

2.3 POISTAVATKO KANNUSTIMET JA SANKTIOT TYÖTTÖMYYYTTÄ?

Heikki Ervasti

Työllisyyspolitiikkaan on 1990-luvulta lähtien lisätty erilaisia kannustimia, pakotteita ja sanktioita siinä uskossa, että lisääntyvä työvoiman tarjonta kohentaisi työllisyyttä. Valitut toimenpiteet ovat kuitenkin pohjautuneet heikosti perusteltuihin lähtökohtiin. Yhtenä syynä on puutteellinen tai väärä käsitys työttömyyden perussyistä. Rakenteellisten tekijöiden, kuten työmarkkinajärjestelmän ja sosiaaliturvan, vaikutuksia työttömyyden tasoon on liioiteltu. Toiseksi politiikan taustalta heijastuva käsitys työttömyydestä elämäntilanteena ei vastaa tutkimusten antamaa kuvaa. Kolmanneksi tutkimukset viittaavat siihen, että kannustinpolitiikka on perustunut väärään käsitykseen työttömien arvostuksesta ja pyrkimyksistä, kuten työmotivaatiosta. Kun työvoiman kysyntä on heikkoa, on tehokkaampaa alentaa työttömyyttä työvoiman kysyntää tukevilla toimilla kuin pyrkimällä lisäämään työvoiman tarjontaa.

JOHDANTO

Viimeisten vuosikymmenten aikana työllisyyspolitiikka on muuttunut merkittävästi. Vielä 1970- ja 1980-luvuilla työttömyyttä pidettiin

häiriönä työvoiman kysynnässä. Pääasiallisena keinona työttömyyden vähentämiseksi nähtiin työvoiman kysynnän elvyttäminen vieniä tukevalla talouspolitiikalla ja työllistämistoimenpiteillä. Tavoitteet olivat parhaimmillaan kunnianhimoiset, kuten esimerkiksi vuoden 1987 lyhytaikaiseksi jääneestä työllisyyslaista voitiin nähdä. Asetelmat muuttuivat kuitenkin voimakkaasti 1990-luvun laman myötä. Täys-työllisyys ei ollut enää realistinen tavoite millään tavalla määriteltynä. Samalla työllisyyspolitiikan lähtökohdissa tapahtui perustava muutos. Huomiota alettiin aiempaa enemmän kiinnittää työvoiman tarjontaan. Kansainvälisen esimerkin mukaan työllisyyspolitiikan tärkeimmäksi lähtökohdaksi nostettiin niin kutsuttu *rakenteellisen työttömyyden teoria*, joka korostaa erityisesti palkkojen muodostumisen, työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmän, työlainsäädännön ja erityisesti irtisanomissuojan sekä kattavan sosiaaliturvajärjestelmän aiheuttamien jäykkyyksien vaikutusta kohonneeseen työttömyystasoon. Työelämän kiihtyvän muutoksen yhteydessä nämä tekijät aiheuttavat teorian mukaan sen, ettei työtön hakeudu riittävän joustavasti ja aktiivisesti työhön ja koulutukseen. Ongelmaa vielä pahentaa niin kutsuttu *hystereesi*, jolla tarkoitetaan sitä, että laman aikana lisääntynyt työttömyys ei nousukauden alettua palaa lamaa edeltäneelle tasolle vaan rakennetyöttömyys pyrkii jäämään pysyväksi. Rakenteellisen työttömyyden teorian mukaan työttömyys ei voikaan laskea kovin alas, ellei tehdä rakenteellisia muutoksia palkkoihin, neuvottelujärjestelmään, lainsäädäntöön ja sosiaaliturvaan, tai muussa tapauksessa inflaatio alkaa nousta.

Uuden taustateorian myötä työttömiin kohdistuneet toimenpiteet alkoivat muuttua. Varsinkin työttömyysturvan roolista alettiin keskustella uudessa sävyssä. Perusnäkemys työttömien elämäntilanteesta ja käyttäytymisestä muuttui. Erityisesti työttömien aktivointia alettiin korostaa. Tätä ei kuitenkaan tehty tarjoamalla työttömille ensisijaisesti myönteisiä näköaloja ja työllistymismahdollisuuksia. Sen sijaan pyrittiin vahvistamaan työllistymisen kannustimia kiristämällä etuuksien saamisen ehtoja ja luomalla uusia kannustimia ja pakotteita sekä kiristämällä sanktiota. Pakotteita ja sanktioita oli ollut jo aiemminkin, mutta nyt niitä siis kiristettiin.

