiseen valmennukseen kuten työnetsintään. Keskeisenä selitystekijänä pidetään myös sitä, että kohderyhmä edusti varsin vaikeassa asemassa olevia maahanmuuttajia: Suomeen muuttonsa jälkeen he olivat olleet työttöminä vähintään kaksi vuotta. Onnistuneen kotouttamisen myötä heidän tulotasonsa voidaan siksi olettaa parantuvan merkittävästi. Lopuksi kirjoittajat toteavat, että heidän käyttämänsä tutkimuskehikko ei salli investoinnin tuotoksen laskemista. Sen sijaan he päättävät, että maahanmuuttajien valmennukseen tehtyjen muutosten myötä saavutetut hyödyt ovat arviolta samaa luokkaa kuin toimenpiteiden kokonaiskustannus.

Toistaiseksi selvästi enemmän tietoa löytyy aktiivitoimenpiteet läpikäyneiden ulkomaan kansalaisten sijoittumisesta Suomen työmarkkinoilla. Tämä tieto työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteisiin osallistuneiden ulkomaalaisten työllistymisestä on tuotettu hyödyntäen Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston rekistereihin perustuvaa työ- ja elinkeinoministeriön seurantajärjestelmää, joka on ollut käytössä vuodesta 2005 lähtien. Työvoimapolitiittisen aktiivitoimenpiteen vuonna 2010 päättäneiden työmarkkinatilannetta kolme ja kuusi kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen ovat kuvanneet Sihto ym. (2012). Tuloksien mukaan työmarkkinoille kiinnittyminen oli suurella osalla kesken vielä puolen vuoden kuluttua. Ulkomaalaisten avoimille työmarkkinoille työllistyminen oli kaikkien toimenpiteiden osalta tätä vieläkin heikompaa. Toimenpiteisiin osallistuneiden ulkomaalaisten ja suomalaisten työllistymisessä esiintyvien erojen syyksi arvioitiin eritoten sitä, että ulkomaalaiset osallistuvat suhteellisesti enemmän toimenpiteisiin, jotka vasta valmentavat työelämään.

Harjoitelma on myöhemmin toistettu hyödyntämällä seurantajärjestelmän vastaavia tietoja vuoden 2011 osalta (Sihto ja Sardar, 2013). Tuloksien mukaan ulkomaalaiset osallistuivat myös vuoden 2011 aikana suhteellisesti enemmän toimenpiteisiin, joita voidaan pitää vasta työelämään valmentavina kuten työharjoittelu ja työelämävalmennus (toimenpiteissä olleista ulkomaalaisista 31 % osallistui näihin toimenpiteisiin) sekä valmentava työvoimakoulutus (50,2 %). Sen sijaan hyvin pieni osa heistä osallistui tukityöllistämiseen (8,2 %) tai ammatilliseen työvoimakoulutukseen



(10,5 %). Aktiivitoimenpiteisiin osallistuvien ulkomaalaisten kovin vino jakautuminen erimuotoisiin toimenpiteisiin on silmiinpistäväää varsinkin seuraavasta syystä: heidän avoimille työmarkkinoille työllistymisensä kolme tai kuusi kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen on huomattavasti todennäköisempää kahden viimeisen toimenpiteen kohdalla. Itse asiassa heidän työllistymisensä oli sekä tukityöllistämisen että ammatillisen työvoimakoulutuksen osalta vain hieman heikompa kuin vastaaviin toimenpiteisiin osallistuneiden suomalaisten. Lisäksi tämä ulkomaalaisten ja suomalaisten välinen työllistymisen ero näytti kaventuvan seuranta-jakson pitkeytyessä. Toisin sanoen, ero oli selvästi pienempi kuusi kuin kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Lisää tukea tulokselle, että maahanmuuttajien työllistyminen toimenpiteen jälkeen on korkeinta toimenpiteissä, jotka vahvistavat suoraan työelämässä hyödynnettäviä taitoja, antaa tuore työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu (Eronen ym., 2014). Tutkimuksessa selvitetään laajapohjaisesti Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille ja työvoimapaalveluihin hyödyntäen sekä yksilötason rekisteriaineistoa vuosilta 2000–2010 että haastatteluaineistoa.

Aktiivitoimenpiteisiin osallistuvien ulkomaalaisten vino jakautuminen erimuotoisiin toimenpiteisiin selittää paitsi heidän suomalaisiin verrattuna selvästi heikomman avoimille työmarkkinoille työllistymisensä, myös heidän suomalaisia suuremman todennäköisyytensä jatkaa jossain toisessa toimenpiteessä. Sihto ja Sardar (2013) toteavat, että tämä on monesti perusteltua mutta ei välttämättä kaikkien osalta. Huolestuttavampi tulos on kuitenkin se, että toimenpiteisiin osallistuneista ulkomaalaisista noin puolet jää joko työttömäksi tai työmarkkinoiden ulkopuolelle. Osuus on ulkomaalaisilla suurempi kuin suomalaisilla ja se myös pienenee ajan myötä hitaammin kuin suomalaisten kohdalla. Toisaalta kirjoittajat myös osoittavat, että eri maahanmuuttajaryhmien välillä esiintyy kaikilta osin hyvin suuria eroja. Nämä erot ovat pitkälti linjassa muissa maissa saatujen tuloksien kanssa: Euroopan ulkopuolelta tulevat työllistyvät selvästi heikommin samalla kun myös ei-eurooppalaisten maahanmuuttajaryhmien välillä esiintyy tältä osin merkittäviä eroja.

## 16.4 Maahanmuuttajien kokemasta syrjinnästä kasvavaa näyttöä

Maahanmuuttajien syrjinnästä Suomen työmarkkinoilla on tuotettu laaja raportti (Larja ym., 2012). Raportissa osoitetaan, että myös työnhakuprosessien yhteydessä esiintyy syrjinnäksi tulkittavaa käyttäytymistä. Tulos perustuu kokeiluun, jossa ominaisuuksiltaan samankaltaiset, kuvitteelliset työnhakijat hakivat yhteensä 1200 vapaata (tiettyjen alojen) työpaikkaa vuoden 2011 lopussa. Ainoat erot hakijoiden välillä olivat sukupuoli (mies/nainen) ja nimi (venäläinen/suomalainen). Kävi muun muassa ilmi, että venäläisnimiset joutuivat lähettämään kaksinkertainen määrä hakemuksia suomalaisnimisiin verrattuna saadakseen kutsun työhaastatteluun.

Samantyyppisistä kokemuksista raportoi myös pakistanilainen sosiologi, joka teki Helsingin yliopistossa väitöskirjan maahanmuuttajien työllistymisestä (Ahmad, 2005). Osana tutkimustaan hän vastasi 400 työpaikkailmoitukseen. Haetuista paikoista hän sai kutsun työhaastatteluun 28 hakemuksen osalta mutta olisi saanut paikan vain kuudessa tapauksessa. Tältä pohjalta hän päätteli, että maahanmuuttajien työmahdollisuudet Suomen työmarkkinoilla ovat edelleen heikot.

# 17 Loppupäätelmiä ja pohdintaa

Maahanmuuttoa koskevan politiikan painopiste on monissa Euroopan maissa siirtynyt yhä enemmän kohti työperäistä maahanmuuttoa. Muutosta on enimmäkseen perusteltu sillä, että monilla yrityksillä on rekrytointiongelmia sekä korkeaa osaamista vaativien työtehtävien osalta että pienipalkkaisissa palvelualan suoritus-tehtävissä. Rekrytointiongelmiin on myös Suomessa pyritty joillakin aloilla vastaamaan jopa niin, että työvoimaviranomaiset, yritykset ja ulkoministeriö ovat aktiivisesti olleet yhteydessä työvoimaa luovuttavien maiden, kuten Espanjan ja Thaimaan, viranomaisiin ja käynnistäneet kuntien kanssa maahan tulevan työvoiman erityiskoulutusta. Oman lukunsa muodostavat muun muassa turistiviisumilla tapahtuva marjanpoiminta (Eriksson ja Tollefsen, 2013) sekä Suomen ja Venäjän bilateraalisiin sopimuksiin perustuva työvoiman ylirajainen liikkuvuus (Koistinen & Krutova, 2013). Harjoitetun kotouttamispolitiikan ja siinä tapahtuneiden muutosten vaikutuksista on sitä vastoin hyvin vähän, jos lainkaan, empiiristä tietoa.

Vastaanottajamaahan asettumista, siellä työllistymistä, työelämässä pysymistä ja työuralla etenemistä edistävien toimenpiteiden vaikutuksista on niin ikään tois-taiseksi hyvin vähän tutkimuksellista perustietoa. Yleisjohtopäätösten tekeminen olemassa olevien arviointituloksien perusteella on siksi hyvin hankalaa. Tukea tälle käsitykselle antavat läpikäytyt kansainväliset ja kotimaiset tutkimukset. Arvioin-nit koskevat pääosin yksittäisiä ohjelmia ja toimenpiteitä, joihin on osallistunut rajoitettu määrä maahanmuuttajia. Toimisiko ohjelma tai toimenpide paremmin vai huonommin, jos sitä laajennettaisiin koskemaan suurempaa joukkoa maahanmuuttajia? Todennäköistä on, että tehokkuus kärsisi. Siksi onkin arvioitu, että esi-merkiksi palkkatuelle saatu positiivinen työllistämisaikutus selittyy ainakin osit-tain sillä, että se on monissa maissa kohdistunut pienelle joukolle maahanmuutta-jia (esim. Rinne, 2012).

Toinen yleisjohtopäätösten tekemistä hankaloittava piirre on se, että tutkimuk-sissa on tyypillisesti keskittyty lyhyen tähtäimen vaikutusten arviointiin. Kuitenkin lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutusten välillä saattaa esiintyä suuriakin eroja. Kolmas, kahteen edelliseen kiinteästi liittyvä seikka on se, että eri ohjelmien ja toi-menpiteiden tehokkuuden vertaileminen on nykytietojen pohjalta mahdotonta jo sen takia, että vaikutusten arviointi keskittyy työllistymiseen muiden tehokkuus-näkökohtien jäädessä sivummalle.

Jos näistä varauksista huolimatta haluaa tehdä maahanmuuttajien osalta edes jonkinlaisen loppupäätelmän olemassa olevan tietopohjan perusteella, johtopäätös olisi mitä ilmeisimmin seuraavanlainen: Ne ohjelmat ja toimenpiteet, jotka yleisesti ottaen näyttävät tehoavan työttömien osalta, näyttävät toimivan kaikkein parhai-ten myös työttömien maahanmuuttajien kohdalla. Näihin kuuluvat ennen kaikkea kiinteästi vakituiseen työntekoon kytkeytyvät keinot, kuten tuettu työllistyminen

yksityiselle sektorille. Tätä päätelmää tukevaa evidenssiä on esitetty niin Suomen kuin monen muunkin länsimaan osalta.

Tästä vankasta tietopohjasta huolimatta aktiivitoimiin osallistuvat maahanmuuttajat ohjautuvat edelleen pääosin vasta työelämään valmentaviin toimenpiteisiin, joista he myös työllistyvät kaikkein huonoimmin. Tyypillisempi seuraus näyttää olevan 'ohjelmauran' käynnistyminen eli peräkkäisiin aktiivitoimiin osallistuminen tai työelämän ulkopuolelle siirtyminen. Maahanmuuttajien tilanne on siten tältä osin hyvin samankaltainen kuin nuorilla (vrt. raportin osa I). Yhtäläillä kuin nuorten kohdalla voidaan kysyä, miten maahanmuuttajien käy työelämään valmentavien toimenpiteiden päättymisen ja (usein suhteellisen lyhyen) seurantajakson jälkeen. Toinen nuoria ja maahanmuuttajia yhdistävä tekijä on kummankin ryhmän työllistymisnäköymien suhdanneherkkyys. Missä määrin ja millä tavalla talouden suhdannevaihtelut heijastuvat heille kohdennettujen toimien vaikuttavuuteen?

# OSA III: Osatyökykyisten työllistyminen ja työllisyys

## 18 Osatyökykyiset työvoimapolitiikan toimenpiteiden kohteena

Osatyökykyisten työmarkkina-asemaan on viime vuosikymmeninä kiinnitetty yhä enemmän huomiota. Osatyökykyisten työllistymisen ja työllisyyden edistämistä on pidetty sekä taloudellisen että sosiaalisen itsenäisyyden saavuttamisen keskeisenä keinona. Siksi monissa maissa on viime vuosina kehitetty erilaisia julkisin varoin rahoitettuja, työikäisille osatyökykyisille kohdistettuja tukiohjelmia. OECD on säännöllisin välein kartoittanut eri maissa toimeenpantuja uudistuksia ja laatinut tältä pohjalta sekä yksityiskohtaisia maaraportteja (esim. Suomesta viimeksi vuonna 2008) että kokonaisvaltaisia yhteenvetoraportteja (OECD, 1992, 2003, 2010). Myös EU-maiden osalta on kartoitettu osatyökykyisten työllistymisen edistämiseen tärkeitä toimia (esim. European Communities, 1999; COWI, 2011; European Commission, 2011).<sup>25</sup> Nämä raportit sisältävät laajapohjaista tietoa alan kirjallisuudesta.

Erilaiset osatyökykyisiä koskevat politiikkamallit ja niihin kohdennetut julkiset voimavarat ovat herättäneet kysymyksiä siitä, mitä vaikutuksia näillä erityispanostuksilla on loppujen lopuksi saavutettu. Myös osatyökykyisten suhteen kysytään: Mitkä järjestelmät ja toimenpiteet tehoavat ja mitkä eivät – ja miksi? Monesti kysymystä on lisäksi tarkennettu lisäämällä: Keiden osatyökykyisten osalta aktiivitoimet näyttävät tehoavan parhaiten? Kysymys on hyvin perusteltu siitä yksinkertaisesta syystä, että käytetystä määritelmästä riippumatta osatyökykyisten ryhmä on hyvin heterogeeninen. Osatyökykyisten ryhmään kuuluu henkilöitä, jotka eroavat toisistaan monien keskeisten tekijöiden suhteen.

Työllistymisen ja työnteon kannalta ratkaisevina tekijöinä on alan kirjallisuudessa todettu olevan muun muassa työkyvyttömyyden vaikeusaste ja sen taustalla olevat syyt sekä henkilön motivaatio ja halu palata työelämään. Mitä pienemmät ovat henkilön kokemat toiminta- ja työkyvyn ongelmat ja mitä suuremmat ovat hänen motivaationsa ja halunsa palata työelämään, sitä suuremmalla todennäköisyydellä hän työllistyy ja myös pysyy työllistettynä.

25 Toki löytyy myös muita EU-maista laadittuja laajoja yhteenvetoraportteja, joista osa perustuu yksityiskohtaisiin maaraportteihin. Mainittakoon näistä tässä kaksi: Greve (2009) sekä Eichhorst ym. (2010). Tässä yhteydessä mainitsemisen arvoinen katsaus on niin ikään Blomgren ja Hytti (2013), jossa vertaillaan Pohjoismaiden tilannetta työkyvyttömyyden ja työttömyyden hoitamisen suhteen. Ruotsin ja Suomen hyvinvointistrategioita osatyökykyisten suhteen vertaillaan puolestaan yksityiskohtaisesti raportissa Hytti ja Hartman (2008).

Keskeisiksi tekijöiksi on niin ikään nostettu muodollinen koulutustaso ja kertynyt työkokemus: näillä perinteisillä osaamisindikaattoreilla mitattuna osatyökykyiset pärjäävät keskimäärin muita huonommin, mikä on omiaan heikentämään osatyökykyisten työmarkkina-asemaa entisestään. Myös sukupuoli (nainen), ikä (vanhempi) ja etninen tausta saattavat merkittäväällä tavalla vaikuttaa osatyökykyisten työllistymisen ja työssä pysymisen mahdollisuuksiin heikentävästi.<sup>26</sup>

Osatyökykyisten työllistymistä ja työllisyyttä koskevan arviointitutkimuksen painopiste on kuitenkin ajan myötä muuttunut monin eri tavoin. Aluksi tuotettiin ensisijaisesti tietoa osatyökykyisten työllisyydestä, työllistymistä haittaavista seikoista sekä palkka-asemasta. Myöhemmin alettiin yhä enemmän arvioida yksittäisten aktiivitoimien vaikuttavuutta ja sitä, miten esimerkiksi työkyvyttömyysvakuutusjärjestelmät vaikuttavat osatyökykyisten työn tarjontaan. Samanaikaisesti on tilastollisten arviointimenetelmien käyttö laajentunut myös osatyökykyisiin kohdistuvan aktiivipolitiikan alueelle.

Edellä kuvattu jaksotus näkyy tämän luvun rakenteessa. Liikkeelle lähdetään osatyökykyisten työmarkkina- ja palkka-aseman lyhyestä yleiskuvauksesta. Tämän jälkeen esitetään tiivistetyssä muodossa tuloksia työmarkkinoiden instituutioiden ja sääntelyn vaikutuksesta osatyökykyisten työllistymiseen, työllisyyteen ja työntekoon. Lopuksi pohditaan uusimmassa kirjallisuudessa esille tuotuja päätelmiä erimuotoisten työkyvyttömyysvakuutusjärjestelyjen ja erityisesti niihin rakennettujen taloudellisten kannustimien vaikutuksista osatyökykyisten todennäköisyyteen palata työelämään. Kansainväliseen arviointitutkimukseen tutustumisen jälkeen siirrytään kartoittamaan osatyökykyisten työllistymistä ja työntekoa koskevaa arviointitutkimuksellista tietopohjaa Suomessa.

Osatyökykyisten työllistyminen, työllistymisen tukeminen ja erilaisten tukiohjelmien kuten kuntoutuksen ja työvoimapolitiittisten toimien vaikutusten arvioiminen on viime vuosina noussut uudestaan esille Suomessa ja monissa muissakin maissa. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että niin OECD, EU kuin yksittäiset valtiotkin ovat pyrkineet uudelleen organisoimaan ja tehostamaan sosiaali- ja hyvinvointipalveluja ja parantamaan kaikkien työvoimaan kuuluvien ryhmien työllistettävyyttä ja työhön osallistumista. Se on puolestaan nostanut etualalle policy-orientoituneen arviointitutkimuksen, jossa pääpaino on ohjelmien tehokkuudessa talouden ja työllisyyden kannalta katsottuna. Tehtyjen yksittäisten arviointien lisäksi myös ns. meta-analyysien tulokset ovat sinänsä kiinnostavia. Niiden ongelmana on kuitenkin eritoten valikoitumisharha, joka aiheutuu muun muassa siitä, että joissakin maissa on runsaasti meta-analyysiin soveltuvaa arviointitutkimusta ja toisissa maissa vähän. Tämä hankaloittaa eri yhteiskuntien ja regiimien välisiä vertailuja. Tehtyjen arviointien keskeisenä heikkoutena voidaan pitää myös sitä, etteivät ne yleensä tunnista alan tutkimuksen aikaisempaa perinnettä. Suomi on valaiseva esimerkki maasta, jossa tämän perinteen voi katsoa olleen erityisen vahva muun muassa sosiaalilääketieteellisen

---

26 Nuorten osatyökykyisyyttä käsitellään tämän raportin nuorten työllistymistä ja työllisyyttä käsittelevässä osiossa (osa I).

kuntoutustutkimuksen ja kuntoutustoiminnan aloilla; Suomessa sotainvalidien ja -veteraanien kuntoutustoiminta loi erittäin vahvan perustan yleiselle väestöpohjaiselle kuntoutukselle ja työkyvyn ylläpitämiselle (ks. tarkemmin tämän osion luku 20).

Toisaalta on myös syytä korostaa, että osatyökykyisille kohdistuvista ohjelmista ja toimenpiteistä on toistaiseksi tehty hyvin vähän perusteellista arviointitutkimusta. Tämä koskee niin Suomea kuin muitakin maita. Tämä epäkohta tulee esille monissa tuoreissa kansainvälisissä katsauksissa (esim. Greve, 2009; Eichhorst ym., 2010; OECD, 2010b; Scharle, 2013). Suppean arviointitietopohjan takia katsauksien pääpaino on edelleen pitkälti eri maissa ns. hyviksi käytännöiksi todettujen toimien kuvaamisessa. Osatyökykyisten työllistymistä edistävästä hyvistä käytännöistä löytyy siksi erinomaisia myös nykypäivän tilannetta kartoittavia raportteja, joista moniin on yllä viitattu. Kuitenkin hyviin käytäntöihin on syytä suhtautua varauksin. Esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan tuoreessa tutkimuksessa (2013) todetaan, että hyviksi käytännöiksi luokiteltujen toimien kirjo on laaja ja että epäselväksi jää, ”kuinka monet hyviksi esitetyistä käytännöistä todella täyttävät hyvälle käytännölle asetetut vaatimukset.” (s. 253) Tutkimuksessa kysytään niin ikään, kuka näistä vaatimuksista loppujen lopuksi päättää varsinkin, kun ”Suomessa ei ole yhteisesti hyväksyttyä menettelyä hyvien käytäntöjen tunnistamiseksi” (s. 252) eli arvioimiseksi.

Mutta ennen kuin siirrytään selvittämään osatyökykyisten työllistymistä ja työllisyyttä edistäviä toimia, on syytä täsmentää itse osatyökykyisten termiä. Kuten laatikko 1 esimerkinomaisesti osoittaa, toiminta- ja työkyvyn ongelmia kokevista henkilöistä on Suomessa vuosien varrella käytetty monentyyppisiä termejä, eikä sanasto ole vielä vakiintunut (esim. STM, 2013a). Tähän vakiintumattomaan tilaan vaikuttaa todennäköisesti eritoten se, että työkyvyn ongelmia kokevan henkilön tilanne on aina ’suhteellinen’ eli hänen työkykynsä tulee aina arvioiduksi joko nykyisten tai avoimilla työmarkkinoilla tarjolla olevien työtehtävien asettamien vaatimusten kautta. Niinpä häntä voidaan periaatteessa pitää osatyökykyisenä vain siihen asti, kunnes hänelle löytyy hänen osatyökykyään ajatellen sopiva työ.

Tämän kirjallisuuskatsauksen taustalla olevassa tarjouspyynnössä käytetään termiä ’osatyökykyinen’, joka on siksi myös tässä raportissa ensisijaisesti käytetty termi. Osatyökykyinen kuvaa henkilöitä, joilla on vamman tai sairauden vuoksi haasteita työmarkkinoilla, eli käsitteellä ei viitata henkilöiden kykyyn tehdä työtä. Tässä katsauksessa osatyökykyisen käsitteen rinnalla käytetään kuitenkin ajoittain myös muita alan kirjallisuudessa yleisesti käytössä olevia vaihtoehtoisia termejä, jos ne kyseisessä yhteydessä luontevammin kuvaavat asianomaista ilmiötä.

## Laatikko 1. Keitä ovat osatyökykyiset?

Vajaatyökykyisyyteen yhdistetään sekä vammaisuus että vajaakuntoisuus. Termi *vajaatyökykyinen* otettiin käyttöön, kun Invalidihuoltolain mukainen työnvälitystoiminta siirtyi 1960-luvulla sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä työnvälityslakiin (401/1962) eli silloisen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alaisuuteen. Toiminnan piiriin katsottiin kuuluvan ne henkilöt, joilla vajaatyökykyisyys tai ikä aiheutti työhönsijoittumisvaikeuksia. Termi *työrajoitteinen* korvasi vajaatyökykyisyyden 1980-luvun alussa, jolloin annettiin asetus työhön sijoittumisen tukemisesta (832/1982; asetus oli voimassa vuoden 1986 loppuun asti). Kuten vajaatyökykyisen käsitteessä, myös työrajoitteisen käsitteessä otettiin mukaan pysyvää terveydellistä rajoitetta väljempi tulkinta työkyvystä. Samalla madallettiin lisäpalvelujen saamisen kynnystä, koska myös erilaiset sosiaaliset syyt otettiin huomioon työrajoitteisuutta arvioitaessa. Vuonna 1988 voimaan tullessa työllisyysasetuksessa (737/1987) otettiin käyttöön käsite *vajaakuntoisuus*. Vajaakuntoisuuden määrittelyn ulkopuolelle rajattiin sosiaaliset syyt, koska haluttiin suunnata palvelut nimenomaan yksilön fyysisen tai psyykkisen vamman, sairauden tai vajavuuden perusteella. Uuden vajaakuntoisuuskäsitteen taustalla oli Suomen vuonna 1985 ratifioima Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 159, joka koskee vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista kuntoutusta ja työllistämistä. Käsite kirjattiin myös lakiin julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002, 1 luku 7 §). Sen mukaan vajaakuntoisella tarkoitetaan henkilöasiakasta, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia.

Vajaatyökykyisyys ja vajaakuntoisuus koetaan usein leimaavina termeinä. Tämän takia esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa (2011) esitetään vaihtoehtoiseksi termiksi *osatyökykyinen* mutta myös *kuntoutuja*. Osatyökykyinen kuvaa henkilöä, jolla on vamman tai sairauden vuoksi haasteita työmarkkinoilla. Tällä yleiskäsitteellä ei siis viitata henkilön kykyyn tehdä työtä. Sosiaali- ja terveystieteiden tuoreessa selvityksessä (STM, 2013b) todetaan puolestaan, että osatyökykyisyyden ja osatyökyvyttömyyden käsitteet tarkoittavat pitkälti samaa asiaa. Raportin mukaan osatyökykyisyys kertoo, että henkilöllä on vamman tai sairauden takia haasteita työmarkkinoilla. ”Jos sanan tulkitaan merkitsevän alentunutta työkykyä, syntyy väärä kuva henkilön mahdollisuuksista selviytyä työtehtävistä ... käsitettä ei tulisi käyttää silloin, kun vamma tai sairaus ei vaikuta henkilön työkykyyn”, raportissa jatketaan (s. 7). Termien oikeasta käytöstä muistutettiin jo OECD:n vuoden 2003 raportissa. Siinä todettiin muun muassa, ettei käsitteitä *vajaatyökykyinen (disabled)* ja *kykenemätön työntekoon (not being able to work)* tulisi yhtäläistää.



Muita hyödyllisiä lähteitä ovat muun muassa:

*Asiantuntijaseminaari: Kuntoutuksen haasteina osallisuus ja työelämä 17.3.2014*,  
<http://www.ulapland.fi/Suomeksi/Ajankohtaista/Tapahtumat/Tapahtumia-2014/>

*Asiantuntijaseminaari-Kuntoutuksen-haasteina-osallisuus-ja-tyoelama*

Kuusinen, P. (2010): *Vajaakuntoinen työvoimahallinnon käsitteenä: lyhyt historia, määritelmä ja määrittely*. TEM/VETY, muistio 8.2.2010.

*Monimuotoinen kuntoutus ja sen käsitteet*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:43, Helsinki.

# 19 Mitä kertoo kansainvälinen tutkimuskirjallisuus?

## 19.1 Osatyökykyisten työmarkkina-asema keskimääräistä heikompi

Osatyökykyisten työllisyyttä ja asemaa työmarkkinoilla kuvaavaa tietoa on pitkään ollut tarjolla sekä yksittäisiä maita koskevissa tarkasteluissa että laajojen maavertailujen muodossa (esim. Greve, 2009; Eichhorst ym., 2010; OECD, 2010b; Scharle, 2013). Kuitenkin maakohtaiset vertailut näyttävät usein tuottavan toisistaan poikkeavia tuloksia. Lisäksi samasta maasta saattaa esiintyä varsin erilaisia arvioita. Tilanetta selittää ennen kaikkea osatyökykyisiä koskeviin laskelmiin liittyvä huomattava epävarmuus, jota näyttää lisäävän moni keskeinen tekijä. Osatyökykyisten työmarkkina-asema kuvaavat tulokset tuntuvat riippuvan ratkaisevalla tavalla erityisesti siitä, miten laskelmissa käytetty aineisto on muodostettu (poikkileikkaus- vai pitkittäisaineisto) ja rajattu (esim. iän ja sukupuolen suhteen) mutta eritoten siitä, miten osatyökykyisyys on määritetty<sup>27</sup> ja miten osatyökykyisten joukko on rajattu ja vertailtu. Kuvaavan esimerkin osatyökykyisten tunnistamiseen ja heidän ryhmänsä luotettavaan määrittelyyn liittyvistä haasteista antaa Tanskassa hiljattain käynnistetty, osatyökykyisiin kohdistuva hanke. Koska maasta puuttuu tämän tyyppinen perustieto, hankkeen ensimmäiseksi tavoitteeksi asetettiin monipuolisen kuvan luominen osatyökykyisten hyvin heterogeeniseksi koetusta ryhmästä nykypäivän Tanskassa ([www.sfi.dk/shild](http://www.sfi.dk/shild)).

### Heikompi työllisyys ja suurempi suhdanneherkkyys

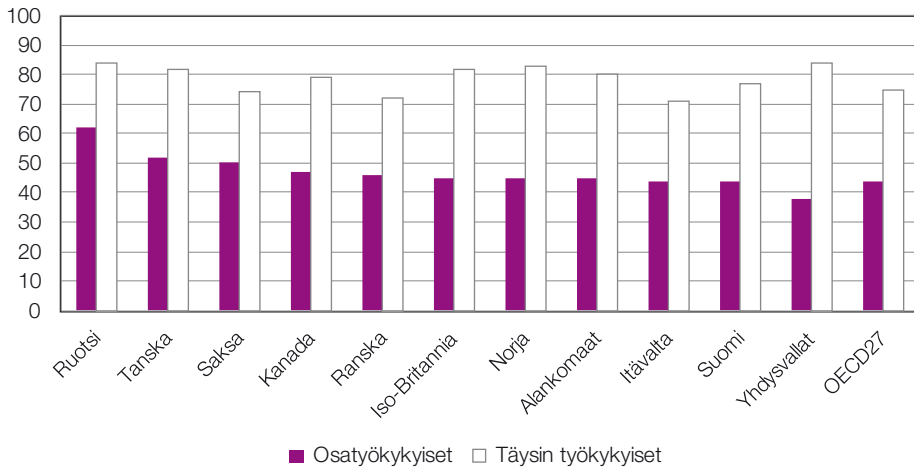
Osatyökykyisten työllisyys on keskimäärin selvästi heikompi kuin muiden työikäisten työllisyys (ks. Kuvio 1 valikoitujen maiden osalta). Kääntäen, muuhun työikäiseen väestöön verrattuna suhteellisesti suurempi osa osatyökykyisistä on joko työttömänä<sup>28</sup> tai kokonaan työvoiman ulkopuolella. Osatyökykyisten työttömyysaste on OECD:n (2010b) laskelmien mukaan keskimäärin noin kaksinkertainen muuhun työvoimaan verrattuna, ja työikäisistä osatyökykyisistä noin puolet on kokonaan työvoiman ulkopuolella vastaavan osuuden ollessa muilla työikäisillä noin 20 %. EU-maita koskevien selvitysten mukaan koko työikäiseen väestöön suhteutettuna vailla työtä olevia työikäisiä osatyökykyisiä on monissa jäsenmaissa kaksi kertaa enem-

27 Työkyvyttömyyttä ja sen eri asteita voi määritellä monilla tavoilla erityyppisten aineistojen pohjalta. Määritelmät voidaan periaatteessa jakaa kahteen laajaan ryhmään: jokapäiväiseen elämään liittyvät rajoitteet ja työntekoon liittyvät rajoitteet (ks. esim. Rigg, 2005). Tieto työkyvyttömyydestä ja sen asteesta on yleensä asianomaisen itse haastattelun yhteydessä ilmoittama ja voi siksi vaihdella merkittävästi paitsi yli ajan myös eri kulttuurien välillä. Laskelmissa käytetään vaihtelevasti näitä yksittäisiä tietoja (indikaattoreita) ja niiden yhdistelmiä. Harvemmin tutkijalla on käytössään eri rekistereihin kerättyjä henkilötietoja, puhumattakaan objektiivisista, viranomaisten kehittämistä ja käyttämistä työkyvyttömyyden mittareista.

28 Osatyökykyisistä moni kuuluu pitkäaikaistyöttömien joukkoon, ks. tarkemmin tämän raportin pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja työntekoa käsittelevä osio (osa IV).

män kuin rekisteröityjä työttömiä. Moni osatyökykyisistä ei edes etsi työtä ja on siksi kokonaan työvoiman ulkopuolella (Scharle, 2013). Se kuvaa osaltaan, minkä suuruisesta ilmiöstä on kyse.

**Kuvio 1.** Osatyökykyisten ja muiden työikäisten työllisyysaste (%) valikoitujen maiden osalta



Lähde: OECD (2010b, Figure 2.1, s. 51).

Vaikka osatyökykyisten työllisyyden tiedetään olevan muiden työikäisten työllisyyttä heikompaa, ei nykyisten aineistojen pohjalta voida kuitenkaan varmuudella päätellä, mihin suuntaan tilanne on vuosien varrella kehittynyt. Koska tehdyt laskelmat perustuvat lähes poikkeuksetta yksittäisiä vuosia koskeviin poikkileikkausaineistoihin, käytetyissä määritelmissä ja sisällön rajauksissa esiintyy aineistojen välillä siinä määrin eroja, etteivät tuotetut tulokset ole suoraan verrattavissa toisiinsa. Ehkä luotettavimman kuvan tarjoavat OECD:n (2010b) laskelmat, joiden mukaan osatyökykyisten työmarkkina-asema ei ole yleisesti katsoen juuri parantunut 1990-luvun puolivälin tilanteeseen verrattuna. Osatyökykyisten työllisyys suhteessa muiden työikäisten työllisyyteen on pikemmin heikentynyt vuosituhaten vaihteen jälkeen samalla kun työkyvyttömiä määrä on ollut kasvussa.

Korkeaan osaamiseen painottuva teknologinen kehitys yhdistettynä talouden ripeään kansainvälistymiseen on mitä ilmeisimmin vaikuttanut voimakkaasti tähän kehitykseen. Tämän arvioidaan johtuvan siitä, että osatyökykyisten usein keskimääräistä heikommalla (muodollisella) koulutuksella heille sopivat työtehtävät ovat vähentyneet tai siirtyneet muihin maihin (esim. Autor ja Duggan, 2003; Faggio ja Nickell, 2005; OECD, 2010b). Lisäksi työmarkkinoiden rakenteelliset muutokset ovat vähentäneet ammatillisesti kouluttamattoman työvoiman kysyntää, mikä on heikentänyt myös monen osatyökykyisen työllistymisen ja työssä pysymisen mahdollisuuksia. Osatyökykyisten riittämätön koulutus- ja osaamistaso on monesti heidän

työllistymisensä ja työssä pysymisensä suurin este, eikä esimerkiksi heidän keskimääräistä alhaisemmaksi oletettu tuottavuutensa tai työnantajien syrjivä asenne (vrt. esim. Scharle, 2013).

Taloudelliset laskusuhdanteet näyttävät joidenkin tutkimusten mukaan iskevän moniin osatyökykyisiin muita työntekijöitä voimakkaammin (esim. Balloch ym., 1985, Ison-Britannian osalta ja Burkhauser ym., 2001, Yhdysvaltojen osalta). Vastaavasti nousukaudet yleensä edistävät heidän työllisyystilannettaan muita työntekijöitä vähemmän ja hitaammin. Toisaalta esimerkiksi OECD:n (2010b) laskelmat viittaavat siihen, että taloudellisten suhdanteiden vaikutus osatyökykyisten työllisyyteen on yleisesti ottaen varsin pieni erityisesti verrattuna siihen työllisyyttä heikentävään vaikutukseen, joka näyttää liittyvän itse osatyökykyisyyteen. Rakennemuutosten vaikutuksiin verrattuna suhdanteiden vaikutus on puolestaan paitsi paljon pienempi, myös luonteeltaan enimmäkseen tilapäinen.

Vuoden 2010 jälkeen syventyneen taluskriisin arvioidaan huonontaneen osatyökykyisten työmarkkina-asemaa entisestään (esim. OECD, 2010b). Samanaikaisesti työnvälitystoimistojen kasvaneen työtaakan epäillään monissa maissa johtaneen tilanteeseen, jossa voimavarat eivät riitä osatyökykyisten tarpeisiin vastaamiseen. Yhdistettynä työvoiman muuttuvaan tarjontaan ja kysyntään sekä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrän nopeaan kasvuun taluskriisi uhkaa jättää jälkeensä aiempaa suuremman ja siksi myös entistä haasteellisemmän osatyökykyisiin liittyvän ongelman (esim. Røed, 2012). Hyvin samansuuntaisia väitteitä ovat esittäneet myös esimerkiksi Arnkil ym. (2012), jotka ovat arvioineet heikossa työmarkkina-asemassa olevien integroitumista työmarkkinoille Pohjoismaissa, Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa.

Toisaalta yllä kuvatut yleispiirteet peittävät alleen sen, että osatyökykyisten työllisyystilanne vaihtelee merkittävästi eri maiden välillä ja on myös kehittynyt eri maissa varsin eri tavoilla (ks. esim. OECD, 2010b, Figure 2.1). Niinpä OECD:n laskelmat kertovat, että osatyökykyisten ja muiden työkäisten työllisyysasteiden ero on Suomessa suhteellisen suuri (vrt. kuvio 1 yllä) ja että ero on kasvanut OECD-maista eniten 1990-luvun puolivälin tilanteeseen verrattuna. Tämä ei ole sinänsä ristiriidassa sen tuloksen kanssa, että osatyökykyisten työllisyys on joidenkin lähteiden mukaan Suomessa parantunut (esim. Kannisto, 2013) vaan kertoo yksinomaan siitä, että muiden työkäisten työllisyys on parantunut suhteellisesti enemmän. Samalla erisuuntaiset tulokset ovat hyvä esimerkki valitun tarkastelukulman merkittävästä vaikutuksesta lopputulokseen.

Mistä nämä maiden väliset erot johtuvat, on kuitenkin edelleen avoin kysymys. OECD:n (2010b) raportissa arvioidaan, ettei osatyökykyisten työllisyysasteen ja maassa harjoitetun vammaispolitiikan välillä ole mitään suoraa yhteyttä. Niinpä osatyökykyisten työllisyysaste voi osoittautua keskimääräistä korkeammaksi niissä sellaisissa maissa, joissa on tietoisesti pyritty poliittisin päätöksin parantamaan osatyökykyisten työllisyyttä kuin myös maissa, joissa ei ole ryhdytty vastaaviin toimenpiteisiin. Sinänsä päätelmä ei ole yllättävä, koska yksistään toimenpiteillä ei voida

selittää osatyökykyisten työllisyyttä vaan ratkaiseva tekijä on viime kädessä työvoiman kysyntä ja yritysten rekrytointipolitiikka.

Osatyökykyisten työllisyysaste on osoittautunut sitä korkeammaksi, mitä suurempi on osatyökykyisten osuus maan työikäisestä väestöstä (esim. Scharle, 2013). Intuitiivisesti yhteyden voisi odottaa menevän pikemmin vastakkaiseen suuntaan, mutta tälle oletukselle olemassa oleva tutkimus ei anna tukea. Tämä johtuu siitä, että työkykyyn vaikuttavat hyvin monet tekijät, mutta myös siitä, että osatyökykyisyyden määrittely ja määräytymisehdot vaihtelevat merkittävästi maiden välillä. Tästä seuraa, että osatyökykyisten määrissä on suuria eroja maiden välillä. Mitä tiukemmat ehdot, sitä pienemmäksi jää osatyökykyisten ryhmä ja sitä suuremmat ovat todennäköisesti näiden henkilöiden kokemat toiminta- ja työkyvyn ongelmat. Kääntäen, vähemmän tiukat ehdot johtavat suurempaan osatyökykyisten ryhmään, johon siksi myös kuuluu varteenotettava määrä suhteellisesti vähäisempiä toiminta- ja työkyvyn ongelmia kokevia osatyökykyisiä, joiden työelämää kiinnittyminen on varsin hyvä ja työllistymisen sekä työhön paluun todennäköisyys varsin korkea.

