

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Työelämä • 2021:40

Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40

Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti

Työllisyyden tutkijatyöryhmä

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-868-4

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto
Helsinki 2021 Finland

Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:40	Teema	Työelämä
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	
Tekijä/t	Henna Busk, Markus Jäntti, Anu Järvensivu, Antti Kauhanen, Merja Kauhanen, Hanna Pesola, Anna Pärnänen, Riikka Shemeikka, Pekka Stenholm	
Toimittaja/t	Markus Jäntti	
Yhteisötekijä	Työllisyyden tutkijatyöryhmä	
Kieli	Sivumäärä	164
suomi		

Tiivistelmä

Raportti esittelee työllisyyden tutkijatyöryhmän tutkimuskirjallisuuden kartoittamiseen perustuvat toimenpide-ehdotukset ja -suositukset työllisyyden edistämiseksi. Raportti sisältää katsauksen työllisyysasteeseen pohjoismaisen vertailun valossa ja siinä käsitellään yksityiskohtaisemmin työvoimaa ja työvoimareservejä Suomessa. Toimenpide-ehdotukset ja -suositukset perustuvat lyhyisiin tutkimuskirjallisuuskatsauksiin usealla eri alueella. Näitä ovat työttömyysturva, aktiivinen työvoimapolitiikka, proaktiivinen työvoimapolitiikka, verot ja tulonsiirrot, osatyökykyisten työllistäminen, yrittäjyyden työllistämisaikutukset sekä maahanmuutto ja työllisyys.

Toimenpide-ehdotuksiin on nostettu toimenpiteitä, joiden voidaan tutkimuskirjallisuuden perusteella uskoa edistävän työllisyyttä aiheuttamatta samalla merkittäviä hyvinvointitappioita. Toimenpidesuositukset taas ovat jatkoselvitettäväksi esitettyjä toimenpiteitä, jotka ovat lupaavia, mutta joiden suhteen on enemmän avoimia kysymyksiä kuin varsinaisten ehdotusten osalta.

Asiasanat työelämä, työ, työllisyys, työllisyyden edistäminen, työllisyysaste, työvoima ja työvoimareservit Suomessa, työttömyysturva, aktiivinen työvoimapolitiikka, proaktiivinen työvoimapolitiikka, verot ja tulonsiirrot, osatyökykyisten työllistäminen, yrittäjyyden työllistämisaikutukset, maahanmuutto, työllisyysaste, työllisyyspolitiikka, työttömyysturva

ISBN PDF	978-952-327-868-4	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-868-4>

Rapport från forskararbetsgruppen för sysselsättning

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:40	Tema	Arbetsliv
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Henna Busk, Markus Jäntti, Anu Järvensivu, Antti Kauhanen, Merja Kauhanen, Hanna Pesola, Anna Pärnänen, Riikka Shemeikka, Pekka Stenholm	
Redigerare	Markus Jäntti	
Utarbetad av	Forskararbetsgruppen för sysselsättning	
Språk	Sidantal	164
finska		

Referat

Rapporten presenterar förslag till och rekommendationer om åtgärder för att främja sysselsättning från forskararbetsgruppen för sysselsättning. Förslagen och rekommendationerna är baserade på en kartläggning av forskningslitteraturen. Rapporten innehåller en översikt av sysselsättningsgraden i ljuset av en jämförelse med de andra nordiska länderna och innehåller en mera detaljerad beskrivning av arbetskraften och arbetskraftsreserverna i Finland. Förslagen till och rekommendationerna om åtgärder är baserade på korta översikter över forskningslitteratur inom flera olika områden. Dessa områden är utkomstskydd för arbetslösa, aktiv arbetskraftspolitik, proaktiv arbetskraftspolitik, skatter och inkomstöverföringar, sysselsättning av partiellt arbetsföra, företagandets sysselsättningseffekter samt invandring och sysselsättning.

Bland förslagen till åtgärder finns åtgärder som enligt forskningslitteraturen kan antas främja sysselsättningen samtidigt som de inte orsakar betydande försämringar av välbefinnandet. De rekommenderade åtgärderna å andra sidan är åtgärder som bör utredas ytterligare och som är lovande, men det finns flera öppna frågor i fråga om dem än i fråga om de egentliga förslagen.

Nyckelord

arbetsliv, arbet, sysselsättning, främjande av sysselsättning, sysselsättningsgrad, arbetskraft och arbetskraftsreserver i Finland, utkomstskydd för arbetslösa, aktiv arbetskraftspolitik, proaktiv arbetskraftspolitik, skatter och inkomstfördelningar, sysselsättning av partiellt arbetsföra, företagandets sysselsättningseffekter, invandring, arbetsliv, arbete, sysselsättning, sysselsättningsgrad, sysselsättningspolitik, utkomstskydd för arbetslösa

ISBN PDF	978-952-327-868-4	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-868-4		

Report of the working group of researchers on employment

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:40	Subject	Working life
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Author(s)	Henna Busk, Markus Jäntti, Anu Järvensivu, Antti Kauhanen, Merja Kauhanen, Hanna Pesola, Anna Pärnänen, Riikka Shemeikka, Pekka Stenholm	
Editor(s)	Markus Jäntti	
Group author	Working group of researchers on employment	
Language	Pages	164

Abstract

The report presents proposals and recommendations for measures to promote employment based on the working group's survey of research literature. The report includes a comparative review of the employment rate across the Nordic countries, with a more in-depth evaluation of Finland's labour force and labour reserves. The proposed measures and recommendations are based on short reviews of research literature in many different sectors. These include unemployment security, active labour market policy, proactive labour market policy, taxes and income transfers, employment of people with partial work capacity, employment impact of entrepreneurship, and immigration and employment.

The proposed measures are measures that, based on the research literature, are expected to promote employment without causing significant deadweight losses at the same time. The proposed recommendations are measures that the working group proposes to be investigated further. While the recommendations are promising, there are many more open questions regarding them than the actual proposals.

Keywords working life, work, employment, promotion of employment, employment rate, labour force and labour reserves in Finland, unemployment security, active labour market policy, proactive labour market policy, taxes and income transfers, employment of people with partial work capacity, employment impact of entrepreneurship, immigration, working life, work, employment, employment rate, employment policy

ISBN PDF	978-952-327-868-4	ISSN PDF	1797-3562
URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-868-4		

Sisältö

Työryhmän kokoonpano	9
Esipuhe	10
1 Johdanto	11
1.1 Tutkimuksen yleistettävyys.....	13
1.2 Työllisyystavoitteen ikäryhmä.....	15
1.3 Raportin rakenne	16
1.4 Lähteet.....	17
2 Työryhmän ehdotukset ja suositukset perusteluineen	18
2.1 Työryhmän ehdotukset tiivistetysti	18
2.2 Ehdotuksia työttömyysturvaan liittyen.....	20
2.2.1 Työttömyysturvan keston suhdanneperusteisuus	20
Mahdollinen toteutustapa	22
2.2.2 Byrokratian ja maksuviiveiden helpottaminen.....	27
2.2.3 Sanktioiden varoitusjärjestelmä	29
2.2.4 Ehdotetut toimenpiteet ja niiden arvioitu vaikutus työllisyyteen.....	32
2.2.5 Työttömyysturvan muutoksia, joita työryhmä ei ehdota tässä vaiheessa	32
Työttömyysturvan tason muuttaminen	32
Työttömyysturvan porrastaminen	33
Eroraha	33
2.3 Toimenpide-ehdotukset aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamiseksi	34
2.3.1 Tilastollisten päätössääntöjen hyödyntäminen TE-toimistoissa	34
2.3.2 Työhaun tuen tehostaminen	35
2.4 Verot ja tulonsiirrot	35
2.4.1 Kotihoidon tuki	35
2.5 Toimenpide-ehdotukset osatyökykyisten työllistymistä edistävästä tukikeinoista.....	39
2.5.1 Osatyökykyisten työllistymistä tukevat toimenpide-ehdotukset.....	39
2.5.2 Muita osatyökykyisten työllisyyttä tukevia toimenpidesuosituksia	41
2.6 Yrittäjyyteen liittyviä toimenpidesuosituksia	44
2.7 Maahanmuuttoon liittyviä toimenpidesuosituksia.....	44
2.8 Lähteet.....	48

3	Työllisyysaste vertailevasta näkökulmasta ja työvoimareservit	53
3.1	Pohjoismaiden työllisyysasteiden vertailua	53
3.2	Lähteet	59
	Liite 3.1	59
3.3	Työvoima ja työvoimareservit Suomessa	60
	3.3.1 Työkäisen väestön toiminta	61
	3.3.2 Nuorten 15–19-vuotiaiden toiminta	64
	3.3.3 Nuorten 15–17-vuotiaiden toiminta	66
	3.3.4 Vanhimpien ikäryhmien 65–69 ja 70–74-vuotiaiden toiminta	67
	3.3.5 Työvoimareservit eri ikäluokissa	68
4	Työllisyyden edistämisen potentiaalisia osa-alueita	70
4.1	Työttömyysturva	70
	4.1.1 Suomen työttömyysturvajärjestelmä	70
	Ikääntyneiden työttömyysturva	72
	Koronaepidemian aikaiset muutokset	73
	4.1.2 Sanktiojärjestelmä Suomessa	73
	4.1.3 Institutionaalinen vertailu	76
	4.1.4 Optimaalinen työttömyysturva	81
	4.1.5 Työttömyysturvan työllisyysvaikutuksista	82
	Taso	82
	Enimmäiskesto ja loppuminen	83
	Porrastaminen	84
	Työsuhteiden laatu	85
	Työskentely työttömyysturvalla	86
	Eläkeputki	87
	Ehdot, monitorointi ja sanktiot	90
	Kokonaisvaikutukset	95
	4.1.6 Lähteet	96
4.2	Aktiivisen työvoimapolitiikan tehostaminen	99
	4.2.1 Johdanto	99
	4.2.2 Aktiivisella työvoimapolitiikalla on sekä toivottuja että ei-toivottuja vaikutuksia	99
	4.2.3 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusarvioita	100
	Yksityisen ja julkisen sektorin palkkatuki	100
	Työvoimapolitiittinen koulutus	101
	Työnhaun tuki	101
	4.2.4 Toimenpiteiden kohdistaminen ja työpolitiikan vaikuttavuus	103
	4.2.5 Lopuksi	104
	4.2.6 Lähteet	106

4.3	Proaktiivinen työvoimapolitiikka ja muutosturva.....	107
4.3.1	Proaktiivisen työvoimapolitiikan tausta ja perusajatukset	107
4.3.2	Muutosturva	109
4.3.3	Muutosturvan arviointi.....	111
4.3.4	Proaktiivinen työvoimapolitiikka kansainvälisessä kirjallisuudessa.....	113
4.3.5	Proaktiivisen työvoimapolitiikan nykytila Suomessa.....	115
4.3.6	Lopuksi.....	116
4.3.7	Lähteet.....	118
4.4	Verot, tulonsiirrot ja työllisyys.....	119
4.4.1	Verojen ja tulonsiirtojen vaikutus työn tarjontaan	119
4.4.2	Kotihoidon tuella suuri vaikutus työn tarjontaan.....	121
4.4.3	Lähteet.....	125
4.5	Osatyökykyisten työllistymistä edistäviä tukikeinoja.....	126
4.5.1	Tausta.....	126
4.5.2	Osatyökykyiset ja osatyökykyisten työllisyys Suomessa	126
4.5.3	Osatyökykyisten työllistymisen vaikuttavat tukikeinot, aineisto	127
4.5.4	Lähteet.....	129
4.6	Tutkittuja näkökulmia yrittäjyyden rooliin työllisyysasteen korjaamisessa.....	130
4.6.1	Lyhyesti yrittäjyydestä.....	131
4.6.2	Yrittäjäksi ryhtymisestä	133
4.6.3	Yrittäjäksi siirtymisestä ja yrittäjänä pysymisestä.....	135
4.6.4	Starttirahasta yrittäjäksi ryhtymisen tukena	136
	Uusien yrittäjien ja yritysten työllistävästä roolista.....	137
4.6.5	Muutamia muita näkökulmia yrittäjyydestä	139
	Maahanmuuttajien yrittäjyydestä	139
	Eläkkeelle siirtyvien yrittäjyydestä.....	140
	Yrittäjyyden uusista muodoista.....	142
4.6.6	Lopuksi.....	143
4.6.7	Lähteet.....	144
4.7	Maahanmuutto.....	149
4.7.1	Maahanmuuttajien työllisyys tilastojen valossa.....	149
	Työllistyminen ja työllisyysaste	150
	Maahanmuuton syy.....	151
	Maahanmuuttajanaiset	153
4.7.2	Työllisyys ja ansiot kirjallisuudessa	154
4.7.3	Työvoimapalvelut ja kotoutuminen	157
4.7.4	Maahanmuutto julkistalouden näkökulmasta.....	159
4.7.5	Lopuksi.....	161
4.7.6	Lähteet	162

TYÖRYHMÄN KOKOONPANO

Henna Busk, Pellervon taloustutkimus

Markus Jäntti, Tukholman yliopisto (puheenjohtaja)

Anu Järvensivu, Humanistinen ammattikorkeakoulu, Jyväskylän yliopisto,
Tampereen yliopisto

Antti Kauhanen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ja Jyväskylän yliopiston
kauppakorkeakoulu

Merja Kauhanen, Palkansaajien tutkimuslaitos

Hanna Pesola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Anna Pärnänen, Tilastokeskus

Riikka Shemeikka, Kuntoutussäätiö

Pekka Stenholm, Turun yliopisto, kauppakorkeakoulu

ESIPUHE

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti tutkijatyöryhmän 15. marraskuuta 2019 selvittämään tutkimustietoon pohjautuvia keinoja työllisyysasteen nostamiseksi. Työryhmä on kokoon-tunut 11 kertaa, pääosin etäyhteyden kautta. Työryhmä on käynyt dialogia työ- ja elinkein-oministeriön, valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön virkamiesten kanssa. Työryhmä kiittää erityisesti Kimmo Ruthia (TEM) ja Marjaana Maisonlahtea kollegoineen (STM) hyödyllisistä huomioista. Työryhmä kiittää Olli Kärkkäistä ja Ulla Hämäläistä (VM) hyödyllisestä dialogista. Työryhmä järjesti raporttiluonnosta käsittelevän etäseminaarin 9. maaliskuuta 2021. Raporttia tai sen osia kommentoivat Roope Uusitalo (Helsingin yliopisto ja VATT), Kari Hämäläinen (VATT), Matti Sarvimäki (Aalto-yliopisto), Teemu Kautonen (Aal-to-yliopisto), ja Tuomas Matikka (VATT). Kiitämme kommentoijia arvokkaista huomioista. Raportin sisällöstä vastaa työryhmä.

1 Johdanto

Markus Jäntti

Työllisyyden tutkijatyöryhmä sai työ- ja elinkeinoministeriöltä syksyllä 2019 tehtäväkseen tehdä esityksiä, jotka tukisivat hallituksen työllisyystavoitteen, työllisyyden kasvattamisen 30.000 hengellä, toteutumista. Tehtävä annettiin ennen meneillään olevaa koronaviruspandemiaa. Vielä ei tiedetä, aiheuttaako meneillään oleva pandemia pysyvän loven työllisyyden tasoon. Työryhmä on keskittynyt alkuperäiseen tavoitteeseen pyrkimättä ennakoimaan, miten työllisyystavoite pandemian jälkeen muuttuu, mutta uusiakin toimenpiteitä on mahdollista harkita tekemiämme ehdotusten perusteella. Työllisyyden edistämiseen tähtäävien ehdotusten kriittinen ja rakentava arviointi on pikemmin jatkuva kuin kertaluonteinen prosessi.

Tärkeämpi varaus on kuitenkin se, että teemme joukon ehdotuksia, joiden uskomme tutkimustulosten perusteella edistävän työllisyyttä pikemmin kuin rakennamme pakettia, jolla uskoisimme tavoitteen täyttyvän. Tähän on monta syytä. Yksi on se, että eri toimenpiteet eivät välttämättä ole additiivisia. Henkilö voi olla usean toimenpiteen kohteena samaan aikaan eikä hän voi työllistyä kuin kerran (ainakaan pidemmän tähtäimen tasapainotyöllisyyden merkityksessä). Esimerkiksi kotihoidon tuella lapsiaan kotona hoitava, ulkomaalaistaustainen nainen voisi samaan aikaan olla sekä kotihoidon tukeen tehtävienmuutosten että maahanmuuttajanaisiin kohdistuvien työllisyystoimien kohde.

Työryhmä on hyödyntänyt tärkeänä lähteenä ja tutkimuskirjallisuuskatsausten lähtökohdana valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa vuonna 2020 ilmestynyttä katsausta (Alasalmi ym. 2020), jossa käsitellään laajasti työllisyyteen ja työttömyyteen vaikuttavia tekijöitä usealla osa-alueella. Katsaus on laaja-alainen, tuore ja ajankohtainen. Niitä teemoja, jotka se kattaa, emme ole katsoneet aiheelliseksi tässä toistamiseen laajasti käsitellä, vaan tukeudumme siihen niin tutkimuskatsauksen kuin lupaavien politiikkatoimien identifioimisen osalta. Keskitymme tässä raportissa kapeampaan valikoimaan aihealueita ja niillä mahdollisiin työllisyyttä edistäviin politiikkatoimiin.

Työryhmä on työssään tarkastellut työllisyyttä edistäviä toimia rinnan muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden, mukaan lukien tulonjakotavoitteiden, kanssa.¹ Tätä voi ehkä pitää toimeksiannon vastaisena, politiikan ja tutkimuksen sekoittamisena. Sellaiseen kritiikkiin voi vastata monella tavalla. Työllisyystoimien tulee esimerkiksi olla perustuslain mukaisia.

1 Tulonjakotavoite ymmärretään tässä laveasti, mukaan lukien hyvinvoinnin edistämistä ja hyvinvointieroja.

Tulonjakotavoitteiden jättäminen huomiotta olisi myös ongelmallista. Kapeasti työllisyyden näkökulmasta on mahdollista ja peräti todennäköistä, että työllisyys kohenisi, jos merkittävä osa aikuisväestölle suunnatusta sosiaaliturvasta poistettaisiin. Perustuslaki sääntelee myös perusturvaan ja -toimeentuloon liittyviä lakeja ja säädöksiä, joten tällainenkin toimenpide olisi Suomessa mahdoton. Tulonjakotavoitteiden tai ainakin toimenpiteiden tulonjakovaikutusten huomioiminen on samasta syystä olennainen osa politiikkatoimenpidepakettia kuin se, että työllisyystavoitteen toteutumiseksi tehtävien esitysten tulee muutoinkin olla perustuslain mukaisia.

Tulonjakotavoitteiden huomioon ottamiselle tutkimukseen perustuvassa raportissa on kuitenkin myös toinen keskeinen syy. Työryhmän tehtävä on antaa tutkimukseen perustuvia suosituksia työllisyyden edistämiseksi. Suuressa osassa siinä tutkimuksessa, johon me nojautumme tulonjakotavoitteilla, on työllisyyden rinnalla keskeinen rooli. Olisi siis tutkimukseen perustuvien toimenpiteiden vääristämistä olla ottamatta tulonjakotavoitteita huomioon. Toisin sanoen tutkimustulosten käyttö edellyttää tulonjakotavoitteiden roolin ymmärtämistä.

Tästä ei seuraa, etteikö osa työllisyyttä edistävästä toimenpiteistä voi kasvattaa tuloeroja. Tärkeä osa politiikkatoimenpiteen arviointia onkin pitää silmällä niin myönteisiä kuin kielteisiä vaikutuksia. Ongelmaa voi havainnollistaa niin kutsuttujen kannustinloukkujen pienentämisen työllisyys- ja tulonjakovaikutusten kautta. Palaamme tähän teemaan luvussa 2.4 [Verot ja tulonsiirrot](#). Jännite syntyy siitä, että työllistymisen kannustimia voi edistää kasvattamalla nettopalkkaa eli alentamalla ansiotulon veroa tai alentamalla ei-työllisen tuloa, siis tulonsiirtojen tasoa. Jos henkilö reagoi kannustimen kohenemiseen työllistymällä ja työllisenä saa vähintään yhtä korkean tulon kuin ei-työllisenä työllisyys kasvaa ja tuloero suhteessa työllisiin pienenee. Jos riittävän moni työllistyy, on todennäköistä, että tuloerot kapenevat.

Jos kuitenkin merkittävä määrä ei-työllisistä ei syystä tai toisesta työllisty, työllisyyden kasvu voi jäädä vähäiseksi, mutta tuloerot kasvavat. Siksi kannustinten vaikutus työllisyyteen on tärkeä tieto. Poliitikalla voi muista syistä pyrkiä kohentamaan työllistymisen kannustimia, vaikka siitä ei seuraisi työllisyyden kasvua. Syyksi voi riittää se moraalinen närkästys, jota äänestäjät tuntevat, kun heille kerrotaan, ettei työ kannata. Siinäkin tapauksessa olisi nähdäksemme arvokasta pitää silmällä sitä, miten työn kannustimet ja niiden muutoksista seuraavat työllisyyden ja tuloerojen muutokset kehittyvät.

Toinen tärkeä näkökohta, joka saattaa herättää keskustelua, koskee politiikkatoimenpiteiden vaikutusta julkiseen talouteen, etenkin lyhyellä tähtäimellä. Toimeksiannossa meitä pyydetään selvittämään toimenpiteiden seurauksia julkiselle taloudelle. Meitä ei vaadittu tai pyydetty pitäytymään ehdotuksissa, jotka edistävät budjettitasapainoa ja jotka alenavat julkisen talouden kokoa menojen vähenemisen ja/tai tulojen kasvamisen myötä.

Katsommekin, että työllisyyden edistäminen on joiltain osin niin tärkeä tavoite, että toimenpide joka lyhyellä tähtämellä kasvattaa julkisia menoja voi olla ja, niiltä osin kuin niin ehdotamme, onkin toimeenpanemisen arvoinen. Ryhmämme työskentelyn puitteet eivät sallineet pidemmän aikavälin seurausten laskentaa. Päätöksiä toimeenpantaessa kuitenkin eri aikavälin vaikutukset niin julkisiin menoihin kuin tuloihin olisi syytä laskea monipuolisesti.

Hallitus toivoi meidän käyvän dialogia valtiovarainministeriön kanssa ehdotusten budjetivaikutuksista. Kävimme joidenkin ehdotusten osalta rakentavaa dialogia rakenneyksikön kanssa. Yksikön resurssit ovat kuitenkin varsin rajalliset ja jo valtiovarainministeriön oma työ vaatii niin paljon henkilöresursseja, että kapasiteettia meidän esityksemme laskentaan ei ollut. Vaikkei se tehtäväksi antoimme sisällykään, meistä näyttää selvältä, että menestyksellinen työllisyyden edistäminen ja ylipäätään talouspolitiikan harjoittaminen vaatisi merkittävästi enemmän resursseja erilaisten esitysten ruotimiseen.

Toisaalta työryhmän esityksiä tuskin pannaan toimeen täsmälleen siinä muodossa, missä me ne esitämme, vaan toimenpiteiden yksityiskohtia muokataan niin poliittisen keskustelun kuin lakiteknisten syiden vuoksi. Työläs ja yksityiskohtainen laskenta vaikutuksista julkistalouteen on siksi, ennen kuin toimenpiteet muokkautuvat täsmällisemmiksi, resurssien haaskaamista. Näemmekin, että dialogi valtiovarainministeriön kanssa julkistaloudellisten vaikutusten laskemisesta on hyödyllistä tehdä siinä vaiheessa, kun esitysten yksityiskohdista on päästy sopuun. Osallistumme siihen keskusteluun mielellämme.

1.1 Tutkimuksen yleistettävyys

Millaiseen tutkimukseen voi tai tulee tukeutua, kun tutkimuslähtöisesti harkitaan työllisyyttä edistäviä toimia? Peruslähtökohta tutkijaryhmän työssä on, että tutkimus on empiiristä. Rajaus empiiriseen työhön ei sulje pois kvalitatiivista tutkimusta. Sen sijaan puhtaasti talousteoreettisia tutkimustuloksia me emme juuri ole huomioineet. Emme myöskään ole laajemmin tarkastelleet tutkimuksia, joissa on hyödynnetty kvantitatiivisia talousteoreettisia malleja, joiden parametrit on kalibroitu Suomeen sopiviksi. Tällaisia ovat Suomen Pankin Aino-malli ja valtiovarainministeriön Kooma-malli. Kvantitatiivinen empiirinen tutkimus, johon paljon nojaamme, tarkoittaa tässä käytännössä jälkikäteen tehtyä, mahdollisesti teorian informoimaa arviointitutkimusta tai useaan tällaiseen perustuvaa meta-analyysia.

Hyvä tutkimus on sisäisesti validi. Tätä tulkitaan eri tavoin eri yhteiskuntatieteissä ja tulkinta myös muuttuu ajassa. Taloustieteessä on viime vuosina korostunut kausaali vaikutusten arviointi, jossa taas tutkimusasetelma näyttelee keskeistä roolia. Joskus käytössä on evidenssiä satunnaiskokeista, mutta useimmiten kausaali vaikutuksia arvioidaan niin

kutsutun kvasikokeellisen eli satunnaiskokeen kaltaisen tilanteen avulla. Yksi esimerkki tällaisesta on ns. ero-eroissa-asetelma (engl. "diff-in-diff"); tilanne, jossa toimenpide suunnataan yhteen ryhmään, mutta lähes samankaltainen ryhmä, joka ei ole toimenpiteen kohteena, toimii verrokkiryhmänä. Jos on uskottavaa, että ilman toimenpidettä ryhmien tilanne olisi muuttunut samalla tavalla, asetelmaa pidetään luonteeltaan koasetelmaa vastaavana.

Muita tutkimuksia ei ole syytä jättää tarkastelun ulkopuolelle, vaikka asetelma ei uskottavasti salli kausaalivaikutusten arviointia. Asetelman luonne on silti tärkeä huomioida. On myös syytä pitää mielessä, että vaikka tutkimusasetelma sallii arvioida jonkin toimenpiteen kausaalivaikutus työllisyyteen sen kohteena olevaan ryhmään, tämä tieto ei välttämättä salli arvioida, mikä toimenpiteen vaikutus työllisyyteen olisi. Toimenpiteillä voi nimittäin olla substituutio- tai syrjäytysvaikutuksia eli toimenpiteen vuoksi muiden ryhmien työllisyys voi heiketä.² Kokonaisvaikutus riippuu niin kausaalivaikutuksesta kuin substituutio- ja syrjäytysvaikutuksista. Näistä jälkimmäisistä ei useinkaan ole tutkimuksellista näyttöä. Siksi voi olla vaikeata luotettavasti arvioida vahvankaan tutkimusasetelman perusteella jonkin toimenpiteen kokonaisvaikutusta.

Nämä ongelmat ovat läheistä sukua ulkoiselle validiteetille eli tutkimuksen yleistettävyydelle. Tutkimuksen yleistettävyyden arvioimiseen ei ole helppoja sääntöjä. Kaikki empiiriset tutkimukset tehdään jonkin ajanjakson sisällä ja rajoitetussa joukossa maita, (useimmiten) vain yhdessä tai muutamassa maassa. Meidän ongelmamme ei ole arvioida tutkimuksen yleistettävyyttä yleensä vaan sitä, miten uskottavaa on, että siinä havaittu positiivinen vaikutus kasvattaisi työllisyyttä myös Suomessa.

Yleistettävyys ei välttämättä ole iso ongelma, jos jotakin toimenpidettä on äskettäin (esim. 10 vuotta sitten) arvioitu vahvalla tutkimusasetelmalla Suomessa – tosin tällöinkin substituutio- ja syrjäytysvaikutukset voivat tuottaa epävarmuutta toimenpiteen kokonaisvaikutuksista. Hyvin usein kuitenkin toimenpiteiden vaikutuksista on tutkimusta muista maista. Ruotsissa ja muissa Pohjoismaissa viime aikoina tehdyt tutkimukset ovat todennäköisesti harkinnan jälkeen yleistettävissä meillekin, mutta tällöin on jo käytettävä enemmän kriittistä harkintaa, kuten myös monien muiden maiden osalta. On syytä korostaa, että kaksi tutkijaa voi täysin perustellusti olla eri mieltä jonkin tutkimustuloksen yleistettävyydestä.

Toisaalta meta-tutkimukset eli monien samaa aihetta käsitelleitten tutkimusten systemaattinen, tilastollisiin menetelmiin perustuva samanaikainen analyysi voi paljastaa, onko maiden ja maaryhmien välillä systemaattisia eroja toimenpiteitten vaikutuksissa. Etenkin

² Katso tämän raportin luku 4.2.2, [Aktiivisella työvoimapolitiikalla on sekä toivottuja että ei-toivottuja vaikutuksia](#).

aktiivisen työvoimapolitiikan osalta meta-analyysit viittaavat siihen, että joidenkin toimenpiteiden vaikutukset eivät vaihtele kovin paljoo maasta toiseen.³ On toisaalta esimerkkejä siitä, että kahdesta eri maasta vedetään saman ilmiön osalta vastakkaiset johtopäätökset. Yksi esimerkki tästä, josta lähemmin alaluvussa [Porrastaminen](#), on työttömyyskorvauksen aikaprofiilia eli porrastamista koskevat tutkimukset Ruotsissa ja Unkarissa.⁴

1.2 Työllisyystavoitteen ikäryhmä

Työllisyystavoite on asetettu ikäryhmässä 15–64-vuotiaat. Nähdäksemme tässä on sekä alaikäraja että yläikäraja liian matala. Jo 1970-luvulta lähtien, kauan ennen kuin oppivelvollisuus äskettäin pidennettiin 18 ikävuoteen, tavoitteena oli, että koko ikäluokka suorittaa toisen asteen tutkinnon (Kalenius 2014). Nykysuunnitelmiin kuuluu, että merkittävä osa ikäluokasta – vuoteen 2030 mennessä peräti 50 prosenttia – suorittaa myös korkeakoulututkinnon (Valtioneuvosto 2019). Toisen asteen koulutuksessa oleva voi sinänsä olla työllinen, mutta on vaikea nähdä miksi olisi järkevää määrätietoisesti pyrkiä nostamaan lukiota tai ammattikoulua käyvien työllisyyttä – heidän päätoiminen tehtävänsä on opiskella. Alaikärajan nostaminen vähintään 20 vuoteen on siksi perusteltua.

Kuten tuonnempana näemme, varhainen työelämästä poisjääminen ja varsinkin miesten muita Pohjoismaita alempi työllisyysaste ovat tärkeä syy siihen, että miesten työllisyysaste on verrattain matala. Työllisyyttä onkin useasti pyritty nostamaan kohdistamalla toimenpiteitä normaalia eläkeikää lähestyviin ikäryhmiin muun muassa niin kutsuttua työttömyyseläkeputkea lyhentämällä.

Odotettavissa oleva elinaika on kasvanut Suomessa viime vuosikymmeninä nopeasti. Eliniän kasvusta on julkiseen talouteen kohdistuvien paineiden vuoksi kohtuullista käyttää osa työelämän pidentämiseen. Toisaalta elinikä on Suomessa noussut huomattavasti enemmän parempituloisten joukossa samalla kun pienituloisimman viidenneksen elinikä on polkenut vuosikymmeniä käytännössä paikallaan (Tarkiainen ym. 2012).

Ruotsista saatujen kokemusten valossa ikääntyneiden työssäkäynti saattaa kasvaa reaktion kannustimiin; ryhmä on yksi harvoja, joiden kohdalla Ruotsin 2007 valtaan astuneen Reinfeldtin johtamien hallitusten ”työlinja” on johtanut työllisyyden kasvuun (Laun 2017). Emme näe mitään syytä miksi työllisyystavoitteen yläikärajaa ei voisi korottaa 64:stä 69:ään. Tässä raportissa ei 65 vuotta vanhempiin mahdollisesti suunnattavia toimia olla

3 Katso Alasalmi ym (2020, luku 2).

4 Katso luku 4.1.4, [Porrastaminen](#).

käsitelty, mutta varsinkin hyvätuloiset ja terveet perinteisen eläkeiän saavuttaneet voivat olla lupaava lisätyöllisyyden lähde.

Tukholman yliopiston emeritusprofessori Lars Calmfors (2020) on esittänyt, että työllisyystavoite asetettaisiin ikäryhmässä 20–68-vuotiaat.⁵ Yläikärajaa hän perustelee sillä, että lakisääteinen työsuhteen suojele (“LAS” eli lagen om anställningsskydd) Ruotsissa lakkaa tuon iän jälkeen. Calmfors esittää, että työllisyystavoite asetettaisiin työllisyysasteen rinnalle myös keskimääräisissä vuosityötunneissa. Työllisyysasteessa asetetun tavoitteen yksi ongelma on, että työvoimatutkimuksessa työlliseksi lasketaan varsin pieni työpanos – vaikka pitäydettäisiin virallisen työllinen-määritelmän sijaan “työssä tutkimusviikolla”-määritelmässä.

Ehdotamme, että työllisyystavoite asetetaan tulevaisuudessa ikäryhmässä 20–69 nykyisen 15–64 sijaan. Tämän lisäksi on syytä harkita tehtyihin työtunteihin tai johonkin, työvoimatutkimuksen nk. ILO-määritelmää korkeampaan minimiviikkotyötuntimäärään asetettua työllisyysastetavoitetta.

1.3 Raportin rakenne

Raportin rakenne on seuraava. Toimenpide-ehdotukset ja -suositukset on kerätty lukuun 2. Luvun alussa luottelemme ehdotukset kaikilta osa-alueilta, minkä jälkeen esittelemme toimenpide-ehdotukset ja suositukset osa-alueittain.⁶ Pitäydymme luvussa 2 ehdotuksissa ja verrattain konkreettisissa suosituksissa tai “toimenpide-ehdotuskokelaissa”, jotka vaativat joidenkin yksityiskohtien lyömistä lukkoon ennen kuin niitä voi ehdottaa. Luvussa 3 esitellään suomalaista työvoimaa ja työttömyyttä, ensin Pohjoismaihin vertaillen ja sitten yksityiskohtaisemmin siitä näkökulmasta, missä ryhmissä on potentiaalisesti suuria työvoimareservejä. Luvussa 4 taas esittelemme toimenpide-ehdotusten ja -suositusten taustalla olevaa tutkimuskirjallisuutta. Tähän lukuun olemme sijoittaneet myös suosituksia aiheista, joiden osalta kaivataan lisäselvityksiä.

5 Ks. <https://voxeu.org/article/case-numerical-employment-policy-targets>.

6 Anna Pärnänen on Tilastokeskuksen edustaja työryhmässä. Tilastoviranomaisena hänen roolinsa on rajoittunut taustatietojen ja -selvitysten tekoon. Tilastokeskus tai sen edustajat eivät tee politiikkasuosituksia.

1.4 Lähteet

Alasalmi, Juho, Busk Henna, Antti Kauhanen, Taina Leinonen, Svetlana Solovieva, Tarmo Valkonen, and Eira Viikari-Juntura. 2020. "Työpolitiikka ja työllisyysaste: Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä." Raportti 2020:33. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6>.

Calmfors, Lars. 2020. "The case for numerical employment policy targets". Saatavilla: <https://voxeu.org/article/case-numerical-employment-policy-targets>

Kalenius, Aleks. 2014. "Suomalaisten koulutusrakenteen kehitys 1970–2030." Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:1. Opetus- ja kulttuuriministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75236/okm01.pdf>.

Laun, Lisa. 2017. "The Effect of Age-Targeted Tax Credits on Labor Force Participation of Older Workers." *Journal of Public Economics* 152: 102–18.

Tarkiainen, Lasse, Pekka Martikainen, Mikko Laaksonen, and Tapani Valkonen. 2012. "Trends in Life Expectancy by Income from 1988 to 2007: Decomposition by Age and Cause of Death." *Journal of Epidemiology and Community Health* 66 (7): 573–78.

Valtioneuvosto. 2019. "Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta – Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019." <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/osaamisen-sivistyksen-ja-innovaatioiden-suomi>

2 Työryhmän ehdotukset ja suositukset perusteluineen

2.1 Työryhmän ehdotukset tiivistetysti

Ehdotukset:

- Työttömyysturva
 - työttömyysturvan kesto suhdanneperusteiseksi
 - byrokratian ja maksuviiveiden helpottaminen
 - sanktioiden varoitusjärjestelmä
- Aktiivinen työvoimapolitiikka
 - tilastollisten päätössääntöjen hyödyntäminen TE-toimistoissa
 - työnhaun tuen tehostaminen
- Osatyökykyiset
 - työvalmennusta ja erityisesti IPS-mallin käyttöä lisättävä
 - psykoteraapiaan pääsyä yhdistettynä työhön suuntaaviin interventioihin lisättävä
 - hyödynnetään työn muokkausta osatyökykyisten työllistymisen tuessa
 - vahvistetaan edelleen ammatillisen koulutuksen roolia osatyökykyisten työllistymisen tukemisessa
- Verot ja tulonsiirrot
 - lopetetaan kotihoidon tuki ja myönnetään sen sijaan lapsen ikään sidottua lapsilisän lisäosaa

Suositukset:

- Työttömyysturva
 - eroraha
- Aktiivinen työvoimapolitiikka
 - työvoimapalvelujen resursseja lisätään (liittyy niin muutosturvaan, osatyökykyisiin kuin maahanmuuttajiin)

- Osatyökykyiset
 - pitkiä sairauslomia tulee ehkäistä ja niiltä työhön paluuta edistää
 - edistetään osasairauspäivärahan käyttöä ja helpotetaan osatyökyvyttömyyseläkkeellä työskentelyä
 - kehitetään työkyvyn tuen tarpeen tunnistamisen osaamista ja välineitä TE-toimistoissa, perusterveydenhuollossa ja tulevissa sote-keskuksissa
 - kehitetään osatyökykyisyyteen liittyvää osaamista TE-toimistoissa, hyödynnetään työkykykoordinaattoreiden osaamista mm. TE-toimistoissa ja tulevissa sote-keskuksissa
 - hyödynnetään paremmin järjestöjen osaamista ja resursseja
 - tuetaan työnantajia osatyökykyisten rekrytoinnissa ja työn muokkauksessa

- Yrittäjyys
 - starttirahan käyttöä jatketaan
 - tarkistetaan maahanmuuttajien yrittäjyyden tukemisen keinoja

- Maahanmuutto
 - edistetään kotouttamistoimien vaikuttavuutta
 - tuodaan kotouttamistoimien rinnalle lähellä työelämää olevia palveluita
 - työnantajien kanssa tehtävää yhteistyötä maahanmuuttajien kouluttautumisessa ja työllistymisessä kehitettävä
 - kotouttamispalveluihin osallistuminen tulisi olla lapsiaan kotona hoitaville maahanmuuttajavanhemmille mahdollista nykyistä paremmin

Kun muutoksia tehdään, on tärkeää jo valmisteluvaiheessa varmistaa, jos suinkin mahdollista, että niiden vaikuttavuus on jälkikäteen arvioitavissa. Vaikuttavuuden arviointi edellyttää, että muutosten kohteena oleville on olemassa verrokkiryhmä. Arvioitavuus on vahvasti yleisen edun mukaista ja sen varmistaminen on huomattavasti helpompaa valmisteluvaiheessa kuin sen jälkeen.

2.2 Ehdotuksia työttömyysturvaan liittyen

Henna Busk, Merja Kauhanen ja Hanna Pesola

Esitetyt ehdotukset pohjautuvat pääosin olemassa olevaan taloustieteelliseen tutkimuskirjallisuuteen. Työttömyysturvan työllisyysvaikutuksiin liittyvää tutkimuskirjallisuutta on käsitelty luvussa [Työttömyysturva](#). Koska useat ehdotetut uudistukset ovat kansainvälistikin katsottuna merkittäviä, olisi tärkeää, että uudistusten luotettava jälkiarviointi olisi mahdollista. Tämä on saavutettavissa esimerkiksi vaiheistamalla uudistuksia, niin etteivät kaikki tule voimaan saman vuoden alussa, ja mahdollisesti toteuttamalla vaiheistusta myös työnhakijaryhmittäin.

2.2.1 Työttömyysturvan keston suhdanneperusteisuus

Työttömyysturvan luomat haitalliset kannustinvaikutukset on arvioitu pienemmiksi ja vakuutushyöty suuremmaksi lasku- kuin noususuhdanteiden aikana (Landais ym. 2018a; Kroft ja Notowidigio 2016; Schmieder ym. 2012; Andersen ja Svarer 2010, 2011). Lisäksi työhaun ulkoisvaikutukset ovat voimakkaampia laskusuhdanteiden aikana, jolloin työn kysyntä on matala. Toisaalta korkeampi työttömyysturva voi esimerkiksi korkeampien palkkavaatimusten myötä heikentää yritysten työvoiman kysyntää. Marinescun (2016) yhdysvaltalaisella aineistolla tehdyssä tutkimuksessa anteliaampi työttömyysturva laskusuhdanteessa vähensi työhaun kokonaismäärää, mutta ei vaikuttanut avoimien työpaikkojen määrään, eli lisäsi työmarkkinoiden kireyttä. Jos avoimia työpaikkoja on laskusuhdanteessa tehottoman vähän suhteessa työhaun kokonaismäärään, ja jos työttömyysturva vaikuttaa työmarkkinoiden kireyteen, kuten Landais'n ym. (2018b) Yhdysvaltoihin keskitetyssä analyysissä, on perusteltua lisätä työttömyysturvan anteliaisuutta suhdanteen heikentyessä. Anteliaampi työttömyysturva laskusuhdanteessa vaikuttaisi talouteen myönteisesti myös kulutuksen kautta (esim. Maggio ja Kermani 2016). Suomessa Kyyrä ja Pesola (2020a) pyrkivät arvioimaan suhdanteisiin liittyviä eroja työttömyysturvan anteliaisuuden työllisyysvaikutuksissa hyödyntämällä alueellisia eroja työmarkkinatilanteissa. Erot työllisyysvaikutuksissa eivät olleet tilastollisesti merkitseviä, ja muun muassa aineistorajoitteet hankaloittavat tulosten tulkintaa.

Työttömyysturvan tarjoama suoja voisi olla suhdanneriippuvainen tarjoten automaattisesti enemmän turvaa laskusuhdanteiden aikana. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäiskesto voisi pidentyä automaattisesti työttömyysasteen tai työttömyyden ylittäessä tietyn ennalta määrätyn kynnyksen. Suhdanneriippuvaisuus edellyttää ennalta määrättyjä ja läpinäkyviä sääntöjä, jotka määräävät muutokset molempiin suuntiin.

Suhdanneriippuvainen työttömyysturva on käytössä ainakin Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Yhdysvalloissa osavaltioiden on pidennettävä työttömyysturvansa enimmäiskestoä vähintään 13, mutta enintään 20 viikkoa osavaltion työttömyysasteen ylittäessä määrätyn kynnyksen.⁷ Työttömyysasteelle asetettu raja koskee sekä tarkasteluhetken työttömyysastetta että työttömyysasteen suhdetta kahtena edellisenä vuonna vastaavana ajankohtana vallinneeseen työttömyysasteeseen. Kanadassa suhdanneriippuvaisuus on täysin automaattinen: alueellisen työttömyysasteen ylittäessä määrätyn kynnyksen työttömyysturvan ehdot, taso ja enimmäiskesto muuttuvat ennalta määrättyllä tavalla. (Andersen 2014.) Työttömyysturvan kesto vaihtelee 14–45 viikon välillä.⁸

Kun työttömyysaste on talouden kokonaisuuden kannalta liian korkea muista kuin suhdannesyistä, on tärkeää tehdä mahdolliset työmarkkinoiden toimintaa parantavat rakenteelliset uudistukset suhdanneriippuvaisen työttömyysturvan käyttöönoton yhteydessä. Ansiosidonnaisen päivärahakauden kestolla on Suomessakin osoitettu olevan vaikutusta työttömyysjaksojen kestoön. Pidempi päivärahakausi pidensi työttömyysjaksojen kestoä, mutta toisaalta pidempi työnhaku johti parempiin työsuhteisiin. (Kyyrä ja Pesola 2020a.) Tällä hetkellä ansiosidonnaista päivärahaa saa 300 päivän⁹ eli 60 viikon ajan, jos työttömällä on alle kolme vuotta työhistoriaa. Jos työhistoriaa on yli kolme vuotta, päivärahakausi on 400 päivää (80 viikkoa), paitsi jos työnhakija on vähintään 58-vuotias ja ollut töissä vähintään viisi vuotta viimeisten 20 vuoden aikana, jolloin ansiosidonnaista päivärahaa saa 500 päivän (100 viikon) ajan. Lisäksi tietyillä ikäluokilla on oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin. On huomionarvoista, että koronakriisin myötä päätetyt väliaikaiset muutokset, joiden mukaan työttömyysturvan omavastuuäika on poistettu eikä päivärahakausien enimmäisäika kulu tietyltä ajanjaksolta, vastaavat päivärahakauden enimmäiskeston pidennystä.

Ehdotus: Muutetaan työttömyysturva suhdanneperusteiseksi siten, että poikkeuksellisen hankalassa suhdannetilanteessa päivärahakauden kesto on nykyistä pidempi ja muulloin nykyistä lyhyempi. Työttömyysturvan tarjoama suoja olisi suhdanneperusteinen tarjoten automaattisesti enemmän turvaa laskusuhdanteiden aikana. Hyvän taloustilanteen

7 Liittovaltiolla on lisäksi ollut esim. finanssikriisin jälkeen väliaikaisia ohjelmia, joiden nojalla työttömyysturvan kestoä on pidennetty. Liittovaltiotason säännösten lisäksi on myös osavaltiokohtaisia sääntöjä työttömyysturvan pidennyksistä esimerkiksi koulutuksen ajalta. Lisätietoa esim. <https://oui.doleta.gov/unemploy/comparison/2010-2019/comparison2019.asp> (viitattu 4.9.2020)

8 Työttömyysturvan kesto on 14–45 viikkoa riippuen alueellisesta työttömyysasteesta ja tehdyistä työtunneista viimeisten 52 viikon aikana. Työttömyysturvan kesto säilyy samana, vaikka työtön muuttaisi toiselle alueelle. Lisätietoa: <https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/ei-regular-benefit/benefit-amount.html> (viitattu 4.9.2020)

9 Tässä ehdotuksessa viitataan ”päivällä” etuuspäivään. Viikossa on 5 etuuspäivää, ml. arkipyhät.

aikana ansiosidonnaisen päivärahaikauden enimmäiskesto olisi nykyistä yli kolmen vuoden työhistorian omaavien enimmäiskesto lyhyempi, mikä tutkimusten mukaan lyhentäisi työttömyysjaksojen kestoja. Samalla täytyisi kuitenkin huolehtia siitä, että työttömät saavat riittävästi tukea työnhakuun, ettei työnhakujaksojen lyheneminen johda heikompiin työsuhteisiin. Tässä yhteydessä täytyisi siis varmistaa TE-palveluiden toimivuus esimerkiksi lisäämällä TE-toimistojen resursseja, siten että TE-toimistojen asiantuntijoiden asiakasmääriä saataisiin pienennettyä¹⁰. Näitä toimia käsitellään osiassa Työhaun tuen edistäminen.

Laskusuhdanteessa ansiosidonnaisen päivärahaikauden enimmäiskesto pidentyisi automaattisesti. Järjestelmän asettaminen ei ole kuitenkaan yksinkertaista ja vaatisi monien yksityiskohtien harkintaa. Mikä olisi suhdanneperusteisen työttömyysturvan sisältö, eli mikä muuttuisi suhdanteiden mukaan (kesto, taso, ehdot)? Miten suhdanneperusteisen työttömyysturvan ”laukaiseva” työttömyyden kynnys määritellään (työttömyysasteen taso vai myös muutos tietyn tarkasteluperiodin aikana)? Kuinka usein suhdanneperusteisen työttömyysturvan kriteereitä arvioitaisiin ja työttömyysturvan yksityiskohdat määriteltäisiin? Koskisiko keston muutos vain uusia päivärahaikautia, vai myös käynnissä olevia?

Mahdollinen toteutustapa

Ansiopäivärahaikaudella olisi kolme eri enimmäiskesto riippuen suhdannetilanteesta (”huono”, ”normaali”, ”hyvä”). Työttömyysjaksojen lyhentämiseksi päivärahaikauden enimmäiskesto olisi useimmissa suhdannetilanteissa nykyistä lyhyempi. Poikkeuksellisen huonossa taloustilanteessa päivärahaikauden kesto voisi olla nykyistä pidempi, esimerkiksi 500 päivää. Kriteerit tulisi määrittää niin, että tällainen tilanne on harvinainen. Työttömyysasteen osalta tämä tarkoittaisi 1990-laman kaltaista tilannetta, eli esimerkiksi yli 15 prosentin työttömyysastetta. ”Normaalissa” taloustilanteessa kesto olisi 350 päivää ja ”hyvässä” taloustilanteessa 250 päivää. Päivärahaikauden pituutta ei eriytetä työhistorian mukaan.¹¹ Ehdotuksessa lähdetään siitä, että työttömyysturvan lisäpäiväoikeus poistetaan

10 Tutkimuksissa on havaittu, että työvoimatoimistojen virkailijoiden määrä suhteessa työnhakijoiden määrään vaikuttaa työvoimapalveluiden (erityisesti työhaun tuen) vaikuttavuuteen. Esimerkiksi Saksassa tehdyssä kokeilussa työvoimatoimiston virkailijoiden asiakasmäärien pienentäminen 100:sta 40:een lyhensi työttömyysjaksojen kestoja ja nosti työllistymisastetta (Hainmueller ym. 2016). Myös Ranskassa tehty kokeilu osoittaa, että työvoimatoimistojen henkilöstön työkuorman vähentäminen noin 120:stä noin 40:een paransi työttömien työllistymistä (Behaghel ym. 2014).

11 Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä on esittänyt päivärahaikauden enimmäiskeston eriyttämistä selvemmin työhistorian mukaan (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162948/STM_2021_11_R.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Työttömyysturvan suhdanneperusteisuus ja enimmäiskeston eriyttäminen työhistorian mukaan eivät ole toisiaan poissulkevia. Esimerkiksi Kanadassa työttömyysturvan kesto riippuu sekä työhistoriasta että työmarkkinatilanteesta.

hallituksen linjauksen mukaisesti.¹² ”Normaalissa” taloustilanteessa päivärahakauden enimmäiskesto olisi siis 50 päivää lyhyempi kuin nykyinen yli kolmen vuoden työhistoria omaavien enimmäiskesto ja 50 päivää pidempi kuin nykyinen alle kolmen vuoden työhistorian omaavien enimmäiskesto.

Keskeinen tekijä suhdanneperusteisessa työttömyysturvassa on kriteeristö, jonka perusteella päivärahakauden enimmäiskesto muuttuu. Enimmäiskesto voi perustua joko koko maan työmarkkinatilanteeseen ja olla yhtenäinen koko maassa tai perustua alueelliseen työmarkkinatilanteeseen, jolloin eri alueilla voi olla eri enimmäiskesto. Molemmissa lähestymistavoissa on sekä hyviä että huonoja puolia. Enimmäiskestoon vaikuttavan työmarkkinatilanteen tarkasteluhetkien tiheydellä on merkitystä suhdanneperusteisen työttömyysturvan vaikuttavuuden kannalta. Toteutuksen ja läpinäkyvyyden kannalta liian tiheä tarkasteluväli ei ole tarkoituksenmukainen, mutta kovin pitkä tarkasteluväli heikentää vaikuttavuutta. Enimmäiskeston lyhentäminen kesken päivärahakauden on haastavaa esimerkiksi toimeentulon suunnittelun kannalta¹³, joten enimmäiskeston muutosten pitäisi kohdentua joko vain tarkasteluhetken jälkeen alkaviin uusiin jaksoihin tai siten, että lyhenykset kohdistuvat uusiin ja pidennykset esimerkiksi jaksoihin, joiden enimmäiskesto täyttyy tietyn ajanjakson aikana tarkasteluhetkestä.

Lähtökohtana voisi olla koko maan työttömyysaste ja näin ollen nykyisen kaltainen yhtenäinen päivärahakauden enimmäiskesto. Mikäli tarkasteluhetkellä työttömyysaste on ennalta määrätyn raja-arvon yläpuolella, niin työttömyysturvan kesto pitenee. Vastaavasti työttömyysasteen alittaessa raja-arvon, päivärahakauden enimmäiskesto lyhenee. Koko maan työttömyysasteeseen perustuva yhtenäinen enimmäiskesto ei vääristä kannustimia muuttaa työn perässä. Kriteerinä käytettävän työttömyysasteen valinta voi perustua tilasto- ja työmarkkina-asiantuntijoiden yhteiseen pohdintaan. Esimerkiksi Kanadassa tilastoviranomainen (Statistics Canada) hoitaa suhdanneperusteisen työttömyysturvan pohjana toimivan alueellisen työttömyysasteen laskemisen.

Suurten alueellisten erojen takia voi toisaalta olla perusteltua eriyttää päivärahakauden enimmäiskesto alueellisen työmarkkinatilanteen mukaan, jolloin päivärahakauden pituus reagoisi aluekohtaisiin työmarkkinashokkeihin. Tällöin lähtökohtana voisi olla maakunnan työttömyysaste vastaavalla periaatteella kuin koko maan työttömyysastetta tarkasteltaessa. Päivärahakauden keston tulisi säilyä samana, vaikka työtön muuttaisi alueelta toiselle. Näin vältettäisiin ei-toivotut kannustimet työnhakijoiden alueelliseen liikkuvuuteen

¹² https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/51049773/liite_yli-55-vuotiaiden-ty%C3%B6llisyysasteen-nostaminen.pdf (viitattu 15.2.2021)

¹³ Esimerkiksi työttömyysturvan kehittämisen työryhmä katsoi, että ”ratkaisujen tulisi tukea myös luottamuksensuojaa eli sitä, että suhdanneriippuvuus ei vaarantaisi vakuutettujen luottamusta toimeentulon turvaan”.

liittyen. Työttömällä ei esimerkiksi olisi kannustimia jäädä korkean työttömyyden alueelle vain siksi, että työttömyysturva on pidempi, ja pidempi työttömyysturva toisi työn perässä muuttamisen vaatimaa lisääntymistä. Toisaalta ongelmaksi voi muodostua, etteivät työnhakijat halua ottaa vastaan määräaikaista työsuhdetta lyhyemmän työttömyysturvan alueella, jos riskinä on jäädä uudelleen työttömäksi.

Käytettävän alueluokituksen valinta vaatii harkintaa, jos suhdanneperusteinen työttömyysturva eriytetään alueittain. Työttömyyspäiväraha- ja työttömyysturvan eriyttäminen esim. Uudellamaalla ja sitä ympäröivissä maakunnissa ovat osin keinotekoisia, kun pääkaupunkiseutu on pääasiallinen työssäkäyntialue maakunnan rajan molemmin puolin. Toisaalta työttömyysasteen määrittely työssäkäyntialueelle ei nykytilastoinnin puitteissa ole suoraan mahdollista. Tällä hetkellä alue, jolta työttömän työnhakijan tulee hakea työtä, perustuu matka-aikaan. On periaatteessa mahdollista, mutta esim. ennakoitavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta tuskin tarkoituksenmukaista laskea jokaiselle työnhakijalle oman työnhakialueen työttömyysaste työttömyysturvan keston määrittämiseksi. Alueittain eriytetyn työttömyysturvan tapauksessa tilasto- ja työmarkkina-asiantuntijat voisivat yhdessä miettiä tarkemmat yksityiskohdat. Esimerkiksi Kanadassa työttömyysturvalle on muodostettu omat alueensa (ks. Kuvio 2.1). Täysin tasa-arvoinen työttömyysturva ei työllistymismahdollisuuksien alueellisista ym. eroista johtuen toteudu myöskään yhtenäisellä enimmäiskestolla.

Työmarkkinatilanteen tarkastelu ja sitä myöten enimmäiskeston määrittely voisi tapahtua kuuden kuukauden välein. Kovin pitkä tarkasteluhetkien väli ei ole tarkoituksenmukainen suhdanneperusteisen työttömyysturvan tavoitteiden näkökulmasta. Alle vuoden tarkastelujakso voi puolestaan olla haastava työttömyysvakuutusmaksujen asettamisen ja Työllisyysrahaston talouden näkökulmasta. Tätä täytyy selvittää jatkotarkasteluissa.

Suhdanneilanteen muuttuessa tarkasteluhetkien välisenä aikana ”hyvästä” ”normaaliin”, pidennettäisiin enimmäiskesto 100 päivällä kaikilla sellaisilla työttömillä työnhakijoilla, joiden päiväraha- ja työttömyysturvan enimmäiskesto olisi täyttymässä seuraavan kuukauden tarkastelujakson aikana, ja joiden päiväraha- ja työttömyysturvan enimmäiskesto tarkasteluhetkellä perustuisi ”hyvän” työmarkkinatilanteen enimmäiskestoon.¹⁴ Tarkasteluhetkien välisenä aikana alkavien päiväraha- ja työttömyysturvan enimmäiskestoksi tulisi edellisen tarkasteluhetken työmarkkinatilanteen perusteella määräytynyt enimmäiskesto.

¹⁴ Pidennetyn enimmäiskeston täytyisi pysyä voimassa, vaikka tarkasteluhetken jälkeen henkilön päiväraha- ja työttömyysturvan enimmäiskesto päättyisi seuraavan tarkasteluhetken yli esimerkiksi sovitellun päivärahan vuoksi.

Vastaavasti suhdannetilanteen muuttuessa tarkasteluhetkien välisenä aikana ”normaalista” ”hyvään”, tulisi työssäoloehdon täyttyessä päiväraha-kausien enimmäiskesto ”hyvän” työmarkkinatilanteen enimmäiskesto 250 päivää aiemman 350 päivän sijaan. Jo alkaneiden päiväraha-kausien enimmäiskeston työmarkkinatilanteen paraneminen ei vaikuttaisi.

Vaihtoehtoisessa toteutustavassa enimmäiskesto voisi päiväraha-kauden alkaessa olla aina oletusarvoisesti 250 päivää, ja työmarkkinatilanne tarkistettaisiin aina esimerkiksi 100 päivää ennen päiväraha-kauden päättymistä. Tämä vaatisi työmarkkinatilanteen tiheämpää tarkastelua esimerkiksi kuukausittain. Tällöin enimmäiskesto pidentyisi 150 päivän kohdalla 350 päivään, jos työmarkkinatilanne täyttää 350 päivän enimmäiskestolle asetetut kriteerit ja 500 päivään, jos työmarkkinatilanne täyttää 500 päivän enimmäiskestolle asetetut kriteerit. Jos enimmäiskesto asettuu 350 päivään, seuraava tarkastelu olisi 250 päivän kohdalla eli taas 100 päivää ennen enimmäiskeston täyttymistä. Jos työmarkkinatilanne olisi heikentynyt niin, että 500 päivän enimmäiskestolle asetetut kriteerit täyttyvät, enimmäiskesto piteneisi 500 päivään. Jos työmarkkinatilanne täyttäisi edelleen 350 päivälle asetetut kriteerit, enimmäiskesto ei muuttuisi.

Pohdintaa suhdanneperusteisen työttömyysturvan työllisyysvaikutuksista

Tämä on yksinkertaistettu tarkastelu, jossa ei tarkastella suhdannetilanteen muuttumista, vaan tilannetta annetussa suhdannetilanteessa edellä ehdotetuilla työttömyysturvan keskoilla. Perusteellisempi analyysi on tietysti tarpeen, jos ehdotusta viedään eteenpäin. Tällöin on huomioitava, mihin jaksoihin enimmäiskeston muutos kohdistuu.

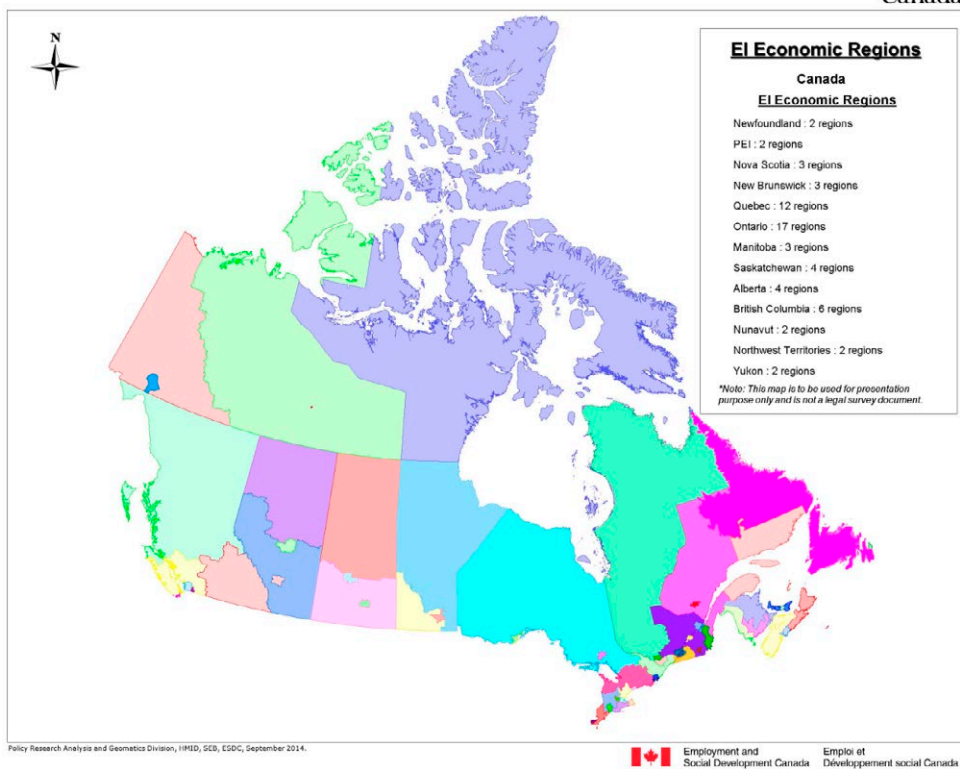
Lähdetään siitä, että vuosi 2019 oli ”normaali” suhdannetilanne ja oletetaan, että ”normaalissa” suhdannetilanteessa ansiopäivärahan saajien määrä ja heidän etuuskautensa pituudet vastaavat 2019 tilannetta. Vuoden 2019 tilanteen määrittämisen ”normaaliksi” voi katsoa olevan varovainen oletus, koska työmarkkinatilanne oli tällöin varsin hyvä. Lähtökohtana on myös, että ”normaali” tilanne on kestänyt sen aikaa, että käynnissä olevien päiväraha-kausien enimmäiskestot ovat yhtenäiset. Tällöin ”normaalissa” suhdannetilanteessa ehdotuksen vaikutusta työllisyystilanteeseen voi arvioida esimerkiksi seuraavalla tavalla:

- Oletetaan, että ikääntyneillä ei muuteta päiväraha-kautta tai he eivät reagoi, koska saavat tarvittaessa uuden päiväraha-kauden.
- Vuoden 2019 lukuja ansiopäiväraha-kausista: alle 60-vuotiailla 20,9 milj. ansiopäiväraha päivää (<https://www.finanssivalvonta.fi/tilastot/vakuutus/tyottomyysvakuutus/>). FIVAn tilasto on jaettu viisivuotiskäryhmiin, minkä takia ylin kategoria on 59- eikä 58-vuotiaat.
- Kyyrä ja Pesola (2020) tutkimuksessa maksettujen ansiopäiväraha-kausien kestojen jousto päiväraha-kauden pituuden suhteen oli 0.5.

- Niillä, joilla kausi on 400 päivää, 50 päivän lyhennys tarkoittaisi 12.5% lyhennystä päivärahakauden maksimipituudessa.
- Tällöin 50 päivän lyhennys johtaisi n. 6.25% vähennykseen maksetuissa päivissä.
- Tämä vastaisi henkilötyövuosissa: 50 päivän lyhennys => +5000 htv.
- Em. luvuissa ovat kuitenkin mukana alle kolmen vuoden työhistorian omaavat, joilla ansiopäivärahakauden pituus on tällä hetkellä 300 päivää. Heillä päivärahakausi ei siis lyhenisi kuin hyvässä suhdannetilanteessa, jos kesto yhtenäistetään työhistoriasta riippumattomaksi. FIVAn tiedoissa ei ole tietoa, kuinka monella ansiopäivärahan saajalla on alle kolmen vuoden työhistoria, eli 300 päivän etuuskausi. Viimeisin meillä oleva tieto on vuodelta 2014, ja silloin 5,9%:lla ansiopäivärahan saajista oli alle kolmen vuoden työhistoria. Jos käytetään 2014 lukuja ja oletetaan konservatiivisesti, että em. 6% on jakautuneet tasaisesti eri viisivuotiskäryhmiin (mikä ei varmasti pidä paikkaansa, vaan heitä on enemmän nuorissa ikäluokissa), niin em. vaikutus henkilötyövuosissa putoaisi +4800:aan. Koska nuorilla on keskimäärin lyhyemmät etuuskaudet, lyhyen työhistorian omaavien osuus etuuspäivien kokonaismäärästä on kuitenkin alempi, eli nuo korjaukset ovat todennäköisesti ylärajoja.
- "Hyvässä" suhdannetilanteessa enimmäiskeston lyhennys edelleen 100 päivällä 250 päivään lyhentäisi työttömyysjaksoja edelleen. Lyhennykset kuitenkin kohdistuisivat vain alkaviin jaksoihin ja vaikutusarvion tekemiseksi täytyy tarkastella hyvässä suhdannetilanteessa alkavien päivärahakausien määrää. Tämä edellyttää myös työmarkkinatilannetta koskevien kriteerien kiinnittämistä.
- Suhdanteen vaihtuessa "hyvästä" "normaaliin" eli, kun työmarkkinatilanne täyttäisi "normaalitilanteen" kriteerit, pidentyisi niiden päivärahakausien enimmäiskesto, joiden enimmäiskesto olisi täyttymässä tarkastelujakson aikana 100 päivällä 250 päivästä 350 päivään. Lisäksi alkavilla päivärahakausilla enimmäiskesto olisi 350 päivää. Vaikutusarvion tekeminen edellyttää työmarkkinatilannetta koskevien kriteerien asettamista ja sen jälkeen aiempien vastaavien suhdannemuutosten aikaisten päivärahakausien tarkastelua.
- Poikkeuksellisen huonossa suhdannetilanteessa enimmäiskeston pidentys 150 päivällä 500 päivään kohdistuisi päivärahakausiin, joiden enimmäiskesto olisi täyttymässä tarkastelujakson aikana. Vaikutusarvion tekemiseksi pitää tarkastella erityisen huonon työmarkkinatilanteen, kuten 1990-luvun laman aikana käynnissä olleita päivärahakausia.

Enimmäiskeston lyhennyksen vaikutus voi olla alhaisempi mm. koska 1) osa saattaa siirtyä työvoiman ulkopuolelle eikä töihin, 2) ansiopäivärahalla olevien tehostunut työnhaku saattaa heikentää työmarkkinatuen saajien todennäköisyyttä työllistyä.

Kuvio 2.1. Kanadan työttömyysturvan alueet (Employment Insurance (EI) Economic Regions).



Lähde: https://srv129.services.gc.ca/eiregions/eng/pdf/canada_C.PDF (viitattu 1.9.2020)

2.2.2 Byrokratian ja maksuviiveiden helpottaminen

Osa-aikaisten ja lyhytkestoisten töiden vastaanottaminen voi olla työttömän työnhakijan näkökulmasta haastavaa tai kannattamatonta taloudellisten kannustimien, etuusbyrokratian tai informaation puutteen takia. Tällä hetkellä ei tiedetä, millä näistä tekijöistä on suurin merkitys. Työttömien työnhakijoiden joukossa myös muilla etuuksilla kuin työttömyysturvalla on vaikutusta sekä kannustimiin että byrokratia- ja informaatio-ongelmiin. Palkkatulot vaikuttavat eri tavalla eri etuuksiin, mikä lisää byrokratiaa ja voi entisestään vaikeuttaa kannustinten hahmottamista ja prosessiin liittyvää epävarmuutta. Byrokratian ja hakemusten käsittelyviiveiden vähentäminen voisi helpottaa osa-aikaisten ja lyhytkestoisten töiden vastaanottamista. Mahdolliset muutokset on tärkeää toteuttaa niin, että saadaan tietoa byrokratiaan ja informaation puutteeseen sekä toisaalta kannustimiin liittyvien ongelmien merkityksestä osa-aikaisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamiselle (ks. Harju ym. 2019).