Aikaisemmin työttömyysturva oli nähty keinona turvata työttömien toimeentulo väliaikaisesti työttömyyden aikana, jotta heidän toimintakykynsä ja uudelleen työllistettävyytensä säilyisi. Vielä 1980-luvun puolivälissä toteutettiin työttömien toimeentuloa selvästi kohentaneita sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksia. Tultaessa 1990-luvulle työttömyysturvaa ei enää nähtykään ongelmien ratkaisijana vaan jopa niiden aiheuttajana. Poliitiikan ohjenuorana oli, että liian korkea työttömyysturva ja muu sosiaaliturva nostavat kynnyspalkkoja sekä työllistymisveroa ja muodostavat siten esteen työllistymiselle. Työttömyysturvan tason alentamisesta puhuttiin jo 1990-luvulla, ja 2000-luvulla esitettiin useita konkreettisia ehdotuksia sekä työttömyysturvan tason alentamiseksi että sen keston rajoittamiseksi. Vaikka taloustieteellisen rakenteellisen työttömyyden teorian mukaan työttömien käyttäytyminen pohjautuu ennen kaikkea rationaaliseen kalkylointiin, alettiin työttömyysturvassa yhä useammin nähdä myös moraalisia piirteitä: työttömyysturvan alettiin epäillä passivoivan työttömiä myös työn tekemisen koodia heikentämällä. Käsitys, jonka mukaan työttömyyden keskeinen syy on se, että osa väestöstä jättäytyy omasta vapaasta tahdostaan anteliaan työttömyysturvan varaan, on noussut ajoittain esiin julkisessa keskustelussa ja on saanut yllättävänkin paljon kannatusta¹.

Työttömyysturvan muutokset ovat vastanneet hyvin yleisempääkin käännettä sosiaalipolitiikassa. Aikaisemmat tavoitteet, kuten eriarvoisuuden ja vähäosaisuuden vähentäminen, on korvattu kannustavuuden ja aktivoimisen pyrkimyksillä kautta linjan, kuten esimerkiksi sosiaalipolitiikan tutkija Raija Julkunen² on kuvannut esitellessään 1990-luvulla alkanutta sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta. Kaiken kaikkiaan on helppo arvioida, että työttömien tilanne ei ole viimeisten vuosikymmenten aikana ainakaan kohentunut. Mutta onko työllisyyspolitiikan suunnanmuutos kuitenkin tuottanut jotain hyvää? Onko kuitenkin niin, että sanktioilla ja pakotteilla on ohjailtu työttömiä käyttäytymään tavalla, joka on ollut sekä heille itselleen että koko yhteiskunnalle eduksi? Tämän artikkelin vastaus on kielteinen. Näkökulmani ja argumenttini ovat, että

kannustinpolitiikkaa on toteutettu sellaisissa oloissa ja sellaisella tavalla, että sen hyödyt voidaan kyseenalaistaa vahvasti. Sen sijaan harjoitetulla politiikalla on voinut olla jopa haitallisia vaikutuksia, kun työttömien elinoloja ja hyvinvointia on heikennetty.

Rakenteellisen työttömyyden teoria ja siihen liittyvä kannustinpolitiikka on kieltämättä mielenkiintoinen teoreettinen ajatusrakennelma. Teorian soveltaminen käytännön työllisyyspolitiikassa on kuitenkin ongelmallista. Kannustinpolitiikka voisi olla perusteltua nousukaudella, työvoimapulan oloissa ja tietyille erityisryhmille suunnattuna. Sen sijaan se, että pelkästään työvoiman tarjontaan kohdistetuilla kannustimilla, pakotteilla ja sanktioilla merkittävästi vähennettäisiin työttömyyttä laskusuhdanteen ja laman oloissa, ei ole realistista. Erotan tässä artikkelissa kolme tekijää, joiden suhteen kannustinpolitiikan käyttö voidaan vakavalla tavalla kyseenalaistaa. Ensinnäkin rakenteellisen työttömyyden teorian lähtökohta työttömyyden syistä on selvästi kyseenalainen. Pelkästään työvoiman tarjonnan perusteella ei voida selittää nykyistä työttömyyttä. Diagnoosi työttömyyden syistä on vähintäänkin puutteellinen, ellei suorastaan virheellinen. Toiseksi kannustinpolitiikka pohjautuu hyvin ongelmalliseen, väärällä tavalla yleistävään ja suorastaan virheelliseen kuvaan työttömyydestä elämäntilanteena. Kolmas ongelma koskee työttömien arvostuksia ja pyrkimyksiä. Varsinkaan työttömien työmotivaatiosta tutkimustiedon perusteella saatava kuva ei tue kannustinpolitiikan lähtökohtia. Tarkastelen tässä artikkelissa näitä kannustinpolitiikan ongelmakohtia tarkemmin yksi kerrallaan. Artikkelin lopuksi pohdin vielä, minkälaisiin johtopäätöksiin kannustinpolitiikan ongelmien puntarointi antaa aihetta.

MIKÄ AIHEUTTAA TYÖTTÖMYYYTTÄ?

Perinteisesti työttömyys on syntyperustansa mukaan jaettu kitka-, kausi-, suhdanne- ja rakennetyöttömyyteen. Kitkatyöttömyys aiheutuu lähinnä työmarkkinoille tuloon ja työpaikan vaihtoon liittyvistä

käytännön järjestelyistä. Kausityöttömyyttä puolestaan syntyy eri toimialoilla esiintyvän kausittaisen ja vuodenaikoihin liittyvän työvoiman kysynnän vaihtelusta. Kitkatyöttömyyttä ja kausityöttömyyttä on käytännössä jonkin verran koko ajan. Myös suhdannetyöttömyyden olemassaolo on helppo osoittaa. Esimerkiksi ylikuumentuneessa suhdannetilanteessa 1980-luvun lopulla vallitsi käytännössä lähes täystyöllisyys, mutta jo 1990-luvun puolivälissä laman myötä työttömyys nousi ennätyslukemiin. Samoin vuoden 2008 kansainvälisen finanssikriisin jälkeen työttömyys lähti nousuun.

Suhdanteiden vaikutusta ei kuitenkaan haluta nykykeskustelussa korostaa vaan päähuomio on kiinnitetty työttömyyden rakenteelliseen taustaan siitä lähtien, kun rakenteellisen työttömyyden teoria alkoi saavuttaa suosiota 1990-luvulla. Erityisen vaikutusvaltaisessa roolissa olivat tuolloin ilmestyneet OECD:n Job Study -julkaisut³. Niiden keskeinen sisältö oli, että eurooppalaisten työmarkkinoiden toiminta on häiriintynyt tiettyjen rakenteellisten tekijöiden vuoksi. Tämän teorian mukaan tärkeimpiä rakenteellisia tekijöitä ovat liian korkeat ja keskitetyt säännellyt palkat, työntekijöiden liian hyvä irtisanomissuoja sekä liian antelias työttömyysturva. Sen sijaan muut rakenteelliset tekijät, kuten toimialojen muutokset, työmarkkinoiden alueelliset piirteet tai työvoiman rakenteeseen liittyvät tekijät, rakenteellisen työttömyyden teoria ohittaa vähäisemmällä huomiolla.

Teorian innoittamana Euroopan maiden hallitukset ovatkin pyrkineet purkamaan sekä irtisanomiseen että uuden työvoiman palkkaamiseen liittyvää säännöstöä sekä heikentämään työttömyysturvaa ja lisäämään siihen liittyviä sanktioita niissä tapauksissa, joissa työtön ei jostain syystä ota sääntöjen mukaisesti työtä vastaan⁴. Myös palkkojen keskitetystä määräytymisestä on pyritty eroon, paitsi silloin, kun sen avulla on ensisijaisesti pyritty hillitsemään palkkatason nousua, kuten Suomessa on tehty. Käytettyjen keinojen tehokkuus on kuitenkin ollut varsin kyseenalaista. Tämä ei ole yllättävää sikäli, että on esitetty näyttöä, jonka mukaan työttömyysturvalla ja muilla työmarkkinoiden jäykkyystekijöillä on hyvin vähän tai ei lainkaan

vaikutusta työttömyyteen. Esimerkiksi saksalaiset sosiologit Michael Gebel ja Johannes Giesecke⁵ osoittavat, että irtisanomissuojan heikentäminen ei ole kohentanut työllisyyttä Euroopan maissa vaan pikemmin lisännyt määräaikaisten työsuhteiden määrää. Myöskään väittämä, että antelias työttömyysturva lisää työttömyyttä, ei saa yksiselitteistä tukea⁶.

Rakennetyöttömyyden tasoa pyritään kuvaamaan niin kutsutun NAIRU (*non accelerating inflation rate of unemployment*) -käsitteen avulla. NAIRU ilmoittaa määritelmän mukaisesti alimman mahdollisen työttömyyden tason, jonka vallitessa inflaatio ei ala kiihtyä. Rakenteellisen työttömyyden teorian mukaan NAIRU-tason alle on mahdollista päästä ainoastaan, mikäli työttömyyttä aiheuttavia rakenteellisia jäykkyyksiä merkittävästi puretaan. NAIRU-lukuja on käytetty yleisesti ohjenuorana OECD-maiden työllisyyspolitiikassa. Taulukossa 1 esitetään Suomen ja euroalueen NAIRU-tasoja vuosina 2000–2015. Taulukosta ilmenee kaksi mielenkiintoista seikkaa. Ensinnäkin Suomessa työttömyysaste on kaikkina havaintohetkinä ollut pienempi kuin estimoitu NAIRU. Tämä kuulostaa omituiselta, sillä NAIRUn osoittaman rakenteellisen työttömyyden lisäksi kokonaistyöttömyyteen pitäisi kuulua vielä lisäksi muita työttömyyden lajeja eli työttömyysasteen tulisi olla korkeammalla tasolla kuin pelkän rakennetyöttömyyden. Tästä huolimatta inflaatio ei ole noussut vaan päinvastoin jopa laskenut. Sama ilmiö on havaittu muissakin empiirissä tarkasteluissa eri puolilla maailmaa⁷. Tämä viittaa siihen, että rakenteellisen työttömyyden osuutta on vahvasti liioiteltu. Toinen huomionarvoinen seikka taulukossa 1 koskee työttömyyden ja kansantuotteen vaihtelua. On helppo havaita, että kansantuotteen laskua on seurannut merkittävä työttömyyden kasvu.

Kaiken kaikkiaan voidaan pitää varmana, että kaikki työttömyys ei aiheudu rakenteellisista tekijöistä. Pikemminkin työttömyyden rakenteellista taustaa on korostettu liiaksi, ja tämä on johtanut väärään diagnoosiin työttömyydestä. On selvää, että työttömyydellä on myös suhdannetausta. Työvoiman kysyntä vaihtelee taloudellisten suhdanteiden mukaan. On suorastaan diagnostinen virhe väittää,

Taulukko 1. NAIRU-estimaatit ja toteutunut työttömyys 2002–2015, Suomi ja euroalue.

		2002	2007	2013	2015
SUOMI	NAIRU	10,3	8,2	8,4	-
	TYÖTTÖMYYS	9,8	6,8	8,2	9,4
	INFLAATIO	3,0	2,5	1,5	-0,2
	BKT:n kasvu	5,6	5,2	-0,8	0,5
EUROALUE	NAIRU	8,7	8,4	9,1	-
	TYÖTTÖMYYS	8,8	7,5	12,0	10,9
	INFLAATIO	2,2	2,2	1,3	0,0
	BKT:n kasvu	3,8	3,1	-0,3	1,6

Lähde: OECD.

että työttömyys merkittävimmitä osiltaan aiheutuu työvoiman liian vähäisestä tarjonnasta.

Keskeisin ongelma työmarkkinoilla ei ole heikko työvoiman tarjonta vaan vähäinen työvoiman kysyntä. Tällaisessa tilanteessa erilaisilla sanktioilla ja kannustimillakaan ei voida kohentaa työllisyyttä merkittävästi. Kannustin- ja sanktiopolitiikan kenties suurin ongelma onkin siinä, että ne eivät lisää työpaikkojen määrää. Tilanteessa, jossa työvoiman kysyntä on vähäistä, on kannustimien lisääminen väistämättä tehotonta politiikkaa.

Sanktioiden ja kannustimien käytön kannatus lepää osittain myös sen varassa, että työttömät nähdään itse syillisinä omaan tilanteeseensa. Työttömistä ylläpidetään helposti kahta stereotypiaa. Joko työttömiä pidetään elämän hallintansa menettäneinä tai ”syrjäytyneinä” ja ohjausta tai patistelua kaipaavina yksilöinä tai vaihtoehtoisesti kylmän rauhallisina pinnareina, joiden ainoana pyrkimyksenä on järjestää elämänsä mukavaksi anteliaan työttömyysturvan varassa. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin, mitä tutkimustietoa tästä asiasta on tarjolla.

TYÖTTÖMYYS ELÄMÄNTILANTEENA

Työttömyyden seurauksia ja työttömien elämäntilannetta arvioitaessa on ensisijaisen tärkeätä huomata, että työttömät ovat hyvin hajanainen ryhmä, johon kuuluvilla loppujen lopuksi on varsin vähän yhtenäisiä ja yhdistäviä piirteitä. Tutkimustiedon valossa näyttää selvältä, että työttömyys sinänsä ei aiheuta deterministisesti erityisiä sosiaalisia ongelmia, vaikka se voikin laukaista niitä. On tietysti olemassa työttömiä, jotka ovat päätyneet moniongelmaisiiin elämäntilanteisiin, mutta enemmän on kuitenkin työttömiä, joiden ainoa ongelma on juuri työn puute. Varsinkin suurten työttömyyslukujen vallitessa moniongelmaisten työttömien osuus kaikista työttömistä on pienempi kuin silloin, kun työmarkkinat vetävät paremmin ja työttömyysluvut ovat alhaisia. Se, että työttömyyden on havaittu olevan selvä riskitekijä monien sosiaalisten, psyykkisten ja terveydellisten ongelmien esiintymiselle, ei tarkoita sitä, että nämä ongelmat olisivat ominaisia kaikille työttömille. Käytännössä tämä tarkoittaa siis sitä, että työttömistä voitaisiin palauttaa työmarkkinoille paljon suurempi osa kuin mitä poliitikkojen puheista voitaisiin päätellä.

Yleensä työttömyys ja hyvin monenlaiset sosiaaliset ja psyykkiset ongelmat alkaen masennuksesta ja häpeän kokemisesta aina täydelliseen syrjäytymiseen kytetään mielellään yhteen. Tähän on saatu tukea myös tutkimuksista. Itse analysoin työttömien elämäntilannetta 2000-luvun alkuvaiheen tilanteessa⁸. Muiden tutkimusten tapaan havaitsin suomalaisilla työttömillä selvää koetun hyvinvoinnin laskua. Samaten havaitsin selvää itsetunnon laskua sekä häpeän ja leimautumisen kokemista. Muissa tutkimuksissa on havaittu myös, että työttömyys liittyy heikentyneeseen fyysiseen terveyteen, tosin kausaliiteetin suunnasta ei ole päästy yksimielisyyteen. On mahdollista, että työttömyydellä sinänsä on negatiivinen vaikutus terveyteen, mutta yhtä lailla on mahdollista, että huono terveys heikentää menestystä työmarkkinoilla ja aiheuttaa työttömyyttä. Alkoholin käytön suhteen näyttö on jossain määrin ristiriitaista. Työttömyyden on todettu olevan riskitekijä alkoholin ongelmakäytölle, mutta

Taulukko 2. Työttömyyden hyvinvointivaikutuksia Suomessa.

	Työtön	Työssä
Onnellisuus, keskiarvo asteikolla 0–10 (10 = paras)	7,3	8,1
Elämäntyytyväisyys, keskiarvo asteikolla 0–10 (10 = paras)	6,6	8,1
Vähän sosiaalisia suhteita, %	51,0	33,2
Koettu terveydentila huono tai erittäin huono, %	35,3	19,3
Käyttää alkoholia vähintään joka viikko, %	25,5	41,0
Koettu toimeentulo huono tai erittäin huono, %	41,7	7,4

Lähde: European Social Survey 2014.

muuten alkoholin kulutus jopa vähenee työttömyyden myötä⁹. Tämä on ymmärrettävää siitä syystä, että työttömyys heikentää toimeentuloa. Joka tapauksessa työttömien elämäntilanteesta on helppo muodostaa kuva: työttömyys ei ole miellyttävää.

Havainnot työttömien hyvinvoinnin laskusta voidaan todentaa myös tuoreimmilla tutkimusaineistoilla. Taulukkoon 2 on koottu eri työmarkkina-asemissa olevien henkilöiden hyvinvointia kuvaavien mittareiden keskiarvoja. Taulukosta nähdään selvästi, että koettu hyvinvointi laskee työttömyyden myötä selvästi. Niin ikään työttömillä on enemmän terveysongelmia kuin työllisillä. Ikävakiointilla terveyserot tosin pienenevät selvästi. Ystäväpiiri kapenee työttömyyden yhteydessä. Alkoholin käytössä on selvä ero työttömien ja työllisten välillä.

Kaikkein keskeisin työttömyyteen liittyvä ongelma on kuitenkin taloudellisen toimeentulon heikkeneminen. Myös tämä seikka on havaittu eri vuosikymmenillä¹⁰. Työttömien heikko taloudellinen tilanne ilmenee myös taulukosta 2. On tietysti vaikea sanoa, missä määrin työttömien ongelmat liittyvät toisiinsa tai missä määrin tietyt ongelmat ovat seurausta toisista ongelmista, mutta on selvää näyttöä siitä, että juuri toimeentulon heikkeneminen laukaisee muita ongelmia. Eräässä tutkimuksessani¹¹ tarkastelin työttömien hyvinvoinnin laskua sen jälkeen, kun toimeentulon heikkeneminen oli huomioitu.

Ilmeni, että kun taloudellinen tilanne vakioitiin, ei työttömien ja muun väestön kokemassa hyvinvoinnissa ollutkaan eroa. Tutkimustulostani voidaan tulkita siten, että jos työttömien toimeentulo ei olisi heikempi kuin muun väestön, heidän hyvinvointinsa olisi samalla tasolla muun väestön kanssa.

Toimeentulon heikkeneminen on sinänsä varsin problemaattinen asia kannustinpolitiikan kannalta. Monessa tapauksessa kannustimet ovat jo olemassa. Tiukentamalla työttömyysturvan ehtoja kannustinvaikutus tietysti tehostuu, mutta samalla sillä kuitenkin heikennetään merkittäväällä tavalla työttömien hyvinvointia. Näin käy erityisesti tilanteessa, jossa työllistyminen on työpaikkojen puutteen vuoksi vähäistä. Toimeentulon aleneminen heikentää hyvinvointia ja toimintakykyä. Kun sanktioilla aiheutetaan taloudellisia ongelmia, saatetaan jopa heikentää työttömien mahdollisuuksia työllistyä uudelleen. Rahan puutteen myötä alentuneesta hyvinvoinnista ja itseluottamuksesta tai häpeän tunteesta kärsivä työnhakija ei selviä työmarkkinoilla parhaalla mahdollisella tavalla.

Työttömyyteen liittyy myös eräitä myönteisiä piirteitä. Esimerkiksi Salon seudun työttömiä koskeneessa tutkimuksessa¹² havaittiin, että lisääntyneet mahdollisuudet viettää enemmän aikaa perheen ja lasten kanssa, mahdollisuus omistautua harrastuksille ja ylipäättään rauhallisemman elämäntyylin noudattaminen koettiin myönteisinä puolina. Työttömyyden kestäessä nämä myönteiset kokemukset kuitenkin vähenivät. Myönteisten kokemusten määrä myös riippui ratkaisevasti taloudellisesta tilanteesta. Lisäksi on huomattava, että myös ne työttömät, jotka näkivät tilanteessaan myönteisiä piirteitä, arvioivat elämäntilannettaan kokonaisuutena varsin kielteisesti. Tämäkin tutkimus ei siis vahvistanut julkisuudessa sitkeästi esiintyvää kuvaa huolettomista ja elämäänsä tyytyväisistä työttömistä, joiden tyytyväisyyttä entisestään lisää mahdollisuus elää toisten siivellä. Pikemminkin halu toimeentulon turvaavaan työhön on korkea. Tarkastelunkin seuraavaksi työttömien työmotivaatiota.

TYÖTTÖMIEN TYÖMOTIVAATIO

Myös työttömien työmotivaatiota on tutkittu paljon. Nämäkään löydökset eivät tue kannustinpolitiikan lähtökohtia ja oletuksia. Työttömien työmotivaatio ei ole huono, eikä varsinkaan ole perusteltua väittää, että työttömyys olisi laajassa mitassa seurausta työttömien työhaluttomuudesta. Tulokset vaihtelevat jonkin verran käytetyn mittarin mukaan, mutta tutkimuksissa on havaittu, että tietyissä tilanteissa työttömien työhalukkuus on jopa korkeammalla tasolla kuin työllisen väestön¹³. Myös suomalaisia työttömiä koskeneessa tutkimuksessani havaitsin, että työhaluttomien työttömien määrä oli hyvin pieni¹⁴. Samassa tutkimuksessa ilmeni sekkin, että häpeän kokemus ja itsetunnon lasku heikensivät merkittävästi työhalukkuutta. Sekä työttömien että työllisten keskuudessa työmotivaatio riippuu vahvasti koulutuksesta mutta myös iästä ja terveydentilasta. Pidemmälle koulutetut, korkeintaan keski-ikäiset ja terveet henkilöt ovat motivoituneimpia työelämään, olivatpa he sitten työssä tai työttöminä¹⁵.

Kansainväliset vertailut¹⁶ osoittavat lisäksi, että antelias sosiaaliturva ei heikennä työmotivaatiota vaan päinvastoin pidemmälle kehittyneissä hyvinvointivaltioissa työhalukkuus on korkeammalla tasolla. Sosiaaliturvan ja työmotivaation yhteyden suhteen on myös huomattava se, että korkeampaa, siis ansiosidonnaista, työttömyysturvaa nauttivat työttömät ovat yleensä sitoutuneempia työmarkkinoille ja heidän työmotivaationsa on korkeampi kuin muiden työttömien.

Vähintään implisiittisesti pakotteet ja sanktiot perustuvat oletukseen työttömien huonosta työmotivaatiosta. Valtaosa työttömistä ei tarvitse erillistä kannustusta siihen, että he hakeutuisivat työmarkkinoille. Tämä ei tietenkään ole täydellinen kuva asiasta. Joukkoon mahtuu myös sellaisia työttömiä, joilla työhalukkuus on alentunut syystä tai toisesta. Jotkut syyt, kuten vaikkapa huono terveydentila, perhetilanne tai työmatkaan liittyvät vaikeudet, ovat ymmärrettävämpiä kuin pelkkä työnvieroksunta. Tärkeintä on kuitenkin

huomata, että näitä ongelmia ei voida yleistää, eikä voida väittää, että työnvieroksunta olisi työttömien leimallinen ominaispiirre.

Työmotivaatiota pohdittaessa usein unohdetaan, että työ merkitsee tekijälleen paljon muutakin kuin välitöntä toimeentuloa. Lyhyen aikavälin taloudellinen hyöty on osatekijä. Työtä ei tehdä pelkästään taloudellisten laskelmien pohjalta, toisin kuin kannustinpolitiikkaa perusteltaessa oletetaan. Jo sosiaalipsykologian klassikko Marie Jahoda¹⁷ listasi työhön toimeentulon lisäksi liittyviä tekijöitä. Tällaisia ovat identiteetti, ystäväpiiri, ajankäytön jäsentyminen ja osallisuus yhteiskunnassa. Tutkimuksissa¹⁸ on osoitettu, että työn arvostus on yhä säilynyt suomalaisten keskuudessa ja tämä pätee myös nuoriin. Pelkkä sosiaaliturvan varassa eläminen sen sijaan ei tee ihmisiä tyytyväisiksi elämäänsä¹⁹. Lisäksi pidemmällä aikavälillä ihmiset voivat huomioida vaikutukset tulevaan eläketurvaansa ja muuhun ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan, pääsyyn työterveyshuoltoon sekä erinäisiin työsuhteeseen kuuluviin muihin etuihin.

Kannustinpolitiikan keskeisimpiä tavoitteita on, että työllistyminen kaikissa oloissa olisi kannattavampaa kuin työttömänä olo. Huoli ei ole aiheeton, sillä kannustinloukkuja toki syntyy. Loukut eivät kuitenkaan yleensä aiheudu siitä, että työttömyysturva ja muu sosiaaliturva olisivat liian anteliaita. Useammin kannustinloukuissa on kyse siitä, että jo valmiiksi niukalla toimeentulolla elävä työtön joutuu pohtimaan, kuinka selviytyä päivittäisistä kuluistaan. Oma vaikutuksensa työnteon kannattamattomuuteen on myös ylivelkaantumisella. Jos työttömällä on ulosmitattavia velkoja, niiden perintä käynnistyy palkkatulojen myötä. Lisäksi lyhyiden työkeikkojen vastaanottamista vaikeuttaa työttömyysturvan byrokrattinen hallinto ja kontrolli. Tältä osin voidaan hieman kärjistetysti jopa väittää, että työttömyysturvan väärinkäytön pelko, joka siis ilmenee tiukennettuna kontrollina, luo jossain määrin vääriä kannustimia.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tarkasteluni tässä artikkelissa osoittaa kolme keskeistä sanktio- ja kannustinpolitiikan ongelmaa. Ensinnäkin se, että syitä huonoon työllisyystilanteeseen on etsitty pelkästään työmarkkinajärjestelmän, palkkojen määräytymisen, työläinsäädännön ja sosiaaliturvan kaltaisista rakenteellisista tekijöistä, on vienyt työllisyyspolitiikkaa vääriille urille. On selvää tutkimusnäyttöä siitä, että mainituilla rakenteilla on korkeintaan rajallisesti vaikutusta työttömyyden tasoon. Valittu politiikka onkin osoittautunut tehottomaksi työllisyystavoitteiden kannalta, sillä työttömyys ei ole laskenut tavoitellulla tavalla. Toisenlainen näkemys työttömyyden taustoista olisi ehkä auttanut kiinnittämään enemmän huomiota työvoiman kysyntään pelkän tarjonnan sijasta.

Työttömistä ja heidän elämäntilanteestaan, pyrkimyksistään ja työllistettävyydestään on myös merkittävä määrä tutkimustietoa, jota olen tämän artikkelin puitteissa kuvannut vain lyhyesti. Tämä tieto on hyvin ongelmallista kannustinpolitiikan näkökulmasta. On erittäin valitettavaa, että tämä tieto ei ole juurikaan tavoittanut päätöksentekijöitä. Tarjolla on motivoitunutta, hyvää ja työllistettävissä olevaa työvoimaa. Vaikka joukossa on erityistukea ja -toimenpiteitä edellyttäviä työttömiä, on valtaosa työttömistä palautettavissa työmarkkinoille, mikäli työpaikkoja on tarjolla. Itse asiassa työvoiman kysynnän tukeminen on tehokas keino kohentaa työllisyyttä siitäkin syystä, että se kohdistuu ensisijaisesti niihin työttömiin, joiden työllistäminen on helpointa.

Tutkimusnäytön valossa työttömyyden psykologisia seurauksia ja työttömyydestä aiheutuvaa syrjäytymisriskiä on liioiteltu. Vaikka työttömyys laukaisee monia ongelmia ja työttömyyden pitkittyessä ongelmat korostuvat, suurin osa työttömistä ei kuitenkaan ”syrjäydy” eikä kärsi mainittavista psyykkisistä ongelmista. Keskeisin työttömien kokema ongelma on sen sijaan toimeentulon heikkeneminen. Keskustelussa olisikin syytä kiinnittää enemmän huomiota siihen, mikä vaikutus toimeentulon menettämisellä on yksilön toimintakyvylle, hyvinvoinnille, aktiivisuudelle ja mahdollisuuksille palata

työelämään. Huomion arvoinen seikka on myös se, että sanktioilla lisätään leimautumisen, häpeän ja yhteiskuntaan kuulumattomuuden tunteita, joilla voi olla negatiivinen vaikutus työllistymiseen. Vaikka työttömyysturvan alentamista voidaan perustella säästösyillä, tulisi pitää huolta siitä, että työttömien toimeentulosta huolehditaan riittäväällä tavalla.

Kaiken kaikkiaan on helppo todeta, että työvoiman tarjontaan kohdistuvien kannustimien, sanktioiden ja pakotteiden sijaan työvoiman kysynnän tukemiselle olisi selvää tarvetta. Perinteistä palkkatuettua työllistämistä arvostellaan usein, mutta heikossa työllisyystilanteessa olisi syytä arvioida sen hyöty- ja haittapuolia uudelleen. Uusia avauksiakin työvoiman kysynnän tukemisen suhteen olisi syytä harkita. Esimerkiksi työttömyysturvan osittainen käyttö työllistämiseen vaikuttaa perustellulta. Alhaisen työvoiman kysynnän olosuhteissa sen sijaan voimakkaiden sanktioiden käyttö pikemmin uhkaa synnyttää yhteiskuntaan eriarvoisuutta ja jakoja, joita tuskin halutaan.

Kirjallisuus

Atkinson, Anthony & Micklewright, John (1991) Unemployment compensations and labor market transitions: A critical review, *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, No.3, 1679–1727.

Bonoli, Giuliano (2010) The political economy of active labour market policy. *Politics & Society* 38:4, 435–457.

Eichhorn, Jan (2014) The (non-) effect of unemployment benefits: Variations on the effect of unemployment on life satisfaction. *Social Indicators Research* 119(1), 389–404.

Ervasti, Heikki (2003) Työttömyys elämäntilanteena. Teoksessa Olli Kangas (toim.): Laman varjo ja nousun huuma. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 72. Helsinki: Kela.

Ervasti, Heikki (2004) Työttömyys ja koettu hyvinvointi. Deprivaatioteorian, insentiiviteorian ja selviytymisnäkökulman vertailua. *Janus* 12(3), 298–318.

Ervasti, Heikki (2018) Halutaanko oikeudenmukaisuutta tasa-arvoa lisäämällä? Teoksessa Matti Häyry, Tuija Takala & Johanna Ahola-Launonen (toim.):

Oikeudenmukaisuus ja sen vaihtoehdot muuttuvassa maailmassa. Helsinki: Gaudeamus, painossa.

Ervasti, Heikki & Venetoklis, Takis (2010) Unemployment and subjective well-being. An empirical test of deprivation theory, incentive paradigm and financial strain approach. *Acta Sociologica* 53(2): 119–138.

Ervasti, Heikki & Ylikännö Minna (2017) Onko työttömyys kivaa? Julkaisematon käsikirjoitus.

Gebel, Michael & Giesecke, Johannes (2016) Does deregulation help? The impact of employment protection reforms on youths' unemployment and temporary employment risks in Europe. *European Sociological Review*, 2016, 1–15 doi: 10.1093/esr/jcw022

Goul Andersen, Jørgen & Jensen, Per (2002) Employment and unemployment in Europe: overview and new trends. Teoksessa Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot & Knut Halvorsen (toim.): *Europe's New State of Welfare*. Bristol: Policy Press, 21–58.

Howell, David & Rehm, Miriam (2009) Unemployment compensation and high European unemployment: A reassessment with new benefit indicators, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.25, No.1, 60–93.

Jahoda, Marie (1982) *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos*. Tampere: Vastapaino.

Mitchell, William & Muysken, Joan (2008) *Full Employment Abandoned*. Cheltenham: Edward Elgar.

OECD (1994a) *The OECD jobs study. Evidence and Explanations. Part I: Labour market trends and underlying forces of change, Part II: The adjustment potential of the labour market*. Pariisi: OECD.

OECD (1994b) *The OECD jobs study. Facts analysis strategies*. Pariisi: OECD.

Pyöriä, Pasi & Ojala, Satu (2016) Nuorten työasenteet puntarissa – Eroaako Y-sukupolvi edeltäjistään? *Yhteiskuntapolitiikka* 81(1), 31–42.

van der Wel, Kjetil A. & Halvorsen, Knut (2015) The bigger the worse? A comparative study of the welfare state and employment commitment. *Work, Employment and Society* 29(1), 99–118.

Vähätalo, Kari (1983) *Työön ja yhteiskunta. Tutkimus työttömyyden vaikutuksista työttömiin ja yhteiskuntaan*. Helsinki: Työvoimaministeriö.

Viitteet

- 1 Ks. Ervasti 2018.
- 2 Julkunen 2001.
- 3 OECD 1994a; 1994b.
- 4 Ks. esim. Bonolli 2010; Mitchell & Muysken 2008.
- 5 Gebel & Giesecke 2016.
- 6 Yhteenvetoina ks. Atkinson & Micklewright 1991; Howell & Rehm 2009.
- 7 Esim. Goul Andersen & Jensen 2002, 28; Mitchell & Muysken 2008, 181–186, 262.
- 8 Ervasti 2002.
- 9 Henkell 2011.
- 10 Esim. Vähätalo 1983; Ervasti 2003; 2004.
- 11 Ervasti & Venetoklis 2010.
- 12 Ervasti & Ylikännö 2017.
- 13 Gallie & Alm 2000.
- 14 Ervasti 2003, 141–144.
- 15 Yhteenvetona ks. van der Wel & Halvorsen 2015.
- 16 Esim. van der Wel & Halvorsen 2015.
- 17 Jahoda 1982.
- 18 Esim. Pyöriä & Ojala 2016.
- 19 Eichhorn 2014.