### **Alhaisempi palkkataso, enemmän matalapalkkatyötä ja hitaampi palkkakehitys**

Kansainvälinen tietopohja viittaa myös siihen, että muihin palkansaajiin verrattuna osatyökykyisten ansiotasoa on keskimääräistä alhaisempi. Tulos näyttää toistuvan kaikissa maissa, joista tällaista palkkatietoa on tarjolla. Palkkakuilun suuruus vaihtelee kuitenkin merkittävästi maiden välillä, osittain johtuen käytetystä palkkakäsitteestä.<sup>29</sup> Kahden viime vuosikymmenen aikana muodostettu yleiskuva on pitkälti seuraavanlainen: suurimmat ansioerot osatyökykyisten ja muiden palkansaajien välillä esiintyvät Yhdysvalloissa ja pienimmät Saksassa (esim. Burkhauser ja Daly, 1998; OECD, 2003). Toisaalta maiden järjestyksessä tältä osin tuntuu tapahtuvan jatkuvia muutoksia. OECD:n tuoreimpien tietojen mukaan tilanne oli vuoteen 2005 mennessä muuttunut siten, että kaikki Pohjoismaat (paitsi Tanska) kuuluivat kaikkein pienimpien tuloerojen ryhmään (OECD, 2010b, Figure 2.5). Huomionarvoista kuitenkin on, että OECD:n laskelmat perustuvat kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin henkeä kohti, eivätkä yksilötason ansiotuloihin. Toisaalta käytettävissä olevat tulot (kotitalouden koon suhteen tehdyn korjauksen jälkeen) tuntuvat varsinkin osatyökykyisten kohdalla olevan järkevämpi mittari kuin puhtaat palkkatulot ennen tulonsiirtoja sekä sosiaali- ja hyvinvointietuisuuksia ja -palveluja. Mutta edelleen jää vastausta vaille esimerkiksi kysymys siitä, ovatko osatyökykyisten kustannukset erilaisia ja miten tämä asia tulisi huomioida verrattaessa osatyökykyisten käytettävissä olevien tulojen tasoa muiden tulotasoon.

Tutkimuksellinen tietopohja viittaa niin ikään siihen, että muihin palkansaajiin verrattuna osatyökykyiset ovat keskimääräistä useammin matalapalkkatöissä (esim.

29 Myös samalle maalle tehdyt laskelmat saattavat antaa hyvinkin erilaisen kuvan maan osatyökykyisten palkka-  
asemasta. Toiset niistä ovat varsin hyvin linjassa OECD:n tekemien laskelmien kanssa, toiset eivät. Esimerkkejä  
maakohtaisista tutkimuksista ovat: Iso-Britannia (Kidd ym., 2000; Rigg, 2005), Itävalta (Humer ym., 2007), Yhdys-  
vallat (Baldwin ja Johnson, 2000), Saksa (Lehner ja Vasques-Alvarez, 2011).

Greve, 2009) ja että osatyökykyiset onnistuvat muita selvästi harvemmin siirtymään paremmin palkattuihin töihin. Lisäksi heidän kohdallaan esiintyy muita suurempi riski siirtyä palkka-asteikossa alaspäin pienipalkkaisiin töihin. Toisaalta osatyökykyisten suurempaan todennäköisyyteen sijoittua tai siirtyä pienempipalkkaisiin töihin saattaa osittain vaikuttaa se, että osatyökykyiset usein tekevät vähemmän työtunteja tai joutuvat alentuneen toiminta- ja työkykynsä takia vähentämään työtuntejaan ja ovat siksi myös muita työntekijöitä harvemmin kokoaikatyössä. Osatyökykyisten ansiokehitys on niin ikään osoittautunut keskimääräistä hitaammaksi, mutta ero muihin palkansaajiin verrattuna näyttää yleisesti ottaen olevan varsin pieni.

Joissakin maakohtaisissa tutkimuksissa on erikseen tarkasteltu niiden osatyökykyisten työmarkkina-asemaa, jotka kokevat keskimääräistä suurempia toiminta- ja työkyvyn ongelmia. Muihin osatyökykyisiin verrattuna näille henkilöille on todettu olevan tyypillistä paitsi alempi työllisyys, myös kaikilta osin heikompi palkka-asema. Esimerkiksi Itävaltaa koskevassa tutkimuksessaan Humer ym. (2007) päättelivät, että vähintään 50 prosentin työkyvyttömyyden statuksen saaneiden työllisyysnäykymät ja palkkakehitys heikkenivät merkittävästi tämän statuksen myöntämisen jälkeen. Tämä näytti koskevan erityisesti vanhempia (yli 45-vuotiaita) työntekijöitä. Lisäksi tämän ikäryhmän tilanteen todettiin huonontuneen entisestään vaikeanasteista osatyökyvyttömyyttä kokevia henkilöitä koskevan lain voimassaolon aikana: laki astui voimaan vuonna 1969, mutta sen merkitys alkoi vahvistua vasta 1990-luvun alussa. Toisaalta esitetyt laskelmat tuntuvat jättävän huomiotta sen tosiasian, että lain piiriin kuuluvien vaikeanasteisen osatyökyvyttömyyden statuksen saaneiden ryhmän kokoonpano on Itävallassa muuttunut varsin paljon 1990-luvun alkupuoliskon jälkeen etenkin iän, sukupuolen ja todetun osatyökykyisyyden asteen suhteen. Kohderyhmän kokoonpanon muuttuessa merkittävästi muuttuu hyvin todennäköisesti myös järjestelmän vaikutus (vrt. yllä käyty pohdinta).

### **Työelämästä vetäytyminen yleistä**

Työelämästä vetäytyminen on osatyökykyisten keskuudessa yleistä ja sen todennäköisyys on sitä suurempi, mitä vakavammasta toiminta- ja työkyvyn ongelmasta on kyse. Tällöin voidaan tietysti ajatella, että osatyökykyisten preferenssit ovat erilaiset kuin täysin työkykyisillä. Osatyökykyisten preferensseissä erityisesti työhön osallistuminen, työajat, työssä jaksaminen sekä lepo- ja vapaa-aikojen suunnittelu saavat muita ryhmiä keskeisemmän aseman. Toisaalta esimerkiksi Ison-Britannian tilanetta tutkinut Rigg (2005) osoitti, että osatyökykyisten todennäköisyys lähteä työelämästä on niin paljon muita työntekijöitä suurempi, että syitä tulisi hakea muualta kuin erilaisista preferensseistä. Miehillä työelämästä poistumisen todennäköisyys oli Riggin laskelmien mukaan keskimäärin yli kolminkertainen ja naisilla yli kaksinkertainen muihin mies-/naispalkansaajiin verrattuna. Hän jatkaa toteamalla, että ero johtuu osatyökykyisten kokemasta kasvavasta paineesta ja stressistä niin työelämässä kuin elämässä ylipäänsä. Tässä olotilassa työtuntien vähentäminen ja/tai

osa-aikaisuuteen vaihtaminen ei välttämättä riitä ja työelämästä kokonaan vetäytyminen voi jäädä ainoaksi vaihtoehdoksi.

### **Miksi heikompi työmarkkina-asema?**

Kuten edellä tuotiin esille, moni tekijä vaikuttaa osatyökykyisten työmarkkina-asemaan heikentävästi. Yksilöllisten tekijöiden kuten koulutustason, työkokemuksen, iän ja osatyökyvyttömyyden vaikeusasteen lisäksi osatyökykyisten työllisyyteen vaikuttavat työvoiman kysyntä, työmarkkinoiden rakenne ja toimintatavat sekä harjoitettu hyvinvointipolitiikka etenkin työkyvyttömyyseläkejärjestelmien määräytymisehtojen ja etuuksien anteliaisuuden suhteen. Näiden moninaisten tekijöiden suhteellisesta merkityksestä ei kuitenkaan ole vankkaa empiiristä evidenssiä (esim. Scharle, 2013). Näin ollen nykytietämyksemme pohjalta ei voida myöskään päätellä, vaikuttavatko tarjonta- vai kysyntäpuolen tekijät voimakkaammin osatyökykyisten työllisyyteen ja sen kehitykseen ja toisaalta heidän hakeutumiseensa työkyvyttömyysetuusjärjestelmien piiriin.

Yllä mainittujen yksilöllisten tekijöiden sekä talouden ja työmarkkinoiden muutossuuntien rinnalla vaikuttavat lisäksi monet osatyökykyisiin liittyvät seikat, jotka usein ovat huomattavasti vaikeammin mitattavissa kuin esimerkiksi muodollinen koulutustaso tai kertynyt työkokemus. Samalla kun nämä tekijät vaikuttavat osatyökykyisen työllistymiseen ja työelämään kiinnittymiseen, ne saattavat niin ikään rajata merkittävästi tarjolla olevien työpaikkojen määrää ja laatua heijastuen sitä kautta myös palkkatasoon ja viime kädessä ura- ja palkkakehitykseen. Valaisevia esimerkkejä vastaan tulevista esteistä ja vaikeuksista ovat työnhakulomakkeiden täyttö, työhaastattelutilanteen hallinta, sopivien kulkuvälineiden puute, työnvälityksen oikea ymmärrys alentuneen toiminta- ja työkyvyn asettamista rajoituksista työnteon suhteen, työnantajan näkemys osatyökykyisen mahdollisuuksista selviytyä työtehtävästä (esim. alhaisemmaksi mielletyn tuottavuuden takia) sekä työnantajan mahdollisesti diskriminoiva asenne osatyökykyisiä kohtaan (esim. Burchardt, 2001; Clayton ym., 2012).

Työnhaun tai työssä jaksamisen tuntuessa ylivoimaisen raskaalta työkyvyttömyyseläkejärjestelmä voi helposti muodostua osatyökykyiselle selvästi houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi. Kuitenkin kirjallisuuden välittämä viesti tuntuu olevan, että taloudellisten tekijöiden merkitys on tänä päivänä varteenotettava verrattuna sekä osatyökykyisten henkilökohtaisiin ominaisuuksiin että sosiaaliturvan tarjoamiin vaihtoehtoihin.

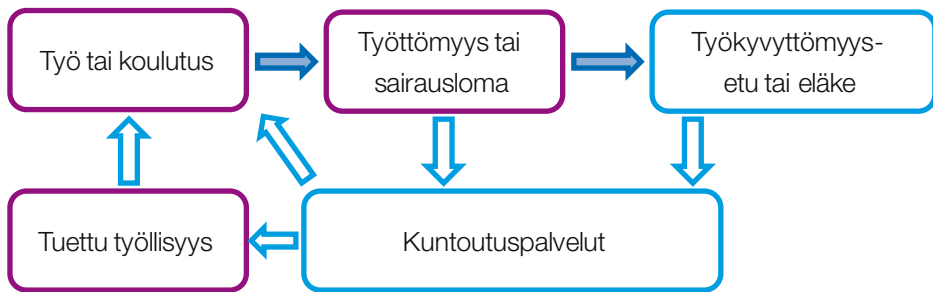
## **19.2 Institutionaalisten järjestelyjen vaikutus työllistymiseen ja työnteokoon**

Osatyökykyisten keskimääräistä alhaisemmat työllisyysasteet (kuvio 1 luvussa 19.1) ovat johtaneet monentyyppisiin toimenpiteisiin paitsi osatyökykyisten työllistymisen myös heidän työllisyytensä parantamiseksi. Kasvavaa huomiota onkin alettu

kiinnittää siihen, minkä tyyppisin toimenpitein voitaisiin nykyistä paremmin tukea jo työelämässä olevien osatyökykyisten asemaa ja sitä kautta parantaa heidän mahdollisuuksiaan jatkaa työelämässä pidempään.

Osatyökykyisille eri vaiheissa kohdistettavista aktiivitoimista antaa havainnollistavan kuvan Scharle (2013, s. 9). Kuvio 2 kertoo sekä tarvittavien toimien monipuolisuudesta että niiden tehokkaan ketjuttamisen tarpeellisuudesta. Esimerkiksi kuntoutusmahdollisuuksien parantaminen ei yksistään riitä. Scharle (2013) toteaa myös sen, ettei tällaista kokonaisjärjestelmää ole toistaiseksi kehitetty missään Euroopan maassa.

**Kuvio 2.** Osatyökykyisille eri vaiheissa kohdistettavat aktiivi- ja aktivointitoimet



Täytetty nuoli kuvaa siirtymistä pois työelämästä, tyhjä puolestaan siirtymistä kohti työelämää.

Lähde: Scharle (2013, s. 9).

Osatyökykyisille kohdenneet toimet ovat enimmäkseen yksittäisiä toimia, joiden avulla pyritään vaikuttamaan ainakin tiettyihin osatyökykyisten työelämään siirtymistä tai sieltä lähtemistä määrääviin tekijöihin. Näihin toimiin kuuluvat esimerkiksi osatyökykyisten syrjinnän kieltävä lainsäädäntö, erilaiset määräosuuksjärjestelmät, työllistämistuet ja työkyvyttömyysturvan rakenteiden tehostaminen. Muun muassa OECD:n laajat kartoitukset antavat oivan kuvan eri maissa toteutetuista järjestelyistä ja niihin vuosien varrella tehdyistä muutoksista (OECD, 1992, 2003, 2010b). Scharle (2013) puolestaan tarjoaa kaavamaisemman kuvan osatyökykyisille työnhakijoille ensisijaisesti kohdistetuista toimista ja niiden tyyppillisestä vaikutuksesta osatyökykyisen työllistymisen kannalta.



**Taulukko 3. Osatyökykyisille työnhakijoille ensisijaisesti kohdennetut aktiivitoimet**

	Suojatyö	Palkkatuki	Ammatillinen kuntoutus	Tuettu työllistyminen
Pääpiirteet	Sijoittuminen suojatyöpajaan, työnantajalle ja/ tai työntekijälle maksettu tuki, työharjoittelu	Työnantajalle maksettu tuki	Toiminta- ja työkyvyn testaaminen, sijoittaminen, työpaikan sopeuttaminen osatyökykyisen tarpeita ajatellen, jne.	Yksilöllinen ammatillinen kuntoutus ja työhön valmistautuminen, työvalmennus ja seurantatuki
Kohderyhmä	Vaikeanasteinen osatyökyvyttömyys	Vähemmän vaikeanasteinen osatyökyvyttömyys	Vähemmän vaikeanasteinen osatyökyvyttömyys	Osatyökykyisyyden kaikki asteet
Tyypillinen tulos	Pysyvä mutta eristetty työllistyminen, avoimille työmarkkinoille siirtyminen harvinaista	Avoimille työmarkkinoille työllistyminen tuen varassa	Avoimille työmarkkinoille työllistyminen tuen varassa tai ilman sellaista	Pysyvä työllistyminen avoimille työmarkkinoille

Lähde: Scharle (2013, Table 1, s. 14).

Erialaisten toimien vaikutuksista on sitä vastoin niukasti tutkimuksellista tietoa, minkä myös olemassa olevat suppeat katsaukset alan arviointitutkimusten tuloksiin hyvin osoittavat (esim. Greve, 2009; Eichhorst ym., 2010). Myös taulukkoon kerättyihin tyypillisiin vaikutuksiin liittyy siis edelleen huomattavaa epävarmuutta. Laadittujen katsauksien pääpaino on pikemmin hyvien käytäntöjen kuvaamisessa eri maista poimittujen esimerkkien ja niistä tehtyjen havaintojen valossa.

Seuraavassa pohditaan lyhyesti tiettyjä työmarkkinoiden institutionaalisia järjestelyjä, joilla on pyritty edistämään osatyökykyisten työllistymistä ja/tai parantamaan heidän asemaansa työelämässä ja joista löytyy edes vähän, joskin yksinomaan maakohtaisia arviointituloksia. Yhteistä näille järjestelyille on ennen kaikkea se, että osatyökykyiset itse pystyvät hyvin rajoitetusti tai ei lainkaan vaikuttamaan niiden seurauksiin muuttamalla omaa käyttäytymistään. Ratkaisevin tekijä on, kuinka nämä instituutiot ja etenkin niihin tehdyt uudistukset muuttavat työnantajien asenteita osatyökykyisiä kohtaan. Jotkut näistä työmarkkinoiden instituutioista ovat luonteeltaan yleisiä siinä mielessä, että ne eivät koske pelkästään osatyökykyisiä vaan palkansaajia laajemmin. Hyvä esimerkki tästä on minimipalkka. Toiset näistä järjestelyistä on kehitetty nimenomaan osatyökykyisiä ajatellen.

### **Minimipalkan merkitys pieni**

Minimipalkka on aika ajoin noussut keskustelun kohteeksi myös pohdittaessa osatyökykyisten työllistymisen mahdollisuuksia. Minimipalkan voisi ajatella vahvistavan osatyökykyisten toimeentuloturvaa ja sitä kautta lisäävän heidän työn tarjontansa. Tämän sääntelyn haittapuolena on kuitenkin usein pidetty sitä, että se nostaa työvoimakustannuksia ja siten myös työllistämisen kynnyksiä. Jos työpanoksen

hinta nousee minimipalkkasäännösten takia liian korkeaksi suhteessa osatyökykyisten tuottavuuteen, heidän työllisyysasteensa saattaa jäädä odotettua alhaisemmaksi. Tämän on arveltu pätevän erityisesti heikon tuottavuuden aloilla ja ammateissa. Osatyökykyisten kohdalla vastakkain ovat siis argumentit, joista yksi korostaa minimipalkan merkitystä vähimmäistoimeentulon ja työvoiman tarjonnan takajana ja reservaatiopalkka-argumentti, joka pelkää minimipalkan nostavan työvoimakustannuksia ja karsivan edelleenkin pienipalkkaisten työtehtävien tarjontaa.

Tutkimuksellista tietoa tämän hypoteesin tueksi tai hylkäämiseksi osatyökykyisten kohdalla on edelleen vähän.<sup>30</sup> Esimerkiksi Rigg (2005) esittää Ison-Britannian osalta tästä ilmiöstä lähinnä epäsuoraa evidenssiä, jonka turvin hän torjuu ajatuksen. Niinpä hän toteaa, että matalapalkkaisuutta esiintyy huomattavasti enemmän osatyökykyisten joukossa kuin muiden työntekijöiden keskuudessa ja että osatyökykyisten ja muiden työntekijöiden väliset ansioerot ovat kaikista suurimmat nimenomaan matalapalkkaisten ryhmässä. Tämän pohjalta hän päättelee, että taustalla vaikuttaa samanaikaisesti osatyökykyisten työmarkkina- ja palkka-asemaa heikentäviä tekijöitä, jotka yhteisvaikutukseltaan selvästi voittavat minimipalkan vaikutukset.

### **Työllistämistuen vaikutuksista vähän ja ristiriitaista tietoa**

Työttömille kohdistuvien koulutusohjelmien vaikuttavuudesta on arviointitutkimuksissa lähes poikkeuksetta todettu, että sen tyyppisistä panostuksista on yleensä vähän tai ei lainkaan hyötyä ainakaan lyhyellä tähtämellä. Alan tutkimuskirjallisuus on laaja ja siitä on vuosien varrella tehty monia erinomaisia yhteenvetoja. Päätulos ei ole siis muuttunut ja se koskee osatyökykyisiä yhtä lailla kuin muita työttömiä. Samassa yhteydessä on päätelty, että työttömien työnhakijoiden työllistymistä pystytään paremmin edistämään suuntaamalla toimenpiteet suuremmin työpaikoille. Tämän tyyppisiä toimia on monenlaisia (vrt. taulukko 1 yllä). Tässä kohdassa käsitellään työllistämistuen (palkkatuen) vaikutuksesta esitettyjä tuloksia ja hieman jäljempänä erilaisten työnantajien kohdistuvien velvoitteiden vaikutusta osatyökykyisten työllistymiseen ja työllisyyteen.

Monessa yhteydessä on korostettu, että palkkatuki voi osoittautua tehokkaaksi toimenpiteeksi mutta se ei ole suinkaan ongelmaton politiikkakeino. Siihen liittyy monentyyppisiä riskejä kuten työmarkkinavuoto (ks. esim. Asplund, 2009), jotka tulee toimenpiteen suunnittelu- ja toteutusvaiheessa ottaa huomioon. Etenkin palkkatukien osalta näyttäisi pätevän nyrkkisääntö: mitä pienimuotoisempi toimenpide, sitä parempi on sen vaikutus. Pienimuotoisen toimenpiteen haittapuoli on toisaalta se, että koska sen tavoitteena on ratkaista pienen ryhmän työllistymistä estävät ongelmat, sen vaikutus rajoittuu suppeaan kohderyhmään ja on siksi usein suhteellisesti kallis.

---

30 Yleistä tutkimustietoa minimipalkan vaikutuksista tulonjakoon, työn tarjontaan sekä työvoiman kysyntään on sen sijaan runsaasti sekä niistä maista, joissa minimipalkka on jo käytössä, että niistä maista, joissa se on hiljattain otettu käyttöön niin kuin Saksassa. Näiden tutkimustulosten hyödynnettävyyttä kuitenkin rajoittaa se, että minimipalkan toimivuus on lopulta kiinni kunkin yhteiskunnan työmarkkinoiden rakenteesta ja toiminnasta sekä toisaalta palkanmuodostusta ohjaavista institutionaalisista ja poliittisista käytänteistä.

Tanskan joustotöitä tarjoava järjestelmä (*fleksjob*) on saanut paljon huomiota osakseen niin palkkatuen puolesta kuin sitä vastaan puhuvien keskuudessa. Tässä vuonna 1998 käyttöön otetussa, osatyökykyisille suunnatussa ohjelmassa lähtökohdaksi on nostettu henkilön työkyky. Toisin sanoen, kysytään, mihin hän pystyy eikä sitä mihin hän ei pysty (toiminta- ja työkykyyn liittyvien ongelmien takia), kun pyritään arvioimaan, pärjäisikö hän joustotyöksi kutsutussa tuetussa työssä. Työkyvyttömyyseläkkeelle henkilö pääsee vasta työkyvyttömyyden ollessa niin vaikea, ettei hän selviäisi joustotyössä eikä myöskään kuntoutumisesta olisi apua. Joustotyö tarkoittaa, että pitkään osatyökykyisenä ollut henkilö saa työstään täyden palkan samalla, kun työnantajalle maksetaan palkkatuki työsuhteen koko keston ajaksi. Työkyvyn määrittämiseksi jokaiselle osatyökykyiselle luodaan laajapohjainen yksilöllinen resurssiprofiili.

Ohjelman alkuvuosien vaikutuksia 18–49-vuotiaiden osatyökykyisten osalta ovat arvioineet Datta Gupta ja Larsen (2010).<sup>31</sup> Heidän tuloksiansa mukaan ohjelmalla on ollut huomattava positiivinen vaikutus tämänikäisten osatyökykyisten työllisyyteen. Sen sijaan ohjelma ei näytä vähentäneen osatyökykyisten todennäköisyyttä siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle eikä myöskään edistäneen heidän sieltä poistumistaan, mikä on puolestaan näkynyt työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrän nopeana kasvuna. Kirjoittajat arvioivat, että tämä jokseenkin paradoksaalinen tulos johtuu siitä, että yksilöiden työkykyä on ohjelman piirissä onnistuttu selvittämään varsin hyvin: paremman työkyvyn osatyökykyisiä on ohjattu tuettuihin työpaikkoihin samalla kun heikomman työkyvyn osatyökykyisiä on joustotöitä tarjoavasta ohjelmasta riippumatta edelleen siirretty työkyvyttömyyseläkkeelle, joka on pysyvä etuus. Vuoden 2013 alusta voimaan astuneiden työkyvyttömyyseläkettä koskevien uudistusten tarkoituksena on muun muassa hillitä joustotöiden nopeasti kasvanutta suosiota tiukentamalla sen ehtoja: tukitoimet tulee jatkossa suunnata kaikkein heikoimmassa asemassa oleville eikä suhteellisen hyväkuntoisille kuten tähän asti.

Datta Gupta ja Larsen (2010) esittävät niin ikään arvioita joustotöiden kustannustehokkuudesta. Vertailukohteeksi he valitsevat Tanskan kustannustehokkaimmaksi todetun aktiivisen työvoimapolitiikan keinon eli työttömille kohdennetun työharjoittelun yksityisellä sektorilla (Jespersen ym., 2008). Laskelmien mukaan joustotyöohjelma ei ole yhtä kustannustehokas. Kuilu työharjoittelun eduksi kasvaa entisestään, jos lisäksi otetaan huomioon työllistämistukeen tyypillisesti liittyvää niin sanottua työmarkkinavuotoa (*deadweigh loss*) eli sitä, että työpaikat olisivat pitkälti täyttyneet myös ilman palkkatukea.

### **Työsuhdeturvalainsäädännöstä sekä hyötyä että haittaa**

Itävallassa astui vuonna 1969 voimaan osatyökykyisiä koskeva lainsäädäntö, jonka tavoitteena oli edistää osatyökykyisten työmarkkina-asemaa. Lain piiriin hyväksytään kaikki osatyökykyiset, joiden työkyky on heikentynyt vähintään 50 prosentilla.

<sup>31</sup> Todettakoon, ettei ohjelmaa voida pitää kovin merkittävänä toimenpiteenä osatyökykyisten nuorten aikuisten osalta. Datta Gupta ja Larsen (2010) ilmoittavat, että alle 30-vuotiaiden osuus ohjelmassa on ainoastaan noin 5 %.

Lain myötä heikon työkyvyn statuksen saaneiden asema vahvistui kolmessa keskeisessä suhteessa: heidän työsuhdeturvansa parani merkittävästi muihin työntekijöihin verrattuna, heidän tulee muodostaa tietty kiintiö (1:25) yritysten henkilökunnasta ja valtio subventoi heidän palkkaamistaan maksamalla taloudellista tukea yritykselle ja/tai työntekijälle. Laki myös suojaa heitä merkittävilta palkanalennuksilta.

Lain vaikutuksia ovat varsin monipuolisesti arvioineet esimerkiksi Humer ym. (2007). Erityistä huomiota he kiinnittävät parantuneen työsuhdeturvan vaikutuksiin heikon työkyvyn statuksen saaneiden työllisyyteen. Tältä osin Humerin ym. tulokset osoittavat, että laki on vaikuttanut hyvinkin eri tavoilla tämän osatyökyvyttömiin ryhmän työmahdollisuuksiin. Ratkaiseva tekijä näyttää olevan se, onko henkilö ollut työllistettynä vai työelämän ulkopuolella (työtön tai ei-aktiivinen) saadessaan tämän statuksen. Tuloksien mukaan työssä olevien työnäkymät ovat lain myötä parantuneet merkittävästi statuksen myöntämisen jälkeen. Myöntämishetkellä työelämän ulkopuolella olevien tilanne on sitä vastoin huonontunut entisestään.

Kirjoittajat päätelevät, että parantuneen irtisanomissuojan yrityksille aiheuttama lisäkustannus on niin tuntuva, että se haittaa heikon työkyvyn statuksen saaneiden työllistymismahdollisuuksia. He myös arvioivat, että osatyökykyisten palkkaamiseksi maksettava tuki on niin vaatimaton, ettei se pysty asiaa muuttamaan. Henkilöt, joiden työkyky on heikentynyt vähintään 50 prosentilla, näyttävät lain myötä pikemmin jakautuneen kahteen ryhmään, joiden työnäkymät muodostuvat hyvin erilaisiksi riippuen siitä, sattuvatko he olemaan töissä statuksen myöntämishetkellä. Kyse on siis perinteisestä *insider/outsider* -ongelmasta.

### **Työnantajien kohdistuvien velvoitteiden vaikutus vaihtelee**

Osatyökykyisten työmarkkina-asemaa on yritetty parantaa kohdistamalla työnantajille paitsi taloudellisia kannustimia, myös suoranaisia velvoitteita työllistää toiminta- ja työkyvyn ongelmia kokevia henkilöitä. Tosin eri maissa on tässä suhteessa noudatettu hieman erilaisia politiikkoja. Yhden merkittävän ryhmän muodostavat ne maat, joissa on käytössä kiintiöjärjestelmä työnantajien velvoittamiseksi palkkaamaan myös osatyökykyisiä. Tällainen kiintiö on itse asiassa ollut voimassa monissa Euroopan maissa jo varsin pitkään (ks. OECD, 2003; Scharle, 2013, Table A4). Toisen ryhmän muodostavat puolestaan ne maat, joissa osatyökykyisten työllistäminen on vapaaehtoista, joskin taustalla usein vaikuttaa syrjinnän kieltävä lainsäädäntö. Toisaalta eri yhteyksissä on huomautettu, että tämän lainsäädännön implementoinnissa ja toimeenpanossa on monissa maissa edelleen parantamisen varaa (esim. Eichhorst ym., 2010).

Yhdysvalloissa vuonna 1992 voimaan astuneen osatyökykyisiä koskevan lain (*the 1990 Americans with Disabilities Act*) vaikutukset on arvioitu varsin erisuuntaisiksi. Vaikka laki velvoittaa yrityksiä sopeuttamaan työpaikkojaan osatyökykyisten työntekijöittensä tarpeita vastaaviksi, yritykset eivät yleensä saa tämän tyyppisille investoinneille taloudellista tukea. Tämän voisi sinänsä ajatella johtavan osatyökykyisten työllisyyden heikkenemiseen. Moni arviointitutkimus myös osoitti, että laki heikensi

välittömästi osatyökykyisten työllisyyttä, mutta tuloksen pääteltiin johtuvan lakiin kirjoitetusta työsuhdeturvasta eikä niinkään työpaikkojen sopeuttamisvelvoitteesta (esim. DeLeire, 2000; Acemoglu ja Angrist, 2001). Työssä olevien osatyökykyisten palkkojen likimain ennallaan pysymisen todettiin antavan lisää tukea tälle päätelmälle.<sup>32</sup> Jolls ja Prescott (2004) päättelivät muutama vuosi myöhemmin toisinpäin: lain negatiivinen työllisyysvaikutus johtui heidän mukaansa nimenomaan yrityksille koituvista kustannuksista niiden joutuessa tekemään lain edellyttämiä 'koh-  
tuullisia mukauttamistoimenpiteitä'<sup>33</sup> eikä lain osatyökykyisille antamasta irtisano-  
missuojasta. Toisaalta lain osatyökykyisten työllisyyttä haittaavan vaikutuksen suu-  
ruus näytti vaihtelevan merkittävästi riippuen arvioinnissa käytetystä osatyökyvyt-  
tömyyden mittarista ja sitä kautta tarkasteltavan kohderyhmän koosta ja kokoonpa-  
nosta (Kruse ja Schur, 2003). Itse he päätyivät positiiviseen työllisyysvaikutukseen!

Isossa-Britanniassa vuonna 1994 voimaan astuneen ja vaiheittain Yhdysvaltojen vastaavanlaisen lain suuntaan laajennetun lainsäädännön (*Disability Discrimination Act*) arviointi on antanut tulokseksi negatiiviset tai olemattomat vaikutukset osatyö-  
kykyisten työllisyysasteeseen (Bell ja Heitmüller, 2009). Kirjoittajat olettavat, että  
tuloksen selittää muun muassa riittämätön tietoisuus niin laista ja sen tarjoamista  
mahdollisuuksista kuin myös työpaikkojen sopeuttamisesta osatyökykyisten tarpei-  
siin syntyvistä todellisista kustannuksista.

Toinen työnantajiin varsin usein kohdistuva velvoite koskee erityisesti sellais-  
ten henkilöiden työllistämistä, joilla on todettu merkittävästi alentunut työkyky.  
Yllä kävi ilmi, että Itävallassa vuonna 1969 voimaan astuneen lain mukaan jokai-  
sessa työpaikassa tulee olla yksi heikon työkyvyn statuksen saanut jokaista 25 työn-  
tekijää kohti. Mikäli tämä kiintiö ei täyty, työnantaja joutuu kuukausittain maksa-  
maan jokaisesta täyttämättä olevasta kiintiötyöpaikasta varsin huomattavan veron.  
Humer ym. (2007) eivät tutkimuksessaan arvioineet tätä piirrettä. Sen on sitä vas-  
toin tehnyt Lalive ym. (2013). Heidän tuloksensa osoittavat, että tällä kiintiöllä on  
merkittävä vaikutus osatyökykyisten kysyntään: kiintiön jo täyttäneet yritykset lisä-  
sivät lain ansiosta osatyökykyisten palkkaamista noin 12 prosentilla. Kiintiön suu-  
ren vaikutuksen he arvioivat johtuvan siitä, että sakkovero on määrältään varsin  
huomattava.

Saksan työläinsäädännössä oleva vastaavantyyppinen velvoite on niin ikään ollut  
arvioinnin kohteena. Tehtyjä arviointeja voidaan kuitenkin luonnehtia pikemmin  
epäsuoriksi, koska niissä ei ole pystytty arvioimaan kiintiön vaikutusta vaikeam-  
piasteista vajaatyökykyisyyttä kokevien työllisyyteen vaan pelkästään työvoiman  
kokonaiskysyntään. Niinpä esimerkiksi Wagner ym. (2001) arvioivat kuuden prosen-  
tin kiintiön vaikutusta pienten yritysten työvoiman kokonaiskysyntään ja päätteli-  
vät tuloksiansa pohjalta, ettei kiintiö näyttänyt selkeästi edistäneen tämän erityis-  
ryhmän työllisyyttä. Osatyökykyisten korkean työttömyysasteen takia järjestelmä

32 Osatyökykyisten tilanteen ennen lain voimaan astumista (jolloin noudatettiin muita osatyökykyisten syrjintää koskevia lakeja) on osoitettu olleen päinvastainen: sama työllisyysaste mutta heikompi palkka-asema (Beegle ja Stock, 2003).

33 Sen sijaan tällaiset toimenpiteet näyttävät pitkittävän osatyökykyisen työsuhteen kestoa (esim. Burkhauser ym., 1995).

uudistettiin vuonna 2001: kiintiö alennettiin viiteen prosenttiin ja lainsäädännön piiriin kuuluvien työnantajien määrää vähennettiin nostamalla henkilökunnan alaraja 16 hengestä 20 henkeen. Yli 59 hengen työnantajien osalta nostettiin kiintiön täyttämättä jättämisestä maksettavaa sakkoa samalla kun tätä pienempien työnantajien maksua pienennettiin. Saksan hallituksen uudistukselle asettama tavoite täyttyi: osatyökykyisten työttömyysaste aleni noin 24 prosentilla kolmivuotisjaksolla 10/1999–10/2002. Verick (2004) kuitenkin osoittaa, että uudistuksen hyvän tuloksen selitti kokonaan työvoiman ulkopuolella olevien osatyökykyisten osuuden kasvu eikä osatyökykyisten yleinen työllisyyden paraneminen. Lisäksi osatyökykyisten työttömyys alkoi kasvaa jo vuoden 2003 aikana eli myönteinen vaikutus jäi enintään tilapäiseksi. Heikon tuloksen selittävät mitä ilmeisimmin pienet sakot yhdistettynä siihen, että uudistus tehtiin taloudellisen tilanteen ollessa varsin heikko.

Määräsuusjärjestelmää on kritisoitu monien siihen liitettyjen piirteiden takia. Niinpä sitä on muun muassa arvosteltu kerman päältä kuorimisesta, koska kiintiötyöpaikat saatetaan usein täyttää henkilöillä, jotka muutoinkin työllistyisivät helposti, tai siirtämällä omasta henkilökunnasta eli jo palveluksessa olevia näihin kiintiöpaikkoihin.<sup>34</sup> Toisaalta tämä kritiikki myös kertoo sen, että kiintiöjärjestelmän vaikuttavuuden täsmällinen arviointi ei ole loppujen lopuksi helppo tehdä. Tarvitava yksityiskohtainen tausta-aineisto yksinkertaisesti puuttuu. Merkille pantavaa on kuitenkin myös se, että esitetyn kritiikin takia käytössä olevia järjestelmiä on eri tavoilla pyritty tehostamaan esimerkiksi tarkasti mietityn monitoroinnin avulla.

Kolmas arvioinnin kohteeksi otettu työnantajiin kohdistuva velvoite koskee työnantajan omavastuusuutta työkyvyttömyyseläkkeiden kustannuksista eli velvollisuutta osallistua entisten työntekijöiden saamien työkyvyttömyyseläkkeiden maksamiseen. Tämän velvoitteen vaikutusten arviointeja on kuitenkin toistaiseksi hyvin vähän siitä yksinkertaisesta syystä, että harva maa on ottanut tällaisen järjestelmän käyttöönsä. Poikkeuksiin kuuluu muun muassa Alankomaat, jossa tällainen järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1998 lähtien. Sitä on vuosien varrella sekä laajennettu että muutettu. Järjestelmän on osoitettu alentaneen merkittäväällä tavalla työkyvyttömyysetuuksien piiriin siirtyvien määrää (Koning, 2009). Mainittakoon jo tässä yhteydessä, että Suomessa on käytössä samantyyppinen järjestelmä. Korkeamäen ja Kyyrän (2012) tekemän arvioinnin mukaan virta sairauspäivärahalta työkyvyttömyyseläkkeelle on järjestelmän ansiosta pienentynyt. Sairauslomalle siirtymiseen se ei ole sitä vastoin vaikuttanut (ks. tarkemmin luku 20).

## 19.3 Työkyvyttömyysturvajärjestelmien taloudelliset kannustimet

Työkyvyttömyysturvajärjestelmiin ja erityisesti niihin rakennettuihin taloudellisiin kannustimiin osana aktiivista työvoimapolitiikkaa on etenkin viime vuosina alettu

---

34 Kiintiö- eli määräsuusjärjestelmään liittyviä epäkohtia on käsitelty muun muassa Gundersen (2008).

kiinnittää yhä enemmän huomiota. Tähän on monta syytä. Keskeisimpien joukkoon kuuluu mitä ilmeisimmin se tosiasia, että erilaisten vakuutusjärjestelyjen piiriin hyväksytyjen työkyvyttömyystapausten määrä on vuosien varrella noussut merkittävästi monissa maissa.<sup>35</sup> Empiirisen tutkimuksen mukaan tähän kehitykseen on vaikuttanut erityisesti talouden ja työmarkkinoiden rakennemuutosten seurauksena muuttunut työvoiman kysyntä, jossa tilanteessa työkyvyttömyyseläkejärjestelyjä on enenevässä määrin ryhdytty näkemään varteenotettavana vaihtoehtoisena ratkaisuna työttömyyteen siirtymiselle.<sup>36</sup> Näin etenkin, jos sopivia työmahdollisuuksia ei ole syystä tai toisesta tarjolla.

Erilaisten työkyvyttömyysturvajärjestelyjen kasvaneen suosion katsotaan olevan merkittävimpiä haasteita, joihin kehittyneet maat joutuvat vastaisuudessa puuttumaan kestävin ratkaisuin. Ongelman laajuutta ja vakavuutta kuvaa paitsi työkyvyttömyysturvajärjestelmien piiriin kuuluvien suuri määrä, myös työkyvyttömyyseläkkeiden usein pysyvä luonne. Harva edunsaaja jättää järjestelmän muusta syystä kuin vanhuuseläkkeelle siirtymisen tai kuoleman takia. Ulosvirta on tehtyjen arvioiden mukaan vuositasolla yleensä enintään parin prosentin luokkaa (OECD, 2010b).

Tämä tilanne on saanut myös poliittiset päättäjät pohtimaan työkyvyttömyysturvajärjestelmien rakenteita ja erityisesti sitä, missä määrin niiden sisältämät kannustimet onnistuvat vaikuttamaan edunsaajien käyttäytymiseen työelämään palaamisen suhteen. Järjestelmien kehittämistä nykyistä kannustavampaan suuntaan puoltaa eritoten se, että monilla työkyvyttömyyseläkejärjestelyjen piiriin kuuluvilla on edelleen huomattavaa työkapasiteettia.<sup>37</sup> Toisin sanoen, he edustavat käyttämätöntä työn tarjontaa.

Tavoiteltavien vaikutusten saavuttaminen edellyttää tietysti taloudellisten kannustimien asettamista mahdollisimman oikealle tasolle. Koska moni osatyökykyinen on heikosti koulutettu ja siksi tyypillisesti matalapalkkatöiden varassa, anteliaat ehdot saattavat viedä edunsaajan työkyvyttömyysturvaloukkuun. Toisaalta työkyvyttömyysetuuksista takaisin työelämään kannustavia taloudellisia ehtoja ei saisi muuttaa liian tiukoiksi. Tiukentuvien ehtojen myötä kasvaa se vaara, että moni työkyvyttömyyden ja erityisesti pysyvästi työkyvyttömyyden pelkää siirtyä toiseen järjestelmään, ensisijaisesti työttömyysturvan mutta monesti myös sosiaaliturvan piiriin, kun todelliset mahdollisuudet palata työelämään puuttuvat (ks. esim. Marie ja Vall Castello, 2012). Tämän tilanteen välttämiseksi onkin monissa maissa ryhdytty kehittämään pysyvän työkyvyttömyyden tukijärjestelmien rinnalle järjestelmiä tilapäisen työkyvyttömyyden varalle, joskin varteenotettava haaste tässä asetelmassa on tilapäisen ja pysyvän työkyvyttömyyden oikea tunnistaminen. Niinpä esimerkiksi OECD (2010b) puoltaakin työkyvyttömyys- ja työttömyysturvajärjestelmien yhdistämistä ja samojen ehtojen ja kannustimien käyttämistä kaikkien edunsaajien kohdalla.

35 OECD:n (2010) yhteenvertoraportissa esitettyjen tilastojen lisäksi, ks. esim. Autor ja Duggan (2003), Rigg (2005), Duggan ja Imberman (2006), Bratsberg ym. (2010), Burkhauser ja Daly (2011).