Ehdotus: Muutetaan työssäoloehto tuloperusteiseksi ja automatisoidaan päivärahoikeuden tarkistaminen ja laskeminen. Työssäoloehto ja päivärahan taso (ml. soviteltu) määräytyisivät suoraan perustuen Tulorekisterin tietoihin edeltävien kuukausien ansioista. Tämä vähentäisi käsittely- ja maksuviiveitä, mikä puolestaan voisi helpottaa lyhytkestoisten tai osa-aikaisten töiden vastaanottamista. Tämä voi välillisesti parantaa myös kokoaikaista työllistymistä. Päätöksenteon automatisointi vähentäisi työttömyyskassojen ja Kelan työtaakkaa, ja voi siten johtaa säästöihin näiden toiminnassa. Päätöksen täytyy voida olla automaattinen, eli olla toteutettavissa ilman ihmisen työpanosta, mikä vaatii lainmuutoksen. Toteutuksen suunnittelussa täytyy sovitellun päivärahan osalta tarkastella työaika-ajan käsittelyä. Työaika-ajan voi olla tarkoituksenmukaista säilyttää, jotta vältetään tilanteita, joissa kokoaikaisesti työllistyneelle maksetaan työttömyysturvaa. Työaika-ajan osalta voi olla järkevää tehdä sovittelu työntekijän oman ilmoituksen perusteella ja tehdä satunnaistarkastuksia jälkikäteen. Toinen mahdollisuus on lisätä sovittelun kannalta tarpeellinen työaikatieto pakolliseksi tiedoksi Tulorekisteriin. Tällöin täytyy punnita myös pakollisten tietojen lisäämisen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja tarkoituksenmukaisuutta.¹⁵

Tällä hetkellä ei ole käytettävissä tutkimustietoa kannustinongelmien, byrokratian tai informaation puutteen vaikutuksesta osa-aikaisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamiseen. Työssäoloehdon tuloperusteisuus ja päivärahoikeuden automatisointi on tärkeää toimeenpanna niin, että näiden eri tekijöiden vaikutusta voidaan selvittää. Harju ym. (2019) ovat suunnitelleet informaatio- ja byrokratialoukkuja koskevan kokeilun, jonka avulla voidaan tehdä luotettavia arvioita em. ongelmien työllisyysvaikutuksista ja vertailla vaihtoehtoisten muutosten tehokkuutta.

Tuloperusteisen työssäoloehdon ja automatisoidun päivärahan maksatuksen työllisyysvaikutusten arviointia hankaloittaa se, että työryhmän käytössä olevilla aineistoilla ei ole mahdollista vertailla nykyisen ja mahdollisen uuden työssäoloehdon täyttäviä ryhmiä. Lyhytkestoisten ja osa-aikaisten töiden vastaanottaminen voi lisääntyä, jos pelko käsittely- ja maksuviiveistä vähenee.¹⁶ Toisaalta myös muilla etuuksilla ja niihin liittyvällä byrokratialla voi olla vaikutusta (Harju ym. 2019). Lyhytkestoinen ja osa-aikainen työskentely voi parantaa myös kokoaikaista työllistymistä. Ansiosidonnaiseen päivärahaan oikeutettujen työnhakijoiden määrä muuttunee työssäoloehdon muutoksen myötä, mikä täytyy huomioida

¹⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa tarkastellaan kokemuksia tulorekisterin käyttöönnotosta: <https://www.vtv.fi/julkaisut/tulorekisterin-kayttoonotto-ja-vaikutukset/> (viitattu 16.4.2021)

¹⁶ Tähän liittyen on alkamassa VN-TEAS -hanke, jossa arvioidaan mm. maksuperusteisen sovittelun vaikutuksia. Kunnollisella kokeilulla saisi eroteltua kannustinongelmien, byrokratian ja informaation puutteen vaikutuksia.

suunniteltaessa työssäoloehdon yksityiskohtia.¹⁷ Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä on tarkastellut vaihtoehtoisia malleja tuloperusteiselle työssäoloehdolle, ja alustavien arvioiden mukaan työllisyysvaikutukset vaihtelevat 700-1500 välillä.¹⁸ Nämä arviot perustuvat työttömyysturvan tason muutoksen vaikutuksiin. Etuusbyrokratian tai informaation puutteen merkityksen sisällyttäminen vaikutusarvioihin on nykyisen tutkimustiedon puitteissa hankalaa.

2.2.3 Sanktioiden varoitusjärjestelmä

Työttömyysturvan sanktiot (karenssit) ovat tyypillisesti määräaikaista työttömyysturvan menetyksiä tai leikkauksia, joiden perusteena on työttömän työnhakijan veloitteiden laiminlyönti, kuten esimerkiksi työstä tai työvoimakoulutuksesta kieltäytyminen. Sanktiot voivat myös liittyä työnhakuveloitteiden laiminlyöntiin. Tutkimuksissa työttömyysturvan sanktioiden varoitusten on havaittu lisäävän työttömien työllistymistä vähintään yhtä paljon kuin varsinaiset toimeenpannut sanktiot (Arni ym. 2013; Lalive ym. 2005).¹⁹ Tutkimuksia sanktioiden varoituksista on tosin vähemmän kuin itse toimeenpannuista sanktioista. Sanktioiden varoitusjärjestelmä on käytössä ainakin Sveitsissä.²⁰

Lalive ym. (2005) ovat havainneet, että Sveitsissä sanktioiden varoitukset nostavat työttömien työllistymisen todennäköisyyttä keskimäärin 25 prosenttia ja toimeenpannut

17 Työttömyysturvan taso paranisi päivärahakauden keston ajalta sellaisille, jotka eivät ennen olisi olleet oikeutettuja ansiosidonnaiseen päivärahaan. Vastaavasti työttömyysturvan taso heikkenisi sellaisilla työnhakijoilla, jotka olisivat täyttäneet vanhan, mutta eivät uutta työssäoloehto. Korkeampi työttömyysturvan taso saattaa hidastaa työllistymistä (ks. esim. Uusitalo ja Verho 2010). Jos ansiosidonnaiseen päivärahaan oikeutettujen työnhakijoiden osuus kasvaa verrattuna nykytilanteeseen, voivat työttömyysjaksojen keskimääräiset kestot pidentyä. Vastaavasti, jos ansiosidonnaiseen oikeutettujen osuus pienenee, voivat työttömyysjaksojen kestot lyhentyä.

18 Työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raportti: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162948/STM_2021_11_R.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viitattu 26.3.2021)

19 Tutkimuksissa on tarkasteltu muita kuin heti työttömyysjakson alkuun sijoittuvia sanktioita. Työttömyysjakson alkuun sijoittuvat esimerkiksi irtisanoutumisesta ilman pätevää syytä aiheutuvat sanktiot.

20 Sanktioprosessi Sveitsissä on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa työttömän veloitteen laiminlyönti havaitaan ja hänelle tiedotetaan kirjallisesti mahdollisesta sanktiosta, eli annetaan varoitus. Samalla häneltä pyydetään selvitystä ja perusteluja toiminnalleen. Kirjallisessa ilmoituksessa työttömälle kerrotaan sanktion peruste sekä päivämäärä, johon mennessä selvitys tulee palauttaa (keskimäärin aikaa on kaksi viikkoa). Prosessin toinen vaihe alkaa heti selvitysajan umpeuduttua, ja varsinaisen sanktion asettaminen riippuu annetusta selvityksestä. Mikäli työttömällä ei katsota olleen pätevää syytä veloitteen laiminlyönnille, hänelle asetetaan sanktio (työttömyysturvan menetys 1–60 päiväksi).

sanktiot toiset 20 prosenttia. Sanktioiden seurauksena työttömyyden kesto lyhenee noin 20 päivällä eli lähes kolmella viikolla. Noin kolmannes varoituksen saaneista saa lopulta varsinaisen sanktion. Niin ikään Sveitsissä Arni ym. (2013) osoittavat, että sanktioiden varoitusten vaikutus työllistymiseen on 17 prosenttia, ja toimeenpantujen sanktioiden toiset 16 prosenttia. Laskelmien perusteella sanktiot (varoitukset ja toimeenpannut yhteensä) lyhentävät työttömyyden kestoja 33 päivällä.

Ehdotus: Otetaan sanktioiden varoitusjärjestelmä käyttöön. On mahdollista, että työttömät eivät aina ole tietoisia velvoitteiden laiminlyönnistä seuraavista sanktioista, jolloin varoitukset tarjoaisivat mahdollisuuden korjata käyttäytymistä ilman työttömyysetuuden (välitöntä) menetystä.²¹ Varoitusten käyttöönotto ei välttämättä lisää työllisyyttä, mutta ei myöskään vähentäisi sitä. Varoitukset olisivat ns. inhimillisempi kannustin, jos tutkimusten mukaan työllisyysvaikutukset ovat vähintään samat kuin varsinaisissa sanktioissa. Lisäksi niillä saattaa olla sanktioita myönteisempiä vaikutuksia työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatuun. Tutkimusten mukaan sanktiot vaikuttavat negatiivisesti työttömyyden jälkeisten työsuhteiden keston ja palkkatasoon, mutta sanktioiden varoituksilla sen sijaan negatiivisia vaikutuksia havaitaan vain palkkatason osalta (Arni ym. 2013). Varoituksilla ei siis näyttäisi olevan negatiivista vaikutusta työttömyyden jälkeisten työsuhteiden vakauteen. Työllisyyden edistämisen näkökulmasta tämä ero on oleellista, sillä varoitusten kannustamina työllistyneet eivät todennäköisesti heti palaa takaisin työttömiksi toisin kuin toimeenpantujen sanktioiden kannustamina työllistyneet.²²

Sanktiojärjestelmän uudistamisen yhteydessä on myös syytä pohtia sanktioiden ankaruutta. Suomi on sanktioiden ankaruudessa Euroopan keskiluokkaa, mutta Pohjoismaisessa vertailussa ankarimmasta päästä (esim. Immervoll ja Knotz 2018; Langenbacher 2015). Sanktioiden ankaruus saattaa vaikuttaa sanktioiden asettamisen yleisyyteen. Esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa virkailijat ovat voineet käyttää harkintaansa sanktioiden asettamisessa, jolloin niitä on asetettu vähemmän ja asettamisessa on voinut olla suurta vaihtelua eri työvoimatoimistojen välillä (Lombardi 2019; Boockmann ym. 2014; Van den Berg ja Vikström 2014).

Hallituksen kaavaileman ”Pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin” osana on suunniteltu huomautuksen käyttöönottamista ennen sanktioita, ja sen jälkeen mahdollisen

21 Suomi on sanktioiden ankaruudessa Euroopan keskiluokkaa, mutta Pohjoismaisessa vertailussa ankarimmasta päästä (esim. Immervoll ja Knotz 2018; Langenbacher 2015).

22 Arni ym. (2013) mukaan sanktioiden varoitusten vaikutus ensimmäisen työttömyyden jälkeisen työsuhteen päättymisen todennäköisyyteen on 1,9% (ei tilastollisesti merkitsevä) ja vastaava vaikutus toimeenpantujen sanktioiden osalta 15,0%.

veloitteen jäädessä edelleen täyttymättä ensin 5 päivän ja sitten 10 päivän sanktiota²³. Tämä on lähellä ehdotettua sanktioiden varoitusjärjestelmää. Sanktioiden varoitusjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä on tärkeää varmistua, että varoitusten johdosta mahdollisesti työnhakuaan tehostavien työttömien tukemiseen on TE-palveluissa riittävät resurssit, ja että itse varoitusjärjestelmän kehittämiseen varataan riittävät resurssit.

Sanktioiden varoitusjärjestelmän työllisyysvaikutukset ovat todennäköisesti hyvin pienet, mutta positiiviset verrattuna nykyiseen järjestelmään, jossa sanktioista ei anneta varoitusta. Kun otetaan huomioon mahdolliset syrjäytysvaikutukset muiden työnhakijoiden työllistymiseen, sanktioiden varoitusten aikaansaama tehokkaampi työnhaku lisäisi työllisyyttä todennäköisesti vain joillakin sadoilla henkilöillä. Järjestelmä olisi kuitenkin inhimillisempi työnhakijoita kohtaan. Varsinkin, jos sanktioita samalla lievennetään, varoituksia saatettaisiin antaa useammin kuin nykyisin sanktioita, millä voi myös olla työllistymistä nopeuttava vaikutus. Lisäksi sanktioiden ja varoitusten vaikutukset liittyvät läheisesti työnhakun seurantaan. Hallituksen kaavaileman ”Pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin” sisältämät aikaistetut ja tihennetyt tapaamiset sekä tässä raportissa aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamiseksi ehdotetut toimet voivat tehostaa sanktioiden varoitusjärjestelmän toimintaa. Näin ollen työllisyysvaikutukset voivat olla pelkän varoitusjärjestelmän käyttöönoton suoria vaikutuksia suuremmat.²⁴

23 Hallituksen työllisyystoimenpiteet budjettiriihessä 2020. Saatavilla: <https://vnk.fi/documents/10616/37498572/Ty%C3%B6llisyyskirjaus+budjettiriihi+16092020.pdf/6bedbe56-b73d-5cfc-02e8-57b8d5f6b876/Ty%C3%B6llisyyskirjaus+budjettiriihi+16092020.pdf?t=1600264893726> (viitattu 15.1.2021)

24 Valtionvarainministeriön laskelmat Pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin työllisyysvaikutuksista: <https://vm.fi/documents/10623/17688657/Pohjoismaisen+ty%C3%B6nhau+n+malli.pdf/be4fac16-cb75-65e1-97ca-dade13a08107/Pohjoismaisen+ty%C3%B6nhau+n+malli.pdf?t=1600342051843> (viitattu 15.1.2021)

2.2.4 Ehdotetut toimenpiteet ja niiden arvioitu vaikutus työllisyyteen

Toimenpide	Vaikutus työllisyyteen*	Kustannukset	Muuta huomioitavaa
Työttömyysturvan suhdanneperusteisuus	++	Järjestelmän kehittäminen Edellyttää riittäviä TE-toimiston resursseja	”Normaalissa” ja ”hyvässä” työmarkkinatilanteessa ansiosidonnaisen päivärahauden enimmäiskesto (nykyistä) lyhyempi, mikä alentaisi kustannuksia. Poikkeuksellisen huonossa suhdannetilanteessa kesto ja kustannukset kasvaisivat.
Byrokratian ja maksuviiveiden helpottaminen	+	Automatisoinnin kehittämisen kustannukset	Vähentäisi työttömyyskassojen ja Kelan työtaakkaa
Sanktioiden varoitukset	+/- tai +	Varoitusjärjestelmän kehittämisen kustannukset TE-toimiston tarvitsemat lisäresurssit	Inhimillisempi kannustin Vaikutukset liittyvät läheisesti työnhaun seurantaan

* Työllisyysvaikutusten arvioitua suuruusluokkaa kuvaavat +-merkit. Vaikutus työllisyyteen on suurempi, mitä enemmän +-merkkejä. +/- tarkoittaa ei vaikutusta.

2.2.5 Työttömyysturvan muutoksia, joita työryhmä ei ehdota tässä vaiheessa

Työttömyysturvan tason muuttaminen

Tutkimusten mukaan työttömyysturvan tasolla on vaikutusta työttömyysjaksojen keston. Suomea koskeva tutkimus osoittaa, että pitkän työhistorian omaavilla yhden prosentin muutos työttömyysturvan tasossa pidensi työttömyyden kestoja 0,8 prosenttia (Uusitalo ja Verho 2010). Kyyrän ja Pesolan (2017a) tulokset ovat epävarmempia, mutta viittaavat työttömyysturvan tason yhden prosentin muutoksen pidentävän työttömyysjaksojen kestoja 1,5 - 2 prosenttia. Suhdanneperusteinen työttömyysturva voisi toki perustua myös työttömyysturvan tason muutoksiin joko keston muutosten sijasta tai niiden lisäksi. Ehdotus perustuu enimmäiskeston muutokseen tutkimusnäytön robustisuuden ja yleistettävyyden vuoksi. Työttömyysturvan tason muutoksista saataneen lisää Suomea koskevaa tutkimustietoa tulevaisuudessa, minkä jälkeen kannattaa arvioida tason muuttamisen tarkoituksenmukaisuutta.

Työttömyysturvan porrastaminen

Työttömyysturvan porrastaminen siten, että sen taso laskisi jo ennen päiväraha-kauden päättymistä ja työmarkkinatuella siirtymistä saattaa tutkimuskirjallisuuden perusteella nopeuttaa työllistymistä (Lindner ja Reizer 2020). Toisaalta on myös tutkimusnäyttöä siitä, että työttömyysturvan tason pitäisi pikemmin nousta kuin laskea työttömyysjakson pitkityessä (Kolsrud ym. 2018).²⁵ Mahdolliset porrastamisen vaikutukset toki myös riippuisivat siitä, miten työttömyysturvan absoluuttinen taso muuttuisi verrattuna nykytilanteeseen porrastamisen yhteydessä.²⁶ Tutkimusnäytön ristiriitaisuuden vuoksi työryhmä ei ehdota työttömyysturvan porrastamista.

Eroraha

Työsuhteen päättymisen yhteydessä työntekijälle maksettava eroraha ei riipu työnhakijan työetsinnästä. Näin ollen työttömyysturvan kannustimia vääristävää vaikutusta ei erorahan tapauksessa ole. Aiempien tutkimusten (esim. Card ym. 2007, Chetty 2008, Basten ym. 2014) mukaan kertaluonteinen könttäsomma eroraha pidentää työttömyyttä, jos työtön on likviditeettirajoitteinen. Basten ym. (2014) kuitenkin havaitsivat, että tavallisen päivärahan lisäksi maksettava eroraha ei vaikuta työllistymiseen ensimmäisinä työttömyyskausina, mutta hidastaa työllistymistä myöhemmin työttömyysjakson aikana.

Työryhmä keskusteli erorahan käyttöönottamisesta siten, että työnantajan tulisi maksaa pitkistä työsuhteesta irtisanottavalle työntekijälle eroraha, joka korvaisi osan päiväraha-kaudesta. Muilta osin päivärahan tasoa ei muutettaisi. Tämä nopeuttaisi todennäköisesti hieman työllistymistä päiväraha-kauden alussa jaksona, jolloin päivärahaa ei maksettaisi. Väärinkäytösten ehkäisemiseksi irtisanovan työnantajan tulisi maksaa eroraha. Nykyisen muutosturvan kustannusten kohdistuessa jo irtisanoville työnantajille, ja hallituksen linjatua ikääntyneiden uudesta muutosturvasta, ei ole tarkoituksenmukaista lisätä irtisanovien työnantajien maksurasitusta muutosturvan lisäksi. Näin ollen työryhmä ei ehdota erorahan käyttöönottoa, mutta muutosturvaa kehitettäessä myös erorahan käyttöönottoa voi harkita. Tätä varten olisi hyödyllistä arvioida vuonna 2017 voimaan tulleiden muutosturväsäännösten vaikutuksia. Olisi tärkeää tutkia esimerkiksi, onko muutosturvan kustannusten kohdistuminen yli 30 henkeä työllistävälle työnantajille vähintään viisi vuotta työsuhteessa

²⁵ Olisi hyvä ottaa huomioon myös näiden kahden tutkimuksen osalta reformien erot, korvausjärjestelmien historia ja työmarkkinainstituutiot näissä tutkimuksissa maissa ja millaisia työttömiä tutkittiin.

²⁶ Kolsrud ym. (2018) arvioivat optimaalisen työttömyysturvan näkökulmasta porrastamisen lisäksi työttömyysturvan tasoa ja toteavat sen olevan Ruotsissa turhan korkea. Kolsrudin ym.(2018) porrastusta koskeva tulos ei kuitenkaan nojaa siihen, onko keskimääräinen työttömyyskorvaus liian suuri tai liian pieni.

olleiden työntekijöiden osalta johtanut irtisanomisten kohdistamiseen lyhyemmän aikaa työsuhteessa olleisiin tai määräaikaisten työsuhteiden käytön lisääntymiseen.

Eroraha voisi olla työsuhteen pituuteen suhteutettu irtisanovan työnantajan maksama kertakorvaus (kasvava funktio työsuhteen pituudesta). Eli mitä pidempi työsuhde irtisanottavalla on, sitä suurempi eroraha. Erorahan maksuvelvollisuus voi riippua työnantajan koosta, kuten työkyvyttömyyseläkkeiden maksuluokkamallissa, jolloin pienimmät työnantajat maksaisivat vain nykyisenkaltaisia työttömyysvakuutusmaksuja. Määräaikaisten työsuhteiden yhteenlaskettu pituus. Eroraha korvaisi osan varsinaisesta ansiopäivärahasta, jolloin päivärahan enimmäiskesto olisi lyhyempi. Näin ollen erorahaa ei maksettaisi päällekkäin päivärahan kanssa. Esimerkiksi kolmen kuukauden ansiosidonnaista päivärahaa suuruudeltaan vastaava eroraha lyhentäisi ansiosidonnaista päivärahakautta kolme kuukautta. Työnhakijalle maksettaisiin työttömyyden alussa kolmen kuukauden päivärahakauden päivärahoja vastaava summa, ja kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen päivärahan maksaminen jatkuisi päivärahakauden loppuun samalla periaatteella kuin nykyään. Muutos parantaisi työttömän kannustimia työllistyä, sillä erorahan saisi pitää nopeasta työllistymisestä huolimatta. Työnantajien maksurasitus kohdistuisi enemmän irtisanoviin työnantajiin. Lisäksi, koska varsinaiset päivärahakaudet lyhenisivät, voitaisiin työnantajien työttömyysvakuutusmaksuja vastaavasti alentaa.

2.3 Toimenpide-ehdotukset aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamiseksi

Antti Kauhanen

2.3.1 Tilastollisten päätössääntöjen hyödyntäminen TE-toimistoissa

Viimeaikaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että työvoimapolitiikan kohdentaminen tilastollisilla päätössäännöillä johtaisi korkeampaan työllisyysasteeseen kuin työvoimatoimistojen virkailijoiden harkintaan perustuva kohdentaminen (Boonen ym., 2020; Knaus ym., 2020). Perinteisesti on ajateltu, että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus muodostuu osin siitä, että virkailijat valitsevat toimenpiteisiin ne henkilöt, joille arvioivat toimenpiteistä olevan enemmän hyötyä (selektiivisyys). Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että virkailijat eivät onnistu tässä kovin hyvin.

Ehdotus: Otetaan käyttöön tilastolliset päätössäännöt toimenpiteiden kohdistamisessa. Käytännössä tilastollisten päätössääntöjen käyttö tarkoittaa sitä, että kullekin työttömälle ennustetaan tilastollisen mallin avulla hänelle parhaiten sopiva toimenpide

(tai toimenpidekokonaisuus). Tilastollisten päätössääntöjen käyttö edellyttää kuitenkin viimeaikaisten tilastollisten menetelmien käyttöä sekä rikasta ja tarkkaa tilastoaineistoa. Merkittävä haaste on myös niiden käytön käytännön implementointi työvoimatoimistoissa. Päätössääntöjen käyttöönotto edellyttäisi huolellisesti valmisteltua kokeilua niiden toimivuudesta.

2.3.2 Työnhaun tuen tehostaminen

Tutkimusten mukaan työnhaun tukea voidaan tehostaa kolmella eri tavalla: 1) keventämällä työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuormaa; 2) aloittamalla tapaamiset nopeasti työttömyysjakson alun jälkeen; 3) tietokoneavusteisella työnhaulla.

Ehdotus: Työnhaun tukea uudistetaan lisäämällä TE-toimistojen henkilökuntaa, aloittamalla tapaamiset aikaisemmin ja ottamalla käyttöön tietokoneavusteinen työnhaku. Hyödyntämällä uusia teknologioita työnhaun tuessa ja toimenpiteiden kohdistamisessa sekä palkkaamalla lisää henkilökuntaa TE-toimistoihin voidaan vähentää asiakkaiden määrää virkailijaa kohti, mikä mm. mahdollistaa tapaamisten aloittamisen aikaisemmin. Uusia teknologioita hyödyntämällä virkailijat voivat käyttää yhä suuremman osan työajastaan asiakkaiden palvelemiseen. Tämä mahdollistaa myös sanktioiden varoitusjärjestelmän käyttöönoton.

2.4 Verot ja tulonsiirrot

Markus Jäntti

2.4.1 Kotihoidon tuki

Kotihoidon tuella on suuri vaikutus työhön osallistumiseen. Työhön osallistumisen jousto kotihoidon tuen suhteen on 0,8, mikä on muuhun tulonsiirtojen ja verojen vaikutukseen verrattuna suuri jousto (Kosonen 2014). Kotihoidon tuen lakkauttaminen nostaisi pienten lasten äitien työssäkäyntiä n. 10 prosenttiyksiköllä lapsen täytettyä n. 12 kuukautta. Kotihoidon tuen lopettaminen johtaisi kotiin jäävän vanhemman työelämäkatkoksen lyheneemiseen, mistä seuraisi parempi sosiaaliturva, mukaan lukien eläkekarttuma, työssäkäynnin tuoman henkisen pääoman kasvava karttumisen. Naisten odotettavissa oleva pidempi poisjäänti työstä ja mahdollisesti iso "vanhemmuussakko" vähenisi suhteessa miehiin, mikä voisi lisätä tasa-arvoa työelämässä (Sieppi ja Pehkonen 2019). Nyt kotihoidon tuella hoidettavat lapset pääsisivät aiemmin varhaiskasvatukseen piiriin, mikä tukisi heidän tiedollisia ja sosio-emotionaalista kehitystään. Toisaalta osa äideistä jäisi hoitamaan lapsi myös ilman

kotihoidon tukea, mikä voisi johtaa korkeampaan lapsiperheköyhyyteen. Tämän varalle olisi mahdollista perustaa tulosidonnainen ja veronalainen lapsilisän, lapsen ikään sidottu lapsilisä. Tällaisen työn tarjontaa vähentävä vaikutus on käytettävissä olevien arvioiden perusteella huomattavasti pienempi kuin kotihoidon tuen. Osa lapsista saattaisi joutua myös julkista varhaiskasvatusta heikompiin vaihtoehtoiseen hoitoon, mikä ei tukisi yhtä hyvin heidän kehitystään.

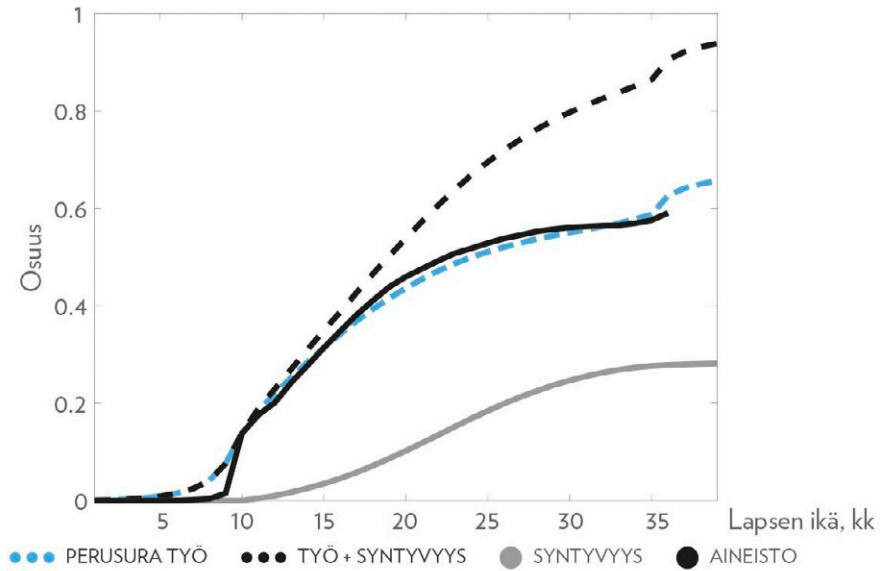
Ehdotus: kotihoidon tuki lakkautetaan; lapsiperheiden taloudellisen tilanteen helpottamiseksi perustetaan samalla tulosidonnainen ja veronalainen lapsilisän lapsen ikään sidottu lisäosa. Pelkkien kotihoidon tuen vaikutuksia työn tarjontaan mittaavien kertoimien ja joustojen avulla ei ole täysin suoraviivaista arvioida, miten muutokset kotihoidon tuessa vaikuttavat äitien/vanhempien työssäkäyntiin. Kotihoidon tuen lakkauttaminen lisäisi varmaankin sitä saavien työn tarjontaa, mutta ei ole täysin selvää millä aikavälillä työmarkkinoiden kysyntä tämän tarjonnan kohtaisi. Kotihoidon tuen jääminen pois kotitalouksien tulopaketista johtaisi merkittävään tulojen alenemiseen niille, jotka eivät työllistyisi, ja saattaisi johtaa muiden, pääasiassa tulovähenteisten tulonsiirtojen, kuten toimeentulotuen ja asumistuen, käyttöön.

Viime vuonna Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa julkaistussa tutkimuksessa Carnicelli ym. (2020) ovat pyrkineet mallintamaan miten vanhempainvapaita säätelevät parametrit, mukaan lukien kotihoidon tuki, vaikuttavat vanhempien käyttäytymiseen. Kosonen (2020) tukeutuu yleistajuisessa artikkelissa mallin tuottamaan tietoon kotihoidon tuesta.

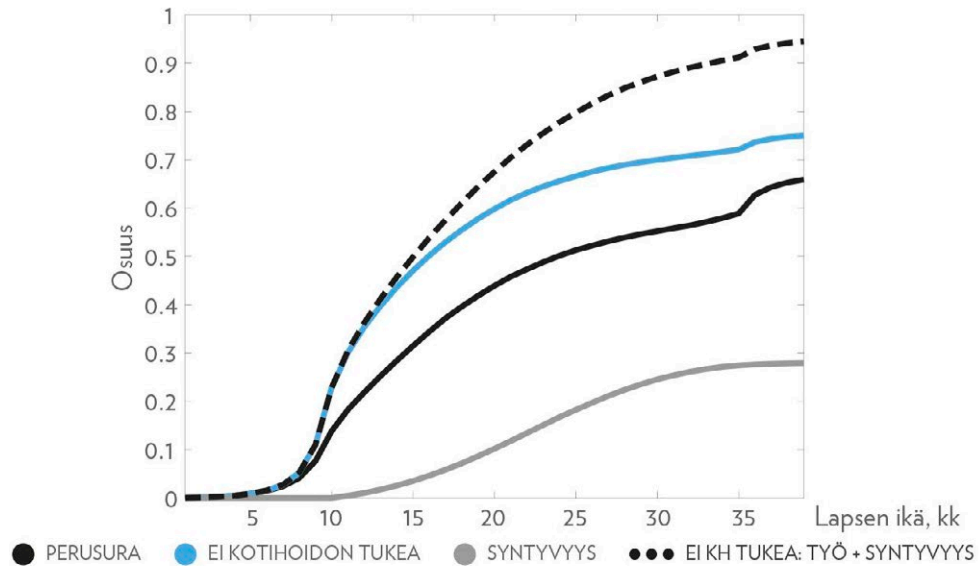
Kuviossa 2.2 näkyy miten äitien työssäkäynti nykyoloissa kasvaa lapsen iän karttuessa. Noin joka viides äiti on työssä kun lapsi on 12 kk:n ikäinen, ja tämä kasvaa vähän alle 60 prosenttiin lapsen täyttäessä kolme vuotta. Noin joka kolmas äiti synnyttää siihen mennessä toisen/seuraavan lapsen. Kuviossa 2.3 on simuloitu käyttäytymistä tilanteessa, jossa muut vanhempainvapaat ovat kuten vallitsevassa lainsäädännössä, mutta kotihoidon tuki on poistettu. Perusuraan verrattuna äitien työllisyys on lapsen täyttäessä kolme vajaa 10 prosenttia korkeampi. On kuitenkin tärkeätä huomata, että ero nykytilanteeseen on vähintään yhtä suuri koko sen ajan, jona nyt maksetaan kotihoidon tukea eli käytännössä n. 10 kk iästä 36 kk ikään. Vuonna 2019 Suomeen syntyi n 45.000 lasta.²⁷ Oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi, että tuo on myös sinä vuonna äidiksi tulevien määrä (eli jätetään monilapsiset syntymät huomioimatta). Jos, kuten Carnicelli ym. (2020) arvioivat, 10 prosenttia usempi 1- ja 2-vuotiaiden lasten äideistä siirtyisi työhön jos kotihoidon tukea ei maksettaisi, tuo merkitsisi karkeasti arvioiden 9.000 lisätyöllistä.

²⁷ Mikä on viimeisin saatavilla oleva vuositaso tietoa, ks https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__synt/ (haettu 15.04.2021).

Kuvio 2.2 Äitien perhevapaiden käyttö, seuraavan lapsen syntymä ja mallin perusura lapsen iän mukaan



Kuvio 2.3 Äitien perhevapaiden käyttö simulaatiossa, jossa lasten kotihoidon tuki poistetaan



Lähde: Kosonen (2020), kuviot 1 ja 4.

Kotihoidon tuki on rahallisesti merkittävä tulonsiirto. Sen lakkauttaminen olisi taloudellisesti ongelmallista, koska vaikka sen vaikutus työn tarjontaan on suuri verrattuna muihin

muihin tekijöihin, joista meillä on evidenssiä, eivät kaikki sitä nyt saavat äidit työllistyisi. Ilman kompensoivia toimenpiteitä seurauksena olisi lapsiköyhyyden lisääntyminen. Kosonen (2020) ehdottaakin lapsilisän ikäsidonnaista lisäosaa, joka nykyisestä lapsilisästä poiketen olisi veronalaista ja tulovähenteistä tuloa (varmaankin vähemmän tienaavalle vanhemmalle). Tämän lisäksi olisi mahdollista myös korottaa lapsilisän yksinhuoltajalisää – yksinhuoltajakotitalouksissa asuvien köyhyysasteet ovat n kaksinkertaisia väestön keskimääräiseen köyhyysasteeseen verrattuna, joka puolestaan on selvästi korkeampi kuin kahden vanhemman kotitalouksissa asuvien köyhyysaste.²⁸

Myös verojärjestelmän kautta on mahdollista tukea lapsiperheiden taloudellista tilannetta kotihoidon tuen lakkauttamisen yhteydessä. Suomen tuloverotuksessa oli aiemmin lapsivähennyksiä, mutta ne eivät välttämättä kohdennu oikeisiin ryhmiin. Yksi mahdollisuus on kehittää ansiotulovähennystä Yhdysvalloissa käytössä olevan “Earned Income Tax Credit”:n suuntaan – erona Suomessa käytössä olevaan ansiotulovähennykseen EITC tuottaa matalilla palkkatuloilla käytännössä negatiivisen tuloveron. Toisaalta sekä EITC että tulovähenteinen lapsilisän lisäosa nostavat (ainakin tietyillä tuloalueilla) efektiivisiä rajaveroasteita. Vaikka työssäkäynnin ja työtuntien joustot näiden suhteen ovat verrattain matalia ja kannustinvaikutukset usein vaikeaselkoisia, voi olla viisasta olla näitä ongelmia syventämättä. Tällöin tuloista riippumaton ja veroista vapaa, mutta lapsen iän mukaan aleneva lapsilisä voisi olla ratkaisu.

Kotihoidon tuen poistamisen tulovähennyksen korvaaminen tulosidonnaisella, lapsen ikään sidotulla lapsilisällä heikentäisi kannustinta siirtyä työhön. Työssäkäynnin jousto muiden tulonsiirtojen suhteen on käytettävissä olevien arvioiden mukaan alhaisempi kuin kotihoidon tuen. On siis todennäköistä, että työllisten määrä kasvaisi siinäkin tapauksessa.

Aiemmalla korkealaatuiseen (pohjoismaiseen) varhaiskasvatukseen osallistumisella on nykytutkimuksen valossa myönteisiä vaikutuksia lasten kehitykseen (ks. lähteitä Huttunen ja Kosonen, 2018 sekä Kosonen 2020). Kotihoidon tuen lopettaminen edellyttäisi varhaiskasvatuspaikkojen tuntuvaa lisäämistä, mikä lisäisi julkisia kustannuksia.

On hyvä pitää mielessä, että lyhyemmät katkokset työurassa edistävät vanhempien ja Suomessa ylivertaisesti useimmiten äitien ansiosidonnaisten sosiaalietuuksien sekä henkisen pääoman ja työkokemuksen karttumista. Pienempi äitiyssakko eli korkeammat ansiotulot yli suuren osan elinkaarta ja sitä myötä myös parempi sosiaaliturva, mukaan lukien ansioeläke, nostavat verotuloja yli naisten elinkaaren.

²⁸ Katso https://pxnet2.stat.fi:443/PXWeb/api/v1/fi/StatFin/tul/tjt/pienituloisuus/statfin_tjt_pxt_127h.px, haettu viimeksi 19.04.2021.

Kotihoidon tuen lakkauttaminen on tietenkin myös mahdollista yhdistää laajempaan perhevapaiden remonttiin, jolla pyrittäisiin tasaisempaan vapaan käyttöön molempien vanhempien osalta. Tällainen laajempi vanhempainvapaaudistus on kuitenkin tämän työryhmän mandaatin ulkopuolella.

2.5 Toimenpide-ehdotukset osatyökykyisten työllistymistä edistävistä tukikeinoista

Riikka Shemeikka ja Anna Pärnänen

Osion tavoitteena on esittää viimeaikaiseen tutkimuskirjallisuuteen perustuvia osatyökykyisten työllisyyden tukemisessa vaikuttaviksi todettuja sekä kehittämistoiminnassa hyväksi havaittuja toimenpiteitä. Sekä osatyökykyisten Suomen mallin (Mäkinen 2021) konkretisoinnissa ja käyttöönotossa että muissa osatyökykyisten työllistymistä tukevissa toimissa kannattaa painottaa erityisesti sellaisten keinojen käyttöä, jotka on tieteellisissä tutkimuksissa todettu vaikuttaviksi osatyökykyisten työllistymisen tukemisessa.

2.5.1 Osatyökykyisten työllistymistä tukevat toimenpide-ehdotukset

Seuraavat toimenpide-ehdotukset perustuvat viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa vaikuttaviksi todettuihin osatyökykyisten työllistymistä tukeviin keinoihin.

Ehdotus: Työhönvalmennuksen ja erityisesti IPS-mallin käyttöä tulisi lisätä ja soveltaa monipuolisesti sekä mielenterveyskuntoutujille että muille ryhmille

Tutkimusnäytön perusteella kannattaa lisätä tuetun työllistymisen eli työhönvalmennuksen käyttöä osatyökykyisten työllistymisen edistämisessä, erityisesti IPS-mallin vaikuttavuudesta on näyttöön perustuvaa tietoa. Mallissa keskeistä on 1) tuettuun työllistymiseen keskittyneet työvalmentajat, 2) työllistymistavoitteen asettaminen avoimille työmarkkinoille, 3) nopea työnetsintä ja 4) palveluintegraatio. IPS-malli lisäsi työllistymistä henkilöillä, joilla oli erilaisia mielenterveyden häiriöitä (Davis ym. 2018; Metcalfe ym. 2018; Suijkerbuijk ym. 2017; Waghorn ym. 2014, ks. myös selvitys Harkko ym. 2018), sekä joillakin muilla ryhmillä (esim. kognitiivisia rajoitteita kokevilla, syöpää sairastavilla, pitkäkestoista kipua kokevilla) (Dowler ym. 2014; Rødevand ym. 2017; Sveinsdottir ym. 2020).

Myös eräät muut työhönvalmennuksen muodot on todettu vaikuttaviksi. Suomalaisen kirjallisuuskatsauksen (Nevala ym. 2019) tuetusta työllistymisestä auttaa kehitysvammaisia henkilöitä työllistymään avoimille työmarkkinoille. Myös autismikirjon henkilöillä erilaiset tuetun työllistymisen palvelut näyttäisivät edistävän työllistymistä (Hedley ym. 2017). Psykkisiä häiriöitä sairastavat työllistyivät pitkä aikavälin seurannassa verrokkeja todennäköisemmin EIDP-tuetun työllistymisen ohjelmaan osallistumalla (Cook ym. 2016).

Räätälöity työllistyminen (Riesen ym. 2015) perustuu yksilön vahvuuksiin, tarpeisiin ja kiinnostuksen kohteisiin ja sen tavoitteena on, että vammaisen henkilön kyvyt ja työnantajan tarpeet sovitetaan yhteen. On viitteitä, että tämä edistää vammaisten henkilöiden työllistymistä.

Lisätty tuettu työllistyminen (augmented SE = tuettu työllistyminen yhdistettynä johonkin toiseen (kuntoutus-) interventioon, kuten esimerkiksi kognitiiviseen harjoitteluun, on mahdollisesti pelkkää IPS:ää tehokkaampaa sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla on vakavia mielenterveydenhäiriöitä (Suijkerbuijk ym. 2017). Øverland ym. (2018) saivat RCT-tutkimukseensa viitteitä siitä, että ”job support” yhdistettynä nimenomaan kognitiivis-behavioristiseen hoitoon edisti niiden työllistymistä jotka olivat suurimmassa riskissä.

Kustannusvaikuttavuusanalyysin perusteella vaikuttaa siltä, että lisätty tuettu työllistyminen olisi kannattava sijoitus vammaisuuksien piirissä olevien työllistymistä ajatellen (Hagen ym. 2019).

Ehdotus: Pääsyä psykoterapiaan ja siihen yhdistettyihin työhön suuntaaviin interventioihin tulisi helpottaa

Kuntoutuksen avulla pystytään tukemaan osatyökykyisten työllistymistä. Työllistymistä edistäviä kuntoutuksen keinoja ovat mm. psykoterapiat yhdistettynä työorientoituneeseen interventioon (Mattila-Holappa ym. 2016), kognitiivinen kuntoutus (O’Connor ym. 2016), erilaiset toimintaterapian alaan kuuluvat interventiot (Smith ym. 2016), kognitiivis-behavioraalinen harjoittelu (Dibben ym. 2018) ja motivoiva haastattelu (Park ym. 2018). Matalan kynnyksen psykoterapiapalvelut ovat tärkeitä nuorten mielenterveysongelmien ehkäisyssä ja hoidossa ja siten myös mielenterveyssyistä johtuvien työkyvyttömyyseläkkeiden ehkäisyssä.

Ehdotus: Ammatillisen koulutuksen roolia osatyökykyisten työllisyyden tukemisessa tulisi edelleen vahvistaa

Ammatillisella koulutuksella on merkitystä osatyökykyisten työllistymisessä. Toisen asteen koulutus lisää kehitysvammaisten työllistymistä, kun koulutus sisältää työharjoittelua ja henkilökohtaisen tuen palveluita (Nevala ym. 2019). Ammatillinen uudelleen koulutus on yhteydessä työllisyystilanteen parantumiseen henkilöillä, joilla toimintakyvyn rajoitteita (Echarti ym. 2019).

Ehdotus: Hyödynnetään työn muokkausta ja muita työpaikan keinoja osatyökykyisten työllistymisen tukemisessa

Nevala ym. (2015) katsauksessa todettiin, että on kohtalaista näyttöä siitä, että tietyt työn tai työolosuhteiden muokkauksen toimenpiteet edistävät työllisyyttä henkilöillä, joilla jokin pysyvä vamma. Fyysisiä toimintakyvyn rajoitteita kokevien henkilöiden työllistymistä lisäsivät muun muassa erilaiset ohjaustoimenpiteet (esim. ammatillinen neuvonta ja koulutus), toisilta saatu apu sekä työaikataulun muutokset. Lisäksi se, että vammaiset henkilöt edustivat itseään (self-advocacy) ja saivat tukea työnantajalta ja muulta yhteisöltä oli keskeistä työllistymisen edistämisen kannalta. Tärkeää oli myös saadun koulutuksen ja ohjauksen määrä, työaikataulujen ja työorganisaation joustavuus sekä työtovereiden ja työnantajan asenteet, ymmärrys ja työntekijän vammaan tai sairauteen liittyvät tiedämys.

Myös Smith ym. katsauksessa (2018) todettiin, että fyysisten toimintakykyrajoitteiden kohdalla esimerkiksi työpaikalle tehtävistä muutoksista on kohtalaista näyttöä. Chow ym. (2019) tutkimuksessa puolestaan todettiin, että työn muokkauksen avulla työssäkäynti lisääntyi henkilöillä, joiden toimintakyky oli heikentynyt psyykkisistä sairauksista johtuen. Tutkimusten perusteella on myös viitteitä siitä, että vammaisten henkilöiden työllistymisen osalta työn muokkaaminen on kustannusvaikuttavaa eli laskevan epäsuoria kustannuksia (Nevala ym. 2015).

2.5.2 Muita osatyökykyisten työllisyyttä tukevia toimenpidesuosituksia

Seuraavat osatyökykyisten työllistymistä tukevat keinot perustuvat mm. kehittämishankkeiden tuloksiin (esimerkiksi OTE-kärkihanke) sekä muihin viimeaikaisiin kotimaisiin selvityksiin ja tutkimuksiin.

Suositus: Pitkien sairauslomien ehkäisyä, katkaisemista ja työhön paluun tukemista sekä osasairauspäivärahan käyttöä tulisi lisätä, samoin kuin purkaa esteitä osatyökyvyttömyyseläkkeellä työskentelyltä

Työpaikan ja työterveyshuollon sekä muiden tarpeellisten palveluntuottajien yhteistyö pitkien sairauslomien katkaisemiseksi ja työhön paluun tukemiseksi on tärkeää ja näitä keinoja tulisi vahvistaa ja kehittää. Osasairauspäivärahan käyttöä tulisi lisätä ja työnantajia velvoittaa sovitettun työajan käyttöön jäljellä olevan työkyvyn mukaan (Leinonen ym. 2020).

Leikkauksen jälkeinen nopea kuntoutukseen pääsy palauttaa toiminta- ja työkyvyn nopeasti ja lyhentää sairauslomia. Tähän liittyvien kokeilujen malleja pitäisi hyödyntää kuntoutusprosessin toteutuksen organisoinnin suunnittelussa. Yhtenä esimerkkinä tästä on Keski-Suomessa toteutettu tukimalli selkäleikkauksen jälkeiseen työhönpaluuseen, jossa työterveyshuolto integroitiin mukaan prosessiin (Piitulainen ym. 2019).

Ammatillisen kuntoutuksen kohdentumista, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta tulisi selvittää ja kehittää edelleen (Leinonen ym. 2020). Ammatillisen kuntoutuksen toimintamuotoja tulisi kehittää ja lisätä kuntoutuksen joustavuutta, esimerkiksi tuettu yrittäjäkoulutus voitaisiin ottaa ammatillisen kuntoutuksen osaksi.

Lineaarinen malli työn ja työkyvyttömyyseläkkeen yhdistämisessä pitäisi ottaa käyttöön. Malli helpottaa osatyökyvyttömyyseläkkeen ja ansiotyön yhteensovittamisessa, koska ansaintarajat ovat esteenä työskentelylle (STM 2017).

TE-toimistoissa, perusterveydenhuollossa ja tulevaisissa sote-keskuksissa pitäisi parantaa työkyvyn haasteiden tunnistamista ja palvelutarpeen arviointia sekä tarjota sopivia ja oikea-aikaisia palveluja

Suositus: Työkyvyn tuen tarpeen tunnistamisen osaamista ja keinoja tulisi kehittää TE-toimistoissa, perusterveydenhuollossa ja tulevaisissa sote-keskuksissa.

Tuen tarpeen tunnistamiseen tulisi kehittää yksinkertaisia käytäntöjä (esimerkkeinä vaikka käyntikertojen määrä palveluissa tai vuoroa odottaessa itse täytettävä pieni kysely), joiden perusteella asiakas ohjattaisiin tarvittaessa tarkempaan tuen tarpeen arviointiin. Erityisesti työttömien osalta palvelutarpeen tunnistamista pitäisi kehittää (Kerätär 2016; Oivo & Kerätär 2018).

Suositus: TE-toimistoissa ja tulevaisissa sote-keskuksissa tulisi lisätä työkykykoordinaattoreiden käyttöä palveluohjauksessa, joko lisäämällä työkykykoordinaattoreita henkilöstöön tai hankkimalla vastaavaa osaamista muualta.

Palveluissa moniammatillisen työryhmän tuki ja eri yhteistyön ja tiedon siirtymisen kehittäminen on työllistymisprosessissa tärkeää (Vuorento & Terävä 2014). Työkykykoordinaattorit tuntevat palvelujärjestelmän mahdollisuudet ja tukevat työntekijöitä ja organisaatioita (Mattila-Wiro & Tiainen 2019). Työkykykoordinaattoreiden käyttöä tulisi lisätä TE-toimistoissa tulevien sote-keskusten lisäksi muissakin relevanteissa palveluorganisaatioissa ja suurilla työpaikoilla, myös ennalta ehkäisevä näkökulma huomioiden.

Suositus: Järjestöjen resurssit ja osaaminen tulisi huomioida osatyökykyisten työllistymisessä nykyistä paremmin.

Järjestöillä on runsaasti osatyökykyisten työllistymistä edistävää toimintaa esimerkiksi kilpailutettuna palvelutuotantona, vapaaehtois- ja vertaistukena sekä avoimina ja suljettuina ryhmätoimintoina. Järjestöjen toteuttamaan osatyökykyisten työllistymistä ja työkykyä parantavaan toimintaan osallistuu arvioiden mukaan satoja tuhansia työkäisiä vuosittain. Järjestöt myös työllistävät osatyökykyisiä henkilöitä esimerkiksi palkkatuella ja STEAn Paikka auki –rahoituksella. Järjestöt tulisi integroida sote- ja työllisyydenhoidon rakenteisiin ja asiakasprosesseihin esimerkiksi niin, että työttömyyden kohdatessa osatyökykyisiä ohjattaisiin TE-hallinnosta järjestötoimintaan. Vertaistuki voisi olla laajasti esillä ja saatavilla.

Suositus: Työnantajia tulee tukea työn ja työympäristön muokkauksessa sekä osatyökykyisten rekrytoinnissa

Työnantajien asenteet osatyökykyisten työllistämiseen ovat muuttuneet positiivisemmiksi (Ala-Kauhaluoma ym. 2017), mutta työnantajat tarvitsisivat lisää tietoa ja tukea osatyökykyisten rekrytointitilanteisiin ja työn vaatimien muokkauksen suunnitteluun. Työnantajille tulisi välittää tietoa tarjolla olevista kompensatiomahdollisuuksista sekä tuista työllistymiseen ja työolosuhteiden järjestelyyn. Tuet tulee myös resursoida riittävästi. Tiedollisen tuen tarjoamisessa voisi hyödyntää myös yhteistyötä järjestöjen kanssa. Osatyökykyisen työllistymisen ja työssä jaksamisen kannalta tärkeitä ovat tarvittaessa mahdollisuus työaikojen muokkaukseen ja osa-aikaiseen työhön sekä työympäristön ja työn järjestelyihin sekä työn tekoa tukeviin teknologiaratkaisuihin. Työnantajan kokemat riskit, jotka liittyvät osatyökykyisten palkkaamiseen, esimerkiksi mahdollisiin lisääntyneisiin sairauspoissaoloihin tai työn tehokkuuden laskuun tulisi huomioida paremmin (Vuorento & Terävä 2014).

2.6 Yrittäjyyteen liittyviä toimenpidesuosituksia

Pekka Stenholm

Starttiraha yrittäjäksi ryhtymisen tukena

Starttirahan säilyttäminen vähintään nykyisenkaltaisena instrumenttina voi tukea työttömien siirtymiä itsensätyöllistäjiksi ja parhaimmillaan myös uusien työpaikkojen luomista. Starttirahan normaalien kriteerien sopivuutta taloustilanteeseen tulee tarkastaa riittävän usein ja myöntöön liittyvässä prosessissa yrittäjäksi ryhtyvän liikeidean arvioinnin tulee yhä olla keskeinen määrittäjä muiden kriteerien ohella. Samoin starttirahan myöntämiseen liittyviä ehtojen harkinnanvaraisia tulkintoja tulisi pyrkiä yhtenäistämään (Härmälä ym., 2020; Stenholm & Aaltonen, 2012).

Maahanmuuttajien yrittäjyydestä ja sen tukemisesta

Keinoja maahanmuuttajien yrittäjyyden tukemiseksi tulee tarkistaa: Välttämättä ei tarvita täysin uusia palveluja tai instrumentteja. Esimerkiksi Aaltonen (2018) toteaa, että maahanmuuttajayrittäjyyden edistämiseksi ei välttämättä tarvita uusia palveluja, vaan maahanmuuttajayrittäjät tarvitsevat yhteistyö- ja verkostoitumismahdollisuuksia ja parempaa tietoa ja ymmärrystä tarjolla olevista palveluista (Aaltonen, 2018; Aaltonen ym., 2015). Samalla on tarpeen selvittää keinoja yhtenäistää tätä palvelutarjontaa (Karinen ym., 2020).

2.7 Maahanmuuttoon liittyviä toimenpidesuosituksia

Henna Busk, Riikka Shemeikka ja Merja Kauhanen

Tässä osiossa esitetään maahanmuuttoon liittyviä toimenpidesuosituksia, jotka pohjautuvat pääosin viimeaikaisiin kotimaisiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Samankaltaisia havaintoja esimerkiksi kielikoulutuksen merkityksestä ja työelämää lähellä olevien työvoimapalvelujen vaikutuksesta maahanmuuttajien työllistymiseen on tehty kuitenkin myös useissa eurooppalaisissa tutkimuksissa. (ks. luku [Maahanmuutto](#)) Lopuksi esitetään myös muutamia muita kuin tutkimustietoon pohjautuvia suosituksia.

Tutkimuksiin ja selvityksiin pohjautuvat suositukset

Suositus: Kotouttamistoimien vaikuttavuutta edelleen parannettava

Osalla maahanmuuttajista on työpaikka valmiina, kun he saapuvat Suomeen. Monien muiden maahanmuuttajien osalta kotouttamistoimet ovat avainasemassa työllisyyden parantamisessa. Tutkimustieto ei tarjoa selkeää vastausta siihen, mikä tai mitkä palvelut toimivat parhaiten kullekin maahanmuuttajalle. On kuitenkin olemassa näyttöä siitä, että kotoutumissuunnitelma ja maahanmuuttajille räätälöidyt palvelut - erityisesti kielikoulutus - edistävät maahanmuuttajien työllistymistä (Arendt ym. 2020; Lochmann ym. 2019; Sarvimäki & Hämäläinen 2016). Kielikoulutuksen ohella räätälöity työnhaun tuki voi edesauttaa erityisesti pakolaistaustaisia maahanmuuttajia työllistymään (Battisti ym. 2019).

Tällä hetkellä monilla maahanmuuttajilla suomen kielen taito jää heikoksi kielikoulutuksen jälkeen, joten sitä on syytä uudistaa. Lisäksi kotouttamisen prosesseja on syytä nopeuttaa, sillä maahanmuuttajat saattavat olla useita vuosia kotouttamispalveluiden piirissä. (Tarkastusvaliokunta 2019; OECD 2018.)

Suositus: Kotouttamistoimien rinnalle työelämää lähellä olevia palveluita

Kotouttamistoimet eivät yksinään riitä, vaan niiden rinnalle tarvitaan usein työvoimapalveluita. Muutamissa tutkimuksissa on havaittu, että maahanmuuttajien työllistymistä edistävät parhaiten työelämää lähellä olevat palvelut, kuten ammatillinen työvoimakoulutus ja palkkatuki, mutta nämä palvelut kohdentuvat huonosti maahanmuuttajille (esim. Aho & Mäkiäho 2017; Clausen ym. 2009.) Ei ole kuitenkaan täysin selvää, missä määrin näiden palveluiden lisääminen maahanmuuttajille vaikuttaisi työllistymiseen, sillä palkkatuella saattaa olla merkittäviä syrjäytysvaikutuksia siihen osallistumattomille henkilöille (Kauhanen 2020).

Työkokemuksen saaminen on tärkeää maahanmuuttajien työllistymisen kannalta (esim. Aho & Mäkiäho 2017). Myös lyhytkestoinen ja osaamista vastaamaton työ voi auttaa maahanmuuton alkuvaiheessa omaksumaan suomen kieltä, kulttuuria ja työelämätaitoja, mikä edistää myöhempää työllistymistä Suomessa (Kosonen ym. 2019). Lyhytkestoisten töiden tarkoitus on kuitenkin toimia ponnahduslautana, eivätkä ne saa estää työllistymistä osaamista vastaaviin tai kokoaikaisiin töihin.

Suositus: Työnantajien kanssa tehtävää yhteistyötä maahanmuuttajien kouluttautumisessa ja työllistymisessä yhä kehitettävä

Osa työnantajista on haluttomia tarjoamaan työharjoittelu-, työkokeilu- tai työpaikkoja maahanmuuttajille mahdollisten pidemmän perehdytystarpeen tai kielitaitopuutteiden vuoksi. Työnantajilla on myös puutteelliset tiedot olemassa olevista tukimahdollisuuksista. Työnantajayhteistyö toimii suhteellisen hyvin esimerkiksi työssäoppimisen aikana sekä erilaisten rekrytointiin liittyvien tapahtumien ja koulutusten yhteydessä. (Shemeikka ym. 2021.)

Kuntoutuksen vähäisyyden ja sopivien mukautettujen työtehtävien puuttuminen vaikeuttaa niiden maahanmuuttajien työllistymistä, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita (Kariinen ym. 2020b; Shemeikka ym. 2021).

Suositus: Lasten kotona hoitaminen ja kotouttamispalveluihin osallistuminen tulisi olla mahdollista nykyistä paremmin

Maahanmuuttajanaisten työllisyys Suomessa on heikkoa (Busk ym. 2016; OECD 2018; Larja 2019). Kotouttamista tulisi kehittää siten, että lasten kotona hoitaminen ja kotouttamispalveluihin osallistuminen olisi mahdollista nykyistä paremmin. Työelämän ulkopuolella olevien kotoutumista tukevat kuntien ja järjestöjen palvelutarjonta sekä perhekohtaiset kotoutumissuunnitelmat. Kuntien palveluissa on kuitenkin paljon alueellista vaihtelua (Kariinen ym. 2020b; Shemeikka ym. 2021). Palveluiden laatu tulisi olla yhdenmukaista koko maassa, ja palveluita tulisi olla saatavilla myös suurien kaupunkien ulkopuolella.

Naisten kotouttamisen kehittäminen liittyy työllisyyden lisäksi maahanmuuttajalasten kotoutumiseen ja tulevaisuuden näkyymiin. Sosioekonomisilla tekijöillä, kuten perheen tulotasolla ja asuinalueella, on havaittu olevan merkitystä maahanmuuttajien lasten koulutautumiseen (Ansala ym. 2020). Vanhempien kotoutumisella on siten merkitystä myös heidän lastensa sosioekonomisen aseman kehitykseen. Maahanmuuttajalapsat hyötyisivät myös varhaiskasvatukseen osallistumisesta.

Lasten kotihoidon tuki todennäköisesti hidastaa maahanmuuttajanaisten kotoutumista (Hardoy ja Schøne 2010; Naz 2010; Tervola 2015). Työmarkkinoille siirtyminen vie liian kauan, jos kotouttamispalveluiden piiriin siirrytään vasta pitkien perhevapaiden jälkeen. Mahdollisuudet työmarkkinoille osallistumiseen heikkenevät entisestään, jos kotona ollessa kielitaito ei kehity ja koulutus sekä työkokemus jäävät puutteellisiksi. Toisaalta tilastot osoittavat, että maahanmuuttajanaiset työllistyvät heikosti hyvästä koulutustasosta huolimatta (Larja 2019). Lasten hoitaminen kotona voi olla mielekkäämpi vaihtoehto, jos omaa osaamista vastaavaa työtä ei ole tarjolla.

Muut suositukset

Työvoimapalvelujen resursseja tulisi lisätä

Suomessa työvoimapolitiikan menojen painopiste on passiivitoimissa eli työttömyysturvassa, millä voi olla vaikutusta erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien maahanmuuttajien työllistymiseen. Muissa Pohjoismaissa työvoimapolitiikan menojen painopiste on selvästi enemmän aktiivitoimissa. (Alatalo ym. 2019.) Myös TE-toimistojen virkailijoiden työkuorma, eli työttömien työnhakijoiden määrä virkailijaa kohti, on Suomessa huomattavan paljon korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa (Kosonen ym. 2020).

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolkujen sujuvuutta tukevat heitä ohjaavien ammattilaisten osaaminen ja resurssit tehdä ohjausta, tiedon siirtämisen toimivuus organisaatioiden välillä sekä maahanmuuttajien osallistaminen palvelujen kehittämiseen (She-meikka ym. 2021). TE-toimiston asiantuntijoiden riittämättömät aikaresurssit ohjata maahanmuuttajataustaisia asiakkaita on havaittu myös Karisen ym. (2020a) ja Hagmanin ym. (2020) selvityksissä. Resurssien lisäämisen vaihtoehtona voitaisiin selvittää mahdollisuutta järjestellä TE-palveluja uudelleen siten, että ne palvelisivat tehokkaammin maahanmuuttajia. Tarve asiakastyötä tekevien ammattilaisten osaamisen vahvistamiselle on noussut esiin myös Ala-kauhaluoman ym. (2018) tutkimuksessa.

Työperusteisen maahanmuuton lupaprosesseja nopeutettava

Osaavaa työvoimaa tarvitaan myös ulkomailta, sillä työikäinen väestö vähenee ja syntyvyys on alhaisella tasolla. Myös ulkomaalaiset tutkinto-opiskelijat, jotka valmistuvat Suomen ammattikorkeakouluista ja yliopistoista tulisi saada houkuteltua jäämään Suomeen. Yksi tätä edistävä keino voisi olla suomen kielitaitovaatimusten madaltaminen (Mathies & Karhunen 2019).

2.8 Lähteet

Työttömyysturva

- Andersen, T. M. (2014). Tuning unemployment insurance to the business cycle. *IZA World of Labor* 2014: 5. doi: 10.15185/izawol.54
- Andersen, T. M. ja Svarer, M. (2010) Business cycle dependent unemployment insurance. IZA Discussion paper No. 5196, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Andersen, T. M., ja Svarer, M. (2011). Business cycle contingent unemployment insurance. *Nordic Economic Policy Review* 1: 91-127.
- Arni, P., Lalive, R. ja Van Ours, J. (2013). How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Econometrics* 28: 1153-1178.
- Basten, C., Fagereng, A. and Telle, K. (2014). Cash-on-hand and the Duration of Job Search: Quasi-experimental Evidence from Norway. *The Economic Journal*, 124(576): 540–568.
- Behaghel, L., Crepon, B. ja Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. *American Economic Journal: Applied Economics* 6(4): 142-174.
- Boockmann, B., Thomsen, S.L. ja Walter, T. (2014). Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? *IZA Journal of Labor Policy* 3:21. Saatavilla: <https://doi.org/10.1186/2193-9004-3-21>.
- Caliendo, M., Kuenn, S. ja Uhlendorff, A. (2012). Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Match Quality (April 1, 2012). DIW Berlin Discussion Paper No. 1222.
- Caliendo, M., Künn, S. ja Uhlendorff, A. (2016). Earnings Exemptions for Unemployed Workers: The Relationship Between Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Quality. *Labour Economics* 42: 177-193.
- Card, D., Chetty, R. Weber, A. (2007). Cash-on-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4): 1511–1560.
- Chetty, R. (2008). Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 116(2): 173–234.
- Eppel, R. ja Mahringer, H. (2019). Getting a lot out of a little bit of work? The effects of marginal employment during unemployment. *Empirica* 46(2): 381-408.
- Forslund, A. (2019). Employment outcomes and policies in Sweden during recent decade. IFAU Working Paper 2019:15.
- Fremigacci, F. ja Terracol, A. (2013). Subsidized Temporary Jobs: Lock-In and Stepping Stone Effects. *Applied Economics* 45(33): 4719-4732.
- Graversen, B. K. ja van Ours, J. C. (2008). How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. *Journal of Public Economics* 92(10): 2020-2035.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. ja Wolf, K. (2016). Do lower caseloads improve the performance of public employment services? New evidence from German employment offices. *The Scandinavian Journal of Economics* 118(4): 941-974.
- Hakola, T. ja Uusitalo, R. (2005). Not So Voluntary Retirement Decisions? Evidence from a Pension Reform. *Journal of Public Economics* 89 (11-12): 2121-2136.
- Harju, J., Kanninen, O., Karhunen, H., Kosonen, T., Matikka, T. ja Verho, J. (2019). Sosiaaliturvan byrokraatialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2019.
- Hawkins A., ja Simola, S. (2020). Paying for Disability Insurance?: Firm cost sharing and its employment consequences. Mimeo
- Ilmarinen, J. (2006). Pitkää työuraa!: Ikääntyminen ja työelämän laatu. Euroopan unionissa. Työterveyslaitos. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Immervoll, H. ja Knotz, C. (2018). How demanding are activation requirements for jobseekers? New evidence on activity-related eligibility criteria for unemployment and social assistance benefits. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 215.
- Johnston, Andrew C., 2020. "Unemployment-Insurance Taxes and Labor Demand: Quasi-Experimental Evidence from Administrative Data," IZA Discussion Papers 13117, Institute of Labor Economics (IZA).
- Kolsrud J., Landais, C., Nilsson, P. ja Spinnewijn, J. (2018). The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review* 108(4-5): 985-1033.
- Kroft, K. ja Notowidigdo, M. J. (2016). Should unemployment insurance vary with the unemployment rate? Theory and evidence. *The Review of Economic Studies* 83(3): 1092-1124.
- Kyyrä, T. (2010). Partial Unemployment Insurance Benefits and the Transition Rate to Regular Work. *European Economic Review* 54(7): 911-930.

- Kyyrä, T. (2015). Early retirement policy in the presence of competing exit pathways: Evidence from pension reforms in Finland. *Economica* 82(325): 46-78.
- Kyyrä, T. ja Ollikainen, V. (2008). To Search or Not to Search? The Effects of UI Benet Extension for the Older Unemployed. *Journal of Public Economics* 92(1011): 2048-207.
- Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2020a). The effects of unemployment benefit duration: Evidence from residual benefit duration. *Labour Economics* 65. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101859>.
- Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2020b). Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. *Labour Economics* 62. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101777>
- Kyyrä, T. ja Wilke, R. A. (2007). Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland. *Journal of the European Economic Association* 5(1): 154-182.
- Lalive, R., Zweimuller, J. ja van Ours, J. (2005). The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Association* 3: 1386-1417.
- Landais, C., Michaillat, P. ja Saez, E. (2018a). A macroeconomic approach to optimal unemployment insurance: Theory. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2): 152-81.
- Landais, C., Michaillat, P. ja Saez, E. (2018b). A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Applications. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2): 182–216.
- Langenbucher, K. (2015). How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits? Quantitative indicators for OECD and EU countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 166.
- Lietzmann, T., Schmelzer, P., ja Wiemers, J. (2017). Marginal employment for welfare recipients: stepping stone or obstacle? *Labour* 31(4): 394-414.
- Lombardi, S. (2019). Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions - evidence from two reforms. IFAU Working Paper 2019:22, Institute for Evaluation of Labor Market and Education Policy.
- Maggio, M. D. ja Kermani, A. (2016). The importance of unemployment insurance as an automatic stabilizer. NBER Working Paper No. 22625, National Bureau of Economic Research.
- Maibom, J., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2017). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *The Scandinavian Journal of Economics* 119(3): 541-570.
- Michaillat, P. (2012). Do matching frictions explain unemployment? Not in bad times. *American Economic Review* 102(4): 1721-50.
- Rantala, J. (2002). Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläke. Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:28, Eläketurvakeskus.
- Ravn, R. ja Nielsen, K. (2019). Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients. *European Journal of Social Security* 21(1): 42-62.
- Schmieder, J. F. ja Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics* 8: 547-581.
- Schmieder, J. F., Von Wachter, T. ja Bender, S. (2012). The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. *The Quarterly Journal of Economics* 127(2): 701-752.
- Sundvall, S. ja Härmälä, K. (2016). Tuloksellista työnvälitystä aktiivisella yhteydenpidolla: Analyysi kolmen Uudenmaan TE-toimiston työnvälityskokeilun tuloksista. Raportteja 108. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.
- Tuomi K., Huuhtanen P., Nykyri E. ja Ilmarinen J. (2001). Promotion of work ability, the quality of work and retirement. *Occupational Medicine* 51: 318–324.
- Van den Berg, G. ja Vikström, J. (2014). Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality. *Scandinavian Journal of Economics* 116: 284-334.

Verot ja tulonsiirrot

- Carnicelli, Lauro, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Tuomas Kosonen, ja Terhi Ravaska. 2020. "Modeling Family Leave Policies." Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 20/2020. Valtioneuvoston kanslia. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162173/VNK_VNTEAS_2020_20.pdf.
- Kosonen, Tuomas. 2014. "To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents." *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 14 (3): 817–48. <https://www.degruyter.com/view/journals/bejeap/14/3/article-p817.xml>.
- Kosonen, Tuomas. 2020. "Perhevapaamalli helpottaa perhevapaaudistuksen valmistelua." *Talous Ja Yhteiskunta*, no. 2 (May). <http://labour.fi/t&y/perhevapaamalli-helpottaa-perhevapaaudistuksen-valmistelua/>.
- Kosonen, Tuomas ja Kristiina Huttunen (2018). "Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin". *Talous ja yhteiskunta* 2. <https://labour.fi/wp-content/uploads/2020/02/TY22018.pdf>

Osatyökykyisyys

- Ala-Kauhaluoma, M., Kesä, M., Lehkoinen, T., Pitkänen, S., Ylikojola, P. (2017). Osatyökykyisistä osaavaa työvoimaa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 42/2017.
- Chow, C. M., Croft, B., & Cichocki, B. (2015). Evaluating the potential cost-savings of job accommodations among individuals with psychiatric disability. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 43(1), 67-74.
- Cook, J. A., Burke-Miller, J. K., & Roessel, E. (2016). Long-term effects of evidence-based supported employment on earnings and on SSI and SSDI participation among individuals with psychiatric disabilities. *American Journal of Psychiatry*, 173(10), 1007-1014.
- Davis, L. L., Kyriakides, T. C., Suris, A. M., Ottomanelli, L. A., Mueller, L., Parker, P. E., ... & Drake, R. E. (2018). Effect of evidence-based supported employment vs transitional work on achieving steady work among veterans with posttraumatic stress disorder: a randomized clinical trial. *JAMA psychiatry*, 75(4), 316-324.
- Dibben, P.J., Wood, G. and O'Hara, R. (2018) Do return to work interventions for workers with disabilities and health conditions achieve employment outcomes and are they cost effective? A systematic narrative review. *Employee Relations*.
- Dowler, D. L. & Walls, R. T. (2014). A Review of Supported Employment Services for People with Disabilities: Competitive Employment, Earnings, and Service Costs. *Journal of Rehabilitation*, 80(1).
- Echarti, N., Schüring, E., & O'Donoghue, C. (2019). Effects of Vocational Re-training on Employment Outcomes Among Persons with Disabilities in Germany: A Quasi-Experiment. *Journal of occupational rehabilitation*, 1-14.
- Harkko, J., Lehto S., Pitkänen S. & Ala-Kauhaluoma, M. (2018). Selvitys sijoita ja valmenna -mallin (IPS-mallin) tuloksista ja toimeenpanosta. Kuntoutussäätiön työselosteita 55. Helsinki.
- Hagen, T. (2019). Evaluation of a placement coaching program for recipients of disability insurance benefits in Switzerland. *Journal of occupational rehabilitation*, 29(1), 72-90.
- Hedley, D., Uljarević, M., Cameron, L., Halder, S., Richdale, A., & Dissanayake, C. (2017). Employment programmes and interventions targeting adults with autism spectrum disorder: A systematic review of the literature. *Autism*, 21(8), 929-941.
- Kerätär R. (2016). Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän – Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Väitöskirja. Oulun yliopisto.
- Leinonen T., Solovieva S., Viikari-Juntura E. (2020). Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät Teoksessa Alasalmi J. ym. Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33. Helsinki.
- Mattila-Holappa, P., Joensuu, M., Ahola, K., Koskinen, A., Tuisku, K., Ervasti, J., & Virtanen, M. (2016). Psychotherapeutic and work-oriented interventions: employment outcomes among young adults with work disability due to a mental disorder. *International journal of mental health systems*, 10(1), 68.
- Mattila-Wiro, P. & Tiainen, R. (2019). Kaikki mukaan työelämään. Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) kärkihankkeen tuloksia ja suosituksia. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:25.
- Metcalfe, J. D., Drake, R. E., & Bond, G. R. (2018). Economic, labor, and regulatory moderators of the effect of individual placement and support among people with severe mental illness: a systematic review and meta-analysis. *Schizophrenia bulletin*, 44(1), 22-31.
- Mäkinen, H. (2021). Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä, 2021:8. Helsinki.
- Nevala, N., Pehkonen, I., Koskela, I., Ruusuvoori, J., & Anttila, H. (2015). Workplace accommodation among persons with disabilities: A systematic review of its effectiveness and barriers or facilitators. *Journal of occupational rehabilitation*, 25(2), 432-448.
- Nevala, N., Pehkonen, I., Teittinen, A., Vesala, H. T., Pörfors, P., & Anttila, H. (2019). The Effectiveness of Rehabilitation Interventions on the Employment and Functioning of People with Intellectual Disabilities: A Systematic Review. *Journal of occupational rehabilitation*, 29(4), 773-802.
- O'Connor, A. A., & Daley, R. (2016). Enhanced vocational rehabilitation for veterans with mild traumatic brain injury and mental illness: pilot study. *Journal of rehabilitation research and development*, 53(3), 307
- Oivo T, & Kerätär R. (2018). Osatyökykyisten reitit työllisyyteen-etuudet, palvelut, tukitoimet: Selvityshenkilöiden raportti.
- Park, J., Esmail, S., Rayani, F., Norris, C. M., & Gross, D. P. (2018). Motivational interviewing for workers with disabling musculoskeletal disorders: results of a cluster randomized control trial. *Journal of occupational rehabilitation*, 28(2), 252-264.
- Piitulainen, K., Korhonen, I., Husman, K., Jalkanen, T., Kallinen, M., Mastokangas, K., Nissinen, J. Nyman, V., Vohlonen, I. (2019) Tukimalli työhönpaluuseen selkäläikkauksen jälkeen asiakasohjaajana työterveyshuolto. *Lääkärilehti* 26.4.2019 17/2019 vsk 74 s. 1048 – 1053.
- Riesen, T., Morgan, R. L., & Griffin, C. (2015). Customized employment: A review of the literature. *Journal of Vocational rehabilitation*, 43(3), 183-193.

- Rødevand, L., Ljosaa, T. M., Granan, L. P., Knutzen, T., Jacobsen, H. B., & Reme, S. E. (2017). A pilot study of the individual placement and support model for patients with chronic pain. *BMC musculoskeletal disorders*, 18(1), 550.
- Smith, D. L., Atmatzidis, K., Capogreco, M., Lloyd-Randolfi, D., & Seman, V. (2017). Evidence-based interventions for increasing work participation for persons with various disabilities: A systematic review. *OTJR: occupation, participation and health*, 37(2_suppl), 35-135.
- STM (2017) Kannustinloukut – Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittaminen sekä lineaarinen malli. Osatyökykyisille tie työelämään –kärkihanke (OTE). Kannustinloukkuja pohtinut työryhmä. STM:n raportteja ja muistioita 32/2017.
- Suijkerbuijk, Y. B., Schaafsma, F. G., van Mechelen, J. C., Ojajarvi, A., Corbiere, M., & Anema, J. R. (2017). Interventions for obtaining and maintaining employment in adults with severe mental illness, a network meta-analysis. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, (9).
- Sveinsdottir, V., Lie, S. A., Bond, G. R., Eriksen, H. R., Tveito, T. H., Grasdal, A. L., & Reme, S. E. (2020). Individual placement and support for young adults at risk of early work disability (the SEED trial). A randomized controlled trial. *Scandinavian journal of work, environment & health*, 46(1), 50-59.
- Vuorento M., & Terävä K. (2014). Osatyökykyisen työssä jatkamisen ja työllistymisen tukeminen. Kirjallisuuskatsaus ja haastattelututkimus. Kuntoutussäätiön työselosteita 48.
- Waghorn, G., Dias, S., Gladman, B., Harris, M., & Saha, S. (2014). A multi-site randomised controlled trial of evidence-based supported employment for adults with severe and persistent mental illness. *Australian occupational therapy journal*, 61(6), 424-436.
- Øverland, S., Grasdal, A. L., & Reme, S. E. (2018). Long-term effects on income and sickness benefits after work-focused cognitive-behavioural therapy and individual job support: a pragmatic, multicentre, randomised controlled trial. *Occupational and Environmental Medicine*, 75(10), 703-708.

Maahanmuutto

- Aho, S. ja Mäkiäho, A. (2017). Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ala-Kauhaluoma, M., Pitkänen, S., Ohtonen, J., Ramadan, F., Hautamäki, L., Vuorento, M. ja Rinne, H. (2018). Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018. Helsinki: Eduskunta.
- Alatalo, J., Larja, L. ja Räisänen, H. (2019). Työllisyysaste-erot Pohjoismaissa ja eräitä taustatekijöitä niille. TEM-analyyskejä 91/2019. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ansala, L., Hämäläinen, U. ja Sarvimäki, M. (2020). Age at arrival, parents and neighborhoods: understanding the educational attainment of immigrants' children. *Journal of Economic Geography* 20(2): 459–480.
- Arendt, J.N., Bolvig, I., Foged, M., Hasager, L. ja Peri, G. (2020). Language training and refugees' integration. NBER Working Paper 26834. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26834/w26834.pdf (viitattu 10.3.2021)
- Battisti, M., Giesing, Y. ja Laurensyeva, N. (2019). Can job search assistance improve the labour market integration of refugees? Evidence from a field experiment. *Labour Economics* 61. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.07.001>.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. ja 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.
- Hagman, N., Laitinen-Saunio, A. ja Asikainen, E. (2020). Enemmän aikaa ja pysyvyyttä, että asiakasta ei aina lähetetä pois, jollekin toiselle taholle. Työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijoiden ja esihenkilöiden käsityksiä maahan muuttaneiden ohjauksesta. Raportteja 01/2020. Kaakkois-Suomen ELY.
- Karinen, R., Kortelainen, J., Luukkonen, T., Jauhola, L. (2020a). Kotouttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:31. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Karinen, R., Kortelainen, J., Luukkonen, T., Jauhola, L. (2020b). Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kauhanen, A. (2020). Aktiivinen työvoimapolitiikka. Teoksessa Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (toim.): Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2020.
- Kosonen, T., Kauhanen, M., Kanninen, O., Suhonen, T. ja Karhunen, H. (2020). Suomen hyvinvointivaltion tulevaisuus: työllisyys, verotus ja palvelut. PT Policy Brief 2/2020. Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Kosonen, R., Saari, E., Aaltonen, S., Heponiemi, T., Jauhiainen, S., Kankaanpää, R., Palander, J., Pöllänen, P., Steel, T. ja Yijälä, A. (2019). Maahanmuuttaja osalliseksi ja työhön. STN Policy Brief 14.3.2019. https://www.smartworkresearch.fi/wp-content/uploads/Maahanmuuttaja_osalliseksi_ja_ty%C3%B6h%C3%B6n_14032019.pdf (viitattu 1.2.2021)

- Lochmann, A., Rapoport, H. ja Speciale, B. (2019). The Effect of Language Training of Immigrants' Economic Integration: Empirical Evidence from France. *European Economic Review* 113: 265–296.
- Mathies, C. ja Karhunen, H. (2019). Suomeen valmistumisen jälkeen jääneet tutkinto-opiskelijat tilastojen valossa. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.): Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019 - Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- OECD. (2018). *Working together: Skills and labour market integration of immigrants and their children in Finland*. Paris: OECD Publishing.
- Sarvimäki, M. ja Hämäläinen, K. (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market policies. *Journal of Labor Economics* 34: 479-508.
- Shemeikka R, Schmidt-Thomé K, Harkko J, Paavola J-M, Raunio M, Alanko L, Björk A, Kettunen P, Kouvonen A, Pitkänen S, Ramadan F, Varjonen S, Vuorento M. (2021). Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:29. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. 183 s.
- Tarkastusvaliokunta (2019). Tarkastusvaliokunnan mietintö, TrVM 6/2018. Kotouttamisen toimivuus. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TrVM_6+2018.aspx (viitattu 6.10.2020)

3 Työllisyysaste vertailevasta näkökulmasta ja työvoimareservit

3.1 Pohjoismaiden työllisyysasteiden vertailua

Merja Kauhanen

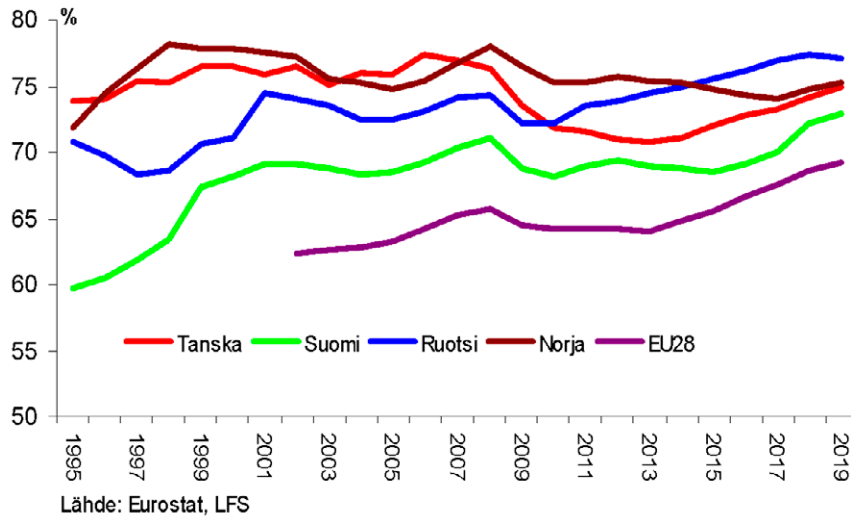
Tässä luvussa tarkastellaan työllisyysaste-eroja Suomen ja muiden Pohjoismaiden (pl. Islanti) välillä. Kuvio 3.1 esittää Suomen työllisyysasteen kehityksen verrattuna muihin Pohjoismaihin ja EU-maihin keskimäärin ajanjaksolla 1995-2019. Kuviosta käy ilmi, että muissa Pohjoismaissa työllisyysasteet ovat olleet selvästi korkeammalla tasolla kuin Suomessa koko tarkasteluajan ajan. Toisaalta Suomessa työllisyysaste on ollut selvästi korkeammalla tasolla kuin EU28-maissa keskimäärin.

Suomen 1990-luvun alun syvä lama laski työllisyysastetta Suomessa yli 14 prosenttiyksiköllä. 2000-luvun alun minilamaa lukuun ottamatta työllisyysaste nousi Suomessa 1990-luvun puolivälistä aina 2000-luvun lopun finanssikriisiin asti. 2010-luvun alkupuoliskoa leimasi Suomessa aina vuoteen 2016 heikko talouskehitys. Heikko talouskasvu näkyi myös Suomen työllisyyden heikkona kehityksenä (Kuvio 3.2). Pohjoismaista talouskasvu on ollut 2010-luvulla voimakkainta Ruotsissa ja Norjassa, joissa maissa myös työllisyys on kasvanut parhaiten.

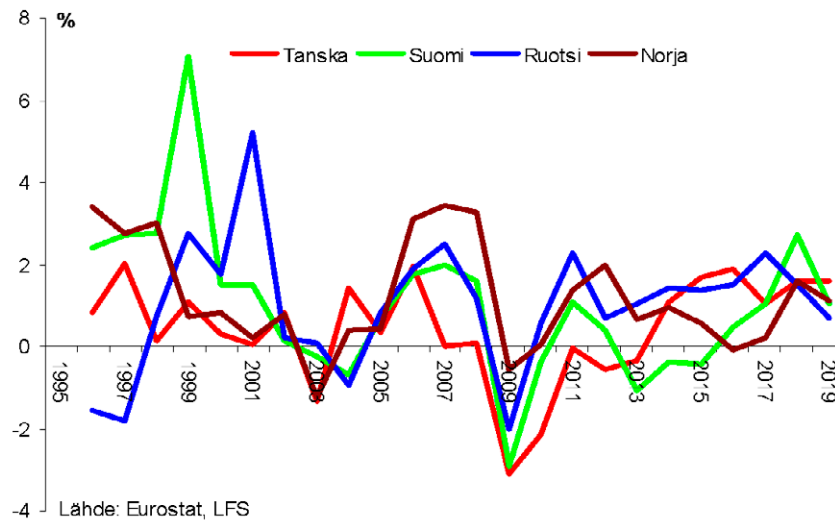
Viimeisimpänä tarkasteluvuonna 2019 Suomen työllisyysaste (72,9%) oli parisen prosenttiyksikköä alhaisempi kuin Tanskassa ja Norjassa ja nelisen prosenttiyksikköä alhaisempi kuin Ruotsissa, mutta liki neljä prosenttiyksikköä korkeampi kuin EU28-maissa keskimäärin (69,2%). Tanskan ja Norjan työllisyysasteen saavuttaminen kasvattaisi työllisenä olevien suomalaisten määrää yli 70 000 hengellä.

Suomen ja muiden Pohjoismaiden työllisyysaste-erojen taustalta löytyy erilaisen talouskehityksen ohella useita muita tekijöitä. Yksi mielenkiintoinen tekijä on se, että muissa Pohjoismaissa tehdään huomattavasti enemmän osa-aikatyötä kuin Suomessa. Tarkastelemalla työllisyyden kehitystä työllisyysasteen sijaan kokoaikatyöllisyyttä vastaavalla työllisyysasteella (ns. kokoaikaekvivalentti työllisyysaste) (Kuvio 3.3) Suomen tilanne muihin Pohjoismaihin verrattuna muuttuu. Kokoaikatyöllisyyttä vastaava työllisyysaste 15-64-vuotiaiden keskuudessa on nimittäin Suomessa korkeampi kuin Tanskassa ja samalla tasolla kuin Norjassa.

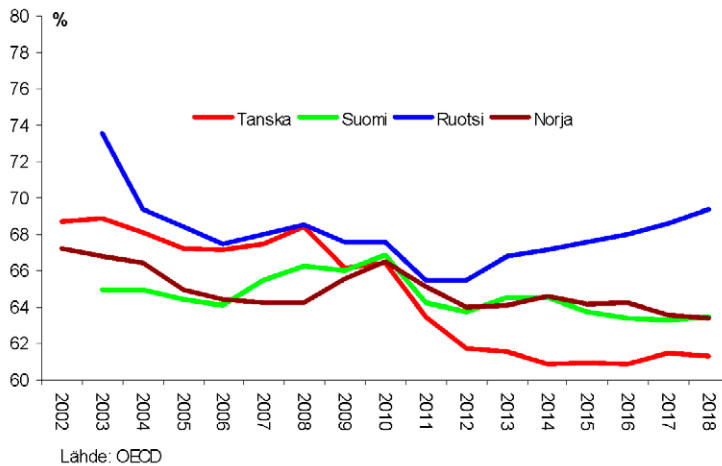
Kuvio 3.1 Työllisyysasteet v.1995–2019, 15–64-vuotiaat



Kuvio 3.2 Työllisyysen vuotuinen kasvu v.1995–2019



Kokoaikatyöllisyyttä vastaavan työllisyysasteen tarkastelu on tärkeää siksi, että se ottaa huomioon myös tehtävän työn määrän paremmin (ks. esimerkiksi Knetch ym. 2013) ja antaa siten ehkäpä realistisemmän kuvan maiden välisistä eroista työllisyydessä ja potentiaalisen työvoiman hyödyntämisessä (Kauhanen 2017).

Kuvio 3.3 Kokoaikatyöllisyyttä vastaavat työllisyysasteet v.2002-2018, 15-64-vuotiaat

Erottavana tekijänä Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä on ollut myös julkisen sektorin työllisyysosuuksien suuruus. Suomessa julkisen sektorin työllisten osuus on ollut perinteisesti selvästi alhaisemmalla tasolla. Ero Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä oli edelleen huomattava vuonna 2019. Vuonna 2019 julkisen sektorin osuus työllisistä oli Suomessa 26,1%, Ruotsissa 29,7%, Tanskassa 29,9% ja Norjassa 31,6%.²⁹ Suoniemen ym. (2011) mukaan julkisen sektorin korkea työllisyysosuus on myös osaltaan edesauttanut Pohjoismaita korkeiden työllisyysasteiden saavuttamisessa.

Tarkastellaan seuraavaksi maiden välisiä työllisyyseroja tarkemmalla jaottelulla viimeisimmällä saatavilla olevalla vuositason työvoimatutkimuksen aineistolla, ts. vuoden 2019 aineistolla. Kuvioissa 3.4–3.7 on jaoteltu työllisyysasteet sukupuolen, ikäryhmän ja koulutustason mukaan.

Suomalaisten naisten työllisyysasteiden ero muiden Pohjoismaiden naisten työllisyysasteisiin oli vuonna 2019 pienempi kuin suomalaisilla miehillä muiden Pohjoismaiden miesten työllisyysasteisiin. Vuonna 2019 suomalaisten 15-64-vuotiaiden naisten työllisyysaste oli ainoastaan 0,2 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin tanskalaisten naisten (71,8% ja 72%). Ero Norjaan oli 2,1 ja Ruotsiin 3,6 prosenttiyksikköä.

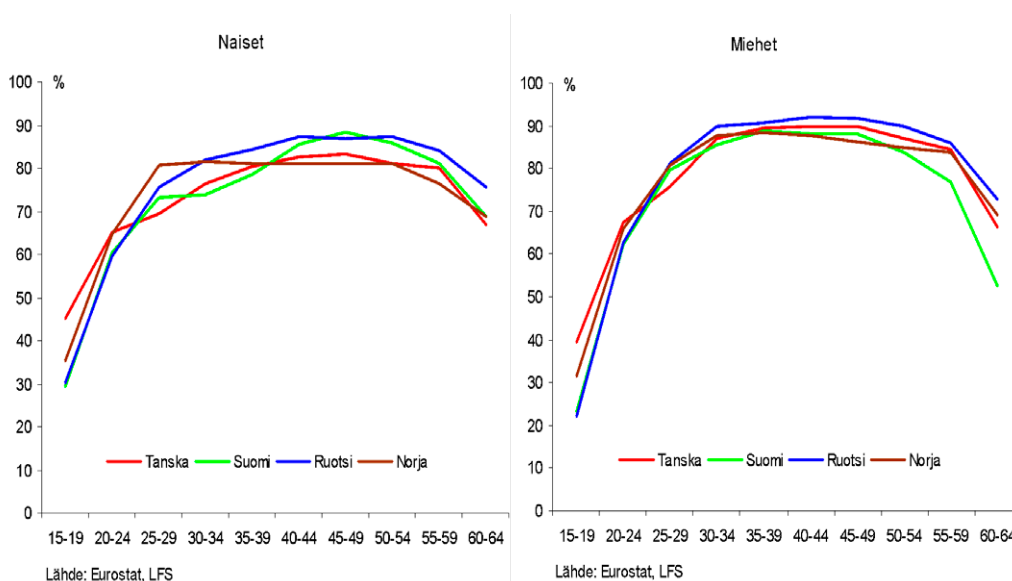
5-vuotiskäryhmittäin katsottuna suomalaisten naisten työllisyysaste oli alhaisin neljästä Pohjoismaasta vain 15-19-vuotiaiden sekä 25-29- ja 30-34-vuotiaiden ikäryhmissä (Kuvio 3.4). Eroa työllisyysasteissa eritoten Norjaan ja Ruotsiin verrattuna on 25-34-vuotiailla. Ruotsiin verrattuna myös 60–64-vuotiaiden työllisyysasteissa ero on suuri. Sen sijaan 40-59-vuotiaiden osalta suomalaisten naisten työllisyysaste oli korkeampi kuin Tanskassa ja Norjassa ja 45-49-vuotiailla hieman Ruotsiakin korkeampi.

²⁹ Norjan osalta tieto koskee 4.neljännestä 2019.

25-34-vuotiaiden ikäryhmän osalta suomalaisten naisten alhaisempia työllisyysasteita selittää osaltaan suomalainen hoitovapaajärjestelmä, joka mahdollistaa lasten hoitamisen kotona rahallisen tuen turvin pidempään kuin muissa Pohjoismaissa. Toinen vähemmälle huomiolle jäänyt tekijä on se, että vuoden 2008 jälkeen Suomen ja Ruotsin työvoimatutkimuksissa vanhempainvapaalla olevat on tilastoitu eri tavalla. Ruotsissa vanhempainvapaalla olevat, joilla on voimassa oleva työsuhde, on tilastoitu työllisiksi ja Suomessa ei-työllisiksi. Ennen vuotta 2008 Suomessakin työlliset vanhempainvapaalla olevat tilastoiin työllisiksi. Vanhempainvapaalla olevien luokittelu ei-työllisiksi laskee Suomessa voimakkaasti erityisesti pienten lasten äitien työllisyysastetta. Naisten kokonaistyöllisyysasteeseen määritelmän muutos heijastui noin puolen prosenttiyksikön verran sitä alentavasti vuonna 2015 (Kambur & Pärnänen 2017). Jos työlliset vanhempainvapaalla olevat laskettaisiin Ruotsin tapaan työllisiksi, niin suomalaisia 15-64-vuotiaita naisia olisi ollut noin 11000 enemmän ja naisten työllisyysaste olisi ollut korkeampi kuin Tanskassa vuonna 2019.

Suomalaisten 15-64-vuotiaiden miesten työllisyysaste (74,1%) oli vuonna 2019 3,3 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin norjalaisten miesten ja 3,9 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin tanskalaisten miesten. Ruotsiin verrattuna eroa 4,7 prosenttiyksikköä. Kuviosta 3.4 käy ilmi, että suomalaisten miesten työllisyys alkaa jäädä jälkeen yli 50-vuotiaiden ikäryhmissä. Erot korostuvat varsinkin 55-59- ja 60-64-vuotiailla, joista jälkimmäisen ikäryhmän kohdalla ruotsalaisten miesten työllisyysaste oli 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaisten miesten. Vastaava ero norjalaisiin miehiin oli 16,6 prosenttiyksikköä ja tanskalaisiin miehiin 13,5 prosenttiyksikköä. Eroa selittää osaltaan se, että suomalaiset miehet poistuvat työelämästä aiemmin. Mm. 60-64-vuotiaiden miesten työvoimaosuus oli 20 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin Ruotsissa.

Kuvio 3.4 Naisten ja miesten työllisyysasteet ikäryhmittäin v.2019, %



Kaikissa Pohjoismaissa korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden työllisyysasteet ovat korkeammalla tasolla kuin keski- tai perusasteen koulutuksen saaneilla. Ero työllisyysasteissa keskiasteen koulutettuihin oli vuonna 2019 kaikissa neljässä Pohjoismaissa molemmilla sukupuolilla yhteensä noin 1,1-kertainen ja perusasteen koulutettuihin noin 1,9-kertainen. Naisilla koulutusasteiden väliset erot työllisyydessä olivat kaikissa neljässä maassa suuremmat kuin miehillä.

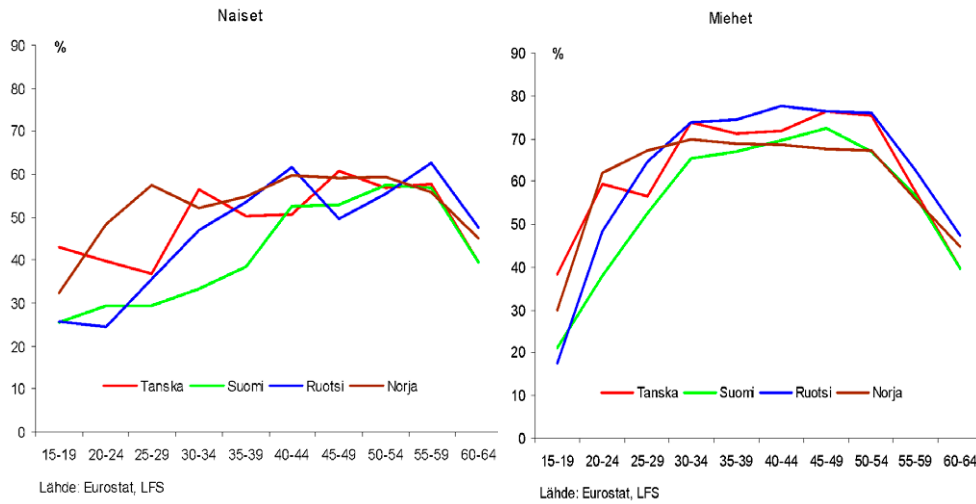
Perusasteen koulutettujen osalta suomalaisten naisten kuilu työllisyydessä kaikkiin kolmeen muuhun Pohjoismaahan verrattuna syntyy 25-34-vuotiaiden ikäryhmissä (Kuvio 3.5). Perusasteen koulutettujen suomalaisten miesten työllisyys on ruotsalaisiin ja tanskalaisiin miehiin verrattuna alhaisempi miltei kaikissa ikäryhmissä, mutta yli 40-vuotiaiden osalta (pl. 60-64-v.) työllisyysosuudet ovat samaa luokkaa norjalaisten miesten kanssa.

On hyvä muistaa, että pelkän perusasteen koulutuksen varassa olevissa on suhteessa enemmän toisaalta nuoria, joilla koulutusura on kesken ja toisaalta myös iäkkäämpiä. Maiden välisessä koulutusasteittaisessa työllisyyden vertailussa on syytä huomioida myös se, että Suomessa on Eurostatin tilastojen mukaan neljästä Pohjoismaasta vähiten pelkän perusasteen varassa olevia väestöstä kaikissa 5-vuotisikäryhmissä välillä 20-64-vuotiaat. Ikäryhmissä 25-59-vuotiaat ainoana Pohjoismaana osuudet jäivät Suomessa alle 10 prosentin vuonna 2019 (ks. LIITE 3.1).

Keskiasteen koulutetuilla naisilla Suomen ja Tanskan välillä ei ole suurta eroa työllisten ikäryhmittäisissä osuuksissa (pl. 15-19- ja 55-59-vuotiaat) (Kuvio 3.6). Ruotsiin suurin ero on jälleen ikäryhmissä 25-39-vuotiaat, mitä osin voi selittää edellä mainitut hoitovapaajärjestelmä sekä vanhempainvapaalla olevien erilainen tilastointikäytäntö työlliseksi lukemisessa. Keskiasteen koulutetuilla miehillä työllisyysasteet eri Pohjoismaiden välillä näyttävät erkaantuvan 30-ikävuoden jälkeen. Suomalaisten miesten ero kasvaa selvästi muihin Pohjoismaihin yli 50-vuotiailla. Ruotsalaisten keskiasteen koulutettujen miesten työllisyysasteet ovat miltei yhtä korkeat eri ikäryhmissä kuin korkea-asteen koulutetuilla ruotsalaisilla miehillä. Suomessa ja Norjassa kuilu keskiasteen koulutettujen ja korkeasti koulutettujen miesten välillä on selvästi suurempi.

Korkeasti koulutetuilla maiden väliset erot työllisyysosuuksissa ovat muita koulutustasoja pienemmät sekä naisilla että miehillä (Kuvio 3.7). Miehillä eniten eroa on Suomen osalta 55-59- ja 60-64-vuotiaiden ryhmissä, joissa näkyy myös suomalaisten korkeasti koulutettujen miesten muita Pohjoismaita varhaisempi poistuminen työelämästä. Myös korkeasti koulutetuilla suomalaisilla naisilla 25-39-vuotiaiden ja 60-64-vuotiaiden naisten työllisyysosuudet ovat muita Pohjoismaita alhaisemmat.

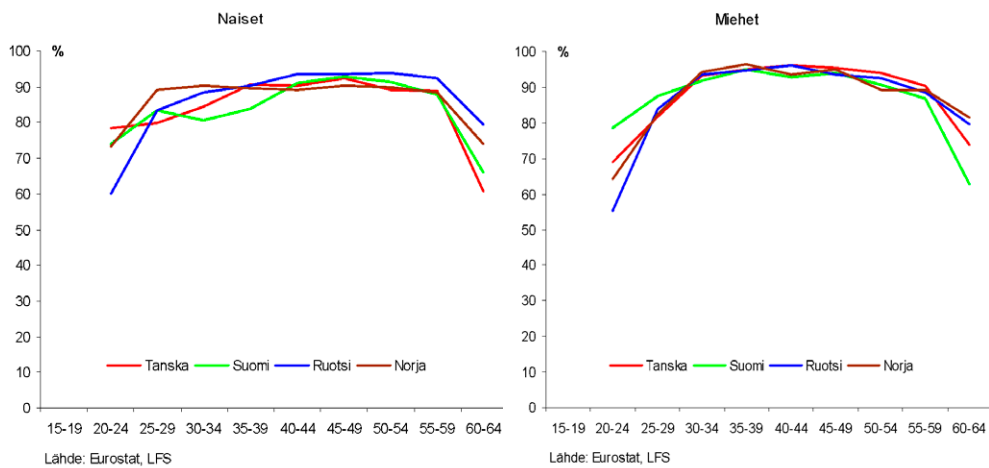
Kuvio 3.5 Perusasteen koulutettujen työllisyyssasteet ikäryhmittäin v. 2019, %



Kuvio 3.6 Keskiasteen koulutettujen työllisyyssasteet ikäryhmittäin v. 2019, %



Kuvio 3.7 Korkea-asteen koulutettujen työllisyyssasteet ikäryhmittäin v. 2019, %

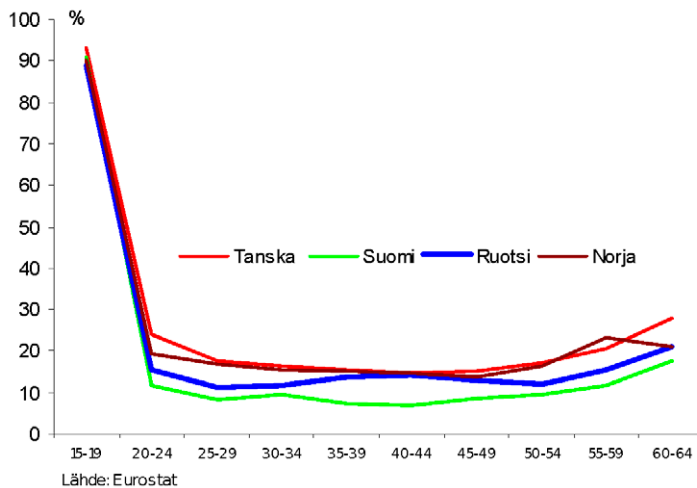


3.2 Lähteet

- Kambur, O. & Pärnänen (2017). Määritelmämuutos vuosilta 2008–2009 näkyy pienten lasten äitien työllisyydessä, Tieto&trendit 23.3.2017
- Kauhanen, M. (2017). Työllisyys ja työttömyys – miten suomalaiset työmarkkinat ovat muuttuneet? Teoksessa H.Taimio (toim.) Tuotannon Tekijät, Palkansaajien Suomi 100 vuotta, 152-186.
- Knetsch, T.A., Sonderhof, K. & Kempe, W. (2013). Potential Labour Force in Full-time Equivalents: Measurement, Projection and Applications, Deutsche Bundesbank Discussion Paper 26/2013.
- Suoniemi, I., Tanninen, H. & Tuomala, M. (2011) Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso. Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 9/2011.

Liite 3.1

Perusasteen koulutuksen varassa olevan väestön osuus samanikäisestä väestöstä v.2019, %



3.3 Työvoima ja työvoimareservit Suomessa

Anna Pärnänen

Tässä luvussa tarkastellaan väestön toimintaa ja työvoimareservejä Suomen työmarkkinoilla. Aineistona tarkastelussa käytetään Tilastokeskuksen työvoimatutkimusta, josta virallinen työllisyysaste lasketaan. Työvoimatutkimuksessa on kolme pääkategoriaa: työllinen, työtön ja työvoiman ulkopuolella olevat.

Ensin tarkastellaan työikäisen väestön toimintaa ja sen jälkeen käydään läpi tarkemalla tasolla 15–19-, 15–17- ja 65–74-vuotiaiden toimintaa. Toiseksi on kartoitettu työvoimareservejä.

Työvoimatutkimus tarjoaa kahdenlaista tietoa väestön pääasiallisesta toiminnasta. Ensinäkin käytössä on tilaston virallinen määritelmä työlliselle ja työttömälle.

Työllinen on henkilö, joka on tehnyt tutkimusviikolla vähintään tunnin työtä rahapalkkaa tai luontaisetta vastaan tai voittoa saadakseen. Myös tutkimusviikolla työstä väliaikaisesti poissa ollut palkansaaja lasketaan työlliseksi, mikäli poissaolon syy on ollut sairaus tai äitiys- tai isyyysloma, tai poissaolo muusta syystä on kestänyt alle kolme kuukautta. Vuoden 2021 alusta myös vanhempainvapaalla olevat lasketaan työllisiksi. Yrittäjä on laskettu aina työlliseksi vuoden 2020 loppuun saakka, minkä jälkeen määritelmä on muuttunut 2021 alusta. Tässä esitetyt luvut koskevat kuitenkin vuotta 2019 ja ovat näin ollen vanhan määritelmän mukaisia.

Työtön on henkilö, joka tutkimusviikolla on työtä vailla (ei ollut palkkatyössä tai tehnyt työtä yrittäjänä), on etsinyt työtä aktiivisesti viimeisen neljän viikon aikana palkansaajana tai yrittäjänä ja voisi aloittaa työn kahden viikon kuluessa.

Työvoiman ulkopuolella olevat eivät täytä kumpaakaan edellä mainituista kriteereistä.

Määritelmät perustuvat YK:n kansainvälisen työjärjestön ILO:n määritelmiin ja ne mahdollistavat kansainvälisen vertailun EU-maiden välillä.

Toiseksi työvoimatutkimuksesta saadaan tietoa siitä mitä vastaajat itse ilmoittivat pääasialliseksi toiminnakseen. Ihmisen oma käsitys pääasiallisesta toiminnasta ei aina vastaa tilaston virallista määritelmää. Esimerkiksi työssäkäyvä opiskelija määrittäyty tilaston kriteerit täyttäessään työlliseksi, mutta hän itse saattaa pitää pääasiallisena toimintanaan opiskelua[1].

[1] Tällaisia henkilöitä oli 135 00 vuonna 2019.

Näitä kahta tietoa yhdistämällä saadaan kattavasti tietoa väestön toiminnasta.

Kuvaa voidaan vielä täydentää Eurostatin tiedolla alityöllisistä ja potentiaalisesta työvoimasta. Tähän luetaan ensinnäkin piilotyöttömät. Piilotyötön on henkilö, joka ei kuulu työvoimaan, haluaisi työtä ja voisi ottaa työtä vastaan kahden viikon kuluessa, mutta ei ole aktiivisesti etsinyt työtä. Toisin sanoen ryhmään kuuluvat ne työtä vailla olevat, jotka eivät syystä tai toisesta ole etsineet työtä, vaikka sitä haluaisivatkin. Yleisimmät syyt luopua työn etsimisestä olivat vuonna 2019 sekä naisilla että miehillä usko siihen, ettei työtä ole saatavilla. Lähes yhtä yleinen syy molemmilla sukupuolilla oli ”muu syy” sekä miehillä opiskelu. (Leskinen 2020.)

Lisäksi potentiaaliseen työvoimaan luetaan työtä etsivät, jotka eivät kuitenkaan ole heti käytettävissä.

Alityöllinen osa-aikatyöntekijä on henkilö, joka työskentelee osa-aikaisesti, mutta haluaisi lisätyötunteja ja pystyisi myös ottamaan niitä vastaan.

Eurostat julkaisee säännöllisesti näitä kolmea työttömyysastetta täydentävää indikaattoria.

3.3.1 Työkäisen väestön toiminta

Työkäiseen väestöön luetaan kaikki 15–74-vuotiaat. Taulukossa 3.1 on esitetty väestön toiminta siten, että työllisen ja työttömän osalta on käytetty työvoimatutkimuksen määrittämää määräävänä luokittelun perusteena. Työvoiman ulkopuolella olevien toimintaa koskeva tieto perustuu vastaajan omaan ilmoitukseen pääasiallisesta toiminnastaan.

Taulukossa olevat luokat ”oman ilmoituksen mukaan työtön/työllinen” luokittevat työvoimatutkimuksessa tavallisesti luokkaan ”tekee jotain muuta”. Ryhmiin kuuluvat ovat siis niitä, jotka oman ilmoituksensa mukaan ovat työllisiä tai työttömiä, mutta eivät täytä tilaston kriteeriä työllisestä tai työttömästä.

Taulukko 3.1 Työkäisen väestön toiminta sukupuolen mukaan 2019, 15-74-vuotiaat.

Työkäisen väestön toiminta	Yhteensä	Miehet	Naiset
Työkäinen väestö	4 128 000	2 075 000	2 053 000
Työllinen	2 566 000	1 327 000	1 239 000
Työtön	184 000	103 000	82 000
Ase- tai siviilipalveluksessa	18 000	18 000	.

Työikäisen väestön toiminta	Yhteensä	Miehet	Naiset
Opiskelee	309 000	151 000	158 000
Vanhuuseläkkeellä	706 000	328 000	377 000
Työkyvyttömyyseläkkeellä tai pitkäaikaisesti sairas	161 000	83 000	78 000
Hoitaa omia alle 15v lapsia	59 000	.	57 000
Hoitaa omaista	6 000	.	5 000
Oman ilmoituksen mukaan työtön	95 000	53 000	42 000
Oman ilmoituksen mukaan työllinen	3 000	.	.
Tekee jotain muuta tai eos	23 000	9 000	13 000

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus
 . = tieto liian pieni esitettäväksi

Taulukko 3.2 Työikäisen väestön toiminta sukupuolen mukaan 2019, 15-74-vuotiaat, %.

Työikäisen väestön toiminta	Yhteensä	Miehet	Naiset
Työllinen	62,2	64,0	60,4
Työtön	4,5	5,0	4,0
Ase- tai siviilipalveluksessa	0,4	0,9	.
Opiskelee	7,5	7,3	7,7
Vanhuuseläkkeellä	17,1	15,8	18,4
Työkyvyttömyyseläkkeellä tai pitkäaikaisesti sairas	3,9	4,0	3,8
Hoitaa omia alle 15v lapsia	1,4	.	2,8
Hoitaa omaista	0,1	.	0,2
Oman ilmoituksen mukaan työtön	2,3	2,6	2,0
Oman ilmoituksen mukaan työllinen	0,1	.	.
Tekee jotain muuta tai eos	1,0	0,4	0,6
Yhteensä	100	100	100

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus
 . = tieto liian pieni esitettäväksi

Taulukoista 3.1 ja 3.2 nähdään, että työllisiä miehiä on jonkin verran enemmän kuin naisia. Miehiä on myös jonkin verran enemmän työttömänä. Työvoiman ulkopuolella olevista miehet olivat naisia hieman useammin työkyvyttömyyseläkkeellä ja tilanteessa, jossa oman ilmoituksensa mukaan olivat työttöminä, mutta eivät työtä kuitenkaan aktiivisesti etsineet. Asepalveluksessa olevat olivat miltei yksinomaan miehiä. Naiset sitä vastoin olivat

miehiä useammin vanhuuseläkkeellä tai opiskelemassa. Niin ikään lasten hoidon vuoksi työvoiman ulkopuolella olevat olivat miltei yksinomaan naisia.

Taulukosta 3.1 nähdään, että työmarkkinoilla on 95 000 henkilöä, jotka eivät aktiivisesti hae työtä tai pysty ottamaan sitä heti vastaan, mutta jotka oman ilmoituksensa mukaan olivat työtä vailla. Ryhmässä ”oman ilmoituksensa mukaan työtön” lähes kaikilla oli työnhaku voimassa työnhakijarekisterissä (rekisteritieto koskee edellisen kuukauden tilannetta). Heistä enemmistö oli miehiä (56 %). Noin 30 prosenttia oli 55–64-vuotiaita, mutta ryhmään kuului muutoin varsin tasaisesti kaiken ikäisiä.

Taulukossa 3.3 on esitettyä työikäisen väestön toiminta eri ikäryhmissä. Taulukosta nähdään, että oletetusti opiskelu on yleisempää nuorilla kuin vanhemmissa ikäryhmissä ja että eläkkeelle siirtyneitä on eniten kaikkein vanhimmassa ikäluokassa. Niin ikään nähdään, että opiskelijoita on verrattain paljon yli 25-vuotiaissa ja että 25–54-vuotiaissa oli työkyvyttömiä suhteellisen paljon.

Taulukko 3.3 Väestön toiminta eri ikäryhmissä 2019.

Väestön toiminta	15-74 -vuotiaat	15-24 -vuotiaat	25-54 -vuotiaat	55-67 -vuotiaat	68-74 -vuotiaat	20-69 -vuotiaat
Työllinen	2 566 000	266 000	1 734 000	525 000	41 000	2 465 000
Työtön	184 000	55 000	93 000	35 000	1 000	157 000
Ase- tai siviilipalveluksessa	18 000	18 000	.	.	.	9 000
Opiskelee	309 000	238 000	68 000	2 000	.	133 000
Vanhuuseläkkeellä	706 000	.	1 000	266 000	438 000	393 000
Työkyvyttömyys- eläkkeellä tai pitkäaikaisesti sairas	161 000	9 000	73 000	76 000	2 000	156 000
Hoitaa omia alle 15v lapsia	59 000	7 000	51 000	.	.	59 000
Hoitaa omaista	6 000	.	2 000	2 000	2 000	5 000
Tekee jotain muuta tai eos	23 000	4 000	10 000	8 000	1 000	20 000
Oman ilmoituksen mukaan työtön	95 000	16 000	50 000	29 000	.	91 000
Oman ilmoituksen mukaan työllinen	3 000	1 000	1 000	1 000	.	3 000
Yhteensä	4 130 000	614 000	2 083 000	944 000	485 000	3 491 000

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.
.= tieto liian pieni esitettäväksi

3.3.2 Nuorten 15–19-vuotiaiden toiminta

Kaikkein nuorimman ikäluokan toiminta on otettu tässä tarkasteluun pitäen mielessä op- pivelvollisuuden ikärajan nousu vuoden 2021 alusta. Toisen asteen koulutuksen pakolli- suus kohdistuu tähän ikäryhmään. Näin ollen työllisten määrä jatkossa todennäköisesti laskee tässä ikäryhmässä ainakin sellaisten työllisten osalta, jotka eivät ole koulutuksessa. Luku tarjoaa taustatietoa sen pohdintaan, minkä ikäryhmän työllisyysaste tavoitteita tu- lisi jatkossa seurata. Onko työllisyysasteen seuranta rajaten se koskemaan ikäryhmää 15– 64-vuotiaat jatkossa mielekästä?

Työvoimatutkimuksen mukaan 15–19-vuotiaita oli 296 000 vuonna 2019. Työllisiä heistä oli 76 000. Ikäryhmän työllisyysaste oli 25,7 prosenttia. (Taulukko 3.4). Ikäryhmän osuus 15–64-vuotiaista työllisistä oli 3 prosenttia. Nuorten 15–19-vuotiaiden työllisyysaste on ol- lut viime vuodet kasvussa (2015 työllisyysaste oli 21,3 %).

Taulukko 3.4 Nuorten 15-19-vuotiaiden toiminta 2019.

	N	%
Työllisiä	76 000	25,7
Työttömiä	26 000	8,9
Varusmiehiä	9 000	3,0
Työvoiman ulkopuolella	185 000	62,4
Yhteensä	296 000	100,0

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

Ikäryhmän työllisistä osa-aikatyötä teki 68 prosenttia ja 51 prosenttia ikäryhmän palkan- saajista oli määräaikaaisessa työsuhteessa. Työllisyudessa on jossain määrin kausivaihtelua, mutta vuosineljännestartastelu osoittaa, että tämän ikäiset tekevät töitä myös muina kuin koulujen kesälomien aikaan. Vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä työllisyysaste oli 20,1 prosenttia, toisella vuosineljänneksellä 32,1 prosenttia, kolmannella vuosineljännek- sellä 28,4 prosenttia ja neljännellä vuosineljänneksellä 22,3 prosenttia. Vaikka toisen ja kol- mannen vuosineljänneksen eli kesäkuukausien aikana nuorten työllisyys selvästi nousee, tehdään tässä ikäryhmässä jokseenkin paljon työtä ympäri vuoden.

Kiinnostavaa onkin tietää, kuinka moni tämän ikäryhmän työllisistä teki työtä opiskelun tai koulunkäynnin ohessa ja kuinka monelle ansiotyö oli pääasiallinen toiminta. Tutkinto- koulutukseen osallistui tästä ikäryhmästä valtaosa, 87 prosenttia. Tutkintokoulutukseen osallistuvista 27 prosenttia oli peruskoulussa, 43 prosenttia lukiossa ja 28 prosenttia oli suorittamassa ammatillista tutkintoa. Muutama prosentti oli suorittamassa ammattikor- keakoulu- tai yliopistotutkintoa.

Taulukossa 3.5 on esitetty 15–19-vuotiaiden työmarkkinatilanne tutkintokoulutukseen osallistumisen mukaan. Tutkintokoulutukseen osallistuvista osa käy opiskelun ohella töissä ja näin ollen heidät luokitellaan työlliseksi. Osa vastaavasti etsii työtä, jolloin he luokituvat työvoimatutkimuksessa työttömiksi. Valtaosa tutkintokoulutukseen osallistuvista on kuitenkin työvoiman ulkopuolella ja oman ilmoituksen mukaan heidän pääasiallinen toimintansa on opiskelu.

Taulukko 3.5 Nuorten 15-19-vuotiaiden toiminta tutkintokoulutukseen osallistumisen mukaan 2019.

	On tutkinto- koulutuksessa	Ei ole tutkinto- koulutuksessa	Yhteensä
Työllisiä	58 000	18 000	76 000
Työttömiä	22 000	4 000	26 000
Varusmiehiä	.	9 000	9 000
Työvoiman ulkopuolella	177 000	8 000	185 000
Yhteensä	257 000	39 000	296 000

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus
 . = tieto liian pieni esitettäväksi

Kiinnostavaa on tarkastella lähemmin niitä, jotka eivät ole tutkintoon johtavassa koulutuksessa (39 000). Heistä 18 000 oli työvoimatutkimuksen määritelmän mukaan työllisiä. Miltei kaikki (95 %) katsoi myös itse omaksi pääasialliseksi toiminnakseen ansiotyön.

Tämä tarkoittaa, että nuorissa 15–19-vuotiaissa oli vuonna 2019 noin 18 000 sellaista henkilöä, jotka tilastoituivat työllisiksi ja myös itse pitivät ansiotyötä pääasiallisena toimintanaan. Heistä 62 prosenttia teki kokoaikatyötä. Tyypillisimmät toimialat, jonne nuoret olivat työllistyneet, olivat tukku- ja vähittäiskauppa, majoitus- ja ravitsemustoiminta sekä teollisuus. Nuoria työskenteli niin ikään myös rakentamisen toimialalla ja terveys- ja sosiaalipalveluissa. Tässä ryhmässä valtaosalla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa (67 %). Noin kolmasosa (32 %, 6 000) oli suorittanut toisen asteen tutkinnon: joka toisessa tapauksessa kyseessä oli ammatillinen toisen asteen tutkinto ja joka toisessa tapauksessa lukio. Työmarkkinoilla oli vuonna 2019 siis noin 12 000 nuorta, joiden pääasiallinen toiminta oli ansiotyö ja jotka olivat käyneet vain peruskoulun.

Työvoiman ulkopuolella oli noin 8 000 nuorta, jotka eivät olleet tutkintokoulutuksessa. Tämän ryhmän työmarkkina-asemaa voidaan tarkastella sen tiedon pohjalta, mitä he itse pitivät pääasiallisena toimintanaan. Tässä ryhmässä noin 40 prosenttia oli työkyvyttömyyseläkkeellä tai muuten pitkäaikaisesti sairaana, noin 40 prosenttia piti itseään työttömänä

ja loput ilmoittivat tekevänsä jotain muuta. Tulee kuitenkin huomata, että ryhmän pienuuden takia osuudet ovat suuntaa antavia.

Työttömiksi luokituvista noin 4 000 nuoresta, jotka eivät olleet tutkintokoulutuksessa lähes kaikki pitivät myös itse itseään työttömänä. Vain neljänneksellä heistä oli perusasteen jälkeinen tutkinto.

Kaiken kaikkiaan 15–19-vuotiasta ei tutkintokoulutuksessa olevista vajaa puolet oli työssä (46 %), vajaa viidennes (18 %) oli työttömiä joko niin, että etsivät aktiivisesti työtä tai pitivät itseään työtä vailla olevina, vaikka eivät työtä aktiivisesti etsineetkään. Lisäksi vajaa neljännes (23 %) oli asepalveluksessa ja noin joka kymmenes koki olevansa työkyvytön tai pitkäaikaisesti sairas (8 %).

Lähtökohtaisesti ajatellaan, että nuorten tulisi pikemminkin osallistua koulutukseen kuin olla työssä. Tämän tarkastelun pohjalta kaikkein nuorimmassa ikäryhmässä työvoimareserviä on verrattain vähän (noin 7 000). Nuorten kohdalla työllisyydestä keskusteltaessa olenaisempaa onkin huomioida, että ikäryhmästä löytyy noin 18 000 nuorta, jotka pääasiallisesti käyvät työssä eivätkä osallistu koulutukseen. Tämän ryhmän voi olettaa tulevaisuudessa pienenevän, kun oppivelvollisuusikä nousee 18 ikävuoteen.

3.3.3 Nuorten 15–17-vuotiaiden toiminta

Toiseen asteen tutkinto suoritetaan tavallisesti päätökseen silloin kun opiskelija täyttää 19 vuotta. Tuon ikäisenä päätetään siis lukio tai ammattikoulu. Oppivelvollisuuden nosto koskee kuitenkin vain kaikkia alle 18-vuotiaita. Näin ollen on hyvä tarkastella vielä 15–17-vuotiaiden toimintaa.

Työvoimatutkimuksen mukaan tämän ikäisiä oli 187 000 vuonna 2019, joista valtaosa oli työvoiman ulkopuolella (taulukko 3.6) eli tässä tapauksessa opiskelemassa. Työllisiä oli 36 000 ja työllisyysaste 19,3 %. Kaikki työlliseksi tai työttömiksi työvoimatutkimuksen mukaan luokitellut olivat samaan aikaan tutkintoon johtavassa koulutuksessa.

Ikäluokasta vain noin 3 000 ei ollut tutkintokoulutuksessa, mikä on 1,6 prosenttia ikäryhmästä. Heistä valtaosa ilmoitti olevansa työkyvytön tai pitkäaikaisesti sairas. Ryhmän pienuuden takia tiedot ovat kuitenkin suuntaa antavia.

Tilastokeskuksen koulutustilastojen mukaan vuonna 2018 noin 5 000 ikäryhmästä 15–17-vuotiaat ei osallistunut tutkintoon johtavaan koulutukseen. Koulutustilastojen tieto perustuu koulutuksen järjestäjiltä saatuun rekisteritietoon oppilaitoksissa kirjoilla olevista opiskelijoista. Osallistumisasteet ovat olleet nousussa.

Taulukko 3.6 Nuorten 15-17-vuotiaiden pääasiallinen toiminta vuonna 2019

Nuorten 15-17-vuotiaiden toiminta	N	%
Työllisiä	36 000	19,3
Työttömiä	14 000	7,5
Työvoiman ulkopuolella	137 000	73,3
Yhteensä	187 000	100,0

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus
 . = tieto liian pieni esitettäväksi

3.3.4 Vanhimpien ikäryhmien 65–69 ja 70–74-vuotiaiden toiminta

Yksi ryhmä, josta voisi löytyä tulevaisuudessa aikaisempaa enemmän työhön halukkaita, ovat 65–74-vuotiaat. Kun terveitä vuosia on yhä useammalla jäljellä myös eläkeiän jälkeen, on syytä katsoa mitä tähän ikäryhmää kuuluvat tällä hetkellä tekevät.

Työvoimatutkimuksen mukaan 65–69-vuotiaita oli 360 000 vuonna 2019. Heistä työllisiä oli 15 prosenttia (55 000), loput 85 prosenttia oli työvoiman ulkopuolella. Vain 6 prosenttia piti itse pääasiallisena toimintanaan ansiotyötä ja 92 prosenttia kertoi olevansa vanhuuseläkkeellä.

Tämän ikäryhmän työllisistä 46 prosenttia oli palkansaajia (25 000), 50 prosenttia yrittäjiä (27 000) ja 4 prosenttia työskenteli palkatta perheenjäsenen yrityksessä.

Tässä ikäryhmässä on hyvin vähän työttömiksi tai alityöllisiksi tilastoituvia, mutta jonkin verran eli noin 4 prosenttia piilotyöttömiä (16 000). Ikäryhmän piilotyöttömät olivat viimeisimmässä työssä yleisimmin työskennelleet hallinnon asiantuntija-ammateissa, opetus-työssä sekä hoivapalveluiden ja terveyden työntekijöinä. Näissä ammateissa työskennelleiden joukosta löytyi siis halukkuutta palata vielä työhön. Tosin voidaan olettaa, että haluttu työ olisi todennäköisesti osa-aikaista tai vain väliaikaista.

Työvoimatutkimuksen mukaan 70–74-vuotiaita oli vuonna 2019. Heistä työllisiä oli 7 prosenttia (24 000), loput 93 prosenttia olivat työvoiman ulkopuolella.

Työllisistä 34 prosenttia oli palkansaajia (8 000), 59 prosenttia yrittäjiä (14 000) ja loput työskentelivät palkatta perheenjäsenen yrityksessä. Vain 2 prosenttia piti itse pääasiallisena toimintanaan ansiotyötä, 97 prosenttia kertoi olevansa vanhuuseläkkeellä. Tässä ryhmässä ei ole työttömiä tai alityöllisiä, mutta piilotyöttömien osuus oli noin 3 prosenttia ikäluokasta (11 000).

Kaiken kaikkiaan 65–74-vuotiaissa on yhteensä noin 79 000 työllistä, jotka valtaosin työskentelevät eläkkeellä ollessaan. Työvoimareservinä ikäluokan 65-74-vuotiaat kohdalla voitaneen pitää niitä 27 000 piilotyötöntä, joilla siis oli halukkuutta työhön, mutta jotka eivät kuitenkaan aktiivisesti työtä hakeneet.

3.3.5 Työvoimareservit eri ikäluokissa

Työvoimatutkimuksen ILO:n määritelmiin perustuvaa työllisyyden kriteeriä on kritisoitu varsin paljon. On katsottu, ettei tunnin viikoittainen työ vielä kerro riittävästi siitä, millä tavoin työllä tullaan toimeen. Työvoimatutkimus on kansainvälisesti vertailukelpoisia lukuja tuottava tilasto, joka ensisijaisesti mittaa työvoiman tarjontaa ja kysyntää (ks. Pärnänen 2018). Työllisyysaste on vain yksi tutkimuksen tarjoamista mittareista, joilla kuvata työmarkkinoita ja työntekoa. Työvoimatutkimus tarjoaa tietoa myös tehdyistä työtunneista, osa-aikatyöstä ja kokoaikatyön puutteesta. Osa-aikaisten alityöllisyys on yksi mittareista, joita käytetään kuvaamaan työmarkkinoiden toimintaa.

Alityöllisyyden rinnalla potentiaalista työvoimaa kuvaavia mittareita ovat piilotyöttömyys sekä työtä etsivät, mutta ei heti käytettävissä olevat. Seuraavassa tarkastellaan työvoimareservejä Suomessa käyttäen näitä kolmea mittaria.

Potentiaalista työvoimaa työvoiman ulkopuolella olevissa on noin 176 000, joista piilotyöttömiä on 112 000 ja lisäksi 64 000 etsi työtä, mutta oli syystä tai toisessa tilanteessa, jossa ei olisi voinut heti ottaa vastaan työtä (taulukko 3.7). Miehistä oli piilotyöttömiä enemmän kuin naisissa. Vastaavasti naiset ovat miehiä useammin tilanteessa, jossa työtä kyllä etsitään, mutta ei heti voida ottaa vastaan.

Suurin osa jälkimmäiseen ryhmään kuuluvista niin miehistä kuin naisistakin ilmoittaa pääasiallisesti toiminnakseen opiskelun. Toisin sanoen he ovat etsimässä joko kesätöitä tai valmistumisen jälkeistä työpaikkaa, mutta opiskelu toistaiseksi vielä rajoittaa työn vastaanottoa. Lisäksi naisten joukossa on jonkin verran omia lapsiaan hoitavia, joilla todennäköisesti hoitopaikan puute esti työn vastaanottamisen.

Piilotyöttömät sitä vastoin pääosin ilmoittivat olevansa työttömiä, työkyvyttömiä tai pitkäaikaisesti sairaita tai opiskelijoita. Siitä huolimatta, että työhalukkuutta löytyi, työnhausta oli syystä tai toisesta luovuttu.

Naisissa oli selvästi miehiä enemmän alityöllisiä, mikä selittyy pitkälti osa-aikatyön tekemisen yleisyydellä.

Taulukko 3.7 Työlliset, potentiaalinen työvoima ja muut ei-työlliset sukupuolen mukaan 2019.

Toiminta	Yhteensä	Miehet	Naiset
Täystyöllinen	2 464 000	1 287 000	1 177 000
Alityöllinen osa-aikatyöntekijä	101 000	39 000	62 000
Työtön	184 000	103 000	82 000
Etsii työtä, mutta ei ole heti käytettävissä	64 000	28 000	35 000
Töihin käytettävissä, mutta ei etsi työtä	112 000	63 000	49 000
Muu ei-työllinen	1 184 000	537 000	647 000
Asepalveluksessa	18 000	18 000	.
Yhteensä	41 27 000	2 075 000	2 052 000

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus
 . = tieto on liian pieni esitettäväksi

Taulukko 3.8 Työlliset, potentiaalinen työvoima ja muut ei-työlliset sukupuolen mukaan 2019, %.

Toiminta	Yhteensä	Miehet	Naiset
Täystyöllinen	59,7	62	57,3
Alityöllinen osa-aikatyöntekijä	2,5	1,9	3
Työtön	4,5	4,9	4
Etsii työtä, mutta ei ole heti käytettävissä	1,5	1,4	1,7
Töihin käytettävissä, mutta ei etsi työtä	2,7	3	2,4
Muu ei-työllinen	28,7	25,9	31,5
Asepalveluksessa	0,5	0,8	.
Yhteensä	100	100	100

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus
 . = tieto on liian pieni esitettäväksi

Kun lasketaan yhteen työttömät ja työvoiman ulkopuolella oleva potentiaalinen työvoima päästään lukuun 360 000. Tätä joukkoa voi tietysti kriteerein pitää työvoimareservinä ja joukosta löytyy myös työhalukkuutta. Käsillä oleva koronakriisi on tosin heikentänyt työnäkymiä vuoden 2019 tilanteesta.

Leskinen, Tatu (2020). Työvoima ulkopuolelta ja piilotyöttömyydestä töihin ja työnhakuun – neljä hyvää vuotta ennen kriisiä. Tieto & Trendit Tilastokeskus <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2020/tyovoiman-ulkopuolelta-ja-piilotyottomyydesta-toihin-ja-tyonhakuun-nelja-hyvaa-vuotta-ennen-kriisia/>
 Pärnänen, Anna (2018) Tunnin työllä työlliseksi - valetyöllisiäkö tilastoissa? Tieto & trendit, Tilastokeskus <https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/blogit/2018/tunnin-tyolla-tyolliseksi-valetyollisiako-tilastoissa/>

4 Työllisyyden edistämisen potentiaalisia osa-alueita

4.1 Työttömyysturva

Henna Busk, Merja Kauhanen ja Hanna Pesola

Osiossa käydään lyhyesti läpi optimaalista työttömyysturvaa tarkasteleva kehikko ja tehdään tiivis katsaus työttömyysturvan työllisyysvaikutuksiin. Pyrimme tiivistämään, mitä empiirinen tutkimustieto kertoo työttömyysturvan eri komponenttien ja niissä tapahtuneiden muutosten vaikutuksesta työttömyyden kestoon tai työllistymiseen. Kirjallisuuskatsauksessa hyödynnetään viimeaikaisia kattavia kirjallisuuskatsauksia ja meta-analyyseja. Tuoreen, suomenkielisen kirjallisuuskatsauksen aiheeseen tarjoaa Alasalmi ym. (2020). Lisäksi kuvaamme Suomen työttömyysturva- ja sanktiojärjestelmää ja esitämme työttömyysturvan osalta institutionaalista vertailua muihin Pohjoismaihin. Tässä hyödynnämme tutkimusjulkaisuja sekä esim. OECD:n selvityksiä aiheeseen liittyen. Katsauksia Suomen työttömyysturvajärjestelmässä tapahtuneisiin muutoksiin tarjoavat esimerkiksi Uusitalo (2006) sekä tuoreempana Kyyrä ym. (2017b).

4.1.1 Suomen työttömyysturvajärjestelmä

Työttömyysetuudet ovat vastikkeellisia ja niiden vastaanottaminen edellyttää rekisteröitymistä työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon, aktiivista kokoaikaisen työn etsintää, työllistymissuunnitelman noudattamista sekä tarjotun työn vastaanottamista ja tarjottuihin työvoimapalveluihin osallistumista. Suomessa ei ole minimimäärää työhakemuksille kuten joissain maissa. Työllistymissuunnitelman (tai sitä vastaavan suunnitelman) yhteydessä määritellään työllistymistä edistävien palveluiden tarve sekä määritellään työnhakuun liittyvät velvoitteet.

Työttömyyspäivärahan saaminen edellyttää työssäoloehdon täyttymistä. Pääsääntöisesti palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on ollut palkkatyössä vähintään 26 viikkoa (noin 6 kk) työttömyyttä edeltäneen 28 kuukauden aikana, työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa ja palkka vähintään työehtosopimuksen mukainen.

Työssäoloehdon täyttävät työttömät työnhakijat ovat oikeutettuja työttömyyspäivärahaan eli peruspäivärahaan tai ansiopäivärahaan. Mikäli työtön työnhakija on lisäksi ollut

työttömyyskassan jäsen vähintään puoli vuotta, hän on oikeutettu ansiosidonnaiseen peruspäivärahaan. Työttömyyspäivärahan enimmäiskesto on 400 etuuspäivää, mutta jos työttömällä on työhistoriaa alle 3 vuotta, niin enimmäiskesto on 300 etuuspäivää. Mikäli henkilö on täyttänyt 58 vuotta, ja hänellä on 5 vuotta työhistoriaa viimeisen 20 vuoden aikana, enimmäiskesto on 500 etuuspäivää.

Työttömät työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyyspäivärahaan – työssäolo-ehto ei täyty tai työttömyyspäivärahan etuuspäivät on kulutettu – voivat saada työmarkkinatukea. Työmarkkinatuen kesto ei ole rajoitettu. Kaikkiin työttömyysturvaetuuksiin sisältyy viiden päivän omavastuu-aika, jonka ajalta etuutta ei makseta. Lisäksi kaikkiin etuuksiin on mahdollista saada lapsikorotus huollettavien lasten lukumäärästä riippuen.

Ansiosidonnainen päiväraha poikkeaa tasoltaan kahdesta muusta rahallisesta etuudesta. Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha ovat samantasoisia etuuksia, mutta ansiopäivärahan sijaan on huomattavasti suurempi, koska se lasketaan osittain työttömyyttä edeltävien palkkatulojen perusteella. Ansiosidonnaisen päiväraha koostuu peruspäivärahan suuruisesta perusosasta ja ansio-osasta, joka lasketaan työttömyyttä edeltävistä palkkatuloista. Ansiopäiväraha ei ole suoraan tietty prosenttiosuus palkasta (ks. Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290, luku 6 2§).

Kelan tilastojen perusteella vuonna 2019 työmarkkinatukea maksettiin keskimäärin 736 euroa kuukaudessa (34,67€/pv), peruspäivärahaa 647 euroa kuukaudessa (30,83€/pv) ja ansiosidonnaista päivärahaa puolestaan 1 332 euroa kuukaudessa (61,93€/pv). Voidaan siis sanoa, että keskimäärin ansiopäiväraha on noin puolet suurempi rahallinen etuus kuin kaksi muuta työttömyysetuutta.

Suurin osa työttömistä saa joko ansiopäivärahaa tai työmarkkinatukea. Peruspäivärahaa saavien työttömien joukko on pieni (n. 10 % työttömyysturvaetuuksien saajista vuodessa). Käsittääksemme muissa maissa peruspäivärahaa vastaavaa etuutta ei ole käytössä, ja myös työmarkkinatuen voidaan katsoa vastaavan enemmänkin muiden maiden sosiaalietuuksia. Tässä mielessä Suomen työttömyysturvajärjestelmä poikkeaa muista maista. Vertailevia katsauksia eri maiden työttömyysturvajärjestelmän tarjoavat Tatsiramos ja van Ours (2014) sekä Carter (2013).

Työttömyysturvan suojaosa (300 euroa) mahdollista pienimuotoisen tai osa-aikaisen työskentelyn työttömyysetuudella. Soviteltu työttömyysturva puolestaan mahdollistaa tuloiltaan suojaosan ylittävän osa-aikaisen tai tilapäisen kokoaikaisen työn ilman työttömyysetuuden täysimääräistä menettämistä. Suomessa soviteltu päiväraha tarkoittaa, että jokainen 300 euron suojaosan yli menevä palkkaeuro vähentää päivärahaa 50 sentillä. Lisäksi soviteltuina maksetut etuuspäivät kuluttavat ansiopäivärahan ja peruspäivärahan

enimmäisaikaa tavallista hitaammin. Kyyrä ym. (2018) tarjoaa tarkemman katsauksen suojaosan ja sovitellun työttömyysturvan sääntöihin ja sääntöjen kansainvälisen vertailun.

Ikääntyneiden työttömyysturva

Suomessa iäkkäät työttömät voivat olla oikeutettuja työttömyysturvan lisäpäiviin eli niin kutsuttuun työttömyyseläkeputkeen, joka mahdollistaa työttömyyspäivärahan saamisen vanhuuseläkkeeseen saakka. Lisäpäivien alaikäraja on Suomessa vaihteittain korotettu, ja nykyään alaikäraja on 62 vuotta (vuonna 1961 tai sen jälkeen syntyneille). Työttömyysturvan lisäpäiviä voi siis saada, jos on täyttänyt 62 vuotta ennen kuin 500 etuuspäivän enimmäisaika täyttyy. Lisäksi ehtona on vähintään viiden vuoden työhistoria viimeisen 20 vuoden aikana. Lisäpäiviä voidaan maksaa 65-vuotiaaksi asti.

Monilla erityissäännöksillä on pyritty mm. varmistamaan, että ikääntyneillä työttömällä on muista ikäryhmistä poikkeavia tapoja täyttää työttömyysturvan työssäoloehto. Esimerkiksi ikääntyneillä, 60 vuotta täyttäneillä työttömällä on oikeus osallistua TE-toimiston järjestämään työllistymistä edistävään palveluun tai päästä palkkatuettuun työhön, jos oikeus työttömyyspäivärahaan muutoin päättyisi. Työssäoloehto kertyy tällaisen työllistymistä edistävän palvelun osallistumisen ajalta. Työtä tai työllistymistä edistävää palvelua on myös järjestettävä niin pitkäksi ajaksi, kunnes hakija täyttää uudelleen työssäoloehdon. Työllistymistä edistävään palveluun osallistuminen kuluttaa ansiopäivärahan enimmäismaksuaikaa, mutta päivärahaa voidaan maksaa enimmäisajan estämättä koko palvelun keston ajalta.

Ikääntyneelle, 57–59-vuotiaalle työttömälle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta. Mikäli henkilö ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvia työvoimapalveluja on hänen kotikuntansa, TE-toimiston osoituksesta, järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus eli ns. velvoitettyö kuuden kuukauden ajaksi. Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisajan täytyessä.

Ikääntyneiden päivärahan tasoon liittyy myös ns. suojasääntöjä. Yli 58-vuotiailla päivärahan saajilla uuden, aiempaa työtä pienempipalkkaisemman työn vastaanottaminen ei heikennä työttömyyspäivärahaa, sillä työssäoloehdon täytyttyä uusi päiväraha lasketaan edelleen vanhan palkan perusteella. Tämä pätee myös velvoitettyöllä kerrytettyyn työssäoloehdon täyttymiseen. Eläkeikää lähestyvien voi olla vaikea löytää entistä palkkatasoa vastaava työtä, joten työn vastaanottamisesta on yritetty tehdä kannustavampaa.

Työllisyyden edistämisen tutkijatyöryhmän alustavissa ehdotuksissa syksyllä 2020 käsiteltiin eläkeputken vaikutuksia ja ehdotettiin sen poistamista. Hallitus linjasi joulukuussa 2020, että mahdollisuus työttömyysturvan lisäpäiviin poistetaan asteittain.

Koronaepidemian aikaiset muutokset

Työttömyysturvaan tehtiin koronaepidemian vuoksi useita väliaikaisia muutoksia vuonna 2020. Työssäoloehto madallettiin 26 viikosta 13 viikkoon ja 5 päivän omavastuu-aika poistettiin. Nämä muutokset olivat voimassa vuoden 2020 loppuun saakka. Lisäksi työttömyyspäivärahan enimmäisaika ei kulunut lomautetuilla 16.3.–31.12.2020 ja kokonaan työttömillä 1.7.–31.12.2020 välisenä aikana.

Työttömyysturvan suojaosaa korotettiin myös väliaikaisesti 300 eurosta 500 euroon sovitelujaksoille, jotka alkoivat 1.6.2020–31.3.2021. Suoja-osan korotuksen voimassaoloa on jatkettu 30.6.2021 saakka.

Yksi keskeinen koronan aikainen muutos oli myös, että yrittäjät pääsivät työttömyysturvan piiriin. Yrittäjät olivat oikeutettuja työmarkkinatukeen, mikäli päätoiminen työskentely yrityksessä oli päättynyt tai yrittäjätulo oli epidemian vuoksi vähemmän kuin 1 089,67 e/kk. Yrittäjän työmarkkinatuki oli alunperin voimassa 31.3.2021 asti, mutta sitä on jatkettu 30.6.2021 asti.

Muita muutoksia olivat:

- Liikkuvuusavustuksessa edestakaisen työmatkan keston ehto alennettiin yli 3 tunnista yli 2 tuntiin. Liikkuvuusavustusta maksettiin madalletulla ehdolla, jos työ oli alkanut 12.6.2020–31.3.2021 välisenä aikana. Liikkuvuusavustusten ehtojen lievennystä on jatkettu viimeistään 30.6.2021 alkaviin työsuhteisiin.
- Työtulot soviteltiin yhteen työttömyysetuuden kanssa neljän viikon tai kuukauden mittaisissa jaksoissa, vaikka jaksoon sisältyisi päiviä, joilta hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Jakson aikana maksetut palkat siis huomioidiin sovitelussa, vaikka palkan maksupäivältä ei olisi oikeutta työttömyysetuuteen. Muutos oli alun perin voimassa 11.5.2020–31.3.2021 välisenä aikana, mutta voimassaoloa on sittemmin jatkettu 30.6.2021 saakka.

4.1.2 Sanktiojärjestelmä Suomessa

Suomen lainsäädännössä työvoimapolitiisesti moitittavasta menettelystä seuraa sanktio eli ns. karenssi. Sanktiot ovat määräaikaista työttömyysturvan menetyksiä, joiden pituus vaihtelee 15 päivästä noin 90 päivään sen perusteesta riippuen (Taulukko 4.1). Yleisimpiä sanktioiden syitä ovat ilman pätevää syytä työstä eroaminen, työstä kieltäytyminen, palveluista kieltäytyminen tai niiden keskeyttäminen (esim. Douglas ym. 2011). Muita sanktion perusteita ovat työllistymissuunnitelmaan liittyvät rikkeet, kuten työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jättäminen, suunnitelman laatimisesta kieltäytyminen ja suunnitelman laiminlyöminen.

Toistuvasta työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä seuraa työssäolovelvoite, joka tarkoittaa, että oikeus työttömyysetuuteen palautuu vasta, kun työtön on ollut vähintään 12 kalenteriviikkoa (noin 90 päivää) työssäoloehtoon luettavassa työssä, työllistymistä edistävässä palvelussa, päätoiminen opiskelija tai päätoiminen yrittäjä tai työllistynyt omassa työssä. Työssäolovelvoite voidaan asettaa, jos toistuva rike tapahtuu kuuden kuukauden tarkastelujakson aikana, ja se on voimassa enintään viisi vuotta.

Sanktiojärjestelmässä alle 25-vuotiailla, ammatillista koulutusta vailla olevilla nuorilla työttömillä sanktiot ovat ankarampia. Työstä kieltäytymisestä ja työllistymistä edistävästä palvelusta kieltäytymisestä tai keskeyttämisestä seuraa 21 kalenteriviikon (noin 150 päivän) työssäolovelvoite.

Sanktioiden yleisyyttä voidaan kuvata sanktioasteen avulla, joka suhteuttaa sanktioiden määrän työttömiin työnhakijoihin. Esimerkiksi vuosina 2007–2009 Suomessa asetettiin yhteensä noin 80 000–83 000 sanktiota työttömille työnhakijoille vuosittain, ja sanktioaste oli noin 13–14 prosenttia (Douglas ym. 2011).

OECD:n selvitysten mukaan Suomi on sanktioiden ankaruudessa Euroopan keskiluokkaa (Langenbacher 2015; Venn 2012). Muissa Euroopan maissa sanktiot voivat olla pidempiä, mutta toisaalta eivät aina täydellisiä etuuden menetyksiä määrääjäksi. Esimerkiksi Hollannissa ja Ruotsissa sanktiot ovat etuustason leikkauksia (5–25%). Sen sijaan esimerkiksi Yhdistyneessä Kuningaskunnassa sanktiot ovat pidempiä ja täydellisiä etuuden menetyksiä. Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa sanktiot ovat tiukemmat kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Suomen sanktiojärjestelmän vertailua muihin maihin tarjoaa esimerkiksi Douglas ym. (2011) ja lyhyesti myös Busk (2016).

Eri maiden sanktioasteita, eli sanktioita suhteessa työttömiin verrattaessa havaitaan, että Suomessa sanktioaste on keskitasoa. Pohjoismaista Ruotsissa ja Tanskassa sanktioaste on selvästi alhaisempi kuin Suomessa ja Norjassa. (Gray 2003.) Useissa maissa virkailijat voivat käyttää omaa harkintaansa sanktioiden asettamisessa, jolloin niitä saatetaan asettaa vähemmän kuin normaalisti tai asettamisessa voi olla suurta vaihtelua eri työvoimatoimistojen välillä (ks. esim. Boockmann 2014; van den Berg ja Vikström 2014; Lombardi 2019).

Suomen sanktiojärjestelmää on muutettu useaan otteeseen 2010-luvulla (ks. Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290). Esimerkiksi pitkään työttömänä olleita työmarkkinatuen hakijoita koskevasta viiden kuukauden työssäolovelvoitteesta on luovuttu. Sanktio sisälsi 150 päivän työssäolovelvoitteen niille pitkäaikaistyöttömille, jotka kieltäytyivät työstä tai työvoimakoulutuksesta ilman pätevää syytä. Pitkäaikaistyöttömillä tässä yhteydessä tarkoitettiin niitä, jotka olivat olleet työmarkkinatuella yli 500 etuuspäivää tai ansiosidonnaisella työttömyyspäivärahalla 500 etuuspäivää ja tämän jälkeen työmarkkinatuella yli 180 etuuspäivää. Lisäksi mm. työmarkkinoiden käytettävissä oloa koskeva säännös on poistettu

ja tehty useita muutoksia liittyen päteviin syihin erota tai kieltäytyä työstä tai kieltäytyä työvoimapalveluista.

Taulukko 4.1 Työttömyysturvaetuuden sanktiot vuonna 2020

Sanktion peruste	Sanktion kesto
Työstä eroaminen	
• enintään 5 pv kestävä työ	30 pv
• työsuhteen päättymisen itse aiheutettu	60 pv
• ilman pätevää syytä työstä eroaminen	90 pv
Työstä kieltäytyminen	
• enintään 2 vk kestävä työ	30 pv
• ilman pätevää syytä TE-toimiston tarjoamasta työstä kieltäytyminen	60 pv
• ilman pätevää syytä sellaisesta työstä kieltäytyminen, johon on valittu	90 pv
Työllistymistä edistävästä palvelusta kieltäytyminen tai sen keskeyttäminen	60 pv
Toistuva kieltäytyminen työstä tai työvoimapalvelusta	12 vk, työssäolovelvoite
Työllistymissuunnitelma	
• työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimis- tai tarkastamistilaisuuteen saapumatta jättäminen	15 pv
• kieltäytyminen osallistumasta työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen tai tarkistamiseen	30 pv
• työllistymissuunnitelman laiminlyöminen (kieltäytyy työkokeilusta, työelämävalmennuksesta, työ- tai koulutuskokeilusta tai maahanmuuttajan kotoutumistoimenpiteestä)	60 pv
• toistuva työllistymissuunnitelman laiminlyönti	12 vk, työssäolovelvoite

Lähde: Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.

Suomessa sanktiot ovat pääasiassa työttömyysturvan määräaikaisia menetyksiä. Poikkeuksena sanktiojärjestelmässä on vuosina 2018–2019 voimassa ollut ns. aktiivimalli, jossa sanktio toteutettiin työttömyysetuuden määräaikaisena leikkauksena. Aktiivimallissa työttömän työnhakijan tuli täyttää aktiivisuusehto, jotta hänen työttömyysetuutensa ei pienenesi 4,65 prosentilla noin kolmen kuukauden (65 etuuden maksupäivän) ajaksi. Aktiivisuusehto täyttyi, jos työtön työnhakija kolmen kuukauden tarkastelujakson (65 työttömyysetuuden

maksupäivän) aikana oli joko vähintään 18 tuntia palkkatyössä, ansaitsi yritystoiminnassa vähintään 23 prosenttia yrittäjän työssäoloehtoon vaaditusta kuukausiansiosta tai oli 5 päivää työllistymistä edistävässä tai tukevassa palvelussa. Näiden lisäksi vuoden 2018 lopusta lähtien aktiivisuuteen hyväksyttiin myös vähintään viisi päivää kestävät opinnot. Kyyrä ym. (2019a) tutkimuksen mukaan sanktioita asetettiin eli työttömyysetuutta leikattiin noin kolmanneksesta työttömyysetuuksien saajista. Useimmiten sanktiot kohdistuivat vanhempiin työttömiin ja ansioturva saavilla työttömyysturvan lisäpäivillä oleviin.

4.1.3 Institutionaalinen vertailu

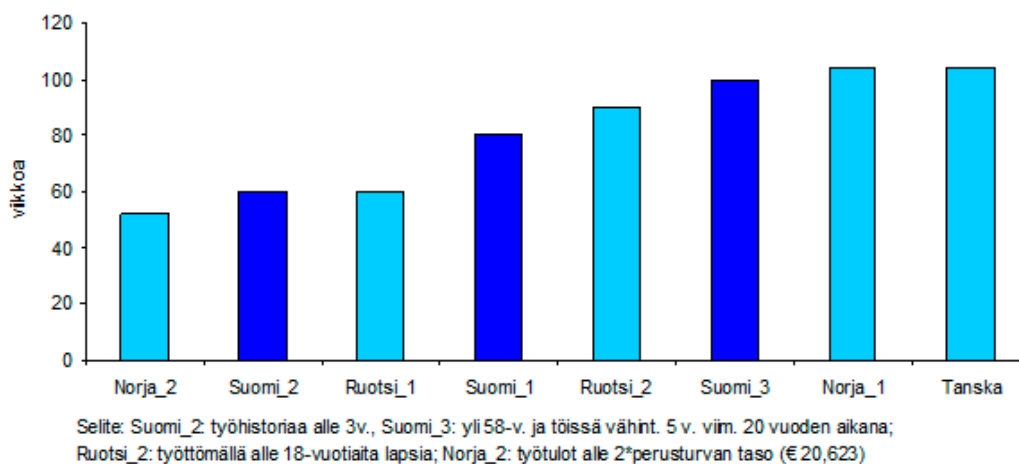
Seuraavassa vertaillaan Suomen ansiosidonnaista työttömyysturvaa sen keston, tason ja saamisen edellytysten (työssäoloehto ja kassajäsenyysehto) suhteen kolmeen muuhun Pohjoismaahan: Ruotsiin, Tanskaan ja Norjaan.

Työttömyysturvan kesto

Suomessa ansiopäivärahan maksimikesto on joko 300, 400 tai 500 päivää. Enimmäiskesto on 300 päivää (60 viikkoa), jos henkilöllä on työhistoriaa alle kolme vuotta. 400 päivän (80 viikon) maksimikesto edellyttää, että on ollut töissä vähintään 3 vuotta ennen työttömyyden alkamista. Jos henkilö on täyttänyt 58 vuotta ja ollut työssä 5 vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, voi saada ansio- tai peruspäivärahaa enintään 500 päivältä (100 viikkoa). Lisäksi tietyillä ikäluokilla on oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin.

Verrattuna muihin Pohjoismaihin työttömyysturvan maksimikesto on nykyisin Suomessa lyhyempi kuin Tanskassa ja Norjassa ja suunnilleen samalla tasolla kuin Ruotsissa.

Kuvio 4.1 Ansiosidonnaisen työttömyysturvan maksimikesto Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa



Työttömyysturvan taso

Ansioturvan tasoa Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä voidaan vertailla nettokorvausasteiden avulla. Nettokorvausasteen taso riippuu useista tekijöistä kuten kotitalouden koostumuksesta, ansiotulojen aiemmasta tasosta sekä myös työttömyyskauden kestosta (Ruotsissa).

Eri tapausten välillä on eroa, mutta keskimäärin työttömyysturvan taso on Suomea korkeampi Tanskassa ja Norjassa, mutta Ruotsissa alhaisempi (OECD 2016). Kokonaisuutena myöskään työttömyysturvan anteliaisuus ei ole selkeässä yhteydessä työllisyysasteisiin eri maissa (Kosonen ym. 2020).

Neljästä Pohjoismaasta ansiosidonnainen työttömyysturva on porrastettu keston mukaan ainoastaan Ruotsissa. Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa on myös määritelty maksimisuuruus työttömyyskorvauksen suuruudelle.

Taulukko 4.2 Ansioturva neljässä eri Pohjoismaassa

Tanska	Suomi	Norja	Ruotsi
90 % aiemmista tuloista; maksimi 2,525€/kk	Peruspäivärahan suuruinen (33,66€) perusosa + 45% päiväpalkan ja perusosan erotuksesta; jos kk-palkka > 95- kertainen perusosa, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä osalta 20 %. Jos huollettavia lapsia, lapsikorotus	62% aiemmista tuloista; maksimi 38606 €/vuosi; minimi 6434€/vuosi. Jos huollettavia lapsia, lapsikorotus	80% aiemmista tuloista ensimmäiset 200 päivää; sen jälkeen 70%; maksimi 94€/pv 100 päivän ajan ja sen jälkeen 78€/pv.

Työssäoloehdon ja jäsenyysehdon vaatimukset

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan saaminen edellyttää, että työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut työtön täyttää kussakin neljässä Pohjoismaassa työssäoloehdon. Suomessa palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on ollut palkkatyössä vähintään 26 viikkoa (noin 6 kk) työttömyyttä edeltäneen 28 kuukauden aikana, työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa ja palkka vähintään työehtosopimuksen mukainen. Ruotsissa työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on työttömyyttä edeltäneen 12 kuukauden aikana ollut työllisenä vähintään 6 kuukautta ja tehnyt kuukaudessa vähintään 80 tuntia työtä tai ollut työllisenä vähintään 480 tunnin ajan edeltävän kuuden kuukauden aikana ja työtunteja on ollut vähintään 50 jokaisena kuukautena viimeisen 12 kuukauden aikana.

Tanskassa ja Norjassa työssäoloehdon täytyminen perustuu pelkästään tulorajoihin. Tanskassa kokoaikaisten työttömyyskassajäsenten tulovaatimus ansioturvalle on vähintään 32,133 euroa edeltävän kolmen vuoden aikana. Ainoastaan 2,666 euroa/kuukausi (vastaa yhden vuoden kokoaikatyöllisyyden minimituloa) voidaan ottaa huomioon. Osa-aikaisille jäsenille tulovaatimus on 21,333 euroa edeltävän kolmen vuoden aikana, mutta ainoastaan 1478 euroa/kuukausi voidaan ottaa huomioon. Norjassa ansiosidonnaisen työttömyysturvan tulovaatimus on vähintään 1,5 kertaa perusturva (*grunnbeløpet*), ts. 13,740 euroa edeltävän 12 kuukauden aikana tai vähintään 3 kertaa perusturva, i.e. 27,481 euroa edeltävän 36 kuukauden aikana.

Suomessa, Tanskassa ja Ruotsissa ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin pääseminen edellyttää työssäoloehdon lisäksi myös työttömyyskassaehdon täyttämistä³⁰. Suomessa jäsenyysehto täyttyy, kun palkansaaja on ollut työttömyyskassan jäsen vähintään 26 kalenteriviikkoa ja on jäsenyysaikana täyttänyt työssäoloehdon. Tanskassa ja Ruotsissa jäsenyys ehdon täyttäminen edellyttää vähintään vuoden työttömyyskassajäsenyyttä.

Taulukko 4.3 Palkansaajien työssäoloehto ja kassajäsenyysehto

	Tanska	Suomi	Norja	Ruotsi
Työssäoloehto-vaatimus	Kokoaikaiset työttömyyskassajäsenet: vähintään 32,133 € edeltävän 3 v. aikana; ainoastaan 2,666 €/kk voidaan ottaa huomioon Osa-aikaiset työttömyyskassajäsenet: 21,333 € edeltävän 3 v. aikana, mutta ainoastaan 1478 €/kk voidaan ottaa huomioon	Palkkatyötä vähintään 26 viikkoa (noin 6 kk) työttömyyttä edeltäneen 28 kk aikana, työaika on ollut vähintään 18 h/viikko ja palkka vähintään työehtosopimuksen mukainen	Tulovaatimus on vähintään 1,5 kertaa perusturva (<i>grunnbeløpet</i>), ts. 13,740 € edeltävän 12kk aikana tai vähintään 3 kertaa perusturva, i.e. 27,481 € edeltävän 36 kk aikana.	Palkkatyötä vähintään 6kk työttömyyttä edeltäneen 12 kk aikana, työtunteja vähintään 80 kuukaudessa tai työllisenä vähintään 480 tunnin ajan edeltävän 6 kk aikana ja työtunteja on ollut vähintään 50 jokaisena kuukautena viimeisen 12 kk aikana.
kassa-jäsenyysehto	Työttömyyskassan jäsen vähintään 12 kk ajan	Työttömyyskassan jäsen vähintään 26 kalenteriviikkoa ja jäsenenä oloaikana täyttänyt työssäoloehdon	Työttömyyskassan jäsen 12 kk ajan	Ei kassajäsenyysehto

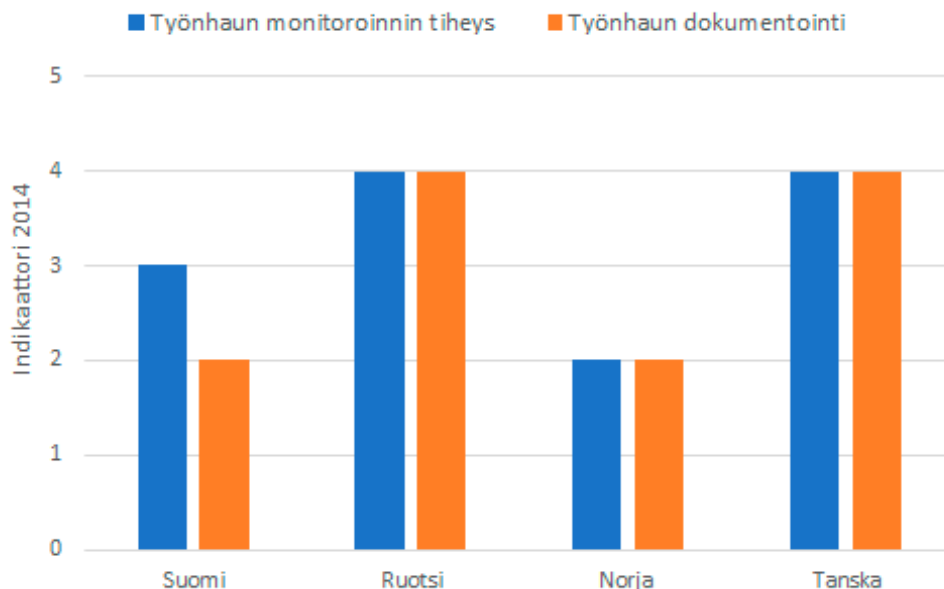
Lähde: MISSOC database.

³⁰ Suomi, Tanska ja Ruotsia yhdessä Islannin kanssa kuuluvat ns. Ghent-maihin, joissa ansiosidonnainen työttömyysvakuutus on vapaaehtoinen.

Ne työttömät työnhakijat, jotka eivät täytä ansiosidonnaisen työttömyysturvan saantiedellytyksiä tai joiden ansiosidonnaisen työttömyysturvan saannin maksimikesto on umpeutunut, ovat oikeutettuja Suomessa perusturvatasoiseen työmarkkinatukeen. Työssäoloehdon täyttävät, mutta jotka eivät ole työttömyyskassan jäseniä, voivat saada perusturvatasoista peruspäivärahaa, jolla on maksimikesto. Ruotsissa on myös perusturvatasoinen työttömyysturva (arbetslöshetsförsäkring grundnivå) työttömille, jotka täyttävät työssäoloehdon mutta eivät jäsenyysiehtoa. Tanskassa työttömät, jotka eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, voivat saada minimitoimeentulon turvaavaa tukea (Kontanthjælp), jonka edellytyksenä on tiettyjen ehtojen täyttäminen (OECD 2018). Norjassa on myös tarveharkintainen toimeentulotuki (økonomisk stønad), jota työttömät voivat saada tiettyjen edellytysten täytyessä (OECD 2020).

OECD:n laskemien indikaattoreiden perusteella Suomessa työnhakuvaatimukset ovat selvästi alhaisemmat kuin Ruotsissa ja Tanskassa (Kuvio 4.2). Myös monitorointi ja sen tiheys jää Ruotsin ja Tanskan tasosta. Norjaan verrattuna sen sijaan monitorointi on Suomessa tiheämpää.

Kuvio 4.2 Työnhakuvaatimukset ja monitorointi Pohjoismaissa, OECD indikaattorit vuodelta 2014



Lähde: Langenbucher (2015).

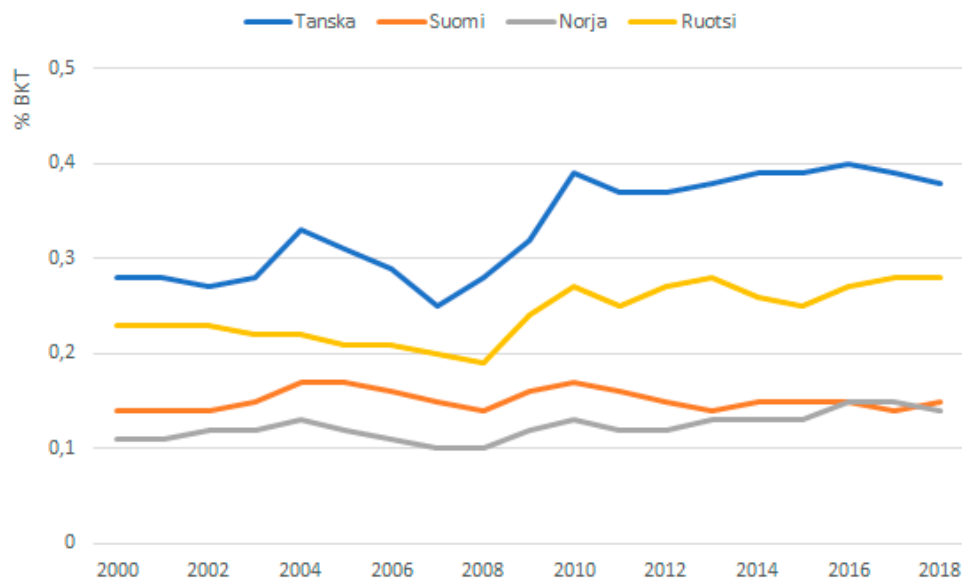
Suomessa työvoimapolitiikan menojen painopiste on passiivitoimissa eli työttömyysturvassa. Tanskassa ja Ruotsissa aktiivitoimet kattavat suurimman osan eli yli 60 prosenttia työvoimapolitiikan kokonaismenoista, kun taas Suomessa vastaava osuus on vain kolmannes (Alatalo ym. 2019). Myös Norjassa työvoimapolitiikka on enemmän aktiivista kuin

Suomessa. Toisaalta, vaikka Suomessa menojen painopiste on muita Pohjoismaita enemmän passiivitoimissa, on Suomen työvoimapolitiikan suhde BKT:n taas korkea myös aktiivitoimien osalta; Suomessa oli Tanskan ja Ruotsin jälkeen OECD-maiden kolmanneksi korkein aktiivisen työvoimapolitiikan suhde bruttokansantuotteeseen vuonna 2018.³¹

OECD:n tilastojen perusteella julkisten työvoimapalveluiden ja hallinnon menot suhteessa BKT:seen ovat Suomessa selvästi alhaisemmat muihin Pohjoismaihin verrattuna (Kuvio 4.3). Vuonna 2018 työvoimapalvelujen ja hallinnon menojen BKT-osuus oli Suomessa 0,15 prosenttia, Norjassa 0,14 prosenttia, Ruotsissa 0,28 prosenttia ja Tanskassa 0,38 prosenttia. Työvoimapalvelujen resursseissa Suomi jää siis selvästi Tanskasta ja Ruotsista. Norjassa sen sijaan bruttokansantuotteeseen suhteutetut resurssit ovat samaa tasoa kuin Suomessa. Suomessa työvoimapalvelujen resurssit ovat olleet alhaisimmat koko 2000-luvun ajan, mutta erityisesti vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen ero Ruotsiin ja Tanskaan näyttää kasvaneen.

Työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuorma, eli työttömien työnhakijoiden määrä yhtä virkailijaa kohti, on Suomessa merkittävästi korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa. Vuonna 2018 virkailijoiden työkuorma oli Suomessa jopa 99, kun se oli Ruotsissa 18, Norjassa 12 ja Tanskassa 30 (Kosonen ym. 2020).

Kuvio 4.3 Julkisten työvoimapalveluiden ja hallinnon menojen BKT-osuus Pohjoismaissa vuosina 2000-2018



Lähde: OECD

31 Ks. <https://stats.oecd.org>, taulukko LMPEXP (haettu 19.04.2021).

4.1.4 Optimaalinen työttömyysturva

Työttömyysturvajärjestelmä on sosiaalivakuutus, joka hajauttaa riskiä yksilöiden kesken ja tarjoaa vakuutusturvaa työpaikan menettämisen varalle.³² Työttömyysturvan ansiosta työntekijät pystyvät tasaamaan kulutustaan paremmin kuin ilman työttömyysturvaa. Työttömien työnhakijoiden on hankala tasata kulutustaan lainaamalla, ja toisaalta työttömyysriskiä on hankala ennustaa. Jos työntekijät säästäisivät itse työttömyyden varalle, he todennäköisesti päätyisivät säästämään liikaa tai liian vähän. Erityisesti taantumien aikana työttömyys johtaa usein merkittäviin tulonmenetyksiin, joiden kattamiseksi olisi varsinkin matalammalla tulotasolla hankala säästää riittävästi. Osin työttömyysturvajärjestelmä vain korvaa työntekijöiden omaa vakuuttamista, ja työttömyysturvajärjestelmän olemassaolon takia työntekijät säästävät itse vähemmän mahdollisen työttömyyden varalle. Työttömyysturvajärjestelmä mahdollistaa kuitenkin myös sellaiseen kulutuksen tasaamiseen, johon henkilö itse ei pystyisi, ja tällöin järjestelmä lisää tehokkuutta ja hyvinvointia.

Työttömyysturvajärjestelmää on hyödyllistä tarkastella optimaalisen työttömyysturvan näkökulmasta. Optimaalista työttömyysturvaa käsittelevät tutkimukset (Chetty 2008, Schmieder ym. 2012, Kolsrud ym. 2018) tuottavat kehikon, jonka puitteissa voidaan empiirisistä analyyseista saatavien käyttäytymisvaikutuksia mittaavien joustojen avulla tarkastella esimerkiksi optimaalista työttömyyskorvausten tasoa, kestoja tai aikaprofilia.

Työttömyysturva voi vaikuttaa likviditeettirajoitteisten työnhakijoiden työllistymiseen kahdella tavalla (Chetty 2008). Ensinnäkin työttömyysturva tukee epäsuorasti vapaa-aikaa, ja työnhakijat muuttavat työnhakukäyttäytymistään, koska työllistyminen nostaisi heidän tulotasoaan vähemmän kuin ilman työttömyyskorvauksia. Tämä ilmentää työttömyysturvan kannustimia vääristävää vaikutusta. Toisaalta työnhakijat voivat olla likviditeettirajoitteisia, eli he eivät pysty tasaamaan kulutustaan halutusti esimerkiksi lainaamalla rahaa. Tällöin työnhakijat joutuvat ottamaan vastaan työtä, johon he eivät ryhtyisi, jos lainausmahdollisuus olisi olemassa. Tällöin työttömyysturvan ansiosta työnhakijoiden kulutus pysyy kohdullisella tasolla, ja he voivat etsiä sopivaa työtä pidempään. Tämä työttömyysturvan ns. likviditeettivaikutus siis lisää hyvinvointia, kun taas edellä kuvattu kannustimia vääristävä vaikutus on haitallinen vaikutus, joka heikentää hyvinvointia.

Jos anteliaampi työttömyysturva pidentää työttömyysjaksojen kestoja, on siis mahdollista, että tämä johtuu hyvinvointia lisäävästä likviditeettivaikutuksesta. Likviditeettivaikutusten ja kannustinongelmien erottelun mahdollistavia tutkimusasetelmiä on harvassa, mutta työttömyysturvan työttömyysjaksoja pidentävän vaikutuksen on osoitettu johtuvan

32 Useat katsausartikkelit tarkastelevat työttömyysturvaan liittyvää tutkimusta: Holmlund (1998, 2015), Fredriksson ja Holmlund (2006), Tatsiramos ja van Ours (2014), Chetty ja Finkelstein (2013) ja Schmieder ym. (2016).

(myös) likviditeettivaikutuksesta Yhdysvalloissa (Chetty 2008) Itävallassa (Card ym. 2007) ja Norjassa (Basten ym. 2014). Suomessa Uusitalo ja Verho (2010) tarkastelevat erorahan poistamisen vaikutusta työllistymiseen, ja pyrkivät erottelemaan myös likviditeetti- ja kannustinvaikutuksia. Eroraha maksetaan kertakorvauksena, jolloin sillä ei ole haitallista kannustinvaikutusta. Uusitalon ja Verhon tulosten perusteella likviditeettivaikutus ei Suomessa ole merkittävä. Tulokset perustuvat kuitenkin pieneen ryhmään, joiden voi ikänsä ja työhistoriansa puolesta odottaa olevan muita työnhakijoita paremmassa taloudellisessa asemassa, minkä takia tulosten yleistettävyyttä voi olla heikko.

Tasapainon löytäminen kulutuksen tasoittamisen ja haitallisten kannustinvaikutusten välillä on keskeistä myös työttömyysturvan optimaalisen aikaprofiilin määrittämisessä (Chetty & Finkelstein 2013). Valtaosa työttömyysturvan optimaalista aikaprofiilia käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta (mm. Shavell & Weiss 1979; Hopenhayn & Nicolini 1997; Werning 2002) on ollut teoreettista ja sen mukaan optimaalinen aikaprofiili voi olla laskeva, tasainen tai nouseva. Niinpä työttömyysturvan optimaalisen aikaprofiilin määrittäminen on lopulta empiirinen kysymys. Tarkastelemme työttömyysturvan porrastamista koskevaa empiiristä tutkimusta työttömyysturvan työllisyysvaikutuksia käsittelevässä osiossa.

Optimaalinen työttömyysturvan rakenne voi myös vaihdella suhdannetilanteen mukaan. Työttömyysturvan luomat haitalliset kannustinvaikutukset on arvioitu pienemmiksi ja vakuutusohjelma suuremmaksi lasku- kuin noususuhdanteiden aikana (Landais ym. 2018a; Kroft ja Notowidigio 2016; Schmieder ym. 2012; Andersen ja Svarer 2010, 2011). Lisäksi työnhaun ulkoisvaikutukset ovat voimakkaampia laskusuhdanteiden aikana, jolloin työn kysyntä on matala. Jos avoimia työpaikkoja on laskusuhdanteessa tehottoman vähän suhteessa työnhaun kokonaismäärään, ja jos työttömyysturva vaikuttaa työmarkkinoiden kiireyteen, kuten Landais'n ym. (2018b) Yhdysvaltoihin keskittyvässä analyysissä, on perusteltua lisätä työttömyysturvan anteliaisuutta suhdanteen heikentyessä.

4.1.5 Työttömyysturvan työllisyysvaikutuksista

Viimeaikaisia kattavia kirjallisuuskatsauksia liittyen työttömyysturvan työllisyysvaikutuksiin ovat mm. Kyrrä ym. (2017b), Schmieder ja von Wachter (2016), Holmlund (2015), Tatsiramos ja Ours (2014), Fredriksson ja Holmlund (2006a, 2006b). Valtaosa ulkomaisista - ja myös kotimaisista - tutkimuksista liittyvät ansiopäivärahaan ja sen eri komponentteihin.

Taso

Tutkimuskirjallisuuden perusteella työttömyysturvan taso vaikuttaa työttömyyden kestoon. Yhden prosentin nousu työttömyysetuuden tasossa pidentää työttömyyden kestoa noin 0,4-1 prosentilla (Tatsiramos ja van Ours, 2014; Schmieder ja von Wachter 2016)

³³. Kyyrä ja Pesola (2017a) puolestaan arvioivat suomalaisella aineistolla yhden prosentin nousun työttömyysetuudessa pitkittävän työttömyyttä noin 1,5-2 prosentilla. Tutkimusasetelma on kuitenkin melko haastava, eivätkä tulokset ole kovin robusteja.

Uusitalo ja Verho (2010) puolestaan arvioivat vuoden 2003 uudistusta, jossa pitkän työhistorian omaavien työttömyysetuus nousi noin 15 prosenttia ensimmäisten 150 työttömyyspäivän ajaksi, ja samalla eroraha poistettiin. Uudistus pidentäisi työttömyyden kestoja arviolta 33 päivää (jousto 0,8).

Enimmäiskesto ja loppuminen

Tutkimusnäyttö työttömyysturvan enimmäiskeston työttömyyttä pidentävästä vaikutuksesta on vahva. Schmieder ja van Wachter (2016) toteavat enimmäiskeston pidennyksen pitkittävän työttömyysjaksoja keskimäärin noin 22 prosenttia (keston pidennyksestä).³⁴ Myös Tatsiramos ja van Ours (2014) havaitsivat työttömyysturvan enimmäiskeston pidennyksen tyypillisesti pidentävän työttömyysjaksoja noin viidenneksellä. Vastaavia havainnoja on tehty myös Suomessa. Kyyrä ja Pesola (2017b) arvioivat yhden viikon verran pidemmän työttömyysturvan kasvattavan työttömyysjaksojen kestoja keskimäärin noin 0,15 viikkoa (15%).

Useat tutkimukset ovat havainneet työttömien työllistymistodennäköisyydessä piikin työttömyysturvan loppumisen lähetyvillä (esim. Card ym. 2007; Katz ja Meyer 1990). On myös havaittu, että työn etsintään käytetty aika kasvaa työttömyysetuuksien loppumisen läheisyydessä ja laskee etuuksien loppumisen jälkeen (Krueger ja Mueller 2010). Suomessa Kyyrä ym. (2017c) ovat myös todenneet piikin työttömien työllistymisen todennäköisyydessä etuuksien loppumisen yhteydessä. He kuitenkin myös osoittavat, että piikki työttömyydestä poistumiseen on suurempi kuin piikki työllistymiseen. Jäljellä olevien työttömien määrä työttömyysetuuden loppupuolella on myös hyvin pieni, joten vaikutukset tulisi suhteuttaa siihen.

Lalive ym. (2006) tutkimuksen mukaan työttömyysturvan enimmäiskeston muutoksilla on suuremmat vaikutukset työttömien työnetsintään kuin työttömyysetuuksien tasolla.

³³ Schmieder ja von Wachter (2016) meta-analyysin perusteella eurooppalaisten tutkimusten keskiarvo joustolle on 0,98 (mediaani 0,95).??? Tutkimuksia on vähän Euroopasta verrattuna Yhdysvaltoihin.

³⁴ Schmieder ja von Wachter (2016) meta-analyysin perusteella eurooppalaisten tutkimusten keskiarvo työn tarjonnan joustolle on 0,38 (mediaani 0,40).

Porrastaminen³⁵

Chetty ja Finkelsteinin (2013) katsausartikkelin mukaan siihenastinen optimaalista aikaprofiilia koskeva tutkimuskirjallisuus on onnistunut heikosti yhdistämään teorian empiirisiin aineistoihin dynaamisten mallien monimutkaisuudesta ja ongelman moniulotteisuudesta johtuen. He pitävät siihenastisen aikaprofiilia koskevan tutkimuksen merkittävimpanä puutteena sitä, ettei teoriaa ole kyetty kytkemään työttömien todellisiin tuloihin, kulutukseen ja varallisuuteen.

Kolsrudin ym. (2018) Baily-Chetty-kaavasta (Chetty 2006) liikkeelle lähtevä tutkimus on työttömyysvakuutusjärjestelmän ensimmäinen, joka yhdistää teorian tällaiseen dataan. Sen perusteella on mahdollista arvioida työttömyysturvan optimaalista porrastamista työttömyyden keston suhteen. Kolsrud ym. (2018) tarkastelivat Ruotsin työttömyyskorvausjärjestelmän vakuutusshyötyjä työttömyysjakson eri vaiheissa ja ottivat huomioon myös kannustinvaikutukset. Tutkijat käyttivät rekisteriaineistoja tuloista, kulutuksesta ja varallisuudesta. Tutkimuksessa käytettiin hyväksi sekä aiemman palkan ja korvaustason välistä riippuvuutta että Ruotsissa vuosina 2001–2002 tehtyä reformia, jossa työttömyyskorvauksen tasoa nostettiin alkuvaiheessa ja pidettiin ennallaan 140 työttömyyspäivän jälkeen.

Tutkimuksessa Kolsrud ym. (2018) laajensivat työttömyyskorvausten analyysia kaksiosaiseen järjestelmään, jossa työttömyyskorvauksen taso voi olla erisuuruinen eri jaksoilla. Antelias korvaus alkujaksolla heikentää kannustimia löytää työpaikka ja vaikuttaa niiden työntekijöiden osuuteen, jotka siirtyvät 2. työttömyysjaksolle. Lisäksi tutkimuksessa arvioitiin, miten herkästi lyhytaikaisesti ja pitkäaikaisesti työttömät reagoivat työttömyyskorvaustason muutoksiin. Edelleen miten näitä reaktioita verrataan kulutuksen tasoittamisesta saatuihin hyötyihin lyhytaikaisesta ja pitkäaikaisesta työttömyydestä?

Tutkimus osoitti, että reformilla saatiin aikaan haitallinen kannustinvaikutus työllistymiseen. Tämä johtui korvaustason nostamisesta työttömyyden alkuvaiheessa. Myös haitalliset kannustinvaikutukset työllistymiseen osoittautuivat suuremmiksi kuin myöhemmin. Ajan myötä aleneva korvaus heikensi myös työttömän vakuutusturvaa. Tämä tuli ilmi kulutustason laskuna työttömyyden pidentyessä.

Toinen aikaprofiilia koskeva tuore tutkimus on Lindnerin ja Reizerin (2016, 2020) Unkaria koskeva tutkimus. Lindner ja Reizer tutkivat Unkarin vuoden 2005 työttömyysturvareformia, jossa työttömyyden alkuvaiheessa (90 päivää) korvausta nostettiin noin 50 prosentilla, ja loppuosalla (180 päivää) sitä laskettiin "budjettineutraalisti" tätä vastaavasti. Unkarin tutkimus koski 25–49-vuotiaita ja painottui keskimääräistä selvästi korkeampaa

35 Pohjautuu Kauhanen, Suoniemi ja Tuomala (2020).

työttömyyskorvausta saaviin. Lisäksi nopeasti työllistyvät saattoivat saada työllistymisbonuksen. Tutkimuksessa katsottiin reformin vaikutusta työllistymiseen. Tutkimuksen aineistolla ei voitu tutkia työttömyysturvan vakuutushyötyä.

Lindnerin ja Reizerin tutkimus antaa tukea työttömyysturvan alenevalle aikaprofiilille. Unkarissa korvauksen nosto työttömyyden alussa ei näyttänyt heikentävän kannustimia työllistyä, kun taas sen myöhempi leikkaus paransi kannustimia noin 60 päivän jälkeen. Unkarissa työttömät työllistyivät palkalla, joka oli keskimäärin noin 15 prosenttia pienempi kuin se palkka, josta korvaus lasketaan (viimeisen 4 vuosineljänneksen keskipalkka). Pohjoismaissa irtisanotut työntekijät sitä vastoin työllistyvät uudelleen palkalla, joka on hyvin lähellä irtisanomista edeltävän vuoden palkkaa.

Lisäksi maiden instituutioissa on paljon eroja. Ruotsin (ja myös Suomen) työttömyysturva on selvästi parempi kuin Unkarissa sekä korvausasteella arvioituna että erityisesti tasoltaan. Myös kesto on pidempi.

Työttömyysvakuutuksen kannustinvaikutuksiin ja vakuutushyötyihin vaikuttavat sekä maiden instituutiot että työntekijöiden taloudelliset lähtökohdat. Saatuun vakuutushyötyyn vaikuttaa mahdollisuus tasata työttömyyden aikaista kulutusta aiempaan kulutustasoon nähden. Tämä taas riippuu aiemmin kerrytetyn varallisuuden määrästä ja luotonsaannista.

Työsuhteiden laatu

Työttömyysturvan tason ja keston on havaittu vaikuttavan paitsi työttömyysjakson keston, myös työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatuun. Suurimmassa osassa tutkimuksista pidemmällä työttömyysturvalla on ollut olematon tai pieni negatiivinen vaikutus seuraavan työsuhteen palkkaan tai keston (Lalivie 2007; Card ym. 2007; Le Barbanchon 2016; Schmieder ym. 2016). Nekoei ja Weber (2017) sen sijaan havaitsivat pidemmän työttömyysturvan johtavan korkeampaan palkkatasoon seuraavassa työsuhteessa, mutta eivät havaitsivat vaikutusta työsuhteen keston. Kyyrän ja Pesolan (2017) tutkimuksessa pidempi työttömyysturva pidensi hieman seuraavan työsuhteen kestoja ja johti hieman korkeampaan palkkaan.³⁶

Korkeamman työttömyysturvan tason osalta tutkimukset ovat enimmäkseen löytäneet mitättömiä tai negatiivisia vaikutuksia (Addison ja Blackburn, 2000; Ek, 2013; Rebollo-Sanz ja Rodriguez-Planas, 2018). Centenon (2004) tutkimus yhdysvaltalaisella aineistolla on

³⁶ Työttömyysturvan pidentäminen viikolla nostaisi Kyyrän ja Pesolan (2017) tulosten mukaan seuraavan työsuhteen palkkaa 2 eurolla kuukaudessa ja pidentäisi seuraavaa työsuhdetta 0,14-0,18 viikolla.

poikkeus, jossa korkeampi työttömyysturva pidentävää seuraavaa työsuhdetta. Suomalaisella aineistolla Kyyrä ja Pesola (2020) havaitsivat, että korkeampi työttömyysturva johtaa hieman alhaisempaan palkkaan seuraavassa työsuhteessa. Seuraavan työsuhteen keston osalta tulokset ovat epäselviä.

Erilaiset vaikutukset työsuhteiden laatuun eri tutkimuksissa voivat liittyä eri maiden työttömyysturva-instituutioiden eroihin ja siihen, miten työttömyysturva vaikuttaa työttömyysjakson keston. Nekoei ja Weber (2017) näyttävät, että aiemmissa tutkimuksissa työttömyysturvan anteliaisuuden vaikutus työttömyysjakson keston ja sen vaikutus työsuhteen laatuun ovat negatiivisesti korreloituneita. Eli mitä enemmän korkeampi työttömyysturva pidentää työttömyysjakson kestoja, sitä alhaisempi on vaikutus työttömyysjakson jälkeiseen palkkaan.

Työskentely työttömyysturvalla

Tutkimustulokset sovitellun päivärahan ja suojaosan vaikutuksista ovat osittain ristiriitaisia. Tutkimusten mukaan soviteltu päiväraha on useissa tapauksissa hyödyllinen keino edistää pidempiaikaista työllistymistä. Toisaalta kokemukset muista maista viittaavat mahdollisuuteen, että joissakin ryhmissä suojaosa ja soviteltu päiväraha ovat saattaneet vähentää työntekoa.³⁷

Haataja ja Korkeamäki (2007) kuvailevat sovitellun päivärahan käyttöä ja osittaisen työttömyyden yleisyyttä Suomessa vuosina 2000–2004. Heidän analyysinsä perusteella osittainen työttömyys oli huomattavasti yleisempää naisilla kuin miehillä. Vähän koulutetut olivat useammin osittain työttömänä kuin koulutetut, ja toimialoista osittaista työttömyyttä esiintyi yleisimmin palvelualoilla. Kyyrän (2010) tutkimuksessa arvioitiin, missä määrin työskentely sovitellulla päivärahalla edesauttaa kokoaikaisen työn löytymistä Suomessa. Aineistona oli vuosina 1999 ja 2000 työttömäksi tulleet henkilöt. Tulosten mukaan lyhyet, alle kuukauden pituiset työjaksot, joiden ajalta oli mahdollista saada soviteltua päivärahaa, nopeuttivat pidempiaikaisen kokoaikatyön löytymistä. Osa-aikainen työskentely sovitellulla päivärahalla helpotti miesten mutta ei naisten työllistymistä kokoaikaisesti.

Kyyrä ym. (2018) tarkastelevat työttömyyden aikaisen työskentelyn kehitystä vuoden 2014 suojaosan käyttöönoton jälkeen. Työskentely työttömyysjakson aikana on yleisintä

37 Yhdysvallat: Munts (1970), Holen ja Horowitz (1974), McCall (1996), Le Barbanchon (2016). Tanska: Kyyrä ym. (2013). Ranska: Fremigacci ja Terracol (2013). Norja: Godøy ja Røed (2016). Saksa: Caliendo ym. (2016), Steiner ja Wrohlich (2005), (Freier ja Steiner, 2007). Itävalta: Böheim ja Weber (2011). Sveitsi: Gerfin ja Lechner (2002), Gerfin, Lechner ja Steiger (2005), Lalive, van Ours ja Zweimuller (2008). Belgia: Cockx, Goebel ja Robin (2013). Tarkempia tietoja em. tutkimusten tuloksista Kyyrän ym. (2018) raportissa.

peruspäivärahan saajilla. Työmarkkinatuen saajien joukossa työskentely on vähäistä ja sitä esiintyy lähinnä nuorilla. Työttömyyden aikainen työskentely on yleisempää naisilla kuin miehillä. Kaikissa ryhmissä työskentely työttömyysturvan varassa on yleistynyt koko 2010-luvun, ja kasvu jatkui tasaisena myös suojaosan käyttöönoton jälkeen. Työttömyysjakson aikana työskentelevillä on korkeampi todennäköisyys työllistyä kokoaikaisesti kuin yhtä kauan kokonaan työttömänä olleilla. Tosin tämä selittyy ainakin osittain valikoitumisella, sillä työttömyysaikana työskentelevien mahdollisuudet työllistyä kokoaikaisesti lieenevät tavallista paremmat joka tapauksessa. Moni työllistyy kokoaikaisesti samalle työnantajalle, jolle aiemmin työskenteli osa- tai lyhytaikaisesti.

Tutkimusten mukaan pienimuotoinen työskentely työttömyyden ohella näyttää toimivan ponnahduslautana erityisesti heikossa työmarkkina-asetmassa oleville: nuorille, maahanmuuttajille ja pitkäaikaistyöttömille (Eppel ja Mahringer 2019; Lietzmann ym. 2017; Caliendo ym. 2012, 2016; Cockx ym. 2013; Fremigacci ja Terracol 2013; Kyyrä ym. 2013; Kyyrä 2010). Heikossa työmarkkina-asetmassa olevat työskentelevät kuitenkin muita harvemmin työttömyyden ohella (Fremigacci ja Terracol 2013; Kyyrä ym. 2013). Myönteiset vaikutukset voivat johtua esimerkiksi sosiaalisten verkostojen roolista työllistymisessä tai työkyvyn ja ammattitaidon ylläpidon mahdollisuudesta. Erityisesti lyhytaikainen kokoaikainen työskentely työttömyyden ohella voi toimia myös rekrytointikanavana.

Eläkeputki

Lisäpäiväjärjestely nostaa ikääntyneiden työttömyyttä kahta kautta. Ensinnäkin työnantajat kohdistavat mielellään irtisanomiset putki-ikäisiin työntekijöihinsä. Erityisesti suuret työnantajat käyttävät työttömyysputkea massairtisanomisten yhteydessä. Sekä Kyyrä ja Wilke (2007) että Rantala (2002) arvioivat vuoden 1997 ikärajan muutoksen perusteella, että lisäpäiväoikeus vähintään kaksinkertaistaa iäkkäiden työllisten työttömyyden todennäköisyyden. Niin ikään Uusitalo ja Nivalainen (2013) arvioivat vuoden 2005 uudistusta hyödyntäen, että oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin nostaa 50–65-vuotiaiden työllisten työttömyyden keskimääräisen todennäköisyyden 2,7 prosentista noin 4,7 prosenttiin. Myös myöhempien putken ikärajan muutosten jälkeen on havaittu, että työttömäksi jäämisen todennäköisyys nousee lisäpäiväoikeuden ikärajan jälkeen (STM, TEM, VM ja ETK, 2019).³⁸ Hakola ja Uusitalo (2005) havaitsevat, että työttömyysputkeen liittyvän työnantajan omavastuun kasvattaminen vähensi työttömyyteen siirtymistä.

³⁸ Myös muissa maissa on havaittu ikääntyneiden pidemmän työttömyysturvakauden lisäävän työttömyysriskiä (Winter-Ebmer, 2003, Tuit ja van Ours, 2010, Baguelin ja Remillon, 2014).

Toiseksi putki-ikäiset työttömät harvemmin enää työllistyvät. Heidän kannustimensa työllistyä ovat tavallista heikkomat ja työnantajat suosivat nuorempia työnhakijoita. Monet putki-ikäisistä eivät enää edes etsi uutta työtä vaan odottavat eläkkeelle pääsyä (Kyyrä ja Ollikainen 2008).³⁹

Kyyrä ja Pesola (2020) ovat arvioineet vuoden 2005 ikärajan korotuksen vaikutuksia. Tuoloin lisäpäiväoikeuden alaikäraja nousi 55:stä 57:ään. Samalla 60–64-vuotiaille pitkäaikaisyöttömille suunnattu työttömyyseläke lakkautettiin. Koska työttömyyseläkkeessä ja ansioidonnoisessa päivärahasa ei ollut suurta tasoeroa, keskeinen muutos oli putken alaikärajan nouseminen kahdella vuodella.

Kyyrän ja Pesolan (2020) tulokset osoittavat, että korkeamman ikärajan piirissä olevat työskentelivät lopputyöuransa aikana keskimäärin noin seitsemän kuukautta pitempään kuin kaksi vuotta aiemmin putkeen oikeutetut. Korkeamman työllisyyden myötä korkeamman ikärajan piirissä olevat saivat palkkatuloja kymmenen vuoden aikana noin 22 000 euroa enemmän ja vastaavasti työttömyysetuuksia noin 11 000 euroa vähemmän kuin nuorempana putken ikärajan saavuttaneet. Korkeammat ansiot myös vähensivät tarvetta turvautua muihin tulonsiirtoihin kuten asumis- ja toimeentulotukeen ja johtivat korkeampiin maksettuihin veroihin ja sosiaalivakuutusmaksuihin. Kun huomioidaan kaikki maksetut ja saadut tulonsiirrot, uudistuksen positiivinen vaikutus julkistalouteen oli yksilötasolla keskimäärin 15 000 euroa kymmenen vuoden aikana. Tämä on merkittävä vaikutus ottaen huomioon, että ilman uudistusta keskimääräiset nettotulonsiirrot yhteiskunnalle olisivat olleet n. 26 000 euroa.

Ikärajoja korotettaessa häviäjiä ovat ne, jotka joka tapauksessa jäävät työttömäksi ilman lisäpäiväoikeuden tuomaa pidennettyä ansioidonnoista työttömyysturvajaksoa. Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja Eläketurvakeskus selvittivät vuoden 2014 eläkeuudistuksessa sovittujen lisäpäiväoikeuteen ja ikääntyneiden aktivointiin tehtyjen muutosten vaikutuksia. Selvityksessä havaittiin, että ikääntyneiden etuudet ja palvelut käytännössä takaavat sen, että valtaosa työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttäneistä yli 60 vuotiaista palaa takaisin ansiöpäivärahalle velvoitetyn, palkkatukityön tai työllistymistä edistävien palveluiden kautta.

Kuten edellä todettiin, työnantajat kohdistavat irtisanomisia mielellään työttömyysturvan lisäpäiviin oikeutettuihin ikääntyneisiin työntekijöihin. Ruotsin kaltainen

39 Vastaavaa työttömyyden pitkittymistä ja pidemmän työttömyysturvan toimimista varhaiseläkereittinä vanhemmilla työnhakijoilla esiintyy muissakin maissa (Hunt 1995; Lalive ja Zweimüller 2004; Lalive 2008; Tatsiramos 2010; Baguelin ja Remillon 2014; Inderbitzin ym. 2016).

senioriteettisääntö (first in-last out) voi mahdollisesti estää tällaisen kohdistamisen.⁴⁰ Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että keskimäärin säännöllä ei ole merkittävää vaikutusta ikääntyneiden irtisanomisiin, todennäköisesti siksi, että sitä voidaan käytännössä kiertää (Böckerman ym. 2018; von Below ja Skogman-Thoursie 2010). Ruotsissa senioriteettisäännöstä on mahdollista poiketa mikäli yritykset ja ammattiliitot yhdessä näin sopivat yritystason neuvotteluissa. Neuvotteluja voidaan tehdä myös tehtäväkohtaisesti, jolloin sääntöä voidaan kiertää esimerkiksi vedoten henkilön pätevyyteen tietystä työtehtävässä. Ei ole olemassa kattavaa tietoa siitä, kuinka yleistä senioriteettisäännöstä poikkeaminen on.

Työllisyyden edistämisen tutkijatyöryhmän alustavissa ehdotuksissa syksyllä 2020 käsiteltiin eläkeputken vaikutuksia ja ehdotettiin sen poistamista. Hallitus linjasi joulukuussa 2020, että mahdollisuus työttömyysturvan lisäpäiviin poistetaan asteittain. Valtiovarainministeriö on arvioinut työttömyysturvan lisäpäivien poistamisen [työllisyysvaikutuksia](#).⁴¹ Työttömyyseläkeputken poiston negatiivisia vaikutuksia työttömien toimeentuloon vähentää se, että ikääntyneillä on monipuoliset mahdollisuudet päästä takaisin ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin päivärahakauden enimmäisajan täytyttyä. Nämä erityisjärjestelyt säilytetään hallituksen linjauksessa. Tämä on ainakin toistaiseksi järkevää, mutta samalla tulisi varmistaa, että nämä erityisjärjestelyt toimivat tarkoituksenmukaisesti (vrt. sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja Eläketurvakeskuksen selvityksen (2019)⁴² havainnot haasteista velvoitetyön toteuttamisessa). Lisäksi on hyödyllistä jatkossa selvittää, kuinka suuri osuus ikääntyneistä työllistyy pysyvämmiin avoimille työmarkkinoille ja kuinka moni toisaalta päätyy velvoitetyön kautta takaisin ansiopäivärahalle.

Uudistuksen yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota ikääntyneiden työkyvyn ylläpitämiseen ja työllisyysmahdollisuuksien parantamiseen. Hallituksen linjauksessa on mainittu tähän tähtääviä toimenpiteitä. Monet toimista ovat linjassa ikääntyneiden työllisyyden

40 Säännön mukaan työntekijät on irtisanottava järjestyksessä työsuhteen keston mukaan alkaen lyhimmästä työsuhteesta silloin, kun yritykset vähentävät henkilöstöä taloudellisista syistä. Usein nuoremmilla työntekijöillä työsuhteet ovat kestäneet lyhyemmän aikaa.

41 Saatavilla: https://vm.fi/documents/10623/17688657/2020-12-17+%2B55_kokonaisuus_vaikutusarvio.pdf/1c77c276-11d0-bb86-323e-57e273ee2fb1/2020-12-17+%2B55_kokonaisuus_vaikutusarvio.pdf?t=1608217621207 (viitattu 16.4.2021)

42 Saatavilla: https://ek.fi/wp-content/uploads/selvitys-eläkeuudistuksessa-sovittujen-lisäpaivaoikeuteen-ja-ikaantyneiden-aktivointiin-tehtyjen-muutosten-vaikutuksista_final.pdf (viitattu 16.4.2021)

edistämiskeinoja valmistelleen työryhmän loppuraportin havaintojen kanssa⁴³. Hallitus on myös linjannut, että nykyisen muutosturvan lisäksi muutosturvan ehdot täyttävä työnantaja maksaa irtisanomisen yhteydessä työllisyysrahastolle puolet uudesta muutosturvapakettista, jossa yli 55-vuotiaille rahoitetaan työntekijän palkkaa vastaavasti 2kk koulutusta ja 1kk irtisanomiskorvausta, joka ei siirrä työttömyyspäivärahan alkamisajankohtaa. Hakola ja Uusitalo (2005) osoittavat, että suurten työnantajien omavastuuosuus työttömyyseläkkeestä vähensi työttömyyteen siirtymistä. Työnantajiin kohdistuvilla maksuilla voi kuitenkin olla myös haitallisia vaikutuksia maksun kohteena olevien ryhmien rekrytoimiseen, kuten Hawkins ja Simola (2020) havaitsevat työkyvyttömyyseläkkeen maksuluokkamallin kohdalla. Vaatimus kohtuullisen pitkästä työsuhteesta voi ikääntyneiden muutosturvan kohdalla lieventää em. kustannusten haitallisia vaikutuksia. Kuten tämän raportin työttömyysturvaan liittyvien ehdotusten yhteydessä mainitun erorahan kohdalla, myös näiden uusien muutosturvasäännösten taustaksi olisi järkevää arvioida vuonna 2017 käyttöön otettujen muutosturvasäännösten vaikutuksia esimerkiksi irtisanomisten kohdistumiseen ja määräaikaisten työsuhteiden käyttöön.

Ehdot, monitorointi ja sanktiot

Työssäoloehto

Työttömyysturvan saamisen edellytyksiä ovat rekisteröityminen työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon, aktiivinen kokoaikaisen työn etsintä, työllistymissuunnitelman noudattaminen sekä tarjotun työn vastaanottaminen ja tarjottuihin työvoimapalveluihin osallistuminen. Työttömyyspäivärahan saaminen edellyttää lisäksi työssäoloehdon täyttymistä.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella työllisten työttömyysriski näyttäisi kasvavan työssäoloehdon täyttymisen lähentyessä (ks. esim. Albanese ym. 2019; van Doornik ym. 2018; Martins 2016; Robello-Sanz 2012; Hägglund 2009; Jurajda 2002; Green ja Sargent 1998). Suomesta vastaavaa havaintoa ei ole tehty. Kyyrä ym. (2017) raportoivat, ettei Suomessa vuoden 2003 työssäoloehdon alentaminen 43 viikosta 34 viikkoon muuttanut työttömäksi jääneiden työssäoloviikkojen jakaumaa. Usein kansainvälisissä tutkimuksissa työttömyysriskin on havaittu kasvavan työnantajan käyttäytymisen johdosta, eli työnantajat ovat herkempiä irtisanomaan työntekijöitä, kun työssäoloehto täyttyy, jolloin työttömyyden kustannukset työntekijälle ovat pienemmät (esim. Albanese ym. 2019; Rebollo-Sanz 2012; Jurajda 2002; Green ja Riddell 1997; Baker ja Rea 1998).

43 Saatavilla: <https://stm.fi/documents/10623/12045794/lk%C3%A4%C3%A4ntyneiden+ty%C3%B6llisyyden+edist%C3%A4miskeinoja+valmistelevan+ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+loppuraportti/f43a279c-c7c9-ab4b-4ffb-3e57e15b874b/lk%C3%A4%C3%A4ntyneiden+ty%C3%B6llisyyden+edist%C3%A4miskeinoja+valmistelevan+ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+loppuraportti.pdf> (viitattu 16.4.2021)

Empiirinen näyttö työssäoloehdon ja työllistymisen välisestä yhteydestä on niukkaa. Kauhanen ym. (2008) tutkivat vuoden 1997 työssäoloehdon kiristämisen vaikutuksia työttömyyden päättymiseen Suomessa (26 viikosta 43 viikkoon), Tanskassa ja Norjassa. Tutkimuksen tulosten mukaan työssäoloehdon kiristäminen vaikutti myönteisesti työllistymiseen vain Tanskassa, jossa se lisäsi niiden työnhakijoiden työllistymistä, jotka eivät enää täyttäneet työssäoloehdot. Suomessa puolestaan uudistus vaikutti myönteisesti vain nuorten ja korkeasti koulutettujen työllistymiseen. Tanskassa ja erityisesti Norjassa työssäoloehdon kiristäminen myös lisäsi todennäköisyyttä poistua työvoiman ulkopuolelle. Norjassa tämä vaikutus oli hyvinkin merkittävä, kun taas Tanskassa hyvin pieni ja Suomen osalta vastaavaa vaikutusta ei havaittu.

Empiiriset tutkimukset työnhakuehtojen tiukentumiseen liittyen ovat olleet lähinnä erilaisia satunnaiskokeiluja, ja pääosin Yhdysvalloista (ks. esim. Meyer 1995). Tulokset ovat ristiriitaisia, ja parhaimmillaan ehtojen kiristäminen lisää työttömien työn etsintää (ja siten työllistymistä) vain hieman. Tutkimusten mukaan työnhaun ehtojen kiristäminen voi saada aikaan vaihtelevia vaikutuksia erilaisilla aktiivisten työnhakijoiden joukossa (Manning 2009), ja jos määrälliset työnhakuvaatimukset koetaan ohjenuorana, voivat ne myös vähentää aktiivisten työnhakijoiden työn etsintää (esim. Arni ja Schiprowksi 2015). Työnhakuvaatimusten kiristäminen voi myös syrjäyttää epävirallista työnhakua virallisella, todennettavissa olevalla työnhaulla, jotta työnhakuvaatimukset täyttyvät (Van den Berg ja Van der Klaauw 2006). Tällöin, jos epämuodollinen työnhaku on tehokkaampaa kuin muodollinen, voi työnhakuvaatimusten vaikutus työllistymiseen olla negatiivinen. Useat tutkimukset Iso-Britanniasta osoittavat, että tiukentuneet työnhaun ehdot aiheuttavat merkittävän ulosvirtauksen työttömyydestä työvoiman ulkopuolelle (Manning 2009; Petrongolo 2009; Dolton ja O'Neill 2002).

Monitorointi (työnhaun seuranta)

Aktiivinen työnhaku on yksi työttömyysturvan saamisen edellytyksistä, ja monitoroinnilla eli seurannalla pyritään varmistamaan ehdon toteutuminen. Usein monitorointiin liittyy kiinteästi työttömyysturvaetuuden sanktiot, sillä ehtojen noudattamatta jättämisestä voidaan työttömälle asettaa sanktio eli määräaikainen työttömyysturvan menetys tai alennus. Monitoroinnin vaikutus nivoutuu myös läheisesti työnhakuvaatimusten vaikutuksiin: ilman monitorointia sanktion saaminen ei riippuisi työnhakuehtojen täyttämistä tai laiminlyönnistä.

Tutkimustulokset monitoroinnin työllisyysvaikutusten osalta ovat ristiriitaisia. Monitorointi joko lisää työllistymisen todennäköisyyttä (esim. McVicar 2008, 2010; Cockx ja Dejemeppe 2012; Klepinger 2002) tai positiivisia vaikutuksia ei havaita (esim. Micklewright ja Nagy 2010; Ashenfelter ym. 2005). Sen olemassa ololla ylipäätensä on kuitenkin merkitystä (McVicar 2008; 2010). Van den Berg ja van der Klaauw (2006) ehdottavat, että monitoroinnin vaikutuksia ei aina havaita, koska monitorointi voi syrjäyttää (tehokkaampaa) epämuodollista

työnhakua. Usein monitoroinnin tai siinä tapahtuvien muutosten vaikutuksia ei ole pystytty eristämään työnhaun ohjauksesta tai työnhakuvaatimuksissa tapahtuneista muutoksista. Kirjallisuus antaa myös viitteitä siitä, että liian tiukat työnhaun ehdot voivat ajaa osan työttömistä työvoiman ulkopuolelle (Manning 2009; Petrongolo 2009; Dolton ja O’Neill 2002).

Suomalaisia tutkimuksia työnhaun seurannasta tai siinä tapahtuneissa muutoksissa ei varsinaisesti ole. Monitoroinnin tai työnhaun ehtojen kiristymiseksi voidaan kuitenkin ajatella kuuluvaksi vuonna 2017 tihennetyt työttömien määräaikaishaastattelut sekä vuosina 2018-2019 käytössä ollut ns. aktiivimalli⁴⁴. Valtakari ym. (2019) selvityksen mukaan määräaikaishaastatteluilla ei ollut merkittäviä työllisyysvaikutuksia – ainakaan lyhyellä aikavälillä. Tehtyjen työllistymissuunnitelmien määrä lisääntyi merkittävästi ja palveluihin ohjautuvuus parani haastattelujen myötä. Näillä saattaa olla positiivisia vaikutuksia työllisyyteen pidemmällä aikavälillä. On kuitenkin syytä huomata, että uudistus ei mahdollistanut luotettavaa vaikuttavuusanalyysia. Aktiivimallin osalta puolestaan on havaittu, että se lisäsi työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumista ja työttömyyden aikaista työskentelyä varsinkin ansioturva saavien joukossa (Kyyrä ym. 2019a; Kyyrä ym. 2019b). Myös aktiivimallin työllisyysvaikutusten arviointia vaikeuttivat nopeasti alkanut talouden elpyminen sekä sopivien verokiryhmien puute⁴⁵.

Kyyrä ym. (2019a) tutkimuksen mukaan aktiivimallin käyttöönoton jälkeen työttömyysetuus maksettiin alennettuna noin kolmannekselle työttömistä. Erityisen usein työttömyysetuutta leikattiin vanhemmilta työttömiltä ja työttömyysturvan lisäpäiväetuuksia saavilta henkilöiltä. Viime aikoina onkin saatu myös viitteitä siitä, että aktiivimalli mahdollisesti lisäsi työttömien työkyvyttömyyseläkehakemuksia sekä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisiä (Laaksonen ym. 2019). Mallin aktiivisuusehto ei nimittäin koskenut niitä työttömiä, jotka saivat työkyvyttömyyseläkettä tai jotka olivat hakeneet työkyvyttömyyseläkettä ja odottivat siihen päätöstä. Aihe vaatii kuitenkin vielä lisää tutkimusta osakseen.

Myös vuosina 2017-2018 toteutettu perustulokeilu on eräänlainen esimerkki monitoroinnin väliaikaisesta poistosta. Perustuloa saaneilla myös työttömyysturvan ehdot ja sanktiot olivat pois käytöstä. Kangas ym. (2019, 2020) tulosten mukaan perustuloa saaneet

44 Aktiivimallissa työttömän työnhakijan tuli täyttää aktiivisuusehto, jotta hänen työttömyysetuutensa ei pieneni 4,65% kolmen kuukauden ajaksi. Aktiivisuusehto täyttyi, jos työtön työnhakija kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana oli joko vähintään 18 tuntia palkkatyössä, ansaitsi yritystoiminnassa vähintään 23 prosenttia yrittäjän työssäoloehtoon vaaditusta kuukausiansiosta tai oli 5 päivää työllistymistä edistävässä tai tukevassa palvelussa.

45 Kyyrä ym. (2019a) tutkimuksessa vertailtiin ansiosidonnaisen päivärahan saajia ja aktiivisuusvelvoitteesta vapautettuja lomautettuja. Nämä tarkastelut osoittavat, että aktiivimalli lisäsi työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä ansioturvan saajien joukossa. Vertailu lomautettuihin voitiin kuitenkin vain toteuttaa vain ensimmäisen tarkastelujakson ajalta.

eivät työllistyneet vertailuryhmää paremmin. Kokeilulla oli kuitenkin positiivisia vaikutuksia koehenkilöiden hyvinvointiin.

Sanktiot

Työttömyysturvaetuuden sanktioiden avulla valvotaan työttömien työnhakua sekä kannustetaan työttömiä työllistymään ja osallistumaan työvoimapalveluihin. Työttömyysturvan sanktiot ovat määräaikaista työttömyysturvan menetyksiä (tai jossain maissa leikkauksia), joiden perusteena on työttömän työnhakijan veloitteiden laiminlyönti, kuten esimerkiksi työstä tai työvoimakoulutuksesta kieltäytyminen. Sanktiot pituus Suomessa vaihtelee 15 päivästä noin 90 päivään sen perusteesta riippuen (Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290).

Empiiriset tutkimukset osoittavat, että työttömyysturvaetuuden sanktiot lisäävät merkittävästi työttömien työllistymisen todennäköisyyttä (esim. Busk 2016; Hofmann 2016; van der Klaauw ja van Ours 2013; Svarer 2011; Muller ja Steiner 2008; Abbring ym. 2005; Lalive ym. 2005; van den Berg ym. 2004).⁴⁶ Müller ja Steiner (2008) toteavat sanktioiden vaikutuksen olevan tehokkaampi niiden kohdistuessa työttömyysjaksojen alkupäähän.

Viimeaikaisissa tutkimuksissa sanktioiden on havaittu myös lisäävän työttömien siirtymisiä työvoiman ulkopuolelle sanktion saamisen jälkeen, usein vielä jopa voimakkaammin kuin työllisyyteen (esim. Busk 2016; Hofmann 2016; Arni ym. 2013; Røed ja Westlie 2012; Hillmann ja Hohenleitner 2012). Tutkimuksissa on myös saatu viitteitä siitä, että sanktioiden vaikutukset työttömyyden jälkeisen työsuhteen laatuun olisivat negatiivisia (Hofmann 2016; van den Berg ja Vikström 2014; Arni ym. 2013). Esimerkiksi Ruotsissa sanktion saaneet työttömät henkilöt usein vastaanottavat töitä, joissa palkkataso on alhaisempi ja työn kesto lyhyempi (van den Berg ja Vikström, 2014; Arni ym. 2013). Saksassa van den Berg ym. (2019) havaitsivat sanktioiden jälkeisten työpaikkojen palkkojen olevan ovat alhaisempia ja työsuhteiden epävakaita. Van den Berg ja Vikström (2014) lisäksi havaitsivat, että Ruotsissa sanktion saaneet työttömät usein tekevät osa-aikatöitä ja vastaanottavat osaamistarpeiltaan vähemmän vaativia töitä. Keskimäärin sanktiot alentavat työttömyyden jälkeisen työsuhteen palkkatasoa noin 4 prosentilla ja todennäköisyyttä työllistyä kokoaikaisesti noin 15 prosentilla.

Sanktioiden varoitusten (uhkavaikutuksen) on todettu olevan vähintään yhtä tehokkaita työllisyysvaikutuksiltaan kuin itse toimeenpannut sanktiot (Arni ym. 2013; Lalive ym. 2005). Sanktioiden varoituksista on tosin vähemmän tutkimustietoa tarjolla kuin itse

⁴⁶ Suurin osa tutkimuksista tarkastelee ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajia. Poikkeuksena ovat van den Berg ym. (2004) ja Busk (2016).

toimeenpannuista sanktioista. Lalive ym. (2005) ovat havainneet, että Sveitsissä sanktioiden varoitukset nostavat työttömien työllistymisen todennäköisyyttä keskimäärin 25 prosenttia ja toimeenpannut sanktiot toiset 20 prosenttia. Sanktioiden seurauksena työttömyyden kesto lyhenee lähes kolmella viikolla. Noin kolmannes varoituksen saaneista lopulta saa varsinaisen sanktion. Niin ikään Sveitsissä Arni ym. (2013) osoittavat, että sanktioiden varoitusten vaikutus työllistymiseen on 17 prosenttia, ja toimeenpantujen sanktioiden toiset 16 prosenttia. Laskelmien perusteella sanktiot (varoitukset ja toimeenpannut yhteensä) lyhentävät työttömyyden kestoja 33 päivällä. Arni ym. (2013) tutkimuksen mukaan sanktioiden varoituksilla voisi olla myös myönteisempiä vaikutuksia työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatuun. Tutkimuskirjallisuuden perusteella sanktiot vaikuttavat negatiivisesti työttömyyden jälkeisten työsuhteiden kestoon ja palkkatasoon, mutta sanktioiden varoituksilla sen sijaan negatiivisia vaikutuksia havaitaan vain palkkatasoon osalta (Arni ym. 2013). Varoituksilla ei siis näyttäisi olevan negatiivista vaikutusta työttömyyden jälkeisten työsuhteiden vakauteen.

Työllistymisen nopeutumisen lisäksi sanktiot voivat myös lisätä sairauslomailmoituksia. Van den Berg ym. (2019) osoittavat, että työvoimatoimistojen työhönosoitukset lisäävät työttömien sairauslomailmoituksia erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa. Sairaslomien avulla työttömät pystyvät välttämään työhönosoituksesta kieltäytymisestä asetettavat sanktiot, ja näiden osuus olisi jopa 9 prosenttia työttömien sairauslomailmoituksista. Sairaaksi ilmoittautumisen mahdollisuus voi siis vähentää sanktioiden (uhka)vaikutusta.

Sanktioiden ankaruudella saattaa myös olla merkitystä niiden vaikuttavuuteen (pidemmät vaikuttavampia), mutta aihe kaipaa lisää tutkimusta osakseen (Svarer 2011; Busk 2016). On kuitenkin viitteitä siitä, että sanktioiden ankaruus vaikuttaa sanktioiden asettamisen yleisyyteen eli sanktioasteeseen. Eräissä maissa, kuten Ruotsissa ja Saksassa, virkailijat ovat voineet käyttää omaa harkintaa sanktioiden asettamisessa, jolloin niitä on asetettu vähemmän ja asettamisessa on voinut olla suurta vaihtelua eri työvoimatoimistojen välillä (Lombardi 2019; van den Berg ja Vikström 2014; Boockmann ym. 2014).

Suomessa sanktioiden vaikutuksia on tutkittu erittäin vähän, ja jopa kuvailevaa tutkimustietoa on niukasti saatavilla (Kyyrä ym. 2019a; Busk 2016; Douglas ym. 2011; Hämäläinen ym. 2009; Heikkilä ja Lahti 2001)⁴⁷. Busk (2016) on tarkastellut sanktioiden vaikutusta empiirisesti erikseen ansioturva ja työmarkkinatukea saajiin. Tulosten mukaan sanktiot lisäävät työllistymisen todennäköisyyttä selvästi enemmän työmarkkinatukea saavilla (84%)

47 Heikkilä ja Lahti (2001) katsovat työttömien työllisyyden kehitystä sanktioiden aikana sekä siirtymiä toimeentulotuen piiriin kolmen kunnan alueella. Douglas ym. (2011) tarjoavat kuvailevaa tilastotietoa sanktioista vuosilta 2007-2009 sekä vertailevat Suomen sanktiojärjestelmää muiden Euroopan maiden järjestelmiin. Hämäläinen ym. (2009) tarkastelevat vuoden 2006 uudistusta, jossa pitkäaikaistyöttömien aktivointia pyrittiin lisäämään. Aktiivimallin ja sen tulosten osalta ks. myös Kyyrä ym. (2019a) ja Kyyrä ym. (2019b).

verrattuna ansioturvalla oleviin henkilöihin (25%). Ansioturvaa saavilla sanktiot lähinnä lisäsivät siirtymiä työvoiman ulkopuolelle (82%).

Kokonaisvaikutukset

Muutokset yksilöiden työnetsintäkäyttäytymisessä ei ole ainoa kanava, jolla työttömyysturva vaikuttaa työmarkkinoihin. Työllisyysvaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös työnetsinnän ulkoisvaikutukset sekä työ- ja hyödykemarkkinoiden kysyntävaikutukset (esim. Kekre 2016; Michailat 2012; Pissarides 2000). Riippuen näiden vaikutusten suhteellisesta voimakkuudesta, yksilötasolla arvioidut vaikutukset voivat joko yli- tai aliarvioida kokonaisvaikutuksia (Landais ym. 2018). Esimerkiksi työttömyysturva voi vähentää työvoiman kysyntää työmarkkinoilla luomalla nousupaineita palkkoihin, mutta myös lisätä työvoiman kysyntää nostamalla tavaroiden ja palvelujen kysyntää hyödykemarkkinoilla. Lisäksi työnetsinnällä voi olla negatiivisia ulkoisvaikutuksia: kun työmarkkinoilla on kilpailua avoimista työpaikoista, yhden työttömän aktiivisempi työnetsintä voi vähentää muiden työttömien työllistymisen todennäköisyyttä.

Tämänhetkisen tutkimustiedon mukaan työttömyysturvan kokonaisvaikutukset työllisyyteen vaikuttaisivat olevan yksilötasolla arvioituja vaikutuksia pienempiä (ks. katsaus Alasalmi 2020). Kokonaisvaikutusten on arvioitu olevan muun muassa 0 prosenttia (Johnston ja Mas 2018), 20 prosenttia (Lalive ym. 2015), 40 prosenttia (Marinescu 2017) ja 100 prosenttia (Boone ym. 2016) yksilötason vaikutuksia pienempiä. Erityisesti kokonaisvaikutuksia pienentävät työnetsinnän ulkoisvaikutukset. Nämä ulkoisvaikutukset eivät kuitenkaan vaikuttaisi täysin kumoavan työnetsintäkäyttäytymisen muutosten vaikutuksia, joten anteliaampi työttömyysturva näyttäisi lisäävään työttömyyttä myös kokonaistasolla. On kuitenkin syytä huomata, että kirjallisuus työttömyysturvan kokonaisvaikutuksista ei ole yhtä laaja kuin kirjallisuus yksilövaikutuksista, ja tulokset ovat vaihtelevia.

Työttömyysturvan työllisyysvaikutukset voivat riippua myös talouden suhdanteesta. Työttömyysturvan luomat haitalliset kannustinvaiikutukset ovat arvioitu pienemmiksi ja vakuumushyöty suuremmaksi lasku- kuin noususuhdanteiden aikana (Landais ym. 2018; Kroft ja Notowidigio 2016; Schmieder ym. 2012; Andersen ja Svarer 2010, 2011). Lisäksi työnhaun ulkoisvaikutukset ovat voimakkaampia laskusuhdanteiden aikana, jolloin työn kysyntä on matala ja kilpailu työpaikoista suurta (esim. Landais ym. 2018).

4.1.6 Lähteet

- Abbring, J., Van den Berg, G. ja Van Ours, J. (2005). The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *The Economic Journal* 115: 602-630.
- Addison, J. ja Blackburn, M. (2000). The effects of unemployment insurance on post unemployment earnings. *Labour Economics* 7: 21-53.
- Alasalmi, J. (2020). Ovatko työttömyysturvan kokonaisvaikutukset yksilövaikutusten summa? PTT työpapereita 203, Pellervon taloustutkimus PTT, Helsinki.
- Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (2020). Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2020.
- Alatalo, J., Larja, L. ja Räisänen, H. (2019). Työllisyysaste-erot Pohjoismaissa ja eräitä taustatekijöitä niille. TEM-analyyseja 91/2019.
- Andersen, T. M. ja Svarer, M. (2010). Business cycle dependent unemployment insurance. IZA Discussion paper No. 5196, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Andersen, T. M. ja Svarer, M. (2011). Business cycle contingent unemployment insurance. *Nordic Economic Policy Review* 1: 91-127.
- Andersen, T. M. (2014). Tuning unemployment insurance to the business cycle. *IZA World of Labor* 2014: 5. doi: 10.15185/izawol.54
- Arni, P., Lalive, R. ja Van Ours, J. (2013). How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Econometrics* 28: 1153-1178.
- Arni, P. ja Schiprowski, A. (2018). Job search requirements, effort provision and labor market outcomes. *Journal of Public Economics* 169: 65-88.
- Arni, P. ja Schiprowski, A. (2015). The effects of binding and non-binding job search requirements. IZA Discussion Paper No. 8951, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Ashenfelter, O., Ashmore, D. ja Deschenes, O. (2005). Do unemployment insurance recipients actively seek work? Evidence from randomized trials in four US states. *Journal of Econometrics* 125: 53-75.
- Basten, C., Fagereng, A., JA Telle, K. (2014). Cash on Hand and the Duration of Job Search: Quasi-experimental Evidence from Norway. *Economic Journal*, (576): 540-568.
- Boockmann, B., Thomsen, S.L. ja Walter, T. (2014). Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? *IZA Journal of Labor Policy* 3:21. <https://doi.org/10.1186/2193-9004-3-21>
- Boone, C., Dube, A., Goodman, L., ja Kaplan, E. (2016). Unemployment insurance generosity and aggregate employment. IZA Discussion Paper No. 10439, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Boone, J., Fredriksson, P., Holmlund, B. ja Van Ours, J. C. (2007). Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions. *The Economic Journal* 117: 399-421.
- Busk, H. (2016). Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes. *Labour Economics* 42: 159-176.
- Caliendo, M., Künn, S. ja Uhlendorff, A. (2012). Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Match Quality. DIW Berlin Discussion Paper No. 1222, German Institute for Economic Research (DIW Berlin).
- Caliendo, M., Künn, S. ja Uhlendorff, A. (2016). Earnings Exemptions for Unemployed Workers: The Relationship Between Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Quality. *Labour Economics* 42: 177-193.
- Card, D., Chetty, R. ja Weber, A. (2007b). The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job? *American Economic Review* 97(2): 113-118.
- Centeno, M. (2004). The match quality gains from unemployment insurance. *The Journal of Human Resources* 39: 839-863.
- Chetty, R. (2006). A General Formula for the Optimal Level of Social Insurance, *Journal of Public Economics*, 90, 1879-1901.
- Chetty, R. (2008). Moral Hazard Versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 116(2):173-234.
- Chetty, R. ja Finkelstein, A. (2013). Social Insurance: Connecting Theory to Data. Teoksessa Alan J. Auerbach, Raj Chetty, M. F. ja Saez, E., toim., *Handbook of Public Economics* (5):111-193.
- Cockx, B., Goebel, C. ja Robin, S. (2013). Can income support for part-time workers serve as a stepping-stone to regular jobs? An application to young long-term unemployed women. *Empirical Economics* 44: 189-229.
- Cockx, B. ja Dejemeppe, M. (2012). Monitoring job search effort: An evaluation based on a regression discontinuity design. *Labour Economics* 19(5): 729-737.
- Dolton, P. ja O'Neill, D. (2002). The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom. *Journal of Labor Economics* 20(2): 381-403.
- Douglas, I., Kerminen, P., Meling, T. ja Peura, J. (2011). Työttömyysturvan menettäminen työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. TEM-analyyseja 31/2011.
- Eppel, R. ja Mahringer, H. (2019). Getting a lot out of a little bit of work? The effects of marginal employment during unemployment. *Empirica* 46(2): 381-408.
- Fredriksson, P. ja Holmlund, B. (2006a). Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research. *Journal of Economic Surveys* 20(3): 357-386.

- Fredriksson, P. ja Holmlund, B. (2006b). Optimal unemployment insurance design: Time limits, monitoring, or workfare? *International Tax and Public Finance* 13:565-585.
- Fremigacci, F. ja Terracol, A. (2013). Subsidized Temporary Jobs: Lock-In and Stepping Stone Effects. *Applied Economics* 45(33): 4719-4732.
- Gaure, S., Røed, K. ja Westlie, L. (2008). The Impacts of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality. IZA Discussion Paper No. 3802, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Heikkilä, M. ja Lahti, T. (2001). Työttömyysturvan karenssi - subjektiiviset tulkinnat ja siirtyminen toimeentulotuelle. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2001:4.
- Hillmann, K. ja Hohenleitner, I. (2012). Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow: Evidence from German Survey Data. Hamburg Institute of International Economics Research Paper 129.
- Hofmann, B. (2016). Short- and Long-term Ex-Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 232(1): 31-60. doi:10.1515/jbnst-2012-0105
- Holmlund, B. (2015). Theoretical Aspects of Unemployment Insurance. Policy report, Department of Economics, Uppsala University.
- Hämäläinen, K., Tuomala, J. ja Ylikännö, M. (2009). Työmarkkinatuen aktiivisuuden vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2009.
- Johnston, A.C. ja Mas, A. (2018). Potential unemployment insurance duration and labor supply: The individual and market-level response to a benefit cut. *Journal of Political Economy* 126(6): 2480-2522.
- Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. ja Ylikännö, M. (2019). Perustulokokeilun työllisyys- ja hyvinvointivaikutukset. Alustavia tuloksia Suomen perustulokokeilusta 2017-2018. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2019:8.
- Katz, L. F. ja Meyer, B. D. (1990). Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes. *The Quarterly Journal of Economics* 105(4): 973-1002.
- Kauhanen, M., Suoniemi I. ja Tuomala, M. (2020), Miksei tutkimustieto kelpaa työttömyysturva uudistaville? *Talous ja Yhteiskunta* 3/2020, 14-23.
- Kekre, R. (2016). Unemployment Insurance in Macroeconomic Stabilization [Mimeo]. Saatavilla: https://scholar.harvard.edu/files/rkekre/files/jmp_rkekre_v051816.pdf (viitattu 23.9.2020)
- Klepinger, D.H., Johnson, T.R. ja Joesch, J.M. (2002). Effects of unemployment insurance work search requirements: The Maryland experiment. *Industrial and Labor Relations Review* 56: 3-22.
- Kolsrud J., Landais, C., Nilsson, P. ja Spinnewijn, J. (2018). The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review* 108(4-5): 985-1033.
- Kosonen, T., Kauhanen, M., Kanninen, O., Suhonen, T. ja Karhunen, H. (2020). Suomen hyvinvointivaltion tulevaisuus: työllisyys, verotus ja palvelut. PT Policy Brief 2/2020. Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Kroft, K. ja Notowidigdo, M. J. (2016). Should unemployment insurance vary with the unemployment rate? Theory and evidence. *The Review of Economic Studies* 83(3): 1092-1124.
- Krueger, A. B. ja Mueller, A. (2010). Job search and unemployment insurance: new evidence from time use data. *Journal of Public Economics* 94(3-4): 298-307.
- Kyyrä, T. (2010). Partial Unemployment Insurance Benefits and the Transition Rate to Regular Work. *European Economic Review* 54(7): 911-930.
- Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R. ja Ylikännö, M. (2019a). Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT Tutkimukset 198, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kyyrä, T., Parrotta, P. ja Rosholm, M. (2013). The Effect of Receiving Supplementary UI Benefits on Unemployment Duration. *Labour Economics* 21(C): 122-133.
- Kyyrä, T., Pesola, H. ja Uusitalo, R. (2019b). Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva. VATT Muistiot 57, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2017a). The effects of UI benefits on unemployment and subsequent outcomes: Evidence from a kinked benefit rule. IZA Discussion Paper No. 10848, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Kyyrä, T., Pesola, H. ja Rissanen, A. (2017b). Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses. VATT Research Reports 184.
- Kyyrä, T., Pesola, H. ja Verho, J. (2017c). The Spike at benefit exhaustion in the Finnish labor market. VATT Työpapereita 86, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Laaksonen, M., Rantala, J. ja Salonen, J. (2019). Työttömyysturvan aktiivimallin vaikutus työkyvyttömyyseläkkeen hakemiseen ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2019.
- Lalive, R., Landais, C. ja Zweimüller, J. (2015). Market externalities of large unemployment insurance extension programs. *The American Economic Review* 105(12): 3564-3596.
- Lalive, R., Van Ours, J., ja Zweimüller, J. (2006). How changes in financial incentives affect the duration of unemployment. *The Review of Economic Studies* 73(4): 1009-1038.
- Lalive, R., Zweimüller, J. ja van Ours, J. (2005). The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Association* 3: 1386-1417.
- Landais, C., Michaillat, P. ja Saez, E. (2018a). A macroeconomic approach to optimal unemployment insurance: Theory. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2): 152-81.
- Landais, C., Michaillat, P. ja Saez, E. (2018b). A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Applications. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2): 182-216.

- Lietzmann, T., Schmelzer, P., ja Wiemers, J. (2017). Marginal employment for welfare recipients: stepping stone or obstacle? *Labour* 31(4): 394-414.
- Lindner, A. & Reizer, B. (2016). Frontloading the Unemployment Benefit: An Empirical Assessment, Hungarian Academy of Sciences, Centre for Economic and Regional Studies, Discussion papers 2016/27.
- Lindner, A. & Reizer, B. (2020). [Frontloading the Unemployment Benefit: An Empirical Assessment](#), *American Economic Journal: Applied Economics*, 12:3, 140–174.
- Lombardi, S. (2019). Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions - evidence from two reforms. IFAU Working Paper 2019:22.
- Manning, A. (2009). You can't always get what you want: The impact of the UK Jobseeker's Allowance. *Labour Economics* 16(3): 239-250.
- Marinescu, I. (2017). The general equilibrium impacts of unemployment insurance: Evidence from a large on-line job board. *Journal of Public Economics* 150:14-29.
- McVicar, D. (2010). Does job search monitoring intensity affect unemployment? Evidence from Northern Ireland. *Economica* 77: 296-313.
- McVicar, D. (2008). Job search monitoring intensity, unemployment exit and job entry: Quasi-experimental evidence from the UK. *Labour Economics* 15(6): 1451-1468.
- Meyer, B. (1995). Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments. *Journal of Economic Literature* 33(1): 91-131.
- Micklewright, J. ja Nagy, G. (2010). The effect of monitoring unemployment insurance recipients on unemployment duration: Evidence from a field experiment. *Labour Economics* 17: 180-187.
- Michaillat, P. (2012). Do Matching Frictions Explain Unemployment? Not in Bad Times. *The American Economic Review* 102(4): 1721–1750.
- Müller, K.-U. ja Steiner, V. (2008). Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition: The German Experience. IZA Discussion Paper No. 3483, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- OECD (2016). *Back to Work: Finland: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018). *The OECD Tax-Benefit Model for Denmark. Description for policy rules 2019*. OECD:Paris.
- OECD (2020). *The OECD Tax-Benefit Model for Norway. Description for policy rules 2020*. OECD:Paris.
- Ohkusa, Y. (2004). Programme evaluation of unemployment benefits in Japan: An average treatment effect approach. *Japan and the World Economy* 16: 95-111.
- Petrongolo, B. (2009). The long-term effects of job search requirements: Evidence from the UK JSA reform. *Journal of Public Economics* 93(11-12): 1234-1253.
- Pissarides, C. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory* (2nd edition). The MIT Press.
- Rebollo-Sanz, Y. (2012). Unemployment Insurance and Job Turnover in Spain. *Labour Economics* 19(3): 403-426.
- Røed, K., ja Westlie, L. (2012). Unemployment insurance in welfare states: the impacts of soft duration constraints. *Journal of the European Economic Association* 10(3): 518-554.
- Schmieder, J. F., Von Wachter, T. ja Bender, S. (2012). The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. *The Quarterly Journal of Economics* 127(2): 701-752.
- Schmieder, J. F., ja Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics* 8: 547-581.
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja Eläketurvakeskuksen (2019). "Selvitys eläkeuudistuksessa sovittujen lisäpäiväoikeuteen ja ikääntyneiden aktivointiin tehtyjen muutosten vaikutuksista". Saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6667a8a9-992f-4f2a-95e0-fd1beaacd7fa/6c10c198-075d-46fb-a818-379e05dc2020/RAPORTTI_20190927120409.pdf
- Svarer, M. (2011). The effect of sanctions on exit from unemployment: evidence from Denmark. *Economica* 78: 751-778.
- Tatsiramos, K. ja van Ours, J. C. (2014). Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design. *Journal of Economic Surveys* 28(2): 284-311.
- Uusitalo, R. ja Verho, J. (2010). The Effect of Unemployment Benefits on Re-Employment Rates: Evidence from the Finnish Unemployment Insurance Reform. *Labour Economics*, 17(4):643-654.
- Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J., Ålander, T. (2019). Työttömien määräaikais- haastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26.
- Van der Klaauw, B., ja Van Ours, J. C. (2013). Carrot and stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Econometrics* 28(2): 275-296.
- Van den Berg, G. ja Vikström, J. (2014). Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality. *Scandinavian Journal of Economics* 116: 284-334.
- Van den Berg, G. ja van der Klaauw, B. (2006). Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment. *International Economic Review* 47(3): 895-936.
- Van den Berg, G., Hofmann, B. ja Uhlendorff, A. (2019). Evaluating Vacancy Referrals and the Roles of Sanctions and Sickness Absence. *The Economic Journal* 129 (624): 3292–3322.
- Uusitalo, R. ja Verho, J. (2010). The Effect of Unemployment Benefits on Re-Employment Rates: Evidence from the Finnish Unemployment Insurance Reform. *Labour Economics* 17(4): 643-654.

4.2 Aktiivisen työvoimapolitiikan tehostaminen

Antti Kauhanen

4.2.1 Johdanto

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden parantamista. Kirjoituksessa käydään läpi erityisesti sitä, miten aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden toteutuksella voidaan vaikuttaa sen työllisyysvaikutuksiin. Kirjoitus perustuu raporttiin Kauhanen (2020), josta löytyy tarkempia kirjallisuusviitteitä.

4.2.2 Aktiivisella työvoimapolitiikalla on sekä toivottuja että ei-toivottuja vaikutuksia

Aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla monenlaisia vaikutuksia. Toiset vaikutukset ovat tavoiteltuja, kun taas toiset ovat erilaisia sivuvaikutuksia. Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoiteltu vaikutus on toimenpiteen *aiheuttama* henkilön työllistyminen. Tätä kutsutaan *vaikutukseksi toimenpiteeseen osallistuneisiin*. Toimenpiteen vaikuttavuutta ei voida mitata sillä, kuinka moni toimenpiteeseen osallistuneista työllistyi, sillä osa olisi työllistynyt todennäköisesti joka tapauksessa. Tätä kutsutaan *työmarkkinavuodoksi* (kuollut paino, dead-weight loss). Vaikuttavuuden arvioinnissa tavoitteena on arvioida nimenomaan sitä, mikä oli toimenpiteen *kausaalivaikutus työllistymiseen*.

Lukitusvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että työvoimapolitiikan toimenpiteen vaikutus työllistymiseen voi olla negatiivinen lyhyellä aikavälillä. Tämä johtuu siitä, että toimenpiteeseen osallistuminen vähentää työnhaun aktiivisuutta. Esimerkiksi työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuvat saattavat työllistyä lyhyellä aikavälillä muita huonommin, koska muiden etsiessä työtä he ovat opiskelemassa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä voi olla vaikutuksia myös muihin kuin toimenpiteisiin osallistuviin (esim. Calmfors, 1994). Substituutiovaikutus tarkoittaa sitä, että toimenpide parantaa osallistuneiden työllisyyttä, mutta vastaavasti heikentää toimenpiteeseen osallistumattomien työllisyyttä. Tällöin nettovaikutus työllisyyteen voi jäädä pieneksi tai jopa olemattomaksi. Toimenpiteillä voi olla myös syrjäytysvaikutus, eli toimenpide synnyttää uusia työpaikkoja tiettyihin yrityksiin, mutta tuhoaa niitä toisaalla. Tämä voi seurata esimerkiksi siitä, että aktiivinen työvoimapolitiikka nostaa palkkatasoa tai auttaa tiettyjä yrityksiä kasvattamaan markkinaosuuttaan muiden kustannuksella. Aktiivisen työvoimapolitiikan menot täytyy kattaa veroilla, mikä puolestaan vaikuttaa sekä yksilöiden että yritysten käyttäytymiseen. Tätä kutsutaan verovaikutukseksi.

Aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnit ovat keskittyneet pääosin yksilötason työllisyysvaikutusten arviointiin. Jonkin verran huomiota on kiinnitetty myös lukitusvaikutuksiin. Sen sijaan substituutio- ja syrjäytysvaikutuksia on tutkittu vähän. Viime aikoina ne ovat kuitenkin saaneet osakseen enemmän huomiota. Työllisyysasteen näkökulmasta sivuvaikutusten huomiointi on olennaista.

4.2.3 Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusarvioita

Yksityisen ja julkisen sektorin palkkatuki

Arviointitutkimukset osoittavat, että yksityisen sektorin palkkatuki vaikuttaa positiivisesti siihen osallistuneiden työllisyyteen vertailuryhmään nähden. Eri maissa tehdyt tutkimukset päätyvät hyvin samankaltaisiin tuloksiin ja jopa vaikutusten suuruusluokka on melko samankaltainen, vaikka palkkatukiohjelmien piirteet ja niiden kontekstit poikkeavat huomattavasti toisistaan. Hyvän kuvan vaikutusten suuruusluokasta saa Card ym. (2018) meta-analysistä. Heidän tulostensa mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) palkkatukea saaneet ovat kaksi prosenttiyksikköä todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä⁴⁸. Keskipitkällä aikavälillä (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noussut noin viiteen prosenttiyksikköön. Pitkällä aikavälillä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) vaikutus on vielä suurempi: noin 19 prosenttiyksikköä. Yksityisen sektorin palkkatuen vaikuttavuus näyttäisi siis olevan kasvava yli ajan. Toisaalta on huomattava, että pitkän aikavälin tulokset ovat huomattavasti pienempiä, kun keskitytään tutkimuksiin, joissa on yhtä aikaa tutkittu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Toisin sanoen näyttö suurista pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole kovin vahvaa (Card ym., 2018, 915).

Julkisen sektorin palkkatuki puolestaan on tehoton aktiivisen työvoimapolitiikan väline kaikkien olemassa olevien katsausten valossa, vaikka kirjallisuudessa onkin muutamia tästä poikkeavia tuloksia. Vertailu kansainvälisiin tutkimuksiin osoittaa, että suomalaisten tutkimusten tulokset ovat samankaltaisia kuin kansainväliset tulokset. Ainoan poikkeuksen muodostaa Aho ym. (2018) julkisen sektorin palkkatukea koskeva tulos pitkäaikais-työttömien osalta.

Palkkatuen sivuvaikutuksia käsittelevä kirjallisuus on melko hajanaista ja tästä aiheesta tarvittaisiinkin lisää tutkimusta.

48 Card ym. (2018, Table 5 ja Online Appendix Table A.4)

Työvoimapolitiittinen koulutus

Arviointitutkimukset osoittavat, että työvoimapolitiittinen koulutus nostaa työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen, mutta vasta pidemmällä aikavälillä. Vaikutusten suuruusluokkaa voidaan arvioida Card ym. (2018) meta-analyysin perusteella. Heidän tulostensa mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) koulutukseen osallistuneet ovat prosenttiyksikön todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä, mutta tämä ero ei ole tilastollisesti merkitsevä⁴⁹. Keskipitkällä aikavälillä (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noussut noin viiteen prosenttiyksikköön, ja tämä ero säilyy myös pitkällä aikavälillä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen).

Työvoimapolitiittisella koulutuksella on merkittävä lukitusvaikutus, jonka suuruus riippuu suoraan koulutuksen kestosta (Brown ja Koettl, 2015; McCall ym., 2016). Kustannustehokkain koulutus olisikin kestoltaan rajattu, nykyiseen ja tulevaan työmarkkinatilanteeseen räätälöity ja tutkintoon tai sen osaan johtava (Brown ja Koettl, 2015).

Työnhaun tuki

Arviointitutkimusten tulokset osoittavat, että työnhaun tuki nostaa työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen, mutta vaikutus ei ole kovin suuri, ja toisin kuin yksityisen sektorin palkkatuen tai koulutuksen osalta, vaikutus on vakaa yli ajan. Vaikutusten suuruusluokkaa voidaan jälleen arvioida Card ym. (2018) meta-analyysin perusteella. Heidän tulostensa mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) työnhaun tukea saaneet ovat kaksi prosenttiyksikköä todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä, mutta tämä ero ei ole tilastollisesti merkitsevä⁵⁰. Keskipitkällä aikavälillä (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noin kolme prosenttiyksikköä ja pitkällä aikavälillä noin neljä prosenttiyksikköä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen). Kummatkaan näistä tuloksista eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Työnhaun tuki auttaa työttömiä työllistymään nopeammin, mutta sen syrjäytysvaikutuksista on vakuuttavaa näyttöä. Sen vaikutukset työllisyysasteeseen ovat siis huomattavasti vähäisempiä, kuin mitä mikroaineistoja hyödyntävien arviointitulosten perusteella voisi päätellä.

Hyvän esimerkin sivuvaikutuksia käsittelevästä tutkimuksesta tarjoaa Cheung ym. (2019), jotka tutkivat laajaa ja monipuolista Ruotsissa toteutettua kokeilua tehostetun työnhaun tuen vaikuttavuudesta. Vuonna 2015 toteutetussa kokeessa lisättiin tapaamisia

49 Card ym. (2018, Table 5 ja Online Appendix Table A.4)

50 Card ym. (2018, Table 5 ja Online Appendix Table A.4)

työvoimatoimiston virkailijan kanssa työttömyyden ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Kohdepopulaationa olivat uudet työttömät 72 työvoimatoimistossa. Näistä 72 työvoimatoimistosta valittiin satunnaisesti 36 osallistumaan kokeeseen. Tämän lisäksi jokaisessa osallistuvassa toimistossa satunnaistettiin toimenpiteeseen osallistuvat henkilöt. Satunnaistaminen kahdella eri tasolla mahdollisti toimenpiteen kokonaisvaikutuksen arvioinnin. Toimenpiteen vaikutus osallistujiin voidaan arvioida vertaamalla kokeiluun arvottujen henkilöiden tulemia kontrolliryhmään kokeeseen osallistuvissa työvoimatoimistoissa. Toimenpiteen substituutiovaikutuksia puolestaan voidaan arvioida vertaamalla osallistuvien toimistojen kontrolliryhmän henkilöitä niiden työvoimatoimistojen työttömiin, jossa kokeilua ei toteutettu.

Tulokset osoittavat, että toimenpide nostaa siihen osallistuvien työllisyyttä noin 1,8 prosenttiyksikköä ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Sillä on kuitenkin merkittävä substituutiovaikutus, sillä se vähentää kontrolliryhmän työllistymistä noin 1,5 prosenttiyksikköä. Kokonaisvaikutus riippuu kohde- ja kontrolliryhmien osallistujamäärästä ja on noin 0,25 prosenttiyksikköä. Substituutiovaikutukset ovat siis merkittäviä, mutta toimenpiteen vaikuttavuus on kuitenkin positiivinen.

Työnhaun tukea voidaan tehostaa monin eri tavoin. Yksi viime aikoina kiinnostusta herättänyt aihe on internetpohjaisten teknologioiden hyödyntäminen. Ajatuksena on se, että internetin avulla voidaan luoda halpoja työkaluja, jotka tukevat ja neuvovat työnhakijaa työnhaussa.

Belot ym. (2019) kehittävät edullisen ja automatisoidun ammatillisen neuvonnan työkalun, joka käyttää Iso-Britannian työ- ja eläke ministeriön virallisen työnhakupalvelun (Universal Jobmatch) avoimia työpaikkoja. Työkalu ehdottaa työnhakijalle ammatteja, joihin vastaavat työnhakijat ovat työllistyneet ja joihin osaaminen on helposti siirrettävissä. Työkalu havainnollistaa myös, missä markkinat ovat työnhakijalle suotuisat pohjautuen olemassa oleviin työmarkkinatilastoihin siitä, missä ammateissa on eniten avoimia työpaikkoja suhteessa työttömien määrään. Työkalun avulla voidaan tarjota työnhakijalle edullisesti yksilöllistä ohjausta hänen osaamisellensa sopivista työpaikoista, joissa on lisäksi suotuisat markkinat.

He kokeilevat työkalun vaikutusta kutsumalla työnhakijoita laboratorioon 12 viikon ajaksi ja satunnaistavat puolet työnhakijoista etsimään töitä heidän työkaluunsa perustuvalla käyttöliittymällä. Loput jatkavat työnhakua normaalilla käyttöliittymällä. Normaalilla käyttöliittymällä työnhakija itse päättää, mitä ammatteja hakee ja mitä avainsanoja käyttää. "Vaihtoehtoinen" käyttöliittymä kysyy, mitä ammatteja työnhakija hakee ja tarjoaa kaksi listaa vastaavista ammateista. Ensimmäinen lista perustuu yleisiin ammatteihin, joihin henkilöt ovat kohdeammattista vaihtaneet. Toinen lista sisältää osaamisen osalta vastaavia ammatteja. Seuraava "klikkaus" etsii näiden listojen pohjalta avoimia työpaikkoja.

Työnhakija voi myös katsoa, missä ammateissa työttömien määrä suhteessa avoimiin työpaikkoihin on edullinen.

Tulokset osoittavat, että vaihtoehtoista käyttöliittymää käyttävät työnhakijat hakevat laajempaa kirjoa työpaikkoja ja saavat useammin kutsun työhaastatteluun. Belot ym. (2019) keräävät tietoa myös laboratorion ulkopuolisesta työnhausta ja niiden kautta saaduista työhaastattelukutsuista. Tulokset osoittavat, että vaikuttaa positiivisesti myös laboratorion ulkopuoliseen työnhakuun. Työkalun vaikutukset ovat erityisen suuria pidempään työttöminä olleille ja heille, jotka muutoin hakisivat työpaikkoja hyvin kapea-alaisesti.

Toinen kysymys, jota on jonkin verran tutkittu, on se, kuinka työvoimatoimistojen virkailijoiden määrä suhteessa työnhakijoiden määrään vaikuttaa työvoimapalveluiden (erityisesti työnhaun tuen) vaikuttavuuteen. Saksassa vähennettiin vuonna 2007 osassa työvoimatoimistoista virkailijoiden työkuormaa. Ennen kokeilua kullakin virkailijalla oli noin 100 asiakasta ja kokeilussa luku pudotettiin 40:een. Tulokset osoittavat, että työkuorman vähentäminen lyhensi työttömyysjaksojen kestoa ja nosti työllistymisastetta (Hainmueller ym., 2016). Myös Ranskassa tehty kokeilu osoitti, että työvoimatoimistojen henkilöstön työkuorman vähentäminen noin 120:stä noin 40:een paransi työttömien työllistymistä (Behaghel ym., 2014). Tanskassa yhdessä kunnassa lisättiin vuosina 2015-2018 resursseja heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluihin. Käytännössä tämä tarkoitti työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuorman vähentämistä noin 80 asiakkaasta 40 asiakkaaseen. Ravn ja Nielsen (2019) osoittavat, että kohderyhmän työllisyys parani vertailukuntiin verrattuna, mutta vaikutus oli melko pieni.

Kolmas kysymys liittyy tapaamisten ajoittumiseen: tulisiko tapaamisten alkaa mahdollisimman nopeasti työttömyysjakson alkamisen jälkeen? Tanskassa toteutettu kokeilu työvoimapalvelujen tarjoamisen aikaistamisesta johti työttömyysjaksojen lyhentymiseen (Graversen ja van Ours, 2008; Maibom ym., 2017)⁵¹[5]. Suomessa toteutettu kokeilu tukee myös samaa tulosta: aikaisemmat tapaamiset edistivät työllistymistä (Sundvall ja Härmälä, 2016).

4.2.4 Toimenpiteiden kohdistaminen ja työpolitiikan vaikuttavuus

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus riippuu siitä, kohdentuuko oikeat toimenpiteet oikeille henkilöille. Vaikuttavuuden maksimointi tarkoittaisi sitä, että jokaiselle työttömälle osoitettaisiin se toimenpide, joka juuri hänen kohdallaan parantaa työmarkkina-asemaa eniten (voi tietysti olla, että tehokkainta on olla tarjoamatta mitään toimenpidettä). Tämän

51 Näitä tutkimuksia niihin liittyviä sivuvaikutuksia kuvataan seuraavassa osiossa tarkemmin.

toteuttamisessa on monta ongelmaa. Ensiksi tämä edellyttäisi sitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutuksia pystyttäisiin ennustamaan luotettavasti yksilötasolla. Edellä esitellyt tutkimukset keskittyvät arvioimaan keskimääräisiä vaikutuksia, joten tulokset eivät sellaisenaan sovellu tähän käyttöön. Toisaalta viime aikoina on kehitelty koneoppimiseen perustuvia menetelmiä, joiden avulla toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan ennustaa yksilötasolla huomattavasti entistä luotettavammin. Toiseksi tämä edellyttäisi sitä, että työvoimatoimistojen käytäntöjä muutettaisiin niin, että toimenpiteisiin osoitusta tehtäisiin ennustetun vaikuttavuuden perusteella. Tämä tarkoittaisi työvoimatoimistojen virkailijoiden autonomian kaventamista.

Tilastollisia päätössääntöjä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentamisessa on tutkittu jo pitkään (Bell ja Orr, 2002; Dehejia, 2005; Lechner ja Smith, 2007; Caliendo ym., 2008; Frölich, 2008). Mielenkiintoinen havainto tutkimuksissa on, että tilastolliset päätössäännöt tyypillisesti parantavat työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta verrattuna tilanteeseen, jossa työvoimatoimistojen virkailijat tekevät itsenäisesti päätöksiä toimenpiteiden kohdentamisesta (Bell ja Orr, 2002; Lechner ja Smith, 2007).

Tuoreimmat tutkimukset hyödyntävät koneoppimiseen perustuvia menetelmiä, joiden avulla voidaan aiempaa paremmin arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta kunkin yksilön kohdalla. Knaus ym. (2020) tutkivat työn haun tuen vaikutusten vaihtelua yksilöiden välillä hyödyntäen sveitsiläistä aineistoa. Heidän tuloksensa osoittavat, että työn haun tuen vaikutukset vaihtelevat merkittävästi yksilöiden taustaominaisuuksien mukaan ja että työn haun tuen kohdentaminen tilastollisilla päätössäännöillä parantaa sen vaikuttavuutta. Boolens ym. (2020) tutkivat työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikutusten heterogeenisyyttä ja tilastollisia päätössääntöjä koulutuksen kohdentamisessa Belgiassa samankaltaisilla menetelmillä kuin Knaus ym. (2020). Heidän tuloksensa osoittavat, että kohdentamalla erityyppiset koulutukset niiden ennustetun vaikuttavuuden mukaan, voidaan koulutuksen työllisyysvaikutuksia parantaa merkittävästi. Yksinkertaisemmat päätössäännöt (esim. työnhakijoiden ominaisuuksiin perustuvat) eivät tuota yhtä hyviä tuloksia.

4.2.5 Lopuksi

Aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan vaikuttaa työllisyysasteeseen, mutta vaikutus ei ole välttämättä kovin suuri. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten suuruusluokkaa on arvioitu eri tutkimuksissa hieman eri tavoin. Card ym. (2018) havaitsivat, että keskipitkällä aikavälillä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet nostavat osallistujien työllisyysasteen 5–12 prosenttiyksikköä vertailuryhmään nähden. He suhteuttavat tämän toisen asteen koulutuksen ja alimman korkea-asteen koulutuksen omaavien työllisyysaste-eroon, joka on noin 10 prosenttiyksikköä. He esittävät, että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus on taloudellisesti merkittävä suhteessa tähän työllisyysaste-eroon. Vooren

ym. (2019) puolestaan laskevat ns. efektikoon (Cohen's d). Heidän arvionsa aktiivisen työvoimapolitiikan efektikoolle on kaikilla aikaväleillä alle 0.1, mikä tyypillisesti käytetyn luokituksen perusteella luokitellaan pieneksi⁵². Filges ym. (2015) laskevat vaikutuksen suuruusluokan arvioimiseksi, että yhden lisätyöllisen saamiseksi tulee 15 hengen osallistua toimenpiteeseen⁵³. On siis hieman näkökulmakysymys, pitääkö aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta merkittävänä vai ei.

Toisaalta on huomioitava, että edellä mainitut tutkimukset eivät huomioi aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia. Sivuvaikutusten arviointi on kuitenkin olennaista, kun arvioidaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusta työllisyysasteeseen. Olemassa olevat tutkimukset viittaavat siihen, että sivuvaikutukset saattavat olla merkittäviä ja ne heikentävät aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksia. Tästä syystä esimerkiksi palkkatukijärjestelmän merkittävä laajentaminen ei todennäköisesti nostaisi työllisyysastetta kovin paljoa.

Työnhaun tuki näyttää parantaa työllisyysastetta lyhyellä aikavälillä sivuvaikutuksista huolimatta (Cheung ym., 2019). Työn haun tukea voidaan tehostaa ainakin kolmella eri tavalla. Ensiksi, tutkimukset osoittavat, että keventämällä työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuormaa työnhaun tuen työllisyysvaikutukset paranevat (Behaghel ym., 2014; Hainmueller ym., 2016; Ravn ja Nielsen, 2019). Toiseksi, tapaamisten tulisi alkaa melko nopeasti työttömyysjakson alun jälkeen (Graversen ja van Ours, 2008; Sundvall ja Härmälä, 2016; Maibom ym., 2017). Kolmanneksi, tuoreen tutkimuksen mukaan tietokoneavusteisella työnhaulla voidaan parantaa työttömien työllistymistä (Belot ym., 2019). Hallituksen kaavailema pohjoismaisen työnhaun malli on näiden tulosten valossa oikean suuntainen toimenpide.

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta voidaan tehostaa myös ottamalla käyttöön tilastollisia päätössääntöjä toimenpiteiden kohdentamisessa. Tämä tehostaisi palkkatuen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuutta. Viimeaikaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että työvoimapolitiikan kohdentaminen tilastollisilla päätössäännöillä johtaisi korkeampaan työllisyysasteeseen kuin työvoimatoimistojen virkailijoiden harkintaan perustuva kohdentaminen (Boolens ym., 2020; Knaus ym., 2020). Perinteisesti on ajateltu, että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus muodostuu osin siitä, että virkailijat valitsevat toimenpiteisiin ne henkilöt, joille arvioivat toimenpiteistä olevan enemmän hyötyä (selektiivisyys). Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että virkailijat eivät onnistu tässä kovin hyvin. Käytännössä tilastollisten päätössääntöjen käyttö tarkoittaa sitä, että kullekin työttömälle ennustetaan tilastollisen mallin avulla hänelle parhaiten sopiva toimenpide (tai toimenpidokokonaisuus). Tilastollisten päätössääntöjen käyttö edellyttää kuitenkin viimeaikaisten

52 Esim. Sawilowsky (2009)

53 $1/0.07=14.3$, jonka he pyöristävät seuraavaan kokonaislukuun.

tilastollisten menetelmien käyttöä sekä rikasta ja tarkkaa tilastoaineistoa. Merkittävä haaste on myös niiden käytön käytännön implementointi työvoimatoimistoissa.

4.2.6 Lähteet

- Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapaalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018. Helsinki.
- Behaghel, L., Crepon, B. ja Gurgand, M. (2014). *Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment*. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), 142-174.
- Bell, S. H. ja Orr, L. L. (2002). *Screening (and creaming?) applicants to job training programs: The afdc homemaker-home health aide demonstrations*. *Labour Economics*, 9(2), 279-301.
- Belot, M., Kircher, P. ja Muller, P. (2019). *Providing advice to jobseekers at low cost: An experimental study on online advice*. *Review of Economic Studies*, 86(4), 1411-1447.
- Boolens, J., Cockx, B. ja Lechner, M. (2020). Priority to unemployed immigrants? A causal machine learning evaluation of training in Belgium. Centre for Economic Policy Research, (https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14270). London.
- Brown, A. J. ja Koettl, J. (2015). *Active labor market programs - employment gain or fiscal drain?* *IZA Journal of Labor Economics*, 4(1), 1-36.
- Caliendo, M., Hujer, R. ja Thomsen, S. L. (2008). *Identifying effect heterogeneity to improve the efficiency of job creation schemes in Germany*. *Applied Economics*, 40(9), 1101-1122.
- Calmfors, L. (1994). *Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features*. 22, 7-47.
- Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2018). *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. ja Vikström, J. (2019). Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms. IFAU Working paper 2019:25. Uppsala.
- Dehejia, R. H. (2005). *Program evaluation as a decision problem*. *Journal of Econometrics*, 125(1), 141-173.
- Filges, T., Smedslund, G., Knudsen, A.-S. D. ja Jørgensen, A.-M. K. (2015). *Active labour market programme participation for unemployment insurance recipients: A systematic review*. *Campbell Systematic Reviews*, 11(1), 1-342.
- Frölich, M. (2008). *Statistical treatment choice: An application to active labor market programs*. *Journal of the American Statistical Association*, 103(482), 547-558.
- Graversen, B. K. ja van Ours, J. C. (2008). *How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program*. *Journal of Public Economics*, 92(10), 2020-2035.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. ja Wolf, K. (2016). *Do lower caseloads improve the performance of public employment services? New evidence from German employment offices*. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(4), 941-974.
- Kauhanen, A. (2020). *Aktiivinen työvoimapolitiikka*. Teoksessa J. Alasalmi, H. Busk, A. Kauhanen, T. Leinonen, S. Solovieva, T. Valkonen ja E. Viikari-Juntura (toim.), *Työpolitiikka ja työllisyysaste: Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.
- Knaus, M. C., Lechner, M. ja Strittmatter, A. (2020). *Heterogeneous employment effects of job search programmes: A machine learning approach*. *Journal of Human Resources*.
- Lechner, M. ja Smith, J. (2007). *What is the value added by caseworkers?* *Labour Economics*, 14(2), 135-151.
- Maibom, J., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2017). *Experimental evidence on the effects of early meetings and activation*. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), 541-570.
- McCall, B., Smith, J. ja Wunsch, C. (2016). *Chapter 9 - government-sponsored vocational education for adults*. Teoksessa E. A. Hanushek, S. Machin ja W. Ludger (toim.), *Handbook of the economics of education* (Volume 5, s. 479-652). Elsevier.
- Ravn, R. ja Nielsen, K. (2019). *Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients*. *European Journal of Social Security*, 21(1), 42-62.
- Sawilowsky, S. S. (2009). *New effect size rules of thumb*. *Journal of Modern Applied Statistical Methods*, 8(2), 26.
- Sundvall, S. ja Härmälä, K. (2016). *Tuloksellista työnvälitystä aktiivisella yhteydenpidolla: Analyysi kolmen uudenmaan te-toimiston työnvälityskokeilun tuloksista*.
- Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W. ja Maassen van den Brink, H. (2019). *The effectiveness of active labor market policies: A meta-analysis*. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 125-149.

4.3 Proaktiivinen työvoimapolitiikka ja muutosturva

Anu Järvensivu

Työllisyysasteeseen voidaan vaikuttaa myös pyrkimällä estämään työttömäksi tai työvoiman ulkopuolelle ajautumista. Tällöin puhutaan proaktiivisesta toiminnasta, kuten proaktiivisesta työvoimapolitiikasta, proaktiivisista työvoimapolitiittisista strategioista tai proaktiivisista toimista. Nämä toimet liittyvät erityisesti osaamisen parantamiseen sekä osin myös laajemmin työelämän kehittämistoimintaan ja sitä kautta niillä on liittymäpinta työvoiman kysyntäänkin. Ennen muuta proaktiivisessa työvoimapolitiikassa on kyse työvoimapolitiikan toteuttamisen toimintamallista, joka perustuu ennakoivaan otteeseen ja paikallisten toimijoiden yhteistyöhön ja yhteiskehittämiseen. (Järvensivu & Valkama 2005.) Tässä osiossa esitellään proaktiivista työvoimapolitiikkaa sekä yhtä sen sovellusalueetta, muutosturvaa.

On huomattava, että tämänkaltaisen toiminnan vaikutusten ja holistisen merkityksen arviointi perinteisin ekonomistisin mittaroinnein ja mallinuksin on hankalaa tai jopa mahdotonta. Alueellisen yhteistyön vahvistumisen ja sujuvuuden merkitys saattaa realisoitua vasta varsin pitkällä aikavälillä, erilaisia reittejä ja moninaisin tavoin. Niin ikään näistä vaikutuksista mahdollinen työllisyyden paraneminen olisi vain yksi. Toisaalta samanaikaisesti alueen työllisyyteen vaikuttavat lukemattomat muut tekijät. Vastaavasti hankaluutta proaktiivisten toimien, kuten muutosturvan, seurannalle koituu siitä, että esimerkiksi te-hallinnon omat tilastoinnit eivät tavoita niitä henkilöitä, jotka eivät milloinkaan kirjaannu työttömiksi (Impiö 2015).

Proaktiivinen toiminta esitelläänkin raportissa yhtenä työpolitiikan osa-alueena, joka on kiinnostava, mutta mahdollisuuksiltaan ja vaikuttavuudeltaan heikosti tunnettu. Varsinaisia ehdotuksia ei niukasti saatavilla olevan tiedon ja aihepiirin kompleksisuuden vuoksi tehdä, mutta suosituksena esitetään toiminnan potentiaalien tarkempi havaitseminen ja tutkiminen, mille nähdään olevan olemassa myös kansainvälistä tilausta.

4.3.1 Proaktiivisen työvoimapolitiikan tausta ja perusajatukset

Proaktiivisen työvoimapolitiikan käsite kehitettiin aktiivisen työvoimapolitiikan käsitteen täydennykseksi ja tarkennukseksi. Sillä otettiin ensinnäkin haltuun vuosituhaten vaihteissa tapahtuneita muutoksia niin ylipäänsä työelämässä kuin työhallinnon käytännön toiminnassa ja strategioissakin (Järvensivu 2004b). Toiseksi käsitteen tavoitteena oli selkiyttää työhallinnossa tapahtuneen kehittämistoiminnan suuntaa ja auttaa rakentamaan suomalaiselle työvoimapolitiikalle arvioinneissa kaivattua imagoa tai ”brändiä” (Järvensivu 2004a; Työhallinnon aluestrategia 2004).

Proaktiivisella työvoimapolitiikalla viitataan työhallinnon toimintalinjauksiin ja toimiin, joilla pyritään ennakoimaan ja ennaltaehkäisemään työmarkkinoiden epätasapaino-ongelmia. Tällöin tähtäin on totuttua pidemmällä ja ennakoivampi ja toisaalta toimet sijoittuvat varhaisempiin vaiheisiin kuin aktiivisen työvoimapolitiikan puitteissa oli aiemmin ollut tyyppillistä. (Järvensivu 2004a ja 2004b.) Käsitteen sisältämät ennalta vaikuttamisen ja laajaan osallistumiseen perustuvan yhteistyön ajatukset nostavat perinteisten aktiivisen työvoimapolitiikan keinojen rinnalle esimerkiksi alueellisen työvoimapolitiittisen ennakointitoiminnan, työssä oleviin, rekrytoitaviin, lomautettuihin tai irtisanottuihin kohdistetun työvoimapolitiittisen koulutuksen ja laajimmillaan näihin limittyvän työvoimapolitiittisesti perustellun työpaikkojen kehittämistoiminnan. Tällaisena proaktiivinen työvoimapolitiikka lähestyy myös työelämän laadun, työhyvinvoinnin ja yritysten menestymismahdollisuuksien parantamista. (Järvensivu 2004a). Samoin sen piiriin lukeutuva toiminta, kuten työpaikoilla tapahtuva koulutus, linkittyy työyhteisöissä oppimisen näkökulmaan ja tällä hetkellä opetus- ja kulttuuriministeriössä keskeisiin jatkuvan oppimisen tematiikkoihin. Tässä mielessä kyse on eri hallinnonaloja ja ministeriöiden vastuualueita läpäisevästä osa-alueesta, jossa työpoliittinen näkökulma kohtaa muita näkökulmia ja toisten toimijoiden vastuualueita.

Koulutusten ja osaamisen kehittämisen näkökulmasta proaktiivisen työvoimapolitiikan kehittämistyö kohdistui vuosituhannen alussa erityisesti työhallinnon ja yritysten yhdessä rahoittamiin yhteishankintakoulutuksiin, joita ovat täsmäkoulutukset, rekrytointikoulutukset, lomautuskoulutukset sekä muutosturvaan lukeutuvat koulutukset. Nämä koulutusmallit eroavat perinteisestä työttömien koulutuksesta siirtämällä painopistettä työssä olevien koulutuksiin ja työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen. Samalla rajapinta työyhteisöjen ja työpaikkojen kehittämistoimintaan liudentuu ja toimintamallia luonnehtii ennakoivuuden ohella työelämäläheisyys. (Järvensivu & Valkama 2005, 102-103.)

Yhteishankinta toteutetaan nimensä mukaisesti yhteistyössä työhallinnon, yrityksen ja kouluttajan tai oppilaitoksen kanssa. Yhteishankintakoulutuksella yritys voi löytää ammattitaitoisia työntekijöitä, jos yrityksen tarvitsemia osaajia ei muuten valmistu oppilaitoksista, saada henkilöstölleen räätälöityä ammatillista perus- tai lisäkoulutusta (toteutus esim. määräaikaisissa lomautustilanteissa) tai auttaa taloudellisesta tai tuotannollisesta syystä irtisanottuja työntekijöitään löytämään työpaikan tai tukea toistaiseksi lomautettuja työntekijöitään. TE-toimiston roolina on tarjota yrityksille apua koulutuksen järjestämiseen. Työnantaja puolestaan osallistuu koulutuksen rahoitukseen ja opiskelijavalintaan. Koulutuksiin voivat osallistua myös yrittäjäksi ryhtyvät tai yrittäjä työntekijöidensä kanssa sekä yrityksessä työskentelevät vuokratyöntekijät.

Proaktiivisen työvoimapolitiikan varhaista kehitystyötä tehtiin aluelähtöisesti mutta kommunikaatio ja yhteiskehittely alueiden välillä ja keskushallinnon kanssa oli vilkasta. Kehitystyö oli aktiivista esimerkiksi Tampereen ja Turun seuduilla. Kehitystyössä etsittiin myös liittymäpintoja alueellisen innovaatiotoiminnan ja innovaatiojärjestelmien kehittämiseen

laajasti avoimen systeemisen innovaatiotoiminnan (Koski & Järvensivu 2011) ja Quadruple Helix –innovaatiokäsityksen (Arnkil ym. 2010) mukaisesti. Näissä malleissa perusajatuksena on eri toimijoiden laajaan osallistumiseen ja yhteistyöhön pohjaava toiminta, jonka turvin sekä synnytetään innovaatioita, että turvataan työllisyyttä ja työvoiman saatavuutta. Varhaisessa kehitystyössä oli näin ollen mukana myös innovaatiopoliittinen aspekti.

Mallin suomalaisella kehittämistoiminnalla oli laajempi yhteispohjoismainen kehys, jossa pohdittiin työpaikalla tapahtuvan oppimisen, työyhteisöjen kehittämisen ja alueellisen innovaatiotoiminnan teemoja ja niiden linkityksiä työvoimapolitiikkaan. Työvoimapolitiikalla ja työlainsäädännöllä on todettu olevan merkitystä sille, miten yrityksissä opitaan ja innovoidaan. Oppimista ja innovaatiotoimintaa ehdollistavissa työn organisoimisen tavoissa on EU-maidenkin välillä eroja, jotka ovat yhdistettävissä työttömyysturvan ja työvoiman sopeuttamistoimien sääntelyn tapoihin. Erityisen hyvin oppimista ja tiedon hankintaa ja generointia tukevaksi institutionaaliseksi ympäristöksi on todettu matalan irtisanomissuojan yhdistäminen panostuksiin aktiivisen työvoimapolitiikan toimiin, erityisesti jatkuvaan ja elinikäiseen oppimiseen. (Lorenz & Lundvall 2011.)

Suomalaisen proaktiivisen työvoimapolitiikan perusta ei kuitenkaan muodostunut tämänkaltaisen matalan irtisanomissuojan institutionaalisen kehyksen tavoittelusta. Sen sijaan perusta kiinnittyi työelämän muutosten ennakointiin ja pyrkimykseen laajalla yhteistyöllä helpottaa muutostilanteissa selviytymistä. Taustalla vaikutti pohjoismaiseksi erityispiirteeksikin mainittu laajan osallistumisen ja vaikuttamisen perinne (Gustavsen 2011.) Tavoitteena oli rakentaa ja kehittää yhdessä työpaikoilla ja alueellisesti toimivia käytäntöjä ottamatta suoranaisesti kantaa institutionaalisiin kehyksiin.

4.3.2 Muutosturva

Muutosturva on todennäköisesti tunnetuin osa proaktiivista työvoimapolitiikkaa. Sen perusajatuksena on lyhentää tai jopa estää työttömyysjaksoja nopeuttamalla irtisanottujen uudelleen työllistymistä. Muutosturvaa on kehitetty Suomessa 2000-luvulla. Muualla maailmassa vastaavia malleja on vähäisesti tai ainakaan tietoa niistä ei ole erityisen helposti saatavilla.

Muutosturva syntyi, kun työmarkkinajärjestöjen keskusjärjestöt sopivat vuosia 2005-2007 koskeneessa tulopoliittisessa sopimuksessa muutosturvamallin käyttöönotosta taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuvissa irtisanomistilanteissa. Toimintamallin tavoitteena on tehostaa työnantajan, työntekijöiden ja työvoimaviranomaisten yhteistyötä sekä edistää työntekijöiden mahdollisimman nopeaa uudelleen työllistymistä. Muutosturvan toimintamallin on todettu tukevan työhallinnon proaktiivista toimintatapaa. Muutosturvan ensimmäinen laajamittainen soveltaminen tapahtui Voikkaan paperitehtaan

lakkauttamisen yhteydessä. Työhallinnon toiminta tilanteessa on kuvattu perusteellisesti käytännön toteutuksessa keskeisessä roolissa olleen työhallinnon virkamiehen toimesta. (Valtonen 2010.) Tämän jälkeen muutosturvaa on kehitetty edelleen ja tulevista lisä uudistuksista koskien yli 55-vuotiaita on sovittu tällä hallituskaudella.

Koska muutosturva on heikosti tunnettu, tässä käydään lyhyesti läpi sen perusteet. Muutosturvan toimintamallin tarkoituksena on tarjota tukea ja apua irtisanotuille tai lomautetuille ja näin helpottaa ja nopeuttaa heidän työllistymistään. TE-hallinnon internetsivuilla kerrotaan muutosturvasta erikseen sekä irtisanotun näkökulmasta, että työnantajan näkökulmasta. Muutosturvan kerrotaan lisäävän työntekijöiden turvaa muutostilanteissa, antavan tukea työnhakuun ja auttavan työllistymään uudelleen mahdollisimman nopeasti. Muutosturvan kautta avautuu mahdollisuuksia osallistua työllistymistä edistäviin toimiin. TE-palvelut tarjoavat muutosturvatilanteissa esimerkiksi infotilaisuuksia työntekijöille, työnhakupalveluja, työnvälitystä, työvoimakoulutusta, työkokeiluja, neuvontaa yrittäjyydestä ja tukea uudelle yrittäjälle sekä muita ammatillisten valmiuksien kehittämispalveluja. Myös alueelliseen liikkuvuuteen tarjotaan tukea korvaamalla työn vastaanottamiseen liittyviä kustannuksia. (Työhallinnon internet-sivut: https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/muutosturva/index.html)

Vastaavasti työnantajan velvollisuutena on muutosturvatilanteissa tarjota irtisanotuille tilaisuus osallistua työnantajan kustantamaan työllistymistä edistävään valmennukseen tai koulutukseen, mikäli työnantajan palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä ja työntekijä on ennen työsuhteen päättymistä toiminut yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta kyseisen työnantajan palveluksessa. Valmennuksia ja koulutuksia järjestetään irtisanomisaikana tai työttömyyden alkuvaiheessa. Muutosturvan piiriin lasketaan myös työnantajan velvollisuus järjestää samoilla ehdoilla irtisanotuille työterveyshuolto kuuden kuukauden ajaksi työntekovelvollisuuden päättymisestä lukien. Jos irtisanottuja on vähintään kymmenen, työnantajan tulee tehdä henkilöstön kanssa toimintasuunnitelma. Alle kymmenen hengen yrityksissä työnantajan velvollisuus on kertoa, miten irtisanomisaajan tukipalvelut toimivat. Takaisinottovelvollisuus on normaalisti neljä kuukautta, eli tuona aikana työnantajan velvollisuus on tarjota työtä ensin irtisanotuille. Vähintään 12 vuoden työsuhteen jälkeen takaisinottoaika on kuusi kuukautta. (Työhallinnon internet-sivut: https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/muutosturva/index.html)

Työnantajan näkökulmasta muutosturva sisältää työnantajan tehostunutta tiedotusta, työllistämistä edistävän toimintasuunnitelman, irtisanotun työllistymissuunnitelman, irtisanotun palkallisen vapaan uuden työn etsimiseksi, koulutusta irtisanomisaikana tai työttömyyden alkuvaiheessa joko työnantajan järjestämänä tai osallistumalla muiden opintojen kustannuksiin sekä työterveyshuollon järjestämisen kuuden kuukauden ajan työntekovelvollisuuden päättymisestä lähtien. (Työhallinnon internetsivut https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonantajalle/henkiloston_kehittaminen/muutosturva/index.html)

4.3.3 Muutosturvan arviointi

Työvoimapolitiittisten toimien arviointi on hankalaa ja vaikuttavuusarvioinneista on esitetty varsin kriittisiäkin näkemyksiä. Keskeinen ongelma on, ettei vaikuttavuuden arvioinnin tarvetta huomioida toimenpiteiden suunnittelussa, jolloin arvioinnin toteuttaminen on usein mahdotonta. Proaktiivisten, eli ennakoivien ja yhteistoiminnan vahvistumisen kautta vaikuttamaan pyrkivien toimien kohdalla vaikuttavuuden arvioinnin hankaluudet korostuvat. Proaktiivisen työvoimapolitiikan ja siihen liittyvien toimien vaikuttavuutta ja merkitystä onkin tutkittu ja arvioitu erittäin niukasti. Kehitystyössä oli kuitenkin alkuvaiheessa tukena työministeriön kustantama ja Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksen toteuttama toimintatutkimus, josta löytyy muutamia julkaisuja (Järvensivu 2004a ja 2004b; Järvensivu & Valkama 2005; Järvensivu 2006; Järvensivu & Valkama 2006; Koski & Järvensivu 2011). Sen luonne oli yhteistyötä tukeva ja yhteistä kehittämistoimintaa generoiva eikä niinkään arvioiva.

Muutosturvan alkuperäistä mallia on kuitenkin arvioitu heti sen ensimmäisinä toteutusvuosina (Arnkil ym. 2007a ja 2007b). Sen sijaan nykymuotoista, vuonna 2017 käyttöön otettua muutosturvaa ei ole arvioitu. Tehtaiden lakkauttamisprosesseihin kohdistuvista tutkimuksista löytyy kursorisia viittauksia muutosturvaan ja ehkä kattavin kuvaus löytyy Voikkaan tehtaan lopettamisen yhteydessä toteutetusta ensimmäisestä laajasta muutosturvan toimeenpanosta (Melin & Mamia 2010). Näiden tutkimusten lisäksi muutosturva on ollut kohteena kymmenissä opinnäytetöissä.

Vain pari vuotta lain voimaan tulosta toteutetussa, toistaiseksi ainoassa, muutosturvan monimenetelmäisessä arviointitutkimuksessa muutosturva todettiin yleisesti ottaen hyväksi ja toimivaksi niin irtisanottujen, työnantajien kuin työnvälityksenkin näkökulmista (Arnkil ym. 2007a ja b). Muutosturva paikannettiin arvioinnissa kansainvälisesti ”taloudellisesti kehittyneiden maiden yhteiskunnalliseksi järjestelyksi, jolla välttämättömäksi ja väistämättömäksi nähdyn talouden globalisaation seurauksia hallitaan” (Arnkil ym. 2007a, 107). Sitä luonnehdittiin myös ”eteen ja ulos työnnetyksi” ennaltaehkäiseväksi palveluksi, jossa eri osapuolia verkostoidaan ja katalysoidaan keskinäiseen yhteistyöhön ja yhteistoimintaan. Siinä toimitaan, kun työntekijöiden irtisanomishetki on vasta tuloillaan. (Mt.) Muutosturvaprosessista erotettiin kolme vaihetta: yhteistyöalustan rakentaminen, varhaisen aktivoimisen virittäminen sekä työllistymisen tukeminen. Arvioinnin mukaan toiminnan onnistuneeseen läpivientiin vaikuttaa oleellisesti se, missä määrin työhallinto onnistuu rakentamaan itsensä ja eri osapuolten välille yhteisen työskentelyn tilat ja foorumit eri tasoilla sekä kehittämään niitä edistävät työmenetelmät ja prosessirakenteet. (Arnkil ym. 2007a.)

Toteutetun arvioinnin mukaan osalliset arvioivat palveluja kokonaisuutenaan positiivisesti silloin, kun niillä on aitoa lisäarvoa eri toimijoille. Työntekijäasiakkaiden näkökulmasta muutosturvan lisäarvoksi osoittautui palveluiden ja toimenpiteiden normaalia aktiivisempi

ja nopeampi tarjoaminen uudelleen työllistymisen tueksi. Irtisanottujen havaittiin tarvitsevan toimintaa, jossa he voivat reflektoida suhdettaan omaan työhistoriaansa, suhdetaan työpaikkaansa sekä pohtia laajemmin työuraansa ja elämäänsä liittyviä kysymyksiä. Tällaisen mahdollisuuden tarjoamisen todettiin olevan jonkinasteinen edellytys työurien normaalille jatkuvuudelle, mutta samalla korostettiin tarvetta etsiä paikallisesti neuvottelun kussakin tilanteessa sopivin toteutustapa. Arvioinnissa pidettiin onnistuneena ratkaisuna asiakkaiden tavoittaminen heidän omissa konteksteissaan, eli työpaikoilla. (Arnkil ym. 2007a.)

Työnantajille muutosturvan todettiin tuoneen strukturoidun toimintatavan tilanteeseen, josta aiemmin ovat puuttuneet selkeät menettelytavat. Mallissa julkinen tulee yksityisen kumppaniksi ratkaisemaan tilannetta ja auttamaan myös yhteiskuntavastuun kantamiseen liittyvissä huolissa. Arvioinnissa nostettiin olennaiseksi työhallinnon profiloituminen yhteistyökumppaniksi valvovan viranomaisen sijasta. (Arnkil ym. 2007a.)

Työvoimapalvelujen näkökulmasta onnistuneeksi arvioitiin niin ikään työhallinnon asemoituminen eri osapuolet yhteen kokoavaksi ja neutraaliksi neuvottelukumppaniksi eri toimijoille. Toimintatapa auttaa arvioinnin mukaan saavuttamaan paremman kosketuksen eri asiakasryhmien palvelutarpeisiin. Palvelujen sisällön ohella niiden oikea-aikaisuus osoittautui keskeiseksi tekijäksi onnistumisessa. Työvoimapalveluiden näkökulmasta muutosturvatoiminnan todettiin merkinneen aidosti työelämäyhteyksien tiivistymistä ja laajenemista sekä lisääntyneitä mahdollisuuksia vaikuttaa alueen työvoimavarojen käyttöön. Onnistunut muutosturvatoiminta todettiin tehokkaaksi työstä työhön välitysprosessiksi jopa ilman työntekijän työttömyysjaksoa. Arvioinnissa korostettiin työhallinnon roolia muiden toimijoiden yhteistyön ja verkostoitumisen organisoijana. Toimivaksi käytännöksi nimettiin myös työhallinnon muutosturva-asiantuntijoiden keskinäinen verkostoituminen, mikä on mahdollistanut asiantuntijuuden kumuloitumisen. (Arnkil ym. 2007a.)

Yhdeksi muutosturvan keskeisimmistä erityispiirteistä nostettiin sen toteuttaminen alueellisen asiantuntijaverkoston kautta. Tämän verkoston työtä eri osapuolet olivat arvioineet varsin positiivisesti. Arvioitsijat totesivat, että näitä muutosturvan piirteitä tulisi huomioida julkisia työvoimapalveluja kehitettäessä. Kehittämisen näkökulmasta on heidän mukaansa kyse tarpeesta neuvotella julkisen työvoimapalvelun asema ja rooli työmarkkinoilla jatkuvasti uudestaan. (Arnkil ym. 2007b.)

Toimintamallin kokonaisuuden arvioinnin ohella arviointitutkimuksessa seurattiin myös tilastollisen rekisteriperustaisen aineiston avulla muutosturvan piiriin vuonna 2005 tullessiin (50 % otos, N=1352) kohdistuneita palveluja ja toimenpiteitä, työttömyyden kestoa ja työllistymistä sekä otettiin vertailuryhmäksi sellainen vuonna 2004 työttömäksi tulneiden ryhmä, joka olisi ollut oikeutettu muutosturvaan, mikäli muutosturva olisi ollut jo voimassa (8,5 % otos, N=1966). Vertailuun pohjaten todettiin, että muutosturvan yksilöllinen

työllistymisohjelma laadittiin pääsääntöisesti varsin nopeasti, jopa ennen työttömyyden alkua. Ennen uudistusta työnhakusuunnitelma laadittiin vertailuryhmälle selvästi harvemmin ja myöhemmin. Vertailun perusteella työttömyyden kesto lyheni ja pitkäaikaistyöttömyys väheni muutosturvan piirissä olleilla. Myös aktiivitoimenpiteisiin osallistuminen kasvoi muutosturvauudistuksen myötä. Muutosturvan piirissä olleet myös työllistyivät vertailuryhmää nopeammin. Lisäksi todettiin, että seurantatulokset vaihtelivat jonkin verran taustamuuttujien mukaan. Erot muutosturvan piirissä olevien ja vertailuryhmän välillä olivat selvempiä miesten kuin naisten kohdalla. Erityisen huomattavia ne olivat ikääntyvien ja kouluttamattomien kohdalla. Sen sijaan määräaikaisesta työstä muutosturvan piiriin tulleiden kohdalla erot olivat vähäisiä, mutta tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanoitujen kohdalla hyvin selviä. (Arnkil ym. 2007b.)

Kokonaisarvioina muutosturvan monimenetelmäisessä arviointitutkimuksessa todettiin, että muutosturvan toimintamalli oli lyhyestä historiastaan huolimatta jo 2007 mennessä tullut osaksi työvoimapolitiikan ja työelämäyhteistyön kokonaisuutta. Uudistus oli myös lisännyt ja nopeuttanut suunnitelmien tekemistä ja aktiivitoimenpiteisiin osallistumista valtakunnan tasolla, minkä oletettiin laadulliseen tutkimusaineistoon perustuen johtuvan toimintatavan ennakoivasta otteesta. (Arnkil ym. 2007a.) Vastaavasti muutosturva sai myönteisiä arvioita Voikkaan tehtaan alasajosta toteutetussa tapaustutkimuksessa (Melin & Mamia 2010).

4.3.4 Proaktiivinen työvoimapolitiikka kansainvälisessä kirjallisuudessa

Aivan viime vuosina proaktiivinen työvoimapolitiikka on nostettu myös Kansainvälisen työjärjestön ILO:n agendalle. ILO käyttää käsitettä tulevaisuuden työtä koskevissa linjauksissaan esimerkiksi julkaisussa "Work for a brighter future, global commission on the future of work" (International Labour Organization 2019). Siinä ILO esittää kolmen pilarin ihmiskeskeisen agendan tulevaisuuden työlle. Ensimmäisessä pilarissa kehoitetaan lisäämään investointeja ihmisten osaamisen kehittämiseen ja sen alla todetaan, että maiden aktiivisista työvoimapolitiikoista tulee tehdä proaktiivisia. (Mt.)

ILO:n ohjelma tausta- ja lähdeteksteineen sisältää varsin paljon niitä elementtejä, joita Suomessa kehitettiin 2000-luvun alussa proaktiivisen työvoimapolitiikan orientaatiolla. ILO:lle kirjoittamassaan maavertailuja sisältävässä tutkimuksessa myös Malo (2018) käytti proaktiivisen työvoimapolitiikan käsitettä. Kuten varhaisissa suomalaisissa tutkimuksissa, myös Malon raportissa passiiviset ja aktiiviset sekä reaktiiviset ja proaktiiviset politiikat nähdään toisiaan täydentävinä. Samoin linjassa varhaisen suomalaisen toimintatutkimuksen kanssa Malo (2018) korostaa työvoimapolitiittisten toimien toteuttamisen ja toimeenpanon tavan merkitystä toimien merkityksen ja vaikuttavuuden kannalta. Toisin sanoen

esitetään, että vaikuttavuuden näkökulmasta kenties jopa toimenpidettä itseään ratkaisevampaa olisi sen toteutustapa. Toimintatavoista taas proaktiivinen ennakointia, yhteistoimintaa ja yhteiskehittelyä korostava tapa saa kannatusta.

Malo myös painottaa erilaisten toimien koordinoinnin ja eri tavoitteiden tasapainottamisen keskeisyyttä. Tästä syystä yhteiskunnallinen ja eri toimijoiden välinen dialogi nousee hänen tulkinnassaan keskeiseksi tavaksi parantaa vaikuttavuutta niin yksittäisten toimien tasolla kuin toimien kokonaisuuden tasollakin. Tämän lisäksi dialogilla on Malon mukaan mahdollista löytää tasapaino eri ryhmiin kohdistuvien erilaisten toimien osalta. Malon näkemyksen mukaan aktiiviset työvoimapolitiikat ja toimet sinänsä sopivat hyvin pohjaksi proaktiiviselle toimeenpanolle ja niitä voidaan käyttää apuna ennakoitaessa työmarkkinoiden muutoksia ja haasteita, jotka saattavat vaikuttaa työtä tekevien hyvinvointiin ja laajemmin talouteen. Proaktiivisuuden Malo näkee olevan kehitettävissä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toimeenpanossa sekä kehittyvissä että kehittyneissä talouksissa. Kehittyneiden talouksien osalta Malo korostaa eri politiikkalohkojen yhteistyötä proaktiivisen työvoimapolitiikan kehityksessä. (Malo 2018.)

Suomen kannalta kiinnostavaa on, että esimerkiksi työnantajapuolen kansainvälisen organisaation edustajat ovat kommentoineet ILO:n ohjeistusta ja pyytäneet esimerkkejä siitä, miten eri toimijoiden välistä proaktiivista yhteistyötä on mahdollista tehdä (IOE 2019). Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus aihepiiristä on niukkaa, mutta esimerkkejä löytyisi Suomesta kansainvälisen kehitystyön käyttöön.

Proaktiiviset työvoimapolitiittiset toimet ovat olleet jollain tapaa työvoimapolitiikan katvealuetta kansainvälisesti ja Suomessa ilmeisesti siksi, että niissä työnantajille avataan totutusta poikkeava osallisen rooli. Aktiivisen työvoimapolitiikan mallit voidaan jakaa työnteekijöiden työllistymiskykyyn keskittyviin, kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen keskittyviin sekä työvoiman kysynnästä lähteviin, mutta eurooppalaisissa lähestymistavoissa ensin mainitun on todettu dominoivan selvästi (Bredgaard 2017). Malo tuo esiin, että myös tutkimustieto työnantajien suorasta osallisuudesta työvoimapolitiittisten toimien toteutukseen on niukkaa, mutta olemassa olevien tutkimusten mukaan tilausta olisi työnantajien tiiviimmälle mukaan ottamiselle. (Malo 2018.) Samoin Orton ym. (2018) toteavat tutkimuksessaan työnantajien roolin yhteistyössä jääneen katveeseen ja ylipäänsä aktiivisen työvoimapolitiikan toteutusten ja tutkimusten keskittyneen tarjontapuoleen työvoiman kysynnän unohtuessa kokonaiskuvasta. Kyseiset tutkijat selvittivät työnantajien osallistumista yhdessä UK:n kokeilussa (Talent Match) erityisesti siitä näkökulmasta, olisiko nähtävissä työnantajien roolin muutosta reaktiivisista portinvartijoista proaktiivisiksi strategisiksi kumppaneiksi, jotka osallistuisivat työvoimapolitiittisten toimien suunnitteluun ja toteutukseen. (Orton ym. 2018.)

Van der Aa ja van Berkel (2014) ovat esittäneet viitekehyksessään vastaavan jaottelun, jonka mukaan työnantaja voidaan nähdä joko kysyntävetoisen lähestymistavan mukaisesti asiakkaaksi tai kysyntäorientoituneen lähestymistavan mukaisesti paikalliseksi kehittämiskumppaniksi. Johtopäätöksissään myös Orton ym. (2018) korostivat paikallisen yhteistoiminnan merkitystä keskitetyn poliittisen kontrollin sijasta sekä sitoutumista kysyntälähtöiseen lähestymistapaan. Heidän mukaansa työnantajat ovat motivoituneita nimenomaan paikalliseen yhteistyöhön ja usein yhtenä motivaattorina on halu kantaa yhteiskuntavastuuta paikallisesti. He toteavat työnantajien osallistumisen työvoimapolitiittisten toimien kehittelyyn olevan jossain määrin ideologinen kysymys, kun huomion pääpaino on tavanomaisesti ollut työvoiman tarjonnassa. (Orton ym. 2018.)

4.3.5 Proaktiivisen työvoimapolitiikan nykytila Suomessa

Suomessa proaktiivinen työvoimapolitiikka ja sen mukaiset toimet ovat edelleenkin mukana keskusteluissa ja käytännöissä, vaikka itse käsitettä käytetään niukasti. Muutosturva on vakiinnuttanut asemansa nopean reagoinnin yritystasoisena toimenpiteenä.

Paikallisuuden ja paikallisen yhteistyön merkitys työvoimapolitiikan toteutuksissa oli varsin selkeästi lähtökohtana aiottuun maakuntamalliin siirtymistä pohjustaneissa työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisissa kokeiluissa (Annala ym. 2019). On myös puhuttu paikallisten ekosysteemien puolesta, kuten Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen kokeilun yhteydessä. Kyseistä kokeilua arvioineet tutkijat kuitenkin huomauttivat, että kuntakokeilujen taustalla oli tilanne, jossa perinteinen julkinen työvoimapolitiikka oli voimavarojen vähentyessä ajautunut lähelle kriisiä ja joutunut myös luovuttamaan dynaamisemman ja proaktiivisemman otteen muille. Laajemman ekosysteemin kehittäminen onkin yleisesti ottaen tapahtunut kansallisissa kokeiluissa ja ESR-hankkeissa. (Arnkil ym. 2019.)

Proaktiivisen otteen hengessä työvoimapolitiikan toimivuuden ja vaikuttavuuden kokonaisarviointissa 2016 todettiin seuraavan askeleen olevan siirtyminen uudenlaiseen työvoimapolitiikkaan ja yhteiskehittämiseen (co-production) perustuvaan toimintatapaan, jossa yritysten ja kuntien lisäksi olisivat tiiviimmin mukana kolmas sektori sekä asiakkaat ja henkilöstö. Nämä yhdessä muodostaisivat työvoimapolitiikan toimeenpanon kehittämiskulttuurin. Lisäksi kumppanuuteen integroitaisiin muut politiikkalohkot. Tutkimuksessa esitettiin rajapinta-ajattelun sijasta kokonaistoimivuutta ja -vaikutuksia tarkastelevan työvoimapolitiikan edistämistä, jossa olisivat vahvemmin esillä työn erilaiset muodot (työnvälitys ja yrittäjyys), osaaminen ja elinikäinen oppiminen (osaamisen kehittäminen) sekä avoimille työmarkkinoille kytkeytyvän työllistymisen tukeminen (tuettu työllistäminen). Yhteishankintakoulutukset ja muutosturvatoimet todettiin myönteistä palautetta saaneiksi. (Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot 2016.)

Vaikka eri raporteissa, arvioinneissa ja tutkimuksissa on käytetty hieman erilaista käsitteistöä ja painopisteet vaihtelevat, pääviesti työvoimapolitiikan toimeenpanon osalta näyttäisi olevan proaktiiviseen laajaan osallistumiseen perustuvaan yhteiseen kehittämiseen kannustaminen. Yhteisen kehittämistyön paikallinen luonne nousee myös esiin. Merkittävänä perusteluna proaktiivisuudelle näyttäisivät olevan työelämän muutokset, joihin vastaaminen edellyttää vahvoja yhteistyön rakenteita ja käytäntöjä niin politiikkatasolla kuin alueilla ja yhteisöissäkin. Nopeat muutokset vaativat toisaalta kykyä ennakoida ja reagoida tarvittaessa nopeasti yhteisellä kehittämistyöllä sekä toisaalta jatkuvaa panostusta niin yksilöiden kuin yhteisöjenkin osaamisen kehittämiseen. Vaikka työryhmä ei tee tältä osin varsinaisia ehdotuksia, se suosittelee proaktiivisen toimintatavan, mukaan lukien muutosturvan, pitämistä edelleen mukana keinovalikoimassa ja tähän tarvittavan osaamisen riittävydestä huolehtimista työvoimapalveluissa. Lisäksi nostetaan esiin kansainvälinen tilaus ja mahdollisuus suomalaisen toiminnan esittelylle ja tarkemmalle analyysille, mikä konkretisoituu erityisesti ILO:n linjauksissa.

4.3.6 Lopuksi

Muutosturvasta ja yleisemmin proaktiivisesta työvoimapolitiikasta löytyy varsin niukasti suomalaista tai kansainvälistä kirjallisuutta, joten toiminnan kokonaiskuva ja vaikuttavuus eivät hahmotu. Löydetty tutkimuskirjallisuus kuitenkin selvästi puoltaa proaktiiviseen yhteistoimintaan perustuvia toimenpiteitä ja toimintakäytäntöjä. Toimintamalli mainitaan myös ILO:n tuoreissa tulevaisuuden työtä koskevissa linjauksissa julkaisussa "Work for a brighter future, global commission on the future of work" (International Labour Organization 2019). Suositeltavaa olisi kartoittaa toimintaa ja tutkia tarkemmin, millaista potentiaalia työllisyyden edistämiseksi tältä osin löytyisi. Kansainvälisesti vertaillen Suomessa näyttäisi olevan hyvä mahdollisuus kirkastaa tätä jossain määrin työvoimapolitiittisten keskustelujen katveessa olevaa työvoimapolitiikan osa-aluetta ja nostaa sen statusta kansainvälisesti näkyväksi.

Proaktiivisessa työvoimapolitiikassa tehdään tiivistä yhteistyötä työnantajien kanssa, mikä ei muissa työvoimapolitiikan osioissa ole välttämättä yhtä tavanomaista. Tutkimuskirjallisuudessakin on todettu katvealueeksi työnantajien roolin ja työvoimapolitiittisiin toimiin osallistumisen analyysit ja arvioinnit. Aktiivisen työvoimapolitiikan mallit voidaan jakaa työntekijöiden työllistymiskykyyn keskittyviin, kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen keskittyviin sekä työvoiman kysynnästä lähteviin, mutta eurooppalaisissa lähestymistavoissa ensin mainitun on todettu dominoivan selvästi. (Bredgaard 2017.) Myös Orton ym. (2018) toteavat tutkimuksessaan työnantajien roolin yhteistyössä jääneen katveeseen ja ylipäänsä aktiivisen työvoimapolitiikan toteutusten ja tutkimusten keskittyneen tarjontapuoleen työvoiman kysynnän unohtuessa kokonaiskuvasta. Kyseiset tutkijat analysoivat työnantajien osallistumista yhdessä UK:n kokeilussa (Talent Match) erityisesti siitä näkökulmasta, olisiko

nähtävissä työnantajien roolin muutosta reaktiivisista portinvartijoista proaktiivisiksi strategisiksi kumppaneiksi, jotka osallistuisivat työvoimapolitiittisten toimien suunnitteluun ja toteutukseen. (Orton ym. 2018.) Samoin Malo (2018) tuo esiin, että tutkimustieto työnantajien suorasta osallisuudesta työvoimapolitiittisten toimien toteutukseen on niukkaa, mutta olemassa olevien tutkimusten mukaan tilausta olisi työnantajien tiiviimmälle mukaan ottamiselle. Lisätutkimuksia tästäkin aiheesta kaivataan. (Malo 2018.)

Yhteenvedona voidaan todeta, että työllisyyden edistämisen näkökulmasta proaktiivinen työvoimapolitiikka, muutosturva ja työnantajien rooli ja osallisuus muodostavat potentiaalin, jota toistaiseksi tunnetaan vasta heikosti. Tältä osin voisi suositella näiden toimien tarkempaa selvittelyä ja niiden vaikuttavuuden ja potentiaalien tutkimista.

4.3.7 Lähteet

- Annala, M.; Hokkanen, L.; Laasonen, V.; Pyykkönen, J.; Ranta, T.; Sarkia, K. & Valtakari, M. (2019) Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019.
- Arnkil, R.; Jokinen, E.; Aho, S.; Spangar, T.; Syrjä, H. & Karjalainen, J. (2007a) Muutosturva uudenlaisen yhteistyön airuena. Työpoliittinen tutkimus 331. Helsinki: Työministeriö.
- Arnkil, R.; Jokinen, E.; Spangar, T. & Aho, S. (2007b) Muutosturva uudenlaisen yhteistyön airuena? Työpoliittinen Aikakauskirja. 50(3), 14-31.
- Arnkil, R.; Järvensivu, A.; Koski, P. & Piirainen, T. (2010) Exploring Quadruple Helix. Outlining user-oriented innovation models. Work Research Centre, Working papers 85/2010. Tampere: University of Tampere.
- Arnkil, R.; Spangar, T. & Jokinen, E. (2019) Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapolitiikan ekosysteemiä. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupunki. Tutkimukset 1/2019. https://www.tampere.fi/tiedostot/k/eGnKPyb1v/kohti_laajaa_tyuelama_2019.pdf
- Bredgaard, T. (2017) Employers and Active Labour Market Policies: Typologies and Evidence. *Social Policy and Society*, 17(3), 1-13, doi:10.1017/S147474641700015X.
- ILO (2019) Work for a brighter future, global commission on the future of work. International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf
- Impiö, I. (2015) Muutosturvan kehittämistä Pirkanmaalla yhteistyössä. Uuden edessä. Start.Up. Tuki, toimet ja tulevaisuus ICT-alan rakennemuutoksessa. Pirkanmaan ELY-keskuksen julkaisu kevät 2015, 18-19. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/133797/getfile.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- IOE (2019) IOE Guidance Note on the ILO Global Commission on the Future of Work's Report. International Organisation of Employers. <https://www.ioe-emp.org/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=135116&token=4eccee0278ddbcedce38557f369748044664cf499>
- Järvensivu, A. (2004a) Proaktiivinen työvoimapolitiikka: tulevaisuuden työvoimapolitiittinen linjaus? Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2004. Työministeriö: Helsinki.
- Järvensivu, A. (2004b) Työssä olevien työvoimakoulutus osana proaktiivista työvoimapolitiikkaa. Kartoitusta työssä olevien työvoimakoulutuksen muodoista, sisällöistä ja mahdollisuuksista. Työpoliittinen tutkimus 255. Työministeriö: Helsinki.
- Järvensivu, A. & Valkama, P. (2005) Proaktiivisen työvoimapolitiikan rajoja ja mahdollisuuksia. Työpoliittinen tutkimus 268. Työministeriö: Helsinki.
- Koski, P. & Järvensivu, A. (2011) Proactive Labour Market Policy as a Step towards New Regional Innovation Policy: The Case of Tampere Region. In Marianne Ekman, Björn Gustavsen, Björn T. Asheim and Öyvind Pålshaugen (eds.) *Learning Regional Innovation: Scandinavian Models*. Great Britain: Palgrave Macmillan, 170–186.
- Malo, M.A. (2018) Finding proactive features in labour market policies: A reflection based on the evidence. International Labour Office – Geneva: ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_650075.pdf
- Orton, M.; Green, A.; Atfield, G.; Barnes, S-A. (2018) Employer participation in active labour market policy: from reactive gatekeepers to proactive strategic partners. DOI:10.1017/S0047279418000600
- Työhallinnon aluestrategia (2004) Kohti proaktiivista työvoimapolitiikkaa. Työhallinnon julkaisu 340. Työministeriö: Helsinki.
- Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA). (2016) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79555/ty%C3%B6politiikan%20vaikuttavuus%20ja%20vaihtoehdot.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Valtonen, T. (2010) Muutosturvan toimivuus Voikkaan tapauksessa työvoimatoimiston palvelupisteen näkökulmasta. Teoksessa Melin, H. & Mamia, T. (toim.) *Tapaus Voikkaa. Teollisuusyhteisö murroksessa*. Pori: Tampereen yliopiston Porin yksikön julkaisuja 4, 61-82
- Van der Aa, P. & van Berkel, R. (2014) Innovating job activation by involving employers. *International Social Security Review*, 67(2), 11-27.

4.4 Verot, tulonsiirrot ja työllisyys

Markus Jäntti

4.4.1 Verojen ja tulonsiirtojen vaikutus työn tarjontaan

Verojen ja tulonsiirtojen vaikutus työllisyyteen on tärkeä tutkimuskohde taloustieteessä, varsinkin työn taloustieteessä ja julkistaloudessa. Syykin on ilmeinen - merkittävä osa julkisen sektorin toiminnasta on tukea tulonsiirroilla niiden elintasoja, jotka syystä tai toisesta eivät voi omalla työllään itseään elättää. Toisaalta julkinen sektori rahoittaa tulonsiirtoja ja muuta toimintaansa pääosin veroilla ja veroluonteisilla maksuilla. On luontevaa, että julkisen sektorin toiminnan seuraukset yksityisten kotitalouksien kulutukselle ja työnteolle ovat tärkeä tutkimuskohde.

Suomessa kuten muissa Pohjoismaissa julkinen sektori on laaja suhteessa muuhun taloudelliseen toimintaan. Siksi on luontevaa, että julkinen sektori itsekin selvittää toimintansa, tässä tapauksessa verojen ja tulonsiirtojen, seurauksia yksityisille kotitalouksille. Valtioneuvoston kanslia ja Valtiovarainministeriö ovat vuosien varrella asettaneet useita verotusta pohtivia työryhmiä (ks. esim. VM 2020) julkisen päätöksenteon pohjaksi. Ne ovat myös rahoittaneet useita aiheita koskevia tutkimuksia ja selvityksiä, mukaan lukien Honkapohja, Koskela, ja Uusitalo (1999), Honkanen, Jäntti, ja Pirttilä (2007), Matikka, Harju, ja Kosonen (2016) ja äskettäin Alasalmi ym. (2020), jonka luvussa 5 käsitellään tulonsiirtoja ja verojen työllisyysvaikutuksia.

Tulonjakotavoitteen ja työllisyystavoitteiden välinen jännite on tällä alueella hyvin ilmeinen. Progressiivisten tuloverojen, ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen (esim. ansiosidonnainen työttömyyskorvaus), tulovähenteisten tulonsiirtojen (kuten toimeentulotuki) ja universaalien etuuksien (joista keskeinen on lapsilisä) yksi tehtävä on tulo- ja toimeentuloerojen tasoittaminen. Tämän keskeisen, joskaan ei ainoan, tehtävän ohella tietenkin niiden kielteisten vaikutusten yksityisten henkilöiden ja kotitalouksien valintoihin ja toimintaan toivotaan olevan vähäisiä.

Miten verot ja tulonsiirrot vaikuttavat työn tekoon on keskeinen kysymys. Jos verot ja tulonsiirrot erikseen ja yhdessä johtavat siihen, että työllinen vetäytyy työmarkkinoilta tai työstä tai että työtä vailla oleva ei työllisty, on tämä vakava haaste vero- ja tulonsiirtojärjestelmälle. Se murentaa tulonsiirtojen rahoituspohjaa ja voi nakertaa vero- ja tulonsiirtojärjestelmän poliittista kannatusta.

Siksi on tärkeä tietää missä määrin verot ja tulonsiirrot vaikuttavat yksityisten henkilöiden ja kotitalouksien toimintaan. Suomessa kuten muissa rikkaissa maissa ja myös

kansainvälisissä asiantuntijaorganisaatioissa, esim. OECD:ssä, näitä kysymyksiä on selvitetty paljon. Nämä ovat tärkeitä tutkimuskysymyksiä.

Tulonjako- ja työllisyystavoitteiden välistä jännitettä voi havainnollistaa seuraavasti. Vuoden 1995 eduskuntavaalien alla julkisuudessa havahduttiin sosiaaliturva- ja verojärjestelmässä pesiviin kannustinongelmiin. Kannustinloukkuja koskeva keskustelu oli ainakin osittain yhteydessä tuolloin melko nopeasta talouskasvusta huolimatta verrattain hitaasti kasvavaan työllisyyteen. Suomi oli silloin toipumassa suurimmasta sitä rauhan aikana kohdanneesta talousshokista, jonka alussa työttömyys kasvoi muutamasta prosentista lähes parikymmentä prosenttisesti. Työttömyyden hitaan laskun voi tulkita niin kutsutuksi hystereesiksi pikemmin kuin rakenteellisen ongelman, kuten kannustinloukkujen vuoksi vähäisen työn tarjonnan, aiheuttamaksi Kannustinloukkuja purettiin vuoden 1995 eduskuntavaalien jälkeen sekä tulonsiirtoihin että ansiotuloveroihin tehdyillä muutoksilla.

Kannustimia voi mitata monella eri tavalla. Kaksi yleisesti käytettyä lähestymistapaa on tarkastella efektiivisiä marginaaliveroasteita – käytettävissä olevan tulon suhteellista muutosta bruttopalkan kasvaessa - ja työssäkäyntiveroasteita – käytettävissä olevan tulon muutos henkilö työllistyessä työttömyydestä tai työvoiman ulkopuolelta. Molemmilla tavoilla mitaten työn teon kannustimet kohenivat selvästi vuodesta 1995 vuoteen 2004 (Honkanen, Jäntti, and Pirttilä 2007). Tuon Valtioneuvoston kanslian tilaaman tutkimuksen mukaan työn tarjonnan ei voitu havaita kohentuneiden kannustimien johdosta kasvaneen (Honkanen, Jäntti, and Pirttilä 2007). Sen sijaan kannustinloukkujen purkaminen vastasi valtaosasta tuloerojen muutoksia, etenkin tulonjaon alapäässä (katso [Taulukko 4.4](#)).

Kyseisessä tutkimuksessa ei voitu osoittaa työllistymisveroasteen vaikuttaneen työllisyyteen, mutta joissakin muissa tutkimuksissa oli viitteitä siitä, että työllisyys oli kasvanut. Jännite eri tavoitteiden välillä on siis se, että työllisyys on työn kannustinten edistämisen johdosta kasvanut joko jonkin verran tai ei lainkaan, mutta tuloerot ovat kannustinten edistämisen vuoksi kasvaneet selvästi. Tätä on mahdollista vähätellä tai vain todeta työn kannustinten olevan tuloeroja tärkeämpää. On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että julkisella päätöksentekijällä, tässä tapauksessa eduskunnalla ja hallituksella, on tulonjakotavoitteita. Jollei tulonjakotavoitteita olisi, voisi koko kannustinloukkuproblematiikan poistaa lakkauttamalla kaikki tulo- ja tilasidonnaiset tulonsiirrot. Näin ei olla menetelty, vaan työn kannustimia on kohennettu pitäen samalla silmällä tulonjakotavoitteita. Ongelma siis oli, ettei ole selvää, että työllisyys olisi toimenpiteitten ansiosta kasvanut. Sen sijaan on selvää, että tuloerot kasvoivat.

Arviot siitä miten suuri vaikutus työn teon kannustinten kohentamisella on työllisyyteen vaihtelevat jonkin verran. Suomea koskevat arviot viittaavat siihen, että työssäkäyntiveroastetta alentamalla on mahdollista edistää työllisyyttä. Vaikutukset eivät kuitenkaan ole isoja.

Koska kannustinloukkuja on Suomessa purettu verrattain paljon vuoden 1995 jälkeen, on epätodennäköistä, että on paljon sellaisia toimenpiteitä, joilla kannustimia voidaan merkittävästi kohentaa ilman, että tulonjakotavoitteet samalla vaarantuvat (katso Matikka, Harju, ja Kosonen 2016; Alasalmi ym. 2020, erityisesti luku 5). Emme tässä käsittele erikseen verotuksen vaikutusta työn kysyntään. Tätä aihetta on sivuttu ym. katsauksissa eikä siitä ole nähdäksemme ammennettavissa helposti toteutettavissa olevia ehdotuksia.

Taulukko 4.4 Tuloerojen muutokset vuosina 1995-2004 – toteutuneet ja simuloitut muutokset

	1995	2000	2004
Koko tulonjako $\log(p90/p10)$			
Simuloitu	105.2	112.1	113.8
Toteutunut	94.6	109.1	113.1
Tulonjaon alapää $\log(p50/p10)$			
Simuloitu	52.8	58.7	60.0
Toteutunut	49.2	56.7	59.3

Lähde: Honkanen, Jäntti ja Pirttilä (2007)

4.4.2 Kotihoidon tuella suuri vaikutus työn tarjontaan

Verojen ja tulonsiirtojen muutoksilla ei ole helppo aikaansaada merkittäviä muutoksia työn tarjontaan, varsinkaan jos halutaan pitää tulonjakotavoitteista kiinni. Meillä on kuitenkin yksi ryhmä, johon kohdistuu merkittävä tulonsiirto jonka saamisen ehtona on käytännössä se, että sen saaja ei tee työtä, nimittäin kotihoidon tuki.

Suomessa maksetaan kotihoidon tukea alle 3-vuotiaasta lapsesta, jota hoidetaan kotona. Vaikka hoitaja voi olla kumpi tahansa vanhempi tai muu henkilö, käytännössä hoitaja on useimmiten lapsen äiti. Kotihoidon tuki koostuu kotitalouden tuloista riippumattomasta hoitorahasta, tulovähenteisestä hoitolisästä ja, kotikunnasta riippuen, mahdollisesti kuntalisästä. Jotkin muut tulonsiirrot voivat vaikuttaa kotihoidon tuen suuruuteen. Kotihoidon tukea ei yleensä makseta, jos sitä saavaan perheeseen syntyy uusi lapsi, paitsi jos hoitorahan määrä ylittää äitiyspäivärahan. Vanhempainpäivärahan aikana ei hoitorahaa makseta, mutta hoitolisää saatetaan tuloista riippuen edelleen maksaa. Vanhemmista, alle kouluikäisistä lapsista maksetaan myös kotihoidon tukea.

Kotihoidon tuki ymmärretään laajalti nimenomaan vanhemmille, yleensä äidille, maksettavana tukena, jonka turvin hän voi hoitaa lasta kotona 3-vuotiaaksi asti ja usein sen jälkeenkin (mikä vaatii perhesuunnittelua). Se on siis työllistämistoimen vastakohta.

Yksinkertaisen staattisen työn tarjontamallin perusteella on selvää, että kotihoidon tuen hoitoraha luo kannusteen olla osallistumatta työelämään. Kannustin on kotihoidon tukea suurempi, koska työllistymisen myötä menetetään hoitoraha ja joudutaan maksamaan työhön osallistumisesta koituvia kustannuksia, mukaan lukien päivähoidomaksut.

Äidiksi tuleminen on naiselle palkkatuloissa mitattuna kallista. ”Äitiyssakko” (engl. *motherhood penalty*) eli lapsen saamisen yhteydessä ja siitä jatkuva tulojen alenema on niin Suomessa kuin pohjoismaissa merkittävä (Sieppi and Pehkonen 2019; Kleven ym. 2019). Jäämällä pois työstä usean vuoden ajaksi vanhempi – useimmiten lapsen äiti – ei kartuta eläkettä tai muita ansiosidonnaisia sosiaalivakuutuksia eikä työkokemusta ja henkistä pääomaa (ja jo kartutettu saattaa ”kulua”). Kotihoidon kustannukset vanhemmalle ovat siis välittömiä ja kotihoidon saamisen aikaisen nettotulon menetyksiä huomattavasti suurempia. Näistä yli ajan koituvista laskennallisista menetyksistä ei tietääksemme ole olemassa arvioita. Ne kuitenkin aiheuttavat pysyvän loven elinaikaiseen tulokertymään, mukaan lukien ansiosidonnaisisiin etuuksiin.

Kotihoidon tuen piirissä oli 2007–2019 120.000-180.000 lasta (ks. kuvio 4.4). Jos tämä suhteutetaan koko alle kouluikäiseen väestöön, kotihoidon tukea saavia on n. 1/3-2/5 tästä ryhmästä. Luku on huomattavan korkea, mikä osin selittyy sillä, että luvussa ovat mukana myös monet yli 3-vuotiaat kotihoidon tukeen oikeutettujen alle 3-vuotiaitten sisaruksista (ks. kuvio 4.5).

Kotihoidon tuen vaikutusta työn tarjontaan on mahdollista arvioida. Arvioissa on kuitenkin otettava huomioon se, että kotihoidon tuelle todennäköisesti valikoidutaan vaikeasti havaittavissa olevien, mutta ansaintakapasiteetin ja työmotivaation kanssa korreloivien ominaisuuksien perusteella. Myös koska käytännössä kotihoidon edellytyksenä on työstä pois jääminen, kotihoidon tuen kausaalivaikutusta työssäkäyntiin on vaikea arvioida. Kotihoidon tuen hoitoraha ja hoitolisä ovat kansallisia, kaikkiin tuen ehdot täyttäviin yhtä lailla vaikuttavia etuuksia. Kuntalisät, joita vain osa kunnista tarjoaa ja jonka suuruus ja ehdot vaihtelevat myös kunnan sisällä yli ajan, sen sijaan luovat vaihtelua kotihoidon tuen määrään, joka vaihtelee yksilön näkökulmasta hänestä riippumattomasti. Kosonen (2014) on arvioinut tuen määrän vaikutusta työssäkäyntiin ja tuloihin hyödyntämällä tätä vaihtelua kotihoidon tuessa.

Tulosten mukaan 100 euroa kuukaudessa lisää kotihoidon tukea (käytännössä siis kuntalisää) vähentää naisten työssäkäyntiä 3,3-3,6 prosenttiyksiköllä (ks Kosonen 2014, taulukko 5). Tutkimuksen kohteena olevassa väestössä n. 35 prosenttia äideistä on työssä,

joten tuo kerroin on n. kymmenesosa siitä. Taloustieteessä vaikutukset ilmaistaan usein joustoina, jotka mittaavat sitä, miten paljon selitettävä muuttuja – työssäkäyvien osuus kohdeväestöstä – muuttuu suhteessa sen keskiarvoon, kun selittäjä – tässä tapauksessa kotihoidon tuen määrä – muuttuu suhteessa työstä saatavan lisätulon keskiarvoon (tässä tapauksessa).

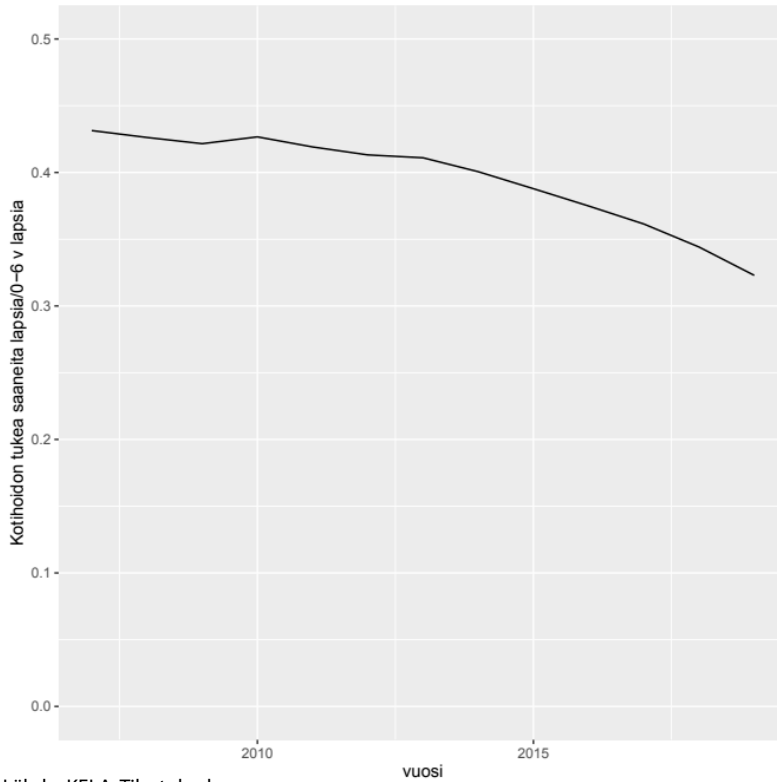
Tulot nousevat työllistymisen seurauksena Kososen aineistossa vajaat 10.000 euroa, joten hän arvioi joustoksi 0,8. Tämä merkitsee, että 10 prosentin muutos kotihoidon tuessa tuottaa 8 prosentin muutoksen työssäkäynnissä. Tämä on iso jousto. Vertailun vuoksi voi todeta, että Jäntti, Pirttilä, ja Selin (2015), jotka arvioivat muiden rikkaiden maiden ohella myös ns. kannustinloukkujen eli täsmällisemmin osallistumisveroasteen työhön osallistumisjouston Suomelle, saavat arvioksi n. 0,17. Kotihoidon tuen joustoarvioita voi siis pitää suurena.

Kotihoidon tukea maksetaan alle 3-vuotiaasta lapsesta. Vanhemmista kotona hoidettavista sisaruksista maksetaan lisätukea. kotihoidon tukea puolustetaan usein sillä perusteella, että varhaiskasvatus ei ole lapsen kehityksen kannalta hyväksi, varsinkaan lasten ollessa hyvin nuoria.

Aiemmalla korkealaatuiseen (pohjoismaiseen) varhaiskasvatukseen osallistumisella on kuitenkin nykytutkimuksen valossa pääosin myönteisiä, ei kielteisiä vaikutuksia lasten kehitykseen (ks. Kosonen ja Huttunen 2018, Kosonen 2020 ja lähteet siellä; esim. Norjasta Drange ja Havnes 2019 ja Saksasta Cornelissen et al 2018).⁵⁴

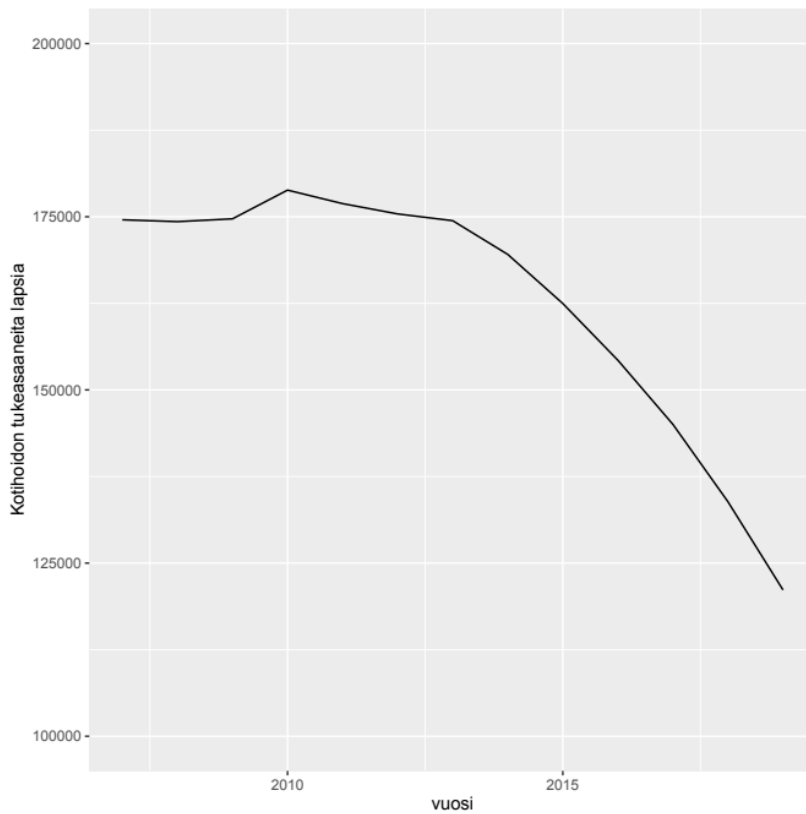
54 Ruotsissa tosin Liu and Nordström Skan 2010 saavat tulokseksi, että kotona hoitamisella ei keskimäärin ole vaikutuksia, mutta korkeasti koulutettujen äitien lapset hyötyivät kotihoidosta.

Kuvio 4.4 Kotihoidon tukea saaneiden osuus kaikista 0-6 lapsista



Lähde: KELA, Tilastokeskus

Kuvio 4.5 Kotihoidon tukea saavien lasten määrä



Lähde: KELA, Tilastokeskus

4.4.3 Lähteet

- Alasalmi, Juho, Busk Henna, Antti Kauhanen, Taina Leinonen, Svetlana Solovieva, Tarmo Valkonen, ja Eira Viikari-Juntura. 2020. "Työpolitiikka ja työllisyysaste : Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä." Raportti 2020:33. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6>.
- Carnicelli, Lauro, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Tuomas Kosonen, ja Terhi Ravaska. 2020. "Modeling Family Leave Policies." Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 20/2020. Valtioneuvoston kanslia. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162173/VNK_VNTEAS_2020_20.pdf.
- Cornelissen, Thomas ym. (2018). "Who Benefits from Universal Child Care? Estimating Marginal Returns to Early Child Care Attendance." *Journal of Political Economy* 126 (6), s. 2356–2409. <https://doi.org/10.1086/699979>.
- Drange, Nina, ja Tarjei Havnes. 2019. "Early Childcare and Cognitive Development: Evidence from an Assignment Lottery." *Journal of Labor Economics* 37 (April): 581–620. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/700193>.
- Honkanen, Pertti, Markus Jäntti, ja Jukka Pirttilä. 2007. "Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004." Teoksessa *Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*, Vesa Vihriälä ja Pekka Sinko (toim.), 299–368. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 5/2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Honkapohja, Seppo, Erkki Koskela, ja Roope Uusitalo. 1999. "Työllisyys, työn verotus ja Julkisen Sektorin Tasapaino." Tutkimukset ja selvitykset 1/99. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Jäntti, Markus, Jukka Pirttilä, ja Håkan Selin. 2015. "Estimating Labour Supply Elasticities Based on Cross-Country Micro Data: A Bridge Between Micro and Macro Estimates?" *Journal of Public Economics* 127 (July): 87–99. <https://doi.org/doi:10.1016/j.jpubeco.2014.12.006>.
- Kleven, Henrik, Camille Landais, Johanna Posch, Andreas Steinhauer, ja Josef Zweimüller. 2019. "Child Penalties Across Countries: Evidence and Explanations." *AEA Papers and Proceedings* 109 (May): 122–26. <https://doi.org/10.1257/pandp.20191078>.
- Kosonen, Tuomas. 2014. "To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents." *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 14 (3): 817–48. <https://www.degruyter.com/view/journals/bejeap/14/3/article-p817.xml>.
- Kosonen, Tuomas. 2020. "Perhevapaamalli helpottaa perhevapaaudistuksen valmistelua." *Talous Ja Yhteiskunta*, no. 2 (May). <http://labour.fi/t&y/perhevapaamalli-helpottaa-perhevapaaudistuksen-valmistelua/>.
- Kosonen, Tuomas ja Kristiina Huttunen (2018). "Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin". *Talous ja yhteiskunta* 2. <https://labour.fi/wp-content/uploads/2020/02/TY22018.pdf>
- Liu, Qian ja Oskar Nordstrom Skans (2010). "The Duration of Paid Parental Leave and Children's Scholastic Performance." *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 10(1) <https://doi.org/10.2202/1935-1682.2329>.
- Matikka, Tuomas, Jarkko Harju, ja Tuomas Kosonen. 2016. "Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan." Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-210-4>.
- Sieppi, Antti, ja Jaakko Pehkonen. 2019. "Parenthood and Gender Inequality: Population-Based Evidence on the Child Penalty in Finland." *Economics Letters* 182: 5–9. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.econlet.2019.05.034>.
- VM. 2020. "Verotuksen Kehittämistyöryhmän Loppuraportti." Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010. Valtiovarainministeriö.

4.5 Osatyökykyisten työllistymistä edistäviä tukikeinoja

Riikka Shemeikka ja Anna Pärnänen

4.5.1 Tausta

Osatyökykyisyydellä ei ole yhtä vakiintunutta määritelmää. Osatyökykyisenä voidaan pitää henkilöä, jolla on käytössään osa työkyvystään. Osatyökykyisyys on yksilöllistä ja sidoksissa osatyökykyisyyden syyhyn, työhön ja työn vaatimuksiin. Osatyökykyisyyden taustalla voi olla monenlaisia tekijöitä, osatyökykyisiä voivat olla esimerkiksi vammaiset, pitkäaikaisairaat, vakavasta sairaudesta toipuvat, elämänkriisin kokeneet ja ne työttömät, joiden työ- ja toimintakyky on alentunut vamman, sairauden tai sosiaalisten syiden kuten pitkään jatkuneen työttömyyden takia. Työkyky vaihtelee elämän eri vaiheissa ja osatyökykyisyys voi olla myös tilapäistä. Jos terveys ja muut yksilölliset tekijät ovat tasapainossa työn vaatimusten kanssa, henkilö ei ole osatyökykyinen, vaan työkykyinen (Mattila-Wiro & Tiainen 2019).

Osatyökykyisten työllistyminen on usein haastavaa. Hajanaisessa palveluverkostossa on suuri väliinputoamisen riski, ja sote-palveluiden rinnalle kaivataan muun muassa terveydenhuollon ja työkyvyn arvioinnin palveluita (Oivo & Kerätär 2018). Kuntoutussäätiön 2014 julkaisemassa selvityksessä todettiin, että osatyökykyisten tukemisen keinoja on tutkittu melko paljon, mutta tulokset ovat osittain ristiriitaisia (Vuorento & Terävä 2014). Koska em. aiemmasta osatyökykyisten työllistymisen tukikeinoista on jo jonkin verran aikaa, on tarvetta uudempiin tutkimustuloksiin perustuvalla kirjallisuuskatsaukselle.

Osatyökykyisten työllistymisellä on suuri merkitys työllisyystavoitteiden saavuttamisessa. Jo pelkästään työttöminä työntekijöinä olevien osatyökykyisten työllistyminen olisi huomattava askel lukumäärällisten tavoitteiden saavuttamisessa. Kaikki osatyökykyiset, jotka toivovat pääsevänsä mukaan työelämään ja joilla sopivilla toimenpiteillä tuettuna olisi mahdollista työllistyä, eivät välttämättä ole mukana työttömissä työnhakijoissa. Osatyökykyisten mahdollisuudella työllistyä ja osallistua työelämään on myös suuri merkitys osatyökykyisten henkilöiden tasa-arvoisen yhteiskunnallisen osallisuuden saavuttamisen näkökulmasta.

4.5.2 Osatyökykyiset ja osatyökykyisten työllisyys Suomessa

Osatyökykyisten väestöosuudesta, lukumäärästä ja työllisyysasteesta on niukasti ajantasaista tietoa. EU:n työvoimatutkimuksen vuonna 2011 toteutetun ad hoc -osioon perustuvien arvioiden mukaan 600 000 (Taskinen 2012). Heistä 240 000 työkyvyttömyyseläkkeellä

ja 300 000 töissä. Tämän arvion mukaan osatyökyisten työllisyysaste oli 51% ja ei-osatyökyisten 75%.

TE-toimistojen tietojen perusteella osatyökyisten työttömien lukumäärä on vähentynyt vuosien 2017 ja 2019 välillä (Tötterman 2020). Vuoden 2020 alkupuolella oli TE-toimistoissa edelleen n. 30 000 osatyökyistä työtöntä työnhakijaa. Korona-epidemian aikana osatyökyisten työttömyys vaikutti ainakin kevätkaudella lisääntyneen kaikkien työntekijöiden työttömyyttä hitaammin, mutta tämä saattaa myös johtua osatyökyisyyden puutteellisista kirjauksista TE-toimistoissa.

Korona-epidemiasta johtuvan heikentyneen työllisyystilanteen pidemmän aikavälin vaikutukset osatyökyisten työllistymiseen jäävät vielä nähtäväksi. On mahdollista, että osatyökyisten työllistyminen vaikeutuu. Toisaalta kiristyneessä taloustilanteessa yritykset ja organisaatiot saattavat myös lisätä esimerkiksi palkkatukea saavien osatyökyisten rekrytointeja. Voi myös olla, että ne osatyökyiset, jotka kuuluvat riskiryhmiin vähentävät työnhakua, eivätkä näin ollen kirjaudu työttömiksi työnhakijoiksi.

Kaikki osatyökyiset eivät hakeudu työmarkkinoille. Osatyökyisiä on mukana esimerkiksi työkyvyttömyysetuutta saavissa ja kuntoutukseen osallistuvissa. Kerätär ja Oivo (Kerätär 2016; Oivo & Kerätär 2018) ovat todenneet, että työttömien työkykyongelmien tunnistaminen on heikkoa. Osa työttömistä voi olla osatyökyisiä, vaikkei tämä ole tiedossa.

Osatyökyisten työllistymisen vaikuttavien ja kustannusvaikuttavien toimenpiteiden tukemiseksi olisi tärkeä tuottaa uutta ja kehittää osatyökyisyyteen liittyvää tilastointia. Tietoa tarvitaan mm. osatyökyisten lukumäärästä ja osuudesta työikäisistä, osatyökyisten osuudesta ei-työllisistä sekä niiden osatyökyisten lukumäärästä, jotka voidaan laskea työvoimareserviin kuuluvaksi (joilla olisi mahdollisuus työllistyä heille sopivaan työhön, mikäli saavat tähän tarvitsemansa tuen). Tilastointia tulisi kehittää selvittämällä millä tavoin nykyisiä tietolähteitä yhdistämällä tai uusilla tiedonkeruilla saataisiin nykyistä kattavampi kuva osatyökyisten työllisyydestä ja työn puutteesta. Samoin tarvittaisiin tietoa osatyökyisiä työllistävien toimenpiteiden, kuten esimerkiksi palkkatuen, vaikutuksista muiden ryhmien työllistymiseen ja yleiseen työllisyystilanteeseen.

4.5.3 Osatyökyisten työllistymisen vaikuttavat tukikeinot, aineisto

Toimenpide-ehdotusten tueksi tuotettiin osatyökyisten työllistymistä tukevien keinojen ja näiden vaikuttavuuden kohdistunut integratiivinen kirjallisuuskatsaus. Kansainväliseen ja suomalaiseen tutkimukseen perustuvan kirjallisuuskatsauksen avulla kerättiin tuoretta tietoa osatyökyisten työllistymisen tukemisen vaikuttavista keinoista. Kirjallisuuskatsaus kohdistui vuonna 2014 tai sen jälkeen julkaistuihin, teollisuusmaita koskeviin

vertaisarvioituihin tutkimuksiin. Haut tehtiin huhti-toukokuussa vuonna 2020. Tätä vanhempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuva kirjallisuuskatsauksen ovat tehneet Vuorento ja Terävä (2014). Integraatiivisen kirjallisuuskatsauksen avulla selvitettiin, minkälaisen toimenpiteiden on viimeaikaisissa tutkimuksissa todettu olevan vaikuttavia osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi. Kirjallisuuskatsaus julkaistaan vuonna 2021 Kuntoutussäätiön Työselosteita -sarjan julkaisuna, missä menetelmät on selostettu yksityiskohtaisemmin (Paakkanen ym. 2021).

Kirjallisuushauissa käytettiin seuraavia tietokantoja: Cochrane, CINAHL, Web of Science ja SCOPUS. Lisäksi tehtiin lokakuussa 2020 lisähaaku kotimaisia julkaisuja kattavaan Mediciin. Hakuja täydennettiin myös ottamalla mukaan toimenpiteiden kustannusvaikuttavuuteen liittyviä julkaisuja, jotka löytyivät esimerkiksi lähdeluetteloiden perusteella.

Osatyökykyisten työllistymisen edistämisen keinoin liittyviä osumia tuli 509. Abstraktien perusteella mukaanotto- ja poissulkukriteerit täyttävät tutkimukset, 120 kpl, valittiin kokotekstilukuun. Näistä katsaukseen valikoitui 34 tutkimusta. Katsaukseen mukaan otetuista tutkimuksista 9 oli toteutettu USA:ssa, loput Euroopassa, Kanadassa ja Australiassa. Suomalaiseen aineistoon perustuu yksi tutkimus (Mattila-Holappa ym. 2016), lisäksi mukana on kaksi suomalaisten tutkijoiden toteuttamaa kansainvälisiin tutkimuksiin perustuvaa kirjallisuuskatsausta (Nevala ym. 2015; Nevala 2019). Tutkimusten tuloksiin perustuvat toimenpide-ehdotukset sekä niihin liittyvät viittaukset ja lähteet on esitetty luvussa 2.

Kirjallisuuskatsaukseen perustuvien tutkimustulosten lisäksi toimenpide-ehdotuksissa huomioidaan osatyökykyisten työllistymisen ja työssä jatkamisen hyviksi koettuja keinoja viimeaikaisten kehittämishankkeiden tulosten perusteella (valtioneuvoston OTE-kärkihanke, OSKU-hanke jne., ks. esim. Mattila-Wiro & Tiainen 2019).

Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvien etuuksien ja järjestelmien vaikutuksia osatyökykyisten työhön osallistumiseen ei ole ehdotuksissa käsitelty erikseen. Leinonen ym. (2020) toteavat kotimaiseen ja pohjoismaiseen tutkimuskirjallisuuteen perustuen, että työkyvyttömyysetuuksien myöntämiskriteereitä tiukentamalla on mahdollista vähentää etuuksien käyttöä, mutta vaikutukset työhön osallistumiseen tai työurien pituuteen eivät ole selviä. He toteavat myös, että yksilöllisen varhaiseläkkeen poistaminen on vähentänyt Suomessa työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ja näyttää myös pidentäneen työuria. Sen sijaan Ruotsissa taas vastaavanlaisen vanhemmille henkilöille tarkoitetun työkyvyttömyyseläkkeen poistaminen lisäsi lähinnä vaihtoehtoisten etuuksien käyttöä.

Palkkatukea koskevat ehdotukset esitellään työryhmän toisessa osiossa. Ne ovat relevantteja myös osatyökykyisten työllistymisen näkökulmasta.

Selvityshenkilö Hannu Mäkinen antoi helmikuussa 2021 selvityksen osatyökykyisten työllistymistä tukevasta Suomen mallista (Mäkinen 2021), joka on saanut vaikutteita mm. Ruotsin Samhall-toimintamallista. Selvityshenkilön esittämä Suomen malli kohdistuisi vaikeimmin työllistyviin henkilöihin, joille nykyisin käytössä olevat työllistymistä tukevat keinot eivät riitä. Malli rakentuu nykyisten palvelujen varaan niitä täydentäen. Esitetyn mallin vahvuuksia on muun muassa se, että malli on tarkoitus kohdentaa kaikkein vaikeimmin työllistyville, sekä se, että siinä kiinnitetään huomiota avoimille työmarkkinoille työllistymiseen ja työsopimusten mukaiseen palkkatasoon. Tärkeää olisi, ettei luoda kaksia erillisiä työmarkkinoita, samoin kuin se, että mallilla ei korvata olemassa olevia, toimivia osatyökykyisten työllistymisen tukikeinoja, vaan myös näihin panostetaan jatkossakin. Mallin konkretisoinnissa ja käyttöön otossa kannattaa edelleen hyödyntää tietoa siitä, millaiset toimenpiteet on tutkimuksissa todettu osatyökykyisten työllistymistä tukeviksi painottaen erityisesti näiden käyttöä.

4.5.4 Lähteet

- Kerätär R. (2016). Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän – Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Väitöskirja. Oulun yliopisto.
- Leinonen T., Solovieva S., Viikari-Juntura E. (2020). Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät Teoksessa Alasalmi J. ym. Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33. Helsinki.
- Mattila-Holappa, P., Joensuu, M., Ahola, K., Koskinen, A., Tuisku, K., Ervasti, J., & Virtanen, M. (2016). Psychotherapeutic and work-oriented interventions: employment outcomes among young adults with work disability due to a mental disorder. *International journal of mental health systems*, 10(1), 68.
- Mattila-Wiro, P. & Tiainen, R. (2019). Kaikki mukaan työelämään. Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) kärkihankkeen tuloksia ja suosituksia. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:25.
- Mäkinen, H. (2021). Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä, 2021:8. Helsinki.
- Nevala, N., Pehkonen, I., Koskela, I., Ruusuvoori, J., & Anttila, H. (2015). Workplace accommodation among persons with disabilities: A systematic review of its effectiveness and barriers or facilitators. *Journal of occupational rehabilitation*, 25(2), 432-448.
- Nevala, N., Pehkonen, I., Teittinen, A., Vesala, H. T., Pörtlors, P., & Anttila, H. (2019). The Effectiveness of Rehabilitation Interventions on the Employment and Functioning of People with Intellectual Disabilities: A Systematic Review. *Journal of occupational rehabilitation*, 29(4), 773-802.
- Oivo T, & Kerätär R. (2018). Osatyökykyisten reitit työllisyyteen-etuudet, palvelut, tukitoimet: Selvityshenkilöiden raportti.
- Taskinen, P. (2012). Osatyökykyisillä on työhaluja terveysongelmista huolimatta. *Hyvinvointikatsaus* 4/2012.
- Tötterman P (2020). Muistio osatyökykyiset työttömät 1992-2019, Tilannekuva ja haasteet.
- Vuorento M., & Terävä K. (2014). Osatyökykyisen työssä jatkamisen ja työllistymisen tukeminen. Kirjallisuuskatsaus ja haastattelututkimus. *Kuntoutussäätiön työselosteita* 48.

4.6 Tutkittuja näkökulmia yrittäjyyden rooliin työllisyysasteen korjaamisessa

Pekka Stenholm

Tällä kirjallisuuskatsauksella hahmotetaan tutkimukseen pohjautuvia näkökulmia siihen, miten yrittäjyys voisi toimia osana työttömien siirtymää työelämään. Yrittäjyyden lyhyemmän ja pidemmän aikavälin työllisyysvaikutuksia tarkastellaan siinä määrin kuin julkaistu tutkimus sen sallii. Kirjallisuuskatsauksen painopiste on tilanteissa, joissa yrittäjyys liittyy työttömien siirtymiin, mutta tarkastelussa käsitellään myös yrittäjyyden roolia työpaikkojen luomisessa. Siirtymiin liittyviä olosuhteita, kuten sosiaaliturvajärjestelmää, yrittäjyyden ja palkkatyön välisiä tulkintoja tai niihin liittyviä uudistuksia tässä raportissa ei käsitellä kuin viitteellisesti.

Kirjallisuuskatsauksen ensimmäisessä vaiheessa artikkeleita kerättiin alla esitetyin teemoihin. Keskeisin hakutermin 'self-employ*' kääntyy suomeksi yksinyrittäjäksi, mutta myös itsensä työllistäjäksi, jotka eivät ole sama kategoria, mutta tässä tarkastelussa niitä käsitellään rinnasteisina. Ensimmäisessä vaiheessa artikkeleita pudotettiin niiden abstraktitekstien perusteella mm. liiallisen toimialakeskittyneisyyden (esim. turismi), rajallisen alueellisen sisällön (esim. kehitysmaa tai Suomesta poikkeava institutionaalinen ympäristö tai raja-alueeseen, kuten kaupunki tai maaseutu) tai erityisten kategoristen painotusten (kuten naisyrittäjät) johdosta, koska tavoitteena oli seuloa artikkeleita, jotka tarjoaisivat laajasti ymmärrystä ja mittareita.

Hakuteemoiksi päätyivät seuraavat teemat:

1. Yrittäjyys ja työmarkkinat. 453 artikkelia, 102 läpäisi ensimmäisen seulan.
2. Yrittäjyys ja työpaikkojen synty. 153 artikkelia, 57 läpäisi ensimmäisen seulan.
3. Yrittäjyys ja työttömyys. 158 artikkelia, 74 läpäisi ensimmäisen seulan.
4. Yksinyrittäjyys ja työttömyys, 184 artikkelia, 82 läpäisi ensimmäisen seulan.
5. Yksinyrittäjyys ja eläköityminen, 168 artikkelia, 42 läpäisi ensimmäisen seulan.
6. Yllä olevissa hauissa on mukana artikkeleita, joissa käsitellään maahanmuuttajien asemaa sekä muutamia, joissa mukana näkemyksiä alustataloudesta.

Seuraavassa vaiheessa valitut artikkelilistat yhdistettiin, päällekkäiset poistettiin ja näiden jälkeen suoritettiin uusi tarkastelu jäljelle jääneestä 282 artikkelista. Kirjallisuuskatsauksen ohessa kävin myös läpi kotimaisia, teema-alueita käsitelleitä tutkimuksia ja selvityksiä vähemmän systemaattisella otteella.

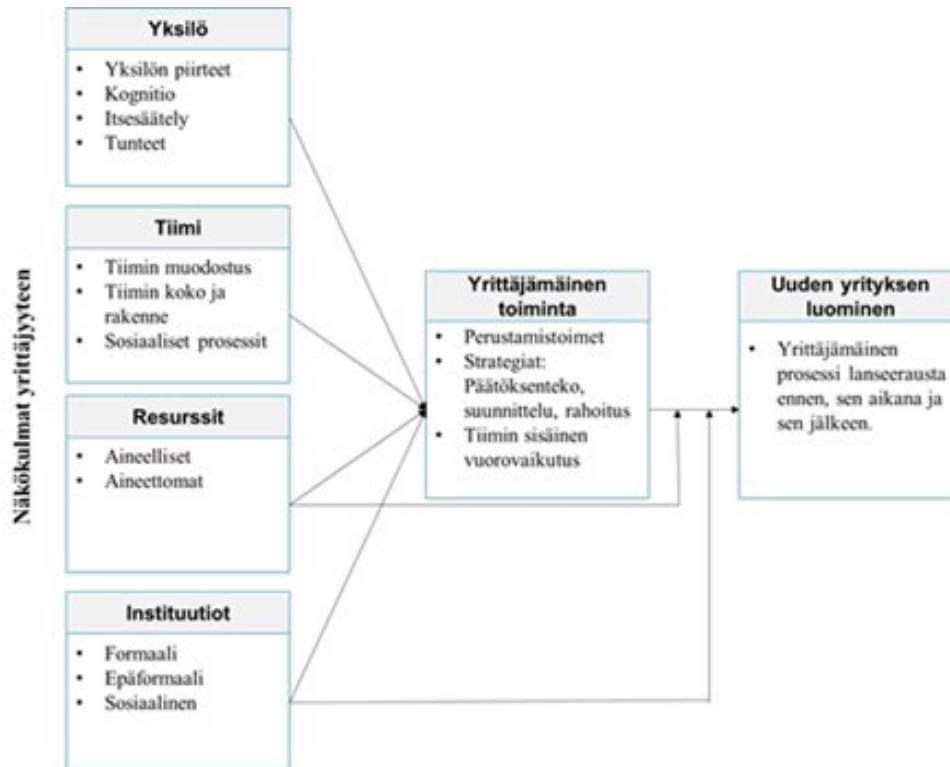
4.6.1 Lyhyesti yrittäjyydestä

Yrittäjyys on ilmiönä yksilöä ja hänen työmarkkinastatusta monipuolisempi (Baines & Robson, 2001), ja yrittäjämäistä toimintaa ilmenee erilaisista organisaatioissa yli toimialarajojen (Foss & Klein, 2008). Tässä tarkastelussa pääpaino on yksilötasolla.

Yrittäjyyden lähtökohtien ja ilmenemisen heterogeenisuudesta johtuen perinteiset itsestä ammatinharjoittamista, yksinyrittäjää koskevat diskurssit ovat epätydyttäviä, koska ne eivät ilmennä yrittäjyyden moniulotteisuutta. Kansainvälisissä vertailuissa on havaittu, että yrittäjyys voi olla marginaalista tai toisaalta etuoikeutettua (Bögenhold, 2019). Yrittäjien populaatio on hyvin heterogeeninen (Román ym., 2013), ja yrittäjyys voi asettaa ihmisiä köyhyyden vaaraan tai se voi lisätä yksilön vaurautta ja samalla luoda uusia työpaikkoja ja talouskasvua. Työntekemisen diskurssissa yrittäjyys ei myöskään ole selvä kategoria, vaan rajapinta palkkatyön ja yrittäjyyden sekä pää- ja sivutoimisuuden välillä on hämärtynyt ja yksilön työ voi olla näiden erilaisia yhdistelmiä (Bögenhold, 2019; Heinonen ym., 2006; Kananen ym., 2019; Sutela & Pärnänen, 2018). Tämä on haastanut esimerkiksi yrittäjyyttä ja työntekemistä koskevan sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä (Kananen ym., 2019; Löfgren & Hellstén, 2016; TEM, 2015).

Pelkkää työmarkkinastatusta laajemmassa keskustelussa korostuu yrittäjän taloudellisen riskinoton ohella epävarmuus, arvonluonnin hahmottaminen (mitä ja kenen ongelmia yrittäjä pyrkii ratkaisemaan ja miten) ja yksilön toimijuus (aloitteellisuus) (Mansoori & Lackeus, 2020; Packard ym., 2017). Näihin tekijöihin vaikuttavat lukuisat yksilö-, organisaatio- ja yhteiskunnalliset tekijät (Kuvio 4.6), jotka ilmentävät, ettei yrittäjyys ole erityisen yksinkertainen tai nopea keino työllisyysasteen korjaamiseen, saati kaikille edes sopiva tapa työntekemiseen. Aiempi tutkimus on dokumentoinut lukuisia yhteiskunnallisia ja institutionaalisia tekijöitä, kuten yritystoimintaa ja sen aloittamista koskevan sääntely, tarvittavien resurssien saatavuus ja yrittäjyyttä tehostavat tai edistävät poliittisten toimenpiteet, jotka vaikuttavat myönteisesti yrittäjyyteen yksilö- ja yhteiskunnan tasolla (Acs, 2008; Eckhardt & Ciuchta, 2008; Hessels ym., 2008; Lee ym., 2004; Minniti & Lévesque, 2008; Verheul ym., 2002). Virallisten yhteiskunnallisten toimenpiteiden ulkopuolella tai niiden rinnalla toimii myös voimia, kuten yhteisölliset toimintatavat (esim. alusta- tai jakamistalous) tai yhteiskunnan epäformaali ympäristö (Aparicio ym., 2016), jotka luovat uusia mahdollisuuksia yrittäjäksi ryhtymiseen missä maassa tahansa (Sine & Lee, 2009).

Kuvio 4.6 Näkökulmia uuden yrityksen perustamiseen (Eller & Gielnik, 2018)



Suomessa yritystoimintaa koskeva sääntely ei näytä olevan erityinen este yrittämiselle yleisesti käytetyillä mittareilla. Yksi käytetyimmistä mittareista on Maailmanpankin Ease of Doing Business -indeksi, joka mittaa kymmenellä erilaisella faktorilla miten hyvin eri maiden sääntely-ympäristö edistää yritysten perustamista ja toimintaa. Vuoden 2020 rankingissa Suomi sijoittui 20:nneksi, ja jää mm. Tanskan (4.), Norjan (9.), Ruotsin (10.) ja esimerkiksi Viron (18.) jälkeen (World Bank, 2020). Yrityksen perustamista mittaavan alaindeksin perusteella Suomessa hallinnollinen taakka tai perustamiskustannukset ovat maiden välisessä vertailussa kärkiluokkaa, mutta ajallisesti yrityksen perustamiseen liittyvät hallintotoimet ovat vertailumaita hieman hitaampia (World Bank, 2020). Näyttääkin siltä, että Suomessa yrityksen perustamiseen ja samalla myös yrittäjäksi ryhtymisen haasteet voivat olla enemmän yksilön kuin yhteiskunnan asettamia. Kotirannan ja muiden (2016) mukaan suurimmalla osalla heidän tutkimista yrittäjistä yrittäjyyden haasteet liittyivät heidän taitoihin ja liiketoimintaosaamiseen, erityisesti markkinointi- ja myyntitaitojen puutteeseen. Samassa tutkimuksessa havaittiin myös, että vajaa puolet haasteita kokeneista vastaajista korostivat yritystoiminnan sääntelyyn ja lainsäädäntöön ja rahoituksen saatavuuteen liittyviä ongelmia (Kotiranta ym., 2016). Lougui ja Nyström (2014) havaitsivat laajassa ruotsalaisessa aineistossa, että yrittäjät kaipaavat eniten apua verotuksen, lainsäädännöllisten ja erilaisten lupa-asioiden kanssa.

Yrittäjyyden myönteiset vaikutukset talouteen ja työllisyyteen puhuttavat. Poliittisessa päätöksenteossa tulee käsittää, että kaikki yrittäjät ja uudet yritykset eivät korjaa tai uudista lamaantuneita talousalueita ja toimialoja tai luo innovaatioita ja uusia työpaikkoja. Tyypillinen yrittäjä ei välttämättä tavoittele innovaatioita eikä luo muille uusia työpaikkoja, vaan toteuttaa pienimuotoista elinkeinotoimintaa, jolla työllistää itsensä (Acs ym., 2016; Shane, 2009). Siksi poliittisessa päätöksenteossa on tärkeää ymmärtää, että yrittäjyys itsensätyöllistämisenä, joka voi syntyä yksilön asiantuntemuksesta ja osaamisesta pienin investoinnein, on hyvin eri asia kuin kasvuorientoitunut ja innovatiivinen yrittäjyys, joka vaatii usein investointeja ja sisältää riskiä ja jonka kasvua pyritään tukemaan julkisin toimenpitein (Acs, 2008; El-Namaki, 1988; Kotiranta ym., 2018; Shane, 2009; Stenholm ym., 2013). Kun yrittäjyyttä korostetaan keskeisenä talouskasvun edistäjänä, kyse on enemmän juuri innovaatiota ja uusia työpaikkoja luovista yrittäjistä (Henrekson & Johansson, 2010; Nighthingale & Coad, 2013; Valliere & Peterson, 2009; Van Praag & Versloot, 2008; Wong ym., 2005) kuin itsensätyöllistäjistä.

Tilastokeskuksen mukaan yrittäjien määrä Suomessa vaihtelee 300.000 hengen molemmin puolin, ja yrittäjien määrän muutokset ovat olleet rakenteellisia. Suomessa on aiempaa vähemmän maatalousyrittäjiä, mutta enemmän yksinyrittäjiä, freelancereita ja itsensätyöllistäjiä, jotka harjoittavat pienimuotoista yritystoimintaa työllistämättä muita. Lisäksi yrittäjien keskuudessa tulojakauma on palkansaajia epätasaisempi: Suomessa yrittäjistä noin 20% on pienituloisia ja vastaavasti 20% ansaitsee selvästi keskimääräistä yrittäjää enemmän. Yrittäjien tuloerot miesten ja naisten välillä ovat suuria miesten eduksi ja lisäksi muita työllistävien työnantajayrittäjien keskuudessa keskimääräinen käytettävissä olevat tulot ovat itsensätyöllistäjiä suuremmat. (Sutela & Pärnänen, 2018).

4.6.2 Yrittäjäksi ryhtymisestä

Tutkimuksissa on havaittu, että yksilön piirteet, kuten luovuus, kunnianhimo, sinnikkyys tai intohimoinen suhtautuminen yrittäjyyteen (Cardon ym., 2017; Wennekers & Thurik, 1999) lisäävät vaikuttavat myönteisesti yrittäjäksi ryhtymiseen. Samoin usko omiin kykyihin ja osaamiseen tai yrittäjyyttä tukevat koetut sosiaaliset normit ("jos yrittäjyys koetaan olevan hyväksyttävää muiden mielestä") lisäävät todennäköisyyksiä yrittäjäksi ryhtymiseen (Krueger ym., 2000). Toisaalta esimerkiksi Global Entrepreneurship Monitor (GEM) -tutkimuksen datalla tarkasteltiin vuoden 2008 talouskriisin vaikutuksia 17 Euroopan maassa, ja tuloksista havaittiin, että maissa, joissa talouden taantuma oli tuntuva ja työttömyysaste nousi nopeasti, huomattava osa uusista yrittäjistä ryhtyi yrittäjäksi ilman selvää käsitystä tarjolla olevista liiketoimintamahdollisuuksista ja ilman luottamusta omiin yrittäjyystaitoihinsa (Mühlböck ym., 2018). Lisäksi osalla toimialoista yrittäjyys voi olla totuttu tapa tehdä töitä ja esimerkiksi ammatillisessa, tieteellisessä ja teknisessä toiminnassa (kuten arkkitehdit tai graafiset suunnittelijat) tai rakentamisessa kolmannes työskentelee itsensätyöllistäjänä

(Sutela & Pärnänen, 2018). Usealla suomalaisella yrittäjällä yrittäjyys on alkanut myös eteen tulleesta sopivasta tilaisuudesta (Sutela & Pärnänen, 2018), ja lisäksi halu toteuttaa itseään ja unelmiaan, saada vapautta ja itsenäisyyttä ovat kannustaneet suomalaisia yrittäjiksi (Kotiranta ym., 2016). Vastaavat tekijät korostuvat myös muissa tutkimuksissa (Hurst & Pugsley, 2011).

Useissa OECD-maihin keskittyvissä aikasarja- ja paneelitutkimuksissa on havaittu, että yrittäjäksi ryhtyminen on usein mahdollisuus itsensätyöllistämiseen (Carmora ym., 2012; Pärnänen & Sutela, 2014; Sutela & Pärnänen, 2018; Thurik, 2003; Torrini, 2005; Verheul ym., 2006). Toisaalta osa tutkimuksista on havainnut yrittäjyyden pakoksi, jolloin yrittäjäksi ryhdytään esimerkiksi sopivan palkkatyön puutteesta (Carree ym., 2007) tai että mainitut motivaatiot sekoittuvat (Blanchflower, 2000; Carmora ym., 2010; Thurik ym., 2008). Tutkimusten tarjoama runsas kuva yrittäjäksi ryhtymisen syistä selittyy osaksi tutkimusten aikajänteiden tai mukaan luettujen maiden eroista (Arango ym., 2015). Siksi esimerkiksi jako mahdollisuusperustaisen tai pakon saneleman yrittäjyyden välillä ei välttämättä anna riittävää kuvaa yrittäjäksi ryhtymisen monista syistä (Stenholm & Aaltonen, 2012; Sutela & Pärnänen, 2018).

On yrittäjyys sitten pitkälle harkittu tavoite tai lyhyempi kokeilu, omassa yrityksessä työllistymisen on havaittu parantavan esimerkiksi työttömien henkistä hyvinvointia, joka syntyy taloudellisten vaikeuksien ylittämistä. Tämä yhteys on kuitenkin vahvempi siirtymässä pysyvään työsuhteeseen kuin siirtyminen väliaikaiseen työhön tai yrittäjäksi (Strandh, 2000). Isossa-Britanniassa havaittiin vuosituhannen alkupuolella, että itsenäiset ammatinharjoittajat jäivät työsuhteeseen liittyvien etuuksien ulkopuolelle (esim. palkalliset lomat, sosiaaliturvalaki, työttömyysvakuutus ja -etuudet), mikä osoittaa, että työllisyysaseman luokittelu on tärkeää paitsi oikeudellisesta myös sosiaalisesta näkökulmasta (Böheim & Mühlberger, 2009). Suomessa yrittäjien sosiaaliturvan taso määräytyy yrittäjän YEL-vakuutukseen ilmoittaman työtulon perusteella, mikä ohjaa sitä paljonko yrittäjä rahoittaa sosiaaliturvaansa. Yrittäjä on oikeutettu esimerkiksi työttömyysturvaan silloin kuin päätoimisesti yrittäjänä toiminut lopettaa yritystoimintansa kokonaan tai elinkeinotoiminta on muuttunut sivutoimiseksi. (Kananen ym., 2019; Sutela & Pärnänen, 2018). Aiemmissa kotimaisissa tarkasteluissa on kuitenkin havaittu, että yrittäjät tietävät sosiaaliturvaan liittyvät oikeutensa ja mahdollisuutensa heikosti (Pärnänen & Sutela, 2014). Haasteena onkin, että työttömästä (niin kuin muustakin työmarkkina-asemasta) yrittäjäksi ryhtymiselle erot palkansaajien ja yrittäjien sosiaaliturvassa voivat heikentää halukkuutta yrittäjäksi ryhtymiseen tai yrittäjyyden kokeiluun. Mahdollisten negatiivisten kannusteiden madaltamiseksi Suomessa on muun muassa pyritty kannustamaan työttömien siirtymistä yrittäjiksi esimerkiksi mahdollisuudella saada työttömyysturvaa ensimmäisen neljän yrittäjyyskuukauden aikana. Silti sosiaaliturvan, mukaan lukien työttömyysturvan, kohdalla haasteeksi on todettu tukien harkinnanvaraisuus, jolloin esimerkiksi yksilöitä koskevat arviot eivät ole täysin ennakoitavissa (Kananen ym., 2019; Löfgren & Hellstén, 2016).

Sosiaaliturvajärjestelmän haasteita yrittäjyyden ja itsensätyöllistämisen osalta on käsitelty toimenpidesuosituksineen tarkemmin muun muassa Kanasen ja muiden (2019) ja Löfgrenin ja Hellsténin (2016) raporteissa.

4.6.3 Yrittäjäksi siirtymisestä ja yrittäjänä pysymisestä

Yksi yrittäjyyden työllisyyttä korjaava ulottuvuus on siirtymä palkkatyöstä yrittäjyyteen. Vaikka tämä ei välittömästi lisää nettotyöpaikkojen määrää, siirtymät voivat hidastaa työttömyyden kasvua ainakin tilastollisessa mielessä. Toisaalta jos vapautuvaa työpaikkaa ei lakkauteta, yrittäjäksi siirtyminen tavallaan vapauttaa työpaikan jollekin toiselle, jolloin kyseinen siirtymä lisää työllistymismahdollisuuksia. Aiempana mainitut erilaiset motiivit yrittäjyyteen antavat viitteitä siitä, että yrittäjyys voi näyttäytyä mielekkäänä työnteon muotona muutaman työssäkäyntivuoden jälkeen. Taipumus yrittäjäksi siirtymiseen palkkatyöstä näyttääkin lisääntyvän henkilön iän myötä (Blanchflower, 2000; Blanchflower ym., 2001). Sutela ja Pärnänen (2018) havaitsivat, että suomalaisille yrittäjille on kertynyt keskimäärin 12 vuotta enemmän ansiotyövuosia kuin vuosia päätoimisena yrittäjänä, ja että yrittäjäksi on ryhdytty usein palkkatyöstä ilman työttömyysuhkaa. Toisaalta Ruotsissa tehdyssä laajassa tutkimuksessa havaittiin, että mitä hierarkkisemmassa organisaatiossa yksilö työskenteli, sitä todennäköisemmin hän siirtyi toiselle työnantajalle kuin ryhtyi yrittäjäksi (Tåg ym., 2016). Tällöin käänteisesti ajateltuna työkokemukset pienemmässä organisaatiossa ja sen myötä kehittynyt monipuolinen osaaminen voivat edistää siirtymää palkkatyöstä yrittäjäksi.

Aiempi työkokemus ja korkea palkka näyttävät lisäävän todennäköisyyttä ryhtyä yrittäjäksi suoraan palkkatyöstä, ja lisäksi nämä ennustavat pidempää pysyvyyttä yrittäjänä, vaikka henkilön tulot laskisivat yrittäjyyden myötä (Braguinsky ym., 2012). Muissa tarkasteluissa on havaittu, että yksilön henkinen pääoma, vanhempien yrittäjyys ja psykologiset piirteet (esimerkiksi yksilön kokemus oma johtajuus), näyttävät ohjaavan siirtymiä palkkatyöstä yrittäjiksi enemmän kuin taloudellisiin pääomiin liittyvät rajoitteet (Uusitalo, 2001). Robson (2003) havaitsi OECD-maita käsittävässä aineistossa, että tiukka työsuojelulainsäädäntö voi kannustaa pysymään palkkatyössä ja vähentää itsensätyöllistämistä. Vähemmän kouluttautuneiden keskuudessa esimerkiksi tarjolla oleva työttömyysturva voi houkuttaa palkkatyöstä työttömyyteen ennemmin kuin yrittäjäksi ryhtymiseen (Beladi & Kar, 2014), mutta toisaalta käytössä oleva minimipalkka voi työntää vähemmän koulutettuja työntekijöitä yrittäjäksi (Malchow-Moller ym., 2010). Espanjalaisessa aikasarja-analyysissä havaittiin, että vähiten kykenevät työntekijät reagoivat enemmän esimerkiksi lomautuksiin ja pidentyneisiin työttömyysjaksoihin (yhdistettynä yleiseen korkeaan työttömyysasteeseen) siirtyen muita herkemmin yrittäjiksi (Martarena, 2019).

Yrittäjyyden jatkuvuus on eräs keskeinen tekijä yrittäjyyden työllisyysvaikutuksissa. Vuoden 2017 tarkastelussa kolmannes suomalaisista yrittäjistä on toiminut yrittäjänä vähintään 20 vuotta (Sutela & Pärnänen, 2018). Euroopan laajuiset tulokset osoittavat, että yrittäjänä toimimisen jatkumista vahvistavat korkeampi koulutus ja yrittäjyyttä edeltänyt työkokemus (Millán ym., 2012). Samassa tutkimuksessa ilmenee myös, että työttömänä yrittäjäksi siirtyminen heikentää yrittäjyyden jatkuvuutta, joskin tätä on kyetty edistämään erilaisilla julkisilla yrittäjyyden tukimuodoilla (Caliendo ym., 2015; Caliendo & Künn, 2011; Congregado ym., 2010; Millán ym., 2012), kuten starttirahalla (Härmälä ym., 2020; Stenholm & Aaltonen, 2012; Tokila, 2009). Toisaalta vaikka työllisyysasteen korjaamisen kannalta yrittäjyyden mahdollinen lyhytkestoisuus voi olla haaste, lyhytkestoisuus ei tarkoita yrittäjänä epäonnistumista: Yrittäjyys voi olla kokeilutyypistä tai yrittäjyys on loppunut houkuttelevien palkkatyövaihtoehtojen myötä.

4.6.4 Starttirahasta yrittäjäksi ryhtymisen tukena

Suomessa starttirahaa on käytetty jo pitkään instrumenttina yrittäjäksi ryhtymisen kannustamiseen. Starttirahalla turvataan yrittäjän toimeentulo sinä aikana, jonka yritystoiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisen arvioidaan kestävän. Viime vuosina starttirahaa on myönnetty vuosittain noin 6000-8000 henkilölle (Härmälä ym. 2020). Useassa tutkimuksessa starttirahan on koettu mahdollistava ja nopeuttavan yrittäjäksi ryhtymistä (Härmälä ym., 2020; Stenholm & Aaltonen, 2012), mutta starttirahan myöntämisellä on koettu olevan myös rahallista tukea syvempi, henkinen tuki, mikä on lisännyt uskoa omaan yrittäjyyteen (Stenholm & Nielsen, 2019). Viime vuosina starttirahajärjestelmää on uudistettu pienin askelin ja esimerkiksi vuoden 2018 alussa starttiraha on ollut mahdollista yrittäjyyden ”kokeiluun” neljän kuukauden ajan. Keväällä 2020 COVID-19 pandemian vuoksi starttirahan enimmäiskesto on pidennetty väliaikaisesti siten, että starttirahaa voidaan myöntää yhteensä enintään 18 kuukauden ajalle (TE-palvelut, 2020).

Härmälä ja muut (2020) havaitsivat, että myös useimmille starttirahaa saaneille yrittäjille tärkein motivaatio on halu luoda itselleen työpaikka. Stenholm (2013) ja Stenholm ja Aaltonen (2012) havaitsivat, että tämä korostuu erityisesti työttöminä starttirahalla yrittäjäksi ryhtyneiden kohdalla. Työttöminä starttirahalla yrittäjäksi ryhtymisen motiivina näyttää olevan sekoitus sopivan liiketoimintamahdollisuuden hyödyntämistä (pull) ja se, ettei ollut parempia mahdollisuuksia saada töitä (push) (Stenholm, 2013), kuten työttömänä yrittäjäksi ryhtyneiden keskuudessa on havaittu tapahtuvan laajemminkin (Blanchflower, 2000; Carmora ym., 2010; Thurik ym., 2008). Mielenkiintoista on, että nykyään starttirahalla yrittäjäksi ryhtyneiden keskuudessa on aiempaa enemmän palkkatyöstä yrittäjäksi siirtyviä (Härmälä ym., 2020).

Itsessään starttirahan työllistävä vaikutus näyttöytyy myönteisenä, sillä starttiraha tarjoaa monelle aloittavalle yrittäjälle uuden työpaikan (Dencker ym., 2009; Härmälä ym., 2020; Stenholm & Aaltonen, 2012), ja sen työllistävä vaikutus voi olla pitkäkestoinen. Kyselyaineistoihin pohjautuvissa selvityksissä on havaittu, että starttirahalla perustetut yritykset ylittävät yritystoiminnan alkuvaiheen haasteita keskimääräisiä uusia yrityksiä paremmin ja, että valtaosa starttirahayrittäjistä työllistyy yrityksessään päätoimisesti (Härmälä ym., 2020; Stenholm, 2007; Stenholm & Aaltonen, 2012). Tokila (2009) havaitsi myös tilastoaineistossa, että starttirahalla perustettujen yritysten eloonjääminen on keskimääräistä parempaa. Kuitenkin on havaittu, että noin puolet starttirahalla yrittäjäksi ryhtyneistä päättää yritystoiminnan 4–5 vuoden kuluttua (Härmälä ym., 2020; Stenholm & Aaltonen, 2012), mikä koskee itsensä työllistäjien yrittäjyyttä laajemminkin (Maliranta ym., 2018). Ruotsissa starttirahan kaltaisella työttömille suunnatulla aloitustukiohjelmalla on onnistuttu integroimaan työttömiä työmarkkinoille myös pidemmäksi aikaa (Behrenz ym., 2016). Tarkemmissa analyyseissa ilmeni, että havaitut työllisyysvaikutukset olivat vahvimpia juuri vähemmän koulutettujen työttömien keskuudessa. Tosin Suomessa starttirahalla perustetun yritystoiminnan jatkuvuutta näyttää vahvistavan myös muun muassa muusta työmarkkina-asemasta kuin työttömänä starttirahalla yrittäjäksi ryhtyminen ja yrittäjäksi ryhtyneen aiempi työ- tai yrittäjyyskokemus (Stenholm & Aaltonen, 2012).

Starttirahaa saaneiden yrittäjien näkemykset tulevaisuuden työllistämismahdollisuuksistaan ja -haluistaan ovat olleet varsin vaatimattomat (Aaltonen ym., 2009; Stenholm, 2007; Stenholm & Aaltonen, 2012) tai maltilliset (Härmälä ym., 2020). Työttöminä starttirahalla yrittäjäksi ryhtyneet ovat työllistäneet ja aikovat työllistää muita harvemmin kuin muusta työmarkkina-asemasta starttirahalla yrittäjäksi ryhtyneet (Stenholm, 2013). Saksassa tutkittiin starttirahan kaltaisella tuella työttöminä yrittäjäksi ryhtyneiden yrittäjien työpaikkojen luomista, ja tuloksissa havaittiin, että yrittäjän aiempi johtamiskokemus lisää todennäköisyyttä muiden palkkaamiseen (Dencker ym., 2009). Vastaava, julkisen instrumentin pidempikestoinen ja yrittäjien uusia työpaikkoja lisäävä vaikutus havaittiin vertailtaessa tukea saaneiden ja sitä ilman aloittaneiden yrittäjien menestymistä yli ajan (Almus, 2004). Katsauksen tulokset tukevat starttirahan roolia yhtenä instrumenttina tukemassa työttömien siirtymää yrittäjyyteen ja työhön.

Uusien yrittäjien ja yritysten työllistävästä roolista

Vaikka tämän katsauksen pääpaino on tarkastella yrittäjyyttä työllistymisen muotona, ja vaikka valtaosa maamme yrittäjistä toteuttaa pienimuotoista yritystoimintaa (Sutela & Pärnänen, 2018), tässä alaluvussa katsahdetaan lyhyesti yhteen yrittäjyyden työllistävään mekanismiin: Uusien yritysten ja yrittäjien työllistävään rooliin.

Alkuvaiheen notkojen yli selviytyneet uudet yritykset kasvavat (uusina työpaikkoina) keskimäärin nopeammin kuin jo aiemmin markkinoilla toimivat yritykset (Haltiwanger ym.,

2013). Tällainen kasvu ja tuottavuuden paraneminen voimistuvat ajan myötä (Henderson & Weiler, 2010), ja se voi ilmetä epäsuorine vaikutuksineen vasta jopa kahdeksan tai kymmenen vuoden kuluttua yrityksen perustamisesta (Baptista ym., 2008; Hyytinen & Maliranta, 2013). Geroskin (1995) mukaan uusien yritysten selviytymismahdollisuudet ovat kuitenkin yleensä alhaiset, ja vakiintuneiden yritysten koon saavuttaminen voi kestää menestyneiltäkin uusilta yrittäjiltä pitkään. Ruotsalaisella rekisteriaineistolla tehdyssä analyysissä kuitenkin havaittiin, että yli ajan yrittäjät luovat melko vähän uusia työpaikkoja omansa lisäksi, mutta tuo vähäinen työllistävyys näytti painottuvan työttömien rekrytointiin (Åsterbo & Tåg, 2017). Myös van Stel ja Storey (2004) huomauttavat, että uudet yritykset tuottavat suoraan vain hyvin pienen osan uusista työpaikoista, ja lisäksi menestyneiden uusien yritysten aiheuttama vakiintuneiden yritysten syrjäyttäminen voi johtaa talouden työpaikkojen vähenemiseen (Baptista ym., 2008). Laajoissa selvityksissä on kuitenkin havaittu, että osalla uusia yrityksiä on potentiaalia uusien työpaikkojen lisäämisessä, mutta potentiaali voi olla alueellista tai toimialakohtaista (Acs, 2008; Carreira & Teixeira, 2016; Drautzburg, 2019; Siemer, 2014). Tällaisia korkean potentiaalinen yrityksiä on Suomessa varsin vähän (Härmälä ym., 2017; Kotiranta ym., 2018; Stenholm & Pukkinen, 2007) ja niitä syntyy tietointensiivisille aloille (Pajarinen ym., 2006).

Kun tarkastellaan siirtymää yksinyrittäjästä työnantajaksi ilman vaatimuksia korkeasta kasvupotentiaalista, tulokset osoittavat, että siirtymää näyttää edistävän yrittäjäksi ryhtyneen korkea koulutus, työ- ja elämäkokemus, kotitalouden käytettävissä olevat tulot ja perheenjäsenten yrittäjätausta sekä yrityksen käytössä olevat varat (Boden & Nucci, 2000; Cowling ym., 2004; Fairlie & Miranda, 2017; Henley, 2005; Uusitalo, 2001). Halu muiden työllistymiseen voi syntyä myös siitä, että yrittäjällä on kilpailukykyinen tuote tai palvelu tai että tuotteella tai palvelulla paljon kysyntää (Sutela & Pärnänen, 2018). Toisaalta kotimaisissa kyselyihin ja haastatteluihin pohjautuvassa selvityksissä on havaittu, että yksinyrittäjästä työnantajaksi ryhtymistä hidastavat kasvuhaluttomuuden ohella kysynnän kausiluonteisuus, työmäärän rajallisuus tai liikevaihdon kasvuvaatimukset sekä näkemykset palkkaukseen liittyvistä sivukuluista ja työnantajavelvoitteista (Mäki & Pukkinen, 2000; Sutela & Pärnänen, 2018). Liikevaihdon kasvun vaatimuksen (jotta yrityksellä on riittävästi varoja maksaa uuden työntekijän palkkakustannukset) yhteys työnantajayrittäjäksi ryhtymiseen on havaittu myös tanskalaisessa aineistossa (Coad ym., 2017).

Aaltosen ja muiden (2009) kyselytutkimuksen perusteella käsitykset työllistämisen esteistä ja mahdollisuuksista hidastavat yritysten halukkuutta ja mahdollisuutta työllistää, samoin yksinyrittäjät suhtautuvat muiden palkkaamiseen työnantajayrittäjiä nihkeämmin. Suomessa yrittäjille ja yrityksille on tarjolla työllistämiseen liittyviä tukimuotoja, kuten palkkatuki (Asplund ym., 2018), jonka tarkoituksena on kompensoida työntekijän alhaiseksi arvioitua tuottavuutta työnantajalle työntekijän palkkakustannuksista maksettavalla rahallisella osuudella. Vaikka palkkatuki ei liity pelkästään ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen, se voi myös lisätä yrittäjien halukkuutta työllistää jatkossakin, jos ensimmäisen

työntekijän palkkaamisen myötä yrittäjät oppivat työllistämisen yksityiskohtia (Aaltonen ym., 2009). Härmälä ja muut (2020) havaitsivat, että selvitykseensä osallistuneissa yrityksissä mikro- ja pienissä yrityksissä palkkatuki koettiin helpottavan yrityksen osaamis- ja rekrytointitarvetta. Työ- ja elinkeinoministeriön tuoreessa raportissa on hahmotettu suunnitelma kokeilusta, jossa satunnaispoimintaan pohjautuen valittaisiin yrittäjiä, joille tarjottaisiin rekrytointitukea ja verrokkiryhmäksi yrittäjiä, joille tarjottaisiin valmennusta, ja jossa kummankin menetelmän vaikutuksia työnantajaksi ryhtymisen todennäköisyyttä ja yritystoiminnan suoriutumista tarkasteltaisiin rekisteriaineistoilla (Einiö ym., 2021).

4.6.5 Muutamia muita näkökulmia yrittäjyydestä

Maahanmuuttajien yrittäjyydestä

Myös maahanmuuttajien koskevassa yrittäjyyspuheessa tulee korostaa, että maahanmuuttajat ovat heterogeeninen ryhmä. Osassa Euroopan maita, esimerkiksi Saksassa, lähes 10% kaikista yrityksistä on maahanmuuttajien perustamia (Bijedić & Piper, 2019). Suomessa vuonna 2016 oli runsas 10000 ulkomaalaistaustaista yrittäjää, mikä vastasi 2,6% yritysten koko toimipaikkakannasta (Luhtala, 2018). Ulkomaalaistaustaisia yrittäjiä oli 130:sta eri valtiosta, joista entinen olivat edustettuna Venäjä, Viro ja Turkki, joskin myös länsi- ja eteläeurooppalaisia yrittäjiä on useita (Busk ym., 2016; Luhtala, 2018).

Maahanmuuttajien kohdalla yrittäjäksi ryhtyminen on usein pakotettua, jos koulutusta vastaavaa työtä ei ole tarjolla, tai kun tarjolla on kireää suhtautumista maahanmuuttajiin työnhakijoina (Abada ym., 2014; Khosravi, 1999; Pütz, 2003) tai rasistista kohtelua (Jones ym., 2014). Kahdeksan eurooppalaisen OECD-maan (Tanska, Saksa, Kreikka, Italia, Alankomaat, Portugali, Ruotsi ja Iso-Britannia) vertailussa havaittiin, että maahanmuuttajien yrittäjyyttä ohjaa korkea työttömyysaste ja heikko työmarkkina-asema tai näiden yhdysvaikutus (Baycan-Levent & Nijkamp, 2009). Lisäksi työskentely määräaikaisella työsopimuksella lisää maahanmuuttajien yrittäjyyttä, mikä vahvistaa oletuksia työmarkkinamahdollisuuksien segmentoitumisesta kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä (Ulcuse & Kahanec, 2018).

Toisaalta maahanmuuttajan etnisellä taustalla ei välttämättä ole merkitystä yrittäjäksi ryhtymisessä, vaan yrittäjyyttä voi vahvistaa yksilön käsitys omista yrittäjyyskyvyistään ja soveltuvan rahoituksen saatavuus (Andersson ym., 2013) sekä aiempi työ- tai toimialakokemus (Joonas, 2010). Maahanmuuttajista miehet ja vanhemmat henkilöt ovat siirtyvät todennäköisemmin yrittäjiksi (itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi), ja korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien keskuudessa mahdollisen työttömyyden myötä heikentynyt ammatitaito näyttää lisäävän yrittäjäksi ryhtymisen pakkoa (Cueto ym., 2015). Lisäksi yrittäjäksi ryhtyminen voi normittaa maahanmuuttajien työllistymistä, jos se nähdään ja koetaan keinona päästä osaksi vastaanottavan maan kulttuuria ja työmarkkinoita (Pütz, 2003; Rath

& Swagerman, 2016; Yijälä & Luoma, 2018), jota muun muassa muiden maahanmuuttajien tarjoama sosiaalinen pääoma tukee (Andersson & Hammarstedt, 2015). Lisäksi osalle maahanmuuttajista yrittäjyys voi tarjota mahdollisuuden palkkatyötä korkeampiin tuloihin, jos heillä on korkeakoulututkinto tai jos he toimivat maan vauraammilla alueilla (Irastorza & Peña, 2014): Nämä yhteydet näyttävät pätevän, vaikka yksilö olisikin ryhtynyt yrittäjäksi pakosta.

Kosonen ja muut (2019) ovat koonneet STN:n hankkeiden tiimoilta suosituksia maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseen Suomessa. Kososen ja muiden (2019) suositukset toimeentulon edellytysten kohtuullistamista ja asetettujen tulorajojen joustavuuden lisäämistä tai kummitoimintaa kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä (Kosonen ym., 2019). Yrittäjyyden osalta Aaltonen (2018) tarkasteli haastattelututkimuksessaan maahanmuuttajayrittäjien haasteita ja mahdollisuuksia ja havaitsi, että yrittäjyyden alkuvaiheen haasteet ovat maahanmuuttajayrittäjillä samoja kuin kantasuomalaisilla yrittäjillä. Siten hän toteaa, että maahanmuuttajayrittäjyyden edistämiseksi ei välttämättä tarvita uusia palveluja, vaan maahanmuuttajayrittäjät tarvitsevat yhteistyö- ja verkostoitumismahdollisuuksia sekä parempaa tietoa ja ymmärrystä tarjolla olevista palveluista (Aaltonen, 2018; Aaltonen ym., 2015). Sipilän hallituksen hallitusohjelman tiimoilta Härmälä ja muut (2017) tarkastelivat silloisia maahanmuuttajien yrittäjyyden edistämiseksi toteuttavia ja kehitteillä olleita toimenpiteitä, jotka ulottuivat englanninkielisen yrittäjyyskoulutuksen lisäämisestä alueellisten yrittäjäekosysteemien ja niiden toimijoiden tunnettuuden kasvattamiseen maahanmuuttajien keskuudessa. Karinen ja muut (2020) havaitsivat selvityksessään, että maahanmuuttajille suunnatut matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat melko hajanaisia tarjonnaltaan ja resursseiltaan. He esittävätkin, että näillä neuvontapalveluilla pitäisi olla yhteisiä tunnuspiirteitä, jotta tarpeellinen tiedottaminen ja neuvonta parantuisivat (Karinén ym., 2020).

Eläkkeelle siirtyvien yrittäjyydestä

Vuonna 2017 Suomessa 35% yrittäjistä oli 55–74-vuotiaita, kun palkansaajissa vastaava osuus oli 22% (Sutela & Pärnänen, 2018). Osa jatkaa yrittäjänä pitkään, koska toiminnassa olevaa yritykselle ei löydy jatkajaa tai koska yrittäjyys koetaan mielekkääksi. Pohjoismaisissa tutkimuksissa on havaittu, että yksilön työtyytyväisyys edistää työuralla pysymistä on sitten kyse palkkatyöstä tai yrittäjyydestä (Kautonen ym., 2012; Soidre, 2005). Havaittu yhteys säilyy, vaikka yksilö kokisi terveytensä heikentyvän iän myötä. Suomalaisten kuntatyöntekijöiden keskuudessa on havaittu, että työuraansa eläkeiän tuntumassa pidentävien terveydentila ja työkyky sekä mahdollisuudet vaikuttaa työaikoihin olivat paremmat kuin niillä, jotka siirtyivät eläkkeelle (Virtanen ym., 2014).

Moni suomalaisista ikääntyneistä yrittäjistä on halukas jatkamaan työntekoa ja he kokevat olevansa tarpeeksi terveitä siihen (Sutela & Pärnänen, 2018), ja nämä näkemykset korostuvat yli 60-vuotiaiden keskuudessa. Ruotsissa toteutetussa laajassa mallinnuksessa

havaittiin, että yrittäjänä toimiminen ennen tavanomaista eläkeikää on vahva ennustaja yrittäjyyden jatkumiselle eläkkeellesiirtymisiin yli, mutta yksilön hyvä terveys, ulospäin suuntautunut avoin ja tunnollinen persoonallisuus sekä yksilön korkea koulutustaso lisäävät todennäköisyyttä jatkaa työskentelyä eläkeiässä (Anxo ym., 2019). Eläkeiässä jatkuva yrittäjyys näyttää myös parantavan yksilön hyvinvointia, koettua elämänlaatua, itsenäisyyttä ja mielihyvää (Kautonen ym., 2017) sekä vähentävän esimerkiksi masentumisen riskiä (Patel, ym., 2020).

Kanadalaisessa tutkimuksessa havaittiin, että lähellä eläkeikää tapahtunut irtisanominen ohjaa yksilöitä todennäköisemmin eläkkeelle kuin aktivoitumaan työmarkkinoilla. Tällöin myös motivaatio yrittäjäksi ryhtymiseksi vähenee (Finnie & Gray, 2018). Toisaalta yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa ilmeni, että lähellä eläkeikää tapahtuva irtisanominen voi kannustaa ryhtymään yrittäjäksi (Moulton & Scott, 2016). Taloudellisessa mielessä haasteena on, että osa suomalaisista yrittäjistä ei välttämättä maksa itselleen riittävää eläketurvaa, koska aikoo työskennellä eläkkeen rinnalla tai eläketurvan maksamiseen ei ole varaa (Sutela & Pärnänen, 2018).

Alankomaissa tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että yrittäjäksi ryhtyvät eläkeläiset ovat muita varakkaampia ja korkeammin koulutettuja sekä heillä on myönteiset yrittäjyysasenteet (van Solingen, 2014). Niin palkkatyöhön kuin yrittäjäksi eläkkeeltä tapahtuvia siirtymiä näyttää kannustavan mahdollisuus joustavaan työskentelyyn ja autonomiaan (Anxo ym., 2019; Maxim & Deller, 2010). Lisäksi on havaittu, että aiempi työkokemus ja yrittäjäkokemus voivat kannustaa eläkkeellä olevia ryhtymään tai palamaan yrittäjiksi (Tervo, 2014; Zissimopoulos ym., 2009). Yksilötasolla ratkaisevia syitä eläkkeelle siirtymisen jälkeiseen yrittäjyyteen ovat sosiaalinen pääoma, halu auttaa, siirtää tietoa eteenpäin tai pysyä aktiivisena sekä jatkaa henkilökohtaista kehittymistä (Kautonen ym., 2017; Martin & Welsch, 2019; Maxim & Deller, 2010; Zissimopoulos ym., 2009). Kautonen ja muut (2017) havaitsivatkin, että tyypillinen senioriyrittäjä ei ryhdy yrittäjäksi pakosta tai esimerkiksi työpäikällä koetun ikärasismien johdosta. Sen sijaan senioriyrittäjä näyttää olevan usein korkeasti koulutettu, joka kaupallistaa osaamistaan tai toteuttaa unelmaansa työllistämällä itsensä harjoittamalla pienimuotoista yritystoimintaa (Kautonen ym., 2017). Mielenkiintoinen havainto Kautosen ja muiden (2017) tutkimuksessa on, että vaikka senioriyrittäjien työtunnit lisääntyivät ja tulot vähenivät, senioriyrittäjät kokivat voivansa hyvin ja motivoituvansa itsensä toteuttamisesta ja työn itsenäisyydestä.

Työurien pidentämiseen liittyvän päätöksenteon tueksi tarvitaan lisää kotimaista tutkimustietoa siitä, miten yksilön terveydentila, elämäntilanne ja motivaatio vaikuttavat yrittäjyyden mahdolliseen rooliin työurien pidentämisessä. Erityisiä tukitoimia tässä ei tarvita, mutta mahdollisen yrittäjätulon ei tulisi merkittävästi alentaa eläkettä, jotta yrittäjyys voisi edes toimia houkutteena työurien pidentämisessä. Kansainvälisissä tutkimuksissa eläkeikäisten yrittäjyys näyttäytyy enemmän mahdollisuutena kuin pakkona.

Yrittäjyyden uusista muodoista

Itävaltalaisessa tutkimuksessa havaittiin, että halu toteuttaa itseään ja mahdollisuus työskennellä ilman hierarkkista organisaatiota kannustaa uusiin työntekemisen muotoihin (Bögenhold & Klinglmair, 2017). Kovalainen ja muut (2019) tarkastelivat alustatalouden tulevaisuutta määrittelemällä alustatyön kasvavan työntekemisen muotona siten, että se ulottuu keikkatyöstä asiantuntijatyöhön ja yritysten välisiin alustoihin sekä työntekemiseen joustavasti usealle yritykselle: Työn kysynnän ja tarjonnan joustot lisääntyvät. Samassa yhteydessä he täsmentävät, että alustatyö ei täytä palkkatyösuhteen tunnusmerkistöä, vaan sijoittuu freelancer-toiminnan ja itsensäyöllistämisen välimaastoon, mutta vain harvoin se täyttää yrittäjätoiminnan kriteerejä (Kovalainen ym., 2019). Tilastokeskuksen tilastotietojen perusteella vain pieni osa, 0,3 prosenttia maamme työvoimasta ansaitsi alustatyöstä enemmän kuin 25% vuoden tuloistaan (Sutela, 2018; Tilastokeskus, 2018). Vuonna 2018 kotimaisessa selvityksessä yhden työnvälistysalustan, UpWorkin, käyttäjistä valtaosa oli kielenkääntäjiä, graafisia suunnittelijoita tai ohjelmistokehittäjiä, nuoria alle 30-vuotiaita, kaupunkialueilla asuvia korkeakouluopiskelijoita (Pajarinen ym., 2018).

TEM:n (2015) työryhmä käsitteli työntekemisen muotojen muutostrendejä korostaen, että esimerkiksi toimeksiannoilla teetetävä työ lisääntyy, mikä haastaa työnteon lainsäädännöllisiä ja verotuksellisia tulkintoja. Härmälä ja muut (2017) raportoivat valtioneuvoston kanslialle tehdyssä selvityksessä yrittäjyyden uusiksi kehityssuunniksi alusta- ja jakamistalouden, kevytyrittäjyyden (laskutuspalveluja käyttävät henkilöt, jotka voivat toimia myös ilman y-tunnusta) ja maahanmuuttajien yrittäjyyden. Raportin yhtenä havaintona todetaan, että digitalisaatio laskee yrittäjämäiseen kokeiluun liittyviä kustannuksia (Härmälä ym., 2017). Itsensäyöllistämisen ja yrittäjyyden uudet muodot haastavat monelta osin perinteisen työelämän käsitteistöä ja olemassa olevaa lainsäädäntöä, erityisesti itsensäyöllistäjien sosiaali- ja työttömyysturvaan liittyen (Koramo ym., 2017). Myös Kananen ja muut (2019) raportoivat haasteista, joita työn murros aiheuttaa toimeentulon riskeille, yrittäjäriskille ja sosiaaliturvalle. Alustatalouden ja keikkatyön laajenemisen haasteiksi on mainittu muun muassa, että alustoilla ei ole riidanratkaisu- tai sovittelumekanismia, eivätkä useille toimeksiantajille tehtävä palkkatyö ja yrittäjyys sekä mahdollisesti samanaikaiset sosiaalietuet ole helposti yhdisteltävissä (Blackham, 2018; Kovalainen ym., 2019). Jos tulot syntyvät useammasta eri lähteestä, yksilö voi joutua haastavaan tilanteeseen, koska kaikkia ei oteta huomioon sosiaaliturvan kartuttamisessa (Kananen ym., 2019). Sosiaaliturvan uudistamista korostavat myös Parviainen ja muut (2017), jotta se tarjoaisi tarkoituksensa mukaan toimeentulon turvaa, kun yksilö ei kykene elättämään itseään tai läheisiään silloin kun yksilöllä on mahdollisuus pienimuotoiseen ja sivutoimiseen yrittäjyyteen. Myös alankomaisessa haastattelututkimuksessa ilmeni, että sosiaaliturvaa tulisi uudistaa turvaamaan ilman y-tunnusta työskenteleviä itsensäyöllistäjiä (ns. joustavat työntekijät) (Dekker, 2010). Jakamistalouden virkamiesverkosto (2017) esitti toimenpide-ehdotuksia jakamistalouden sääntely-ympäristön kehittämiseksi, ja totesi, että haasteet ovat osaksi samoja, jotka liittyvät alustatalouteen ja työn murrokseen.

Työntekemisen uusien muotojen saralla myös yrittäjyyden roolia pitää ymmärtää nykyistä paremmin. Yrittäjyyden uudet muodot haastavat nykyistä yrittäjyyden sosiaaliturvaa ja siihen liittyviä yrittäjyyden määritelmiä, jotka vaikuttava myös muihin yrittäjyyden tukimuotoihin, kuten starttirahaan (Härmälä ym., 2020). Yrittäjyyden uusia muotojen edistämiseksi tulee tarkistaa sosiaaliturvaa niin, ettei sosiaaliturvasta synny negatiivista kannustetta yrittäjyyden kokeiluun tai yrittäjyyden uusien muotojen edistämiseen.

4.6.6 Lopuksi

Yrittäjyyden konteksti rakentuu yleisistä yrittäjyyden olosuhteista, joihin vaikuttavat mm. yleinen suhtautuminen yrittäjyyteen, yritystoiminnan sääntely ja markkinoiden dynamiikka (Wennekers & Thurik, 1999). Poliittisessa päätöksenteossa tulee käsittää, että kaikki yrittäjät ja uudet yritykset eivät korjaa tai uudista lamaantuneita talousalueita ja toimialoja tai luo innovaatioita ja uusia työpaikkoja. Tyypillinen yrittäjä ei ole innovatiivinen eikä välttämättä luo lainkaan uusia työpaikkoja, vaan toteuttaa pienimuotoista elinkeinotoimintaa (Acs ym., 2016; Shane, 2009). Siksi yrittäjyys itsensätyöllistämisenä, joka voi syntyä yksilön asiantuntemuksesta ja osaamisesta pienin investoinnein, on hyvin eri asia kuin kasvuorientoitunut ja innovatiivinen yrittäjyys, joka vaatii usein investointeja ja sisältää riskiä ja jonka kasvua pyritään tukemaan julkisin toimenpitein (Acs, 2008; El-Namaki, 1988; Kotiranta ym., 2018; Shane, 2009; Stenholm ym., 2013).

Tehtyyn kirjallisuuskatsaukseen pohjautuen on myös ilmeistä, että yrittäjäksi ryhtymisen ja yrittäjien työllistämishalujen lisäämiseksi tarvitaan suoran taloudellisen tuen ohella moniulotteisempia toimenpiteitä (Román ym., 2013). Kyse on toimenpiteistä, jotka lisäävät työllistämistä koskevaa ymmärrystä ja tietämystä esimerkiksi potentiaalisten maahanmuuttajayrittäjien joukossa tai jotka tarjoavat suoraa sisällöllistä tai taloudellisesta tukea. Samoin tarvitaan toimenpiteitä, joilla yrittäjyyden kokeilua tai palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistämistä voidaan yhdistää yksilön valintojen ja työmarkkinatilanteiden mukaan ilman, että esimerkiksi sosiaaliturva ja siihen liittyvät tulkinnat synnyttäisivät negatiivisia yrittäjyyden kannusteita (Kananen ym., 2019; Koramo ym., 2017; Löfgren & Hellstén, 2016; Parviainen ym., 2017). Toisaalta suora taloudellinen tuki, kuten starttiraha, on osoittautunut toimivan yhä myös työttömyydestä siirtyneiden yrittäjäksi ryhtymisessä, mikä puoltaa starttirahan merkitystä yhtenä työvoimapolitiittisena instrumenttina.

Yrittäjyys on heterogeeninen työntekemisen tapa, johon vaikuttaa lukuisat yksilö-, organisaatio- ja yhteiskunnalliset tekijät. Siten yrittäjyys ei myöskään ole kaikille sopiva työnteon muoto, eikä se siten ole erityisen yksinkertainen tai nopea keino työllisyysasteen korjaamiseen, mutta työllistymisen suhteen olosuhteiden tulisi tarjota mahdollisuuksia yrittäjyyden kokeiluun.

4.6.7 Lähteet

- Aaltonen, S. (2018). *Yrittäjyysneuvonnalla monimuotoisuutta yrityskenttään – Suosituksia maahanmuuttajien yrittäjyyden tukemiseen*. SWIPE Policy Brief 05/2018. <https://www.smartworkresearch.fi/wp-content/uploads/SWIPE-Policy-Brief-toukokuu-2018-Maahanmuuttajien-yritta%CC%88jyyden-tukeminen-1.pdf> [vierailtu 7.5.2020]
- Aaltonen, S., Heinonen, J., & Valtonen, E. (2015). *Maahanmuuttajayrittäjien palvelutarpeet ja yrittäjyyden edistäminen*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys. 23/2015. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74964> [vierailtu 8.5.2020]
- Aaltonen, S., Heinonen, J., Kovalainen, A., & Luomala, K. (2009). *Työllistämisen esteet, mahdollisuudet ja aiheet pk-yrityksissä*. Työ ja yrittäjyys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 49.
- Abada, T., Hou, F., & Lu, Y. (2014). Choice or necessity: Do immigrants and their children choose self-employment for the same reasons? *Work, Employment and Society*, 28(1), 78–94.
- Acs, Z.J. (2008). Foundations of high impact entrepreneurship. *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 4(6), 535–620
- Acs, Z.J., Åstebro, T., Audretsch, D., & Robinson, D.T. (2016). Public policy to promote entrepreneurship: A call to arms. *Small Business Economics*, 47(1), 35–51.
- Almus, M. (2004). Job creation through public start-up assistance? *Applied Economics*, 36(18), 2015–2024.
- Andersson, L., & Hammarstedt, M. (2015). Ethnic enclaves, networks and self-employment among Middle Eastern immigrants in Sweden. *International Migration*, 53(6), 27–40.
- Andersson, L., Hammarstedt, M., Hussain, S., & Shukur, G. (2013). Ethnic origin, local labour markets and self-employment in Sweden: A multilevel approach. *The Annals of Regional Science*, 50(3), 885–910.
- Anxo, D., Ericson, T., & Herbert, A. (2019). Beyond retirement: Who stays at work after the standard age of retirement? *International Journal of Manpower*, 40(5), 917–938.
- Aparicio, S., Urbano, D., & Audretsch, D. (2016). Institutional factors, opportunity entrepreneurship and economic growth: Panel data evidence. *Technological Forecasting and Social Change*, 102, 45–61.
- Arango, M.C., de Aguilera, E.C.R., Moya, A.A.G., & Garrido, J.I. (2015). How sensitive is the business ownership rate to unemployment fluctuations? Evidence of asymmetries in a panel of 23 OECD countries. *Revista de Economía Mundial*, (41), 81–101.
- Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M., & Vanhala, P. (2018). *Palkkatuen vaikuttavuus–palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksen arviointi*. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161235> [vierailtu 8.5.2020]
- Baines, S., & Robson, L. (2001). Being self-employed or being enterprising? The case of creative work for the media industries. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 8(4), 349–362.
- Baptista, R., Escária, V., & Madruga, P. (2008). Entrepreneurship, regional development and job creation: The case of Portugal. *Small Business Economics*, 30(1), 49–58.
- Baycan-Levent, T., & Nijkamp, P. (2009). Characteristics of migrant entrepreneurship in Europe. *Entrepreneurship and Regional Development*, 21(4), 375–397.
- Behrenz, L., Delander, L., & Månsson, J. (2016). Is starting a business a sustainable way out of unemployment? Treatment effects of the Swedish start-up subsidy. *Journal of Labor Research*, 37(4), 389–411.
- Beladi, H., & Kar, S. (2014). Unemployment benefits and entrepreneurship. *The Japanese Economic Review*, 65(1), 122–128.
- Bijedić, T., & Piper, A. (2019). Different strokes for different folks: The job satisfaction of the self-employed and the intersection of gender and migration background. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 11(3), 227–247.
- Blackham, A. (2018). 'We are all entrepreneurs now': Options and new approaches for adapting equality law for the 'Gig Economy'. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 34(4):413–434.
- Blanchflower, D.G. (2000). Self-employment in OECD countries. *Labour Economics*, 7, 471–505.
- Blanchflower, D.G., Oswald, A., & Stutzer, A. (2001). Latent entrepreneurship across nations. *European Economic Review*, 45(4–6), 680–691.
- Boden Jr, R.J., & Nucci, A.R. (2000). On the survival prospects of men's and women's new business ventures. *Journal of Business Venturing*, 15(4), 347–362.
- Braguinsky, S., Klepper, S., & Ohyama, A. (2012). High-tech entrepreneurship. *The Journal of Law and Economics*, 55(4), 869–900.
- Busk, H., Jauhiainen, S., Kekäläinen, A., Nivalainen, S., & Tähtinen, T. (2016). *Maahanmuuttajat työmarkkinoilla: tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 06/2016. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131159/Maahanmuuttajat_tyomarkkinoilla.pdf?sequence=1 [vierailtu 23.3.2021]
- Bögenhold, D. (2019). From hybrid entrepreneurs to entrepreneurial billionaires: Observations on the socio-economic heterogeneity of self-employment. *American Behavioral Scientist*, 63(2), 129–146.
- Bögenhold, D., & Klinglmair, A. (2017). One-person enterprises and the phenomenon of hybrid self-employment: Evidence from an empirical study. *Empirica*, 44(2), 383–404.

- Böheim, R., & Mühlberger, U. (2009). Dependent self-employment: Workers between employment and self-employment in the UK. *Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung*, 42(2), 182–195.
- 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., Hogenacker, J., Künn, S., & Wießner, F. (2015). Subsidized start-ups out of unemployment: A comparison to regular business start-ups. *Small Business Economics*, 45(1), 165–190.
- Cardon, M.S., Glauser, M., & Murnieks, C.Y. (2017). Passion for what? Expanding the domains of entrepreneurial passion. *Journal of Business Venturing Insights*, 8, 24–32.
- Carmona, M., Congregado, E., & Golpe, A.A. (2010). Co-movement and causality between self-employment, unemployment and business cycle in the EU12. *International Review of Entrepreneurship*, 8(4), 1–35.
- Carmona, M., Congregado, E., & Golpe, A.A. (2012). Co-movement between self-employment and macroeconomic variables. Evidence from Spain. *SAGE Open*, 2(2), 1–7.
- Carree, M.A., van Stel, A.J., Thurik, A.R., & Wennekers, A.R.M. (2007). The relationship between economic development and business ownership revisited. *Entrepreneurship and Regional Development*, 19(3), 281–291.
- Carreira, C., & Teixeira, P. (2016). Entry and exit in severe recessions: Lessons from the 2008–2013 Portuguese economic crisis. *Small Business Economics*, 46(4), 591–617.
- Coad, A., Nielsen, K., & Timmermans, B. (2017). My first employee: An empirical investigation. *Small Business Economics*, 48(1), 25–45.
- Congregado, E., Golpe, A.A., & Carmona, M. (2010). Is it a good policy to promote self-employment for job creation? Evidence from Spain. *Journal of Policy Modeling*, 32(6), 828–842.
- Cowling, M., Taylor, M., & Mitchell, P. (2004). Job creators. *The Manchester School*, 72(5), 601–617.
- Cueto, B., & Álvarez, V.R. (2015). Determinants of immigrant self-employment in Spain. *International Journal of Manpower*, 36(6), 895–911.
- Dekker, F. (2010). Self-employed without employees: Managing risks in modern capitalism. *Politics & Policy*, 38(4), 765–788.
- Dencker, J.C., Gruber, M., & Shah, S.K. (2009). Individual and opportunity factors influencing job creation in new firms. *Academy of Management Journal*, 52(6), 1125–1147.
- Drautzburg, T. (2019). Entrepreneurial tail risk: Implications for employment dynamics. *Journal of Monetary Economics*, 104, 85–100.
- Eckhardt, J.T., & Ciuchta, M.P. (2008). Selected variation: The population-level implications of multistage selection in entrepreneurship. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 2(3), 209–224.
- Einiö, E., Nivala, A., & Nokso-Koivisto, O. (2021). *Yksinyrittäjien rekrytointituen vaikutusten arviointi. Suunnitelma satunnaistetusta kontrolloidusta kokeesta*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:1. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162651/TEM_2021_1.pdf [vierailtu 30.1.2021]
- Eller, F.J., & Gielnik, M.M. (2018). Perspectives on new venture creation. In *The SAGE Handbook of Small Business and Entrepreneurship*, (Eds.) R. Blackburn, D. De Clercq & J. Heinonen. Sage Publications: London, UK, 166–180.
- El-Namaki, M.S.S. (1988). Encouraging entrepreneurs in developing countries. *Long Range Planning*, 21(4), 98–106.
- Fairlie, R.W., & Miranda, J. (2017). Taking the leap: The determinants of entrepreneurs hiring their first employee. *Journal of Economics & Management Strategy*, 26(1), 3–34.
- Finnie, R., & Gray, D. (2018). How do older laid-off workers get by: Reemployment, early retirement, or social insurance benefits? *Canadian Public Policy*, 44(2), 173–189.
- Foss, N.J., & Klein, P.G. (2008). Entrepreneurship: From opportunity discovery to judgment. *SMG Working Paper*, No. 5/2008. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1098144 [vierailtu 8.5.2020]
- Geroski, P.A. (1995). What do we know about entry? *International Journal of Industrial Organization*, 13(4), 421–440.
- Haltiwanger, J., Jarmin, R.S., & Miranda, J. (2013). Who creates jobs? Small versus large versus young. *Review of Economics and Statistics*, 95(2), 347–361.
- Heinonen, J., Kovalainen, A., Paasio, K., Pukkinen, T., & Österberg, J. (2006). *Palkkatyöstä yrittäjäksi*. Työpoliittinen tutkimus, 297.
- Henderson, J., & Weiler, S. (2010). Entrepreneurs and job growth: probing the boundaries of time and space. *Economic Development Quarterly*, 24(1), 23–32.
- Henley, A. (2005). Job creation by the self-employed: The roles of entrepreneurial and financial capital. *Small Business Economics*, 25(2), 175–196.
- Henrekson, M., & Johansson, D. (2010). Gazelles as job creators: A survey and interpretation of the evidence. *Small Business Economics*, 35(2), 227–244.
- Hessels, J., van Gelderen, M., & Thurik, R. (2008). Drivers of entrepreneurial aspirations at the country level: The role of start-up motivations and social security. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 4(4), 401–417.
- Hurst, E., & Pugsley, B.W. (2011). What do small businesses do? *National Bureau of Economic Research. Report No. w17041*. <https://www.nber.org/papers/w17041> [vierailtu 8.5.2020]

- Hyytinen, A., & Maliranta, M. (2013). Firm lifecycles and evolution of industry productivity. *Research Policy*, 42, 1080–1098.
- Härmälä, V., Lamminkoski, H., Salmien, V., Halme, K., & Autio, E. (2017). Yrittäjyyden uudet suunnat – Selvitys hallituksen toimenpiteistä yrittäjyyden vahvistamiseksi. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160399> [vierailtu 7.5.2020]
- Härmälä, V., Salminen, V., Lamminkoski, H., & Halme, K. (2020). Starttiraha ja rekrytointiosaaminen yrittäjyyden ja yritystoiminnan tukena. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162304/TEM_2020_33.pdf [vierailtu 30.1.2021]
- Irastorza, N., & Peña, I. (2014). Earnings of immigrants: does entrepreneurship matter? *The Journal of Entrepreneurship*, 23(1), 35–56.
- Jakamistalouden virkamiesverkosto (2017). *Jakamistalouden säädösympäristö – Haasteet ja kehittämistarpeet*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 44:2017. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160356/TEMrap_44_2017_verkkojulkaisu.pdf [vierailtu 31.1.2021]
- Jones, T., Ram, M., Edwards, P., Kiselinchev, A., & Muchenje, L. (2014). Mixed embeddedness and new migrant enterprise in the UK. *Entrepreneurship & Regional Development*, 26(5–6), 500–520.
- Joonas, P.A. (2010). Exits from self-employment: Is there a native-immigrant difference in Sweden? *International Migration Review*, 44(3), 539–559.
- Kananen, J., Haapala, L., Paavola, J.M., Pulkka, V.V., Saikkonen, P., & Vainio, A. (2019). Sosiaaliturva työn murroksessa – palkkatyö, yrittäjyys ja toimeentulon riskit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:22. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161479> [vierailtu 20.3.2021]
- Karinen, R., Luukkonen, T., & Oosi, O. (2020). Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut. Selvityksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 27:2020. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162218/TEM_2020_27.pdf [vierailtu 31.1.2021]
- Kautonen, T., Hytti, U., Bögenhold, D., & Heinonen, J. (2012). Job satisfaction and retirement age intentions in Finland: Self-employed versus salary earners. *International Journal of Manpower*, 33(4), 424–440.
- Kautonen, T., Kibler, E., & Minniti, M. (2017). Late-career entrepreneurship, income and quality of life. *Journal of Business Venturing*, 32(3), 318–333.
- Khosravi, S. (1999). Displacement and entrepreneurship: Iranian small businesses in Stockholm. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(3), 493–508.
- Koramo, M., Keinänen, J., Oosi, O., & Wennberg, M. (2017). *Itsensätöylyttäminen ja jakamistalous työelämän murroksessa*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 13/2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79272> [vierailtu 7.5.2020]
- Kosonen, R., Saari, E., Aaltonen, S., Heponiemi, T., Jauhiainen, S., Kankaanpää, R., Palander, J., Pöllänen, P., Steel, T. & Ypää, A. (2019). *Maahanmuuttaja osalliseksi työhön*. SWIPE Policy Brief 14.3.2019. https://www.smartworkresearch.fi/wp-content/uploads/Maahanmuuttaja_osalliseksi_ja_ty%C3%B6h%C3%B6n_14032019.pdf [vierailtu 7.5.2020]
- Kotiranta, A., Pajarinen, M., & Rouvinen, P. (2016). *Onko uusyrittäjyyden luonne muuttunut?* ETLA:n raportteja, No. 67. <https://www.etla.fi/julkaisut/onko-uusyrittajyyden-luonne-muuttunut/> [vierailtu 8.5.2020]
- Kotiranta, A., Pajarinen, M., Rouvinen, P., & Sadeoja, S. (2018). Korkean potentiaalinen ”skaalautuvia” startuppeja perustetaan harvakseltaan. Teoksessa (toim.) M. Maliranta, M. Pajarinen, & P. Rouvinen (toim.) *Startupit kansantaloudessa*. ETLA B277, Helsinki: Taloustieto Oy, 33–43. <https://pub.etla.fi/ETLA-B277.pdf> [vierailtu 19.10.2020]
- Kovalainen, A., Poutanen, S., Rouvinen, P., Hakanen, J. & Seppänen, L. (2019). *Alustatyö kasvaa ja edellyttää kestäviä ratkaisuja*. SWIPE Policy Brief. 02/2019. https://www.smartworkresearch.fi/wp-content/uploads/Alustaty%C3%B6_policy_brief_helmikuu2019-1.pdf [vierailtu 7.5.2020]
- Krueger Jr, N.F., Reilly, M.D., & Carsrud, A.L. (2000). Competing models of entrepreneurial intentions. *Journal of Business Venturing*, 15(5–6), 411–432.
- Lee, S.Y., Florida, R., & Acs, Z.J. (2004). Creativity and entrepreneurship: A regional analysis of new firm formation. *Regional Studies*, 38(8), 879–891.
- Lougui, M., & Nyström, K. (2014). What obstacles do entrepreneurs encounter? *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 3(2), 275–291.
- Luhtala, T. (2018) Ulkomaalaistaustaisten yritysten määrä kasvoi taantumassakin. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/ulkomaalaistaustaisten-yritysten-maara-kasvoi-taantumassakin/> [vierailtu 23.3.2021]
- Löfgren, M., & Hellstén, H. (2016). *Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40/2016. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79079> [vierailtu 20.3.2021]
- Malchow-Møller, N., Markusen, J.R., & Skaksen, J.R. (2010). Labour market institutions, learning and self-employment. *Small Business Economics*, 35(1), 35–52.
- Maliranta, M., Nurmi, S., & Rouvinen, P. (2018). Omistajayrittäjien huomioiminen tuo yrittäjyyden lähemmäs talouskasvun ydintä. Teoksessa M. Maliranta, M. Pajarinen, & P. Rouvinen (toim.), *Startupit kansantaloudessa*. ETLA B277, Helsinki: Taloustieto, 15–32. <https://pub.etla.fi/ETLA-B277.pdf> [vierailtu 19.10.2020]
- Mansoori, Y., & Lackéus, M. (2020). Comparing effectuation to discovery-driven planning, prescriptive entrepreneurship, business planning, lean startup, and design thinking. *Small Business Economics*, 54, 791–818.

- Martiarena, A. (2019). Re-examining the opportunity pull and necessity push debate: Contexts and abilities. *Entrepreneurship & Regional Development*, 32(7–8), 1–24.
- Martin, W.F., & Welsch, H. (2019). Wasted talent: Battling exclusionary forces among senior entrepreneurs. *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 20(2), 130–143.
- Maxin, L., & Deller, J. (2010). Activities in retirement: Individual experience of silver work. *Comparative Population Studies*, 35(4) DOI: 10.12765/CPoS-2010-18.
- Millán, J.M., Congregado, E., & Román, C. (2012). Determinants of self-employment survival in Europe. *Small Business Economics*, 38(2), 231–258.
- Minniti, M. & Lévesque, M. (2008). Recent developments in the economics of entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, 23(6), 603–612.
- Moulton, J.G., & Scott, J.C. (2016). Opportunity or necessity? Disaggregating self-employment and entry at older ages. *Social Forces*, 94(4), 1539–1566.
- Mühlböck, M., Warmuth, J.R., Holienka, M., & Kittel, B. (2018). Desperate entrepreneurs: No opportunities, no skills. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 14(4), 975–997.
- Mäki, K., & Pukkinen, T. (2000). *Työnantajaksi ryhtymisen kynnykset*. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 17/2000. Elinkeino-osasto.
- Nightingale, P., & Coad, A. (2014). Muppets and gazelles: Political and methodological biases in entrepreneurship research. *Industrial and Corporate Change*, 23(1), 113–143.
- Packard, M.D., Clark, B.B., & Klein, P.G. (2017). Uncertainty types and transitions in the entrepreneurial process. *Organization Science*, 28(5), 840–856.
- Pajarinen, M., Rouvinen, P., & Ylä-Anttila, P. (2006). *Uusyrittäjien kasvuhakuisuus*. ETLA:n keskustelupapereita, No. 1052. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/63941/1/519737806.pdf> [vierailtu 6.5.2020]
- Pajarinen, M., Rouvinen, P., Claussen, J., Hakanen, J., Kovalainen, A., Kretschmer, T., ... & Seppänen, L. (2018). *Upworkers in Finland: Survey Results*. ETLA:n raportteja, No. 85. <https://www.etla.fi/julkaisut/upworkers-in-finland-survey-results/> [vierailtu 7.5.2020]
- Parviainen, P., Federley, M., Seisto, A., Koponen, J., Annala, M., Korhonen, O. & Harjunen, V. (2017). *Digimuutoksessa onnistumisen eväät*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 54/2017. http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/54_DigimuutosLoppuraportti_TEAS_.pdf/73992970-04da-4083-98ee-aca9936f377?version=1.0 [vierailtu 7.5.2020]
- Patel, P.C., Reid, S.W., & Wolfe, M.T. (2020). Self-employment, depression, and older individuals: A cross-country study. *Journal of Affective Disorders*, 265, 175–184.
- Pütz, R. (2003). Berlin's entrepreneurs of Turkish origin: "Ethnic" business? *Erde*, 134(3), 257–276.
- Pärnänen, A., & Sutela, H. (2014). *Itsensätyöllistäjät Suomessa 2013*. Tilastokeskus: Helsinki. https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yits_201400_2014_12305_net.pdf [vierailtu 4.2.2021]
- Rath, J. & Swagerman, A. (2016). Promoting ethnic entrepreneurship in European cities: Sometimes ambitious, mostly absent, rarely addressing structural features. *International Migration*, 54(1), 152–166.
- Robson, M.T. (2003). Does stricter employment protection legislation promote self-employment? *Small Business Economics*, 21(3), 309–319.
- Román, C., Congregado, E., & Millán, J.M. (2013). Start-up incentives: Entrepreneurship policy or active labour market programme? *Journal of Business Venturing*, 28(1), 151–175.
- Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, 33(2), 141–149.
- Siemer, M. (2014). *Firm entry and employment dynamics in the great recession*. Finance and economics discussion series. Division of Research and Monetary Affairs. Federal Reserve Board, Washington, DC. Available at SSRN 2172594.
- Sine, W.D. & Lee, B.H. (2009). Tilting at windmills? The environmental movement and the emergence of the U.S. wind energy sector. *Administrative Science Quarterly*, 54(1), 123–155.
- Soidre, T. (2005). Retirement-age preferences of women and men aged 55–64 years in Sweden. *Ageing & Society*, 25(6), 943–963.
- Stenholm, P. (2007). *Starttiraha yrittäjyyden avaimena. Jatkokokemuksia starttirahakokeilusta 2005–2007*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.
- Stenholm, P. (2013). *Starttirahalla yrittäjäksi ryhtyneiden yrittäjien menestyminen – Selvitys työmarkkina-aseman roolista yritystoiminnan menestymisessä*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 17/2013.
- Stenholm, P., & Aaltonen, S. (2012). *Yrittäjyyden edistäminen starttirahalla–Starttirahajärjestelmän vaikuttavuus ja toimivuus*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys, 36/2012.
- Stenholm, P., Acs, Z.J., & Wuebker, R. (2013). Exploring country-level institutional arrangements on the rate and type of entrepreneurial activity. *Journal of Business Venturing*, 28(1), 176–193.
- Stenholm, P., & Nielsen, M.S. (2019). Understanding the emergence of entrepreneurial passion: The influence of perceived emotional support and competences. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 25(6): 1368–1388.
- Stenholm, P., & Pukkinen, T. (2007). Growing, growing, grown—Measuring the enterprise growth. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, 27(10), 10.

- Strandh, M. (2000). Different exit routes from unemployment and their impact on mental well-being: The role of the economic situation and the predictability of the life course. *Work, Employment and Society*, 14(3), 459–479.
- Sutela, H. (2018). *Alustatyö on tullut jäädäkseen – kuinka mitata sitä?* <https://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2018/alustatyö-on-tullut-jaadäkseen-kuinka-mitata-sita/> [vierailtu 4.2.2021]
- Sutela, H., & Pärnänen, A. (2018). *Yrittäjät Suomessa 2017*. Tilastokeskus: Helsinki. http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytym_201700_2018_21465_net_p2.pdf [vierailtu 4.2.2021]
- TEM (2015). *Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän loppuraportti*. Työ ja yrittäjyys. Helsinki: Työ ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2/2015. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74961/TEMjul_2_2015_web_21012015.pdf [vierailtu 20.3.2021]
- TE-palvelut (2020). *Starttiraha – aloittavan yrittäjän tuki*. https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonantajalle/yrittajalle/aloittavan_yrittajan_palvelut/starttiraha/index.html (vierailtu 8.5.2020)
- Tervo, H. (2014). Starting a new business later in life. *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, 27(2), 171–190.
- Thurik, A.R. (2003). Entrepreneurship and unemployment in the UK. *Scottish Journal of Political Economy*, 50(3), 264–290.
- Thurik, A.R., Carree, M.A., Van Stel, A.J. & Audretsch, D.B. (2008). Does self-employment reduce unemployment? *Journal of Business Venturing*, 23(6), 673–686.
- Tilastokeskus (2018). *Työvoimatutkimus 2017*. http://www.stat.fi/til/tyti/2017/14/tyti_2017_14_2018-04-17_tie_001_fi.html [vierailtu 4.2.2021]
- Tokila, A. (2009). Start-up grants and self-employment duration. A paper presented at the 12th IZA European Summer School in Labor Economics, Buch, April 27–May, 3rd, 2009.
- Torrini, R. (2005). Cross-country differences in self-employment rates: The role of institutions. *Labour Economics*, 12, 661–683.
- Tåg, J., Åstebro, T., & Thompson, P. (2016). Hierarchies and entrepreneurship. *European Economic Review*, 89, 129–147.
- Ulcuse, M., & Kahanec, M. (2018). Self-employment as a vehicle for labour market integration of immigrants and natives. *International Journal of Manpower*, 39(8), 1064–1079.
- Uusitalo, R. (2001). Homo entrepreneurus? *Applied Economics*, 33(13), 1631–1638.
- Valliere, D., & Peterson, R. (2009). Entrepreneurship and economic growth: Evidence from emerging and developed countries. *Entrepreneurship & Regional Development*, 21(5–6), 459–480.
- Van Praag, C.M., & Versloot, P.H. (2007). The economic benefits and costs of entrepreneurship: A review of the research. *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 4(2), 65–154.
- van Solinge, H. (2014). Who opts for self-employment after retirement? A longitudinal study in the Netherlands. *European Journal of Ageing*, 11(3), 261–272.
- van Stel, A., & Storey, D. (2004). The link between firm births and job creation: Is there a Upas tree effect? *Regional Studies*, 38(8), 893–909.
- Wennekers, S., & Thurik, R. (1999). Linking entrepreneurship and economic growth. *Small Business Economics*, 13(1), 27–56.
- Verheul, I., van Stel, A.J., Thurik, A.R. & Urbano D. (2006). The relationship between business ownership and unemployment in Spain: A matter of quantity or quality? *Estudios de Economía Aplicada*, 24(2), 435–457.
- Verheul, I., Wennekers, S., Audretsch, D.B. & Thurik, R. (2002). An eclectic theory of entrepreneurship: Policies, institutions and culture. In: Audretsch, D.B., Thurik, R., Verheul, I., Wennekers, S. (Eds.), *Entrepreneurship: Determinants and Policy in a European–U.S. Comparison*. Kluwer Academic Publishers, Norwell, MA, 11–82.
- Virtanen M, Oksanen T, Batty G. D., Ala-Mursula L, Salo P, Elovainio M, *ym.* (2014). Extending employment beyond the pensionable age: A cohort study of the influence of chronic diseases, health risk factors, and working conditions. *PLoS One*, 9(2): e88695.
- Wong, P.K., Ho, Y.P. & Autio, E. (2005). Entrepreneurship, innovation and economic growth: Evidence from GEM data. *Small Business Economics*, 24(3), 335–350.
- World Bank (2020). *Doing Business. Measuring Business Regulations: Ease of Doing Business in Finland*. <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/finland> [vierailtu 7.5.2020]
- Yijälä, A. & Luoma, T. (2018) “En halua istua veronmaksajien harteilla, haluan olla veronmaksaja itse” –Haastattelututkimus maahanmuuttajien työmarkkinapoluista ja työnteon merkityksestä heidän hyvinvoinnilleen. Helsingin kaupungin kanslian tutkimuksia 2018:2. <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/tietoahelsingista/tilastot-ja-tutkimukset/julkaisut/tutkimussarjat-2018> [vierailtu 7.5.2020]
- Zissimopoulos, J.M., & Karoly, L.A. (2009). Labor-force dynamics at older ages: Movements into self-employment for workers and non-workers. *Research on Aging*, 31(1), 89–111.
- Åstebro, T., & Tåg, J. (2017). Gross, net and new job creation by entrepreneurs. *Journal of Business Venturing Insights*, 8, 64–70.

4.7 Maahanmuutto

Henna Busk, Merja Kauhanen ja Riikka Shemeikka

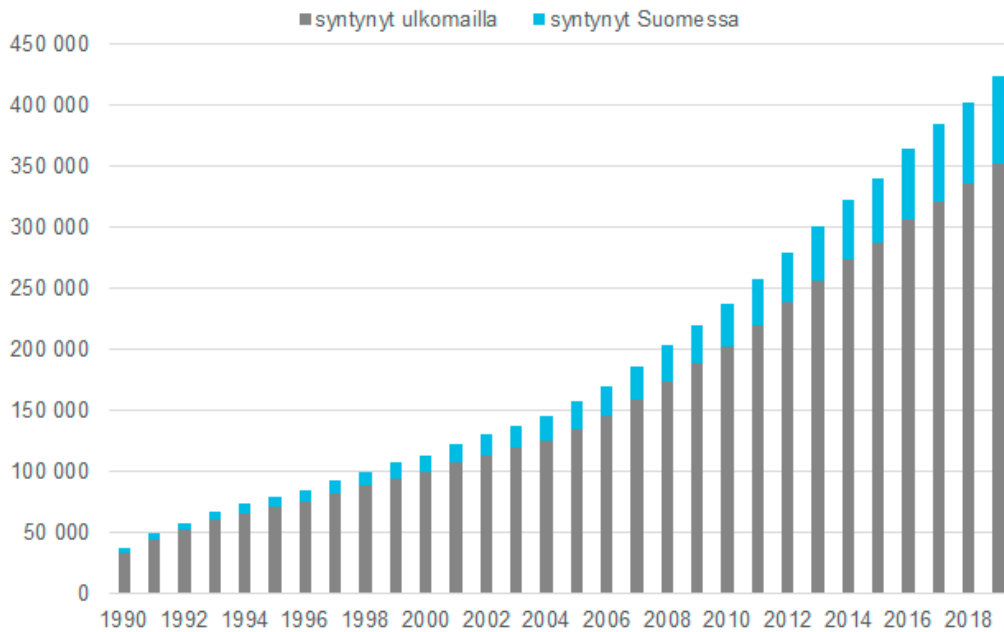
Osiossa tehdään tiivis kirjallisuuskatsaus maahanmuuttajien työllisyyteen, työvoima- ja kotoutumispalvelujen vaikuttavuuteen sekä lyhyesti keskustellaan myös maahanmuuton julkistaloudellisista vaikutuksista. Aluksi kuvaillaan maahanmuuttajien työllisyyttä tilastojen valossa.

4.7.1 Maahanmuuttajien työllisyys tilastojen valossa

Maahanmuuton historia Suomessa on kohtalaisen lyhyt, jos verrataan esimerkiksi muihin Pohjoismaihin ja erityisesti naapurimaahan Ruotsiin. Suomeen kohdistunut maahanmuutto käynnistyi laajemmin 1990-luvun alussa ja kasvoi erityisesti 2000-luvulla. Kasvun taustalla on mm. työperusteisen maahanmuuton lisääntyminen sekä EU-maiden välisen liikkuvuuden yleistyminen. Viime vuosina maahanmuuttajien määrä on ollut 20 000-25 000 vuosittain. Suurin osa muuttajista on parhaassa työiässä olevia. Maahanmuuton lyhyt historia näkyy asenteissa ja viime aikoina on osoitettu, että maahanmuuttajat kohtaavat syrjintää Suomen työmarkkinoilla (Ahmad 2019).

Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2019 lopussa Suomessa asui lähes 268 000 ulkomaan kansalaista, mikä vastaa 4,8 prosenttia väestöstä. Syntyperän mukaan luokiteltuna puolestaan ulkomaalaistaustaisten henkilöiden määrä oli samana vuonna huomattavasti suurempi eli noin 423 000 (7,7% väestöstä). Määrä on kaksinkertaistunut viimeisten kymmenen vuoden aikana (Kuvio 4.7). Suurin osa ulkomaalaistaustaisista on ensimmäisen polven maahanmuuttajia ja toisen polven, eli Suomessa syntyneitä maahanmuuttajia on 17 prosenttia. Ulkomaalaistaustaisten yleisimmät taustamaat ovat Venäjä (tai entinen Neuvostoliitto), Viro, Irak ja Somalia. Puolet ulkomaalaistaustaisesta väestöstä asuu pääkaupunkiseudulla.

Kuvio 4.7 Ulkomailla ja Suomessa syntyneet ulkomaalaistaustaiset henkilöt vuosina 1990–2019. Lähde: Väestörakenne, Tilastokeskus.



Työllistyminen ja työllisyysaste

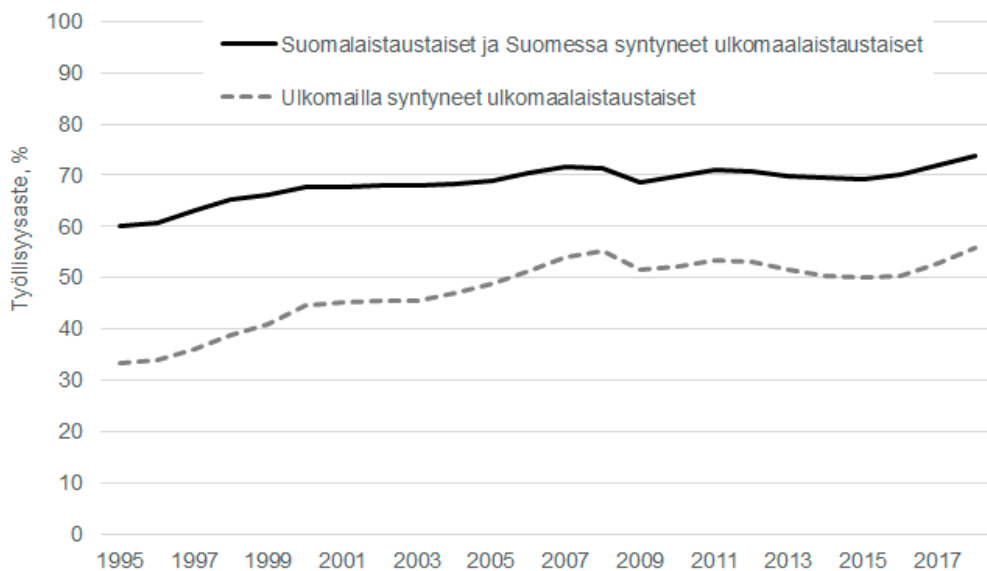
Maahanmuuttajien työllisyys on valtaväestöä heikompaa. Ero ulkomaalais- ja suomalais-taustaisen väestön työllisyysasteissa on 10–20 prosenttiyksikköä tilastointitavasta riippuen (Pasila & Sutela 2019).

Kuviossa 4.8 on esitetty maahanmuuttajien ja kantaväestön työllisyysasteet vuosina 1995–2018 syntyperän mukaan luokiteltuna.⁵⁵ Kuvioista nähdään, että 18–64-vuotiaiden maahanmuuttajien (ulkomailla syntyneet ulkomaalaistaustaiset) ja kantaväestön (suomalais-taustaiset ja Suomessa syntyneet ulkomaalaistaustaiset) työllisyysasteissa on merkittävä

⁵⁵ Ulkomaalaistaustaisia ovat ne henkilöt, joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla. Ulkomaalaistaustaisia ovat myös ulkomailla syntyneet henkilöt, joiden kummastakaan vanhemmasta ei ole tietoa Väestötietojärjestelmässä. Suomalais-taustaisia ovat kaikki ne henkilöt, joilla vähintään toinen vanhemmista on syntynyt Suomessa.

ero.⁵⁶ Kantaväestöllä työllisten osuus on ollut 2000-luvulla 70 prosentin tuntumassa, kun maahanmuuttajilla työllisiä on ollut selvästi alle 60 prosenttia. Suhdannevaihtelut näkyvät molempien ryhmien työllisyydessä, mutta maahanmuuttajilla niiden vaikutukset ovat hieman suurempia. Jos kielitaidossa tai osaamisessa on puutteita, työpaikan löytäminen voi olla vaikeampaa lamassa tai taantumassa kuin parempina aikoina.

Kuvio 4.8 Ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten sekä suomalaistaustaisten ja Suomessa syntyneiden ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste vuosina 1995–2018, 18–64-vuotiaat. Lähde: Kototietokanta



Maahanmuuton syy

Maahanmuuton taustalla olevat syyt ovat yksi keskeinen maahanmuuttajien työllistymistä selittävä tekijä, vaikkakin rekistereihin pohjautuvaa tutkimustietoa maahanmuuton syistä on Suomesta vähän (Aho & Mäkiäho 2018; Mathies & Karhunen 2019; Tervola 2020). Työn

⁵⁶ Maahanmuuttajaksi henkilö voidaan määritellä usealla eri tavalla, esimerkiksi kansallisuuden, äidinkielen tai syntymämaan perusteella, jolla on hieman vaikutusta työllisyysasteeseen. Eri tilastolähteet antavat myös hieman eri kuvan maahanmuuttajien työllisyydestä (ks. esim. Pasila & Sutela 2019). Määritelmästä riippumatta maahanmuuttajien työllisyysaste on kuitenkin alhaisempi kuin kantaväestön.

ja opiskelun vuoksi maahan muuttaneet työllistyvät paremmin kuin perheen tai pakolaisuuden vuoksi maahan muuttaneet.

Vuonna 2014 Suomessa asuneiden ulkomaista syntyperää olevien 15-64-vuotiaiden henkilöiden tärkein itse ilmoittama peruste muutolle on ollut perhe. Maahanmuuton syissä on kuitenkin eroa sukupuolen ja lähtömaan mukaan. (Sutela & Larja 2015.) Naisilla ylivoidmaisesti tärkein maahanmuuton peruste on perhetekijät, kun taas miehillä työperäisen maahanmuuton osuus on puolet suurempi kuin naisilla. Lähtömaan mukaan tarkasteltuna perhesyyt ovat yleisin maahanmuuton syy lähes kaikissa maaryhmissä. Virosta muutetaan muita maaryhmiä useammin työn vuoksi, Venäjältä perhesyistä ja Lähi-idästä ja Pohjois-Afrikasta pakolaisuuden vuoksi. Pakolaistaustaisten yleisimmät taustamaat ovat Irak, Somalia, Afganistan ja Iran. Opiskelujen vuoksi muutto on yleisintä aasialaisille.

Maahanmuuttajien koulutus rakenne ja kielitaito vaihtelevat maahanmuuton syyn mukaan (Larja & Sutela 2015a; Nieminen & Larja 2015). Vuonna 2014 Suomessa asuvista pakolaistaustaisista maahanmuuttajista 40 prosenttia oli suorittanut korkeintaan perusasteen oppimäärän, ja näiden henkilöiden joukossa on myös luku- ja kirjoitustaidottomia (Larja & Sutela 2015a). Suurella joukolla pakolaistaustaisia ei näin ollen ole mahdollisuutta työllistyä samalla tavalla kuin monilla koulutetuilla ja kielitaitoisilla muuttajilla.

Maahanmuuton syistä on heikosti tilastotietoa saatavilla. Erot lähtömaaryhmien työllisyydessä heijastelevat kuitenkin maahanmuuton syitä. Erityisesti Lähi-idästä ja Somaliasta Suomeen muuttaneilla työllisyys ja tulot ovat alhaiset eivätkä ne merkittävästi parane maassaoloajan myötä (esim. Vaalavuo 2019; Busk ym. 2016). Heistä suuri osa on pakolaisia. Sen sijaan Virosta ja Länsi- ja Etelä-Euroopasta muuttaneet henkilöt työllistyvät parhaiten, työuraa kertyy hyvin ja ansiot kasvavat maassaolon aikana (Busk ym. 2016). Virosta ja Länsi- ja Etelä-Euroopasta muuttaneilla maahanmuuton syy on usein työperusteinen, minkä vuoksi työllisyys on korkealla tasolla heti maahantulovuonna (Busk ym. 2016; Sutela & Larja 2015).

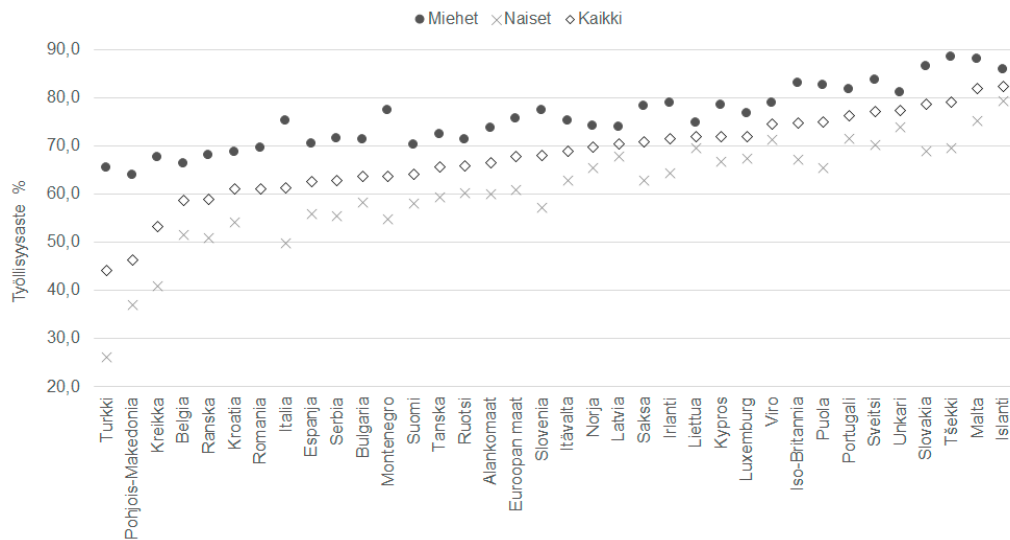
Suomessa on väestön ikääntymisen ja syntyvyyden alenemisen myötä voimistuva työvoimapula, ja erääksi ratkaisuksi tähän on ehdotettu työperusteisen maahanmuuton lisäämistä. Tällä hetkellä oleskelulupaprosessi kestää liian kauan, mikä vaikeuttaa osaavan työvoiman saamista ja houkuttelemista maahan. Myös ulkomaalaiset tutkinto-opiskelijat, jotka valmistuvat Suomen ammattikorkeakouluista ja yliopistoista tulisi saada houkuteltua jäämään Suomeen. Mathies ja Karhunen (2019) mukaan todennäköisyys jäädä maahan valmistumisen jälkeen on korkeampi mikäli henkilöllä on opiskelujen aikaista työkokemusta, perhettä ja sosiaalisia verkostoja Suomessa. Maahan jääneiden ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden työllisyysaste ja ansiokehitys jäävät jälkeen samalta koulutustasolta valmistuneiden suomalaistaustaisten tasosta.

Maahanmuuttajanaiset

Suomessa 15–64-vuotiaiden maahanmuuttajien työllisyysaste on Pohjoismaiden alhaisin, vaikkakaan ero Tanskaan ja Ruotsiin nähden ei ole kovin suuri (Kuvio 4.9). Maahanmuuttajanaisten työllistyminen on selvästi miehiä heikompaa useimmissa Euroopan maissa ja myös Pohjoismaissa. Suomessa maahanmuuttajanaisten työllisyys on kuitenkin Pohjoismaiden heikointa ja Euroopan maiden keskiarvoa alhaisempaa.

Suomessa maahanmuuttajanaiset työllistyvät selvästi heikommin kuin maahanmuuttajamiehet, ja heille työuraa ja ansioita maassaoloaikana kertyy suhteessa vähemmän (Busk ym. 2016; Larja & Sutela 2015b). Naisten työllistyminen on varsin heikkoa suhteellisen hyvästä koulutustasosta ja kielitaidosta riippumatta (Larja 2019). Ulkomaalaistaustaiset naiset eivät keskimäärin ole huonosti koulutettuja, mutta ryhmän sisällä on suurta vaihtelua: naisissa on paljon sekä korkeasti koulutettuja että erittäin heikon koulutuksen varassa olevia (emt.). Maahanmuuttajanaiset ottavat miehiä kiinni työllisyudessa maassa vietetyn ajan kuluessa, mutta miesten työmarkkina-aseman saavuttaminen kestää jopa yli 15 vuotta (Larja 2019; Busk ym. 2016).

Kuvio 4.9 Ulkomailla syntyneiden 15–64-vuotiaiden miesten ja naisten työllisyysaste Euroopan maissa vuonna 2019. Lähde: Eurostat



Osaltaan naisten heikkoa työmarkkina-asemaa selittää perhetekijät, kuten se, että maahanmuuttajanaiset usein perheellistyvät nuorempana ja hoitavat lapsia kotona pidempään kuin kantaväestön naiset (esim. Larja ja Sutela 2015b; Tervola 2015; Hardoy ja Schøne 2010). Tämä pätee erityisesti pakolaismaista muuttaneisiin. Tilastojen mukaan lapsettomien ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyys on merkittävästi äitien työllisyyttä parempi (Larja 2019). Kotona oleminen voi hidastaa suomen kielen oppimista ja yhteiskuntaan integroitumista. Kotona ei myöskään kerry työkokemusta, joten työmarkkinoille pääseminen voi olla vaikeaa. Osaltaan miesten ja naisten välisiin eroihin työllistymisessä vaikuttaa myös maahanmuuton syy. Miehillä työperäisen maahanmuuton osuus on noin puolet suurempi kuin naisilla, kun taas naisilla ylivoimaisesti tärkein maahanmuuton peruste on perhetekijät (Sutela & Larja 2015; Aho & Mäkiäho 2018).

Kotona lapsiaan hoitaville maahanmuuttajavanhemmille suunnattuja kotoutumista tukevia koulutuksia (pääasiassa kielikoulutus) ovat kartoittaneet Eronen ym. (2016). Lastenhoito on näissä järjestetty koulutuksen ajaksi. Kartoituksen perusteella koulutuksia on järjestetty erityisesti suuremmissa kaupungeissa, mutta ne ovat olleet pääosin hankeperäisiä. Lisäksi kolmannella sektorilla on merkittävä rooli näiden koulutuksien järjestäjinä. Kartoituksessa tarkastellut koulutusmallit jaettiin kielitaidon kehitystä korostaviin ja sosiaalisia tavoitteita korostaviin malleihin. Kielitaidon kehitystä korostavissa malleissa ominaispiirteinä olivat kurssimuotoisuus ja kuntavetoisuus. Sosiaalisia tavoitteita korostavissa malleissa taas toiminta oli matalan kynnyksen periaatteita noudattavaa ja järjestövetoista.

Vastaavankaltaisia havaintoja työvoiman ulkopuolella oleville suunnattujen palvelujen alueellisesta vaihtelusta ovat tehneet myös Karinen ym. (2020b). Selvityksen mukaan kotona lapsiaan hoitaville maahanmuuttajille suunnattuja palveluita on laajemmin saatavilla suurimmissa kaupungeissa. Suurissa kaupungeissa on myös paremmin palveluita, joiden yhteydessä on järjestetty lastenhoito.

4.7.2 Työllisyys ja ansiot kirjallisuudessa

Maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttavat monet eri tekijät. Näitä ovat mm. ikä maahan saapuessa, äidinkieli, koulutustaso, työmarkkinoiden yleinen rakenne, maassa vietetty aika ja talouden suhdanteet (ks. esim. Chiswick & Miller 2002; Dustmann ym. 2010; Sarvimäki 2011; Åslund ja Rooth 2007). Esimerkiksi on havaittu, että maahanmuuttajat reagoivat valtaväestöä herkemmin talouden suhdanteisiin (Åslund & Rooth 2007; Dustmann ym. 2010).

Kielitaitoisten, nuorten ja koulutettujen maahanmuuttajien sopeutuminen kohdemaan työmarkkinoille on sujuvampaa kuin muiden maahanmuuttajaryhmien (Chiswick & Miller 2002; Schaafsma & Sweetman 2001). Maahanmuuttajan lähtömaassa hankkima koulutus

ei kuitenkaan välttämättä muutu tuottavaksi inhimilliseksi pääomaksi kohdemaassa (Bernardi ym. 2011; Linnanmäki-Koskela 2010; Chiswick 1978). Lähtömaan tutkintoa ei aina hyväksytä uudessa kohdemaassa tai lähtömaassa hankitut taidot eivät ole sovellettavissa uudessa kotimaassa.

Maahanmuuttajien työllisyys ja ansiot paranevat maassa asumisen myötä. Maahanmuuttajien integroitumisessa työmarkkinoille on kuitenkin merkittäviä eroja eri lähtömaaryhmien välillä. (Sarvimäki 2017, 2011.) Eri lähtömaaryhmien työllistymiseen (ja ansioihin) vaikuttavat mm. eritasoiset koulutustaustat ja kielitaidot (Husted ym. 2001; Chiswick 1991; Borjas 1994) sekä lähtömaan poliittistaloudelliset olot (Borjas 1987). Esimerkiksi lähtömaiden poliittistaloudelliset olot voivat vaikuttaa maahanmuuttajien kykyyn sopeutua yhteiskuntaan, kykyyn hankkia koulutusta ja työtä sekä yleensäkin kykyyn pärjätä elämässä. Kotimaisten tutkimusten mukaan lähtömaaryhmistä heikoiten työllistyvät Lähi-idästä ja Somaliasta muuttaneet, joista suuri osa on pakolaisia. Sen sijaan parhaiten työllistyvät Virosta ja Länsi- ja Etelä-Euroopasta muuttaneet, joilla maahanmuuton syy on usein työperusteinen. (Busk ym. 2016.) Sarvimäki (2017) on tutkinut humanitaarisen maahanmuuton lähtömaista vuosina 1990–2013 Suomeen muuttaneita. Tutkimuksessa havaittiin, että työllisyysaste ja tulot olivat valtaväestöä pienemmät ja sosiaaliturvaetuksien käyttö suurempaa. Suomessa asutun ajan myötä tilanne koheni, mutta erot olivat edelleen merkittävät.

Maahanmuuttajanaisten työllistyminen on Suomessa selvästi miehiä heikompaa (esim. Busk ym. 2016; OECD 2018). Ulkomaalaistaustaiset naiset perheellistyvät keskimäärin suomalaistaustaisia nuorempina, ja usein he hoitavat lapsiaan kotona pidempään kuin kantaväestö (Tervola 2015). Tämä pätee erityisesti pakolaismaista muuttaneisiin. Yksi syy taustalla on myös kotihoidon tuki, sillä tutkimusten mukaan kotihoidon tuki vaikuttaa kantaväestöä voimakkaammin (ei-länsimaalaisten) maahanmuuttajanaisten työn tarjontaan (Hardoy ja Schøne 2010; Naz 2010). Heikosti työmarkkinoille kiinnittyvien naisten siirtyminen työmarkkinoille on vaikeaa pitkän kotonaolon jälkeen, ja mahdollisuudet työmarkkinoille osallistumiseen heikkenevät entisestään, jos kielitaito ei kehity ja koulutus sekä työkokemus jäävät puutteellisiksi. Empiirisiä tutkimuksia maahanmuuttajanaisten ja heidän työllistymisestään on hyvin vähän, mutta tiedetään, että esimerkiksi perinteiset sukupuoliroolit vaikuttavat naisten työmarkkinoille integroitumiseen (Blau ym. 2013).

Myös sosiaalisilla verkostoilla on havaittu yhteys maahanmuuttajien työllistymiseen ja asemaan työmarkkinoilla (esim. Colussi 2015; Åslund ym. 2014; Giuliano ym. 2009; Munshi 2003). Sosiaalisista verkostoista näyttävästi hyötyvän erityisesti alhaisen osaamistason omaavat, ja merkittävästi vain OECD-maiden ulkopuolelta tulevat maahanmuuttajat (Colussi 2015). Furtado ja Theodoropoulos (2015) ovat lisäksi havainneet, että maahanmuuttajamiesten työllistymisen todennäköisyys kasvaa, kun puoliso on muuttajan kohdemaasta kotoisin. Åslund ym. (2014) Ruotsissa ja Giuliano ym. (2009) Yhdysvalloissa puolestaan osoittavat, että etninen tausta vaikuttaa rekrytointeihin. Johtajat palkkaavat merkittävästi

todennäköisemmin saman etnisen taustan omaavia henkilöitä. Sosiaalisilla verkostoilla voi kuitenkin olla myös haitallisia vaikutuksia pidemmällä aikavälillä. Verkostoon tukeutuminen voi vähentää investointeja inhimillisen pääoman kerryttämiseen, mikä voi hidastaa taloudellista integraatiota (Battisti ym. 2018).

Weber (2018) on havainnut Ruotsissa, että sosiaaliset kontaktit nopeuttavat perhesyistä maahan muuttaneiden ja työperusteisten maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille. Sen sijaan pakolaistaustaisten työn löytämistä ne eivät nopeuta. Lisäksi näyttäisi siltä, että pitkällä aikavälillä työperäiset maahanmuuttajat hyötyvät sosiaalisista kontakteista työmarkkinoilla enemmän kuin muut maahanmuuttajaryhmät. Pakolaistaustaisten ja perhesyistä maahan muuttaneiden mahdollisuudet edetä työelämässä ovat heikommat kuin työn perässä maahan muuttaneiden.

Maahanmuuton syitä (muuttoväyliä) ja niiden vaikutusta työllistymiseen ei ole juuri empirisesti tutkittu, johtuen mm. puutteellisista tilastoista. Tanskassa pakolaistaustaisten maahanmuuttajien todennäköisyyden työllistyä on arvioitu olevan huomattavasti pienempi kuin muiden maahanmuuttajaryhmien (Husted ym. 2000; Schultz-Nielsen 2017). Pitkä ja stressaava turvapaikanhakuprosessi heikentää maahanmuuttajien työllistymistä (Hainmueller ym. 2016).

Ruotsissa on havaittu, että perheenyhdistämisen kautta maahan muuttaneet työllistyvät nopeammin kuin turvapaikanhakijat, ja pakolaistaustaiset työllistyvät puolestaan kaikista heikoiten (Bevelander 2011). Vastaavia tuloksia on saatu viime aikoina myös Suomen osalta, mutta vain miehille. Tervola (2020) havaitsee, että perheenyhdistämisen kautta Suomeen saapuneet miehet työllistyvät työ- ja yrittäjätulojen perusteella nopeammin kuin turvapaikanhakijat tai kiintiöpakolaiset. Sen sijaan naisten joukossa kiintiöpakolaiset työllistyvät nopeammin ja perheenyhdistämisen kautta saapuneet kaikista hitaimmin. Miehillä tuloerot eri muuttoväylien välillä kaventuvat maassaoloajan myötä, mutta naisilla erot ilmenevät vasta kuudennen maassaolovuoden kohdalla ja kasvavat sen jälkeen. Tervolan (2020) mukaan tuloksia selittää osittain perheellistyminen. Miehillä perheenyhdistämisen johdosta maahan muuttaneet todennäköisesti hyötyvät olemassa olevista sosiaalisista verkostoista. Sen sijaan perheenyhdistämisen kautta maahan saapuneet naiset ovat muita ryhmiä yleisemmin perhevapaalle heti maahan saapumisen jälkeen, mikä hidastaa työllistymistä ja voi vaikuttaa työllistymiseen pitkäkestoisesti. Naisten osalta tutkimustulokset eri muuttoväylien yhteydestä työllistymiseen poikkeavat Ruotsin havainnoista, mutta sen sijaan ovat linjassa Kanadan havaintojen kanssa (Bevelander & Pendakur 2014). Eriävien tulosten taustalla saattaa olla maakohtaiset erot tarjolla olevista kotoutumispalveluista maahanmuuton perusteesta riippuen. Voi olla, että Suomessa ja Kanadassa perhesyistä maahan muuttaneet naiset jäävät helpommin palvelujen ulkopuolelle.

Asenteilla ja yhteiskunnan vastaanottavuudella on myös merkitystä maahanmuuttajien työllistymiseen. Ahmad (2019) on selvittänyt kokeellisen tutkimuksen avulla, että kohtavatko maahanmuuttajat syrjintää Suomen työmarkkinoilla. Tutkimustulokset osoittavat, että maahanmuuttajataustaiset hakijat saavat kutsuja työhaastatteluihin merkittävästi syntyperäisiä suomalaisia hakijoita vähemmän, vaikka heidän henkilökohtaiset ominaisuutensa, kuten ikä, koulutus, työkokemus ja ammatillinen tutkinto, olisivat täysin samat. Hakijan nimen ja työhaastattelukutsun saamisen todennäköisyyden välillä oli tilastollisesti erittäin merkitsevä yhteys. Syrjintää esiintyi kaikenlaisissa ammateissa. Työnantajat ovat taipuvaisia syrjimään erityisesti Euroopan ulkopuolelta tulleita maahanmuuttajataustaisia hakijoita. Myös Liebkind ym. (2016) osoittavat, että Suomen työmarkkinoilla esiintyy syrjintää etnisen taustan ja sukupuolen perusteella.

Tutkimuksissa on havaittu, että maahanmuuttovuodella on merkitystä maahanmuuttajien työmarkkinatulemiin (Lemos 2013; Åslund & Rooth 2007; Hammarstedt ja Shukur 2006). Muuttohetken taloustilanteella kohdemaassa voi olla pitkäkestoisia vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen ja ansioihin. Ruotsalaisen tutkimuksen mukaan korkeasuhdanteen aikaan saapuneilla pakolaisilla tulot kasvavat nopeasti ensimmäisten maassaolovuosien aikana, ja ansiot säilyvät pitkään suurempina verrattuna matalasuhdanteen aikaan saapuneiden ansioihin (Åslund & Rooth 2007). Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa on myös havaittu, että myöhemmin kohdemaahan muuttaneet ovat työllistyneet paremmin ja ansioita on kertynyt enemmän kuin aiemmin maahan muuttaneilla (Lemos 2013; Hammarstedt ja Shukur 2006). Myös Suomessa on havaittu, että 1990-luvulla maahan muuttaneet ovat työllistyneet huonommin kuin 2000-luvulla Suomeen muuttaneet (Busk ym. 2016). Yksi selitys tuloksille on, että maahanmuuttokohorttien rakenne vaihtelee yli ajan, mutta taustalla vaikuttaa myös muita tekijöitä. Suhdanteiden lisäksi kantaväestön asenteilla ja kotoutumispalveluilla sekä niiden kehityksellä yli ajan on merkitystä eri maahanmuuttokohorttien menestymiseen työmarkkinoilla.

4.7.3 Työvoimapalvelut ja kotoutuminen

Maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelma on ollut käytössä Suomessa vuodesta 1999 lähtien, jolloin laki kotoutumisen edistämisestä säädettiin. Lakia on uudistettu useaan otteeseen tämän jälkeen. Kotoutumissuunnitelma sisältää kielikoulutusta ja muita kotoutumista edistäviä palveluja. Vastuu kotoutumissuunnitelman laatimisesta jakautuu kuntien ja TE-toimistojen kesken. TE-toimisto vastaa työelämään suuntautuvien kotoutumisesta ja kunta työvoiman ulkopuolella olevien.

Työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta on olemassa paljon tutkimusnäyttöä, mutta vähemmän maahanmuuttajille. Katsauksia aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen maahanmuuttajille ovat tehneet ainakin Nekby (2008) ja Rinne (2012). Lisäksi Butschek

ja Walter (2014) ovat tehneet meta-analyysin aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta maahanmuuttajien osalta. Näiden katsausten pohjalta voidaan todeta, että maahanmuuttajien työllistymistä edistävät parhaiten työelämää lähellä olevat palvelut, kuten esimerkiksi palkkatuki. Samat palvelut ovat tehokkaita myös yleisesti työttömien joukossa. Katsausten tarkastelemissa tutkimuksissa ei kuitenkaan kaikissa ole uskottavaa tutkimusasetelmaa, joten eniten painoa tulisi antaa tutkimuksille, joissa syy-seuraussuhteita voidaan luotettavasti arvioida. Esimerkiksi monissa Butchek ja Walter (2014) meta-analyysiin sisältyvissä tutkimuksissa ei ole luotettavaa tutkimusasetelmaa.

Hangartner ja Sarvimäki (2019) tarjoavat tuoreen kirjallisuuskatsauksen maahanmuuttajien kotoutumis- ja työvoimapalvelujen vaikuttavuuteen, joka on myös kriittinen tutkimusasetelmien laadukkuuden suhteen. Kaikkein luotettavampia tulokset ovat satunnaistamiseen perustuvissa tutkimusasetelmissa. Maahanmuuttajien työllistymistä edistävät parhaiten heille räätälöidyt kotoutumis- ja työvoimapalvelut.

Tässä kirjallisuuskatsauksessa emme rajaudu vain kausaalivaikutuksia analysoiviin tutkimuksiin, sillä Suomessa on viime vuosina tehty useita selvityksiä, jotka tarjoavat arvokasta tietoa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen, ja usein lähempänä käytännön tasoa.

Sarvimäki ja Hämäläinen (2016) osoittavat, että kotoutumissuunnitelma ja siihen sisältyvä kieli- ja muu koulutus ovat tehokkaita keinoja edistää maahanmuuttajien työllistymistä. Myös Tanskassa ja Ranskassa on tehty vastaavia havaintoja kielikoulutuksen myönteisestä vaikutuksesta maahanmuuttajien työllistymiseen ja työmarkkinoille osallistumiseen (Arendt ym. 2020; Lochmann ym. 2019). Lochmann ym. (2019) mukaan vaikutusta saattaa ajaa myös koulutuksessa muodostuneet sosiaaliset verkostot.

Kielikoulutuksen lisäksi maahanmuuttajille suunnatulla tehostetulla työnhaun tuella, kuten valmennuksilla ja työkokeiluilla, sekä virkailijoiden työkuorman vähentämisellä on havaittu myönteisiä vaikutuksia muuttajien työllistymiseen (esim. Battisti ym. 2019; Andersson Joona & Nekby 2012; Åslund & Johansson 2011). Battisti ym. (2019) mukaan räätälöity työnhaun tuki voi edesauttaa erityisesti alhaisesti koulutettuja ja oleskelulupapäätöstä odottavia pakolaistaustaisia maahanmuuttajia työllistymään.

Aho ja Mäkiaho (2017) tutkimuksen mukaan kotoutumiskoulutus ei yksinään riitä edistämään maahanmuuttajien työllistymistä, vaan sen rinnalla tarvitaan myös työvoimapalveluita. Ammatilliseen koulutukseen, palkkatuettuun työhön ja harjoitteluun tai valmennukseen osallistuneet maahanmuuttajat työllistyivät usein. Tutkimuksessa ei kuitenkaan pystytty selvittämään, että liittyikö tähän tulokseen hyvin työllistyvien maahanmuuttajien valikoitumista kyseessä oleviin palveluihin. Tutkijoiden mukaan ammatillista koulutusta ja palkkatukea tulisi kohdentaa maahanmuuttajille nykyistä enemmän, sillä niiden osuus

palveluista on hyvin vähäinen. Myös eurooppalaisissa tutkimuksissa on havaittu, että yksityisen sektorin palkkatuki edistää maahanmuuttajien työllistymistä (esim. Butschek & Walter 2014; Heinesen ym. 2013; Clausen ym. 2009). Clausen ym. (2009) mukaan yksityisen sektorin palkkatuki on erityisen tehokas vasta maahan saapuneille, mutta palkkatuki kohdentuu huonosti tälle kohderyhmälle.

Eronen ym. (2014) ovat osoittaneet, että maahanmuuttajien työllisyys on korkeinta sellaisten toimenpiteiden jälkeen, jotka vahvistavat suoraan työelämässä hyödynnettävissä olevia taitoja, kuten esimerkiksi kielitaitoa parantavat palvelut osana TE-toimistojen palveluja. Ahon ja Mäkihön (2017) tutkimuksessa myös havaittiin, että maahanmuuttajien työllistymisen todennäköisyys parani huomattavasti, mikäli kotoutumisjakson aikana oli saatu työkokemusta. Edes hiukan työkokemusta omaavat maahanmuuttajat työllistyivät paremmin riippumatta toimenpiteisiin osallistumisesta.

Tuoreen kotimaisen tutkimuksen tulosten perusteella kotoutumiskoulutuksen kanssa toteutetut työvoimakoulutukset ja työkokeilut osoittautuivat työllistymistä lisääviksi toimenpiteiksi lyhyellä aikavälillä. Maahanmuuttajat voisivat lisäksi hyötyä kohderyhmälle räätälöidystä työhönvalmennuksesta tai palkkatuesta. Toimenpiteitä kokonaan työn, koulutuksen ja palveluiden ulkopuolelle päättämisen ehkäisemiseksi tulisi kehittää erityisesti naisten ja iäkkäämpien maahanmuuttajien kohdalla. (Shemeikka ym. 2021.)

Omaehtoinen opiskelu on kaikkein yleisin kotoutumiskoulutukseen liittynyt toimenpide, ja kotoutumissuunnitelman saaneiden maahanmuuttajien tyypillisin palvelukokonaisuus on kotoutumiskoulutuksen ja omaehtoisten opintojen yhdistelmä. Maahanmuuttajien työllistymistä tukisi omaehtoisen kouluttautumisen työelämäkytkennän parantaminen, työllistymistä tukevien toimenpiteiden varhaisempi kohdentaminen sekä näiden palveluiden tarjonnan varmistaminen. (Shemeikka ym. 2021.)

4.7.4 Maahanmuutto julkistalouden näkökulmasta

Maahanmuuton julkistaloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan maahanmuuttajien maksamien verojen sekä heidän saamiensa tulonsiirtojen ja käyttämiensä julkisten palveluiden välistä erotusta. Maahanmuuton vaikutusta julkiseen talouteen on hyvin vaikea arvioida, sillä vaikutukset riippuvat hyvin monesta eri tekijästä, kuten esimerkiksi maahantulon syystä, muuttajien iästä ja koulutuksesta, kohdemaan väestörakenteesta, sosiaaliturvan anteliaisuudesta ja työmarkkinoiden vastaanottavuudesta. Maahanmuuttajien vaikutus kansantalouteen riippuu kuitenkin vahvasti heidän työllisyydestään.

Maahanmuutolla voi olla myös vaikutusta epäsuoria vaikutuksia, mikäli se heikentää kantaväestön työmarkkina-asemaa. Kansainväliset tutkimustulokset viittaavat kuitenkin

siihen, että maahanmuuton vaikutukset kantaväestön palkkoihin ja työllisyyteen ovat todennäköisesti pieniä (Sarvimäki 2010).

Ruotsissa Storesletten (2003) on arvioinut, että keskimääräinen maahanmuuttaja aiheuttaa julkiselle taloudelle noin 18 000 euron nettotappion olettaen, että maahanmuuttajat ja heidän lapsensa jäävät maahan pysyvästi. Laskelmien mukaan kansantaloudelle aiheutuva rasite tai hyöty on riippuvainen maahanmuuttajien ikärakenteesta ja siitä, jäävätkö he pysyvästi uuteen kotimaahan. Suurimman hyödyn kohdemaana saa 20–30-vuotiaista maahanmuuttajista, ja puolestaan suurimman taloudellisen rasitteen lapsista ja eläkeikää lähestyvistä maahanmuuttajista.

VATT-työryhmä (2014) on tehnyt vastaavankaltaisia laskelmia, ja arvioinut, että työlliset ja nuorina työikäisinä maahan muuttaneet vaikuttavat positiivisimmin julkiseen talouteen. Analyysi osoittaa, ettei maahanmuutolle voi asettaa hintalappua, sillä laskelmat ovat hyvin herkkiä tehdyille oletuksille. Lisäksi niissä ei pystytä huomioimaan kaikki tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa julkisen talouden kokonaisvaikutukseen. Dynaamisten laskelmien mukaan esimerkiksi 28-vuotiaana Suomeen muuttavalla maahanmuuttajalla elinkaarensa aikana noin 175 000 euron positiivinen nettovaikutus julkistalouteen, mikäli hän ja hänen lapsensa työllistyvät yhtä hyvin kuin suomalaiset keskimäärin. Mikäli 28-vuotiaana Suomeen muuttava maahanmuuttaja ja hänen jälkeläisensä työllistyvät samalla tavoin kuin vuosina 1983–2002 saapuneet maahanmuuttajat keskimäärin, on nettovaikutus julkistalouteen puolestaan noin -125 000 euroa. Ero heikoimman ja parhaimman skenaarion välillä on siis noin 300 000 euroa. Tämä voidaan kärjistäen tulkita niin, että mikäli kotouttamispalveluiden kehittämisellä heikomman skenaarion maahanmuuttajat saataisiin työllistymään yhtä hyvin kuin parhaimman skenaarion maahanmuuttajat, olisivat toimet kustannustehokkaita, vaikka tähän menisi julkista rahaa 300 000 euroa osallistujaa kohden.

Salminen (2015) on tehnyt staattisia laskelmia maahanmuuton kustannuksista. Hän on laskenut nettovaikutuksia julkistalouteen työikäisille, kymmenelle suurimmalle syntymämaan mukaan määritellylle maahanmuuttajaryhmälle. Tilastotietoa maahanmuuton syistä on huonosti saatavilla, mutta syntymävaltioiden voidaan katsoa heijastelevan maahanmuuton syitä. Tulosten mukaan kustannukset julkiselle taloudelle ovat suurimmat niille ryhmille, joista usein muutetaan humanitaarisin perustein, ja joiden menestys työmarkkinoilla on keskimäärin heikompaa. Vastaavasti kustannukset ovat alhaisimmat niille ryhmille, jotka menestyvät keskimäärin paremmin työmarkkinoilla, ja joista muutetaan muista kuin humanitaarisista syistä. Tulokset myös osoittavat, että samassa maassa syntyneiden välillä on myös suuria yksilöllisiä eroja. On syytä huomioida, että raportissa oletetaan, että julkishyödykkeiden tuottamisen kustannukset asukasta kohden eivät laske väkiluvun kasvaessa. Tämä on tulosten kannalta tärkeä ja jokseenkin kyseenalainen oletus. Raportin vahvuuksista ja heikkouksista on kirjoittanut tarkemmin Sarvimäki (2015).

Maahanmuuttajien työllisyys on myös yhteydessä eläkkeisiin. Niille maahanmuuttajille, joille työuraa ja ansioita ei maassaoloaikana kerry, ei myöskään työeläkettä kartu. Perusturvan varaan eläkeaikana uhkaavat jäädä siis erityisesti maahanmuuttajanaiset, mutta myös osa myöhäisellä iällä maahan muuttaneista henkilöistä. Maahanmuuttajille maksetut eläkkeet ovat tähän mennessä muodostaneet hyvin pienen osan eläkemenosta: 2,2 prosenttia vuonna 2011 (Tervola & Verho 2014) ja 4,4 prosenttia vuonna 2018 (Jauhiainen & Raivonen 2020). Tulevaisuudessa maahanmuuttajille maksettavien eläkkeiden osuus kasvaa sitä mukaa, kun kasvava joukko maahanmuuttajia ikääntyy.

4.7.5 Lopuksi

Maahanmuuttajien työllisyys on merkittävää useasta näkökulmasta katsottuna. Maahanmuuttajan itsensä näkökulmasta työnteko turvaa toimeentulon ja helpottaa kotoutumista. Kansantalouden näkökulmasta maahanmuutto tuo työvoimaa ja osaamista erilaisiin ammatteihin. Julkistalouden näkökulmasta maahanmuutolla on taloudellisia vaikutuksia, joihin maahanmuuttajien työllistyminen merkittävästi vaikuttaa. On kuitenkin huomioitava, että maahanmuutto nykyisellä tasollaan ei vielä riitä parantamaan Suomen kestävyysvajetta. Näin on, vaikka kaikki nykyiset maahanmuuttajat työllistyisivät.

Maahanmuuttajaväestö on hyvin moninainen ryhmä, ja siksi he myös työllistyvät hyvin eri tavalla. Erityisen heikkoa työllistyminen on maahanmuuttajanaisilla ja pakolaistaustaisilla muuttajilla. Kotouttamisen kehittämisessä tulisi huomioida erityisesti nämä ryhmät. Kieli-taito, koulutus ja työkokemus ovat keskeisiä tekijöitä maahanmuuttajien työllistymisessä, mutta yhteiskunnan asenteilla ja vastaanottavuudella on myös merkitystä. Sen vuoksi kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi.

4.7.6 Lähteet

- Ahmad, A. (2019). When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market. *Sociological Inquiry* 90(3): 468-496.
- Aho, S. ja Mäkiäho, A. (2017). Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2017. Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80048>
- Ala-Kauhaluoma M, Pitkänen S, Ohtonen J, Ramadan F, Hautamäki L, Vuorento M, Rinne H (2018). Monimielinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018. Helsinki: Eduskunta.
- Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (2020). Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2020.
- Andersson Joona, P., ja Nekby, L. (2012). Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *The Scandinavian Journal of Economics* 114(2): 1467-9442.
- Arendt, J.N., Bolvig, I., Foged, M., Hasager, L. ja Peri, G. (2020). Language training and refugees' integration. NBER Working Paper 26834. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26834/w26834.pdf (viitattu 10.3.2021)
- Battisti, M., Giesing, Y. ja Laurensyeva, N. (2019). Can job search assistance improve the labour market integration of refugees? Evidence from a field experiment. *Labour Economics* 61. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.07.001>.
- Bernardi, F., Garrido, L. ja Miyar, M. (2011). The recent fast upsurge of immigrants in Spain and their employment patterns and occupational attainment. *International Migration* 49(1): 148-187.
- Bevelander, P. (2011). The Employment Integration of Resettled Refugees, Asylum Claimants, and Family Reunion Migrants in Sweden. *Refugee Survey Quarterly* 30(1): 22-43.
- Bevelander, P. ja Pendakur, R. (2014). The labour market integration of refugee and family reunion immigrants: A comparison of outcomes in Canada and Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 5(40): 689-709.
- Blau, F., Kahn, L. ja Papps, K. (2011). Gender, Source Country Characteristics, and Labor Market Assimilation among Immigrants. *Review of Economics and Statistics* 93(1): 43-58.
- Borjas, G. (1994). Economics of immigration. *Journal of Economic Literature* 3: 1667-1717.
- Borjas, G. (1987). Self-Selection and the Earnings of Immigrants. *American Economic Review* 77(4): 531-553.
- Busk, H., Jauhiainen, S., Kekäläinen, A., Nivalainen, S. & Tähtinen, T. (2016). Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 06/2016. Eläketurvakeskus.
- Butchek, S. ja Walter, T. (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration* 3:48. <https://doi.org/10.1186/s40176-014-0023-6>
- Castaneda, A., Larja, L., Nieminen, T., Jokela, S., Suvisaari, J., Rask, S., Koponen, P. ja Koskinen, S. (2015). Ulkomaalaistaustaisten psyykinen hyvinvointi, turvallisuus ja osallisuus. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi -tutkimus 2014. Työpäperi 18/2015. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Chiswick, B. (1991). Speaking, reading and earnings among low-skilled immigrants. *Journal of Labor Economics* 9(2): 149-170.
- Chiswick, B.R. ja Miller, P.W. (2002) Immigrant earnings: language skills, linguistic concentrations and the business cycle. *Journal of Population Economics* 15 (1): 31-57.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. ja 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.
- Colussi, T. (2015). Migrant networks and job search outcomes: Evidence from displaced workers. IZA Discussion Paper No. 9339.
- Dustmann, C., Glitz, A. ja Vogel, T. (2010). Employment, wages and the economic cycle: Differences between immigrants and natives. *European Economic Review* 54: 1-17.
- Eronen, A., Karinen, R. ja Lamminmäki, K. (2016). Kielitaitoa ja hyvinvointia - Selvitys kotona lapsiaan hoitavien maahanmuuttajavanhempien kotoutumista tukevan koulutuksen malleista. Elinvoimaa alueelle 1/2016. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.
- Eronen, A., Härmälä, V., Jauhiainen, S., Karikallio, H., Karinen, R., Kosunen, A., Laamanen, J.-P. ja Lahtinen, M. (2014) Maahanmuuttajien työllistyminen - Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Työ ja yrittäjyys 6/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Furtado, D. ja Theodoropoulos, N. (2010). Why does intermarriage increase immigrant employment? The role of networks. *B. E. Journal of Economic Analysis & Policy* 10(1): 1-33.
- Giuliano, L., Levine, D. ja Leonard, J. (2009). Manager race and the race of new hires. *Journal of Labor Economics* 27(4): 589-631.

- Hagman, N., Laitinen-Saunio, A. ja Asikainen, E. (2020). Enemmän aikaa pysyvyyttä, että asiakasta ei aina lähetetä pois, jollekin toiselle taholle. Työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijoiden ja esihenkilöiden käsityksiä maahan muuttaneiden ohjauksesta. Raportteja 01/2020. Kaakkois-Suomen ELY.
- Hainmueller, J., Hangartner, D. ja Lawrence, D. (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science Advances* 2(8). DOI: 10.1126/sciadv.1600432
- Hangartner, D. ja Sarvimäki, M. (2019). Dealing with the Refugee Crisis: Policy Lessons from Economics and Political Science. Taustaraportti talouspolitiikan arviointineuvostolle. Saatavilla: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/162135/Dealing%20with%20the%20refugee%20crisis%20-%20Policy%20lessons%20from%20economics%20and%20political%20science.pdf> (viitattu 11.3.2021)
- Hardoy, I. ja Schøne, P. (2010). Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation. *Labour Economics* 17(6): 963-974.
- Heinesen, E., Husted, L. ja Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration* 2 (15).
- Husted, L., Nielsen, H. S., Rosholm, M. ja Smith, N. (2001). Employment and Wage Assimilation of Male First Generation Immigrants in Denmark. *International Journal of Manpower* 22(1/2): 39-68.
- Jauhiainen, S. ja Raivonen, L. (2020). Maahanmuuttajien Kelan etuuskien käyttö vuonna 2018. Kela työpape-reita 157. Kelan tutkimusosasto.
- Karinen, R., Kortelainen, J., Luukkonen, T., Jauhola, L. (2020a). Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2020:31. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Karinen, R., Kortelainen, J., Luukkonen, T., Jauhola, L. (2020b). Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2020:32. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kosonen, R., Saari, E., Aaltonen, S., Heponiemi, T., Jauhiainen, S., Kankaanpää, R., Palander, J., Pöllänen, P., Steel, T. ja Yijälä, A. (2019). Maahanmuuttaja osalliseksi ja työhön. STN Policy Brief 14.3.2019. https://www.smartworkresearch.fi/wp-content/uploads/Maahanmuuttaja_osalliseksi_ja_ty%C3%B6h%C3%B6n_14032019.pdf (viitattu 1.2.2021)
- Larja, L. (2019). Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.): Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019 - Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Larja, L. ja Sutela, H. (2015a) Koulutusrakenne. Ulkomaalaistaustaisessa väestössä paljon korkeasti ja paljon matalasti koulutettuja. Teoksessa Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Helsinki: Tilastokeskus, 29-42.
- Larja, L. ja Sutela, H. (2015b). Työllisyys. Ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysaste lähes samalla tasolla kuin suomalaistaustaisella – naisilla enemmän vaikeuksia työllistyä. Teoksessa Nieminen, T. & Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014, Helsinki: Tilastokeskus, 71–82.
- Liebkind, K., Larja, L. ja Brylka, A. (2016). Ethnic and Gender Discrimination in Recruitment: Experimental Evidence From Finland. *Journal of Social and Political Psychology* 4(1): 403-426.
- Linnanmäki-Koskela S. (2010). Maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatio: vuosina 1989-93 Suomeen muuttaneiden tarkastelua vuoteen 2007 asti. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2/2010.
- Lochmann, A., Rapoport, H. ja Speciale, B. (2019). The Effect of Language Training of Immigrants' Economic Integration: Empirical Evidence from France. *European Economic Review* 113: 265–296.
- Mathies, C. ja Karhunen, H. (2019). Suomeen valmistumisen jälkeen jääneet tutkinto-opiskelijat tilastojen valossa. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.): Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019 - Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Munshi, K. (2003). Networks in The Modern Economy: Mexican Migrants in the U.S. Labor Market. *Quarterly Journal of Economics* 118(2): 549-99.
- Naz, G. (2010). Effect of a Family Policy Reform on Immigrants' Labour Supply and Earnings. *Labour* 24(1): 74–92.
- Nieminen, T. (2015). Työttömyys ja työvoiman ulkopuolella olevat. Ulkomaalaistaustaisten ei-työllisten työnhaku on aktiivisempaa kuin suomalaistaustaisilla – kielitaito suurin este työllistymiselle. Teoksessa Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Helsinki: Tilastokeskus, 121-134.
- Nieminen, T. ja Larja, L. (2015). Kielitaito. Suomen ja ruotsin kielitaito vähintään keskitasoa kolmella neljästä ulkomaalaistaustaisesta. Teoksessa Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Helsinki: Tilastokeskus, 43-54.
- OECD. (2018). Working together: Skills and labour market integration of immigrants and their children in Finland. Paris: OECD Publishing.
- Pasila, A. ja Sutela, H. (2019). Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste eroaa rekisteri- ja haastattelupohjaisissa tilastoissa. Ajankohtaisblogit, Tilastokeskus: <https://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2019/ulkomaalaistaustaisten-tyollisyysaste-eroaa-rekisteri-ja-haastattelupohjaisissa-tilastoissa/> (viitattu 12.3.2020)

- Schaafsma, J. ja Sweetman, A. (2001). Immigrant earnings: age at immigration matters. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique* 34 (4): 1066–1099.
- Salminen, S. (2015). Maahanmuutot ja Suomen julkinen talous. Osa I: Toteutuneet julkisen talouden tulot ja menot. Suomen Perusta.
- Sarvimäki, M. ja Hämäläinen, K. (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market policies. *Journal of Labor Economics* 34: 479–508.
- Sarvimäki, M. (2017). Labor Market Integration of Refugees in Finland. VATT Research Reports 185.
- Sarvimäki, M. (2015). Maahanmuuton kustannuksista. Blogi-kirjoitus 8.4.2015. Saatavilla: <https://vatt.fi/~maahanmuuton-kustannuksista> (viitattu 18.4.2021)
- 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.
- Sarvimäki, M. (2010). Maahanmuuton taloustiede: lyhyt johdatus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2010: 253–270.
- Schultz-Nielsen, M.L. (2017). Labour market integration of refugees in Denmark. Teoksessa Piil Damm, A. & Åslund, O. (toim.) *Nordic Economic Policy Review - Labour Market Integration in the Nordic Countries*. TemaNord 2017:520, Nordic Council of Ministers.
- Shemeikka R, Schmidt-Thomé K, Harkko J, Paavola J-M, Raunio M, Alanko L, Björk A, Kettunen P, Kouvonen A, Pitkänen S, Ramadan F, Varjonen S, Vuorento M. (2021). Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:29. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. 183 s.
- Sisäministeriö (2018). Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2018. Sisäministeriön julkaisu 16/2018. Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160869> (viitattu 6.10.2020)
- Storesletten, K. (2003). Fiscal Implications of Immigration – a Net Present Value Calculation. *Scandinavian Journal of Economics* 105: 487–506.
- Sutela, H. ja Larja, L. (2015). Maahanmuuton syyt. Teoksessa Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (toim.): *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014*, Helsinki: Tilastokeskus, 15–28.
- Tarkastusvaliokunta (2019). Tarkastusvaliokunnan mietintö, TrVM 6/2018. Kotouttamisen toimivuus. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TrVM_6+2018.aspx (viitattu 6.10.2020)
- Tervola, J. (2020). Different selection processes, different outcomes? Comparing labor market integration of asylum refugees, resettled refugees and their reunited family members in Finland. *Comparative Migration Studies* 8:28. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00183-4>
- Tervola, J. (2015). Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö 2000-luvulla. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(2): 121–133.
- Tervola, J. ja Verho, J. (2014). Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttö vuonna 2011. Kela työpapereita 64/2014. Kelan tutkimusosasto.
- Teräs, M. ja Kilpi-Jakonen, E. (2013). Maahanmuuttajien lapset ja koulutus. Teoksessa Martikainen, T., Saukkonen, P. & Säävälä, M. (toim.): *Muuttajat – kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*, Gaudeamus: Tallinna, 184–202.
- Vaalavuo, M. (2019). Ulkomaalaistaustaisten taloudellinen tilanne Suomessa. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.): *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019 - Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- VATT-työryhmä (2014). Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen, VATT Analyysi 1-2014. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Åslund, O., Hensvik, L. ja Norström-Skans, O. (2014). Seeking similarity: How immigrants and natives manage in the labor market. *Journal of Labor Economics* 32 (3): 405–441.
- Åslund, O. ja Johansson, P. (2011). Virtues of SIN: Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants? *Evaluation review* 35(4): 399–427.
- Åslund, O. ja Rooth, D. (2007). Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings. *The Economic Journal* 117: 422–448.
- Weber, R. (2018). Short and Long-term Integration: Assessing the Impact of Immigrant Social Contacts. *Stockholm Research Reports in Demography* 2018:26. <https://doi.org/10.17045/sthlmuni.7172423.v1>

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-868-4

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi