

Sari Palo

TYÖTTÖMYYS JA TYÖVOIMAPOLITIikka SUOMESSA JA
KAINUUSSA 1990-LUVULLA

Opinnäytetyö

Kajaanin ammattikorkeakoulu

Hallinnon ja kaupan ala

Talouden ja hallinnon koulutusohjelma

Kevät 2001



Kajaanin
ammattikorkeakoulu

OPINNÄYTETYÖ TIIVISTELMÄ

Ala Hallinto ja kauppa	Koulutusohjelma Talous ja hallinto, iltalinja
Tekijä(t) Sari Palo	
Työn nimi Työttömyys ja työvoimapolitiikka Suomessa ja Kainuussa 1990-luvulla	
Vaihtoehtoiset ammattiopinnot Kansantaloustiede	Ohjaaja(t) Jussi Y. Hyry
Aika Kevät 2001	Sivumäärä 90 + 11 liitettä
<p>Tiivistelmä</p> <p>Suomessa oli 1990-luvun alussa paha lama, jonka seurauksena työvoiman kysyntä väheni voimakkaasti. Vuosina 1991–1994 katosi 450 000 työpaikkaa. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla koetettiin vähentää työttömyyttä. Työvoimakoulutuksen avulla ylläpidettiin työttömien ammattitaitoa ja tukityöllistämällä estettiin työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta.</p> <p>Opinnäytetyöni tarkoituksena oli arvioida työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta Suomessa ja Kainuussa 1990-luvulla. Tarkoitus oli myös selvittää kenelle työvoimapolitiittiset toimenpiteet kohdistetaan ja pohtia kohdistuksen oikeudenmukaisuutta.</p> <p>Opinnäytetyöni tarkastelee 1990-luvun työttömyyden kehittymistä, syitä suureen työttömyyteen, työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia sekä millaisin työvoimapolitiittisin toimenpitein työttömien määrää yritettiin vähentää 1990-luvulla. Opinnäytetyöni koostuu työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta koskevien tutkimusten kirjallisuuskatsauksesta sekä empiirisestä osasta, joka pohjautuu työministeriön työnvälitystilastoihin vuosilta 1991–1999. Näiden tilastojen pohjalta on tehty taulukot ja excel-ohjelmalla graafisia kuvioita.</p> <p>Kainuussa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus ei ollut yhtä hyvä kuin Etelä-Suomessa. Kainuussa tukitoilla katkaistiin työttömyyttä ja estettiin syrjäytymistä, varsinkin 1990-luvun pahimpina työttömyysvuosina. Vaikuttavuustavoitteet ohjasivat työvoimakoulutusta helpommin työllistyviin työttömiin. Työvoimakoulutukseen valikoitui pääasiassa alle kuusi kuukautta työttömänä olleita ja pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimakoulutukseen osallistuneista oli korkeimmillaankin vain 20 prosenttia. Juuri pitkäaikaistyttömät tarvitsisivat ammatillista työvoimakoulutusta kaikkein eniten, sillä heidän keskimääräistä alhaisempi koulutustasonsa ja ammattitaidottomuutensa ovat suurimmat työllistymisen esteet.</p> <p>Julkisen sektorin tukityöllistäminen ei juuri auttanut työttömiä työllistymään avoimille työmarkkinoille. Yksityisellä sektorilla tukityöllistämisen vaikuttavuus oli hiukan parempi. Merkittäviä eroja eri sektoreille työllistettyjen työttömien välillä ei ollut. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus oli suhteellisen vähäinen. Saadut tulokset ovat kuitenkin vain suuntaa-antavia, koska puuttuvien työllisyystilanne-tietojen osuus oli suhteellisen suuri.</p>	
Luottamuksellisuus Julkinen	
Hakusanat	Pitkäaikaistyöttömyys, työttömyys, työvoimapolitiikka
Säilytyspaikka	Kajaanin ammattikorkeakoulun kirjasto



Kajaanin
ammattikorkeakoulu

ABSTRACT OF THE FINAL YEAR PAPER

Faculty Administration and Business	Degree programme Business and Administration
Author(s) Sari Palo	
Title Unemployment and Labour Policy in Finland and Kainuu in the 1990s	
Alternative professional studies National Economics	Instructor(s) Jussi Y. Hyry
Date Spring 2001	Total number of pages 90 and 11 appendices
<p>Abstract</p> <p>At the beginning of the 1990s Finland had the bad recession which reduced the demand for labour considerably. During the 1990–1994 the number of jobs lost was 450 000. The aim of the labour policy measures was to reduce unemployment. Through labour market training professional skills were maintained. Wage-related measures prevented marginalisation of the unemployed.</p> <p>The purpose of this final year project was to evaluate the effectiveness of the labour policy measures in Finland and in Kainuu in the 1990s. The purpose was to study the target group of the labour policy measures and the fairness of targeting.</p> <p>This final year paper examines the developing of unemployment in the 1990s, reasons for the mass unemployment, the costs of unemployment and the labour policy measures which were used in order to reduce unemployment in the 1990s. This final year paper consists of the literature review concerning the effectiveness of the labour policy measures and the empiric section based on the statistical follow-up system maintained by the Labour Administration during 1991–1999.</p> <p>The active measures had less effective in Kainuu than in southern Finland. In Kainuu the measures were used to cut unemployment and prevent marginalisation especially in the years of high unemployment rate. The demand for better effectiveness of the labour market training caused the selection of the short-term unemployed. Majority of participants in the labour market training were unemployed less than six months and the maximum proportion of long-term unemployed was 20 per cent. Because of lacking education and being unskilled, the long-term unemployed would benefit most from vocational labour market training.</p> <p>The effectiveness of placement in the public sector was less effective than in the private sector. There was no notable difference between the participants in different sectors. The effectiveness of labour market training was relatively low. However, the results are only suggestive because of missing data.</p>	
Confidentiality status Public	
Keywords	Labour policy, long-term unemployment and unemployment
Deposited at	The library of Kajaani Polytechnic

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	TYÖTTÖMYYS KANSANTALOUDELLISENA ILMIÖNÄ	4
2.1	Työttömyyteen liittyviä käsitteitä	5
2.1.1	Työttömyyden lajit	5
2.1.2	Työttömyyden tilastointi	7
2.1.3	Muita työttömyyteen liittyviä määrittelyjä	9
2.2	Syitä 1990-luvun työttömyyteen	11
2.3	Työttömyyden kehittyminen 1990-luvulla	15
2.3.1	Työttömyyden kehittyminen valtakunnallisesti ja Kainuussa	15
2.3.2	Miesten ja naisten työttömyys	18
2.3.3	Ikääntyneiden työttömyys	20
2.3.4	Nuorisotyöttömyys	22
2.3.5	Pitkäaikaistyöttömyys	25
2.4	Työttömyyden kustannukset	27
2.4.1	Aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan kustannukset	28
2.4.2	Työttömyyden kustannukset kansantaloudelle	30
2.5	Työttömyyden vaikutuksia yksilötasolla	32
3	TYÖTTÖMYYS JA YHTEISKUNTAPOLITIikka	34
3.1	Työvoimapolitiikka ja sen historiaa	36
3.2	Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteet	38
3.3	Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet	40
3.3.1	Tukityöllistäminen ja starttiraha	41
3.3.2	Työvoimakoulutus	43
3.3.3	Työharjoittelu, oppisopimuskoulutus ja työpajatoiminta	45
3.3.4	Osa-aikalisä ja vuorotteluvapaa	47
3.3.5	Työosuuskunnat ja työllisyysprojektit	48
3.4	Työttömien yhdistykset	50
4	TYÖVOIMAPOLIITTISTEN TOIMENPITEIDEN KEHITYS 1990-LUVULLA	52

5	TYÖVOIMAPOLIITTISTEN TOIMENPITEIDEN VAIKUTTAVUUS AIKAISEMPIEN TUTKIMUSTEN PERUSTEELLA	56
5.1	Työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin valikoituminen	57
5.2	Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutus työllistymiseen	59
5.2.1	Työvoimapoliittisten toimenpiteiden välitön vaikutus työllistymiseen	60
5.2.2	Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutus myöhempään työuraan	61
5.3	Taustamuuttujien vaikutus työllistymiseen	63
5.4	Työvoimapoliittisten toimenpiteiden kielteiset vaikutukset	65
6	TULOKSET	68
6.1	Työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneet Kainuussa	69
6.2	Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuus Kainuussa	74
7	POHDINTA	79
	LÄHTEET	85
	LIITTEET	91

1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aiheena on työttömyyden ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden kehittyminen Suomessa 1990-luvulla sekä aktiivisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkiminen Kainuussa. Opinnäytetyöni tarkoituksena oli seurata työttömyyden ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden kehitystä Kainuussa ja valtakunnallisesti eri väestöryhmien osalta 1990-luvulla. Tarkoitus oli myös seurata kainuulaisten työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden työttömien sijoittumista kolme kuukautta kyseisen toimenpiteen jälkeen. Saatuja tuloksia verrattiin työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta koskeviin aikaisempiin tutkimuksiin.

1990-luvun alun lama aiheutti Suomessa suurtyöttömyyden, jonka seurauksena huippuvuonna 1994 oli noin 500 000 työtöntä. Kun työttömyys talouden kasvun myötä vähitellen laski 1990-luvun lopulla, tuhannet työttömät syrjäytyivät työmarkkinoilta. Näiden työttömien paluuta avoimille työmarkkinoille yhteiskunta yrittää helpottaa työvoimapoliittisilla toimenpiteillä. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa työvoimakoulutus, palkkaperusteiset toimenpiteet ja työharjoittelu.

Viime vuosina työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin on osallistunut noin 100 000 työtöntä vuodessa. Työvoimakoulutukseen käytettiin vuonna 1999 valtakunnallisesti noin 1,5 miljardia markkaa ja palkkaperusteiseen työllistämistukeen runsaat 2 miljardia markkaa. Kainuussa työvoimakoulutukseen käytettiin vuosittain noin 20–25 miljoonaa markkaa ja tukityöllistämiseen noin 80–90 miljoonaa markkaa. Kyse ei siis ole pienistä rahamääristä. Siksi on tärkeää tutkia työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Simo Aho, Jouko Nätti ja Asko Suikkanen (1996) tekivät kansainvälisestäkin laajaan aineistoon perustuvan tutkimuksen, joka julkaistiin työministeriön Työpoliittisia

tutkimuksia -sarjassa nimellä Työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen vaikuttavuus 1988–1992. Aineistona oli vuosina 1988, 1990 ja 1992 työvoimapoliittisten toimenpiteiden kohteina olleet henkilöt sekä vertailuryhmä, joka oli viiden prosentin otos työkäisestä väestöstä. Tutkimusaineiston laajuus oli yhteensä 800 000 henkilöä.

Tuire Santamäki-Vuori (1996) tutki teoksessaan Pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-kokemukset lamavuosina 1993–1994, miten erilaiset työttömiin itseensä tai paikallisiin työmarkkinoihin liittyvät ominaisuudet sekä työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuminen vaikuttivat pitkäaikaistyöttömien työmarkkinakokemuksiin. Kohderyhmänä olivat henkilöt, jotka olivat pitkäaikaistyöttömiä vuoden 1992 lopussa, mutta olivat joko työllistyneet avoimille työmarkkinoille tai heidät oli sijoitettu seuranta-aikana (1993–1994) erilaisiin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin. Ryhmään kuului yli 80 000 henkilöä ja ryhmää seurattiin kahden vuoden ajan.

Iiris Mikkonen tutki työvoimakoulutuksen vaikutusta työllistymiseen teoksissaan Työvoimakoulutus osana työmarkkinapolkua (1997), Työvoimakoulutus ja työmarkkinapolun käänteet (1996) sekä Työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen hakeutuminen ja koulutuksen kokeminen (1995). Työvoimakoulutukseen osallistuneiden työmarkkinapolkuja seurattiin kahden vuoden ajan toimenpiteen jälkeen. Tutkimusaineistona oli runsaat 4 500 työvoimakoulutuksen aloittanutta henkilöä ja vertailuryhmänä samanaikaisesti työttömänä olleet runsaat 5 000 työnhakijaa.

Markku Hakulin, Hannu Katajamäen ja Pirkko Vartiaisen (1995) tutkimuksessa Työllistämistukien tuloksellisuuden monitahoarviointi tutkittiin työllistämistukien tuloksellisuutta ja ei-toivottuja vaikutuksia. Otoksena oli runsaat 650 tukityöllistettyä ja 250 työnantajaa. Tutkimus tehtiin vuoden 1993 toisella ja kolmannella vuosineljänneksellä.

Työministeriö teki vuonna 1996 selvityksen työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden sijoittumisesta kolme kuukautta kyseisten toimenpiteiden jälkeen. Kyseessä on työministeriön suunnittelusihteeristön työryhmämuistio, jossa tarkastellaan työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Selvityksen tiedot ovat työministeriön tietojärjestelmästä ja kohderyhmänä ovat henkilöt, joiden työvoimapoliittinen toimenpide

päätyi lokakuun 1995 ja tammikuun 1996 välisenä aikana. Seuranta-ajankohta oli tammi-huhtikuu 1996.

Opinnäytetyöni lähtökohtaoletuksena oli, että työvoimapoliittiset toimenpiteet vaikuttivat positiivisesti osallistujien itsetuntoon ja ammattitaidon ylläpitämiseen, mutta vaikutus työllistymiseen oli hyvin pieni. Varsinkin Kainuussa tukityöllistämistä käytettiin pääasiassa pitkäaikaistyöttömyyden katkaisuun. Harva työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistunut työllistyi aidosti. Työvoimakoulutuksen jälkeen mahdollisesti työllistyi useampi työtön kuin mitä olisi työllistynyt ilman toimenpidettä.

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan kainuulaisten työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden sijoittumista kolme kuukautta kyseisten toimenpiteiden jälkeen. Tilastoista oli tarkoitus selvittää, olivatko työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneet työttöminä, työttömyyseläkkeellä, työllistyneinä avoimille työmarkkinoille vai uudelleen tukitöissä tai työvoimakoulutuksessa. Koska työttömyyseläkeläisten ryhmä oli hyvin pieni (0–3 henkilöä/puoli vuotta), ei kyseistä ryhmää huomioitu. Kaikkien työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden sijoittumisesta kyseisen toimenpiteen jälkeen ei ollut tietoa, joten tällaiset henkilöt jätettiin tarkastelun ulkopuolelle ja tarkasteltiin vain edellä mainittuja neljää ryhmää. Tarkastelussa käytettävät tilastot rajoittuivat 1990-luvun tietoihin Kainuun työvoimapiirin ja vuodesta 1998 lähtien Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueelta.

Opinnäytetyöni tarkoitus oli saada vastaukset kysymyksiin, auttavatko työvoimapoliittiset toimenpiteet työtöntä työllistymään avoimille työmarkkinoille, hyötyvätkö toimenpiteisiin osallistuneet muuten toimenpiteistä, ketkä niistä hyötyvät eniten sekä pitäisikö työvoimapoliittiset toimenpiteet kohdistaa heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville.

Opinnäytetyöni koostuu kirjallisuuskatsauksesta, jossa tarkastellaan työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta koskevia tutkimuksia sekä empiirisestä osasta, jossa tarkastellaan työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta Kainuussa. Työn empiirinen osa tarkastelee työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden taustamuuttujia, joita ovat ikä, sukupuoli, aikaisempi koulutus ja työttömyyden kesto, sekä työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden sijoittumista kolme kuukautta kyseisten toimenpiteiden jälkeen. Lähteenä ovat työministeriön työnvälitystilastot

työvoima-poliittisiin toimenpiteisiin osallistuneista ja ne on saatu Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastolta erikoissuunnittelija Juha Puraselta. Yksittäisten työttömien elämäntilanteita ja työmarkkinapolkuja ei tällä tavoin ole mahdollista seurata. Siihen tarvittaisiin työvoimatoimiston tiedostoja ja yksilötutkimusta.

2 TYÖTTÖMYYS KANSANTALOUDELLISENA ILMIÖNÄ

Työttömyys koskettaa suurempaa joukkoa ihmisiä kuin mitä työttömyystilastojen keskiarvoluvuista voisi päätellä. Todellisuudessa vuoden aikana on työttömänä noin kaksinkertainen määrä ihmisiä kuin mitä virallinen työttömyystilasto näyttää. Osa heistä on työttömänä vain osan vuotta ja toisten työttömyys voi jatkua yhtäjaksoisesti useita vuosia. Myös työvoimapolitiittiset toimenpiteet kaunistavat tilastoja, sillä palkkaperusteisissa toimenpiteissä olevat lasketaan työllisiksi ja työvoimakoulutuksessa olevat ovat siirtyneet työvoiman ulkopuolelle. Lisäksi työttömyys vaikuttaa työttömän perheenjäseniin. Näin ollen työttömyys on koko yhteiskunnan ongelma. (Tiainen 1999, 64.)

Suomessa työikäiseen väestöön lasketaan kaikki 15–64-vuotiaat maassa vakinaisesti asuvat henkilöt. Työvoimaan kuuluvat työlliset ja työttömät. Työvoimaan kuulumattomia työ-ikäisiä ovat esimerkiksi opiskelijat, asevelvolliset, eläkeläiset ja työkyvyttömät. Aktiivisesti työvoimaan osallistuvien prosenttiosuutta työikäisestä väestöstä kutsutaan osallistumis-asteeksi eli työvoimaosuudeksi. Työttömyysaste taas kertoo, montako prosenttia työ-voimasta on työttömänä. (Pekkarinen & Sutela 1998, 142–143.) Työttömäksi lasketaan Suomessa 15–64-vuotiaat, joilla ei ole työpaikkaa, mutta jotka ovat työhön käytettävissä ja hakevat työtä.

Työttömyyttä on aina jonkin verran. Myös täydellisen kilpailun oloissa, työvoiman kysynnän ja tarjonnan ollessa tasapainossa on työttömyyttä. Siitä käytetään nimitystä luonnollinen työttömyys. Se johtuu kitkatyöttömyydestä ja rakennetyöttömyydestä. Milton Friedman kehitti käsitteen luonnollinen työttömyysaste. Sillä tarkoitetaan työttömyyttä, joka aiheutuu siitä, että epätäydellisen työmarkkinainformaation takia työmarkkinoilla on samanaikaisesti sekä työnhakijoita että avoimia työpaikkoja. Lisäksi työmarkkinoilla on jatkuvaa liikettä työntekijöiden siirtyessä työpaikasta toiseen. (Hämäläinen 1998a, 11.)

2.1 Työttömyyteen liittyviä käsitteitä

Aina on olemassa jonkin verran työttömyyttä. Työttömien määrään vaikuttavat yhteiskunnan rakennemuutokset, talouden suhdanteet ja kausivaihtelut. Työttömyys voidaan luokitella rakenne-, suhdanne-, kausi-, kitka-, piilo-, pitkäaikais- ja toistuvais-työttömyydeksi. Työttömyyttä tilastoidaan työministeriössä ja Tilastokeskuksessa. Työttömien määrä kyseisissä tilastoissa poikkeaa jonkin verran toisistaan.

2.1.1 Työttömyyden lajit

Rakennetyöttömyys liittyy elinkeino- ja yhteiskuntarakenteiden muutoksiin. Esimerkiksi 1960–1970-luvuilla maatalouden rakennemuutos aiheutti muuttoliikkeen Pohjois-Suomesta Etelä-Suomeen ja Ruotsiin. Tuotantomenetelmien muutos on uudempi rakennetyöttömyyttä aiheuttava tekijä. Niin sanottu savupiipputeollisuus on hävinnyt ja korvautunut elektroniikkateollisuudella. Ihmistyövoimaa tarvitaan vähemmän, koska tuotantoa on koneellistettu ja automatisoitu. Toisaalta automaatio luo uusia, teknistä osaamista vaativia työpaikkoja uusilla teollisuusaloilla. Työttömäksi jääneillä ei yleensä ole uusissa tehtävissä vaadittavaa ammattitaitoa. (Koskela 1997, 119–120.)

Rakennetyöttömyyttä voidaan vähentää työvoimakoulutuksen avulla sekä työvoiman liikkuvuutta parantamalla. Uusia työpaikkoja syntyy samassa määrin kuin entisiä menetetään vain, jos tuotanto kasvaa riittävästi, jolloin automaation vuoksi työttömiksi jääneet työllistyvät laajenevilla tuotannonaloilla. Myös koulutusrakenteen muutos voi aiheuttaa rakennetyöttömyyttä. Koulutusmahdollisuuksien parantuessa yhä suurempi osa nuorista pyrkii kouluttautumaan mahdollisimman pitkälle. Kaikkina aikoina ei työvoiman koulutus rakenne kuitenkaan vastaa työvoiman kysyntää eli kaikille korkean koulutuksen saaneille ei ole riittävästi työmahdollisuuksia. (Koskela 1997, 119–120.)

Rakennetyöttömyys kasvaa portaittain suhdannevaihtelujen mukaan. Laman kasvattama työttömyys vähenee talouden tilanteen parantuessa, muttei palaa entiselle tasolle. Suurella osalla työttömiä työttömyys pitkittyy laman aikana eikä pääsy takaisin työmarkkinoille ole enää helppoa. Nousukauden aikana kansantalous kärsii työvoimapulasta, vaikka pitkäaikaistyöttömiä on paljon. (Soininvaara 1994, 142.) Osa

1990-luvun laman suhdannetyöttömyydestä on muuttunut rakenteelliseksi. Koska työttömyyden alentuessa yhä suurempi osa työttömyydestä on rakenteellista, työttömyyden edelleen alentaminen on entistä vaikeampaa. Mitä paremmin työvoiman kysyntä ja tarjonta kohtaavat, sitä tehokkaammin työmarkkinat toimivat ja sitä alhaisempi on rakenteellinen työttömyys. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 59.)

Suhdannetyöttömyys on toinen keskeinen työttömyyden laji. Se liittyy lasku- ja matala-suhdanteisiin, jolloin hitaasti kasvavaan tai jopa supistuvaan tuotantoon ei tarvita entistä määrää työntekijöitä. Suomessa suhdannetyöttömyys vaivaa ensimmäisenä vientiteollisuutta. Kotimarkkinoilla suhdanteet vaikuttavat varsinkin rakentamiseen. Suhdannetyöttömyyttä voidaan ehkäistä maltillisella tulopolitiikalla yhdistettynä finanssi- ja rahapoliittisiin tavoitteisiin. (Koskela 1997, 119.)

Kausityöttömyys johtuu vuodenaikojen vaihtelusta. Työpaikkoja on eniten kesällä ja talvella on taas hiljaisempaa. Tekniikan ja työmenetelmien paranemisen myötä kausityöttömyyden merkitys on vähentynyt. Aloja, joilla työttömyydessä on kausivaihteluja, ovat esimerkiksi rakentaminen ja matkailu. (Koskela 1997, 121.) Työttömyyden kausivaihtelun vuoksi työttömyyslukuja tarkasteltaessa eri kuukausien työttömyyslukuja ei verrata keskenään, vaan niitä verrataan edellisten vuosien vastaavien kuukausien työttömyyslukuihin. Työttömyyden kausivaihtelu on hyvin tyypillistä Kainuussa. Syksyllä ja talvella kausityöttömyyttä esiintyy Kainuussa eniten rakentamisessa sekä maa- ja metsätaloustöissä.

Kitkатыöttömyydeksi sanotaan työttömyyttä, joka ei johdu kokonaiskysynnän riittämättömyydestä, vaan siitä, että osa työntekijöistä etsii parhaillaan uutta työpaikkaa. Kitkатыöttömyys on yleistä sellaisilla aloilla, joilla työsuhteet ovat lyhytaikaisia, esimerkiksi rakennusalalla. Kitkатыöttömyyttä esiintyy aina, mutta se on sitä pienempää, mitä tehokkaammin työmarkkinat toimivat ja mitä suurempaa työvoiman alueellinen ja ammattikohtainen liikkuvuus on. (Pekkarinen & Sutela 2000, 184.)

Piilotyöttömyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa työtön ei usko löytävänsä työpaikkaa ja siksi ei haekaan työtä kovin aktiivisesti. Hän ei ole työvoimatoimistossa työnhakijana eikä näin ollen saa työttömyyspäivärahaa. Hän kyllä menisi töihin, jos työpaikkaa tarjottaisiin hänelle, mutta jos taloudellinen tilanne sallii jäädä kotiin esimerkiksi lapsia hoitamaan,

hän tekee sen. Piilotyöttömyys ei siis näy tilastoissa. Piilotyöttömyys on vähentynyt työttömyysturvan paranemisen myötä, koska työttömän on kannattanut taloudellisista syistä ilmoittautua työvoimatoimistoon työnhakijaksi. Piilotyöttömyys on erityisesti naisten ongelma (Savola 2000, 40). 1990-luvun laman aikana piilotyöttömyys lisääntyi työnsaannin vaikeutuessa.

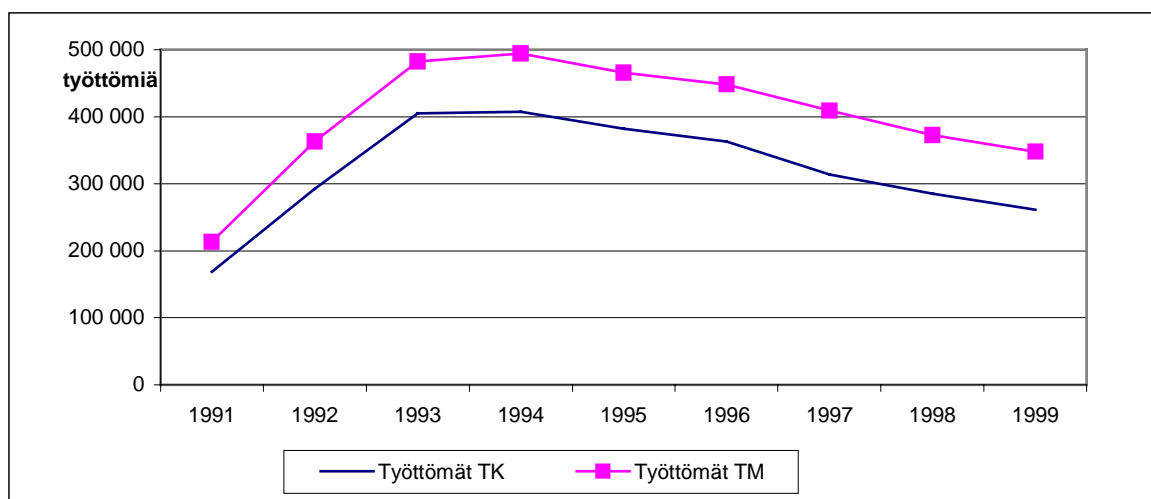
Pitkäaikaistyöttömäksi tilastoidaan henkilö, joka on ollut yhtäjaksoisesti työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa 12 kuukautta tai yhtäjaksoisen työttömyyden sijasta ollut useammassa työttömyysjaksossa yhteensä vähintään 12 kuukautta työttömänä ja joka työttömyyden kokonaiskeston perusteella on rinnastettavissa 12 kuukautta työttömänä olleeseen (Työllisyysasetus 1997/1363, 2 §). Pitkäaikaistyöttömyyden määrittelemisen yli vuoden kestäväksi työttömyysjaksoksi on puhtaasti hallinnollinen ratkaisu. Vuonna 1968 OECD (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö) määritteli pitkäaikaistyöttömäksi henkilön, jonka työttömyys oli kestänyt yli kuusi kuukautta. (Pehkonen 1998, 221.) Monet pitkäaikaistyöttömät ovat myös toistuvaistyöttömiä. He vuorottelevat työttömyyden ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden välillä.

Toistuvaistyöttömyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa työnhakija palaa työttömyyteen lyhyiden työsuhteiden jälkeen. Kyseessä voivat olla joko tukityöpaikat tai avoimen sektorin niin sanotut patkätyöt. Pitkäaikaistyöttömyyden tavoin toistuvaistyöttömyys aiheuttaa syrjäytymisvaaran. Toistuvaistyöttömyyttä mitataan työttömyyden tulovirralla. Kainuussa toistuvaistyöttömyys on muuta maata yleisempää. (Böckerman 1998, 68.)

2.1.2 Työttömyyden tilastointi

Työttömyyttä tilastoidaan Suomessa kahdella tavalla: Tilastokeskuksen otokseen perustuvalla työvoimatutkimuksella ja työministeriön työnvälistystilastolla. Tilastokeskuksen tilastot näyttivät suurempaa työttömien määrää 1970-luvulle asti. Noin kymmenen vuoden ajan tilastoissa ei ollut suuria eroja. Tämän jälkeen työministeriön työnvälistystilaston työttömien määrä on ollut suurempi. Syynä tähän on työttömyysturvan ja julkisen työnvälitystoiminnan kehittyminen. (Työttömyys ja työllisyys tilastoissa 1997, 15–16.)

Koko 1990-luvun ajan työministeriön tilastot näyttivät suurempaa työttömien määrää kuin Tilastokeskuksen tilastot (Kuvio 1). Tilastojen suhteellinen ero oli suurimmillaan vuosina 1989–1990, jolloin työministeriön tilastojen mukaan työttömiä oli 20 prosenttia enemmän kuin Tilastokeskuksen tilastojen mukaan. Työttömyyden lisääntymisen myötä työttömyyslukujen suhteellinen ero pieneni alle kymmeneen prosenttiin, vaikka absoluuttinen ero kasvoikin. (Työttömyys ja työllisyys tilastoissa 1997, 15.)



Kuvio 1. Työministeriön ja Tilastokeskuksen työttömyystilastojen eroavaisuus vuosina 1991–1999. (Lähde: Työministeriö, www.mol.fi ja Tilastokeskus, www.tilastokeskus.fi).

Työttömyyslukuissa olevien erojen pääasiallinen syy on tilastoissa sovellettavien työttömyyden kriteerien erilaisuus. Työministeriön tilastoissa työttömiä ovat henkilöt, jotka ovat ilmoittautuneet työvoimatoimistossa työttömiksi työnhakijoiksi. Esimerkiksi opiskelijoita ei lasketa työllisiksi, vaikka he olisivatkin työssä opiskelun ohessa. Opiskelijoita ei myöskään lasketa työttömiksi kesäkuukausina, mikäli he jatkavat opintojaan syksyllä. (Työttömyys ja työllisyys tilastoissa 1997, 13.)

Tilastokeskuksen työttömyyden määritelmä perustuu ILO:n (Kansainvälinen työjärjestö) suositukseen ja tilastot ovat kansainvälisesti vertailukelpoisia. Tilastokeskuksen työvoimatutkimus tehdään haastattelemalla kuukausittain noin 12 000 hengen otos. Haastateltavilta kysytään, mitä he ovat tehneet viimeisimmän viikon aikana. Työksi katsotaan kaikki rahapalkkaa tai luontoisetua vastaan tehty työ, joka kestää vähintään tunnin viikossa. Työksi katsotaan myös marjojen ja sienten poiminta myyntiin, vieraan tai

sukulaisen lapsen hoito korvausta vastaan ja oman talon rakentaminen. Pelkkä ilmoittautuminen työvoimatoimistossa ei riitä osoittamaan työttömyyttä, vaan henkilön täytyy aktiivisesti hakea työpaikkaa ottamalla yhteyttä työnantajiin. (Työttömyys ja työllisyys tilastoissa 1997, 10–19.)

2.1.3 Muita työttömyyteen liittyviä määrittelyjä

Työttömyyspäivärahaa saadakseen työttömän työnhakijan on täytettävä työssäoloehto, joka edellyttää vähintään 43 viikon työskentelyä 24 kuukauden tarkastelujakson aikana. Ansio-sidonnaisen päivärahan saaminen edellyttää lisäksi, että työnhakija on samanaikaisesti ollut työttömyyskassan jäsenenä vähintään kymmenen kuukautta. Peruspäivärahaa sekä ansio- sidonnaista päivärahaa voidaan maksaa enintään 500 päivää. (Joustoa työelämään 1998, 23.)

Mikäli työtön ei täytä työssäoloehto, hänellä on oikeus työmarkkinatukeen. Vuonna 1994 käyttöön otettu työmarkkinatuki on ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien ja työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneiden henkilöiden toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu etuus. Työmarkkinatuki on tarveharkintainen ja varsinkin nuorilla siihen liittyy velvoitteita osallistua koulutukseen, työharjoitteluun tai muuhun työllistymistä edistävään toimintaan. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 57.) Kuitenkin vain 10–15 prosenttia työmarkkinatuen saajista on osallistunut aktiivisiin toimenpiteisiin työmarkkinatuella ja heistäkin melkein kaikki ovat olleet työmarkkinoille tulevia nuoria (Skog & Räisänen 1997, 105).

Työmarkkinatukeen oikeutetuista noin 40 prosenttia on ensikertaa työmarkkinoille tulevia, jotka ovat lähinnä alle 25-vuotiaita nuoria. Vuoden 1996 alusta tuli voimaan laki, jonka mukaan 18–19-vuotias vailla ammatillista koulutusta oleva nuori menettää oikeutensa työmarkkinatukeen, jos hän ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyy tarjotusta työstä, työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai jättää hakeutumatta ammatilliseen koulutukseen. Vuonna 1997 lakimuutos ulotettiin koskemaan kaikkia alle 25-vuotiaita. (Aho & Vehviläinen 1997, 1–2.)

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) on Euroopan Unionin rakennerahasto, jonka tavoitteena on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja elinikäistä oppimista, kehittää aktiivista koulutus- ja työvoimapolitiikkaa työttömyyden torjumiseksi sekä ehkäistä sosiaalista syrjäytymistä. EU-ohjelmat toteutetaan 1–5 vuotta kestävinä projekteina. Maaliskuuhun 1999 mennessä Suomessa oli käynnistetty noin 3 300 ESR-projektia, joihin osallistui noin 450 000 henkilöä. Projekteilla on tuettu esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien paluuta työelämään, ikääntyvien työssä pysymistä ja nuorten työllistymistä. (Euroopan sosiaalirahasto, www.mol.fi.)

Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3 -ohjelma eli inhimillisten voimavarojen tavoiteohjelma on Euroopan sosiaalirahaston ja jäsenvaltion yhdessä rahoittama työvoima- ja koulutus-poliittinen ohjelma. Ohjelman avulla pyritään parantamaan työllistymisedellytyksiä ja osaamista sekä kestäväää työllisyyttä, uusien työpaikkojen syntyä ja kilpailukykyä. Muita Euroopan sosiaalirahaston rahoittamia ohjelmia ovat esimerkiksi tavoite 1 -ohjelma (kehityksessä jälkeenjääneiden alueiden ohjelma) ja tavoite 2 -ohjelma (rakenteellisissa vaikeuksissa olevien alueiden ohjelma). (Euroopan sosiaalirahasto, www.mol.fi.)

Verokiilaksi kutsutaan sitä osaa työvoimakustannuksista, joka maksetaan veroina yhteiskunnalle. Verokiila koostuu tuloveroista, työnantajan ja työntekijän maksamista sosiaaliturvamaksuista ja välillisistä veroista, joiden korotukset siis kasvattavat verokiilaa. Arvonlisäveron ulottaminen myös palveluihin kasvatti sekin verokiilaa. Kun vero nostaa palvelujen hintoja, palkkojen ostovoima vähenee, jolloin vaaditaan lisää palkkaa ja se taas vähentää työvoiman kysyntää. (Pekkarinen & Sutela 1998, 142–143.)

Elokuussa 1998 otettiin käyttöön koulutuspäiväraha, joka mahdollistaa työttömän omaehtoisen ammatillisen opiskelun ansiosidonnaisen päivärahan, peruspäivärahan tai työmarkkinatuen suuruisella etuudella. Koulutuspäiväraha edellyttää vähintään kymmenen vuoden palkkatyötä tai yrittäjätoimintaa viimeisten 15 vuoden aikana. Koulutusta edeltävien 12 kuukauden aikana saajan on pitänyt olla työttömänä vähintään neljä kuukautta. Koulutuspäivärahaa maksetaan enintään 500 päivää. Opiskelun on oltava päätoimista ja edistettävä ammatillisia valmiuksia ja koulutuksen laajuuden on oltava vähintään 20 opintoviikkoa. Koulutuspäivärahaa on mahdollista saada vain kerran ja vain

yhteen koulutukseen eli opiskelusuunnitelmia ei voi kesken opiskelun muuttaa. (Koulutuspäiväraha, www.vn.fi.)

Kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jota ei tehdä työsuhteessa. Kyseessä on toiminta, jolla pyritään luomaan edellytyksiä henkilön työllistymiselle avoimille työmarkkinoille, osallistumiselle koulutukseen tai muuhun työhallinnon työhönmenoa tukevaan toimenpiteeseen. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on palauttaa henkilö joko suoraan tai työvoimahallinnon ensisijaisten toimenpiteiden kautta avoimille työmarkkinoille. Kuntouttava työtoiminta sisältää 1–5 päivän toiminnan viikossa, minkä lisäksi asiakas voi osallistua suunnitelman mukaan tarvittaviin sosiaali- ja terveyssektorin palveluihin. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan pääsääntöisesti kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, mutta työllistyminen avoimille työmarkkinoille tai koulutukseen pääsy keskeyttävät kuntouttavan työtoiminnan. Toimintaan osallistuva työtön saa työttömyyskorvauksen lisäksi 30 markkaa päivässä ylläpitokorvausta. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 82–84.) Toiminnan on tarkoitus käynnistyä 1.9.2001.

2.2 Syitä 1990-luvun työttömyyteen

Suomen 1990-luvun lama oli pahin, minkä mikään teollisuusmaa on kokenut toisen maailmansodan jälkeen. Bruttokansantuotteen määrä väheni yhteensä 15 prosenttia vuosina 1990–1993. Vasta vuonna 1996 saavutettiin uudelleen vuoden 1990 bkt:n taso. (Pekkarinen & Sutela 2000, 176.) 1990-luvun lamaa ja työttömyyttä ei aiheuttanut yksi ainoa asia, vaan se oli monen asian summa. Siitä, mitkä asiat vaikuttivat laman syntyyn ja kuinka paljon, ollaan erimielisiä. Totta kuitenkin on, että kysymys oli rajusta talouden häiriöstä ja vanhan toimintamallin murtumisesta. Esimerkiksi kansainvälisen politiikan muutokset, raha- ja valuuttamarkkinoiden avautuminen 1980-luvun puolivälissä, Euroopan yhdentymiskehitys ja yritysten kansainvälistyminen muuttivat suomalaisten toimintaympäristöä. Kerran liikkeelle lähdettyään työttömyyden kasvu, konkurssit ja vakuusongelmat vahvistivat kulutuksen ja investointien supistumista ja syvensivät lamaa. (Kiander & Vartia 1998, 17).

Pitkään jatkunut korkea korkotaso on merkittävin yksittäinen syy 1990-luvun alun lamaan ja työttömyyteen Suomessa. Korkotason nousu noin seitsemällä prosenttiyksiköllä selittää lähes puolet 1990-luvun alun työttömyyden kasvusta. Reaalikorko nousi jyrkästi vuonna

1989 ja pysyi erittäin korkeana vuoteen 1992 saakka. Koron nousun taustalla oli epäluottamus kiinteää valuuttakurssia kohtaan eli devalvaatiospekulaatio. Epäluottamuksen syynä oli heikentynyt vientikehitys, jonka aiheuttivat puolestaan heikko kansainvälinen talouskehitys ja Suomen tärkeimmän vientituotteen eli paperin alhainen maailmanmarkkinahinta. Lisäksi kansainvälisten korkojen nousu lisäsi ulkomaisen velan hoitokuluja. Näiden tekijöiden vuoksi valuuttakurssimuutosten todennäköisyys kasvoi. Epäluottamus purkautui syksyllä 1992, kun markka laskettiin kellumaan ja kiinteän valuuttakurssin politiikasta luovuttiin. (Markka oli devalvoitu jo 12 prosentilla marraskuussa 1991). Seurauksena oli nimelliskorkojen tuntuva aleneminen. Tämän jälkeenkään reaalikorko ei alentunut kovin nopeasti, koska myös inflaatio hidastui merkittävästi. (Kiander & Pehkonen 1998, 163–165.) Työttömien määrän kasvu siis käynnistyi heikon vientikehityksen ja ennen kaikkea investointeja ja kulutusta supistavan korkean korkotason seurauksena (Kiander & Vartia 1998, 222).

Koko 1980-luvun ajan julkinen kysyntä (julkinen kulutus ja julkiset investoinnit) kasvoi tasaisesti ja siten ylläpiti talouden kasvua ja hyvää työllisyyttä. Itse asiassa 1980-luvun työpaikkojen nettokasvu perustui pääsääntöisesti julkisen sektorin työpaikkojen lisäykseen. Kääntekehityksessä tapahtui vasta vuonna 1992. Menojen kasvaessa ja tulojen supistuessa julkisen sektorin rahoitusasema heikkeni huomattavasti. Vuosina 1992–1993 julkinen kysyntä supistui suhteellisen paljon ja myös julkisen sektorin henkilöstön määrä väheni. Julkisen kysynnän supistuminen keskellä lamaa lisäsi epäilemättä työttömyyttä. Heikossa työllisyystilanteessa korvaavia työpaikkoja ei syntynyt yksityiselle sektorille. (Kiander & Pehkonen 1998, 165.) Yksityisen sektorin työpaikat vähenivät yhteensä lähes 30 prosenttia vuosina 1989–1993. Valtio ja kunnat vähensivät samaan aikaan työntekijöitään kumpikin noin viisi prosenttia. (Myrskylä & Ylöstalo 1997, 28.)

Julkisessa keskustelussa Neuvostoliiton romahdus ja itäviennin tyrehtyminen on nähty suurimmaksi syyksi Suomen lamaan, mutta lamaa ei voida pitää kokonaisuudessaan idän-kaupan ongelmien seurauksena. Itäviennin supistuminen alkoi jo vuonna 1987, mutta suurin pudotus ajoittui vuodelle 1991, jolloin tavaravaihto- eli clearing-kauppa Neuvostoliiton kanssa lakkautettiin. Länsiviennin lama oli lyhyempi ja matalampi. Vienti kääntyi nopeaan kasvuun vuoden 1992 lopulla ja sen arvo kaksinkertaistui seitsemässä vuodessa. Samaa aikaan Neuvostoliiton romahtaminen mahdollisti Saksojen

yhdistymisen. Tämä johti yhdistyneessä Saksassa suuriin budjettialijäämiin, nosti korkoja ja kiihdytti inflaatiota lähes neljällä prosentilla. Kansainvälinen korkotason nousu heijastui Suomeen ja syvensi lamaa. Barrellin tutkimuksen mukaan Neuvostoliiton romahduksen vaikutus Suomen vientiin oli 6 prosenttia ja kokonaistuotantoon 1,2 prosenttia. (Kiander & Vartia 1998, 97–100, 186–187.) Suomen vienti Neuvostoliittoon oli laskenut kahdella prosentilla myös vuosina 1982–1984 ja 1985–1987, mutta silloin siitä ei seurannut havaittavissa olevia tuotanto- ja työllisyysvaikutuksia. (Parkkinen 2000, 302).

Maallikoiden mielestä työttömyyden syynä on teknologinen kehitys, jonka seurauksena koneet syrjäyttävät ihmistyön. Tämä selitys onkin arkipäivän kokemusten valossa uskottava, sillä uusi teknologia tekee ammatteja ja työtehtäviä tarpeettomiksi. Työttömiksi jäävät eivät aina voi hakeutua uusiin ammatteihin, sillä heillä ei ole tarvittavaa koulutusta ja ammattitaitoa. Teknologisesta muutoksesta aiheutuva rakennetyöttömyys ei kuitenkaan riitä selittämään 1990-luvun alun valtavaa työttömyyden kasvua. Teknisen kehityksen aiheuttamat työttömyysongelmat on aikaisemmin ratkaistu esimerkiksi siten, että vapaa-ajan lisääntyessä ja tulotason noustessa on syntynyt uusia tuotteita ja ammatteja ja elinkeinorakenne on muuttunut. Tekninen kehitys on myös laskenut tuotteiden hintoja ja hinnan lasku on lisännyt kysyntää ja parantanut tätä kautta työllisyyttä. (Kiander & Vartia 1998, 305.) Kun asiaa tarkastellaan riittävän pitkällä aikavälillä, talousjärjestelmä on aina ennen pystynyt luomaan työn tarjontaa vastaavan määrän työpaikkoja (Pohjola 1998, 8).

Työn tuottavuuden paraneminen on tehnyt nykyisen kaltaisen taloudellisen kasvun mahdolliseksi. Toisaalta työn tuottavuuden paraneminen merkitsee sitä, että sama tuotannon määrä saadaan nyt aikaan entistä pienemmällä työpanoksella. Jos työn tuottavuus kasvaa kolme prosenttia vuodessa, saavat 97 työntekijää aikaan saman tuotoksen, johon vuotta aiemmin tarvittiin sadan henkilön työpanos. Ellei tuotanto kasva, syntyy työttömyyttä. Koska työvoimankin määrä kasvaa, täystyöllisyyden ylläpitämiseen tarvitaan itse asiassa kasvua, joka on vielä nopeampaa kuin työn tuottavuuden lisääntyminen. Jotta täystyöllisyys toteutuisi, tuotannon täytyisi kasvaa työvoiman määrän kasvun ja työn tuottavuuden kasvun summan verran. Jos kokonaistuotannon kasvu jää pienemmäksi, työttömyys kasvaa jatkuvasti. (Pekkarinen & Sutela 1998, 138.)

Monet tutkijat pitävät teollisuusmaiden nykyisen työttömyysongelman syynä vallitsevan, suuryrityksiin ja massatuotantoon nojaavan tuotantomallin kriisiä. Lyhytaikaiset

työsuhteet, tilapäinen työvoima ja alihankinta merkitsevät työsuhteiden osalta paluuta lähes sata vuotta sitten vallinneeseen tilanteeseen. Puheet kolmannen sektorin roolista työllistäjänä muistuttavat 1900-luvun alkua, jolloin kotitarviketuotannosta ja maataloudesta otettiin noususuhdanteessa työvoimaa kaupunkien tehtaisiin työhön ja laskusuhdanteessa työvoima palasi takaisin maaseudulle alkutuotantoon. Matalapalkkaisten työpaikkojen luominen merkitsee työttömyysongelman muuttamista samantyyppiseksi piilotyöttömyyden ja toimeentulon ongelmaksi, joka vallitsi teollistumisen alkuvaiheessa. (Pohjola 1998, 8.)

Keynes puhuu niin sanotusta säästämisen paradoksista eli jos kaikki säästävät yhtä aikaa on seurauksena kansantalouden kokonaistuotannon ja tulojen pudotus sekä varallisuusarvojen lasku, jonka seurauksena velkataakka itse asiassa kasvaa ja tilanne pahenee. Lamasta päästäkseen valtion pitäisi lisätä kysyntää ja investoida eikä säästää. Monet suomalaiset yritykset maksoivat ulkomaiset luottonsa pois mahdollisimman huonoon aikaan eli pian markan arvon romahtamisen jälkeen vuonna 1992, jolloin valuuttakurssi oli hyvin epäedullinen. Suomen suureen lamaan liittyi keskeisenä osana niin sanottu velkadeflaatio. Sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa monet kotitaloudet samanaikaisesti myyvät varallisuuttaan lyhentääkseen velkojaan. Tällöin varallisuushinnat laskevat jopa niin paljon, että velallisten varallisuusasema ryhmänä tarkasteltuna heikkenee velkojen lyhentämisestä huolimatta. (Kiander & Vartia 1998, 131, 223, 229.)

Verokiilan vaikutuksesta työttömyyden kasvuun ollaan montaa mieltä. Pitkällä aikavälillä verokiilalla ei ole merkitystä työvoiman kysynnän kannalta, koska kaikki verot tulevat lopulta työvoiman kannettaviksi. Sen sijaan verokiilan muutoksilla on työllisyysvaikutuksia lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Suurtyöttömyyden oloissa olisi hyvä, jos voitaisiin alentaa kaikkia työhön kohdistuvia veroja, mutta verohelpotukset pahentavat julkisen talouden epätasapainoa, sillä työhön kohdistuvat verot tuottavat kolme neljänestä julkisen sektorin tuloista. Verotulojen menetyksen korvaamiseksi pitäisi joko leikata julkisia menoja tai löytää vaihtoehtoisia verotuskohteita. (Kiander 1997, 124, 137.)

Tietyt tutkijat (Layard ja Nickell) pitävät työttömyysturvaa työttömyyden syynä. Kianderin ja Pehkosen (1998) laskelmien mukaan työttömyysturvan taso selittää noin yhden prosentin vuosien 1991–1994 yhdeksän prosentin työttömyyden kasvusta (Hämäläinen 1998b, 3). Liljan ja Erikssonin mukaan peruspäivärahaa saavien työttömien

työllistymis-todennäköisyys on huomattavasti alhaisempi kuin ansiosidonnaista päivärahaa saavien tai ilman työttömyyskorvausta olevien (Pehkonen 1998, 233). Totuus kuitenkin on, että ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat ovat todennäköisesti koulutetumpia ja enemmän työkokemusta omaavia kuin peruspäivärahaa saavat. Siksi ansiosidonnaista työttömyys-turvaa saavat työllistyvät nopeammin. Koska työttömyysturvajärjestelmässä ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia vuoden 1985 jälkeen, ei työttömyysturvajärjestelmää voida pitää keskeisenä syynä 1990-luvun alun voimakkaaseen työttömyyden kasvuun. Toisaalta työttömyyseläkeputken kaltainen järjestelmä voi vähentää ikääntyneiden työnhaku-aktiivisuutta ja pidentää heidän työttömyyden kestoaan. (Loikkanen, Pekkarinen, Siimes & Vartia 1998, 269.)

Vuosina 1992–1995 tehtiin monia säästöpäätöksiä, joilla leikattiin hyvinvointivaltion tarjoamia etuuksia sekä supistettiin julkisia palveluja ja investointeja. Työllisyyden näkökulmasta valtion olisi pitänyt ottaa riski vieläkin suuremmasta julkisen velan kasvusta, koska sillä olisi hidastettu työttömyyden kasvua. Korkeampi julkisen kysynnän taso ei olisi välttämättä johtanut kovin paljon pahempaan velkaantumiseen kuin harjoitettu säästölinja. Monet taloustieteilijät varoittivat liiasta säästämisestä ja ehdottivat, että säästämisen sijasta olisi kasvatettu julkista kulutusta ja estetty työttömyyden voimakas kasvu. (Kiander & Vartia 1998, 269.)

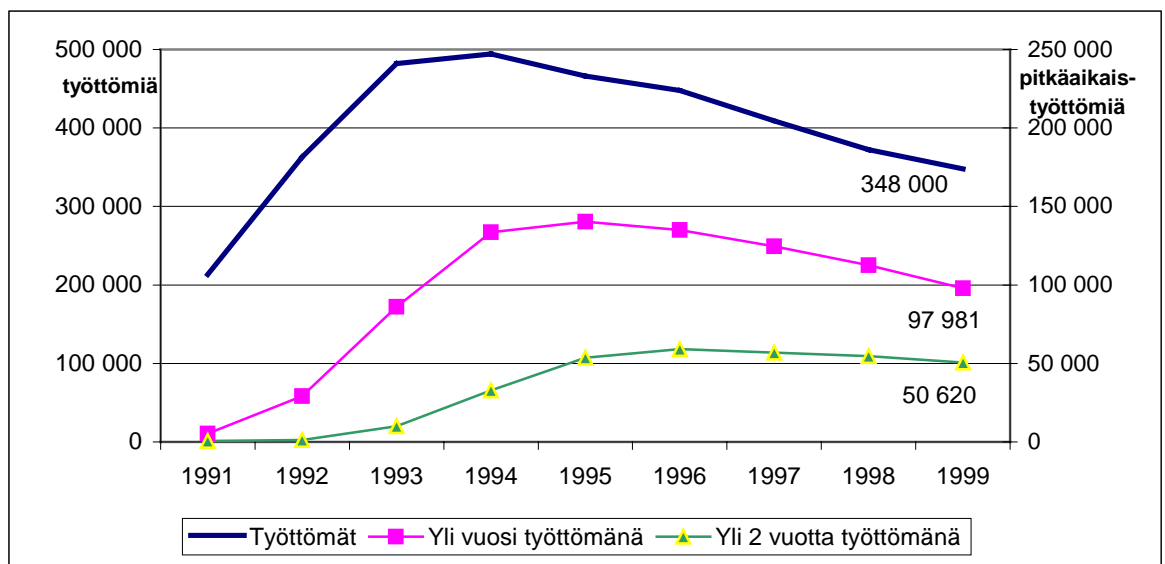
2.3 Työttömyyden kehittyminen 1990-luvulla

Työvoiman kysyntä laski vuosina 1990–1994 noin 450 000 henkilöllä (Savola 2000, 77). Työttömyys kohteli eri tavoin eri väestöryhmiä. Nuorten työttömyys kasvoi nopeasti 1990-luvun alussa, mutta kääntyi jyrkkään laskuun vuoden 1993 jälkeen. Sitä vastoin yli 50-vuotiaiden työttömyys jatkoi nousuaan kokonaistyöttömyyden lähtiessä laskuun vuoden 1994 jälkeen. Pitkäaikaistyöttömyydestä tuli ongelma myös Suomessa 1990-luvulla, kun pitkäaikaistyöttömien määrä kymmenkertaistui parissa vuodessa. Osa 1990-luvun työttömyydestä on muuttunut rakenteelliseksi.

2.3.1 Työttömyyden kehittyminen valtakunnallisesti ja Kainuussa

Työttömien määrä kasvoi jyrkästi 1990-luvun alussa. Kun vuonna 1991 työttömiä oli runsaat 200 000, oli työttömien määrä vuonna 1994 jo lähes 500 000 (Kuvio 2). Syynä tähän olivat viennin tyrehtyminen, korkeiden korkojen aiheuttama investointien jäädyttäminen sekä julkisen kysynnän leikkaukset. Varsinkin määräaikaissa työsuhteissa olevat joutuivat työttömiksi laman aikana. Heidän työttömyysriskinsä oli vuonna 1993 seitsenkertainen verrattuna vakituisissa työsuhteissa oleviin. (Parjanne 1997, 137.)

Työttömien määrä väheni erittäin hitaasti 1990-luvun lopulla voimakkaasta talouskasvusta huolimatta. Vuonna 1999 työttömiä oli vielä noin 350 000. Eräänä syynä hitaaseen työttömien määrän laskuun lienee työn tuottavuuden voimakas kasvu. Laman jälkeen odotettiin talouden kasvun laskevan työttömyyttä. Kuitenkin työttömyys on jäänyt niin korkealle tasolle, että on alettu puhua työpaikattomasta elpymisestä (jobless recovery). Suomessa taloudellisen kasvun ja työllisyyden suhde on selkeä, mutta vuosina 1990–1996 kansantuotteen raja, jossa työttömyys laskee nousi jo 3,8 prosenttiin. (Julkunen & Nätti 1997, 21.) Kainuussa bkt:n kasvuväätimus työllisyyden säilyttämiseksi vuosina 1994–1999 oli Kehys-Kainuussa 6,4 prosenttia ja Kajaanissa 4,4 prosenttia (Karjalainen 1998, 26).



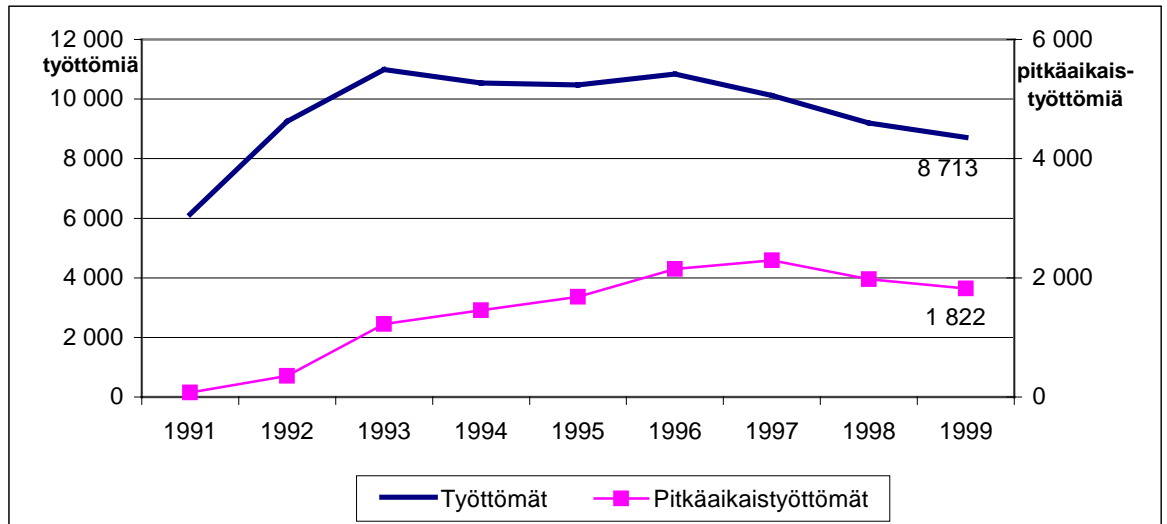
Kuvio 2. Työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden kehittyminen Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: Työministeriö, www.mol.fi).

Työttömyyden alueelliset erot työvoimapiirien välillä kasvoivat 1990-luvulla. Aiempien kokemusten mukaan työttömyyden alue-erojen tulisi päinvastoin kaventua voimakkaan

talouskasvun aikana. Alueellisten erojen kasvun syynä on todennäköisesti vientijohteinen elpyminen, joka on kohdellut Suomen alueita epäyhtenäisesti. Elpyminen lamasta alkoi Etelä-Suomesta ja rannikkoseudulta, joissa kokonaistuotanto oli alimmillaan jo vuonna 1992 ja näiden alueiden työllisyys kehittyi muita alueita paremmin. Etelä-Suomessa, jossa työttömyys oli paljon vähäisempää 1990-luvun alussa kuin Itä- ja Pohjois-Suomessa, työmarkkinoiden ulkopuolelle jättäytyminen heikentyneen työmarkkinatilanteen vuoksi ei ollut kovin yleistä. (Böckerman 1998, 48, 74.)

Kainuulle on ominaista korkea työttömyys myös noususuhdanteessa, jopa joiltakin osin työttömyyden normalisoituminen. Kainuussa on keskimääräistä vähemmän keskisuuria yrityksiä ja julkisen sektorin sekä alkutuotannon suhteellinen osuus työllisyydestä on huomattavan suuri. Juuri näiden sektoreiden voimakas supistuminen viimeisen kymmenen vuoden aikana muodosti vaikean rakenteellisen työttömyysongelman. Myöskään metsäteollisuus ei ole työllistänyt väkeä entiseen tapaan tuotannon voimakkaasta kasvusta huolimatta. (Lex Kainuu 1998, 15–16.) Kainuussa työpaikkojen määrä väheni vuosien 1990–1996 aikana runsaalla 10 000:lla, mutta vuosina 1997–1998 työpaikkojen määrä lisääntyi jo noin 2 000:lla. Työpaikkojen menetys oli varsin merkittävä, koska myös laskusuhdanteen aikana syntyy uusia työpaikkoja. (Työllisyys ja työttömyys Kainuussa, toukokuu 2000.)

Kainuussa työttömien määrä oli alimmillaan vuonna 1990, jolloin työttömänä oli runsaat 3 700 henkilöä (työttömyysaste 8,1 %). Seuraavana vuonna työttömiä oli runsaat 6 100 henkilöä (13,7 %) ja vuonna 1992 jo runsaat 9 200 henkilöä (21,9 %). Korkeimmillaan työttömyys oli vuonna 1993, jolloin työttömiä oli lähes 11 000 henkilöä (26,5 %). Toisin kuin valtakunnan tasolla Kainuun työttömien määrä laski ensin hieman, mutta nousi uudelleen vuonna 1996 (Kuvio 3). Työttömyys laski hyvin hitaasti 1990-luvun lopulla jääden yli 21 prosenttiin. Työttömyyden laskua Kainuussa hidasti työvoimapolitiittisten toimenpiteiden, erityisesti palkkaperusteisten toimenpiteiden määrän lasku.



Kuvio 3. Työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden kehittyminen Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: Tilastokatsaus 1999, 5).

Kainuun eri kuntien välillä ja kuntien sisällä työttömyysaste vaihteli suuresti. Matalimmat työttömyysasteet olivat 1990-luvulla Sotkamossa, Ristijärvellä ja Vaalassa. Sotkamon Paakissa työttömyysaste oli vuonna 1995 vain 15 prosenttia ja Vaalan Kankarissa 11 prosenttia. Korkeimmat työttömyysasteet löytyivät Suomussalmelta, Hyrynsalmelta ja Kuhmosta. Suomussalmen Ahjolassa työttömyysaste kohosi vuonna 1995 peräti 68 prosenttiin ja Kuhmon Kuumussa 60 prosenttiin. (Karjalainen 1998, 44–45.)

Kainuussa toistuvaistyöttömyys oli vuonna 1993 huomattavasti muuta maata suurempaa, mutta laski vuoteen 1996 mennessä. Samanaikaisesti työttömien työttömyysjaksot pitenivät. Syynä tähän oli velvoitetyöllistämisen loppuminen, mikä vähensi tukityöllistämistä. Laskusta huolimatta Kainuun toistuvaistyöttömyys oli Suomen korkeimpia. Kainuun työttömyysasteen nousu kansantalouden elyessä selittyikin pääosin keskimääräisten työttömyysjaksojen pidentymisellä. (Böckerman 1998, 68–69.)

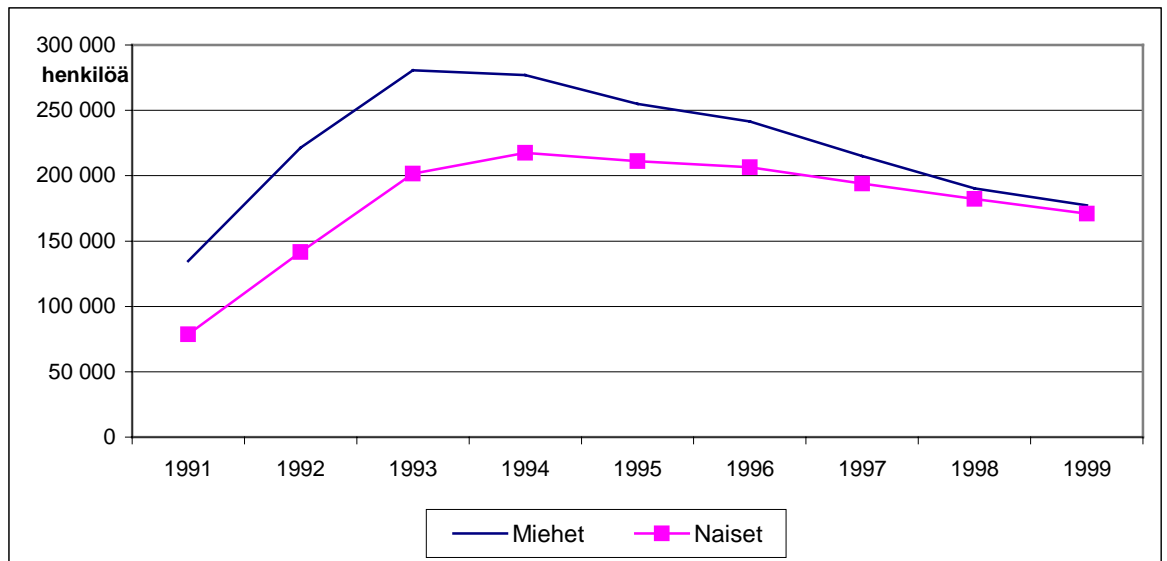
1990-luvun alussa työvoiman tarjonta supistui voimakkaasti varsinkin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Syynä tähän voi olla se, että koska näillä alueilla oli jo korkea työttömyysaste, työvoimasta vetäydettiin laajamittaisesti työvoiman ulkopuolelle esimerkiksi opiskelemaan tai jäätiin kotiin hoitamaan lapsia. Työvoiman ulkopuolelle 1990-luvun alkupuolella siirtyneet palasivat takaisin työmarkkinoille laman hellittäessä. Kainuun työvoimapiirissä työvoiman tarjonnan kasvu oli yksin niin voimakasta, että

työttömyysaste ei alentunut juuri lainkaan vuosina 1993–1996. Sama tilanne oli myös muissa Itä- ja Pohjois-Suomen työ-voimapiireissä. (Böckerman 1998, 48.)

Myös työn tuottavuus kasvoi Itä- ja Pohjois-Suomessa voimakkaasti ja tämä yhdessä vähäisen kokonaistuotannon kehityksen kanssa heikensi työllisyyden elpymistä jo muutenkin korkean työttömyysasteen alueilla. Ilman työn tarjonnan voimakasta supistumista 1990-luvun alussa Itä- ja Pohjois-Suomen työttömyysaste olisi kohonnut vielä korkeammaksi ja ero muihin alueisiin olisi ollut vielä suurempi. Kainuun työvoimapiirissä kokonaistuotanto supistui vielä vuosina 1994–1995. Kainuu siis koki 1990-luvulla kaksoislaman. (Böckerman 1998, 75.)

2.3.2 Miesten ja naisten työttömyys

1990-luvun alussa työttömien miesten määrä oli selvästi suurempi kuin työttömien naisten määrä (Kuvio 4). Miesten työttömyys kasvoi 1990-luvun alussa naisten työttömyyttä nopeammin muun muassa rakennusalan työpaikkojen vähenemisen takia. Miesten työttömyys oli korkeimmillaan vuonna 1993, jolloin työttömänä oli runsaat 280 000 miestä. Naisten työttömyyden kasvu seurasi parin vuoden viiveellä julkisen sektorin ja pankkialan työpaikkojen karsimisen myötä ja oli korkeimmillaan vuonna 1994, jolloin työttömiä naisia oli noin 217 000. Miesten työllisyystilanne parani naisia aikaisemmin ja nopeammin. Vuonna 1999 oli miehiä ja naisia työttömänä lähes yhtä paljon eli runsaat 170 000 molempia. (Työttömät työnhakijat, www.mol.fi.)



Kuvio 4. Miesten ja naisten työttömyyden kehittyminen Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: Työministeriö, www.mol.fi).

Heikommin koulutettuja miehiä oli Kainuussa 1990-luvulla selvästi enemmän työttömänä kuin saman koulutusasteen naisia (Liite 2, taulukko 5). Sitä vastoin korkeammin koulutettujen ryhmissä naisten osuus oli suurempi. Ylemmän keskiasteen ja korkea-asteen koulutuksen saaneissa naisissa oli työttöminä miehiä enemmän. Naisten työttömyys kaikissa ryhmissä väheni miesten työttömyyttä hitaammin ja korkeammin koulutettujen naisten työttömyys ei vähentynyt 1990-luvun lopulla juuri lainkaan.

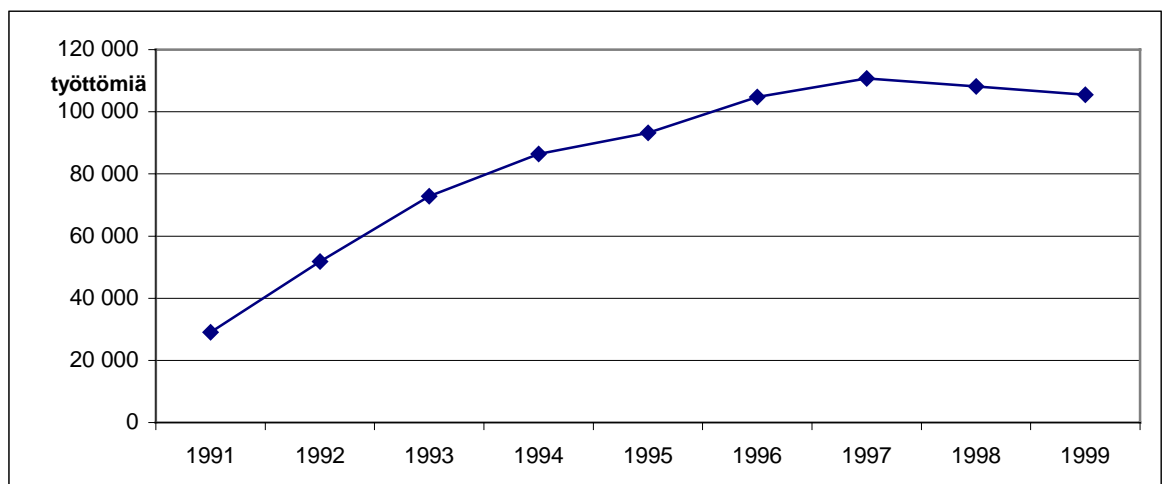
Alle 25-vuotiaiden kainuulaismiesten työttömyys laski jo vuoden 1993 jälkeen ja 25–34-vuotiaiden työttömyys lähti laskuun vuotta myöhemmin (Liite 2, taulukko 6). Myös 35–44-vuotiaiden miesten työttömyys laski vuoden 1996 jälkeen. Sitä vastoin yli 45-vuotiaiden miesten työttömyys jatkoi kasvuaan vielä vuonna 1999. Alle 25-vuotiaiden naisten työttömyys laski vuoden 1993 jälkeen samoin kuin nuorten miesten työttömyys (Liite 3, taulukko 7). Vuoden 1996 jälkeen myös 25–34-vuotiaiden naisten työttömyys laski. Sitä vastoin yli 35-vuotiaiden naisten työttömyys jatkoi kasvuaan myös 1990-luvun loppuvuodet. Tämä antaisi aiheen olettaa, että ikäsyrrjintä työhönottotilanteissa alkaa naisten kohdalla kymmenen vuotta miehiä aikaisemmin.

Suomessa naisten työssäkäyntiaste on korkea ja naiset työskentelevät kokopäivätoimisesti. Muissa Pohjoismaissa naisten osa-aikatyö on yleisempää. 1990-luvun alussa paljon naisia

siirtyi työvoiman ulkopuolelle esimerkiksi kotiäideiksi. Kun lama alkoi hellittää, nämä piilotyöttömät palasivat työmarkkinoille, minkä vuoksi työttömyysaste ei alentunut yhtä nopeasti kuin mitä työllisyys parani. (Savola 2000, 18, 28.)

2.3.3 Ikääntyneiden työttömyys

Yli 50-vuotiaiden työttömyys kasvoi nopeasti vuoden 1991 alle 30 000 työttömästä vuoden 1997 lähes 111 000 työttömään ja jäi pysyvästi yli 100 000 henkilöön (kuvio 5). Vasta 2000-luvulla ikääntyneiden työttömyys näyttää pikku hiljaa laskevan. Varsinkin ikääntyneiden naisten työmarkkinatilanne on parantunut 2000-luvulla. Tästä huolimatta ikääntyneiden työssäkäynti on Suomessa selvästi muita Pohjoismaita vähäisempää. (Kainuun Sanomat 8.7.2000.)



Kuvio 5. Yli 50-vuotiaiden työttömyyden kehittyminen Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: Työministeriö, www.mol.fi).

Tuotantomenetelmien nopea muutos aiheuttaa sen, että kokemuksen tuoma hyöty vähenee ja uuden omaksumisen merkitys korostuu. Tämä syrjäyttää iäkkäät henkilöt työelämästä. Vaikka ikääntyneiden koulutustaso onkin noussut vuosien myötä, heillä on huomattavasti heikompi koulutus kuin nuoremmilla ikäluokilla (Rajavaara & Viitanen 1997, 55). Juuri kouluttamattomilla yli 50-vuotiailla on suurin syrjäytymisriski (Soininvaara 1999, 110).

Vähintään keskiasteen koulutuksen saaneita oli vuonna 1991 yli 55-vuotiaissa vain 30 prosenttia, kun vastaava osuus 24–34-vuotiailla oli 81 prosenttia. Menneiltä vuosikymmeniltä periytynyt koulutusvaje ja myöhemmin laiminlyöty täydennyskoulutus kärjistävät ikäyrjintää työmarkkinoilla. On luonnollista, että työnantajat haluavat nuorta paremmin koulutettua työvoimaa. Myös nuoriin keskittynyt ja varhaiseläkkeitä suosinut työvoimapolitiikka on vahvistanut epäsuorasti yli 50-vuotiaiden ja jopa tätä nuorempien ikäyrjintää. Suuntaus tuskin tulee muuttumaan, koska uudelleen- ja jatkokoulutusresurssit ovat ongelman laajuuteen nähden täysin riittämättömät. (Vähätalo 1998, 100.)

Ikääntyneiden työttömyyteen on vaikuttanut työttömyyseläkejärjestelmän kehittyminen. Vuonna 1971 tuli suomalaiseen eläkejärjestelmään työttömyyseläke, joka mahdollistaa siirtymisen eläkkeelle työttömyyden kautta. Työttömyyseläkkeen saantiehtot ovat muuttuneet useaan kertaan vuosien varrella. Aluksi työttömyyseläkkeen ikäraja oli 60 vuotta, mutta se laskettiin vuonna 1978 ensin 58 vuoteen ja pari vuotta myöhemmin 55 vuoteen. Vuosina 1986–1990 ikärajaa jälleen nostettiin asteittain 60 vuoteen. Tämän ikärajan noston yhteydessä ikääntyneiden työttömyyspäiväraha-kausiksi piteni vähitellen. Siten vuoden 1996 loppuun saakka henkilö, joka oli täyttänyt 53 vuotta ja yhden kuukauden, saattoi tietyin edellytyksin saada työttömyyspäivärahaa 60-vuotiaaksi asti. Tämän niin sanotun eläkeputken ehtoja tiukennettiin vuoden 1997 alusta, kun lisäpäiväoikeutta rajoitettiin nostamalla siihen oikeuttava ikäraja 55 vuodesta 57 vuoteen. (Rajavaara & Viitanen 1997, 40.)

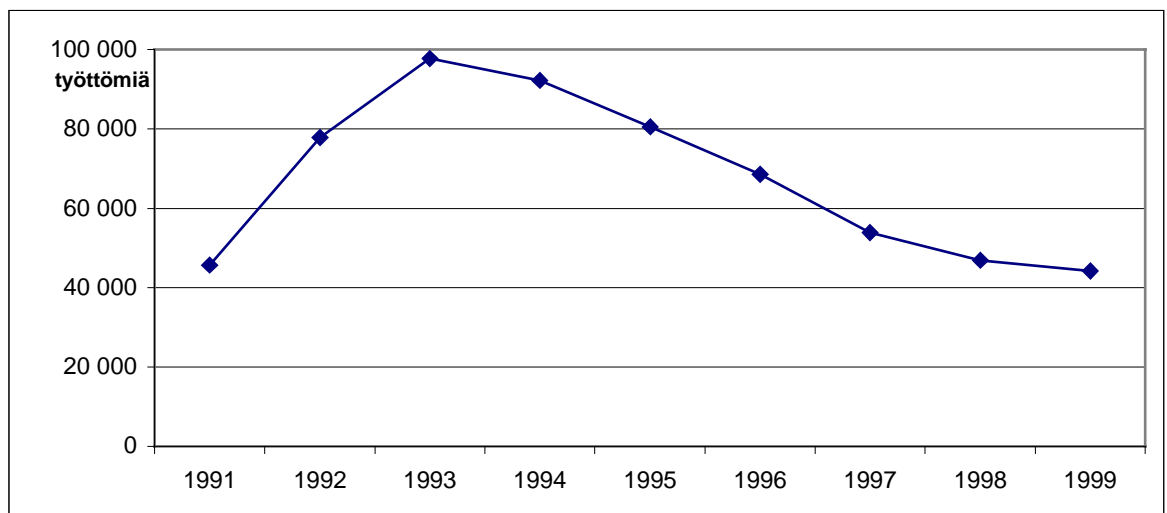
Hämäläisen (1998b, 4) tutkimuksen mukaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeus on laskenut voimakkaasti ikääntyneiden työnhakuaktiivisuutta. Monet ikääntyneet odottavat työttömyyseläkkeelle pääsyä eivätkä etsi aktiivisesti työtä. Ikääntyneiden työttömyyden kasvu on selvä asia, mutta onko kukaan tutkinut, mikä osuus on ikääntyneiden työttömien passiivisuudella ja mikä ikäyrjinnällä.

Työvoimakoulutuksen kohdentumista ja tuloksellisuutta tutkittaessa on huomattu, että ikääntyneet työttömät eivät hae ja osallistu työvoimakoulutukseen siinä määrin kuin heidän määrällinen osuutensa kaikista työttömistä edellyttäisi. Tämä koskee erityisesti 55–59-vuotiaita. (Rajavaara & Viitanen 1997, 80.) Ikääntyneet eivät myöskään mielellään vaihda ammattia tai muuta työn takia toiselle paikkakunnalle. Tämäkin hidastaa ikääntyneiden työllistymistä. (Kettunen 1993, 257.) Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien

työllistymiseen ja työssä selviytymiseen voitaisiin panostaa myös parantamalla heidän terveydentilaansa sekä työ- ja toimintakykyään (Lind 1997, 82).

2.3.4 Nuorisotyöttömyys

Nuorisotyöttömyys lähes viisinkertaistui vuosina 1990–1993 ja vuonna 1993 alle 25-vuotiaita työttömiä oli lähes satatuhatta (Aho & Vehviläinen 1997, 5). Koulutuspaikkojen lisääminen ja työttömyysturvauudistukset käänsivät nuorisotyöttömyyden laskuun vuoden 1993 jälkeen (Kuvio 6). Kun lama-aikana ei ollut työtä tarjolla, nuoret jatkoivat opintojaan. Nuorten työllisyys aleni selvästi enemmän kuin aikuisten. Samanaikaisesti päätoimisten opiskelijoiden määrä kasvoi neljässä vuodessa 73 000 nuorella eli noin 30 prosenttia. Syynä tähän olivat opiskelijoiden työssäkäynnin väheneminen, koulutuspaikkojen lisäykset ja opintojen jatkaminen aiempaa pidempään. Koska nuoria vetäytyi runsaasti pois työ-markkinoilta, nousi nuorten työttömyysaste koko laman ajan suunnilleen samaa vauhtia kuin aikuisten työttömyysaste. (Santamäki-Vuori & Sauramo 1995, 72.)



Kuvio 6. Alle 25-vuotiaiden työttömyyden kehittyminen Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: Työministeriö, www.mol.fi).

Koulutetut nuoret työllistyivät muita nuoria paremmin myös 1990-luvun alun laman aikana. Heidän työttömyytensä oli lyhytaikaisempaa ja toistuvuus vähäisempää kuin

heikommin koulutetuilla nuorilla. Vastaavasti heikommin koulutetut olivat entistä enemmän työttöminä. Vaikka koulutustaso on Suomessa yleisesti ottaen korkea ja koulutustaso parani lama-aikana heikommin koulutetuillakin, on Suomessa edelleen huomattava joukko vain peruskoulun käyneitä, ammattia ja työkokemusta vailla olevia nuoria. Heidän työ-markkinatilanteensa huononi entisestään 1990-luvulla ja pitkäaikaistyöttömyys sekä työmarkkinoilta syrjäytymisen uhka ovat heidän kohdallaan todellisia. (Santamäki-Vuori & Sauramo 1995, 73.)

Laman alussa nuorten työttömyys pitkittyi eniten Uudellamaalla. Pohjois-Suomessa nuorisotyöttömyyttä vähennettiin työllistämistoimenpiteillä. Pohjois-Suomessa vaikutti myös työllisyyslain aluevelvoite ja sen nojalla nuoria työllistettiin usein hyvinkin lyhyen työttömyyden jälkeen. Pohjois-Suomessa nuorten työttömyyden toistuvuus oli kuitenkin yleisempää kuin Etelä-Suomessa. (Santamäki-Vuori & Sauramo 1995, 56.)

Laman alkupuolella suurin osa nuorista sijoitettiin palkkaperusteisin toimenpitein julkiselle sektorille. Velvoitetyöllistämisen loputtua 1993 julkiselle sektorille työllistäminen väheni selvästi ja yksityisen sektorin osuus kasvoi hieman, mutta ylivoimaisesti suurin lisäys tapahtui työmarkkinatuella tai työharjoittelutuella tapahtuvassa työharjoittelussa. Vuoden 1994 lopulla jo 70 prosenttia työttömistä nuorista oli työharjoittelussa. (Santamäki-Vuori & Sauramo 1995, 64.)

Nuorisotyöttömyys ja ammatitaidottomien nuorten mahdollinen syrjäytyminen työmarkkinoilta koettiin niin vakavaksi ongelmaksi, että eduskunnan perustuslakivaliokunta hyväksyi alle 25-vuotiaiden erilliskohtelun työmarkkinatukioikeuden suhteen (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 38). Vuosien 1996 ja 1997 työttömyysturvajärjestelmän uudistusten jälkeen alle 25-vuotiaat, vailla ammattikoulutusta olevat työttömät, eivät olleet oikeutettuja työttömyysturvaan, mikäli he kieltäytyivät heille osoitetusta koulutus-, työ- tai harjoittelu-paikasta. Vailla ammattikoulutusta olevien nuorten täytyi hakea yhteishaussa vähintään viiteen koulutuspaikkaan, mikäli halusivat säilyttää oikeutensa työmarkkinatukeen. Tämä niin sanottu pakkohaku sai kielteisen vastaanoton. Sitä pidettiin työttömien varastointina ja toisaalta turhana toimenpiteenä, koska pakkokouluttautuminen tuskin auttaa työllistymään. Sitä moitittiin myös nuorten valintamahdollisuuksien rajoittamisesta. (Nyyssölä & Pajala 1999, 85.)

Pakkohaun epäillään lisäävän koulutus pessimismiiä, kun omakohtaiset kokemukset turhasta koulutuksesta vähentävät koulutuksen arvostusta nuorten keskuudessa. Keskeyttäneiden määrä todennäköisesti kasvaa, kun nuoret joutuvat hakeutumaan koulutukseen alalle, joka ei heitä kiinnosta. Koulutuksen keskeyttäminen taas hidastaa ja vaikeuttaa uuden koulutuksen aloittamista. Suomessa peruskoulutuksen jälkeinen kouluttautuminen on hyvin yleistä. Peruskoulun päättäneistä nuorista jatkoi 1990-luvulla opintojaan välittömästi yli 90 prosenttia. (Aho & Vehviläinen 1997, 40, 255, 22.) Kainuun Ammatti-Instituutin koulutusjohtaja Jouni Leinosen mukaan Kainuussa pakkohaku näkyi selvästi keskeyttäneiden määrän lisääntymisenä ammatillisessa koulutuksessa. Kun vuonna 1997 vajaasta tuhannesta oppilaasta keskeytti 56, kohosi keskeyttäneiden määrä vuonna 1998 jo 112 oppilaaseen. Seuraavina vuosina keskeyttäneiden määrä hiukan väheni.

Vuoden 1997 työttömyysturvauudistus ei juurikaan vaikuttanut 20–24-vuotiaiden työmarkkinakäyttäytymiseen. Ikäryhmästä yhteishakuun osallistuneiden osuus kasvoi noin 15 prosenttia. Tästä huolimatta opiskelun aloittaneiden osuus laski hieman (6 %), sillä yhä useammat opiskelupaikan saaneet eivät aloittaneet koulutusta. Osa nuorista siis haki opiskelupaikkaa vain hakemisen vuoksi. Tämä voi aiheuttaa yhdessä opiskeluosuuden kasvun kanssa koulutusta haluavien nuorten koulutusmahdollisuuksien vähenemisen. Sitä vastoin alle 20-vuotiaiden työttömyys aleni voimakkaasti. Uudistusta seuranneen vuoden lopussa 16–17-vuotiaiden työttömien osuus oli yli 20 prosenttia alhaisempi uudistusta edeltävään vuoteen verrattuna. 18–19-vuotiaiden ryhmässä vastaava luku oli kymmenen prosenttia. Työttömyyden laskun syynä kyseisissä ryhmissä oli lisääntynyt opintojen aloittaminen. (Hämäläinen 1998b, 10.)

Korkea nuorisotyöttömyys voi johtaa nuorison jakaantumiseen kahteen erilaiseen ryhmään: koulutukseen panostaviin ja koulutuksesta kieltäytyviin. Koulutusaktiivisuuden kasvaessa ja koulutustarjonnan lisääntyessä yhä useammalla nuorella on yhä korkeammanasteinen tutkinto. Koulutuksen lisääntyminen tuottaa kuitenkin tutkintojen inflaatiota eli tietyn tasoinen koulutus ei tuotakaan samaa hyötyä kuin aikaisemmin, mutta vastaavasti sen puuttumisesta aiheutuva haitta kasvaa. Nuoriso jakaantuu, koska koulutustarjonnan lisääminen lisää koulutukseen osallistumista enemmän niiden keskuudessa, joilla sitä on jo ennestään. Tutkintojen inflaatio syö koulutuksen

tosiasiallista arvoa, mutta samalla se vaikeuttaa entisestään vailla koulutusta olevien nuorten asemaa työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa. (Aho & Vehviläinen 1997, 24.)

Nuorilla koulutus on keskeisin työmarkkinakelpoisuutta parantava tekijä, koska heillä ei ole työkokemusta. Vanhemmilta työnhakijoilta ei välttämättä edellytetä koulutusta ja aiempi työkokemus saattaa korvata koulutuspuutteita. Siksi koulutusjärjestelmän ulkopuolelle jättäytyvät nuoret ovat kaikkein vaikeimmassa asemassa. He eivät ole koskaan päässeetkään työelämään mukaan ja Suomen työttömyyden eurooppalaistuuessa heistä tulee ensimmäinen pitkäaikaistyöttömyyteen kasvava sukupolvi. Heille työttömyydestä uhkaa tulla elämäntapa ja heillä on ongelmia sopeutua enää työelämään. (Aho & Vehviläinen 1997, 40–42.)

2.3.5 Pitkäaikaistyöttömyys

Vuonna 1988 tuli voimaan työllisyyslaki (275/1987), jonka tavoitteena oli torjua erityisesti pitkäaikaistyöttömyyttä. Laki velvoitti kunnat järjestämään pitkäaikaistyöttömille työtä kuudeksi kuukaudeksi. Velvoite koski sekä yhtäjaksoisesti yli vuoden työttömänä olleita että myös niitä toistuvaistyöttömiä, joilla kahden vuoden aikana oli kertynyt yli 12 kuukautta työttömyyttä. Velvoite tuli täysimääräisenä voimaan vuonna 1990, mutta sitä lievennettiin jo vuoden 1992 alussa koskemaan vain niitä toistuvaistyöttömiä, joilla 13 kuukauden aikana oli kertynyt vähintään 12 kuukautta työttömyyttä. Työttömyysasteen noustessa kävi ilmeiseksi, etteivät kuntien resurssit riitä työllistämään kaikkia pitkä-aikaistyöttömiä ja vuoden 1993 alusta velvoitteet poistettiin. (Santamäki-Vuori 1996, 17.)

1990-luvun laman seurauksena työttömyysaste nousi ennätysellisen nopeasti – vuoden 1990 runsaasta kolmesta prosentista yli 18 prosenttiin vuonna 1994. Samalla työttömyysjaksot pitenivät jyrkästi. Yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden osuus kaikista työttömistä työnhakijoista kymmenkertaistui kolmessa vuodessa 1990-luvun alussa (Kuvio 2). Työllisyyslain ansiosta pitkäaikaistyöttömyys oli saatu laskemaan kolmeen prosenttiin vuosina 1990 ja 1991. Lamavuosina osuus nousi jyrkästi ja vuonna 1995 pitkäaikaistyöttömiä oli jo yli 30 prosenttia kaikista työttömistä työnhakijoista. (Santamäki-Vuori 1996, 16.)

Kainuun pitkäaikaistyöttömyys ei kasvanut yhtä nopeasti 1990-luvun alussa kuin koko maan pitkäaikaistyöttömyys. Tähän oli syynä velvoitetöylyttäminen. Kainuun pitkäaikaistyöttömyys saavutti huippunsa vuonna 1997, jolloin pitkäaikaistyöttömiä oli lähes 2 300 eli 23,2 prosenttia työttömistä (Kuvio 3). Kainuun pitkäaikaistyöttömyys laski myös muuta maata hitaammin. Kun pitkäaikaistyöttömyys muualla Suomessa kääntyi laskuun vuoden 1995 jälkeen, Kainuussa se kasvoi vielä vuonna 1997 ja laski hyvin hitaasti 1990-luvun lopulla. (Tilastokatsaus 1999, 13.)

Laman jälkeiselle työttömyyskehitykselle on ollut tyypillistä se, että työttömiksi äskettäin tulleet työllistyvät yleensä nopeasti, mutta vaikeasti työllistyvien työmarkkina-asema on heikentynyt entisestään. Työttömyys kasautuu samoille henkilöille eli suurin osa työttömistä työnhakijoista on toistuvaistyöttömiä. He vuorottelevat työttömyyden ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden välillä. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 59.) Pitkäaikaistyöttömyyden vähentyessä yli kaksi vuotta työttömänä olleiden osuus pitkäaikaistyöttömistä on kasvanut. Tämä osoittaa, että pitkään jatkuva työttömyys heikentää entisestään työttömän mahdollisuutta palata työmarkkinoille. Työttömyyden pitkittyessä myös osallistuminen koulutukseen vähenee. Koulutusaktiivisuutta vähentää nykyisen työttömyyden lisäksi myös aikaisemmat työttömyysjaksot. Pitkäaikaistyöttömien koulutusmotivaatio vähenee, koska he eivät usko koulutuksen auttavan työllistymisessä. Korkeammin koulutetuilla koulutusmotivaatio säilyy pidempään kuin pelkän peruskoulutuksen saaneilla. (Silvennoinen 1999, 30.)

Vuonna 1997 yli viisi vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleista 61 prosenttia oli alle 55-vuotiaita ja heistä 70 prosenttia oli miehiä. Tärkein työllistymisen este oli heidän ammattitaidottomuutensa. Heidän koulutustaustansa oli heikko, sillä jopa 67 prosentilta puuttui ammatillinen koulutus kokonaan. Vaikka heidän ammattitaidottomuuttaan pidettiin tärkeimpänä työllistymisen esteenä, työvoimatoimistot ohjasivat heitä koulutukseen vähän. Ammattitaidottomille koulutus on tärkein työllistymistä edistävä toimenpide, mikä tulisi ottaa huomioon työvoimakoulutusta suunniteltaessa ja hankittaessa. (Selvitys yli viisi vuotta työttömänä olleiden tilanteesta 1998, 1–3.)

Poikkeuksellisen korkeasta työttömyydestä huolimatta pitkäaikaistyöttömyys on Suomessa alhaisemmalla tasolla kuin muissa Euroopan Unionin maissa, missä joka toinen työtön on pitkäaikaistyötön. Vuonna 1998 joka kolmas työtön Suomessa oli

pitkäaikaistyötön ja puolet heistä oli ollut yli kaksi vuotta työttömänä. Pitkäaikaistyöttömistä suurin osa on vain peruskoulun käyneitä tai yli 55-vuotiaita (Savola 2000, 59). Verrattaessa Suomen pitkä-aikaistyöttömyyttä muihin Euroopan maihin huomataan, että suomalaisille pitkäaikais-työttömille on tyypillistä pitkä työhistoria ja he ovat joutuneet syrjään työelämästä vasta 1990-luvun laman myötä. Nykyiset pitkäaikaistyöttömät eivät siis ole yhtä valikoitunut joukko kuin 1980-luvun loppupuolella, jolloin pitkäaikaistyöttömiä oli Suomessa vain muutamia tuhansia. (Santamäki-Vuori 1996, 25.)

Ennen lamaa pitkäaikaistyöttömiksi valikoituneet vastasivat perinteistä käsitystä pitkäaikaistyöttömistä, moniongelmaisista miehistä. Lama-aikana pitkäaikaistyöttömiksi joutui aina vain nuorempia ja paremmin koulutettuja. Erityisesti laskukauden loppuvaiheessa pitkäaikaistyöttömiksi valikoituneiden naisten on ollut korkeammasta koulutustasostaan huolimatta vaikeampi selvitä takaisin työmarkkinoille. (Mustonen 1998, 94–95.) Suomeen syntyi 1990-luvulla suuri pitkäaikaistyöttömien ryhmä, jota työvoimapolitiittiset toimenpiteet eivät auttaneet, vaan vuorottelu työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja työttömyyden välillä jatkui vuodesta toiseen. Tämän avoimilta työmarkkinoilta syrjäytyneen ryhmän suuruus oli lähes viisi prosenttia työvoimasta eli runsaat satatuhatta henkilöä. (Aho, Halme & Nätti 1999, 209.)

Vähätalo (1996, 220) jakaa 1990-luvun pitkäaikaistyöttömät kolmeen ryhmään. ”Uudet” pitkäaikaistyöttömät tuskin olisivat pudonneet työelämästä ilman lamaa ja he nähtävästi ensimmäistä kertaa joutuivat työttömiksi. ”Väliryhmään” kuuluvat ovat jo ennen lamaa olleet jonkin verran työttöminä, mutta laman seurauksena he ovat vaarassa syrjäytyä kokonaan työmarkkinoilta. Kolmanteen ryhmään kuuluvat ne henkilöt, jotka todennäköisesti olisivat olleet pitkäaikaistyöttömiä ilman lamaakin. Tälle ryhmälle on kasautunut myös muita huono-osaisuuden piirteitä esimerkiksi alkoholiongelmia ja asunnottomuutta.

Vihdoin vuonna 2001 työministeri Filatov on ryhtynyt selvittämään, kuinka paljon on pitkäaikaistyöttömiä, jotka kuuluisivatkin eläkkeelle. Nämä pitkäaikaistyöttömät ovat todellisuudessa työkyvyttömiä, mutta he ovat saaneet kielteisen eläkepäätöksen. Tohtori Ilkka Taipale on puhunut jo pitkään näiden työttömien puolesta. Työministeriö varaa nyt 10 miljoonaa markkaa tämän niin sanotun Taipaleen mallin toteuttamiseen. Tällä rahalla

työvoimatoimistot voivat ostaa työkyvyn selvityksiä asiantuntijalääkäreiltä ja kuntoutuslaitoksilta. (Työhallinto ns. Taipaleen mallin toteuttajaksi, www.mol.fi.)

2.4 Työttömyyden kustannukset

Valtion työvoimapolitiittiset toimenpiteet voidaan jakaa aktiivisiin ja passiivisiin toimenpiteisiin. Aktiivisilla toimenpiteillä parannetaan työmarkkinoiden toimintaa ja ne kohdistetaan työttömyyteen. Tällaisia ovat esimerkiksi työnvälitys, työvoimakoulutus, tukityöllistäminen, ammatinvalinnanohjaus ja ammatillinen kuntoutus (Mikkonen 1997, 10). Passiivisilla toimenpiteillä tarkoitetaan työttömyyskorvauksia ja työmarkkinapolitiittisista syistä myönnettyjä varhaiseläkkeitä, joilla pyritään turvaamaan työttömän minimitoimeentulo (Somervuori 1996, 16). Kansallinen työhallinto on järjestetty alueellisesti työvoima- ja elinkeinokeskusten kautta, jotka koordinoivat valtion työllisyyteen ohjattujen varojen käyttöä ja kohdentamista (Kietäväinen 1999, 12).

Lama muutti työttömyysmenojen painopisteen aktiivisista passiivisiin kustannuksiin. Vuonna 1990 työttömyyden ollessa vajaa neljä prosenttia aktiivisten menojen osuus oli lähes puolet työttömyysmenojen kokonaiskustannuksista. Vuonna 1996 työttömyyden hoitoon kuluneista 30 miljardista markasta aktiivisen työvoimapolitiikan osuus oli vajaat 30 prosenttia eli noin 9 miljardia markkaa. Suurin osa aktiivisen työvoimapolitiikan rahoista menee tuettuun työllistämiseen. Vuonna 1996 tämä osuus oli lähes 50 prosenttia, kun työvoimakoulutuksen osuus jäi 30 prosenttiin. (Kiander, Pehkonen & Pohjola 1998, 437.)

2.4.1 Aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan kustannukset

Työttömien määrän laskiessa 1990-luvun lopulla myös työttömyyden hoitoon käytettävien menojen osuus laski. Aktiivisiin toimenpiteisiin käytettiin vuonna 1997 noin 7,5 miljardia markkaa ja vuonna 1999 noin 6,3 miljardia markkaa. Kustannukset vähenivät siis runsaat 15 prosenttia. Eniten väheni palkkaperusteisten toimenpiteiden osuus runsaat 30 prosenttia. Vuonna 1997 palkkaperusteisiin toimenpiteisiin käytettiin runsaat 3,1 miljardia

markkaa ja vuonna 1999 lähes miljardi markkaa vähemmän. (Aktiivisen ja passiivisen työvoima-politiikan kustannukset, www.mol.fi.)

Palkkaperusteisten työllistämistukien määräraha valtionhallinnolle vuonna 1998 oli runsaat 800 miljoonaa markkaa, mutta määrärahaa pienennettiin huomattavasti vuosina 1999 ja 2000. Vuoden 1999 määräraha oli lähes 400 miljoonaa markkaa ja vuonna 2000 enää 250 miljoonaa markkaa. Palkkaperusteista työllistämistukea kunnille ja kuntayhtymille maksettiin vuonna 1998 lähes 870 miljoonaa markkaa ja vuonna 2000 määräraha oli 800 miljoonaa markkaa. Työllistämistuesta noin 115 miljoonaa markkaa käytettiin osana yhdistelmätukea. (Valtion talousarvio 2000, tae.edita.fi.)

Myös työvoimakoulutukseen osoitettuja määrärahoja supistettiin 1990-luvun lopulla. Vuonna 1997 työvoimakoulutukseen käytettiin runsaat 2,1 miljardia markkaa ja vuonna 1999 enää 1,5 miljardia markkaa (Aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan kustannukset, www.mol.fi). Vuonna 1998 työvoimakoulutuksen ostopalveluihin käytettiin runsaat 920 miljoonaa markkaa, mutta vuodelle 2000 varattiin enää 867 miljoonaa markkaa. Määrärahalla arvioitiin hankittavan työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta noin 6,3 miljoonaa opiskelijatyöpäivää. Työvoimakoulutukseen osallistuneiden opintososiaalisia etuuksia maksettiin vuonna 1998 lähes 950 miljoonaa markkaa. Vuonna 1999 määräraha oli noin 750 miljoonaa markkaa ja vuonna 2000 enää noin 656 miljoonaa markkaa. (Valtion talousarvio 2000, tae.edita.fi.)

Aktiivisen työmarkkinatuen osuus kasvoi vuoden 1997 runsaasta 866 miljoonasta markasta vuoden 1999 yli 1,3 miljardiin markkaan eli runsaat 50 prosenttia. Syynä tähän olivat työmarkkinatuella tapahtuva työharjoittelu ja yhdistelmätuen käyttöönotto. Euroopan sosiaalirahaston aktiivisiin toimenpiteisiin käyttämä rahamäärä oli vuonna 1997 lähes sama kuin vuonna 1999 eli 1,4 miljardia markkaa. Vuosina 1997–1999 aktiivisten toimenpiteiden osuus työvoimapolitiikan kustannuksista oli noin 30 prosenttia. (Aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan kustannukset, www.mol.fi.) Ammatinvalinnan ohjauksen ja työnhaku-koulutuksen määrärahoja lisättiin 1990-luvun lopulla noin 50 miljoonasta markasta noin 75 miljoonaan markkaan. Työllistämistukea yrittäjäksi ryhtyvälle (starttiraha) maksettiin vuonna 2000 noin 100 miljoonaa markkaa. (Valtion talousarvio 2000, tae.edita.fi.)

Työttömien määrän laskiessa ja yhä useamman työttömän pudotessa työmarkkinatuella passiivisen työvoimapolitiikan menot vähenivät 15 prosenttia. Vuonna 1997 ne olivat lähes 20 miljardia markkaa ja vuonna 1999 enää 16,9 miljardia markkaa. Peruspäivärahan ja ansioturvan kustannukset vähenivät lähes 30 prosenttia. Vuonna 1997 kustannukset olivat 12,6 miljardia markkaa ja vuonna 1999 lähes 8,9 miljardia markkaa. Vastaavasti passiivisen työmarkkinatuen osuus kasvoi yhdeksän prosenttia vuoden 1997 yli 4,3 miljardista markasta vuoden 1999 runsaaseen 4,7 miljardiin markkaan. Erorahan ja palkkaturvan kustannukset vähenivät vuoden 1997 yli 202 miljoonasta markasta vuoden 1999 runsaaseen 153 miljoonaan markkaan. Työttömyyseläkkeiden kustannusten nousu sitä vastoin oli huomattava (25 %). Kun vuonna 1997 työttömyyseläkettä maksettiin lähes 2,7 miljardia markkaa, olivat kustannukset nousseet vuonna 1999 jo yli 3,3 miljardiin markkaan. (Aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan kustannukset, www.mol.fi.)

Vuoden 1998 aikana Kansaneläkelaitos maksoi peruspäivärahaa runsaalle 50 000 henkilölle eli noin 606 miljoonaa markkaa. Peruspäivärahan saajia oli joulukuun lopussa runsaat 18 000 henkilöä. Työmarkkinatukea maksettiin vuonna 1998 runsaalle 320 000 henkilölle eli runsaat 5,3 miljardia markkaa. Vuoden 1998 lopussa työmarkkinatuen saajia oli noin 185 000 henkilöä. Heistä ansiosidonnaiselta päivärahalta siirtyneitä oli noin 55 000 ja peruspäivärahalta siirtyneitä noin 62 000 henkilöä. Ansiosidonnaista päivärahaa maksettiin noin 9,4 miljardia markkaa ja ansiosidonnaisen päivärahan saajia oli vuoden 1998 lopussa runsaat 167 000 henkilöä. Työttömyyseläkettä sai vuoden 1998 lopussa noin 50 000 henkilöä. (Kelan taskutilasto, 16–18, www.kela.fi.)

Kainuun TE-keskuksen työvoimaosaston erikoissuunnittelija Juha Purasen mukaan Kainuussa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin käytetään nykyään runsaat 90 miljoonaa markkaa vuosittain. Työvoimakoulutuksen osuus on 20–25 miljoonaa markkaa ja tuetun työllistämisen runsaat 70 miljoonaa markkaa vuosittain. Runsaalla 20 miljoonalla markalla saadaan vuosittain työvoimakoulutusta noin 150 000 opiskelijatyöpäivää. Tämä on noin 130 markkaa henkilöltä päivässä. Vuonna 1995 työllistämistukeen käytettiin runsaat 150 miljoonaa markkaa ja vuonna 1997 lähes 133 miljoonaa markkaa. Työvoimakoulutuksen määräraha oli vuonna 1995 yli 24 miljoonaa ja vuonna 1997 runsaat 32 miljoonaa markkaa. (Karjalainen 1998, 57.)

2.4.2 Työttömyyden kustannukset kansantaloudelle

Erikoistutkija Pekka Tiainen työministeriöstä on laskenut, että työttömyys aiheutti 1990-luvulla Suomessa noin 370 miljardin markan ylimääräiset kustannukset. Työttömyyskuluissa on otettu huomioon kasvaneet työttömyysturvamenot ja työttömien toimeentuloon osoitetut menot sekä menetetyt verotulot, kun verrataan tilannetta vuoden 1990 noin sadan-tuhannen työttömän tasoon. Työttömyyden kustannukset olivat vuonna 1990 noin 9 miljardia markkaa, mutta vuonna 1993 jo lähes 49 miljardia markkaa. Vuoden 1999 kustannuksiin noin 36 miljardiin markkaan sisältyy erilaista työttömyysturvaa 17 miljardia markkaa ja verotulomenetyksiä 19 miljardia markkaa verrattuna siihen, että työttömät olisivat olleet työssä. Vuosina 1990–1999 työttömyyden kokonaiskustannus oli käyvin hinnoin kumulatiivisesti laskettuna yhteensä noin 370 miljardia markkaa. Tällä summalla työttömyys lisäsi julkisen talouden menoja. (Tiainen 2000, 211–213.)

Vuonna 1999 tuotanto oli 55 miljardia markkaa alemmalla tasolla verrattuna siihen, että tuotanto olisi kasvanut 2,5 prosenttia vuosina 1991–1999. Tuotannon menetys oli vuosina 1991–1999 noin 690 miljardia markkaa. Menetys vastaa samaa kuin jos kaikki tuotannollinen toiminta ja palvelutoiminta olisi ollut pysähdyksissä yhden vuoden ajan. Tiainen arvioi, että työttömyydestä aiheutuvat menot olivat vuonna 1993 jo 97 000 markkaa työtöntä kohti vuodessa. Työttömyyden alentuessa kustannukset työtöntä kohti eivät ole laskeneet, vaan olivat vuonna 1999 edelleen lähes 97 000 markkaa. (Tiainen 2000, 217–218.)

Taulukko 1. Pekka Tiaisen laskelma työttömyyden kustannuksista 1990–1999, ennuste 2004. (Lähde: Yhteiskuntapolitiikka 3/2000, 212).

	1990	1993	1999	2004
Työttömät (pl. työttömyyseläkeläiset)	103 164	482 173	348 000	265 000
Työttömät (ml. työttömyyseläkeläiset)	157 762	527 638	396 121	315 000
	miljardia mk			
Työttömyysturva (laaja käsite)	6,3	25,9	19,0	15,8
Työttömyyspäivärahat	3,1	20,8	13,4	10,3
- peruspäiväraha ja työmarkkinatuki	0,9	5,6	3,9	2,9
- ansiopäiväraha	2,2	15,2	9,4	7,3
Toimeentulotuki työttömille	0,2	1,3	1,5	1,4
Asumistuki työttömille	0,1	0,4	0,3	0,2
Eroraha ja aikuiskoulutussisä	0,1	0,5	0,4	0,3
Palkkaturva	0,2	0,6	0,1	0,1
Työttömyyseläke	2,6	2,3	3,3	3,5
Veroluonteisten tulojen menetys	2,6	22,8	17,3	14,1
Verotulomenetys	1,2	15,0	11,1	9,1
- valtio (tulovero)	0,5	2,6	2,1	1,7
- kunnat	0,7	3,8	3,1	2,6
- kela	0,6	3,2	2,1	2,1
- työttömyysvakuutusmaksut	0,0	2,7	1,3	1,0
- palkansaajan tel-maksu	0,0	1,4	1,6	1,3
- lvv. ja valm.vero toimeentulosta	0,0	2,1	1,7	1,2
- veroa palkkaturvasta ja työttömyyseläkkeestä	-0,6	-0,8	-0,7	-0,8
Työeläkemaksuvajaus/työnantaja	1,3	7,0	5,6	4,5
Tapaturmavakuutus	0,1	0,5	0,4	0,3
Ryhmähenkivakuutus	0,0	0,0	0,0	0,0
Kirkollisvero	0,0	0,3	0,2	0,2
Yhteensä työttömiin liittyvät kustannukset	8,9	48,7	36,3	29,8
per työtön (mk)	56 291	92 252	91 650	94 730

Julkisen sektorin velasta pääosa johtuu työttömyyden kasvusta. Velan hoitaminen ylläpitämällä työttömyyttä on velan siirtämistä tuleville vuosille. Se ei alenna velkaa, vaan lykkää vain sitä. Kaukonäköisesti ajatellen aktiivisiin toimenpiteisiin olisi kannattanut sijoittaa enemmän 1990-luvulla. Siten työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto olisi nyt parempi. Aktiiviset toimenpiteet ovat lyhyellä tähtäyksellä noin kolmannelle kalliimpia kuin työttömänä pitäminen. Toisaalta aktiivitoimet ovat investointi, jonka kustannuksia vähentää säästö työttömyyden kustannuksissa ja joka tuo pidemmällä aikavälillä hyötyjä. (Tiainen 2000, 221.)

2.5 Työttömyyden vaikutuksia yksilötasolla

Pitkään jatkuvan työttömyyden on todettu olevan yhteydessä pidempikestoiseen sairauksien kroonistumiseen ja työkyvyttömyyteen johtavaan prosessiin. Myös kuolleisuuden yhteys työttömyyden keston on kasvava. Henkinen pahoinvointi, somaattiset sairaudet, jopa kuolemanvaara on kaikilla työttömällä työllistä väestöä suurempaa ja kasvaa työttömyyden pitkittymisen myötä. (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 51–52.) Tutkimustulokset osoittavat, että työttömyyden ja sairastavuuden välinen yhteys ei ainakaan pääosin selity sitä kautta, että sairaat valikoituisivat työttömiksi. Työttömyydellä on oma vaikutuksensa sairastavuuteen. On myös toisensuuntainen yhteys sairaudesta työttömyyteen eli työkyvyltään heikoimmilla on muita suurempi riski jäädä työttömiksi. Siis terveytensä ja työkykynsä puolesta huonoimmat valikoituvat muita useammin työttömiksi, mutta myös pitkäkestoinen työttömyys itsessään lisää sairastavuutta. (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 173–175.)

1990-luvun laman mukanaan tuoma pitkäaikaistyöttömyys, työttömyys- ja muun sosiaaliturvan karsinta sekä kotitalouksien poikkeuksellisen paha velkaantuneisuus ovat lisänneet työttömyyden haitallisia seurauksia verrattuna aikaisempien vuosikymmenien työttömyyteen. (Santamäki-Vuori 1996, 25.) Pitkään jatkuva taloudellinen ahdinko on tuonut leipäjonot Suomen katukuvaan ja vapaaehtoisjärjestöt sekä seurakunnat joutuvat huolehtimaan työttömien ynnä muiden vähävaraisten viimesijaisesta toimeentulosta, kun yhteiskunta on leikannut perusturvaa.

Pitkään työttöminä olevien työmarkkinakelpoiset tiedot ja taidot vanhenevat ja heidän uudelleen työllistymisensä vaikeutuu edelleen työttömyyden pitkittyessä. Osa pitkäaikaistyöttömistä on jo syrjäytynyt työelämästä ja heidän kuntouttamisensa takaisin työkykyiseksi ei ole helppoa ja halpaa. Työttömyyden lisäksi heillä on muita ongelmia, esimerkiksi asunnottomuutta sekä alkoholi-ongelmia ja psyykkisiä ongelmia. Työhallinnon normaaleista toimenpiteistä ei ole heille apua, vaan tarvitaan pilke-ryhmien kaltaista vertaistukeen perustuvaa toimintaa (Katso 3.4 työttömien yhdistykset). Toimintaa voitaisiin järjestää työttömien yhdistysten tiloissa, mutta tarvittaisiin koulutettuja ohjaajia ja rahaa.

Työttömien syrjäytyminen tapahtuu vähitellen elämän eri alueilla. Työtön menettää työpaikkansa lisäksi myös taloudellisen toimeentulon, työpaikan sosiaaliset suhteet ja joskus ehkä myös perheensä. Erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on tärkein syrjäytymisen syy. Syrjäytymisen ehkäisy ja jo syrjäytyneille tarkoitetut toimenpiteet ovat hyvin perusteltuja, ei vain sosiaalisista vaan myös taloudellisista syistä. (Tiainen 1999, 71.)

Vanhempien pitkittynyt työttömyys vaikuttaa lasten koulunkäyntiin ja heidän mahdollisuuksiinsa omaksua yhteiskunnallinen työetiikka ja löytää paikkansa työelämässä (Tiainen 1999, 71). Sanomalehti Keski-suomalaisen tekemän tutkimuksen mukaan työttömyyden todennäköisyys työttömän lapsella on kaksinkertainen verrattuna johtajaperheen lapsiin. Valtakunnallisesti työttömien lapsista 37 prosenttia on työttömiä ja Pohjois-Suomessa työttömien osuus on peräti 43 prosenttia. Kotitausta siis jakaa nuoret menestyjiin ja häviäjiin. (Karjalainen 1998, 47.)

Työtön voi selvitä pitkästäkin työttömyydestä, jos suhteet läheisiin ja raha-asiat ovat kunnossa. Jos jompikumpi näistä pettää, ilmenee ennen pitkää erilaista inhimillistä pahoinvointia, esimerkiksi työkykyä alentavia sairauksia. Tämän vuoksi liiallinen kannustavuuden korostaminen ja viimesijaisen sosiaaliturvan leikkaaminen pyrkimyksenä saada pitkä-aikaistyöttömät aktivoituiksi ei ole hyvä ratkaisu. Työttömän aseman suhteellinen heikkous kannustaa etsimään työtä, mutta jos työttömyys pidentyy, ahdinko kasvaa ja jossakin vaiheessa saavutetaan raja, jonka jälkeen lisäahdinko ei enää kannusta vaan vaikuttaa pikemminkin syrjäytymistä edistävästi. (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 168, 180.)

Työttömyys vaikuttaa myös kaikkiin työssäkäyviin ihmisiin. Työttömyyden pelko vähentää työstä irtisanoutumista, laskee työntekijöiden palkkavaatimuksia ja pakottaa heidät sietämään sellaisia työolosuhteita, joita he eivät hyväksyisi alhaisemman työttömyyden oloissa. Työttömyys voi aiheuttaa työssäkäyvien henkisen ja fyysisen uupumisen. (Pohjola 1998, 5.) Tämän suuntaisia viestejä on jo vuosien ajan kuulunut varsinkin opetus- ja hoitotyötä tekevien työntekijöiden taholta. Työpaikkansa säilyttäneet tekevät ylitöitä enemmän kuin koskaan aiemmin ja 300 000 ihmistä on toimeettomina ilman omaa syytään.

3 TYÖTTÖMYYS JA YHTEISKUNTAPOLITIikka

Työttömyys on koetellut läntisiä teollisuusmaita aika ajoin teollisesta vallankumouksesta lähtien. 1900-luvulla vaikeita työttömyyskausia oli 1920-luvulla Euroopassa, 1930-luvulla maailmanlaajuisesti sekä 1980- ja 1990-luvuilla Euroopassa. Työttömyyden yleisyydestä huolimatta ei taloustiede ole kyennyt esittämään yleispäteviä reseptejä työttömyyden poistamiseksi. (Kiander 1997, 118.) Vielä 1970- ja 1980-luvuilla työttömyys nähtiin niin suureksi ongelmaksi, että sen vähentäminen asetettiin tärkeimmäksi tavoitteeksi. 1990-luvulla suurtyöttömyyden vähentämiseksi valittiin vientivetoisen kasvun strategia. Koska suljettu sektori työllistää Suomessa noin kolme neljänestä kaikista työllisistä, olivat viennin kasvun välittömät työllisyysvaikutukset vähäiset.

Ensimmäinen öljykriisi (1973–1974) nosti Suomen työttömyyden yli sataantuhanteen. Presidentti Kekkonen nimitti tammikuussa 1975 viiden puolueen niin sanotun kansallisen hätätilahallituksen, jonka tehtävänä oli vähentää työttömyyttä. Hallitus kaatui syksyllä 1976 budjettiriitoihin, mutta työttömyyden kasvun pysäyttämistä pidettiin tärkeänä asiana ja sen estämiseksi yritettiin tehdä jotakin. Myös vuosina 1976 ja 1979 työttömyyden alentaminen oli valtion tulo- ja menoarvioesityksen tärkein tavoite (Kaukonen & Virén 2000, 522).

Vielä 1980-luvulla tavoitteena oli täystyöllisyys, mutta 1990-luvun suurtyöttömyyden myötä työttömyyden hoito ei ollutkaan enää tärkein asia, vaan valtion budjetin ja vaihtotaseen tasapainottaminen asetettiin etusijalle. Vuonna 1991 silloinen valtiovarainministeri Iiro Viinanen sysäsi vastuun kilpailukyvystä ja työllisyydestä työmarkkinaosapuolten kannettavaksi. Talouspolitiikan lähtökohdaksi valittiin vientivetoisen kasvun strategia. Tarkoituksena oli katkaista ulkomainen velkaantumisen ja alentaa markkinakorkoja. Tämä elvyttäisi pikkuhiljaa myös suljettua sektoria, kun vientiteollisuus lisäisi investointejaan.

Muita vaihtoehtoja ei nähty olevan, koska pelättiin ulkomaisen rahoituksen tyrehtymistä. (Viinanen 1994, 553.) Työllisyysstoimet eivät saaneet horjuttaa budjetin tasapainoa myöskään vuonna 1995. Valtion rahoitukseen perustuvilla tukitoimilla ei valtiovarainministerin mielestä supistettu työttömyyttä. Kyseiset toimet olisivat vain hetken helpotus ja oikeat työpaikat syntyisivät yrityksissä ilman julkista tukea. (Viinanen 1995, 625.)

Kun aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet eivät vähentäneet merkittävästi työttömyyttä, alettiin puhua työttömyysturvan vastikkeellisuudesta. Nähtiin, että työttömyysturva passivoi työttömiä. Niinpä vuoden 1997 työttömyysturvauudistuksella työssäoloehto pidennettiin kuudesta kymmeneen kuukauteen. Uudistus ei lisännyt työpaikkoja, mutta pudotti kyllä työttömiä ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta työmarkkinatuella ja toimeentulotuella.

Vuonna 1998 pitkäaikaistyöttömien aktivointiin kehitettiin yhdistelmätuki (työmarkkinatuen ja työllistämistuen yhdistelmä) ja kolmas sektori otettiin julkisen sektorin avuksi työllistämään vaikeasti työllistyviä työttömiä. Yhdistelmätuki ei kuitenkaan ole tuonut ratkaisua pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaan. Yhdistelmätuen alhainen palkkataso ei ole kannustanut pitkäaikaistyöttömiä suuressa määrin sen piiriin. Myös kolmannen sektorin mahdollisuuksille työllistää on asetettu liian suuret toiveet. Vaikka kolmas sektori kaksinkertaistaisi työpaikkansa ja nämä kaikki täytettäisiin työttömillä, työttömyysaste pienenesi vain 1,3 prosentilla. Mikäli kaikki julkista tukea saavat työttömät työllistettäisiin kolmannelle sektorille, jokaista kolmannen sektorin työntekijää kohden olisi 13 työtöntä, joita pitäisi opastaa ja joille pitäisi keksiä mielekäästä tekemistä. (Hietala 1997, 30–31.)

Uusin keksintö aktivoida pitkäaikaistyöttömiä on kuntouttava työtoiminta. Se tekee viimeisijaisesta toimeentuloturvasta eli työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta vastikkeellisen. Toiminnan lähtökohtana on vapaaehtoisuus, mutta toiminnasta kieltäytyminen johtaa työttömyysturvan katkaisuun ja toimeentulotuen leikkaukseen ensin 20 prosenttia ja toisella kerralla 40 prosenttia. Toiminnan tarkoituksena on järjestää työttömälle motivoivaa toimintaa, joka on mielekäästä ja riittävän vaativaa (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 84). Kun toimintaan ohjataan tuhansia työttömiä (arviolta 5 000–10 000 työtöntä vuodessa), eivät alkuperäiset suunnitelmat työtöntä tukevasta toiminnasta enää pädekään, vaan kuntiin ja kolmannelle sektorille syntyy palkattomien työntekijöiden

työmarkkinat. Monet pitkä-aikaistyöttömät, joiden ainoa ongelma on oikeiden työpaikkojen puute, ohjataan tähän palkattomaan työhön. Koska toiminnan rahoitukseen ei ohjata uusia varoja, vaan määrärahoja siirretään työhallinnon sisällä, tulevat tukityöllistäminen ja työvoimakoulutus vähenevät entisestään. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, Mirja Janéruksen eriävä mielipide.)

3.1 Työvoimapolitiikka ja sen historiaa

Työvoimapolitiikalla tarkoitetaan niitä pyrkimyksiä ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on valikoivasti edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Työvoimapolitiikan tehtävänä on yhteensovittaa työvoiman kysyntää ja tarjontaa, varmistaa ammattityövoiman saatavuus, edistää työllisyyttä, tukea korkeaa työvoimaan osallistumista ja parantaa työvoiman osaamistasoa. Työvoimapolitiikka suosii omatoimisuutta ja aktiivisuutta, mutta toisaalta niitä, jotka eivät itse kykene omatoimisuuteen, tuetaan eri tavoin. Työvoimapolitiikalla pyritään ratkaisuun, joka on yksilön ja yhteiskunnan kannalta paras. (Skog & Räisänen 1997, 57–58.)

Työvoimapolitiikalla on kolmenlaisia tehtäviä: suhdannepoliittinen, rakennepoliittinen ja jakopoliittinen tehtävä. Suhdanne- eli talouspoliittista tehtävää toteutetaan poistamalla ammattitaitokapeikkoja ja helpottamalla työvoiman saatavuutta kasvaville aloille. Suhdannepoliittista tehtävää toteutetaan myös ylläpitämällä työttömien tehokasta työnhakua. Tällä tavoin rajoitetaan palkkainflaatiota ja kustannustason nousua. Rakenne- eli elinkeinopoliittista tehtävää toteutetaan yhteensovittamalla työvoiman osaamista elinkeinoelämän kysyntää vastaavaksi. Keinoina ovat työttömien ohjaus, alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden edistäminen, ammatillinen työvoimakoulutus sekä investointiohjelmat. Jako- eli sosiaalipoliittista tehtävää toteutetaan heikoimpien yksilöiden ja ryhmien asemaa parantamalla esimerkiksi turvaamalla heidän toimeentulonsa työttömyysturvajärjestelmän avulla. Työvoimapolitiikan tehtävät painottuvat eri tavoin noususuhdanteessa kuin laskusuhdanteessa. Noususuhdanteessa korostuu työvoimapolitiikan suhdannepoliittinen rooli, kun taas laskusuhdanteessa korostuvat jakopoliittiset näkökohdat. (Skog & Räisänen 1997, 60–63.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan alkujuuret ovat 1940-luvun Ruotsissa. Sen varsinaiseksi perusasiakirjaksi muodostui Ruotsin ammattiyhdistysliikkeen täystyöllisyysasiakirja vuodelta 1951. Täystyöllisyyden ja matalan inflaation saavuttamiseksi käytettiin valikoivista toimista koostuvaa aktiivista työvoimapolitiikkaa. Toimenpiteiden tarkoituksena oli parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa, edistää rakennemuutosta, tasata suhdannevaihteluja ja kasvattaa työn kysyntää. (Hämäläinen 1998a, 2.)

Jo 1900-luvun alussa oli Suomessa valtion käsityölaitoksia ja työtupia käsityön opettamiseksi työttömille. Sotien jälkeen vuosina 1945–1948 järjestettiin valtion kustannuksella 1–6 kuukautta kestävästä pikakoulutusta. Ensimmäiset varsinaiset ammattikurssit työllisyysvaroin järjestettiin 1950-luvulla ja vuonna 1957 säädettiin ensimmäinen työllisyyslaki. Vuonna 1976 astui voimaan laki työllisyyskoulutuksesta. (Mikkonen 1997, 12–13.)

Työvoimapolitiikka oli 1950-luvulla ennen muuta työllisyyden hoitoa. Kunnilla oli velvollisuus järjestää työttömille töitä. Tämä työlinjan korostaminen jatkui vielä 1960-luvullakin. Samanaikaisesti luotiin perusta valtakunnallisen työvoimapolitiikan ja valtakunnallisten työmarkkinoiden kehittämiseksi. 1960-luvun puolivälissä luotiin työllisyyskoulutusjärjestelmä. Työllisyyskoulutuksella oli tarkoitus edistää uudenlaisten tietojen omaksumista, kun työllisyystyöt olivat vain yksinkertaisia ruumiillisia töitä, jotka eivät kehittäneet ammattitaitoa. Työllisyyskoulutus kehittyi 1970-luvulla nopeasti ja koulutuksen painopiste siirtyi nuorten kouluttamisesta aikuisten kouluttamiseen. Työllisyyskoulutuksesta onkin tämän jälkeen tullut osittain kiinteämuotoisen ammatillisen koulutuksen korvaaja. Työvoimapolitiikan jaksoa 1960-luvun alkuun asti kutsutaan työlinjaksi, 1960-luvun jaksoa korvauslinjaksi ja jaksoa 1970-luvun alusta alkaen koulutuslinjaksi. (Juuti 1994, 5.)

Työvoiman uudelleen koulutus muodostui aktiivisen työvoimapolitiikan osaksi 1970-luvulle tultaessa. Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena oli työvoiman kysynnän ja tarjonnan määrällinen ja laadullinen tasapainottaminen koko Suomessa. Koulutuksesta tuli oleellinen osa aktiivista työvoimapolitiikkaa. Ammatillisen koulutustarpeen taustalla oli teknologian kehittyminen ja nopeat muutokset tuotantotoiminnassa. Koulutus nähtiin myös keinona lisätä työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Työllisyyskoulutuksen tavoitteena oli parantaa työttömien ammattitaitoa ja toisaalta

tydyttää sellaista työvoiman kysyntää, jota ei voitu poistaa nopeasti muilla tavoin. (Juuti 1994, 5.)

Työttömyysaste oli varsin alhainen 1970- ja 1980-luvuilla. Niinpä 1980-luvun lopulla työvoimapolitiikan tavoitteeksi asetettiin täystyöllisyys. Kari Vähätalo on nimennyt 1980-luvun lopulle tyypillisen tilanteen laajenevan työvoimapolitiikan kaudeksi. Hänen mukaansa vuoden 1988 alusta voimaan tullut työllisyyslaki pyrki ensisijaisesti poistamaan pitkäaikaistyöttömyyttä, jota voidaan pitää yhtenä keskeisenä yhteiskunnallisena ongelmana. Pitkäaikaistyöttömyyttä koetettiin poistaa palauttamalla työttömät velvoitetyn avulla normaaleille työmarkkinoille. (Juuti 1994, 6.)

3.2 Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteet

Aktiivisilla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä pyritään parantamaan taloudellista kasvua ja yleistä hyvinvointia kehittämällä inhimillistä pääomaa ja vähentämällä työmarkkinoiden rakenteellisia kapeikkoja. Kun työvoimakoulutus ohjataan sellaisille aloille, joissa on pulaa sopivista työntekijöistä, pystytään samalla myös vähentämään talouden niin sanottua rakenteellista työttömyyttä. Lisäksi aktiivisilla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä voidaan pyrkiä tasoittamaan talouden suhdannevaihteluja. Laskusuhdanteessa parannetaan työllisyyttä työllistämistöillä ja noususuhdanteessa vähennetään työmarkkinoiden pullonkauloja kouluttamalla työttömiä sellaisille aloille, joilla on työvoimapulaa. (Somervuori 1996, 19.)

Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tarkoituksena on aktivoida työttömiä lisäämään työvoiman tarjontaa ja saada heidät pysymään työmarkkinoilla aktiivisessa työn etsinnässä, sillä työmarkkinoilta syrjäytyneen on usein vaikea palata sinne takaisin. Pääkohderyhmänä ovat vaikeasti työllistyvät henkilöt, jotka saattavat ilman erityistoimenpiteitä jäädä kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle. Aktiivisilla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä pyritään myös parantamaan ja kehittämään työhön liittyviä taitoja. Tämä on pääasiassa yleisen koulutusjärjestelmän tehtävä, jota aktiivinen työvoimapolitiikka täydentää. Työvoimakoulutukseen osallistuvilla tulisikin ensin olla riittävä peruskoulutus. Kaikki työnhakijat pyritään tekemään mahdollisimman kilpailukykyisiksi työmarkkinoilla. (Somervuori 1996, 19.)

Yksi aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteista on työnantajien ja työnhakijoiden aktiivisen etsinnän ylläpitäminen. Tarkoituksena on saada aikaan kontakti työnantajien ja työnhakijoiden välillä. Hyvin järjestetyt työnvälityspalvelut parantavat merkittävästi työmarkkinoiden toimintaa ja tehokkuutta. Pääpaino tulisikin asettaa työnvälitystoiminnalle ja neuvonnalle. Jos näillä toimenpiteillä ei onnistuta työllistämään henkilöä, siirrytään koulutukseen, työllisyyden tukemiseen ja muihin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin. Aktiivisella työvoimapolitiikalla on myös sosiaalisia tavoitteita, joilla pyritään tasa-arvoisuuteen työmarkkinoilla. Tällöin halutaan aktivoida erityisesti vaikeasti työllistyviä henkilöitä. Vaikka varsinaisessa työllistymisessä ei onnistuttaisikaan, voidaan työttömän hyvinvointia kasvattaa antamalla hänelle mielekästä tekemistä. (Somervuori 1996, 20.)

Aktiivinen työvoimapolitiikka tähtää täystyöllisyyteen tai ainakin mahdollisimman korkeaan ja tasaiseen työllisyyteen. Työmarkkinoiden aktivointi on siis väline täystyöllisyyteen pääsemiseksi tai tuon tavoitteen ylläpitämiseksi. Aktiivisen työvoimapolitiikan mukaan työmarkkinoiden aktivoinnilla voidaan lisätä työllisyyttä. Työmarkkinoiden toimivuudella on merkitystä erityisesti inflaatiokehityksen hillinnän kannalta. Inflaation hillintä on välttämätöntä korkeaan työllisyyteen pääsemiseksi. Täystyöllisyyteen pääsemisen ilman inflaation kiihtymistä mahdollistaa se, että työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat selektiivisiä eli kohdennettuja. (Sihto 1995, 22–25.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan tarkoituksena on ollut yhdistää talouden vakaa kasvu sekä hyvinvointi- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet kuten korkea työllisyys, työmarkkinoiden toimivuus ja tavoitteet oikeudenmukaisesta tulonjaosta. Nykyisessä muuttuvassa toimintaympäristössä, missä markkinavoimat päättävät asioista, merkittävä osa perinteisistä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoista on menettänyt voimaansa. Suurtyöttömyys ja työmarkkinoiden rakenteelliset muutokset ovat merkinneet sitä, että tietyt aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamisen keinot ovat menettäneet tehokkuuttaan ja saattaneet jopa kääntyä tarkoitustaan vastaan. (Koistinen 1995, 68–69.)

Työvoimakoulutuksen tavoitteena makrotasolla on poistaa työvoimapulaa, tasapainottaa työn tarjontaa ja kysyntää, estää työttömyyttä ja edistää työvoiman liikkuvuutta. Mikrotasolla tavoitteena on vakiinnuttaa työttömän työura, vähentää työttömyyden uhkaa, parantaa työttömän työmarkkinavalmiuksia ja ammattitaitoa sekä ammatillista

liikkuvuutta. Tukityön tavoitteena makrotasolla on kaventaa alueellisia työttömyyseroja ja tasata suhdanteita. Mikrotasolla tavoitteena on katkaista pitkiä työttömyysjaksoja, parantaa työttömän työmarkkina-asemaa, mahdollistaa vakaa työura ja ylläpitää työmarkkina-valmiuksia. (Hämäläinen 1998a, 9.)

3.3 Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet

OECD:n tilastokäytännön mukaan aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet jaetaan viiteen ryhmään, joista kolme ensimmäistä kuvaavat toimenpiteen luonnetta ja kaksi viimeistä toimenpiteen kohderyhmää. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat julkiset työvoimapalvelut ja aktiivisen työvoimapolitiikan hallinto. Työhallinnon tehtävä on löytää työtä työttömille sekä jakaa heille informaatiota ja opastaa työnhaussa. Toinen ryhmä on työvoimakoulutus, jolla pyritään parantamaan ja ajanmukaistamaan työnhakijoiden ammattitaitoa. Kohderyhmänä ovat työttömät ja työttömyysuhan alaiset henkilöt. Kolmantena ryhmänä on työttömien työllisyyden tukeminen. Tähän ryhmään kuuluvat palkkatuet yksityiselle ja julkiselle sektorille sekä yksityisyrittysten perustamisen tukeminen eli starttiraha. Palkkatukea saava yritys ei saa samanaikaisesti irtisanoa muita työntekijöitä. (Somervuori 1996, 16.)

Neljäs ryhmä on alle 25-vuotiaille tarkoitetut toimenpiteet, joilla pyritään helpottamaan nuorten siirtymistä koulusta työelämään. Kohderyhmään kuuluville nuorille tarjotaan tukikoulutusta ja työharjoittelua. Samoin oppisopimuskoulutus kuuluu tähän ryhmään. Viidentenä ryhmänä ovat vajaakuntoisille kohdistetut toimenpiteet. Vajaakuntoisuudella tarkoitetaan sellaisia fyysisiä, psyykkisiä ja sosiaalisia tekijöitä, jotka estävät henkilön normaalin työllistymisen. Myös niin sanottu suojatyö kuuluu vajaakuntoisten toimenpiteisiin. Vajaakuntoisille maksettava palkkatuki on korkeampi ja yksittäisen henkilön työllistämisen kesto pidempi kuin tavallisissa työllistämistöissä. (Somervuori 1996, 17.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet olisi tärkeää yhdistää niin sanotuiksi työmarkkinapoluiksi varsinkin heikommin työllistyvien kohdalla. Työmarkkinapoluilla tarkoitetaan työttömyydestä avoimille työmarkkinoille johtavaa työvoimatoimiston tarjoamaa yksilöllistä palvelukokonaisuutta, jossa yhdistellään suunnitelmallisesti

työvoimapoliittisia toimenpiteitä. Tärkeintä on, että työvoimapoliittiset toimenpiteet eivät ole irrallisia, vaan työtön ja työvoimatoimiston virkailija ovat yhdessä suunnitelleet tarvittavat toimenpiteet, joiden avulla työtön lopulta työllistyy avoimille työmarkkinoille. (Vähätalo, Pättikangas, Valjakka, Mannila, Jaakkola & Trapnowski 1997, 18.)

3.3.1 Tukityöllistäminen ja starttiraha

Työllistämistukea voidaan myöntää työnantajalle palkkakustannuksiin, mikäli työnantaja palkkaa työttömän työnhakijan työsuhteeseen. Tukea voidaan myöntää valtion virastoille ja laitoksille, kunnille ja kuntayhtymille sekä yrityksille ja muille yksityisen sektorin työnantajille, kuten yhdistyksille ja säätiöille. (Joustoa työelämään 1998, 28.) Työllistämistukea voidaan myöntää myös yrittäjäksi ryhtyvälle työttömälle työnhakijalle (starttiraha). Tuen tarkoituksena on turvata yrittäjäksi ryhtyvän toimeentulo yritystoiminnan alkuvaiheessa.

Valtion virastojen ja laitosten palkkakustannukset korvataan tukityöllistämässä kokonaan A 17 -palkkaluokkaan asti. Sen sijaan kunnille ja yksityisille maksetaan palkkakustannuksiin määrätyn suuruista työllistämistukea, joka kattaa osan palkkauskustannuksista. (Skog 1994, 15.) Valtio, kunta, kotitaloudet, yhdistykset ja säätiöt voivat työllistää työttömän määräaikaiseen työsuhteeseen. Yrityksen edellytetään tekevän toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 48.)

Vuoden 1998 alusta otettiin käyttöön yhdistelmätuki, jolla työllistetään työsuhteeseen yli 500 päivää työttömänä olleet henkilöt, jotka ovat oikeutettuja työmarkkinatukeen. Työllistämistuki (118 mk/pv) ja työttömän työmarkkinatuki (127 mk/pv) maksetaan työnantajalle. Työnantaja voi olla kunta, yleishyödyllinen yhteisö tai yksityisen sektorin työnantaja, muttei valtion virasto tai laitos. Tukea voidaan myöntää enintään kahdeksitoista kuukaudeksi. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 49.) Yhdistelmätuki kartuttaa eläkettä normaalisti, mutta työttömyysturvan työssäoloehto vain kolmanneksella (Kietäväinen 1999, 47).

Vuoden 1995 huhtikuussa työllistämistukijärjestelmää uudistettiin tukien määrää karsimalla, paikallista harkintavaltaa lisäämällä ja sijoitettavien vähimmäistyöttömyysehto

poistamalla. Yrityksille maksettavien työllistämistukien ehtoja kiristettiin ja yrityksiltä edellytettiin tuen vastineeksi joko oppisopimuskoulutusta tai vaihtoehtoisesti sitä, että työtön palkataan yritykseen pysyvään työsuhteeseen. Työllistämistukijärjestelmän muutosten seurauksena yksityiselle sektorille tapahtuneiden sijoitusten määrä romahti ja pitkäaikaistyöttömien osuus sijoitetuista väheni entisestään. (Santamäki-Vuori 1996, 22–23.)

Vuoden 1995 jälkeen suurin osa pitkäaikaistyöttömien sijoituksista tapahtui julkiselle sektorille, missä mahdollisuudet työnteon jatkamiseen tukityöjakson umpeuduttua olivat erittäin vähäiset. Julkisella sektorilla tarjolla olevat työtehtävät eivät myöskään vaatimuksiltaan vastaa kovin hyvin pitkäaikaistyöttömien ammatillista osaamista. Syynä tähän on se, että huomattava osa pitkäaikaistyöttömistä on esimerkiksi teollisuudesta ja rakennusosalta irti sanottuja miehiä. (Santamäki-Vuori 1996, 23.)

Vuosina 1996–1998 kunnat työllistivät palkkaperusteisin toimenpitein keskimäärin 38 000 henkeä kuukaudessa, mikä on noin kahdeksan prosenttia kunta-alan henkilöstöstä. Vuonna 1996 varsinaisia tukityöllistettyjä oli yli 30 000, mutta määrä väheni seuraavina vuosina. Vuonna 1997 tukityöllistettyjä oli 25 000 ja vuonna 1998 enää 18 000. Tukityöllistämisen määrän laskiessa työttömiä työllistettiin enemmän muilla keinoin (osa-aikaisä, vuorotteluvapaaraha, työharjoittelutuki ja oppisopimuskoulutus). Esimerkiksi vuonna 1997 näin työllistettiin jo runsaat 12 000 henkilöä. Valtion rahoituksen väheneminen alensi tukityöllistettyjen määrää. Kun valtio 1990-luvun alussa korvasi kunnille palkkakustannuksia 5 300 markkaa/henkilö/kuukausi, oli tuki vuonna 1997 enää 3 550 markkaa. (Kietäväinen 1999, 46.)

Kun työvoimatoimistoon työttömäksi kirjautunut henkilö työllistää itsensä yrittäjänä, voi työvoimatoimisto myöntää hänelle työllistämistukea toiminnan alkuvaiheessa, jolloin yritystoiminta ei vielä ole kannattavaa. Tukea voi saada enintään kymmenen kuukauden ajan ja sen suuruus on 2 500–4 500 markkaa. Tukea voidaan maksaa niiltä päiviltä, joina henkilö työskentelee yrityksessään, kuitenkin enintään viideltä päivältä viikossa. (Vaihtoehtona oma yritys.) Tuen myöntämisen edellytyksiä ovat seuraavat asiat:

- hakijalla on yrittäjäkokemusta tai yritystoiminnassa tarvittavaa koulutusta, joka voidaan järjestää myös tuen maksamisen aikana

- hakijalla on riittävät valmiudet aiottuun yritystoimintaan
- yrityksellä on kannattavan toiminnan edellytykset
- hakija ei saa samaan aikaan muuta valtionapua omaan palkkakustannuksiinsa
- hakija ei saa samalta ajalta työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea
- yritystoiminta ei ole vielä alkanut ennen tuen hakemista
- yritystoiminta ei käynnistyisi ilman tukea
- tuki ei vääristä yritysten välistä kilpailua.

Starttirahaa saaneista yrityksistä yli puolet on vain yhden työntekijän yrityksiä. Kaksi kolmesta tukea saaneesta yrittäjästä olisi perustanut yrityksen ilman tukeakin. Näin ollen starttirahaan liittyvät työmarkkinavuodot ovat tukityöllistämistä ja työvoimakoulutusta suuremmat. Noin 60 prosenttia tukea saaneista yrityksistä jatkaa toimintaansa vielä kahden vuoden kuluttua. (Hämäläinen 1998b, 8.)

3.3.2 Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutus on työhallinnon yksin tai yhdessä työnantajien kanssa hankkimaa koulutusta työttömille tai työttömyysuhan alaisille ja sen keskimääräinen kesto on neljä kuukautta (Mikkonen 1996, 1). Työvoimakoulutuksen avulla ylläpidetään ja kehitetään työttömien ammattitaitoa, joka helposti vanhenee työttömyyden aikana. Toisaalta koulutuksen avulla voidaan löytää ja kehittää uusia osaamisen alueita, mikä parantaa työttömän työmarkkina-asemaa. (Mikkonen 1997, 166.)

Työvoimakoulutuksen rooli korostui 1990-luvulla, kun aikuisten kouluttamisen yhteiskunnallinen ja yksilöllinen merkitys laajemmin tiedostettiin ja työttömyyden kasvun myötä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden tarve kasvoi. (Mikkonen 1997, 14.) Työvoimakoulutus on pääosin ammatillista. Yleissivistävää koulutusta tuetaan vain silloin, kun sen puuttuminen on esteenä työllistymiselle tai ammatilliseen koulutukseen osallistumiselle. Työvoimakoulutukseen haetaan aina työvoimatoimiston kautta. (Joustoa työelämään 1998, 18.)

Työvoimakoulutuksen aikana henkilö voi saada koulutus- tai työmarkkinatukea sekä ylläpito- ja majoituskorvausta. Koulutustuki muodostuu työttömyyspäivärahaa vastaavasta

perusosasta (127 mk/pv), lapsikorotuksista ja työttömyyskassojen jäsenille maksettavasta ansio-osasta. Etuuksien maksamisesta huolehtivat Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat. Työmarkkinatukea saa henkilö, joka ei täytä työssäolohtoa eli ei ole ollut työssä kymmentä kuukautta kahden tarkasteluvuoden aikana tai aloittaa koulutuksen työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan täytyttyä. Molemmille voidaan maksaa ylläpitokorvausta (30 mk/pv) ja majoituskorvausta (30 mk/pv). Majoituskorvausta maksetaan vain kun koulutus järjestetään työssäkäyntialueen ulkopuolella ja opiskelijalle syntyy ylimääräisiä asumiskustannuksia toisella paikkakunnalla. Koulutustuki on veronalaista tuloa, mutta ylläpito- ja majoituskorvaus ovat verottomia. (Joustoa työelämään 1998, 18–20.)

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus sisältää hyvin paljon erilaista ja eri pituista koulutusta, joka on tarkoitettu monille eri kohderyhmille. Koulutus voidaan jakaa ammatilliseen ja ei-ammattilliseen työvoimakoulutukseen. Ammatillinen työvoimakoulutus voi olla perus- ja uudelleen koulutusta, jatko- ja täydennyskoulutusta, erityistaitokoulutusta (tietotekniikka ja vieraat kielet) tai yrittäjäkoulutusta. Ei-ammattillinen työvoimakoulutus sisältää ohjaavan koulutuksen ja ulkomaalaisten koulutuksen, joka on suomen kielen ja yhteiskuntatietouden opetusta. Työvoimakoulutus voi olla myös tutkintotavoitteista koulutusta, jolloin työhallinto ostaa koulutuksen asiakkaalleen niin sanottuna yksittäisenä paikkana. Viime vuosina työhallinto on ostanut vain lyhytkurssipaikkoja eikä enää tutkintotavoitteista koulutusta. Muutenkin tutkintotavoitteeseen koulutukseen osallistujien määrä on hyvin vähäistä. Työnhakuun painottunutta ohjaavaa koulutusta on järjestetty 1990-luvulla aikaisempaa enemmän. (Tervahartiala, Vesalainen & Vuori 1996, 50, 77.)

Vuonna 1997 työministeriön asettamat selvitysmiehet ehdottivat työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamisen yhteydessä laajamittaisen työnhakukoulutuksen järjestämistä työnhakijoille. Tarkoitus oli seuraavan vuoden aikana antaa työnhakuvalmiuksia noin 200 000 työttömälle. Noin 130 000 työtöntä osallistuisi työvoimatoimiston järjestämiin 1–2 viikon työnhakuvalmennuskursseihin ja 70 000 henkilölle hankittaisiin työnhakuvalmiuksia parantavaa koulutusta työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena. (Hallituksen esitys eduskunnalle, www.edita.fi.) Viime vuosina on noin satatuhatta työtöntä vuosittain osallistunut näihin toimenpiteisiin. Työvoimatoimistojen järjestämä työnhakukoulutus tapahtuu 10–15 henkilön ryhmissä, joissa harjoitellaan esimerkiksi työhaastatteluja ja oman osaamisensa markkinointia (Kun etsit työtä -esite).

Työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta järjestävät erityisesti ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, mutta myös ammatilliset oppilaitokset, yliopistot, korkeakoulut, työnantajat ja konsulttiyritykset (Tervahartiala, Vesalainen & Vuori 1996, 50). Vuoden 1991 alusta aikuiskoulutuskeskukset muuttuivat tulosvastuullisiksi yksiköiksi, jotka rahoittavat toimintansa palvelujen myynnillä. Koulutuksen organisointi muuttui siten, että hankinta ja rahoitusvastuu keskitettiin työvoimaviranomaisille, hankinnat paikallisille työvoimapiireille ja työvoimatoimistoille, opintososiaalisten tukien maksatus Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille sekä rahoitusvastuu työvoimahallinnolle. (Mikkonen 1997, 15.)

3.3.3 Työharjoittelu, oppisopimuskoulutus ja työpajatoiminta

Erityisesti nuorille suunnattuja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ovat työharjoittelu, oppisopimuskoulutus ja työpajatoiminta. **Työharjoittelu** on tarkoitettu työttömän henkilön ammatillisten valmiuksien parantamiseen. Työharjoittelussa työtön voi tutustua eri ammatteihin ja näin selkeyttää ammatinvalintaa tai kartuttaa työkokemusta. Työharjoittelussa henkilö työskentelee työnantajan luona ilman työsuhdetta. Työnantajalle ei aiheudu kustannuksia harjoittelusta. Työllistämistuki tai työmarkkinatuki maksetaan työttömälle itselleen. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 50.) Mikäli työtön on työmarkkinatuella tai hän on nuori, joka ei täytä työssäoloehdot, Kansaneläkelaitos maksaa hänelle harjoitteluajalta työmarkkinatukea (127 mk/pv). Jos työtön täyttää työssäoloehdon, työvoimahallinto maksaa hänelle harjoittelurahaa (Kajaanissa 182,90 mk/pv). Työmarkkinatuen harjoittelu-aika on enimmillään kaksitoista kuukautta ja harjoittelurahan harjoittelu-aika kymmenen kuukautta. Vuosien 1996 ja 1997 työttömyysturvauudistukset lisäsivät työharjoittelua, kun nuorten työmarkkinatuki tehtiin vastikkeelliseksi.

Oppisopimuskoulutuksella tarkoitetaan työpaikalla työtehtävien yhteydessä harjoitettavia ammatillisia opintoja, joita täydennetään tietopuolisilla opinnoilla. Oppisopimuskoulutusta järjestetään sekä nuorisooasteen että aikuisten ammatillisena peruskoulutuksena ja lisäkoulutuksena. Peruskoulutus tarkoittaa ammatillista koulutusta vailla olevan henkilön kouluttamista työnantajan palveluksessa ja lisäkoulutus ammatillisen koulutuksen saaneen jatkokouluttamista. Työnantajana voi olla kunta tai

yksityinen yritys. Yritys voi saada työllistämistukea oppisopimuskoulutukseen myös määräaikaisen työsopimuksen perusteella. Työnantaja saa työllistämistukea työvoimatoimistolta ja lisäksi koulutus-korvausta opetusministeriön varoista. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 49.) Myös valtio voi olla työnantajana, mutta koska valtiolle maksettava työllistämistuki on suurempi, eivät työvoimatoimistot mielellään rahoita valtiolle tapahtuvaa oppisopimuskoulutusta.

Oppisopimuskoulutuksessa voidaan suorittaa myös tutkinto joko kerralla tai vaiheittain. Peruskoulutuksessa opiskelijan lähtötaso on peruskoulu, kansakoulu tai lukio. Mukaan voivat tulla myös ammatinvaihtajat, joilla on jokin ammatillinen peruskoulutus ja työkokemusta. Heille oppisopimuskoulutus on uudelleen koulutusta. Tutkintoon johtavan koulutuksen kesto vaihtelee yhdestä neljään vuoteen, koska opiskelijan aikaisempi koulutus ja työkokemus vaikuttavat oppiajan pituuteen. Ammatillisen lisäkoulutuksen tavoitteena on edistää ammattitaidon ylläpitämistä tai ammatissa tarvittavien erityisvalmiuksien hankkimista. Koulutus kestää 4–12 kuukautta. (Kaisaniemi & Määttä 1994, 10–11.)

Oppisopimuskoulutuksen suosio noudattelee työllisyyden muutoksia pienellä viiveellä. Työttömyyden ollessa korkealla oppisopimuskoulutukseen hakeudutaan helpommin kuin alhaisen työttömyyden aikana. Oppisopimuskoulutuksen aloittaneiden määrä kasvoi 1970-luvun loppupuolella ja vakiintui 1980-luvulla kuuteen tuhanteen. 1980-luvun lopun nousukauden ja työvoimapulan aikana aloittaneiden määrä alkoi laskea. Aallonpohja saavutettiin vuonna 1992, jolloin aloittaneita oli vain noin puolet huippumäärästä. Tämän jälkeen määrä lähti jyrkkään nousuun. Vuonna 1996 oppisopimuskoulutuksen aloittaneita oli jo yli 16 000. (Nyyssölä & Pajala 1999, 106.)

Opetushallituksen tavoitteena on ollut, että joka viides ammattiin opiskeleva nuori opiskelisi oppisopimuksella, mutta nuorille oppisopimuskoulutus on yhä harvinainen tapa suorittaa ammatilliset opinnot. Oppisopimuskoulutuksen ongelmaksi onkin muodostunut se, että yritykset ovat kiinnostuneempia työntekijöidensä jatkokoulutuksesta kuin työelämäänsä aloittelevien nuorten harjaannuttamisesta. Oppisopimuskoulutuksen suosion kasvu selittyikin osaltaan jatkokoulutuksen lisääntymisenä peruskoulutuksen kustannuksella. Aikuisten osuus oppisopimuskoulutukseen osallistuneista 27 000 opiskelijasta oli vuonna 1999 jo 70 prosenttia ja opiskelijoiden keski-ikä peräti 32 vuotta.

Vain joka 25:s opiskelija oli alle 20-vuotias ja 20–24-vuotias oli joka viides oppisopimusopiskelija. (Kainuun Sanomat 14.3.2001.) Koska kehitys ei ole täysin sopusoinnussa oppisopimuskoulutuksen peruslähtökohtien (nuorten työhön opettaminen ja syrjäytymisen ehkäisy) kanssa, opetushallitus rajoittaa lisäkoulutuspaikat yhdeksään tuhanteen vuodessa (Nyyssölä & Pajala 1999, 110).

Ensimmäiset **työpajat** perustettiin Suomeen 1980-luvun puolivälissä. Työpajoja oli vuonna 1997 noin 350 eri puolilla Suomea ja niissä noin 80 000 nuorta. Suomen liittyttyä Euroopan Unioniin työpajat otettiin mukaan Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3 - ohjelmaan. Ohjelman pitkäaikaistavoite on nuorten integroiminen työelämään ja syrjäytymisen ehkäisy. Euroopan sosiaalirahaston tukemia työpajoja, joissa etsitään uudenlaisia työ-, koulutus- ja sosiaalipoliittisia ratkaisuja, kutsutaan innovatiivisiksi työpajoiksi. Työpajoista noin neljännes kuuluu tähän ryhmään. (Karjalainen 1999, 16–17.)

Työpajat mielletään usein kouluallergisten ja syrjäytyneiden nuorten puuhastelupaikoiksi. Työpajatoiminta onkin tarkoitettu erityisesti niille, jotka eivät pysty ilman erityistoimenpiteitä hakeutumaan koulutukseen tai työhön. Toiminnan peruslähtökohtana on yksilöllisyys ja joustavuus ja tarkoituksena on opettaa nuorille palkkatyöyhteiskunnan arvoja. (Nyyssölä & Pajala 1999, 95.)

Pajajohtaja Vuokko Kemppainen kertoi tammikuussa 2001 Kajaanin nuorten työpajan toiminnan käynnistyneen vuonna 1985 aluksi yhdistyksenä. Myöhemmin toiminta siirtyi Kajaanin kaupungille osaksi erikoisnuorisotyötä. Nykyisen kaltaisen muotonsa toiminta sai vuonna 1995. Työpaja jakautuu viiteen osastoon, jotka ovat puu-, metalli-, rakennus- ja tekstiiliosasto sekä elämispaja. Kajaanin työpajatoimintaan ohjataan joko työvoimatoimiston, Kansaneläkelaitoksen, vakuutusyhtiöiden tai oppisopimuskeskuksen kautta. Työpajalla on työttömiä hyvin erilaisilla tukimuodoilla: kuuden kuukauden työllistämistuella, vuoden yhdistelmätuella, vuoden harjoittelurahalla, ½–2 vuotta oppisopimuskoulutuksessa, työkokeilussa sekä kriminaalihuollon ohjaamia yhdyskunta-palvelussa. Puolet toiminnan rahoituksesta tulee kaupungilta ja toinen puoli valtiolta sekä Euroopan sosiaalirahastolta. Tällä hetkellä toimintaa pyritään kehittämään niin, että pajan tuottamat toiminnot rahoittaisivat pajan toimintaa.

3.3.4 Osa-aikalisä ja vuorotteluvapaa

Työn jakamisen edistämiseksi käynnistettiin erilaisia työnjakokokeiluja, joita tuettiin valtion varoin. Kokeilujen piiriin kuuluivat työllistämistuki osa-aikatyöhön, vuorotteluvapaa sekä alueellisesti rajattu työaikakokeilu kunnissa. (Skog & Räisänen 1997, 107.) Kajaani kuului niihin kuntiin, joissa kokeiltiin viimeksi mainittua. Neljä työntekijää vähensi kukin työaikaansa 20 prosenttia ja näin työllistettiin yksi työtön. Kokeilu lopetettiin, koska se ei työllistänyt riittävästi pitkäaikaistyöttömiä (Lex Kainuu 2000, 80).

Osa-aikalisä on kokoaikatyöstä vapaaehtoisesti osa-aikatyöhön siirtyvälle työntekijälle maksettava korvaus. Työvoimatoimisto voi myöntää osa-aikalisän, jos työnantaja samanaikaisesti palkkaa palvelukseensa työttömän työnhakijan (Aktiivinen sosiaalipolitiikka 2000, 49). Osa-aikalisää voi käyttää henkilö, jonka työsuhde samaan työnantajaan on kestänyt vähintään vuoden. Työllistettävää ei tarvitse palkata samoihin tehtäviin, joita osa-aikatyöhön siirtyvä on tehnyt. Samalle henkilölle voidaan myöntää tukea enintään kahdeksitoista kuukaudeksi. Osa-aikalisä otettiin käyttöön kokeiluluonteisesti 1.3.1994 ja vakinaistettiin vuoden 1997 alusta. (Skog & Räisänen 1997, 107–108.)

Osa-aikalisällä on työllistynyt pääasiassa helposti työllistyviä lyhytaikaistyöttömiä. Tuen käyttäjistä noin 90 prosenttia on ollut naisia. Työtään ovat jakaneet erityisesti 35–49-vuotiaat naiset, joilla on pitkä työkokemus ja keskiasteen koulutus. Työllistetyt ovat sitä vastoin olleet vastavalmistuneita 25–29-vuotiaita naisia. Tällä toimenpiteellä ei vähennetä pitkäaikaistyöttömyyttä, sillä vain noin kymmenen prosenttia työllistetyistä on ollut pitkäaikaistyöttömiä. Tukea on käytetty eniten kuntasektorilla (80 %) ja siellä erityisesti terveyden- ja sairaanhoitotyössä (47 %). (Skog & Räisänen 1997, 107–108.)

Vuorotteluvapaalla tarkoitetaan järjestelyä, jossa kokoaikatyöntekijä, jonka työsuhde on kestänyt vähintään vuoden, jää vapaalle 90–359 kalenteripäivän ajaksi. Tältä ajalta työntekijälle maksetaan vuorottelukorvausta, jonka määrä on 70 prosenttia siitä työttömyyskorvauksesta, jota hän saisi työttömänä ollessaan. Työnantajan tulee palkata vapaan ajaksi työvoimatoimistosta työtön työnhakija, jolle maksetaan normaalia palkkaa. Vuorotteluvapaakokeilu koskee työntekijöitä, virkamiehiä ja viranhaltijoita. Työtöntä ei tarvitse

palkata samoihin tehtäviin, joita vapaalle lähtijä on hoitanut. (Skog & Räisänen 1997, 109–110.)

Koska palkattavan henkilön työttömyyden kestolle ei ole asetettu vaatimuksia, myös vuorotteluvapaa työllistää lähinnä lyhytaikaistyöttömiä. Noin 65 prosentilla työttömyys on kestänyt alle kolme kuukautta ja yli puolet on työskennellyt saman työnantajan palveluksessa aiemminkin. Pitkäaikaistyöttömiä on vain seitsemän prosenttia sijaisista. (Skog & Räisänen 1997, 109–110.) Kokeilu alkoi vuoden 1996 alusta ja kestää vuoden 2003 loppuun saakka. Vuoden 2000 loppuun mennessä siihen oli osallistunut yli 40 000 työntekijää. (Kainuun Sanomat 19.12.2000.)

3.3.5 Työosuuskunnat ja työllisyysprojektit

Työosuuskunnat toimivat jonkin liiketoiminta-ajatuksen mukaan valmistaen tuotteita tai myyden palveluksia. Työosuuskuntien piiriin luetaan toiminta, jossa työttömät tai työttömyyden uhkaamat työntekijät muodostavat osuuskunnan aloittaakseen tai jatkaakseen jonkin tuotteen tai palvelun tuottamista. Työosuustoimintaan kuuluvat myös niin sanotut työtä vuokraavat osuuskunnat, jotka vuokraavat jäsentensä työtä yrityksille tai yksityisille henkilöille. (Koski 1996, 15.)

Osuuskunta on jäsentensä yhteisesti omistama ja demokraattisesti hallitsema yhteisöyrittäjä, jossa omistajat päättävät asioista tasa-arvoisesti jäsen ja ääni -periaatteella. Tavoitteena on jäsenten talouden tukeminen, ei voiton maksimointi. Viisi henkilöä voi perustaa osuuskunnan, mutta jos jäsenet haluavat säilyttää oikeutensa työttömyysturvaan, on heitä oltava vähintään seitsemän. Osuuskunnan perustamiskynnys on matala, sillä suuria alkupääomia ei tarvita. Osuustoiminta-ajatuksen edistäjäksi perustettiin vuonna 1899 Pellervo-Seura. (Osuustoiminta – viisaan valinta, www.pellervo.fi.)

Kainuussa on yli 30 uusosuuskuntaa ja niissä on yhteensä yli 500 jäsentä. Vuosittain Suomessa perustetaan noin 200 uusosuuskuntaa. Määrä on kasvanut huomattavasti 1990-luvun alusta, jolloin vuosittain perustettiin vain noin 20 uusosuuskuntaa. (Tilastoja uusosuuskunnista, itc.jyu.fi.) Kainuussa toimivia työosuuskuntia ovat esimerkiksi Kainuun Kanerva Kajaanissa ja Sotkamossa sekä Keikkatyö Ristijärvellä.

Työllisyyspoliittista **projektitukea** voidaan myöntää työllisyyden edistämiseksi ja syrjäytymisen estämiseksi hankkeisiin, joiden avulla järjestetään uusia työmahdollisuuksia työttömille työnhakijoille ja toteutetaan muita heidän työllistymistään edistäviä toimenpiteitä. Lisäksi projektitukea voidaan myöntää muihin työllisyyttä ja työvoiman kehittämistä edistäviin alueellisiin ja paikallisiin hankkeisiin. (Työllisyysasetus 1997/1363, 17 §.) Projektitukea voivat saada kunta tai kuntayhtymä sekä muu yhteisö tai säätiö. Sitä voidaan myöntää kunnalle 50 prosenttia tai muille 75 prosenttia hyväksytyistä kokonaiskustannuksista.

Vaikeasti työllistettäviä työttömiä on pyritty auttamaan työmarkkinoille erilaisten työllisyysprojektien avulla. Yksi tällainen projekti oli vuosina 1996–1999 toteutettu Veturi-projekti, jonka tarkoituksena oli ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä ja syrjäytymistä sekä parantaa työllisyysprojektiin osallistuneiden pitkäaikaistyöttömien työvalmiuksia ja selviytymistä elämässä. Pääosa projektin rahoituksesta tuli Euroopan sosiaalirahastolta. (Juutinen, Piirainen, Rissanen & Tuunainen 2000, 9.)

Toinen Euroopan sosiaalirahaston tukea saanut projekti on Mestari-kisälli -projekti. Se on osa Kainuun Liiton, Kainuun TE-keskuksen työvoimaosaston ja ESR:n tuella valmistettua Lex Kainuu -työllisyyskokeilua. Mestari-kisälli -projekti keskittyy vaikeasti työllistyviin nuoriin, joilla on ongelmia muun muassa koulutuksen, työllistymisen, päihteiden käytön ja rikosten kanssa. Mestari-kisälli -mallissa pitkään työelämässä ollut, mutta työttömäksi jäänyt ammattimies ja nuori muodostavat työparin, joka käy yhdessä läpi työ- ja koulutusjaksot. Toiminnan tavoitteena on nuoren elämänhallinnan tukeminen sekä työhön ja koulutukseen innostaminen. Vuosina 1999 ja 2000 toiminnassa oli mukana noin 100 mestaria ja kisälliä kaikista Kainuun kunnista. (Mestari-kisälli -esite.)

3.4 Työttömien yhdistykset

Työttömyyden huomattavan kasvun myötä työttömien omaehtoinen toiminta laajeni nopeasti 1990-luvulla. Työttömät perustivat lukuisia paikallisyhdistyksiä, joiden toiminta on sekä sosiaalista työttömien henkisen hyvinvoinnin tukemista että etujärjestötoimintaa. Aluksi valtion työllistämispalvelulla ja myöhemmin yhdistelmätuella työllistettiin vetäjiä työttömien yhdistyksiin (Skog & Räisänen 1997, 144).

Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö (TVY ry.) on riippumaton kansalaisjärjestö, joka perustettiin vuonna 1991 ajamaan ja valvomaan työttömien sosiaalisia etuja, hoitamaan tiedotusta, järjestämään koulutusta ja tekemään työtä työllisyyden parantamiseksi. Järjestöön kuuluu yli 200 jäsenyhdistystä eri puolilla maata ja 15 työvoimapiireittäin valittua jäsentä varajäsenineen. Vuodesta 1993 TVY on edustanut suomalaisia työttömiä Euroopan työttömien verkostossa (ENU). Euroopan työttömien verkostoon kuuluu edustajia 15 maasta, joista 13 on Euroopan Unionin jäsenvaltioita. (Tvy – historiaa ja faktoja, www.saunalahti.fi/tvy1.)

Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö tukee ja kannustaa jäsenyhdistystensä toimintaa työttömien fyysisen, psyykkisen ja aineellisen hyvinvoinnin säilyttämiseksi. Järjestö tekee aloitteita epäkohtien korjaamiseksi, työttömien oikeuksien turvaamiseksi ja työllistymismahdollisuuksien lisäämiseksi. Järjestö ottaa myös kantaa työttömiä koskeviin kysymyksiin ja vaikuttaa työttömien etuja koskevaan päätöksentekoon eri tasoilla. Vuosittain lokakuussa vietetään Järvenpäässä Ihmisoikeuspäiviä, jotka järjestetään yhdessä Kirkon diakonia- ja yhteiskuntatyön keskuksen ja Seurakuntaopiston kanssa. Järjestö julkaisee omaa tiedotuslehteä Karensisanomia, jota jaetaan ilmaiseksi työttömien yhdistysten välityksellä muun muassa työttömien toimipisteissä ja työvoimatoimistoissa. (Tvy – historiaa ja faktoja, www.saunalahti.fi/tvy1.) TVY:n vuosikokous pidettiin Kajaanissa 29.–30.3.2001.

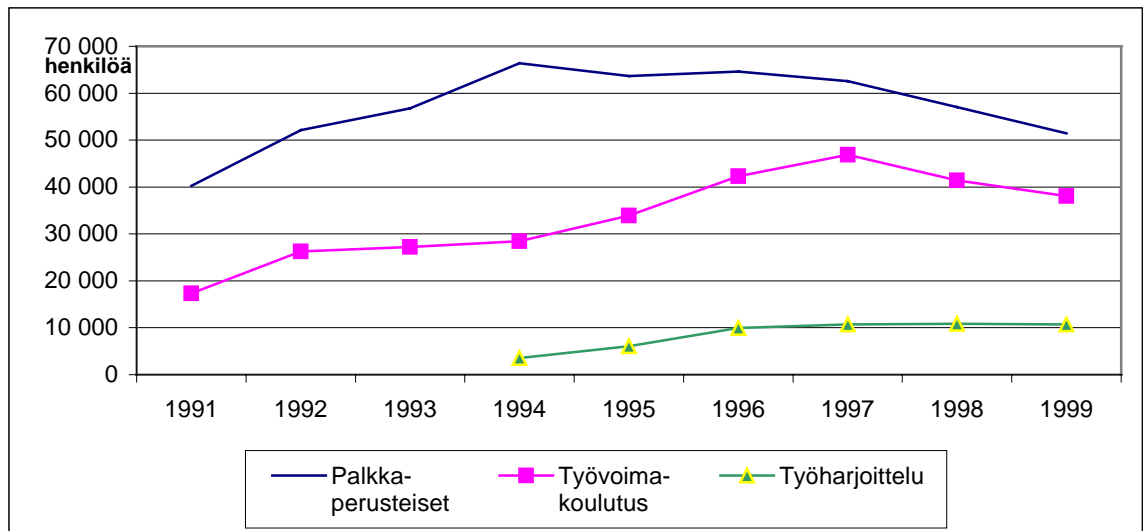
Vuosina 1998–2000 Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö järjesti Raha-automaattiyhdistyksen tuella valtakunnallisen Yhteistyöllä elämä hallintaan -projektin. Projektin tarkoituksena oli auttaa pitkäaikaistyöttömiä elämänhallintansa parantamisessa. Projekti toimi kahdeksalla paikkakunnalla Kajaani mukaan lukien. Tukihenkilöt kokosivat 13–20 henkilön pilkeryhmiä, joiden tavoitteena oli järjestää vertaistuen avulla toimintaa, harrastuksia ja uusia sosiaalisia suhteita yli 40-vuotiaille pitkäaikaistyöttömille. Ryhmiä järjestettiin 3–4 vuosittain ja niihin osallistui kaikkiaan lähes 1 200 pitkäaikaistyötöntä. Ryhmät onnistuivat hyvin tavoitteissaan auttaa syrjäytyneitä ja moniongelmaisia pitkäaikaistyöttömiä. Projektin rahoitus päättyi vuoden 2000 loppuun, mutta vastaavanlaiselle toiminnalle olisi suuri tarve. (Yhteistyöllä elämä hallintaan, www.saunalahti.fi/tvy1.)

Kajaanin työttömien yhdistys (KTY ry.) perustettiin vuonna 1993. Yhdistykseen kuuluu noin 200 jäsentä ja yhdistyksellä on 11 yhdistelmätuella palkattua työntekijää sekä TE-keskuksen tuella palkattu toiminnanohjaaja-työsuunnittelija. Yhdistys ylläpitää työttömien ruokalaa, jossa käy päivittäin noin sata työtöntä ruokailemassa. Ruokalatoimintaa avustavat Kajaanin evankelisluterilainen seurakunta ja Kajaanin kaupunki. Työttömien yhdistys pyrkii aktivoimaan työttömiä erilaisten harrastusten ja virkistystoiminnan piiriin. Yhdistys järjestää opinto- ja virkistysmatkoja sekä erilaista harrastustoimintaa kysynnän ja resurssien mukaan.

4 TYÖVOIMAPOLIITTISTEN TOIMENPITEIDEN KEHITYS 1990-LUVULLA

Suomessa on käytetty paljon työvoimapoliittisia toimenpiteitä, erityisesti tukityöllistämistä. Varsinkin Kainuussa, jossa työttömyysaste on ollut maan keskiarvoa korkeampi jo ennen 1990-luvun lamaa, on tukityöllistämällä jo pitkä perinne. Kainuussa oli vuosina 1990–1996 työllistämistukien piirissä 60 henkilöä tuhatta työvoimaan kuuluvaa kohti. Uudellamaalla vastaava luku oli kymmenen. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä lisättiin 1990-luvulla voimakkaimmin Etelä-Suomessa, koska työttömyysjaksojen pidentyminen haluttiin katkaista. Kaikesta huolimatta aktiivisen työvoimapolitiikan painopiste säilyi yhä Itä- ja Pohjois-Suomessa. (Böckerman 1998, 69, 77.) Palkka-perusteisia työllistämistukia hyödynsivät 1990-luvulla ennen kaikkea pienet kunnat, joiden työmarkkinoiden koko oli alle 20 000 henkeä (Koistinen 1995, 66).

Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, **Suomessa** palkkaperusteisia työvoimapoliittisia toimenpiteitä on käytetty huomattavasti enemmän kuin työvoimakoulutusta. Varsinkin 1990-luvun alussa, kun työttömyysaste oli korkeimmillaan, palkkaperusteisia toimenpiteitä käytettiin katkaisemaan työttömyyttä. Syynä tähän oli vuoteen 1993 asti voimassa ollut velvoitetyöllistäminen. Korkeimmillaan palkkaperusteisten toimenpiteiden taso oli vuosina 1994–1997, jolloin toimenpiteiden piirissä oli keskimäärin runsaat 60 000 työtöntä vuodessa (Kuvio 7). Kunnat työllistivät lähes 50 prosenttia tukityöllistetyistä ja valtio sekä yksityinen sektori toisen puolen (Liite 4, taulukko 10). Kuntien tukityöllistäminen oli korkeimmillaan vuonna 1996, jolloin kunnat työllistivät runsaat 30 000 työtöntä. Valtion tukityöllistäminen pysyi lähes koko 1990-luvun runsaassa 10 000 työttömässä. Sekä kuntien että valtion tukityöllistäminen kääntyi selvään laskuun vuoden 1997 jälkeen. (Työvoimapoliittisissa toimenpiteissä olevat, www.mol.fi.)



Kuvio 7. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kehittyminen Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: Työministeriö, www.mol.fi).

Tukityöllistäminen yksityiselle sektorille kasvoi nopeasti 1990-luvun alkupuolella ja oli korkeimmillaan vuonna 1994, jolloin yksityinen sektori työllisti keskimäärin lähes 29 000 työtöntä. Vuoden 1995 työllistämistuki uudistuksen jälkeen työllistäminen yksityiselle sektorille väheni lähes kymmenellä tuhannella. Syynä tähän oli se, että työllistämistukea saadakseen yksityisen yrityksen täytyi joko kouluttaa työtöntä tai taata tälle vakituinen työpaikka työllistämistuen päättymisen jälkeen. Mutta 1990-luvun lopulla valtion ja kuntien työllistämisen vähentyessä työllistäminen yksityiselle sektorille taas kasvoi ja lähes saavutti vuoden 1994 huippulukeman. (Työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevat, www.mol.fi.)

Työvoimakoulutuksen määrä kasvoi lähes koko 1990-luvun ajan. Työvoimakoulutukseen osallistuneiden määrä yli kaksinkertaistui vuoden 1991 noin 17 000 osallistujasta vuoden 1997 vajaaseen 47 000 osallistujaan. (Työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevat, www.mol.fi.) Syynä lisääntyneeseen työvoimakoulutuksen tarpeeseen oli työn kysynnän ja tarjonnan kohtaannon turvaaminen. Kun työttömyys 1990-luvun puolenvälin jälkeen hiljalleen laski, ei kaikilla työttömällä ollut enää työmarkkinoilla tarvittavia tietoja ja taitoja.

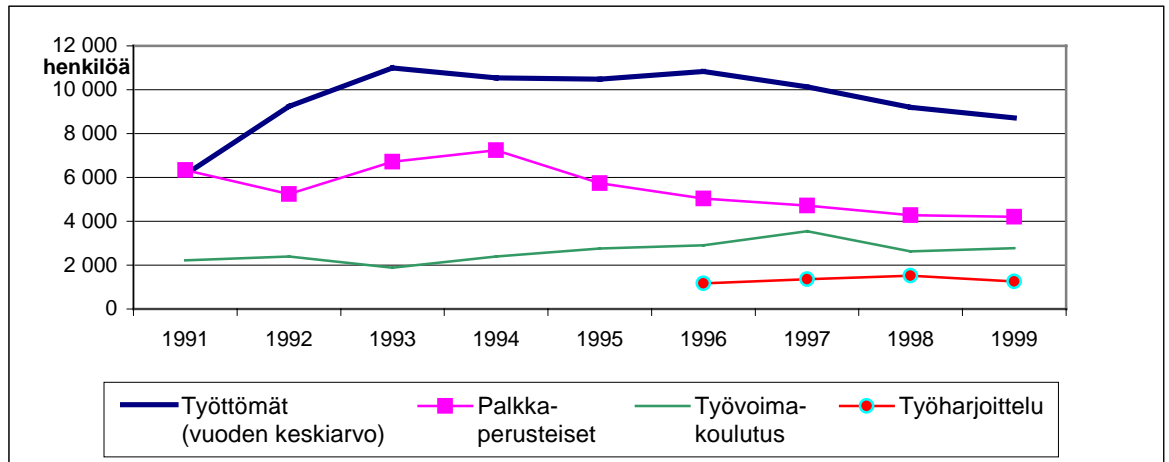
Suurin kasvu työvoimakoulutuksessa tapahtui Uudellamaalla. Vuosien 1993 ja 1996 välillä työvoimakoulutus lisääntyi Uudellamaalla 102 prosenttia, kun koko maan

keskiarvo oli 54 prosenttia ja Kainuussa kasvua oli vain 21 prosenttia. Kaikesta huolimatta työvoima-koulutukseen osallistui Kainuussa 18 henkilöä tuhatta työvoimaan kuuluvaa kohti, kun Uudellamaalla vastaava luku oli 8 henkilöä ja koko maan keskiarvo oli 12 henkilöä. Syynä huimaan työvoimakoulutuksen määrän kasvuun Uudellamaalla oli alhainen lähtötaso. (Böckerman 1998, 71–72.)

Vuonna 1994 käyttöön otetun työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoittelun määrä kasvoi hyvin nopeasti. Vuosina 1997–1999 työharjoitteluun osallistui jo yli 10 000 työtöntä, joista suurin osa oli alle 25-vuotiaita. (Työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevat, www.mol.fi.) Työharjoittelun lisääntymisen osasyynä oli vuosien 1996 ja 1997 työttömyysturva-uudistukset, jotka edellyttivät alle 25-vuotiailta vastikkeellisuutta työmarkkinatuen saannin ehtona.

Kainuussa toistui hyvin samanlainen suuntaus kuin valtakunnallisestikin eli työvoimakoulutuksen määrä nousi hiljalleen lähes koko 1990-luvun (Kuvio 8). Sitä vastoin palkkaperusteisten toimenpiteiden määrä kääntyi laskuun jo vuoden 1994 jälkeen. Kainuussa työvoimapolitiittisia toimenpiteitä oli käytetty jo ennen lamaa 1980-luvulla huomattavasti enemmän kuin Etelä-Suomessa. Työttömyyden kasvaessa myös Etelä-Suomessa Kainuun ja muiden pitkäaikaisten työttömyysalueiden työvoimapolitiittisia toimenpiteitä karsittiin ja määrärahoja kohdistettiin Etelä-Suomeen. Kainuussa palkkaperusteiset toimenpiteet vähenivät vuosien 1993 ja 1996 välillä 8,3 prosenttia. Uudellamaalla palkkaperusteisten toimenpiteiden määrä sitä vastoin kasvoi samana aikana peräti 31,8 prosenttia. (Böckerman 1998, 70.)

Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistui vuoden 1991 aikana enemmän työttömiä kuin mitä Kainuussa keskimäärin oli työttömänä tuona vuonna (Kuvio 8). Palkkaperusteisia toimenpiteitä käytettiin eniten vuonna 1994, jonka jälkeen niiden määrä laski työttömyyttä nopeammin. Syynä tähän oli velvoitetyöllistämisen päättyminen ja työllisyysmäärärahojen kohdistaminen Etelä-Suomeen, missä pitkäaikaistyöttömien määrä oli noussut nopeasti.



Kuvio 8. Työttömyyden ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kehitys Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: Tilastokatsaus 1999, 5, 18 (työttömät ja toimenpidesijoitetut) ja työministeriön työnvälitystilasto TKV34 (työvoimakoulutus)).

Henkilöstösihteeri Paula Tokkosen mukaan Kajaanin kaupunki työllisti 1990-luvun alussa lähes 300 työtöntä työllistämistuella. Korkeimmillaan tukityöllistäminen oli vuonna 1994, jolloin työllistettiin yli 470 työtöntä. Vuosikymmenen lopussa tukityöllistäminen väheni selvästi. Vuonna 1999 työllistettiin enää 139 työtöntä. Syynä tähän olivat sekä valtion tuen väheneminen että kaupungin omat päätökset vähentää perinteistä tukityöllistämistä. Vuoteen 1996 saakka tukityöllistettyjen palkkoihin varattiin kaupungin määrärahoista tietty summa ja siitä maksettiin kaikkien tulosityksiköiden tukityöllistettyjen palkat. Parin vuoden siirtymäajan jälkeen vuodesta 1999 lähtien jokainen tulosityksikkö on joutunut budjetoimaan tukityöllistetyt omiin budjetteihinsa, mikä on lisännyt harkintaa tukityöllistämisen tarpeesta eri yksiköissä. Myös ajatus siitä, ettei perinteinen tukityöllistäminen paranna työttömien mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille, on saanut etsimään vaihtoehtoisia ja kestävämpiä keinoja työllisyyden parantamiseksi.

Tällainen keino on esimerkiksi huhtikuussa 1997 toimintansa aloittanut Kajaanin kumppanuushanke. Toukokuussa 2000 toiminta laajeni Kajaanin lisäksi Sotkamoon, Paltamoon, Vuolijoelle ja Ristijärvelle muuttuen samalla yhdistysmuotoiseksi. Toiminnan tavoitteena on pysyvien työpaikkojen luominen Kajaanin seudulle, uusien mahdollisuuksien etsiminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Toiminnan rahoitus tulee Kainuun

TE-keskukselta, Euroopan sosiaalirahastolta, Raha-automaattiyhdistykseltä ja kunnilta. Kumppaniksi ry. työllisti vuonna 2000 noin 100 henkilöä yhdistelmätuella.

5 TYÖVOIMAPOLIITTISTEN TOIMENPITEIDEN VAIKUTTAVUUS AIKAISEMPIEN TUTKIMUSTEN PERUSTEELLA

Pitkään jatkunut korkea työttömyys on lisännyt vaatimuksia työmarkkinoiden aktivoimista kohtaan. Aktiivisen työvoimapolitiikan avulla pyritään siirtämään työttömiä henkilöitä passiivisen korvausjärjestelmän piiristä avoimeen työllisyyteen. Vaikka aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset ovat melko vaatimattomia, siihen käytetään rahaa yli kolme kertaa enemmän kuin 1980-luvulla käytettiin työttömyyskorvausten maksuun. (Hämäläinen 1998a, 1.)

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta ja laatua on tutkittu vähän ja puutteellisesti. Varsinkin yksilötason tutkimuksia aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista on tehty valitettavan vähän, vaikka suomalaiset tilastot ovat hyvin kattavia ja mahdollistaisivat monipuoliset tutkimukset. Näitä mahdollisuuksia ei ole kuitenkaan juuri hyödynnetty. Aktiivisten toimenpiteiden vaikutusta toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden todennäköisyyteen työllistyä ei ole tutkittu menetelmillä, joilla valikoitumisharha voidaan poistaa. Koska eri toimenpiteisiin on erilaiset pääsyvaatimukset, ei toimenpiteiden tehokkuutta voida suoraan rinnastaa toisiinsa. Tehokkuuden arvioinnissa on otettava huomioon toimenpiteisiin osallistujan lähtökohtatilanne eli onko hän jo lähes syrjäytynyt pitkäaikaistyötön vai pitkän ammattiuran omaava henkilö. (Hämäläinen 1998a, 60–61.)

Toimenpiteiden vaikuttavuutta on usein vaikea mitata, koska tutkimusryhmä ja vertailuryhmä eivät ole satunnaisesti valittuja. Toimenpiteisiin osallistujien ryhmä muodostuu aktiivisista työttömistä, kun sitä vastoin vertailuryhmänä on yleensä toimenpiteisiin haluttomat. Nämä ryhmät poikkeavat huomattavasti toisistaan ja vaikutusarvioissa mitataankin enemmän näiden kahden ryhmän käyttäytymisen eroa kuin toimenpiteen

vaikuttavuutta. (Tervahartiala, Vesalainen & Vuori 1996, 78.) Näin saadut tulokset ovat epäluotettavia (Hämäläinen 1998a, 45).

Tehtyjen tutkimusten perusteella ollaan erimielisiä siitä, kenelle toimenpiteet pitäisi kohdentaa. Yhteistä lähes kaikille tutkimuksille on kuitenkin se, että aktiivinen työvoimapolitiikka todennäköisesti parantaa osallistujien työllistymismahdollisuuksia. Tulos perustuu kuitenkin vain muutamaa tutkimuksiin, joiden käyttämät menetelmät eivät kaikilta kohdin ole parhaita mahdollisia. (Hämäläinen 1998a, 61.)

Varsinkin Ruotsissa, missä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden taso on selvästi Suomen tasoa korkeampi, on saatu päinvastaisia tuloksia toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Esimerkiksi Susanne Ackum-Agellin tutkimus (Swedish labour market programs: efficiency and timing, 1995) sai suurta julkisuutta Ruotsissa, kun hän väitti, että työvoimapolitiittiset tuet eivät olisikaan laman aikana nopeuttaneet vaan päinvastoin pitkittäneet työttömien työllistymistä. Tulos on yllättävä ja ristiriitainen verrattuna niihin aikaisempiin tietoihin ja uskomuksiin, joiden mukaan työvoimakoulutus johti yleensä nopeampaan sijoittumiseen työmarkkinoille ja parempiin tuloihin. (Koistinen 1995, 59.)

5.1 Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin valikoituminen

Eri työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin valikoituu erilaisia henkilöitä. Esimerkiksi yksityisiin yrityksiin ja valtion työtehtäviin työnantajat valikoivat työttömistä ammattitaitoisimmat, starttirahaa saadakseen henkilön on kyettävä osoittamaan, että hänen yrityksellään on kannattavan toiminnan edellytykset ja taas kuntien velvoitetyn kohdalla edellytyksenä on pitkäaikaistyöttömyys. Työvoimakoulutukseen taas osallistuu keskimääräistä koulutetumpia työttömiä. Vain seitsemän prosenttia pitkäaikaistyöttömistä osallistuu työvoimakoulutukseen ja tämäkin koulutus on pääasiassa työelämään valmentavaa koulutusta (Santamäki-Vuori 1996, 57). Kuitenkin juuri he tarvitsisivat koulutusta eniten, koska ammattitaidottomuus on suurin työllistymistä estävä tekijä.

Työvoimatoimistot valitsevat toimenpiteisiin osallistujat. Tätä valintaa ohjaavat osaltaan työvoimapiirien työvoimatoimistoille asettamat tulosvaatimukset. Vaikuttavuustavoitteiden mukaan toimenpiteiden jälkeen työttömyyteen palaavien osuus

ei saa ylittää tiettyä prosenttiosuutta, joka on yleensä 50 prosenttia. Vaikuttavuustavoitteista johtuen on todennäköistä, että toimenpiteisiin valitaan henkilöitä, jotka työllistyvät keskimääräistä helpommin. (Hämäläinen 1999, 21.) Tämä ei vastaa periaatetta, jonka mukaan työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin pitäisi valita heikoimmassa asemassa olevia. Parempiosaisten valikoiminen työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin myös lisää työmarkkinavuotoja.

Työministeriö pyrkii kasvattamaan työvoimapolitiisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia ja painottaa toimenpiteiden jälkeistä työmarkkinoille sijoittumista. Työvoimapiirittämällä tavoitteiden sisältö onkin muuttunut puhtaasti määrälliseksi. Tavoitteita ovat esimerkiksi työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin sijoitettavien työttömien määrä kuukaudessa, pitkäaikaistyöttömien ja ikääntyneiden osuus toimenpiteisiin osallistuneista sekä työttömyyteen palaavien osuus. Määrälliset tavoitteet ohjaavat merkittävämmiin työttömien valikoimista toimenpiteisiin kuin työllisyysasetuksessa asetetut laadulliset tavoitteet, esimerkiksi työttömien syrjäytymisen ehkäisy ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen. Työvoimatoimistot eivät usein ota huomioon laadullisia tavoitteita yrittäessään saavuttaa tulostavoitteet. (Työllistymisen työllistämistuen jälkeen 1998, 21–23.)

1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin valikoitui pitkäaikaistyöttömiä sekä muita heikosti työllistyviä työttömiä. Hämäläisen (1999, 24) tutkimuksen mukaan vuosina 1988–1993 heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö osallistui todennäköisimmin tukityöhön. Mutta 1990-luvun alussa erot eri henkilötyyppien välillä supistuivat voimakkaasti. Kun tarkastelujakson alussa heikossa ja vahvassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden ero osallistumistodennäköisyydessä oli 80 prosenttia, supistui ero tarkastelujakson loppuun mennessä enää 30 prosenttiin. Tämän perusteella tukityöllistämistoimenpiteiden valintaperusteissa tapahtui muutos kohti helpommin työllistettäviä työnhakijoita. Mahdollisia syitä tähän voisi olla työvoimatoimistojen tulostavoitteiden kiristyminen tai työttömyyden voimakas kasvu, joka altisti työttömyydelle myös helpommin työllistyviä henkilöitä, joita työttömyys ei aiemmin ollut kohdannut.

Varsinkin korkeasuhdanteen aikana työvoimakoulutukseen valikoitui tai siihen valikoitiin huomattavan korkeasti koulutettuja henkilöitä. Työttömyystilanteen heiketessä koulutus-

tason merkitys väheni. Laman taittuessa koulutustason merkitys työvoimakoulutukseen osallistumisessa kasvoi jälleen. (Hämäläinen 1999, 37–38.) Työvoimakoulutukseen valikoituvilla oli keskimääräistä selvästi parempi aikaisempi työura ja vähemmän työttömyyskokemuksia edellisellä vuonna kuin vertailuryhmällä. Työvoimakoulutuksessa olleilla oli myös useammin alemman keskiasteen tutkinto kuin muilla työttömällä. Samoin pelkän perusasteen koulutuksen saaneiden osuus oli pienempi kuin vertailuryhmän työttömällä. (Aho, Nätti & Suikkanen 1996, 137–140.)

Yrittäjäkoulutukseen, jatko- ja täydennyskoulutukseen sekä erityistaitokoulutukseen osallistuvat olivat keskimääräistä koulutetumpia, he tulivat useammin toimihenkilö-ammateista, heillä oli enemmän työkokemusta sekä useammin vakaa työura ja lyhyempi työttömyysjakso ennen työvoimakoulutukseen osallistumista kuin muilla. Ammatilliseen perus- ja uudelleen koulutukseen, ohjaavaan koulutukseen sekä ulkomaalaisten koulutukseen osallistuvilla oli vähemmän aikaisempaa koulutusta, he tulivat usein teollisuus- tai rakennusalan ammateista tai heillä ei ollut ammattia, heillä oli vähemmän työkokemusta ja usein pitkä työttömyysjakso takanaan ennen koulutuksen aloittamista. Syynä työvoimakoulutukseen osallistuvien parempaan koulutustasoon voi olla se, että työvoimakoulutus kiinnostaa enemmän niitä, joilla on jo ennestään enemmän koulutusta. Myös koulutustarjonnan siirtymistä pidemmälle koulutettuja ja toimihenkilöitä hyödyttävään suuntaan on havaittavissa. (Mikkonen 1996, 87.)

5.2 Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutus työllistymiseen

Tukityöllistäminen katkaisi työttömyyden ja pienensi sitä kautta työttömyysastetta, mutta työllistettyjen myöhempi menestys työmarkkinoilla oli samanlainen kuin toimenpiteisiin osallistumattomilla työttömällä. Sitä vastoin työllistäminen paransi toimenpiteisiin osallistuneiden menestystä työmarkkinoilla verrattuna heidän toimenpidettä edeltäneeseen tilanteeseensa. (Aho, Nätti & Suikkanen 1996, 138.) Syynä tähän lienee se, että tukitöihin valikoitui kaikkein vaikeimmin työllistyviä työttömiä, joiden tilanne olisi huonontunut entisestään ilman toimenpidettä. Tukityöllistämisen avulla estettiin heitä syrjäytymästä kokonaan työmarkkinoilta.

Työvoimakoulutus edistää työllistämistoimenpiteitä tehokkaammin työnhakijoiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työvoimakoulutus parantaa osallistujan todennäköisyyttä työllistyä avoimille työmarkkinoille keskimäärin 15 prosenttia (Hämäläinen 1999, 91). Vaikkei työvoimakoulutus edistäisikään välitöntä työllistymistä, voi se silti vaikuttaa työttömän elämäntilanteeseen positiivisesti ja näin pitkällä aikavälillä välillisesti edistää hänen työllistymistään. Tämä tapahtuu parantamalla ja ylläpitämällä työttömän ammattitaitoa. (Mikkonen 1995a, 87.)

5.2.1 Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden välitön vaikutus työllistymiseen

Työministeriön selvityksen mukaan palkkaperusteisen toimenpiteen päättäneistä oli kolmen kuukauden kuluttua työllistynyt avoimille työmarkkinoille keskimäärin runsaat 20 prosenttia. Kainuun työvoimapiirissä työllistettiin heikoimmin eli vain 12 prosenttia työllistyi avoimille työmarkkinoille. Mikäli mukaan lasketaan myös tukitoimin työllistetyt, nousee valtakunnallinen luku 29 prosenttiin. Työttömänä oli kolmen kuukauden kuluttua keskimäärin 61 prosenttia. Kainuussa oli korkein työttömäksi palaavien osuus eli 71 prosenttia. Uudelleen työvoimahallinnon toimenpiteissä oli 12,5 prosenttia, joista palkkaperusteisissa toimenpiteissä 9 prosenttia, työvoimakoulutuksessa 3 prosenttia ja työmarkkinatuen työharjoittelussa 0,2 prosenttia. (Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus 1996, 17–18.)

Työvoimakoulutuksen suorittaneista oli kolmen kuukauden kuluttua työllistynyt avoimille työmarkkinoille keskimäärin vajaat 20 prosenttia. Kainuun työvoimapiirissä oli kolmanneksi matalin työllistyneiden osuus eli 17 prosenttia. Jos mukaan lasketaan myös tukitoimin työllistetyt, työllistyneiden määrä kasvaa koko maassa 32 prosenttiin. Työvoimakoulutuksen jälkeen työttömyyteen palasi keskimäärin 53 prosenttia. Alhaisin työttömyyteen palaavien osuus (46 %) oli Oulun työvoimapiirissä. Uudelleen työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä oli vajaat 24 prosenttia, työvoimakoulutuksessa ja palkkaperusteisissa toimenpiteissä 12 prosenttia kummassakin. Mukaan ei ole laskettu työelämään ohjaavaa koulutusta eikä yritysten lomautetuille järjestämää koulutusta. (Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus 1996, 18.)

Työmarkkinatuen työharjoittelun päättäneistä oli kolmen kuukauden kuluttua työllistynyt avoimille työmarkkinoille vain runsaat 7 prosenttia. Työharjoittelun jälkeen työttömyyteen palasi keskimäärin 31 prosenttia toimenpiteeseen osallistuneista. Kainuun työvoimapiirissä työttömyyteen palasi vain 21 prosenttia, mikä oli maan alhaisin osuus. Uudelleen työvoimapoliittisissa toimenpiteissä oli työharjoittelun päättymisen jälkeen 33 prosenttia, joista 21 prosenttia oli jälleen työharjoittelussa, 8 prosenttia palkkaperusteisissa toimenpiteissä ja 4 prosenttia työvoimakoulutuksessa. Opiskelun oli aloittanut 25 prosenttia työharjoitteluun osallistuneista. (Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuus 1996, 18–19.)

Vesalaisen ja Vuoren (1998, 36) tutkimuksen mukaan työnhakukoulutus lisäsi varsinkin keskimääräistä paremmassa taloudellisessa tilanteessa olevien, mutta passiivisesti työtä hakeneiden työttömien työllistymistä. Työnhakukoulutukseen osallistuneista, mutta passiivisesti työtä hakeneista työllistyi puolen vuoden seuranta-aikana noin kymmenen prosenttia enemmän kuin kontrolliryhmään kuuluneista (22,6 % ja 12,5 %). Varauksena on huomioitava, että tutkimusryhmään osallistuneet henkilöt olivat hyvin koulutettuja ja naisia oli noin 80 prosenttia. Tuloksia ei siis voi yleistää koskemaan kaikkia työttömiä. Tuomalan (2000, 26) tutkimuksen mukaan ryhmäpalveluna annettavaan viiden päivän työnhaku-koulutukseen osallistuneista työllistyi noin 20 prosenttia ja työvoimakoulutuksen yhteydessä annettavaan työnhakukoulutukseen osallistuneista työllistyi 26 prosenttia.

5.2.2 Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutus myöhempään työuraan

Työllistämistuella tapahtuvien työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuudessa oli eroja sen mukaan, millä sektorilla työllistäminen tapahtui. Parhaiten menestyivät starttirahaa saaneet työttömät, joiden myöhempi menestyminen oli selvästi parempi kuin vertailuryhmän työttömillä. Valtion työtehtäviin sekä yksityiselle sektorille työllistetyillä myöhempi menestyminen oli jonkin verran parempi, mutta velvoitetyössä olleiden heikompi kuin keskimäärin työllistettynä olleilla ja vertailuryhmässä. Erot johtunevat ainakin pääosin toimenpiteisiin valikoitumisesta. (Aho, Nätti & Suikkanen 1996, 138–142.) Samansuuntaisia tuloksia antoivat myös Hakulin, Katajamäen ja Vartiaisen (1995) sekä Santamäki-Vuoren tutkimukset (1996).

Santamäki-Vuoren (1996) tutkimuksen mukaan joka viides työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistunut pitkäaikaistyötön oli onnistunut ainakin kerran saamaan työtä normaaleilta työmarkkinoilta seuranta-aikana (1992–1994). Kuitenkin vain noin kuusi prosenttia pitkäaikaistyöttömistä onnistui kestävämmiin irtautumaan työttömyydestä ja oli pääosin normaalityössä vuoden 1994 jälkipuoliskolla. Sen sijaan melkein kaksi kolmasosaa pitkäaikaistyöttömistä oli pääosin työttömänä myös vuoden 1994 lopulla. Puolet työttömyyteen palanneista oli alle 40-vuotiaita ja kolme neljästä oli ollut työssä välittömästi ennen vuoden 1992 pitkäaikaistyöttömyysjaksoa. (Santamäki-Vuori 1996, 56–57.)

Työllistetyn sijoituspaikalla oli ratkaiseva merkitys myös pitkäaikaistyöttömien tukityön jälkeiseen työllistymiseen. Yksityiselle sektorille sijoitettujen tilanne oli kauttaaltaan parempi. Yhden kerran yksityiselle sektorille sijoitetuille todennäköisyys työllistyä normaalityöhön oli yli kaksinkertainen verrattuna niihin, jotka eivät tukityöhön osallistuneet (14,6 % ja 6,5 %). Vastaavasti julkiselle sektorille sijoitettujen ja tukityöhön osallistumattomien välinen ero oli paljon pienempi (8,4 % ja 6,5 %). Naisilla yksityisen sektorin tukityöhön osallistumisen vaikutukset olivat vielä suotuisammat. Kerran yksityisen sektorin tukityöhön osallistuneista naisista oli 16 prosenttia normaalityössä. Julkiselle sektorille sijoitetuista normaalityössä oli 8 prosenttia ja tukityöhön osallistumattomista naisista 5,6 prosenttia. (Santamäki-Vuori 1996, 58.)

Työvoimakoulutuksessa olleiden myöhempi työura oli selvästi parempi kuin vertailuryhmän, joka koostui toimenpiteisiin osallistumattomista työttömistä. Työvoimakoulutus myös paransi osallistujien toimenpiteen jälkeistä menestystä työmarkkinoilla verrattuna toimenpidettä edeltäneeseen tilanteeseen. Kun taustamuuttujien vaikutus poistettiin, työvoimakoulutus lisäsi työkuukausien määrää keskimäärin kolmella kuukaudella kahden vuoden seuranta-aikana ja kuudella kuukaudella neljän vuoden seuranta-aikana. Työvoima-koulutus myös tasasi iän ja aikaisemman koulutuksen aiheuttamia eroja myöhemmässä työmarkkinoilla menestymisessä. Työvoimakoulutukseen valikoitui mahdollisesti muita aktiivisempia henkilöitä, joiden menestys muutoinkin olisi ollut keskimääräistä parempi. Koulutuksen myönteinen vaikutus oli kuitenkin jopa yllättävän selvä myös aikaisemmin heikoimmin menestyneillä. (Aho, Nätti & Suikkanen 1996, 138–141.)

Työvoimakoulutukseen osallistuneilla oli viisi prosenttia enemmän työssäoloa ja kuusi prosenttia vähemmän työttömyyttä kuin vertailuryhmän työttömillä, jotka eivät osallistuneet työvoimakoulutukseen kyseisenä aikana. Koulutustyypeistä yrittäjäkoulutuksen, ohjaavan ja ammatillisen perus- ja uudelleen koulutuksen jälkeen päästiin muita tyyppisiä useammin myönteiseen tulokseen. Vuoden kuluttua koulutuksesta oli kaikkiaan 43 prosenttia työvoimakoulutukseen osallistuneista joko ansiotyössä tai harjoitti yritystoimintaa. Kontrolliryhmässä vastaava osuus oli 40 prosenttia. Myös opiskelemissa oli vuoden kuluttua hieman enemmän kuin kontrolliryhmään kuuluvia. Paras tilanne oli yrittäjäkoulutukseen osallistuneilla, joilla myös lähtötilanne oli muita parempi. (Mikkonen 1996, 88–89.)

Ammatillinen perus- ja uudelleen koulutus oli vaikuttavuudeltaan odotettua parempaa sekä osallistujien työllistymisen että heidän omien arvioidensa ja kokemustensa perusteella. Sitä vastoin jatko- ja täydennyskoulutuksen osalta tulokset eivät olleet yhtä myönteisiä. Syynä tähän on se, että nämä kurssit olivat lyhyitä, ne syvensivät, mutta eivät laajentaneet osaamista ja kurssitarjontaa keskittyi miesten teknisiin ja teollisiin ammatteihin. (Tutkimusten mukaan kaikkein lyhytkestoisin koulutus on vaikuttavuudeltaan heikointa.) Työelämän muutokset ja uudenlaiset ammattitaitovaatimukset luovat tarvetta uudenlaiselle osaamiselle ja ammatillisen osaamisen laajentamiselle. Jatko- ja täydennyskoulutuksen työllistävyys riippuu kyseisen alan työllisyystilanteesta. (Mikkonen 1997, 162–163.)

Ammatillisen erityistaitokoulutuksen (tietotekniikka ja vieraat kielet) työllistävä vaikutus on vielä heikompi. Mutta toisaalta osallistujat eivät odotakaan tällaisen koulutuksen parantavan työllistymismahdollisuuksiaan. Tähän koulutustyyppiin osallistuvat ovat melko korkeasti koulutettuja ja he haluavat hyödyntää työttömyysaikaansa. Tällaisen koulutuksen tuloksellisuutta täytyy arvioida muuten kuin työllistymisellä. Yrittäjäkoulutukseen osallistuvilla on muita parempi lähtötilanne. Tämän ryhmän kohdalla voidaan kysyä, ovatko he liian hyväosaisia ja työllistyisivätkö he ilman koulutustakin. Toisaalta he voivat yrityksen perustettuaan tarjota työtä myös muille. (Mikkonen 1997, 163–164.)

Ohjaava koulutus, johon luetaan kuuluvaksi erilaiset työnhakuun valmentavat kurssit, ei luonnollisesti lisää työttömien työllistymistä kuin marginaalisesti. Siksi sitä ei edes lasketa mukaan työministeriön tilastoissa, joissa seurataan toimenpiteisiin osallistuneiden

sijoittumista kolme kuukautta toimenpiteen jälkeen. Ulkomaisille tarkoitetun koulutuksen kokevat erittäin tarpeelliseksi sekä osallistujat että järjestäjät. Tutkintotavoitteinen koulutus koetaan erittäin myönteiseksi ja työllistyminen on yleisempää kuin keskimäärin muun koulutuksen jälkeen. (Mikkonen 1997, 164.)

5.3 Taustamuuttujien vaikutus työllistymiseen

Taustamuuttujilla eli toimenpiteisiin osallistuneiden työttömien henkilökohtaisilla ominaisuuksilla on suuri vaikutus toimenpiteen vaikuttavuuteen. Taustamuuttajat vaikuttavat esimerkiksi tukitöissä olleiden myöhempään työuraan enemmän kuin itse työllistäminen. Erityisen vahva vaikutus on työllistettyjen aikaisemalla työuralla, joka tutkimuksen mukaan oli olennaisesti heikompi kuin muilla työttömillä. Vakaa työura sitä vastoin parantaa tukityön vaikutusta. (Aho, Nätti & Suikkanen 1996, 96). Pitkäaikaistyöttömien kohdalla heikko työllistyminen johtuu enemmänkin muista yksilöpiirteistä ja pitkään työttömänä olleiden alhaisesta työllistymistodennäköisyydestä kuin itse työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Vaikka tehokkaat toimenpiteet parantavat pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia, heidän todennäköisyytensä työllistyä on selvästi heikompaa kuin lyhyen työttömyshistorian työnhakijoilla. (Hämäläinen 1999, 94.)

Työttömyyshistoria heikentää myös työvoimakoulutuksen vaikutusta. Tämä merkitsee sitä, että vaikka pitkäaikaistyöttömienkin tilanne parantui koulutuksen jälkeen, se parantui vähemmän kuin lyhyemmän aikaa työttömänä olleilla. Tulosten perusteella työvoimakoulutus oli vaikuttavampaa aktiivisesta työmarkkinatilanteesta (ansiotyö, yritystoiminta, opiskelu) kuin passiivisesta työmarkkinatilanteesta (työttömyys, lomautus) tulleilla. (Mikkonen 1996, 88–90.) Henkilöistä, jotka olivat työssä ennen työvoimakoulutukseen osallistumistaan, työllistyi koulutuksen jälkeen 68 prosenttia, kun työttömistä työllistyi vain 22 prosenttia. Vastaavasti ennen työvoimakoulutusta työttöminä olleista työttömyyteen palasi 40 prosenttia, kun työllisistä vastaava osuus oli vain 26 prosenttia. (Mikkonen 1995b, 42.)

Pitkäaikaistyöttömien työllistymistä vaikeuttaa niin sanottu alhaisen tuottavuuden harha. Työnantajat näkevät pitkäaikaistyöttömät homogeenisena ryhmänä, jonka työn tuottavuus

ei vastaa maksettavaa palkkaa. (Hämäläinen 1998, 18.) Työnantajat katsovat epävakaan työuran olevan oire muista elämänhallinnan ongelmista esimerkiksi alkoholi- tai mielenterveysongelmista tai vähintäänkin puuttuvasta sopeutumiskyvystä (Vähätalo 1998, 104).

Työttömyyshistorian suhteellinen vaikutus kasvoi voimakkaasti lama-aikana. Korkeasuhdanteen aikana 1980-luvun lopussa vuoden työttömyys alensi työnhakijan todennäköisyyttä työllistyä avoimille työmarkkinoille vajaalla kolmanneksella. Laman taittuessa vuonna 1994 sama vaikutus oli jo yli 50 prosenttia. Tämä viittaa siihen, että pitkään työttömänä olleiden henkilöiden asema työmarkkinoilla vaikeutui 1990-luvulla. Vielä selvemmin pitkäaikaistyöttömien aseman heikkeneminen tulee selville, jos verrataan pitkäaikaistyöttömän henkilöön, jolla ei ole aiempaa työttömyyshistoriaa. Pitkäaikaistyöttömän todennäköisyys työllistyä on noin 25 prosenttia pienempi. (Hämäläinen 1999, 51.) Työttömyyshistorian työllistymistä alentava vaikutus on korkeasuhdanteessa suurempi kuin matalasuhdanteessa (Myrskylä & Ylöstalo 1997, 66).

Vähätalon (1996, 222) tutkimuksen mukaan koulutuksella oli merkittävä yhteys erityisesti miesten työuran muotoutumiseen, mutta naisilla koulutuksen vaikutus työuraan ei ollut enää yhtä selvä. Parhaiten työmarkkinoille palautuivat koulutetut miehet. Vaikeimmat työmarkkinaongelmat olivat perinteisen työväenluokan työttömillä eli erityisesti perusasteen koulutuksen saaneilla. Santamäki-Vuoren (1996, 57) tutkimuksen mukaan pelkän peruskoulutuksen saaneilla oli kaksinkertainen työttömyyden riski verrattuna ylemmän keskiasteen tutkinnon suorittaneisiin.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus väheni laman aikana naisilla, mutta kasvoi miehillä. Sen sijaan työvoimakoulutuksen hyvä vaikuttavuus ikääntyneillä työntekijöillä säilyi laman alkuvaiheessa. Suurin myönteinen muutos tapahtui 25–34-vuotiailla, joilla koulutuksen vaikuttavuus lisääntyi 1990-luvun alussa. Työllistäminen vaikutti keskimääräistä myönteisemmin matalan työttömyysasteen alueilla, vanhemmilla ikäryhmillä, korkeasti koulutetuilla, aikaisemmin yrittäjinä toimineilla ja vakaan työuran henkilöillä eli vaikutus oli suurinta hyväosaisilla. Sen sijaan työllistämisen vaikuttavuus ei vaihdellut sukupuolen tai kuntatyyppin mukaan. (Aho, Nätti & Suikkanen 1996, 108, 117.)

Etelä-Suomessa, missä työttömyysaste on keskimääräistä alhaisempi, työttömät hyötyvät muuta maata enemmän aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä. Onhan selvää, että mikäli toimenpiteisiin osallistujan kotiseudulta ei löydy avoimia työpaikkoja, ei aktiivisin toimenpitein pystytä parantamaan osallistujan työllistymismahdollisuuksia. Sitä vastoin korkean työttömyysasteen vaivaamille alueille kohdistettu aktiivinen työvoimapolitiikka voi jopa haitata työmarkkinoiden kohtaannon kannalta tärkeää muuttoliikettä. Se mahdollistaa työttömien henkilöiden kiertämisen tukitöiden ja työttömyyden välillä, mikä puolestaan alentaa muuttohalukkuutta. (Hämäläinen 1998a, 60.)

5.4 Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kielteiset vaikutukset

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä on myös kielteisiä vaikutuksia. Tällaisia ei-toivottuja sivuvaikutuksia ovat työmarkkinavuodot, syrjäyttämisaikutukset ja korvautuvuusvaikutukset. Varsinkin silloin, kun toimenpiteet kohdistetaan parempiosaisiin työttömiin, kielteiset vaikutukset lisääntyvät. Työmarkkinavuodolla (dead weight) tarkoitetaan sitä, että työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumisella ei ole vaikutusta henkilön työllistymiseen, vaan työllistyminen olisi tapahtunut joka tapauksessa. Sääski (Starttirahayritysten selviytyminen, 1994) selvitti työmarkkinavuotoja ja syrjäyttämisaikutuksia starttirahayrityksiä koskevassa kyselytutkimuksessa vuosina 1988–1992. Tutkimusten mukaan 69 prosenttia yrityksistä olisi aloittanut toimintansa ilman tukeakin. Suurin osa tutkituista yrityksistä (60 %) toimi suorassa kilpailutilanteessa, joten starttirahayritysten syrjäyttämisaikutus on 60 prosenttia. (Aho, Halme & Nätti 1999, 11–13.)

Syrjäyttämisaikutuksella (displacement effect) tarkoitetaan sitä, että tukea saava yritys syrjäyttää muiden samalla alalla toimivien yritysten tuotteiden, palvelujen tai työvoiman kysyntää. Lähinnä on siis kyse yritysten kilpailua vääristävistä vaikutuksista. Forslund ja Krueger (An evaluation of the Swedish active labour market policy: new and received wisdom, 1994) tutkivat syrjäyttämisaikutuksia Ruotsissa rakennusalailla. Aineistona oli alueellinen aikasarja vuosina 1976–1991. Tutkimuksen mukaan julkiselle sektorille rakennustyöhön tukityöllistetyt syrjäyttivät tavallista työllistymistä noin 60–70 prosenttia. Tämä tarkoittaa sitä, että 100 tukityöpaikan lisääminen rakennusosalalle syrjäyttää 60–70 työpaikkaa avoimilta työmarkkinoilta. (Aho, Halme & Nätti 1999, 12.)

Korvautuvuusvaikutuksilla (substitution effect) viitataan lähinnä työnhakijoiden keskinäiseen kilpailuun eli tilanteeseen, jossa tukityöllistetyt ottaminen työhön tietyssä työpaikassa estää muun henkilön rekrytoimisen. Työnantajalle on edullista palkata tuettu työllistettävä tavallisen työnhakijan sijaan. Työvoimapoliittiset toimenpiteet voivat myös nostaa uusien työttömien määrää, jos yritykset palkataksaan tukityöllistettäviä irtisanovat vanhoja työntekijöitään tai vähentävät uusien työvoiman ulkopuolelta tulevien työnhakijoiden (opiskelijat ja vastavalmistuneet) rekrytointia. (Rantala 1995, 22–23.)

Työllisyysvaikutusten maksimoimiseksi toimenpiteet pitäisi kohdentaa kaikkein heikoimmassa työmarkkinatilanteessa oleville henkilöille, joiden tiedetään sekä hyötyvän toimenpiteeseen osallistumisesta että omaavan mitättömät työllistymismahdollisuudet ilman toimenpidettä. Käytännössä toimenpiteisiin osallistuu kuitenkin henkilöitä, jotka työllistyisivät ilman aktiivista toimenpidettäkin. Tällöin puhutaan työmarkkinavuodosta. (Hämäläinen 1998a, 20.) Työvoimakoulutuksen työmarkkinavuotojen taso oli ennen korkeampi kuin palkkaperusteisten sijoitusten, mutta ero kaventui 1990-luvun lopulla (Skog & Räisänen 1997, 37).

Työvoimakoulutus nostaa osallistujien tuottavuutta ja vähentää siten muiden samoista työpaikoista kilpailevien työnsaantimahdollisuuksia. Vuosina 1992–1994 avoimilla työmarkkinoilla vain puolet työttömien työhön sijoittumisesta oli nettomääräistä työvoimakoulutuksella aikaansaatua lisävaikutusta. Osa toimenpiteisiin osallistuneista olisi muutenkin työllistynyt ja työvoimakoulutukseen osallistuneet syrjäyttivät rekrytointitilanteessa toisia työttömiä. (Räisänen 1996, 74–76.)

Työharjoittelussa olevilla voidaan korvata vakituisen henkilöstön palkkaamista. Nuoret ovat lisäksi mukautuvaa työvoimaa ja alttiita suostumaan normaaliin työntekoon harjoittelun sijasta. Mahdollisuudet huomattaviinkin sivuvaikutuksiin ovat olemassa. (Skog & Räisänen 1997, 55.) Juuri tämän vuoksi työvoimatoimistot eivät mielellään tee työharjoittelusopimuksia kesäajaksi. Työnantajat käyttäisivät mielellään ilmaista työvoimaa korvaamaan vuosilomalaisten työpanoksen. Vuosien 1996 ja 1997 työmarkkinatuki-uudistusten jälkeen on ollut havaittavissa, että nuoria käytetään yrityksissä ilmaisena työvoimana tasoittamaan työvoiman kysyntää.

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet voivat myös pitkittää työnhakua avoimille työmarkkinoille. Vuoden 1997 alusta voimaan tulleella työttömyysturvalain muutoksella (666/96) työssäoloehto pidennettiin kuudesta kymmeneen kuukauteen ja päivärahan perusteena olevan palkan määrittelyminen sidottiin työssäoloehdon täyttävään työhön. Kuuden kuukauden työssäoloehdon yhdessä kuusi kuukautta kestävä tukityön kanssa katsottiin passivoivan työttömiä. (Skog & Räisänen 1997, 100.)

6 TULOKSET

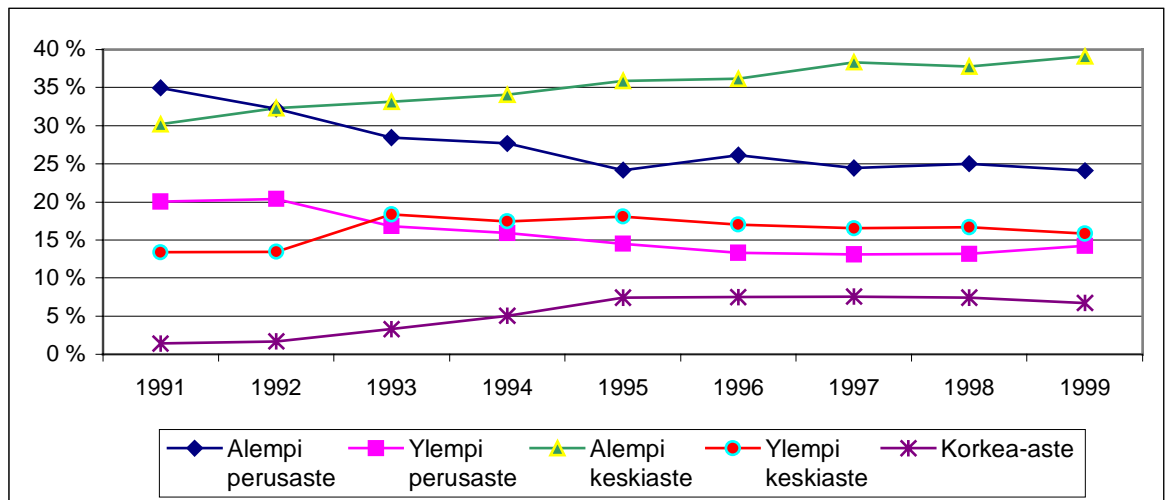
Tiedot on koottu työministeriön työnvälitystilaston vuositilastoista vuosilta 1991–1999 ja ne on saatu Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastolta (Liitteet 4–8, taulukot 12–24). Toimenpidesijoituksen ja työvoimakoulutuksen päättäneiden työllisyys-tilannetilastot ovat puolivuotistilastoja (Liitteet 9–10, taulukot 25–30). Tietoja on työvoimakoulutuksesta, työharjoittelusta ja palkkaperusteisista toimenpiteistä. Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin kuuluvat erilaiset valtiolla, kunnalla tai yksityisellä tapahtuvat tukityöllistämiset sekä työllistämistuki yrittäjäksi ryhtyvälle (starttiraha). Taustamuuttujina ovat työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden ikä ja aikaisempi koulutus sekä työvoimakoulutukseen osallistuneilla työttömyyden kesto ja palkka-perusteisilla toimenpiteillä osallistujien sukupuoli. Työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden työllisyysstilanteesta kyseisen toimenpiteen jälkeen on tiedot, mutta ei tarkempaa jaottelua ryhmiin taustamuuttujien mukaan, jotta olisi mahdollista seurata, millaisen taustan omaavat ovat työllistyneet ja ketkä jääneet työttömiksi.

Lähempään tarkasteluun on otettu suurimmat ryhmät eli vuosina 1991–1992 kuntien ja valtion velvoitetyöllistäminen ja vuodesta 1993 eteenpäin valtion ja kuntien tukityöllistäminen sekä työllistämistuki yksityiselle sektorille sekä vuoden 1994 jälkeen työharjoittelu työmarkkinatuella. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuudesta on tiedot vuodesta 1991 lähtien, mutta työvoimakoulutukseen osallistuneiden taustamuuttujia on seurattu vasta vuodesta 1994. Starttiraha ja osa-aikatyöllistäminen jäävät tarkastelun ulkopuolelle, koska ryhmät ovat liian pieniä johtopäätösten tekoa varten (Liite 11, taulukko 33). Huomioitavaa on, että tarkasteluun on otettu vain ne henkilöt, joiden työllisyysstilanteesta löytyy tieto. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty henkilöitä, jotka ovat osallistuneet työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen ja tämän jälkeen ehkä työllistyneet tai

siirtyneet työvoiman ulkopuolelle, mutta tietoa ei löydy tilastoista. Nämä henkilöt on tilastoitu työvoimatoimistoissa ryhmään ei-työnhakijana. Tällaisten henkilöiden osuus on työvoimakoulutukseen osallistuneista noin 27 prosenttia ja toimenpidesijoitetuista keskimäärin 25 prosenttia (Liite 11, taulukko 31). Valtion ja kuntien tukitöissä olleista jää tieto puuttumaan vain 16–17 prosentilta, mutta yksityiselle sektorille työllistetyistä peräti 31 prosentilta. Myöskään työharjoitteluun osallistuneista tietoa ei ole peräti 55 prosentilta. Syynä tähän on suuri työvoiman ulkopuolelle siirtyneiden määrä eli päästyään opiskelemaan nuori lakkaa asioimasta työvoimatoimistossa.

6.1 Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneet Kainuussa

Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistui Kainuussa koko 1990-luvun ajan eniten työttömiä, joilla oli alemman perusasteen tai alemman keskiasteen koulutus (Kuvio 9). Alemman perusasteen koulutuksen saaneiden osuus laski vuoden 1991 noin 35 prosentista vuosien 1995–1999 noin 24 prosenttiin. Samoin ylemmän perusasteen koulutuksen saaneiden osuus laski seitsemän prosenttia 1990-luvulla. Laskun syynä oli todennäköisesti työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoittelun ja opiskelun lisääntyminen. Sitä vastoin alemman keskiasteen koulutuksen saaneiden osuus kasvoi vuoden 1991 noin 30 prosentista vuoden 1999 lähes 40 prosenttiin. Ylemmän keskiasteen ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuudet kasvoivat varsinkin pahimpina työttömyysvuosina 1993–1995. Ylemmän keskiasteen koulutuksen saaneiden osuus oli keskimäärin 13–18 prosenttia ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden 1–8 prosenttia.

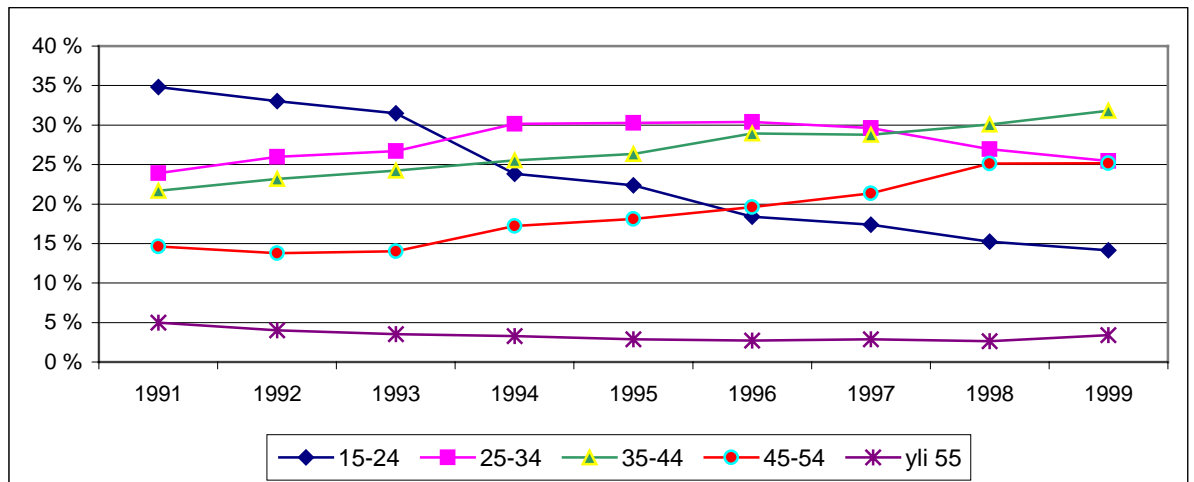


Kuvio 9. Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistuneet koulutuksen mukaan. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TSV8:n mukaan).

Eri sijoitussektorien välillä ei ollut suurta eroa työllistetyin koulutuksen suhteen (Liite 5, taulukot 13–15). Valtio työllisti eniten alemman perusasteen koulutuksen saaneita, mutta heidän osuutensa laski lähes 20 prosenttia vuosina 1991–1995. Kunnat ja yksityinen sektori työllistivät eniten alemman keskiasteen koulutuksen saaneita. Yksityisellä sektorilla alemman keskiasteen koulutuksen saaneiden osuus oli 33–40 prosenttia. Kunta työllisti alemman keskiasteen koulutuksen saaneita 30–46 prosenttia. Suurin syy tähän lienee naisten työttömyyden voimakas kasvu sekä terveyden- ja sairaanhoidon suuri osuus tukityöllistämisestä. Ylemmän perusasteen koulutuksen saaneiden osuus työllistetyistä laski lähes koko 1990-luvun ajan. Ylemmän keskiasteen koulutuksen saaneiden osuus oli kaikilla sektoreilla keskimäärin 10–20 prosenttia. Myöskään korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuudessa ei ollut suuria eroja eri sektoreiden välillä (1–8 %).

Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistui 1990-luvulla eniten 25–44-vuotiaita (Kuvio 10). Vuosikymmenen alussa alle 25-vuotiaiden osuus palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistuneista oli kaikkein suurin (35 %), mutta velvoitetyöllistämisen loputtua nuorten osuus laski jyrkästi. Vuonna 1999 palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistui nuoria enää alle 15 prosenttia. Työharjoittelu korvasi pääosin tukityöllistämisen nuorten kohdalla vuoden 1996 jälkeen. 25–34-vuotiaiden osuus vaihteli 24–30 prosenttiin, mutta oli laskussa vuosikymmenen lopulla. Sitä vastoin vanhempien ikäryhmien osuus lukuun ottamatta yli 55-vuotiaita kasvoi 1990-luvun aikana noin kymmenen prosenttia. Yli 55-

vuotiaiden osuus palkkaperusteisissa toimenpiteissä laski ja oli koko 1990-luvun alle 5 prosenttia, vaikka yli 55-vuotiaiden osuus työttömistä oli vuonna 1999 jo 11 prosenttia.



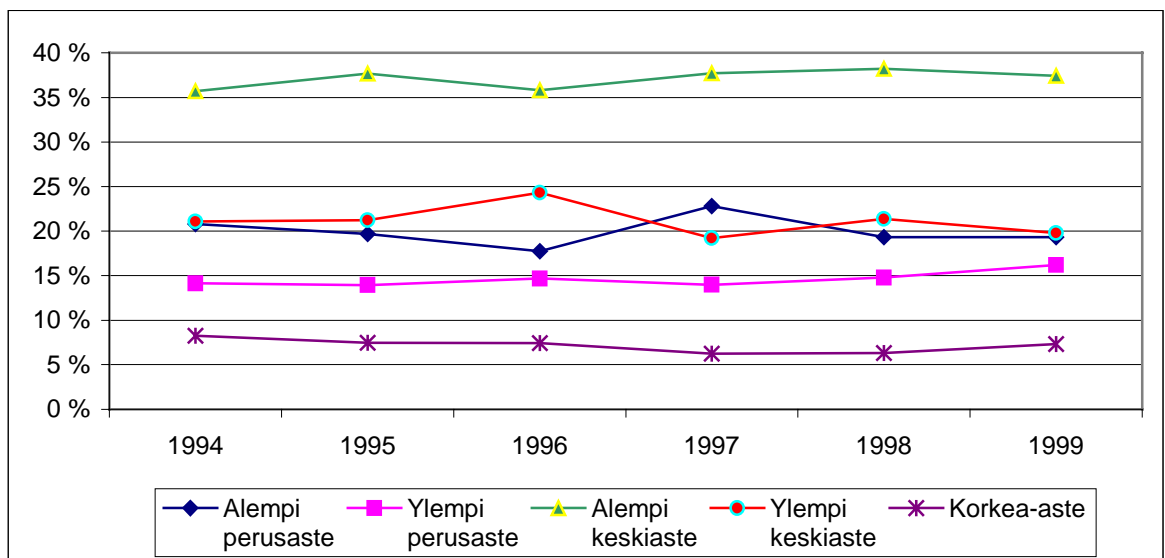
Kuvio 10. Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistuneet ikäryhmittäin. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TSV6:n mukaan).

Kaikilla sektoreilla tukityöllistettiin eniten 25–44-vuotiaita (Liitteet 6–7, taulukot 17–19). Kuitenkin niin, että 25–34-vuotiaiden osuus laski 1990-luvun lopulla, kun 45–54-vuotiaiden osuus nousi samanaikaisesti. Alle 25-vuotiaiden osuus laski koko 1990-luvun ajan kaikilla sektoreilla. Suurin osuus alle 25-vuotiailla oli kunta sektorilla. Vuosina 1991–1992 nuorten osuus kuntien tukityöllistetyistä oli noin 45 prosenttia, mutta vuonna 1994 enää 21 prosenttia. Syynä nuorten osuuden laskuun oli velvoitetyöllistämisen lakkaaminen. Yli 55-vuotiaiden osuus tukityöllistämässä oli kaikilla sektoreilla noin viisi prosenttia.

Miehiä työllistettiin 1990-luvun alussa palkkaperusteisin toimenpitein huomattavasti enemmän kuin naisia (Liite 7, taulukko 20). Syynä tähän oli miesten lisääntynyt työttömyys, joka kasvoi naisten työttömyyttä nopeammin vuosina 1991–1993. Kun naisten työttömyys jatkoi kasvuaan miesten työttömyyden lähdettyä jo laskuun, kääntyi työllistämisen painopiste naisiin. Tämä muutos tapahtui vuonna 1995. Koska naisten työttömyys laski todella hitaasti 1990-luvun lopulla, kasvoi myös naisten osuus tukityöllistetyistä vuoteen 1998 saakka, jolloin naisten osuus oli noin 60 prosenttia ja miesten noin 40 prosenttia palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistuneista.

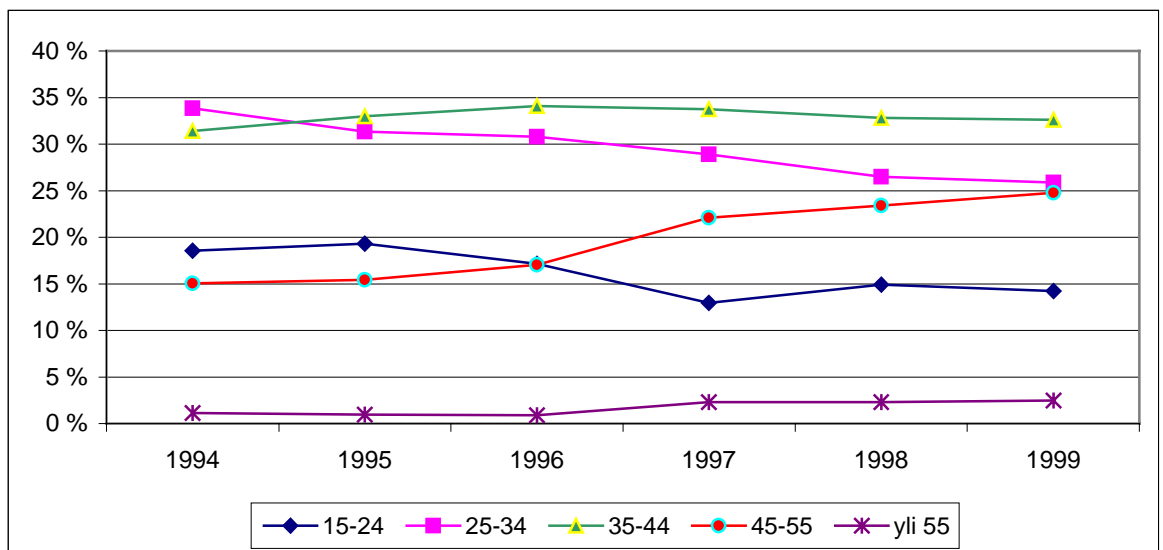
Pitkäaikaistyöttömien osuus tukityöllistetyistä kasvoi lähes koko 1990-luvun ajan kaikilla sektoreilla (Liite 7, taulukko 21). Kuntien ja valtion tukitöihin valikoitui enemmän pitkäaikaistyöttömiä kuin yksityiselle sektorille, mutta yksityisellä sektorillakin pitkäaikaistyöttömien osuus kasvoi nopeasti. Vuoden 1998 jälkeen pitkäaikaistyöttömien osuus kuntien ja yksityisen sektorin työllistämistuella työllistetyistä väheni selvästi. Syynä tähän oli yhdistelmätuki, jolla kunnat ja yksityiset työnantajat ryhtyivät työllistämään pitkäaikaistyöttömiä. Yhdistelmätuki on työnantajalle edullisempi vaihtoehto kuin työllistämistuki. Työllistämistukea voidaan maksaa työnantajalle 118–212 markkaa päivältä ja yhdistelmätukea maksetaan 245 markkaa.

Työvoimakoulutukseen osallistui 1990-luvulla selvästi eniten alemman keskiasteen koulutuksen saaneita (Kuvio 11). Heidän osuutensa oli 36–38 prosenttia työvoimakoulutukseen osallistuneista. Alemman perusasteen ja ylemmän keskiasteen osuudet vaihtelivat 20 prosentin molemmin puolin. Ylemmän perusasteen osuus oli tasaisesti noin 15 prosenttia. Suurin osa tähän ryhmään kuuluvista on peruskoulun käyneitä alle 25-vuotiaita, jotka ohjataan mieluummin yhteishaun kautta päätoimisiksi opiskelijoiksi. Korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuus oli 6–8 prosenttia.



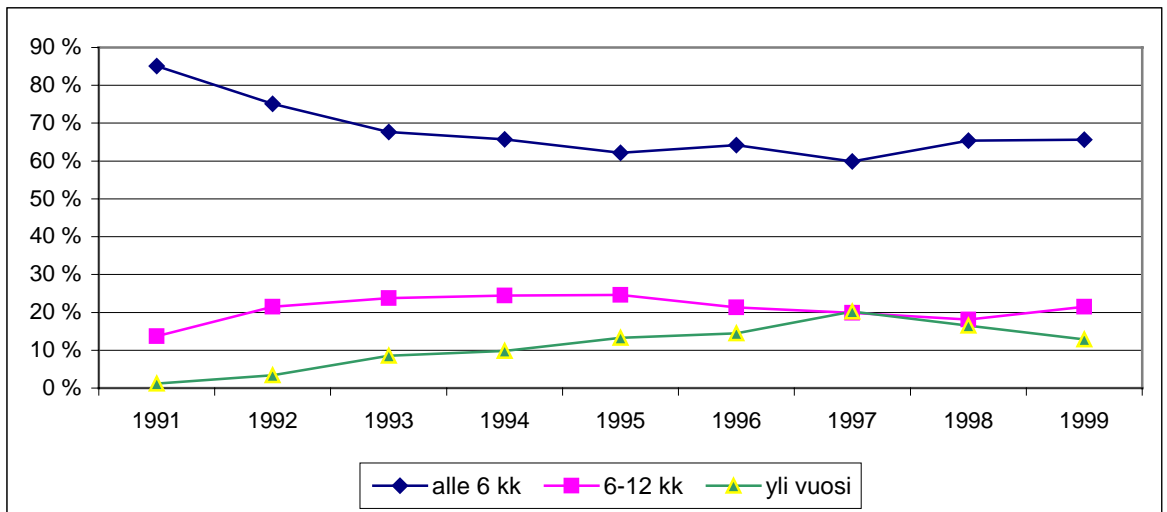
Kuvio 11. Työvoimakoulutukseen osallistuneet koulutuksen mukaan. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TKV34:n mukaan).

Työvoimakoulutukseen osallistuvien suurin ikäryhmä oli 35–44-vuotiaat, joiden osuus oli koko tarkasteluajan 31–34 prosenttia (Kuvio 12). Myös 25–34-vuotiaita oli aluksi lähes 35 prosenttia, mutta ikäryhmän osuus laski vuoteen 1999 lähes kymmenellä prosentilla. Samanaikaisesti 45–55-vuotiaiden osuus kasvoi kymmenen prosenttia. Alle 25-vuotiaiden osuus laski jyrkästi vuoden 1995 jälkeen. Mahdollisena syinä tähän voisivat olla työharjoittelun lisääntyminen ja myöhemmin niin sanottu pakkohaku, jolla nuoret ohjattiin oppilaitoksiin opiskelemaan. Yli 55-vuotiaiden osuus kasvoi hieman, mutta jäi kuitenkin vain pariin prosenttiin.



Kuvio 12. Työvoimakoulutukseen osallistuneet ikäryhmittäin. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TKV34:n mukaan).

Työvoimakoulutukseen osallistuneet olivat olleet työttöminä suhteellisen vähän aikaa (Kuvio 13). Koko 1990-luvun ajan suurin työvoimakoulutukseen osallistuneiden ryhmä olivat alle kuusi kuukautta työttömänä olleet. Heidän osuutensa oli vähintään 60 prosenttia työvoimakoulutukseen osallistuneista. Sitä vastoin pitkäaikaistyöttömien eli yli vuoden työttömänä olleiden osuus oli korkeimmillaankin vain 20 prosenttia. Työvoimakoulutukseen osallistuneiden työttömyys oli kestänyt vuonna 1991 keskimäärin 14 viikkoa ja pisimmillään se oli vuonna 1997 keskimäärin 31 viikkoa. Mahdollinen syy pitkäaikaistyöttömien osuuden laskuun vuoden 1997 jälkeen ovat työvoimatoimistojen vaikuttavuustavoitteet ja ohjaavan koulutuksen väheneminen. Osasyynä lienee myös koulutustarjonnan suuntautuminen koulutetumpia hyödyttävään suuntaan. Työttömyyden pitkittyminen myös vähentää koulutusaktiivisuutta.



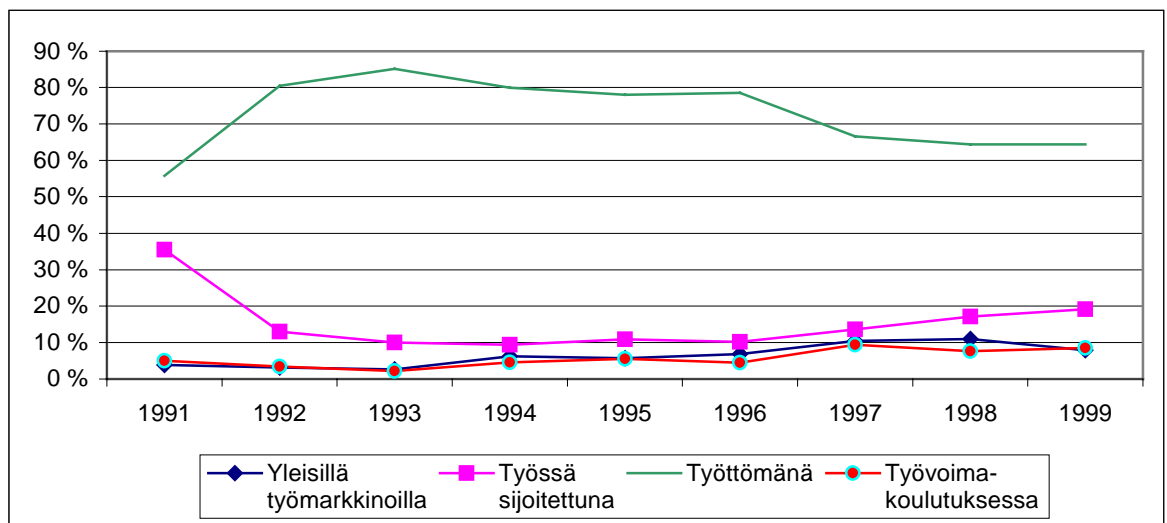
Kuvio 13. Työvoimakoulutukseen osallistuneet työttömyyden keston mukaan. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TKV8A:n mukaan).

Työvoimakoulutukseen Kainuussa 1990-luvulla osallistunut oli todennäköisimmin alemman keskiasteen koulutuksen saanut, 25–44-vuotias henkilö, jonka työttömyys oli kestänyt alle kuusi kuukautta. Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistui 1990-luvulla todennäköisimmin 25–44-vuotias, alemman keskiasteen koulutuksen saanut pitkäaikais-työtön. Huomionarvoisia seikkoja ovat ikääntyneiden ja pitkäaikaistyöttömien vähäinen osuus työvoimakoulutukseen osallistuneista sekä ikääntyneiden suhteellisen vähäinen osuus palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistuneista.

6.2 Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus Kainuussa

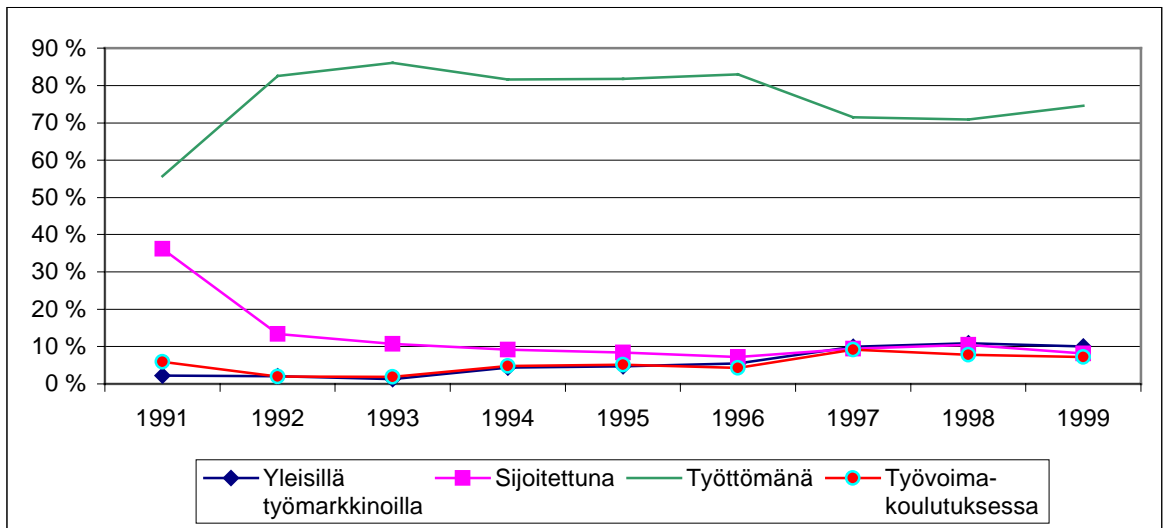
Toimenpidesijoituksen (palkkaperusteiset toimenpiteet ja työharjoittelu työmarkkina tuella) päättäneiden työllisyystilanne heikkeni 1990-luvun alussa. Todennäköisin syy lienee työttömyyden kasvun lisäksi palkkaperusteisten toimenpiteiden väheneminen suhteessa työttömien määrään. Kun 1980-luvun hyvinä vuosina työttömät työllistettiin uudelleen pian entisen tukityöjakson päätyttyä eli yleensä 3–6 kuukauden työttömyyden jälkeen, pitkittyi työttömyys nyt huomattavasti. Niinpä yhä harvempi työtön oli uudelleen tukityössä kolme kuukautta edellisen toimenpiteen jälkeen.

Vuosina 1992–1994 noin 80 prosenttia toimenpidesijoitetuista palasi työttömyyteen (Kuvio 14). Tämän jälkeen työttömyyteen palaavien osuus hiljalleen laski. Vuoden 1996 jälkeen työttömyyteen palaavien osuus laski huomattavasti. Enää runsaat 60 prosenttia palasi työttömyyteen toimenpiteen jälkeen. Samanaikaisesti toimenpidesijoitettujen ja työvoima-koulutuksessa olevien osuudet kasvoivat. Samoin yleisille työmarkkinoille työllistyneiden osuus kasvoi jo yli 10 prosenttiin. Yleisille työmarkkinoille työllistyvien osuuden kasvuun lienee syynä työllisyyden paraneminen.



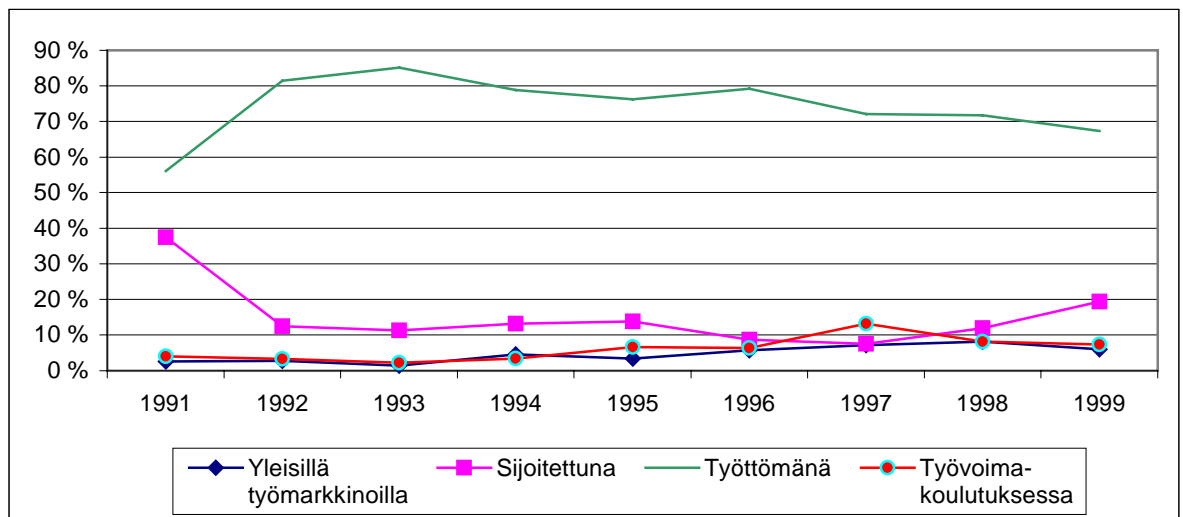
Kuvio 14. Toimenpidesijoitettujen työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TSV13B:n mukaan).

Kunnallisella työllistämistuella työllistettyjen toimenpiteen jälkeinen työttömyyteen palaavien osuus kasvoi vuosina 1991–1993 hyvin nopeasti samalla kun toimenpidesijoitettujen osuus laski (Kuvio 15). Syynä tähän oli työttömyyden voimakas kasvu ja velvoitetyöllistämisen lakkaaminen. Työttömyyteen palaavien osuus laski alle 80 prosenttiin vasta vuonna 1997. Samanaikaisesti työvoimakoulutukseen osallistuneiden, toimenpidesijoitettujen ja yleisille työmarkkinoille työllistyneiden osuudet kasvoivat.



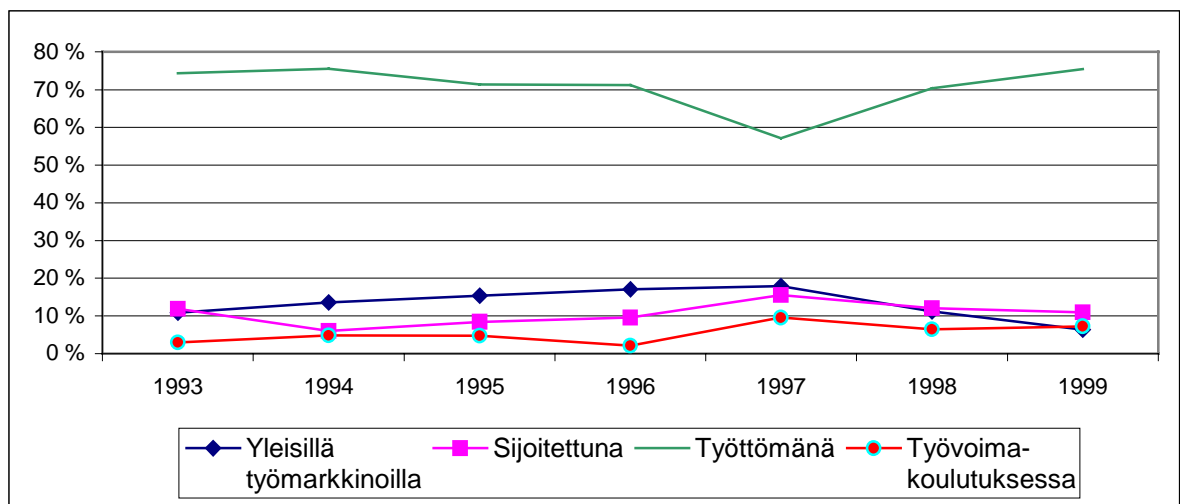
Kuvio 15. Kuntien tukitöissä olleiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TSV13:n mukaan).

Valtiolla tukitöissä olleiden toimenpiteen jälkeinen työllisyystilanne oli hyvin samanlainen kuin kuntien tukitöissä olleiden (Kuvio 16). Työttömyyteen palaavien osuus kasvoi nopeasti vuosina 1991–1993 ja laski hyvin hitaasti vuoden 1993 jälkeen. Toimenpidesijoitettujen osuus oli korkeampi kuin kuntien tukityössä olleilla. Yleisille työmarkkinoille työllistyneiden osuus oli varsinkin 1990-luvun lopulla jopa pienempi kuin kuntiin työllistetyillä.



Kuvio 16. Valtion tukitöissä olleiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TSV13:n mukaan).

Yksityisellä sektorilla tukitöissä olleilla työttömyyteen palaavien osuus oli lähes koko tarkastelujakson yli 70 prosenttia (Kuvio 17). Vain vuonna 1997 työttömyyteen palaavien osuus laski alle 60 prosenttiin. Yleisille työmarkkinoille työllistyneiden osuus oli vuotta 1999 lukuun ottamatta selvästi suurempi kuin julkisella sektorilla. Koska yksityisellä sektorilla sijoituksen päättäneiden määrä oli alkujaan jo suhteellisen pieni (135–465 henkilöä/puoli vuotta), on mahdollista, että puuttuvat työllisyystilannetiedot (keskimäärin 31 %) vääristävät tulosta. Mahdollisesti suurin osa puuttuvista henkilöistä on työllistynyt yleisille työmarkkinoille eli jatkanut tukityön jälkeen kyseisessä työsuhteessa, mutta heitä ei ole tilastoitu työvoimatoimistossa työllistyneiden ryhmään (Liite 11, taulukko 32).

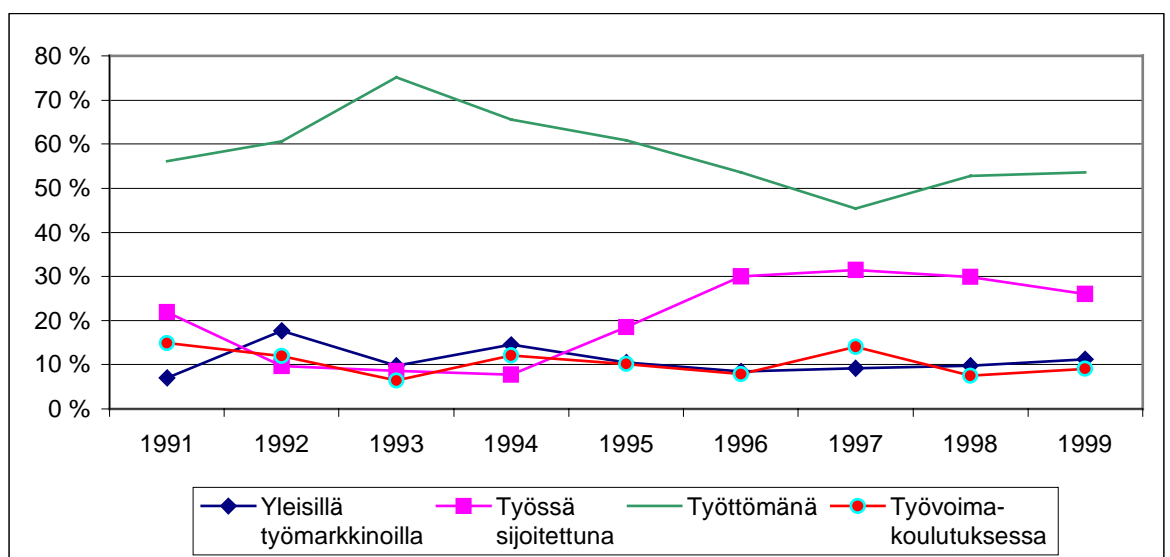


Kuvio 17. Yksityisellä sektorilla tukitöissä olleiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TSV13:n mukaan).

Kuntien ja valtion tukitöihin valikoitui enemmän pitkäaikaistyöttömiä kuin yksityiselle sektorille, mutta yksityisellä sektorillakin pitkäaikaistyöttömien osuus kasvoi nopeasti 1990-luvun lopulla. Myöskään koulutuksen ja iän suhteen ei ollut selviä eroja eri sektoreille työllistettyjen välillä. Näin ollen mitään näkyvää eroavaisuutta, joka selittäisi yksityiselle sektorille työllistettyjen paremman työllisyystilanteen, ei eri sektoreille työllistettyjen välillä näytä olevan. Eräs selittävä tekijä voisi olla, ettei valtiolta ja kunnilta vaadita vastikkeellisuutta työllistämistuen saannin ehtona toisin kuin yksityiseltä työnantajalta.

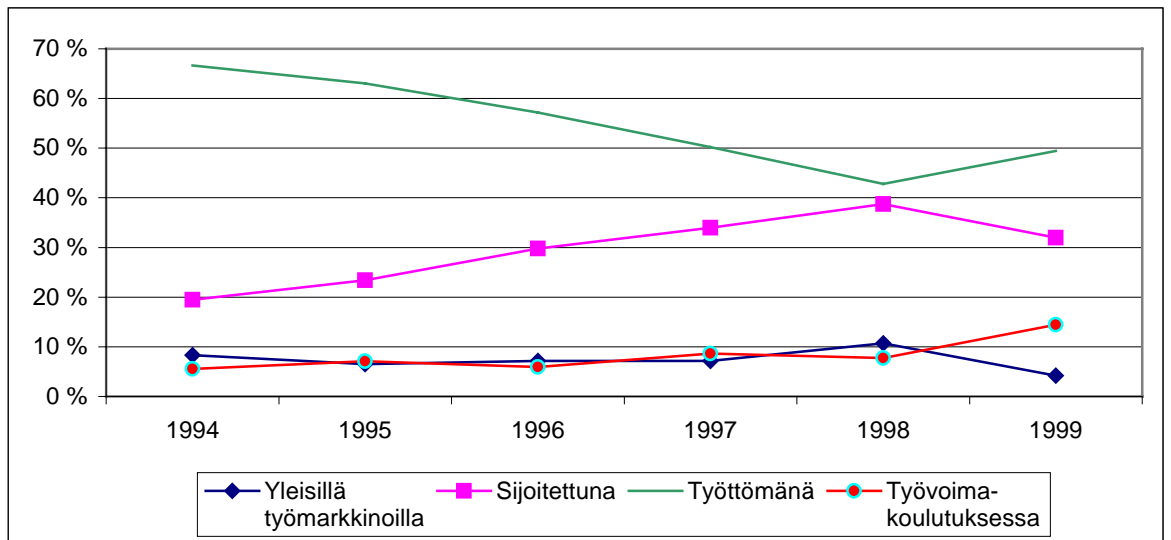
Työvoimakoulutuksen päättäneillä työttömyyteen palaavien osuus kasvoi ensin vuosina 1991–1993, mutta kääntyi jyrkkään laskuun vuoden 1993 jälkeen (Kuvio 18).

Alimmillaan työttömyyteen palaavien osuus oli vuonna 1997 noin 45 prosenttia. Samanaikaisesti kun työttömyyteen palaavien osuus supistui, toimenpidesijoitettujen osuus kasvoi. Mahdollisesti työvoimatoimistoissa on ryhdytty toteuttamaan niin sanottuja työmarkkinapolkuja eli työtön työvoimakoulutuksen jälkeen sijoitetaan tukityöhön tai työharjoitteluun saamaan työkokemusta ja tällä tavoin työtön ehkä paremmin työllistyy avoimille työmarkkinoille tulevaisuudessa. Myös yleisille työmarkkinoille työllistyneiden osuus kasvoi hiukan vuoden 1996 jälkeen. Työvoimakoulutuksenkin tuloksia voi vääristää puuttuvien tietojen osuus (27 %). Mahdollisesti henkilöt, joiden työllisyystilanteesta ei ole tietoa, ovat työllistyneet suoraan työvoimakoulutuksen jälkeen.



Kuvio 18. Työvoimakoulutuksen päättäneiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TKV33:n mukaan).

Työharjoitteluun osallistuneilla työttömyyteen palaavien osuus laski vuoden 1994 lähes 70 prosentista vuoden 1998 runsaaseen 40 prosenttiin (Kuvio 19). Samanaikaisesti toimenpidesijoitettujen osuus kasvoi noin 20 prosentista lähes 40 prosenttiin. Työharjoitteluun osallistuneista yleisille työmarkkinoille työllistyi vain noin 10 prosenttia. Työharjoitteluun osallistuvista suurin osa on alle 25-vuotiaita ja monet heistä jatkavat opintojaan saatuaan hiukan työkokemusta työharjoittelussa. Myös työmarkkinatuen vastikkeellisuus lisää alle 25-vuotiaiden todennäköisyyttä palata uudelleen työharjoitteluun. Työharjoitteluun osallistuneiden työllisyystilanteesta oli tiedot vain 45 prosentista, mikä mahdollisesti vääristää tuloksia (Liite 11, taulukko 31).



Kuvio 19. Työharjoitteluun osallistuneiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua. (Lähde: Työministeriön työnvälitystilasto TSV13:n mukaan).

Työvoimatoimistosta työvoimaohjaaja Jarmo Vidgreniltä saamani 20 henkilön työnhakutiedot vahvistavat käsitystä siitä, että vain harvat työttömät onnistuvat irtautumaan työttömyydestä. Suuri osa kainuulaisista työttömistä vuorottelee tukitöiden, työttömyyden ja työvoimakoulutuksen loputtomassa kiertessä. Muutamat ovat onnistuneet saamaan itse työpaikan, mutta yleensä kyseessä on vain lyhyt korkeintaan muutaman kuukauden työsuhde. Nuorten tilanne on hiukan valoisampi kuin vanhempien ikäryhmien, mutta varsinkin koulutetut nuoret muuttavat pois Kajaanista, kun eivät löydä vakituista työpaikkaa.

7 POHDINTA

Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastolta saadut työministeriön työnvälitystilastot työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuneista ja heidän työllisyys-tilanteestaan kyseisten toimenpiteiden jälkeen antavat samansuuntaisia tuloksia kuin muualla tehdyt tutkimukset. Kainuun tilanne on vain keskimääräistä heikompi lähes kaikissa toimenpiteissä. Koska tiedot työllisyys-tilanteesta ovat puutteellisia varsinkin yksityisen sektorin tukityöllistämisen ja työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoittelun suhteen, ovat ne vain suuntaa-antavia. Syynä eri toimenpiteiden erilaiseen tilastotarkkuuteen lienee se, että valtion ja kunnan tukitöistä osallistuja palaa yleensä työttömyyteen. Tällöin hänen tietonsa kirjautuu työvoimatoimiston rekisteriin, mutta työllistyessään tai aloittaessaan opiskelun työtön ei enää asioi työvoimatoimistossa ja tieto hänen tilanteestaan jää epäselväksi.

Eri sektoreille työllistetyt työttömät eivät eronneet toisistaan tutkittujen taustamuuttujien suhteen niin paljon, että se selittäisi toimenpiteiden vaikuttavuuserot. Kyseessä on yksi tai useampi näkymätön muuttuja, joka ei näy tilastoissa, mutta vaikuttaa silti työttömän työllistymiseen. Julkisen sektorin tukityöllistämisen kohdalla eräs syy heikkoon työllistymiseen on varmastikin työllistämistuen vastikkeettomuus työnantajalle. Julkinen sektori on jo vuosien ajan käyttänyt tukityöllistettyjä korvaamaan vakituista henkilöstöä. Työttömän ei ole ollut mahdollista jatkaa työsuhdetta tukityöjakson päätyttyä, vaan hänen tilalleen on otettu uusi tukityöllistetty. Yksityisen sektorin vastikkeellinen työllistämistuki on mahdollistanut työsuhteen jatkumisen myös tukityöjakson jälkeen. Toisaalta tämän vuoksi yritykset ovat valikoineet tukityöllistetyt erityisen tarkkaan. Tämä on näkynyt pitkäaikaistyöttömien vähäisenä osuutena yksityisen sektorin tukityöllistetyistä. Vasta vuosikymmenen lopulla pitkäaikaistyöttömien osuus yksityisen sektorin tukityöllistetyistä lähenei julkisen sektorin osuutta. Vuoden 1998 jälkeen kunnat ja yksityinen sektori ovat

siirtyneet käyttämään pitkäaikaistyöttömien työllistämisessä yhdistelmätukea, joka on työnantajalle edullisempi vaihtoehto.

Työvoimakoulutukseen osallistuneista avoimille työmarkkinoille työllistyneiden osuus Kainuussa oli hämmästyttävän pieni, kun ottaa huomioon ammatilliselle työvoimakoulutukselle asetetut vaikuttavuustavoitteet. Työttömän mahdollisuuksiin päästä haluamaansa työvoimakoulutukseen vaikuttaa se, onko hänellä tiedossa työpaikka koulutuksen jälkeen. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistujia valittaessa asetetaan etusijalle ne hakijat, jotka työllistyvät varmimmin. Tämän vuoksi pitkäaikaistyöttömien osuus ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneista on hyvin pieni.

Samalla kun ikääntyneiden eläkkeelle pääsyä on vaikeutettu, heidän osuutensa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneista on ollut vähäistä. Tämä on aiheuttanut heidän työttömyytensä pitkittymisen. Myös tukityömarkkinoilla ikääntyneitä syrjitään ja työnantaja haluaa palkata nuoremman työntekijän, vaikkei työsuhdetta ole tarkoituskaan jatkaa tukityöjakson päätyttyä. Pitkäaikaistyöttömänä on henkilöitä, jotka terveydellisistä syistä kuuluisivat eläkkeelle ja heidän pompottelunsa eri viranomaisten välillä on epäinhimillistä.

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet eivät lyhyellä aikavälillä auttaneet työttömiä työllistymään. Varsinkin Kainuussa, missä työttömyys laski muuta maata hitaammin, työvoimapolitiittiset toimenpiteet lähinnä vain katkaisivat työttömyyden. Toisaalta työttömyyden katkaisulla voidaan estää työmarkkinoilta syrjäytymistä. Jotta työtön saataisiin työllistymään avoimille työmarkkinoille suhteellisen pysyvästi, tarvittaisiin järeämpiä toimenpiteitä. Pelkkä vuoden kahden välein tapahtuva tukityöllistäminen ei kasvata työttömän tietoja ja taitoja siinä määrin, että hän kilpailisi tasaveroisena työmarkkinoilla kouluista valmistuvien ja työpaikkaa vaihtavien henkilöiden kanssa.

Suurin työllistymistä estävä tekijä pitkäaikaistyöttömillä on työmarkkinoilla tarvittavan ammattitaidon ja koulutuksen puute. Niitä ei poisteta lyhyillä tukitoilla, ohjaavalla työvoimakoulutuksella tai työnhakukoulutuksella. Tarvittaisiin ammatillista, pitkäkestoista perus- ja uudelleen koulutusta, jolla pitkäaikaistyöttömien ammattitaito saatettaisiin ajan tasalle. Ohjaavaa työvoimakoulutusta voitaisiin käyttää silloin, jos työtön ei tiedä, mihin

ammattiin hän suuntautuisi. Työnhakukoulutus on paikallaan niiden työttömien kohdalla, jotka eivät osaa laatia työnhakukirjettä ja ansioluetteloa, mutta toisaalta heillä on takanaan vakaa työura. Tällaisia ovat ne henkilöt, jotka menivät aikoinaan suoraan koulun jälkeen töihin ja 1990-luvun laman vuoksi joutuivat ensimmäistä kertaa työttömiksi.

Työnhakukoulutuksessa neuvotaan, kuinka laatia työnhakukirje tai kuinka käyttäytyä työhaastattelussa, mutta näistä neuvoista ei ole hyötyä, jos työttömän koulutuksellinen ja ammatillinen tausta ei ole kunnossa. Vain viikon mittainen 20 tuntia kestävä työnhakukoulutus tuskin kykenee muuttamaan työttömän mahdollista epävakaata työhistoriaa tai kasvattamaan hänen itsevarmuuttaan. Kuinka vakuuttaa työnantaja omista taidoistaan, jos ei itsekään usko niihin?

Työnantajien kielteinen suhtautuminen erityisesti pitkäaikaistyttömiin on ongelma, joka vaikeuttaa tämän ryhmän työllistymistä. Työnantajan mielestä epävakaata työhistoria on merkki työnhakijan elämänhallinnan ongelmista. Toisaalta pelkät tukityöpaikkojen työtodistuksetkaan eivät vakuuta työnantajaa. Työnantajat pitävät niitäkin merkinä työttömän oman aktiivisuuden puutteesta. Työnhakukoulutuksen tulisi vastata tällaisiin ongelmiin, mikäli sen on tarkoitus hyödyttää työtöntä. Työnhakukoulutukseen osallistuu vuosittain noin satatuhatta työtöntä. Kuitenkin vain murto-osa työttömistä olisi todellisuudessa tällaisen koulutuksen tarpeessa. Koska pitkäaikaistyöttömien kohdalla on kyse hyvin laajoista ja rakenteellisista koulutusvajeista, niitä ei ratkaista työnhakutaitoja kohentamalla (Vähätalo 1998, 101).

Pitkäaikaistyöttömyyttä aiheuttaa se, että vähäiset avoimet työpaikat ovat sellaisia, joihin työttömien koulutus ja taidot eivät riitä. Myös työnantajat valitsevat mieluummin harvoihin avoimiin työpaikkoihin työpaikan vaihtajan tai vastavalmistuneen kuin työttömän. Pitkäaikaistyöttömille tarkoitettua ammatillista työvoimakoulutusta on kuitenkin todella vähän. Työvoimakoulutuksen tarjonta ja työvoimatoimistojen tulosvastuullisuus aiheuttavat sen, ettei työvoimakoulutukseen osallistu kuin hyvin harvat pitkäaikaistyttömät. Kainuussa pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimakoulutukseen osallistuneista oli 1990-luvulla korkeimmillaankin 20 prosenttia ja suurin osa tästäkin oli ohjaavaa työvoimakoulutusta.

Mahdollinen syy pitkäaikaistyöttömien työvoimakoulutukseen osallistumisen vähäisyyteen on myös pitkään jatkuneen työttömyyden aiheuttama lamaannus, mutta hiukan

motivoimalla suurin osa varsinkin alle 50-vuotiaista pitkäaikaistyöttömistä osallistuisi työvoimakoulutukseen, jos he saisivat mahdollisuuden ja koulutuksen päätyttyä olisi tiedossa mahdollinen työpaikka. Koska työttömyyttä pitkittää juuri tarvittavan koulutuksen puute eikä monikaan pitkäaikaistyötön edes harkitse ryhtyvän täyspäiväiseksi opiskelijaksi, olisi työvoimakoulutus sopivampaa heille. Kuitenkin työttömien koulutusmahdollisuuksia rajoitettiin, kun vuoden 2000 alusta työttömiltä evättiin työttömyyspäiväraha, mikäli he osallistuivat ammattitutkintoon tähtäävään, iltaisin tapahtuvaan koulutukseen. Nykyinen suuntaus, jossa työnantaja yhdessä työhallinnon kanssa kustantaa työvoimakoulutuksen ja työllistää ainakin osan koulutukseen osallistuneista, on muutos parempaan suuntaan. Tällä tavoin vältetään niin sanotulta turhalta koulutukselta.

Työttömän on mahdollista opiskella myös koulutuspäivärahalla, mutta sen ehdot ovat liian tiukat monelle työttömälle. Työttömällä täytyisi olla vähintään kymmenen vuoden työura eikä varsinkaan nuoremmilla työttömillä ole tätä. Lisäksi koulutuspäivärahaa saa vain 500 päivää ja lähes kaikki koulutukset ovat tätä pidempiä. Kaikilla työttömillä ei ole mahdollisuutta opiskella opintolainalla. Heillä voi olla merkintöjä luottotiedoissa ja ehkä entinenkin opintolaina on maksamatta pitkään jatkuneen työttömyyden takia.

Suomessa vallitsevan protestanttisen työmoraalin mukaan on tärkeää tehdä työtä, vaikkei saisi palkkaakaan. Työttömien vastikkeeton työttömyysturva herättää hyväosaisissa pahennusta. Sen sijaan, että panostettaisiin pitkäaikaistyöttömien tilannetta todella parantaviin toimenpiteisiin, sijoitetaan paljon rahaa esimerkiksi työnhakukoulutukseen, vaikkei työttömyys johdu työnhakutaitojen puutteesta. Syrjäytyneen tai lähes syrjäytyneen työttömän palauttaminen työmarkkinoille ei ole yksinkertaista eikä halpaa. Olisi tärkeää, että työttömien yhdistysten kaltaiset tahot otettaisiin mukaan auttamaan tällaisia työttömiä. Toiminta olisi tuloksellisempaa, kun syrjäytyneitä työtöntä vastassa olisi toinen työttömyyden kokenut henkilö, joka ymmärtää hänen tuntojaan.

Kuntouttavalla työtoiminnalla on jalot tavoitteet kuntouttaa syrjäytyneitä työttömiä takaisin työmarkkinoille. Kainuun TE-keskuksen työvoimaosaston erikoissuunnittelija Juha Purasen mukaan toiminta on tarkoitus ulottaa alle 25-vuotiaisiin vailla ammatillista koulutusta oleviin nuoriin, joihin muut työvoimapolitiittiset toimenpiteet eivät ole tehonneet. Toiminnasta on kuitenkin hyötyä vain jos se perustuu vapaaehtoisuuteen ja ulotetaan vain

kuntoutusta tarvitseviin työttömiin. Toiminnan tulee olla yksilöllisesti räätälöityä kullekin työttömälle sopivaksi eikä toimintaan osallistuvilla työttömillä saa korvata vakituista henkilöstöä, kuten kävi tukityöllistettyjen suhteen. Kuntouttava työtoiminta vaatii paljon resursseja, mikäli pidetään kiinni työtöntä tukevasta ja kuntouttavasta toiminnasta, kuten on ollut tarkoitus. Jos toimintaan ohjataan tuhansia työttömiä, puheet työtöntä kuntouttavasta toiminnasta helposti unohtuvat ja toiminnan laadusta aletaan tinkiä. Tällöin on pelkona, että toiminnasta tuleekin vain tukityöllistämisen korvike, joka on työnantajalle edullisempi vaihtoehto kuin aikaisemmat toimenpiteet.

Nykyinen tilanne, jossa noin 300 000 ihmistä on työttömänä, on inhimillisen pääoman hukkaan heittämistä, kun kaikkien työvoimaan kuuluvien työpanosta ei voida käyttää. Nyky-yhteiskunta suosii vain kaikkein tehokkaimpia, jotka tuottavat paljon tulosta. Tavallisten ihmisten työpanosta ei tunnu kukaan tarvitsevan. Yhteiskunnassa on paljon tekemätöntä työtä, mutta kukaan ei ole valmis maksamaan sen tekemisestä. Osmo Soininvaaran ehdotus perustulomallista, joka turvaisi työttömän toimeentulon matalapalkkaiseen työhön mennessä, olisi oikea tapa aktivoida työttömiä. Heikosti palkatun työn vastaanottaminen olisi kannattavaa, koska työttömän tulotaso nousisi palkan verran. Nykyisin työtön voi joutua tilanteeseen, jossa käteen jäävä rahamäärä laskee hänen työllistyessään lyhytaikaiseen, pienipalkkaiseen työhön. Suomi on kylmä ja kallis maa ja työttömän on pakko toimia sen mukaan, että hänellä on varaa vuokraan ja ruokaan seuraavassakin kuussa. Kansantaloudelle tulee pitkällä aikavälillä kalliimmaksi antaa työttömien syrjäytyä kokonaan työmarkkinoilta kuin sallia heidän työllistyä lyhytaikaiseen, matalapalkkaiseen työhön ja maksaa heille siitä huolimatta yhä työttömyyspäivärahan suuruista etuutta.

Työttömät eivät ole homogeeninen ryhmä eikä heitä pitäisi kohdella sen mukaan. Jokaisen työttömän tilanne pitäisi perusteellisesti kartoittaa ja miettiä sopivat toimenpiteet juuri hänelle. Nykyään työvoimatoimistoissa tehdään työnhakusuunnitelma jokaiselle työttömälle. Olisi suotavaa, että myös työvoimatoimistot sitoutuisivat työnhakusuunnitelmassa sovittuihin asioihin. Työtön ei voi yksin vaikuttaa pääsyynsä esimerkiksi työvoimakoulutukseen, vaan siihen tarvitaan työvoimatoimiston myötävaikutusta. Työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin ohjatut resurssit tulisi hyödyntää paremmin muodostamalla työvoimapoliittisista toimenpiteistä työmarkkinapolkuja kullekin työttömälle. Nykyiset työvoimapoliittiset toimenpiteet ovat pääasiassa sarja erilaisia

toimenpiteitä ilman punaista lankaa, joka johdattaisi työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuneiden taustatiedot olisivat tärkeitä, kun seurataan toimenpiteiden jälkeistä työllisyystilannetta. Taustatietojen avulla voitaisiin nähdä, millaiset henkilöt työllistyvät tai palaavat työttömyyteen. Työministeriön työnvälitystilastoja olisi hyvä myös yksinkertaistaa, sillä nyt ne kohdistuvat vain määrällisiin tietoihin eri toimenpiteistä. Saatavat tilastot eivät anna mahdollisuutta laadullisempaan tutkimukseen. Jos tilastoista saatava tieto olisi yksilöivämpää, voitaisiin työvoimapolitiiset toimenpiteet kohdistaa paremmin juuri niitä tarvitseville. Voidaan myös kysyä, onko kolme kuukautta liian lyhyt aika mitattaessa työvoimapolitiisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Todennäköisesti toimenpiteiden vaikutus näkyy paremmin vasta pidemmän ajan kuluttua.

Kun suuret ikäluokat lähitulevaisuudessa jäävät eläkkeelle, Kainuussa ja valtakunnallisesti tulee pula ammattitaitoisista työntekijöistä. Olisi tärkeää, että tämän hetken työttömien ammattitaitoa pidettäisiin yllä työvoimakoulutuksen avulla eikä heidän annettaisi syrjäytyä työmarkkinoilta. Jokainen työtön haluaisi kaikkein mieluiten tehdä työtä normaalilla palkalla ja ansaita oman elantonsa, jos saisi siihen mahdollisuuden.

Se onko tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen laajuus ja niihin käytetyt resurssit perustellussa suhteessa niiden vaikuttavuuteen, on arvovalinta. Onko parempi yrittää tehdä jotakin työttömyyden alentamiseksi vai olla tekemättä mitään? Tietysti voidaan aina pohtia, olisiko resurssit mahdollista kohdentaa paremmin. Tähän pohdintaan olisi hyvä ottaa mukaan myös työttömien omat järjestöt.

LÄHTEET

- Aho, S., Halme, J. & Nätti, J. 1999. Tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen kohdentuminen ja vaikuttavuus 1990–1996. Työpoliittinen tutkimus 207. Helsinki: Työministeriö.
- Aho, S., Nätti, J. & Suikkanen, A. 1996. Työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen vaikuttavuus 1988–1992. Työpoliittinen tutkimus 144. Helsinki: Työministeriö.
- Aho, S. & Vehviläinen, J. 1997. Keppi ja porkkana: Tutkimus alle 20-vuotiaita aktivoivan työvoimapolitiittisen uudistuksen vaikutuksista ja koulutuksen ulkopuolelle jäävistä nuorista. ESR-julkaisut 3/97. Helsinki: Edita.
- Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio. 2000. Työryhmämuistioita 1999:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Böckerman, P. 1998. Alueet työttömyyden kurimuksessa. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Hakuli, M., Katajamäki, H. & Vartiainen, P. 1995. Mistä on hyvä tulos tehty: Työllistämistukien tuloksellisuuden monitahoarviointi. Työpoliittinen tutkimus 97. Helsinki: Työministeriö.
- Hietala, K. 1997. Kolmas sektori potentiaalisena työllistäjänä. Työpoliittinen tutkimus 176. Helsinki: Työministeriö.
- Hämäläinen, K. 1998a. Aktiivinen työvoimapolitiikka Suomen työmarkkinoilla – Taloustieteen näkökulmia ja tutkimustuloksia. Vantaa: ETLA. Sarja C 77.
- Hämäläinen, K. 1998b. Työvoimapolitiikan vaikutukset Suomen työmarkkinoilla – Katsaus tutkimustuloksiin. Työpoliittinen tutkimus 193. Helsinki: Työministeriö.

- Hämäläinen, K. 1999. Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Helsinki: ETLA.
- Julkunen, R. & Nätti, J. 1997. Työn jakaminen: moraali, talous ja politiikka. Tampere: Vastapaino.
- Juuti, P. 1994. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus yrityksen näkökulmasta. Työpoliittinen tutkimus 87. Helsinki: Työministeriö.
- Juutinen, R., Piirainen, L., Rissanen, R. & Tuunainen, E. 2000. Veturi saapui pääteasemalle: Pitkäaikaistyöttömän kokemuksia Veturi-projektista. Kajaanin ammattikorkeakoulu. Sosiaali- ja terveysala. Opinnäytetyö.
- Kaisaniemi, A. & Määttä, V. 1994. Opas oppisopimuskoulutukseen: Oppisopimus-opiskelijan ja kouluttajan käsikirja. Helsinki: Opetushallitus.
- Karjalainen, P. 1999. Nuorten työpaja – osallisuutta elämään. Tampere: Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Karjalainen, S. (toim.) 1998. Työttömyys ja työvoimavirrat Kainuussa: Lex Kainuu työllisyyskokeilun esitutkimus. Working Papers 18. Kajaani: Kajaanin kehittämiskeskus.
- Kaukonen, S. & Virén, M. 2000. Finanssipolitiikan karu arki: Valtiovarainministerien esitelmät ja lehtien kommentit 1970–1996. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2000, 516–538.
- Kettunen, J. 1993. Re-employment of Finnish unemployed workers. Series A17. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy.
- Kiander, J. 1997. Suomen tulevaisuus – taloudesta arvioihin: Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko eduskunnalle osa 2. Oheisjulkaisu 2. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/6.

- Kiander, J. & Pehkonen, J. 1998. Työttömyyden kasvun syyt. Teoksessa M. Pohjola (toim.) Suomalainen työttömyys. Helsinki: Taloustieto Oy, 157–175.
- Kiander, J., Pehkonen, J. & Pohjola, M. 1998. Työttömyyden alentaminen: mitä pitäisi tehdä? Teoksessa M. Pohjola (toim.) Suomalainen työttömyys. Helsinki: Taloustieto Oy, 431–443.
- Kiander, J. & Vartia, P. 1998. Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Sarja B 143. Helsinki: ETLA.
- Kietäväinen, T. 1999. Uudistuva kuntien työllisyyspolitiikka. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Koistinen, P. 1995. Mitä oppia Ruotsin työvoimapolitiikasta. Teoksessa J. Kettunen (toim.) Työmarkkinoiden aktivointi. Helsinki: ETLA, 43–74.
- Kortteinen, M. & Tuomikoski, H. 1998. Työtön: Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Hämeenlinna: Tammi.
- Koskela, M. 1997. Kansantalous tutuksi. Porvoo: WSOY.
- Koski, A. 1996. Yhteistyöllä työtä: Seurantatutkimus hoiva-alan uusosuuskuntamuotoisen yritystoiminnan käynnistämisestä työvoimakoulutuksen aikana. Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja 47. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Lex Kainuu: Alueellinen työllisyyskokeilu 1999–2003. 1998. Toim. E. Pääskylä, T. Karppinen, E. Mikkonen, K. Heikkinen, S. Karjalainen & A. Härkönen. Kainuun Liiton julkaisusarja B:21. Vihanti: Laatuspaino.
- Lex Kainuu: Toinen kirja Lex Kainuu työllisyyskokeilusta. 2000. Porvoo: WSOY.

- Lind, J. 1997. Pitkäaikaistyöttömyys ja vajaatyökykyisyys: rekisterikartoitus. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantalutkimuksen osaraportti 2. Helsinki: KELA.
- Loikkanen, H., Pekkarinen, J., Siimes, S. & Vartia, P. (toim.) 1998. Kansantaloutemme – rakenteet ja muutos. Tampere: Taloustieto Oy.
- Mikkonen, I. 1995a. Työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen hakeutuminen ja koulutuksen kokeminen. Työpoliittinen tutkimus 95. Helsinki: Työministeriö.
- Mikkonen, I. 1995b. Teoksessa P. Juuti, I. Mikkonen & H. Räisänen (ed.) Three essays on labour market training: company, individual and policy perspective. Labour policy study 108. Helsinki: Ministry of Labour, 27–50.
- Mikkonen, I. 1996. Työvoimakoulutus ja työmarkkinapolun käännteet. Työpoliittinen tutkimus 129. Helsinki: Työministeriö.
- Mikkonen, I. 1997. Työvoimakoulutus osana työmarkkinapolkua: Koulutuksen vaikuttavuus yksilötasolla. Työpoliittinen tutkimus 174. Helsinki: Työministeriö.
- Mustonen, A. 1998. Pitkäaikaistyöttömäksi valikoituminen. Työpoliittinen tutkimus 181. Helsinki: Työministeriö.
- Myrskylä, P. & Ylöstalo, P. 1997. Työvoiman tulo- ja lähtövirrat 1987–1995 ja yritysten joustavuus. ESR-julkaisut 6/97. Helsinki: Edita.
- Nyysölä, K. & Pajala, S. 1999. Nuorten työura: Koulutuksesta työelämään siirtyminen ja huono-osaisuus. Tampere: Gaudeamus.
- Parjanne, M. 1997. Työmarkkinat murroksessa. Helsinki: ETLA.
- Parkkinen, P. 2000. Suomen lama ja Neuvostoliiton romahdus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2000, 302–303.

- Pehkonen, J. 1998. Pitkäaikaistyöttömyys. Teoksessa M. Pohjola (toim.) Suomalainen työttömyys. Helsinki: Taloustieto Oy, 221–244.
- Pekkarinen, J. & Sutela, P. 1998. Kansantaloustiede. Juva: WSOY.
- Pekkarinen, J. & Sutela, P. 2000. Mikrosta makroon. Helsinki: WSOY.
- Pohjola, M. (toim.) 1998. Suomalainen työttömyys. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Rajavaara, M. & Viitanen, M. 1997. Pitkästä päivätyöstä pitkäaikaistyöttömäksi: rekisterikartoitus. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantalutkimuksen osaraportti 1. Helsinki: KELA.
- Rantala, J. 1995. Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllistävyys. Tutkimuksia 25. Helsinki: VATT.
- Räisänen, H. 1996. Työvoimakoulutuksen talous ja vaikuttavuus: Työvoimakoulutuksen makrotasoisien vaikuttavuustutkimuksen loppuraportti. Työpoliittinen tutkimus 135. Helsinki: Työministeriö.
- Santamäki-Vuori, T. 1996. Pitkäaikaistyöttömien työmarkkinakokemukset lamavuosina 1993–1994. Työpoliittinen tutkimus 131. Helsinki: Työministeriö.
- Santamäki-Vuori, T. & Sauramo, P. 1995. Nuorten työttömyys Suomessa vuosina 1993–1994. Työpoliittinen tutkimus 107. Helsinki: Työministeriö.
- Savola, L. 2000. Naiset Suomen työmarkkinoilla 1990-luvulla. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Selvitys yli 5 vuotta työttömänä olleiden tilanteesta vuonna 1997. 1998. Helsinki: Työministeriö.
- Sihto, M. 1995. Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työttömyyden aktivointi. Teoksessa J. Kettunen Työmarkkinoiden aktivointi. Helsinki: ETLA, 21–42.
- Silvennoinen, H. 1999. Aikuiskoulutus ja työttömyys. Helsinki: Tilastokeskus.

- Skog, H. 1994. Työllisyystukien kehittäminen, selvitysmiesraportti. Työhallinnon julkaisu 66. Helsinki: Työministeriö.
- Skog, H. & Räisänen, H. 1997. Toimivampiin työmarkkinoihin: Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Helsinki: Työministeriö.
- Soininvaara, O. 1994. Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi. Juva: WSOY.
- Soininvaara, O. 1999. Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Somervuori, E. 1996. Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työttömyys OECD-maissa. Tutkimuksia 34. Helsinki: VATT.
- Tervahartiala, T., Vesalainen, J. & Vuori, J. 1996. Työttömien toimenpideohjelmien vaikutukset. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 12. Helsinki: KELA.
- Tiainen, P. 1999. Employment and welfare in Finland in the years 1860–2030: with application to European employment strategy. Labour policy study 211. Helsinki: Ministry of Labour.
- Tiainen, P. 2000. Työttömyyden kustannukset 1990-luvun Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 3/2000, 208–223.
- Tuomala, J. 2000. Työnhakukoulutuksen vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 222. Helsinki: Työministeriö.
- Työllistyminen työllistämistuen jälkeen: Tukien vertailua Uudenmaan työvoimapiirin alueella. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/98. Tarkastuskertomus nro 69/54/98 27.4.1998.
- Työllisyysasetus 1997. Timonen, P. (toim.) 1999. Suomen laki II. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

- Työttömyys ja työllisyys tilastoissa: Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastojen vertailua. 1997. Työmarkkinat 1997:3. Helsinki: Tilastokeskus.
- Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Suunnittelusihteeristön työryhmämuistio 22.11.1996. Työhallinnon julkaisu 162. Helsinki: Työministeriö.
- Vesalainen, J. & Vuori, J. 1998. Työhönryhmämenetelmän vaikutus työllistymiseen ja työllistymisen laatuun. Työpoliittinen tutkimus 189. Helsinki: Työministeriö.
- Viinanen, I. 1994. Talouspolitiikka ja vuoden 1995 budjettiesitys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/1994, 552–557.
- Viinanen, I. 1995. Talouspolitiikka ja yrittäjyys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/1995, 623–628.
- Vähätalo, K. 1996. Pitkäaikaistyöttömät ja lamasta selviytyminen. Työpoliittinen tutkimus 132. Helsinki: Työministeriö.
- Vähätalo, K. 1998. Työttömyys ja suomalainen yhteiskunta. Tampere: Tammer-Paino.
- Vähätalo, K., Pättikangas, M., Valjakka, S., Mannila, S., Jaakkola, M. & Trapnowski M. 1997. Työllistymispolkuja syrjäytyville: Arviointiraportti Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3 -ohjelman toimenpidekokonaisuudesta ”Yksilölliset palvelukokonaisuudet syrjäytyville”. Helsinki: Edita.

INTERNET-LÄHTEET, ESITTEET, TIEDOTTEET JA LEHTIARTIKKELIT

Aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan kustannukset vuosina 1997 ja 1999. <http://www.mol.fi/ajankohtaista/nap-suomi200028.html>. 4.1.2001.

Euroopan sosiaalirahasto. <http://www.mol.fi/esr/esr.html>. 4.1.2001.

Hallituksen esitys eduskunnalle työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi. <http://www.edita.fi/esitys/perustelut/webhe.per.ylp.1997.0178.3.html>. 4.1.2001.

Ikääntyvien työtilanne parantunut viime vuosina. 2000. Kainuun Sanomat 8.7.2000.
Joustoa työelämään -esite. 1998. Työministeriö.

KELAn taskutilasto 2000. <http://kela.fi/tilasto/suomi/julkaisu/taskutilasto/tasku.pdf>. 18.12.2000.

Kun etsit työtä -esite. Työministeriö.

Koulutuspäiväraha. <http://www.vn.fi/stm/suomi/vao/julkaisut/kovaesite.htm>. 11.10.2000.

Mestari-kisälli -esite. ESR.

Oppisopimukset nelinkertaistuneet 90-luvulla. Kainuun Sanomat 14.3.2001.

Osuustoiminta – viisaan valinta. <http://www.pellervo.fi/wuokko/otoiminta/vvalinta.htm>. 1.2.2001.

Tilastoja uusosuuskunnista. <http://itc.jyu.fi/pellervo/utilasto.idc?>. 1.2.2001.

Tilastokatsaus 1999. Kainuun TE-keskuksen työvoimaosasto. Huhtikuu 2000.

Tilastokeskus Suomi lukuina työmarkkinat työttömyys. http://www.tilastokeskus.fi/tk/tp/tasku/taskus_tyoelama.html. 24.11.2000.

Työhallinto ns. Taipaleen mallin toteuttajaksi. <http://www.mol.fi/tiedotteet/2001012202.html>. 19.2.2001.

Työllisyys ja työttömyys Kainuussa, toukokuu 2000. Kainuun TE-keskuksen työvoimaosaston tiedote. 20.6.2000.

Työttömät työnhakijat. <http://www.mol.fi/tiedotus/tauluk1.html>. 4.10.2000.

Työvoimapoliittisissa toimenpiteissä olevat. <http://www.mol.fi/tiedotus/tauluk3.html>. 4.10.2000.

TVY – historiaa ja faktoja. <http://www.saunalahti.fi/tvy1/etusivumain.html>. 4.1.2001.

Vaihtoehtona oma yritys -esite. Työvoimatoimisto.

Valtion talousarvio 2000. http://tae.edita.fi:80/dynaweb/tae/he20...ic_BookTextView/8632;pt=6935/*;lang=fi. 2.10.2000.

Vuorotteluvapaa jatkuu kaksi vuotta. 2000. Kainuun Sanomat 19.12.2000.

Yhteistyöllä elämä hallintaan. <http://www.saunalahti.fi/tvy1/projektimain.html>. 4.1.2001.

Taulukko 1. Työministeriön ja Tilastokeskuksen työttömyystilastojen eroavaisuus vuosina 1991–1999. (Lähteet: Tilastokeskus, www.tilastokeskus.fi ja työministeriö, www.mol.fi).

Vuosi	Työttömät (Tilastokeskus)	Työttömät (työministeriö)
1991	169 000	213 201
1992	292 000	363 121
1993	405 000	482 173
1994	408 000	494 247
1995	382 000	466 013
1996	363 000	447 987
1997	314 000	408 964
1998	285 000	372 431
1999	261 000	348 140

Taulukko 2. Työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden kehittyminen Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriö, www.mol.fi).

Vuosi	Työttömät	Yli vuosi työttömänä	Yli 2 vuotta työttömänä
1991	213 201	5 298	539
1992	363 121	29 239	1 302
1993	482 173	86 018	10 079
1994	494 247	133 561	32 740
1995	466 013	140 224	53 620
1996	447 987	134 898	59 042
1997	408 964	124 558	56 957
1998	372 431	112 612	54 656
1999	348 140	97 981	50 620

Taulukko 3. Työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden kehittyminen Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: Tilastokatsaus 1999, 5, 13).

Vuosi	Työttömät	Pitkäaikaistyöttömät
1991	6 129	74
1992	9 245	356
1993	10 993	1 224
1994	10 535	1 458
1995	10 475	1 683
1996	10 837	2 148
1997	10 125	2 293
1998	9 191	1 979
1999	8 713	1 822

Taulukko 4. Miesten ja naisten työttömyyden kehittyminen Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriö, www.mol.fi).

Vuosi	Miehet	Naiset
1991	134 611	78 590
1992	221 485	141 636
1993	280 729	201 444
1994	276 896	217 351
1995	254 865	211 148
1996	241 430	206 557
1997	214 937	194 027
1998	190 183	182 248
1999	177 190	170 950

Taulukko 5. Miesten ja naisten työttömyyden kehittyminen koulutuksen mukaan Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TTV5B).

Vuosi	Alempi perusaste		Ylempi perusaste		Alempi keskiaste		Ylempi keskiaste		Korkea-aste	
	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen	Mies	Nainen
1991	2 784	1 586	1 403	1 027	2 291	1 875	1 025	1 128	241	208
1992	3 196	1 840	1 521	1 088	2 872	2 380	1 344	1 422	404	427
1993	3 381	1 968	1 666	1 158	3 198	2 657	1 549	1 739	527	600
1994	3 277	2 007	1 616	1 088	3 306	2 766	1 667	1 832	539	759
1995	3 185	1 978	1 623	1 076	3 309	2 773	1 808	1 855	525	794
1996	3 192	1 994	1 605	1 047	3 338	2 866	1 865	1 913	563	829
1997	3 034	1 934	1 551	1 013	3 297	2 972	1 787	1 867	507	821
1998	2 855	1 820	1 407	960	3 090	2 891	1 696	1 780	469	849
1999	2 665	1 724	1 400	955	2 890	2 848	1 519	1 749	425	889

Taulukko 6. Miesten työttömyyden kehittyminen ikäryhmittäin Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TTV5B).

Vuosi	15–24-vuotiaat		25–34-vuotiaat		35–44-vuotiaat		45–54-vuotiaat		yli 55-vuotiaat	
	työttömät	%	työttömät	%	työttömät	%	työttömät	%	työttömät	%
1991	2 514	32 %	2 076	27 %	1 787	23 %	1 043	13 %	339	4 %
1992	2 836	30 %	2 518	27 %	2 260	24 %	1 303	14 %	486	5 %
1993	2 944	28 %	2 752	27 %	2 567	25 %	1 483	14 %	592	6 %
1994	2 757	26 %	2 852	27 %	2 592	25 %	1 549	15 %	677	6 %
1995	2 666	25 %	2 801	27 %	2 607	25 %	1 688	16 %	710	7 %
1996	2 554	24 %	2 730	26 %	2 639	25 %	1 867	18 %	806	8 %
1997	2 400	23 %	2 539	25 %	2 496	24 %	1 910	19 %	876	9 %
1998	2 258	24 %	2 114	22 %	2 293	24 %	1 948	20 %	948	10 %
1999	2 033	23 %	1 838	21 %	2 129	24 %	1 978	22 %	987	11 %

Taulukko 7. Naisten työttömyyden kehittyminen ikäryhmittäin Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TTV5B).

Vuosi	15–24-vuotiaat		25–34-vuotiaat		35–44-vuotiaat		45–54-vuotiaat		yli 55-vuotiaat	
	luku	%	luku	%	luku	%	luku	%	luku	%
1991	2 045	35 %	1 472	25 %	1 182	20 %	761	13 %	393	7 %
1992	2 254	31 %	1 996	28 %	1 488	21 %	996	14 %	504	7 %
1993	2 345	29 %	2 291	28 %	1 726	21 %	1 166	14 %	627	8 %
1994	2 138	25 %	2 425	29 %	1 908	22 %	1 292	15 %	725	9 %
1995	2 011	24 %	2 350	28 %	1 942	23 %	1 426	17 %	785	9 %
1996	1 876	22 %	2 402	28 %	2 038	23 %	1 544	18 %	865	10 %
1997	1 836	21 %	2 264	26 %	2 101	24 %	1 602	18 %	919	11 %
1998	1 730	21 %	2 022	24 %	2 083	25 %	1 632	19 %	928	11 %
1999	1 660	20 %	1 873	23 %	2 102	25 %	1 669	20 %	952	12 %

Taulukko 8. Ikääntyneiden ja nuorten työttömyyden kehittyminen Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriö, www.mol.fi).

Vuosi	Yli 50-vuotiaat	Alle 25-vuotiaat
1991	29 073	45 762
1992	51 798	77 835
1993	72 838	97 697
1994	86 400	92 213
1995	93 239	80 510
1996	104 721	68 552
1997	110 766	53 908
1998	108 175	46 861
1999	105 477	44 267

Taulukko 9. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kehittyminen Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriö, www.mol.fi).

Vuosi	Palkkaperusteiset	Työvoimakoulutus	Työharjoittelu
1991	40 278	17 334	
1992	52 091	26 290	
1993	56 779	27 236	
1994	66 408	28 436	3 534
1995	63 643	33 937	6 087
1996	64 627	42 310	9 978
1997	62 582	46 843	10 702
1998	57 009	41 444	10 846
1999	51 459	38 100	10 723

Taulukko 10. Tukityöllistäminen eri sektoreilla Suomessa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriö, www.mol.fi).

Vuosi	Valtio	Kunta	Yksityinen
1991	11 110	20 752	8 415
1992	11 930	24 275	15 886
1993	11 432	21 521	23 826
1994	12 025	25 386	28 997
1995	12 092	27 681	23 870
1996	11 806	30 548	22 273
1997	10 793	26 804	24 986
1998	7 841	21 350	27 819
1999	5 857	18 047	27 555

Taulukko 11. Työttömyyden ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden kehittyminen Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähteet: Tilastokatsaus 1999, 5, 18 (työttömät, palkkaperusteiset ja työharjoittelu) ja työministeriön työnvälitystilasto TKV8A (työvoimakoulutus)). (Huom! Työttömistä työnhakijoista on vuoden keskiarvo, työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneista koko vuoden kertymä.)

Vuosi	Työttömät	Palkkaperusteiset	Työvoimakoulutus	Työharjoittelu
1991	6 129	6 341	2 219	
1992	9 245	5 247	2 393	
1993	10 993	6 709	1 881	
1994	10 535	7 248	2 397	
1995	10 475	5 738	2 759	
1996	10 837	5 037	2 906	1 168
1997	10 125	4 712	3 552	1 362
1998	9 191	4 281	2 622	1 520
1999	8 713	4 207	2 769	1 256

Taulukko 12. Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistuneet koulutuksen mukaan Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV8).

Vuosi	Alempi perusaste		Ylempi perusaste		Alempi keskiaste		Ylempi keskiaste		Korkea-aste	
	1991	2 213	35 %	1 268	20 %	1 911	30 %	845	13 %	90
1992	1 687	32 %	1 066	20 %	1 691	32 %	706	13 %	88	2 %
1993	1 901	28 %	1 126	17 %	2 219	33 %	1 228	18 %	218	3 %
1994	1 999	28 %	1 148	16 %	2 457	34 %	1 258	17 %	362	5 %
1995	1 382	24 %	828	14 %	2 053	36 %	1 036	18 %	424	7 %
1996	1 309	26 %	666	13 %	1 810	36 %	852	17 %	375	7 %
1997	1 142	24 %	613	13 %	1 791	38 %	772	17 %	354	8 %
1998	1 061	25 %	558	13 %	1 605	38 %	708	17 %	315	7 %
1999	1 006	24 %	593	14 %	1 631	39 %	662	16 %	281	7 %

Taulukko 13. Valtion tukityöllistetyt koulutuksen mukaan Kainuussa vuosina 1991–1999.
(Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV8).

Vuosi	Alempi perusaste		Ylempi perusaste		Alempi keskiaste		Ylempi keskiaste		Korkea-aste	
	1991	1 149	46 %	408	16 %	693	28 %	211	8 %	42
1992	794	42 %	270	14 %	605	32 %	180	10 %	35	2 %
1993	517	37 %	158	11 %	457	33 %	201	15 %	50	4 %
1994	401	31 %	137	11 %	450	35 %	250	19 %	61	5 %
1995	375	27 %	157	11 %	436	32 %	298	22 %	104	8 %
1996	377	32 %	145	12 %	363	31 %	207	18 %	75	6 %
1997	319	32 %	113	11 %	325	33 %	167	17 %	73	7 %
1998	236	31 %	92	12 %	219	29 %	165	22 %	42	6 %
1999	288	30 %	123	13 %	314	33 %	178	19 %	55	6 %

Taulukko 14. Kuntien tukityöllistetyt koulutuksen mukaan Kainuussa vuosina 1991–1999.
(Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV8).

Vuosi	Alempi perusaste		Ylempi perusaste		Alempi keskiaste		Ylempi keskiaste		Korkea-aste	
	1991	675	29 %	595	26 %	703	30 %	335	14 %	18
1992	498	26 %	522	27 %	605	32 %	254	13 %	21	1 %
1993	690	30 %	427	19 %	822	36 %	291	13 %	48	2 %
1994	833	28 %	513	17 %	1 127	37 %	404	13 %	138	5 %
1995	595	23 %	414	16 %	1 017	39 %	424	16 %	159	6 %
1996	549	23 %	331	14 %	974	41 %	403	17 %	127	5 %
1997	397	20 %	279	14 %	841	43 %	290	15 %	131	7 %
1998	414	25 %	226	14 %	697	42 %	208	13 %	107	6 %
1999	263	21 %	187	15 %	578	46 %	164	13 %	56	4 %

Taulukko 15. Yksityiselle sektorille tukityöllistetyt koulutuksen mukaan Kainuussa vuosina 1993–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV8).

Vuosi	Alempi perusaste		Ylempi perusaste		Alempi keskiaste		Ylempi keskiaste		Korkea-aste	
	1993	321	29 %	177	16 %	444	40 %	146	13 %	20
1994	339	27 %	199	16 %	437	35 %	219	18 %	45	4 %
1995	111	21 %	85	16 %	210	39 %	97	18 %	33	6 %
1996	110	30 %	37	10 %	120	33 %	69	19 %	26	7 %
1997	155	32 %	58	12 %	182	37 %	81	17 %	14	3 %
1998	337	37 %	140	15 %	312	34 %	106	11 %	28	3 %
1999	406	34 %	195	16 %	436	36 %	129	11 %	45	4 %

Taulukko 16. Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistuneet ikäryhmittäin Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV6).

Vuosi	15–24-vuotiaat		25–34-vuotiaat		35–44-vuotiaat		45–54-vuotiaat		yli 55-vuotiaat	
	1991	2 207	35 %	1 515	24 %	1 375	22 %	927	15 %	317
1992	1 734	33 %	1 364	26 %	1 216	23 %	723	14 %	210	4 %
1993	2 112	31 %	1 793	27 %	1 627	24 %	940	14 %	237	4 %
1994	1 728	24 %	2 184	30 %	1 851	26 %	1 247	17 %	238	3 %
1995	1 284	22 %	1 738	30 %	1 512	26 %	1 039	18 %	165	3 %
1996	926	18 %	1 531	30 %	1 457	29 %	987	20 %	136	3 %
1997	820	17 %	1 395	30 %	1 356	29 %	1 006	21 %	135	3 %
1998	652	15 %	1 154	27 %	1 287	30 %	1 075	25 %	113	3 %
1999	595	14 %	1 071	25 %	1 339	32 %	1 059	25 %	143	3 %

Taulukko 17. Valtion tukityöllistetyt ikäryhmittäin Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV6).

Vuosi	15–24-vuotiaat		25–34-vuotiaat		35–44-vuotiaat		45–54-vuotiaat		yli 55-vuotiaat	
	1991	596	24 %	659	26 %	673	27 %	440	18 %	139
1992	333	20 %	519	32 %	430	26 %	284	17 %	72	4 %
1993	205	15 %	435	31 %	428	31 %	246	18 %	70	5 %
1994	179	14 %	410	32 %	413	32 %	260	20 %	39	3 %
1995	195	14 %	440	32 %	427	31 %	276	20 %	37	3 %
1996	109	9 %	359	31 %	389	33 %	274	23 %	38	3 %
1997	72	7 %	307	31 %	336	34 %	250	25 %	36	4 %
1998	31	4 %	205	27 %	267	35 %	233	31 %	25	3 %
1999	81	8 %	213	22 %	335	35 %	287	30 %	52	5 %

Taulukko 18. Kuntien tukityöllistetyt ikäryhmittäin Kainuussa vuosina 1991–1999.
(Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV6).

Vuosi	15–24-vuotiaat		25–34-vuotiaat		35–44-vuotiaat		45–54-vuotiaat		yli 55-vuotiaat	
1991	1 037	44 %	475	20 %	377	16 %	313	13 %	129	6 %
1992	881	46 %	375	20 %	382	20 %	202	11 %	64	3 %
1993	615	27 %	651	29 %	562	25 %	366	16 %	89	4 %
1994	624	21 %	959	32 %	762	25 %	589	19 %	92	3 %
1995	598	23 %	793	31 %	644	25 %	473	18 %	72	3 %
1996	518	22 %	675	29 %	633	27 %	445	19 %	45	2 %
1997	407	22 %	533	28 %	526	28 %	371	20 %	47	2 %
1998	257	18 %	341	24 %	410	29 %	354	25 %	38	3 %
1999	214	23 %	206	22 %	262	28 %	205	22 %	33	4 %

Taulukko 19. Yksityiselle sektorille tukityöllistetyt ikäryhmittäin Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV6).

Vuosi	15–24-vuotiaat		25–34-vuotiaat		35–44-vuotiaat		45–54-vuotiaat		yli 55-vuotiaat	
1993	323	29 %	331	30 %	288	26 %	143	13 %	24	2 %
1994	341	27 %	372	30 %	318	26 %	176	14 %	34	3 %
1995	137	26 %	172	32 %	132	25 %	88	16 %	7	1 %
1996	69	19 %	107	30 %	115	32 %	61	17 %	10	3 %
1997	89	18 %	136	27 %	134	27 %	128	26 %	10	2 %
1998	68	14 %	118	25 %	147	31 %	124	26 %	24	5 %
1999	63	15 %	95	22 %	121	29 %	122	29 %	22	5 %

Taulukko 20. Palkkaperusteisiin toimenpiteisiin osallistuneet sukupuolen mukaan Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV1).

Vuosi	Miehet		Naiset	
1991	4 674	55 %	3 824	45 %
1992	4 353	57 %	3 300	43 %
1993	4 747	56 %	3 771	44 %
1994	4 775	52 %	4 495	48 %
1995	3 794	49 %	3 901	51 %
1996	3 357	47 %	3 791	53 %
1997	2 860	44 %	3 606	56 %
1998	2 473	41 %	3 585	59 %
1999	2 484	43 %	3 355	57 %

Taulukko 21. Pitkäaikaistyöttömien osallistuminen palkkaperusteisiin toimenpiteisiin eri sektoreilla Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV5A).

Vuosi	Valtio		Kunta		Yksityinen	
1991	808	32 %	624	27 %		
1992	712	43 %	745	39 %		
1993	752	54 %	1 110	49 %	177	16 %
1994	709	54 %	1 733	57 %	370	30 %
1995	809	59 %	1 463	57 %	210	39 %
1996	807	69 %	1 485	64 %	181	50 %
1997	764	76 %	1 227	65 %	283	57 %
1998	573	75 %	940	67 %	296	62 %
1999	711	73 %	547	59 %	239	57 %

Taulukko 22. Työvoimakoulutukseen osallistuneet koulutuksen mukaan Kainuussa vuosina 1994–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TKV34).

Vuosi	Alempi perusaste		Ylempi perusaste		Alempi keskiaste		Ylempi keskiaste		Korkea-aste	
	1994	496	21 %	337	14 %	851	36 %	503	21 %	197
1995	540	20 %	383	14 %	1 034	38 %	582	21 %	205	7 %
1996	513	18 %	424	15 %	1 036	36 %	703	24 %	215	7 %
1997	804	23 %	493	14 %	1 329	38 %	676	19 %	220	6 %
1998	501	19 %	383	15 %	991	38 %	554	21 %	163	6 %
1999	521	19 %	436	16 %	1 009	37 %	533	20 %	197	7 %

Taulukko 23. Työvoimakoulutukseen osallistuneet ikäryhmittäin Kainuussa vuosina 1994–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TKV34).

Vuosi	15–24-vuotiaat		25–34-vuotiaat		35–44-vuotiaat		45–54-vuotiaat		yli 55-vuotiaat	
	1994	442	19 %	807	34 %	749	31 %	359	15 %	27
1995	530	19 %	860	31 %	905	33 %	423	15 %	26	1 %
1996	496	17 %	890	31 %	986	34 %	493	17 %	26	1 %
1997	456	13 %	1 018	29 %	1 189	34 %	778	22 %	81	2 %
1998	387	15 %	687	27 %	851	33 %	607	23 %	60	2 %
1999	384	14 %	698	26 %	879	33 %	668	25 %	67	2 %

Taulukko 24. Työvoimakoulutukseen osallistuneet työttömyyden keston mukaan Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TKV8A).

Vuosi	Alle 6 kk		6–12 kk		Yli vuosi		Keskimäärin vk
1991	651	85 %	105	14 %	9	1 %	14
1992	1 063	75 %	304	21 %	48	3 %	18
1993	979	68 %	344	24 %	124	9 %	22
1994	1 239	66 %	460	24 %	185	10 %	23
1995	1 449	62 %	574	25 %	309	13 %	25
1996	1 590	64 %	527	21 %	359	14 %	25
1997	1 813	60 %	603	20 %	612	20 %	31
1998	1 488	65 %	413	18 %	376	17 %	27
1999	1 496	66 %	490	22 %	292	13 %	26

Taulukko 25. Toimenpidesijoitettujen työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV13B).

Vuosi	Yleisillä työmarkkinoilla		Työssä sijoitettuna		Työttömänä		Työvoimakoulutuksessa	
	1991	71	4 %	655	35 %	1 029	56 %	92
1992	69	3 %	280	13 %	1 736	80 %	73	3 %
1993	52	3 %	196	10 %	1 664	85 %	43	2 %
1994	164	6 %	247	9 %	2 115	80 %	120	5 %
1995	131	6 %	252	11 %	1 803	78 %	127	5 %
1996	150	7 %	225	10 %	1 733	79 %	98	4 %
1997	186	10 %	242	14 %	1 183	67 %	166	9 %
1998	197	11 %	308	17 %	1 163	64 %	137	8 %
1999	127	8 %	308	19 %	1 037	64 %	137	9 %

Taulukko 26. Kuntien tukitöissä olleiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV13).

Vuosi	Yleisillä työmarkkinoilla		Työssä sijoitettuna		Työttömänä		Työvoimakoulutuksessa	
	1991	20	2 %	320	36 %	492	56 %	52
1992	19	2 %	121	13 %	749	83 %	18	2 %
1993	12	1 %	97	11 %	780	86 %	17	2 %
1994	52	4 %	108	9 %	964	82 %	57	5 %
1995	51	5 %	92	8 %	893	82 %	56	5 %
1996	59	6 %	77	7 %	890	83 %	46	4 %
1997	87	10 %	82	9 %	626	72 %	80	9 %
1998	75	11 %	72	10 %	490	71 %	54	8 %
1999	43	10 %	35	8 %	320	75 %	31	7 %

Taulukko 27. Valtion tukitöissä olleiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV13).

Vuosi	Yleisillä työmarkkinoilla		Työssä sijoitettuna		Työttömänä		Työvoimakoulutuksessa	
	1991	18	3 %	262	37 %	392	56 %	28
1992	22	3 %	98	13 %	638	81 %	26	3 %
1993	8	1 %	61	11 %	461	85 %	12	2 %
1994	23	5 %	66	13 %	394	79 %	17	3 %
1995	17	3 %	69	14 %	380	76 %	33	7 %
1996	27	6 %	41	9 %	372	79 %	30	6 %
1997	18	7 %	19	8 %	181	72 %	33	13 %
1998	20	8 %	29	12 %	175	72 %	20	8 %
1999	13	6 %	42	19 %	146	67 %	16	7 %

Taulukko 28. Yksityisellä sektorilla tukitöissä olleiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV13).

Vuosi	Yleisillä työmarkkinoilla		Työssä sijoitettuna		Työttömänä		Työvoimakoulutuksessa	
	1993	22	11 %	24	12 %	151	74 %	6
1994	45	14 %	20	6 %	251	76 %	16	5 %
1995	29	15 %	16	8 %	135	71 %	9	5 %
1996	16	17 %	9	10 %	67	71 %	2	2 %
1997	15	18 %	13	15 %	48	57 %	8	10 %
1998	12	11 %	13	12 %	76	70 %	7	6 %
1999	7	6 %	12	11 %	83	75 %	8	7 %

Taulukko 29. Työvoimakoulutuksen päättäneiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TKV33).

Vuosi	Yleisillä työmarkkinoilla		Työssä sijoitettuna		Työttömänä		Työvoimakoulutuksessa	
	1991	37	7 %	116	22 %	297	56 %	79
1992	123	18 %	68	10 %	423	61 %	84	12 %
1993	80	10 %	70	9 %	613	75 %	52	6 %
1994	114	15 %	61	8 %	516	66 %	95	12 %
1995	162	11 %	284	18 %	935	61 %	156	10 %
1996	125	8 %	443	30 %	791	54 %	117	8 %
1997	104	9 %	354	31 %	511	45 %	158	14 %
1998	124	10 %	380	30 %	670	53 %	95	7 %
1999	103	11 %	238	26 %	489	54 %	83	9 %

Taulukko 30. Työharjoitteluun osallistuneiden työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua Kainuussa vuosina 1994–1999. (Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV13).

Vuosi	Yleisillä työmarkkinoilla		Työssä sijoitettuna		Työttömänä		Työvoimakoulutuksessa	
	1994	3	8 %	7	19 %	24	67 %	2
1995	12	7 %	43	23 %	116	63 %	13	7 %
1996	12	7 %	50	30 %	96	57 %	10	6 %
1997	15	7 %	71	34 %	105	50 %	18	9 %
1998	29	11 %	105	39 %	116	43 %	21	8 %
1999	11	4 %	84	32 %	130	49 %	38	14 %

Taulukko 31. Tieto työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden työllisyystilanteesta kolmen kuukauden kuluttua toimenpiteestä. (Lähteet: työministeriön työnvälitystilastot TSV13, TSV13B ja TKV33).

Toimenpide	Tieto työllisyystilanteesta 3 kk kuluttua on (1990-luvun keskiarvo)
Työvoimakoulutus	73 %
Toimenpidesijoitus	75 %
Valtion tukityöllistäminen	84 %
Kuntien tukityöllistäminen	83 %
Yksityisen sektorin tukityöllistäminen	69 %
Työharjoittelu työmarkkinatuella	45 %
Starttiraha	19 %
Osa-aikalisä	72 %

Taulukko 32. Työvoimapolitiittisen toimenpiteen päättäneet Kainuussa vuosina 1991–1999. (Lähteet: työministeriön työnvälitystilastot TSV13, TSV13B ja TKV33; puolivuotis-tilastoja).

Vuosi	Toimenpidesijoitus	Valtio	Kunta	Yksityinen	Työvoimakoulutus
1991	2 625	949	1 188		1 053
1992	2 826	925	1 195		1 038
1993	2 406	609	1 102	271	1 124
1994	3 417	557	1 328	465	1 075
1995	2 958	560	1 222	274	2 166
1996	2 823	528	1 254	147	1 821
1997	2 529	307	1 051	135	1 469
1998	2 620	284	828	186	1 599
1999	2 327	265	505	151	1 170

Taulukko 33. Työvoimapolitiittisen toimenpiteen päättäneet Kainuussa vuosina 1991–1999.
(Lähde: työministeriön työnvälitystilasto TSV13; puolivuotistilasto).

Vuosi	Starttiraha	Osa-aikalisä	Työharjoittelu	Oppisopimus		Yhdistelmätki	
				kunta	yksityinen	kunta	yksityinen
1991	47						
1992	75						
1993	78						
1994	199	3	70				
1995	137	42	345	1	9		
1996	52	117	368	14	36		
1997	33	127	526	33	59		
1998	31	164	623	42	102	27	20
1999	39	180	568	22	107	136	253