36 Esim. Black ym. (2002), Autor & Duggan (2003), Rege ym. (2009), Bratsberg ym. (2010), Eichhorst ym. (2010). Ks. myös OECD:n (2010) raportti, jossa tämä havainto saa varsin paljon huomiota osakseen.

37 Esim. French & Song (2009), Maestas ym. (2013), Von Wachter ym. (2011), Kostøl & Mogstad (2014).

Tässä alaluvussa arvioidaan kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen perustuen työkyvyttömyysjärjestelmien taloudellisia kannustimia. Työkyvyttömyysturvajärjestelmien taloudellisten kannustimien arvioinnit ovat toistaiseksi koskeneet etupäässä etuuskien rakennetta ja sen vaikutuksia. Etuuskien osalta on selvitetty yhtäältä niiden tason vaikutuksia ja toisaalta niiden maksukauden pituuden vaikutuksia. Vaikutusten suhteen arvioinnit ovat keskittyneet työkyvyttömyysjakson kestoon ja työkyvyttömyysjakson päättymisen jälkeiseen toimintaan. Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin näitä kahta vaikutusta. Lopuksi pohditaan osatyökykyisille kohdistuvien vaihtoehtoisten järjestelmien ja toimenpiteiden merkitystä OECD:n tekemän harjoitelman valossa.

#### Laatikko 2. Taloudellisten kannustimien vaikutusten arviointi

Työkyvyttömyysjärjestelmien taloudelliset kannustimet ovat pitkään olleet tutkijoiden kiinnostuksen kohteena. Erityisen huolestuneita on oltu kannustimien puutteellisuudesta tai kokonaan puuttumisesta. Toisaalta tällaisten huolien tueksi löytyy toistaiseksi hyvin niukasti vankkaa empiiristä tietoa. Nykypäivän tutkimuksellista evidenssiä taloudellisten kannustimien vaikutuksista voidaan itse asiassa kuvata paitsi niukaksi myös varsin hajanaiseksi. Tämä kokonaisvaikeutelmalla johtuu pitkälti siitä, että työkyvyttömyyttä koskevat järjestelmät on eri maissa rakennettu hyvin eri tavoilla (esim. OECD, 2010b). Niinpä yhdestä maasta saatuja tuloksia on miltei mahdotonta hyödyntää toisessa maassa käytössä olevan järjestelmän kehittämisessä. Tämä tosiasia lisää olemassa olevan tiedon hajanaisuuden tunnetta.

Lisäksi kannustimien vaikutusten luotettava empiirinen arviointi edellyttää muun muassa, että järjestelmän ehtoja on jossain vaiheessa muutettu ratkaisevalla tavalla (vrt. esim. Autor ym., 2012) ja että järjestelmän piiriin kuuluvista henkilöistä on kerätty laaja tietopohja sekä ennen uudistusta että sen jälkeen. Nämä tutkimukselliset reunaehdot täyttyvät vain harvoissa maissa, mikä puolestaan pitkälti selittää olemassa olevan tietopohjan niukkuuden.

Käytettävissä olevat tulokset taloudellisten kannustimien vaikutuksista usein myös poikkeavat enemmän tai vähemmän toisistaan. Tähän vaikuttavat keskeisellä tavalla paitsi eri maiden järjestelmien väliset erot ja arvioinneissa hyödynetyt aineistot, mutta ennen kaikkea käytetyt mallit ja menetelmälliset ratkaisut. Erityisen kriittinen seikka tässä yhteydessä näyttää olevan se, heijastuuko henkilön työhistoria ja käyttäytyminen työkyvyttömyyseläkkeen tasoon. Tämän piirteen tyydyttävän mallintamisen on osoitettu tuottavan tuloksia, jotka kannustimien vaikutusten suhteen ovat aivan eri luokkaa verrattuna laskelmiin, joissa etuuden tason määrittäjiä ei ole riittäväällä tavalla tai lainkaan otettu huomioon (ks. esim. Fevang ym., 2013).



## Taloudelliset kannustimet vaikuttavat työkyvyttömyysjakson kestoon

Tutkimuksellinen näyttö taloudellisten kannustimien vaikutuksesta työkyvyttömyysjakson kestoon koskee toistaiseksi lähinnä Yhdysvaltoja.<sup>38</sup> Yhdysvalloissa saadut tulokset osoittavat, että työkyvyttömyysjakson keston ja etuuden tason välillä on positiivinen riippuvuus eli työkyvyttömyysjakso pitenee etuuden tason noustessa. Tähän päätulokseen liittyy kuitenkin epävarmuutta. Näin siksi, että työttömyysjakson keston ja etuuden tason välinen yhteys näyttää vaihtelevan arvioinnin kohteena olevasta ohjelmasta<sup>39</sup> riippuen, ja toisaalta uudemmat tutkimukset viittaavat siihen, että etuuden tason ja työkyvyttömyysjakson keston välinen positiivinen riippuvuus olisi ajan myötä heikentynyt. Toisaalta tämä voi olla pelkkä sattuma, jonka taustalla on arvioitava järjestelmä, hyödynnetyn aineiston laajuus ja laatu ja/tai käytettyjen menetelmien soveltuvuus. Olennaista tässä yhteydessä on myös se, että työkyvyttömyysjakson keston tarkastelu ei vielä kerro mitään siitä, onko lopputuloksiltaan yksilön kannalta onnistunut. Matala taloudellinen tuki saattaa pakottaa työkyvyttömän ottamaan vastaan töitä, vaikka sillä olisi työkyvyttömän elinikäisen työkyvyn ja hyvinvoinnin kannalta kielteisiä vaikutuksia.

Hieman yksityiskohtaisempaa tietoa antaa muun muassa kaksi tuoretta Norjan työkyvyttömyysjärjestelmiä koskevaa arviointia. Yksi niistä arvioi pysyvää työkyvyttömyyttä (*uførepension*) koskevan eläkejärjestelmän uudistuksen vaikutuksia (Kostøl ja Mogstad, 2014), toinen puolestaan tilapäistä työkyvyttömyyttä (*tidsbegrenset uførestønad*<sup>40</sup>) koskevaan eläkejärjestelmään tehtyjen muutosten vaikutuksia (Fevang ym., 2013). Kummassakin tapauksessa oli kyse etuuden tason parantamisesta, joskin varsin eri tavoilla. Vuonna 2005 toteutetun uudistuksen myötä pysyvän työkyvyttömyyden kattavan eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien edunsaajien sallittiin pitää aikaisempaa suurempi osa etuuksistaan, jos he täydensivät tulojaan ansiotuloilla.<sup>41</sup> Arviointituloksien mukaan tästä seurasi, että moni edunsaaja aloitti työntöön tai työskenteli aiempaa enemmän. Määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen etuuksien laskentaperusteiden muutos tammikuussa 2002 puolestaan jakoi etuuksien saajat voittajiin ja häviäjiin. Suuri enemmistö (arviolta 76 %) kuului kuitenkin voittajien joukkoon, ja etuuksien taso nousi (tai laski) absoluuttisesti keskimäärin 23 %. Lisäksi etuuden tason nousun osoitettiin alentaneen poistumisastetta eli pitkittäneen tilapäisten työkyvyttömyysjaksojen kestoa. Sen sijaan etuuksien korotus ei näyttänyt juuri muuttaneen työkyvyttömyysjärjestelmään siirtyvien kokoonpanoa. Toisin sanoen, ominaisuuksiltaan samankaltaiset henkilöt hakeutuivat ja hyväksyttiin järjestelmään myös uudistuksen jälkeen.

38 Laajan katsauksen ensimmäisiin Yhdysvaltoja koskeviin tuloksiin tarjoavat Bound ja Burkhauser (1999).

39 Työhön liittyvien vammojen korvausohjelman (*U.S. workers' compensation program for work-related injuries*) arvioinnit kertovat vahvasta korvaustason ja vakuutusjakson pituuden välisestä positiivisesta riippuvuudesta (esim. Butler ja Worral, 1985; Meyer ym., 1995; Krueger ja Meyer, 2002). Myös pitkävaikutteista työkyvyttömyyttä koskevan yksityisen ohjelman (*private Long Term Disability program*) arviointi tuotti positiivisen riippuvuuden, mutta tulokseen liittyi merkittävää epävarmuutta (Autor ym., 2012).

40 Tämä määräaikainen työkyvyttömyyseläke on sittemmin (vuonna 2010) irrotettu eläkejärjestelmästä ja yhdistetty sosiaalivakuutuksen ja työvoimahalinnon kuntoutusrahojen kanssa yhdeksi etuudeksi. Uuden etuuden nimeksi tuli selvitystuki (*arbeidsavklaringspenge*).

41 Uudistus koski ainoastaan niitä henkilöitä, jotka olivat siirtyneet järjestelmän piiriin ennen 1.1.2004.

Tässä yhteydessä on niin ikään perustelua esittää arviointituloksia sairauspäivärahan ja sairauspoissaolon pituuden välisestä riippuvuudesta, koska pitkittynyt sairausloma usein edeltää työkyvyttömyyttä. Tosin myös tällaisia tuloksia on vain vähän tarjolla. Tärkein selitys arviointituloksien vähäisyydelle on se, että vain harvoissa maissa on sairauspäivärahajärjestelmään tehty siinä määrin merkittäviä muutoksia, että luotettava arviointi onnistuisi. Mielenkiintoisia tuloksia on tarjolla muun muassa Alankomaista, Ruotsista ja Saksasta. Alankomaissa sekä pitkäkestoiset sairauspoissaolot että työkyvyttömyyshakemusten määrät vähenivät ratkaisevalla tavalla hakemusten tiukennetun seulonnan myötä (esim. de Jong ym., 2011).

Ruotsissa sairausajan palkkaa koskevan järjestelmän uudistuksilla on tehtyjen arviointitutkimusten mukaan ollut merkittävä vaikutus poissaolojen keston. Niinpä Henrekson ja Persson (2004) osoittavat, että sairausajan palkan tason ja sairauspoissaolojen keston välillä on selkeä positiivinen riippuvuus: kun sairausajan palkka muuttui uudistuksen myötä anteliaammaksi, piteni myös sairauspoissaolojen kesto, ja päinvastoin. Vastaavansuuntaisiin tuloksiin päätyivät Hesselius ja Persson (2007). Tutkimuksessaan he arvioivat vuonna 1998 Ruotsin sairausvakuutusjärjestelmään tehdyn muutoksen vaikutusta kuntasektorin sairauspoissaolojen keston. Muutos salli ylimääräisen kompensaaation hakemisen esimerkiksi työehtosopimusten piiristä sairauspoissaolon keston ylittäessä 90 päivää ilman, että julkisen sektorin maksama sairauspäiväraha aleni. Heidän tuloksensa mukaan tämä lisäkompensaatio pitkitti yli 90 päivää kestäneitä sairauspoissaoloja keskimäärin lähes viidellä päivällä, mikä puolestaan kasvatti kansallisia sairausvakuutusmenoja kolmella prosentilla. Jotta täydennysjärjestelmä kattaisi kaikki siitä aiheutuneet kustannukset, sen vakuutusmaksujen tason tulisi nousta 22 prosentilla, kirjoittajat päättelivät.

Johansson ja Palme (2002, 2005) osoittavat puolestaan, että vuonna 1991 Ruotsissa toteutettu sairausajan palkan korvaustason alennus (teollisuustyöntekijöiden osalta) johti sekä sairauspoissaolojen vähenemiseen että niiden keston lyhenemiseen. Saksassa, jonka sairausajan palkkajärjestelmää luonnehditaan yhdeksi teollisuusmaiden anteliaimmista, toteutettiin 1990-luvun loppupuoliskolla niin ikään sairausajan palkan alennus, joka kuitenkin jäi tilapäiseksi.<sup>42</sup> Uudistuksen arvioidaan vähentäneen sairauspoissaoloja vuositasolla keskimäärin kahdella päivällä (Puhani ja Sonderhof, 2010). Vaikutus osoittautui selittyvän ensisijaisesti pidempien sairauspoissaolojen lyhenemisellä. Paluu vanhaan järjestelmään muutaman vuoden päästä johti puolestaan sairauspoissaolojen pitenemiseen likimain uudistusta edeltävälle tasolle.

### **Taloudelliset kannustimet heijastuvat työkyvyttömyysjakson jälkeiseen toimintaan**

Yllä tarkasteltiin työkyvyttömyysetuuden tason vaikutusta työkyvyttömyysjakson keston. Seuraavaksi tarkastelun kohteeksi otetaan työkyvyttömyysetuuden tason

---

42 1.1.1996 alennettiin sairausajan palkka 100 prosentista 80 prosenttiin kuuden ensimmäisen viikon osalta. Uudistus koski yksinomaan työehtosopimusten ulkopuolella olevia työntekijöitä. Hallituksen vaihduttua sairausajan palkan alennus evättiin 1.1.1999 eli siirryttiin takaisin vanhaan järjestelyyn.

mahdollinen vaikutus päättyneen työkyvyttömyysjakson jälkeiseen toimintaan, joskin empiirinen tietopohja on tältä osin vieläkin suppeampi. Kuitenkin nämä ilmiöt liittyvät tiiviisti toisiinsa, ja kummastakin tarvitaan luotettavaa tietoa. Mikäli etuuksien tason korotus (leikkaus) on omiaan pitkittämään (lyhentämään) työkyvyttömyysjakson kestoja, niin minkälaiseen toimintaan edunsaajat ensisijaisesti siirtyvät työkyvyttömyysjakson päättymisen jälkeen? Pystyvätkö he palaamaan työelämään vai siirtyvätkö he etupäässä toisen turvajärjestelmän asiakkaiksi? Kumpi siirtyminen tapahtuu nopeammin? Jääkö työnteko pysyväksi vai lyhytaikaiseksi sillä seurauksella, että he pian palaavat työkyvyttömyysjärjestelmän piiriin? Kysymyksiä on monenlaisia ja monenmuotoisia. Vastauksia niihin on sitä vastoin tarjolla niukasti tai ei lainkaan. Lisäksi tehdyissä arvioinneissa kiinnostuksen kohteena on lähes poikkeuksetta työnteko vaihtoehtoisten ratkaisujen jäädessä tarkastelun ulkopuolelle.

Arvioidessaan Norjan pysyvää työkyvyttömyyttä koskevan eläkejärjestelmän etuuksia koskevan uudistuksen vaikutuksia Kostøl ja Mogstad (2014) päättelivät, että moni edunsaaja aloitti työntöön tai työskenteli aiempaa enemmän, kun he uudistuksen myötä saivat pitää etuuksistaan aikaisempaa suuremman osan. Kirjoittajien mukaan tämä osoittaa selkeästi, että monella pysyvällä työkyvyttömyyseläkkeellä olevalla on edelleen huomattavaa työkapasiteettia jäljellä. Myös tuore Yhdysvaltoja koskeva tutkimus viittaa siihen, että työkyvyttömyysturvan piirissä oleminen saattaa jopa parantaa etuuden saajan työkykyä ja sitä kautta edistää hänen paluutaan työelämään (Moore, 2014). Poikkeuksen muodostavat kuitenkin ne, joilla on krooninen vaiva.

Toisaalta Kostølin ja Mogstadin (2014) tulokset myös paljastivat, että pysyvän työkyvyttömyyden kattavaan eläkejärjestelmään tehdyn uudistuksen vaikutus näytti vaihtelevan merkittävästi työkyvyttömyyseläkkeellä olevan iän mukaan. Eläkeikää lähestyvien kohdalla uudistuksella ei näyttänyt olleen mitään vaikutusta. Todetut vaikutukset syntyivät yksinomaan 18–49-vuotiaiden keskuudessa. Mutta myös siinä ikäryhmässä esiintyi suurta vaihtelua uudistuksen vaikutuksen ollessa kaikkein suurin erityisesti miehillä, hyvin koulutetuilla sekä alhaisen työttömyyden aloille erikoistuneilla. Tästä Kostøl ja Mogstad (2014) päättelivät, että kannustettaessa työkyvyttömyyseläkkeellä olevia palaamaan työelämään taloudellisia kannustimia tulisi kohdistaa tarkasti ja tehokkaasti. Todettakoon myös, että heidän tuloksiensa mukaan pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen etuuden parannus ei vähentänyt siitä tapahtunutta ulosvirtausta eli eläkkeestä luopuvien määrää.

Toinen norjalaisista arviointitutkimuksista pureutui työkyvyttömyysjakson päättymisen jälkeiseen toimintaan huomattavasti laajemmin (Fevang ym., 2013). Tulokset osoittivat, että Norjassa määräaikaisten työkyvyttömyyseläkkeiden etuuksien korotus myöhensi edunsaajien siirtymistä niin työelämään kuin myös toisiin turvajärjestelmiin. Työkyvyttömyysjakson kestossa tapahtunut muutos näytti kuitenkin olleen lievin työssäkäynnin osalta: saatujen joustojen mukaan etuuden tason 10 prosentin nousu pidensi jakson kestoja noin kolmen prosentin verran. Vaikutus oli

hieman suurempi määräaikaisesta työkyvyttömyyseläkkeestä pysyvään työkyvyttömyyteen siirtyvien osalta (3.4 %) ja selvästi suurin työttömyysrekisteriin siirtyvien osalta (4.1 %). Toisin sanoen, pysyvään työkyvyttömyyteen ja erityisesti työttömyyteen siirryttiin määräaikaisesta työkyvyttömyyseläkettä koskevan uudistuksen jälkeen aiempaa hitaammin. Merkille pantavaa on myös se, että tutkijat eivät löytäneet tässä suhteessa selkeitä eroja eri ryhmien välillä (sukupuolen, siviilisäädyn tai etnisyyden suhteen) eli vaikutukset tuntuvat olleen varsin yleisluonteisia.

Samankaltaisiin tuloksiin päätyivät Banks ym. (2014) tutkiessaan Ison-Britannian eläkejärjestelmien taloudellisten kannustimien merkitystä, joskin vastakkaisesta näkökulmasta: tarkastelun kohteena oli 50–69-vuotiaiden todennäköisyys lähteä työelämästä ajanjaksolla 2002/3–2010/11. Kannustimilla todettiin olevan merkittävä vaikutus lähtöpäätökseen, mutta taustalla vaikuttivat ensisijaisesti muut eläkejärjestelyt kuin julkinen työkyvyttömyyseläke ja sen kiinteä, aiemmasta ansiotulotasosta riippumaton etuus. Esitettyjen tuloksien mukaan taloudellisten kannustimien vaikutus ei näyttänyt myöskään vaihtelevan henkilön terveyden, koulutuksen tai sukupuolen mukaan. Mistä nämä tulokset loppujen lopuksi kertovat, on pohtimisen arvoinen kysymys, jota ei kuitenkaan tutkimuksessa käsitellä. Yksi selitys voisi yksinkertaisesti olla se, että taloudelliset kannustimet eivät yksin riitä vaan edellyttävät tuekseen muita tuen muotoja kuten sosiaalista kuntoutusta ja terveydenhoitoa.

Tutkiessaan Norjan määräaikaisesta työkyvyttömyysjärjestelmää Fevang ym. (2013) keskittyvät järjestelmän piiriin kuuluvien todennäköisyyteen palata töihin. He toteavat muun muassa sen, että huomattavista institutionaalisista eroista huolimatta heidän tuloksensa ovat tältä osin hyvin lähellä Yhdysvaltoja koskevissa arvioinneissa esitettyjä vaikutuksia.<sup>43</sup> Tämä voisi viitata siihen, että taustalla toimii mekanismeja, jotka eivät juuri riipu institutionaalisista järjestelyistä. Lisäksi he kiinnittävät huomiota siihen, että määräaikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä olevat eivät näytä reagoivan taloudellisiin kannustimiin yhtä herkästi kuin työttömyysturvan piirissä olevat. Tämän tuloksen todetaan osoittavan, että (myös tilapäisesti) työkyvyttömyisten työllistymismahdollisuudet ovat yleisesti ottaen rajoitetummat kuin työttömien työnhakijoiden.

Toisaalta tutkijat muistuttavat siitä, että määräaikaiselle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvät henkilöt on jakson alkamishetkellä tyyppillisesti luokiteltu sataprosenttisesti työkyvyttömiksi. Tätä taustaa vasten etuuden tasossa vuoden 2002 alussa tehdyn muutoksen vaikutus koetaan huomattavan suureksi.<sup>44</sup> Tosin tulokseen on saattanut vaikuttaa moni itse järjestelmään ja sitä ympäröivään maailmaan liittyvä tekijä. Määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen keskeisenä osana on lääkinnällinen ja ammatillinen kuntoutus, ja tässä toiminnassa on samanaikaisesti voinut tapahtua jopa merkittäviä muutoksia. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan pohdita

43 Heidän mainitsemansa viitteet ovat Butler ja Worrall (1985) sekä Meyer ym. (1995).

44 Tilapäisen työkyvyttömyysjakson alkaessa osatyökykyisiksi luokiteltujen osalta etuuden tasokorotuksella näytti olevan vieläkin voimakkaampi (hidastava) vaikutus työelämään palaamiseen. Mistä tämä tulos mahdollisesti johtui, jää kuitenkin auki.

arvioinnissa. Sen sijaan pyritään ottamaan huomioon joukko ympäröivään talouteen liittyviä tekijöitä, etenkin työvoiman kysynnän tila (niukkuus) paikallisilla työmarkkinoilla. Tulos tuskin yllättää: mitä korkeampi on paikallinen työllistymisaste, sitä nopeammin siirrytään myös määräaikaisesta työkyvyttömyydestä työelämään ja sitä pienemmällä todennäköisyydellä tilapäiseksi tarkoitettu työkyvyttömyysjakso vaihtuu työttömyydeksi tai pysyväksi työkyvyttömyydeksi.

Vaikka paikallisten työmarkkinoiden tilan vaikutusta mahdollisuuksiin palata työelämään voidaan pitää varsin loogisena tuloksena, sen implikaatiot ovat monessa mielessä tärkeitä. Ennen kaikkea tulos on hyvä muistutus siitä, että työkyvyttömyysjärjestelyt eivät toimi eristettyinä ympäröivästä maailmasta. Järjestelmän toimivuus ja myös siihen tehtävien uudistusten vaikuttavuus riippuvat viime kädessä talouden tilasta ja siinä tapahtuvista samanaikaisista muutoksista. Jos esimerkiksi etuuksien määrääntymisehtoja tiukennetaan tai niiden tasoa leikataan talouden laskusuhdanteessa, uudistuksen vaikutukset näkyvät mitä ilmeisimmin etupäässä työkyvyn ongelmia kokevien henkilöiden siirtymisenä muihin turvajärjestelmiin, jotka todennäköisesti soveltuvat heille huonommin ja joista saattaa olla vieläkin vaikeampaa työllistyä, eikä välittömänä paluuna työelämään.

Toisaalta Fevang ym. (2013) myös osoittavat, ettei ole samantekevää, miten etuusjärjestelmä on rakennettu. Määräaikainen työkyvyttömyyseläke, joka määrätyn ajan päästä edellyttää tietyn tyyppiin aktiivitoimenpiteisiin osallistumista, näyttää kannustavan edunsaajista ainakin osaa palaamaan työelämään ennen toimenpiteiden alkamista. Tulos on siten tältä osin samansuuntainen kuin määräaikaisten työttömyyskorvausten<sup>45</sup> ja sairausajan palkkojen<sup>46</sup> suhteen.

### **Vaikeavätkö työkyvyttömyysetuuisuuksien ehdot edunsaajien määrään?**

OECD on sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyteen liittyviä politiikkatoimenpiteitä käsittelevissä yhteenvetoraporteissaan pyrkinyt selvittämään, miksi työkyvyttömyysturvajärjestelmien piiriin kuuluvien edunsaajien määrissä esiintyy huikeita eroja maiden välillä. Mikä on työkyvyttömyysetuusjärjestelyjen ominaispiirteiden rooli tässä yhteydessä? Tuoreimmassa raportissa selostetut tulokset kertovat pääpiirteittäin seuraavaa (OECD, 2010b, 91-93).

Selitettävä ilmiö on siis OECD:n arvioima työkyvyttömiä edunsaajien kokonaismäärä eri maissa, ei uusien työkyvyttömiä määrää esimerkiksi vuositasona. Jälkimmäinen mittari olisi eittämättä parempi, koska harjoitelman tavoitteena on nimenomaan selvittää uudistusten vaikutukset työkyvyttömiä määrään. Olemassa olevat aineistot asettavat kuitenkin liian korkeat rajat tällaisen luotettavan virtamittarin laskemiselle.

45 Ks. esim. Card ym. (2007), Røed ja Westlie (2012) sekä tuore katsaus, joka kattaa 12 tutkimusta yhdeksästä maasta (Filges ym., 2013).

46 Esim. Markussen ym. (2011).

OECD:n laskelmat osoittavat työkyvyttömyyteen liittyvien korvausten osalta, että niiden anteliaisuuden ja edunsaajien määrän välillä on vahva positiivinen riippuvuus. Erialaisten taloudellisten ilmiöiden huomioon ottaminen tosin heikentää merkittävästi tämän kytkennän voimakkuutta, mutta siitä huolimatta se pysyy varteenotettavan suurena. Työkyvyttömiä parempaan kiinnittämiseen työelämään tähtäävien toimenpiteiden vaikutus edunsaajien kokonaismäärään on sitä vastoin pieni, itse asiassa tilastollisesti ei-merkittävä eli olematon. Tämän tuloksen tulkitaan raportissa osoittavan, että poliittinen päätöksenteko ja toimeenpano kulkevat epätahdissa.

Eri politiikkakeinojen yksityiskohtaisempi tarkastelu osoittaa puolestaan, että edunsaajien määrä kasvaa (pienenee), kun löysätään (tiukennetaan) työkyvyttömyysjärjestelmiin pääsyä ja/tai kun nostetaan (leikataan) korvausten tasoa. Vastaaavan tyyppisiä tuloksia on saatu maakohtaisissa tarkasteluissa, kuten myös edellä kävi ilmi. Linjassa eri maille saatujen tuloksien kanssa on myös seuraava havainto: antelias ja vähän valvontaa sisältävä sairausajan palkkajärjestelmä kasvattaa työkyvyttömiä määrää. Selitys lienee se, että pitkittynyt sairauspoissaolo usein johtaa työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen.

Lisäksi OECD:n tekemä laskelma viittaa siihen, että tiukennettu ohjeistus työkyvyttömyyden arvioinnin yhteydessä on - vastoin odotuksia - ollut omiaan kasvattamaan pikemmin kuin pienentämään edunsaajien määrää. Toisaalta ohjeistukseen tehdyt muutokset edellyttävät vastaavaa muutosta sitä noudattavien ihmisten asenteissa ja käytännöissä. Tällaisen prosessin mittaaminen on kieltämättä haastava tehtävä ja jää siksi myös OECD:n laskelman ulkopuolelle.

Työkyvyttömyysjärjestelmien piiriin kuuluvien kuntoutukseen ja työllistymiseen tähtäävien ohjelmien ja toimenpiteiden lisääminen vaikuttaa laskelman antamien tuloksien mukaan työkyvyttömiä edunsaajien määrään alentavasti. Sama koskee työelämään paluuta edistävien kannustimien muuttamista kannustavampaan suuntaan. Toiminta- ja työkyvyn ongelmia kokevien syrjimyksen kieltävä lainsäädäntö sitä vastoin heikentää työkyvyttömiä edunsaajien työllistymismahdollisuuksia eli kasvattaa heidän määräänsä. Myös nämä tulokset ovat pitkälti linjassa eri maille saatujen tuloksien kanssa.

Kaiken kaikkiaan OECD:n laatiman laskelman tuottamat tulokset ovat pääosin intuition mukaisia. Lisäksi suppea maakohtainen arviointitutkimus pitkälti tukee näitä tuloksia. Toisaalta monet tärkeät näkökohdat jäävät laskelmassa kattamatta. Näihin kuuluvat erityisesti seuraavat. Yhden toimenpiteen muuttaminen saattaa vaikuttaa merkittäväällä tavalla toisen toimenpiteen vaikutukseen, eli toimenpiteiden välillä esiintyy mitä ilmeisimmin enemmän tai vähemmän monimutkaisia riippuvuussuhteita. Toiseksi tulisi huomioida uudistuksen ajoitus talouden suhdannevaiheen kannalta katsottuna, koska esimerkiksi heikon työvoiman kysynnän tilanteessa myös hyvin suunniteltu ja toimeenpantu uudistus jää usein vaikutukseltaan pieneksi johtaen pahimmassa tapauksessa pikemmin haittavaikutuksiin.

# 20 Osatyökykyiset Suomea koskevan arviointitutkimuksen valossa

## 20.1 Poliitiikan ja käytännön välinen kuilu

Taskinen (2012) toteaa *Hyvinvointikatsauksen* kirjoituksessaan, että ”...kun terveysongelmia tai vajaakykyisyyttä mitataan itse ilmoitettuna, niin Suomi on Euroopan kärkimaita.” (s. 37). Tämän sijoituksen Suomi onnistuu saavuttamaan sekä Eurostatin että OECD:n laatimissa vertailuissa. Suomessa vakinaisesti asuvien 15 - 64 -vuotiaiden sairaus- ja terveysongelmien laajuudesta kertoo niin ikään Tilastokeskuksen tuore selvitys ”Työkyky ja työllisyys”, joka toteutettiin vuoden 2011 työvoimatutkimuksen lisätutkimuksena. Siinä käy muun muassa ilmi, että vajaalla viidenneksellä työikäisistä on terveydentilan takia joitakin työrajoitteita. Vaivoistaan huolimatta suurin osa heistä on kuitenkin työelämässä.

Toisaalta tutkimuksesta ilmenee myös, että varteenotettava määrä työikäisistä joutuu terveydentilansa takia jättäytymään työelämän ulkopuolelle, vaikka työhaluja edelleen olisi. Samansuuntaisen viestin välitti joitakin vuosia sitten selvityshenkilö Mika Vuorela (2008). Se näkyy myös Hietalan (2013) tuoreessa muistiossa, jonka mukaan työkyvyttömyyseläkkeellä, ml. Kelan vähimmäistyökyvyttömyyseläkkeellä, olevia työhaluisia ja työkykyisiä henkilöitä on vähintään 60000. Vajaakuntoisia työttömiä työnhakijoita on lähes 70000 ja vajaakuntoisia työnhakijoita yli 90000. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työssäkäynti ei ole suinkaan olematonta ja se on myös selvästi lisääntynyt viime vuosina, kuten muun muassa Eläketurvakeskuksen selvitykset osoittavat (esim. Gould ja Kaliva, 2010; Kannisto, 2013).

Samanaikaisesti OECD:n vuotta 2007 koskevien laskelmien mukaan Suomi sijoittuu harjoitetun politiikkansa ansiosta OECD-maiden kärkeen yhdessä muun muassa muiden Pohjoismaiden kanssa. Suomi saa yhteensä 32 pistettä sekä työkyvyttömiä korvaus- että integrointipolitiikasta (OECD, 2010b, Chapter 3). Arvioinnin kohteena kummassakin politiikkalohkossa on kymmenen toimenpidettä skaalalla 0-5 eli yhden lohkon pistemäärä voi olla enintään 50. Lisäksi politiikkatoimenpiteiden pääpainossa tapahtunut muutos (vuoden 1990 tilanteeseen verrattuna) näyttää Suomessa olleen varsin huomattava moneen muuhun OECD-maahan verrattuna: korvauspolitiikan merkitys on pienentynyt samalla kun integrointipolitiikan rooli on kasvanut melkoisesti.

Esimerkiksi OECD:n laajat yhteenvetoraportit (1992, 2003, 2010b) yhdessä Suomea koskevan maaraportin (OECD, 2008c) kanssa tarjoavat laajan katsauksen Suomessa harjoitettuun politiikkaan ja työkyvyttömyyden eri vaiheita koskeviin

järjestelmiin vuosien varrella tehtyihin parannuksiin. Mutta samaan aikaan Suomessa asuvien työkyvystä kertovat tilastot ja selvitykset kuvaavat tilannetta, joka näyttää sopivan yllättävän huonosti yhteen harjoitetun politiikan ja esimerkiksi OECD:n maavertailussa sille annettujen korkeiden pistemäärien kanssa. Toki ainakin osaselityksenä voi olla se, että joidenkin muiden maiden kansalaisiin verrattuna suomalaisilla on tapana kertoa tunnollisesti rajoitteistaan (vrt. Taskinen, 2012). Toisaalta vähintään yhtä tärkeä selitys on mitä ilmeisimmin se, että käytäntö sopeutuu poliittisiin päätöksiin varsin huomattavalla viipeellä. Tästä kielii myös sosiaali- ja terveysministeriön tuoreeseen työryhmäraporttiin kirjoitettu toteamus (STM, 2013b, s. 8): ”Osatyökykyisten työssä jatkamiseksi ja työllistymiseksi on jo olemassa suuri määrä keinoja, mutta niitä käytetään hajanaisesti ja toisistaan irrallaan.” Käytännön liittyviä ongelmia on selvitelty useissa raporteissa (esim. Kuuva, 2011). Tästä puolestaan seuraa, että kolmas mahdollinen selitys voi olla puutteellinen tietämys eri keinojen ja niiden ketjuttamisen vaikutuksesta osatyökykyisten työllistymiseen ja työssä pysymiseen niin lyhyellä kuin myös pidemmällä tähtäimellä. Myös tämä näkökohta on itse asiassa tuotu esille sekä sosiaali- ja terveysministeriön työryhmäraportissa (STM, 2013b) että eduskunnan tarkastusvaliokunnan raportissa (2013).

## 20.2 Suomalainen tietämys on laaja mutta arviointitietopohja kapea

Osatyökykyisten työllisyyden edistämiseksi on keskeistä, että pystytään tunnistamaan osatyökykyisten työllistymisen kynnykset ja heidän työntekonsa esteet sekä niitä vähentävät tai kokonaan poistavat toimet. Yhtäläillä tarvitaan luotettavaa tietoa siitä, mitkä toimenpiteet lisäävät työnteon kannustavuutta ja ylipäänsä edistävät osatyökykyisten työssä pysymistä.

Osatyökykyisten työllistyminen, työllistymisen tukeminen ja erilaisten tukiohjelmien kuten kuntoutuksen ja työvoimapolitiittisten toimien vaikutusten arvioimisella on Suomessa pitkä perinne. Kuntoutuksen ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden uudistaminen sekä siihen liittyvän tutkimustoiminnan kasvu alkoi jo 1970-luvulla. Suomessa, kuten muissa Pohjoismaissa, voi katsoa olevan erityistä osaamista ja tietotaitoa mitä tulee sosiaaliseen kuntoutukseen, sosiaalilääketieteelliseen kuntoutustutkimukseen, vajaakuntoisille tarjottuihin palveluihin ja sosiaaliturvaan, mukaan lukien työvoimapolitiittiset palvelut. Laatikossa 3 on esimerkinomaisesti listattu tätä laajaa ja pitkää tutkimusperinnettä kuvaavaa kirjallisuutta.



Laatikko 3: Esimerkkejä osatyökykyisten asemaa ja työllistettävyyttä käsittelevästä suomalaisesta kirjallisuudesta

Vajaakuntoisten työvoimapalvelun kehittämistoimikunta (1979): Vajaakuntoisten työvoimapalvelun kehittämistoimikunnan mietintö. Työministeriö, Helsinki.

Anttonen, M. (1990): Työhönvalmennuskokeilu Merikosken kuntoutus- ja tutkimuskeskuksessa 1988 – 1989. Sosiaalhallitus, Helsinki.

Hokkanen, L. (1991): Työkykyarvion ja kuntoutuksen ongelmat. Kuntouttava työllistäminen -kehittämiprojektin osaraportti 2. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Rantanen, S. (1991): Päivä kerrallaan: tutkimus kuntoutusasiakkaiden palkkatyöhön palaamisen vaikeuksista. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Mannila, S. (1993): Työhistoria ja syrjäytyminen: vaikeasti työllistyvien terveysongelmaisten elämäkulusta. Työministeriö, Helsinki.

Suikkanen, A. (1993): Tupla tai kuitti? Tutkimus kuntoutuksesta ja selviytymisestä. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Metso, Heini (1999): Ammatillisesti kuntoutetut tuki- ja liikuntaelinsairaat sijoittuneet hyvin työelämään, *Sosiaalivakuutus* 37(1), 24-25.

Rytkönen, H. (2003): Vajaakuntoiset työelämässä: LEL-työntekijöiden ja muiden alojen työntekijöiden sekä työikäisten suomalaisten vajaakuntoisuus, kuntoutukseen osallistuminen ja kuntoutuksen tarve. *Eteran tutkimuksia* 1/2003.

Mannila, S. & Järvikoski, A. (2005): Disability and working life. *Kuntoutussäätiö, Työselosteita* 32/2005.

Saari, P. (2005): Ammatillisen kuntoutuksen käyttö ja vajaatyökykyisten tukeminen kunnissa, *Kuntoutus* 28(3), 3 - 17.

Juntunen, J., Krantz, S., Holappa, T. & Rytkönen, H. (2006): Vajaakuntoisuus, kuntoutukseen osallistuminen ja kuntoutuksen tarve LEL-alojen naisilla. *Eteran tutkimuksia* 5/2006.

STM (2008): Pysytään työssä: vaikeavammaisten henkilöiden työssä pysymisen tukeminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:13, Helsinki.

Järvikoski, A., Lindh, J. & Suikkanen, A. (2011): Kuntoutus muutoksessa. Lapin yliopistokustannus.

Pensola, T., Kesseli, K., Shemeikka, R., Rinne, H. & Notkola, V. (2012): Kuntoutukseen? Sosioekonomiset tekijät Kelan kuntoutukseen hakemisessa ja myönnytyksessä. *Kuntoutussäätiön tutkimuksia* 86/2012, Helsinki.

Karhu, J. (2013): Vajaakuntoisten henkilöiden työllistäminen ja tuetun työllistymisen merkitys työnantajien näkökulmasta. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta, pro gradu -tutkielma, kuntoutustiede, syksy 2013.

Paanetoja, J. (2013): Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta. *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja* 0356-7206; n:o 316.

Osatyökykyisten tilanne on noussut uudestaan esille viime vuosina myös Suomessa. Suomen tilannetta on kartoitettu sekä OECD:n että Euroopan komission ja myös Euroopan parlamentin toimesta laadituissa maaraporteissa ja vertailtu muihin maihin laajoissa yhteenvetoraporteissa. Vuonna 2011 julkaistiin selvityshenkilön raportti osatyökykyisten työllistymisen esteistä (Lehto, 2011). Raportissa todetaan, että suurimpia esteitä ovat ennakkoluulot sekä luottamuksen ja tiedon puute. Ratkaisuksi ehdotetaan peräti kuutta toimintalinjaa. Viime vuonna julkaistiin puolestaan Osatyökykyiset työssä -ohjelman piirissä laadittu työryhmäraportti, jossa ehdotetaan varteenotettavaa määrää lainsäädännöllisiä muutoksia osatyökykyisten työssä jatkamisen ja työllistymisen parantamiseksi sekä otetaan kantaa suureen määrään näitä tavoitteita edistäviä toimenpiteitä (STM, 2013b).

Perusteellisiin tutkimuksiin pohjautuvia arviointeja osatyökykyisille suunnattujen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksista löytyy sitä vastoin vähän. Itse asiassa tiedossamme on vain yksi, jonka esille tuomat tulokset kuvataan lyhyesti alla. Lopussa palataan sosiaali- ja terveysministeriön työryhmäraporttiin ja siinä esitettyihin ehdotuksiin tarjolla olevien keinojen kehittämiseksi.

### **Työvoiman kysyntä varteenotettava tekijä**

Kuten todettiin jo aiemmin, Suomi kuuluu niihin harvoihin maihin, joissa työnantajalle on määrätty omavastuuosuus entisten työntekijöittensä työkyvyttömyyseläkkeiden kustannuksista. Muun muassa tämän yrityskoon mukaan vaihtelevan velvoitteen vaikutusta siirtymiin työstä sairauspäivärahalle ja työkyvyttömyyseläkkeelle ovat arvioineet Korkeamäki ja Kyyrä (2012). Heidän aineistonsa kattaa yksityisen sektorin ja vuodet 1994 - 2004. Saadut tulokset koskien yritysten omavastuuosuutta osoittavat, ettei järjestelmä vaikuta työntekijöiden siirtymiin sairauspäivärahalle. Sen sijaan se näyttää vähentävän sairauspäivärahasta työkyvyttömyyseläkkeelle tapahtuvia siirtymiä. Jälkimmäinen vaikutus näkyy suurten yritysten kohdalla, koska omavastuuosuus on niillä kaikkein suurin. Toisaalta vaikutus ei esiinny kaikilla suuryrityksillä vaan ensisijaisesti niillä, jotka heikon taloudellisen tilanteen takia eivät pysty helposti kattamaan tällaisia lisäkustannuksia. Näin ollen ei ole ehkä myöskään yllättävää, että kasvuyritysten osalta havaitaan hieman suurempaa ulosvirtausta sairauspäivärahalle ja työkyvyttömyyseläkkeelle. Toisin sanoen, moni työnantaja näyttää tuloksien mukaan hyödyntävän työkyvyttömyyseläkkeitä työvoimansa sopeuttamisessa etenkin sellaisissa suhdannetilanteissa, joissa olisi hankalaa perustella irtisanomisia.

