

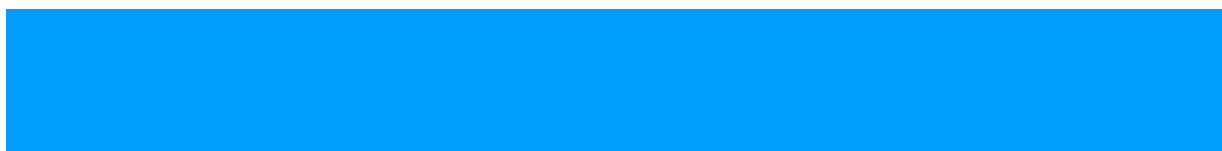
TEM-analyyseja

14/2009

JOUSTOTURVA SUOMEN TYÖMARKKI- NOILLA: INDIKAATTORIT JA NIIDEN TUL- KINTA

Johanna Alatalo – Kai Torvi

ISSN 1797-5271
ISBN 978-952-227-227-0



JOUSTOTURVA SUOMEN TYÖMARKKI- NOILLA: INDIKAATTORIT JA NIIDEN TUL- KINTA

Johanna Alatalo – Kai Torvi

Työ- ja elinkeinoministeriö
Ministry of Employment and the Economy
Eteläesplanadi 4, 00130 Helsinki, Finland
Email: etunimi.sukunimi@tem.fi

Helsinki, kesäkuu 2009

ALATALO JOHANNA – TORVI KAI: JOUSTOTURVA SUOMEN TYÖMARKKINOILLA: INDIKAATTORIT JA NIIDEN TULKINTA

Tiivistelmä: Raportissa kuvataan sitä, miltä Suomen työmarkkinoiden joustavuus ja turvallisuus näyttävät työllisyysindikaattoreiden valossa suhteessa muihin EU-maihin. Indikaattoreina käytetään pääasiassa EUn työllisyyskomiteassa (EMCO and EMCO Indicators Group) määriteltyjä indikaattoreita, mutta myös muutamia muita kansainvälisiä indikaattoreita. Suomen osalta indikaattoreiden antamaa kuvaa tulkitaan myös sen valossa, mitä suomalaisen empiirisen tutkimuksen perusteella tiedetään.

Joustoturvapolitiikkaa kuvaavien indikaattoreiden perusteella Suomi sijoittuu keskitasoa korkeammalle, kun vertailukohtana on koko EU. Vertailtaessa Pohjoismaita (mukaan lukien Hollanti), Suomi jää useilla alueilla jälkeen muista maista. Näin on etenkin sen suhteen, miten hyvä työttömyys- ja sosiaaliturva on ja minkä verran työvoimapolitiikkaan panostetaan työtöntä kohden. Siitä huolimatta työvoimapolitiikan menojen osuus BKT:sta on korkea. Myös joustoturvan toteutumista kuvaavien indikaattoreiden perusteella Suomi jää hiukan jälkeen muista Pohjoismaista: työllisyysaste on alhaisempi, köyhyysaste suurempi, siirtymät joiltain osin vähäisempiä ja työmarkkinat osin segmentoituneet. Toisaalta työllisyys suojaa Suomessa hyvin köyhyydeltä ja työssäkäyvien köyhyysaste on erittäin alhainen. Erot joustoturvan toteutumista kuvaavissa indikaattoreissa Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä ovat kuitenkin pienemmät kuin joustoturvapolitiikkaa kuvaavissa indikaattoreissa. Vertailussa koko EUn tasolla Suomen tilanne on hyvä.

Asiasanat: joustoturva, joustava työlainsäädäntö, työsuhdeturva, aktiivinen työvoimapolitiikka, työttömyysturva, sosiaaliturva, kannustinvaikutukset, elinikäinen oppiminen, siirtymät, segmentaatio

Abstract: This report compares flexibility and security on the Finnish labour market to other EU countries in the light of a number of labour market indicators. Most indicators employed are ones defined by the Employment Committee of the EU (EMCO and EMCO Indicators Group), but some other international indicators are utilised as well. The picture painted of Finland by the indicators is also interpreted using results from Finnish empirical research.

Indicators of flexicurity policies place Finland above the EU average. In comparison to the other Nordic countries (including Holland) Finland is behind the others in several respects. This is especially true of unemployment benefits and social protection in general, and of inputs into labour market policies, measured per unemployed person. Despite of that, expenditures on labour market policy as percentage of GDP are high. According to indicators of the results of flexicurity Finland is slightly behind the other Nordic countries: Employment rate is lower, poverty rate higher, transitions fewer and the labour market is rather segmented. On the other hand, employment protects from poverty in Finland and the poverty rate of employed is extremely low. The differences between Finland and the other Nordic countries in these output indicators are, however, smaller than in the indicators describing inputs into flexicurity policies. Compared to all EU countries Finland's situation is good.

Key words: Flexicurity, flexible contractual arrangements, employment protection, active labour market policies, unemployment benefits, social protection, incentive effects, life-long learning, transitions, segmentation

SAATTEEKSI

Ajatus tästä raportista lähti liikkeelle työskentelystä työllisyyskomitean eli EMCOn indikaattorityöryhmässä. Myös joustoturvaindikaattoreihin liittyvä työ on ollut vahvasti esillä EMCO IG:ssä. Tarkoituksena oli toisaalta kuvata siellä käytyä keskustelua sekä toisaalta tehdä tunnetuksi ja helpommin hyödynnettäväksi siellä esitettyjä indikaattoreita.

Aluksi ajatuksena oli tehdä tiivis graafinen esitys indikaattoreista, mutta valittujen indikaattoreiden perustelu ja tulkinta johtivat siihen, että raportti sisältää myös katsauksen joustoturvan eri elementtejä sivuavaan suomalaiseen empiiriseen tutkimukseen. Teksti ja tulkinnat ovat Johanna Alatalon laatimia ja aineiston graafinen kuvaaminen on molempien tekijöiden yhteistyön tulos.

Kiitämme kommentaista Heikki Räisästä, Heli Saijetsia ja Olli Soraista sekä kaikkia julkaisun tuloksia käsitelleeseen tilaisuuteen osallistuneita. Erityinen kiitos kuuluu Heikki Räisäselle innostavasta ilmapiiristä ja töiden organisoinnista siten, että analyysin tekeminen on ollut mahdollista. Heli Saijets puolestaan on ollut EMCOn indikaattoriryhmän puheenjohtajana arvokas keskustelukumppani eikä tähän työhön ehkä olisi tullut ryhdyttyä ilman Helin kannustavaa asennetta.

SISÄLTÖ

JOHDANTO	1
1. ERILAISET JOUSTOTURVAMALLIT INDIKAATTOREIDEN VALOSSA.....	2
1.1 Joustoturvapolitiikkaa kuvaavia indikaattoreita.....	3
1.2 Joustoturvan toteutumista kuvaavat indikaattorit	6
2. JOUSTOTURVAN OSA-ALUEET JA NIITÄ KUVAAVAT INDIKAATTORIT	11
2.1 Työsuhdeturva, työaikajärjestelyt sekä työn ja perheen yhteensovittaminen	11
2.2 Aktiivinen työvoimapolitiikka	31
2.3 Elinikäisen oppimisen mahdollisuudet	42
2.4 Sosiaaliturvajärjestelmä	53
3. SIIRTYMÄTYÖMARKKINAT JA SIIRTYMÄÄ KUVAAVAT INDIKAATTORIT	67
3.1 Siirtymätyömarkkinat	67
3.2 Siirtymiä kuvaavat indikaattorit.....	68
4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	82
LÄHTEET	85
LIITTEET	89

JOHDANTO

Euroopan työllisyysstrategiassa tavoitteena on saavuttaa samanaikaisesti sekä joustavuus että turvallisuus. Tavoitteena ei kuitenkaan ole samanlainen joustoturvapolitiikka eri jäsenmaissa - kunkin jäsenmaan olisi pyrittävä löytämään sellaisia konkreettisia uusia strategioita, joiden avulla sekä joustavuus että turvallisuus voisivat toteutua. Euroopan ministerineuvostossa joustoturva on jaettu neljään komponenttiin, joihin kuuluvat joustava työolainsäädäntö (flexible contractual arrangements), aktiivinen työvoimapolitiikka (active labour market policy), sosiaaliturva (modern social security) sekä elinikäinen oppiminen (life-long learning).

Joustoturvakeskustelu on ollut vahvasti esillä myös EUn työllisyyskomiteassa (EMCO) ja sen indikaattoryöryhmässä (EMCO Indicators Group). EMCON indikaattoryöryhmässä on pyritty valitsemaan indikaattoreita, jotka kuvaisivat riittävän kattavasti joustoturvan elementtejä ja joista olisi kattavasti tietoa mahdollisimman monista jäsenmaista. Tavoitteena on ollut löytää indikaattorijoukko, joka kuvaa joustoturvapolitiikkaa. Maita on kuitenkin vaikea vertailla keskenään, koska on otettava huomioon lähtötilanne ja erilaiset institutionaaliset tekijät. EMCON taholta jäsenmaiden vertailua ei siksi tehdä. Komissio on rohkaissut jäsenmaita käyttämään kansallisen joustoturvastrategiansa arvioinnissa paitsi EMCON työllisyysindikaattoreita, myös kansallisesti tuotettavia indikaattoreita. Yhtenä tämän raportin tavoitteena on ollut tehdä EMCON joustoturvaindikaattoreita tunnetuksi ja siten tarjota taustatietoa joustoturvakeskusteluun.

Toisena tavoitteena on ollut kuvata miten indikaattoreita voi tutkimuksen näkökulmasta perustella. Pääosin tässä raportissa käytetyt indikaattorit ovat EMCON indikaattoreita, jotka kuvaavat työaika, työsuhteen laatua, työn ja perheen yhteensovittamista, työvoimapolitiikkaa, koulutusta ja sosiaaliturvaa. Lisäksi on käytetty muutamia muita kansainvälisiä indikaattoreita, kuten työsuhdeturvaindikaattoria, työllisyysastetta ja köyhyysastetta. Joissakin kohden on käytetty toisenlaista ryhmittelyä ja yksityiskohtaisempia indikaattoreita kuin EMCO IG:ssä. Joustoturvapolitiikkaa kuvaavien indikaattoreiden lisäksi on pyritty löytämään indikaattoreita, jotka kuvaisivat tavalla tai toisella joustoturvapolitiikan seurauksia tai lopputulosta – vaikka onkin vaikea yhdistää tiettyä lopputulosta mihinkään yksittäiseen joustoturvan elementtiin. Toistaiseksi indikaattorit ovat painottuneet niin sanottuun ulkoiseen joustavuuteen sekä siihen, miltä työmarkkinoiden turvallisuus tästä näkökulmasta vaikuttaa.

Ennen kaikkea raportin tavoitteena on ollut kuvata sitä, miltä Suomen työmarkkinoiden joustavuus ja turvallisuus näyttävät työllisyysindikaattoreiden valossa suhteessa muihin EU-maihin. Suomen osalta indikaattoreiden antamaan kuvaa tulkitaan myös sen valossa, mitä (suomalaisen) empiirisen tutkimuksen perusteella tiedetään. Luvussa 2 tarkastellaan joustoturvapolitiikkaa ja tavoitteiden toteutumista indikaattoreiden valossa Suomessa ja eräissä muissa EU-maissa. Luvussa 3 kuvataan tarkemmin joustoturvan eri ulottuvuuksia kuvaavia indikaattoreita. Työmarkkinasiirtymiä kuvaavia indikaattoreita tarkastellaan luvussa 4. Lopuksi luvussa 5 esitetään arvioita siitä, millaisen kuvan indikaattorit joustoturvasta antavat ja toisaalta siitä, mitä niiden rajoitteet ovat.

1. ERILAISET JOUSTOTURVAMALLIT INDIKAATTOREIDEN VALOSSA

EUn komission tiedonannoissa joustoturva jaetaan neljään komponenttiin, joita ovat 1) sekä työnantajan että työntekijän kannalta joustava ja luotettava työlainsäädäntö 2) monipuoliset elinikäisen oppimisen mahdollisuudet 3) tehokas ja aktiivinen työvoimapolitiikka sekä 4) moderni sosiaaliturvajärjestelmä, joka tarjoaa asianmukaisen toimeentulon turvan ja toisaalta kannustaa työllisyyteen. Tämän jaottelun käyttö on vakiintunut keskusteluun EU:ssa ja myös useissa jäsenmaissa. Saijets (2007) on kuvannut joustoturvan periaatteita ja EU-tasolla käytyä keskustelua.

Myös työllisyyskomitean indikaattoriryhmässä joustoturvaa on lähestytty käymällä läpi indikaattoreita, joiden avulla voitaisiin kuvata näitä neljää komponenttia. Sen sijaan, että olisi valittu vain lista joustoturvaan tavalla tai toisella liittyviä indikaattoreita, indikaattoreita on kuitenkin pyritty ryhmittelemään paitsi edellä mainittujen neljän komponentin suhteen, myös sen suhteen, millä tavoin joustoturvan eri ulottuvuuksiin on panostettu (input indicators), miten joustavuus ja turvallisuus toteutuvat esimerkiksi palveluiden käyttämisen ja koulutukseen osallistumisen näkökulmasta (process indicators) sekä millaisia ovat olleet vaikutukset (output indicators). Tässä työssä käytetyt indikaattorit on listattu liitteessä 2 ja EMCO IG:ssä käytetty luokittelu on esitetty liitteessä 3. Ajatuksena on ollut, että pyritään löytämään sekä joustoturvapolitiikkaa kuvaavia indikaattoreita (input-indikaattorit) että joustoturvan toteutumista kuvaavia indikaattoreita (output –indikaattorit). Niin sanotut prosessi-indikaattorit asettuvat näiden välimaastoon.

Vaikka indikaattoreita on ryhmitelty näiden periaatteiden mukaan kunkin neljän komponentin osalta, niiden tulkinnessa ei ajatella, että indikaattoreiden välillä olisi suora kausaalisuhte. Pikemminkin on ajateltu, että esille nostetut indikaattorit joltakin osin kuvaavat joustoturvan tiettyjä ulottuvuuksia. Mikään yksittäinen indikaattori ei anna riittävää kokonaiskuvaa edes yhden ulottuvuuden tai osa-alueen osalta eikä toisaalta jonkin tietyn (output) indikaattorin osoittama lopputulos ole seurausta yhdestä yksittäisestä politiikkatoimenpiteestä (input-indikaattori). Jos tietty indikaattori saa tietyn arvon, voidaan pohtia, missä määrin se todella on yhteydessä muihin esillä oleviin indikaattoreihin. Yhtä tärkeää on tällöin analysoida tilanteeseen vaikuttavia muita tekijöitä, joista ei ole mukana indikaattoria tässä kehikossa.

Yhtenä tavoitteena tässä EMCO IG:n ryhmittelyssä on ollut myös tarjota välineitä kunkin jäsenmaan arvioidessa omaa joustoturvastrategiaansa. Mikäli tavoitteena olisi vain vertailla sitä, miten joustavuus ja turvallisuus ovat eri maissa toteutuneet, riittäisivät melko yleiset työttömyyden kesto, työmarkkinoiden toimivuutta ja erilaisia siirtymiä kuvaavat indikaattorit. Jäsenmaiden odotetaan kuitenkin laativan oman joustoturvastrategiansa ja sitä laadittaessa olisi oltava käytettävissä indikaattoreita, jotka kuvaavat sitä, millaista politiikkaa on toteutettu. Saadun kuvan perusteella on mahdollista käydä keskustelua siitä, miltä osin tilannetta pidetään tyydyttävänä ja miltä osin sitä halutaan muuttaa. Indikaattorit voivat myös herättää keskustelua vaikkapa siitä, miksi niinkin erilaista politiikkaa toteuttavat maat voivat joillakin osa-alueilla saada samanlaisia indikaattoriarvoja. Indikaattoreiden tai niiden korrelaation perusteella ei kuitenkaan voida vastata tähän kysymykseen – se vaatisi tutkimustietoa ja konsistenttia taloudellista mallia tuekseen.

EMCO:n joustoturvaindikaattoreiksi on pääosin valittu juuri EMCO:n työllisyysindikaattoreita. Yhtenä syynä tähän on ollut se, että indikaattoripaketti on saatavana mahdollisimman kattavasti eri jäsenmaista. Kaikista indikaattoreista esitetään tilanne Suomen osalta. Suomea verrataan toisaalta keskenään hyvin erilaisiin maihin (Tanska, Britannia, Saksa, Italia) sekä toisaalta Pohjoismaihin ja Hollantiin, joihin Suomi usein on rinnastettu. Tässä luvussa kuvataan toisaalta joustoturvapolitiikkaa kuvaavia indikaattoreita (input-indikaattorit ja joustoturvan toteutumista kuvaavia indikaattoreita (output-indikaattorit). Sinänsä olennaisia erilaisia koulutukseen ja aktiivisen työvoimapolitiikan

toimenpiteisiin osallistumista kuvaavia indikaattoreita (process indicators) ei kuvata tässä luvussa vaan luvussa 3 kunkin komponentin osalta.

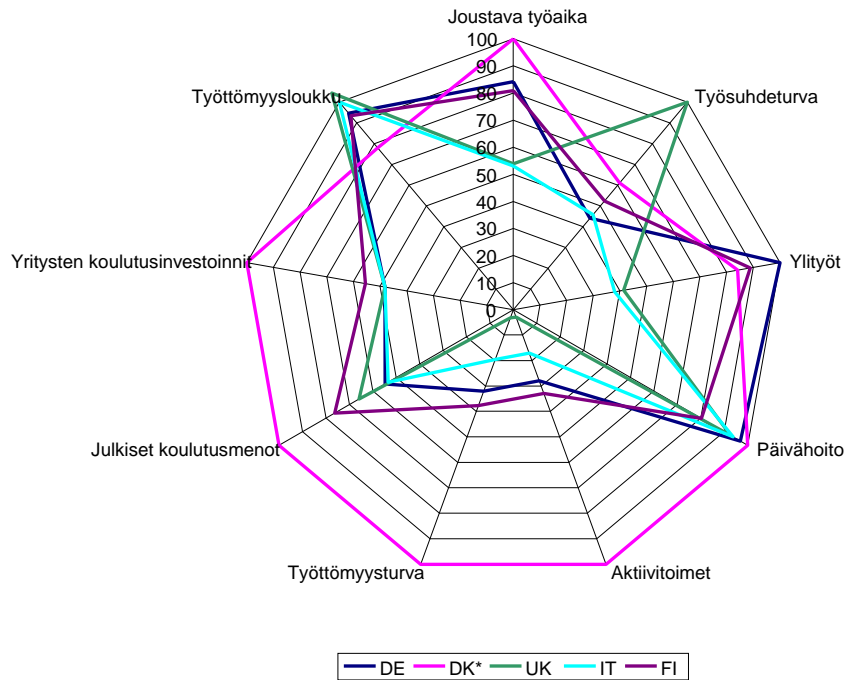
1.1 Joustoturvapolitiikkaa kuvaavia indikaattoreita

Joustoturvapolitiikkaa eri maissa on kahdessa seuraavassa kuviossa kuvattu kokoamalla samaan kuvaan joustoturvan neljän komponentin ns. input-indikaattoreita eri osa-alueita. Samaa esitystapaa on käytetty EMCO IG:ssä, jossa kuitenkin samaan kuvioon on otettu vähemmän indikaattoreita, yksi indikaattori kustakin ulottuvuudesta. Tässä kuvioihin on valittu hiukan useampia indikaattoreita, jotka kuvaavat jäsenmaiden työlainsäädäntöä (kuten työsuhdeturvaa), työajan joustavuutta työntekijän (joustava työaika) ja työnantajan (ylityöt) näkökulmasta, päivähoitopalveluiden käyttöä, työttömyysturvamenoja ja toisaalta työttömyys- ja sosiaaliturvan kannustavuutta (työttömyysloukku) sekä koulutusinvestointeja (julkiset koulutusmenot, yritysten koulutusinvestoinnit) ja aktiivisen työvoimapolitiikan menoja.

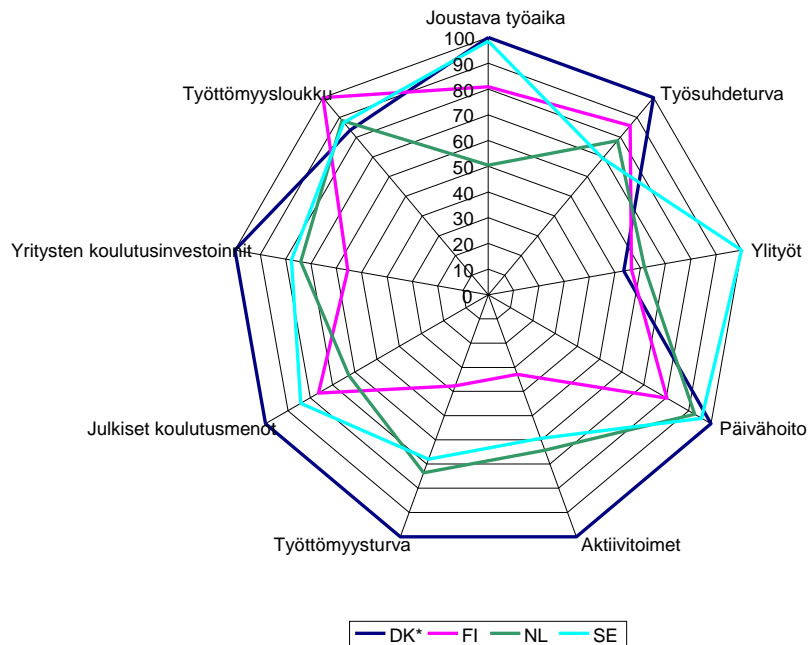
Indikaattoreiden tulkinta ei ole yksiselitteistä. Esimerkiksi työsuhdeturvaa kuvaavan indikaattorin tulkintaa pidetään ongelmallisena: Jos indikaattorin saama arvo on pieni, voidaan ajatella, että joustavuus lisääntyy työnantajan näkökulmasta, mutta turvallisuus työntekijän näkökulmasta huononee. Onko siis indikaattorin arvon muutos positiivinen vai negatiivinen muutos? Indikaattorin kokonaisarvo ei myöskään kerro, millä tavalla sen eri osa-alueet painottuvat. Edellä esitetyissä kuvioissa työsuhdeturvan tiukkuus on tulkittu työmarkkinoiden joustavuuden näkökulmasta eli mitä pienemmän arvon työsuhdeturvan tiukkuutta kuvaava indikaattori saa, sitä joustavammat työmarkkinat ovat ja sitä ulompana kuvaaja on. Myös työttömyysloukkuja kuvaava indikaattori on tulkittu käänteislukuna: mitä pienempi indikaattorin arvo on, sitä ulompana kuvaaja on. Sen sijaan erilaista turvaa ja koulutusinvestointeja kuvaavat indikaattorit on kuvattu siten, että mitä suuremmat menot ovat, sitä ulompana on kuvio.

Kuviossa 1a on verrattu Suomea neljään muuhun EU-maahan. Vertailussa olevat maat on valittu siten, että ne edustavat kukin erityyppistä joustoturvapolitiikkaa:

Kuvio 1a: Joustoturvapolitiikkaa kuvaavat indikaattorit eri tyypisissä maissa



Kuvio 1b. Joustoturvapolitiikkaa kuvaavat indikaattorit Pohjoismaissa ja Alankomaissa



Tanska edustaa vertailussa pohjoismaista mallia (joustavat työmarkkinat, hyvä sosiaaliturva, panostaminen koulutukseen ja työvoimapolitiikkaan) Britannia anglosaksista mallia (erityisen joustavat työmarkkinat, alhainen työttömyysturva), Saksa keskieurooppalaista mallia (keskitason joustavuus ja turva) ja Italia eteläeurooppalaista mallia (alhainen joustavuus ja turva). Tyypittely vastaa kuvion

1 a antamaa kuvaa – tyypittelyt perustuvatkin paljolti samankaltaisen tiedon käyttämiseen kuin tässä on käytetty. Kuvioista siis nähdään, että maat tosiaan ovat keskenään hyvin erilaisia sen perusteella, miten ne maat panostavat joustoturvan eri elementteihin.

Kuvio havainnollistaa sen, kuinka huomattavasti Tanska poikkeaa muista vertailtavista maista etenkin sen suhteen, kuinka paljon se panostaa koulutukseen, työvoimapolitiikkaan ja työttömyysturvaan. Erot muiden indikaattoreiden suhteen ovat selvästi vähäisempiä – mikä korostuu siksikin, että Tanskan massiivinen investointi koulutukseen ja työvoimapolitiikkaan skaalaa erot muiden muuttujien suhteen pienemmiksi. Tämän kuvion perusteella karkea yleiskuva on se, että Suomi on huomattavasti lähempänä Saksaa kuin Tanskaa. Britanniasta puolestaan tuodaan usein esiin se, että työsuhdeturva on erityisen alhainen. Tämän lisäksi Britanniassa kuitenkin panostetaan paljon myös koulutukseen.

Joustoturvakeskustelussa puhutaan ns. pohjoismaisesta mallista, johon kuuluu työmarkkinoiden joustavuus, hyvä työttömyysturva sekä panostaminen koulutukseen ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. ”Pohjoismaisen mallin” maiksi luokitellaan yleensä Tanska, Ruotsi, Suomi ja Hollanti. Kuvioista 1b nähdään, että Suomi kuuluu sikäli pohjoismaiseen malliin, että näiden indikaattoreiden valossa panostaminen joustoturvan komponentteihin muistuttaa monin tavoin muita kuviossa mukana olevia maita. Vertailtaessa kaikkia EU-maita Suomessa työmarkkinat ovat kohtuullisen joustavat, työttömyysturva on kohtuullinen ja koulutukseen sekä aktiiviseen työvoimapolitiikkaan panostetaan melko paljon. Vaikka Suomi toisaalta voidaan luokitella joustoturvapolitiikaltaan pohjoismaiseksi maaksi, Suomi sijoittuu näillä indikaattoreilla mitattuna usein EUn keskitasolle tai sen yläpuolelle. Siten Suomi on toisaalta näiden indikaattoreiden perusteella usein lähempänä esimerkiksi Saksaa kuin Pohjoismaita.

Suomen työmarkkinat ovat vähemmän joustavat kuin Tanskassa, mutta joustavammat kuin Ruotsissa, jos mittarina on työsuhdeturva. Työajan joustavuus toteutuu kaikissa Pohjoismaissa hyvin; yllätyksiä tekevät (ehkä yllättäen) eniten ruotsalaiset. Suomessa päivähoitopalveluiden käyttö on vähäisempää kuin muissa Pohjoismaissa – mikä näkyy myös siten, että perheellisten naisten työllisyysaste on Suomessa selvästi matalampi kuin perheettömien. Työttömyysturva on Suomessa selvästi alhaisempi (EUn keskitasoa) kuin ns. pohjoismaisen mallin muissa maissa. Sen seurauksena Suomessa kannustinongelmat puolestaan ovat hieman vähäisempiä kuin muissa Pohjoismaissa.

Erityisesti panostukset koulutukseen ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ovat Suomessa selvästi vähäisempiä kuin Tanskassa, joka käyttää rahaa huomattavan paljon sekä yksityisiin koulutusinvestointeihin, julkisiin koulutusinvestointeihin että aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Tanskan erityispiirteeksi onkin mainittu nimenomaan suuret investoinnit työvoimapolitiikkaan. Yhtä hyvin voisi sanoa, että Tanskan erityispiirre on se, että kaikenlaiseen koulutukseen investoidaan paljon. Sama koskee Ruotsia ja Hollantia. Hollannissa poikkeuksena se, että julkiset koulutusinvestoinnit ovat Pohjoismaita alhaisemmat – joskin EU-tasolla silti korkeat.

Useiden yllä kuvattujen indikaattoreiden tulkinta on vaikeaa, sillä ei ole yksiselitteistä, ovatko esimerkiksi erilaiset menot positiivinen asia. Hoivapalveluiden tarjoaminen, työvoimapolitiikan menot tai koulutusinvestoinnit ja niiden lisääminen eivät sinänsä tarkoita, että joustavuus ja turvallisuus työmarkkinoilla automaattisesti lisääntyisivät. Indikaattorit, jotka kuvaavat erilaisia rahallisia panostuksia, eivät myöskään tavoita eroja sen suhteen, kuinka kattavia koulutusmahdollisuudet ovat (esim. kuinka hyvät mahdollisuudet erilaisesta työmarkkina-asetuksesta on päästä koulutukseen tai millaisia epäjatkuvuuskohtia erilaisten järjestelmien välillä eri maissa on). Aikuiskoulutusjärjestelmän kattavuus ja joustavuus voivat olla jopa merkittävämpiä tekijöitä kuin se, kuinka suuria rahalliset panostukset ovat. Hyvä kehitys eri jäsenmaissa voi olla seurausta paitsi erilaisista panostuksista

ja investoinneista, myös eroista sen suhteen, kuinka joustavasti rakennettu koulutusjärjestelmä tai työttömyysturvan ja sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuus on.

1.2 Joustoturvan toteutumista kuvaavat indikaattorit

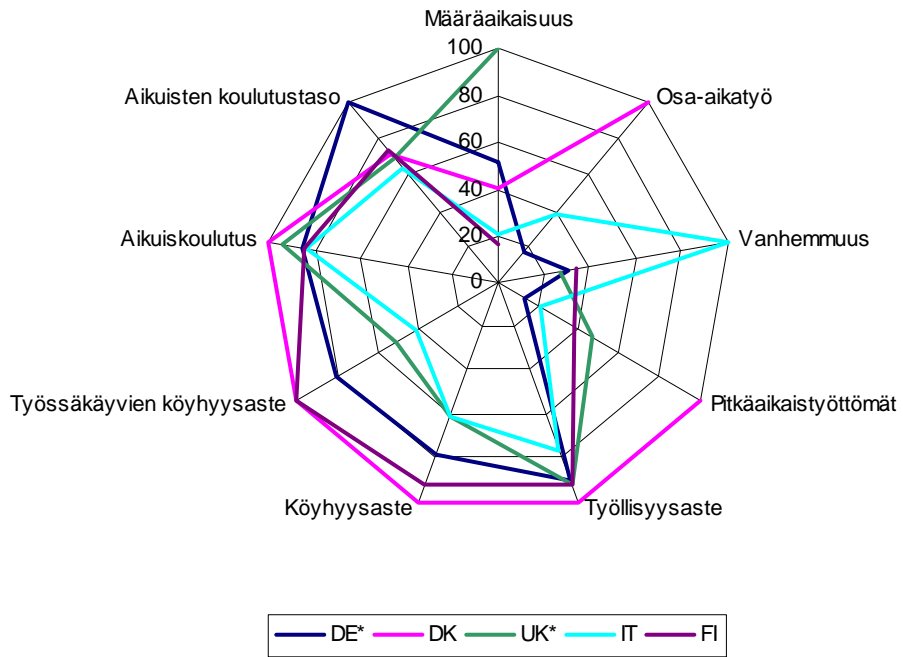
EMCO IGssä joustoturvan toteutumista on – samoin kuin joustoturvapolitiikkaa – kuvattu graafisesti neljällä indikaattorilla. Tässä EMCO IG:n listaa kuitenkin täydennettiin muutamalla yleisellä indikaattorilla, kuten köyhyysasteella, työssäkäyvien köyhyysasteella, työllisyysasteella ja pitkäaikaistyöttömien osuudella. Vaikka esimerkiksi hyvää työllisyysastetta ei voi pitää erityisesti (tai pelkästään) onnistuneen joustoturvapolitiikan tuloksena, voi silti ajatella, että joustoturvapolitiikalla on vaikutusta työllisyysasteeseen. Perusindikaattorit antavat myös yleiskuvan siitä, miten esimerkiksi tehokkuus (hyvä työllisyysaste) ja oikeudenmukaisuus (alhainen köyhyysaste) on onnistuttu yhdistämään. Lisäksi tässä raportissa on otettu samaan kuvioon koulutukseen osallistumista kuvaava indikaattori, joka EMCO IGssä on luokiteltu ns. prosessi-indikaattoriksi. Koulukseen osallistumisen laajuus kuvastaa myös sitä, miten suuren ryhmän koulutusmahdollisuudet ovat tavoittaneet. Myös (tai erityisesti) siirtymäindikaattorit kuvaavat joustoturvan toteutumista. Siirtymäindikaattoreita tarkastellaan erikseen luvussa 4.

Joustoturvan toteutumista kuvaavista indikaattoreista monet ovat ns. negatiivisia indikaattoreita. Tässä käytetyssä radar-kuviossa kuitenkin ajatuksena on, että mitä ulompana arvo on, sitä positiivisempi on tilanne. Jotta tulkinta eri indikaattoreiden suhteen olisi johdonmukainen, täytyy monet indikaattoreista tulkita käännteislukuna. Mitä alhaisempi on köyhyysaste, työssäkäyvien köyhyysaste, pitkäaikaistyöttömien osuus, ei-vapaaehtoisesti määräaikaaisessa työssä olevien osuus ja hoivapalveluiden puutteen vuoksi työvoiman tarjontaa rajoittaneiden osuus (kuviossa otsakkeella ”osa-aikatyö”) sekä vanhemmuuden työllisyysastetta alentava vaikutus (kuviossa otsakkeella ”vanhemmuus”), sitä ulompana kuviossa ollaan. EMCO IGssä joustoturvan toteutumista on kuvattu muutamilla siirtymiä kuvaavilla summaindikaattoreita. Tässä raportissa niitä kuitenkin käsitellään erikseen luvussa 4.

Myös joustoturvan toteutumista kuvataan vertaamalla ensin Suomen tilannetta erilaisia joustoturvamalleja edustaviin maihin eli Tanskaan (pohjoismainen malli), Britanniaan (anglosaksinen malli), Saksaan (keskieurooppalainen malli) ja Italiaan (eteläeurooppalainen malli) sekä toiseksi Pohjoismaihin (ml. Hollanti):

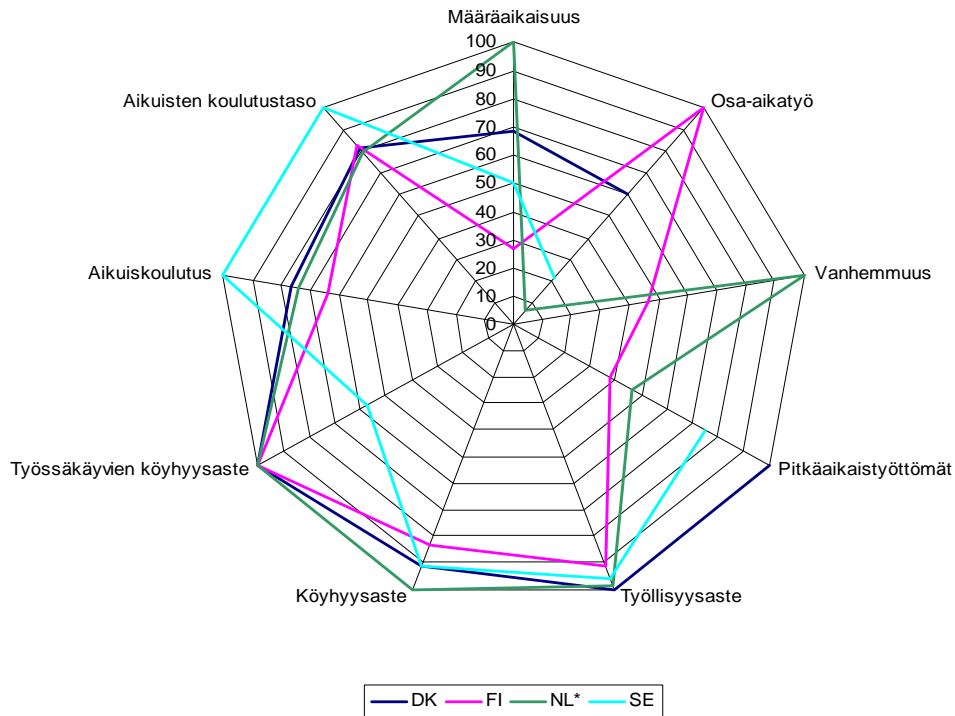
Kuvio 2a.

Toteutumisindekattorit eräissä EU-maissa, suurin arvo = 100



Kuvio 2b.

Toteutumisindekaattorit Pohjoismaissa ja Alankomaissa, suurin arvo = 100



Kuvioista nähdään, että joustoturvatoimituksen näkökulmasta eri maita ei ole aivan yhtä helppo luokitella kuin joustoturvapolitiikkaa kuvaavien indikaattoreiden suhteen. Hyvä työllisyysaste ja positiivisten siirtymien korkea osuus voidaan saavuttaa joissakin suhteissa hyvin erilaisissa maissa. kuten Tanskassa ja Britanniassa. Tässä suhteessa usein toistettu toteutus, että ei ole yhtä (hyvää) joustoturvamallia, pitää paikkansa. Erojen lisäksi Tanskassa ja Britanniassa on yhtä paljon myös yhteisiä piirteitä: Kummassakaan työsuhdeturva ei ole tiukka ja molemmissa työmarkkinoiden dynamiikka on suurta. Molemmissa myös investoidaan paljon koulutukseen, vaikka Britanniassa ei juurikaan aktiivisen työvoimapolitiikan kautta. Tanska on kuitenkin saavuttanut EU-maiden korkeimman työllisyysasteen – mutta on vaikea sanoa, mitkä tekijät erityisesti ovat sitä edistäneet. Suomen työllisyysaste on lähempänä Saksaa ja Britanniaa kuin Ruotsia ja Hollantia, Tanskasta puhumattakaan. Toisin kuin Hollannissa ja Ruotsissa, Tanskassa (naisten) korkea työllisyysaste ei perustu yhtä selvästi osa-aikatyön yleisyyteen.

Hyvä työllisyysaste ei edellytä suuria investointeja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Sekä erityisen vähän että erityisen paljon aktiiviseen työvoimapolitiikkaan panostavissa maissa – kuten Britanniassa ja Tanskassa – on saavutettu hyvä työllisyysaste. Pitkäaikaistyöttömyys tosin on Tanskassa onnistuttu pitämään alhaisena (pitkäaikaistyöttömien osuus työkäisestä väestöstä oli 0,6 % vuonna 2007) ja voi olettaa, että massiivisella investoimisella aktiiviseen työvoimapolitiikkaan on ollut merkitystä. Toisaalta yhteys ei ole suoraviivainen; Suomessa työvoimapolitiikkaan panostetaan selvästi enemmän kuin Britanniassa, mutta pitkäaikaistyöttömyys on silti Suomessa korkeampi (1,6 % vuonna 2007, kun se Britanniassa oli 1,3 %). Erittäin korkeaa työllisyysastetta on toisaalta vaikea saavuttaa, jos pitkäaikaistyöttömien osuus on hyvin korkea.

Joustoturvakeskustelussa työmarkkinoiden segmentaatio (lohkoutuminen) on liitetty erityisesti tiukkaan työsuhdeturvaan (mm. Employment in Europe 2006), joskaan sitä ei ole määritelty, millä tasolla työsuhdeturvaa voi pitää tiukkana. Joka tapauksessa ajatus on perustunut siihen, että tiukka työsuhdeturva lisää segmentaatiota ja suosii sisäpiirin jäseniä, jotka ovat keski-ikäisiä miehiä naisten, nuorten, ikääntyneiden ja työttömien kustannuksella (Employment in Europe 2006). Tässä raportissa segmentaatiota on kuvattu ei-vapaaehtoisesti määräaikaisessa työsuhteessa olevien osuudella, joka Suomessa on korkeampi kuin työsuhdeturvan tiukkuutta kuvaavan indikaattorin perusteella voisi olettaa sekä toisaalta pitkäaikaistyöttömyyden osuudelle. Segmentaatiota kuvataan tarkemmin luvussa 3.1.

Empiirisesti onkin havaittu, että pitkäaikaistyöttömyys on yleisempää maissa, joissa työsuhteita säädellään keskimääräistä voimakkaammin. Suomessa pitkäaikaistyöttömien osuus työttömyydestä on ollut 25 %, Tanskassa alle 20 % ja Britanniassa n. 20 % (Employment in Europe 2006). Suomen työsuhdeturva on tiukempi kuin Tanskan tai Britannian, joiden välillä puolestaan on työsuhdeturvaa kuvaavan indikaattorin perusteella melko suuri ero. Erosta huolimatta pitkäaikaistyöttömien osuus Tanskassa ja Britanniassa on (tämän indikaattorin perusteella) samaa tasoa. Ruotsissa puolestaan pitkäaikaistyöttömien osuus on selvästi matalampi kuin esimerkiksi Britanniassa tai Irlannissa, joissa taas työsuhdeturvan tiukkuutta kuvaava indeksi on selvästi matalampi kuin Ruotsissa. Sisäpiirimekanismi vaikuttaa työmarkkinoiden jakautumiseen, mutta yhteys ei ole suoraviivainen.

Erityisesti pitkäaikaistyöttömien osalta voi kysyä, parantaisiko työsuhdeturvan lieventäminen heidän työmarkkina-asemaansa – toisin sanoen, olisivatko työnantajat halukkaita palkkaamaan pitkäaikaistyöttömiä, mikäli irtisanominen olisi helpompaa? Sinänsä irtisanomiskynnyksen alentaminen tietenkin pienentäisi (työttömän) työnhakijan palkkaamisesta aiheutuvaa riskiä, mikä koskee myös pitkäaikaistyöttömiä. Heidän kohdallaan kuitenkin on myös muita merkittäviä työllistymistä estäviä tekijöitä. Periaatteessa ajatus siitä, että työsuhdeturvaa lieventämällä voitaisiin parantaa marginaalissa asemassa olevien työmarkkina-asemaa edellyttää samalla oletusta, että työvoima on osaamiseltaan sellaista, että sille on kysyntää. Työsuhdeturvan tiukkuus voikin olla relevantimpi tekijä esimerkiksi tilanteessa, jossa nuorten ammatillisen koulutuksen saaneiden on vaikea työllistyä. Nuorten työllisyyttä tai työttömyyttä kuvaavaa indikaattoria ei kuitenkaan ole otettu tarkasteluun EMCO IG:ssä kuten ei tässä raportissakaan. Luvussa 4 kuvataan tarkemmin siirtymiä työttömyydestä ja työmarkkinoiden ulkopuolelta.

Myös muut tekijät kuin työsuhdeturva huonontavat maisten, nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-asemaa, ehkä enemmän kuin työsuhdeturvan tiukkuus sinänsä. Naisten osalta tällaisia tekijöitä ovat niin päivähoitopalveluiden puutteet kuin toisaalta myös pitkät perhevapaatkin. Yllä olevassa kuviossa hoivavelvoitteiden puutteen vuoksi työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ja niiden vuoksi osa-aikatyössä olevien osuus kuvaa erityisesti naisten mahdollisuuksia osallistua työelämään. Suomessa hoivavelvoitteet ovat harvoin olleet esteenä naisten työmarkkinoille osallistumisessa. Jos sen sijaan käytettäisiin indikaattoria, joka kuvaa (naisten) työllisyysasteiden eroa perheettömien ja perheellisten välillä, on ero Suomessa melko suuri. Syynä eivät kuitenkaan ole päivähoitopalveluiden saatavuusongelmat, vaan perheiden oma valinta.

Joustoturvapolitiikan tavoitteena on myös tarjota samanaikaisesti taloudellisesta turvaa työttömyyden aikana siten, että kannustinongelmat silti pysyvät mahdollisimman vähäisinä. Joustoturvapolitiikkaa kuvattiin työttömyyskorvausten tasolla ja toisaalta työttömyysloukkuindikaattorilla. Joustoturvan toteutumisen kannalta indikaattoreina voidaan käyttää työllisyysastetta ja köyhyysastetta tai työssä käyvien köyhyysastetta. Sosiaaliturvan näkökulmasta joustoturvapolitiikkaa voi pitää onnistuneena, jos korkea työllisyysaste ja alhainen köyhyysaste onnistutaan saavuttamaan samanaikaisesti.

ti. Tällä tavoin mitattuna kaikki Pohjoismaat ovat onnistuneet hyvin ja erityisen hyvin on pärjännyt Tanska. Työttömyysturva Suomessa on selvästi matalampi kuin muissa Pohjoismaissa ja myös köyhyysaste Suomessa on korkeampi – mutta ero ei ole suuri. Työssäkävien köyhyysaste puolestaan on hyvin alhainen kaikissa Pohjoismaissa ja erityisen alhainen se on Suomessa. Vaikka matalapalkkatöiden osuutta kuvaavaa indikaattoria ei tarkastelussa olekaan, alhainen työssä käyvien köyhien osuus indikoi kuitenkin sitä, että laajaa matalapalkkasektoria ei ole ja/tai sosiaaliturva paikkaa sitä kohtuullisesti.

Joustoturvan keskeinen ajatus on se, että työmarkkinoilla tapahtuvissa muutostilanteissa olisi mahdollisimman hyviä – joustavia ja turvallisia – vaihtoehtoja tarjolla. Tämän pitäisi näkyä siten, että siirtymiä tavalla tai toisella huonompaan tilanteeseen olisi mahdollisimman vähän ja vastaavasti ns. hyviä siirtymiä olisi paljon. Toisaalta joustavuuden ja turvallisuuden pitäisi näkyä siten, että huonosta työmarkkina-asemasta olisi erilaisia mahdollisia tapoja siirtyä parempaan työmarkkina-asemaan. Tällöin tavalla tai toisella huonossa työmarkkina-asemassa oleminen ei saisi muodostua pysyväksi tilanteeksi – toisin sanoen se ei saisi merkitä sitä, että samat ihmiset ovat jatkuvasti esimerkiksi vastentahtoisessa määräaikaissä työsuhteessa. Siirtymäindikaattoreiden perusteella nähdään, että hyvinkin erilaiset maat ovat onnistuneet hyvin. Siirtymiä kuvaavien summaindikaattoreiden perusteella Suomessa on ollut melko paljon sekä positiivisia että negatiivisia siirtymiä. Siirtymiä kuvataan tarkemmin luvussa 4.

Siirtymien lisäksi joustoturvan toteutumista ja vaikutuksia hyvinvointiin voisi kuvata laajemminkin. Schmid (2008, 154-155) kuvaa siirtymätyömarkkinoita ja erilaisten työllisyysjärjestelmien yhteyttä taloudellista hyvinvointia kuvaaviin indikaattoreihin (tulot henkeä kohden, köyhyysriski), tasarvoa kuvaaviin indikaattoreihin (tulojen hajonta, naisten työllisyys suhteessa koko työllisyyteen, pitkäaikaistyöttömyyden osuus), terveyttä ja hyvinvointia kuvaaviin indikaattoreihin (työtyytyväisyys, korkeakoulutettujen osuus) sekä sosiaalista pääomaa kuvaaviin indikaattoreihin (äänestysaktiivisuus, rikoksen uhrien osuus, vankeustuomioiden osuus). EMCO:n indikaattoritarkastelussa näkökulma kuitenkin on ollut suppeampi ja siinä on keskitytty työmarkkinoita kuvaaviin indikaattoreihin. Tässä EMCO IG:n listaa kuitenkin täydennettiin köyhyysasteella ja toisaalta työllisyyttä kuvaavilla perusindikaattoreilla, jotka eivät ole olleet IG:n joustoturvakehikossa mukana.

Keskustelussa joustoturvasta voi nähdä kaksi vaihtoehtoista hypoteesia. Jos jouston ja turvan työmarkkinoilla ajatellaan olevan pääosin ristiriidassa keskenään (trade-off thesis eli vaihtosuhteeksi), niin tällöin oletetaan, että työmarkkinoiden joustavuuden lisääntyessä turvallisuus väistämättä vähenee. Jouston ja turvan samanaikaisen lisäämisen hypoteesi (flexicurity thesis eli joustoturvateesi) puolestaan lähtee siitä, että sekä joustavuutta että turvallisuutta voidaan lisätä samanaikaisesti – mutta näiden tavoitteiden saavuttaminen vaatii uudenlaisia ratkaisuja. Jotta joustoturvasta ylipäättään on mielekästä keskustella, on ainakin jossain määrin pidettävä hypoteesina sitä, että jouston ja turvan samanaikaiseen toteutumiseen voidaan vaikuttaa. EMCO IG:n indikaattoreissa ei ole mukana juurikaan työmarkkinoiden dynamiikkaa koko työmarkkinoiden tasolla kuvaavia indikaattoreita, mutta muiden lähteiden perusteella (esim. Employment in Europe 2006) dynamiikka on ollut suurta esimerkiksi Tanskassa, Suomessa ja Britanniassa. Turvallisuutta kuvaavien indikaattoreiden perusteella (työllisyysaste, köyhyysaste, siirtymät) dynamiikan lisääntyminen ei ole johtanut turvallisuuden vähenemiseen verrattuna maihin, joissa dynamiikka on vähäisempää. Sosiaaliturvan osalta vaihtosuhdetta tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä on kuitenkin vaikea ratkaista – mutta sitä on yritetty eri tavoin kiertää (Tanska). Ihmisten kokemana turvallisuuden tunne puolestaan ei ole suoraviivaisesti yhteydessä siihen, miten paljon turvallisuutta lisääviin elementteihin on panostettu. Suomessa työttömyysturva ja ylipäättään sosiaaliturva on selvästi korkeampi kuin Britanniassa ja työsuhdeturva on tiukempi, mutta turvallisuus koetaan vähäisemmäksi (Employment in Europe 2006, 88).

2. JOUSTOTURVAN OSA-ALUEET JA NIITÄ KUVAAVAT INDIKAATTORIT

EU:n ministerineuvosto korostaa, että tavoitteena ei ole luoda yhteistä joustoturvamallia eikä yhteistä joustoturvastrategiaa. Toisaalta keskustelussa viitataan usein ”pohjoismaiseen malliin” ”anglosaksiseen malliin”, ”keskieurooppalaiseen malliin” ja ”eteläeurooppalaiseen malliin”. Näitä malleja luonnehditaan usein viittaamalla siihen, miten joustoturvan neljä komponenttia (työlainsäädäntö, aktiivinen työvoimapolitiikka, elinikäinen oppiminen ja sosiaaliturva) painotuvat eri maissa. Myös tämän luvun rakenne perustuu neljään komponenttiin.

Indikaattoreiden valintaa on joustoturvakeskustelussa (mm. EMCO IGssa) pyritty tekemään taloustieteellisen tutkimuksen perusteella. Toisaalta tutkimuksen perusteella valintoja voi myös kritisoida: monet sellaiset indikaattorit, joita EMCOssa ei ole joustoturvan yhteydessä otettu tarkasteltavaksi, voisivat olla yhtä hyvin perusteltuja. Suurin osa tämän luvun indikaattoreista on EMCO:n IG:n työssä käytettyjä indikaattoreita, mutta joissakin kohden on käytetty indikaattoreita, joita EMCO IG:ssä ei ole käytetty ja muutamia EMCO IG:n ehdottamia indikaattoreita puolestaan on jätetty pois.

Tässä luvussa pyritään myös kuvaamaan sitä, millä tavoin indikaattoreita voi tulkita ja mitä mahdollisia tulkintavaikkeitä niihin liittyy. Tarkoituksena on katsoa tarkemmin, millaisen kuvan näitä komponentteja kuvaavat indikaattorit antavat. Erityisenä mielenkiinnon kohteena on se, miltä Suomen tilanne näyttää. Suomi luokitellaan yleensä pohjoismaisen mallin maaksi, vaikka joidenkin indikaattoreiden valossa Suomi muistuttaa myös Keski-Euroopan maita. Suomen osalta indikaattoreiden antamaa kuvaa tulkitaan etenkin suomalaisen tutkimuksen pohjalta.

2.1 Työsuhdeturva, työaikajärjestelyt sekä työn ja perheen yhteensovittaminen

Työllisyyskomitean yhtenä joustoturva ulottuvuutena on joustava työlainsäädäntö (flexible contractual arrangements), joka kattaa hyvin monenlaisia työsopimuksiin liittyviä asioita. Tähän ulottuvuuteen kuuluvat niin työsuhdeturva kuin työaikajärjestelytkin. Tässä raportissa on kuitenkin käytetty hiukan toisenlaista jäsenystä ja muutamissa kohden toisenlaisia indikaattoreita kuin EMCO IG:ssä.

Ensinnäkin työsuhdeturvan tiukkuutta kuvaavaa indikaattoria (OECD:n Employment Protection Legislation –indikaattori) ei EMCO IG:ssä ole otettu joustoturvaindikaattoriksi, vaikka se onkin EMCO IG:n raportissa mainittu. Tässä raportissa indikaattoria kuitenkin on käytetty. Mikäli työsuhdeturvaindikaattori kuitenkin otetaan mukaan joustoturvakehikkoon, kuten tässä raportissa on tehty, on analyttisesti perusteltua tarkastella samanaikaisesti segmentaatiota erityyppisten työsuhteiden välillä. Työmarkkinoiden segmentaatiota on tässä raportissa kuvattu (ei-vapaaehtoisten) määräaikaisten työsuhteiden osuudella. Indikaattoreiden valintaa perustellaan myöhemmin tässä luvussa. Työsuhdeturvaindikaattorin rinnalla olisi mielekästä katsoa myös työmarkkinoiden dynamiikkaa kuvaavia indikaattoreita. Näitä indikaattoreita puolestaan ei tässä raportissa ole käytetty, vaikka työsuhdeturvan roolia työmarkkinoiden dynamiikan näkökulmasta onkin pohdittu.

Toiseksi EMCO IG:n raportissa työlainsäädäntöä ns. ulkoisen joustavuuden näkökulmasta kuvataan indikaattorilla, joka summaa yhteen ns. hyvät työpaikat (pysyvässä työsuhteessa olevat sekä vapaaehtoisesti osa-aikaisessa tai määräaikaissä työsuhteessa olevat). Lisäksi EMCO IG:ssä on käytetty indikaattoria, joka summaa yhteen ns. positiiviset siirtymät ja neutraalit siirtymät (=

ei muutosta) sekä työllisten osalta että ei-työllisyydestä työllisyyteen. Tässä raportissa näitä indikaattoreita ei kuvata työlainsäädännön yhteydessä vaan erikseen siirtymien yhteydessä luvussa 4.

Kolmas ero EMCO IGn indikaattoreiden jäsentämiseen on se, että EMCO IGssä työn ja perheen yhteensovittamista kuvaavia indikaattoreita on tarkasteltu osana sosiaaliturvaa, kun taas tässä raportissa nämä indikaattorit on kuvattu osana joustavaa työlainsäädäntöä ja työn organisointia. Molemmissa indikaattoreina on käytetty ylitöiden määrää ja toisaalta joustavan työajan mahdollisuutta kuvaavaa indikaattoria. Työaika kuvaavat indikaattorit kuvaavat ns. sisäistä joustavuutta työn organisoinnin näkökulmasta. Työn ja perheen yhteensovittamiseen on käytettävissä useita indikaattoreita. Niitä ovat päivähoitoa ja muita hoivapalveluita kuvaavat indikaattorit sekä vanhemmuuden vaikutusta työllisyysasteeseen kuvaava indikaattori.

Työsuhdeturva ja työmarkkinoiden segmentaatio

Työsuhdeturvan merkitystä voi tarkastella ensinnäkin sen kannalta, **miten se vaikuttaa työmarkkinoiden dynamiikkaan, työllisyyteen ja työttömyyden keston**. Tiedetään, että vahva työsuhdeturva lisää työvoiman vaihtuvuudesta aiheutuvia kustannuksia (palkkaus- ja irtisanomiskustannuksia). Työsuhdeturva voi olla vahva myös lainsäädäntöön perustuen, ilman suoria irtisanomiskustannuksia. Tiukka työsuhdeturva hidastaa työvoiman vähentämistä laskusuhdanteessa (vähentää tulovirtaa työttömyyteen laskusuhdanteessa). Toisaalta tiukka työsuhdeturva vähentää halukkuutta palkata uusia työntekijöitä noususuhdanteessa (poistumavirta työttömyydestä heikkenee ja työttömyyden keskimääräinen kesto nousee).

Työsuhdeturvan vaikutusta työmarkkinoiden dynamiikkaan ja työllisyyteen ei voi tarkastella ottamatta samalla huomioon muiden työmarkkinoiden instituutioiden vaikutusta. Periaatteessa mikä tahansa työttömyysaste voi olla sopusoinnussa minkä tahansa yksittäisen instituution minkä tahansa tason kanssa. Olennaista on ottaa huomioon erilaisten instituutioiden yhdistelmät. Työsuhdeturvan ja eräiden muiden yksittäisten työmarkkinaindikaattoreiden korrelaatio on myös usein melko heikko. Tämä koskee esimerkiksi työsuhdeturvan ja pitkäaikaistyöttömyyden välistä riippuvuutta (Employment in Europe 2006, 84, kuvio 2), työsuhdeturvan ja koetun turvallisuuden (ECHP-indikaattori) välistä riippuvuutta (Employment in Europe 2006, 88, kuvio 7) sekä työsuhdeturvan ja työttömyyskorvausten korvausasteen välistä riippuvuutta (Employment in Europe 2006, 95, kuvio 10).

Myös niiden indikaattoreiden osalta, joissa korrelaatio on selvempi, on useita maita, joissa työsuhdeturva on hyvin erilainen, mutta kehitys muuten samaa tasoa. Tällainen on esimerkiksi työmarkkinoiden dynamiikka (Employment in Europe 2006, 86, kuvio 6), jossa uudelleenalkointi on samalla tasolla (hyvin suurta) sekä Britanniassa, Tanskassa, Suomessa että Espanjassa – mutta erot työsuhdeturvan tiukkuudessa ovat hyvin suuria. Esimerkki kuvaa hyvin sitä, kuinka työmarkkinoiden joustavuuteen tai dynamiikkaan voidaan pyrkiä hyvin erilaisilla ratkaisuilla (lisäksi tulos kertoo siitä, että sekä työsuhdeturvaa että työmarkkinoiden allokatiota kuvaavien indikaattoreiden arvot koostuvat monesta tekijästä). Samalla se kertoo juuri siitä, että työmarkkinoiden dynamiikkaan vaikuttaa nimenomaan instituutioiden kokonaisuus, eikä yksittäinen instituutio.

Työsuhdeturvan **vaikutus työmarkkinoiden segmentaatioon** on ollut toinen keskeinen ulottuvuus joustoturvakeskustelussa (mm. Employment in Europe 2006). On katsottu, että jos irtisanomiskustannukset ovat suuret, segmentaatio jo työssä olevien ja työttömien tai työvoiman ul-

kopuolella olevien välillä lisääntyy. Ajatus perustuu erilaisiin sisäpiirimalleihin ja senioriteettimalleihin, joissa työttömäksi jäävät ovat ulkopuolisia (teoreettisissa malleissa ammattiliittoihin kuulumattomia tai kykenemättömiä vaikuttamaan niiden tavoiteasetantaan palkkaneuvotteluissa), työlliset sisäpiiriläisiä (teoreettisissa malleissa ammattiliittojen jäseniä, jotka ovat osallisina palkkaneuvotteluissa). Tällöin tilapäisen työvoiman kysyntää vähentävän shokin aiheuttamasta työttömyydestä tulee pysyvää, koska sillä ei ole reaali-palkkoja alentavaa vaikutusta. Sille, miksi pitkittyneellä työttömyydellä ei ole reaali-palkkoja alentavaa vaikutusta, on puolestaan sisäpiirimallien lisäksi muitakin mahdollisia selityksiä.

Työmarkkinoiden jakautumisen (segmentaation) näkökulmasta on katsottu (mm. Employment in Europe 2006), että tiukka työsuhdeturva suosii sisäpiiriläisiä, jotka kärjistäen ovat keski-ikäisiä miehiä. Tästä on päätelty, että tiukka työsuhdeturva vastaavasti huonontaa naisten, nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-asemaa. Toisaalta myös monet muut tekijät vaikuttavat näiden ryhmien työmarkkina-asemaan, ja onkin tarpeen arvioida tarkemmin, mitkä erilaiset tekijät eri ryhmissä ovat kaikkein kriittisimmät työmarkkina-asemaa huonontavat tekijät.

Perinteiset sisäpiirimallit eivät suoraan sellaisenaan kuvaa työmarkkinoiden jakautumista työsuhteen laadun suhteen – sisäpiirimalleissahan keskeisiä ovat vaikutusmahdollisuudet palkkaneuvotteluissa. Välttämättä esimerkiksi määräaikaiseen työsuhteeseen ei liity ainakaan automaattisesti alhaisempi palkka ja muut edut. Toisaalta määräaikaiset ja muut epätyypillisissä työsuhteissa olevat työntekijät kuuluvat jossakin määrin harvemmin ammattiliittoihin, jolloin mahdollisuudet vaikuttaa palkkavaatimuksiin ovat ehkä vähäisemmät. Kaiken kaikkiaan yhtenä työmarkkinoiden segmentaation ilmentymänä on pidetty työntekijöiden jakautumista niihin, joilla on pysyvä kokoaikainen työsuhte sekä niihin, joiden työsuhte on joko määräaikainen tai osa-aikainen. Tällöin erityisesti korkeaa määräaikaisten työsuhteiden osuutta on pidetty merkkinä työmarkkinoiden jakautumisesta ja erityisesti on katsottu, että tiukka työsuhdeturva voi olla syynä korkeaan määräaikaisten työsuhteiden osuuteen.

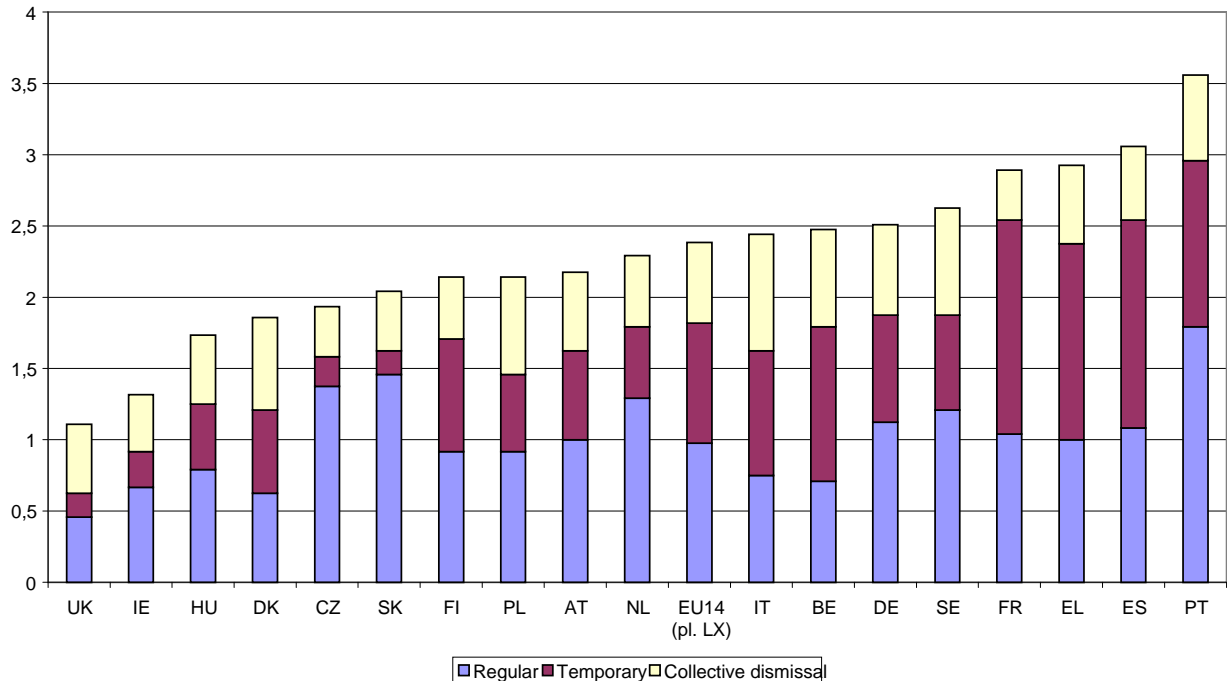
Usein työsuhdeturvan tiukkuutta ja sen mahdollista vaikutusta työmarkkinoiden dualisoitumiseen tarkastellen kuvaamalla työsuhdeturvaa kokonaisuudessaan. Esimerkiksi OECD:n työsuhdeturvan tiukkuutta kuvaava indikaattori koostuu kuitenkin useasta eri komponentista, joita painotetaan eri tavoin. Työmarkkinoiden dualisoitumisessa vakituksessa työsuhteessa olevien ja määräaikaisessa työsuhteessa olevien kesken olennaista on nimenomaan se, miten työsuhdeturvan eri elementit painottuvat. Erityisesti on katsottu, että työsuhdeturvan *osittainen* uudistaminen siten, että joustavuutta tavoitellaan ainoastaan helpottamalla määräaikaisten työsuhteiden käyttöä pitämällä samalla pysyvässä työsuhteessa olevien työsuhdeturva tiukkana voi johtaa lisääntyneeseen segmentaatioon. Tästä näkökulmasta työsuhdeturvan osalta tulisi pyrkiä pienentämään eroja erityyppisten työsuhteiden välillä (Employment in Europe, 2006).

OECD:n työsuhdeturvaa kuvaavan indikaattorin tarkoituksena on kuvata niitä rajoitteita ja kustannuksia, joita työnantajalle aiheutuu irtisanomisista ja määräaikaisten työsuhteiden käytöstä. Indikaattori koostuu kolmesta komponentista, joilla kullakin on oma painonsa (ja edelleen kunkin kolmen komponentin sisällä eri kysymyksillä on erilainen paino). Ensimmäinen komponentti koskee pysyviin työsuhteisiin liittyvää lainsäädäntöä (paino 5/12) kuten irtisanomismenettelyjä, irtisanomisaikaa, perusteettomien irtisanomisten määrittely jne. Toinen komponentti koskee ns. kollektiivisia irtisanomisia (paino 2/12): miten se määritellään ja liittykö näihin tilanteisiin jotain lisävaatimuksia tai kustannuksia. Kolmas komponentti koskee määräaikaisiin työsuhteisiin liittyvää lainsäädäntöä (paino 5/12), kuten sitä, millaisin perustein määräaikaista työsuhteita tai vuokratyötä säädellään ja miten vaikkapa peräkkäisiä määräaikaista työsuhteita voidaan laatia. Kaiken kaikkiaan indikaattorin laskemisessa käytetty kysely sisältää 18 kysymystä ja siten

jokaisen yksittäisen kysymyksen paino koko indikaattorissa on väistämättä pieni. Seuraava kuvio kuvaa työsuhdeturvan tiukkuutta OECD:n indikaattorin perusteella:

Kuvio 3.

Työsuhdeturvan tiukkuusindikaattori EU-maissa v. 2003



Työsuhdeturvan tiukkuus (Employment Protection Legislation) vaihtelee suuresti EUn alueella. (Employment in Europe 2006). Suomi saa tällä indikaattorilla vähän yli 2 pistettä (skaala 0-6) indikaattorilla, Tanska alle 2, Britannia vähän yli 1, Hollanti 2,3, Italia, Saksa, Belgia ja Ruotsi 2,5, Ranska ja Espanja lähes 3 ja Portugali 3,5. Tällä indikaattorilla mitattuna Suomen työsuhdeturvaa ei siis voi pitää erityisen tiukkana tai erityisen heikkona.

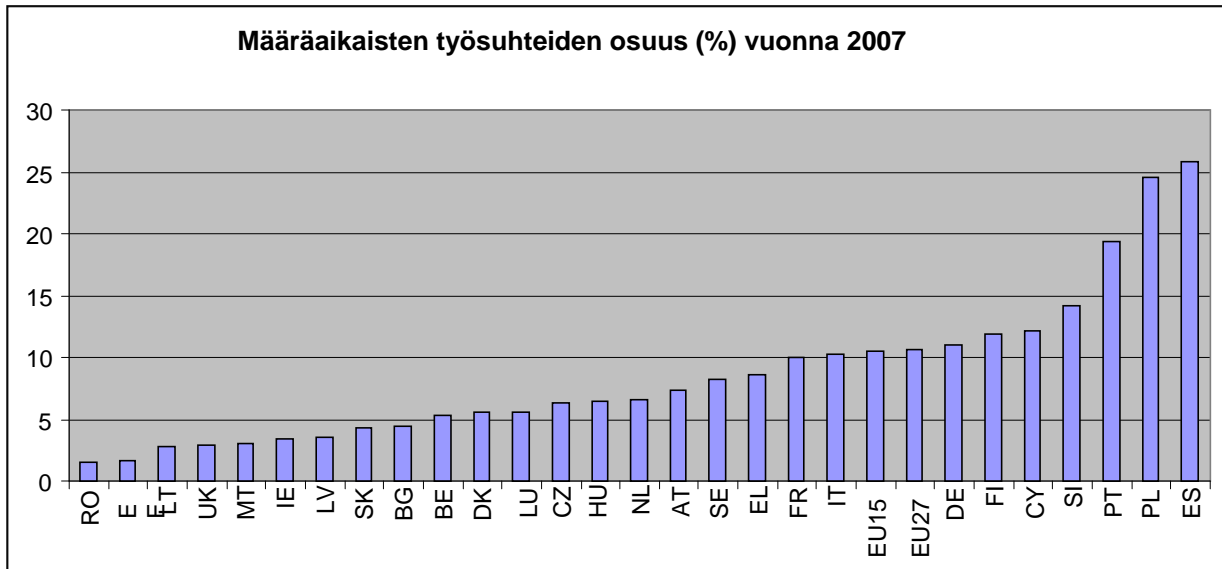
OECD on tiivistänyt yhdeksi indikaattoriksi työsuhdeturvan eri ulottuvuuksia. Eri maiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja siinä, miten indikaattorin eri komponentit painottuvat. Siksi työsuhdeturvaa on joustoturvastrategiaa laadittaessa tarkasteltava kussakin maassa yksityiskohdaisemmin. Mikäli indikaattorin avulla pyritään kuvaamaan työsuhdeturvan tiukkuutta kokonaisuudessaan sekä sen vaikutusta esimerkiksi työllistämiskynnykseen ja sitä kautta työmarkkinoiden dynamiikkaan, on perusteltua käyttää indikaattoria kokonaisuudessaan. Työmarkkinoiden segmentaation kuvaamisen näkökulmasta kritiikkinä voi todeta, että mikäli erityyppisten työsuhteiden työsuhdeturvan tiukkuutta ja niiden eroa halutaan kuvata tämän indikaattorin avulla, olisi tarkasteltava nimenomaan indikaattorin eri komponentteja, eikä työsuhdeturvaa yhtenä kokonaisuutena (erityisesti siis määräaikaisiin työsuhteisiin liittyvää komponenttia suhteessa muihin komponentteihin). OECD:ssä onkin pohdittu vaihtoehtoa, että käytettäisiin myös näitä alaindikaattoreita.

Indikaattoria on kritisoitu myös muilla tavoin – muun muassa siksi, että se ei ota huomioon lainsäädännön pakottavuutta eikä toisaalta poikkeuksia, kuten ei myöskään esimerkiksi kollektiivisen neuvottelun roolia. Keskustelussa (myös EMCon indikaattoriryhmässä) on korostettu

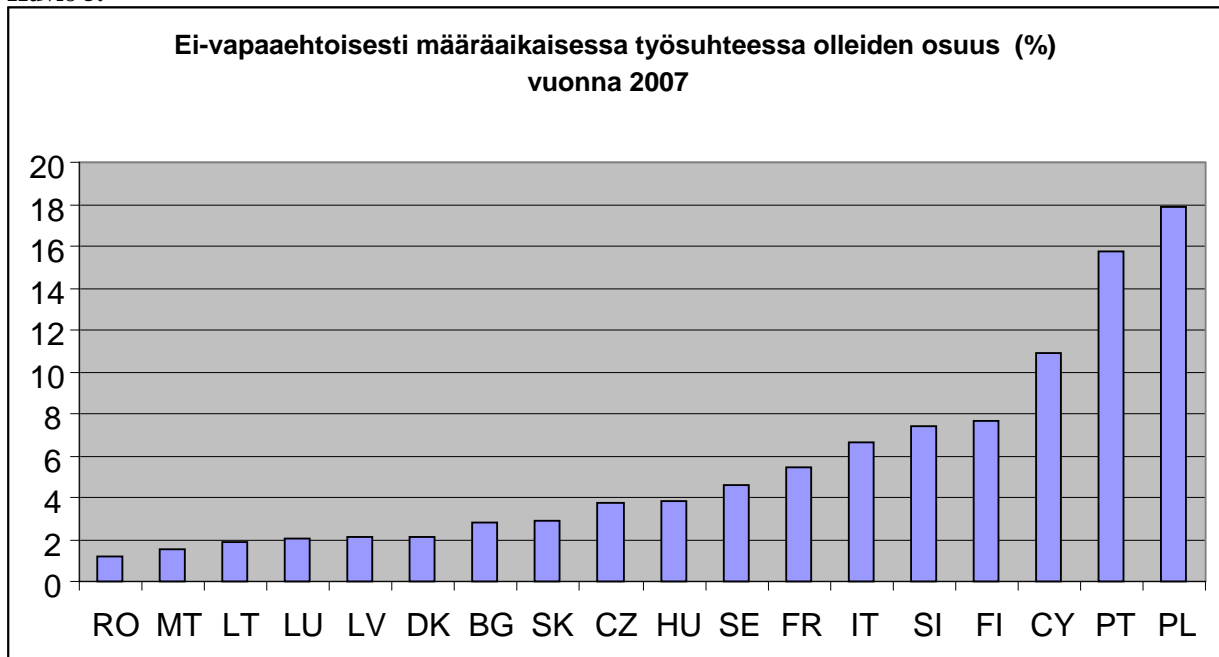
sitä, että työsuhdeturvaindikaattori kuvaa vain yhtä joustavuuden osa-aluetta. Lisäksi ongelmallisena on pidetty sitä, että indikaattori kuvaa työsuhdeturvaa lähinnä työnantajan näkökulmasta, ts. työnantajalle aiheutuvia rajoituksia ja kustannuksia. Toisaalta indikaattorin (sen eri komponenttien) voi ajatella kuvaavan myös eri tilanteissa ja erilaisessa työmarkkina-asemassa olevien työntekijöiden turvaa. Kriittikistä huolimatta on katsottu, että indikaattoria voi käyttää kuvailevana indikaattorina – mutta ei indikaattorina, jolle asetetaan yhteisiä tavoitteita.

Tiukka työsuhdeturva korreloi kansainvälissä vertailuissa määräaikaisten työsuhteiden osuuden kanssa, mutta korrelaatio ei ole kovin yksiselitteinen. Siksi on tärkeää katsoa ensinnäkin, miltä työsuhdeturvan tiukkuus ja toisaalta määräaikaisten työsuhteiden osuus Suomessa indikaattoreiden valossa näyttävät. Sen jälkeen on tarpeen selvittää tarkemmin, mitkä tekijät näihin indikaattoreihin vaikuttavat. Riippumatta siitä, mitkä ovat keskeisimmät syyt ei-vapaaehtoisesti tehtävään määräaikaiseen työhön tai yhtä hyvin ei-vapaaehtoisesti tehtävään osa-aikaiseen työhön, voidaan ajatella, että joustavasti ja turvallisesti toimivilla työmarkkinoilla tällaisten työsuhteiden osuus ensinnäkin on mahdollisimman pieni. Seuraavat kuviot kuvaavat määräaikaisten työsuhteiden osuutta sekä ei-vapaaehtoisesti määräaikaaisessa työsuhhteessa olevien osuutta:

Kuvio 4.



Kuvio 5.



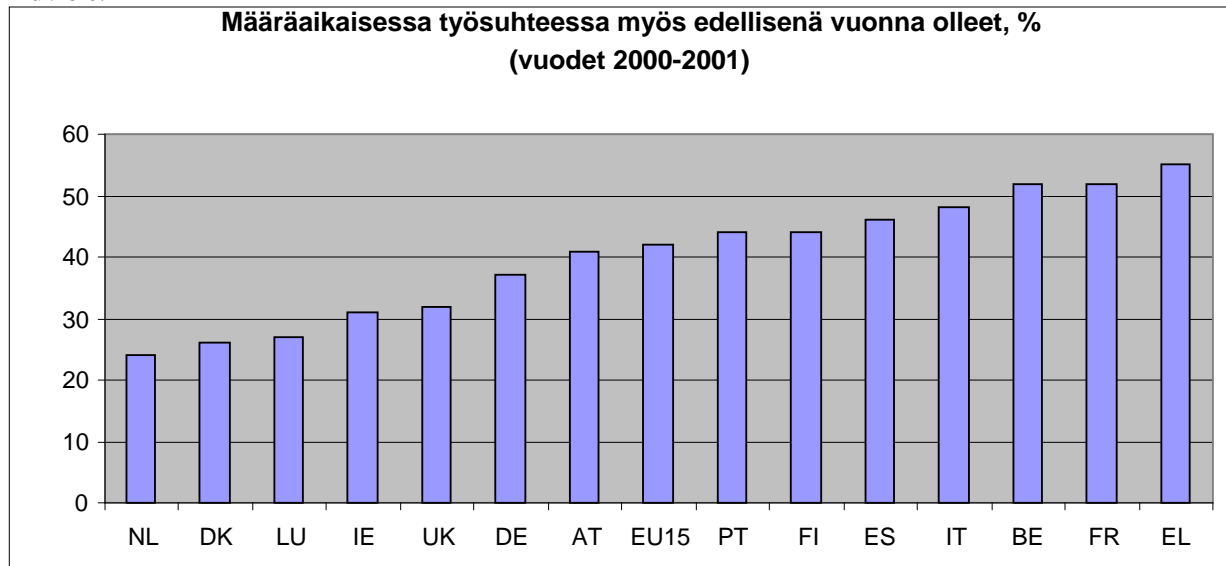
Kuvioista nähdään, että Suomessa määräaikaisten työsuhteiden osuus on ollut melko korkea – hiukan EU:n keskiarvoa korkeampi (mutta verrattuna vuosiin 2005 ja 2006 osuus on hiukan laskenut). Lisäksi nähdään, että Suomessa työmarkkinoilla on selvästi segmentaatiota, mikäli segmentaation ilmentymänä (yksilön näkökulmasta) pidetään sitä, kuinka suuri osuus on nimenomaan ei-vapaaehtoisesti määräaikaisessa työsuhteessa olleita.

Suomen melko korkea määräaikaisten työsuhteiden osuus ei kuitenkaan ole selitettävissä pelkästään työsuhdeturvaan liittyvänä ilmiönä – työsuhdeturvan taso on alle OECD:n keskitason. Toiseksi nimenomaan ero pysyvien ja määräaikaisten työsuhteiden työsuhdeturvassa ja työehdoissa lisää segmentaatiota. Mikäli lisäksi muut työsuhteen ehdot (työsuhdeturvan lisäksi) eroavat määräaikaisten ja toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden välillä, lisääntyy segmentaatio edelleen. Krögerin (2007) mukaan Suomessa työsuhteiden muut ehdot erityyppisten työsuhteiden välillä eivät kuitenkaan merkittävästi eroa. Tällöin erityisiä muita kannusteita käyttää määräaikaisia työsuhteita ei ole, ellei määräaikaisuudelle sinänsä ole erityistä tarvetta. Tässäkään mielessä Suomen työlainsäädäntö ei ole erityisesti segmentaatiota lisäävää. Tästä huolimatta se, että työsuhdeturva ylipäättään erityyppisissä työsuhteissa eroaa, luo väistämättä pohjan segmentaatiolle. Kröger (emt.) muistuttaa myös, että tietyissä tilanteissa määräaikainen työsuhde voi olla vähemmän joustava (sitovampi) kuin toistaiseksi voimassa oleva työsuhde.

Yksi merkittävä tekijä on määräaikaisten työsuhteiden korkea osuus julkisella sektorilla. Suomessa julkisen sektorin osuus työpaikoista on kansainvälisesti suuri ja määräaikaisia työsuhteita tarvitaan paljon muun muassa pitkien perhevapaiden takia. Yksityisellä sektorilla puolestaan määräaikaisten työsuhteiden osuus on Suomessa lähellä kansainvälistä keskitasoa. Yksityisellä sektorilla määräaikaiset työsuhteet ovat myös toimineet väylänä pysyvään työsuhteeseen paremmin kuin julkisella sektorilla eli ne ovat tältä osin pikemminkin vähentäneet segmentaatiota. Toki myös yksityisellä sektorilla hajonta määräaikaisten työsuhteiden kestossa ja muissa ehdoissa on suuri.

Työmarkkinoiden joustavuudessa ja turvallisuudessa olennaista on ennen kaikkea se, miten erilaiset siirtymät työmarkkina-asemasta toiseen toteutuvat. Kaiken kaikkiaan erilaisia mahdollisia siirtymäindikaattoreita on useita, mutta työsuhdeturvan yhteydessä olennainen kysymys on se, miten siirtymät erilaisten työsopimusmuotojen välillä toteutuvat. Siirtymät määräaikaista työsuhteesta pysyvään työsuhteeseen kuvaavat tätä. Työmarkkinoiden segmentoitumista puolestaan kuvaa se, jos esimerkiksi ei-vapaaehtoisesti määräaikaista työsuhteesta olevat ovat jatkuvasti samoja henkilöitä. Seuraava kuvio kuvaa niiden osuutta, jotka ovat olleet määräaikaista työsuhteesta sekä vuonna 2001 että edellisenä vuonna 2000:

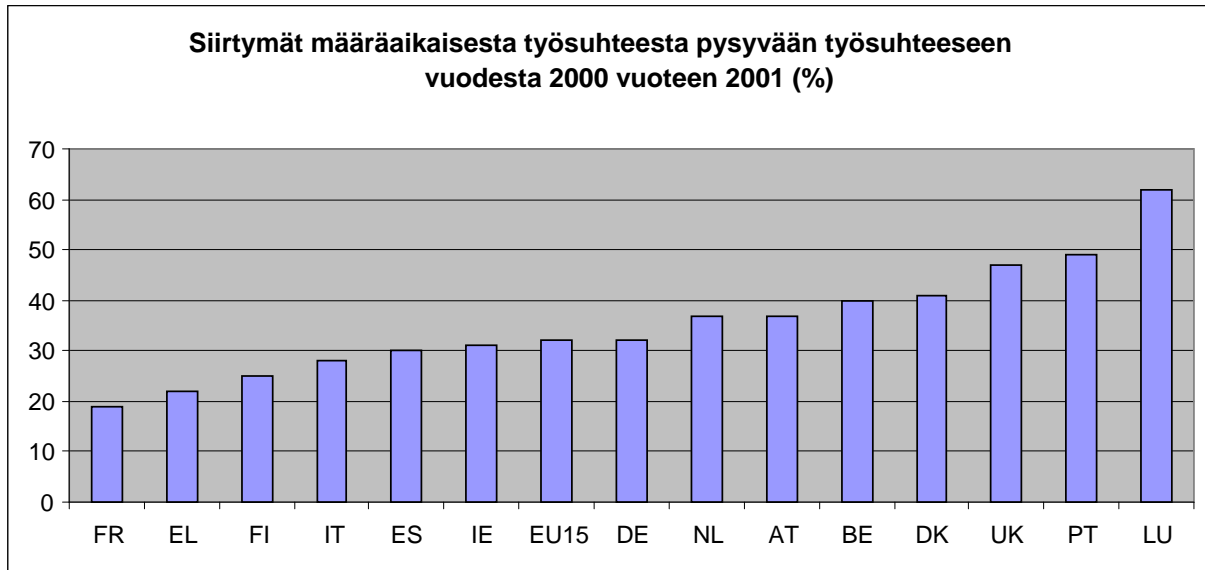
Kuvio 6.



Kuviosta nähdään, että Suomessa työsuhteen määräaikaisuuden pysyvyys on hiukan EU15-tason yläpuolella. Jos Suomen tilannetta verrataan Hollantiin, Tanskaan ja Britanniaan, ero on selvästi suurempi. Määräaikaisten työntekijöiden osalta voi siis päätellä, että Suomessa työmarkkinat ovat melko segmentoituneet. Määräaikaista työsuhteesta kahtena peräkkäisenä vuonna olleiden osuus sisältää kaikki määräaikaista työsuhteesta olleet, eikä siitä ole erikseen saatavana ns. vapaaehtoisesti ja ei-vapaaehtoisesti määräaikaista työsuhteesta olleiden osuutta. Kun Suomessa lisäksi suuri osa määräaikaista työsuhteista on ei-vapaaehtoisia, muodostuu kokonaiskuvaksi se, että määräaikaista työsuhteen liittyy työmarkkinoiden segmentaatiota.

Toisaalta voidaan ajatella, että erilaisten työsopimusmuotojen välillä ei ole vahvaa segmentaatiota, jos siirtymiä (ei-vapaaehtoisista) määräaikaista työsuhteista pysyviin työsuhteisiin on paljon. Tätä kuvaa seuraava kuvio:

Kuvio 7.



Kuviosta nähdään, että Suomessa siirtymiä määräaikaisista työsuhteista pysyviin työsuhteisiin on ollut melko vähän, selvästi EU15-tasoa vähemmän ja erityisen selvästi eräitä muita maita vähemmän (mm. Hollanti, Itävalta, Belgia, Tanska, Britannia). Myös tästä näkökulmasta Suomen työmarkkinoilla on segmentaatiota. Se, että siirtymät määräaikaisesta työsuhteesta pysyvään työsuhteeseen ovat Suomessa vähäisiä, selittyy osaksi sillä, että nimenomaan julkisella sektorilla pitkään jatkuva (toistuva) määräaikainen työsuhde on ollut yleinen. Korkea koulutustaso on usein yhteydessä siihen, missä määrin määräaikaisista töistä on pystytty siirtymään pysyviin työsuhteisiin. Korkeasti koulutettujen määräaikaisuus liittyy usein erilaisiin asiantuntijatehtäviin ja projektitöihin. Suomen erityispiirre onkin kuitenkin ollut se, että kohtuullisen koulutetut naiset ovat pitkään toimineet julkisen sektorin määräaikaisissa tehtävissä. Oma ryhmänsä ovat myös matalan koulutustason määräaikaiset tehtävät.

Segmentoitumisen näkökulmasta olennaista on tarkastella myös sitä, miten määräaikaisesta työsuhteesta on mahdollista siirtyä koulutukseen ja sitä kautta parempaan työmarkkina-asemaan. EMCO IG:n joustoturvaraportissa (2009) todetaan, että useissa EES-indikaattoreissa (työllisyysstrategian indikaattoreissa) työsuhteen muoto tulee olemaan taustamuuttujana, jolloin voidaan seurata myös segmentoitumista. Myös siirtymät määräaikaisesta työsuhteesta vaikkapa omaehtoiseen työllistymiseen voivat olla positiivisia (joskin tulkinta on tapauskohtaista). Mikäli kuitenkin näkökulmana on se, millä tavoin nimenomaan työsuhteturva liittyy segmentaatioon, on olennaista tarkastella juuri siirtymiä määräaikaisten ja pysyvien työsuhteiden välillä. Erilaisia siirtymiä tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.

Siitä huolimatta, että Suomen työsuhteturvalainsäädäntö ei ole erityisesti segmentaatiota lisäävää, ovat työmarkkinat indikaattoreiden valossa melko segmentoituneet: Määräaikaisten työntekijöiden osuus on korkea, määräaikaisuus on hyvin usein ei-vapaaehtoista ja määräaikaisuuteen liittyy usein se, että se jatkuu hyvinkin pitkään. Koska segmentaatio ei kokonaisuudessaan selity työsuhteturvan kautta, se ei myöskään ole sitä kautta ratkaistavissa. Toisaalta pysyvässä työsuhteessa olevien turvallisuuden lisääminen irtisanomissuojaa vahvistamalla loisi samalla pohjaa segmentaation lisääntymiselle. Irtisanomissuojaa vahvistamalla ei myöskään välttämättä voida estää irtisanomisia.

Määräaikaisten ja muiden epätyypillisissä työsuhteissa olevien mahdollisuudet siirtyä parempaan työmarkkina-asemaan vaikkapa ammatinvaihdon ja kouluttautumisen kautta ovat puutteelliset. Segmentaatiota voidaanakin pyrkiä vähentämään sellaisilla toimenpiteillä, jotka tukevat siirtymiä työttömyydestä ja työmarkkinoiden ulkopuolelta työllisyyteen sekä siirtymiä eivapaaehtoisista määräaikaisista työsuhteista pysyviin työsuhteisiin sekä edistämällä joustavia uudelleen koulutusmahdollisuuksia myös epätyypillisissä työsuhteissa oleville.

Työsuhdeturva, työmarkkinoiden dynamiikka ja tuottavuus

Keskustelu työsuhdeturvasta osana joustoturvaa on painottunut segmentaation näkökulmaan eikä esimerkiksi EMCON joustoturvaindikaattorilistaan sisälly yhtään työmarkkinoiden dynamiikkaa tai tuottavuutta kuvaavaa indikaattoria. Joustoturvakeskustelussa olennainen kysymys tuottavuuden näkökulmasta on se, toimivatko työmarkkinat riittävän joustavasti siinä mielessä, että ne eivät ole esteenä uusien (aiempaa tuottavampien) työpaikkojen syntymiselle - vaikka sitä, milloin työsuhdeturva on tässä mielessä liian tiukka, on kuitenkin vaikea määritellä. Tuottavuuden näkökulmasta olennaista on se, millaista dynamiikka on luonteeltaan eikä suuri työsuhteiden dynamiikka kerro sitä, missä määrin todella on kyse tuottavuutta lisäävästä dynamiikasta. Työmarkkinoiden dynamiikan tuottavuusvaikutukset ovatkin ristiriitaisia (Employment in Europe 2006). Myöskään erilaiset työmarkkinoiden dynamiikkaa kuvaavat indikaattorit (kuten työsuhteiden päättyminen ja alkaminen, työpaikkojen tuhoutuminen ja uusien syntyminen) eivät kerro, millaista dynamiikka on luonteeltaan.

Tuottavuuden kannalta kaikkein olennaisinta on teknologinen kehitys ja osaaminen. Vaikka dynamiikkaa lisäämällä ei automaattisesti voikaan kasvattaa tuottavuutta, voivat työmarkkinoiden dynamiikan häiriöt muodostua tuottavuuden esteeksi. Työpaikkavirrat ovatkin yksi keskeinen mekanismi, jonka kautta toimialan tuottavuuden kasvu tapahtuu ja työpaikkavirrat edellyttävät työntekijöiden liikkuvuutta (Ilmakunnas ym. 2008). Työntekijävirrat ovat Ilmakunnaksen (emt.) mukaan kuitenkin yli kaksinkertaiset siihen nähden, mitä työpaikkavirtojen määrä edellyttäisi. Suomessa kuitenkin suuri osa työsuhteiden dynamiikasta liittyy määräaikaisiin työsuhteisiin, jotka puolestaan painottuvat julkiselle sektorille. Tämän dynamiikan tuottavuusvaikutuksia ei ole tutkittu. Ilmakunnas ym. (2008) ja Uusitalo (2008) kiinnittävät huomiota myös siihen, että tämän tyyppinen dynamiikka (määräaikaisuus) nimenomaan julkisella sektorilla heikentää työoloja ja lisää epävarmuutta. Olennaista on myös se, miten työsuhteiden kesto (johon puolestaan työsuhdeturva osaltaan vaikuttaa) vaikuttaa työnantajan halukkuuteen investoida työntekijän koulutukseen. Toisaalta työsuhteen kesto vaikuttaa myös työntekijän sitoutumiseen.

Työsuhdeturvan tiukkuus korreloi positiivisesti työsuhteiden keskimääräisen keston kanssa (Employment in Europe 2006, 85). Työsuhdeturvan heikentäminen – tietyn tason jälkeen – ei kuitenkaan välttämättä tuo lisää dynamiikkaa työmarkkinoille. Britanniassa ja Tanskassa työsuhteiden keskimääräinen kesto on EU-maista kaikkein alhaisin, suunnilleen samaa tasoa (8-8,5 vuotta). Tanskassa puolestaan on kaikkein alhaisin osuus niitä, jotka ovat olleet samassa työpäikässä yli 10 vuotta (Employment in Europe 2006, 86). Suomessa työsuhteiden keskimääräinen kesto on vähän yli 10 vuotta, mikä on lyhyempi kuin vaikkapa Hollannissa, Saksassa tai Ruotsissa ja selvästi lyhyempi kuin useissa Etelä- ja Keski-Euroopan maissa. Ilman määräaikaisten työsuhteiden korkeaa osuutta työsuhteen keskimääräinen kesto olisi kuitenkin Suomessa korkeampi.

Työsuhdeturva vaikuttaa myös työtyytyväisyyteen ainakin epäsuorasti, mikäli sillä on vaikutuksia työpaikkojen tuhoutumisasteeseen ja työpaikkojen syntymisasteeseen. Ilmakunnaksen ym. (2008) mukaan työpaikkojen tuhoutumisaste laskee ja työpaikkojen syntymisaste nostaa työtyytyväisyyttä. Toisaalta irtisanomissuojan tiukentaminen ei paranna työtyytyväisyyttä. Tulos on samansuuntainen sen kanssa, että kansainvälisten indikaattoreiden mukaan työsuhdeturvan tiukentaminen ei lisää koettua turvallisuutta – toisin kuin vaikkapa työttömyyskorvauksen taso (Employment in Europe 2006).

Kyyrän ja Malirannan (2008) mukaan tyypillisesti yrityksen/toimipaikan palkat nousevat nopeammin kuin työn tuottavuus. Ellei toimipaikan tuottavuus nouse, se lopulta tuhoutuu. Uudet työpaikat puolestaan syntyvät sellaisiin yrityksiin/toimipaikkoihin, joissa pystytään harjoittamaan kannattavaa toimintaa kohonneella palkkatasollakin. Toisaalta odotettavissa oleva palkanousu työpaikan yhteydessä voi lisätä työpaikan vaihtamisen halukkuutta. Ilmakunnaksen ym. (2008) mukaan työntekijävirroista merkittävä osa on työntekijälähtöistä, ja tämä osuus kasvaa noususuhdanteessa.

Ilmakunnaksen ym. (2008) mukaan työpaikkavaihtuvuus puolestaan lisää epäsuorasti työtyytyväisyyttä korkeampien palkkojen kautta. Mahdollisuudet nostaa palkkatasoaan eivät kuitenkaan ole samanlaiset kaikilla aloilla tai molempien sukupuolten kesken: Kauhasen ym. (2009) mukaan työpaikan vaihtaminen nostaa palkkaa etenkin miehillä ja korkeasti koulutetuilla. Edelleen voi olettaa, että julkisen sektorin määräaikaisten työsuhteiden kautta toteutuva vaihtuvuus ei suurelta osin ole työntekijälähtöistä eikä sen kautta ole välttämättä saavutettavissa korkeampaa palkkaa.

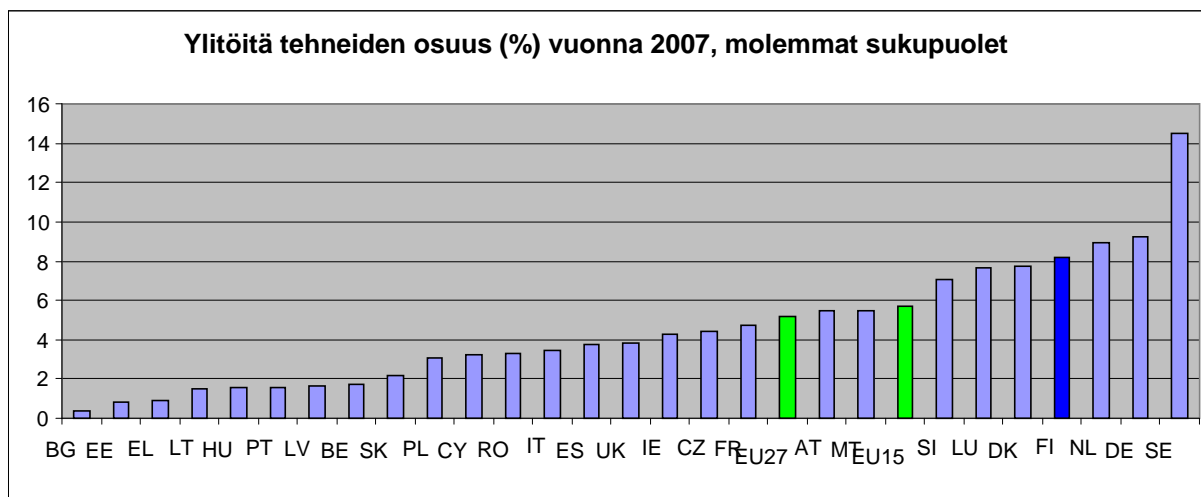
Halukkuus vaihtaa työpaikkaa ei myöskään välttämättä merkitse sitä, että työpaikkaa todella vaihdettaisiin. Böckermanin ja Ilmakunnaksen (2006) mukaan työtyytyväisyys vaikuttaa halukkuuteen vaihtaa työpaikkaa: tyytymättömyys työhön lisää halukkuutta työpaikan vaihtoon. Samalla se lisää poissaoloja. Sekä tuottavuuden että työtyytyväisyyden näkökulmasta mielenkiintoista on myös se, ketkä eivät vaihda työpaikkaa siitä huolimatta, että olisivat halukkaita vaihtamaan työpaikkaa (toisin sanoen ne, jotka ovat tyytymättömiä nykyiseen työpaikkaansa). Böckerman ym. (2008) mukaan heikot työolot ja etenemismahdollisuudet nykyisessä työpaikassa, syrjintä, työnjohdon heikko tuki sekä mielenterveydelliset oireet lisäävät todennäköisyyttä olla vastentahtoisesti työpaikassa, mutta ne eivät lisää työpaikan vaihdon todennäköisyyttä. Näihin tekijöihin puuttuminen voisi lisätä paitsi työtyytyväisyyttä, myös todellisia työpaikan vaihtamisia. Joustoturvan kannalta voi kysyä, edistäisikö koulutusmahdollisuuksien lisääminen pidemmällä aikavälillä myös näiden ryhmien siirtymisiä työhön, jossa työtyytyväisyys ja mahdollisesti myös tuottavuus olisi parempi. Myös työmarkkinoiden dynamiikkaa ja siten tuottavuutta saattaisi parantaa sellainen politiikka, joka edistäisi ns. vapaaehtoista liikkuvuutta – halukkuutta vaihtaa työpaikkaa.

Työaikajärjestelyt työmarkkinoiden joustavuuden näkökulmasta

Erilaisilla joustavilla työaikajärjestelyillä voidaan tavoitella sekä työpanoksen sopeuttamista vaihteleviin kysyntätilanteisiin (työntäjän tehokkuusnäkökulma) sekä toisaalta työn tekijän elämäntilanteen huomioon ottamista (työntekijän joustavuuden tarpeet). Niiden ei välttämättä tarvitse olla ristiriidassa keskenään. EMCon indikaattoriryhmässä joustavaa työlaainsäädäntöä (työsopimusjärjestelmä ja työaikajärjestelyt) kuvaavista indikaattoreista raporttiin on sisällytetty toisaalta työaikajärjestelyjä kuvaavia indikaattoreita kuten ylitöiden tekemistä ja joustavan työajan mahdollisuutta kuvaavia indikaattoreita.

Työnantajan näkökulmasta työaikajärjestelyt ovat riittävän joustavia, jos niitä pystyy kohtuullisesti muuttamaan tuotannon vaihdellessa. Ylityötä tehneiden osuutta (indikaattori 21A3) on käytetty kuvaamaan sitä, miten hyvin työntekijät ovat joustaneet työnantajan tarpeiden mukaan. Seuraavassa kuviossa on kuvattu ylityötä tehneiden osuus:

Kuvio 8.

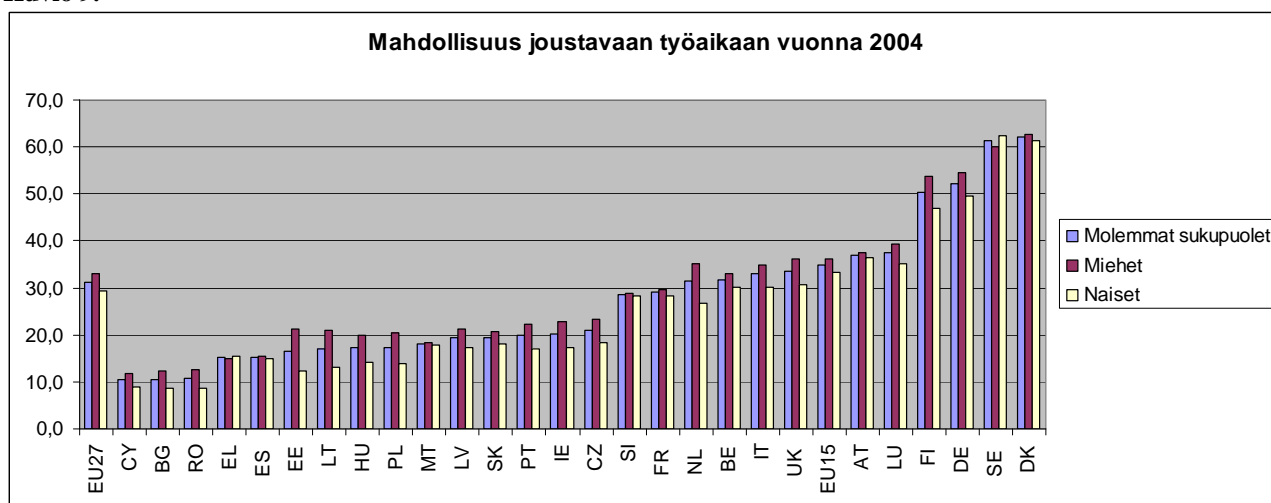


Työajan joustavuudelle on tarvetta joillakin toimialoilla muun muassa siksi, että kysyntä voi vaihdella vuodenajan tai vuorokaudenajan mukaan. Samoista syistä on tarvetta myös määräaikaisille ja osa-aikatyölle. Siten työajan joustavuus voi vaikuttaa myös siihen, minkä verran käytetään määräaikaisia tai osa-aikaisia työsuhteita. Kysynnän ajankohdasta riippuva työajan joustavuuden tarve ei siis suoraan aiheudu globalisaatiosta ja talouden rakennemuutoksista. Toisaalta riittävän joustavat työaikajärjestelyt voivat joissain tilanteissa vähentää joustavuuden hakeamista ulkoisilla joustoilla, kuten irtisanomisilla tai lomautuksilla.

Myös työntekijöillä on tarvetta joustavalle työajalle. Työajan joustavuus mahdollistaa työn ja muun elämän paremman yhteen sovittamisen erilaisissa elämäntilanteissa. Mahdollisuus joustavaan työaikaan on tarpeen erityisesti silloin, jos työntekijällä on hoivaa tarvitsevia perheenjäseniä ja omaisia. Näissä tilanteissa olennaisia ovat myös erilaiset hoivapalvelut ja niiden saavuus, joita tarkastellaan erikseen.

Mahdollisuutta käyttää joustavaa työaikaa voidaan kuvata EMCON indikaattorilla 21.A4 (access to flexitime). Sen mukaan joustavan työajan mahdollisuus on eri maissa ollut seuraavanlainen:

Kuvio 9.



Indikaattori kuvaa niiden työntekijöiden osuutta, joilla on mahdollisuus tavalla tai toisella joustavaan työaikaan. Aineistoa on tuotettu LFS:n (Labour Force Survey eli työvoimatutkimus) modulina vuosina 2001 ja 2004 ja seuraavan kerran se tuotetaan 2010 (jonka jälkeen vasta voidaan päättää, tuotetaanko tieto jatkossa vuosittain). Joustavaksi työajaksi on tulkittu kaikki muut vastausvaihtoehdot paitsi työajan kiinteä aloittamis- ja lopettamisaika (muut vaihtoehdot: kiinteä vuosityöaika, työaikapankki, työajan sopiminen joustavasti, ei formaalia työaika).

Indikaattori kuvaa siis joustavan työajan käyttöä työntekijän näkökulmasta. Se ei kuitenkaan suoraan kuvaa sitä, miten hyvin työaikajärjestelyt mahdollistavat työn ja muun elämän (perheen) yhteensovittamisen. Mahdollisuus joustavaan työaikaan tukee työn ja perheen yhteensovittamista, mikäli juuri niillä työntekijöillä on mahdollisuus joustavaan työaikaan, joilla siihen on erilaisten hoivavelvoitteiden vuoksi tarvetta. Hoivavastuu kuitenkin kohdistuu edelleen enemmän naisiin kuin miehiin, mutta joustavan työajan käyttö on useimmissa maissa hiukan useammin mahdollista miehille kuin naisille. Kaiken kaikkiaan indikaattoria voi kuitenkin tulkita niin, että joustavan työajan mahdollisuus lisää joustavuutta ja työntekijän elämän laatua olipa työntekijällä hoivavelvoitteita tai ei.

Yllä olevissa näkyy mielenkiintoisella tavalla se, että maissa, joissa ylityötä tehneiden osuus oli korkea (Ruotsi, Saksa, Hollanti, Suomi, Tanska, Luxemburg) myös mahdollisuus joustavaan työaikaan oli hyvin korkea tai melko korkea. Sinänsä tulos ei ole kovin yllättävä vaan pikemminkin yhdenmukainen sen kanssa, että vastavuoroiset työaikajoustot tukevat toisiaan (Employment in Europe 2008, Kandolin ja Huuhtanen (2006), Uhmavaara (2005)).

Mielenkiintoinen yksityiskohta on se, että Britanniassa työntekijän tarpeita palveleva mahdollisuus joustavaan työaikaan oli melko yleistä, mutta työnantajan tarpeisiin sopeutumista kuvaava ylityötä tehneiden osuus ei ollut kovin korkea. Näin siitä huolimatta, että usein ajatellaan, että työlainsäädäntö Britanniassa palvelee erityisesti työnantajien joustavuuden tarpeita. Tässä kuvattut indikaattorit eivät kuitenkaan kuvaa työaika koskevaa lainsäädäntöä sinänsä.

Joustavan työajan käyttöä kuvaavaksi indikaattoriksi on ollut kehitteillä myös sen käytön laajuutta kuvaava indikaattori. Työajan joustavuutta voitaisiin kuvata myös indikaattorilla, joka kuvaisi niiden työntekijöiden osuutta, jotka ovat käyttäneet joustavaa työaika ("joustava työaika ollut pääasiallinen syy siihen, että työaika on poikennut tavanomaisesta"). Aineistoa on mahdollista saada LFS:n kautta jo nykyisellään. Indikaattorissa siis verrattaisiin työntekijän ta-

vanomaista työtuntimäärää siihen, mitkä ovat olleet toteutuneet työtunnit tutkimusajankohtana. Indikaattori kuvaa niiden osuutta, joilla työaika on poikennut tavanomaisesta nimenomaan siksi, että he ovat käyttäneet joustavaa työaikaa.

Tässä kuvatut karkeat indikaattorit kertovat vain siitä, minkä verran toisaalta ylitöitä ja toisaalta joustavaa työaikaa kaiken kaikkiaan on eri maissa käytetty. Suomessa joustavaa työaikaa käytetään hyvin laajasti. Indikaattorit eivät kerro sitä, miten ylityöt ja toisaalta joustava työaika ovat painottuneet työntäjän koon tai toimialan suhteen tai millaiset jouston muodot ovat koskeneet erilaisia työntekijäryhmiä. Kandolinin ja Huuhtasen (2006) mukaan Suomessa ylitöitä teki noin puolet työntekijöistä, eivätkä erot olleet suuria sen välillä oliko työnantaja yksityinen, valtio vai kunta. Sen sijaan yksilölliset joustot olivat kuntien työntekijöillä selvästi vähäisempiä kuin yksityisellä sektorilla tai valtiolla.

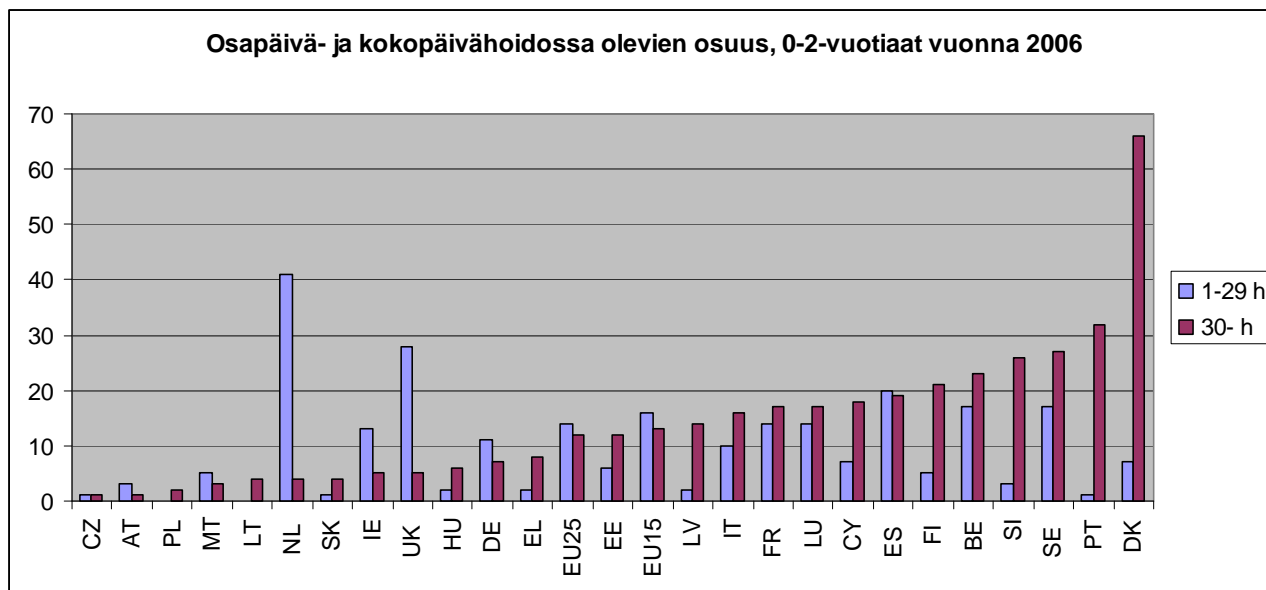
Voi myös ajatella, että osa-aikatyö ja joustava työaika ovat jossakin määrin vaihtoehtoisia tapoja sovittaa yhteen työtä ja erilaisia hoivavelvoitteita. Toisaalta myös työn luonne vaikuttaa siihen, mikä on toimivin joustavuuden muoto. Olennaisia ovat myös lastenhoitopalvelut ja niiden saatavuus. Jo pintapuolinen tarkastelu kertoo, että EU-maissa on hyvin erilaisia tapoja sovittaa yhteen työ ja perhe-elämä. Hollannissa joustava työaika on melko yleinen – mutta ei läheskään yhtä yleinen kuin vaikkapa Pohjoismaissa. Sen sijaan naisten osa-aikatyö on hyvin laajaa. Suomessa ja Tanskassa joustava työaika on hyvin yleinen, mutta naisten osa-aikatyö on vähäistä. Myös Ruotsissa joustava työaika on yleinen. Sen lisäksi Ruotsissa pienten lasten vanhempien (äitien) osa-aikatyö on selvästi yleisempää kuin Suomessa. Sinänsä joustavan työajan käyttöä kuvaava indikaattori ei tietenkään kerro, kenellä joustavaan työaikaan on mahdollisuus eli koskeeko se pienten lasten vanhempia tai muita, joilla on erilaisia hoivavelvoitteita. Pikemminkin voisi olettaa, että mahdollisuus joustavaan työaikaan on yhteydessä toimialaan, ammattiin ja koulutustasoon.

Hoivapalveluiden käyttö ja työmarkkinoille osallistuminen

EMCON indikaattoreissa on useita hoivapalveluiden käyttöä ja puutetta sekä toisaalta perheeseaman työllisyysvaikutusta kuvaavia indikaattoreita (päivähoitojärjestelyt, vanhemmuuden vaikutus työllisyyteen). Erityisesti naisten työmarkkinoille osallistumista helpottaa se, että saatavilla on lasten päivähoitopalveluita. Tulossa oleva ikärakenteen muutos on vaikuttanut myös keskusteluun siitä, että olisi seurattava paitsi lastenhoitopalveluiden saatavuutta, myös sitä miten muita hoivapalveluita on saatavilla. Tähän liittyvän indikaattorin kehittäminen on ollut esillä EMCON indikaattoriryhmässä.

Pohjoismaisittain voi näyttää siltä, että lastenhoitojärjestelyjen puute ei ole merkittävä este naisten työmarkkinoille osallistumisessa. Koko EU:n tasolla tilanne on kuitenkin toinen. Varsinaista lastenhoitopalveluiden saatavuutta (tai niiden puutetta) kuvaavaa indikaattoria EMCO:n indikaattoreissa ei ole. Sen sijaan päivähoidossa kodin ulkopuolella olevien lasten osuus on saatavana ikäryhmittäin (0-2-vuotiaat, 3-vuotiaista kouluikäisiin, alle 12-vuotiaat) sekä sen mukaan, kuinka suuri osuus lapsista on osapäivähoidossa (1-29 tuntia viikossa) ja kuinka suuri osuus on kokopäivähoidossa (30 tuntia tai enemmän). Seuraava kuvio kuvaa alle 2-vuotiaiden osuutta osa- ja kokopäivähoidossa:

Kuvio 10.

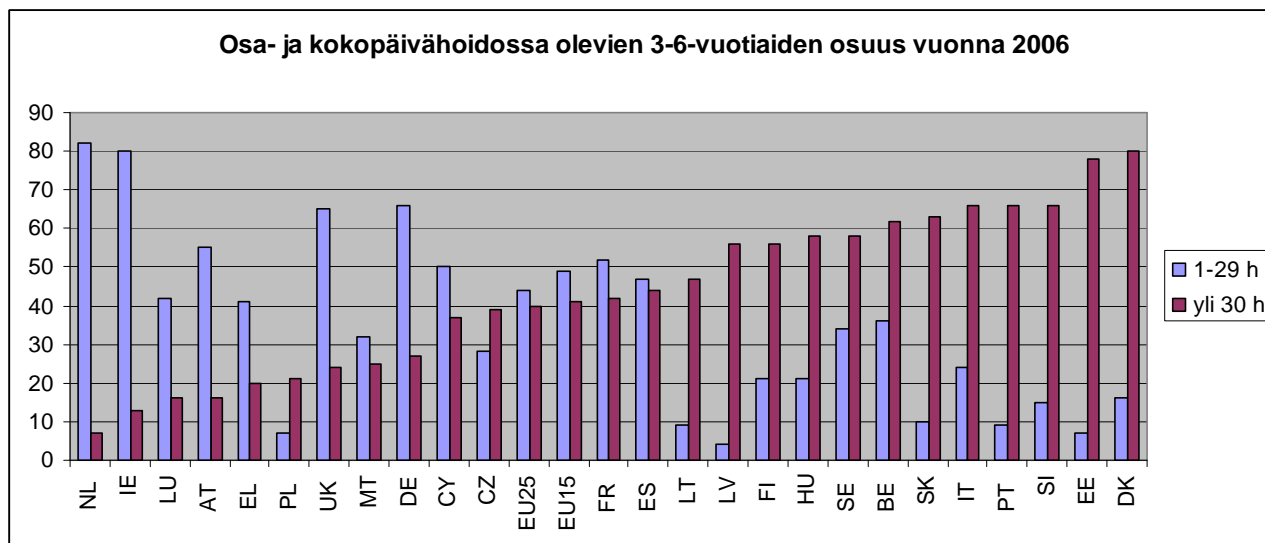


Kuviosta nähdään, että osapäivähoito on tavanomaisin ratkaisu Hollannissa ja Britanniassa. Molemmissa naisten osa-aikatyö on hyvin yleistä. Toisaalta myös monissa Keski-Euroopan maissa naisten osa-aikatyö on yleistä. EMCO:n indikaattoreiden kautta ei saada esille sitä, miten osa-aikatyö painottuu lapsen iän mukaan. Kuvio ei myöskään kerro, onko osa-aikahoito tarkoittanut vain muutamaa tuntia viikossa vai 29 tuntia viikossa. Muutamissa maissa alle 2-vuotiaista hyvin pieni osa on ylipäättään kodin ulkopuolella hoidossa. Alhainen päivähoitossa olevien lasten osuus voi merkitä joko sitä, että pienten lasten äidit eivät laajasti osallistu työmarkkinoille tai sitä, että päivähoitoa ei ole tarjolla, jolloin työssä käyvät pienten lasten vanhemmat järjestävät lastenhoidon erilaisten epävirallisten järjestelyjen avulla.

Kuviosta nähdään myös, että Tanskassa kokopäivähoidossa olevien alle 2-vuotiaiden lasten osuus on huomattavasti korkeampi kuin missään muussa EU-maassa. Muita maita, joissa myös pienten alle 2-vuotiaiden hoidossa kokopäivähoito on yleisempää kuin osapäivähoito, ovat Portugali (melko matalasta naisten työllisyysasteesta huolimatta), Ruotsi, Slovenia, Belgia ja Suomi. Ruotsissa osapäivähoito on selvästi yleisempää kuin Suomessa, mikä sopii hyvin yhteen sen kanssa, että Ruotsissa myös (naisten) osa-aikatyö on huomattavasti yleisempää.

Seuraavassa kuviossa on kuvattu osa- ja kokopäivähoidossa olevien 3-6-vuotiaiden osuus (täsmällisemmin kyse on 3-vuotiaista kouluikäisiin ulottuva ryhmä; koulun aloittamisikä vaihtelee):

Kuvio 11.



Ehkä hieman yllättäen EU-maat jakautuvat 3-vuotiaiden-kouluikäisten ryhmässä ”osapäivähoidon” ja ”kokopäivähoidon” maihin selvemmin kuin pienten lasten (0-2-vuotiaiden) kohdalla. Sekä Hollannissa että Tanskassa lähes kaikki tämän ikäryhmän lapset osallistuvat päivähoitoon joko osapäiväisesti tai kokopäiväisesti. Hollannissa myös leikki-ikäiset ovat tyypillisesti osapäivähoidossa, kun taas Tanska on vahvasti kokopäivähoidon maa, siitä huolimatta, että naisten osa-aikatyö on jonkin verran yleisempää kuin Suomessa. Suomessa kokopäivähoidossa olevien osuus on samaa tasoa kuin Ruotsissa, mutta osapäivähoidossa Suomessa on pienempi osa leikki-ikäisistä.

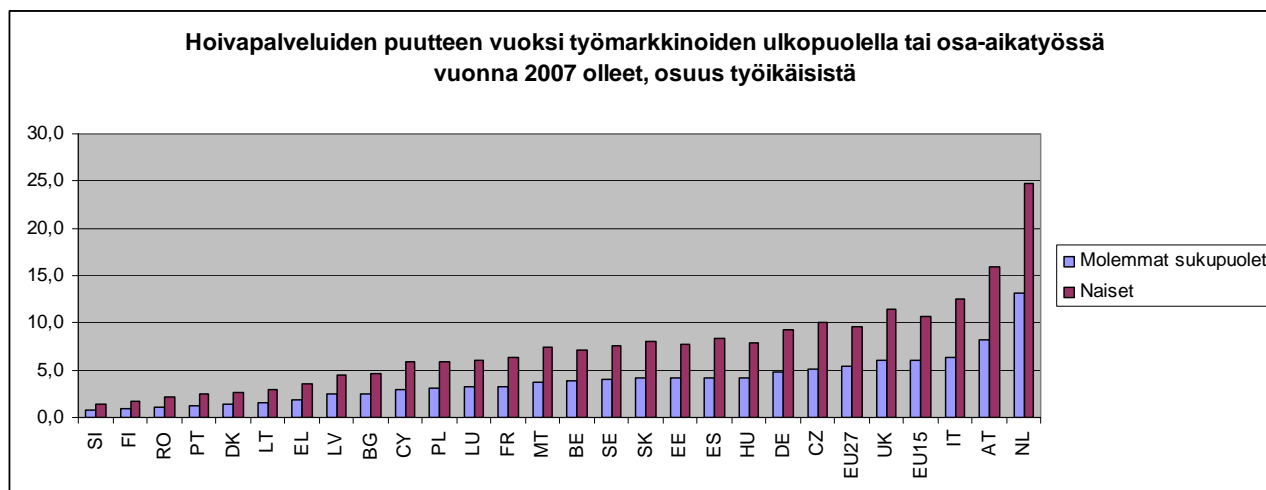
Indikaattori ei kuvaa päivähoitopalveluiden saatavuutta vaan niiden käyttämistä. Ottaen huomioon Suomen subjektiivisen päivähoito-oikeuden voi tulkita, että kyseessä on perheiden oma valinta. Selitystä sille, että sekä päivähoitossa olevien lasten osuus kaiken kaikkiaan että painottuminen osa- ja kokopäivähoitoon vaihtelevat, voi etsiä joko lainsäädännöstä, taloudellista kannustimista tai kulttuurisista tekijöistä. Suomessa pienten lasten vanhemmilla (alle 3-vuotiaat ja 1.-2.-luokan oppilaiden vanhemmat) on oikeus osittaiseen hoitovapaaseen. Tätä oikeutta käytetään kuitenkin hyvin vähän. Yksi selitys saattaa olla se, että alle 3-vuotiaat hoidetaan usein – kotihoidontuen turvin – kotona. Kotihoidontuen päättyessä (kun lapsi täyttää 3 vuotta) vaihtoehtona on siis jatkaa kotona hoitamista tai siirtyä kokopäivätyöhön. Tosin työnantajan kanssa sopimalla on mahdollista tehdä lyhennettyä työaikaa myös silloin, kun lapsi on 3-6-vuotias, mutta siihen ei ole lakiin perustuvaa oikeutta.

Myös osittaisen hoitovapaan aikana (0-3-vuotiaat ja 1-2-luokkalaiset) maksettavan hoitorahan pienuus (70 euroa kuussa) suhteessa vaikkapa hoitovapaalla maksettavaan kotihoidontukeen voi olla yksi selitys sen vähäiseen käyttöön. Kotihoidontuki koostuu KELAn maksamasta hoitorahasta (noin 314 euroa kuussa) ja hoitolisästä (168 euroa kuussa). Alle kouluikäisistä sisaruksista saa iän mukaan porrastetun korotuksen. Lisäksi useat kunnat maksavat niin sanottua kuntalisää, joka voi nostaa yhden lapsen kotihoidontuen noin 700 euroon kuussa (esimerkiksi Espoossa ja Helsingissä). Varsinkin pieni- ja keskituloisissa perheissä siirtyminen työhön ei ole taloudellisesti erityisen kannustavaa, kun ottaa huomioon paitsi kohtuullisen hyvän kotihoidontuen menetyksen ja toisaalta melko pian tulojen noustessa kasvavat päivähoitomaksut.

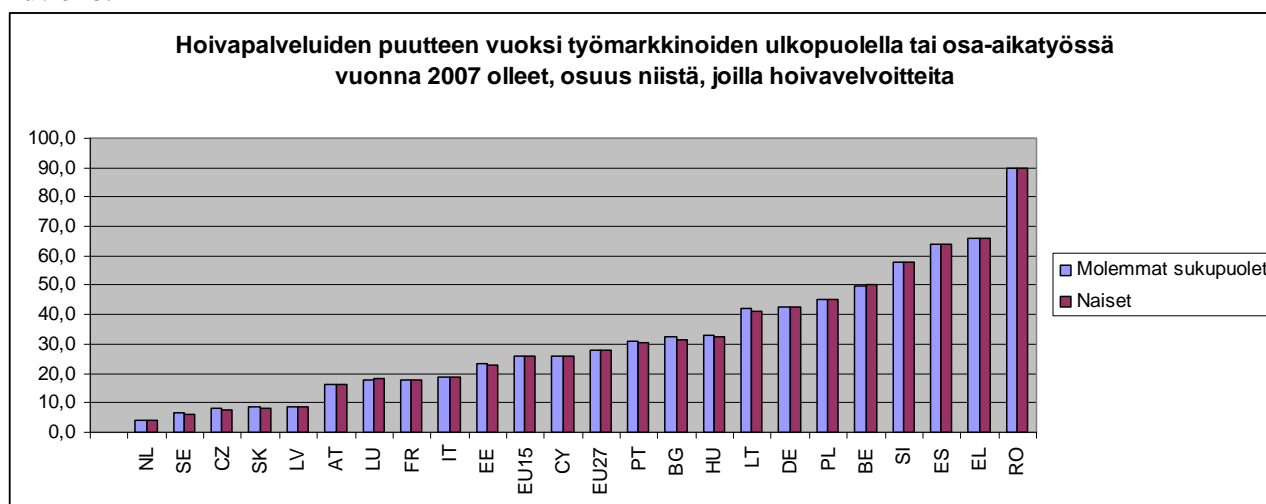
Toisenlaisia selityksiä sille, että Suomessa etenkin pienet lapset ovat laajasti kotihoidossa, ovat esittäneet sosiologit. Jallinojan (2006) mukaan etenkin 2000-luvun taitteen aikoihin yleistynyt keskustelu siitä, mikä on pienen lapsen paras hoitopaikka, on vaikuttanut perheiden valintoihin. Näkökulmana ei niinkään ole valinta osa- ja kokopäivähoidon välillä vaan kotihoiton ja päivähoidon välillä. Pelkästään taloudellisilla kannustimilla sitä, että kotihoito Suomessa on melko yleistä, ei voi ehkä selittää. Sosiologisilla selityksillä voi olla merkitystä myös pohdittaessa sitä, miksi hyvästä työvoiman kysynnästä huolimatta (v. 2005-2007) pienten lasten hoito tapahtuu hyvin suurelta osin kotona, vaikka jonkin verran hyvä työvoiman kysyntätilanne heijastuukin kotoa työmarkkinoille palaavien pienten lasten äitien määrään.

Joustoturvan yhteydessä päivähoidovalinnat ovat kiinnostavia siksi, että toisaalta päivähoidopalveluiden saatavuus mahdollistaa pienten lasten vanhempien - myös naisten - osallistumisen työmarkkinoille. Vastaavasti hoivapalveluiden puute voi näkyä työmarkkinoiden ulkopuolella olemisena tai vajaatyöllisyytenä. Seuraavat indikaattorit kuvaavat tätä:

Kuvio 12.



Kuvio 13.

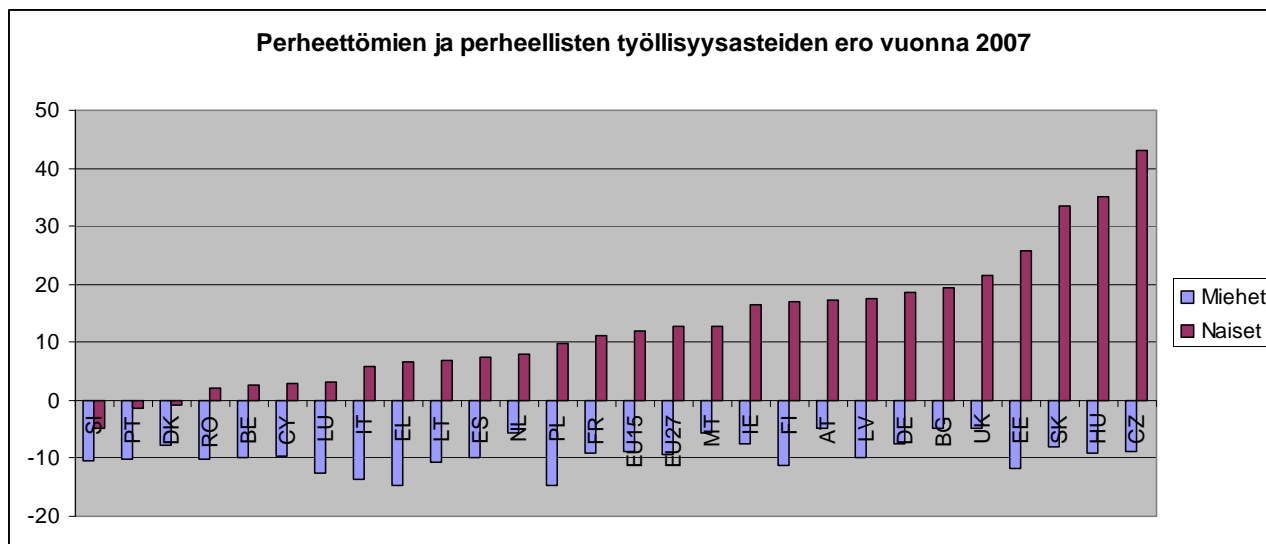


Kuvioista nähdään, että sekä EU27 että EU15-tasolla hoivapalveluiden puute vaikuttaa merkittävästi työmarkkinoille osallistumiseen sekä osa-aikatyön tekemiseen. Pohjoismaissa, ei myöskään Suomessa, tilanne ei ole ongelmallinen. Indikaattori puoltaa kuitenkin paikkaansa siksi, että koko EU:n

tasolla hoivapalveluiden puute on useissa maissa merkittävä este (naisten) työmarkkinoille osallistumiselle.

Siitä huolimatta, että hoivapalveluita olisi hyvin saatavilla – kuten esimerkiksi Suomessa lasten päivähoitoa – työllisyysasteet perheettömien ja perheellisten naisten välillä eroavat. Seuraava indikaattori kuvaa perheettömien ja perheellisten työllisyysasteiden eroa:

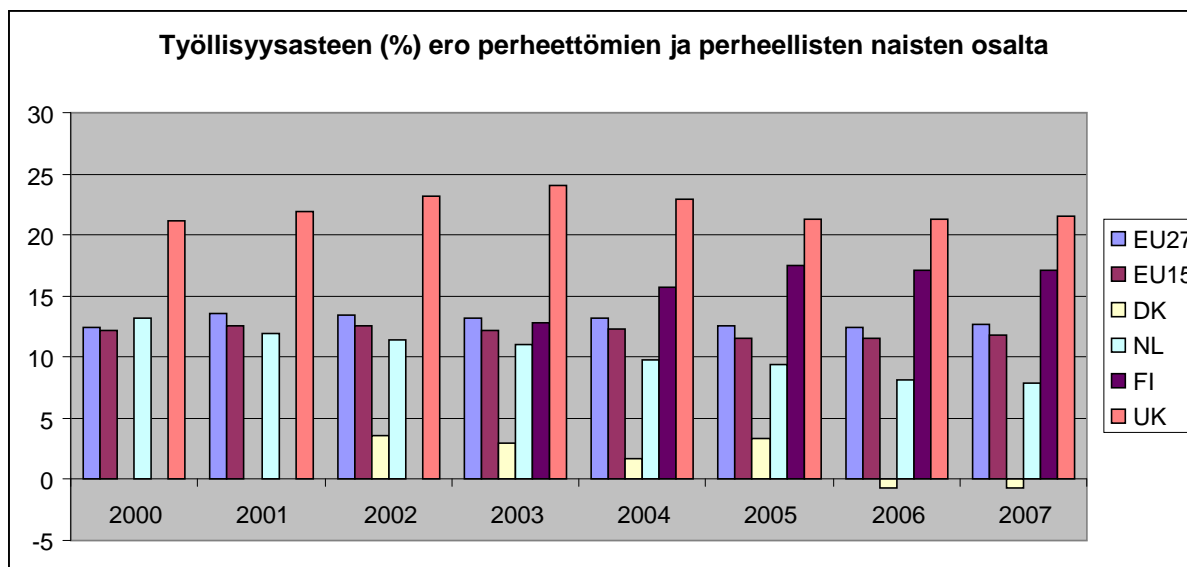
Kuvio 14.



Kuviosta nähdään, että perheettömien naisten työllisyysasteet ovat korkeampia lähes kaikissa EU-maissa. Miehillä puolestaan perheellisten työllisyysasteet ovat korkeampia ja tässä suhteessa erot eri maiden välillä ovat melko pieniä. Niissä maissa, joissa perheellisten naisten työllisyysaste on selvästi alempi kuin perheettömien, voi syynä olla yhtä hyvin lastenhoitopalveluiden puute kuin vaikkapa kulttuuriset tekijätkin. Suomessa kotihoidontukea käytetään laajasti ja se näkyy paitsi siinä, että päivähoitossa olevien alle kouluikäisten osuus on jonkin verran matalampi kuin muissa Pohjoismaissa, myös siinä, että perheellisten naisten (pienien lasten äitien) työllisyysaste on selvästi matalampi kuin perheettömien saman ikäisten naisten työllisyysaste. Suuri osa erosta Ruotsiin selittyy Ruotsin korkeammalla osa-aikatyön osuudella.

Työvoimatutkimukseen perustuvassa työllisyysasteessa vanhempainvapaa kasvattaa ja hoitovapaa alentaa työllisyysastetta vuoden 2008 tilastointimuutoksesta alkaen (tätä ennen sekä vanhempainvapaalla että hoitovapaalla olevat luokiteltiin työvoiman ulkopuolella oleviksi). Haatajan (2008, 36) mukaan 15-64-vuotiaiden naisten työllisyysaste nousi Suomessa 1,1 prosenttiyksikköä ja alle 18-vuotiaiden lasten äitien työllisyysaste nousi peräti 4 prosenttiyksikköä, jos hoitovapaalla olevat naiset laskettaisiin työllisiksi. Seuraavassa kuviossa on kuvattu perheettömien ja perheellisten naisten työllisyysasteita 2000-luvulla muutamissa EU-maissa:

Kuvio 15.



Kuviosta nähdään, että Suomessa työllisyysasteet perheellisillä ja perheettömillä naisilla eroavat melko paljon eikä ero 2000-luvulla ole ainakaan kaventunut vaan päinvastoin kasvanut. Hiukan yllättävään voi pitää sitä, että ero kasvoi myös taloudellisen nousukauden aikana. Suuri osa erosta selittyy Suomessa sillä, että pienten lasten äidit käyttävät kotihoidontukea laajasti.

Joustoturvan näkökulmasta voi ajatella, että joustavuus ja turvallisuus toteutuvat, jos ensinnäkin lastenhoitopalvelut mahdollistavat myös pienten lasten vanhempien työhön osallistumisen. Toiseksi voi ajatella, että työmarkkinat toimivat tässä suhteessa riittävän joustavasti ja turvallisesti, jos vanhemmilla lastenhoitajakson jälkeen on hyvät mahdollisuudet palata työmarkkinoille. Joustoturvakeskustelussa on esitetty (mm. *Employment in Europe 2006*), että kireä työsuhteturva voi, nostessaan työllistämiskynnystä, vaikeuttaa työmarkkinoille tulevien ryhmien (kuten kotiäitien) työllistymistä. Toisin sanoen joustoturvan kannalta ongelmallista on se, jos kotona pitkään lastaan hoitavien äitien (vanhempien) työllistyminen myöhemmin vaikeutuu ja työllisyysasteet jäävät matalammiksi myös lasten kasvettua. Laajamittaisesti Suomessa näin ei käy ja naisten työllisyysasteet ovat kansainvälisesti hyvin korkeita.

Vaikka perheen vaikutus työllisyyteen ei Suomessa kokonaisuudessaan ole dramaattinen, on muutamia ryhmiä, joissa kehitys poikkeaa selvästi perheettömistä. Haatajan (2005, 107) mukaan äitien työllisyysasteet ovat muita (verrattuna perheettömiin naisiin ja toisaalta miehiin) alhaisempia alle keski-ikäisten ikäryhmissä. Haatajan (2009, 109-110) mukaan verrattaessa työllisyysasteita ennen 1990-luvun lamaa ja sen jälkeen sukupuolen, iän, perheaseman ja koulutustason suhteen nähdään, että perheellisten naisten (”äitien”) työllisyysasteet ovat matalampia kuin muiden, ja perheellisistä naisista erityisesti matalasti koulutettujen naisten (äitien) työllisyysasteet ovat jääneet selvästi 1980-lukua alhaisemmiksi. Edelleen perheellisistä naisista yksinhuoltajien – erityisesti matalasti koulutettujen yksinhuoltajien – työllisyysasteet ovat jääneet alhaisiksi. Haatajan (2005, 110) mukaan pienten lasten yksinhuoltajaäidit olivat 1980-luvulla harvemmin työmarkkinoiden ulkopuolella kuin avo- tai avioliitossa olevat äidit. Sen jälkeen tilanne on kääntynyt päinvastaiseksi. 2000-luvun alussa alle kouluikäisten lasten yksinhuoltajista 36 % oli työmarkkinoiden ulkopuolella ja kouluikäisten lasten yksinhuoltajistakin 17 %.

Niiden alle kouluikäisten lasten äitien, joilla oli enintään peruskoulutason koulutus, työllisyysaste puolestaan romahti 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun mennessä 75 prosentista 46 prosenttiin. Kouluikäisten lasten äitien, jotka olivat suorittaneet enintään peruskoulun, työllisyysaste laski samana aikana 88 prosentista 67 prosenttiin. Saman koulutustason perheellisillä miehillä työllisyysasteet olivat vuonna 81 prosenttia (lapset alle kouluikäisiä) ja 75 prosenttia (lapset kouluikäisiä) (Haataja 2005, 109). Matala koulutustaso on siis yhdistynyt aiempaa useammin matalaan työllisyysasteeseen ja erityisesti näin on näyttänyt käyneen matalasti koulutetuille, perheellisille naisille.

Indikaattoreiden perusteella on vaikea sanoa, mistä edellä kuvatuissa muutoksissa on ollut kyse. Joustoturvan kannalta keskeisissä elementeissä (työsuhdeturvassa, aktiivisessa työvoimapolitiikassa, koulutuksessa ja sosiaaliturvassa) ei ole tapahtunut erityisen suuria muutoksia. Pikemminkin voi ajatella, että myös 1980-luvun lopulla olisi ollut matalapalkkaisiin töihin liittyviä kannustinongelmia vähintään yhtä paljon kuin vaikkapa 1990-luvun lopulla, jolloin tehtiin useita uudistuksia, joilla sosiaaliturvan (työttömyysturvan) kannustinongelmia on pyritty vähentämään 1990-luvun ja 2000-luvun aikana tehdyillä uudistuksilla. Haatajan (2005) tutkimuksessa aineisto ulottuu 2000-luvun alkuvuosiin ja on mahdollista, että tehtyjen uudistusten vaikutukset eivät ainakaan kokonaisuudessaan tuloksissa vielä näy.

Toisena selityksenä voisi olla työmarkkinoilla tarjolla olevien työpaikkojen muutos. Osa-aikatyö onkin lisääntynyt – mutta toisaalta osa-aikatyö on usein vapaaehtoista. Siitä huolimatta, että kaikesta osa-aikatyöstä suuri osa on vapaaehtoista, Haatajan (2005, 113) mukaan 2000-luvun alussa kouluikäisten lasten äideillä yleisin syy (yli 50 %) osa-aikatyöhön oli se, että kokoaikatyötä ei ollut saatavana. Alle kouluikäisten lasten äideistä sen sijaan lähes puolet teki osa-aikatyötä lastenhoidon takia ja kolmannes siksi, että kokoaikatyötä ei ollut saatavana. Jos vastentahtoiseen osa-aikatyöhön yhdistyy matala palkkataso (kuten matalan koulutustason naisvaltaisilla aloilla on), on työmarkkinoiden ulkopuolelle vetäytyminen yksi mahdollinen seuraus. Toisaalta useissa maissa, myös Suomessa, (vastentahtoista) osa-aikatyötä tuetaan sovitellun päivärahan muodossa. Tanskan työmarkkinoita koskevan tutkimuksen mukaan (Kyyrä ym. 2009) soviteltu päiväraha alentaa todennäköisyyttä poistua työttömyydestä. Vaikutus työttömyyden keston oli kuitenkin positiivinen erityisesti naimisissa olevilla naisilla.

Myös määräaikaiset työsuhteet vaikuttavat mahdollisuuksiin palata vanhempainrahan tai kotihoidontuen jälkeen työhön. Vain ne, joilla on voimassa oleva työsuhde, voivat täysin vapaasti valita työhön paluunsa ajankohdan lapsen 3-vuotispäivään mennessä. Haatajan (2008) mukaan vanhempainrahaa saavista äideistä puolella oli voimassa oleva työsuhde ja kotihoidontukea saavista 45 prosentilla. Vanhempainrahaa saavista todennäköisyyttä sille, että äidillä oli voimassa oleva työsuhde, nosti äidin ikä (yli 35-vuotta) sekä ylemmän tason korkea-asteen koulutus. Kotihoidontukea saavilla työsuhteen todennäköisyyttä nostivat kaikki koulutusasteet peruskoulun jälkeen. Toisaalta pysyvässä kokoaikatoissa oleville työntekijöille kehitetyt mahdollisuudet joustaa työajassa vaikuttavat myös ns. epätyypillisten töiden määrään: Oikeus lyhyempään työaikaan voi lisätä osa-aikatyöpaikkojen määrää ja oikeus vanhempainvapaaseen ja hoitovapaaseen lisää määräaikaisten työsuhteiden määrää.

Naisten työllisyysasteen nousu voi tapahtua kahta kautta: joko yhä useampi nainen osallistuu työmarkkinoille ja/tai naisten poissaolot työuran aikana pyritään pitämään mahdollisimman pieninä. Suomessa naisten paluu työelämään tapahtuu suurelta osin kokopäivätyön kautta (Piekkola ja Ruuskanen 2006). Suomessa hoivapalveluiden saatavuus ei ole esteenä perheellisten naisten tai miesten työmarkkinoille osallistumiselle. Siitä huolimatta perheellisten naisten työllisyysasteet eroavat melko paljon perheettömiin naisiin verrattuna. Ero selittyy suurelta osin sillä, että naiset käyttävät paljon perhevapaita (Haataja 2008). Hytin (2009, 73) mukaan Suomessa naisten työpanos

työuran aikana on 1,9 vuotta lyhyempi Tanskaan verrattuna ja se selittyy hänen mukaansa lähes kokonaan nuorten naisten vähäisemmällä työpanoksella. Perhevapaiden aikana maksettuja etuuksia voi tarkastella joko siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat taloudellisiin kannustimiin olla työmarkkinoilla tai niiden ulkopuolella tai toisaalta miten ne vaikuttavat toimeentuloon etuuksien aikana. Jouston ja turvan kannalta (työn ja perheen yhteensovittamisen kannalta) olennaista on se, millaiset mahdollisuudet naisilla (perheellisillä) on palata työelämään. Työsuhteen puuttuminen vaikuttaa siihen, missä määrin nainen voi perhevapaan päättyessä valita työllistymisensä ajankohdan. Vaikka alle puolella (45 %) vanhempainvapaalla olevista oli voimassa oleva työsuhde, pääosin naiset kuitenkin palaavat työmarkkinoille vanhempainvapaan jälkeen. Pysyvämmiin vanhemmuuden vaikutukset työllisyyteen näyttävät olevan negatiivisia erityisesti matalasti koulutetuilla ja yksinhuoltajilla.

2.2 Aktiivinen työvoimapolitiikka

Aktiivinen työvoimapolitiikka voidaan nähdä yhtenä työmarkkinoiden toimivuuteen vaikuttavana elementtinä. EMCO IG:ssä joustoturvaa ei kuitenkaan ole kuvattu yleisten työmarkkinoiden toimivuutta kuvaavien indikaattoreiden kautta – vaikka perustellusti voisi ajatella, että työmarkkinoiden toimivuus on osa joustoturvaa. Hyvin toimivilla työmarkkinoilla työpaikat täyttyvät nopeasti, kohtaanto-ongelmia ja rekrytointiongelmia on vähän ja työttömyysjaksot jäävät lyhyiksi. Tässä käytetyt indikaattorit eivät kuvaa työmarkkinoiden toimivuutta, kuten työpaikkojen täyttymistä, työttömyyden kestoa, työmarkkinoiden kohtaantoa tai työvoiman liikkuvuutta, vaikka monet indikaattoreiden kuvaamat tekijät vaikuttavatkin työmarkkinoiden toimivuuteen.

Joustoturvakeskustelussa pääpaino aktiivisen työvoimapolitiikan osalta on ollut siinä, miten työllistyvyyttä työttömäksi jäätyä voidaan tukea ja turvata niin, että työttömyysjaksot jäävät mahdollisimman lyhyiksi. Myös aktiivisen työvoimapolitiikan yhtenä perusteena on se, että sen avulla pyritään vaikuttamaan työvoiman osaamiseen ja päivittämään ammattitaitoa siten, että se vastaisi niitä vaatimuksia, joita avoinna olevissa työpaikoissa tarvitaan. Mikäli näissä tavoitteissa onnistutaan, voidaan ehkäistä työttömyyden pitkittymistä ja sen muuttumista rakenteelliseksi työttömyydeksi. Hiukan toinen kysymys on jo olemassa oleva rakenteellinen työttömyys, eikä se ole ollut keskeistä joustoturvakeskustelussa.

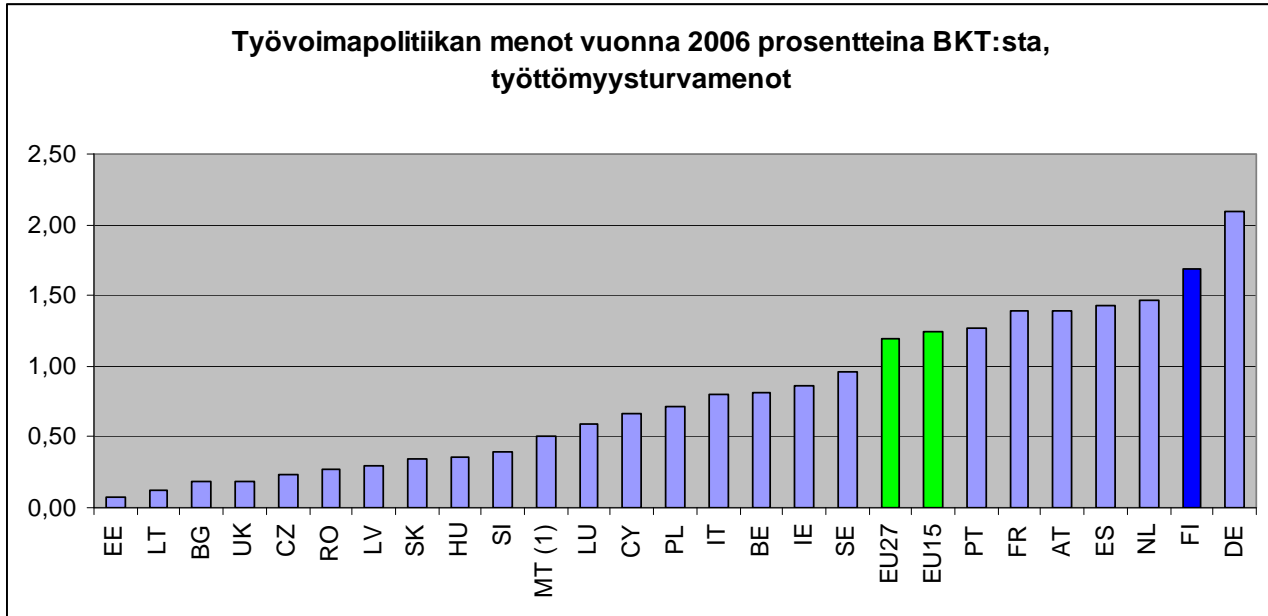
Joustoturvan näkökulmasta työvoimapolitiikan tulisi sekä edistää nopeaa työllistymistä että samaan aikaan tarjota riittävää taloudellista turvaa työttömyyden aikana, jolloin keskeistä on se, mikä on aktiivisen työvoimapolitiikan ja passiivisen työttömyysturvan (sen keston ja tason) vuorovaikutus. Jos taloudellinen turvallisuus työttömyyden aikana halutaan pitää kohtuullisena, on kohtuullinen työttömyysturva välttämätön. Siitä puolestaan seuraa, että työnetsinnän tehokkuuteen on pyrittävä jollakin muulla keinolla kuin alentamalla kynnyspalkkaa. Kannustavuusnäkökulmaa ja kynnyspalkkoja kuvataan tarkemmin luvussa 3.4. Myös työttömyysturvan kattavuus on olennainen osa joustoturvaa ja sitä tulisi tarkastella paitsi pysyvässä kokopäivätyössä olevien osalta, myös ns. epätyypillisissä työsuhteissa olevien osalta.

EMCO IG:ssä työvoimapolitiikkaa kuvaavat indikaattorit ovat hyvin yleisiä työvoimapolitiikan menoja ja rakennetta sekä aktivointiastetta kuvaavia indikaattoreita. Näiden indikaattoreiden avulla on pyritty kuvaamaan sitä, miten eri maat panostavat työvoimapolitiikkaan. Työntekijöiden toimeentulon turvaa työttömyyden aikana kuvaa työttömyysturvan kattavuutta kuvaava indikaattori ja työmarkkinoiden joustavuutta ja työllistyvyyttä on kuvattu sillä, kuinka suuri osa aktiivitoimenpiteisiin osallistuneista on työttömänä kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. EMCO IG:ssä työllisyysastetta ja pitkäaikaistyöttömyyden osuutta (joita tässä raportissa käytettiin luvussa 2) kuten myöskään työttömyyden kestoa ja työmarkkinoiden toimivuutta kuvaavia indikaattoreita ei ole otettu mukaan joustoturvaindikaattoreiksi.

Työvoimapolitiikan menot ja työttömyysturvan taso

Työvoimapolitiikkaan käytetyt menot kuvaavat sitä, minkä verran jäsenmaat panostavat aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, jonka kautta voidaan pyrkiä parantamaan työllistyvyyttä ja toisaalta sitä, millainen toimeentuloturva työttömyyden aikana on. Työvoimapolitiikan absoluuttiset menot työtöntä kohti olisivat myös saatavana useimmille jäsenmaille, mutta ne kertovat pikeminkin maiden tulotasosta. Seuraavassa kuviossa on kuvattu työvoimapolitiikan työttömyysturvamenoja prosentteina BKT:sta:

Kuvio 16.

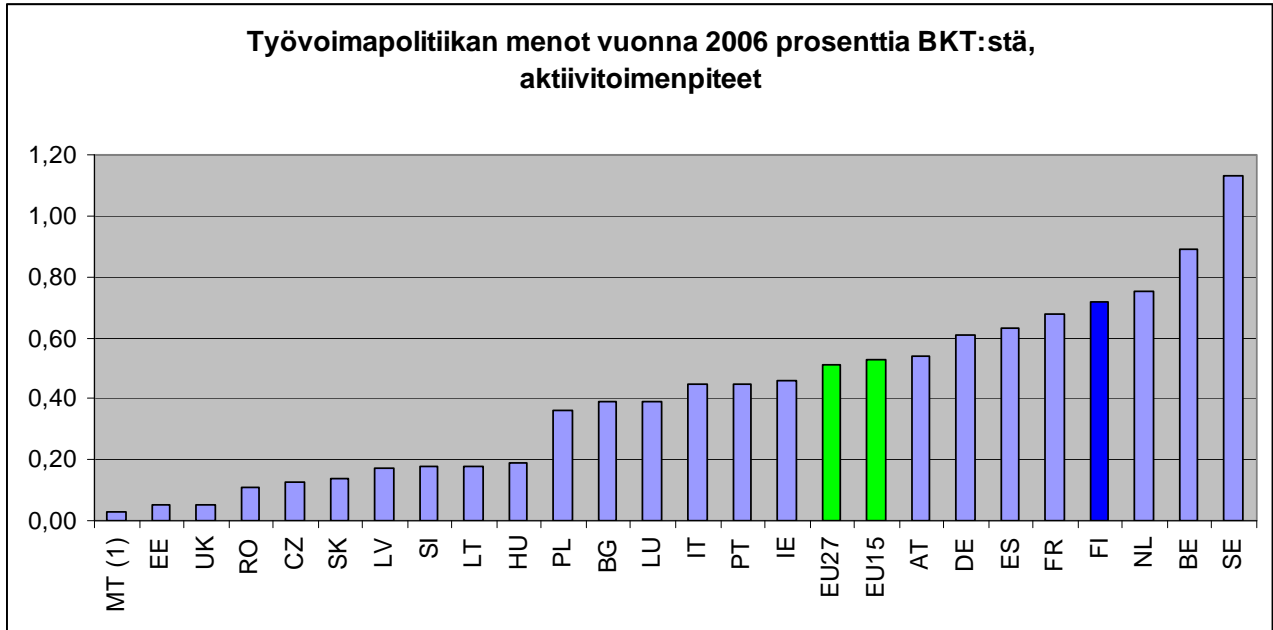


Työttömyysturvamenukset sinänsä eivät tietysti kerro välttämättä siitä, kuinka korkea työttömyysturvan taso on. Maissa, joissa on korkea työttömyys (esimerkiksi Espanja; 8,3 % vuonna 2007), keskitasoa oleva tai jopa melko matalakin työttömyyskorvaus johtaa suunnilleen samansuuruisiin menoihin osuutena BKT:stä kuin toisessa maassa, jossa työttömyyskorvaus on korkea, mutta vastaavasti työttömyysaste alhainen (esimerkiksi Hollanti, Itävalta). Suomessa työttömyyskorvausten osuus BKT:stä oli vuonna 2006 toiseksi korkein EU-maissa. Suomen työttömyysturvan taso on kuitenkin pikemminkin eurooppalaista keskitasoa. Tanskassa työttömyysturvamenukset oli kaikkein korkein, 2,5 prosenttia BKT:stä vuonna 2005. Samaan aikaan työttömyysaste Tanskassa oli erittäin matala (LFS-aineiston mukaan 3,8 % vuonna 2007). Selityksenä on se, että Tanskassa työttömyyskorvauksen taso on korkea ja samanaikaisesti myös työttömyysturvan kesto on poikkeuksellisen pitkä (korvauksia maksetaan usein melko pitkänkin aktiivisuuden ja omaehtoisen koulutuksen aikana). Toisenlainen esimerkki on Britannia, jossa työttömyysturvamenukset osuus on hyvin pieni, samaa tasoa kuin uusissa jäsenmaissa. Selityksenä on se, että sekä työttömyyskorvausten taso että työttömyysaste (LFS-aineiston mukaan 5,2 % vuonna 2007) ovat alhaisia.

Työttömyysturvamenukset osuus ei kerro tietenkään mitään myöskään siitä, millainen on työttömyysturvan rakenne – mikäli pitkäaikaistyöttömyyden osuus on suuri, johtaa kohtuullisenkin työttömyysturvan taso keskimääräistä suurempiin työttömyysturvamenuihin. Näin oli esimerkiksi Saksassa, jossa työttömyysaste vuonna 2007 oli 8,6 % ja pitkäaikaistyöttömien osuus (eli osuus aktiivisesta väestöstä) selvästi EUn keskitasoa korkeampi, 4,7 %. Työttömyysturvamenukset osuus BKT:stä oli Saksassa tuolloin 2,09 %.

Työttömyysturvamenukset osuudella on yhteys myös siihen, kuinka suuri on työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteisiin käytettyjen menojen osuus BKT:stä. Tätä on kuvattu seuraavassa kuviossa:

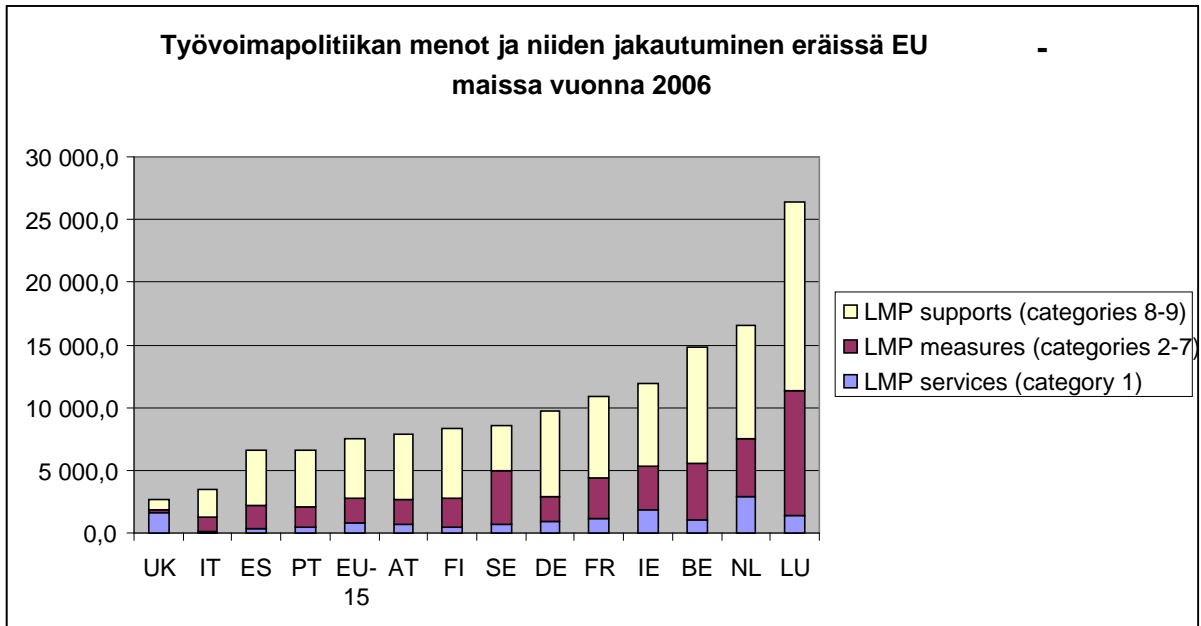
Kuvio 17.



Työvoimapolitiikan menot aktiivitoimenpiteisiin korreloivat melko vahvasti työttömyysturvamenojen kanssa. Yhtenä selityksenä on se, että maissa, joissa BKT on korkea, on ollut ”varaa” sekä korkeisiin työttömyysturvamenoihin että suuriin aktiivitoimenpiteiden kustannuksiin. Aivan näin suoraviivainen yhteys ei tietenkään ole – eri jäsenmaissa työttömyysturvamenojen osuus ja aktiivitoimenpiteisiin käytettyjen menojen osuus painottuvat eri tavoin. Aktiivitoimenpiteisiin käytettävät menot voivat jäädä alhaisiksi, vaikka työttömyyskorvausmenot olisivat korkeat, mikäli aktiivointiaste on matala. Lähes väistämättä on kuitenkin niin, että mikäli aktiiviseen työvoimapolitiikkaan panostetaan voimakkaasti, myös työttömyysturvamenot ovat kohtuullisen korkeat. Näin on siksi, että aktiivitoimenpiteiden aikainen toimeentulo turvataan useimmiten juuri työttömyyskorvauksen avulla.

Työvoimapolitiikan menojen jakautuminen kuvaa työvoimapolitiikan rakennetta paremmin kuin menojen osuus BKT:stä:

Kuvio 18.



Kuviosta nähdään, että vaikka työvoimapolitiikan menot (niiden taso) vaihtelevat huomattavasti, yhteinen piirre on se, että useimmissa maissa työttömyysturvamenot ovat jonkin verran suuremmat kuin aktiivisen työvoimapolitiikan menot. Poikkeuksena tässä aineistossa on ainoastaan Ruotsi (Tanskan tietoja ei tältä vuodelta ollut saatavana, mutta vuoden 2004 tietojen osalta sama koskee Tanskaa). Toinen tyypillinen piirre on se, että työvoimapolitiikan osuus menoista on melko pieni. Selvä poikkeus on Britannia, jossa menot sekä työttömyysturvaan että aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ovat hyvin pienet, mutta työvoimapolitiikan osuus kustannuksista on hyvin suuri. Toisaalta Hollannissa työvoimapolitiikan menot ovat vieläkin suuremmat kuin Britanniassa – samaan aikaan Hollannissa myös aktiivisen työvoimapolitiikan menot ja työttömyysturvamenot ovat korkeat. Kolmas havainto kuviosta onkin se, että maissa, joissa kokonaismenot (työttömiä + työvoimareserviiä kohti) ovat suurimmat, ovat sekä työttömyysturvamenot, aktiivisen työvoimapolitiikan menot että työvoimapolitiikan menot korkeat. Suomessa kaikki nämä komponentit ovat lähellä EU15-tasoa.

Tässä käytettyjen indikaattoreiden valossa Suomessa työttömyysturvan kattavuus on melko hyvä, mutta sen taso on pikemminkin EU:n keskitasoa. Osaltaan selityksenä voi olla, että menot lasketaan työhaluisia kohden, joka on määritelty siten, että se kattaa sekä työttömät että työvoimareservin. Työttömyysturvan taso laskettuna rekisteröityä työtöntä kohti olisikin Suomessa suurempi. Siitä huolimatta, että työttömyysturvamenot työhaluisia kohden ovat Suomessa lähellä EU15-tasoa, työttömyysturvamenojen osuus BKT:sta on EU15-tasoa korkeampi. Myös aktiivitoimenpiteiden osuus BKT:sta on Suomessa korkea, vaikka aktivointiaste on keskimääräistä alhaisempi. Poikkeuksellisen korkea työttömyys ei selitä ainakaan kokonaan korkeaa BKT-osuutta. Jossakin määrin selityksenä voi olla se, että Suomi käyttää työvoimapolitiikkaan hiukan enemmän kuin jotkut muut maat samalla BKT-tasolla. Mikäli työttömyysturva ja aktiivinen työvoimapolitiikka halutaan pitää nykyisellä tasolla ja samaan aikaan laskea näiden menojen BKT-osuutta, olisi työttömyyden alennuttava (ja/tai BKT:n noustava).

Joustoturvassa yhteydessä huomiota on kiinnitetty myös työvoimapolitiikan eri elementtien vuoro-vaikutukseen. Työnetsinäteorioiden mukaan työnhakijan kannalta keskeinen kysymys on se, kannattaako hyväksyä työtarjous vai jatkaa työn etsimistä. Työn etsimistä kannattaa jatkaa, jos on odotettavissa, että myöhemmin on mahdollista saada parempi työtarjous. Työttömyyskorvauksia on

perusteltu tästä näkökulmasta: Ne mahdollistavat sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta työllistymisen paremman ”laadun”. Toisaalta työetsintäteorioiden mukaan työttömyyskorvaukset parantavat työttömyyden aikaista toimeentuloa ja siten vähentävät etsinnän intensiivisyyttä ja nostavat kynnyspalkkaa. Sama pätee kaikkiin muihinkin työttömyyden aikaisiin etuuksiin. Myös työllistämistoimenpiteiden aikaiset mahdolliset lisäetuedet nostavat kynnyspalkkaa. Siten korkea (ja pitkäkestoinen) työttömyys- ja muu sosiaaliturva vaikuttaa työttömyyden kestoa pidentävästi.

Joustoturvan kannalta olisi katsottava tarkemmin sitä, miten korkea (työttömyys)turva ja tehokas työllistyminen voidaan yhdistää. Tässä käytetyt indikaattorit kuvaavat lähinnä työvoimapolitiikan menoja ja rakennetta. Niiden rinnalla voisi tarkastella yksinkertaisia työllistymisen nopeutta ja työttömyyden kestoa kuvaavia indikaattoreita. Paremman puutteessa on mahdollista katsoa samanaikaisesti vaikkapa työttömyyskorvausten korvaussuhdetta ja kestoa sekä työllisyysastetta. OECD:n korvaussuhdeindikaattorin perusteella korvaussuhteet vaihtelevat huomattavasti myös EU15-maissa (Employment in Europe 2006, 92). Korkea korvaussuhde yhdistyy korkeaan työllisyysasteeseen paitsi Tanskassa, myös Hollannissa. Suomessa korvaussuhde on selvästi matalampi kuin vaikkapa Tanskassa ja myös työllisyysaste on jonkin verran matalampi. Britanniassa työllisyysaste on suunnilleen sama kuin Suomessa, mutta korvaussuhde selvästi alhaisempi.

Työnhaun aktiivisuuden valvontaa on korostettu keinona välttää korkean ja pitkäkestoisen työttömyysturvan negatiivista vaikutusta työllisyyteen (työttömyyden kestoa pidentävää vaikutusta). Tanskan erityisen korkeaan työllisyysasteeseen on olettavasti ollut vaikutusta sillä, miten korkea työttömyysturva ja korkea aktivointi on yhdistetty, mutta pelkästään niillä sitä ei ehkä voi selittää. Lisäksi Tanskassa käytetään paljon resursseja aktiiviseen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuustutkimuksen perusteella kuitenkin sen (lyhyen aikavälin) työllisyysvaikutukset ovat olleet vähäisiä.

Työttömyyskorvausten tason lisäksi työllistymisen todennäköisyyteen vaikuttaa myös työttömyysturvan kesto sekä säännöt, jotka määrittävät sitä, milloin työnhakija on oikeutettu työttömyyskorvaukseen ja miten (ansiosidonnainen) työttömyysturvakausi jatkuu. Kauhanen ym. (2008) tutkivat Suomessa, Norjassa ja Tanskassa tehtyjen työttömyyskorvauksen jatkumiseen ja keston vaikuttaneiden uudistusten vaikutuksia. Tulosten mukaan Tanskassa uudistuksen kohteena olleiden työnhakijoiden todennäköisyys työllistyä avoimille työmarkkinoille kasvoi selkeästi. Suomessa työllistymisen todennäköisyys kasvoi niiden ryhmien osalta, joiden työvoiman kysyntä oli hyvä. Norjassa vaikutukset työllistymisen todennäköisyyteen olivat positiivisia miehillä mutta negatiivisia naisilla. Samaan aikaan kun työllistymisen todennäköisyys kasvoi, kasvoi kuitenkin myös työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtyminen.

Anteliaan työttömyysturvan on katsottu lisäävän työntekijöiden kokemaa turvallisuutta selvästi enemmän kuin tiukan työsuhdeturvan (Employment in Europe 2006, Ilmakunnas ym. 2008). Sekä työttömyysturvan kattavuus, työttömyyskorvausten taso että sen kesto lisäävät taloudellista turvallisuutta. Tässä käytetyt EMCO:n indikaattorit eivät kuvaa työttömyyskorvausten tason vaikutusta työntekijöiden turvallisuuden tunteeseen. Kun työttömyysturvan korvaussuhteen (UB replacement rate) ja turvallisuudentunteen ECHP-security index (European Community Household Panel) korrelaatiota on tutkittu, on huomattu, että korrelaatiota on, vaikka se ei ole kovin vahva (Employment in Europe 2006, 100). Tulkinta on kuitenkin vaikeaa, koska turvallisuuden tunnetta kuvaava indikaattori sisältää useita komponentteja. Ilmakunnas ym. (2008) viittaavat kansainvälisiin tutkimuksiin, joiden mukaan työntekijät ovat tyytyväisempiä maissa, joissa työttömyysturva on avokätinen, mutta irtisanomissuoja on suhteellisen heikko kuin maissa, joissa tiukka työsuhdeturvaa yhdistyy matalaan työttömyysturvaan. Lisäksi turvallisuudentunne edellyttää hyviä uusia työllistymismahdollisuuksia.

suuksia. Työttömyyskorvaukset lisäävät työntekijöiden turvallisuuden tunnetta (ECHP-indikaattori) – mutta turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat monet muutkin tekijät.

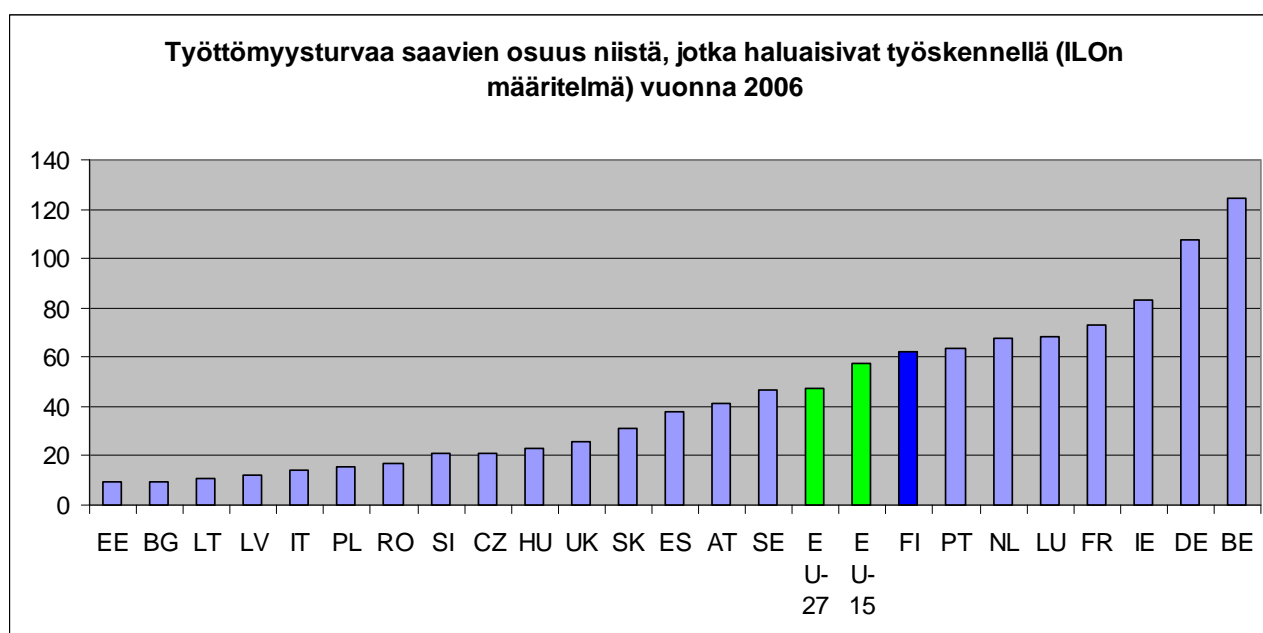
Työttömyyskorvauksilla (sosiaaliturvan tasolla kokonaisuudessaan) on selvä yhteys myös köyhyysasteeseen. Työmarkkinoiden dynamiikka sen sijaan voi olla suurta sekä alhaisen että korkean työttömyysturvan maissa: Työttömyyskorvausten korrelaatio työvoiman vaihtuvuutta kuvaavan indikaattorin kanssa (labour turnover) on heikko. Työvoiman vaihtuvuus tällä indikaattorilla mitattuna on hyvin suuri (samaa tasoa) Britanniassa, Espanjassa, Suomessa ja Tanskassa. Erot sekä työttömyyskorvausten kestossa että tasossa ovat hyvin suuria.

Työvoimapolitiikaltaan hyvin erilaisissa maissa voidaan siis saavuttaa hyvä työllisyysaste. Tunnettuja esimerkkejä ovat Tanska ja Britannia. Tanskassa työvoimapolitiikkaan – sekä työttömyysturvaan että työvoimapolitiittiseen koulutukseen – käytetään huomattavan paljon resursseja. Molemmissa dynamiikka työmarkkinoilla on suurta ja työllisyysaste on korkea. Tanskan - kuten myös Hollannin – työllisyysaste on kuitenkin selvästi korkeampi kuin Britannian. Suomi puolestaan on työllisyysasteeltaan lähempänä Britanniaa kuin Tanskaa tai Ruotsia. Yleinen johtopäätös on ollut se, että erittäin korkea ja pitkäkestoinen työttömyysturva ei Tanskassa ole johtanut työttömyyden keston pitenemiseen ja korkeaan työttömyyteen, koska työnhaun aktiivisuutta seurataan tarkasti. Britanniassa puolestaan työttömyys on pidetty alhaisena panostamalla työvoimapolitiikkaan aktiivisen työvoimapolitiikan sijaan. Alhaiset työttömyyskorvaukset puolestaan ovat vaikuttaneet siihen, että kannustinongelmat ovat vähäisiä.

Työttömyysturvan kattavuus

Työttömyysturvan kattavuus on osa joustoturvaa. Työttömyysturvan kattavuus kuitenkin vaihtelee paitsi maittain, myös sen suhteen, millaisessa työsuhteessa työntekijä on ennen työttömyyttä ollut. Työttömyysturvan kattavuutta kuvataan indikaattorilla, joka kertoo työttömyysturvaa saavien osuuden niistä, jotka haluaisivat työskennellä (työttömät + työvoimareservi; ILO:n määritelmän mukaan):

Kuvio 19.



Indikaattorin tulkinta ei ole yksiselitteistä. Ensinnäkin huomataan, että joissakin jäsenmaissa työttömyysturvan kattavuus tällä tavoin on yli 100 prosenttia (Belgia, Saksa). Toisaalta kuviosta nähdään, että työttömyysturvan kattavuus keskimäärin on melko matala, noin 60 prosenttia EU15-tasolla ja hiukan alle 50 prosenttia EU27-tasolla. Suomessa työttömyysturvan kattavuus on hiukan EU15-tason yläpuolella. Mikäli työttömyysturvan kattavuutta mitattaisiin rekisteröityjen työttömien osalta, voi olettaa, että luku olisi Suomessa korkeampi. Myös se, että työmarkkinatuen saaminen on ollut riippuvainen puolison tuloista, on Suomessa laskenut työttömyysturvan kattavuutta. Työttömyysturvan kattavuuteen on vaikuttanut myös se, että nuorista alle 25-vuotiaista osa ei hakeudu lainkaan työnhakijaksi.

Joustoturvan näkökulmasta työttömyysturvan (tai laajemmin sosiaaliturvan) kattavuus usein on heikompi erilaisissa epätyypillisissä työsuhteissa olevilla. Tätä kuvaavaa indikaattoria ei ole, mutta alustavien (EMCO IG:ssä esillä olleiden) tulosten mukaan sosiaaliturvan kattavuus epätyypillisissä työsuhteissa olevilla on heikompi erityisesti työttömyysturvan osalta. Muiden etuuksien (vanhempainrahat, sairauspäivärahat) osalta eroja jatkuvassa kokoaikatyössä oleviin oli vähemmän. Näkökulmana ei ollut etuuksien taso – joka usein jää alhaisemmaksi vähäisempien työtuntien vuoksi – vaan se, ovatko epätyypillisissä työsuhteissa olevat lainkaan oikeutettuja näihin etuuksiin. Tällä tavoin määriteltynä työttömyysturvan kattavuus Suomessa oli hyvä.

Vaikka suurin osa työntekijöistä on edelleen kokoaikaisessa toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa, on työsuhteiden variaatio suuri. Heterogeeniset työmarkkinat ja työsuhteiden variaatio merkitsevät sitä, että erilaisiin tilanteisiin tarvitaan erilaista taloudellista turvaa. Työttömyysturva, joka on rakennettu turvamaan toimeentuloa pääasiassa kokoaikaisen vakituisen työsuhteen päättyessä, ei toimi tilanteessa, jossa työsuhteiden kirjo kasvaa. Toisaalta jo osa perinteistä työttömyysturvaa on ollut muun muassa soviteltu päiväraha. Toinen kysymys on se, että periaatteessa erilaiset epätyypillisen työn tuet (mm. soviteltu päiväraha) saattavat heikentää työllistymistä jatkuvaan kokoaikatyöhön.

Suomessa – toisin kuin useimmissa muissa maissa – soviteltu päiväraha sovitetaan palkan eikä työttömyysajan kanssa eikä työttömyysetuuden maksuajalla (ennen vuoden 2007 loppua) ole ollut enimmäismaksuaikaa (Haataja 2007). Toisaalta se, että Suomessa ansiosidonnainen soviteltu päiväraha perustuu palkkaan eikä työttömyysaikaan, johtaa siihen, että pitkäaikainen epätyypillisen työn tekeminen laskee melko nopeasti työttömyysturvaa. Siten työntekijällä on pidemmällä aikavälillä kannustin hakeutua osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön. Vaikutukset voivat kuitenkin olla heterogeenisiä. Haatajan ja Korkeamäen (2007) tulosten mukaan osittainen työllistyminen (sovitellun päivärahan turvin) paransi työttömien henkilökohtaista asemaa kokonaan työttömiin verrattuna. Toiseksi pitkäaikaistyöttömyys oli huomattavasti harvinaisempaa osittaisena kuin kokoaikaisena siitä huolimatta, että tutkimusajankohtana ei ollut soviteltua päivärahaa koskevaa enimmäismaksuaikaa. Kyyrän (2008) mukaan lyhyet keikkatyöt sovitellulla päivärahalla edesauttavat työllistymistä. Myös soviteltu osa-aikatyö voi Kyyrän (emt.) mukaan helpottaa työllistymistä myöhemmässä vaiheessa, joskaan tulos ei ollut kovin selkeä. Vaikutukset voivat myös olla erilaisia eri ryhmissä: Kyyrän ym. (2009) mukaan Tanskassa soviteltu päiväraha nosti työttömyyden kestoa perheellisillä naisilla, mutta lyhensi sitä nuorilla.

Aktivointi ja työvoimapolitiikan vaikuttavuus

Joustoturvakeskustelussa yhtenä keskeisenä aktiivisen työvoimapolitiikan perusteena on se, että sen avulla pyritään vaikuttamaan työvoiman osaamiseen ja päivittämään ammattitaitoa siten, että se

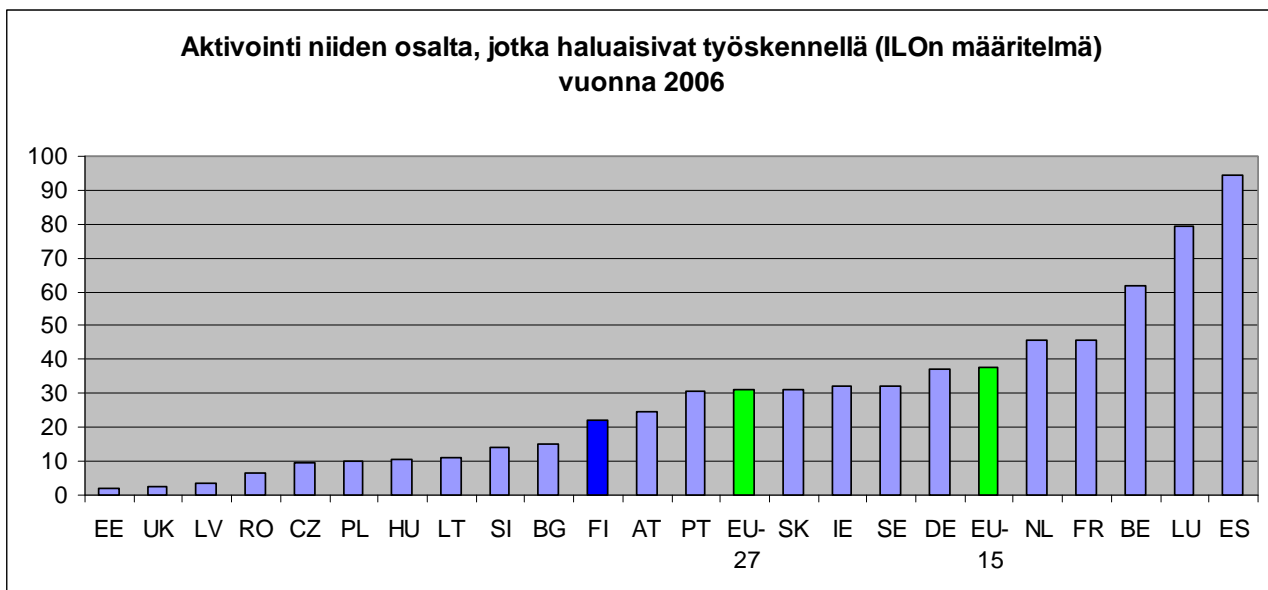
vastaisi niitä vaatimuksia, joita avoimna olevissa työpaikoissa tarvitaan ja siten turvaamaan työllistyvyys. Joustoturvakeskustelun kannalta olennaista on myös se, millä tavoin rakennemuutos mahdollisesti eroaa siitä rakennemuutoksesta, jota aina on tapahtunut ja miten työpolitiikan siihen tulisi reagoida (aiheesta mm. Globalisaation haasteet Euroopalle 2006, Suomen vastaus globalisaatioon 2006, Piekkola 2008). Jos tavoitteena on se, että aktiivinen työvoimapolitiikka edistää ammatillista liikkuvuutta, tehokkaana voi pitää joustavaa järjestelmää, jossa koulutusvaihtoehto vastaa mahdollisimman hyvin kunkin työnhakijan tarpeita ja kohdentuu aloille, joilla on työvoiman kysyntää.

Joustoturvakeskustelu ei kuitenkaan, ainakaan toistaiseksi, ole tuonut kovin paljon uutta keskusteluun työvoimapolitiikan sisällöstä (painotuksesta eri toimenpiteisiin) ja sen kohdentumisesta eri ryhmiin. Molemmilla on yhteys myös vaikuttavuuteen. Joustoturvapolitiikan tavoitteena on, että työttömyys jäisi mahdollisimman lyhytaikaiseksi. Mikäli avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei onnistu, pitäisi työllistymistä pyrkiä edistämään tavalla tai toisella. Toimenpiteiden kohdistaminen melko lyhyen aikaa työttömänä olleisiin saattaa nostaa niiden osuutta, jotka työllistyvät toimenpiteen jälkeen. Toisaalta osa aktiivisen työvoimapolitiikan toimista kohdistuu ryhmiin, joilla avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei ole välitön tavoite, jolloin vaikuttavuus ehkä heikkenee.

Työvoimapolitiikan tavoitteena EU-tasolla on pidetty sitä, että se olisi mahdollisimman aktiivista. Tämän ajattelun mukaan työvoimapolitiikan menojen voimakas painottuminen passiiviseen työttömyysturvaan ei ole toivottavaa. Välttämättä tästä ei suoraan seuraa se, että korkea aktivointiaste sinänsä olisi tavoite. Korkea aktivointi on (Tanskan mallissa) nähty myös keinoksi edistää työnhaun aktiivisuutta. Jos korkea aktivointiaste kuitenkin asetetaan tavoitteeksi ja aktivointiin käytetään runsaasti resursseja, vaikuttavuus saattaa heiketä samaan aikaan kun lisääntynyt resurssien käyttö ehkä asettaa paineita vaikuttavuuden kasvattamiselle.

Aktivointiaste lasketaan usein niiden osalta, jotka ovat rekisteröityneitä työttömiä työnhakijoita (käytetty EMCO IG:ssä yhtenä indikaattorina – josta kuitenkin aineistoa on melko harvojen maiden osalta). Aktivointia on tässä tarkastelussa kuvattu kuitenkin EMCO:n indikaattorilla, joka kertoo aktivoinnista niiden osalta, jotka haluaisivat työskennellä (ILO:n määritelmä, työttömät + työhaluiset):

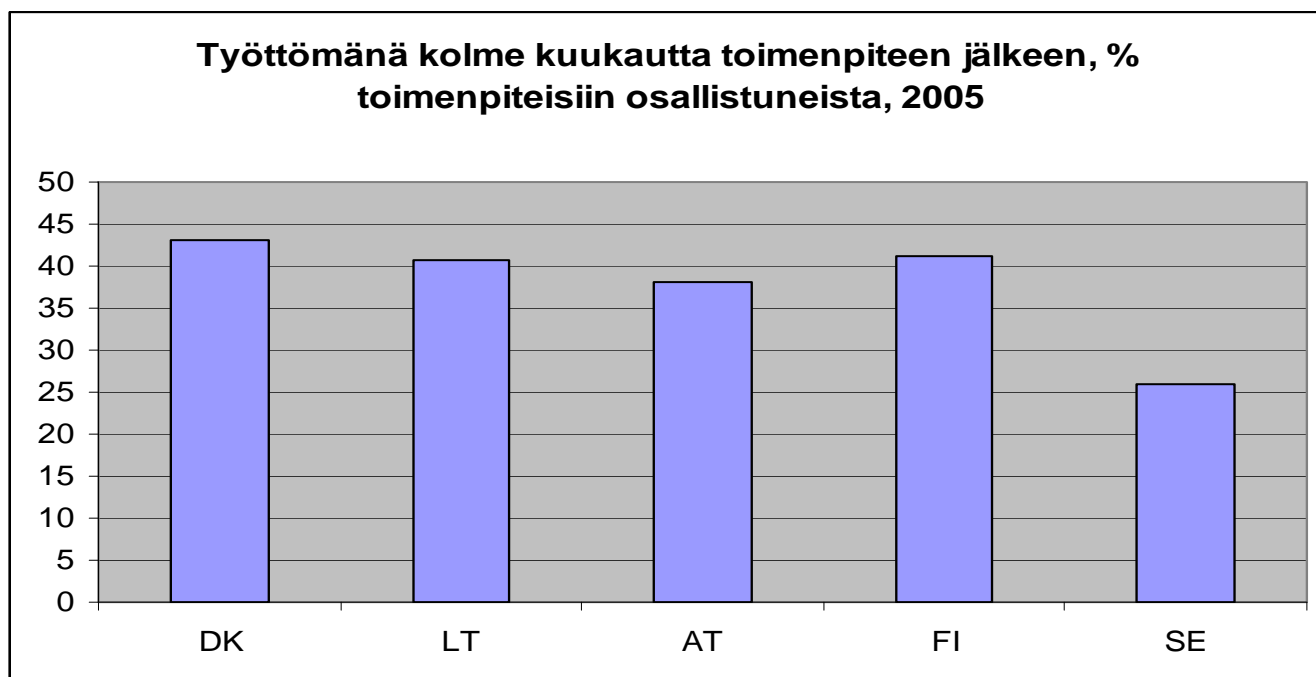
Kuvio 20.



Kuviossa aktivointi on laajaa osin samoissa maissa, joissa myös aktiivisen työvoimapolitiikan menot osuutena BKT:stä ovat korkeat. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Belgia, Hollanti, Ranska ja ehkä yllättäen Espanja, jonka aktivointiaste tällä tavoin mitattuna on kaikkein korkein. Suomessa aktivointiaste on tällä mittarilla pikemminkin melko matala, selvästi EU15-tasoa matalampi ja jopa alle EU27-tason. Siitä huolimatta aktiivisen työvoimapolitiikan menot osuutena BKT:stä ovat Suomessa korkeat. Tulos saattaa kertoa siitä, että Suomessa aktivointi painottuu hyvin vahvasti työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneisiin. Tosin myös sillä tavoin mitattuna aktivointiaste ei Suomessa ole ollut erityisen korkea vaan pikemminkin EU:n keskitasoa.

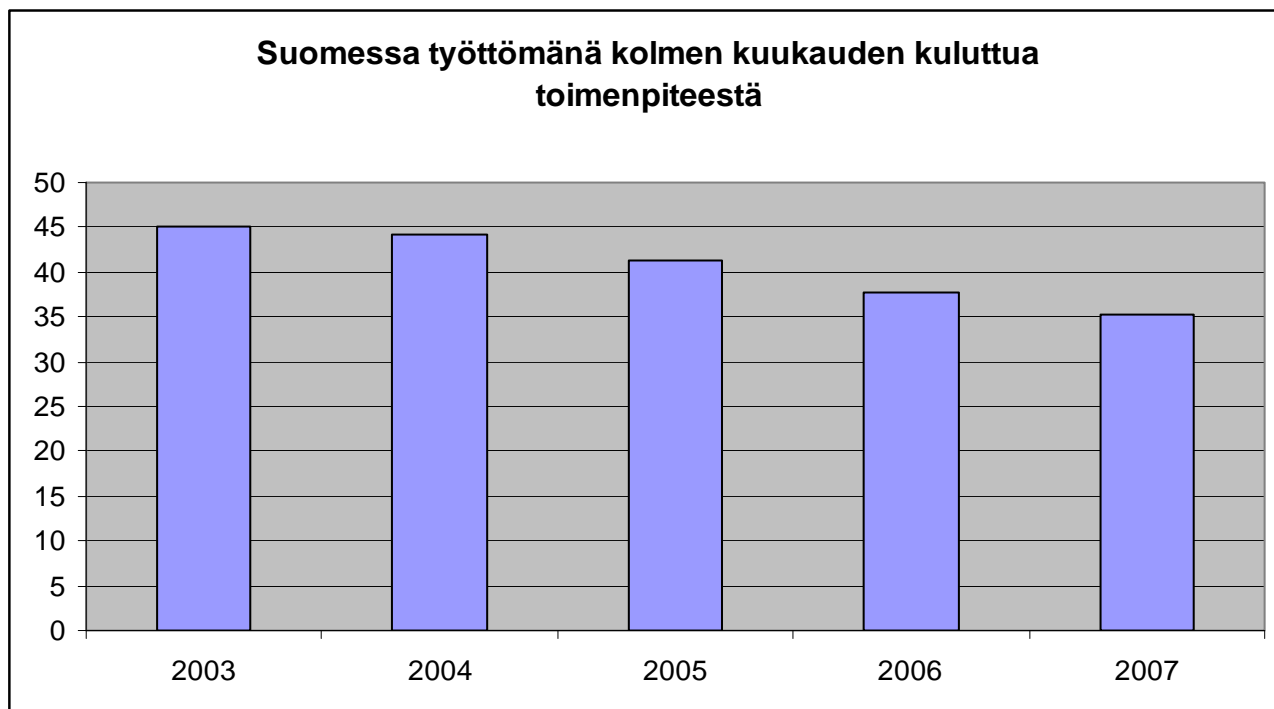
Työvoimapolitiikkaa voi arvioida myös siitä näkökulmasta, millaisia vaikutuksia toimenpiteillä on yksilöön. Mikrotason vaikuttavuutta voi arvioida vain empiirisen vaikuttavuustutkimuksen perusteella, mutta toimenpiteissä olleiden työmarkkinatilannetta seurataan myös yksinkertaisilla indikaattoreilla. Yksi tällainen on työttömänä kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen olleiden osuus. EMCO IG:n raportissa on ehdotettu myös PES-ryhmässä (Benchmarking network of Public Employment Services) kehitetyn indikaattorin käyttämistä (transition rate from training measures to employment). Seuraavassa kuviossa on kuitenkin työttömänä kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen olleiden osuus:

Kuvio 21.



Kuviosta nähdään, että useissa maissa, myös Suomessa, hiukan alle tai yli 40 prosenttia toimenpiteessä olleista oli työttömänä kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Näin oli myös Tanskassa, jossa panostetaan voimakkaasti koulutukseen. Ruotsissa toimenpiteen jälkeinen työttömyys oli vähäisempää kuin muissa kuviossa olevissa maissa. Kuvio ei kerro sitä, millainen aktiivisen työvoimapolitiikan rakenne näissä maissa oli eli miten aktiivinen työvoimapolitiikka painottui työvoimakoulutukseen, oppisopimukseen, tuettuun työllistämiseen, työharjoitteluun ja erilaiseen valmentavaan koulutukseen.

Kuvio 22.



Suomessa työttömänä kolme kuukautta toimenpiteen jälkeen olleiden osuus on laskenut 2000-luvun aikana. Tärkeänä tekijänä on ollut hyvä työvoiman kysyntä, joka on vaikuttanut paitsi työttömyyden keston lyhenemiseen yleensäkin, myös toimenpiteiltä työllistymiseen. Periaatteessa tehokas työvoimapolitiikka edellyttääkin riittävää työvoiman kysyntää. Toisaalta aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan vaikuttaa työttömyyden kestorakenteeseen sekä alhaisen että korkean työttömyyden kausina: se voi estää tilapäistä työttömyyttä muuttumasta rakenteelliseksi. Kauhanen ja Lilja (2006) ovat tutkineet sitä, millainen on työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuus kysynnän näkökulmasta. Heidän mukaansa suotuisan talouskasvun aikana työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuus on parempi kuin heikon talouskasvun aikana, mutta ero ei ole suuri. Lisäksi he toteavat, että koulutuksen positiiviset hyödyt tulevat esille vasta riittävän pitkän ajan kuluttua koulutuksen aloittamisesta.

Selityksiä aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksesta työttömyyden keston on etsitty myös tutkimalla niin sanottuja uhkavaikutuksia eli sitä, miten aktiivitoimenpiteiden tehokas tarjoaminen vaikuttaa työnhakijoiden käyttäytymiseen. Uhkavaikutus perustuu siihen, että osa työnhakijoista työllistyy nopeammin välttääkseen aktiivitoimenpiteeseen osallistumisen. Tanskalaisissa tutkimuksissa aktiivitoimenpiteiden uhkavaikutus on todettu merkittäväksi. Graversenin (2008) mukaan työttömyyden aikana koeryhmälle tarjotut tehostetut palvelut ja aktivointi lyhensivät työttömyyden kestoja kolmella viikolla. Graversenin (emt.) mukaan on vaikea tulkita sitä, mikä osuus työttömyyden keston lyhenemisestä selittyy lisääntymisen hyödyistä ja mikä pikemminkin uhkavaikutuksesta, mutta hän päätyy tulkitsemaan uhkavaikutuksen merkittävämmäksi. Uhkavaikutusta voi pitää aktiivisen työvoimapolitiikan kannustinvaikutuksena, mutta samalla on kiinnitettävä huomiota toimenpiteiden laatuun. Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena tulisi olla myös osaamisen ja työmarkkinavalmiuksien parantaminen, mikä puolestaan edellyttää sitä, että toimenpiteiden tulee olla myös vaikuttavia.

Joustoturvakeskustelu on painottunut työpaikkansa menettävien nopeaan työllistymiseen tilanteessa, jossa työvoiman kysyntä on kohtuullisen hyvä. Osa työvoimapolitiikasta kohdistuu kuitenkin pit-

kään työttömänä olleisiin ja tällöin ensisijaisena tavoitteena ei välttämättä ole työllistyminen avoimille työmarkkinoilla vaan pikemminkin syrjäytymisen ehkäiseminen. Myöskään edellä kuvattu uhkavaikutus ei pitkään työttömänä olleiden osalta ole mahdollinen (Hämäläinen ja Tuomala 2009). Jotta tällainen vaikutus olisi mahdollinen, on oltava todellisia työllistymismahdollisuuksia. Pitkäaikaistyöttömillä avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei useimmiten ole todellinen vaihtoehto. Jo olemassa oleva rakenteellinen työttömyys ei ole ollut keskeistä joustoturvakeskustelussa, vaan pääpaino on ollut siinä, miten työllistettävyyttä tai työllistävyyttä työttömäksi jäätyä voidaan tukea ja turvata niin, ettei työttömyys pitkity. Alhaista rakenteellista työttömyyttä voitaisiin kuitenkin pitää yhtenä indikaattorina siitä, että työmarkkinat ovat toimineet tässä suhteessa riittävän ”joustavasti ja turvallisesti” – kääntäen korkean rakenteellisen työttömyyden voisi tulkita joustoturvapolitiikan epäonnistumiseksi. EMCON IG:ssä rakennetyöttömyyttä kuvaavaa indikaattoria ei kuitenkaan ole otettu tarkasteluun.

Indikaattorit eivät kerro mitään työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta: Mikrotason vaikuttavuutta voi arvioida vain empiirisen vaikuttavuustutkimuksen avulla. Hämäläinen ja Tuomala (2006) ovat käyneet läpi varhaisempaa vaikuttavuustutkimusta ja sen perusteella todenneet, että ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutukset ovat olleet melko positiivisia – mutta koulutukseen osallistujat ovat ehkä olleet helpommin työllistyviä kuin työttömät keskimäärin. Valmentavan työvoimakoulutuksen vaikuttavuus on ollut hyvin vähäistä – toisaalta sen tavoitteena ei ole ollut välitön työllistyminen vaan se on osa pidempää toimenpidepolkua. Tukityöllistäminen on suunnattu pääasiassa pitkäaikaistyöttömillä, ja tutkimusten mukaan julkisen sektorin tukityöllistämällä ei ole juuri ollut positiivisia vaikutuksia. Yksityisellä sektorilla tukityöllistämisen vaikutukset ovat olleet positiivisempia – mutta vaikutukset vaihtelevat sen mukaan, missä vaiheessa työttömyyttä tukityöllistäminen on tehty ja mikä on seuranta-ajanjakso. Oppisopimuskoulutuksen vaikuttavuus on tutkimusten mukaan ollut melko hyvä, mutta alussa vaikuttavuus on jopa heikentynyt, koska koulutusajat ovat melko pitkiä.

Työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on sekä kansainvälisesti että Suomessa arvioitu pääasiassa ekonometrisesti mikrotalousteorian näkökulmasta. Tutkimuksen kautta on saatu tietoa siitä, mikä on ollut nimenomaan aktiivitoimenpiteiden vaikutus, kun muiden tekijöiden rooli on eliminoitu. Sekä kansainvälisessä että suomalaisessa vaikuttavuustutkimuksessa on usein päädytty siihen, että aktiivitoimenpiteiden vaikuttavuus on ollut melko vähäinen, vaikkakin erot eri toimenpiteiden välillä ovat suuria. Etenkin työvoimapolitiittisen (perinteisen luokahuone-tyyppisen) koulutuksen vaikutukset ovat olleet vähäisiä. Sen sijaan työnvälityksen vaikutukset ja työnhaun intensiivisyyttä tukevien toimenpiteiden vaikutukset ovat olleet positiivisempia. Lisäksi ne ovat olleet kustannustehokkaita.

Makroekonometrisia tutkimuksia työvoimapolitiikasta on tehty vain vähän – mutta niissä on päädytty tuloksiin, joiden mukaan ainoastaan työvoimapolitiittisella koulutuksella on merkittäviä positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tulokset ovat siis hyvin ristiriitaisia mikrotalousteoriaan pohjautuvien ekonometristen tutkimusten kanssa, mutta paradoksin selityksenä on pidetty sitä, että työvoimapolitiikan vaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä voivat olla hyvin erilaisia. Siten myös tutkimusten perusteella tehtävät politiikkasuositukset eroavat (Employment in Europe 2006).

2.3 Elinikäisen oppimisen mahdollisuudet

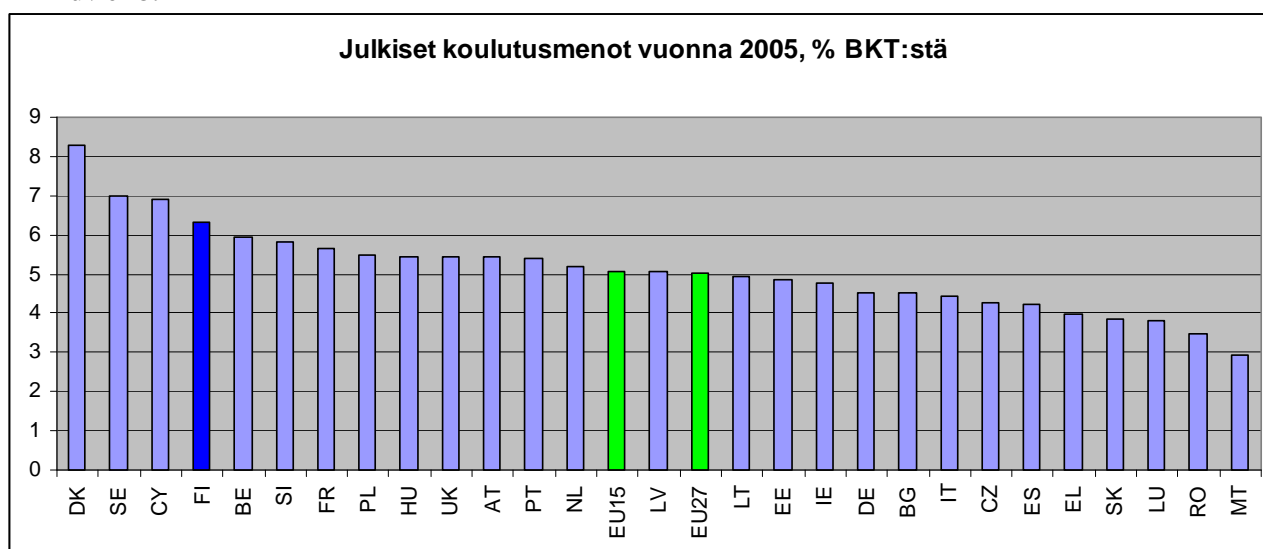
Joustoturvan kannalta (aikuis)koulutusjärjestelmän keskeinen kysymys on se, miten hyvin koulutuksen tarjonta ja kysyntä kohtaavat nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Yksilön näkökulmasta olennaista on se, tukevatko elinikäisen oppimisen mahdollisuudet työllistyvyyttä, ammatillista liikuvuutta ja ammatin vaihtamista. Koulutus ja elinikäinen oppiminen voidaan nähdä sekä työmarkkinoiden joustavuutta että turvallisuutta lisäävänä: hyvä koulutus ja riittävä osaamisen täydentäminen parantavat sekä työllistyvyyttä että työvoiman saatavuutta. Siten koulutuksen ja elinikäisen oppimisen näkökulmasta joustavuuden (työnantajien sopeutumistarpeiden) ja turvallisuuden (työntekijöiden työllistyvyyden) välillä ei välttämättä ole vaihtosuhdetta.

Joustoturvakeskustelussa elinikäisen oppimisen on ajateltu vähentävän myös työmarkkinoiden segmentaatiota. Tällöin olennaista on se, edistääkö aikuiskoulutusjärjestelmä työntekijöiden siirtymistä parempaan työmarkkina-asemaan ja siten vähentää segmentaatiota. Taloudellisen hyvinvoinnin ja oikeudenmukaisuuden kannalta koulutusta voi arvioida kahdesta näkökulmasta: ovatko koulutukseen investoinnit riittäviä ja jakautuvatko koulutusmahdollisuudet riittävän tasaisesti. Tässä luvussa käytetään sekä yksityisiä että julkisia koulutusinvestointeja kuvaavia indikaattoreita sekä indikaattoreita, jotka kuvaavat koulutukseen osallistumista sukupuolen, työmarkkina-aseman ja koulutustaustan mukaan.

Investoinnit koulutukseen ja koulutukseen osallistuminen

Yhteiskunnan osallistuminen koulutuksen järjestämiseen tai rahoittamiseen on perusteltua, mikäli koulutuksella on positiivisia ulkoisvaikutuksia (koulutus kokonaisuudessaan tai jossain ryhmässä jäisi muuten optimaalista tasoaan matalammaksi). Sosiaalisesti optimaalisen koulutustason varmistamista pidetäänkin yhtenä perusteluna sille, että julkinen valta investoi koulutukseen. Toinen perustelu on elinikäisen oppimisen näkökulma: vaikka koulutustaso olisi hyväkin, ammattitaito voi vanhentua ja tarvitaan (yksityisesti ja/tai julkisesti rahoitettuja) koulutusmahdollisuuksia myös työuran myöhemmässä vaiheessa. Seuraava kuvio kuvaa julkisten koulutusmenojen osuutta BKT:stä:

Kuvio 23.

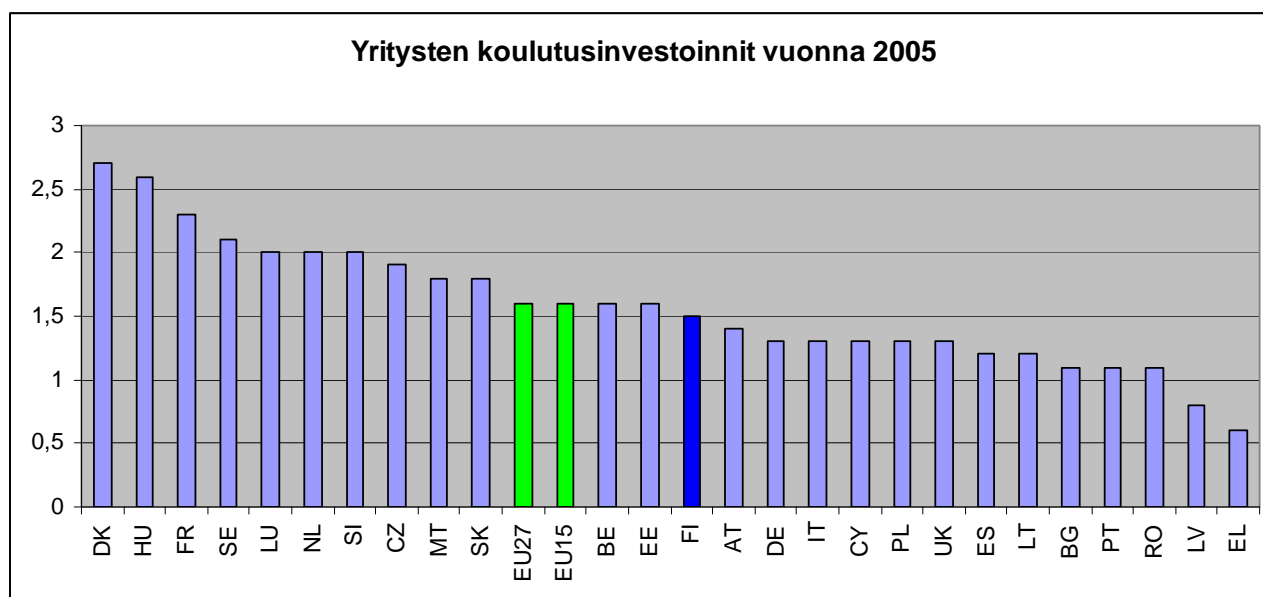


Kuviosta nähdään, että maissa, joissa BKT on korkea, ovat myös koulutusinvestoinnit korkeita – mutta yhteys ei ole missään nimessä suoraviivainen. Tunnettua on, että Pohjoismaissa koulutukseen

investoidaan paljon julkisia varoja. Suomessa julkiset koulutusinvestoinnit olivat neljänneksi suurimmat EU-maista vuonna 2005. Jotkut jäsenmaat puolestaan käyttävät julkisiin koulutusinvestointeihin vähemmän kuin BKT:n perusteella olisi ”varaa”. Toisaalta myös joissakin uusissa jäsenmaissa julkisten koulutusinvestointien osuus BKT:sta on melko korkea. Yllä oleva kuvio kuvaa kaikkia julkisia koulutusinvestointeja, joten siinä on mukana myös peruskoulutus. Indikaattori on relevantti myös joustoturvan näkökulmasta, sillä koulutusinvestoinneilla on yhteys yleiseen koulutustasoon ja aikuisten osalta puolestaan koulutustaso on yhteydessä siihen, miten suuri osuus osallistuu myöhemmin erilaiseen lisäkoulutukseen.

Julkisten koulutusinvestointien BKT-osuutta pitäisi kuitenkin tarkastella rinnakkain tuottavuuskehityksen kanssa. Kasvava investointi koulutukseen ei välttämättä – tai ehkä jopa todennäköisesti – nosta tuottavuutta silloin, kun kiinnikuromisvaraa ei enää ole. Siitä huolimatta koulutus vahvistaa muiden kasvutekijöiden vaikutusta. Lisäksi koulutuksen laadusta tulee entistä tärkeämpi kilpailukykyyn tekijä (Asplund ja Maliranta). Tuottavuushyödyt eivät myöskään näy lyhyellä aikavälillä vaan vasta pidemmän ajan kuluessa. Välttämättä koulutusinvestoinnit (niiden kasvu) eivät siis johda kasvavaan tuottavuuteen ja korkeampaa BKT:een – mutta niiden puute voi johtaa alenevaan tuottavuuteen ja heikompaan työmarkkinoiden kohtaantoon, ellei ammattitaitoa päivittävään koulutukseen investoida. Joustoturvan näkökulmasta olennaista onkin se, onko koulutusinvestoinneilla (olivatpa ne julkisia tai yksityisiä) yhteys työllistyvyyteen ja positiivisiin siirtymiin työmarkkinoilla. Lisäksi julkisten koulutusmenojen rinnalla on tarpeen tarkastella yksityisiä koulutusinvestointeja, joita kuvaa seuraava indikaattori:

Kuvio 24.



Kuviosta nähdään, että järjestys yritysten koulutusinvestointien ja edellä kuvattujen julkisten koulutusmenojen välillä ei ole sama. Julkiset koulutusinvestoinnit olivat suuria erityisesti Pohjoismaissa ja melko suuria myös useissa Keski-Euroopan maissa sekä Britanniassa. Lisäksi näin oli muutamissa uusissa jäsenmaissa. Maiden välillä on eroja, sillä joissakin maissa julkiset investoinnit ovat keskimääräistä suurempia, mutta yksityiset investoinnit puolestaan keskimääräistä pienempiä (Suomi, Belgia, Britannia). Mielenkiintoista on se, että Suomea lukuun ottamatta Pohjoismaissa ja Hollannissa sekä julkiset että yksityiset koulutusinvestoinnit ovat suuria.

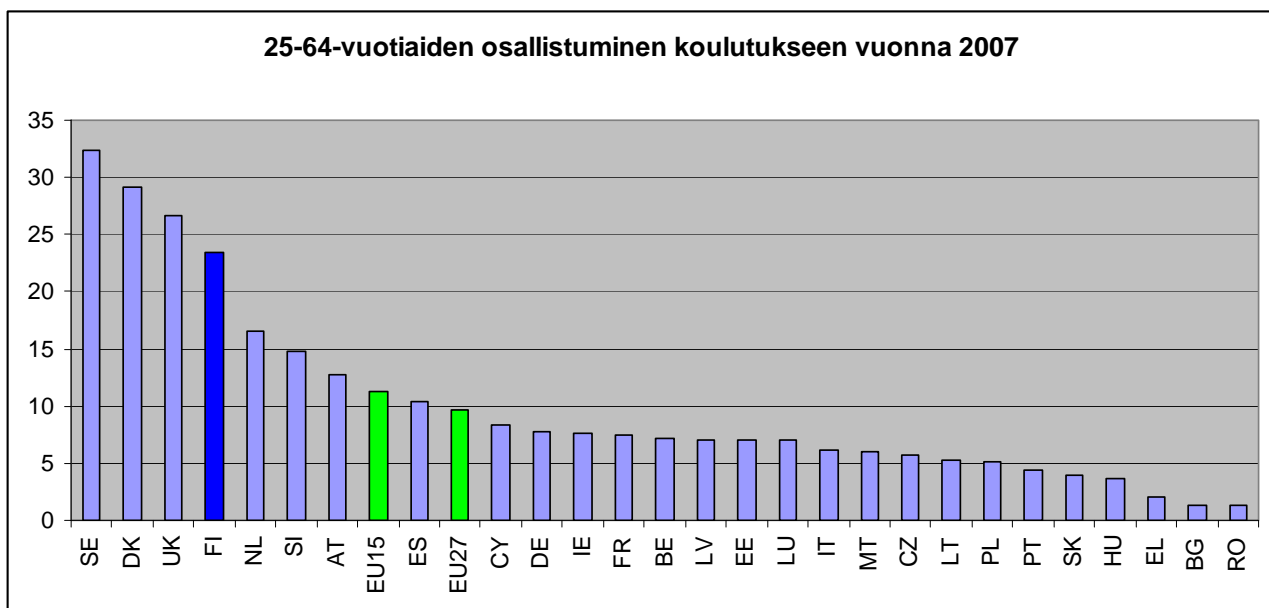
Suomessa yritysten koulutusinvestointien keskimääräistä alemmaa tasoa on selitetty sillä, että suuria yrityksiä on vain vähän. Kuitenkin esimerkiksi Tanskassa pienten yritysten osuus on selvästi suu-

remppi kuin Suomessa. Tällöin yrityskoko ei liene ainoa selitys. Periaatteessa voi olla niin, että julkiset koulutusinvestoinnit syrjäyttävät yksityisiä koulutusinvestointeja. On myös ajateltu, että yritykset ali-investoivat koulutukseen, mutta Liljan (2008, 14) mukaan viimeisimmän empiirisen tutkimuksen valossa tästä ei – vastoin aiempia käsityksiä – ole yksiselitteisiä tuloksia.

Yrityksen näkökulmasta koulutukseen investointi on kannattavaa, jos se parantaa tuottavuutta. Niinpä yrityksen näkökulmasta on rationaalista tarjota koulutusta niille työntekijöille, joiden odotettavissa oleva tuottavuus on suuri. Tuottavuuden suoria mittareita ja indikaattoreita ei kuitenkaan juuri ole, mutta epäsuorana indikaattorina on pidetty vaikutusta palkkoihin. Palkat puolestaan ovat yhteydessä koulutustasoon. Todennäköisyys sille, että yritykset investoivat matalasti koulutettujen lisäkoulutukseen tai lyhyessä työsuhteessa olevien koulutukseen on pienempi kuin investoiminen korkeammin koulutettujen lisäkoulutukseen. Myöskään investoiminen ikääntyneiden koulutukseen ei ole kovin todennäköistä, sillä ikääntyneiden odotettavissa oleva työura ennen eläkeikää on lyhyempi kuin nuorempien ikäryhmien (Employment in Europe 2007). Tätä voi myös pitää perusteluna julkisille koulutusinvestoinneille: Niiden avulla voidaan pyrkiä suuntaamaan koulutusta myös sellaisille työntekijöille, joille koulutusta ei välttämättä tarjota siihen liittyvien tuottovaatimusten vuoksi.

Koulutusinvestoinnit eivät suoraan kerro sitä, kuinka laajasti koulutukseen osallistutaan. Aikuisväestön koulutukseen osallistumista kuvaa EMCON indikaattori (Life-long learning 23.M4), joka on saatavana useiden erilaisten taustamuuttujien mukaan (sukupuolittain koulutustason, työmarkkina-aseman ja ikäryhmän mukaan). Indikaattori kuvaa koulutukseen osallistuneiden osuutta neljän kyselyä edeltäneen viikon aikana. Indikaattoria on EMCO IG:ssä pidetty joustoturvan kannalta olennaisena siitä huolimatta, että indikaattorin laatuun liittyy varauksia. Indikaattorin kattaman koulutuksen kirjo on hyvin suuri, eikä indikaattori ei kerro mitään siitä, millaista koulutus eri maissa on ollut sisällöltään. Tässä luvussa kuvattu osallistuminen koulutukseen eri ryhmissä perustuu tähän indikaattoriin (Britannian osalta varauksena pieni otoskoko). Seuraava kuvio kuvaa koulutukseen osallistumista koko aikuisväestön osalta:

Kuvio 25.

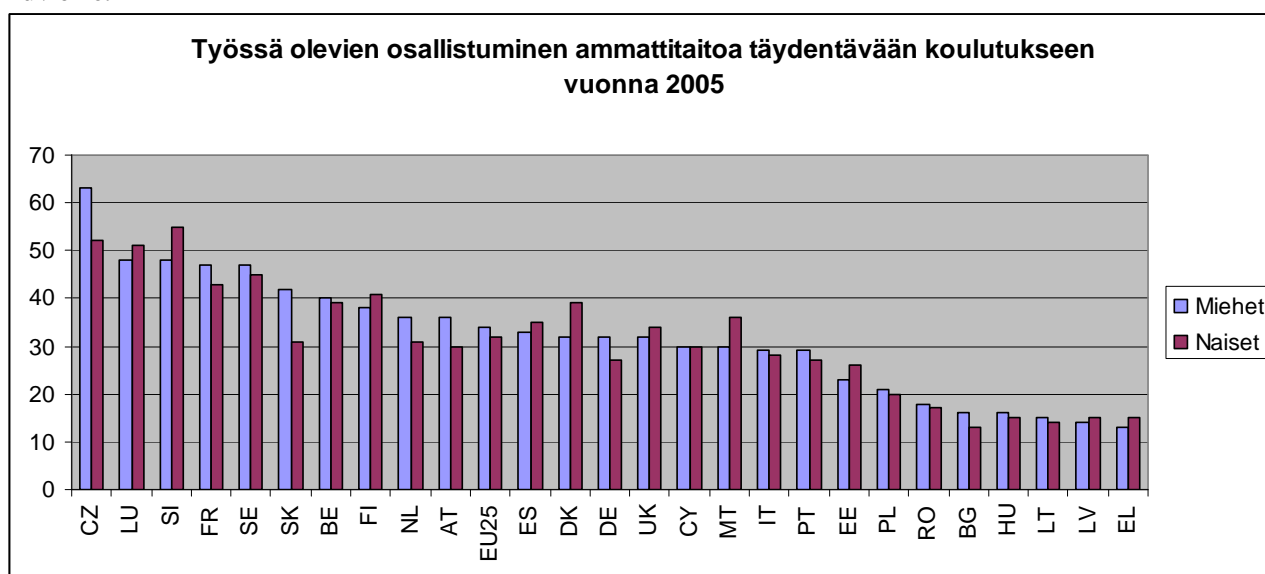


Kuviosta nähdään, että 25-64-vuotiaiden koulutukseen osallistuminen vaihtelee huomattavasti koko EU:n tasolla, mutta myös vanhojen jäsenmaiden välillä. Suomessa koulutukseen osallistuminen on huomattavan yleistä ja selittynee ainakin osaksi juuri julkisilla koulutusinvestoinneilla. Pohjoismai-

den korkeaa koulutukseen osallistumista voi osin selittää se, että erilainen yleissivistävä koulutus on myös mukana. Joustoturvan ja työmarkkinasiirtymien kannalta olennaista on kuitenkin se, kuinka suuri osa on osallistunut työhön liittyvään aikuiskoulutukseen.

Koulutukseen osallistumista on EMCON indikaattoritarkastelussa kuvattu myös toisella indikaattorilla, joka kuvaa osallistumista ammatilliseen täydentävään koulutukseen (continuos vocational training). Ammatillinen täydentävä koulutus voi olla hyvin monin tavoin organisoitua eri maissa ja myös kussakin maassa on monentyyppistä koulutusta (Commission staff working document 2008). Usein tavoitteena on saavuttaa toisen asteen koulutus jonkin täydentävän koulutuselementin kautta, mutta se voi kattaa myös nuorten ammatillisista koulutusta ennen varsinaista koulutusta siirryttäessä. Koulutus voidaan järjestää oppilaitoksessa, yrityksessä tai molemmissa. Koulutuksen rakenne siis vaihtelee eri maissa, mutta seuraava kuvio kuvaa tällaiseen koulutukseen osallistumisen laajuutta kokonaisuudessaan:

Kuvio 26.



Kuviosta nähdään, että osallistuminen ei eri maiden välillä jakaudu lainkaan samalla tavalla kuin edellä vaikkapa julkiset ja yksityiset investoinnit tai yleensä aikuisten koulutukseen osallistuminen. Edellä koulutukseen investoitiin ja siihen osallistuttiin runsaasti erityisesti Pohjoismaissa, Britanniassa ja Hollannissa. Tämän indikaattorin osalta nämä maat ovat pikemminkin EU:n keskitasoa tai sen alle. Toiseksi tästä kuviosta nähdään, että erot miesten ja naisten osallistumisessa ovat pieniä – siten, että miehet osallistuvat koulutukseen hiukan naisia useammin. Sen sijaan aikuisten koulutukseen osallistumista kuvaavan indikaattorin (23.M4) mukaan naisten osallistuminen on suurempaa etenkin maissa, joissa koulutukseen osallistuminen on korkea. Aikuiskoulutukseen osallistumista (sukupuolen mukaan) tarkastellaan vielä tarkemmin erikseen.

Tanska on joustoturvakeskustelussa ollut esillä yhtenä politiikkaesimerkinä ja ”Tanskan mallin” yhtenä kulmakivenä on pidetty heikkoa irtisanomissuojaa. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, että Tanskan malliin kuuluu myös huomattava investointi koulutukseen. Tämä näkyy myös edellä kuvatuissa indikaattoreissa: Tanskassa sekä julkiset koulutusinvestoinnit että yritysten koulutusinvestoinnit ovat poikkeuksellisen korkeita. Sen sijaan hiukan yllättävää on, että ammatilliseen täydentävään koulutukseen osallistuminen on Tanskassa keskitasoa. Näiden lisäksi Tanskassa panostetaan huomattavasti myös aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Britanniaa on kuvattu toisena, monessa suhteessa Tanskasta poikkeavana esimerkkinä. Myös – tai erityisesti – Britanniassa työsuhdeturva on

heikko. Yhdistävänä tekijänä Tanskan ja Britannian välillä voi kuitenkin nähdä myös korkean koulutukseen osallistumisen, vaikka se Tanskassa on vielä Britanniaa korkeampi.

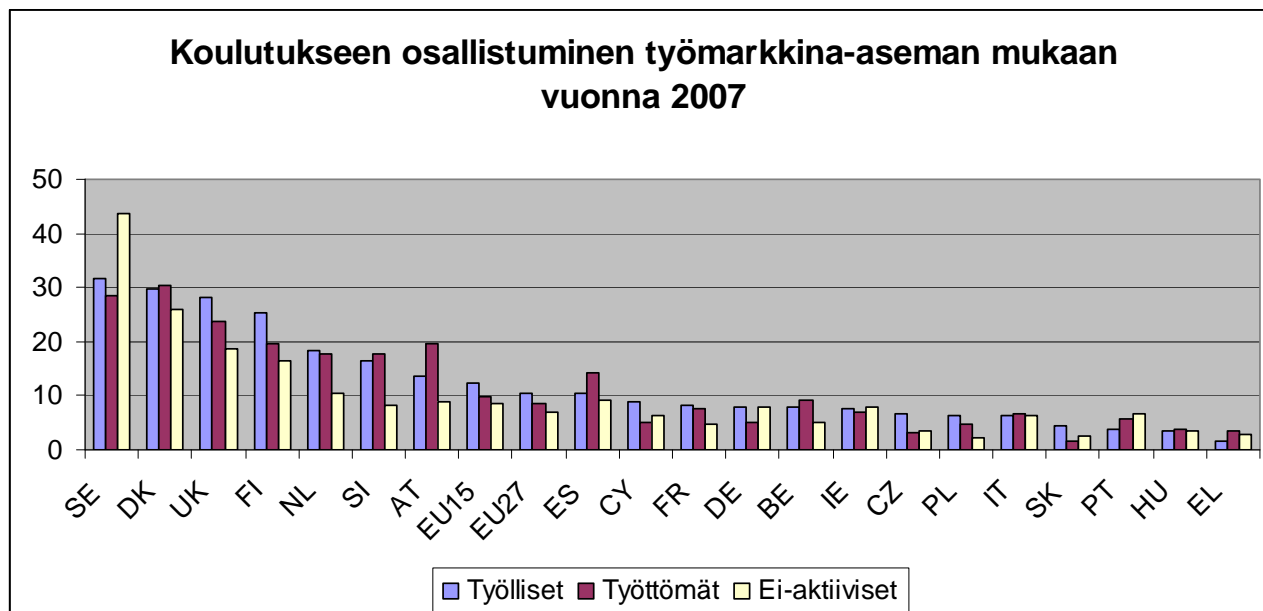
Koulutukseen osallistuminen työmarkkina-aseman ja koulutustaustan mukaan

Joustoturvakehikossa koulutusinvestoinnit voivat edistää sekä työllistyvyyttä että työvoiman saataavuutta, jolloin tehokkuuden (korkea työllisyysaste) ja oikeudenmukaisuuden (tasa-arvo) välillä ei tässä mielessä välttämättä ole ristiriitaa. Koulutukseen osallistuminen vaihtelee kuitenkin huomattavasti eri ryhmissä sekä siksi, että koulutusmahdollisuudet ovat erilaisia että siksi, että koulutushalukkuus vaihtelee. Pikemminkin vaihtosuhte voi olla sen välillä, miten koulutusjärjestelmän tehokkuuden ja tasa-arvon tavoitteet toteutuvat eri ryhmissä.

Yksilön kannalta koulutuksen merkitystä työmarkkinoilla voidaan tarkastella kolmen keskeisen tekijän kautta: miten koulutus vaikuttaa työttömyysriskiin, miten koulutus vaikuttaa työllistymisen todennäköisyyteen työttömäksi jäätyä sekä miten koulutus lisää tuottavuutta ja siten palkkaa. Tunnettua on, että korkeammin koulutetuilla työllisyysaste on korkeampi ja työttömyysaste matalampi. Työttömäksi jäämisen riski on pienempi, työllistymisen todennäköisyys työttömäksi jäätyä on suurempi ja työttömyysjaksot lyhempiä. Näin on siitä huolimatta, että globalisaation toisen vaiheen myötä korkea koulutustaso ei välttämättä suojaa irtisanomiselta. Ammatillinen liikkuvuus on suurempaa nuoremmilla ja kohtuullisen hyvin koulutetuilla. Erityisesti työntekijän aloitteesta tapahtuva ammatillinen liikkuvuus puolestaan nostaa palkkaa – mutta ei yhtä selvästi kaikissa ryhmissä (Kauhanen ym. 2009).

Tiedetään, että koulutukseen osallistuminen vaihtelee huomattavasti sukupuolen, koulutustason ja työmarkkina-aseman mukaan; selityksenä voi yhtä hyvin olla se, että eri ryhmille tarjotaan koulutusta eri tavoin, samoin kuin se, että koulutukseen osallistumishalukkuus vaihtelee. Seuraava indikaattori kuvaa koulutukseen osallistumista työmarkkina-aseman mukaan:

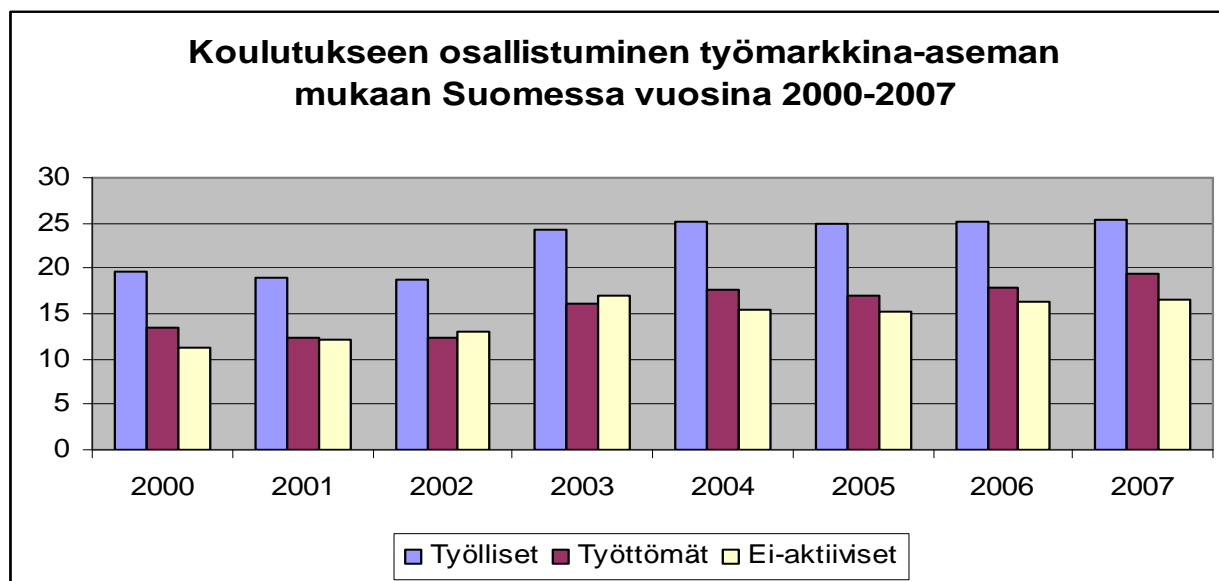
Kuvio 27.



Tämän indikaattorin perusteella koulutukseen osallistuminen vaihtelee sen mukaan, mikä henkilön työmarkkina-asema on – mutta kuitenkin yllättävän vähän. Kuviossa ovat mukana kaikki ne EU-maat, joista oli saatavana koulutukseen osallistuminen työllisten, työttömien ja ei-aktiivisten osalta.

Keskimäärin työlliset osallistuvat koulutukseen useammin kuin työttömät ja ei-aktiiviset. Poikkeuksiakin on; Ruotsissa ei-aktiivisten osallistuminen koulutukseen on poikkeuksellisen yleistä ja Itävallassa sekä Espanjassa työttömät osallistuvat koulutukseen useammin kuin muut ryhmät.

Kuvio 28.



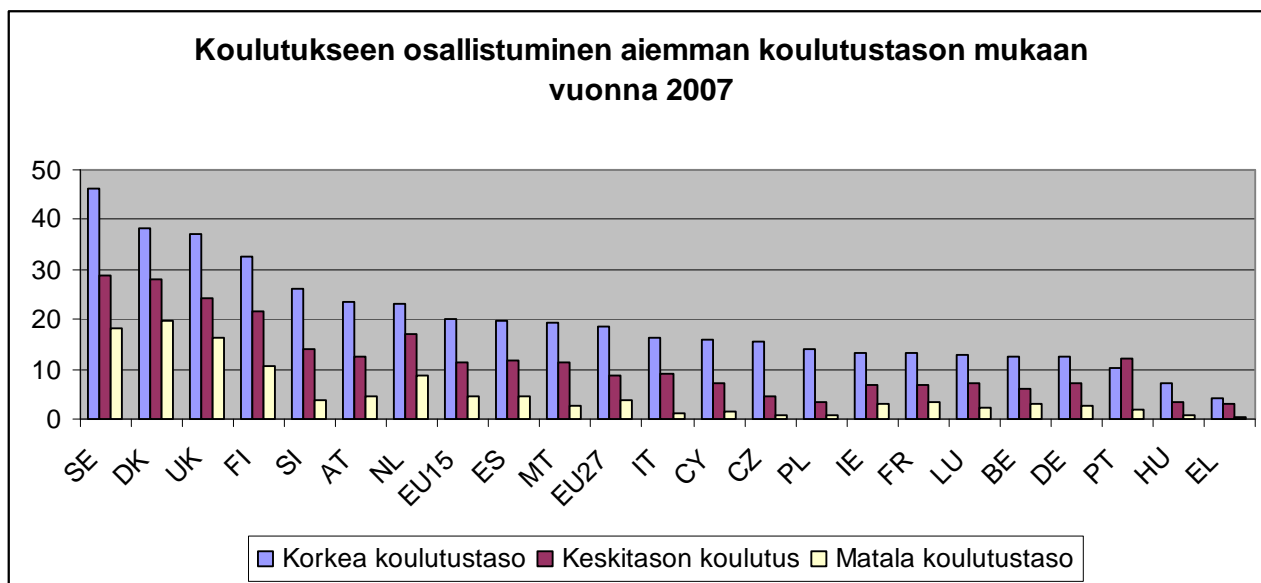
Kuvion perusteella Suomessa työmarkkina-asema vaikuttaa selvästi koulutukseen osallistumiseen ja edellisen kuvion (kaikki EU-maat) jopa hiukan enemmän kuin useimmissa muissa maissa. Koulutukseen osallistuminen on vuodesta 2000 vuoteen 2007 kasvanut kaikissa ryhmissä – mutta erot eri ryhmien välillä eivät juuri ole muuttuneet. Kaikkein vähäisintä koulutukseen osallistuminen on yllä olevan kuvion mukaan työmarkkinoiden ulkopuolella olevilla.

Indikaattorin antamaan kuvaan voi kuitenkin suhtautua varauksellisesti – muiden lähteiden perusteella ero voi olla jopa suurempi. Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimuksen (Pohjanpää ym. 2008) mukaan Suomessa työlliset osallistuvat työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen selvästi useammin (55 %) kuin työttömät (17 %) ja työvoiman ulkopuoliset (18 %). Tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan siis ero työssä olevien ja työttömien sekä työmarkkinoiden ulkopuolella olevien välillä on merkittävä, ei niinkään työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien välillä. Liljan (2008, 8) mukaan työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat kokivat tarvitsevansa ammatillista lisäkoulutusta useammin kuin työlliset, mutta osallistuivat tällaiseen koulutukseen huomattavasti harvemmin. Työllisistä koulutukseen osallistui 55 %, kun koulutustarvetta oli kokenut 42 %.

Kaiken kaikkiaan tilastokeskuksessa koulutukseen osallistuneiden osuus on kaikissa ryhmissä korkeampi kuin EMCO:n elinikäisen oppimisen indikaattorissa. Osin ero selittyy sillä, että aikuiskoulutustutkimuksessa (Pohjanpää ym. 2008) käytetään Eurostatin aineistoa (EU Adult Education Survey), jossa koulutukseen osallistumista arvioidaan viimeisen 12 kuukauden aikana. Koulutustunneilla mitattuna työttömät ja työvoiman ulkopuoliset osallistuvat työllisiä enemmän harrastusluonteiseen koulutukseen. EMCO:n indikaattori ja aikuiskoulutustutkimuksen indikaattorit eivät siis kuvaa samaa asiaa. Kuten edellä todettiin, tässä käytettyyn koulutukseen osallistumista kuvaavaan EMCO:n indikaattoriin (indikaattori 23M4) liittyykin varauksia, jotka liittyvät muun muassa siihen, mitä kaikkea koulutus kattaa.

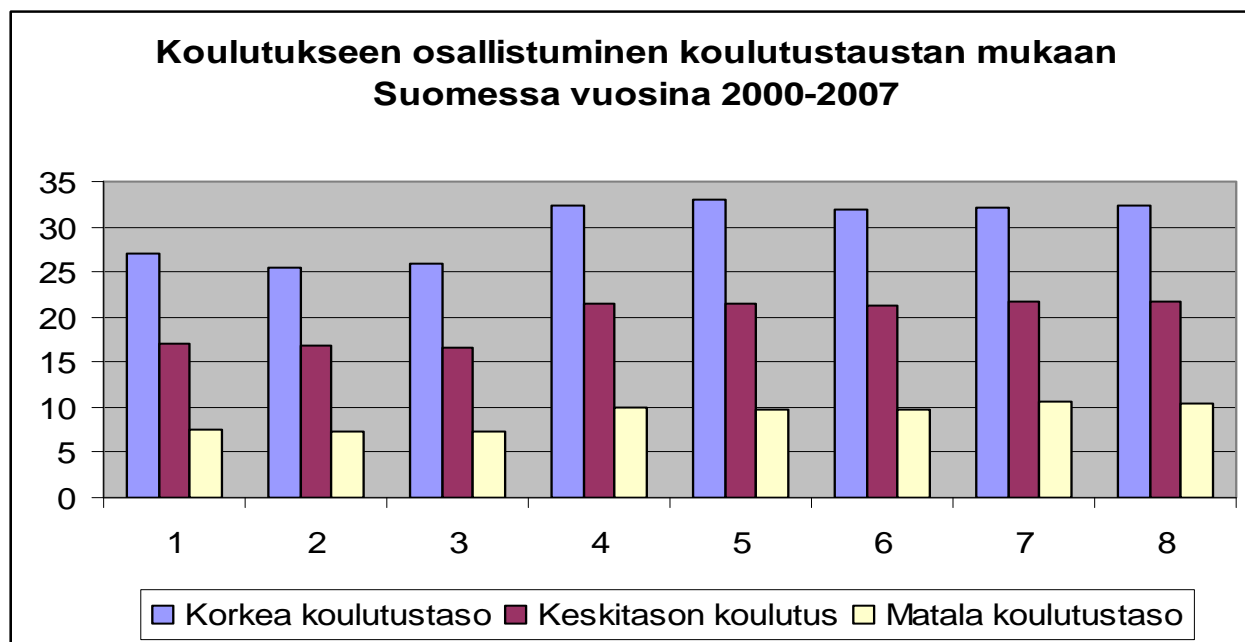
Tässä raportissa käytetyn indikaattorin perusteella aiempi koulutustausta vaikuttaa aikuisten koulutukseen osallistumiseen jopa enemmän kuin työmarkkina-asema. Koulutukseen osallistuminen aiemman koulutustason mukaan näkyy seuraavasta kuviosta:

Kuvio 29.



Se, että matalasti koulutetut osallistuvat koulutukseen selvästi vähemmän kuin koulutetummat, ei ole yllättävää. Erot ovat myös hyvin systemaattisia lähes kaikissa EU-maissa. Kuviossa mukana ovat kaikki ne EU-maat, joista tieto oli saatavana kaikille koulutusryhmille. Toisaalta kuviosta nähdään, että niissä maissa, joissa koulutukseen osallistuvien osuus on korkea, myös matalasti koulutetut osallistuvat aikuiskoulutukseen yleisemmin kuin korkeasti koulutetut niissä maissa, joissa koulutukseen osallistuminen ylipäätään on alhainen. Suomessa koulutukseen osallistuminen koulutustaustasta riippumatta on hiukan lisääntynyt:

Kuvio 30.

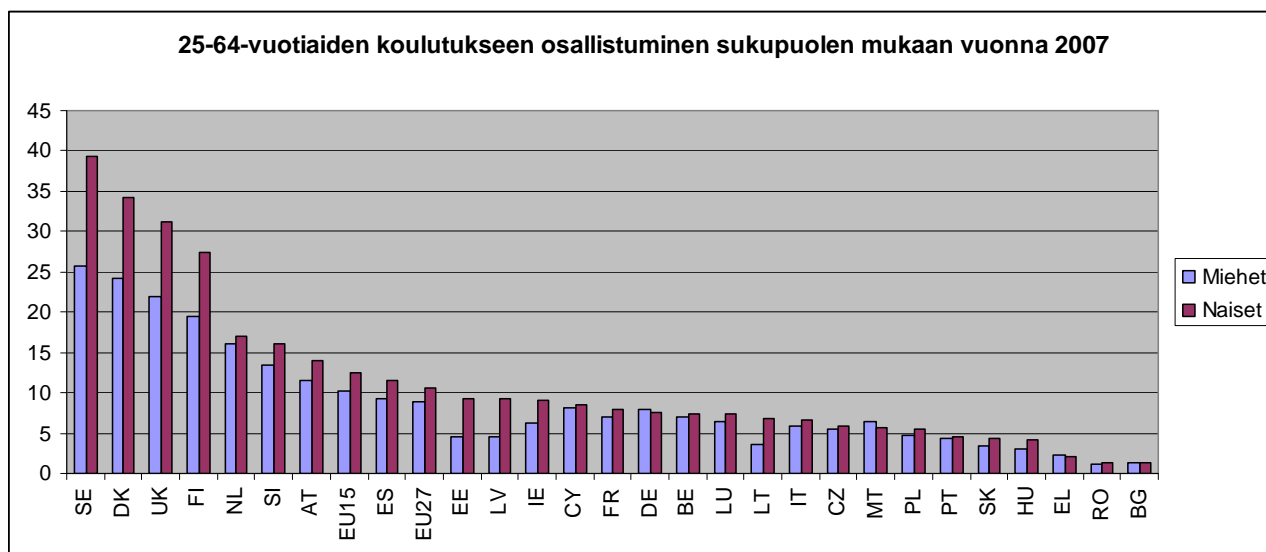


Kuviosta nähdään, että Suomessa vuosina 2000-2007 koulutukseen osallistuminen on lisääntynyt kaikissa koulutusryhmissä – mutta erot koulutukseen osallistumisessa aiemman koulutustaustan mukaan ovat pikemminkin kasvaneet. Sekä korkeasti koulutetut että keskitason koulutustaustan omaavat ovat lisänneet koulutukseen osallistumista suunnilleen yhtä paljon, mutta molempien ryhmien ero (prosenttiyksikköinä verrattuna) matalasti koulutettuihin on kasvanut, koska jälkimmäisten osallistuminen on lisääntynyt vähemmän. Toisaalta suhteelliset erot ovat pysyneet melko muuttumattomina – sekä vuonna 2000 että vuonna 2007 korkeasti koulutettujen osallistuminen oli noin 3,5 kertaa niin suurta kuin matalasti koulutettujen). Kuviosta nähdään myös, että viime vuosina (vuodesta 2003) tilanne on kaikissa ryhmissä ollut yllättävän muuttumaton. Aikuiskoulutustutkimuksen mukaan (Pohjanpää ym. 2008) vuonna 2007 työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen osallistui 69 % korkeakoulutetuista, 45 % keskiasteen koulutuksen saaneista ja 34 % perusasteen koulutuksen saaneista. Eri indikaattorit kuvaavat eri asiaa ja antavat myös erilaisen kuvan. Tässä käytetyn EMCON indikaattorin mukaan koulutustausta vaikuttaa aikuisten koulutukseen huomattavasti enemmän kuin työmarkkina-asema. Sen sijaan aikuiskoulutustutkimuksessa (Pohjanpää ym. 2008) nimenomaan työmarkkina-asema vaikuttaa koulutukseen osallistumiseen ja näin on erityisesti silloin, kun kyse on ammattiin liittyvästä koulutuksesta.

Koulukseen osallistuminen sukupuolen mukaan

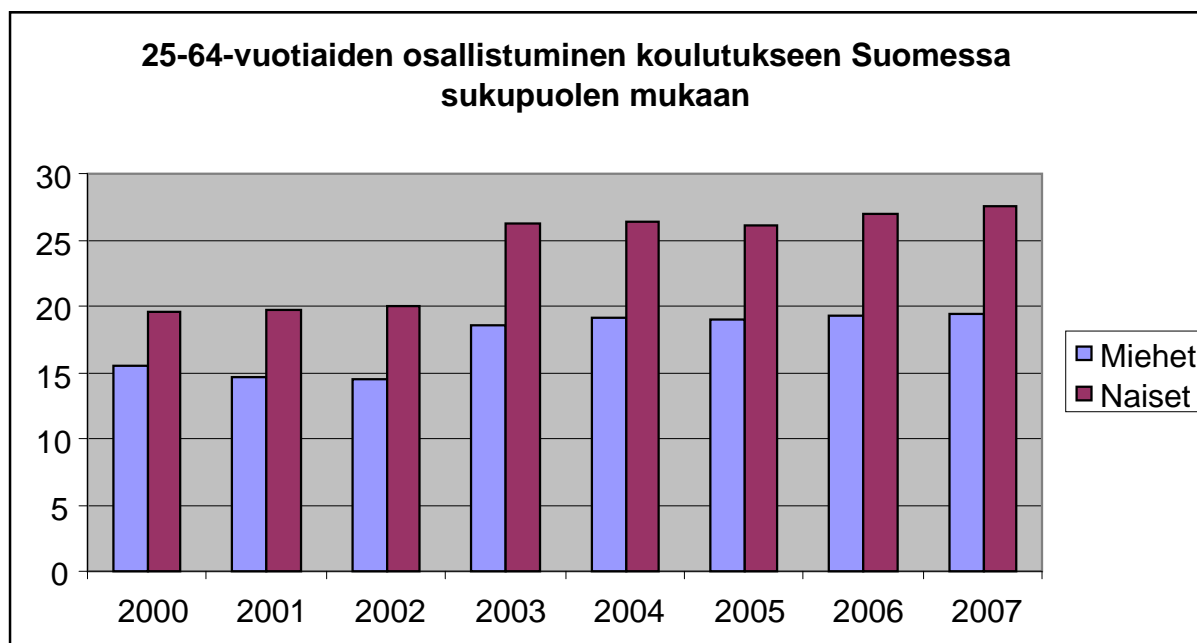
Lähes kaikissa maissa naisten koulutukseen osallistuminen on yleisempää kuin miesten. Kun katsotaan koulutukseen osallistumista paitsi sukupuolen, myös iän, työmarkkina-aseman ja koulutustaustan mukaan, niin tulos on samansuuntainen.

Kuvio 31.



Lähes kaikissa EU-maissa naisten koulutukseen osallistuminen on yleisempää kuin miesten. Erityisesti niissä maissa, joissa koulutukseen osallistuminen on yleistä, on ero naisten ja miesten osallistumisessa on suuri. Tällaisia ovat Pohjoismaat ja Britannia. Näissä kaikissa maissa myös julkiset koulutusinvestoinnit ovat suuria, mikä osin voi selittää eroja. Toisaalta Tanskassa ja Ruotsissa myös yritysten koulutusinvestoinnit ovat suuria – mikä kuitenkin ei näy siten, että ero miesten ja naisten osallistumisessa olisi pieni. Seuraavassa kuviossa on kuvattu koulutukseen osallistumisen muutoksia sukupuolen mukaan Suomessa 2000-luvulla:

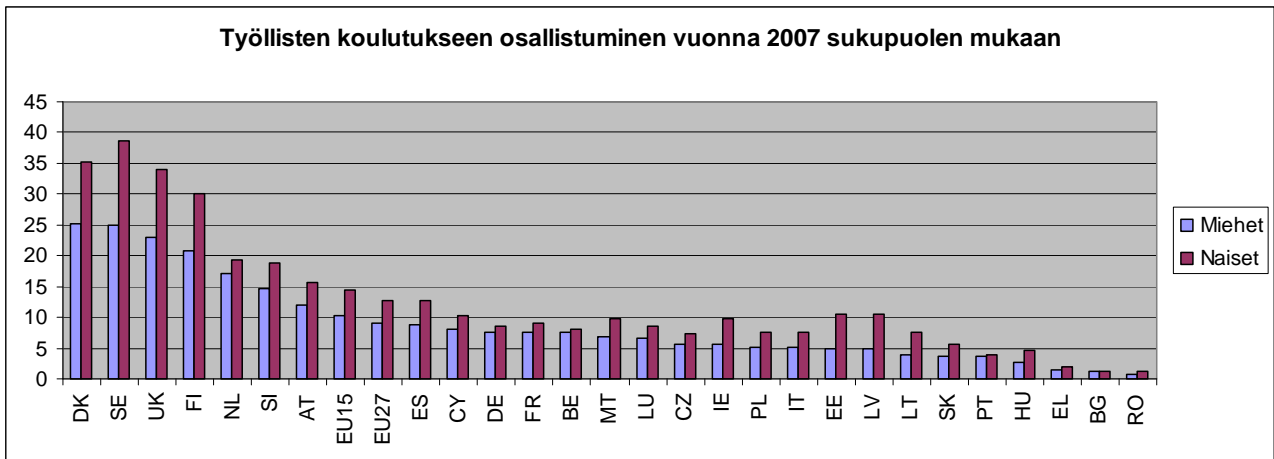
Kuvio 32.



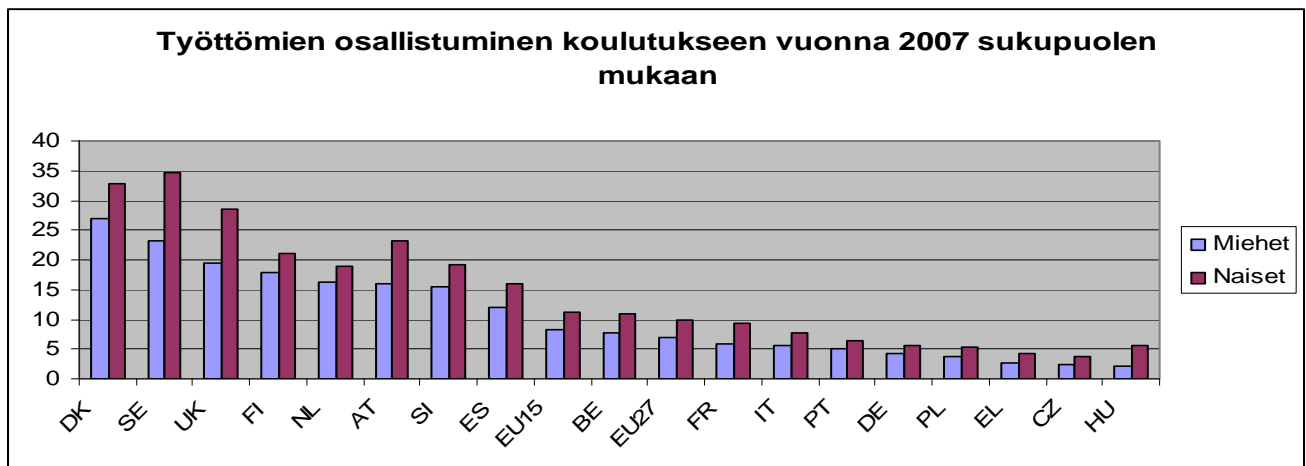
Naisten miehiä korkeampi koulutukseen osallistuminen näyttää olleen hyvin pysyvä ilmiö. Samalla kun koulutukseen osallistuminen on viime vuosina entisestään noussut, ero naisten ja miesten välillä on vielä hiukan kasvanut. Aikuiskoulutustutkimuksen (Pohjanpää ym. 2008) tulokset ovat samansuuntaisia. Sen mukaan työhön ja ammattiin liittyvään koulutukseen osallistui vuonna 2006 naisista 57 % ja miehistä 45 % eivätkä luvut juuri ole muuttuneet vuodesta 2000. Myös vuosina 1990 ja 1995 naisten osallistuminen oli korkeampaa kuin miesten, mutta ero naisten ja miesten välillä oli pienempi. Vaikka tässä käytetty EMCO:n indikaattori ja aikuiskoulutustutkimuksen indikaattori kuvaavatkin eri asioita ja myös luvut poikkeavat, syntyy niiden pohjalta sama johtopäätös eli samalla kun koulutukseen osallistuneiden osuus on kasvanut, ero naisten ja miesten osallistumisessa on myös kasvanut.

Tarkasteltaessa koko aikuisväestöä (toisin sanoen molempia sukupuolia) nähtiin, että tässä käytetyn EMCO:n indikaattorin mukaan koulutustausta vaikuttaa aikuisten koulutukseen huomattavasti enemmän kuin työmarkkina-asema. Sen sijaan aikuiskoulutustutkimuksessa (Pohjanpää ym. 2008) nimenomaan työmarkkina-asema vaikutti koulutukseen osallistumiseen. Seuraavissa kuvioissa on tarkasteltu koulutukseen osallistumista sukupuolittain eri työmarkkina-asemassa olevien osalta:

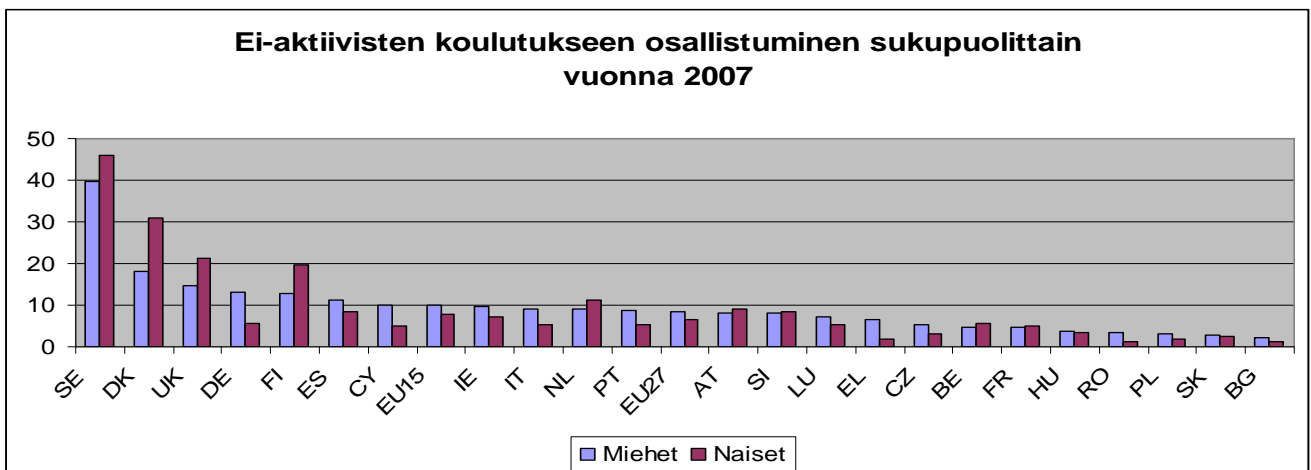
Kuvio 33.



Kuvio 34.



Kuvio 35.



Sekä työllisistä että työttömistä naiset osallistuvat aikuiskoulutukseen selvästi enemmän kuin miehet. Tulos on samansuuntainen kaikissa EU-maissa ja erot naisten ja miesten osallistumisessa ovat sitä suurempia, mitä korkeampi koulutukseen osallistuvien osuus kokonaisuudessaan on. Myös ei-aktiivisten osalta naiset osallistuvat koulutukseen miehiä enemmän useimmissa niistä maista, joissa koulutukseen osallistuneiden osuus on korkea (poikkeuksena Saksa). Muuten ero naisten ja miesten osallistumisessa ei ole yhtä selkeä ei-aktiivisten osalta. Suomen osalta koulutukseen osallistumista

ja sen muutoksia sukupuolittain eri työmarkkina-asemassa olevien kohdalla on kuvattu liitteessä 4. Suomessa naiset osallistuvat miehiä enemmän aikuiskoulutukseen olipa kyse työllisistä, työttömistä tai työmarkkinoiden ulkopuolella olevista eikä ero naisten ja miesten välillä 2000-luvulla ole lainkaan kaventunut.

Liitteessä 5 on lisäksi kuvattu koulutukseen osallistuminen sukupuolittain eri koulutusryhmissä EU-maissa ja liitteessä 6 tilanne Suomessa 2000-luvulla. Naiset osallistuvat sekä Suomessa että EU-maissa yleensä (joitakin hyvin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta) aikuiskoulutukseen miehiä enemmän kaikilla koulutustasoilla. Erot miesten ja naisten välillä ovat sitä suurempia, mitä suurempi osuus osallistuu aikuiskoulutukseen. Suomessa erot naisten ja miesten välillä eivät 2000-luvulla ole kaventuneet myöskään eri koulutustasoilla. Naiset siis osallistuvat aikuiskoulutukseen miehiä laajemmin lähes kaikissa EU-maissa riippumatta työmarkkina-asemasta tai aiemmasta koulutustasosta. Näin on myös niissä maissa, joissa naisten työllisyysaste on selvästi miesten työllisyysastetta alhaisempi. Tässä käytetty indikaattori ei kuitenkaan kerro sitä, millaista koulutus on ollut ja missä määrin se on liittynyt työelämään.

Koulutus, ammatillinen liikkuvuus ja tuottavuus

Joustoturvakeskustelun yhteydessä globalisaatio on nähty yhtenä keskeisenä tekijänä sille, että joustavuuden ja uusien ratkaisujen tarve on lisääntynyt. Samoin on keskusteltu siitä, onko rakenneuudistus kiihtynyt globalisaation myötä vai ei sekä siitä, millaisia vaikutuksia globalisaatiolla yleensä sekä sen niin sanotulla ensimmäisellä ja toisella vaiheella on työmarkkinoiden näkökulmasta (mm. Globalisaation haasteet Euroopalle 2006, Suomen vastaus globalisaatioon 2006, Piekkola 2008). Globalisaation ensimmäiselle vaiheelle tyypillisenä on pidetty sitä, että se synnyttää kilpailua matalan vaatimustason työpaikoista ja uhkaa erityisesti näissä tehtävissä olevien asemaa. Globalisaation toisessa vaiheessa puolestaan uhattuina ovat myös korkeamman osaamistason tehtävät.

Globalisaation ensimmäisen vaiheen haasteeseen on Tannisen (2008, 14) mukaan USAssa valittu strategia, jolla pyritään säilyttämään matalan tuottavuuden työpaikat matalien palkkojen kautta, kun taas Euroopassa olisi valittu korkeampi työttömyys ja korkeampi palkkataso. Tässä katsauksessa tehty indikaattoritarkastelu ei tavoita sitä näkökulmaa, millaisia palkka-työllisyys valintoja eri maissa on tehty matalan tuottavuuden työllisyyden osalta, mutta sekä työttömyysturvalla ja yleisemmin sosiaaliturvalla että aktiivisella työvoimapolitiikalla ja aikuiskoulutusmahdollisuuksilla on vaikutusta palkkavaateisiin. Toisaalta voidaan ajatella, että vaikka kaikki edellä mainitut tekijät mahdollisesti nostavat palkkavaateita, on kuitenkin voimakkaasti passiivisen toimeentuloturvaan painottuva malli erilainen kuin vahvasti osaamisen kasvattamiseen keskittyvä malli. Todellisuudessa myös Euroopan maiden välillä on valinnoissa suuri variaatio eikä missään maassa ole valittu vain joko passiivista toimeentuloturvaan tai koulutuksen kautta tuettua työllistyvyyden turvaa. Indikaattoritarkastelun perusteella työmarkkinoiden dynamiikka on suurta kaikissa niissä maissa, joissa myös koulutukseen investoidaan paljon, vaikka maat muuten eroavatkin toisistaan (esimerkiksi Tanska ja Britannia).

Piekkolan (2008, 13) mukaan empiirinen tutkimus ei anna tukea sille, että kansainvälisen kaupan kasvu (globalisaatio) olisi vaikuttanut suuresti palkkahajontaan. Hänen mukaansa teknologinen kehitys ja institutionaaliset muutokset ovat olleet tärkeämpiä tekijöitä arvioitaessa palkkakehitystä vähän koulutetuilla ja koulutetuilla. Piekkola (2008, 37) toteaa, että Tanskassa palkkojen eriarvoisuus koulutetun ja vähemmän koulutetun työvoiman välillä on kasvanut vähemmän kuin useissa muissa maissa. Hänen mukaansa selityksenä on se, että Tanskan taloudelle suhteessa tärkeimmät

toimialat ovat kokeneet lievemmin teknologisen muutoksen (ts. ei ole ollut painetta palkkahajonnalle).

Joustoturvan näkökulmasta myös tuottavuusnäkökulma on relevantti. Työmarkkinoiden joustavuutta ja dynamiikkaa on pidetty tavoitteena siksi, että sen on ajateltu nostavan tuottavuutta (Employment in Europe 2006). Sekä koulutuksen että työmarkkinoiden dynamiikan vaikutuksista tuottavuuteen on tutkimustuloksia, vaikkakaan tulokset eivät ole yksiselitteisiä. Hyvin vähäinen liikkuvuus työmarkkinoilla on yhteydessä paitsi heikkoon sopeutumiskykyyn myös hitaampaan tuottavuuteen – mutta yhtä hyvin suuri dynamiikka voi alentaa tuottavuutta. Olennaisempaa kuin työmarkkinoiden dynamiikan taso onkin se, millaista dynamiikka on. Esimerkiksi Suomessa suuri osa työmarkkinoiden dynamiikasta selittyy sillä, että määräaikaisia työsuhteita päättyy ja alkaa hyvin runsaasti. Välttämättä tällä dynamiikalla ei ole juurikaan tekemistä tuottavuuden kanssa.

Tuottavuuden ja joustoturvan näkökulmasta olennaista on se, voidaanko hyvillä ja joustavilla koulutusmahdollisuuksilla lisätä positiivista liikkuvuutta ja siten myös tuottavuutta. Hyvin toimiva (aikuis)koulutusjärjestelmä sekä riittävä työttömyysturva ja muu sosiaaliturva voidaan nähdä myös työvoiman vapaaehtoista liikkuvuutta edistävänä ja siten tuottavuuden kasvua tukevana tekijänä. Työntekijät uskaltavat ottamaan erilaisia riskejä mm. työpaikan vaihdon muodossa, mikäli riski epäonnistuneesta valinnasta ei ole liian suuri. Samoin riskiä epäonnistuneista koulutusvalinnoista voidaan pienentää tukemalla uudelleen kouluttautumista. Siirtymiä työttömyydestä ja työmarkkinoiden ulkopuolelta työllisyyteen sekä työllisyydessä eri tulotasoille kuvataan luvussa 3.

2.4 Sosiaaliturvajärjestelmä

Jos joustoturvan tavoitteena on saavuttaa samanaikaisesti suhteellisen pieni köyhyysriski (joka kuvaa oikeudenmukaisuutta ja siten turvallisuutta) ja toisaalta korkea osallistumisaste (joka kuvaa tehokkuutta ja joustavuutta), niin sopivina indikaattoreina voidaan käyttää erilaisia köyhyysriskejä ja toisaalta osallistumisasteita kuvaavia indikaattoreita. Tehokkuuden mittarina hyvä on yksinkertaisesti työllisyysaste, joka kuvaa hyvin työmarkkinoille osallistumista. EMCON indikaattoriryhmässä työllisyysastetta on pidetty joustoturvan näkökulmasta liian yleisluontoisena indikaattorina. Sitä se yksinään tarkasteltuna onkin, mutta jos halutaan katsoa, miten jousto ja turva, tai oikeudenmukaisuus ja tehokkuus, tai korkea sosiaaliturva ja sen kannustavuus, on samanaikaisesti onnistuttu saavuttamaan, on työllisyysaste hyvä indikaattori nimenomaan yhdessä köyhyysriskiä kuvaavien indikaattoreiden kanssa.

Työntekijä kohtaa työmarkkinoilla ainakin kahdenlaisia riskejä työsuhteen päättyessä. Ensinnäkin työsuhteen päättyminen on taloudellinen riski sen vuoksi, että työttömyys vaikuttaa toimeentulon tasoon. Juuri tätä riskiä työttömyyskorvaus pienentää. Toinen riski liittyy työttömyyden pitkittymiseen syystä tai toisesta sekä sitä kautta työmarkkina-asemaan ja toimeentuloon pidemmällä aikavälillä. Tätä riskiä puolestaan voidaan pienentää vaikkapa työnvälityspalveluilla ja uudelleen koulutautumismahdollisuuksilla. Yhtenä syynä työttömyyden pitkittymiseen on pidetty erilaisia kannustinongelmia. Lisäksi on ajateltu, että yhden riskin minimoiminen saattaa johtaa toisen riskin kasvuun: väärin mitoitettu tai kannustinvaikutuksiltaan vääränlainen työttömyysturva – vaikka turvaakin toimeentulon - samalla muodostaa riskin sille, että työttömyys pitkittyy ja työllistyminen vaikeutuu.

Joustoturvakeskustelussa keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät kysymykset ovat muun muassa seuraavat kysymykset: Onko työttömyysturva ja muu sosiaaliturva riittävän hyvä työmarkkinoiden turvallisuuden näkökulmasta? Millä tavalla voidaan rakentaa samanaikaisesti riittävän korkea ja kannustava sosiaaliturva? EMCO:n indikaattoreista kaksi (työttömyysloukku ja työllistymisveroaste) ku-

vaavat kannustinongelmia. Työttömyysturvan tasoa kuvaa yksi indikaattori ja työssäkäyvien köyhyyttä yksi indikaattori. Keskusteltavana on ollut myös indikaattori, joka kuvaisi sosiaaliturvan kattavuutta epätyypillisissä työsuhteissa olevilla. Vertailtaessa eri maita nämä indikaattorit antavat yleiskuvan, mutta kunkin jäsenmaan osalta tarvitaan huomattavasti yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, miten joustavuus ja turvallisuus eri ryhmissä toteutuvat – toisin sanoen siitä, miten sosiaaliturvajärjestelmä vaikuttaa eri ryhmien työvoiman tarjontaan ja työn etsintään ja toisaalta toimeentuloon.

Työttömyysturvan taso, työttömyysloukku ja tuloloukku

Työmarkkinoiden turvallisuuden näkökulmasta melko korkea työttömyysturva on perusteltu. Mitä korkeampi työttömyyskorvaus tai ns. korvaussuhde on, sitä pienempi myös työttömyydestä koitua taloudellinen riski on ja sitä turvallisemmat työmarkkinat ovat siitä huolimatta, että työttömäksi tulon riski mahdollisesti on korkea. Korkeaan työttömyysturvaan – kuten yleensäkin sosiaaliturvan tasoon - liittyy kuitenkin se ongelma, että se saattaa alentaa kannustimia aktiiviseen työn etsintään ja siten alentaa työn tarjontaa. Korkean työttömyysturvan puolesta ja vastaan voidaan esittää erilaisia perusteluja, sillä työttömyysturvan vaikutukset yksilöihin saattavat olla erisuuntaisia:

- a) saattaa heikentää motivaatiota työllistyä
- b) saattaa mahdollistaa tehokkaan työn etsinnän ja parantaa rekrytointien laatua
- c) saattaa lisätä työvoimaan osallistumista (sen sijaan että olisi työmarkkinoiden ulkopuolella)
- d) saattaa mahdollistaa riskinoton

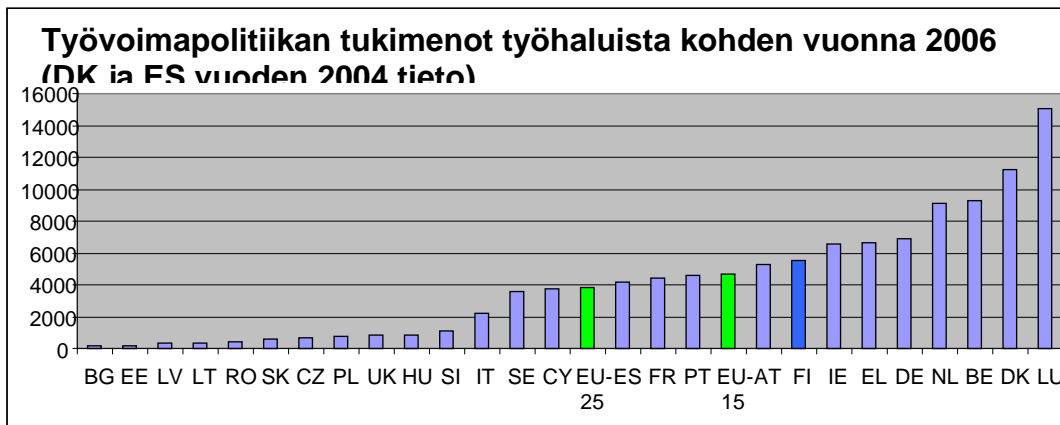
Kannustinongelmien ratkaiseminen on siis periaatteessa yksinkertaista: työttömyyskorvausten alentaminen vähentää myös kannustinongelmia. Kynnyspalkkaa alentavat myös kaikki muut toimenpiteet, joilla joko työttömien toimeentulon taso alenee suhteessa työssä olevan toimeentuloon tai työssä käyvien tulotaso nousee suhteessa työmarkkinatukeen (esimerkiksi työtulojen verotuksen keventäminen suhteessa päivärahan verotukseen, ts. verotuksen yleinen keventäminen ei alenna kynnyspalkkaa). Joustoturvan näkökulmasta korvaussuhteen alentaminen voisi kuitenkin merkitä työttömyydestä aiheutuvan taloudellisen riskin kasvamista ja siten turvallisuuden heikkenemistä. Erilaiset joustoturvamallit painottavat eri tavoin työttömyysturvan tarjoamaa toimeentuloturvaa ja toisaalta kannustavuutta. Pohjoismaisessa mallissa pyrkimyksenä on löytää työttömyys- ja sosiaaliturvan kokonaisuus, jossa työllistyminen on taloudellisesti kannattava vaihtoehto hyvästä työttömyysturvasta huolimatta, kun taas anglosaksisessa mallissa kannustinongelmat jäävät vähäisemmiksi melko matalan työttömyyskorvauksen vuoksi.

Työttömyysturvan ja sosiaaliturvan kannustavuudesta on kirjoitettu paljon, Suomessa mm. Sinko, (2001), Viitamäki (2001), Laine ja Uusitalo (2001), Parpo (2004, 2006, 2007), Korkeamäki ja Uusitalo (2005). Sen sijaan työttömyysturvan roolista vakuutuksena työttömyyden riskiä vastaan on Uusitalon (2005) mukaan tutkittu selvästi vähemmän. Uudenlaisena ratkaisuna kannustinongelmiin on ehdotettu – ja joissakin maissa myös kokeiltu – erilaisia sosiaalilejää, mukaan lukien työttömyysturva (Lassila ja Valkonen 2009).

Miltä sitten työttömyysturvan taso EU-maissa näyttää? Seuraava indikaattori kuvaa työttömyysturvan tasoa työhaluista¹ kohti:

¹ LFSn (Labour Force Survey) mukaan työhaluisilla tarkoitetaan työttömiä ja työvoimareservissä olevia.

Kuvio 36.



Kuviossa esitetyt absoluuttiset työvoimapolitiikan tukimenot eri maissa eivät tietenkään kerro kovin paljon siitä, miten hyvin ne turvaavat toimeentulon, koska niitä ei ole suhteutettu tulo- ja kustannustasoon. Kuvioista näkee kuitenkin, että erot maiden välillä ovat suuria myös sellaisissa maissa, joissa tulotaso ei poikkea kovin paljon. Suomen työvoimapolitiikan tukimenot ovat lähellä EU:n keskitasoa. Tanskan lukuja ei vuodelta 2006 ollut saatavana, mutta vuonna 2004 Tanskassa menot olivat 11600 euroa, joka tällöin oli korkein ja hyvin lähellä Hollannin tasoa (11200), (Luxemburgin aineistoa vuodelle 2004 ei ollut saatavana). Pohjoismaat luokitellaan usein hyvän työttömyysturvan maiksi, mutta tämän indikaattorin perusteella joissakin Keski-Euroopan maissa työvoimapolitiikan tukimenot ovat korkeammat kuin Suomessa ja erityisesti korkeammat kuin Ruotsissa. Kuvion perusteella hiukan yllättävää on se, että toisessa anglosaksisen mallin maassa eli Irlannissa työttömyysturvamenot tällä tavoin mitattuna ovat yllättävän korkeat. Indikaattori ei kuvaa työttömyysturvamenoja rekisteröityä työtöntä kohden vaan työttömiä ja työvoimareserviä kohden. Jos työvoimareservissä olevien määrä – jotka kuitenkin työvoimatutkimuksessa kertovat etsivänsä töitä – on laaja, jäävät työttömyysturvamenot tämän indikaattorin perusteella alhaisemmiksi kuin maissa, jossa työvoimareservi on suppeampi.

Kannustinongelma syntyy, kun työttömän ei ole taloudellisesti kannattavaa työllistyä tai vaikkapa osa-aikaisessa työssä tai matalapalkkaisessa työssä olevan ei ole taloudellisesti kannattavaa lisätä työpanostaan. Työllistyminen tai työnteon lisääminen ei siis juurikaan lisää käytettävissä olevia tuloja. Työllistymisveroaste (työllistymisloukku) kuvaa sitä, kuinka suuri osa menee verojen kasvuun ja työttömyys- ja muun sosiaaliturvan alenemiseen, kun työtön työllistyy. Tuloloukku puolestaan kuvaa sitä, kuinka suuri osa työpanoksen lisäämisestä aiheuttamasta tulosta menee verojen kasvuun ja sosiaalietuuksien alenemiseen.

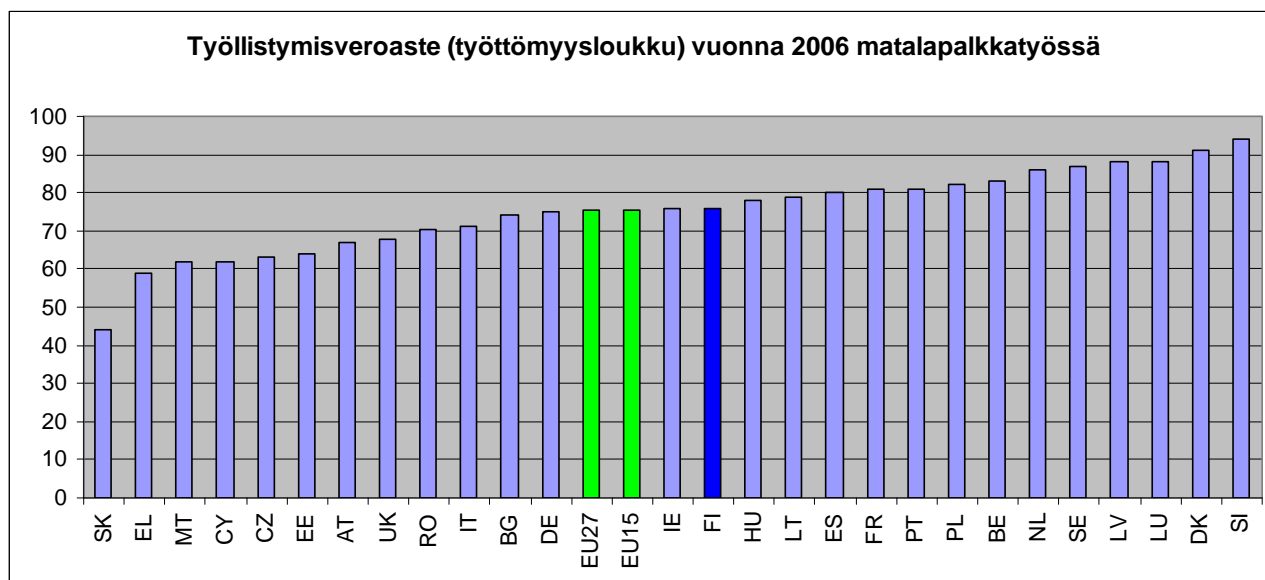
Nimenomaan työllistyminen voi riippua siitä, kuinka paljon käytettävissä olevat tulot lisääntyvät työllistymisen jälkeen. Sen sijaan jo työmarkkinoilla olevien työtuntimäärä on melko riippumaton veroasteesta. Työllistymisloukku – jossa työttömän ei ole taloudellisesti kannattavaa ottaa vastaan työpaikkaa - voi sikäli pitää ongelmallisempana kuin tuloloukku – jossa lisäansioiden hankkimisesta käytettävissä olevat tulot eivät juuri lisäänty – että työllistymisloukku johtaa tuloloukku merkittävämpää syrjäytymiskehitykseen sekä taloudellisesti että etenkin työmarkkinoille osallistumisen suhteen.

Se, millaisia sosiaaliturvan tai siihen liittyvien muutosten kannustinvaikutukset ovat, on selvitettävissä ainoastaan empiirisesti kussakin tilanteessa ja kunkin ryhmän osalta (periaatteessa jokaisella työntekijällä on oma yksilöllinen kynnyispalkkansa). Työllistymis- ja tuloloukku kuvaavat indikaattorit lasketaan erilaisille esimerkkiryhmille, joissa oletettu tulotaso ja perherakenne vaihtelevat.

Työllistymisloukku kuvaa hyvin sitä, millaisia kannustinongelmia työttömyysturvan tasoon voi liittyä. Tutkimuksen perusteella tiedetään kuitenkin, että työttömyysturvan kesto on kannustinvaikutusten kannalta usein olennaisempi kuin työttömyysturvan taso. Työttömyysturvan kestosta eri maissa on kyllä saatavana tietoa, mutta siitä ei ole yksinkertaista indikaattoria.

Kannustinongelmia syntyy eniten matalapalkkaisissa töissä, jolloin esimerkiksi korvaussuhde eli työttömyyskorvauksen ja työttömyyttä edeltävä palkan suhde on korkea. Kannustinvaikutukset eivät useinkaan liity pelkästään työttömyysturvaan (korvaussuhteeseen) vaan kokonaisuuteen, johon vaikuttavat myös muut sosiaalietuudet sekä esimerkiksi päivähoitomaksut (joita tosin ei aina loukkuidikaattoreissa oteta huomioon). Työllistymisveroasteeseen vaikuttaa myös odotettavissa oleva potentiaalinen palkkataso. Seuraavassa kuviossa on kuvattu työllistymisveroasteet matalapalkkatöissä:

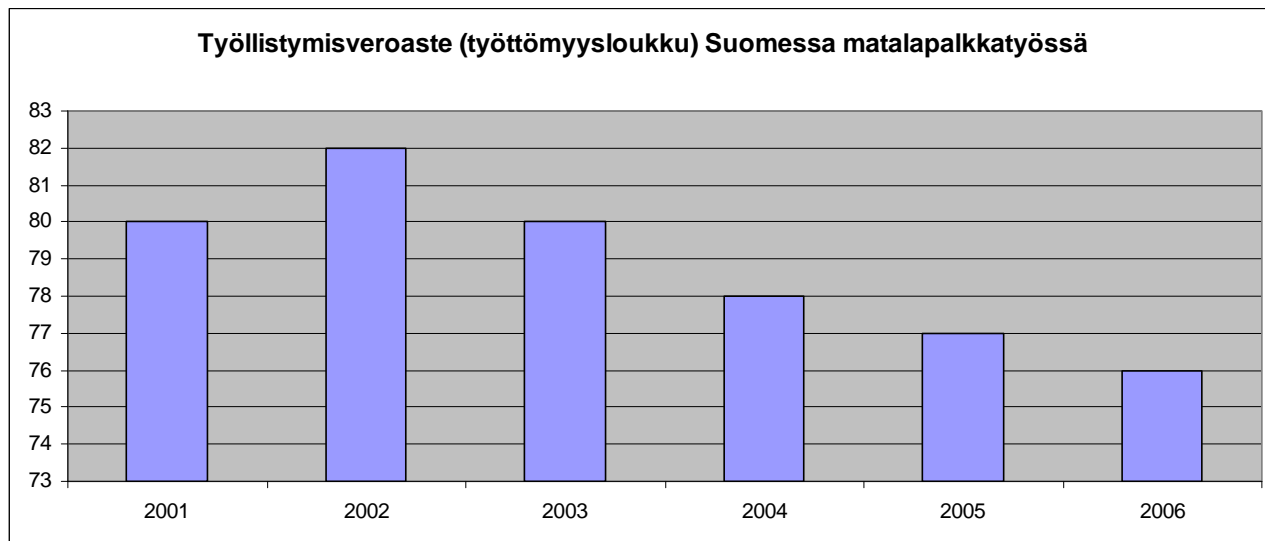
Kuvio 37.



Indikaattori kuvaa työttömyysloukkua (ts. marginaaliveroa) matalapalkkaisten työntekijöiden osalta, kun otetaan huomioon verojen ja tulonsiirtojen muutosten vaikutukset työllistyttäessä matalapalkkaiseen työhön. Matalaksi palkkatasoksi on määritelty palkkataso, joka on alle 67 prosenttia keskimääräisestä palkkatasosta. Kuvioista nähdään, että työttömyysloukku on merkittävä useissa sellaisissa maissa, joissa sosiaaliturva ja työttömyysturva ovat korkeita, kuten esimerkiksi Tanskassa, Ruotsissa ja Hollannissa. Toisaalta työttömyysloukku näyttäisi olevan huomattava myös joissakin sellaisissa maissa, joissa sosiaaliturva ei ole erityisen korkea, esimerkkinä vaikkapa Latvia, Puola, Portugal. Suomessa työttömyysloukku on lähellä EU:n keskitasoa. Mielenkiintoista on, että työttömyysloukku tämän indikaattorin perusteella on suurempi ongelma matalapalkkaisissa töissä esimerkiksi Espanjassa, Portugalissa, Puolassa, Liettuassa ja Latviassa kuin Suomessa.

Seuraavassa kuviossa on tarkasteltu sitä, miten työttömyysloukku Suomessa on muuttunut 2000-luvulla:

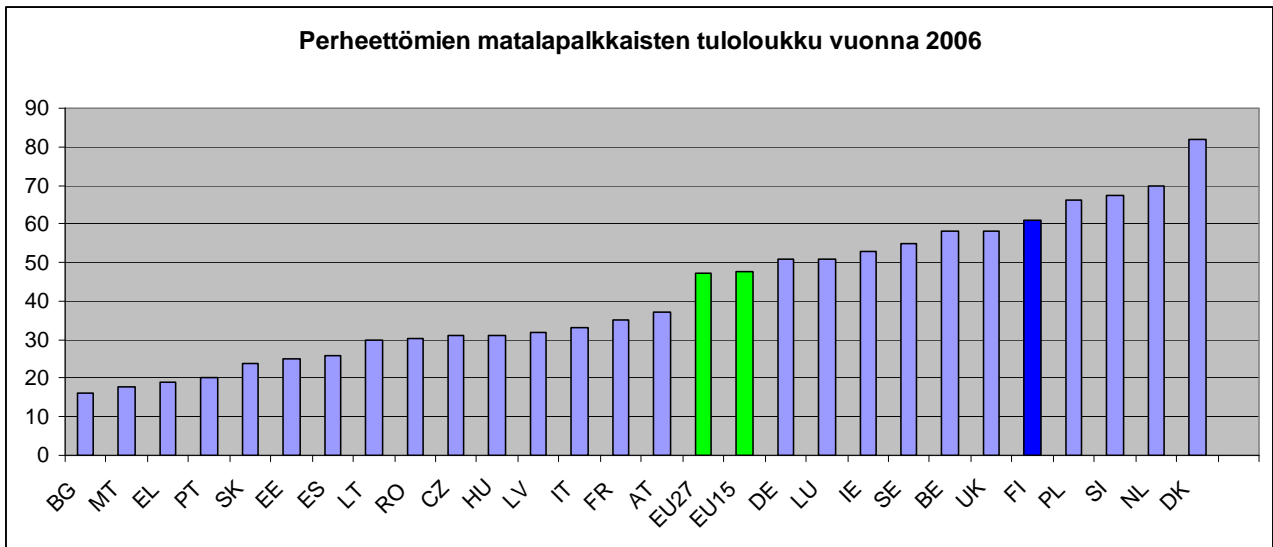
Kuvio 38.



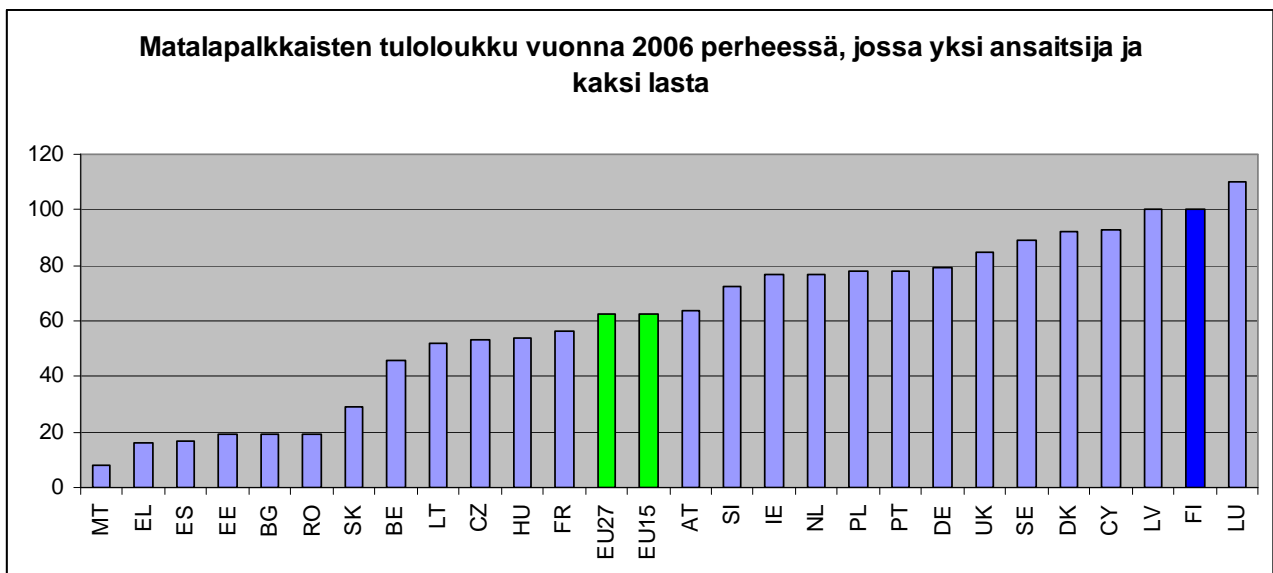
Kuviosta nähdään, että työttömyysloukku matalapalkkaisessa työssä on Suomessa lieventynyt 2000-luvun aikana (indikaattorin aikasarja ei ulotu 1990-luvulle). Indikaattorin antama kuva on samansuuntainen suomalaisten kannustinongelmia kuvaavien tutkimusten kanssa (Honkanen ym. (2007), Hakola-Uusitalo ym (2007)). Työttömyysturvan kannustavuutta on Suomessa pyritty parantamaan 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa tehdyillä uudistuksilla. Honkasen ym. mukaan (2007, 343) työllistymisveroasteen muutos (aineisto vuosilta 1995, 2000 ja 2004) on muuttunut (laskenut) nimenomaan talouspolitiikan eikä talouden rakenteen muutosten vuoksi. Perusturvaa saavilla merkittäviä kannustinongelmia ei ole, mutta tilanteessa, jossa saa ansioturvaa ja edellinen työsuhde oli hyväpalkkainen, voivat kannustinongelmat olla merkittäviä. Toisaalta ansiosidonnaista saavat työllistyvät keskimäärin nopeammin kuin työmarkkinatukea saavat – syynä on ilmeisesti se, että heistä harvempi on pitkäaikaistyötön. Näin on siitä huolimatta, että työmarkkinatuella olevalla on melko suuri taloudellinen kannustin työllistyä, koska työmarkkinatuen taso on niin matala (usein selvästi alempi kuin kynnyspalkka).

Kannustinongelmia voi tarkastella myös tuloloukkua kuvaavalla indikaattorilla. Seuraavan kuvion indikaattori kuvaa sitä, millainen efektiivinen veroaste on matalapalkkaisessa työssä lisättäessä työtuntien määrää tai siirryttäessä paremmin palkattuun työhön:

Kuvio 39.



Kuvio 40.



Edellä esitetyistä kuvioista nähdään, että odotetusti tuloloukku koskee matalapalkkaisia työntekijöitä maissa, joissa sosiaaliturva on korkea. Toisaalta tuloloukku on huomattava myös muutamissa maissa, joissa sosiaaliturva ei ole erityisen korkea. Työllistymisloukku ja tuloloukku ovat molemmat korkeita maissa, joissa sekä työttömyyskorvaukset että muu sosiaaliturva ovat korkeita. Työllistymisloukku (työllistymisveroaste) on kuitenkin suuremmin yhteydessä työttömyyskorvauksiin. Niinpä maiden järjestys vaihtelee näiden indikaattoreiden välillä. Indikaattoreiden tulkinta ja vertailu maiden välillä vaatisi kunkin maan tulonsiirtojärjestelmän tuntemusta. Jopa Pohjoismaiden välillä on eroja työttömyys- ja tuloloukkujen välillä, eivätkä ne selity pelkästään etuustasojen eroilla. Miksi esimerkiksi Puolassa ja Britanniassa (perheettömien) tuloloukku on merkittävä, vaikka sosiaaliturvan taso on matalahko? Miksi taas Ranskassa tuloloukkuongelmat ovat huomattavasti vähäisempiä? Entä miksi Suomessa tuloloukku on huomattava ja vaikkapa Ruotsia suurempi ongelma?

Suomessa sekä työttömyyskorvaus että työllistymisloukku ovat lähellä EU:n keskitasoa. Sen sijaan tuloloukku matalapalkkaisessa työssä on Suomessa keskitasoa suurempi ongelma. Erityisesti tämä koskee lapsiperheitä. Kahden aikuisen, mutta yhden ansaitsijan lapsiperheet eivät tosin Suomessa ole kovin yleisiä sen jälkeen, kun yksikään perheen lapsista ei ole alle 3-vuotias (kotihoidontuen raja). Kaiken kaikkiaan tutkimustulosten perusteella tiedetään, että Suomessa kannustinongelmat koskevat erityisesti lapsiperheitä ja aivan erityisesti yksinhuoltajaperheitä. Näin on siitä huolimatta, että kannustinongelmat (työllistymisveroasteet) myös näissä ryhmissä ovat hiukan lieventyneet (Honkanen ym. 2007, 326).

Carone ym. (2009) ovat käyneet kattavasti läpi jäsenmaissa tehtyjä uudistuksia ja pohtineet niiden merkitystä joustoturvan näkökulmasta. Useimmissa maissa uudistukset ovat liittyneet erilaisten kannustinloukkujen purkamiseen. Näitä kuvaavia indikaattoreita ovat nettokorvausaste, työttömyysloukkuindikaattori, tuloloukkuindikaattori ja ei-aktiivisuusloukkuindikaattori, jotka lasketaan erityyppisille kotitalouksille. Raportissa esimerkkeinä olivat yksin asuvat, yhden ansaitsijan kahden aikuisen ja kahden lapsen perheet sekä kahden lapsen yksinhuoltajat. Raportissa käytetyt loukkuindikaattorit kuvaavat sitä osuutta tuloista, joka työllistymisen tai työpanoksen (tulojen) lisääntymisen myötä ”verotetaan” pois (tulovero nousee, työntekijän sosiaalivakuusmaksut nousevat, työttömyyskorvaukset vähenevät, toimeentulotuki, asumistuki ja erilaiset perhe-etuudet alenevat, työhön kannustavat etuudet vähenevät (in work benefits)).

Tulosten (Carone ym. 2009) mukaan työttömyysloukku yksin asuvilla on vuodesta 2001 vuoteen 2007 pienentynyt useissa maissa – kaikkein eniten Suomessa – mutta myös kasvanut lähes yhtä monissa maissa. Tutkimuksessa oli selvitetty myös sitä, mitkä eri komponentit ovat kaikkein keskeisimpiä eri maissa ja erilaisten loukkujen osalta. Odotettavasti työttömyyskorvaukset on kaikkein keskeisin työttömyysloukun komponentti (Britanniaa lukuun ottamatta). Muiden tekijöiden rooli vaihtelee. Myös yksinhuoltajien työttömyysloukku on pienentynyt ja kasvanut lähes yhtä monessa jäsenmaassa. Suomessa yksinhuoltajien työttömyysloukku on hiukan lieventynyt – mutta selvästi vähemmän kuin yksin asuvien työttömyysloukku. Kahden aikuisen, mutta yhden ansaitsijan lapsiperheissä ”ei-aktiivisuusloukku” on lieventynyt enemmistöissä jäsenmaista, myös Suomessa – jossa se kuitenkin on yksi korkeimmista. Toisaalta tämä perhetyyppi ei Suomessa ole kovin yleinen – lukuun ottamatta vaihetta, jossa perhe on kotihoidontukeen oikeutettu. Lapsiperheiden osalta merkitystä on myös päivähoitomaksuilla – joita indikaattorit eivät kuitenkaan ottaneet huomioon. Työttömyyden aikaisten tulojen nettokorvaussuhteet ovat vuosia 2001 ja 2007 verrattaessa muuttuneet vain hyvin harvoissa jäsenmaissa merkittävästi, sen sijaan pientä alenemista on tapahtunut useissa jäsenmaissa (mm. Suomessa ja Ruotsissa).

Tässä kuvatut, EMCO:n indikaattoriryhmässä käytetyt työllistymisloukkua ja tuloloukkua kuvaavat indikaattorit kuvaavat erityisesti matalapalkkaiseen työhön liittyviä kannustinongelmia. Edellä kuvatuissa indikaattoreissa pystytään ottamaan huomioon työttömyyskorvauksen ja sosiaalietuuksien taso, mutta ei työttömyyskorvauksen keston vaikutusta. Työttömyysturvan vaikutuksesta työn tarjontaan ja työttömyyden keston on kuitenkin paljon tutkimusta, jonka mukaan työttömyysturvan kestolla on kannustinnäkökulmasta suurempi merkitys kuin sen tasolla. Kansainvälisissä vertailuissa erityisesti työttömyysturvan keston on todettu pitkittävän työttömyyttä. Yhtenä keinona pitää työn etsintä aktiivisena korkeasta ja pitkäkestoisesta työttömyysturvasta huolimatta on työttömyyskorvauksen vastikkeellisuuden lisääminen sekä työnhaun aktiivisuuden valvonta.

Erilaisten köyhyys- tulo- ja työllistymisloukkua kuvaavien indikaattoreiden hyvänä puolena voi pitää sitä, että ne mahdollistavat vertailun paitsi eri maiden myös eri vuosien välillä. Ne kuvaavat eri tukien aiheuttamia taloudellisia kannustinvaikutuksia ja toisaalta myös etuuksien tasoa. Rajoitteena on se, että indikaattorit on aina laskettava tietynlaiselle ”hypoteettiselle” perheelle. Rajoite on

myös se, että näiden indikaattoreiden rakenne on staattinen, joten niiden avulla ei voi tavoittaa pitkän aikavälin vaikutuksia vaikkapa tulevaan ansiokehitykseen, eläkekertymiin jne. Ne eivät myöskään tavoita etuuksien saatavuuteen liittyviä ehtoja ja sääntöjä, työnhaun aktiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä (muita kun kannustinvaikutukset) eivätkä etuuksien kattavuutta ja yhteyksiä muihin joustoturvian elementteihin (työsuhdeturvaan, aktiiviseen työvoimapolitiikkaan).

Sosiaaliturva, työmarkkinoiden muutokset ja köyhyysriski

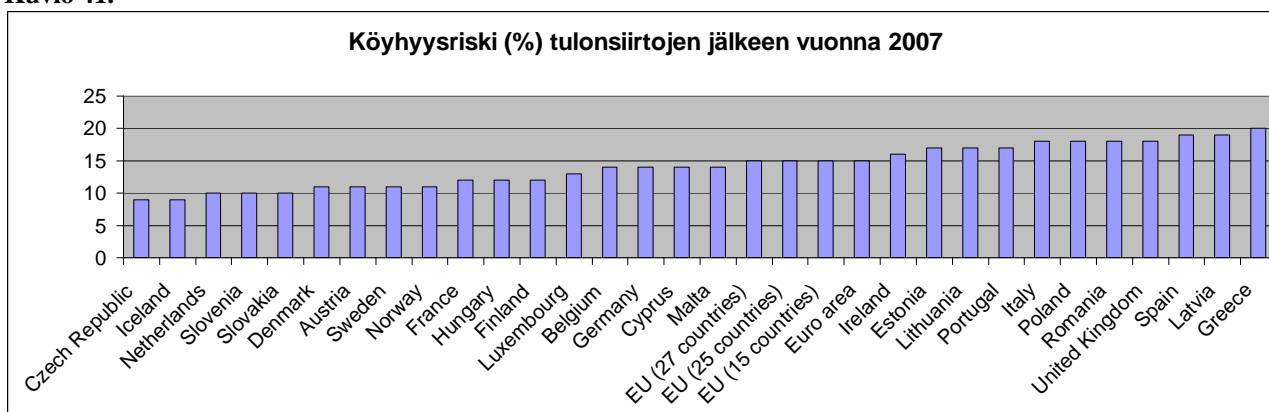
Sosiaaliturvamenot (eläkkeet pois lukien) muodostavat keskimäärin 5 prosenttia jäsenmaiden BKT:stä (Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006). Eläkkeisiin puolestaan kului vuonna 2003 keskimäärin 13 prosenttia BKT:sta eikä eläkkeelläolo enää merkitse köyhyyttä, koska julkisesti rahoitetut eläkejärjestelmät ovat yleistyneet (emt, 6). Kaiken kaikkiaan jäsenmaat käyttivät vuonna 2003 keskimäärin 28 prosenttia bruttokansantuotteesta sosiaalimenoihin. Osuus oli korkein Ruotsissa (selvästi yli 30 %) ja matalin Virossa (noin 14 %). Suomessa osuus oli hiukan alle EU:n keskiarvon – samaa tasoa kuin Britanniassa.

Sosiaaliturvamenoihin ja niiden BKT-osuuteen vaikuttavat paitsi itse sosiaaliturvajärjestelmän anteliaisuus (sosiaaliturvan taso ja sen kattavuus), myös se, millainen on maan väestörakenne, ikärakenne, työttömyys- ja työllisyysaste, taloustilanne yleensä sekä muun muassa teknologia (etenkin terveydenhuollossa). Kaiken kaikkiaan maan tulotason ja sosiaalimenojen osuuden välillä on vahva korrelaatio – korrelaatio kertoo ennen kaikkea siitä, että korkean tulotason mailla on varaa korkeisiin sosiaalimenoihin. Toisaalta sosiaalimenojen osuus vaihtelee enemmän kuin BKT asukasta kohti. Vertailua vaikeuttaa kuitenkin se, että joissakin maissa myös joillakin verovähennyksillä on sosiaalipoliittinen rooli, eikä tämä näy sosiaalimenoissa.

Työmarkkinoiden joustavuuden ja turvallisuuden näkökulmasta keskeisiä ovat työttömyyskorvaukset. Niiden osuus vuonna 2003 oli jäsenmaissa keskimäärin 6 prosenttia tulonsiirroista. Suomessa osuus oli 9,9 prosenttia. (emt, 103). Luvut eivät suoraan kerro työttömyysturvan anteliaisuudesta. Esimerkiksi Tanskassa osuus oli lähes sama kuin Suomessa (9,8 %) – työttömyysturva Tanskassa on Suomea korkeampi ja pitkäkestoisempi, mutta myös työttömyysaste on ollut selvästi matalampi. Kaikkein korkein työttömyysturvamenojen osuus oli Espanjassa (13,3 %), jossa korvaustaso ei kuitenkaan ole erityisen korkea. Kaikkein matalin työttömyysturvamenojen osuus puolestaan oli Britanniassa (2,7 %), jossa sekä työttömyyskorvausten taso että työttömyysaste ovat melko alhaisia. Luvut kuvaavat ennen kaikkea tulonsiirtojen rakennetta (tulonsiirtoihin käytettyjen menojen jakautuminen eläkkeisiin, sairauspäivärahoihin, työkyvyttömyysetuihin, perhepoliittisiin etuuksiin, asumistukeen ja työttömyyskorvauksiin).

Sosiaalimenojen korkea osuus ei myöskään välttämättä merkitse sitä, että ”sosiaalinen turva” (social protection) olisi erityisen hyvä. Sosiaaliturvamenot eri maiden välillä vaihtelevat huomattavasti. Myös köyhyysriski eri maissa vaihtelee, vaikkakaan ei yhtä voimakkaasti:

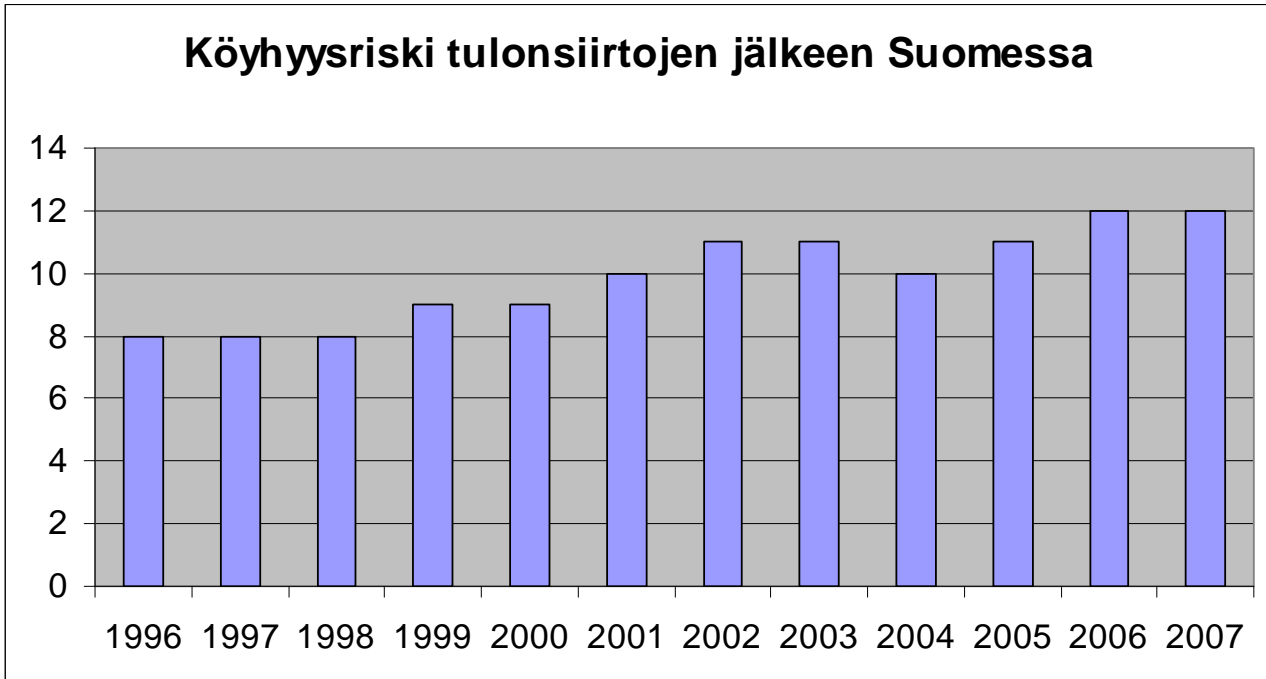
Kuvio 41.



Sosiaalisilla tulonsiirroilla on kuitenkin merkittäviä tuloja tasaavia vaikutuksia: Komission arvion mukaan (Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, 116) keskimääräinen köyhyysriski olisi ilman tulonsiirtoja 42 % (ceteris paribus), kun se tulonsiirtojen jälkeen oli vuonna 2003 jäsenmaissa keskimäärin 16 %. Kuten edellä kuvattiin työttömyys- ja tuloloukkua kuvaavien indikaattoreiden avulla, sosiaaliturvaa parantavat tekijät saattavat samaan aikaan merkitä sitä, että työn tarjonnan kannustinvaikutukset heikkenevät. Useimmissa maissa tehdyt uudistukset (Carone ym. 2009) ovatkin keskittyneet siihen, miten etuuksien työhön osallistumisen kannustimia voitaisiin parantaa.

Edellä on kuvattu vain sosiaalimenoja ja toisaalta sosiaaliturvan tulonjakovaikutuksia ja köyhyysriskiä kuvaavia indikaattoreita. Näiden lisäksi on muitakin relevantteja indikaattoreita, kuten gini-kerroin tai tulojen uudelleenjakoa ginikertoimen vähennyksen kautta kuvattuna (ks. Tanninen 2008). Tannisen (emt) mukaan pohjoismainen malli ei ole enää selkeästi tasaisimman tulonjaon tuottava malli, sillä sekä Suomessa että Ruotsissa matalatuloisten tilanne suhteessa mediaanituloisiin on heikentynyt ja vastaavasti korkeampituloisten parantunut. Sen sijaan Tanskassa ja Norjassa näin ei ole käynyt. Suomessa köyhyysriski on kasvanut:

Kuvio 42.

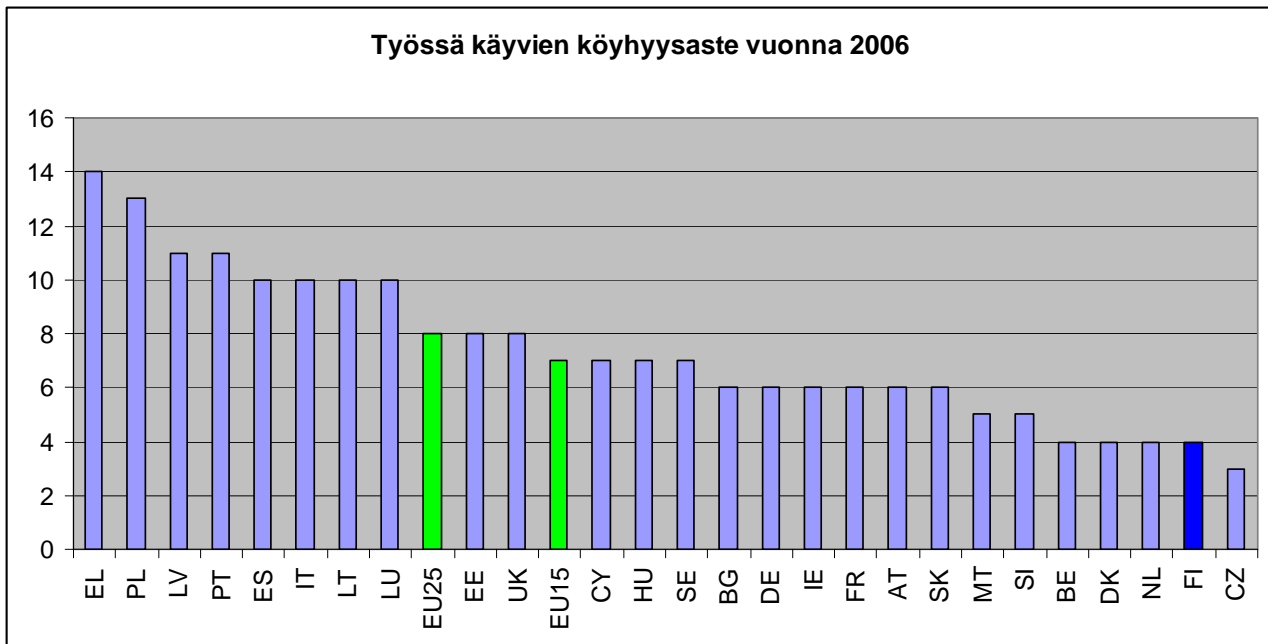


Köyhyysriski Suomessa liittyy erityisesti tavalla tai toisella työmarkkinoiden ulkopuolella olemiseen eli työttömyyteen tai joistain muusta syystä työmarkkinoiden ulkopuolella olemiseen. Sen sijaan työssä käyvien köyhyysaste (seuraavalla sivulla oleva kuvio) on erittäin alhainen. Perherakenne selittää Suomessa köyhyyttä sekä yleisesti että työssäkäyvien köyhien osalta.

Joustoturvakeskustelussa on kiinnitetty huomiota myös työnteen ja työsuhteiden muutokseen ja niiden vaikutuksiin. Erilaiset epätyypilliset työsuhteet ovat jossain määrin yleistyneet, vaikka erot epätyypillisten työsuhteiden määrässä ja niiden syissä vaihtelevat huomattavasti. Epätyypillisiin työsuhteisiin saattaa liittyä tavanomaisia työsuhteita useammin erilaisia toimeentulo-ongelmia. Lisäksi sosiaaliturvan kattavuus saattaa epätyypillisissä työsuhteissa olevilla olla rajoitetumpi kuin toistaiseksi voimassa olevassa kokoaikaisessa työsuhteessa olevilla. Sosiaaliturvan kattavuutta kuvaavaa indikaattoria epätyypillisissä työsuhteissa olevien osalta ei ole toistaiseksi ollut saatavana, mutta EMCON indikaattoriryhmässä on ollut keskusteltavana tätä kuvaava ehdotus.

Työssä käyvien köyhyysaste puolestaan saattaa liittyä työmarkkinoiden muutokseen. Työssä käyvien köyhyysaste voi kertoa joko epätyypillisten työsuhteiden suuresta määrästä ja/tai matalapalkkatyön suuresta osuudesta. Sosiaaliturva puolestaan voi paikata matalapalkkatyön aiheuttamaa köyhyysriskiä. Vaihtoehtoinen selitys on se, että työssä käyvien köyhyys on pikemminkin yhteydessä tiettyyn perherakenteeseen. Seuraavaa kuvio kuvaa työssä käyvien köyhyysastetta:

Kuvio 43.



Kuviosta nähdään, että työssäkäyvien köyhyysaste on keskimäärin EU-tasolla kohtuullisen alhainen. EU-maissa työssäkäyvien köyhyys on usein yhteydessä kotitalousrakenteeseen eikä niinkään työmarkkinaongelmiin, toisin kuin vaikkapa USAssa. Keskeinen tekijä USAssa on ollut matalapalkkatyö, eikä edes kokopäivätyö välttämättä riitä turvaamaan toimeentuloa (Airio 2007, 174). Syynä on pidetty sitä, että minimipalkat eivät ole nousseet samaa vauhtia elinkustannusten kanssa. Airion (emt) mukaan samantapaista kehitystä on ollut havaittavissa myös Australiassa ja jossain määrin Britanniassa.

Kuviosta nähdään myös, että työssäkäyvien köyhyysasteen hajonta EU-maiden välillä on melko suuri. Niiden maiden joukossa, joissa työssäkäyvien köyhyysaste on kaikkein matalin, on paitsi korkean sosiaaliturvan maita, myös maita, joissa sosiaaliturva ei ole erityisen korkea, esimerkkinä vaikkapa Tsekin tasavalta. Selityksenä alhaiseen työssäkäyvien köyhien osuuteen voi olla yhtä hyvin se, että työpaikkojen rakenne on sellainen, että työssä käymällä välttyy köyhyydeltä ja/tai se, että sosiaaliturvajärjestelmä paikkaa syystä tai toisesta alhaisia työtuloja. Työssä käyvien köyhyys ei liity selkeästi sukupuoleen. Työssä käyvistä köyhistä hiukan useammat ovat miehiä kuin naisia (Palacios ym. 2009, 18). Silloin kun työssä käyvien köyhyyttä tarkastellaan kotitalouksien tasolla, se kuitenkin koskettaa useammin naisia ja se liittyy perherakenteeseen (erityisesti yksinhuoltajuuteen). Ylipäätään lapsiperheissä yksi ansaitsija ei usein riitä suojaamaan köyhyydeltä. Iän suhteen työssä käyvien köyhien osuus muistuttaa U-käyrää: työssä käyvien köyhyys on vähäistä keski-ikäisillä, mutta yleisempää sekä nuorissa ikäryhmissä että ikääntyneillä (Palacios ym. 2009).

Kaiken kaikkiaan EU-tasolla perherakenne pikemminkin kuin huono työmarkkina-asema selittää suuremman osuuden työssäkäyvien köyhyysasteesta. Airion (2007) mukaan vuonna 2001 yli puolet (52,3 %) työssäkäyvistä köyhistä kotitalouksista oli sellaisia, että taustalla ei ollut mitään huonoon työmarkkina-asemaan liittyvää tekijää (matalapalkkaisuus, osa-aikatyö, työttömyysjaksot vuoden aikana). Silloin, kun työssä käyvien köyhyys liittyy huonoon työmarkkina-asemaan, keskeisin selittäjä on kuitenkin työn matalapalkkaisuus. Työssä käyvien köyhien kotitalouksien ainoa riskitekijä oli matalapalkkaisuus 27,5 prosentissa köyhistä kotitalouksista. Heterogeenisuus matalapalkkatyön laajuudessa on kuitenkin melko suurta. Airion (2007, 175) mukaan matalapalkkatyöntekijöiden

osuudet vaihtelevat paljon EU-maissa, Tanskan noin yhdeksästä prosentista Britannian 19 prosenttiin.

EU-maissa kasautuvia työmarkkinaongelmia kohtaavien osuudet ovat melko pieniä (yhteensä seitsemän prosenttia köyhistä kotitalouksista). Kasautuvilla ongelmilla tarkoitetaan tilannetta, jossa on enemmän kuin yksi huonoon työmarkkina-asemaan liittyvä tekijä (matalapalkkatyö, osa-aikatyö tai työttömyysjaksot). Kasautuvat ongelmat siis koskettavat pientä osaa työssäkäyvistä, mutta toisaalta useamman riskitekijän kasautuminen nostaa köyhyysriskiä huomattavasti. Kaikista työssä käyvistä kotitalouksista 11,3 prosenttia oli köyhiä EU-maissa vuonna 2001, kun ongelmien kasautuessa köyhyysaste oli 49,7 prosenttia (Airio 2007).

Suomessa kotitalouksien köyhyys liittyy nimenomaan syystä tai toisesta työmarkkinoiden ulkopuolella olemiseen tai työttömyyteen. Työssä käyvien köyhyysaste on Suomessa yllä olevan kuvion mukaan hyvin alhainen (toiseksi matalin EU-maista). Myös Suomessa – kuten EU-maissa yleisesti – perherakenne selittää suuren osan työssä käyvien köyhyydestä. Toisaalta Suomessa yli puolet työssä käyvistä köyhistä kotitalouksista kärsi vuonna 2001 jostakin työmarkkina-ongelmasta (Airio 2007, 179). Kymmenen maan vertailussa työmarkkinaongelmat liittyivät Suomessa työssä käyvien köyhyyteen useammin kuin muissa tutkituissa maissa. Toisin päin tarkasteltaessa matalapalkkatyössä olevien köyhyysaste on Suomessa suuri verrattuna kaikkien työssäkäyvien köyhyysasteeseen (Airio, emt). Matalapalkkatyö on siis Suomessakin köyhyysriski – mutta matalapalkkatyö on hyvin vähäistä.

Niin Suomessa kuin muissakin EU-maissa työmarkkinaongelmien yhdistyminen muihin ongelmiin (erityisesti yhden ansaitsijan kotitaloudet, kuten yksinhuoltajat ja yksin asuvat) nostaa köyhyysriskiä huomattavasti. Jos matalapalkkatyö on köyhyysriski, niin työssä käyvien köyhyysastetta on tarpeen katsoa rinnakkain matalapalkkaisten työttömyysloukkua ja tuloloukkua kuvaavien indikaattoreiden kanssa.

Mielenkiintoinen huomio on myös se, että Suomeen verrattuna Ruotsissa työssäkäyvien köyhyysaste on korkeampi kuin Suomessa, joskin osuus myös Ruotsissa on melko alhainen, 7 prosenttia. Indikaattorin perusteella ei voi päätellä sitä, missä määrin ero Suomen ja Ruotsin välillä selittyisi osa-aikatyöllä, jota Ruotsissa tehdään selvästi enemmän. Näin suoraviivaista johtopäätöstä ei voi tehdä myöskään siksi, että niin Ruotsissa kuin EU:n tasollakin (estimaatti) työssäkäyvien köyhyysaste on hiukan korkeampi miehillä kuin naisilla. Lisäksi sekä Suomessa että Ruotsissa osa-aikatyö usein – huomattavasti useammin kuin määräaikainen työ – on vapaaehtoista. Mielenkiintoista on myös se, että Hollannissa, jossa osa-aikatyö on erityisen yleistä, työssä käyvien köyhyysaste on kuitenkin hyvin vähäistä. Selityksenä lienee se, että Hollannissa osa-aikatyö liittyy erityisen selvästi naisten osa-aikatyöhön kahden ansaitsijan perheessä. Suomessa määräaikaisten työsuhteiden osuus on EU-vertailuissa korkea ja myös niiden osuus, jotka ovat vastentahtoisesti määräaikaaisessa työsuhteessa, on korkea. Suomen alhainen työssä käyvien köyhyys ei kuitenkaan viittaa siihen, että määräaikaaisuuteen liittyisi erityisen usein köyhyysriski.

Suomessa, samoin kuin Belgiassa, Tanskassa ja Hollannissa työssäkäyvien köyhyysaste on toiseksi alhaisin EU-maista. Suomen alhainen työssäkäyvien köyhyysaste sopii yhteen niiden tutkimustulosten kanssa, joiden mukaan Suomessa köyhyys on ennen kaikkea yhteydessä heikkoon työmarkkina-asemaan. Ritakallion (2007, 132-133) mukaan köyhyysaste palkkatuloa, yritystuloa tai maataloustuloa saavilla on Suomessa selvästi alhaisempi kuin opintotukea, vähimmäistyöttömyysturvaa tai etenkin toimeentulotukea saavilla. Siten syystä tai toisesta työmarkkinoiden ulkopuolella olemisen nostaa köyhyysriskiä merkittävästi, lukuun ottamatta eläketuloja. Myös ansiosidonnainen työttömyysturva suojaa Suomessa kohtuullisen hyvin köyhyydeltä, vaikkakin köyhyysriski ansiosidon-

naista työttömyysturvaa saavilla oli vuonna 2005 lähes samalla tasolla kuin vuonna 1995 (vuonna 2000 riski oli selvästi matalampi). Samansuuntaisia tuloksia on saanut Airio (2007).

Vaikka työssäkäyvien köyhyysaste on EU-maissa melko matala ja ongelmat liittyvät yleisemmin perherakenteeseen kuin heikkoon työmarkkina-asemaan, on indikaattori tärkeä siksi, että mikäli työssä käyvien köyhyysaste alkaisi nousta, se saattaisi heijastaa myös työpaikkarakenteen muutosta. Palacios ym. (2009) löytävät tilastollisen yhteyden sen välillä, että maissa, joissa työvoimapolitiikkaan panostetaan vähän, työmarkkinat ovat jäykät ja hyvinvointierot suuret, on paljon työssä käyviä köyhiä. Matalapalkkatöiden, sosiaaliturvan, tuloerojen ja työssä käyvien köyhyyden välisiä kausaalisuhteita ei kuitenkaan ole tutkittu riittävästi. Myöskään pitkän aikavälin vaikutuksia työpaikkarakenteeseen ja tuottavuuteen ei ole tutkittu riittävästi. Yksilötasolla olennaista olisi ottaa huomioon paitsi sosiaaliturvan taso ja kattavuus, myös yksilölliset vaikutukset pitkällä aikavälillä (mm. työuran ja mahdollisten katkosten vaikutukset eläketurvaan).

Korkea osallistumisaste ja matala köyhyysriski?

Joustoturvakeskustelussa (EUssa) on kiinnitetty huomiota erilaisten hyvinvointimallien kykyyn lievittää tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa. Jos mitään sellaista ”mallia” tai sellaisia ratkaisuja ei löydy, joilla tätä ristiriitaa voidaan lieventää, jää joustoturvakeskustelu sosiaaliturvan osalta retoriikan tasolle. Tällöin kyse on siitä, että valittavana on joko suurempi tehokkuus (joustavuus) ja vähäisempi oikeudenmukaisuus (turva) tai päinvastoin. Osin kyse on siitä, miten eri maissa eri tavoitteita painotetaan, osin siitä, miten korkea osallistumisaste ja matala köyhyysaste voidaan – sikäli kuin niitä tavoitellaan – saavuttaa samanaikaisesti.

Tanninen (2008) on tehnyt katsauksen erilaisista hyvinvointivaltiomalleista ja siitä, miten niissä käsitellään tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa. Hänen mukaansa hyvinvointivaltiossa tulojen uudelleenjakoa tapahtuu kahdessa mielessä. Ensinnäkin uudelleenjakoa tapahtuu rikkailta köyhille, jolloin on kyse aidosti tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisestä ristiriidasta. Toinen tulojen uudelleenjakamisen muoto tapahtuu kuitenkin henkilön eri elämänvaiheiden välillä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi opiskelu, työelämä, työttömyys, vanhuus, sairaus, erilaiset hoivavelvoitteet ja niiden vaikutus tulonhankkimiskykyyn.

Tanninen (2008, 10-11) kiteyttää kriteerit riittävälle tehokkuudelle ja oikeudenmukaisuudelle seuraavasti: Sosiaalimallia on pidettävä tehokkaana, mikäli se tuottaa riittävät kiihokkeet työntekoon ja siten tuottaa korkean osallistumisasteen. Toisaalta sosiaalimalli on oikeudenmukainen, mikäli se pitää köyhyysriskin suhteellisen alhaisena. Toisin sanoen pitäisi pystyä yhdistämään sosiaalisen yhtenäisyyden (social inclusion perspective) näkökulma kannustavuuden näkökulmaan (incentive perspective). Päätelmät ovat relevantteja myös joustoturvakeskustelussa. Tanninen (emt) toteaa, että pohjoismaisen ja anglosaksisen mallin maat ovat keskimääräistä tehokkaampia. Köyhyysaste puolestaan on matala sekä pohjoismaisessa että mannermaisessa mallissa. Näin ollen pohjoismainen malli olisi onnistunut molemmissa tavoitteissa.

Indikaattoreiden valossa näyttää siltä, että toistaiseksi näiden yhdistämisessä on useimmissa maissa onnistuttu melko heikosti: Maissa, joissa sosiaaliturva on kohtuullisen hyvä, on kannustinongelmia melko paljon ja päinvastoin. Toisaalta pelkästään tulonjakoa ja köyhyyttä sekä toisaalta kannustavuutta kuvaavilla indikaattoreilla ei voida selittää sitä, miksi joissakin maissa työllisyysaste on korkea siitä huolimatta, että kannustinongelmia kuvaavat indikaattorit saavat korkeita arvoja. Tunnettu esimerkki on ollut Tanska, jossa korkeaan sosiaaliturvaan (työttömyysturvaan) on yhdistetty voimakas koulutus ja muu aktivointi sekä työnhaun aktiivisuuden valvonta.

Toisenlaisena esimerkkinä voi pitää Britanniaa, jossa työttömyysturva ja ylipäättään sosiaaliturva on selvästi Tanskaa matalampi. Korkea työllisyysaste yhdistyy melko matalaan työttömyysturvaan ja sosiaaliturvaan. Sekä Tanskassa että Britanniassa puolestaan työvoiman liikkuvuus (turnover) on suuri. Tanskassa sosiaaliturvamenojen osuus (ja työttömyysturvamenojen osuus sosiaalimenoista) on selvästi suurempi kuin Britanniassa ja köyhyysriski puolestaan selvästi pienempi.

Molemmissa maissa olennaista on se, että työttömyysaste on ollut melko alhainen - tällöin kumpikin järjestelmä on johtanut melko hyvään lopputulokseen. Kärjistäen voisi päätellä, että työttömyyden selvä nousu Tanskassa saattaisi johtaa työttömyysturvamenojen merkittävään kasvuun (jotka kuitenkin lyhyellä aikavälillä eivät välttämättä olisi ongelma). Britanniassa puolestaan merkittävä työttömyyden kasvu saattaisi johtaa huomattavasti suurempaan köyhyyteen. Kumpikaan järjestelmä ei siis toimisi kovin hyvin korkean työttömyyden oloissa. Kääntäen voi todeta, että juuri korkean työllisyyden kautta voidaan kiertää tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen ristiriita – tulos on esitetty jo Okunin (1975) päätelmissä (Tannisen (2008) mukaan).

Työmarkkinoiden joustavuuden tavoittelu pelkästään kannustinongelmia radikaalisti vähentämällä – ilman, että samaan aikaan köyhyys lisääntyy - edellyttää paitsi alhaista työttömyyttä, myös sitä, että työmarkkinoilla on paljon ns. ”hyviä työpaikkoja” (tai vähän vastentahtoisesti epätyypillisissä työsuhteissa olevia). Toisaalta korkea sosiaaliturva vaikuttaa implisiittisesti myös palkkatasoon. Tällöin puolestaan tuottavuuden on oltava riittävän hyvä, jotta voidaan mm. maksaa kohtuullisia palkkoja (”hyvät työpaikat”). Silti alhainen sosiaaliturva ei automaattisesti johda siihen, että työpaikkarakenne olisi vähemmän ”hyviä työpaikkoja” sisältävä. Sen sijaan tilanteessa, jossa alhainen sosiaaliturva yhdistyy vähäisiin koulutusinvestointeihin, on uhkana se, että työpaikkarakenne pidemmällä aikavälillä painottuu matalan tuottavuuden työpaikkoihin.

Viime kädessä eri ”mallien” hyvyden ratkaisee se, kuinka hyvin ja kuinka monelle ne onnistuvat tuottamaan hyvinvointia – paitsi lyhyellä, myös pitkällä aikavälillä. Tällöin voisi tarkastella rinnakkain turvallisuutta (oikeudenmukaisuutta, tulonjakoa) ja tuottavuutta kannustavuuden ja työllisyysasteen lisäksi. Tästä näkökulmasta joustoturvakeskustelu palautuu keskusteluun siitä, onko tulonajolla yhteyttä tuottavuuteen vai ei. Myöskään siihen ei ole yksiselitteistä vastausta eikä indikaattoritarkastelu tarjoa siihen selityksiä.

3. SIIRTYMÄTYÖMARKKINAT JA SIIRTYMÄÄ KUVAAVAT INDIKAATTORIT

Joustoturvapolitiikan tavoitteena on rakentaa sellainen eri komponenttien (työlainsäädäntö, työvoimapolitiikka, koulutusmahdollisuudet, sosiaaliturva) muodostama kokonaisuus, että erilaiset positiiviset työmarkkinasiirtymät ovat mahdollisia. Tämän pitäisi näkyä siten, että siirtymiä tavalla tai toisella huonompaan tilanteeseen olisi mahdollisimman vähän ja vastaavasti ns. hyviä siirtymiä olisi paljon. Tällöin huonossa työmarkkina-asemassa oleminen ei saisi muodostua pysyväksi tilanteeksi. Siirtymiä kuvaavat indikaattorit kertovat siitä, miten hyvin (tai huonosti) työttömyydestä, työmarkkinoiden ulkopuolelta, määräaikaisista työsuhteista ja koulutuksesta siirrytään tavalla tai toisella parempaan työmarkkina-asemaan. Toinen näkökulma on se, miten hyvin toimeentulo on turvattu erilaisten siirtymävaiheiden aikana ja vieläpä niin, että kannustinongelmia syntyy mahdollisimman vähän. Näitä kuvattiin luvuissa 2-3.

Vaikka siirtymät ovat ehkä kaikkein keskeisin ilmiö joustoturvatarkehdustelussa, on niistä saatava indikaattoritieto valitettavan vähäistä. Käytettävissä on kuitenkin muutamia indikaattoreita, jotka kuvaavat erilaisia siirtymiä ja niitä kuvataan tässä luvussa siitä huolimatta, että indikaattoreiden aineisto on osin melko vanhaa. Ongelmana on myös se, että saatavana ei välttämättä ole kovinkaan kattavasti tietoja pidemmältä aikaväliltä ja päätelmiä siitä, miten siirtymät ovat muuttuneet, on vaikea tehdä tilastoidunkaattoreiden perusteella. Siirtymien kuvaamisessa tarvitaan yksilöaineistoa, jossa saadaan kuva siitä, miten saman henkilön tilanne on muuttunut edelliseen vuoteen mennessä.

3.1 Siirtymätyömarkkinat

Schmid (2008) sekä Räisänen ja Schmid (2008a, 2008b) kuvaavat joustoturvakeskustelun käsitteitä ja siirtymätyömarkkinoiden teoriaa. Siirtymätyömarkkinoilla keskeistä on tarjota turvallisuutta erilaisten elinkaaren aikana kohdattavien riskien varalta. Mikäli turvallisuutta lisääviä elementtejä on riittävästi, uskaltavat yksilöt puolestaan ottaa enemmän erilaisia riskejä. Siirtymät voivat olla paitsi siirtymiä yhdestä työmarkkina-asemasta toiseen, myös siirtymiä työsuhteen sisällä. Räisänen ja Schmid (2008b, 11) toteavat, että kansainvälinen tutkimus ei löydä merkittävää laskevaa trendiä työsuhteen kestossa eikä merkittävää kasvua työstä työhön siirtymissä. Kirjoittajat katsovat, että yhtenä selityksenä on se, että monet siirtymät itse asiassa toteutuvat työsuhteen sisällä, esimerkiksi siirtyminä kokoaikatyöstä osa-aikatyöhön vanhempainvapaan vuoksi tai osa-aikatyön ja koulutuksen yhdistämisenä.

Räisänen ja Schmidin (2008b, 11) mukaan nykyinen siirtymädynamiikka näyttää kuitenkin johtavan uusiin työmarkkinoiden lohkoutumisen muotoihin. Heidän mukaansa monet ihmiset joutuvat syrjäyttyviin siirtymiin erityisesti matalan taitotason työssä tai epätyypillisissä työsuhteissa. Kääntäen – kirjoittajien termejä lainaten – voisi tulkita, että joustoturvapolitiikan tavoitteena pitäisi olla pikemminkin erilaisten integroivien mekanismien vahvistaminen. Luvussa 3.1 käytiin läpi työmarkkinoiden säätelyn (työsuhdeturvan osalta) ja työmarkkinoiden segmentaation yhteyttä, ja johtopäätöksenä siitä voi toistaa sen, että korkea epätyypillisten työsuhteiden osuus voi esiintyä tässä suhteessa hyvin erilaisissa maissa (esimerkkinä toisaalta Pohjoismaat ja toisaalta anglosaksiset maat). Vaikka kaikki epätyypilliset työt eivät ole syrjäyttäviä, vaan ne voivat myös edistää parempaan työmarkkina-asemaan siirtymistä, liittyy epätyypilliseen työhön kuitenkin suurempi riski kuin tavanomaisiin töihin. Räisänen ja Schmidin (2008b, 12-13) mukaan työsuhteiden variaatio on sitä suurempi, mitä paremmin kehittyneitä työllisyysjärjestelmät ovat. Suuri työsuhteiden variaatio puolestaan merkitsee sitä, että myös sosiaaliset riskit ovat suurempia. Variaatio voi merkitä myös sitä, että riskit eri tilanteissa ovat erilaisia. Siirtymätyömarkkinoilla pitäisi siis vahvistaa mekanismeja, jotka edistäisivät sitä, että epätyypillisistä työsuhteista (tai yleisemmin huonosta työmarkkina-

asemasta, myös työmarkkinoiden ulkopuolelta) on mahdollista siirtyä parempaan työmarkkina-asemaan.

Erilaiset riskit puolestaan vaativat erilaista turvaa. Räisänen ja Schmid (2008b, 13) erottavat erilaisia riskejä, kuten liian vähäinen tai kulunut inhimillinen pääoma, liian pienet tulot, tulovaihtelut joko kysyntävaihteluiden (työttömyys, vajaatyöllisyys) tai tulonhankkimiskapasiteetin vuoksi (johon puolestaan voi olla erilaisia syitä, kuten erilaiset hoivavelvoitteet tai pitkäaikaiset sairaudet ja vammat tai vanhuus). Myös indikaattoreiden avulla voidaan jossain määrin pyrkiä kuvaamaan näitä samoja riskejä: luvussa 3.1 kuvattiin sitä, millaisia hoivavelvoitteita ihmisillä on ja miten se mahdollisesti on rajoittanut mahdollisuutta osallistua työmarkkinoille (ja siten vaikuttanut tulonhankkimismahdollisuuksiin nimenomaan ansiotulona). Luvussa 3.2 puolestaan käytettiin indikaattoria, joka kuvasi työttömyysturvan kattavuutta. Luvussa 3.3 käytetty koulutukseen osallistumista kuvaava indikaattori kertoo jotakin siitä, missä määrin liian vähäistä tai kulunutta inhimillistä pääomaa on mahdollista lisätä. Myös sosiaaliturvan kattavuudesta ja toisaalta kannustinongelmista on käytettävissä useita indikaattoreita – luvussa 3.4 käytettiin erilaisia kannustinongelmia kuvaavia indikaattoreita. Kansainvälisiä, melko yleisellä tasolla olevia indikaattoreita siitä, millaista turvaa eri siirtymävaiheissa on tarjolla, on itse asiassa melko hyvin saatavilla.

3.2 Siirtymiä kuvaavat indikaattorit

Siirtymät työttömyydestä ja työttömyyden pysyvyys

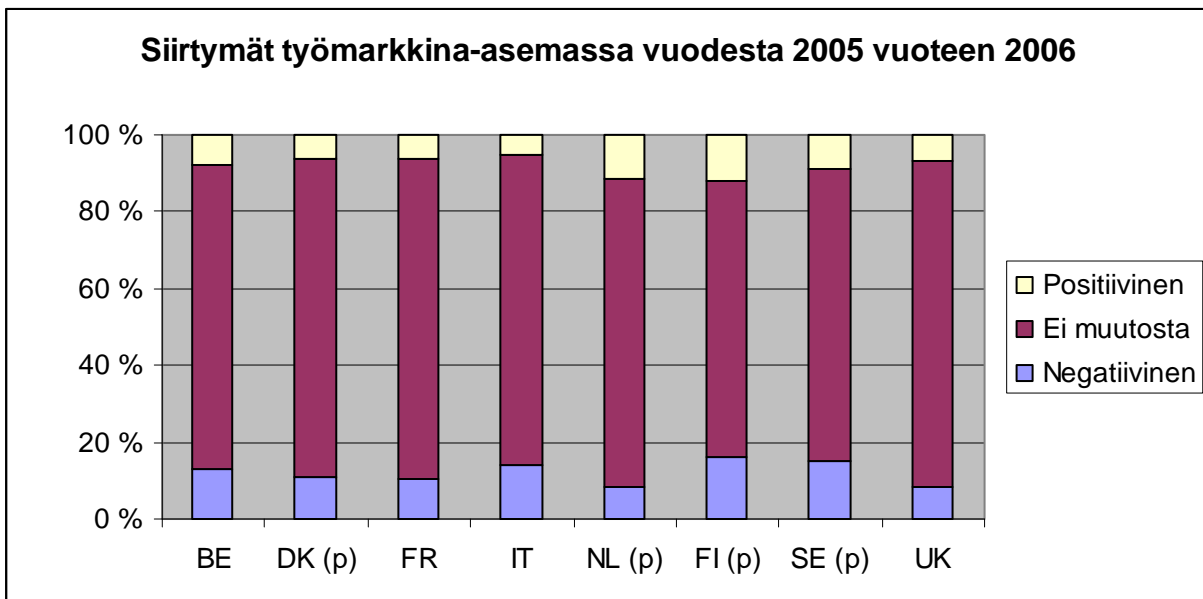
Työmarkkinoiden voi ajatella toimivan joustavasti ja turvallisesti, jos siirtymiä parempaan työmarkkina-asemaan on paljon ja toisaalta muutostilanteissa työmarkkina-asema ei ainakaan huonone. Työttömyyden pysyvyys puolestaan voidaan tulkita työmarkkinoiden segmentaatioksi ja joustoturvapolitiikan epäonnistumiseksi. Myös suurta työkäisten työmarkkinoiden ulkopuolella olevien joukkoa voi pitää joustoturvan näkökulmasta epäonnistuneena politiikkana. Parhaimmillaan työttömien ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien osuus on alhainen ja toisaalta siirtymiä työttömyydestä ja työmarkkinoiden ulkopuolelta työttömyyteen on paljon. Vastaavasti huonoimmassa tilanteessa työttömyys ja/tai työmarkkinoiden ulkopuolella olevien osuus on suuri ja siirtymät työllisyyteen ovat vähäisiä.

Aiemmin EMCON siirtymäindikaattoreita on laskettu ECHP:n (European Community Household Panel) aineistoon perustuen, mutta tätä aineistoa ei ole ollut saatavana vuoden 2001 jälkeen. Vuodesta 2003 alkaen puolestaan siirtymistä on ollut saatavana EU-SILC-aineistoa (EU Statistics on Income and Living Conditions), jota Eurostat nyt on käyttänyt rakentaessaan uusia indikaattoreita. Vuosien 2004-2005 ja 2005-2006 siirtymistä aineisto on ollut saatavana 13 jäsenmaasta, mutta tätä aineistoa ei ole vielä julkaistu. EU-SILC aineisto kuvaa henkilön omaa arviota tilanteensa muutoksesta. Ikäryhmänä ovat 16-64-vuotiaat. Tässä luvussa käytetään sekä ECHP:n että EU-SILCin aineistoa.

EMCO IG:ssä on kehitetty EU-SILC-aineistoon perustuva työllisyyden turvaa kuvaava summaindikaattori, jolla pyritään luokittelemaan kaikki kahden vuoden välillä tapahtuneet siirtymät joko positiivisiksi, neutraaleiksi tai negatiivisiksi. Olennaista on se, millaiset siirtymät ja millä perusteella tulkitaan positiivisiksi ja mitkä negatiivisiksi. Tämä ei suinkaan ole yksiselitteistä ja indikaattorin tulkintaan liittyykin varauksia. Sen määrittely, mikä siirtymä on positiivinen ja mikä negatiivinen, on joissakin tapauksissa vaikeaa (tähän kiinnittivät huomiota myös Muffels ja Wilthagen EMCO

IG:n kokouksessa toukokuussa 2009). Indikaattorin² avulla pyritään saamaan yleiskuva tapahtuneista siirtymistä:

Kuvio 44.



Kuvio ei kerro, millaisia siirtymät kunkin luokan sisällä ovat olleet. Indikaattori antaa myös hiukan erilaisen kuvan kuin edellä kuvatut määräaikaiseen työhön liittyvät indikaattorit. Maissa, joissa työsuhteturva on heikko, kuten Tanskassa ja Britanniassa, on työmarkkinoiden dynamiikka suurta (Employment in Europe 2006). Tämän indikaattorin perusteella näissä maissa kuitenkin on kaikkein suurin osa niitä, joiden työmarkkina-asema ei ole muuttunut. Sekä negatiiviset että positiiviset siirtymät ovat olleet melko vähäisiä. Tulosta voi ehkä tulkita siten, että suuri työmarkkinoiden dynamiikka ei ole johtanut heikompaan työllisyyden turvallisuuteen, mutta ei myöskään parantuneeseen työmarkkina-asemaan.

Summaamalla yhteen neutraalit ja positiiviset siirtymät näyttää siltä, että Hollanti ja Britannia ovat pärjänneet parhaiten. Jos sen sijaan katsotaan pelkästään positiivisia siirtymiä, ne ovat olleet suurimmat Hollannissa ja Suomessa. Suomen osalta indikaattori antaa toisenlaisen kuvan kuin määräaikaisuutta kuvaavat indikaattorit, joiden perusteella määräaikaisuus Suomessa on yleistä ja usein vastentahtoista ja lisäksi määräaikaisena kahtena peräkkäisenä vuonna olleita on Suomessa paljon. Yhtenä selityksenä saattaisi olla se, että työmarkkinoiden dynamiikka sittenkin toimii Suomessa melko hyvin – lukuun ottamatta julkiseen sektoriin painottuvaa määräaikaisuutta.

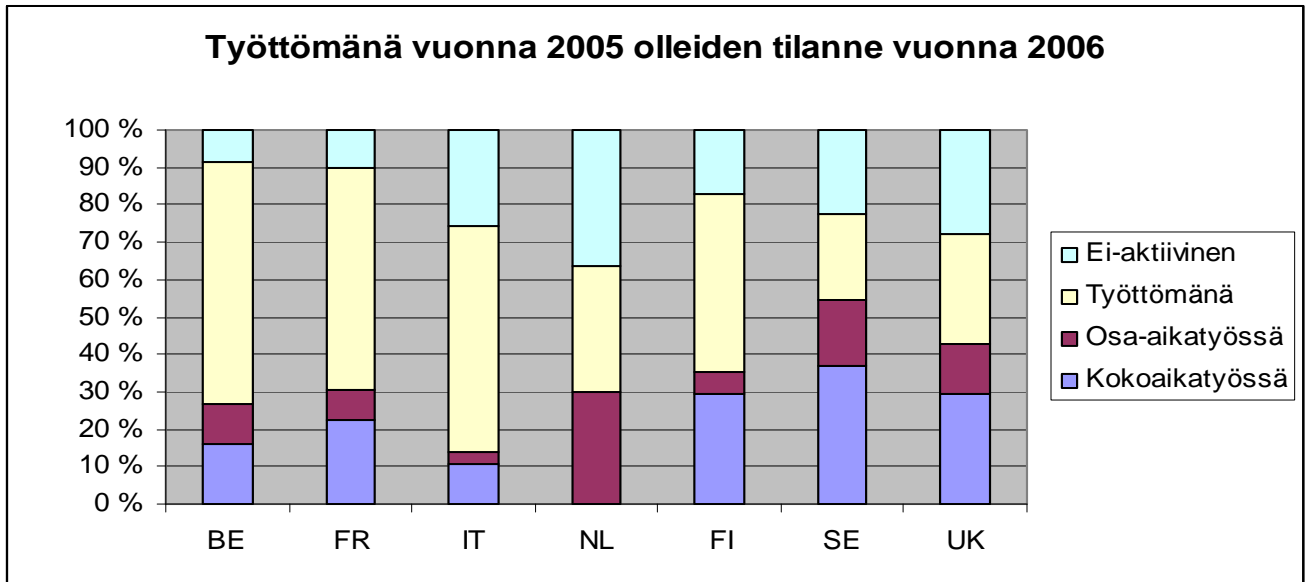
Myös negatiivisia siirtymiä on Suomessa, kuten myös Ruotsissa ja Italiassa paljon. Tämäkin tulos on hiukan yllättävä. Vaikka Suomessa määräaikaisuudesta suuri osa jatkuu melko pitkään, sen ei pitäisi vaikuttaa indikaattorin kuvaamaan negatiivisten siirtymien määrään. Epätavallisten työsuhteiden osuus ei myöskään ole merkittävästi kasvanut. Osin selityksenä voi olla työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtyminen vaikkapa työuran loppupuolella.

Työttömyyden pysyvyyttä voi pitää yhtenä ilmentymänä siitä, että työmarkkinoiden joustoturva ei toteudu. Indikaattoreiden valossa näyttääkin siltä, että sekä työllisyys että työttömyys ovat melko

² EU-SILC-aineisto, jota useimmissa tämän luvun indikaattoreissa on käytetty, on alustavaa. Myös siihen, mitkä muutokset voidaan määritellä positiivisiksi ja mitkä negatiivisiksi, liittyy varauksia. Vaikeasti tulkittavia ovat etenkin siirtymät työllisyyden ja itsensä työllistämisen välillä.

pysyviä useimmissa maissa, kun niitä tarkastellaan sen suhteen, mikä on ollut henkilön työmarkkina-asema kahtena peräkkäisenä vuonna. Siirtymiä työttömyydestä muihin työmarkkina-asemiin kuvaavien indikaattoreiden perusteella ei tietenkään voida päätellä mitään siitä, mistä tekijöistä toisaalta työttömyyden ja toisaalta työllisyyden pysyvyys kertovat. Seuraavassa kuviossa on kuvattu EU-SILC-aineiston (alustava aineisto) perusteella toisaalta työttömyyden pysyvyyttä (työttömänä kahtena peräkkäisenä vuonna) sekä siirtymiä toisaalta työllisyyteen ja ei-aktiivisuuteen (työmarkkinoiden ulkopuolelle):

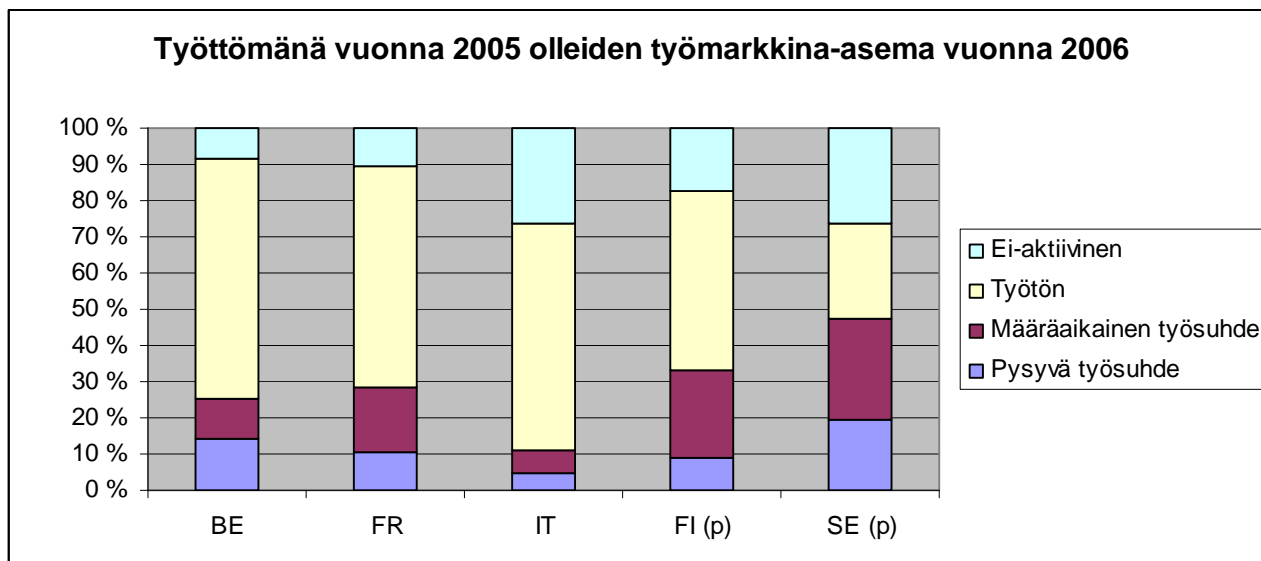
Kuvio 45.



Kuvion perusteella työttömyyden pysyvyys oli yleisintä Italiassa, Belgiassa ja Ranskassa. Italiassa myös työttömien siirtyminen työmarkkinoiden ulkopuolelle oli melko yleistä. Erityisen usein työttömyydestä siirryttiin työmarkkinoiden ulkopuolelle Hollannissa. Hollannissa työttömyydestä työllisyyteen siirrytään osa-aikatyön kautta, kun sen sijaan Suomessa, Ruotsissa ja Britanniassa siirrytään useammin kokoaikatyöhön. Tanskassa (jonka osalta oli saatavana vain kokoaikatyöhön ja työttömyyteen siirtyneet) luvut vastasivat Britannian lukuja.

Seuraavassa kuviossa puolestaan on kuvattu työttömänä vuonna 2005 olleiden työmarkkina-asema vuonna 2006. Nyt näkökulmana ei ole se, onko työttömyydestä siirrytty osa-aikatyöhön vai kokoaikatyöhön vaan se, onko työttömyydestä siirrytty pysyvään vai määräaikaiseen työsuhteeseen:

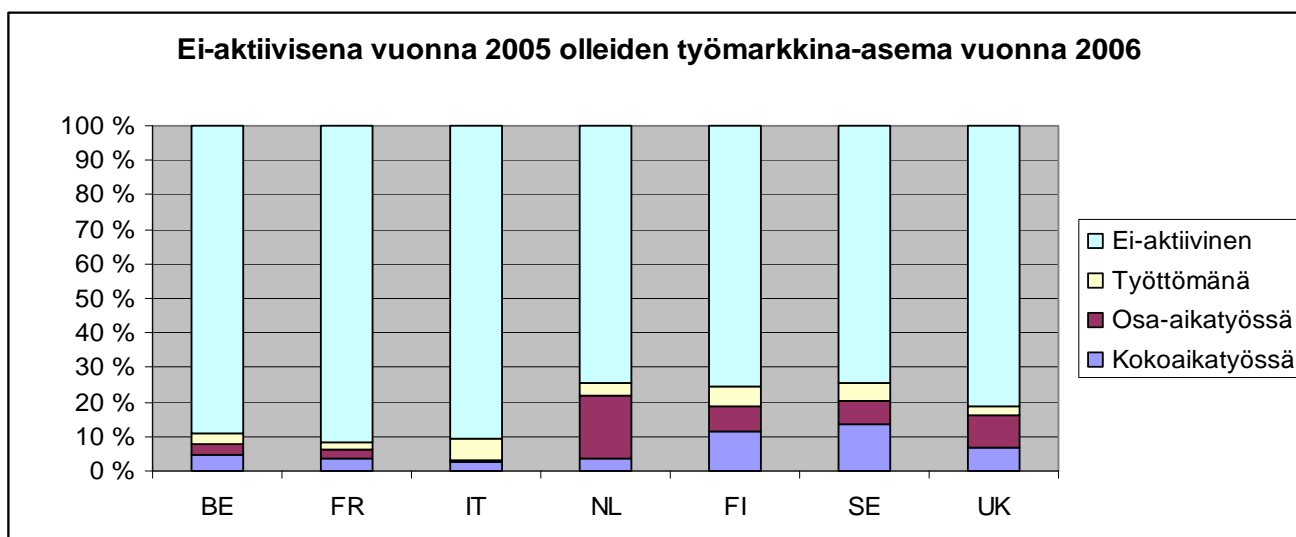
Kuvio 46.



Suomessa ja Ruotsissa työttömyydestä siirrytään työllisyyteen pääasiassa määräaikaisen työsuhteen kautta. Myös Ranskassa ja Belgiassa siirtymät määräaikaiseen työsuhteeseen ovat yleisiä. Kuvion lukuja vääristää hiukan se, että siirtymät itsensä työllistäjäksi olivat joko hyvin pieniä tai tieto puuttui. Tanskan ja Britannian osalta siirtymistä määräaikaiseen työsuhteeseen ei ollut lukuja saatavana (molemmissa maissa määräaikaisuus on hyvin vähäistä). Tanskassa työttömyydestä 34,5 % ja Britanniassa 30,9 % siirtyi pysyvään työsuhteeseen.

Segmentaation näkökulmasta myös siirtymät ei-työllisyydestä työllisyyteen ovat mielenkiintoisia. Työmarkkinoiden joustoturva toteutuu, jos myös siirtymät ei-aktiivisuudesta työllisyyteen ovat helppoja. Seuraava EU-SILC aineistoon perustuva kuvio kuvaa näitä siirtymiä.

Kuvio 47.

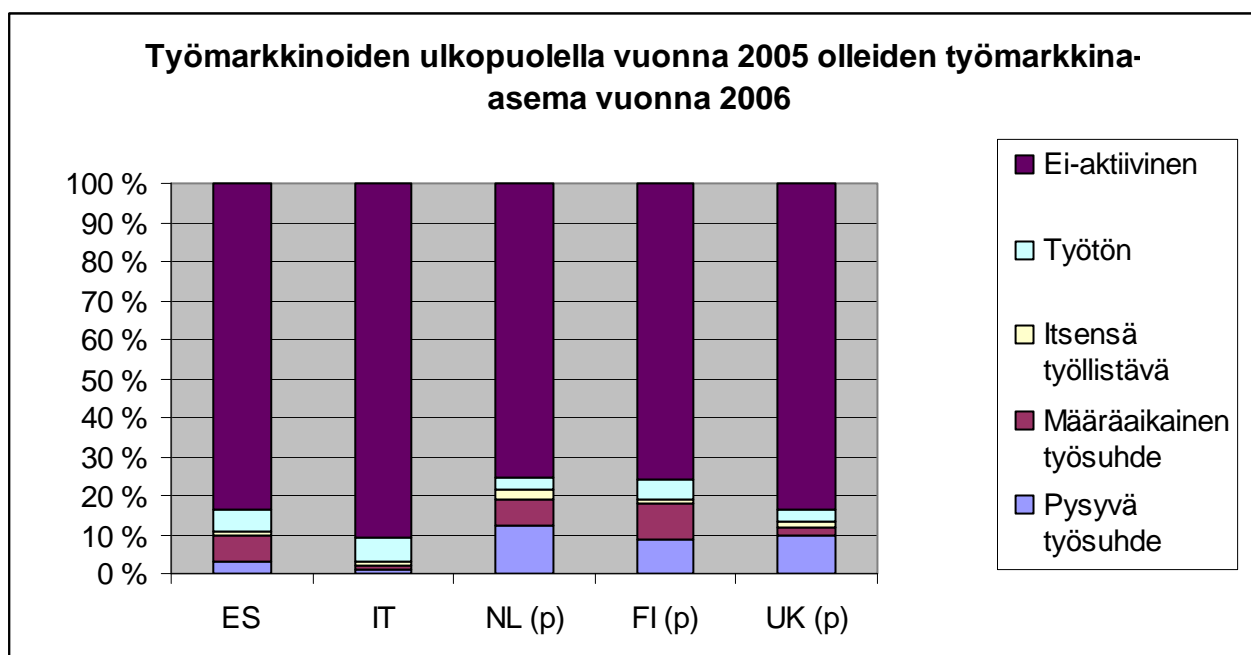


Edellisenä vuonna (2005) ei-aktiivisia olleet olivat hyvin usein ei-aktiivisia myös seuraavana vuonna (2006), mutta tästä ei suoraan voi päätellä sitä, että mahdollisuudet siirtyä työmarkkinoiden ulkopuolelta olisivat erityisen heikot. Kuvion tulkinta on vaikeaa siksi, että ei-aktiivisten ryhmä pitää sisällään periaatteessa kaikki työmarkkinoiden ulkopuolella olevat työkäiset, olivatpa nämä sitten työkyvyttömiä tai vaikkapa kotona lastaan hoitavia. Ei-aktiivisuudesta työllisyyteen siirtyneiden

osuus oli tarkastelluista maista korkein Hollannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tanskan lukuja ei kuviossa ole, koska työttömyyteen siirtyneiden osalta niitä ei ollut saatavana. Kokoaikatyöhön siirtyi Tanskassa sama osuus (11,5 %) kuin Suomessa (11,7 %) ja osa-aikatyöhön hiukan harvempi (Suomessa 7,2 %, Tanskassa 4,4 %). Britanniassa ei-aktiivisuudesta siirrytään nimenomaan työllisyyteen, kun taas Pohjoismaissa siirtymiä työllisyyteen on paljon, mutta myös siirtymiä ei-aktiivisuudesta työttömyyteen on jonkin verran.

Joustoturvan kannalta olennaista on paitsi se, miten hyvin siirtymät ei-aktiivisuudesta työllisyyteen (kokoaikatyön tai osa-aikatyön kautta) toteutuvat, myös se, millaisiin työsuhteisiin työmarkkinoiden ulkopuolelta työllistytään (pysyvä vai määräaikainen työsuhde).

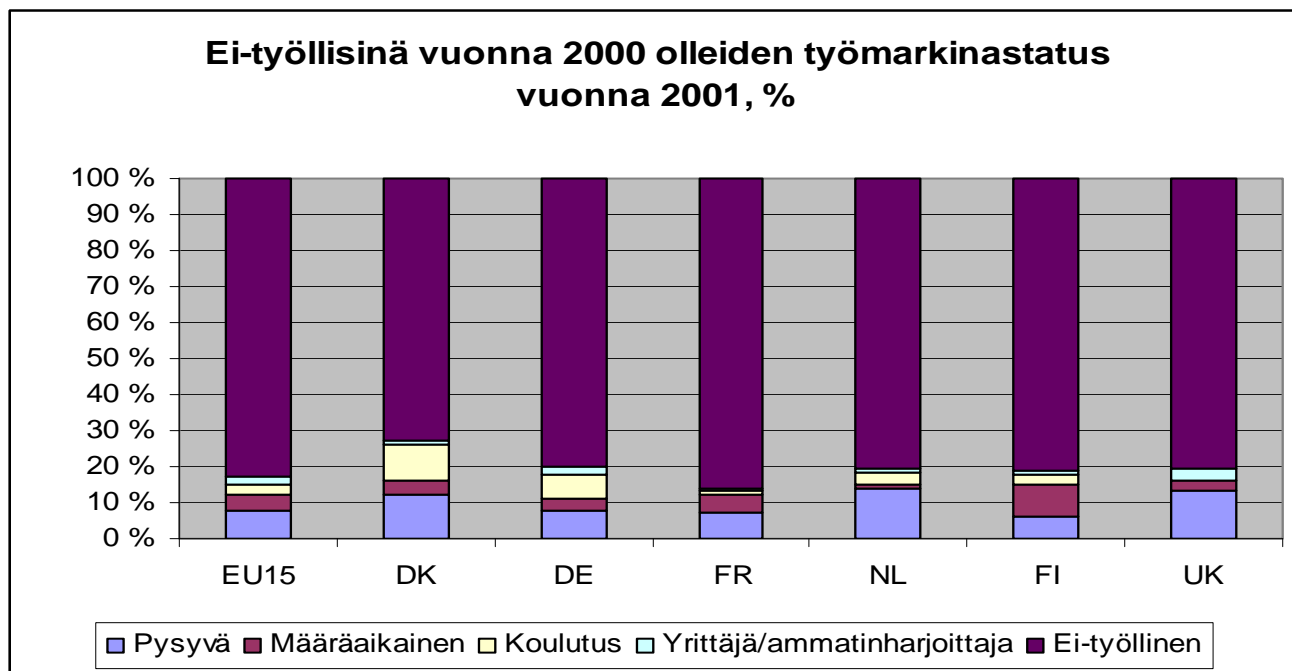
Kuvio 48.



Muutaman maan perusteella johtopäätöksiä on vaikea tehdä. Espanjassa ja Italiassa työsuhdeturva on kuitenkin tiukka ja työmarkkinoiden ulkopuolelta työllisyyteen siirrytään heikommin kuin Hollannissa, Suomessa ja Britanniassa. Suomessa puolestaan työmarkkinoiden ulkopuolelta siirrytään suunnilleen yhtä usein määräaikaiseen (9 %) ja pysyvään (8,7 %) työsuhteeseen. Hollannissa ja Britanniassa pysyvään työsuhteeseen työllistytään useammin kuin Suomessa. Olennaisempaa kuin se, millaiseen työsuhteeseen työllistytään, on ehkä se, kuinka hyvin ylipäätään työmarkkinoiden ulkopuolelta siirrytään työllisyyteen.

Lisäksi olennaista on se, millaiset mahdollisuudet työmarkkinoiden ulkopuolelta on siirtyä koulutukseen tai yrittäjäksi. EU-SILC-aineiston perusteella ei ollut käytettävissä siirtymiä ei-työllisyydestä koulutukseen. Siksi seuraavassa kuviossa on käytetty ECHP-aineistoon perustuvaa siirtymäindikaattoria siitä huolimatta, että aineisto on vanhaa:

Kuvio 49.



Työmarkkinoiden ulkopuolella oleminen niillä, joiden työmarkkinastatus edellisenä vuonna on ollut ei-työllinen, on hyvin pysyvää kaikissa EU-maissa. Tämä indikaattori ei kuitenkaan kerro kovin paljon työttömyyden pysyvyydestä, koska ei-työllisiä ovat niin työttömät, työkyvyttömyyseläkkeellä olevat kuin vaikkapa kotona lastaan hoitavatkin. Kuvion perusteella segmentaatio (ei-työllisenä olemisen pysyvyys) on kaikissa maissa hyvin suurta. Ainoastaan Tanskassa osuus on hiukan alhaisempi ja syynä on koulutukseen siirtyminen eikä työllistyminen. Myös Saksassa koulutukseen siirtyminen on melko yleistä. Erityisen alhaisen työsuhdeturvan maassa eli Britanniassa ei-työllisyys on lähes yhtä pysyvää kuin EU15-tasolla, mutta ne jotka työllistyvät, työllistyvät nimenomaan pysyvään työsuhteeseen. Yksi kuvion keskeinen viesti onkin se, että siirtymät ei-työllisyydestä koulutukseen olivat hyvin vähäisiä Tanskaa ja Saksaa lukuun ottamatta.

Vaikka ei-työllisyydestä pysyvään työsuhteeseen työllistyvien osuudet eivät missään maassa ole kovin korkeita, on kuitenkin huomattava ero siinä, onko se 6-8 prosenttia (Suomi, Ranska, Saksa) vai 12-14 % (Tanska, Britannia, Hollanti). Jos taas katsotaan ei-työllisten siirtymiä joko määräaikaiseen tai pysyvään työsuhteeseen, ovat osuudet 15-16 prosenttia Tanskassa, Hollannissa, Suomessa ja Britanniassa. Suomessa siis yleisempää on siirtyminen ei-työllisyydestä määräaikaisuuteen. Lisäksi määräaikaisten työsuhdeiden toistuvuus (määräaikaisuuden jatkuminen) on Suomessa melko yleistä – niiden osuus, jotka olivat kahtena peräkkäisenä vuonna olleet määräaikaisessa työsuhteessa, oli Suomessa kaikkein korkein (9%).

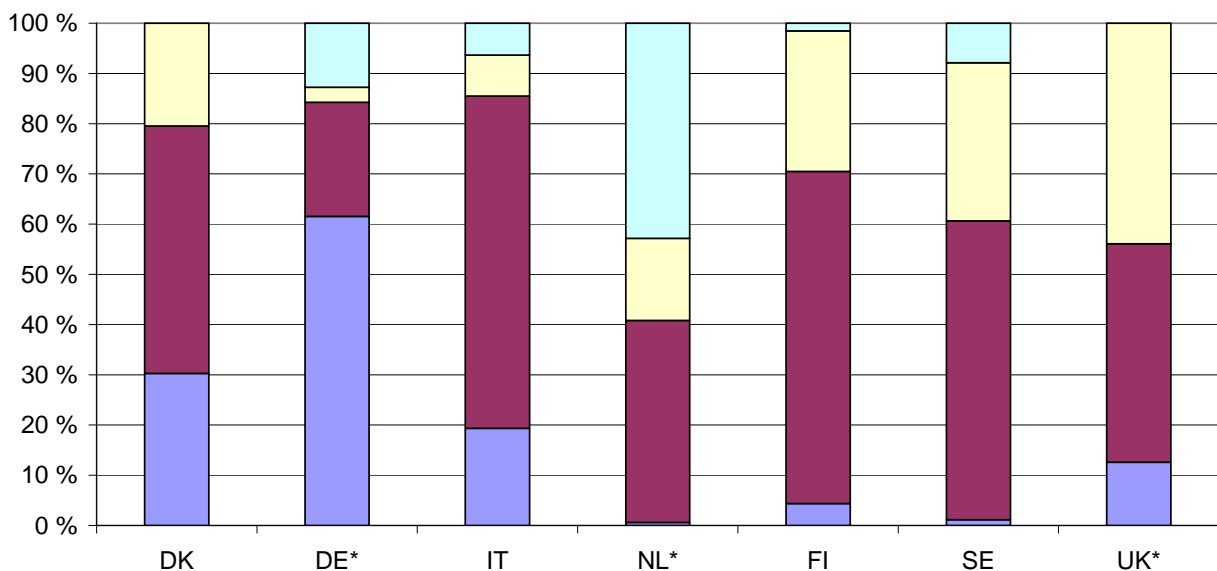
Siirtymät määräaikaisesta työsuhteesta ja määräaikaisuuden pysyvyys

Joustoturvan näkökulmasta työmarkkinat toimivat hyvin, jos vastentahtoisesti määräaikaisuudessa olevien osuus on alhainen ja/tai määräaikaiset työsuhteet toimivat siltana pysyvään työsuhteeseen eli siirtymiä määräaikaisista työsuhteista pysyviin työsuhteisiin on paljon. Vastaavasti huonona voi pitää tilannetta, jossa samat työntekijät ovat jatkuvasti vastentahtoisessa määräaikaisessa työsuhteessa. Joustoturvan näkökulmasta myös mahdollisuudet siirtyä määräaikaisesta työsuhteesta koulutukseen ovat tärkeitä. Määräaikaisissa työsuhteissa olevista jopa puolet on eräiden arvioiden mukaan työssä käyviä köyhiä (Palacios ym. 2009). Suomessa tilanne on tältä osin parempi, sillä korkeasta määräaikaisten osuudesta huolimatta työssä käyvien köyhien osuus on Suomessa alhainen.

Määräaikaisuuden syyt valottavat sitä, missä määrin määräaikaisuus on vastentahtoista ja missä määrin se liittyy tavalla tai toisella elämäntilanteeseen. Seuraava kuvio kuvaa määräaikaisuuden syytä muutamissa jäsenmaissa:

Kuvio 50.

Määräaikaisuuden syyt v. 2007



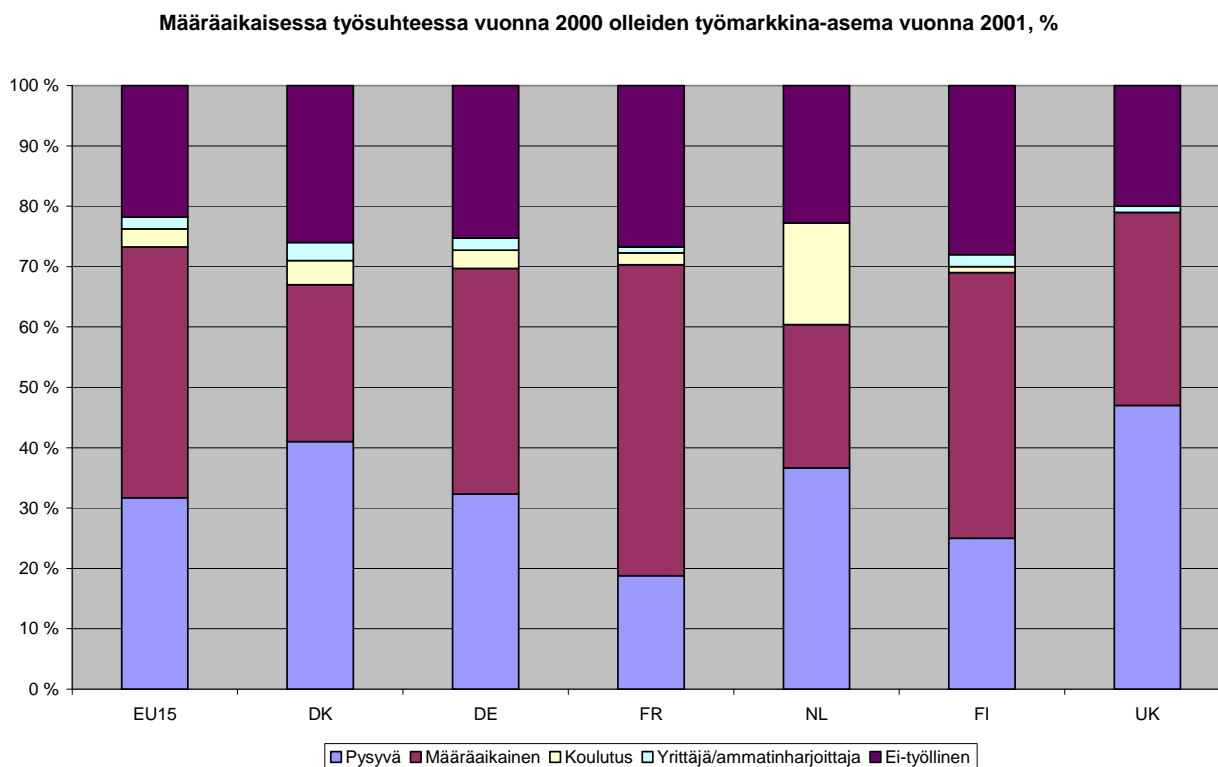
*Luvut epäluotettavia pienen otoksen vuoksi

■ Koulutus ■ Vakituisen työn puute ■ Ei halunnut vakituista työtä ■ Koeaika

Määräaikaisuuden syyt vaihtelevat hyvin paljon. Useissa jäsenmaissa (Tanska, Italia, Suomi, Ruotsi) vakituisen työn puute (joka siis on tulkittu tässä vastentahtoiseksi määräaikaiseksi työksi) on keskeisin määräaikaisuuden syy. Hollannissa kaikkein yleisin syy määräaikaisuuteen on koeaika. Britanniassa puolestaan vapaaehtoinen määräaikaisuus on kaikkein yleisintä ja yhtä yleistä kuin vastentahtoinen määräaikaisuus – mutta kaiken kaikkiaan määräaikaisten työsuhteiden osuus Britanniassa on hyvin alhainen. Saksassa kaikkein yleisin syy määräaikaisuuteen on koulutus. Suomessa vastentahtoinen määräaikainen työ on selvästi yleisempää kuin vapaaehtoinen määräaikainen työ.

Seuraava kuvio kuvaa sitä, miten pysyvää määräaikaisuus on (kahtena peräkkäisenä vuonna määräaikaisessa työsuhteessa olleet) sekä mihin työmarkkina-asemaan määräaikaisista työsuhteista siirytään:

Kuvio 51.

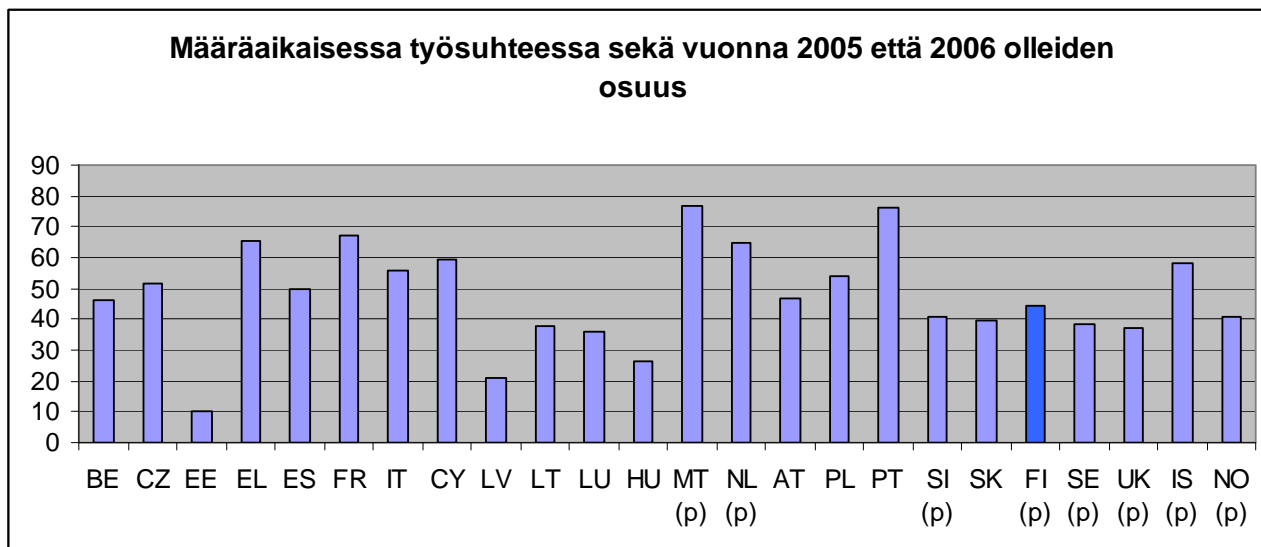


Kuviosta nähdään, että määräaikaisuus on jossain määrin pitkään jatkuva työmarkkinatilanne kaikissa tarkasteltavissa maissa, vaikka erojakin on. Alhaisinta määräaikaisessa työsuhteessa pitkään olevien osuudet ovat Hollannissa ja Tanskassa. Erityisen pysyvää määräaikaisuus on Ranskassa. Myös Suomessa määräaikaisuus on melko pysyvää. Siirtymät määräaikaisesta työsuhteesta pysyvään työsuhteeseen ovat yleisimpiä Britanniassa ja Tanskassa – joissa kummassakaan kuitenkin määräaikaisten työsuhteiden osuus ei ole korkea. Määräaikaisesta työsuhteesta siirrytään myös melko usein työmarkkinoiden ulkopuolelle – Ranskassa ja myös Suomessa jopa useammin kuin pysyvään työsuhteeseen. Sama koskee EU-15-tasoa.

Siirtymät määräaikaisesta työsuhteesta koulutukseen ovat melko vähäisiä lähes kaikissa maissa Hollantia lukuun ottamatta. Se, että (ei-vastentahtoista) määräaikaisesta työsuhteesta siirrytään harvoin koulutukseen, voi kertoa monesta asiasta. Selityksenä voi olla vaikkapa se, että muut reitit pysyvään työsuhteeseen ovat toimivampia (mahdollisesti Tanska, Britannia – joissa ylipäätään ongelma ei ole laaja). Toisaalta se voi liittyä siihen, että koulutusta ei koeta tehokkaana väylänä kohti pysyvää työsuhdetta tai siihen, että koulutusreittejä ja opintososiaalisia etuuksia on määräaikaisessa työsuhteessa oleville tarjolla riittämättömästi.

Suomessa siirtymät määräaikaisesta työsuhteesta koulutukseen ovat vieläkin vähäisempiä kuin muissa tarkasteltavissa maissa (Britanniaa lukuun ottamatta – jossa kuitenkin määräaikaisten työsuhteiden ja erityisesti ei-vapaaehtoisten määräaikaisten työsuhteiden osuus on hyvin alhainen). Suomen vähäisiä siirtymiä määräaikaisista työsuhteista koulutukseen voi pitää ongelmana ottaen huomioon sen, että Suomessa vastentahtoisen määräaikaisen työn tekeminen on laajaa ja määräaikaisuus melko pysyvää (EMCON indikaattorin 21M1 perusteella; aineistona ECHP). EU-SILC-aineiston perusteella taas määräaikaisuus ei Suomessa ole poikkeuksellisen pysyvää:

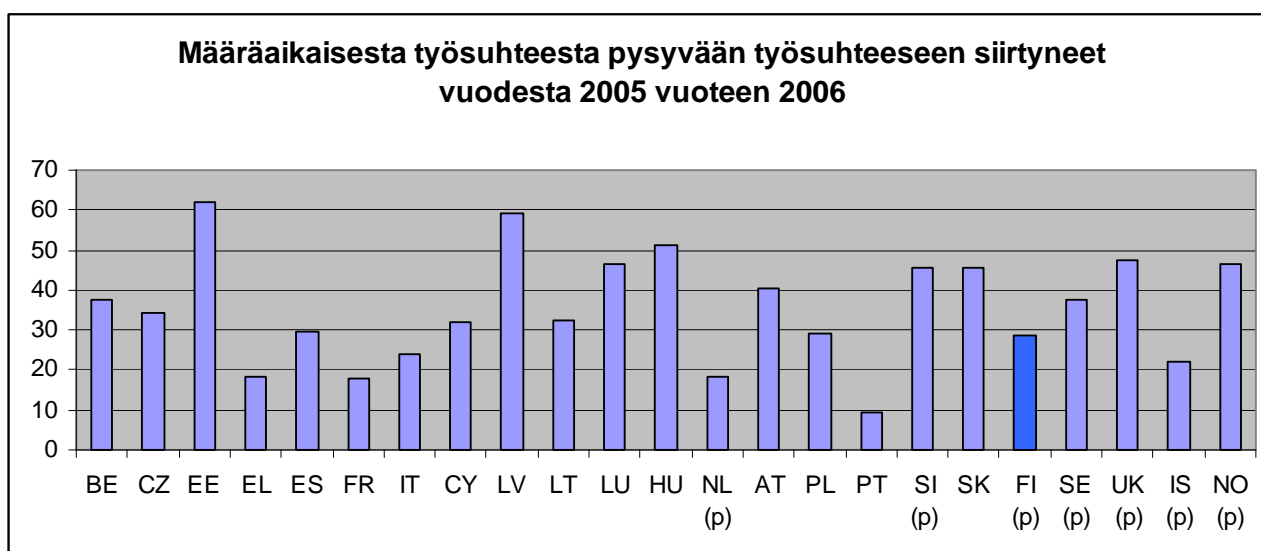
Kuvio 52.



Yllä oleva kuvio perustuu EU-SILC-aineistoon ja se antaa varsin erilaisen kuvan kuin edellä käytetty ECHP-aineiston indikaattori vuosilta 2000-2001. Suomen osalta tulokset itse asiassa eivät poikkea kovin paljon. Erona on pikemminkin se, että EU-SILC-aineiston perusteella määräaikaisessa työsuhteessa sekä vuonna 2005 että 2006 olleiden osuus on eräissä muissa maissa ollut selvästi korkeampi kuin ECHP-aineiston perusteella vuosina 2000-2001 (mm. Hollanti, Ranska, Portugali).

EU-SILC-aineiston perusteella määräaikaisesta työsuhteesta pysyvään työsuhteeseen siirtyneiden osuudet olivat seuraavanlaisia:

Kuvio 53.



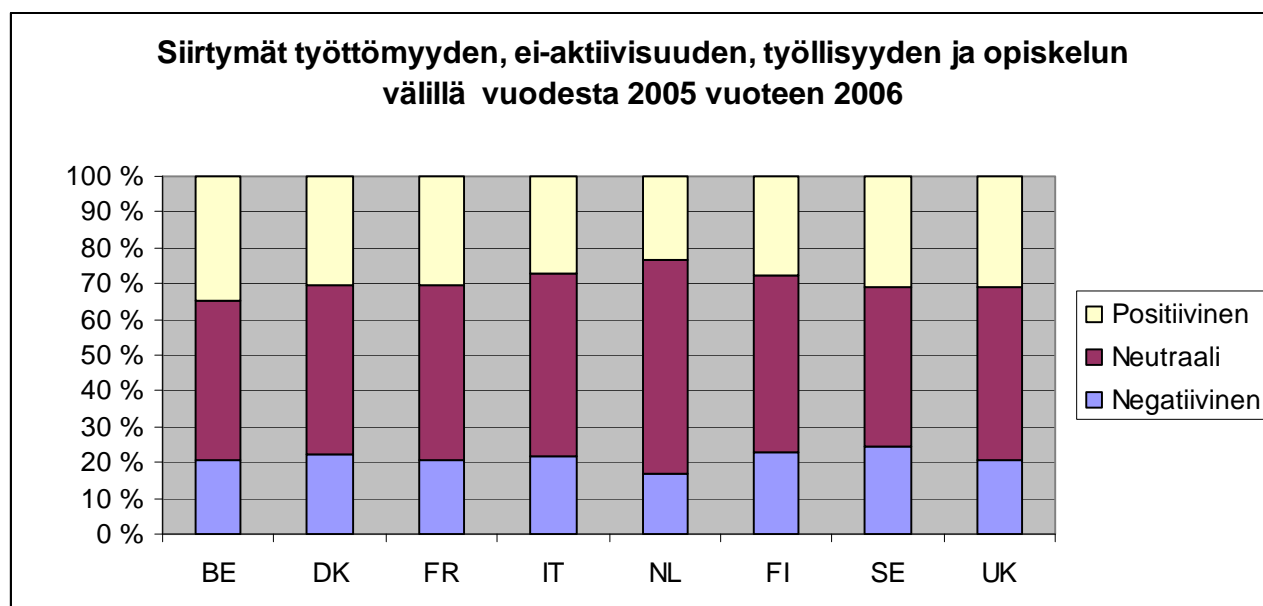
Suomessa 44 % oli määräaikaisessa työsuhteessa sekä vuonna 2005 että 2006 ja pysyvään työsuhteeseen oli siirtynyt 28 %. Ruotsissa vastaavat luvut olivat 37 % ja 38 %. Samaan aikaan Italiassa, Ranskassa ja Espanjassa määräaikaisuus oli Suomea pysyvämpää (50-67 %) ja siirtymät pysyvään työsuhteeseen hiukan vähäisempiä (18-29 %). Espanjassa (2,2 %) ja Italiassa (5,4 %) määräaikaisista vuonna 2005 oli itsensä työllistäviä vuonna 2006 (useimmista maista lukuja ei näiltä osin ollut saatavana tai ne olivat hyvin pieniä).

Vaikka indikaattoreiden valossa Suomessa (vastentahtoinen) määräaikaisuus on melko yleistä, tutkimusten mukaan määräaikaisen työn vastaanottaminen edistää kuitenkin siirtymistä pysyvään työsuhteeseen verrattuna niihin, jotka ovat pysyneet työttömänä (Kauhanen 2005). Vaikutukset voivat kuitenkin erota eri ryhmissä – Kauhasen (2002) mukaan iäkkäämmillä määräaikaisessa työsuhteessa olevilla on Suomessa ollut suurempi todennäköisyys päätyä uuteen määräaikaiseen työsuhteeseen tai työttömyyteen. Kyyrän (2008) mukaan lyhyen keikkatyön vastaanottaminen (sovitellun päivärahan turvin) paransi työllistymistä pysyvään työhön myöhemmin.

Siirtymät koulutuksen ja eri työmarkkina-asemien välillä

EMCO IG:ssä on kehitetty myös summaindikaattori, joka kuvaa positiivisia, negatiivisia ja neutraaliksi määriteltyjä siirtymiä työttömyyden, ei-aktiivisuuden, työllisyyden ja opiskelun välillä. Indikaattori perustuu EU-SILC-aineistoon. Kuten edellä esitetyn summaindikaattorin (siirtymät eri työmarkkina-asemien välillä), myös tämän indikaattorin tulkintaan liittyy varauksia ennen kaikkea siksi, että sen määrittelemisen, mikä on positiivinen tai negatiivinen siirtymä, on vaikeaa.

Kuvio 54.



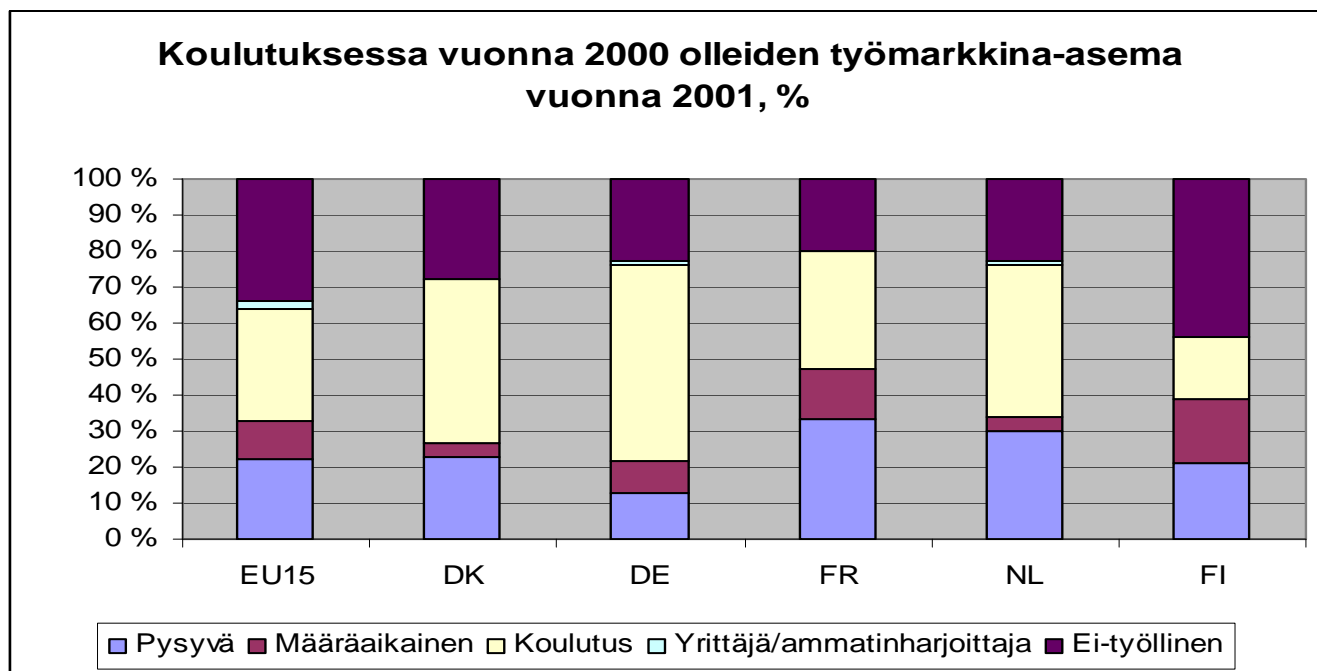
Keskeisin viesti kuviossa on, että maiden välillä ei ole kovin suuria eroja siirtymissä. Summaindikaattorin sisällä kuitenkin se, millaisia positiiviset ja negatiiviset siirtymät itse asiassa ovat, voi erota paljonkin. Tällä tavoin summattuna negatiivisia siirtymiä on kaikissa maissa suunnilleen saman verran (Suomessa ja Ruotsissa hiukan enemmän kuin muissa maissa). Hollannissa niiden osuus, joiden asema ei ole muuttunut, on suurin ja Belgiassa tavalla tai toisella positiivisia siirtymiä on kaikkein eniten.

Segmentoituminen työmarkkinoilla voi ilmetä myös siten, että siirtymät koulutuksesta työllisyyteen ovat ongelmallisia joko siten, että niihin liittyy viivettä tai jopa siten, että koulutuksesta päädytään työllisyyden sijaan työmarkkinoiden ulkopuolelle. Joustoturvakustelussa (mm. Employment in Europe 2006) on esitetty, että tiukka työsuhdeturva johtaa työmarkkinoiden segmentoitumiseen siten, että esimerkiksi naisten, nuorten ja (pitkäaikais)työttömien työmarkkinoille pääsy (työllistyminen) vaikeutuu. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistymisen esteenä on kuitenkin monia työsuhdeturvasta riippumattomia tekijöitä. Useissa jäsenmaissa myös naisten työllisyysaste on sel-

västi matalampi kuin miesten, mutta myös sille on monia muita syitä, kuten riittämättömät lastenhoitopalvelut ja muut työn ja perheen yhteensovittamisen esteet.

Sen sijaan koulutuksensa päättävien nuorten osalta voi perustellummin ajatella, että työssä olevien tiukka työsuhdeturva saattaa johtaa siihen, että koulutuksen jälkeen työllistytään lähinnä määräaikaisiin työsuhteisiin tai työllistyminen ylipäätään on vaikeaa. Seuraava kuvio kuvaa koulutuksessa edellisenä vuonna (2000) olleiden työmarkkina-asemaa seuraavana vuonna (2001):

Kuvio 55.



Kuvio kertoo, että koulutuksessa edellisenä vuonna (2000) olleista EU15-tasolla 34 prosenttia oli ei-työllisiä seuraavana vuonna. Yhteensä 33 prosenttia oli työllisenä, joko määräaikaisessa työsuhhteessa (11 %) tai pysyvässä työsuhhteessa (22 %). Kaikkein parhaiten tässä ryhmässä koulutus näyttöisi johtavan työllistymiseen Ranskassa. Sekä Tanskassa, Saksassa että Hollannissa koulutuksessa olemisen kahtena peräkkäisenä vuonna oli yleistä, mikä kertonee melko pitkistä koulutuksista tai koulutusketjuista. Suomessa koulutuksesta työlliseksi siirtyneiden osuus on hiukan parempi kuin EU15-taso – mutta koulutuksesta työllisyyteen siirtyneistä lähes puolet työllistyi määräaikaiseen työsuhteeseen. Erityisen korkea Suomessa oli koulutuksesta ei-työllisyyteen siirtyneiden osuus (44 % - kaikkein korkein tämän tarkastelun maista). Indikaattori ei kuitenkaan kerro mitään siitä, jäävätkö koulutuksensa päättäneiden työttömyysjaksot lyhyiksi vai pitkiksi.

Edellä käytetty indikaattori kuvaa siirtymiä koulutuksesta muihin työmarkkina-asemiin. Ongelmallisena voi pitää tilannetta, jossa koulutuksesta siirrytään ei-työlliseksi (joka pitää sisällään paitsi työttömyyteen siirtyneet, myös työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtyneet). Olennaisia ovat siirtymät koulutuksesta työllisyyteen – joko pysyväan työsuhteeseen tai määräaikaiseen työsuhteeseen. Suomessa koulutuksesta siirrytään määräaikaiseen työsuhteeseen hiukan yleisemmin kuin EU-maissa keskimäärin. Kaiken kaikkiaan työuran alkuun liittyy usein erilaisia työllistymisongelmia. Siihen, miten hyvin (tai huonosti) siirtymät koulutuksesta työhön toteutuvat, vaikuttaa vahvasti myös suhdannetilanne ja on jopa saatu viitteitä siitä, että huonossa suhdannetilanteessa opintonsa päättäneiden työllisyystilanne ja tulotaso ovat vielä pitkän ajan kuluttua alhaisemmat kuin niiden, jotka valmistuvat koulutuksesta hyvässä suhdannetilanteessa.

Sainio (2008) on tutkinut akateemisten työuran alkuun liittyviä kitkatekijöitä sekä työuran alkuvaiheen työttömyyden vaikutusta myöhempään tilanteeseen. Tulosten mukaan osalla akateemisen koulutuksen saaneista työuran alun työllistymisvaikeudet heijastuvat aikaan, jolloin valmistumisesta on kulunut viisi vuotta. Erityisesti tutkimuksessa oli näkökulmana se, kuinka hyvin ensimmäinen valmistumisen jälkeinen työpaikka vastasi koulutusta (eikä siis niinkään se, oliko työsuhte määräaikainen vai pysyvä). Tulosten mukaan ensimmäisen valmistumisen jälkeisen työn huono vastaavuus opintojen kanssa heikensi myös kyselyhetken työllisyystilannetta. Myös työurassa olevat katkot paitsi työttömyyden myös perhevapaiden takia kasvattivat kyselyhetken työttömyyden todennäköisyyttä. Tällöin vastavalmistuneet joutuvat puntaroimaan sitä, ottaako vastaan koulutusta vastaamaton työ – joka saattaa heikentää työuraa myöhemminkin – vai etsiäkö koulutusta vastaavaa työtä työttömänä työnhakijana – jolloin työttömyyden pitkittyminen uhkaa huonontaa työuraa myös myöhemmin.

Siirtymät ansiotasolta toiselle

Siirtymäindikaattorit mahdollistavat myös tarkastelun sen suhteen, millaisia siirtymät ei-työllisyydestä ja ei-aktiivisuudesta eri (työ)tulodesiileihin tai eri tulodesiilistä toiseen ovat olleet. Aiemmin tulotasojen siirtymiä on EMCossa kuvattu indikaattorilla 18A8 ECHP-aineiston perusteella, kun uutena aineistona on käytetty EU-SILC-aineistoa. Indikaattorit antavat varsin erilaisen kuvan tulosiirtymistä - mutta indikaattoreiden antamia tuloksia ei ole mielekästä verrata eri ajankohdan ja erilaisten luokittelujen vuoksi. Erot tulosiirtymissä eivät myöskään ole systemaattisia.

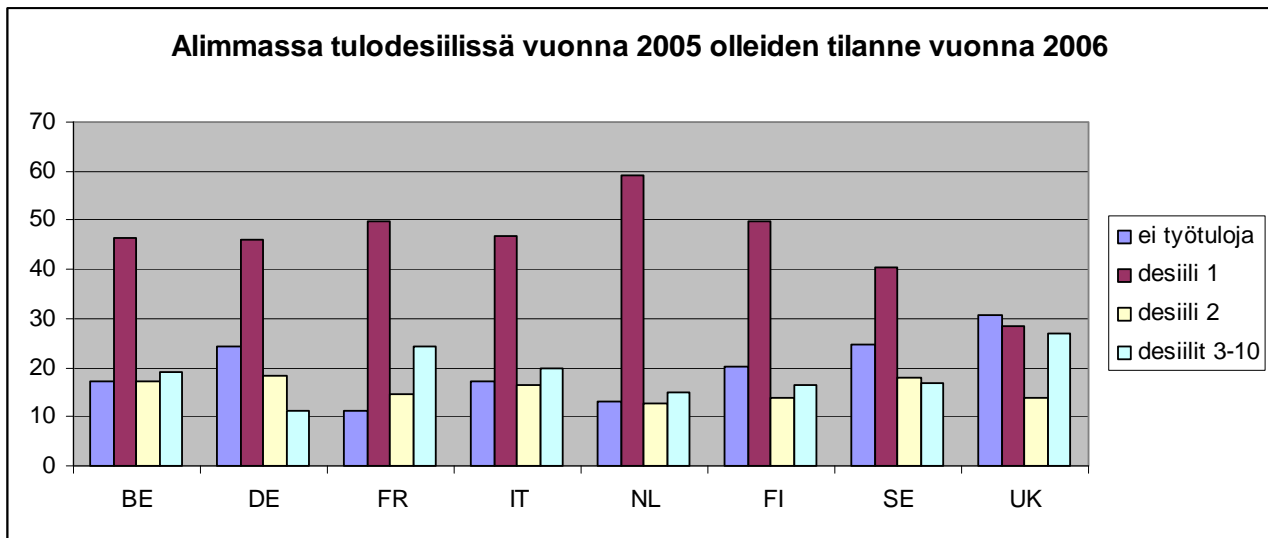
Indikaattoreiden tulkinta on kuitenkin melko vaikeaa, sillä ensinnäkin ei-työllisiä (EHP) ovat sekä työttömät että työmarkkinoiden ulkopuolella olevat, kuten työkyvyttömät ja kotityötä tekevät. Siirtymät työmarkkinoille voivat joissakin tapauksissa jopa laskea käytettävissä olevia tuloja työttömyyskorvauksen, työkyvyttömyyseläkkeen tai erilaisten tulonsiirtojen jäädessä pois. Ei-työllisyydestä siirryttiin kaikkein yleisimmin alimpiin tulodesiileihin (1. ja 2. tulodesiili ovat useimmissa maissa kaikkein tavallisimmat ryhmä johon ei-työllisyydestä siirryttiin). Indikaattori ei kuitenkaan kerro mitään siitä, miten ei-työllisten ryhmässä eri ryhmät ovat eri maissa painottuneet.

Edellä kuvatut ei-työllisten (EHP) tulosiirtymät pitävät sisällään muitakin ryhmiä kuin työttömät. Työttömyys on kuitenkin yksi keskeinen riski sille, että tulotaso alenee. Irtisanomisten vaikutuksia palkkoihin ovat Suomessa tutkineet Korkeamäki ja Kyyrä (2008). Heidän mukaansa irtisanotut työntekijät eivät työllistyessäänkään välttämättä yllä entiseen ansiotasoonsa. Tulojakauman yläpäässä irtisanomisten vaikutus myöhempään palkkaan oli kuitenkin pieni. Sen sijaan palkkajakauman alapäässä negatiivinen vaikutus oli suuri, mikä kirjoittajien mukaan viittaa siihen, että moni työpaikkansa menettäneistä on syrjäytynyt työmarkkinoilta osin tai kokonaan. Myös sillä, missä suhdannetilanteessa irtisanomiset tapahtuivat, oli tutkimuksen mukaan vaikutusta. Laman aikana irtisanottujen kohdalla palkkatulot laskivat keskimäärin, mutta myös niiden hajonta kasvoi huomattavasti. Vaikutus palkkatuloihin oli myös pitkäaikainen. Sen sijaan noususuhdanteessa tapahtuvilla irtisanomisilla oli selkeä vaikutus palkkatulojen jakaumaan, mutta vain mediaanin alapuolella.

Joustavuuden ja turvallisuuden työmarkkinoilla voi ajatella olevan yhteydessä myös siihen, miten hyvät mahdollisuudet työmarkkinoilla on siirtyä parempaan työpaikkaan. Sillä, mikä on työpaikkarakenne, saattaa olla yhteyttä myös siihen, millaiset mahdollisuudet työssä olevilla on siirtyä paremmalle tulotasolle. Palaciosin ym. (2009, 15) mukaan liikkuvuusmahdollisuudet ovat sitä paremmat, mitä alhaisempi on matalapalkkatöiden osuus ja päinvastoin. EMCON indikaattoriryhmässä (positiivisia) siirtymiä tulodesiilistä toiseen on pidetty yhtenä indikaattorina siitä, että liikkuminen

(ylöspäin) työmarkkinoilla on mahdollista joko koulutuksen tai työkokemuksen myötä. Seuraava EU-SILC-aineistoon perustuva indikaattori kuvaa siirtymiä alimmalta tulodesiililtä ylempään:

Kuvio 56.



Alimmassa tulodesiilissä voi olettaa olevan erityisesti töitä, joissa joko tehtyjen työtuntien määrä on jäänyt pieneksi tai palkkataso on ollut matala. Usein kyse voi olla molemmista. Kuvioista nähdään, että alimmasta tulodesiilistä on siirtynyt melko usein tilanteeseen, jossa ei ole työtuloja. Suomessa tämä osuus oli noin 20 %. Toisaalta useimmissa maissa suunnilleen yhtä moni onnistui nostamaan tulotasoon siirtymällä kolmanteen tai sitä ylempään tulodesiiliin. Kaikkein yleisimmin kuitenkin ne, jotka olivat vuonna 2005 alimmassa tulodesiilissä, olivat alimmassa desiilissä myös vuonna 2006. Britanniassa sekä liikkuvuus alaspäin (jos sellaiseksi tulkitaan siirtyminen ryhmään, jolla ei ollut työtuloja) että liikkuvuus ylöspäin olivat yleisempiä kuin muissa maissa.

Indikaattoreiden perusteella voidaan todeta – sinänsä ilmeinen – tulos, että yleisimpiä ovat siirtymät seuraavalle tulodesiilille. Siirtymäindikaattoreiden perusteella ei kuitenkaan voi sanoa mitään siitä, mistä positiivisissa siirtymissä oikeastaan on kyse. Onko siirtyminen ylempään tulodesiiliin ollut seurausta toimialan tai yrityksen hyvästä tuottavuuskehityksestä? Mikä osa siirtymistä ylempiin tulodesiileihin selittyy siirtymillä osa-aikaisesta työstä kokoaikaiseen tai ylitöiden tekemisestä? Entä minkä verran siirtymät ylempiin tulodesiileihin selittyvät työpaikan vaihdosta toiseen (tuottavampaan) yritykseen tai toiselle (tuottavammalle) toimialalle? Siirtyminen korkeammalle tulotasolle voi selittyä myös lisäkoulutuksen tai lisääntyneen työkokemuksen kautta tai se voi selittyä ammatin vaihtamisella.

Vaikka siirtymäindikaattoreiden perusteella ei voi päätellä, mistä kaikista tekijöistä mahdollisuudet siirtyä esimerkiksi vaativampiin tehtäviin ja siten paremmalle tulotasolle kertovat, tutkimusten perusteella tiedetään, että mahdollisuudet eroavat eri toimialoilla ja ammateissa sekä miesten ja naisten välillä. Kauhasen ja Naporin (2009) mukaan teollisuuden toimihenkilöistä naiset aloittavat uransa vähemmän vaativista tehtävistä kuin miehet. Aloituspalkoissa on runsaan neljän prosentin selittymätön ero - erilainen koulutus selittää siis vain osan aloitustehtävien eroista. Miehet myös ylenevät naisia useammin. Ylenemisen (positiiviset) palkkavaikutukset ovat kuitenkin miehillä ja naisilla samankaltaisia. Sen sijaan miehet häviävät alenemisesta vähemmän ja alenevat urallaan harvemmin. Sukupuolierot ovat kuitenkin kaventuneet selvästi viime vuosikymmeninä ja erot ovat pienempiä teknisillä aloilla.

Naiset kouluttautuvat Suomessa keskimäärin pidemmälle kuin miehet ja osallistuvat useammin myös aikuiskoulutukseen. Näin on riippumatta aiemmasta koulutustaustasta tai työmarkkina-

asemasta. Joustoturvan kannalta voi pitää ongelmallisena tilannetta, jossa naiset edelleen – jonkin verran parantuneesta tilanteesta huolimatta – eivät näytä kovin hyvin pystyvän parantamaan asemaansa työmarkkinoilla esimerkiksi koulutuksen kautta. Kansainvälisesti on poikkeuksellista, että määräaikaaisuuteen liittyy työntekijöiden korkea koulutustaso. Julkisella sektorilla koulutetut naiset ovat olleet suuri määräaikaisten työntekijöiden ryhmä ja nimenomaan julkisella sektorilla määräaikaiset työsuhteet eivät ole kovin hyvin johtaneet pysyviin työsuhteisiin. Yksityisellä sektorilla puolestaan naisten kouluttautuminen näyttäisi mahdollistavan palkkatason nostamisen (sukupuolten välisten palkkaerojen kaventumisen) mikäli naiset työskentelevät miesvaltaisilla aloilla. Yhtä ongelmallista joustoturvan kannalta on toisaalta se, että miehet osallistuvat koulutukseen huomattavasti vähemmän kuin naiset ja miehistä erityisesti matalasti koulutetut tai kokonaan vailla koulutusta olevat syrjäytyvät naisia useammin kokonaan työmarkkinoilta. Miesten kohdalla kuitenkin kohtuullinenkin koulutustaso näyttää edelleen johtavan naisia parempaan työmarkkina-asemaan.

4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Indikaattorit mahdollistavat maiden vertailun – mutta tarvitaan myös kansallisia indikaattoreita

Joustoturvapolitiikka koskee miltei kaikkea työmarkkinoiden säätelyyn, kannustavuuteen, sosiaaliturvaan, työvoimapolitiikkaan ja elinikäiseen oppimiseen liittyviä tekijöitä. Joustoturvavoitteen puolestaan voidaan pitää esimerkiksi hyvää työllistävyyttä, vähäistä työmarkkinoiden segmentaatiota tai ns. positiivisia siirtymiä työmarkkinoilla. Lisäksi joustoturvavoitteen yhteydessä on puhuttu paitsi ulkoisesta myös sisäisestä joustavuudesta. Kun ilmiö on näin monitahoinen, ei joustoturvaa kuvaavien indikaattoreiden valintakaan ole yksiselitteistä. Tässä raportissa on kuvattu joustoturvaa siitä näkökulmasta, jota EMCON indikaattoriryhmässä on käytetty ja myös indikaattorit ovat pääosin siinä kehikossa esillä olleita indikaattoreita täydennettynä muutamilla yleisillä EU-indikaattoreilla, kuten työllisyysasteella ja köyhyysasteella sekä OECD:n työsuhdeturvaindikaattorilla. Yhtä perustellusti joustoturvaa voitaisiin kuitenkin lähestyä toisella tavalla ja käyttää toisenlaisia indikaattoreita.

EMCON indikaattorit pyrkivät kuvaamaan työmarkkinoita EU-maissa mahdollisimman kattavasti. Siitä huolimatta on relevantteja osa-alueita, joista ei ylipäättään ole saatavana tilastollisia indikaattoreita tai käytettävissä olevien indikaattoreiden laatu ei ole paras mahdollinen. Rajoitteena on lisäksi se, että kaikista sinänsä relevanteista indikaattoreista ei ole kovin kattavaa aineistoa. Indikaattoreihin liittyy myös väistämättä viivettä ja ne kuvaavat parhaimmillaankin vuoden tai kahden takaista tilannetta. Usein aineisto on tätäkin vanhempaa. Puutteista huolimatta indikaattorit mahdollistavat maiden välisen vertailun. Halutessaan jäsenmaat voivat siis saada käsityksen siitä, millainen tilanne omassa maassa on verrattuna koko EU:n tasolla tai suhteessa kutakin maata muuten kiinnostaviin vertailukohtiin.

Vaikka kansainvälisen vertailun mahdollistavat indikaattorit antavat kunkin maan tilanteesta yleiskuvan, joustoturvaa on tarpeen kuvata myös erilaisilla kansallisilla indikaattoreilla. Perinteiset työmarkkinoiden toimivuutta kuvaavat indikaattorit yhdessä siirtymiä kuvaavien indikaattoreiden kanssa antavat hyvän kuvan työmarkkinoiden joustavuudesta ja turvallisuudesta. Joustoturvavoitteen kuvaamisessa olennaista olisi tarkastella myös sitä, miten jouston ja turvan eri elementit toteutuvat tai eivät toteudu eri ryhmissä. Tällöin yleiset indikaattorit, kuten työsuhdeturvavoitteen tasoa, aktiivointiastetta tai koulutusmenoja kuvaavat indikaattorit eivät riitä. Tarvitaan tietoa siitä, miten työllisyysasteet ja työttömyyden kesto vaihtelevat, miten työmarkkinoiden segmentoituminen ilmenee eri ryhmissä, miten aktiivointi mahdollisesti vaihtelee, miten koulutukseen osallistuminen riippuu eri taustatekijöistä tai millaisia kannustinongelmia tai toisaalta työmarkkina-asemaan liittyviä toimeentuloturvaongelmia eri ryhmissä on.

Suomessa käytetään resursseja joustoturvapolitiikkaan melko paljon – mutta emme pärjää aivan yhtä hyvin kuin parhaat maat

Millaisen kuvan indikaattorit sitten antavat joustoturvasta eri jäsenmaissa ja erityisesti Suomessa? Usein Suomi luokitellaan niin sanotun pohjoismaisen joustoturvamallin maaksi, jossa työmarkkinat ovat melko joustavat, työttömyys- ja sosiaaliturva on hyvä ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja elinikäiseen oppimiseen panostetaan. Sikäli luokittelu on osuva, että indikaattoreiden perusteella Suomi sijoittuu keskitasoa korkeammalle, kun vertailukohtana on koko EU. Tunnettua kuitenkin on, että vertailtaessa Pohjoismaita (mukaan lukien Hollanti), Suomi sijoittuu usein viimeiseksi. Näin on etenkin sen suhteen, miten hyvä työttömyys- ja sosiaaliturva on ja minkä verran työvoimapolitiikkaan panostetaan. Siitä huolimatta työvoimapolitiikan menojen osuus BKT:stä on korkea.

Julkiset koulutusinvestoinnit eivät Suomessa juuri jää jälkeen muista Pohjoismaista, mutta yksityisen sektorin koulutusinvestoinnit ovat Suomessa alhaisemmat – vaikkakin koko EU:n tasolla korkeat. Työsuhdeturva on Suomessa selvästi tiukempi kuin Tanskassa – mutta vähemmän tiukka kuin Ruotsissa.

Joustoturvan toteutumista kuvaavien indikaattoreiden perusteella Suomi kuitenkin pärjää paremmin kuin joustoturvapolitiikkaa kuvaavien panostusten perusteella. Silti Suomi jää jonkin verran jälkeen parhaiten selviytyvistä maista. Pohjoismaihin verrattuna työllisyysaste on alhaisempi, köyhyysaste suurempi, siirtymät osin vähäisempiä ja työmarkkinat määräaikaisten työntekijöiden osalta melko segmentoituneet. Muilta osin siirtymiä työmarkkinoilla on kohtuullisen paljon. Työ myös turvaa Suomessa toimeentulon hyvin ja työssäkäyvien köyhyysaste Suomessa on erittäin alhainen. Vertailussa koko EU:n tasolla Suomen tilanne on kaiken kaikkiaan hyvä. Joustoturvan toteutumista kuvaavien indikaattoreiden perusteella Tanska on pärjännyt hyvin lähes kaikilla mittareilla. Tanska myös käyttää huomattavasti resursseja kaikilla joustoturvapolitiikan osa-alueilla. Olennainen kysymys on, olisiko Tanskan kiistatta hyvät tulokset mahdollista saavuttaa myös jollakin toisenlaisella politiikkayhdistelmällä. Siihen ei kuitenkaan indikaattoreiden perusteella saa vastausta.

Joustoturvapolitiikkaa on tässä - kuten myös EMCO IG:ssä – kuvattu useilla resurssien käyttöä kuvaavilla indikaattoreilla (koulutus, työvoimapolitiikka, sosiaaliturva). Myös usein käytetty maiden tyypittely erilaisiin malleihin perustuu samankaltaiseen aineistoon eikä siksi olekaan yllätys, että myös näiden indikaattoreiden antama kuva vastaa suurelta osin näitä ryhmittelyjä. Näiden lisäksi olennaisia ovat myös monet sellaiset tekijät, joista ei ole yksinkertaista indikaattoria. Tutkimuksen perusteella tiedetään esimerkiksi, että kannustinvaikutusten kannalta työttömyysturvan kesto on olennaisempi tekijä kuin sen taso. Työttömyysloukuindikaattori tavoittaa kuitenkin vain tasoon liittyvät kannustinvaikutukset.

Indikaattorit eivät myöskään (pääsääntöisesti) kuvaa esimerkiksi järjestelmien joustavuutta tai erilaisia epäjatkuvuuskohtia, jotka joustoturvan kannalta voivat olla olennaisia. Ne eivät myöskään tavoita erilaisten palveluiden osuvuutta tai laadullisia tekijöitä. Indikaattoritarkastelun perusteella ei myöskään – ainakaan tällaisten melko yleisellä tasolla olevien indikaattoreiden pohjalta – päästä käsiksi siihen, että vaikka esimerkiksi Pohjoismaat monessa suhteessa muistuttavat toisiaan, niiden välillä on kuitenkin eroja, jotka joissakin tapauksissa voivat olla merkittävämpiä kuin yhtäläisyydet. Merkittävä taloudellisten lisäresurssien käyttäminen joustoturvapolitiikkaan ei kuitenkaan välttämättä ole ainoa keino vaikuttaa työmarkkinoiden parempaan joustoturvan toteutumiseen myöskään numeeristen tavoitteiden (työllisyysaste, siirtymät) osalta.

Joustoturvan eri osa-alueista on tutkimusta ja indikaattoreita – kokonaisuuden arviointi ja pitkän aikavälin vaikutukset vaatisivat tutkimusta

Joustoturvan eri komponenteista on paljon indikaattoreita ja tässä käytettyjen indikaattoreiden lisäksi tai sijaan voitaisiin valita muitakin indikaattoreita. Joustoturvan eri osa-alueista on myös runsaasti empiiristä tutkimusta; tässä raportissa on pyritty tulkitsemaan Suomen tilannetta pääasiassa suomalaisen tutkimuksen avulla. Ylipäätään mikrotalousteoreettisen tutkimuksen perusteella voidaan tehdä päätelmiä eri komponenttien osalta. Kun kuitenkin joustoturvan eri elementit vaikuttavat vahvasti toisiinsa – siinä määrin, että indikaattoreiden nimeäminen tiettyä ulottuvuutta kuvaavaksi indikaattoriksi on usein keinotekoisia – olisi erilaisia joustoturvamalleja tarpeen tutkia kokonaistaloudellisella mallilla.

Kaikkiin erilaisiin vaihtoehtoisin joustoturvamalleihin liittyy myös pitkän aikavälin vaikutuksia, joita ei mitenkään voida indikaattoreilla kuvata. Miten erilaiset joustoturvan nimissä mahdollisesti

tehtävät politiikkamuutokset vaikuttaisivat työvoiman tarjontaan, työmarkkinoiden ja talouden dynamiikkaan ja tuottavuuteen? Entä millaisia tuottavuusvaikutuksia koulutusinvestoinneilla on? Millaisia aktiivisen työvoimapolitiikan pitkän aikavälin vaikutukset ovat? Miten erilaiset politiikkavaihtoehdot ja niiden yhdistelmät vaikuttavat työpaikkarakenteeseen ja tuottavuuteen? Mallien kautta olisi mahdollista arvioida paitsi eri maissa toteutettuja vaihtoehtoja, myös kokonaan uusia politiikkavaihtoehtoja ja niiden yhdistelmiä.

LÄHTEET

Airio Ilpo (2007): Työssäkäyvien köyhyyden taustatekijät EU-maissa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2007.

Asplund Rita – Maliranta Mika (2005): Koulutus talouskasvun kiihdyttäjänä – myytti vai fakta? Teoksessa Hyytinen Ari – Rouvinen Petri (toim.): Mistä talouskasvu syntyy? Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, sarja B 214. Taloustieto Oy, Helsinki.

Asplund Rita (2008): Sukupuolten palkkaerot Suomessa – yksityisen sektorin miesten ja naisten palkkojen ja palkkaerojen tarkastelu. ETLA B 233, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Helsinki.

Böckerman Petri – Ilmakunnas Pekka (2006): Interaction of job disamenities, job satisfaction and sickness absences: evidence from a representative sample of Finnish workers. Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita No. 224.

Böckerman Petri – Ilmakunnas Pekka – Jokisaari Markku – Vuori Jukka (2008): Who stay unwillingly in a job? A study based on a representative random sample of employees. Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita 245.

Carone G. – Stovicek K. – Pierini F. – Sail E. (2009): Recent reforms of the tax and benefit systems in the framework of flexicurity). http://ec.europa.eu/economy_finance/publication.

Commission staff working document (2008): Progress towards the Lisbon objectives in education and training: Indicators and benchmarks 2008.

Employment in Europe 2006. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.1.

Employment in Europe 2007. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.1.

Employment in Europe 2008. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.1.

Globalisaation haasteet Euroopalle. Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselvitys –OSA I. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2006.

Haataja Anita (2005): Äidit ja isät työmarkkinoilla. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, selvityksiä 2005:29.

Haataja Anita (2007): Soviteltu työttömyysetuus: Taustaa ja nykytilanne. VATT-keskustelualoitteita 430. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Haataja Anita – Korkeamäki Ossi (2007): Soviteltu työttömyysetuus: Kohdentuminen ja toimeentulo. VATT-keskustelualoitteita 431. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Haataja Anita (2008): Selvitys vähimmäismääräisen vanhempainrahan kehityksestä sekä työsuhteen yleisyydestä vanhempainrahan ja kotihoidontuen saajilla. KELAn tutkimusosasto, Helsinki.

- Hakola-Uusitalo Tuulia - Honkanen Pertti - Jäntti, Markus - Mattson Anna - Pirttilä Jukka - Tuovinen Marja (2007): Miten saada työnteko kannattamaan? Laskelmia sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutuksista työllisyyteen ja tulonjakoon. Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Honkanen Pertti – Jäntti Markus - Pirttilä Jukka (2007): Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995-2004. Teoksessa Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007.
- Hämäläinen Kari – Tuomala Juha (2006): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 315. Työministeriö.
- Hämäläinen Kari – Tuomala Juha – Ylikännö Minna (2009): Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys, 7/2009.
- Hämäläinen Ulla (2005): Aktivoivatko työmarkkinatuen rajaukset - kokemuksia nuorten työmarkkinatuen rajoituksista. Teoksessa Hämäläinen Kari – Taimio Heikki – Uusitalo Roope (toim.): Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Palkansaajien tutkimuslaitos. Edita, Helsinki.
- Hämäläinen Ulla (2005): Perhevapaiden aikaiset tulot ja toimeentulo. Teoksessa Takala P. (toim.): Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki, KELAn tutkimusosasto.
- Hytti Helka (2009): Työssäoloa voidaan pidentää pohjoismaiselle tasolle, mutta millä mittarilla ja millä keinoin? Työpoliittinen aikakauskirja 2/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ilmakunnas Pekka – Johansson Edvard – Maliranta Mika (2008): Työolot ja tuottavuus – työpaikkavirtojen nosteessa vai puristuksessa? Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Keskusteluaiheita No. 1134.
- Jallinoja Riitta (2006): Perheen vastaisku: Familistista käännettä jäljittämässä. Gaudeamus, Helsinki.
- Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Kandolin Irja - Huuhtanen Pekka (2006): Työaikajoukot ja hyvinvointi. Teoksessa Lehto Anna-Maija – Sutela Hanna – Miettinen Arto (toim.): Kaikilla mausteilla. Tilastokeskus, Tutkimuksia 244.
- Kauhanen Antti – Napari Sami (2009): Työurat Suomessa – onko sukupuolella merkitystä? Tutkimus teollisuustoimihenkilöistä 1981-2006. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Taloustieto Oy.
- Kauhanen Merja (2002): Määräaikaiset työsuhteet ja toimeentulon riskit. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 69.
- Kauhanen Merja (2005): Pätkätöillä kiinni pysyvään työllisyyteen – kannattaako ottaa vastaan määräaikaisia töitä? Teoksessa Hämäläinen Kari – Taimio Heikki – Uusitalo Roope (toim.): Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Palkansaajien tutkimuslaitos. Edita, Helsinki.
- Kauhanen Merja – Lilja Reija (2006): Työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuus kysynnän näkökulmasta. Työpoliittinen tutkimus 313. Työministeriö.

Kauhanen Merja – Bolvig Ines – Hardoy Ines – Lilja Reija – Roed Marianne (2008): The incentive effects of tightened UIB entitlement rules – empirical evidence from three Nordic countries. Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita 242.

Kauhanen Merja – Napari Sami – Rokkanen Miikka (2009): Teollisuuden toimihenkilöiden liikkuvuus ja sen palkkavaikutukset. Talous ja yhteiskunta 1/2009. Palkansaajien tutkimuslaitos, Helsinki.

Korkeamäki Ossi – Kyyrä Tomi (2008): A distributional analysis of displacement costs in an economic depression and recovery. VATT-keskustelualoitteita 465. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.

Kröger Tarja (2008): Joustoturva ja työlainsäädäntö (työoikeudellinen säädäntö). Muistio 11.2.2008, työ- ja elinkeinoministeriö.

Kyyrä Tomi (2008): Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work. VATT-keskustelualoitteita 440. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.

Kyyrä Tomi – Maliranta Mika (2008): The micro-level dynamics of declining labour share: Lessons from the Finnish great leap. Industrial and Corporate Change, forthcoming.

Kyyrä Tomi – Pierpaolo Parrotta – Rosholm Michael (2009): The Effect of Receiving Supplementary UI Benefits on Unemployment Duration. VATT Working papers, Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.

Lassila Jukka – Valkonen Tarmo (2009): Sosiaalilitit ja moraalikato. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, keskustelualoitteita No 1181.

Lilja Reija (2008): Pohdintoja aikuiskoulutuksesta ja aikuiskoulutusjärjestelmästä. Valtioneuvoston kanslia.

Okun, A. (1975): Equality and Efficiency: The Big Trade-off. Brookings Institution.

Palacios Rodolfo Gutierrez – Rodriguez Ana Maria Guillen – Pena-Casas Ramon (2009): Earnings inequality and in-work-poverty. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe 07/2009.

Parpo Antti (2004): Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Tutkimuksia 140, STAKES.

Parpo Antti (2006): Toimeentulontuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus. Yhteiskuntapolitiikka, 71, 41-58).

Parpo Antti (2007): Työllistymisen esteet. Raportteja, STAKES.

Piekkola Hannu – Ruuskanen Olli-Pekka (2006): Työtä eri elämänvaiheissa ja ajankäyttö. Äidit ja ikääntyvät. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2006:73.

Piekkola Hannu (2008): Globalisaatio, yritysten kansainvälistyminen ja työmarkkinat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 31/2008.

Pohjanpää Kirsti – Niemi Helena – Ruuskanen Timo (2008): Osallistuminen aikuiskoulutukseen. Aikuiskoulutustutkimus 2006, Koulutus 2008, Tilastokeskus, Helsinki.

Ritakallio Veli-Matti (2007): Vauraudesta osattomaksi jääneet – köyhyys Suomessa 1995-2005. Teoksessa Taimio (toim.) Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? Työväen sivistysliitto, Helsinki.

Räisänen Heikki – Schmid Günther (2008a): Transitional Labour Markets and Flexicurity from the Finnish Labour Market Point of view. Discussion paper, 2008:108. Wissenscgaftszentrum Berlin für sozialforschung (WZB).

Räisänen Heikki – Schmid Günther (2008b): Siirtymätyömarkkinat ja joustoturva Suomen työmarkkinoiden näkökulmasta. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2008, työ- ja elinkeinoministeriö.

Saijets Heli (2007): Joustoturvaa eurooppalaisille työmarkkinoille. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2007, työministeriö.

Sainio Juha (2008): Kitkaa ja kasautuvia vaikeuksia: Akateemisten työuran alkua hankaloittavia tekijöitä. Aarresaari –verkosto. Kirjapaino Hermes Oy.

Schmid Günther (2008): Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks. MPG Books Ltd.

Sinko, Pekka (2001): Työttömyysturvan rakenne ja rahoitus – arvioita talousteorian näkökulmasta. Teoksessa Ilmakunnas, Seija (toim.): Työmarkkinat testissä. VATT-julkaisu 30.

Suomen vastaus globalisaation haasteeseen. Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselvitys – OSA II. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006.

Uhmavaara Heikki – Jokivuori Pertti – Ilmonen Kaj – Kairinen Martti (2003): Vastavuoroisuus on valttia – tutkimus työaikojen joustojärjestelyistä. Työssä jaksamisen ohjelma 2003

Uusitalo Roope (2005): Työttömyysturvan lyhyt historia. Teoksessa Hämäläinen Kari – Taimio Heikki – Uusitalo Roope (toim.): Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Palkansaajien tutkimuslaitos. Edita, Helsinki.

Uusitalo Roope (2008): Onko pätkätoiden yleistymisen totta vai tilastoharhaa? Yhteiskuntapolitiikka (1).

Uusitalo Roope ja Laine Veli (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työn tarjontaan. VATT-tutkimuksia 74. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.

Tanninen Hannu (2008): Hyvinvointivaltiomallit ja talouden toiminta. Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita 240.

Viitamäki, Heikki (2001): Kannattaako työ? Teoksessa Ilmakunnas, Seija (toim.): Työmarkkinat testissä. VATT-julkaisu 30.

LIITTEET**LIITE 1: Jäsenmaiden lyhenteet taulukoissa**

BE	Belgia
BU	Bulgaria
CZ	Czech Republic
DK	Denmark
DE	Germany
EE	Estonia
IE	Ireland
GR	Greece
ES	Spain
FR	France
IT	Italy
CY	Cyprus
LV	Latvia
LT	Lithuania
LU	Luxemburg
HU	Hungary
ML	Malta
NL	Netherlands
AT	Austria
PL	Poland
PT	Portugal
RO	Romania
SI	Slovenia
SK	Slovakia
FI	Finland
SE	Sweden
UK	United Kingdom

Liite 2: Raportissa käytetyt indikaattorit

Indikaattori	Aineisto
Luku 1.1	
Kuviot 1a ja 1b	
Joustava työaika	EMCO 21A4
Työsuhdeturva	OECD
Ylityöt	EMCO21A3
Päivähoito	EMCO18M3
Aktiivitoimet	EMCO 19M2
Työttömyysturva	EMCO 19M2
Julkiset koulutusmenot	EMCO 23M1
Yritysten koulutusinvestoinnit	EMCO 23A1
Työttömyyloukku, käänteisluku	EMCO 19M7
Luku 1.2	
Kuviot 2a ja 2b	
Määräaikaiset: vastentahtoisesti määräaikaisessa työssä olleet, käänteisluku	EMCO 21M2
Osa-aikatyö: hoivap. puutteen vuoksi osa-aikatyössä tai työmarkkinoiden ulkop. olleet, käänteisluku	EMCO 18A6
Vanhemmuus: perheettömien ja perheellisten työllisyysasteiden ero, käänteisluku	EMCO
Pitkäaikaistyöttömien osuus työikäisistä, käänteisluku	EMCO 19M1
Työllisyysaste	EMCO 17M1
Köyhyyssaste, käänteisluku	EU-SILC
Työssäkäyvien köyhyyssriski, käänteisluku	EMCO 19A8
Ammatilliseen aikuiskoul. osall. osuus työllisistä	EMCO 23M4
Aikuisten koulutustaso, väh. keskiasteen tutk. suor. osuus, 25-64-v.	EMCO 23A3
Luku 2.1	
3 OECD Employment Protection Legislation - indikaattori	OECD
4 EMCO 21M2; fixed term only, % of persons in employment	LFS
5 EMCO 21M2; could not find permanent job, % of persons in employment	LFS
6 EMCO 21M1; transitions from fixed-term to fixed-term contract	ECHP
7 EMCO 21M1; transitions from fixed-term to permanent contract	ECHP
8 EMCO 21A3; overtime as a main reason for actual hours worked being different from the usual h.	LFS
9 EMCO 21A4; access to flexitime, % of total employees	LFS
10 EMCO 18M3; children cared by formal arrangements, 0-2 years	EU-SILC
11 EMCO 18M3; children cared by formal arrangements, 3 years to compulsory school age	EU-SILC
12 EMCO 18A6; Inactivity and part-time work due the lack of care services, % of total population 15-64	LFS
13 EMCO 18A6; Inactivity and part-time work due the lack of care services	LFS
14 EMCO 18A5; the difference in percentage point in employment rates without and with children	LFS
15 EMCO 18A5; the difference in percentage point in employment rates without and with children	LFS
Luku 2.2	
16 EMCO 19A5; LMP expenditure as % of GDP, supports	LMP Eurostat
17 EMCO 19A5; LMP expenditure as % of GDP, active measures	LMP Eurostat
18 EMCO 19A6; LMP expenditure per person wanting to work	LMP Eurostat
19 EMCO 19M2; support (cat 8-9) per 100 person wanting to work	LMP Eurostat
20 EMCO 19M2; Regular activation per 100 persons wanting to work	LMP Eurostat
21 EMCO 19A4; Follow-up of participants of active measures	National data
22 EMCO 19A4; Follow-up of participants of active measures	National data
Luku 2.3	
23 EMCO 23M1; Spending on human resources (public expenditure on education), UNESCO/OECD/Eurostat	UNESCO/OECD CVTS, Eurostat
24 EMCO 23A1; Investment by enterprises in training of adults	LFS
25 EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, total	CVTS, Eurostat
25 EMCO 23A2; Participation in CVT	LFS

26	EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, employed, unemployed, inactive	LFS
27	EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, employed, unemployed, inactive	LFS
28	EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, high, medium, low educational attainment	LFS
29	EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, high, medium, low educational attainment	LFS
30	EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, men, women	LFS
31	EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, men, women	LFS
32	EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, employed, men, women	LFS
33	EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, unemployed, men, women	LFS
34	EMCO 23.M4; Life-long learning, age group 25-64, inactive, men, women	LFS
Luku 2.4		
35	EMCO 19A6, LMP expenditure per person wanting to work	LMP Eurostat
36	EMCO 19M7; Tax rate on low wage earners: Unemployment trap	Eurostat
37	EMCO 19M7; Tax rate on low wage earners: Unemployment trap	Eurostat
38	EMCO 19M7; Tax rate on low wage earners: Low-wage trap	Eurostat
39	EMCO 19M7; Tax rate on low wage earners: Low-wage trap	Eurostat
40	Risk of poverty after transfers	EU-SILC
41	Risk of poverty after transfers	EU-SILC
42	EMCO 19A8; In-work-poverty risk	Eurostat
Luku 3		
43	Siirtymät työmarkkina-asemassa vuodesta 2005 vuoteen 2006, alustava aineisto	EU-SILC
44	Työttömänä vuonna 2005 olleiden työtilanne vuonna 2006, alustava aineisto	EU-SILC
45	Työttömänä vuonna 2005 olleiden työmarkkina-asema vuonna 2006, alustava aineisto	EU-SILC
46	Ei-aktiivisena vuonna 2005 olleiden työtilanne vuonna 2006, alustava aineisto	EU-SILC
47	Ei-aktiivisena vuonna 2005 olleiden työmarkkina-asema vuonna 2006, alustava aineisto	EU-SILC
48	EMCO 21M1; Ei-työllisinä vuonna 2000 olleiden työmarkkinastatus vuonna 2001	ECHP
49	EMCO 21M2; Diversity and reasons for contractual and working arrangements	LFS
50	EMCO 21M1; Määräaikaisena vuonna 2000 olleiden työmarkkinastatus vuonna 2001	ECHP
53	Määräaikaisessa työssä sekä vuonna 2005 että 2006 olleiden osuus, alustava aineisto	EU-SILC
54	Määräaikaisesta työsuhteesta pysyvään työsuhteeseen siirtyneet (2005-2006), alustava aineisto	EU-SILC
55	Siirtymät työttömyyden, ei-aktiivisuuden, työllisyyden ja opiskelun välillä, alustava aineisto	EU-SILC
56	EMCO 21M1; koulutuksessa vuonna 2000 olleiden tilanne vuonna 2001	ECHP
57	Alimmassa tulodesiilissä vuonna 2005 olleiden tilanne vuonna 2006, alustava aineisto	EU-SILC

**LIITE 3: joustoturvaindikaattorit EMCO indikaattoriryhmän raportissa
EES-indicators to monitor/analyse Contractual arrangements**

Input indicator	Process indicator	Output indicator
<ul style="list-style-type: none"> • Access to flexitime 21.A4 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversity and reasons for contractual and working arrangements 21.M2 • Employees with overtime work 21.A3 	<ul style="list-style-type: none"> • Transitions by type of contract 21.M1 • Over-time hours 21.A3

EES-indicators to monitor/analyse Lifelong Learning Systems

Input indicator	Process indicators	Output indicators
<ul style="list-style-type: none"> • Public spending on human resources 23.M1 • Investment by enterprises in training of adults 23.A1 	<ul style="list-style-type: none"> • Lifelong learning (age 25-64) 23.M4 • Participation in continuous vocational training, 23.A2 	<ul style="list-style-type: none"> • Transitions (labour status, pay level) 17.A4 &18.A8 • Educational attainment of adults 23.A3 • E-skills 24.A2

EES-indicators to monitor/analyse Active Labour Market Policies

Input indicator	Process indicators	Output indicator
<ul style="list-style-type: none"> • Expenditure on LMP-measures per person wanting to work 19.A6 • Expenditure on LMP-measures as % of GDP 19.A5 	<ul style="list-style-type: none"> • Activation/Support (regular and assisted activation) 19.M2 • New start/Prevention 19.M3 • Activation of registered unemployed 19.A3 	<ul style="list-style-type: none"> • Follow up of participants in regular activation measures 19.A4 • PES follow up indicator on training measures

Indicators to monitor/analyse Social Security Systems

Input indicator	Process indicator	Output indicator
<ul style="list-style-type: none"> • LMP expenditure on supports per person wanting to work 19.A8 • LMP expenditure on supports as % of GDP 19.A7 • Unemployment trap 19.M7 • Low wage trap 19.M6 ----- • Child care 18.M3 • Care of dependant elderly 18.A7 • Inactivity trap after child care cost (lone parent with 2 children) SPC-OV 9b 	<ul style="list-style-type: none"> • Activation/Support (support) 19.M2 ----- • Employment impact of parenthood 18.A5 	<ul style="list-style-type: none"> • At-risk of poverty of the unemployed. SPC SI-S1c ----- • Lack of care for children and other dependents 18.A6 • Drop in theoretical replacement rates due to career interruptions. SPC. PN P4.

LIITE 4: EMCON indikaattoriryhmän raportissa graafisesti kuvattujen indikaattoreiden ryhmittely

Chart showing input indicators

Contractual arrangements	Access to flexitime
Life long learning systems	Public spending on human resources
ALMP	Expenditure on LMP measures per person wanting to work
Social security systems	Expenditure on unemployment benefits per person wanting to work

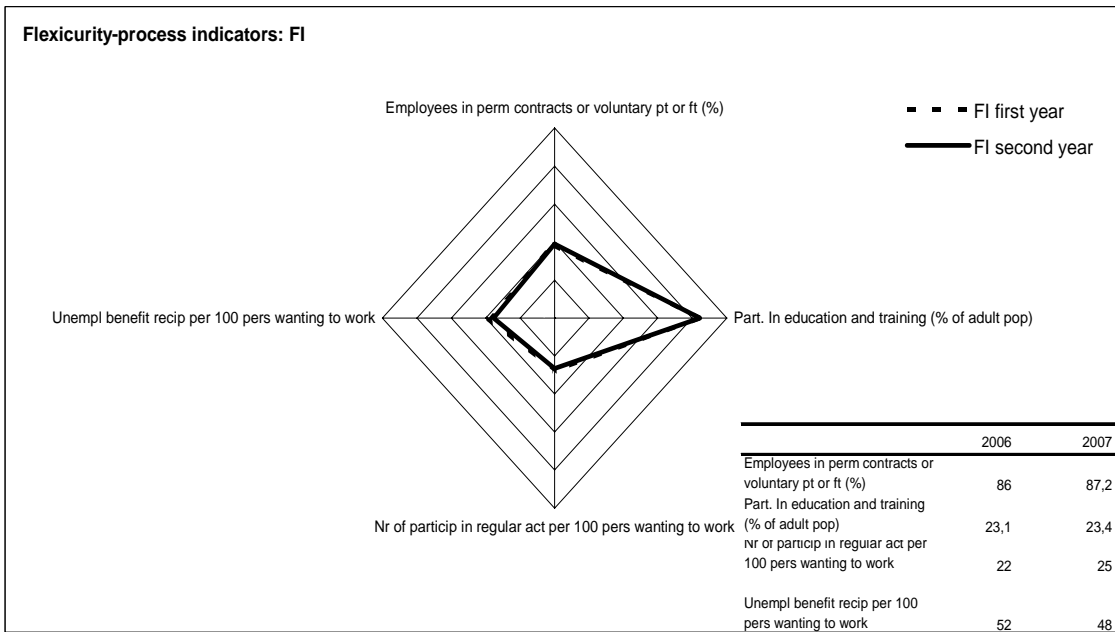
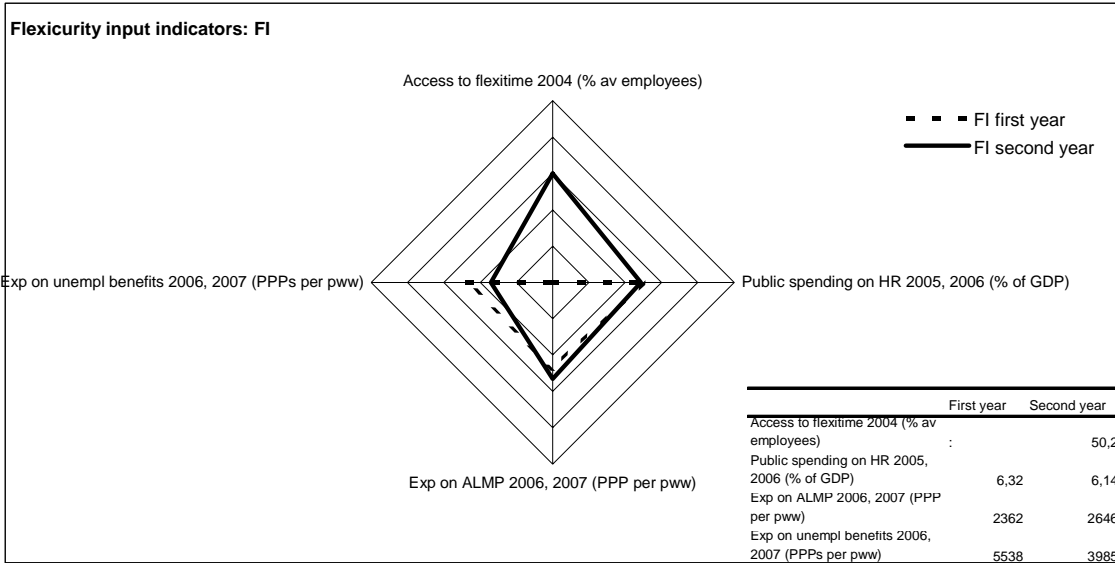
Chart showing process indicators

Contractual arrangements	Employees in permanent contracts or voluntary fixed-term or part time
Life long learning systems	Participation in lifelong learning
ALMP	Participants in regular activation per person wanting to work
Social security systems	Unemployment benefit recipients per person wanting to work

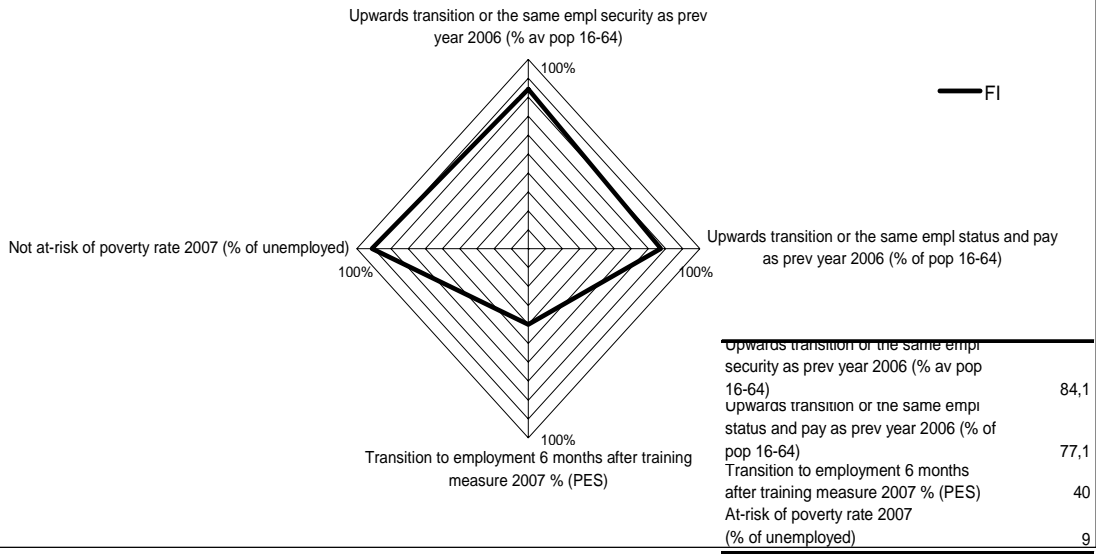
Chart showing output indicators

Contractual arrangements	Persons with upwards mobility or with the same employment security as previous year
Life long learning systems	Persons with upwards mobility or the same employment status and pay as previous year
ALMP	Follow up of participants in regular activation measures/training measures (depending on the data available)
Social security systems	At-risk-of-poverty rate of unemployed

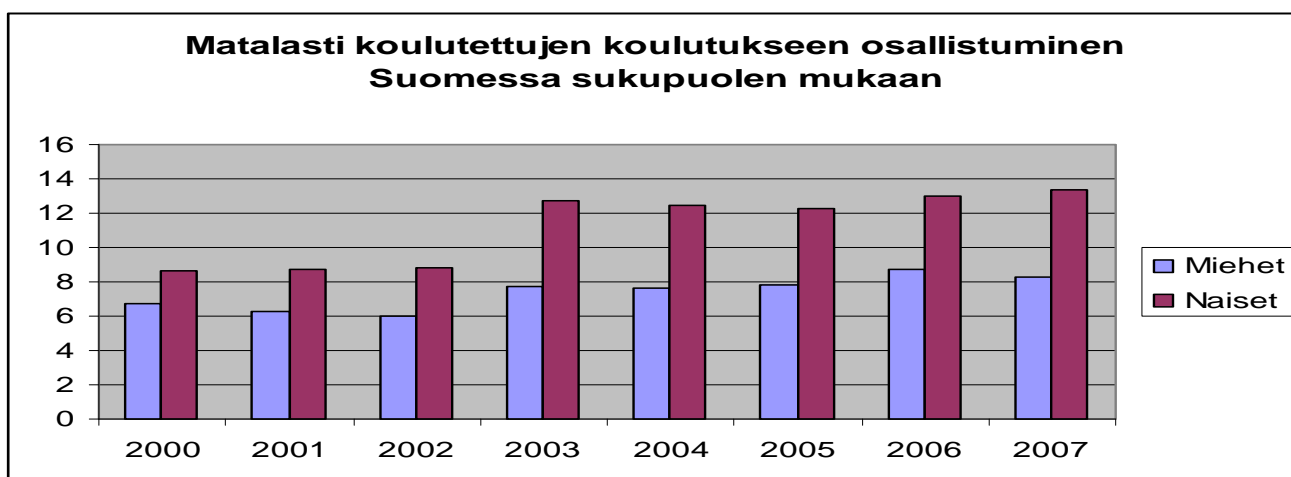
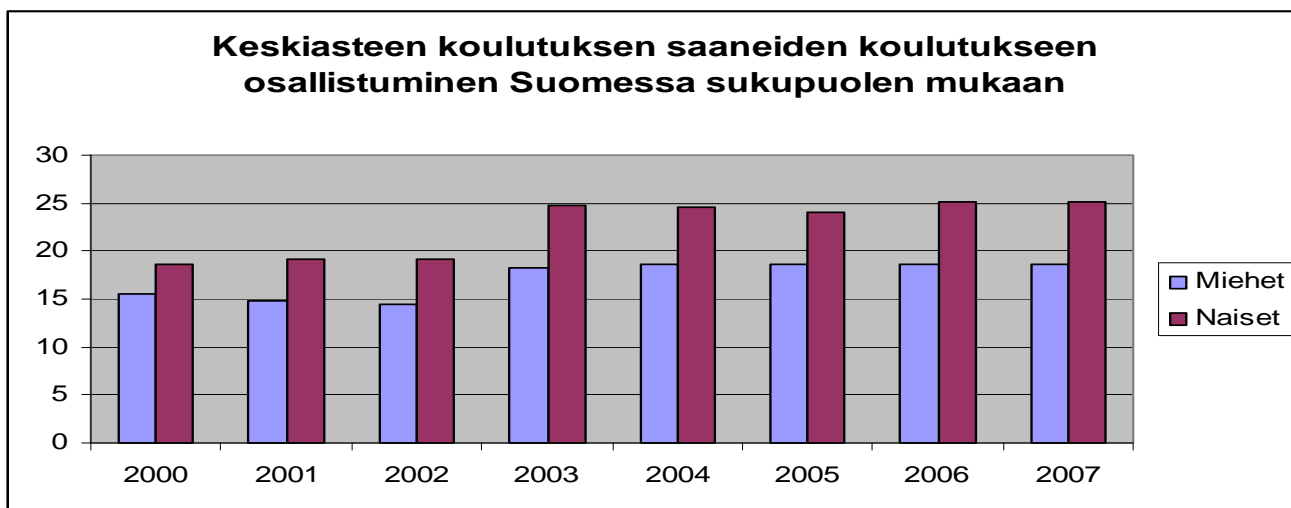
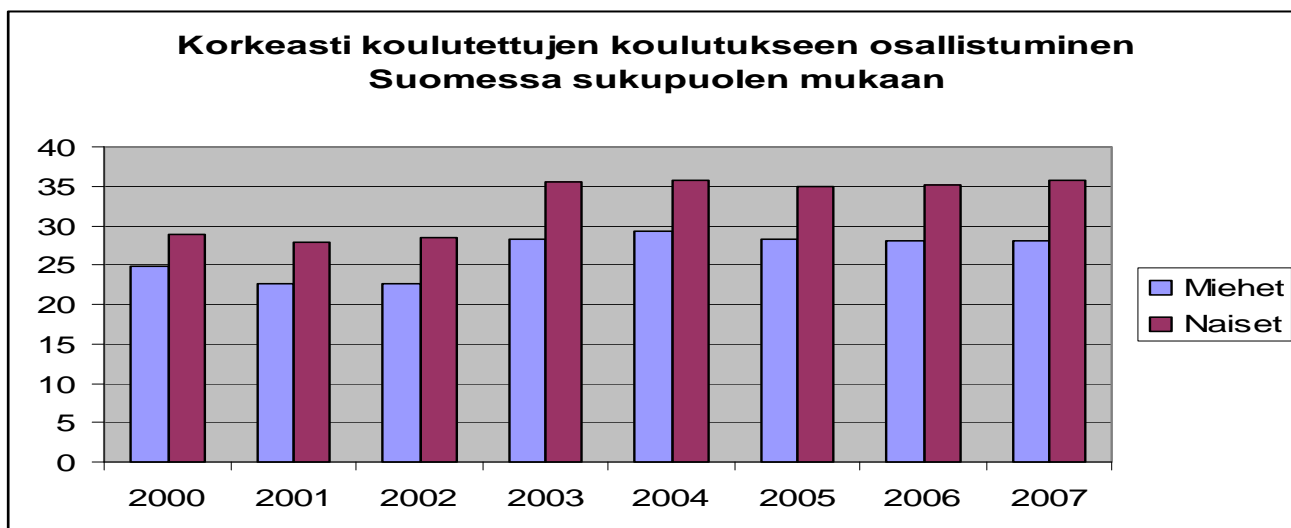
LIITE 5 JOUSTOTURVA EMCON INDIKAATTORIRYHMÄN RAPORTISSA: ESI-MERKKINÄ SUOMI



Flexicurity output indicators: FI



LIITE 6: Aikuiskoulutukseen osallistuminen koulutustaustan ja sukupuolen mukaan



LIITE 7: Aikuiskoulutukseen osallistuminen eri koulutustasoilla sukupuolittain