### **Suomi on osatyökykyisten kohdalla valinnut toisen tien**

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmäraportissa (STM, 2013b) esitetyt ehdotukset kielivät siitä, että Suomi on osatyökykyisiin liittyen monessa suhteessa jo valinnut tai on aikeissa valita toisen tien kuin muut Pohjoismaat. Seuraavassa nostetaan esille muutama tätä näkemystä havainnollistava esimerkki.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmäraportissa todetaan, että ”ammattillisen kuntoutuksen varhaisen käynnistämisen tuloksena kuntoutus on entistä vaikuttavampaa ja tuloksellisempaa ja se ehkäisee työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisiä sekä säästää eläkemenoja.” (s. 11). Joskin laatikossa 3 listattu kirjallisuus antaa tälle päätelmälle tukea, ammattillisen kuntoutuksen työllistymisvaikutuksista esitetyt arviointitulokset eivät ole yhtä myönteisiä. Härkäpää ym. (2013) arvioivat ammattilliseen kuntoutukseen sisältyvän työhönvalmennuksen työllistymistulokset vaatimattomiksi ja keskeyttäneiden osuuden suureksi. Lisäksi toiminnassa ilmeni huomattavia puutteita. Tuoreessa väitöskirjassaan Lindh (2013) puolestaan päättelee muun muassa, että työllisyydestä ja työttömyydestä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymät edustavat merkittävintä siirtymää ammattillisen kuntoutuksen jälkeen ja että nämä siirtymät yleistyivät selvästi seuranta-aikana.<sup>47</sup> Nämä arviointitulokset viittaavat siihen, että ammattillisen kuntoutuksen varhaistaminen ei yksistään riitä työryhmäraportin asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi tältä osin.

Suomen valitsema inkluusiota ja normalisaatiota korostava toimintaperiaate, joka työryhmäraportissa saa vahvaa tukea, poikkeaa muissa Pohjoismaissa valitusta linjasta. Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa ei ole käytössä suoraan osatyökykyisille kohdennettuja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Esimerkiksi Blomgren ja Hytti (2013) pitävät tätä merkittävänä todeten, että Suomessa ei edelleenkaan ole käytössä suoraan vajaakuntoisille kohdennettuja toimenpiteitä, kun taas Ruotsissa ja Tanskassa vajaakuntoisten työllistäminen koskee noin puoltatoista prosenttia työikäisistä (s. 34). Inklusio-periaatteen omaksuminen osatyökykyisten kohdalla ja siitä tiukasti kiinni pitäminen on mielenkiintoinen havainto myös ottaen huomioon suomalaisilla työmarkkinoilla muille erityisryhmille suunnatut ja monesti vaikutuksiltaan hyvin toimiviksi arvioidut keinot. Ainoan poikkeuksen tästä periaatteesta muodostaa kuntien sosiaalihuoltolain nojalla järjestämien suojatöiden lisäksi niin sanottu työolosuhteiden järjestelytuki. Tällä yksinomaan osatyökykyisille tarkoitettulla TE-toimiston tukimuodolla pyritään parantamaan työnantajien taloudellisia mahdollisuuksia rekrytoida osatyökykyisiä. Muista maista tehtyjen arviointitutkimusten valossa näyttää kuitenkin siltä, että tukien tulisi olla varsin huomattavia ennen kuin niillä on selvää osatyökykyisten työllistymistä edistävää vaikutusta (vrt. luku 19).

Työnantajiin liittyen työryhmän raportissa todetaan lisäksi, että palkkatuki – Suomessa ainoana työnantajalle myönnettävänä palkkauskustannuksia alentavana tukena – on riittävä kompensatio työntekijän tuottavuuden alenemisesta. Sitä pidetään sosiaaliturvamaksujen alentamista parempana vaihtoehtona torjuen siten Suomessa esitettyjä näkemyksiä, joiden mukaan tämän tyyppiset toimet olisivat osatyökykyisten kannalta kaikkein vaikuttavimpia.

---

47 Arviointituloksien osalta alan kansainvälinen tutkimuskirjallisuus on puolestaan kovin ristiriitaista. Ammatilliselle kuntoutukselle esitettyjen työllistymisvaikutusten haarukka on suuri: 20 – 70 %. Lisäksi ammattillisen kuntoutuksen tehokkuus ja vaikuttavuus on kyseenalaistettu monessa tutkimuksessa syistä, jotka ovat työvoimakoulutukselle tyyppisiä. Esimerkkeinä mainittakoon kurseille hyväksytyjen valikointi koulutuksen tehokkuuden varmistamiseksi sekä osallistujien työnhakuintensiteetin putoaminen lähelle nollaa kurssin keston aikana (ns. lukkiutusvaikutus).

Niin ikään työnantajiin liittyy työryhmän raportissa lyhyesti pohdittu kiintiö- eli määräosuusjärjestelmä, johon suhtaudutaan hyvin varauksellisesti tuoden esille kaikki siihen eri yhteyksissä liitetyt epäkohdat ja ongelmat. Siksi lienee perusteltua tähdentää, että asiallisiin aineistoihin ja menetelmiin perustuva uudempi tutkimus on tuottanut tämän kriittisen kirjallisuuden rinnalle positiivisia vaikutuksia (vrt. alaluku 19.2). Toisaalta on tietysti perimmiltään kyse velvoitteisiin nojautuvan mallin ja taloudellisiin kannustimiin perustuvan järjestelmän valinnasta, vaikkakin esimerkiksi OECD suositteli jo vuoden 2003 yhteenvetoraportissaan negatiivisten (kuten kiintiöiden ja sakkojen) ja positiivisten (kuten palkkatuen) kannustimien tasapainoista käyttöä. Suomi on tässä suhteessa valinnut jälkimmäisen ratkaisun.

# 21 Loppupäätelmiä ja keskustelua

Osatyökykyisten työllisyysaste on keskimäärin huomattavasti alhaisempi kuin muiden työikäisten, joskin tulos näyttää vaihtelevan merkittävästi riippuen kohderyhmän määrittelystä ja käytetystä työllisyyden mittarista. Mihin suuntaan ja missä määrin osatyökykyisten työllisyys on kehittynyt, ei sitä vastoin tiedetä varmuudella. Vastaavasti osatyökykyisistä on merkittävästi suurempi osa joko työttömänä tai kokonaan työvoiman ulkopuolella. Työelämän ulkopuolella olevien osatyökykyisten osuus on itse asiassa arvioitu selvästi työttömien osuutta suuremmaksi, joskin myös tältä osin luvut vaihtelevat melkoisesti eri lähteiden välillä muun muassa laskentatavasta riippuen. Esimerkiksi Suomen osalta ja muista Pohjoismaista poiketen Blomgren ja Hytti (2013, taulukko 3) arvioivat työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuvan työelämästä poissaolon jakautuneen likimain tasaisesti sekä vuonna 2005 että vuonna 2010. Scharle (2013, Table A1) sitä vastoin arvioi Suomen osatyökyvyttömiä osuuden viisi ja puoli prosenttiyksikköä ei-osatyökyvyttömiä työttömiä suuremmaksi.

Monella työelämän ulkopuolella olevalla osatyökykyisellä on edelleen huomattavaa työkapasiteettia ja myös halua tehdä työtä osatyökyvyttömyyden sallimissa rajoissa. Osatyökykyisten työkyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen muodostavatkin huomattavan haasteen niin sosiaali- kuin myös hyvinvointipolitiikalle. Osatyökykyisten työmarkkina-asemaan onkin erityisesti viime vuosina kiinnitetty yhä enemmän huomiota. Osatyökykyisten työllistymistä ja työntekoa edistäviä keinoja on monipuolistettu ja kehitetty samalla kun työkykyä on ylipäänsä alettu tarkastella laajemmin ihmisen eliniän ja elämäntilanteiden mukaan vaihtuvana ilmiönä. Osatyökykyisten työllistymistä ja työntekoa ei enää tarkastella myöskään vain yksilön työkyvyn näkökulmasta vaan työyhteisöjen ja työmarkkinoiden kysymyksenä.

Monissa maissa korostetaan tänä päivänä onnistuneella tavalla työkyvyttömyyden sijasta osatyökykyisten osaamista, kuten Tanskan joustotyömallissa ja Ruotsissa 2010 käynnistetystä kampanjasta *Se kraften!* Tämän lisäksi kiinnitetään enenevässä määrin huomiota työtehtävien ammatillisten ja sosiaalisten taitojen muutoksiin ja ennen kaikkea siihen, että työnantajat ja työyhteisöt voisivat omalla toiminnallaan edesauttaa yksilöllisten kykyjen tunnistamista ja työtehtävien muotoilua yksilöiden taipumusten ja toiveiden mukaisesti. Suomessa on esimerkiksi palvelualoilla monia hyviä esimerkkejä siitä, miten osatyökykyisten integroituminen työyhteisöihin on parantanut organisaatioiden palveluja ja imagoa asiakkaiden silmissä.

Tänä päivänä on olemassa hyvin laaja valikoima mitä erimuotoisimpia osatyökykyisten työmarkkina-aseman edistämiseksi eri maissa rakennettuja ohjelmia ja toimenpiteitä. Sen sijaan harva niistä on ollut perusteellisen arviointitutkimuksen kohteena. Ja siltä osin kuin arviointeja on tehty, tulokset ovat monesti yllättävänkin ristiriitaisia. Tästä syystä päättäjien käytössä ei ole laajapohjaista perustietoa siitä,

mitkä keinot selvästi auttavat parantamaan osatyökykyisten työmarkkina-asemaa ja mitkä eivät. Nykyinen tietopohja nojautuu enimmäkseen eri maista kerättyihin niin sanottuihin hyviin käytäntöihin eli valikoituja keinoja koskeviin havaintoihin.

Toisaalta näyttöön perustuva tietämys yksinomaan osatyökykyisille kohdistettujen toimien vaikutuksista ei ole välttämättä Suomessa harjoitettavan aktiivi- ja aktiivointipolitiikan kannalta kovin arvokasta. Kuten edellä todettiin, Suomi on osatyökykyisten kohdalla valinnut toisen tien kuin useimmat muut EU-maat. Sen sijaan että osatyökykyisille suunnattaisiin heille räätälöityjä erityisohjelmia, Suomen valitsema toimintaperiaate korostaa inklusiota ja normalisaatiota eli edustaa niin sanottua *main stream* -politiikkaa (vrt. Scharle, 2013, Table A4). Muissa Pohjoismaissa on sitä vastoin käytössä monenmuotoisia ainoastaan osatyökykyisille kohdennettuja aktiivointitoimenpiteitä. Lisäksi etenkin Ruotsissa ja Tanskassa osatyökykyisille suunnattua aktiivointipolitiikkaa on vuosituhaten vaihteen jälkeen uudistettu varsin merkittävällä tavalla. Näitä uudistuksia on käsitelty myös yllä siltä osin kuin niitä on arvioitu tutkimuksellisin menetelmin. Yleisesti ottaen uudistukset näyttävät pienentäneen työelämän ulkopuolella olevien osatyökyvyttömiä osuutta. Missä määrin kyse on aidosta työllistymisestä eikä eri turvajärjestelmien välillä tapahtuneiden siirtymien johdosta tapahtuneesta muutoksesta, jää kuitenkin pitkälti epäselväksi. Tilastojen perusteella saatavan kuvan pohjalta esimerkiksi Blomgren ja Hytti (2013) päättelivät, että Tanskassa näyttää tapahtuneen siirtymiä työkyvyttömyydestä työttömyyteen. Ruotsin kohdalla he eivät sitä vastoin havaitse vastaavan tyyppistä substituutiovaikutusta, minkä he katsovat johtuvan työttömyysturvan ehtojen samanaikaisesta kiristämisestä.

Lisäksi Blomgren ja Hytti (2013) toteavat, että muille Pohjoismaille yhteinen piirre on ollut eritoten työkyvyttömyysetuuskien ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden hallinnollinen lähentäminen. Osittain näitä on jopa sulautettu yhteen. Valaisevana esimerkkinä tästä nostetaan esille Ruotsissa vuonna 2010 käyttöön otettu johdatus työelämään (*arbetslivsintroduktion*) -niminen toimenpidekokonaisuus. Toisaalta uudistusten vaikutuksista ei ole vielä laajapohjaista tietoa. Vaikka Suomen järjestelmiä ja lainsäädäntöä on uudistettu, muutokset ovat olleet melko pieniä suhteessa osatyökyvyttömiä suureen määrään, Blomgren ja Hytti (2013) päättelivät. He jatkavat toteamalla, että ajatus vajaakuntoisten ja pitkäaikaissairaiden integroimisesta ”nykyistä tiiviimmin työmarkkinoille, on levinnyt Suomessa kovin hitaasti.” (s. 40)

Tutkimuskirjallisuuden perusteella syntyy vahva vaikutelma, että työvoimapoliittiset tukitoimet pohjautuvat myös osatyökykyisten kohdalla työn tarjontaa korostaviin näkökohtiin, mutta toimivatko ne hyvin ja tavoitteiden mukaisesti? Osatyökykyisten työpanoksen kysyntään ja erityisesti talouden sekä työmarkkinoiden tilaan ja muutoksiin liittyvät seikat ovat tässä asetelmassa jääneet enimmäkseen sivulle. Työn tarjontaa koskevan näkökulman dominointi ja sen eristäminen taloudellisen ympäristön muovaamasta työn kysynnästä on silmiinpistävä ottaen huomioon, että osatyökykyisten selvästi heikommalle työllisyydelle ei ole tutkimuskirjallisuudessa onnistuttu esittämään luotettavia selityksiä. Kyse ei ole yksistään, eikä edes

välttämättä ensisijaisesti, osatyökykyisten ominaisuuksista ja niiden parantamisesta työllistymistä ja työntekoa edistävällä tavalla tai erilaisten turvajärjestelyjen ehtojen tarkistamisen (kiristämisen) tarpeesta. Viime vuosien tutkimustiedon valossa taloudellisten seikkojen merkitys näyttää nousseen näitä tärkeämmäksi selitykseksi.

Olemassa oleva tietopohja on hyvin suppea myös sen suhteen, miksi osatyökykyisistä on suhteellisesti huomattava määrä työvoiman ulkopuolella ja miksi heistä suuri osa hakeutuu työkyvyttömyyseläkkeelle. Osatyökykyisten aktivointipolitiikassa omaksutun lähtökohdan mukaan etenkin pysyväisluonteisia työkyvyttömyysjärjestelyjä tulisi kiristää sekä määrätymisehtojen että anteliaisuuden osalta tavoitteen ollessa kannustaa osatyökykyisiä pysymään työelämässä pidempään ja myös palaamaan työkyvyttömyydestä työelämään. Samalla tutkimus osoittaa, että tämä on mitä ilmeisimmin liian kapea perspektiivi. Tosin työkyvyttömyysjärjestelyjen anteliaisuuden ja niihin hakeutumisen sekä niissä pysymisen välillä on todettu esiintyvän vahva positiivinen yhteys. Jouston on yleensä arvioitu olevan likimain luokkaa 0.20, mikä kertoo varsin herkästä reaktiosta järjestelmän ehtojen muutoksiin. Takana olevista mekanismeista on sitä vastoin toistaiseksi ollut hyvin vähän tietoa. Yleensä onkin oletettu, että jouston selittää työkyvyttömyysjärjestelyjen anteliaisuuden työntekohalukkuutta vähentävä vaikutus. Viimeaikainen tutkimus kuitenkin osoittaa, että näkemyksessä on oikaisemisen varaa. Kyse ei ole suinkaan yksinomaan tällaisesta työn tarjontaa vinouttavasta substituutiomekanismista. Pääosan lasketusta joustosta selittää päinvastoin tulovaikutus. Tähän ei liity vastaavan tyyppistä työmarkkinavuotoon johtavaa vinoumaa, koska tässä tapauksessa työkyvyttömyyseläke ensisijaisesti tarjoaa työ- ja toimintakyvyn ongelmia kokeville henkilöille asiallisen toimeentulon tilanteissa, joissa työllistyminen tai työnteko ei näytä enää olevan mahdollista. Näitä tuloksia tukevat niin ikään havainnot monien työkyvyttömiä siirtymisestä työkyvyttömyysturvajärjestelyjen tiukentamisen seurauksena työttömyys- tai muun sosiaaliturvajärjestelmän piiriin eikä työelämään. Myös tämän tyyppisten tuloksien tulisi heijastua osatyökykyisille suunnatussa politiikassa.

# OSA IV: Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja työllisyys

## 22 Pitkäaikaistyöttömyys rakenteellisena ongelmana

Pitkäaikaistyöttömyydestä tuli viimeistään 1990-luvun laman seurauksena niin Suomessa kuin muissakin Euroopan maissa merkittävä rakenteellinen ongelma (Bessinger ja Möller, 2000; Martin ja Grubb, 2001, s. 6–8; OECD, 2002; Thomsen, 2009; Card ym., 2010). Pitkäaikaistyöttömyyttä eivät ole selittäneet sen kummemmin 14 vuotta – vuodesta 1993 vuoteen 2008 – jatkunut taloudellisen kasvun kausi (OECD, 2009) kuin ne lukuisat uudistuksetkaan, joita tehtiin työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Kasvukausi kyllä loi työvoiman kysyntää, mutta se suuntautui pääosin muihin työvoiman ryhmiin kuin työttömiin. Tämä on osoitettu lukuisin tutkimuksin (Hurley ja Storrie, 2011; OECD, 2009, 2010a, 2011, 2012, 2013; Asplund ym., 2012).

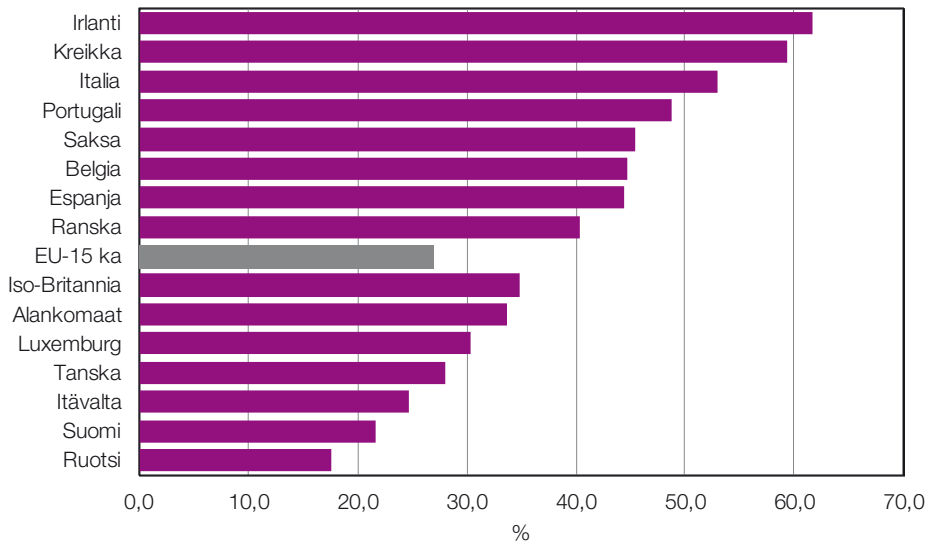
Pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaa ei ratkaissut myöskään se, että niin EU kuin yksittäiset valtiotkin kohdistivat pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon entistä enemmän resursseja ja monet näistä resursseista kohdennettiin paitsi nuoriin ja maahanmuuttajiin, myös pitkäaikaistyöttömiin. Aktiivisiin ja passiivisiin työvoimapolitiikan toimenpiteisiin kohdistetut resurssit ovat olleet huomattavia erityisesti Pohjoismaissa (Blanchard ym., 2013). Pitkäaikaistyöttömyyteen kohdennetut toimet ovat kyllä lieventäneet ongelmaa ja olleet ratkaisevassakin asemassa niiden kohdalla, jotka onnistuivat irrottautumaan työttömyydestä. Avoimeksi on kuitenkin edelleen jäänyt kysymys: Toimivatko toimenpiteet tavoitteiden mukaisesti eri kohderyhmissä, sillä työnhakijoiden eri ryhmät ovat työmarkkina-asemaltaan, sosiaaliselta asemaltaan, voimavaroiltaan ja muilta yksilöllisiltä piirteiltään hyvin erilaisia? Tämän lisäksi niin työnantajat kuin yhteiskunnan muutkin toimijat ja instituutiot ovat keskeisessä asemassa kun ne arvioivat työnhakijoiden soveltuvuutta avoimiin työtehtäviin.

Pitkäaikaistyöttömyys on Suomessa vakava ongelma, vaikka kansainvälisesti vertaillen yli vuoden työttömänä olleiden työttömien osuus onkin yksi Euroopan alhaisimpia. Suomessa pitkäaikaistyttömiä oli vuonna 2012 noin 21,7 % työttömistä. Vain Norjassa (8,7 %) ja Ruotsissa (17,5 %) se oli alhaisempi ja esimerkiksi muutoin hyvin taloudellisesti menestyneessä Saksassa se oli Suomeen verrattuna kaksinkertainen (45,5 %) (Kuvio 3). Suomessa pitkäaikaistyöttömien osuus oli alhaisimmillaan sitten vuoden 1991 vuonna 2009 (16,6 %), mutta yleisesti se on ollut kahdenkymmenen prosentin luokkaa (Liitetaulukko 1). Suuret talouden rakennemuutokset ovat tuottaneet aina oman pitkäaikaistyöttömien ryhmänsä. 1990-luvun laman jälkeen työttömyys



kohdistui perinteisiin metsä- ja metalliteollisuuden aloihin mutta vuoden 2008 jälkeen edellisen kasvukauden ja sähkö- ja elektroniikkateollisuuden aloihin.

**Kuvio 3.** Yli vuoden työttömänä olleiden % -osuus työttömistä EU15-maissa vuonna 2012



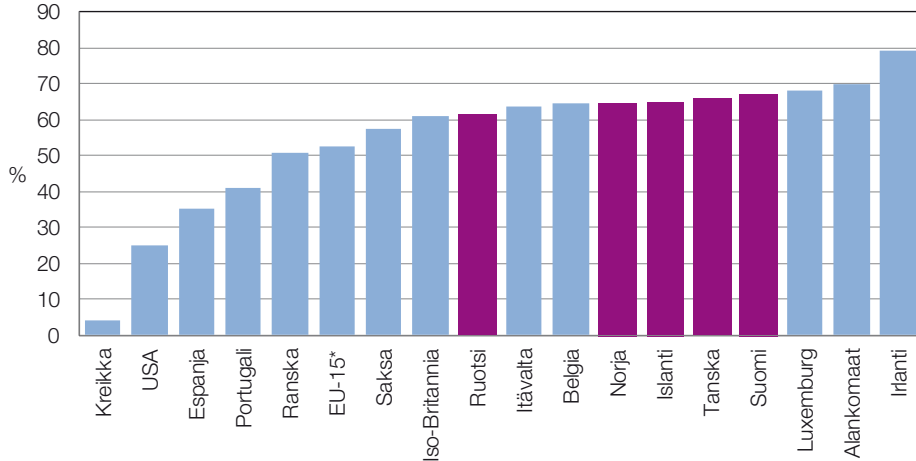
Lähde: OECD / ETLAn tietokanta.

Yli vuoden työttömänä olleiden alhainen osuus Suomessa selittyy ensisijaisesti työvoimapolitiikalla, jonka tavoitteena on ollut katkaista pitkittynyt työttömyys osoittamalla työttömiä työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tämän politiikan seurauksena pitkittynyt työttömyys on muuttunut työvoimapolitiittisten toimenpiteiden, lyhytkestoisten työsuhteiden ja työttömyysjaksojen yhdistelmäksi (Aho, 2008; Nio ja Sardar, 2011). Nämä yhdistelmät voivat kestää useitakin vuosia. Toinen pitkäaikaistyöttömyyden kestoan vaikuttava tekijä on Suomen erikoinen työttömyysturvajärjestelmä ja siihen vuosien mittaan tehdyt muutokset.

Suomen pitkäaikaistyöttömyydessä on kiinnostavaa myös se, että vaikka työttömyys on edelleen yksi keskeisimpiä köyhyysriskejä niin pitkäaikaistyöttömien työttömyysturvan kompensatioaste suhteessa työttömyyttä edeltäviin tuloihin (*NRR - Net income replacement rate*) on Suomessa kuitenkin yksi korkeimpia. Suomi kuului vuonna 2010 Tanskan, Islannin ja Norjan kanssa samaan klusteriin, jossa kompensatioaste oli korkea (60–70 %), joskaan se ei ollut yhtä korkea kuin Irlannissa, Alankomaissa ja Luxemburgissa (Kuvio 4). Ruotsissakin kompensatioaste oli alhaisempi kuin Suomessa (Calmfors, 2014). Korkea kompensatioaste ei ole kuitenkaan pelastanut Suomea siltä ongelmalta, että köyhyysriski on ollut aina, ja erityisesti korkean työttömyyden aikoina, työttömyydestä johtuvaa. Tämä johtuu siitä, että yhtäältä

kaikki työttömät eivät kuulu ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin ja toisaalta yli 500 päivää työttömänä olleet menettävät tämän edun.

**Kuvio 4.** Nettotulojen kompensatioaste pitkäaikaistyöttömille OECD-maissa 2010

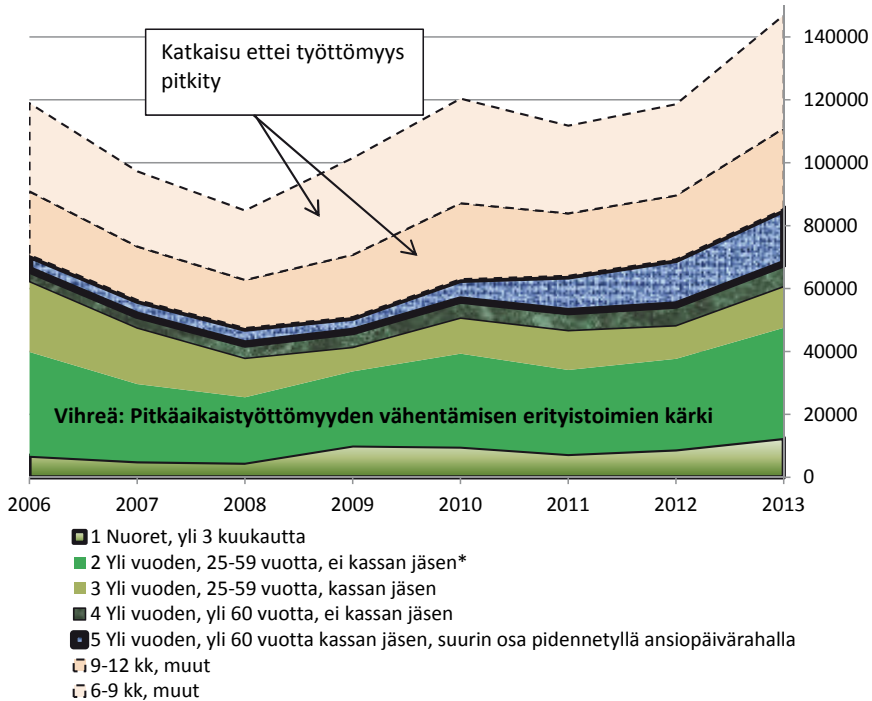


Lähde: OECD / ETLAn tietokanta.

Työttömyys ja huono-osaisuus voivat kasautua perheisiin, sosiaalisiin ryhmiin ja asuinalueisiin. Pitkittyessään se voi johtaa sosiaaliseen deprivatioon, köyhyyteen ja syrjäytymiseen tai erilliseen työttömyyskulttuuriin. Aikaisemmin ehkä ajateltiin, että työttömyyden ja huono-osaisuuden kasautuminen olisi vain rakennemuutospaikkakuntien ongelma, mutta viime vuosien kehitys osoittaa sen patoutuneen myös kasvukehityksessä olevien kaupunkien ja kaupunkiseutujen sisälle ikään kuin omaksi saarekkeekseen. Elina Aholan ja Heikki Hiilamon (2013) tutkimus toimeentulotuen saajista Helsingin seudulla vuosina 2008–2010 osoittaa, että toimeentulotuen saajien määrä on ollut kasvussa ja uusista asiakkaista valtaosa on työttömiä ja lomautettuja.

Sosiaaliselta ja työvoimapolitiikan tuloksellisuuden kannalta pitkäaikaistyöttömyyden keskeiseksi ongelmaksi onkin Suomessa muodostunut toistuva ja tulotaso alaspäin vetävä työttömyys. Kuviossa 5 on hahmoteltu tätä ongelmaa kuvaamalla työttömyyttä sekä sen pituuden että työttömyysturvan (työttömyyskassan jäsen vs. ei jäsen) mukaan.

**Kuvio 5.** Pitkäaikaistyöttömät työnhakijat työttömyyden keston, työttömän iän ja työttömyysturvan tyyppin mukaan vuosina 2006–2013



\*) A. 300-500 päivää yhtäjaksoisesti työmarkkinatuella olleiden joukossa päätettiin vähintään 500 päivää työmarkkinatuella olleita, B. yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneet (osalla yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneista yhtäjaksoinen työttömyys alle vuoden). C. Muut 25-59-vuotiaat, joilla yhtäjaksoista työttömyyttä vähintään vuoden.

Lähde: Tiainen, 2014.

Muun muassa edellä mainituista syistä työvoimapolitiisessa arviointitutkimuksessa kysytään yhä useammin, millaiset työvoimapolitiittiset toimet tepsivät ja kenelle. John Martinin ja David Grubbin (2001) tutkimus *"What works and for whom"*, jossa arviointiin OECD-maiden aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja ja tuloksia, oli tässä suhteessa uraa uurtava ja siihen viitataan usein vielä nykyäänkin.

Sitten Martinin ja Grubbin tutkimuksen työvoimapolitiikan arviointitutkimus on vahvistunut määrällisesti ja laadullisesti, mutta kysymys "mikä toimii ja kenelle" on edelleen ajankohtainen (Card ym., 2010). Se voidaan kohdentaa myös pitkäaikaistyöttömyyteen ja sen hoitoon, sillä se, jos mikä, on edelleen suuri mysteeri ja herättää neuvottomuutta. Neuvottomuus koskee pitkäaikaistyöttömyyden syitä, sen sitkeyttä ja lieventämisen keinoja. Pitkäaikaistyöttömyyden sitkeyttä kuvaa muun muassa se, että pitkäaikaistyöttömyys on jäänyt ongelmaksi, vaikka muut taloudellista kehitystä ja työllisyyttä kuvaavat indikaattorit antavat kuvan siitä, että työllisyys olisi parantunut. Pitkäaikaistyöttömyyden ongelma näyttäisi olevan erityinen

Euroopan maissa ja muun muassa Saksassa, jossa pitkäaikaistyöttömien osuus on pysytellyt 50 % suuruusluokassa, vaikka työttömyys muutoin olisikin ollut kohtuulliseksi katsottavalla, ja jopa alenevalla, tasolla (Thomsen, 2009; Blanchard ym., 2013).

Pitkäaikaistyöttömyys on siis vakava yhteiskunnallinen ongelma, mutta se on haaste myös työvoimapolitiikan ja työttömyyden teorioille. Niinpä esimerkiksi taloustieteellinen argumentaatio ja perinteiset teoriat joutuivat 1990-luvun rakenneuutoksen ja työttömyyden oloissa haastetuiksi ainakin Euroopassa. Vaikka taloustieteilijät kenties uskoivatkin samoihin oppeihin niin Euroopassa kuin Yhdysvalloissa, joutuivat he Euroopan maiden kohdalla ottamaan etäisyyttä selityksiin, joita oli käytetty Yhdysvaltojen ja muiden maiden työttömyyden selityksenä (Blanchard, 2003).

Taloustieteellisessä keskustelussa makrotaloustieteellinen argumentaatio sai rinnalleen mikrotaloustieteellisiä argumentteja ja esimerkiksi oletukset, jotka olivat perustuneet NAIRU-hypoteesiin, joutuivat 1990-luvun rakennemuutoksen ja työttömyyden yhteydessä kyseenalaisiksi tai ainakin niitä pidettiin riittämättöminä selityksinä (Bessinger ja Möller, 2000). Euroopassa työttömyyden makrotaloudellisina syinä alettiin yhä useammin pitää hyvinvointivaltion institutionaalista jäykkyyttä ja työmarkkinoiden joustamattomuutta. Käytännössä tämä tarjontapainotteinen ja työmarkkinoiden joustavoittamista korostava argumentaatio johti siihen, että julkisen työvoimapolitiikan painopisteeksi tulivat politiikkaohjelmat ja tukimuodot, joissa painotettiin yksilöiden - pitkäaikaistyöttömien - työllistettävyyttä ja työllistymisen edellytysten parantamista. Tavoite oli varmaan perusteltu, mutta ongelmaksi jäi se, että muut merkittävät tekijät, kuten työpaikka- ja työvoimarakenteiden muutokseen ja työvoiman kysyntään vaikuttavien tekijöiden analyysi, jäivät toissijaiseen asemaan arvioitaessa aktiivisen työvoimapolitiikan toimivuutta. Aktiivisen työvoimapolitiikan käsitekin kaventui koskemaan vain aktivointitoimia ja sosiaalipolitiikkaa (Calmfors ym., 2001).

# 23 Pitkäaikaistyöttömyys ja työvoimapolitiikan painotukset

## 23.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan muuttuvat painotukset

Se, mitä on pidetty aktiivisena työvoimapolitiikkana tai miten työvoimapolitiikan mahdollisuuksia on arvioitu, on muuttunut ja saanut uusia painotuksia ajan myötä. Arvioidessaan Ruotsin työvoimapolitiikan muutosta 1990-luvun laman jälkeen Calmfors ym. (2001) totesivat, että työttömyyden patouduttua aktiivinen työvoimapolitiikka alkoi muuttua yhä enemmän pitkäaikaistyöttömyyteen kohdentuvaksi sosiaalipolitiikaksi. Myöhemmin aktiivinen työvoimapolitiikka on, virheellisesti kylläkin, samaistunut aktivointipolitiikaksi ja aktivointipolitiikan erilaisiksi painotuksiksi (Bonoli, 2010).

Työvoimapolitiikan tarjontapainotteinen suuntautuminen sekä työvoimapolitiikan kohdentaminen työttömyyden hoitoon ovat ohjanneet työvoimapolitiikkaa ja sen argumentaatiota sekä myös työvoimapolitiikan vaikuttavuuden arviointia. Näin siitäkkin huolimatta, että myös työmarkkinoiden ja työttömyyden rakenteessa sekä työmarkkinoiden toimintaa ohjaavissa institutionaalisissa käytänteissä on tapahtunut olennaisia muutoksia (Koistinen, 2014, s. 358–366). Tästä ajattelusta varmaan seuraa myös se, että pitkäaikaistyöttömyyttä ja siihen kohdistettujen ohjelma-arviointien painopisteinä ovat olleet työttömien yksilölliset ominaisuudet sekä toimenpiteet, jotka ovat tähänneet pitkäaikaistyöttömien voimavarojen ja työllistettävyyden parantamiseen. Teoreettisesti tämä tarkoittaa, että niin tutkimuksen kuin politiikankin huomio on kohdentunut mikrotalouden (yksilöt ja yritykset) kysymyksiin sekä toisaalta eri toimijoiden valintoihin (*behavioral economics*). Tällä on ollut ratkaiseva merkitys myös sille, miten pitkäaikaistyöttömyys on ymmärretty ja miten aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on arvioitu. Arvioinnin painopisteinä ovat olleet yksilökohtaiset tekijät ja se, miten työvoimapolitiittiset tukitoimet ovat parantaneet yksilön työllistymistä ja asemaa työmarkkinoilla. Kielteisenä ja työvoimapolitiikan tuloksellisuuden arviointia rajoittavana tekijänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan konsepti on kaventunut ja tavallaan sulkenut ulkopuolelle pitkäaikaistyöttömyyden yhteisölliset ja rakenteelliset tekijät sekä työvoiman kysyntätekijöiden analyysin (Koistinen, 2014).

## 23.2 Pitkäaikaistyöttömyys ja aktivointipolitiikan tulokset: kansainvälisiä kokemuksia

Monet Euroopan maat toteuttivat 1990-luvun laman jälkeen useita reformeja, jotka tähtäsivät työmarkkinoiden sopeutumisen ja toimivuuden parantamiseen.

Ensinnäkin kiristettiin työttömyysturvan, ja sen kautta laajemmin myös sosiaaliturvan etuisuuksien, saamisen ehtoja (van Gerven, 2008) ja toiseksi muutettiin työllisyysturvaakin niin, että siirryttiin riskien rahallisesta kompensoimisesta yhä enemmän riskien ennakointiin ja proaktiivisiin työllisyysturvan muotoihin (Koistinen, 2011). Kaksi reformia nousi kuitenkin poliittisessa keskustelussa yli muiden. Yksi niistä oli Tanskan joustoturvamalli, jonka arvioitiin onnistuneen sekä hillitsemään työttömyyden kasvua että parantamaan työllisyyttä. Toinen keskusteltu malli on Saksan työvoimapolitiikan reformi (ns. Hartz-reformi), joka toimeenpantiin vaiheittain vuosina 2003–2005. Suomi ei ole kuitenkaan mikään perässä kulkija mitä tulee aktivoitipoliittisiin toimiin, vaan niin kuin myöhemmin tuodaan esille, Suomessa on seurattu kansainvälistä kehitystä ja toteutettu sellaisiakin uudistuksia, joita voi pitää kohtalokkaina.

### **Institutionaaliset reformit Tanskasta**

Lähes viidentoista vuoden ajan Tanskan mallista on puhuttu ”Tanskan ihmeenä” (*Danish Miracle*) (Larsen, 2002; Kvist ja Pedersen, 2007; Eichorst ja Konle-Seidl, 2008; Bengtsson, 2012) ja sitä on tarjottu hyväksi esimerkiksi jota voitaisiin soveltaa myös muissa maissa. Tanskan mallista on puhuttu ihmeenä ja malliesimerkkinä siitäkin huolimatta, että malli on kokenut muutoksia, sen toimintaympäristö on muuttunut ja ajan oloon malli on saanut osakseen myös kritiikkiä. Alkujaan Tanskan malli pyrki motivoimaan työttömiä ottamaan vastaan työtä ja samalla se takasi työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan. Ensimmäisessä vaiheessa aktivointi ja etuisuuksien vastikkeellisuus kohdennettiin nuoriin työttömiin. Myöhemmin sen periaatteet on laajennettu koskemaan muitakin ikäryhmiä ja myös sosiaali- ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Samalla kun aktivoitiohjelman kohderyhmä ja toimenpidekirjo on laajentunut, on sen tavoitekin muuttunut työttömyyden vähentämisestä työllisyyden tason kohottamiseen. Viimeksi laajennus on koskenut eritoten osatyökykyisiä sekä maahanmuuttajia, joiden työllisyysaste on alhainen myös Tanskassa (Kvist ja Pedersen, 2007). Vuonna 2013 työttömyyskorvauksen päivärahaa lyhennettiin viidestä vuodesta kahteen. Tämän jälkeen aktivoitua ja velvoittavuutta haluttiin lisätä myös toimeentulotukeen. Niinpä vuoden 2014 alusta Tanskassa otettiin käyttöön ns. osallistava sosiaaliturva, joka asteittain kiristää keskeisten sosiaalisten etuisuuksien, kuten toimeentulotuen ja opintotuen, saamisen ehtoja ja myös edellyttää osallistumaan koulutukseen, tuettuihin työmahdollisuuksiin tai yhteiskunnalliseen työhön.

Olli Kankaan (2014) mukaan kenties kaikkein radikaalein muutos Tanskan mallissa oli se, että kaikilta alle 30-vuotiailta poistettiin oikeus toimeentulotukeen. Toimeentulotuki korvattiin opintotuella, joka on yhdelle ihmiselle kuukaudessa noin 650 euroa toimeentulotukea pienempi. Yksin asuvalle maksettavan opintotuen määrä kuluvaan vuonna (2014) on noin 790 euroa (5 857 DKK). Nuorten kohdalla tavoitteena on, että kaikki nuoret olisivat joko töissä tai opiskelemassa. Mikäli työllistyminen tai opiskelu ei toteudu kolmen kuukauden sisällä, tulee nuoren osallistua

'hyötytyöhön'.<sup>48</sup> Mikäli nuori kieltäytyy toimenpiteistä, voidaan etuuksia leikata. Aktiivisiin toimiin osallistuvien kohdalla etuuksia puolestaan voidaan korottaa siten, että taso vastaa toimeentulotuen tasoa. Yli 30-vuotiailta toimeentulotuen saajilta vaaditaan intensiivistä työn etsintää kolmen ensimmäisen tukikuukauden aikana. Työllistämiskeskukset huolehtivat seurannasta. Jos työtä ei löydy, siirrytään 'hyötytyöhön' 13 viikoksi kerrallaan. Viikkotyöaika on 20 tuntia. Hyötytyön löytäminen on kunnan velvollisuus. Toimeentulotukea saaville avopareille tulee huoltovelvollisuus, joka tähän saakka on koskenut vain aviopareja (Kangas, 2014).

Tanskan malli on siis elänyt ajan mukana. Sitä on laajennettu uusiin kohderyhmiin ja kokemus osoittaa, että aktivoinnilla on useita vaikutuksia. Sillä on suoria ja välillisiä vaikutuksia niin työttömien asemaan kuin työmarkkinoiden toimintaan. Tutkimukset osoittavat sillä olleen merkittäviä motivoivia vaikutuksia sekä niille, jotka ovat työn puutteesta johtuen työttömiä että niille, jotka vapaaehtoisesti odottavat parempia aikoja. Tämä tulee esille ennen kaikkea silloin, kun aktivointiohjelmiaan on sisällytetty ammatillista osaamista parantavaa koulutusta. Koulutuksen ammattitaitoa parantava vaikutus on ollut keskeinen erityisesti niille, joilla on vähän koulutusta, mutta työvoimapolitiittisella koulutuksella on todettu olevan kielteisiä vaikutuksia niille, joilla on entuudestaan hyvä ammattitaito. Myös tarjottavan työvoimapolitiittisen koulutuksen sisällöllä, pituudella, järjestelyillä ja ajoituksella on todettu olevan olennainen vaikutus koulutuksen koettuihin hyötyihin. Varhaisella ohjauksella ja palvelujen tarjonnalla on todettu olevan parhaat myönteiset vaikutukset. Aktivointipolitiikan positiiviset vaikutukset ovat kuitenkin vaikeimmin saavutettavissa ryhmissä, joiden ongelmat ja työmarkkina-aseman heikkous on monisyinen. Esimerkiksi niillä pitkäaikaistyöttömällä, joilla on sosiaalisia tai henkilökohtaisia vaikeuksia, edellyttää ongelmien ratkaisu usein monia erilaisia tukimuotoja ja niiden joustavaa käyttöä. Aktivointiohjelmien tulisi pystyä vaikuttamaan positiivisesti myös asiakkaiden elämäntilanteeseen ja siksi myös aktivointipolitiikan tuloksellisuutta olisi arvioitava moniulotteisemmin kuin vain työmarkkinoille kiinnittymisen kannalta (Kvist ja Pedersen, 2007, s. 111).

Tanskan mallia on pidetty hyvänä esimerkkinä sen joustoturvan osalta, mutta tosiasiansa juuri tämä on asia, jota ei Jon Kvistin ja Lisbeth Pedersenin (2007, s. 111) mukaan ole pystytty vedenpitävästi todistamaan. Voi olla, että malli näyttää tehokkaalta makrotalouden näkökulmasta, mutta sillä on ongelmia mikrotasolla ja voi olla, että se on täyttänyt joustoturvan ihanteet joidenkin ryhmien, kuten pitkäaikaistyöttömien kohdalla, mutta se voi olla vaikeammin osoitettavissa muiden kohderyhmien osalta jo yksin siksi, että näillä ryhmillä olemassa olevat sosiaaliturvajärjestelmät toimivat toisin kuin pitkäaikaistyöttömällä. "Osallistava sosiaaliturva" toi merkittäviä muutoksia sosiaaliturvatuusuuksien tasoon ja saamisen ehtoihin ja sillä on varsin laaja poliittinen kannatus. Tanskan malli ei ole myöskään siirrettävissä

---

48 Aiheesta lisää esimerkiksi Remapping Debate -sivustolla (<http://www.remappingdebate.org/article/recent-reforms-leave-denmark's-welfare-state-firmly-place>, viitattu 24.4.2014), the Copenhagen Post -sivustolla (<http://cphpost.dk/news/the-facts-kontanthjaelp-reform.4447.html>, viitattu 24.4.2014)

muihin maihin noin vain, sillä se pohjautuu omaan institutionaaliseen rakenteeseensa ja työmarkkinoihin sekä sosio-kulttuuriseen malliin.

### **Institutionaaliset reformit Saksassa**

Saksan työmarkkinareformia arvioitaessa on painopisteenä ollut kaksi asiaa: Yhtäältä on kysytty miten Hartz-reformi on vaikuttanut matalapalkka-alojen kasvuun ja sitä kautta työn vastaanottamiseen ja pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen? Toisaalta, millainen vaikutus tai yhteys Hartz-reformilla mahdollisesti on ollut työllisyyden yleiseen kehitykseen ja Saksan talouden kehitykseen? Arviot näiden molempien kysymysten suhteen ovat vaihdelleet sitä mukaa, kun Hartz-reformin vaikutuksista on saatu enemmän kokemuksia ja tutkimustietoa. Vastakkaisilta kannoilta ja uusien reformien vaatimuksilta ei silti ole välttytty. Vastakkain ovat olleet usein ne, jotka ovat pitäneet työllisyyskriisin ja suotuisan taloudellisen kehityksen edellytyksinä työmarkkinoiden joustavuutta (Rinne ja Zimmermann, 2011; Klinger ja Rothe, 2012), ja toisaalta ne, jotka ovat korostaneet matalapalkka-alojen syntyemisestä aiheutuvia pitkän aikavälin seurauksia (Solow, 2008; Bosch ja Kalina, 2008; Kauhanen ja Saukkonen, 2011; Dörre, 2013).

Vuosina 2003–2005 toteutettujen Hartz-reformien keskeisenä tavoitteena oli (1) parantaa työvoimapalvelujen ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta, (2) aktivoida työttömien työnhakijoiden työnhakuaktiivisuutta ja antaa työttömille työnhakijoille entistä suurempi vastuu työllistymisestään, sekä (3) parantaa työmarkkinoiden toimintaa uudistamalla työsopimusten sitovuutta ja työllisyysturvasäännöksiä. Klinger ja Rothe (2012) ovat tutkineet näiden tavoitteiden toteutumista työvoimahallinnon rekisteriaineistojen avulla ja tukeutuen avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden yhteensovittamisen hypoteesiin (*matching approach*). Kysymystä siitä, miten Hartz-reformi toimi käytännössä, he arvioivat empiirisesti työttömyyden, ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden, virtaamien (sisääntulo-, poistuma- ja nettovirtaamien) avulla. Oletusten mukaan työttömyysturvan ja työvoimapolitiittisten tukien saannin ehtojen tiukentamisen ja vastikkeellistamisen tulisi parantaa avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden yhteensovittamista, koska reformi voi lisätä työnhaun aktiivisuutta. Näin politiikkamuutos johtaisi työmarkkinoiden parempaan toimivuuteen ja työttömien työllistymiseen. Toisaalta he olettivat, että työttömien määrä korreloi taloudellisen tehokkuuden kanssa. Siksi Klinger ja Rothe (2012) selvittivät, vaikuttaako työttömien määrän muutos myös irtisanomisten määrän vaihteluun. Aikaisemmat tutkimukset ovat nimittäin osoittaneet, että Saksassa olisi vahva korrelaatio talouden suhdanteiden ja työpaikan löytymisasteen kesken, mutta sen sijaan irtisanomisten määrä on suhteellisen tasainen eikä vaihtele talouden kysyntätekijöiden mukaan. Tätä ilmiötä voi selittää se, että laman aikana työttömät eivät ole halukkaita jättämään työpaikkaansa koska uudelleentöylytyksen mahdollisuudet ovat heikot. Tähän ajatteluun sisältyy edelleen oletus, että eivät vain irtisanomiset ja avautuvien työpaikkojen määrä vaihtele suhdanteiden mukaan, vaan myös yhteensovittamisen tehokkuus (*matching efficiency*).



Työnantajat suorittavat laman aikana mitä ilmeisimmin entistä tarkempaa seulontaa uutta työvoimaa rekrytoitaessa, mikä asettaa pitkäaikaistyöttömät entistä tukalampaan asemaan. Tämä voi näkyä työttömyyden pitkittymisenä, kvalifikaatioiden rapautumisena ja/tai työnhaun aktiivisuuden laskemisena. Klinger ja Rothe (2012, s. 97) kuitenkin näkevät asian Hartz-reformin osalta toisin. Hartz-reformin aikana työllisyys nimittäin parani 3 %-yksiköllä ja työttömyys aleni 27,2 %-yksiköllä, minkä Klinger ja Rothe panevat toteutuneen reformin tiliin.

Edellä sanotun lisäksi Klinger ja Rothe selvittivät, miten avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden yhteensovittaminen on yhteydessä työnhakijoiden, työttömien, ryhmän heterogeenisuuteen. Aikaisemmat tutkimuksethan ovat antaneet ymmärtää, että työttömien työllistyminen olisi eri tavoilla yhteydessä työttömyyden kestoan. Näin siksi, että työttömyyden pitkittyminen nostaa ammattitaidon rapautumisen riskiä. Toisaalta asettaessaan työnhakijoita järjestykseen työnantajat käyttävät työttömyysjakson pituutta signaalina, joka kuvaa hakijan inhimillistä pääomaa ja tuottavuutta. Kun tähän lisätään se riski, että pitkittyvä työttömyys vaikuttaa kielteisesti myös työttömän omanarvontuntoon sekä henkiseen ja fyysiseen terveyteen, on riskinä, että pitkäaikaistyöttömät joutuvat muita työnhakijoita hankalampaan asemaan. Tämä johti Klingerin ja Rothen (2012, s. 98) kysymään, ovatko lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömät olleet eri asemassa Hartz-reformin vaikutusten suhteen.

Tutkimuksen tulokset olivat kaikkien edellä esitettyjen kysymysten suhteen yllättävät. Klinger ja Rothe (2012, s. 111) osoittivat, että työttömyyden virrat (sisääntulo-, poistuma- ja nettovirrat) vaihtelevat tavalla, joka osoittaa institutionaalisen reformin vaikuttaneen työmarkkinoiden sopeutumiseen. Hartz-reformi yleisesti, mutta erityisesti sen ensimmäinen vaihe, joka johti työmarkkinoiden sääntelyn purkamiseen ja asetti entistä enemmän paineita työttömille, ja toinen vaihe, joka johti työvoimapaalvelujen uudelleen organisoimiseen, paransivat avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden yhteensovittamista noin 10 %-yksiköllä. Kolmas uudistuksen vaihe, joka sisälsi työttömyyden ja sosiaaliturvan välisen suhteen kiristämisen, vaikutti avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden yhteensovittamisen ongelmaan kielteisesti lyhytaikaistyöttömien kohdalla mutta ei pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Tätä tutkijat selittivät sillä, että vuoden 2005 alussa työttömiksi joutuivat entistä useammin sellaiset henkilöt, joiden oli vaikea työllistyä, tai että Hartz-reformin ensimmäisen ja toisen vaiheen positiiviset vaikutukset kuivuivat umpeen.

Aikaisempien tutkimusten perusteella voitiin myös olettaa, että niin työttömien varanto ja virtaama kuin avoimien työpaikkojen määrä heijastavat työmarkkinoiden kiristymistä ja talouden yleistä kehitystä. Klingerin ja Rothen (2012) tutkimus kuitenkin osoitti, että työvoiman rekrytoinnissa ja työttömyyden kestossa oli syklistä vaihtelua, mutta olemassa olevan tutkimustiedon perusteella ei olisi näyttöä sille, että Saksassa koetun taloudellisen kasvun ja Hartz-reformin välillä olisi selvä yhteys, tai että Hartz-reformi olisi selittänyt työttömyyden voimakasta laskua. Mutta sille on kuitenkin näyttöä, että pitkäaikaistyöttömät hyötyivät reformista muita enemmän (Klinger ja Rothe, 2012, s. 112).

## **Saksan ja Tanskan institutionaalisten reformien pohdinta**

Edellä esitetyssä Klingerin ja Rothen analyysissä pääpaino oli kysymyksessä, vaikuttiko Hartz-reformi työttömien virtaamiin ja sitä kautta avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaantoon. Näin tutkimuskysymys rajautuu mikrotaloustieteen ydinalueelle. Se tuo esille, että institutionaalisilla reformeilla voi olla sekä lyhytaikaisia shokki- ja uhkavaikutuksia että pitkäaikaisia vaikutuksia työmarkkinoiden rakenteeseen sekä myös työttömien työnhakijoiden ja työvoimaa rekrytoivien yritysten käyttäytymiseen. Klingerin ja Rothen tutkimuksessa rajauduttiin kuitenkin vain arvioimaan reformin jälkeisiä lyhytaikaisia muutoksia virtaamissa spesifioimatta sen tarkemmin sitä, miten reformi vaikutti eri toimijoiden käyttäytymiseen tai mitkä muut tekijät, kuten Saksan maailmanmarkkina-aseman muutos tai muut kilpailukykyyn, talouskasvuun ja työllisyyteen vaikuttavat tekijät, ovat vaikuttaneet työttömien asemaan työmarkkinoilla. Niinpä Rinne ja Zimmermann (2011) sekä Bosch (2010) arvioivat, että Saksan selviytyminen finanssikriisin aiheuttamasta työllisyyskriisistä selittyisi muilla tekijöillä kuin Hartz-reformilla. He nostavat esille muun muassa investoinnit, joita yritykset olivat pidemmällä ajalla tehneet osa-aikatyöjärjestelmien ja työvoiman uudelleen koulutusjärjestelmien kehittämiseksi ja rahoittamiseksi.

Toisaalta on hyvä huomioida, että Saksassa on käyty kriittistä keskustelua Hartz-reformin sosiaalisista vaikutuksista sekä sen pitkäaikaisvaikutuksista työmarkkinoiden rakenteeseen ja toimintaan. Hartz-uudistuksen ytimenä oli houkutella ja sanktioin pakottaa pitkäaikaistyöttömiä vastaanottamaan matalapalkkatyötä. Matalapalkka-alan syntyminen on jo nyt johtanut työtä tekevän köyhälistön laajentumiseen ja työmarkkinoiden entistä voimakkaampaan lohkoutumiseen (Bosch ja Kalina, 2008). Tutkijat ovat myös varoittaneet, että matalapalkka-alan syntyminen ei ole järkevää myöskään kestävästä työllisyyden kannalta ja että se voi sosiaaliturvamaksujen rapautumisen ja verotulojen pienentymisen kautta johtaa hyvinvointivaltion perusteiden rakenteelliseen murenemiseen (Fachinger, 2009). Dörre (2013), joka kuuluu Hartz-reformin kriitikoihin, väittää, että Hartz-reformi on uuden luokkayhteiskunnan kuvajainen, sillä se tapa jolla Hartz-reformissa kiristettiin sosiaali- ja työllisyysturvan sekä työvoimapalvelujen ehtoja, kuvaa laajemmin sitä mentaliteettia, jolla taloudellinen ja poliittinen eliitti suhtautuu heikommassa työmarkkina-asemassa oleviin. Dörren arvio on saanut tukea myös tutkimuksista, joissa Saksan reformia on verrattu Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa tehtyihin aktivointipoliittisiin uudistuksiin (Aurich, 2013).

Samaa varovaisuutta voidaan suositella myös Tanskan aktivointipoliitiikan opetusten suhteen. Larsen (2002) huomautti jo vuonna 2002, että Euroopan unionissa ja OECD:ssa saamastaan suuresta huomiosta huolimatta Tanskan malli ei kerro, että Tanskan työllisyysihme olisi aktivointipoliitiikan aikaansaannosta vaan pikemmin sen voi katsoa johtuvan onnekaista makrotaloudellisista olosuhteista. Tästä huolimatta poliitikot tuntuvat pitävän aktivointipoliittikkaa rakenteellisen työttömyyden

ratkaisun avaimena. Vaarana tässä on kuitenkin se, että virheellinen tilanneanalyysi johtaa epäonnistumiseen itse politiikassa.

## 23.3 Aktivointipolitiikan tulokset Suomessa

Suomessa on seurattu tarkoin kansainvälistä kehitystä ja Suomessa on osoitettavissa oma itsenäinen aktivointipolitiikan historiansa (Räisänen ym., 2012). Sen voidaan katsoa alkaneen työmarkkinatuesta annetun lain uudistamisesta vuonna 1994, jolloin nuorten kohdalla ensi kertaa työmarkkinoille tulevien työmarkkinatuen saannin ehtoja tarkistettiin ja kun myöhemmin vuosina 1996 ja 1997 työmarkkinatukijärjestelmä integroitiin osaksi viimesijaista toimeentulojärjestelmää ja samalla tehtiin tarkistuksia viimesijaisen toimeentulotuen saannin ehtoihin. Vuonna 2001 työmarkkinatuella olleiden aktivointia vahvistettiin lailla kuntouttavasta työtoiminnasta, joka sisälsi velvoitteen tehdä pitkäaikaistyöttömille erityinen aktivointisuunnitelma. Työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä työttömälle tuli tehdä aktivointisuunnitelma ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin sisältyi kunnalle velvollisuus järjestää kuntouttavaa työtoimintaa nuorille ja myös yli 25-vuotiaille. Jos työtön iästä riippumatta kieltäytyi aktivointisuunnitelmasta, hän menetti määrääjäksi oikeutensa työttömyyden aikaiseen työmarkkinatukeen.

### **Vuoden 2006 työmarkkinatuen uudistus**

Työttömien kannalta seuraava merkittävä muutos tapahtui vuonna 2006, jolloin työmarkkinatuen aktiivisuutta vahvistettiin niin, että työttömyyden pitkittyessä tuen vastikkeellisuus lisääntyi ja työttömälle tarjottiin palveluja tehostetusti. Tavoitteena oli, että viranomaiset osoittavat työtä ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tehostetusti viimeistään siinä vaiheessa, kun työmarkkinatukea on maksettu 500 työttömyyspäivältä tai työttömyyspäivärahalta siirtyneelle on maksettu 180 päivältä työmarkkinatukea. Työmarkkinatuen saajille vastikkeellisuus tarkoittaa velvollisuutta osallistua ehdotettuihin toimenpiteisiin; mikäli henkilö kieltäytyy tästä, hän menettää oikeutensa työmarkkinatukeen (Hämäläinen ym., 2009, s. 10–12; Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011). Myöhemmin nämä työmarkkinatuen lakkauttamista koskevat säännökset on kumottu.

Kari Hämäläinen, Juha Tuomala ja Minna Ylikännö ovat sittemmin tutkineet vuoden 2006 uudistuksen vaikutuksia tutkimuksessa ”Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset” (2009). Tutkimus perustuu rekisteriaineistoon, jossa ennen-jälkeen-tutkimusasetelmalla selvitettiin yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden työttömien tehostettua ohjaamista työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tutkimuksessa pyrittiin arvioimaan, miten työmarkkinatuki uudistus uhkavaikutuksineen vaikutti työttömien työmarkkina-asemien muutokseen. Tutkimuksen taustalla oli yhtäältä Hämäläisen ja Tuomalan (2006) aikaisemman tutkimuksen tulos, jonka mukaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden todettiin vaihtelevan toimenpiteiden mukaan, ja toisaalta se, että niin ammatillinen työvoimakoulutus, yksityisen

sektorin tukityöllistäminen kuin oppisopimuskoulutuskin kohentavat edellytyksiä työllistytävien työmarkkinoille. Avoimeksi tässä tutkimuksessa kuitenkin jäi se, missä määrin työvoimapolitiittiset reformit vaikuttivat työttömien työmarkkinakäyttäytymiseen ja työmarkkina-aseman muutokseen.

Tämän kysymyksen selvittämiseksi Hämäläinen ym. (2009) rakensivat tutkimuksessaan asetelman, joka mahdollisti epäsuorasti ns. työmarkkinatuen muutoksesta aiheutuvan etuisuusmuutoksen (uhkavaatimuksen) vaikutusten arvioimisen. Tulosten mukaan vuoden 2006 aktivointiuudistuksella ei olisi ollut varsinaisia uhkavaikutuksia, mutta sen sijaan että avoimille työmarkkinoille siirtymisen todennäköisyys olisi lisääntynyt, kasvoikin todennäköisyys siirtyä työvoimapolitiittisille toimenpiteille. Uudistuksella oli mitä ilmeisimmin merkittävä aktivointivaikutus ja toisaalta aktivointiohjelma ei lisännyt todennäköisyyttä, että aktivoinnin kohteeksi joutuneet olisivat siirtyneet työvoiman ulkopuolelle, vaan pikemminkin se lisäsi todennäköisyyttä osallistua aktivointiohjelmaan (Hämäläinen ym., 2009, s. 34-35). Tutkijat kuitenkin tulkitsevat tulostaan aktivointiohjelman uhkavaikutukseksi sillä tosiasialla, että Suomessa pitkäaikaistyöttömillä ei juuri ole mahdollisuutta välttää toimenpiteisiin osallistumista menettämättä työmarkkinatukea ja viimesijaista toimeentulotukea. Tässä suhteessa Suomen tulokset poikkeavat Tanskan tuloksista, koska Tanskassa aktivointikausien periaate on kohdennettu ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaviin. Suomessa aktivointi on tavallaan yleisittävampi ja kohdentuu heikoimassa työmarkkina-asemassa oleviin (Hämäläinen ym., 2009, s. 38).

Hämäläisen ym. (2009) tutkimus tuo esille myös sen tärkeän tuloksen, että paremman koulutuksen omaavat hyötyvät eniten jopa tästä aktivointipaineesta, sillä paremman koulutuksen omaavat sekä työllistyvät että osallistuvat aktivointitoimenpiteisiin todennäköisemmin kuin vertailuryhmänä olevat perusasteen koulutuksen suorittaneet, ja koulutus lisää myös siirtymiä asemasta toiseen. Koulutus ei ollut kuitenkaan ainoa vaikuttava tekijä, vaan myös alueellisilla tekijöillä oli merkitystä. Tutkimuksen mukaan erot Etelä-Suomen ja muun Suomen välillä ovat ilmeiset. Työllistymisen todennäköisyys oli suurempaa Etelä-Suomessa kuin muualla Suomessa ja todennäköisyys siirtyä passiiviselta työttömyysturvalta työvoiman ulkopuolelle suurempaa muualla Suomessa kuin Etelä-Suomessa (emt., s. 39).

### **Vuoden 2003 työttömyysturvaetuisuuden uudistus**

Pitkäaikaistyöttömyyden kannalta Suomessa toteutettiin 2000-luvulla toinenkin merkittävä työttömyysturvaetuisuuden muutos yli 55-vuotiaiden työttömyysturvaan. Sitä ennen Suomessa oli voimassa 1970-luvulla luotu erorahajärjestelmä, jonka mukaan yli 55-vuotiaat irtisanotuiksi tulleet työttömät olivat oikeutettuja erorahaan verrattavaan toimeentulotakuuseen siihen saakka kun he työllistyivät tai saavuttivat eläkeiän (varhaiseläke, työttömyyseläke tai vanhuuseläke). Vuonna 2003 tämä etuisuus poistettiin, erorahan saajat siirrettiin työttömyysturvan piiriin ja samalla korotettiin heidän työttömyysturvansa tasoa. Reformin toivottiin sekä suojaavan yli 55-vuotiaita

toimeentulon heikentymiseltä että aktivoivan työnhakuun siitäkin huolimatta, että yli 55-vuotiailla arvioitiin olevan muita heikommat mahdollisuudet työllistyä.

Roope Uusitalo ja Jouko Verho (2010) ovat sittemmin tutkineet tämän uudistuksen vaikutuksia etuisuuksien piiriin kuuluvien työttömyyden kestoon. Rekisteriaineistoihin perustuvan seurannan mukaan he päätyivät havaintoon, että työttömyysturvan uudistus nosti tähän ryhmään kuuluvien työttömyysturvan tasoa noin 15 % ensimmäisten 150 päivän aikana, mutta sen jälkeen etuisuuden tason korotusvaikutus tasaantui. Samanlaisesti oli havaittavissa, että etuisuuden tason kohotessa pitkittyivät myös työttömyysjaksojen kestot ja uudelleen työllistymisen todennäköisyys laski 17 %, mutta myös tämä työttömyysjaksojen pidentymisefekti koski vain työttömyysjakson 200 ensimmäistä päivää. Työttömyysjaksot pidentyivät keskimäärin 33 päivällä. Sen jälkeen työttömyysturvan muutoksella ei ollut yhteyttä työttömyysjakson pituuteen. Työttömyysturvajärjestelmän muutoksella ja etuisuuden tason korottamisella oli edellä mainitut selvät vaikutukset ryhmään, joka vanhan järjestelmän mukaan oli oikeutettu erorahaan ja siirtyi uuden järjestelmän piiriin, mutta järjestelmän muutoksella oli vaikutuksia myös muihin työttömien ryhmiin. Niiden kohdalla, jotka olisivat olleet oikeutettuja vanhaan erorahakorvaukseen, jos järjestelmää ei olisi poistettu vuonna 2002, mutta jotka pääsivät uuden järjestelmän mukaisen korotetun työttömyysturvan piiriin, ei uudelleen työllistymisen asteessa tapahtunut tilastollisesti merkittäviä muutoksia. Sen sijaan niiden kohdalla, jotka olivat alle 55-vuotiaita, eivätkä siis olleet oikeutettuja vanhan järjestelmän mukaiseen erorahaan mutta pääsivät uuden työttömyysturvan piiriin, uudelleen työllistymisen aste aleni peräti 20 %:lla (Uusitalo ja Verho, 2010, s. 650–651).

Tämä tulos osoittaa, että työttömyysturvajärjestelmän etuisuuksien tasolla ja saamisen ehdoilla on vaikutusta uudelleen työllistymisen todennäköisyyteen, ja siitä riippuen keihin muutokset kohdistuvat, uudistuksella voi olla olennainen merkitys uudelleen työllistymisen todennäköisyyteen. Tämä on tärkeä tulos, mutta sekin jättää avoimeksi monia kysymyksiä kuten esimerkiksi sen, olisivatko nuo vaikutukset olleet samat, jos uudistus oli toteutettu jossakin toisenlaisessa rakennemuutoksen tilanteessa. Vuonna 2002 Suomen talous ja työllisyys kokivat lievän notkahduksen alaspäin. Puhuttiin tietotekniikkaan perustuvan kasvun notkahduksesta.

### **Aktivointipolitiikan tuloksien pohdintaa**

Julkisessa keskustelussa Tanskaa pidetään aktivointipolitiikan edelläkävijänä, mutta se kuva on ehkä sittenkin liioiteltu. Tosiasiassa monet politiikkamallit ja uudistukset tulevat kansainväliseen tietoisuuteen jo valmisteluvaiheessa ja transnationaalisella oppimisella on oma pitkä perinteensä esimerkiksi Pohjoismaiden kesken (Kettunen ja Petersen, 2011; Bengtsson, 2012). Näin on laita myös aktivointipolitiikan suhteen. Sen tarkempi analyysi osoittaa, että Suomessa on aktivointitoimia viety työvoima- ja sosiaalipolitiikkaan askel askeleelta jo 1990-luvun alusta alkaen ja eräät sen nimissä toteutetuista uudistuksista voivat näyttää seurausvaikutuksiltaan jopa radikaalimilta kuin Tanskassa ja Ruotsissa toteutetut uudistukset. Yksi tällainen on vuonna 2006 toimeenpantu työmarkkinatuen aktivointi.

Kaikista näistä reformeista huolimatta OECD:n (2009) maaraportin arvion mukaan Suomen toiminta olisi moniin muihin maihin nähden jälkijättöistä ja kaipaisi aktiivointitoimenpiteiden vahvistamista. Valtiontalouden tarkastusviraston raporttiin (2011) nämä uudistustarpeet kirjattiin näin: Aktivoinnin lisäämiseksi ja sen tehokkuuden parantamiseksi Suomen olisi syytä:

- vahvistaa keskushallinnon (työ- ja elinkeinoministeriön) roolia julkisten työvoimapalvelujen ohjauksessa,
- aikaistaa työnhakijoiden haastattelujen, työnhakusuunnitelmien ja aktivointisuunnitelmien toteuttamista,
- lisätä työnhakijoiden työnhakuraportteja ja työvoimaneuvojan ja työnhakijan tapaamisia, sekä
- lisätä aktiiviohjelmien osuutta työvoimapolitiikassa.

Lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa kiinnitettiin huomiota siihen, että aktivointipolitiikan volyymi on Suomessa selvästi alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa. Tehostettu aktivointi aktivointisuunnitelmineen käynnistyy myöhään – 136 viikon työttömyysjakson jälkeen. Ruotsissa ja Tanskassa intensiivinen aktivointi alkaa jo ansiopäivärahaudella. OECD esitti, että aktivointi erilaisine toimineen ja ehtoineen (esim. aktivointisuunnitelman laatiminen ja pakollinen osallistuminen toimenpiteisiin) tulisi aloittaa Suomessakin noin vuoden työttömyyden jälkeen. Lisäksi siinä huomautettiin, että Suomessa työvoimapolitiikan aktiivimenojen taso on suhteellisen alhainen suhteessa työttömyysturvan menoihin ja että tässä suhteessa Suomi eroaa Tanskasta, Norjasta ja Ruotsista, joissa korostetaan voimakkaasti aktiivitoimien merkitystä (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011, 35–36.)

Edellä sanottu kuvaa hyvin sitä politiikkamallia ja käsitystä, jonka valossa työvoimapolitiikkaa ja sen tuloksellisuutta on viime vuosina arvioitu. Samalla se osoittaa, millaisen roolin maiden väliset vertailut sekä kansainvälisten asiantuntijaorganisaatioiden lausunnot ovat saaneet työvoimapolitiikan ohjauksessa. Kaikki tuo on varmasti perusteltua, mutta siihen sisältyy myös omat rajoitteensa. Yksi niistä on se, että kansainväliset vertailut tuottavat eroja politiikkaohjelmissa, mutta ne ovat usein ylimalkaisia sen suhteen, mitä tulee yhteiskuntien, talouden ja työmarkkinoiden pohjimmaisii eroihin. Esimerkiksi Suomen alueellisen ja sosiaalisen rakenteen erilaisuus ja alueellinen eriytyminen ovat valtava haaste niin työvoiman alueelliselle kuin ammatilliselle liikkuvuudelle. Se korostuu erityisesti rakennemuutosten yhteydessä ja silloin kun ulkoiset shokit johtavat työttömyyden kasvuun.

Pelkistetty jako aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan menoihin ei huomioi riittävästi myöskään niitä työllisyyden nimissä tehtyjä investointeja, joita Suomessa tehdään rakennemuutospaikkakuntien tukemiseksi ja niiden työllisyyden edistämiseksi. Suomessa myös julkisesti tuettu ja toteutettu ammatillinen koulutus muodostaa yhdessä työvoimapolitiikan ja omaehtoisen ammatillisen koulutuksen kanssa sellaisen proaktiivisen työvoimapolitiikan kokonaisuuden, jonka toivoisi näkyvän nykyistä paremmin kansainvälisissä vertailuissa.

# 24 Ketkä hyötyvät eniten työvoimapoliittisista ohjelmista?

Kysymys siitä, ketkä hyötyvät työvoimapoliittisista ohjelmista on olennainen ja tärkeä. Siihen on yritetty vastata erilaisin tutkimusasetelmin, aineistoin ja metodein niin Suomessa kuin muissakin maissa. Tässä luvussa käsittelemme aihetta Suomea, Ruotsia ja Saksaa koskevin tutkimuksin. Tutkimukset sinänsä eivät ole keskenään vertailukelpoisia mutta valaisevat kuitenkin aihetta ja auttavat pohtimaan poliittisten ohjelmien oikeaa kohdentamista.

## 24.1 Hyötyvätkö pitkäaikaistyöttömät työvoimapoliittisista ohjelmista Suomessa?

Kysymykseen, ketkä hyötyvät eniten työvoimapoliittisista ohjelmista, on Suomessa pyritty vastaamaan arvioimalla työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistumista, toimenpiteiden kohdistumista sekä toimenpiteiden vaikuttavuutta. Toimenpiteisiin osallistumisen avulla on arvioitu sekä toimenpiteisiin osallistumisen intensiivisyyttä (toistuvuus) että toimenpiteiden kattavuutta. Näin on arvioitu muun muassa sitä, tavoittavatko toimenpiteet ne ryhmät, joiden tukemiseen ne on tarkoitettu. Toimenpiteisiin osallistumisen ja osallistumattomuuden vertailulla on pyritty vastaamaan suoraan ja epäsuorasti siihen kysymykseen, ovatko toimenpiteisiin osallistuneet hyötäneet osallistumisestaan vai olisiko sama tulos ollut mahdollista saavuttaa ilman toimenpiteisiin osallistumista.

Uraa uurtavina tässä suhteessa voidaan pitää Simo Ahon (2005), Kari Hämäläisen ja Juha Tuomalan (2006) sekä Simo Ahon ja Hannu Koposen (2008) tutkimuksia. Ahon (2005) tutkimuksessa ”Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin” selvitettiin työvoimapoliittisiin toimiin osallistumista ja toisaalta sitä eroavatko työvoimapoliittisiin toimiin osallistuneet yksilöllisiltä ominaisuuksiltaan muista työttömistä työnhakijoista. Vuosia 1987–2002 koskevien rekisteriaineistojen perusteella Aho (2005) osoitti, että työmarkkinatuen saajat olivat selvästi muita työttömiä työnhakijoita iäkkäämpiä ja vailla toisen asteen koulutusta. Myös työttömyyttä edeltävien kolmen vuoden aikainen työllisyys oli työllisyyskuukausilla mitaten olennaisesti alhaisempi ja vajaakuntoisten osuus oli suurempi työmarkkinatuen saajilla kuin muilla työttömillä työnhakijoilla. Aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen väheni työmarkkinatuen saajilla sitä mukaa kuin työttömyyden kesto piteni. Aktivointiaste oli puolestaan sitä korkeampi mitä nuoremasta henkilöstä oli kyse ja se oli yleensä korkeampi naisilla kuin miehillä.

Näin Aho (2005) selvitti sen, miten työvoimapoliittiset aktivointitoimenpiteet kohdistuivat työmarkkinatuen saajiin ja miten muihin työttömiin työnhakijoihin. Näihin tuloksiin perustuen Aho väitti, että Suomeen olisi syntynyt 1990-luvun laman

jälkeen sitkeä rakenteellinen työttömyys, mutta hänen tutkimustulostaan voi tulkita myös niin, että työttömyyden kasvaessa ja pitkittyessä työvoimapolitiittiset toimet eivät välttämättä jakaudu niin kuin voisi odottaa ja aktivointitoimia hyödynsivät muita useammin nuoret ja naiset.

Aho ja Koponen (2008) tarkastelivat rekisteriaineistosta muodostetulla aineistolla vuosina 1995, 1998 ja 2001 alkaneita työttömyysjaksoja. Rekisterit sisältävät tietoja työttömyydestä, työllisyydestä sekä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden alkamisesta ja päättymisestä. Työttömyyskauden katsottiin alkaneen silloin, jos työttömyys- tai toimenpidejaksoa edeltäneen 24 kuukauden aikana ei ollut esiintynyt työttömyyttä tai toimenpidettä. Vastaavasti työttömyys- ja toimenpidejakso katsottiin päättyneeksi, jos alkaneen jakson jälkeisellä 24 kuukauden seurantakaudella ei esiintynyt työttömyyttä tai toimenpiteitä. Näin muodostetulla aineistolla ja asetelmalla Aho ja Koponen pyrkivät saamaan esille virtaamat työllisyys-, työttömyys- ja toimenpidejaksojen kesken. Vaikka siirtymien kuvaus sinänsä on kovin deskriptiivinen, oli tutkimus innovatiivinen muun muassa siksi, että rekisteriaineisto oli edustava näyte työvoimahallinnon asiakkaista ja toisaalta siksi, että painopisteenä oli analysoida työttömien työllisyys-, työttömyys- ja toimenpidejaksojen ajallista vaihtelua.

Tulosten mukaan kaikista 1995 ja 1998 alkaneista seuranta-aikana päättyneistä 'työttömyyskausista' puolet päättyi pitkäkestoiseen työllistymiseen. Työllistymiseen päättymisen ei merkittävästi riippunut 'työttömyyskauden' kestosta. 'Työttömyyskausi' määriteltiin ajalliseksi jaksoksi, jona aikana yksilön työhistoriassa esiintyi työttömyys- ja toimenpidejaksoja. Työttömyyskauden keston pidentyessä väheni sellaisten jaksojen osuus, jotka päättyivät opiskeluun ja vastaavasti lisääntyi sellaisten jaksojen osuus, jotka päättyivät siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle. Ahon ja Koposen (2008) tutkimus osoitti myös sen seikan, että työllisyysjaksojen osuus laski vasta sitten kun yksilö siirtyi työvoiman ulkopuolelle. Toisin sanoen, pitkityvään ja toistuvaan työttömyyteen, työttömyyden ja toimenpidejaksojen muovaamaan työhistoriaan sisältyi myös työllisyysjaksoja. Niinpä esimerkiksi niistä, joiden työttömyyskausi kesti vähintään viisi vuotta, lähes kaksi kolmannesta oli sen aikana ainakin jonkin verran työssä ja noin viisi prosenttia vähintään puolet kauden kestosta (emt., s. 35).

Ahon ja Koposen (2008) tutkimus toi mielenkiintoista tietoa myös siitä, miten työvoimapolitiittiset toimenpiteet jakautuivat työllisyyteen, opintoihin ja työvoiman ulkopuolelle päätyneiden kesken. Työllistyneisiin kohdistetut toimenpiteet olivat runsaat 40 % vuonna 1995 'työttömyyskauden' aloittaneisiin kohdistettujen toimenpiteiden kokonaisvolyymista. Mikäli päättymisen syy oli opiskelu tai muu tilapäinen poistuminen työvoimasta, oli kuitenkin yli 40 % osallistuneista sitä ennen ehtinyt osallistua vähintään yhteen toimenpiteeseen. Jos työvoimasta poistumisen syy oli eläke (tai poistuminen aineistosta), oli 17 % osallistunut sitä ennen toimenpiteeseen. Toimenpiteiden kokonaisvolyymista vain vajaa viidennes kohdistettiin henkilöihin, joiden työttömyyskausi päättyi työvoiman ulkopuolelle (1995 alkaneet kaudet) ja



puolet näistäkin oli sellaisia tapauksia, joissa työttömyyskausi päättyi opintojen jatkamiseen.

Näillä tuloksilla Aho ja Koponen (2008) avasivat mielenkiintoisen keskustelun lyhytkestoisten työsuhteiden sekä työttömyys- ja toimenpidejaksojen välisestä dynamiikasta ja osoittivat, että työvoimapolitiisilla toimenpiteillä on merkittävä osuus epävakaille työurille ajautuneiden työhistoriassa. Työttömyysjaksojen pitkittymistä ja lyhytkestoisten työllisyys-, työttömyys- ja toimenpidejaksojen kierrettä voidaan tietenkin pitää merkinä työvoimapolitiisten toimenpiteiden tehottomuudesta, mutta asia voidaan tulkita myös toisin ja sanoa, että mitä ilmeisimmin työttömyyden luonne ja työmarkkinoiden toiminta ovat muuttuneet niin, että ne ovat tehneet ilmiöstä sitkeän, kuten Aho ja Koponen (2008, s. 32) toteavat.

Edellä mainittuja tutkimustuloksia voidaan pitää merkittävänä myös siinä mielessä, että kenties juuri niiden vaikutuksesta työ- ja elinkeinoministeriö on alkanut kehittää omaa rekisteriaineistoihin perustuvaa seurantajärjestelmäänsä. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastojen ja ministeriön omien työvoimapolitiikan käyttöä koskevien rekisteritietojen avulla työ- ja elinkeinoministeriö seuraa työvoimapolitiisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Vuosiseurannat ovat auttaneet arvioimaan sekä sitä, keihin toimenpiteet kohdistuvat että sitä, missä ryhmissä toimenpiteet ovat tuottaneet parhaita tuloksia. Vuodesta 2005 alkaneen seurannan mukaan tiedetään, että yleisesti ottaen toimenpiteiden vaikuttavuus parantui vuoteen 2008 saakka muutamalla prosenttiyksiköllä vuosittain mutta parantuminen ajoittuu aikaan jolloin työvoimasta oli kysyntää ja työllisyysaste oli kasvussa. Vuosi 2009 merkitsi selvää käännettä tähän kehitykseen, minkä arvioidaan johtuneen sekä siitä, että työvoiman kysyntä ehtyi että siitä, ettei aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden määrän lisääminen kestänyt työttömyyden kasvun perässä. Työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi peräti 30 %:lla mutta työvoimapolitiisten toimenpiteiden volyymi kasvoi vain vajaan prosentin ja työttömien aktivointiaste, eli toimenpiteissä olevien osuus työttömistä työnhakijoista, laski 29 %:sta 24 %:iin. Kun tähän lisätään vielä se, että aktiivisen työvoimapolitiikan menojen osuus oli vain yksi kolmannes ja passiivisten kaksi kolmannesta työvoimapolitiikan kokonaismenoista (Nio ja Sardar, 2011, s. 2), voi sanoa, että aktiivinen työvoimapolitiikka ei ole ollut Suomessa vahvassa asemassa, ja sikäli kuin työvoimapolitiikkaa on pyritty tehostamaan, ovat julkisen vallan toimet kohdentuneet passiivisen työvoimapolitiikan etuisuuksien aktivointiin ja niiden saamisen ehtojen kiristämiseen.

Vaikka työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuneiden määrät ovat sittemmin kasvaneet, ja esimerkiksi vuonna 2011 toimenpiteisiin osallistui 112 500 henkilöä ja aktivointiaste kohosi lamaa edeltävälle tasolle, vaikutti työvoiman kysynnän heikkeneminen kuitenkin niin, että aktivointitoimenpiteistä työllistyminen heikkeni. Eniten työllistyneiden osuus laski ammatillisesta koulutuksesta valmistuneiden kohdalla niin, että vuonna 2009 valmistuneista vain 31 % työllistyi osuuden oltua aikaisemmin yli 40 %. Tukityöllistetyistä työllistyi toimenpiteiden jälkeen myös 31 %, mutta muiden toimenpiteiden kohdalla työllistymisen todennäköisyys

oli huomattavasti tätäkin alhaisempi. Parhaiten avoimille työmarkkinoille työllistyivät yleensä pidempiä tukijaksoja saaneet starttirahalla ja oppisopimuskoulutuksen kautta työllistyneet, mutta näissä tapauksissa ratkaisevaa on ollut toimenpiteen laatu ja se, keihin toimenpiteet kohdentuivat. Palkkatuilla sijoitetuista suurin osa (yli 60 %) oli saanut työmarkkinatukea yli 500 päivää ja heistä vain 14–15 % työllistyi tukikauden jälkeen avoimille työmarkkinoille. Tätäkin alhaisemmiksi työllistymisen osuudet jäivät työmarkkinatuella tapahtuneen työharjoittelun (12,3 %) ja valmentavan koulutuksen toimenpiteistä (11,5 %) (Nio ja Sardar, 2011, s. 4).

Kaiken kaikkiaan työllistymisosuudet kertovat siitä, että työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat luonteeltaan erilaisia, ne kohdentuvat toinen toisistaan poikkeaviin ryhmiin ja näin ollen myös niiden vaikuttavuus poikkeaa toisistaan. Tästä huolimatta kokonaiskuvaa leimaa se, että toimenpiteiden vaikuttavuus on vahvasti sidoksissa työmarkkinoiden tilaan ja ennen kaikkea kysyntätekiöihin ja toisaalta myös siihen, miten työvoimapolitiittiset toimenpiteet ajoittuvat ja suhteutuvat työmarkkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin. Näiden piirteiden osalta Suomen kehitys on kuin esimerkki työvoimapolitiikan oppikirjasta ja niistä vaikeuksista, jotka liittyvät oikein mitoitettuun, ajoitettuun ja kohdennettuun politiikkaan.

## 24.2 Mitä voimme oppia Ruotsin aktiivisesta työvoimapolitiikasta?

Ruotsi on ollut Suomelle aina kiinnostava vertailukohde, sillä maiden välillä on vahvat taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset vuorovaikutuksen perinteet ja molemmat maat ovat katsoneet toistensa kokemuksiin tehdessään muutoksia esimerkiksi työvoima- ja sosiaalipoliittisiin järjestelmiin. Tästä näkökulmasta on myös mielenkiintoista pohtia, miten aktiivinen työvoimapolitiikka ja sen keinot toimivat Ruotsissa ja voitaisiinko niistä oppia jotain myös Suomessa.

### **Työttömyyden jälkeinen työllistyminen, työllisyyden stabiilisuus ja työttömyyden jälkeiset työtulot Ruotsissa tehdyn arviointitutkimuksen valossa**

Madelene Nordlundin (2011) tutkimus perustuu Ruotsin rekisteripohjaiseen pitkitäisaineistoon, jossa on yhdistetty yksilön työllisyystiedot sekä terveyttä ja hyvinvointia koskevat tiedot (*LISA data = Longitudinell Integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier*). Tutkimuksen perusjoukon muodostavat henkilöt, jotka olivat vuonna 1992 työllisiä ja joilla ei ollut kyseisenä vuonna työttömyys- eikä koulutusjaksoja, ja jotka vuonna 1993 olivat pitkäaikaistyöttömiä (12 kk työttömänä). Näin muodostettuun ryhmään kuului noin 50 000 työtöntä, jotka olivat vuonna 1993 iältään 16–54-vuotiaita. Tutkimuksessa arvioitiin työttömyyden jälkeistä työllistymistä (työllisyyskuukaudet), työllisyyden stabiilisuutta (työssä vs. poistunut työmarkkinoiden ulkopuolelle) sekä työttömyyden jälkeisiä työtuloja. Tutkimuksessa käytiin läpi aikaisempien tutkimusten keskeiset havainnot ja arvioitiin, että tutkimustulokset

ovat usein ristiriitaisia mitä tulee aktiivisen työvoimapolitiikan (ATP) tuloksellisuuteen pitkäaikaistyöttömien osalla. Nordlund (2011, s. 144) arvioi tämän johtuvan muun muassa kohdejoukon heterogeenisuudesta, mutta myös siitä, mitä ATP-toimenpiteitä niissä on arvioitu ja millaisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa.

Nordlund erottaa kaksi ATP:n toimenpidemallia: (1) työvoimapolitiittinen koulutus, joka pyrkii parantamaan työnhakijan inhimillistä pääomaa ja (2) toimenpiteet, jotka parantavat työttömien työllistymisen edellytyksiä tukemalla työttömien sosiaalisia verkostoja sekä työnhaun ja työllistymisen motivaatiota. Tätä toista tavoitetta tukevat muun muassa työharjoittelu ja työnhaun valmiuksien kehittäminen. Nordlund olettaa, että jos yksilöiden tarvitsema tuki on arvioitu väärin tai yksilöt osoitettu väärin ohjelmiin, on seurauksena turhautuneisuutta ja työvoimapolitiittiset tukiohjelmat toimivat tehottomasti. Arvioidakseen tätä kohdentamisen ongelmaa Nordlund palaa Martinin ja Grubbin (2001) nostamaan kysymykseen: Mikä toimii ja kenelle? Tätä kysymystä hän kuitenkin täsmensi ja pyrki huomioimaan myös sen, miten ulkoiset olosuhteet, kuten työmarkkinoiden rakenne, sukupuolen mukaan eriytyneet työmarkkinat, jne., voivat eriyttää miesten ja naisten, nuorten ja vanhempien sekä korkeasti ja heikosti koulutettujen työllistymisen edellytyksiä. Nordlund puhuu työttömyyden aiheuttamista arvista (*scars, scarring*). Nordlundin tutkimuksessa arvioinnin kohteena on erityisesti työttömän iän ja työkokemuksen sekä koulutustason yhteys siihen, miten ATP-toimenpiteet vaikuttavat työttömän myöhempään työllistymiseen, työllisyyden stabiiliuteen ja työttömyyden jälkeisiin tuloihin.

Tutkimuksessaan Nordlund (2011) oletti aikaisempiin tutkimuksiin perustaen, että vanhemmilla ja vähemmän koulutetuilla olisi muita ryhmiä suurempi riski kuulua pitkäaikaistyöttömiin. Siksi tutkimuksessa selvitettiin, onko tämä totta myös ATP-toimenpiteiden kohdalla. Tutkimustuloksia kontrolloitiin muun muassa seuraavien tekijöiden mukaan: ikä, sukupuoli, työttömyyspäivien lukumäärä vuonna 1993, kotona olevien lasten lukumäärä, sosio-ekonominen asema, aikaisemman työn luonne, syntyperä ja asuinalueen tyyppi sekä aikaisemmat tulot. Tulosten mukaan työttömän ikä ennusti työttömyysriskiä ja työttömyyden aiheuttamaa 'arpea' olennaisesti. Mutta eriytykö tämä riski, jos huomioitiin osallistuminen työvoimapolitiittiseen koulutukseen? Miten ikä ja työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuminen vaikutti todennäköisyyteen siirtyä työmarkkinoiden ulkopuolelle tai ajautua työhön, jonka palkka on pienempi kuin työttömyyttä edeltävänä aikana? Tulosten mukaan nuorempien (alle 24-vuotiaat) työllisyyden stabiilius parani 37 %, jos he osallistuiivat työvoimapolitiittiseen koulutukseen kun heitä verrattiin niihin, jotka eivät olleet toimenpiteissä vaan työttöminä. Tulokset osoittivat myös, että työvoimapolitiittisen koulutuksen hyöty koski myös muita ryhmiä, mutta hyötyvaikutus oli muiden ikäryhmien osalla heikompi. 25-29-vuotiaiden kohortissa positiivinen vaikutus oli 11 % ja yli 50-vuotiailla 8 %.

Kun Nordlund (2011) vastaavasti arvioi työvoimapolitiittisesti tuetun työllisyyden ja iän välistä vuorovaikutusta, tulokset osoittivat, etteivät työllistävät toimenpiteet tukeneet työllisyyden stabiiliutta, vaan vaikutus oli pikemminkin negatiivinen kun

vertailuryhmänä olivat työttömät, jotka eivät osallistuneet toimenpiteisiin. Tosin tässäkin suhteessa ikäryhmittäiset erot olivat suuret ja iäkkäämpien kohdalla negatiivinen vaikutus oli pienempi kuin nuorempien kohorttien kohdalla. Kun hän arvioi ATP-toimenpiteisiin osallistumisen ja iän vaikutusta siirtymiseen työmarkkinoiden ulkopuolelle, hän havaitsi, että toimenpiteisiin osallistuminen vähensi kaikkien kohorttien kohdalla todennäköisyyttä siirtyä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Nuorten kohorttien kohdalla tämä positiivinen vaikutus oli suurinta. Niiden, jotka olivat osallistuneet työvoimapoliittisesti tuettuun työllistämiseen, todennäköisyys siirtyä työmarkkinoiden ulkopuolelle pieneni 105 %, eikä iällä ollut suoranaista vaikutusta. Mutta kun hän arvioi iän ja ATP-osallistumisen välistä yhteisvaikutusta niin oli kiinnostavaa, että iäkkäät kärsivät erittäin voimakkaasta negatiivisesta arvesta niin, että heidän todennäköisyytensä siirtyä työmarkkinoiden ulkopuolelle oli suuri. Tämä viittaisi siihen, että ATP-toimenpiteet tasoittivat kohorttien välisiä eroja.

Tämä sama koski myös työttömyyden jälkeisten tulojen kehitystä: Mitä vanhempi työtön oli, sitä suuremmalla todennäköisyydellä hän työllistyi työtehtäviin, joissa palkka oli alempi kuin työttömyyttä edeltävässä työssä. Tämä oli erittäin suuri riski erityisesti yli 50-vuotiailla, joiden palkat saattoivat jopa puolittua. Mutta tässäkin kohtaa on kiinnostavaa kysyä, miten ATP-toimenpiteet vaikuttivat tähän kehitykseen. Nordlundin (2011, s. 150) tulokset osoittavat, että nuoret ikäryhmät hyötyivät sekä työvoimapoliittisen koulutuksen että työvoimapoliittisesti tuetun työllistämisen vaikutuksista. Alle 25-vuotiaista työvoimapoliittiseen koulutukseen osallistuneista 65 % onnistui saavuttamaan työttömyyttä edeltävän tulotason. Heitä vanhemmilla positiivinen vaikutus oli heikompi ja esimerkiksi kohorteissa 25–29, 35–39 ja 45–49 noin 20 % siitä, mitä se oli nuorimmassa ryhmässä. Työvoimapoliittisesti tuetun työllistämisen positiiviset vaikutukset työttömyyden jälkeisiin tuloihin olivat tätäkin suuremmat, mutta tästä toimenpiteestä yllätyksellistä kylläkin, yli 45-vuotiaat hyötyivät nuoria enemmän.

Mitä sitten tulee työttömien koulutustason ja ATP-toimenpiteiden keskinäiseen sidokseen, niin kysymys kuuluu: Voivatko ATP-toimenpiteet (työvoimapoliittinen koulutus ja työvoimapoliittisesti tuettu työllistäminen) tukea samalla tavalla niitä, joilla on korkea tai matala koulutus? Nordlundin (2011) tulokset osoittavat, että korkeasti koulutetut hyötyivät työvoimapoliittisesta koulutuksesta enemmän kuin alemmin koulutetut. Alle kolmen vuoden lukiotason koulutuksen omaavat hyötyivät 15 % enemmän työllisyyden stabiiliudesta kuin sitä alemmin koulutetut kun taas ne, joilla oli vähintään kolmen vuoden lukiokoulutus, hyötyivät siitä 27 % enemmän kuin alemmin koulutetut. Sen sijaan työvoimapoliittisella tukityöllistämällä ei ollut tätä positiivista vaikutusta, mutta työmarkkinoilta vetäytyminen aleni kaikilla toimenpiteisiin osallistuneilla riippumatta koulutustasosta. Toimenpiteisiin osallistuneiden riski siirtyä työmarkkinoiden ulkopuolelle väheni 121 % verrattuna niihin, jotka eivät osallistuneet toimenpiteisiin. Koulutuksen mukaan tämä eriytyi niin, että niiden kohdalla joilla oli alle kolmen vuoden pituinen lukiokoulutus, riski siirtyä työmarkkinoiden ulkopuolelle pieneni tätäkin enemmän, 172 %.

Mitä sitten tulee henkilön koulutustason ja ATP-osallistumisen yhteisvaikutukseen työttömyyden jälkeiseen tulojtasoon, Nordlundin (2011) tutkimus osoitti, että koulutustason suora vaikutus on suuri ja tilastollisesti merkitsevä. Korkeasti koulutetuilla oli 74 % alemmin koulutettuja suurempi todennäköisyys tavoittaa työttömyyttä edeltävä tulotaso. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuminen nosti 48 % alempiin koulutusryhmiin kuuluneiden todennäköisyyttä saavuttaa aikaisempi tulotaso, mikä poikkesi muiden koulutusryhmien tasosta. Myös työvoimapolitiittisesti tuettuun työllistämiseen osallistuneiden mahdollisuudet saavuttaa aikaisempi tulotaso paranivat 164 % verrattuna niihin työttömiin, jotka eivät olleet osallistuneet toimenpiteisiin. Tämä yleinen positiivinen vaikutus kuitenkin eriytyi työttömien koulutustason mukaan niin, että alle kolmevuotisen lukion suorittaneilla oli 16 % ja tätä alemman koulutuksen saaneilla 34 % pienempi todennäköisyys saavuttaa työttömyyttä edeltävä tulotaso.

### **Ruotsia koskevien arviointitulosten pohdintaa**

Niin Suomessa kuin yleisemmin kansainvälisestikin on ollut vahvaa epäilyä siitä, ettei aktiivinen työvoimapolitiikka olisi tehokasta ja että pahimmillaan se johtaisi vain lyhytkestoisten työsuhteiden, työttömyysjaksojen ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kierteeseen. Tämän kannan ovat esittäneet usein niin tutkijat kuin poliitikotkin. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto, joka julkaisi vuonna 2011 oman tarkastuskertomuksensa pitkäaikaistyöttömyydestä ja siihen kohdistuneista politiikoista, totesi aikaisempiin tutkimuksiin perustuvien arvioiden perusteella: "Työvoimapolitiittiset toimenpiteet voivat lisätä työllisyyttä nettomääräisesti vain työvoimapolitiittisten oloissa. Käytännössä toimenpiteitä kuitenkin kohdistetaan paitsi niihin, joiden työllistyvyys ne parantavat, ja usein myös niihin, joiden kohdalla toimenpiteet ovat joko tarpeettomia tai riittämättömiä. Näin toimenpiteet parantavat osallistuneiden kilpailukykyä työmarkkinoilla suhteessa muihin, mutta eivät samalla olennaisesti lisää kokonaistyöllisyyttä. Toimenpiteet siis vaikuttavat enemmän työttömyyden jakautumiseen kuin sen määrään." (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011, s. 36–37). Tarkastusvirasto tosin lisää tähän johtopäätökseensä varauksen ja toteaa, että useimmat seuranta-tutkimukset sisältävät vain lyhytkestoisia seuranta-aineistoja ja voivat muun muassa metodologisista syistä tuottaa joko liian optimistisia tai pessimistisiä tuloksia.

Edellä olemme kuitenkin tulkinneet aikaisempia suomalaisia tutkimuksia toisin ja päätyneet korostamaan, että arviointitutkimukset perustuvat kovin erilaisiin aineistoihin ja tutkimusmenetelmiin ja ne myös heijastavat omalla tavallaan kunkin ajan henkeä. Tutkimusten taustalla olevat kysymyksenasettelut ovat vahvasti politiikkasuuntautuneita, ja kun viimeisten parinkymmenen vuoden ajan politiikassa on ollut yleistä epäilyä hyvinvointivaltion ja siten myös aktiivisen työvoimapolitiikan kyvystä ratkaista työvoimapolitiikan kysymyksiä, ovat myös tutkijat menneet tähän samaan lankaan ja asettaneet kysymyksensä niin, että yleinen poliittinen linja ja pessimismi ovat saaneet suoraa ja epäsuoraa tukea. Loppujen lopuksi

tutkimusten tulokset osoittavat, että aktiivisen työvoimapolitiikan tulokset ovat ehkä sittenkin mainettaan paremmat. Suomessa on tehty tässä suhteessa merkittävää tutkimusta ja sen avulla on voitu identifioida monia työvoimapolitiikan arkoja kysymyksiä, mutta eri asia kuitenkin on, ovatko työvoimapolitiittiset toimet uudistuneet ja vahvistuneet siinä määrin kuin niihin on kohdistettu odotuksia.

Niin Suomessa kuin Ruotsissa tehtyjen tutkimusten perusteella sekä työvoimapolitiittinen koulutus että työvoimapolitiittisesti tuettu työllistäminen vähensivät työttömyyden kielteisiä vaikutuksia työmarkkinoille kiinnittymiseen ja työttömyyden jälkeisiin tuloihin. Yllättävää oli kuitenkin se, miten suuret olivat ikäryhmittäiset erot molempien toimenpiteiden vaikutuksissa. Nuorten osalta ATP-toimenpiteet olivat parhaimmillaan parantaessaan pitkäaikaistyöttömien työllisyyttä, kun taas iäkkäämpien työntekijöiden osalta ne olivat parhaimmillaan tukiessaan heidän tulojensa kehitystä suhteessa työttömyyttä edeltävään aikaan (Nordlund, 2011, s. 151). Toisaalta niin tämä tutkimus kuin Suomessakin tehdyt tutkimukset (Aho ja Koponen, 2008; Hämäläinen ym., 2009) osoittavat, että korkeammin koulutetut hyötyvät muita enemmän työvoimapolitiittisesta koulutuksesta mitä tulee sen työllisyysvaikutuksiin, mutta kaikkien ryhmien kohdalla työvoimapolitiittiset toimenpiteet lievensivät työttömyyden aiheuttamia kielteisiä seurannaisvaikutuksia. Vaikutukset olivat erityisen merkittäviä iäkkäämpien ryhmien kohdalla. Sen sijaan työvoimapolitiittiset toimenpiteet eivät olleet erityisen merkittäviä vähemmän koulutettujen kohdalla vaan työvoimapolitiittinen koulutus näytti tukevan erityisesti korkeammin koulutettuja. Nuoret työttömät onnistuivat koulutustasonsa perusteella vanhempia työntekijöitä paremmin siirtymään työnantajalta toiselle, mutta heidän riskinsä liittyi työmarkkina-aseman epävakauteen (Nordlund, 2011, s. 152).

Työvoimapolitiikan kannalta nämä tulokset osoittavat, että aktiivisen työvoimapolitiikan hyödyt todellakin jakautuvat eri tavoin työttömien eri ryhmille. Molemmilla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä, työvoimapolitiittisella koulutuksella ja työvoimapolitiittisesti tuetulla työllistämisellä, oli yleisiä positiivisia vaikutuksia verrattuna toimenpiteisiin osallistumattomien pitkäaikaistyöttömien ryhmään. Tätäkin merkittävämpi on kuitenkin havainto, että työvoimapolitiittisen koulutuksen ja tietyn työllistämisen positiiviset vaikutukset eriytyivät toimenpiteisiin osallistuneen iän ja aikaisemman koulutustason mukaan. Kun nämä tulokset perustuvat erittäin laajaan ja edustavaan tutkimusaineistoon, joka mahdollistaa myös tärkeiden taustatekijöiden kontrolloimisen, voidaan olettaa että tuloksilla on arvoa myös työvoimapolitiittisia valintoja arvioitaessa. Tulokset suosittavat kohdentamaan työvoimapolitiittiset toimet oikein, jotta toimenpiteisiin osallistumisesta saisivat niin yksilöt kuin yhteiskuntakin parhaan mahdollisen hyödyn. Ruotsin aineistolla saatuja tuloksia arvioitaessa ja niitä Suomeen siirtäessä on kuitenkin oltava erittäin varovainen muun muassa siksi, että Suomen ja Ruotsin aktiivisessa työvoimapolitiikassa on merkittäviä eroja mitä tulee eri toimenpiteiden houkuttelevuuteen, kattavuuteen ja kontrolliin, ja toisaalta maiden välillä on olennaisia eroja myös sosiaaliturvan ja sosiaalietuisuuksien kuten perhevapaiden käytössä ja työvoimapolitiittisissa

vaikutuksissa. Tätäkin merkittävämpiä eroja lienee kuitenkin työmarkkinoiden rakenteessa ja toiminnassa. On siis mentävä eriytyneemmin työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan eri muotoihin ja toisaalta huomioitava erot työmarkkinoiden rakenteessa ja toiminnassa.

## 24.3 Onko kyse sittenkin työttömän työnhakijan resursseista ja diskriminoinnista?

Edellä käsiteltiin kysymystä, ketkä hyötyvät eniten työvoimapoliittisista ohjelmista, ja kiinnitettiin huomiota yksilöllisiin ominaisuuksiin kuten työntekijän ikään, koulutukseen sekä aikaisempaan työhistoriaan. Toisaalta huomiota kiinnitettiin siihen, millaisesta työvoimapoliittisesta ohjelmasta henkilö on hyötynyt. Tässä alaluvussa kysymystä ”mikä toimii ja kenelle” jatketaan laajentamalla tarkastelua toimenpiteiden tyyppin ja yksilöllisten ominaisuuksien lisäksi yksilöiden terveyttä sekä taloudellista ja sosiaalista asemaa koskeviin kysymyksiin. Viitetutkimuksena käytetään Stephen Thomsenin (2009) tutkimusta, jossa ydinkysymyksenä oli tutkia syitä lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömien erilaiseen työllistettävyyteen Saksassa. Aineistona tutkimuksessa käytettiin rekisteriaineistoa, johon yhdistettiin puhelinhaastattelulla vuonna 2006 koottu kyselyaineisto. Yhdistetty aineisto sisälsi 3 841 lyhyt- ja pitkäaikaistyöttöntä, jotka olivat iältään 18–57-vuotiaita. Kaikki aineistoon kuuluvat olivat rekisteröityneet työnhakijoiksi. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten yksilötasolla arvioitava työllistettävyyden ennustaisi työllistymistä. Rekisteriaineistoon yhdistetty kysely sisälsi 48 kysymystä, jotka kuvasivat yksilön työmarkkina-asemaa ja työhistoriaa, ammattitaitoa, työllistymisen esteitä kuten hoivavastuita tai terveyttä, työnhakijan terveyttä, työmotivaatiota, työnhakua ja siinä saatuja kokemuksia, elämäntilanteen vakautta, kokemuksia työvoimatoimiston aktivointitoimista sekä sosio-ekonomisia piirteitä. Tältä osin aineisto muistuttaa Suomen Tilastokeskuksen aineistoa, jossa on yhdistetty työvoimatutkimuksen tuloksia rekisteriaineistoon ja näin muodostettu paneeliaineisto. Olennaisessa asemassa Thomsenin tutkimuksessa olivat tiedot henkilön veloista, hoivavelvoitteista sekä kokemuksista kaltoin kohtelusta. Nämä tekijät osoittautuivatkin tärkeiksi ja ne jakautuivat hyvin eri tavoin lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömien ryhmien sekä miesten ja naisten kesken. Niinpä esimerkiksi velkaongelmat olivat yleisempiä pitkäaikaistyöttömillä ja miehillä kuin lyhytaikaistyöttömillä ja naisilla. Mutta mitä taas tuli työn vastaanottamisen vaikeuksiin hoivavelvoitteiden vuoksi, ne olivat yleisempiä lyhytaikaistyöttömillä kuin pitkäaikaistyöttömillä ja naisilla kuin miehillä.

### **Taloudellisen ja sosiaalisen aseman sekä terveyden rooli merkittävä**

Tutkimuksen tulosten mukaan lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömien työllistymisessä oli kuuden kuukauden seurannan jälkeen olennaisia eroja. Sukupuolesta riippumatta pitkäaikaistyöttömien työllistyminen oli lyhytaikaistyöttömiä heikompaa. Koko otoksessa 28 % lyhytaikaistyöttömistä työllistyi kuuden kuukauden aikana kun vastaava



luku pitkäaikaistyöttömillä oli 8 % (Thomsen, 2009, s. 468). Kaiken kaikkiaan 32 % miesten ja 37 % naisten työllistymiseroista lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömien kesken voidaan selittää kyvykkyyseroilla ja loput esimerkiksi sillä, että työnantajat suhtautuvat eri tavalla lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömiin työnhakijoihin. Toisaalta pitkäaikaistyöttömien heikompi kvalifikaatio selitti heidän heikompaa työllistymistään, mutta mitä ilmeisimmin se ei kuitenkaan yksin ratkaise ongelmaa. Thomsenin (2009, s. 470) tutkimuksen mukaan erot työkokemuksessa ja sosiaaliset verkostot selittävät enemmän kuin koulutuserot. Tässä suhteessa Thomsenin tulokset ovat samansuuntaisia muiden tutkimusten tulosten kanssa, joiden mukaan uuden työpaikan löytämisessä sosiaaliset verkostot ja niiden laajuus ja laatu ovat ratkaisevassa asemassa. Sosiaalista tukea voi saada myös tuetusta työllistämisestä ja kolmannen sektorin yrityksistä.

Uutena ja edellisiä havaintoja täydentävänä havaintona Thomsen (2009, s. 471) tuo esille sen, että verrattuna ammattitaidossa havaittaviin eroihin nousivat työllistymisen esteitä kuvaavat sosio-ekonomiset tekijät, kuten epäoikeudenmukaisuuskokemukset, rahaongelmat ja hoivavelvoitteet, keskeisiksi työllistettävyyttä selittäviksi tekijöiksi. Thomsen väittääkin, että jos pitkäaikaistyöttömillä olisi yhtä vähän työllistämistä estäviä tekijöitä kuin lyhytaikaistyöttömillä, se vähentäisi lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömien välistä työllistymiseroa noin 20 %. Kun tähän lisätään vielä se, että niin velkaantuneisuus kuin hoivavelvoitteetkin jakautuvat kovin eri tavoin miesten ja naisten kesken, tulos herättää kysymyksen että olisiko pitkäaikaistyöttömyyden hoidon painopistettä siirrettävä edelleen sosiaalipolitiikkaan. Toisaalta voi myös kysyä, onko tämä ilmiö Saksan työmarkkinoille spesifi ilmiö ja jollakin tavoin seurausta siitä aktivointipolitiikasta, joka Saksassa johti matalapalkka-alan ja yhden euron työpaikkojen dramaattiseen kasvuun?

Edelleen Thomsen (2009, s. 471) osoitti, että pitkäaikaistyöttömien työllistettävyyttä heikensivät lyhytaikaistyöttömiin verrattuna erot terveydentilassa. Lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömien terveyserot olivat niin merkittävät, että jos pitkäaikaistyöttömien terveys olisi samalla tasolla kuin lyhytaikaistyöttömien, kaventuisi lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömien välinen työllistettävyysero toiset 20 %. Tämän tuloksen voi lukea siis niin, että terveyttä ja hyvinvointia kohentavien toimien tulisi olla olennainen osa pitkäaikaistyöttömille kohdennettuja toimenpiteitä. Ilman niitä uudelleen- ja täydennyskoulutukseen satsattavat resurssit ovat tehottomia.

### **Entä diskriminaatio?**

Tutkimuskirjallisuudessa usein otetaan annettuna mikrotaloustieteessä vallitseva argumentti, jonka mukaan työttömyyden pitkittyminen olisi työnantajalle signaali siitä, että hakijan tuottavuus ja ammattitaito olisivat heikommat kuin muiden samoilla ominaisuuksilla varustettujen hakijoiden. Sosiaalitieteelliset tutkimukset työnantajien rekrytointikäytänteistä ovat usein myös tukeneet tällaista argumentaatiota. Näin oletuksista (diskriminaatiohypoteesi) on tullut myös faktoja, joita ei ole kyseenalaistettu, vaikka pitkäaikaistyöttömien ryhmä on määrältään, koostumukseltaan ja ominaisuuksiltaan koko ajan liikkeessä.



Giuliano Bonoli (2012) teki tässä suhteessa kiinnostavan poikkeuksen ja tutkimuksen, jossa hän kartoitti Sveitsissä työvoimaa rekrytoivien yritysten ennakoasenteita ja rekrytointikokemuksia sekä niiden suhdetta käytännön rekrytointipäätöksiin. Kun työvoimatoimistojen asiakasyrityksiltä kysyttiin, sisältääkö pitkäaikaistyöttömän rekrytointi riskejä, vastasi 37 % työnantajista, että pitkäaikaistyöttömän rekrytointiin voi liittyä motivaatio-ongelmia. Yrityksistä 29 % arvioi siihen liittyvän alhaisen tuottavuuden ongelmia ja 24 % henkilön sopeutumisongelmia, mutta mikä yllättävintä, jos tätä kysymystä täydennettiin kysymyksellä, olivatko työnantajat kuitenkin rekrytoineet pitkäaikaistyöttömiä, yli puolet kertoi tehneensä niin. Tämä johti Bonolin spesifioimaan diskriminaatiohypoteesia ja hän osoitti, että suuret yritykset ovat avoimempia rekrytoimaan työntekijöitä heidän ammatillisen osaamisensa perusteella eivätkä ole niin herkkiä tilastolliseen diskriminaatioon kuin pienet yritykset. Suuret yritykset ovat myös tottuneempia käyttämään formaaleja hakukanaavia kuin pienet yritykset. Mutta mikä oli sittenkin kiinnostavinta, oli ehkä se, että työnantajien asenteisiin ja rekrytointikäytäntöihin voidaan myös vaikuttaa positiivisilla kokemuksilla ja informaatiolla (Bonoli, 2012, s. 14–16). Mikä tarkoittaa, että pitkäaikaistyöttömien syrjintäänkään ei tarvitse tottua ja pitää sitä annettuna asiana.

### **Suomen kokemuksia**

Suomessa ei ole suoraan verrannollista tutkimusnäyttöä työttömien ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien resurssien vaikutuksesta työllistymiseen. Sen sijaan meillä on vahvaa näyttöä työttömyyden, köyhyyden ja huono-osaisuuden yhteydestä ja myöskin kiinnostavia selvityksiä kuntouttavan työtoiminnan tarpeesta ja mahdollisuuksista (esim. Harkko ym., 2012). Suomessa on myös selvitetty erilaisin aineistoin heikossa työmarkkina-asemassa olevien saamia palveluja ja palvelutarvetta (esim. Terävä ym., 2011).

Toisaalta, mitä tulee pitkittyvän työttömyyden, köyhyyden ja huono-osaisuuden väliseen yhteyteen, se on todistettu useilla talous- ja sosiaalitieteellisillä tutkimuksilla niin muissa maissa kuin Suomessakin (Kangas ja Ritakallio, 2008; Ahola ja Hiilamo, 2013). Edelleen avoin kysymys kuitenkin on, missä määrin olemassa olevat sosiaaliturvan, tulonsiirtojen ja tulonjaon järjestelmät ovat myös osa ongelmaa. Vuoden 2013 alussa Suomen hallitus pani toimeen useita pienituloisten toimeentuloa helpottavia sosiaaliturvaetuisuusjärjestelmien uudistuksia, joiden arvioidaan ainakin osittain parantaneen pienituloisten ja lyhytkestoisissa työsuhteissa toimivien taloudellista asemaa. Toisaalta samansuuntaisia poliittisia reformeja ollaan toteuttamassa myös Saksassa, kun uusi hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut toimeenpanemaan minimipalkkalain.

# 25 Pitkittynyt työttömyys ja sosiaali- ja hyvinvointipalvelut

## 25.1 Työttömyyden kesto ja sosiaaliturva

Kun pitkittyvästä työttömyydestä muodostui rakenteellinen ongelma Euroopan maissa 1990-luvun laman aikana ja sen jälkeisen rakennemuutoksen yhteydessä, ilmiön syyksi esitettiin sosiaaliturva- ja työttömyysturvajärjestelmien korkeaa kompensaatiotasoa ja tiukkoja normeja. Tällainen kritiikki kohdistui erityisesti työttömyyden aikaiseen turvaan ja sen määräytymisen periaatteisiin. Yhtäältä arvioitiin, että työttömyysturvan taso olisi niin korkea, että se nostaisi palkkaodotuksia korkeammalle kuin mitä työntekijän todellinen tuottavuus on (ns. reservaatiopalkka) ja olisi näin ollen omiaan pitkittämään työttömyyttä. Toinen samansuuntainen argumentti väitti, että sosiaaliturvajärjestelmät olisivat ylipäättänsä niin toimivia, että ne jättävät työttömät työnhakijat pitkittyvän työttömyyden loukkuun siksi, että keskenään ristiriitaiset tulonsiirtojen, sosiaalisten palvelujen ja etuisuuksien järjestelmät tekevät lyhytkestoisen työn vastaanottamisen vaikeaksi ja joskus jopa taloudelliselta kannalta palkitsemattomaksi. Nämä argumentit olivat monien vuosien ajan niin dominoivia ja poliittisesti hyväksytyjä, ettei yhteiskuntatieteellinen tutkimus juuri tuottanut niihin nähden poikkeavia argumentteja.

Empiirisistä tutkimuksista, joissa on kontrolloitu yksilöllisten (esimerkiksi työntekijän koulutuksen ja työuran pituuden) ja institutionaalisten tekijöiden (esimerkiksi työllisyysturvan tiukkuuden ja sosiaaliturvalainsäädännön) vaikutuksia sekä yritysten kilpailuasemaa ja toimintaympäristöä kuvaavia tekijöitä (innovatiivisuutta ja investointeja teknologisiin uudistuksiin), on saatu lisätietoa moniin epäselvyyksiin. Jenny Bennettin (2011) mukaan niin työttömyysriski kuin työllisyysturva vaikuttavat eri tavalla matalasti ja korkeasti koulutettuun työvoimaan sen mukaan, onko kyse teknologisten uudistusten suhteen edistyksellisistä vai jälkeenjääneistä maista. Bennett käytti Eurostatin EU-SILC-aineistoa ja osoitti työllisyysturvan ja työttömyysriskin välisen yhteyden ja nimenomaan sen, miten teknologinen innovatiivisuus mahdollisesti vaikutti siihen.

Kaikissa tutkituissa maissa vähemmän koulutetuilla oli korkeasti koulutettuja suurempi riski joutua työttömiksi. Tutkimuksen tulokset eivät kuitenkaan osoittaneet, että alemman koulutuksen saaneilla työttömyysriski olisi ollut erityisen korkea niissä maissa, jotka olivat teknologisten uudistusten suhteen johtavassa asemassa. Sen sijaan vähän koulutettujen työttömyysriski oli korkea niissä maissa, jotka olivat teknologisten uudistusten suhteen perässä kulkijoita. Tiukka työllisyysturva nostaa vähemmän koulutettujen mutta laskee korkeasti koulutettujen työttömyysriskiä, sen mukaan mitä korkeampi on maan teknologinen taso ja innovatiivisuus (Bennett, 2011). Tämä tarkoittaa, että vähemmän koulutetut hyötyvät korkeasta

työllisyysturvasta vain niissä maissa, jotka ovat teknologisen kehityksen suhteen jälkijunassa.

Vaikka Bennettin tulokseen liittyy varauksia, se osoittaa että työllisyysturvan instituutioilla (esimerkiksi turvan sisällöllä, kattavuudella, kontrollilla ja tiukkuudella) on merkitystä. Toisaalta työllisyysturvan toimivuutta arvioitaessa olisi huomiota kiinnitettävä myös talouden ja työmarkkinoiden yleiseen dynaamisuuteen. Työllisyysturvaa ei tulisi kuitenkaan arvioida vain sen tiukkuuden (esimerkiksi erorahan ja irtisanomisten yrityksille aiheuttamien suorien kustannuksien) mukaan, vaan arvioissa olisi huomioitava myös muut yhteiskunnalliset kustannukset ja niiden jakautuminen eri osapuolten kesken. Oma erityinen kysymyksensä on se, miten työllisyysturvan lyhyen ja pitkän aikavälin kustannukset eriytyvät esimerkiksi talouden suhdanteiden ja teknologisen innovatiivisuuden suhteen. Lisäksi tähänastiset tutkimukset ovat kohdistuneet vain lyhyen ajan kustannuksiin. Työllisyysturvan vaikutuksia arvioitaessa analyysi tulisi eriyttää myös niin, että huomioitaisiin, miten työllisyysturva vaikuttaa eri toimijoiden (työntekijöiden, työnantajien, tukijärjestelmien) toimintaan sekä miten työllisyysturvan eri muodot (kompensaatiolinjat vai proaktiiviset muodot) vaikuttavat työmarkkinoiden toimintaan ja työttömyysriskiin (Koistinen, 2014).

Tällainen näkökulma ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei myös työttömyysturvan tasolla ja toimintaperiaatteilla olisi vaikutusta työttömyyden pitkittymiseen. Esimerkiksi Røedin, Jensenin ja Thoursien (2008) tutkimus Norjan ja Ruotsin työttömyysturvajärjestelmistä ja työttömyysjaksojen pituuden välisestä yhteydestä osoittaa, että erot työttömyyden kestossa heijastavat työttömyysturvajärjestelmissä olevia eroja. Edustavaan rekisteriaineistoon perustuvassa tutkimuksessa he osoittavat, että linkki taloudellisten insentivien ja työnhakukäyttäytymisen kesken olisi selvä. Niinpä esimerkiksi Ruotsissa, jossa työttömyysturvan taso on antelias erityisesti alempien tuloluokkien työntekijöille toisin kuin Norjassa, työttömyysturva näyttää johtavan Norjaan verrattuna työttömyysjaksojen pidentymiseen. Toisaalta maiden välinen vertailu osoitti, että työttömyysturvan korvausvaikutus olisi työttömyydestä poistumavirtojen osalta Ruotsissa puolta pienempi kuin Norjassa.

Se, mikä näissä tutkimuksissa on edelleen avoin kysymys liittyy muun muassa siihen, miten työttömien työnhakukäyttäytyminen, työllistyminen ja työttömyyden jälkeiset työurat kehittyvät pidemmällä aikavälillä yli suhdanteiden tai ajallisten muutosten (esim. kohorttivaikutus), ja miten ne eriytyvät erilaisissa kotitalouden rakenteissa. Taloustieteellisen argumentaation dominoivana ajatuksena on lähtökohtaisesti tarkastella työttömiä työnhakijoita yksilöinä, mutta sitä mukaa kun kahden palkansaajan työssäkäynnin malli on yleistynyt, on myös käynyt niin, että kotitaloudet suunnittelevat ja päättävät työhön osallistumisestaan yhteisin sopimuksin ja neuvotteluin. Näin ollen on rationaalista ajatella, että työttömien työnhakukäyttäytymiseen ja valintoihin vaikuttaa olennaisesti myös se, millaisessa asemassa on työttömän työnhakijan puoliso (työtön vain työllinen) tai millaiset resurssit (koulutus- ja taloudelliset resurssit sekä sosiaaliset verkostot) kotitalouden jäsenillä on

käytössään. Näiden tekijöiden vaikutusten arvioiminen on kuitenkin koko lailla tutkimaton alue (Jolkkonen ym., 2014). Aikaisemmat tutkimukset antavat kuitenkin olettaa, että työttömien työnhakuaktiivisuus riippuu perheellistymisestä, kotitalouden koosta ja puolison työmarkkina-asemasta, koulutuksesta ja tulotasosta.

## 25.2 Työttömyyden ja muiden sosiaalisten riskien puskurointi kotitaloudessa

Tutkimuskirjallisuudessa työttömyysriskejä arvioidaan usein yksilötason ilmiönä. Tähän ajatteluun tutkijoita on tietenkin ajanut näkemys, että yksilö on oman onnensa seppä ja toisaalta myös se tosiasia, että yhä suurempi osa sosiaaliturva-, verotus- ja tulonjakojärjestelmiä kohtelee niin työnhakijoita kuin tulon ja etuisuuk-sien saajia yksilöinä. Näin on laita erityisesti Pohjoismaissa, joissa kahden palkan-saajan työssäkäynnin malli on yleinen ja sen yleistymistä on tuettu monilla sosi-aali- ja hyvinvointipalveluilla sekä tulonsiirto- ja perhepoliittisin tuin ja työllisyys-turvan säännöksin. Tämä herättää kysymyksen, missä määrin myös pienituloisten ja työnhakijoiden (työttömät ja osatyökykyiset) sekä työpaikan vaihtajien työllisty-mistä, työllistymisen edellytyksiä ja työmarkkinakäyttäytymistä tulisi tutkia ja tul-kita kotitalouden, sen varallisuuden, koon ja koostumuksen sekä muiden resurs-sien näkökulmasta.

Esimerkiksi Prieto-Rodriguez ja Rodriguez-Gutierrez (2003), jotka käyttivät Eurostatin kotitalouspaneeliaineistoa, havaitsivat, että jos nainen on työmarkkinoiden ulkopuolella ja hänen puolisonsa on työllinen, on todennäköistä että nainen jää edelleen työmarkkinoiden ulkopuolelle, taloudellisesti epäaktiiviseksi. Mutta jos taloudellisesti epäaktiivinen nainen alkaa hakea työtä, on todennäköisyys että hän löytää työtä suurempi tilanteessa, jossa puoliso on työllinen verrattuna siihen että puolisosikin olisi taloudellisesti epäaktiivinen. Toisaalta jos nainen on epäaktiivinen ja hänen puolisonsa menettää työpaikkansa tai hänestä tulee taloudellisesti epäak-tiivinen, on naisen epäaktiiviseksi jäämisen todennäköisyys pienempi kuin tilan-teessa, jossa puoliso on edelleen työllinen. On siis hyvin todennäköistä, että naimi-sissa olevan naisen työnhakuaktiivisuus lisääntyy kun puoliso menettää työpaik-kansa (emt, s. 335). Mutta kuten Prieto-Rodriguez ja Rodriguez-Gutierrez (2003) osoittivat, tämä tendenssi ei ole universaali eikä vailla seurauksia. Yhteiskuntien välisessä vertailussa oli vain muutamia maita, kuten Italia ja jossain määrin Saksa, Espanja, Portugali ja Hollanti, joissa naisen ansiotyöhön osallistuminen on suoraan yhteydessä puolison työmarkkina-asemaan. On tärkeää myös huomata, ettei työn-haku ole aina onnistunutta ja naiset voivat siirtyä epäaktiivisesta asemasta työttö-miksi (emt, s. 335–336).

Toisaalta tutkimukset osoittavat, että yksilöiden ja kotitalouksien työmarkkina-käyttäytyminen riippuu myös kotitalouden ja hyvinvointivaltion tuloja ja tulonme-netyksiä kompensoivasta vaikutuksesta. Markus Ehlert (2012) tutki kotitalouden ja hyvinvointivaltion kompensoivaa ja puskuroivaa vaikutusta tilanteissa, joissa

kotitalouden jäsenet joutuivat työttömiksi. Yhdysvaltoja ja Saksaa koskevalla aineistolla hän tutki tulojen kehitystä ja havaitsi, että laskevaa tulokehitystä kuvaavat trajektorit olivat molemmissa maissa samanlaisia mutta maiden välillä oli huomattavia eroja siinä, miten kotitalous ja valtio puskuroivat tulojen menetystä. Tutkimus osoitti, että siinä miten kotitalous ja perheellisyys vaikuttavat tulojen kehitykseen on suuri sukupuolen mukainen ero. Miehet Yhdysvalloissa luottavat huomattavasti kotitalouden resursseihin puskuroida tulonmenetyksiä, kun taas Saksassa hyvinvointivaltio kompensoi tulonmenetyksiä. Naisten tulonmenetys tulee kuitenkin kompensoitua molemmissa maissa puolison korkeammilla ansioilla. Koska yksinhuoltajat eivät voi hakea tulonmenetykseen kompensatiota kotitaloudesta, Yhdysvalloissa käy usein niin, että yksinhuoltajanaiset kokevat tulonmenetykset suurempina kuin Saksassa. Ehlert (2012) osoitti myös, että Saksan antelias hyvinvointivaltio johtaa siihen, että työttömyyden aiheuttaman tulonmenetyksen tapauksessa puoliset eivät ole samalla tavoin pakotettuja auttamaan toisiaan edes silloin jos jompikumpi menettää työpaikkansa. Ajan myötä perheestä ja kotitaloudesta on tullut Yhdysvalloissa yhä tärkeämpi puskuri, mikä on tasoittanut miesten mutta kärjistänyt naisten tulonmenetyksiä tilanteessa, jossa perheen elättäjä (*breadwinner*) menettää työnsä. Saksassa työllisyysmahdollisuuksien heikkeneminen johtaa pitkässä juoksussa tulojen alenemiseen, mikä taas johtaa siihen, että ylitöistä ja lisäansioista tulee haluttuja toimeentulon tason takaamiseksi. Mutta ajan mittaan myös Yhdysvalloissa kahden ansaitsijan mallin yleistymisen on lisännyt tulokehityksen stabiilisuutta (Ehlert, 2012, s. 852–855). Se tarkoittaa, että työttömyysriski kirvoittaa etsimään korvaavia tuloja ja työtä.

Myös Suomessa tehdyt tutkimukset tukevat argumenttia että kotitaloudet ovat merkittävä päätöksenteon areena ja kotitalouden tasolla koetut työllisyyden riskit vaikuttavat molempien puolisoitten työnhakukäyttäytymiseen. Tämä on tullut esille useissa joukkokirtisanomisia koskeneissa seurantatutkimuksissa (Jolkkonen ja Kurvinen, 2009; Jolkkonen ym., 2012). Edelleen on avoin kysymys, onko työttömyyden ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden riski suurempi niillä, jotka yritysten saneerausten yhteydessä jäävät yritykseen, vai niillä jotka lähtevät yrityksestä ja päätyvät työhön muualle, vai niillä jotka ovat jättäneet 'uppoavan laivan' ennen riskin realisointia. Kaikissa näissä tilanteissa nousee esille se, onko työttömyysriski kohtalokkaiden olosuhteiden tulosta vai yksilöllisistä tekijöistä riippuvaa. Useimmissa tapauksissa riski riippuu sekä ulkoisista että sisäisistä tekijöistä. Vastauksesta näihin kahden erilaiseen kysymykseen riippuu olennaisesti myös se, millaista tulisi olla sen politiikan, joka pyrkii minimoimaan ja ehkäisemään työttömyysriskejä.

Edellä esitettyjen havaintojen perusteella voidaan väittää, että pitkittyvä työttömyysriski on sosiaalisesti valikoiva ja riippuu taloudellisesta tilanteesta, työmarkkinoiden toimivuudesta ja myöskin kotitalouden resursseista ja työnhakukäyttäytymisestä. Se tarkoittaa, että työvoimapolitiittisia toimenpiteitä suunniteltaessa nämä tekijät tulisi ottaa aikaisempaa paremmin huomioon. Varsinkin pienituloisissa ja hoivavelvoitteiden määräämissä kotitalouksissa työnhakupäätökset arvioidaan

tarkalla seulalla. Hyvinvoiva ja koulutettu keskiluokka voi hyvinkin omata muita enemmän resursseja, mikä antaa mahdollisuuksia sopivan työn valintaan ja voi toisaalta pitkittää työttömänä olevan puolison työttömyyttä ilman sosiaalisen kurjistumisen leimaa. Tämä tekijä on peruste myös sille, että maiden välisessä työttömyyden pitkittymisen ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vertailussa on syytä olla varovainen, sillä puolison työttömyys voi esimerkiksi kahden palkansaajan kotitalouksissa tarkoittaa vaikkapa Suomessa ja Saksassa varsin eri asioita, mikä johtuu työsäkäyntimallien erilaisuudesta, sosiaaliturvajärjestelmien eroista sekä molempien puolisoitten työssäkäyntiin kohdistuvien kulttuuristen mallien eroista.

## 26 Johtopäätöksiä ja keskustelua

Tässä osiossa olemme arvioineet olemassa olevan tutkimustiedon perusteella pitkäaikaistyöttömyyttä ja työvoimapolitiikan vaikuttavuutta pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Se antaa mahdollisuuden ainakin kolmeen johtopäätökseen. *Ensiksi*, mitä tulee harjoitetun politiikan vaikuttavuuteen, on 1990-luvun alusta alkaen tutkimusten ja poliittisten diskurssien perusviestinä ollut epäily politiikkaohjelmien tehokkuudesta. Niin yksittäiset tutkijat kuin kansainväliset järjestötkin (OECD, IMF ja EU) suosittelivat hallituksia lisäämään toimia, jotka johtaisivat ohjelmien tehokkuuden paranemiseen. Usein tämä on tarkoittanut etuisuuksien saannin ehtojen kiristämistä, omavastuun lisäämistä ja osallistujien aktivointia. Tämä tulee hyvin esille muun muassa siinä, millaisia suosituksia esimerkiksi OECD on esittänyt maaraportteissa Suomelle (OECD, 2010a; OECD, 2014). Samaan kantaan tuntuvat sittemmin yhtyneen myös Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijat Suomen pitkäaikaistyöttömyyttä ja syrjäytymistä koskevassa tarkastuskertomuksessaan vuonna 2011.

Tähän pessimistiseen lukutapaan voidaan kuitenkin vastata useallakin argumentilla. Jos olemassa olevia tutkimustuloksia arvioi laajemmin ja huomioiden muun muassa sen, miten paljon vartijaksi työvoimapolitiikka on joutunut talouden rakennemuutosten, yritysorganisaatioiden nopeiden muutosten, työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden lisääntymisen sekä työhön osallistumisen mallien (kahden palkansaajan taloudet, koulutusaikojen pidentyminen, perhe- ja hoitovapaiden lisääntyminen, jne.) myötä, voisi asian nähdä myös toisin ja todeta, että työvoimapolitiikka on sittenkin ollut merkittävässä asemassa ja toiminut ehkä mainettaan paremmin. Tapahtuneen kehityksen valossa voi kysyä, olisiko edes mahdollista kuvitella, että Suomi olisi selviytynyt kaikista niistä rakenteellisista muutoksista, joita se on kokenut sitten 1990-luvun alun laman, ilman aktiivista työvoimapolitiikkaa. Toisaalta seurantatutkimukset osoittavat, että työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat luonteeltaan erilaisia, ne kohdentuvat toinen toisistaan poikkeaviin ryhmiin ja näin ollen myös niiden vaikuttavuus poikkeaa toisistaan. Tästä huolimatta on korostettava, että toimenpiteiden vaikuttavuus on vahvasti sidoksissa työmarkkinoiden tilaan ja ennen kaikkea kysyntätekijöihin ja toisaalta myös siihen, miten työvoimapolitiittiset toimenpiteet ajoittuvat ja suhteutuvat työmarkkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin. Näiden piirteiden osalta Suomen kehitys on kuin esimerkki työvoimapolitiikan oppikirjasta ja niistä vaikeuksista, jotka liittyvät oikein mitoitettuun, ajoitettuun ja kohdennettuun politiikkaan.

*Toiseksi*, mitä tulee työvoimapolitiittisten ohjelmien arviointiin, niin tutkimuksen ja politiikan huomio on kohdentunut mikrotalouden (yksilöt ja yritykset) kysymyksiin sekä toisaalta eri toimijoiden valintoihin (*behavioral economics*). Tällä on ollut ratkaiseva merkitys myös sille, miten pitkäaikaistyöttömyys on ymmärretty ja miten

aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on arvioitu. Arvioinnin painopisteenä ovat olleet yksilökohtaiset tekijät ja se, miten työvoimapolitiittiset tukitoimet ovat parantaneet yksilön työllistymistä ja asemaa työmarkkinoilla. Kielteisenä ja työvoimapolitiikan tuloksellisuuden arviointia rajoittavana tekijänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan konsepti on kaventunut ja tavallaan sulkenut ulkopuolelle pitkäaikaistyöttömyyden yhteisölliset ja rakenteelliset tekijät sekä työvoiman kysyntätekijöiden analyysin.

*Kolmanneksi*, olemassa oleva tutkimuskirjallisuus osoittaa, että samalla kun työvoimapolitiikan painopiste on niin Suomessa kuin muissakin maissa siirtynyt aktiivintipoliittisiin toimiin, ovat myös työvoimapolitiikan tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnissa painottuneet kysymykset siitä, miten ohjelmat vaikuttavat yksilöiden käyttäytymiseen ja työllistymiseen. Mikrotaloustieteellinen ja sosiaalitieteellinen tutkimus onkin tuottanut mielenkiintoista ja tarpeellista lisätietoa siitä, miten institutionaaliset reformit (etusuuksien muutokset, uudet ohjelmat, jne.) vaikuttavat työnhakijoiden käyttäytymiseen. Kysymykset asetetaan näin vaikka niin Suomessa kuin muissakin teollisesti kehittyneissä maissa suurin osa työhön osallistuvista kuuluu kahden tai useamman ansaitsijan kotitalouteen ja päätökset työmarkkinoille osallistumisesta ja myös työllisyyteen liittyvien riskien hallinnasta tehdään kotitaloudessa työuria, työaikoja ja työtuloja yhteen sovitellen. Tämä näkökulma on sivuutettu myös silloin, kun on arvioitu pitkäaikaistyöttömyyden lieventämiseen tähtääviä toimia, työnhakuaktiivisuuden lisäämistä sekä sitä, millaiset tukitoimet ylipäätään toimivat parhaiten lyhyellä tähtäimellä tai yli eliniän. Tarkastelun ulkopuolelle ovat jääneet myös työvoimaa rekrytoivien yritysten käyttäytymiseen ja työvoiman kysyntään liittyvät tekijät sekä muut yhteisölliset tekijät. Työvoimapolitiittisessa tutkimuksessa voi sanoa olevan tässä suhteessa mustan aukon, eikä selvityksemmekään tuottanut tähän riittävää lisätietoa.

Kirjallisuuskatsauksemme johdantoluvussa korostimme myös sitä, että politiikkaohjelmien vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arvioinnissa tulisi yksittäisten tekijöiden sijasta kiinnittää huomiota yhteisvaikutuksiin. Tällä korostuksella halusimme alleviivata sitä sosiaalitieteellisen tutkimuksen keskeistä havaintoa, että politiikkaohjelmat ovat aina osa jotakin suurempaa kokonaisuutta ja kullakin ohjelmalla on yhteiskunnassa oma historiansa ja institutionaaliset perinteensä, jotka ovat juurtuneet kuhunkin yhteiskuntaan. Siksi uusia politiikkaohjelmia kehitettäessä olisi huomioitava, miten ne istuvat olemassa oleviin ohjelmiin ja instituutioihin. Poliittikamalla ei voi noin vain siirtää maasta ja paikasta toiseen vaan niiden on juurrutettava uuteen ympäristöön, mikä edellyttää sitä, että eri toimijat hyväksyvät uudistuksen. Jo yksin tästä näkökulmasta aktivointipoliittikkaa ja omavastuun korostamista ei voi siirtää vain ohjelmien kohteille vaan myös muiden toimijoiden olisi toimittava tavoitteen mukaisesti. Tutkimuskirjallisuus antaa selviä viitteitä siitä, että pitkäaikaistyöttömien aktivointi voi onnistua vain silloin, jos samalla tuetaan työttömien työnhakijoiden voimavarojen ja resurssien kehitystä ja myös työvoiman rekrytointikäytännöissä päästään irti syrjivistä käytänteistä. Yksilötasoisin toimin ei



ole mahdollista taistella myöskään yhteiskunnan rakenteita, kuten työllisyyden ja työmarkkinoiden alueellisia eroja ja eriytymistä vastaan, vaan pikemminkin ne on pyrittävä sopeuttamaan ulkoisten olosuhteiden mukaisesti. Tämäkin näkökulma on helppo hyväksyä teoreettisesti, mutta olemassa olevassa tutkimuksessa siihen kiinnitetään kuitenkin liian vähän huomiota.

**Liitetaulukko 1. Yli vuoden työttömänä olleiden % -osuus työttömistä EU-15 -maissa ja eräissä EU:n ulkopuolisissa maissa 1990-2012 (järjestetty vuoden 2012 mukaan alenevasti)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Irlanti	66,0	61,5	58,8	59,1	64,3	61,6	59,5	57,0	55,3	55,3	56,4	63,1	30,1	32,8	34,9	33,4	31,6	29,5	27,1	29,2	49,1	59,3	61,7
Kreikka	49,8	47,7	49,6	50,9	50,5	51,4	56,7	55,7	54,9	55,3	56,4	62,8	51,3	54,9	53,1	52,1	54,3	50,0	47,5	40,8	45,0	49,6	59,3
Italia	69,8	68,1	58,2	57,7	61,5	63,6	65,6	66,3	59,6	61,4	61,3	63,4	59,6	58,1	49,2	49,9	49,6	47,3	45,7	44,4	48,5	51,9	53,0
Portugali	44,9	38,7	30,9	43,5	43,4	50,9	53,1	55,6	44,7	41,2	42,9	38,1	34,6	35,0	44,3	48,2	50,2	47,1	47,4	44,1	52,3	48,2	48,7
Saksa	46,8	31,6	33,5	40,3	44,3	48,7	47,8	50,1	52,6	51,7	51,5	50,4	47,9	50,0	51,8	53,0	56,4	56,6	52,5	45,5	47,4	48,0	45,5
Belgia	68,5	62,9	59,1	53,0	58,3	62,4	61,3	60,5	61,7	60,5	56,3	51,7	48,8	45,4	49,0	51,7	51,2	50,4	47,6	44,2	48,8	48,3	44,7
Espanja	51,3	49,2	44,0	46,2	52,7	54,6	52,9	51,8	49,9	46,3	42,4	36,9	33,7	33,6	32,0	24,5	21,7	20,4	17,9	23,7	36,6	41,6	44,5
Ranska	41,4	39,8	34,6	33,3	37,5	40,2	38,2	39,6	41,6	38,7	39,6	36,8	32,7	39,2	40,6	41,1	41,9	40,2	37,4	35,2	40,2	41,4	40,3
Iso-Britannia	34,4	28,8	35,4	42,5	45,4	43,6	39,8	38,6	32,7	29,6	28,0	27,8	21,7	21,5	20,6	21,0	22,3	23,7	24,1	24,5	32,6	33,4	34,8
Alankomaat	49,3	46,1	43,9	52,4	49,4	46,8	50,0	49,1	47,9	43,5			26,5	27,8	34,2	40,2	43,0	39,4	34,4	24,8	27,6	33,6	33,7
Luxemburg	47,4	31,3	14,3	31,6	29,6	23,2	27,6	34,6	31,3	32,3	22,4	28,4	27,4	24,7	21,0	26,4	29,5	28,7	32,4	23,1	29,3	28,8	30,3
Tanska	29,9	31,9	27,0	25,2	32,1	27,9	26,5	27,2	26,9	20,5	20,0	22,2	19,1	20,4	21,5	23,4	20,8	16,1	13,5	9,5	20,2	24,4	28,0
Itävalta					18,4	29,1	24,9	27,5	30,3	29,2	25,8	23,3	19,2	24,5	27,6	25,3	27,3	26,8	24,2	21,3	25,2	25,9	24,8
Suomi		9,2		30,6		37,6	34,5	29,8	27,5	29,6	29,0	26,2	24,4	24,7	23,4	24,9	24,8	23,0	18,2	16,6	23,6	22,6	21,7
Ruotsi	12,1	11,2	13,5	15,8	25,7	27,8	30,1	33,4	33,5	30,1	26,4	22,3	20,9	17,8	18,9			12,8	12,1	12,8	17,3	18,2	17,5
EU-15 ka	47,0	39,9	38,7	41,6	43,8	44,6	44,6	45,1	42,5	41,7	38,6	36,7	33,2	34,0	34,8	36,8	37,5	34,1	32,1	29,3	36,2	38,3	39,2
Norja	20,4	20,2	23,5	27,2	28,8	24,2	14,2	12,4	8,3	7,1	5,3	5,5	6,4	6,4	9,2	9,5	14,5	8,8	6,0	7,7	9,5	11,6	8,7
Islanti	..	6,7	6,8	12,2	15,1	16,8	19,8	16,3	16,1	11,7	11,8	12,5	11,1	8,1	11,2	13,3	7,3	8,0	4,1	6,9	21,3	27,8	27,9
Yhdysvallat	5,5	6,3	11,1	11,5	12,2	9,7	9,5	8,7	8,0	6,8	6,0	6,1	8,5	11,8	12,7	11,8	10,0	10,0	10,6	16,3	29,0	31,3	29,3

Lähde: OECD / ETLAn tietokanta.

# Kirjallisuus

Acemoglu, D. & Angrist, J.D. (2001): Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy* 109(5), 915 - 957.

Acemoglu, D. & Autor, D.H. (2011): Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings, teoksessa Ashenfelter, O. & Card, D. (toim.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 4B. Elsevier, Amsterdam.

Ahmad, A. (2005): Getting a Job in Finland: The Social Networks of Immigrants from the Indian Subcontinent in the Helsinki Metropolitan Labour Market. University of Helsinki, Department of Sociology. Helsinki.

Aho, S. (2005): Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin. Työhallinnon julkaisu 349. Työministeriö, Helsinki.

Aho, S. (2008): Työttömyyden pitkän aikavälin dynamiikka ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. *Työvoimapolitiittinen aikakauskirja* 4, 21 - 35.

Aho S. & Koponen H. (2008): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 24/2008. Helsinki.

Aho, S., Pitkänen, S. & Vanttaja, M. (2012): Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumiselvoituksen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 3/2012, Helsinki.

Ahola, E. & Hiilamo, H. (2013): Keitä olivat laman tuomat uudet toimeentulon saajat Helsingissä? Teoksessa Ahola, E. & Hiilamo, H. (toim.), *Köyhyyttä Helsingissä - Toimeentulon saajat ja käyttö 2008-2010*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, Helsinki, 11 - 127.

Albæk, K., Asplund, R., Barth, E. & von Simson, K. (2014a): Early school leaving and labour market prospects. Luku 6 teoksessa *The Nordic Model - challenged but capable of reform*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2014:531, Copenhagen.

Albæk, K., Asplund, R., von Simson, K. ja Vanhala, P. (2014b): Young disability beneficiaries: A pertinent policy issue of today. Luku 5 teoksessa *The Nordic Model - challenged but capable of reform*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2014:531, Copenhagen.

Aldashev, A., Thomsen, S.L. & Walter, T. (2010): Short-Term Training Programs for Immigrants: Do Effects Differ from Natives and Why? ZEW Discussion Paper 10-021, Mannheim.

Algan, Y., Dustmann, C., Glitz, A. & Manning, A. (2010): The Economic Situation of First- and Second-Generation Immigrants in France, Germany, and the United Kingdom. *The Economic Journal* 120(542), F4 - 30.

Andersson Joonas, P. & Nekby, L. (2012): Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *Scandinavian Journal of Economics* 114(2), 575 - 600.

Arnkil, R., Spangar, T. & Jokinen, E. (2012): Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 10/2012.

Asplund, R. (2009): Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 40/2009.

Asplund, R. & Kauhanen, A. & Maliranta, M. (2012): Työtehtävien ja palkkojen dynamiikka. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Helsinki. <http://www.etla.fi/to/tehtavarakenteet/julkaisut/JULKAISU.pdf>. Viitattu 2.9.2013.

Asplund, R. & Vanhala, P. (2013a): Heikosti koulutettujen nuorten polut työelämään. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2013, 56, 5 - 17.

Asplund, R. & Vanhala, P. (2013b): Nuorten työllisyydestä ja työttömyydestä hyvin vaihteleva kuva. ETLA Muistio - ETLA Brief 19, Helsinki.

Asplund, R. & Vanhala, P. (2014): Peruskoulutodistuksen varassa olevien nuorten polut työelämään - 2000-luvun alussa peruskoulunsa päättäneiden kokemuksia. ETLA Muistio - ETLA Brief 23, Helsinki.

Aurich, P. (2013): Activating the Unemployed in European Societies. Väitöskirja. Hampuri: Universität Hamburg.

Autor, D. & Duggan, M.G. (2003): The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment. *The Quarterly Journal of Economics* 118(1), 157 - 206.

Autor, D., Duggan, M. & Gruber, J. (2012): Moral Hazard and Claims Deterrence in Private Disability Insurance. NBER Working Paper 18172.

Baldwin, M. & Johnson, W.G. (2000): Labor Market Discrimination Against Men with Disabilities in the Year of the ADA. *Southern Economic Journal* 66(3), 548 - 566.

Balloch, S., Hume, C. & Jones, B. (1985): Caring for Unemployed People. A Study of the Impact of Unemployment on Demand for Personal Social Services. Bedford Square Press, London.

Banks, J., Emmerson, C. & Tetlow, G. (2014): Effect of Pensions and Disability Benefits on Retirement in the UK. NBER Working Paper 19907, February 2014.

Beegle, K. & Stock, W.A. (2003): The Labor Market Effects of Disability Discrimination Laws. *Journal of Human Resources* 38(4), 806 - 859.

Bell, D. & Heitmüller, A. (2009): The Disability Discrimination Act in the UK: Helping or Hindering Employment Amongst the Disabled? *Journal of Health Economics* 28(2), 465 - 480.

Bell, D.N.F. & Blanchflower, D.G. (2009): What to do about rising unemployment in the UK? IZA DP No. 4040, Bonn.

Bengtsson, M. (2012): Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark? University of Gothenburg, Department of Sociology and Work Science <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/BengtssonMattiasILERA.pdf>. Viitattu 22.4.2014.

Bennett, J. (2011): Unemployment Risks for Low- and Highly-Skilled Individuals and the Role of Employment Protection Legislation. [http://doku.iab.de/veranstaltungen/2011/ws\\_flex2011\\_bennett.pdf](http://doku.iab.de/veranstaltungen/2011/ws_flex2011_bennett.pdf) (haettu 11.11.2013).

Ben-Shalom, Y. & Stapleton, D. (2013): Trends in the Composition and Outcomes of Young Social Security Disability Awardees. University of Michigan Retirement Research Center Working Paper WP 2013-284, June 2013.

Bergemann, A. & van den Berg, G.J. (2008): Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe - A Survey. *Annales d'Economie et de Statistique* 91/92, 385 - 408.

Bergemann, A., Caliendo, M., van den Berge, G.J. & Zimmermann, K.F. (2011): The Threat Effect of Participation in Active Labor Market Programs on Job Search Behavior of Migrants in Germany. *International Journal of Manpower* 32(7), 777 - 795.

- Bessinger, T. & Möller, J. (2000): *Unemployment: Theoretical Explanations*. Teoksessa Wagner, H. (toim.), *Globalisation and unemployment*. Springer, Berlin.
- Biavaschi, C., Eichhorst, W., Giuliotti, C., Kendzia, M.J., Muravyev, A., Pieters, J., Rodriguez-Planas, N., Schmidl, R. & Zimmermann, K.F. (2012): *Youth Unemployment and Vocational Training*. IZA DP No. 6890, Bonn.
- Black, D., Daniel, K. & Sanders, S. (2002): *The Impact of Economic Conditions on Participation in Disability Programs: Evidence from the Coal Boom and Bust*. *American Economic Review* 92, 27 - 50.
- Blanchard, O. (2003): *Macroeconomics*. Upper saddle river, New Jersey: Prentice Hall.
- Blanchard, O. & Diamond, P. (1992): *The flow approach to labor markets*. *American Economic Review Papers and Proceedings*. <http://www.nber.org/papers/w4000.pdf>. Viitattu 2.9.2013.
- Blanchard, O., Jaumotte, F. & Loungani, P. (2013): *Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession*. International Monetary Fund, Research department.
- Blomgren, J. & Hytti, H. (2013): *Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä aiheutuva työelämästä poissaolo sekä aktiivitoimenpiteille osallistuminen Pohjoismaissa 2005 ja 2010*. Kela, Työpapereita 48/2013.
- Blossfeld, H.P. (1986): *Career opportunities in the Federal Republic of Germany: a dynamic approach to the study of life-course, cohort, and period effects*. *European Sociological Review* 2(3), 208 - 225.
- Blossfeld, H.P. (2007): *Linked lives in modern societies. The impact on social inequality of increasing educational homogamy and the shift towards dual-earner couples*. Teoksessa Scherer, S., Pollak, R., Otte, G. & Gangl, M. (toim.), *From Origin to Destination. Trends and Mechanisms in Social Stratification Research*, Frankfurt aM and New York, 275 - 291.
- Bolvig, I., Jensen, P. & Rosholm, M. (2003): *The Employment Effects of Active Social Policy*. IZA DP No. 736, Bonn.
- Bonin, H. (2013): *The European Youth Guarantee is Very Unlikely to be Effective in the Future*. *ZEW-news July/August 2013*, 5.
- Bonoli, G. (2010): *The Political Economy of Active Labor-Market Policy*. *Politics & Society* Vol. 38.
- Bonoli, G. (2012): *Surmountable hurdles? Employers' perception of the long term unemployed and labour market interventions*. Working paper de l'IDHEAP. July 2012.
- Boockmann, B. & Steffes, S. (2005): *Individual and Plant-level Determinants of Job Durations in Germany*. *ZEW Discussion Paper No. 05-89*.
- Borenstein, M., Hedges, L.V., Higgins, J., Rothstein, H. (2009): *Introduction to Meta-Analysis*. Chichester: Wiley
- Borjas, G.J. (1985): *Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants*. *Journal of Labor Economics* 3(4), 463 - 489.
- Borjas, G.J. (1999): *The Economic Analysis of Immigration*. Luku 28 teoksessa Ashenfelter, O. & Card, D. (toim.), *Handbook of Labor Economics*. Volume 3A. Elsevier, Amsterdam and New York, 1697 - 1760.
- Bosch, G. (2010): *Dismissing Hours not Workers: Work-sharing in the Economic Crisis*. A paper presented in the 31st annual conference of the IWPLMS in Valencia 14-17.7.2010.
- Bosch, G. & Kalina, T. (2008): *Low wage work in Germany: An overview*. Teoksessa Bosch, G. & Weinkopf, C. (2008), *Low wage work in Germany*. Russel Sage Foundation. 19 - 113.

Bound, J. & Burkhauser, R.V. (1999): Economic Analysis of Transfer Programs Targeted on People with Disabilities. Luku 51 teoksessa Ashenfelter, O. & Card, D. (toim.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3C. Elsevier, Amsterdam.

Bratsberg, Fevang & Røed (2010): Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise? IZA DP No. 4897.

Breidahl, K.N. (2012): Immigrant-targeted activation policies: a comparison of the approaches in the Scandinavian welfare state. Luku 6 teoksessa Kilkey, M. & Ramia, G. (toim.), *Social Policy Review 24: Analysis and debate in social policy*.

Brynin, M., Longhi, S. & Martínez Pérez, A. (2008): The Social Significance of Homogamy. Institute for Social and Economic Research. University of Essex. No. 2008-32.

Brzinsky-Fay, C. (2011): *School-to-Work Transitions in International Comparison*. Tampere University Press.

Burchardt, T. (2001): Moving in, Staying in, Falling out: Employment Transitions of Disabled People. Manuscript prepared for BHPS 2001 Conference, 5 - 7 July, Colchester, Essex. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.181.918&rep=rep1&type=pdf>

Burkert, C. & Siebert, H. (2007): Labour Market Outcome after Vocational Training in Germany - Equal Opportunities for Migrants and Natives? IAB Discussion Paper 31/2007, Nuremberg.

Burkhauser, R.V. & Daly, M.C. (1998): Disability and Work: the experiences of American and German men. *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review* 2, 17 - 29.

Burkhauser, R.V. & Daly, M.C. (2011): *The Declining Work and Welfare of People with Disabilities: What Went Wrong and a Strategy for Change*. AEI Press, Washington D.C.

Burkhauser, R.V., Butler, J.S. & Kim, Y.W. (1995): The Importance of Employer Accommodation on the Job Duration of Workers with Disabilities: A Hazard Model Approach, *Labour Economics* 3(1), 1 - 22.

Burkhauser, R.V., Daly, M.C., Houtenville, A. & Nargis, N. (2001): The Employment of Working-age People with Disabilities in the 1980s and 1990s: What Current Data Can and Cannot Tell Us. FRB of San Francisco Working Paper No. 2001-20.

Butler, R.J. & Worrall, J.D. (1985): Work Injury Compensation and the Duration of Non-work Spells. *The Economic Journal* 95(379), 714 - 724.

Butscheck, S. & Walter, T. (2013): What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature. ZEW Discussion Paper No. 13-056, Mannheim.

Cahuc, P., Carcillo, S. & Zimmermann, K.F. (2013): The Employment of the Low-Skilled Youth in France. IZA Policy Paper No. 64, Bonn.

Caliendo, M. & Künn, S. (2011): Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity. *Journal of Public Economics* 95(3-4), 311 - 331.

Caliendo, M., Künn, S. & Schmidl, R. (2011): Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labour Market Policies. IZA DP No. 6222, Bonn.

Calmfors, L., Forslund, A. & Helmström, M. (2001): Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. Seminar paper. Institute for international economic studies. Stockholm university.

Calmfors, L. (2014): How well is the Nordic model doing? Recent performance and future challenges. Luku 1 teoksessa *The Nordic model - challenged but capable of reform*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2014:531, Copenhagen.

- Card, D., Chetty, R. & Weber, A. (2007): The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job? *American Economic Review* 97(2), 113 - 118.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010): Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452 - 477.
- Carling, K. & Larsson, L. (2005): Does Early Intervention Help the Unemployed Youth? *Labour Economics* 12, 301 - 319.
- Carlsson, M. & Rooth, D-O. (2007): Evidence of Ethnic Discrimination in the Swedish Labor Market Using Experimental Data. *Labour Economics* 14(4), 716 - 729.
- Carporale, G.M. & Gil-Alana, L. (2014): Youth Unemployment in Europe: Persistence and Macroeconomic Determinants. CESifo Working Paper No. 4696.
- Carrera, S. (2006): A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. CEPS CHALLENGE Papers No. 1, 1 March 2006. <http://aei.pitt.edu/6773/>
- Cavaco, S., Fougère, D. & Pouget, J. (2005): Estimating the Effect of a Retraining Program for Displaced Workers on Their Transition to Permanent Jobs. IZA DP 1513, Bonn.
- Cerna, L. (2010): Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis. [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=14485](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=14485). Viitattu 18.3.2014.
- Chiswick, B.R. (1978): The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men. *Journal of Political Economy* 86(5), 897 - 921.
- Chiswick, B.R. (2011): Immigration: High Skilled vs. Low Skilled Labor. IZA Policy Paper No. 28, Bonn.
- Chiswick, B.R. & Miller, P-W. (1995): The Endogeneity Between Language and Earnings: International Analyses. *Journal of Labor Economics* 13(2), 246 - 288.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M. (2009): The Effect of Integration Policies on the Time Until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics* 16(4), 409 - 417.
- Clayton, S., Barr, B., Nylen, L., Burström, B., Thielen, K., Diderichsen, F., Dahl, E. & Whitehead, M. (2012): Effectiveness of return-to-work interventions for disabled people: a systematic review of government initiatives focused on changing the behaviour of employers. *European Journal of Public Health* 22(3), 434 - 439.
- Constant, A.F. & Rinne, U. (2013): Labour Market Information for Migrants and Employers: The Case of Germany. IZA Research Report No. 50, Bonn, February 2013.
- Constant, A.F. & Tien, B.N. (2011): Germany's Immigration Policy and Labor Shortages. IZA Research Report No. 41, Bonn, October 2011.
- Constant, A.F. & Zimmermann, K.F. (2011): Migration, Ethnicity and Economic Integration. Luku 7 teoksesa Jovanovic, M.N. (toim.), *International Handbook of Economic Integration*, Volume III. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 145 - 168.
- Cooper, H. (2009): *Research Synthesis and Meta-Analysis: A Step-by-Step Approach*, 4th edition. Los Angeles: Sage.
- Council of Economic Advisers (2007): *Immigration's Economic Impact*. Executive Office of the President, Council of Economic Advisers. USA.

COWI (2011): Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA. Good practices and recommendations in support of a flexicurity approach. Study report for the European Commission, May 2011.

Datta Gupta, N. & Larsen, M. (2010): Evaluating Labour Market Effects of Wage Subsidies for the Disabled - the Danish Flexjob Scheme. SFI Working Paper 07:2010, Copenhagen.

De Giorgi, G. & Pellizzari, M. (2009): Welfare Migration in Europe. *Labour Economics* 16(4), 353 - 363.

de Jong, P.R., Lindeboom, M. & van der Klaauw, B. (2011): Screening Disability Insurance Applications. *Journal of the European Economic Association* 9(1), 106 - 129.

DeLeire, T. (2000): The Unintended Consequences of the Americans with Disabilities Act. *Regulation* 23(1), 21 - 24.

Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2007): Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer - like løsninger? *TemaNord* 2007:575. <http://www.norden.org/no/publikasjoner/publikasjoner/2007-575>

Duell, N. & Vogler-Ludwig, K. (2011): The Role of Public Employment Services in Youth Integration. A Review of European Good Practice. DG Employment, Social Affairs and Inclusion, April 2011.

Duell, N., Grubb, D. & Singh, S. (2009): Activation Policies in Finland. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 98, Paris.

Duggan, M. & Imberman, S. (2006): Why Are Disability Rolls Skyrocketing? Luku 11 teoksessa Cutler, D. & Wise, D. (toim.), *Health in Older Ages: The Causes and Consequences of Declining Disability among the elderly*. University of Chicago Press.

Dütsch, M. & Struck, O. (2011): Individual, Firm-specific and Regional Effects on Internal Employment Trajectories in Germany With Special Focus on Education, Further Training and Skill Formation. Working paper - No. 5 - July 2011. Otto-Friedrich-University of Bamberg.

Dörre, K. (2013): Test for the Underclass: The effects of Activating labour market policies. Paper presented for the IWPLMS conference in Dublin.

Edelman, P.B. & Holzer, H.J. (2013): Connecting the Disconnected: Improving Education and Employment Outcomes Among Disadvantaged Youth. IZA Policy Paper No. 56, Bonn.

Edin, P.-A., Fredriksson, P. & Åslund, O. (2004): Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants. *Journal of Population Economics* 17(1), 133 - 155.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta (2013): Nuorten syrjäytyminen - Tietoa, toimintaa ja tuloksia? Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013, marraskuu 2013.

Ehlert, M. (2012): Buffering income loss due to unemployment: Family and welfare state influences on income after job loss in the United States and West Germany. *Social science research* 41(4), 843 - 860.

Eichhorst, W., Hinte, H. & Rinne, U. (2013): Youth Unemployment in Europe: What to Do about It? IZA Policy Paper No. 65, Bonn.

Eichhorst, W., Kendzia, M.J., Knudsen, J.B., Hansen, M.O., Vandeweghe, B., Vanhoren, I., Rückert, E. & Schulte, B. (2010): The Mobility and Integration of People with Disabilities into the Labour Market. IZA Research Report No. 29, Bonn.

Eichhorst, W. Konle-Seidl, R. (2008): Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. IZA DP No. 3905.



Eriksson, M. & Tollefsen, A. (2013): "Of Berries and Seasonal Work": Swedish Berry Industry and the Disciplining of Labor Migration from Thailand. Luku 10 teoksessa Geiger, M. & Pécoud, A. (toim.), *Disciplining the Transnational Mobility of People*. Palgrave MacMillan, Basingstoke.

Erola, J. (2009): Social Mobility and Education of Finnish Cohorts Born 1936-1975: Succeeding While Failing in Equality of Opportunity? *Acta Sociologica* 52(4), 307 - 327.

Erola, J. (2012): Family Background and the Life Cycle Effects of Father's Class and Income. Teoksessa Lambert, P., Connelly, R., Blackburn, R.M. & Gayle, V. (toim.), *Social Stratification: Trends and Processes*. Ashgate, Farnham. 85 - 99.

Eronen, A., Härmälä, V., Jauhiainen, S., Karikallio, H., Karinen, R., Kosunen, A., Laamanen, J-P. & Lahtinen, M. (2014): Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 6/2014, Helsinki.

Eurofound (2010): Active inclusion of young people with disabilities or health problems. Background paper. Dublin.

Eurofound (2012): NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Dublin.

European Commission (2011): Compendium of good practice: Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA.

European Commission (2012): 2012 EU Youth Report. Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the renewed framework for European cooperation in the youth field [http://ec.europa.eu/youth/library/reports/eu-youth-report-2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/youth/library/reports/eu-youth-report-2012_en.pdf)

European Communities (1999): Good practice in employment of people with disabilities. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Parliament (2011): The integration of migrants and its effects on the labour market. Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Employment and Social Affairs, Brussels.

Eurostat (2013): Statistics Database -tietokanta. Viitattu 12.11.2013. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

Fachinger, U. (2009): New forms of employment and social security system. [http://mpa.ub.uni-muenchen.de/19279/1/MPRA\\_paper\\_19279.pdf](http://mpa.ub.uni-muenchen.de/19279/1/MPRA_paper_19279.pdf). Viitattu 5.9.2013.

Faggio, G. & Nickell, S. (2005): Inactivity among Prime Age Men in the UK. CEP Discussion Paper No. 673, London School of Economics, London.

Farber, H.S. (2011): Job Loss in the Great Recession: Historical Perspective from the Displaced Workers Survey 1984-2010. Working paper 564, Princeton University, Industrial Relations Section, May 2011.

Fevang, E., Hardoy, I. & Røed, K. (2013): Getting Disabled Workers Back to Work: How Important Are Economic Incentives? IZA DP No. 7137, January 2013.

Filges, T., Geerdsen, L.P., Knudsen, A-S.D., Klint Jørgensen, A-M. & Kowalski, K. (2013): Unemployment Benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job Finding Rates: A Systematic Review. *SFI Campbell Systematic Reviews* 2013:4, Copenhagen.

Florax, R.J.G.M., de Groot, H.L.F. & de Mooij, R.A. (2002): Meta-analysis: A Tool for Upgrading Inputs of Macroeconomic Policy Models. Tinbergen Institute Discussion Papers 02-041/3, Tinbergen Institute.

Forslund, A. & Nordström Skans, O. (2006): Swedish Youth Labour Market Policies Revisited. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 75(3), 168 - 185.

French, E. & Song, J. (2009): The Effect of Disability Insurance Receipt on Labor Supply. Federal Reserve Bank of Chicago, Working Paper 2009-05.

Fuller, S. (2011): Immigrant Employment Trajectories and Outcomes in the First Settlement Years: A Sequence-Oriented Approach. Metropolis British Columbia, Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity Working Paper No. 11-07.

Gissler, M., Malin, M., Matveinen, P., Sarvimäki, M. & Kangasharju, A. (2006): Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 296, Helsinki.

Giulietti, C., Guzi, M., Kahanec, M. & Zimmermann, K.F. (2012): Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU. *International Journal of Manpower* 34(1), 24 - 38.

Gould, R. & Kaliva, K. (2010): Työkyvyttömyyseläke ja ansiotyö. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:5, Helsinki.

Greenberg, D.H., Michalopoulos, C. & Robins, P.K. (2003): A Meta-Analysis of Government-Sponsored Training Programs. *International and Labor Relations Review* 57, 31 - 53.

Greener, I. (2005): The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics* 25(1), 62 - 72.

Gretschel, A., Paakkunainen, K., Souto, A.-M. & Suurpää, L. (toim.) (2014): Nuorisotakuun arki ja politiikka. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 150, verkkojulkaisuja 76, Helsinki.

Greve, B. (2009): The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: a summary of evidence from country reports and research studies. Academic Network of European Disability experts (ANED) - VT/2007/005, Human European Consultancy & University of Leeds, April 2009.

Gundersen, T. (2008): Kvoteordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjonsevne. NOVA Rapport 8/08, Oslo.

Hall, P. & Taylor, R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(5), 936 - 957.

Hardoy, I. (2005): Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of Norwegian youth programmes. *Labour* 19(3), 425 - 467.

Hardoy, I. & Schøne, P. (2011): Returns to Pre-Immigration Education for Non-Western Immigrants: Why so low? *Education Economics* 19, 1 - 25.

Hardoy, I. & Zhang, T. (2010): Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?, *Søkelys på arbeidslivet* 27, 364 - 378.

Hardoy, I., Røed, K., Torp, H. & Zhang, T. (2006): Virker ungdomsgarantien?, *Søkelys på arbeidslivet* 23, 21 - 30.

Harkko, J., Lehtikoinen, T. & Ala-Kauhaluoma, M. (2012): Vaikeasti työllistyvät helsinkiläiset. Rekisteritutkimus kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saaneista helsinkiläisistä. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2012:4.

Hayfron, J. (2001): Language Training, Language Proficiency and Earnings of Immigrants in Norway. *Applied Economics* 33(15), 1971 - 1979.

Heckman, J.J., Lalonde, R.J. & Smith, J.A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. Luku 31 teoksessa Ashenfelter, O. & Card, D. (toim.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A. Elsevier, Amsterdam and New York, 1865 - 2095.

Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011): The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. IZA Discussion Paper No. 5632.

Henrekson, M. & Persson, M. (2004): The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System. *Journal of Labor Economics* 22(1), 87 - 113.

Hesselius, P. & Persson, M. (2007): Incentive and spill-over effects of supplementary sickness compensation. IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2007:16, Uppsala.

Hietala, H. (2013): Työkyvyttömyyseläkeläisen avoimille työmarkkinoille työllistymisen taloudelliset kannustimet ja vaikutukset. VATES säätiö. Muistio 4.6.2013.

Humer, B., Wuellrich, J.-P. & Zweimüller, J. (2007): Integrating Severely Disabled Individuals into the Labour Market: The Austrian Case. IZA DP No. 2649, Bonn.

Hurley, J. & Storrie, D. (2011): Shifts in the Job Structure in Europe during the Great Recession. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), Dublin.

Hytti, H. & Hartman, L. (2008): Integration vs kompensation - välfärdsstrategier kring arbetsförmåga i Sverige och Finland. IFAU - Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 2008:10, Uppsala.

Hägglund, P. (2006): A Description of Three Randomised Experiments in Swedish Labour Market Policy. IFAU Working Paper 2006:4, Uppsala.

Hägglund, P. (2011): Are There Pre-programme Effects of Active Placement Efforts? Evidence from a Social Experiment. *Economics Letters* 112(1), 91 - 93.

Häggman, E. (2011): Raportti työpajatoiminnasta ja etsivästä nuorisotyöstä. Varsinais-Suomen ELY-keskus.

Hämäläinen, K. & Ollikainen, V. (2004): Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment. VATT Research report 115, Helsinki.

Hämäläinen, K. & Sarvimäki, M. (2011): Vaikuttavaa kotouttamista. Hyvinvointikatsaus 2/2011. Tilastokeskus.

Hämäläinen, K. & Tuomala, J. (2006): Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 315, Helsinki.

Hämäläinen, K. & Tuomala, J. (2007): Vocational labour market training in promoting youth employment. VATT Discussion paper 432, Helsinki.

Hämäläinen, K., Tuomala, J. & Ylikännö, M. (2009): Työmarkkinatuen aktiivisuuden vaikutukset. Työ ja yrittäjyys 7/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Hämäläinen, K., Kangasharju, A., Pekkala, S. & Sarvimäki, M. (2005): 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 265, Helsinki.

Hämäläinen, U. & Tuomala, J. (2013): Faktaa nuorisotyöttömyydestä. VATT POLICY BRIEF 2-2013.

Härkäpää, K. & Peltola, U. (toim.) (2005): Maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen ja kuntousluotaus. Majakka-Beacon -hankkeen loppuraportti. Kuntoutussäätiön työselosteita 29/2005, Helsinki.

Härkäpää, K., Harkko, J. & Lehikoinen, T. (2013): Työhönvalmennus ja sen kehittämistarpeet. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 128, Helsinki.

ILO (2011): Global Employment Trends for Youth: 2011 update. Geneva.

ILO (2013): Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip. Geneva.

Imbens, G.W. & Wooldridge, J.M. (2009): Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature* 47(1), 5 - 86.

Inspektionen för socialförsäkringen (2013): Unga förtidspensionärer. Studie av sju europeiska länder. Rapport 2013:7, Stockholm.

IOM (2010): Part 2: Labour Market Integration Policies in the European Union (2000 - 2009). Osa 2 teoksessa *Migration, Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union (2000-2009)*. International Organization for Migration. <http://www.labourmigration.eu/research>

Jensen, P., Rosholm, M. & Svarer, M. (2003): The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives and Sanction. *European Journal of Political Economy* 19(2), 301 - 316.

Jespersen, S.T., Munch, J.R. & Skipper, L. (2008): Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes. *Labour Economics* 15, 859 - 884.

Johansson, P. & Palme, M. (2002): Assessing the effect of public policy on worker absenteeism. *Journal of Human Resources* 37, 381 - 409.

Johansson, P. & Palme, M. (2005): Moral hazard and sickness insurance. *Journal of Public Economics* 89, 1879 - 1890.

Jolkkonen, A. & Koistinen, P. & Kurvinen, A. (2012): Reemployment of Displaced Workers - The Case of a Plant Closing on a Remote Region in Finland. *Nordic Journal of Working Life Studies* 2(1), 81 - 100.

Jolkkonen, A. & Kurvinen, A. (2009): Joustavuus ja turvallisuus irtisanomistilanteissa - Tapaustutkimus Perlos Oyj:n tuotannon lopettamisesta Joensuu seudulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Edita Publishing, Helsinki.

Jolkkonen, A., Koistinen, P., Kurvinen, A., Lipiäinen, L., Nummi, T. & Virtanen, P. (2014): Kohtalokkaat olosuhteet ja yksilölliset tekijät. Toimipaikan lakkauttamisen seurauksena työsä menettäneiden työmarkkinoille kiinnittyminen erilaisissa taloudellisen kehityksen vaiheissa (julkaisematon käsikirjoitus).

Jolls, C. & Prescottt, J.J. (2004): Disaggregating Employment Protection: The Case of Disability Discrimination. NBER Working Paper No. 10740, Cambridge, MA.

Kahanec, M. & Zimmermann, K.F. (2010): High-Skilled Immigration Policy in Europe. IZA DP No. 5399, Bonn.

Kahanec, M., Zimmermann, K.F., Kureková L. & Biavaschi, C. (2013): Labour Migration from EaP Countries to the EU - Assessment of Costs and Benefits and Proposals for Better Labour Market Matching. IZA Research Report No. 56, August 2013, Bonn.

Kangas, O. (2014): Osallistava sosiaaliturva Tanskassa: aktiivista työlinjaa vai alentavaa pakkotyötä? (<http://blogi.kansanelakelaitos.fi/>, viitattu 24.4.2014)

Kangas, O. & Ritakallio, V-M. (2008): Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kangasharju, A. (2005): Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms? *Economica* 74, 51 - 67.

Kannisto, J. (2013): Eläkkeellä ja työssä. Tilastoraportti eläkeläisten työnteosta vuosina 2007-2011. Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 05/2013, Helsinki.

Katz, L.F. (1998): Wage Subsidies for the Disadvantaged. Luku 1 teoksessa Freeman, R. & Gottschalk, P. (toim.), *Generating jobs: How to increase demand for less-skilled workers*, 21 - 53.

- Kauhanen, A. & Saukkonen, S. (2011): Miksi Saksa menestyy? Talous- ja työmarkkinauudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla. ETLA B251, Helsinki.
- Kettunen, P. & Pedersen, K. (eds) (2011): Beyond welfare state models - Transnational historical perspectives on social policy. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Kidd, M.P., Sloane, P.J. & Ferko, I. (2000): Disability and the labour market: an analysis of British males, *Journal of Health Economics* 19, 961 - 981.
- Klinger, S. & Rothe, T. (2012): The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of the short-term and the long-term unemployment. *Scottish Journal of political economy* 59:1, 90 - 114.
- Kluge, J. (2006): The Effectiveness of European Active Labour Market Policy. IZA DP No. 2018, Bonn.
- Kluge, J. (2010): The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics* 17(6), 904 - 918.
- Koistinen, P. (2011): Työllisyysturvan haasteet. *Työpoliittinen aikakauskirja* 2/2011, 54 - 71.
- Koistinen, P. (2014): Työ, työvoima & politiikka. Vastapaino, Tampere.
- Koistinen, P. & Krutova, O. (2013): Crossing the borders of Finnish and Northwest Russian labour markets. Teoksessa Eskelinen, H., Liikanen, I. & Scott, J. (toim.), *The EU-Russia Borderland - New context for regional co-operation*. Routledge.
- Koivusilta, L., Rimpelä, A. & Kautiainen S. (2006): Health inequality in adolescence. Does stratification occur by familial social background, family affluence, or personal social position? *BMC Public Health* 6(110), 1 - 13.
- Koning, P. (2009): Experience Rating and the Inflow into Disability Insurance. *De Economist* 157(3), September 2009, 315 - 335.
- Korkeamäki, O. & Kyyrä, T. (2012): Institutional rules, labour demand and retirement through disability programme participation. *Journal of Population Economics*, 25(2), 439 - 468.
- Koser, K. (2009): Study of Employment and Residence Permits for Migrant Workers in Major Countries of Destination. [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=14482](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=14482). Viitattu 18.3.2014.
- Koskenvuo, K., Hytti, H. & Autti-Rämö, I. (2010): Alle 25-vuotiaiden nuorten työkyvyttömyys- ja kuntoutusetuusten käyttö ajalla 1995 - 2008. *Kuntoutus* 2010:2, 34 - 43.
- Kostøl, A.R. & Mogstad, M. (2014): How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work. *American Economic Review* 104(2), 624 - 655.
- Krause, A., Rinne, U., Zimmermann, K.F., Bösch, I. & Alt, R. (2012): Pilotprojekt "Anonymisierte Bewerbungsverfahren". IZA Research Report No. 44, Bonn.
- Krueger, A.B. & Meyer, B.D. (2002): Labor Supply Effects of Social Insurance. Luku 33 teoksessa Auerbach, A.J. & Feldstein, M. (toim.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 4. Elsevier Science, North-Holland, 2327 - 2392.
- Kruse, D. & Schur, L. (2003): Employment of People with Disabilities Following the ADA. *Industrial Relations* 42, 31 - 66.
- Krutova, O. & Lipiäinen, L. (2014): The Vicissitudes of Job-placement during the Process of Labour Market Integration of Immigrants in Finland - Longitudinal research based on Flead-data 2000-2010. Tampereen yliopisto, työpäpaperi.

Kuntoutussäätiö (2014): Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia. Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti. [http://www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu/info/ajankohtaista/uutta\\_tutkimustietoa\\_nuorisotakuusta.114756.news](http://www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu/info/ajankohtaista/uutta_tutkimustietoa_nuorisotakuusta.114756.news).

Kuuva, N. (2011): Takaisin työhön vai työkyvyttömyyseläkkeelle? Työkykyä palauttavat prosessit. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 05/2011, Helsinki.

Kvinge, T. & Djuve, A.B. (2006): Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? Fafo-rapport 517. <http://www.fafo.no/pub/rapp/517/index.htm>

Kvist, J. & Pedersen, L. (2007): Danish Labour Market Activation Policies. National Institute Economic Review 202(1), 99 - 112.

Kyhä, H. (2011): Koulutetut maahanmuuttajat työmarkkinoilla. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C, Osa 321, Turku 2011.

Lakdawalla, D., Bhattacharya, J. & Goldman, D. (2001): Are the young becoming more disabled? NBER Working Paper 8247, April 2001.

Lalive, R., Wuellrich, J.-P. & Zweimüller, J. (2013): Do Financial Incentives Affect Firms' Demand for Disabled Workers? Journal of the European Economic Association 11(1), 25 - 58.

Larja, L. (2013): Nuorten elinoloja ei voi kuvata pelkän työttömyysasteen avulla. Hyvinvointikatsaus 1/2013, 9 - 17.

Larja, L., Warius, J., Sundbäck, L., Liebkind, K., Kandolin, I. & Jasinskaja-Lahti, I. (2012): Discrimination in the Finnish Labor Market - An Overview and a Field Experiment on Recruitment. Ministry of Employment and the Economy, Employment and Entrepreneurship 16/2012, Helsinki.

Larsen, C. (2002): Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle. Journal of European Public Policy 9(5), 715 - 735.

Larssen, C & Vesan, P. (2011): Public Employment Services, Employers and the failure of placement of low-skill workers in six European countries. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe. [http://www.sociology.ed.ac.uk/\\_\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/61682/REC-WP\\_0211\\_Larsen\\_Vesan.pdf](http://www.sociology.ed.ac.uk/___data/assets/pdf_file/0005/61682/REC-WP_0211_Larsen_Vesan.pdf). Viitattu 5.9.2013.

Larsson, L. (2003): Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs. Journal of Human Resources 38(4), 891 - 927.

Lehner, M. & Vasques-Alvarez, R. (2011): The Effect of Disability on Labour Market Outcomes in Germany. Applied Economics 43(4-6), 389 - 412.

Lehto, M. (2011): Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2011:5, Helsinki.

Liebig, T. (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Germany. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 47, Paris.

Lindh, J. (2013): Kuntoutus työn muutoksessa. Yksilön vajavuuden arvioinnista toimintaverkostojen rakenteistumiseen. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 126, Rovaniemi.

Lyche, C.S. (2010): Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving. OECD Publishing, OECD Education Working Paper No. 53, Paris.

- Maestas, N., Mullen, K. & Strand, A. (2013): Does Disability Insurance Receipt Discourage Work? Using Examiner Assignments to Estimate Causal Effects of SSDI Receipt. *American Economic Review* 103(5), 1797 - 1829.
- Marie, O. & Vall Castello, J. (2012): Measuring the (income) effect of disability insurance generosity on labour market participation. *Journal of Public Economics* 96(1), 198 - 210.
- Markussen, S., Røed, K., Røgeberg, O. & Gaure, S. (2011): The Anatomy of Absenteeism. *Journal of Health Economics* 30(2), 277 - 292.
- Martin, J.P. & Grubb, D. (2001): What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. Working Paper Series 2001:14, IFAU - Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Meyer, B.D., Viscusi, W.K. & Durbin, D. (1995): Workers' Compensation and Injury Duration: Evidence from a Natural Experiment. *American Economic Review* 85, 322 - 340.
- Moore, T.J. (2014): The Employment Effect of Terminating Disability Benefits. NBER Working Paper 19793.
- Müller, W. & Gangl, M. (toim.) (2003): Transitions from education to work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets. Oxford University Press, Oxford.
- Myrskylä, P. (2011a): Nuorten työttömyyden mittaaminen on vaikeaa. *Tieto&trendit* 8/2011.
- Myrskylä, P. (2011b): Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 12/2011, Helsinki.
- Myrskylä, P. (2012): Hukassa - Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA Analyysi No 19, 1.2.2012, Helsinki.
- Nekby, L. (2008): Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labor market. The Nordic experience. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo No. 73, Santiago, Chile.
- Nio, I. & Sardar, P. (2011): Työvoimapoliittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2009. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyyseja 34/2011.
- Nordlund, M. (2011): What works best when? The role of active labour market policy programmes in different business cycles. *International Journal of Social Welfare* 20, 43 - 54.
- Nordlund, M. (2012): Who are the lucky ones? Heterogeneity in active labour market policy. *International Journal of Social Welfare* 20, 144 - 155.
- OECD (1992): Employment Policies for People with Disabilities: Report by Evaluation Panel. Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 8, Paris.
- OECD (2002): The Ins and Outs of Long-term Unemployment Source. Chapter 4 in *Employment Outlook 2002*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2003): Transforming Disability into Ability. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007): Jobs for Immigrants. Volume 1: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008a): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008b): Off to a Good Start? Youth Labour Market Transitions in OECD Countries. Chapter 1 in *OECD Employment Outlook 2008*. Paris.



OECD (2008c): *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands. OECD Publishing, Paris.

OECD (2009): *Economic outlook 2009. Economic outlook issues 1 & 2. Issue 1*. <http://www.oecd.org/els/oecdemploymentoutlook-downloadableeditions1989-2011.htm>. Viitattu 30.08.2013.

OECD (2010a): *Employment Outlook 2010. Moving Beyond the Jobs Crisis*. <http://www.oecd.org/els/emp/48806664.pdf>. Viitattu 30.08.2013.

OECD (2010b): *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2010c): *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2012): *Setting In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2013): *OECD.StatExtracts -tietokanta*. Viitattu 12.11.2013. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=70273>.

OECD (2014): *OECD Economic Surveys: Finland 2014*. OECD Publishing, Paris.

Paparella, D. & Savino, L. (eds) (2008): *Pathways to work: Current practices and future needs for the labour market integration of young people. YOUTH: Young in Occupations and Unemployment: Thinking of their better integration in the labour market. Final Report 30th June 2008*.

Pedersen, P.J., Pytlíkova, M. & Smith, N. (2008): *Selection and Network Effects: Migration Flows into OECD Countries 1990 - 2000*. *European Economic Review* 52(7), 1160 - 1186.

Pekkala Kerr, S. & Kerr, W.R. (2011): *Economic Impacts of Immigration: A Survey*. *Finnish Economic Papers* 24(1), 1 - 32.

Pietikäinen, R. (2007): *Palveluiden väliin putoamisesta yhtenäisiin palvelupolkuihin? Tutkimusinventaaari nuorten nivelvaiheen palveluja koskevista tutkimuksista. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 13*.

Pitkänen, S., Aho, S., Koponen, H., Kylmäkoski, M., Nieminen, J. & Virjo, I. (2007): *Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapalveluihin. Nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista ja tuloksia selvittävä tutkimus. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 333, Helsinki*.

Prieto-Rodriguez, J. & Rodriguez-Gutierrez, C. (2003): *Participation of married women in the European labor markets and the "added worker effect"*. *Journal of Socio-Economics* 32, 429 - 446.

Puhani, P.A. & Sonderhof, K. (2010): *The Effects of a Sick Pay Reform on Absence and on Health-Related Outcomes*. *Journal of Health Economics* 29(2), 285 - 302.

Pulkkinen, L. (2008): *Lapsuusiän kasvatusilmapiiri ja aikuisiän sosiaalinen toimintakyky. PS-kustannus, Jyväskylä*.

Pulkkinen, L. (2009): *Lapsesta aikuiseksi, mutta miten ja millaiseksi? Kehityksellinen ja yhteiskunnallinen näkökulma persoonallisuuteen, luku 18 teoksessa Riitta-Leena Metsäpelto, R-L. & Feldt, T. (toim.), Meitä on moneksi. Persoonallisuuden psykologiset perusteet. PS-kustannus, Jyväskylä, 323 - 340*.

Raitasalo, R. & Maaniemi, K. (2011): *Nuorten mielenterveyden häiriöiden aiheuttamat sairauspoissaolot ja työkyvyttömyys vuosina 2004 - 2009. Kela, Nettityöpapereita 23/2011*.

Ramboll Management Consulting (2013): *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2013. TEM raportteja 38/2013*.



Rege, M., Telle, K. & Votruba, M. (2009): The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization. *Journal of the European Economic Association* 7(4), 754 - 785.

Rigg, J.A. (2005): Labour Market Disadvantage amongst Disabled People: A longitudinal perspective. LSE STICERD Research Paper NO. CASE 103, November 2005, London.

Rimpelä, M., Happonen, H., Saaristo, V., Wiss, K. & Rimpelä, A. (2008): Äitiys- ja lastenneuvoloiden sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon käynnit, terveystarkastukset ja voimavarat 2007-2008. *Stakesin raportteja 40/2008*, Helsinki.

Rinne, U. (2012): The Evaluation of Immigration Policies. IZA DP No. 6369, Bonn, February 2012.

Rinne, U. & Zimmermann, K. (2011): Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession. IZA DP No. 6250

Räisänen, H. (2013): Suomessa talouskriisin vaikutuksia on vaimennettu ennen kaikkea lomautuksilla. *Hyvinvointikatsaus 1/2013*, 24 - 29.

Räisänen, H., Alatalo, J., Henriksen, K., Israelsson, T. & Klinger, S. (2012): Labour market reforms and performance in Denmark, Finland, Germany and Sweden. *Työ- ja yrittäjyys 19:2012*. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

Røed, K. & Westlie, L. (2012): Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints. *Journal of the European Economic Association* 10(3), 518 - 554.

Røed, K. (2012): Active Social Insurance, *IZA Journal of Labor Policy* 2012, 1:8. <http://www.izajolp.com/content/1/1/8>

Røed, K., Jensen, P. & Thoursie, A. (2008): Unemployment Duration and Unemployment Insurance: A Comparative Analysis Based on Scandinavian Micro Data. *Oxford Economic Papers* 60(2), 254 - 274.

Saar, E., Unt, M. & Kogan, I. (2008): Transition from Educational System to Labour Market in the European Union: A Comparison between New and Old Members. *International Journal of Comparative Sociology* 49(1), 31 - 60.

Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. (2013): Integrating Immigrants. The Impact of Restructuring ALMP. *Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, työpäpaperi*. <http://hse-econ.fi/sarvimaki/>

Sarvimäki, M. (2010): Maahanmuuton taloustiede: lyhyt johdatus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106, 1/2010, 253 - 269.

Sarvimäki, M. (2011): Assimilation to a Welfare State: Labor Market Performance and Use of Social Benefits by Immigrants to Finland. *Scandinavian Journal of Economics* 113(3), 665 - 688.

Scarpetta, S., Sonnet, A. & Manfredi, T. (2010): Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation? *OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 106*, Paris.

Scharle, A. & Weber, T. (2011): Youth Guarantees: PES Approaches and Measures for Low Skilled Young People. *DG Employment, Social Affairs and Inclusion*, May 2011.

Scharle, A. (2013): PES approaches for sustainable activation of people with disabilities. *European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion*, August 2013.

Schmillen, A. & Umkehrer, M. (2013): The scars of youth - Effects of early-career unemployment on future unemployment experiences. *IAB Discussion Paper 6/2013*.

Sehlfstedt, K. & Schröder, L. (1989): Språngbräda till arbete? *EFTA-rapport nr 19*, Stockholm.

- Sen, A. (2000): Work and Rights. *International Labour Review* 139(2), 119 - 128.
- Seppälä, V. & Pehkonen, J. (2014): Vuoden 1997 työmarkkinaudistus ja ammattikouluttamattomien nuorten NEET-aste. *Työelämän tutkimus* 12(1), 41 - 54.
- Sihto, M. & Myrskylä, M. (2000): Erilaisia työttömiä erilaisissa tilastoissa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/2000, 539 - 550.
- Sihto, M. & Sardar, P. (2013): Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2011. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyyseja 53/2013, Helsinki.
- Sihto, M., Tuomaala, M. & Sardar, P. (2012): Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2010. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyyseja 42/2012, Helsinki.
- Sisäasiainministeriö (2009): Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Sisäasiainministeriön julkaisu 2/2009, Helsinki.
- Skog, H. & Räisänen, H. (1997): Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiisjärjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö, Helsinki.
- Solow, R. (2008): German story - An introduction. Teoksessa Bosch, G. & Weinkopf, C. (2008), *Low wage work in Germany*. Russel Sage Foundation.
- Stiglitz, J. (2003): *Globalization and Its Discontents*. Penguin Books, London.
- Stiglitz, J. (2012): *Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy*. Penguin Books, London.
- STM (2013a): Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen. Toimintaohjelmaa valmistelevan työryhmän välimietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:6, Helsinki.
- STM (2013b): Osatyökykyiset työssä -ohjelma. Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:37, Helsinki.
- Streeck, W. & Theelen, K. (toim.) (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- Svantesson, E. & Aranki, T.N. (2006): Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants Getting Work? Örebro University, Swedish Business School Working Paper No 3, 2006. <http://www.ub.oru.se/PageFiles/15372/WP%203%2006.pdf>
- Taskinen, P. (2012): Osatyökykyisillä on työhaluja terveysongelmista huolimatta. *Hyvinvointikatsaus* 4/2012, 36-39.
- Taylor-Goodby, P. (2004): *New Risk, new welfare: the transformation of the European welfare state*. Oxford University Press, Oxford.
- Terävä, E., Virtanen, P., Uusikylä, P. & Köppä, L. (2011): Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksia, Työ- ja yrittäjyys nro 23. Helsinki.
- Thelen, K. (1999): Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* 2, 369 - 404.
- Thelen, K. (2012): Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity. *Annual Review of Political Science* 15, 137 - 159.
- Thomsen S. (2009): Explaining the Employability Gap of Short-term and Long-term Unemployed Persons. *KYKLOS* 62(3), 448 - 478.

Tiainen, P. (2014): Pitkäaikaistyöttömät työttömyysturvan keston ja tyyppin mukaan Suomessa. (kirjoittajalle luovutettu kuvio ja taulukko).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011): Vajaakuntainen TE-toimiston asiakkaana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 31/2011.

Uusitalo, R., Verho, J. (2010): The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics* 17(2010), 643 – 654.

Wagner, J., Schnabel, C. & Kölling, A. (2001): Threshold Values in German Labor Law and Job Dynamics in Small Firms: The Case of the Disability Law. IZA DP No. 386.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007): Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Toiminnantarkastuskertomus 146/2007, Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011): Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012): Työperäinen maahanmuutto. Tarkastuskertomus 13/2012, Helsinki.

Van Gerven, M. (2008): The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms. A longitudinal study of social benefit reform in three European countries, 1980–2006. Social security institution, Helsinki. (väitöskirja).

Weber, A. & Zulehner, C. (2014): Competition and Gender Prejudice: Are Discriminatory Employers Doomed to Fail? *Journal of the European Economic Association* 12(2), 492 – 521.

Verick, S. (2004): Do Financial Incentives Promote the Employment of the Disabled? IZA DP No. 1256, Bonn.

White, M. & Knight, G. (2002): Benchmarking the effectiveness of NDYP. A review of European and US literature on the microeconomic effects of labour market programmes for young people. Policy Studies Institute Discussion Paper 10, London.

Wolbers, M. (2007): Patterns of labour market entry: A comparative perspective on school-to-work transitions in 11 European countries. *Acta Sociologica* 50, 189 – 210.

Wollscheid, S. & Noonan, E. (2012): Tiltak mot frafall I videregående skole virker! Bedre skole nr 2/2012, 37 – 41.

Von Wachter, T., Song, J. & Manchester, J. (2011): Trends in Employment and Earnings of Allowed and Rejected Applicants to the Social Security Disability Insurance Program. *American Economic Review* 101(7), 3308 – 3329.

Vuorela, M. (2008): Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Wynne, R., McAnaney, D., O’Kelly, C. & Fleming, P. (2006): Employment guidance services for people with disabilities. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/efo633.htm>

Åslund, O. & Johansson, P. (2011): Virtues of SIN: Can Increased Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants? *Evaluation Review* 35(4), 399 – 427.

Åslund, O. & Nordström Skans, O. (2012): Do Anonymous Job Application Procedures Level the Playing Field? *Industrial and Labor Relations Review* 65(1), 82 – 107.

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Rita Asplund Pertti Koistinen	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> Juni 2014
	<b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	<b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> ERBJUDER ARBETSMARKNADEN EN PLATS FÖR ALLA? En översikt med fokus på resultat och utmaningar för arbetsmarknadspolitik riktad mot specialgrupper	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> I denna litteraturoversikt utreds hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot specialgrupper fungerar och vilka resultat man uppnått med dessa åtgärder. Litteraturoversikten bygger på såväl finländsk som internationell forskning på området. Källmaterialet består huvudsakligen av så kallade primärkällor och forskning som genomgått refereeprocess. Denna princip har frångåtts enbart om utredningar, politiska dokument eller diskussionsinlägg har bedömts vara viktiga exempelvis med tanke på den politiska beslutsprocessen. Översikten behandlar arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftar till att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för unga, immigranter, personer med nedsatt arbetsförmåga och långtidsarbetslösa samt studier som utvärderat effekten av dylika åtgärder. Översikten bygger på en omfattande litteraturgenomgång: referenslistan täcker över 300 titlar. Litteraturoversikten inleds med en övergripande sammanfattning som både ger en introduktion till översikten och diskuterar dess viktigaste resultat och på dessa baserade rekommendationer. Därefter övergår översikten till att behandla var och en av de fyra ovan nämnda specialgrupperna varvid betoningen ligger på de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktats mot dessa grupper och de effekter åtgärderna haft. För varje specialgrupps del avslutas analysen med en diskussion av de slutsatser man kan dra på basis av föreliggande forskningresultat och de kunskapsluckor som fortfarande finns. Den inledande sammanfattningen ger en komprimerad bild av rapportens innehåll för dem som inte anser sig ha tid att läsa hela rapporten. De som däremot önskar sätta sig bättre in i det ämne som behandlas i rapporten eller helt enkelt kolla upp vad slutsatserna och rekommendationerna baseras på, uppmanas att också läsa de mer detaljerade analyserna av de enskilda specialgrupperna. Översiktens slutsatser kan sammanfattas i tre huvudsakliga reflexioner. För det första har forskningen kring arbetsmarknadspolitiska åtgärder gått framåt med långa steg vad gäller såväl datamaterial, metoder och teoretiska modeller. Detta har förbättrat möjligheterna att utvärdera effekten av åtgärderna och därmed också skapat förutsättningar för rationella politiska beslut. Trots denna positiva utveckling så kan den arbetsmarknadspolitiska utvärderingsforskningen och i synnerhet den politiska nyttan av densamma dock kritiserars för att utvärderingarna alltför ofta begränsats till att gälla enskilda åtgärder och effekten av dessa. Denna ansats är problematisk såtillvida att åtgärden så att säga ryckts loss från sin bredare omgivning såsom exempelvis efterfrågan på arbetskraft och en till struktur och funktionssätt föränderlig arbetsmarknad. Den fråga som inställer sig är hur dessa efterfråge- och arbetsmarknadsrelaterade omständigheter samtidigt påverkar sysselsättningsmöjligheterna för arbetsmarknadens specialgrupper, dvs för arbetslösa unga, immigranter och personer med nedsatt arbetsförmåga samt för långtidsarbetslösa. Å andra sidan bör man givetvis beakta att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är barn av sin tid. Sålunda togs exempelvis aktiveringsåtgärderna i bruk under en tidsperiod då arbetslösheten inom den Europeiska unionen alltmer övergätt i långtidsarbetslöshet och den ekonomisk politiken dominerades av utbudsdreven nationalekonomi. I denna anda genomfördes också i Finland ett flertal reformer av arbetslöshetsunderstöd och sociala förmåner. Målsättningen var att utveckla understöds-systemet så att individen själv blev aktivare i sitt arbetssökande samtidigt som tröskeln att ta emot ett jobbberedande blev lägre. Många av de genomförda reformerna förefaller de facto ha nått de uppställda målsättningarna. Men fungerar de också under en utdragen ekonomisk nedgång och recession? Ett flertal forskningsrapporter låter förstå att utan efterfrågan på arbetskraft, riktad stimulering och effektiv sammankoppling av åtgärder så uteblir den önskade effekten av aktiv arbetsmarknadspolitik. ANM kontakts: Avdelningen för kunskapshandling/Pekka Tiainen, tfn 029 504 8072	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> specialgrupper, unga, immigranter, personer med nedsatt arbetsförmåga, långtidsarbetslösa, arbetsmarknadspolitik, utvärdering, effekt	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> ISSN 1797-3554	<b>Verkkójulkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> ISSN 1797-3562
<b>ISBN 978-952-227-858-6</b>	<b>ISBN 978-952-227-859-3</b>
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 183	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish
	<b>Hinta   Pris   Price</b> 28 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Rita Asplund Pertti Koistinen	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> June 2014
	<b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	<b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> IS THERE ROOM FOR EVERYONE IN THE LABOUR MARKET? A review of the outcomes and challenges of policies directed towards special labour market groups	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> This literature review aims to explore the functioning of active labour market policy (ALMP) programmes directed towards special labour market groups as well as the outcomes of these programmes. The review covers both national (Finnish) and in-ternational research on these issues. The main source used in the review is so-called primary information and peer-reviewed re-search. Exceptions to this rule have been made only if, for example, a report or policy document has been considered to be of importance from the point-of-view of policy decision-making. The focus of the review is on young persons, immigrants, disabled people and long-term unemployed, and the ALMP programmes undertaken in order to improve the employability of these specific groups. Special attention has thereby been paid to reported outcomes from evaluations of such programmes. The literature covered by the review is broad embracing more than 300 references. The literature review starts with a comprehensive summary, which provides an introduction to the review and also presents its main findings and policy recommendations. The review subsequently turns its focus to the four special groups, starting with young persons and ending with the long-term unemployed. Each of the four group-specific parts of the review looks more in detail into the outcome and impact of ALMP programmes having been subject to empirical research and evaluation. Each group-specific analysis ends with a section presenting conclusions to be made based on the available literature but also points to still existing knowledge gaps. A reader in a hurry can manage by merely reading the report's comprehensive summary. Those who wish to gain more in-depth information or, say, want to check the basis for the conclusions and recommendations made, are urged to devote some time to reading also the group-specific parts of the report. The findings of the review can be condensed into three main themes. The research on ALMP programmes has made a considerable leap when it comes to empirical data, statistical methods and theoretical modelling. This has substantially improved the possibilities to evaluate the impact of ALMP programmes and, hence, also the grounds for rational policy-making. Despite the positive development it may be argued that ALMP evaluation studies and their usefulness to policy-making are plagued by the fact that the evaluations undertaken have typically concerned single measures and their impact. The problem with this approach is that the measure is then, so to say, isolated from its broader environment such as the simultaneous impact of changing labour demand and labour market structures and functioning mechanisms on the employability of special labour market groups, that is, unemployed young persons, immigrants and disabled people as well as the long-term unemployed. On the other hand, ALMP programmes and policies are the children of their own time. For instance, the programmes stressing activation were introduced at a time when unemployment in the European Union area had manifested itself as long-term unemployment and economic policy was dominated by supply-driving economics. This mainstream policy thinking resulted in several reforms of unemployment and social benefits also in Finland. The goal was to change the benefits into a mode that was thought to both increase the individual's own job-search activity and reduce the threshold for accepting a job offer. Many of these actions seem to have reached their goals. But do they work also during prolonged recessions? Research findings often indicate that without labour demand, directed stimulation and comprehensive linking of measures, LMP activation programmes do not have the desired effect.	
MEE contacts: Knowledge management department/Pekka Tiainen, tel. +358 29 504 8072	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> special groups, young persons, immigrants, disabled people, long-term unemployed, ALMP, evaluation, impact	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> ISSN 1797-3554      ISBN 978-952-227-858-6	<b>Verkkojulkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> ISSN 1797-3562      ISBN 978-952-227-859-3
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 183	<b>Kieli   Språk   Language</b> <b>Hinta   Pris   Price</b> Suomi, Finska, Finnish      28 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

# ONKO TYÖMARKKINOILLA TILAA KAIKILLE?

Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin

Toimiiko työvoimapolitiikka tavoitteidensa mukaisesti? Ketkä hyötывät työvoimapolitiikasta eniten? Nämä ovat työvoimapolitiikan arvioinnin klassisia kysymyksiä. Ne nousivat kuitenkin erityisen tärkeiksi 1990-luvun laman ja sen jälkeisen rakennemuutoksen aikana, kun työttömyys patoutui Euroopan maissa rakenteelliseksi ongelmaksi. Samalla työvoimapolitiikan joustavoittaminen nousi sitä ohjaavaksi avainkäsitteeksi.

Tämän kirjallisuuskatsauksen tavoitteena on vastata kysymyksiin ja herättää keskustelua siitä, onko työmarkkinoilla tilaa nuorille, maahanmuuttajille, osatyökykyisille ja pitkäaikaistyöttömille ja toimivatko näille ryhmille kohdennetut tukimuodot tavoitteidensa mukaisesti.

Tätä julkaisua myy:  
Netmarket  
Edita Publishing Oy  
[www.edita.fi/netmarket](http://www.edita.fi/netmarket)  
[asiakaspalvelu.publishing@edita.fi](mailto:asiakaspalvelu.publishing@edita.fi)  
Puhelin 020 450 05  
Faksi 020 450 2380

Painettu  
ISSN 1797-3554  
ISBN 978-952-227-858-6

Verkojulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-227-859-3



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY