TEM/TIETO ja TYO PM 31.8.2015

Heikki Räisänen, tutkimusjohtaja
Hanna Hämäläinen, neuvotteleva virkamies

Näkökohtia työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta

Johdon tiivistelmä:

Muistiossa tarkastellaan työvoimapolitiikan vaikuttavuutta työttömyyden kustannusten, sen dynamiikan sekä työvoimapoliittisten aktivointitoimien vaikutusten kautta. Työttömyydestä aiheutuvat passiiviturvan (työttömyysturva + asumistuki ja toimeentulotuki työttömille) kustannukset ovat kasvaneet v. 2014 yli 5,5 mrd. euroon. Pelkät työttömyysturvamenot olivat v. 2014 noin 4,5 mrd. euroa. TEM:n pääluokan julkisiin työvoimapalveluihin on ollut käytössä vain noin kymmenesosa passiiviturvan menoihin verrattuna. Lakisääteisten passiivimenojen kasvu on tehnyt aktivointipolitiikkaan tehtävät panostukset aiempaa kannattavammaksi, mikäli politiikka johtaa työllisyyden kasvuun ja työttömyyden vähenemiseen.

Vuoden 2015 kehityskuva on se, että passiivimenot ovat edelleen voimakkaassa kasvussa. Kun aktivointipolitiikkaan on varoja käytössä likimain saman verran kuin viime vuonnakin, merkitsee tämä politiikan passivoitumista edelleen. Jo yhden päivän työttömyysjaksojen keskimääräinen lyheneminen johtaisi noin 23 M€ työttömyysturvakustannusten laskuun. Tätä voidaan pitää aktivointipolitiikan vaihtoehtoiskustannuksena ehdolla, että lyheneminen saadaan aikaan. Työttömyysjaksojen pitkittyminen ja työttömyysaikojen passivoituminen on johtamassa myös siihen, että aiempaa harvemmat osallistujat ovat kykeneviä osallistumaan parhaiten työhön johtaviin toimenpiteisiin.

Julkisella työnvälityksellä on Suomessa kansainvälisestikin hyvin merkittävä asema rekrytointimarkkinoilla. Työnantajat ilmoittavat taantumassakin julkiseen työnvälitykseen lähes puoli miljoonaan avointa työpaikkaa vuodessa . Yksilöityjen työtarjousten käytön voimakas lisääminen ei ole heikentänyt niiden vaikuttavuutta. TE-toimiston työtarjoukset lyhentävät työpaikan avoinna olon kestoa ja työnantajan koko rekrytointiprosessia sekä lyhentävät työttömyyden kestoa nuorilla. Julkisen työnvälityksen merkittävä rooli Suomessa johtuu pitkäjänteisestä työstä ja mm. hyvin varhaisesta rekrytointipalvelujen digitalisoinnista. Niukat vaikutusarviot digitalisoinnista ovat myönteisiä. Vaikka henkilöasiakkaankin palveluja on digitalisoitu, on henkilökohtainen ohjaus ja neuvonta monille työnhakijoille edelleen vaikuttavinta.

Ammatillinen työvoimakoulutus, tukityöllistäminen yrityksiin sekä oppisopimus ja starttiraha ovat vaikuttavia toimia. Valmennukset ja kokeilut eivät näytä johtavan välittömään työllistymiseen, myös julkisen sektorin tukityöllistäminen on kokonaisuutena heikko toimenpide. Sijoittumisseurannan perusteella laajasti käytetty kuntouttava työtoiminta ei näytä auttavan osallistujia työhön.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevat vaikuttavuusarviot ovat vanhentumassa. Arviointitutkimuksen tietopohja on myös hyvin hajanainen. Monet toimenpiteet ja uudistukset ovat kokonaan arvioimatta. Erityisesti kustannusvaikutuksia on aineistojen hajanaisuuden vuoksi vaikea täsmällisesti selvittää. Siltä osin kuin arviointeja on, on Suomea koskeva tutkimusnäyttö varsin yhdenmukaista kansainvälisen tutkimustietämyksen kanssa. Vaikuttavuusarvioiden ja muun tutkimustiedon perusteella aktiivinen työvoimapolitiikka painottuu kokonaisuutena hyvin parhaisiin toimenpiteisiin. Poikkeuksena tässä on lähinnä laajamittainen kuntouttavan työtoiminnan käyttö. Myös suhdannetilanne vaikuttaa, esimerkiksi parhaisiin toimiin lukeutuvan starttirahan jälkeinen työllistyminen on taantumassa heikentynyt voimakkaimmin.

Taustamuistio-osa

Tässä muistiossa tarkastellaan työvoimapolitiikan vaikuttavuutta keskittyen seuraaviin kysymyksiin:

-työttömyyden kustannukset ja niiden muodostuminen

-työttömyys ja sen muodostuminen

-aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista

Lopuksi esitetään päätelmät

1. Työttömyyden kustannukset ja niiden muodostuminen

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaihtoehtoiskustannuksena voidaan pitää passiivisen työvoimapolitiikan eli lähinnä työttömyysturvan kustannuksia. Mitä suuremmat ovat lakisääteisten työttömyysturvaetuuksien perusteella muodostuvat kustannukset, sitä edullisempia aktiivisen työvoimapolitiikan interventiot ovat – edellyttäen, että ne, ja vain ne johtavat työllistymiseen.

Työttömyyden kustannuksia voidaan laskea useilla eri perusteilla suppeampina ja laajempina käsitteinä, jolloin lähdetään välittömistä työttömyysturvan kustannuksista ja lisäksi voidaan ottaa huomioon mm. työttömille maksettava asumistuki, toimeentulotuki ja laajimmissa käsitteissä myös työttömyyden aiheuttamat verotulomenetykset ja menetetyn tuotannon arvo. Kiistattominta on tarkastella välittömiä työttömyysturvan kustannuksia.

Vuosi 2014:

Työttömyyden laajat bruttokustannukset vuonna 2014 huomioiden työttömyysetuuksien ohella toimeentuloturvamenojen ja asumistuen menot julkiseen talouteen ovat karkealla tasolla laskien yhteensä 5 522,1 miljoonaa euroa. Kun lukuun lisätään julkisten työvoimapalvelujen menot, yltävät ne 6 078,4 miljoonaan euroon ja edelleen kuntouttavan työtoiminnan menot yltävät bruttona 6104,9 miljoonaan euroon.

Eri kuluerissä maksetut verot huomioiden, työttömyyden laajat nettokustannukset ovat noin
4 054 miljoonaa euroa.

Vuosi 2015:

Arvioitaessa työttömyyden laajoja kustannuksia vuonna 2015 samojen kuluerien osalta työttömyyden kasvu huomioiden, voidaan arvioida kustannusten nousevan bruttona vähintään 6 482 miljoonaan euroon ja nettona vähintään 4 305 miljoonaan euroon.

Välilliset ja muiden toimijoiden kulut:

Lisäksi on vielä huomioitava työttömyyden lisäävän kuntien rahoittamia työllisyysmenoja ja välitöntä sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttöä sekä vaikuttaen yksityistä kulutusta vähentävästi. Välillisesti ja pidemmällä aikavälillä julkiset menot kasvavat muiden sosiaalisten ja terveydellisten vaikutusten kautta.

Kustannusten muodostuminen

Jotta jonkinlainen käsitys työttömyyden kustannusten muodostumisesta syntyisi, seuraavaksi on avattu eri kulueriä tarkemmin.

Työttömyysetuudet

- Työttömyysturvaetuuksia (Lähde: Kelasto) maksettiin vuonna 2014 yhteensä 4 760 miljoonaa euroa, josta ansioturvaa maksettiin 2 827 miljoonaa euroa ja perusturvaa 1 933 miljoonaa euroa. Vähennettäessä työttömyysturvaetuuksista toimenpiteiden osuus, maksettiin vuonna 2014 työttömyysturvaetuuksia yhteensä 4 506,7 miljoonaa euroa, josta ansioturvaa 2704,2 miljoonaa euroa ja perusturvaa 1 802,5 miljoonaa euroa.
- Perusturvaa maksettiin vuonna 2014 yhteensä 1 933 miljoonaa euroa, josta työttömyysajalta 1348,6 miljoonaa euroa ja aktiivitoimenpiteiden ajalta 600,21 miljoonaa euroa. Työttömyysetuuksien saajia oli yhteensä 336 000. Työttömyysajalta etuuksien saajia oli 300 000 ja aktiivitoimenpiteiden ajalta etuuksien saajia oli 137 000. Korvattuihin päiviin suhteutettuna keskimääräinen kustannus oli 35,48 euroa. Työttömyysajan päiväkustannus oli 32,64 euroa ja aktiivitoimien aikana 45,54 euroa päivältä. Eri aktiivitoimenpiteiden välillä päiväkustannukset ovat huomattavat vaihdellen 8,85 ja 47,25 euron välillä (huomioiden myös eri toimenpiteiden suuret volyymierot).

Toimeentuloturvamenot

- Toimeentulotuen kokonaismenot (lähde: THL) vuonna 2013 olivat 736,3 miljoonaa euroa, missä oli reaalista lisäystä 3,2 prosenttia edellisvuodesta. Mikäli kasvuprosentti olisi sama, vuonna 2014 toimeentulotuen menot yltäisivät 759,9 miljoonaan euroon.
- Vuonna 2013 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 69,5 prosentilla muina tulolähteenä mainittiin asumistuki ja noin 40,9 prosentilla työmarkkinatuki tai peruspäiväraha. Ansiotuloja oli 8,0 prosentilla. Kokonaan tulottomien osuus oli 8,6 prosenttia. (Lähde: THL)
- Toimeentulotuen laskennallinen osuus työttömyyden (työmarkkinatuki ja peruspäiväraha) perusteella on noin 310,8 miljoonaa euroa.

Yleinen asumistuki

- Yleisen asumistuen menot vuonna 2013 olivat yhteensä 669,5 miljoonaa euroa. Mikäli kasvuprosentti olisi sama kuin edellisenä vuotena (n. 10%), vuonna 2014 yleisen asumistuen menot yltäisivät 739,9 miljoonaan euroon. Työttömiä ruokakuntia oli noin 116 000 tuensaajista ja työttömien ruokakuntien osuus vuoden 2013 lopussa oli 61 %. Yleisen asumistuen määrä vaihtelee ruokakunnittain, mutta karkeasti työttömien ruokakuntien osuudella jakamalla, vuonna 2014 yleisen asumistuen kustannukset työttömille ruokakunnille olivat 451,3 miljoonaa euroa.

Julkiset työvoimapalvelut

- Vuonna 2015 julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin (mom. 32.30.51) määrärahaa oli myönnetty 563,9 miljoonaa euroa. Vuonna 2014 vastaavaa momenttia käytettiin yhteensä 556,3 miljoonaa euroa. Siitä työllistämiseen (starttiraha, palkkatuki ja työllisyyspoliittinen avustus) käytettiin 265 miljoonaa euroa, työvoimakoulutukseen 224,7 miljoonaa euroa ja palkkatuettuun työhön valtionhallintoon 29,3 miljoonaa euroa. Veroarvion ollessa 35 prosenttia, nettona kustannukset olivat yhteensä noin 362 miljoonaa euroa.

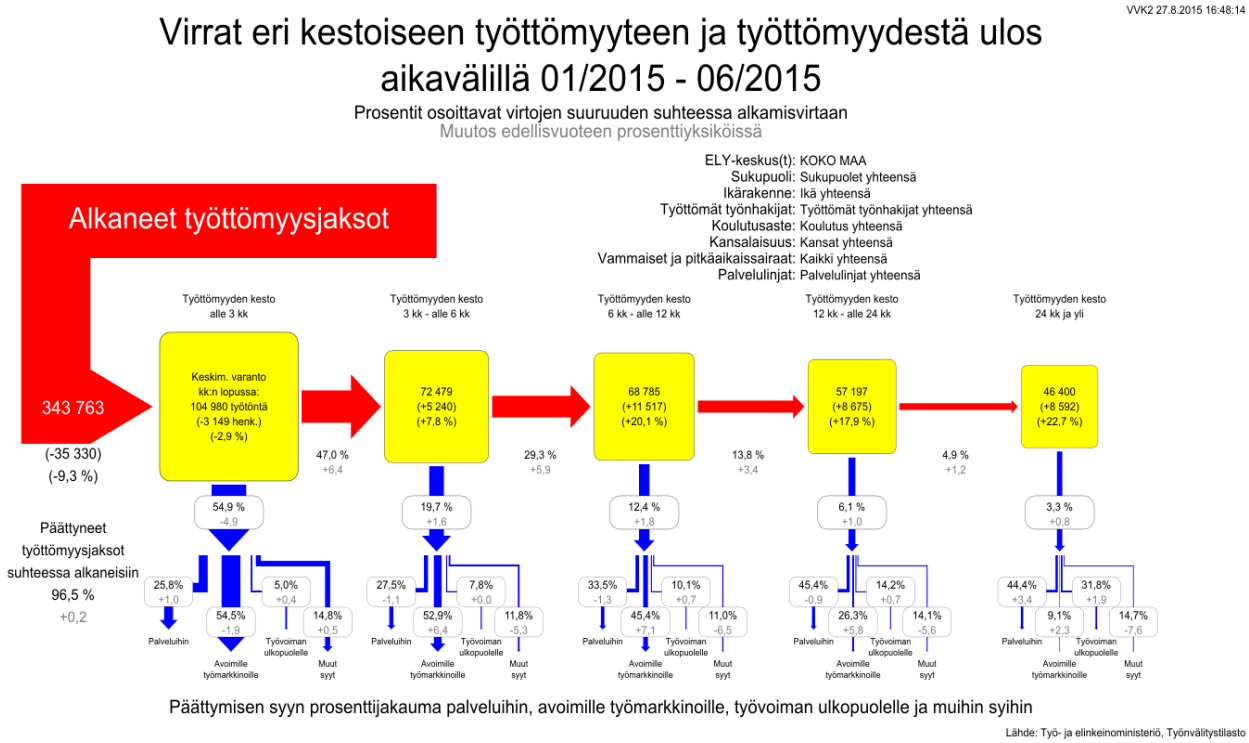
Kuntouttava työtoiminta kunnille

- Vuonna 2014 STM:n pääluokasta maksettaviin kuntouttavaan työtoimintaan yhteensä 26,5 miljoonaa euroa. Veroarvion ollessa 35 prosenttia, nettona kustannukset olivat yhteensä noin 17 miljoonaa euroa.

Lisäksi työttömille suunnatun aikuiskoulutuksen menot rahoitettiin aikuiskoulutusrahastosta, eivätkä aiheuta julkiseen talouteen menoja.

2. Työttömyys ja sen muodostuminen

Työttömyysvaranto muodostuu työttömyysjaksojen määrän ja niiden keston tulona. Julkisen politiikan vaikutusmahdollisuudet jaksojen määrään ovat erittäin rajalliset (suoraan siihen voi vaikuttaa julkisen sektorin henkilöstöpolitiikka, välillisemmin työsuhteita koskeva sääntely sekä teknisessä mielessä etenkin lyhyitä jaksoja ja niiden katkoja koskevat kirjaamiskäytännöt, missä myös teknologialla on roolinsa), sen sijaan jaksojen kestoon politiikalla voidaan vaikuttaa huomattavan paljon (verotus ja etuudet, aktiivinen työvoimapolitiikka ja työttömyysturva sekä näiden toimeenpano, talouspolitiikan työllisyysvaikutukset).



Päättymisen syyn prosenttijakauma palveluihin, avoimille työmarkkinoille, työvoiman ulkopuolelle ja muihin syihin

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto

Jo useita vuosia on jatkunut kehitys, jossa työttömyysjaksojen kokonaismäärä laskee, mutta jaksojen kesto kasvaa. Tämä tarkoittaa sitä, että työttömäksi joutuu aiempaa harvempi, mutta sinne jouduttuaan, on pois pääsy työttömyydestä entistä vaikeampaa. Lyhytkestoisen työttömyyden dynamiikka on heikentynyt voimakkaasti ja vastaavasti valumat pitempikestoiseen työttömyyteen ovat huomattavasti kasvaneet. Kustannusmielessä kehityskuva tarkoittaa sitä, että työttömyysturvan kustannukset tulevat jatkossakin kasvamaan, koska valumat pitkiin kestoihin ovat suuret ja poistumavirrat hyvin heiveröiset. Kaikesta pitkäaikaistyöttömyydestä poistumasta jo nyt noin 45 prosenttia tapahtuu aktivoinnin kautta.

Vuoden 2015 ensimmäisellä vuosipuoliskolla työvoimapalveluihin (eli aktivointitoimiin) päättyneiden jaksojen määrä on kasvanut suhteellisesti vain alle kolmen kuukauden kestoluokassa päättyneissä työttömyyksissä (+1,0 prosenttiyksikköä) sekä vähintään 24 kuukauden kestoluokassa päättyneissä työttömyyksissä (+3,4 %-yksikköä) edellisen vuoden vastaavaan aikaan verrattuna. Muissa kestoluokissa aktivoinnin osuus on supistunut.

Vuoden 2015 alkupuoliskolla alkoi yhteensä 343 763 uutta työttömyysjaksoa. Tästä laskettuna yhden (arki)päivän lyhennys työttömyyden kestossa merkitsee noin 2 795 henkeä työttömyyden keskimääräisessä tasossa (varannossa). Viikon keston muutos merkitsee tässä noin 13 975 hengen tason muutosta.

Edellä esitettyjen työttömyysturvan kokonaismenojen vuoden 2015 arvioidun määrän perusteella voidaan laskea (työttömyysturva 6 482 M€ - aktiivimenot 563,9 M€ = 5918,1 M€. Tästä 1. vuosipuoliskon osuus olisi 2 959 M€. Kun tämä kulu jaettuna maksupäivien määrällä, päästään 23,1 M€:n päiväkustannukseen.

Laskettaessa työttömyysturvamenojen yhden päivän keston muutosta vastaava rajakustannus täyden työmarkkinatuen perusteella (2795 henkilöä x 32,80 € x maksupäivien määrä vuodessa 258 = 23,7 M€. Laskelmien karkeustaso huomioon ottaen ollaan käytännössä samassa kustannustasossa.

Mikäli työvoimapolitiikalla onnistutaan lyhentämään työttömyyden kestoa keskimäärin yhdellä päivällä (merkitsee sitä, että keskimäärin kaikki 343 763 jaksoa lyhenevät päivällä. Tämä voi toteutua esimerkiksi niin, että 34 376 jaksoa lyhenee keskimäärin 10 päivällä). Käytännössä tuota noin 23 miljoonan euron summaa voidaan pitää aktiivisen työvoimapolitiikan vaihtoehtoiskustannuksena, mikäli työvoimapolitiikalla siis onnistutaan lyhentämään työttömyyttä päivällä.

Mahdollisuudet työllistyä myös taantuman aikana ovat edelleen olemassa. Työvoiman kysyntä on vuoden 2014 aikana ja vuoden 2015 alkupuoliskolla jopa hieman kasvanut, kun tarkastellaan TE-toimistoissa avoinna olleita paikkoja (+3%). Alueittain ja aloittain vaihtelu avoinna olleiden paikkojen määrässä on kuitenkin ollut melko suurta, mikä kertoo osaltaan sekä rakennemuutoksesta että eri alojen herkkyydestä reagoida suhdanteisiin. Toisaalta kysynnän ja tarjonnan kohtaannon voidaan arvioida parantuneen tarkasteltaessa täyttyneiden paikkojen määrää kuukauden aikana. Kasvua on ollut lähes kaikilla aloilla.

3. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista

Vaikuttavuusarvioinnin kannalta ongelmallisinta on, että useisiin vuosiin Suomessa ei ole tehty perusteellisia eri toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia erittteleviä vaikuttavuustutkimuksia. Aiempien vaikuttavuustutkimusten, hyvän monitorointitiedon sekä eräiden tuoreiden eri osaryhmiä koskevien tutkimusten perusteella kehityskuva voidaan kuitenkin päätellä. Virhepäätelmien mahdollisuus on kuitenkin uuden tutkimustiedon puuttumisen takia kasvanut. Riski ei ole kokonaistasolla kovin suuri, mutta eri osaryhmissä ja toimenpiteissä on.

Työvoimapolitiikan vaikuttavuustutkimusten evidenssi on kansainvälisesti ja Suomessa suhteellisen konsistenttia. Parhaiten toimivat mahdollisimman lähellä normaalia työntekoa olevat toimenpiteet. Vaikuttavuustutkimusten perusteella voidaan todeta seuraavaa:

-monille työnhakijoiden ryhmille henkilökohtaiset työvoimapalvelut (ohjaus ja neuvonta) ovat vaikuttavin toimenpide. Samalla se on usein myös kaikkein edullisin toimenpide. Työnhakijalle tämä merkitsee työnvälitystä, joka palvelee samalla myös rekrytoivaa työnantajaa. Niukka digitalisoituja palveluja koskeva tutkimusevidenssi on vaikutusten kannalta myönteistä.

-aktiiviohjelmista parhaiten vaikuttavat ammatillinen työvoimakoulutus ja tukityöllistäminen yrityksiin. Myös oppisopimus on vaikuttava toimi.

Seuraavaksi käsitellään tätä evidenssiä hieman tarkemmin.

3.1 Julkisen työnvälityksen rooli

Työvoimapalveluihin liittyy pyrkimys yhteen sovittaa työnhakijan ja avoimen työpaikan ominaisuudet ja saada aikaan uusia työsuhteita mahdollisimman tehokkaasti. Useat julkisen työnvälityksen tehokkuutta koskevat tutkimukset osoittavat yhdenmukaisesti, että työtarjous (aiemmin työhönosoitus) on erittäin merkityksellinen tekijä työpaikan täytön tehokkuudelle. Ero muihin täyttömenetelmiin ei häviä tai edes supistu, vaikka lukuisia erilaisia työpaikan taustaominaisuuksia vakioidaan. Työtarjoukseen liittyvää evidenssiä on raportoitu mm. seuraavissa tutkimuksissa (Räisänen 2005 ja 2006, Räisänen – Tuomala 2007, Räisänen – Tuomaala 2010, Avikainen – Kerminen – Korhonen – Murto – Peura 2010, Alatalo – Räisänen – Tuomaala 2011, Busk 2014, Räisänen – Järvelä 2014).

TE-toimiston rooli työvoiman hankinnassa on Tilastokeskuksen työnantajilta keräämän koko taloutta edustavan otannan perusteella merkittävä. Vuonna 2014 TE-toimiston markkinaosuus oli kaikkiaan 44 % toimipaikan ulkoisesta työvoiman hausta. Epävirallisten kanavien jälkeen se oli käytetyin kanava. Useita kanavia käyttäneiden työnantajien mielestä TE-toimisto oli merkityksellisin kanava sille, että paikka saatiin täytettyä. TE-toimisto oli myös kaikkein tehokkain hakukanava kaikkiaan 10:stä kysytystä rekrytointikanavasta. (Maunu 2015). TE-toimiston asema työnantajien rekrytoinnissa on pysynyt vuosia keskeisenä niin markkinaosuuden, merkityksellisyyden kuin tehokkuudenkin kannalta. Useimpien muiden maiden työhallinnoissa ei voida edes uneksia tällaisesta asemasta kilpailluilla rekrytointimarkkinoilla. TE-toimiston merkitystä kuvaa myös se, että taantumankin oloissa vuonna 2014 työnantajat ilmoittivat TE-toimistoihin 468 566 uutta avointa työpaikkaa. Asema on tulosta pitkäjänteisestä ja luotettavasta työstä, jossa mm. rekrytointipalvelujen varhainen digitalisointi on ollut osatekijänä. Tämä rooli on olennainen myös TE-toimiston henkilöasiakkaita palvelevien aktivointitoimien vaikuttavuudelle.

Yhteenvetona tutkimusten ja analyysien tuloksista on se, että julkinen työnvälitys on tärkein rekrytointikanava työvoimaa hakevalle työnantajalle ja sen sisällä erityisesti yksilöity työtarjous on vaikuttavin ja paikan täytön tehokkuuteen eniten vaikuttava menetelmä. Vuonna 2014 julkaistussa 1,3 miljoonan avoimen työpaikan ja 750 000 työttömän työnhakijan tietoihin perustuvassa analyysissa (Räisänen – Järvelä 2014) osoitettiin, että vuonna 2014 aloitettu voimakas työtarjousten määrän lisääminen ei ole heikentänyt niiden vaikutusta työpaikan avoinnaolon kestoon tai koko rekrytoinnin kestoon. Nuorten työttömyysjaksojen kestot lyhenevät työtarjouksen avulla. Vastaavaa vaikutusta ei havaittu vanhemmilla työttömillä, minkä arvioitiin johtuvan valikoitumisesta.

Valtakari, Syrjä ja Kiuru (2008) päättelevät tilastoanalyysiensä perusteella, että varhainen puuttuminen ja verkkopalvelujen parantaminen ovat auttaneet työttömyyden ennaltaehkäisyssä.

Työnhakukoulutusta tai –valmennusta koskevat tulokset ovat joko lievästi positiivisia tai merkityksettömiä. Hämäläinen, Nykyri, Uusitalo ja Vuori (2007) vertailee eri menetelmillä tehtyjä vaikuttavuusarviointeja. Työnhakukoulutukseen osallistuminen lisäsi masennusoireista kärsivien ja työmarkkinatukea saavien työllistymistä tilastollisesti merkitsevästi, mutta ei yleisesti kaikkien.

3.2 Aktiiviohjelmia koskevia tuloksia

Hämäläinen ja Tuomala (2006) päätyvät metodisesti erityisen ansiokkaassa tutkimuksessaan (geneettinen kaltaistaminen) siihen tulokseen, että alle 26-vuotiaisiin kohdennettu ammatillinen työvoimakoulutus on työllisyysvaikutuksiltaan kaikkein tehokkaimpia toimia. Parasta on aloittaa toimenpide kolmannen ja

kuudennen työttömyyskuukauden välissä. Hämäläinen ja Tuomala (2007) päätyy siihen, että ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuminen nostaa nuoren työllistymisastetta keskimäärin noin 6 %-yksiköllä.

Yksityisen sektorin tukityöllistämiselle on saatu merkittäviä positiivisia työllistymisvaikutuksia (Aho ja Kunttu 2001, Hämäläinen ja Ollikainen 2004, Hämäläinen ja Tuomala 2006). Hämäläinen ja Tuomala päätyvät myös siihen merkittävään tulokseen, että tukityöllistämistä hyödyntäneissä pienissä yrityksissä havaitaan myös tukemattoman työllisyyden kasvua. Sivuvaikutukset pysyvät siis kurissa. Samanlaiseen tulokseen päätyy myös Kangasharju (2005).

Nämä aiemmat ammatillista työvoimakoulutusta ja yrityksiin tukityöllistämistä koskevat tiedot vahvistavat myös ETLAn johtavat tutkijat Asplund, Kauhanen, Määttänen ja Valkonen (2015): ”Ammatillisen työvoimakoulutuksen on todettu selvästi parantavan osallistujien työllistymismahdollisuuksia ja sen on monesti arvioitu olevan työllisyysvaikutuksiltaan tehokkaimpia toimia. Myös työvoimapolitiikan piirissä toteutuvan oppisopimuskoulutuksen työllistymisvaikutukset on kauttaaltaan arvioitu erittäin myönteisiksi. Yksityisen sektorin tukityöllistämisellä on niin ikään merkittäviä positiivisia työllistymisvaikutuksia”. He korostavat, että tukien on oltava määräaikaisia, tarkasti kohdennettuja ja huolellisesti valvottuja. Julkisen sektorin tukityö ja työmarkkinavalmiuksia edistävät toimet eivät näytä olevan vaikuttavia, tosin esimerkiksi julkisen sektorin tukityö voi olla pitkäaikaistyöttömien kaltaisille erityisryhmille hyödyllistä. He kiinnittävät myös vakavaa huomiota alan tutkimustoiminnan heikkouksiin: aktiivitoimia arvioidaan useimmiten satunnaisesti ja hyvinkin vaihtelevia lähestymistapoja ja arviointimenetelmiä hyödyntäen. Ammatillisen työvoimakoulutuksen lisäksi tietopohja on jäänyt varsin suppeaksi tai hajanaiseksi. ”Lisäksi monet toimenpiteet ja uudistukset ovat kokonaan arvioimatta samalla kun valtaosa tietopohjasta alkaa olla varsin vanhentunutta”. (ks. myös Asplund 2009).

OECD:n (Duell – Grubb – Singh 2009) arviot Suomen työvoimapolitiikan kehittämisestä korostavat ansioturvan saajien aktivointiasteen nostamista ja intensiivisen aktivoinnin aloittamista jo aiemmin työttömyysjakson aikana. Taantumassa lyhyet kurssit pitäisi moninkertaistaa ja työmarkkinatuen aktivoinnissa heikkojen ryhmien valikoitumista toimiin pitäisi edistää. Onnistuneen ja vaikuttavan työvoimapolitiikan kannalta OECD:n suositukset ovat merkittäviä. OECD:n (2013) aktivointipolitiikkaa koskevan maavertailun huomioiden perusteella Suomen työvoimapolitiikan tulokset ovat viime vuosina yhä enemmän parantuneet ja huomiota on kiinnitetty aktivoinnin periaatteisiin ja priorisointiin. OECD on kuitenkin kriittinen työhallinnon paikallistason laajaan itsenäisyyteen, tosin arvio koski aiempaa organisaatiomallia.

Yleisesti niistä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena ei ole välittömästi johtaa työmarkkinoille sijoittumiseen, kuten erilaiset valmentavat koulutusjaksot ja harjoittelutyyppiset toimet (nykyisin valmennukset ja kokeilut), ei ole saatu myönteisiä vaikuttavuustuloksia. Niiden motivaatiokin on muu kuin välitön sijoittumistavoite. Myrskylän (2011) perusteella voidaan osoittaa, että erilaiset nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn tehtävät toimet tulevat helposti kannattaviksi jo niiden fataalisen suurten vaihtoehtoiskustannusten takia.

Asplund ja Koistinen (2014) katsovat työvoimapolitiikan olleen merkittävässä asemassa ja toimineen mainettaan paremmin. He korostavat, että vaikuttavuus on yhteydessä työmarkkinoiden tilaan. Hämäläinen, Hämäläinen ja Tuomala (2014) tutkivat nuorisotakuun vaikutuksia ja havaitsivat sillä myönteisiä vaikutuksia ammattikoulutetuilla nuorilla avointen markkinoiden työllisyydessä ja lievästi myös työttömyyden vähenemisessä. Kouluttamattomilla vaikutuksia ei esiintynyt. Stenholm (2013) tutki

starttirahayrittäjiä ja tulosten mukaan sen vaikutus yritystoiminnan eloonjääntiin on suurin ensimmäisinä toimintavuosina. Starttirahan vaikutusta pidetään merkittävänä.

Työvoimapolitiikassa on jo tehty 2000-luvulla merkittäviä rakenteellisia muutoksia, joiden seurauksena toimenpiteiden käyttö on painottunut vaikuttavampiin toimiin ja mm. vaikuttavuudeltaan heikkoja julkisen sektorin työllistämistoimia on todella voimakkaasti vähennetty. Myös harjoitteluohjelmat on uudistettu ja valmentava työvoimakoulutus lopetettu. Tämä merkitsee tutkimusevidenssin huomioon ottamista politiikassa.

3.3 Toimenpiteiltä sijoittuminen

Työvoimapoliittisilta toimenpiteiltä (nykyisin palveluilta) työhön sijoittumista seurataan Tilastokeskuksen laatiman TEM:n työnhakijarekisterin ja TK:n työssäkäyntitilaston yhdistelmäaineistolla. Viimeisimmät Tilastokeskuksen kokoamat tiedot toimenpiteiden jälkeisestä työhön sijoittumisesta koskevat vuotta 2013 (Maunu – Sardar 2015).

Kaikista toimenpiteistä oli avoimille työmarkkinoille työllistyneitä 23 % kolmen kuukauden kuluttua palvelujakson päättymisestä. Tuolloin keskeisistä toimista tukityöllistämisen jälkeen oli työssä 3 kk toimenpiteen päättymisestä 24 % ja ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen 34 %. Omaehtoisen opiskelun jälkeen työssä oli 32 % ja vuorottelusijaisuuden päätyttyä 63 %. Valmennusten jälkeen työssä oli 15 % ja kokeilujen jälkeen 8 %. Kuntouttavan työtoiminnan jälkeen työssä avoimilla markkinoilla oli vain 2 %. Palkkatuella yksityiselle sektorille sijoitetuista työssä oli 32 %. Työhön sijoittuminen laski vuonna 2013, koska työmarkkinoiden kokonaistilanne heikkeni. Erityisen voimakkaasti vuonna 2013 heikkeni starttirahan jälkeinen työllistyminen (-22 %-yksikköä), mikä kuvaa markkinatilanteen vaikeutumista.

Työhön sijoittumiseen vaikuttavat työmarkkinoiden tila, osallistujien työmarkkinaominaisuudet ja palvelujen laatu. Erityisesti koulutustaustaltaan, työkokemukseltaan ja valmiuksiltaan sekä toimintakyvyltään heikommat työnhakijat eivät pääse suoraan osallistumaan niihin palveluihin, joista sijoitutaan parhaiten työmarkkinoille. Vastaavasti henkilöt, joiden valmiudet ovat kunnossa, eivät voi viedä paikkaa palveluissa niiltä osallistujilta, jotka hyötyvät niistä eniten. Tällaisen valikoinnin suorittaa TE-toimisto. Selektiviteetillä pidetään huolta siitä, että palveluihin osallistuja voisi siitä hyötyä valitsematta jääneitä enemmän.

Sijoittumiseen liittyvät myös palveluiden sivuvaikutukset. Mikäli valitaan liian hyviä osallistujia, saadaan kyllä korkea työllistymisaste, mutta huomattava osa työllistymisistä olisi saatu aikaan ilmankin palvelua. Tätä tilannetta kutsutaan työmarkkinavuodoksi (dead weight effect). Tuella työhön sijoitettu työtön voi myös syrjäyttää tuotantoa kilpailevissa yrityksissä. Tätä vuotolajia kutsutaan syrjäyttämisvaikutukseksi (displacement effect). Tuen avulla työllistetty voi myös korvata muita (ei-tuettuja) työntekijöitä yrityksessä. Tätä vaikutusta kutsutaan korvausvaikutukseksi eli substituutioksi (substitution effect).

4. Päätelmät

Kun työttömyysturvan kustannukset ovat kasvaneet, ovat aiempaa suuremmat investoinnit aktivointiin jatkossa kannattavia. Aktivointi myös rajoittaa tulevia työttömyysturvakustannuksia. Työvoimapalvelujen digitalisointi ja tehostettu työtarjousten käyttö luovat edellytykset vaikuttavalle työvoimapolitiikalle. Aktivointitoimia kannattaa kohdentaa erityisesti yrityksiin tapahtuvaan tukityöllistämiseen sekä

ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Myös omaehtoinen koulutus voi tuottaa hyviä tuloksia. Lisäksi eräitä pienempiä toimia kannattaa käyttää, mm. yrittäjärahaa ja oppisopimusta. Rajoitteita tälle asettavat volyymin osalta kokonaisvoimavarat ja painotusten osalta työttömyyden vaikeutunut rakenne. Aktiiviohjelmilla voidaan työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan tasapainotilanteesta riippuen yltää parhaimmillaan noin 10-20 prosentin nettovaikuttavuuteen. Kun tämä kerrotaan kymmenillä tuhansilla palvelujaksoilla, on määrällinen vaikutus suuri. Käytännössä lähes kaikki toimenpiteet auttavat osallistujia ennen-jälkeen –tarkastelussa, vaikka niillä ei olisikaan myönteistä vaikuttavuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että osallistujia tai heidän muodostamiaan kohderyhmiä tarkasteltaessa työmarkkina-asema on tyypillisesti parempi toimenpiteen jälkeen kuin ennen sitä. Voi kuitenkin olla, että verrokkiryhmän tilanne on vielä parempi.

Lähteet:

Simo Aho – Susanna Kunttu (2001): Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla. Työpoliittinen tutkimus 349, työministeriö

Johanna Alatalo – Heikki Räisänen – Mika Tuomaala (2010): Työvoiman rekrytointi taantumassa – julkisen työnvälityksen näkökulma. TEM-analyyseja 26/2010, työ- ja elinkeinoministeriö, www.tem.fi

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

Rita Asplund – Antti Kauhanen – Niku Määttänen – Tarmo Valkonen (2015); Tuetaanko Suomessa työllistymistä vai työttömyyttä? ETLA muistio 37, 19.8.2015 http://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-37.pdf

Rita Asplund – Pertti Koistinen (2014); Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 22/2014

Ahti Avikainen – Päivi Kerminen – Tiina Korhonen – Mikko Murto – Jari Peura (2010): Työhönosoittamisesta työn tarjoamiseen – työhönosoitusten käyttöä koskeva selvitys ja kehittämisehdotukset. TEM-analyyseja 28/2010, työ- ja elinkeinoministeriö

Henna Busk (2014) Search in the Labour Markets: Empirical evidence on the role of technology and sanctions. University of Jyväskylä

Nicola Duell - David Grubb – Shruti Singh (2009): Activation policies in Finland. OECD Social, Employment and Migration working papers 98, www.oecd.org/els/workingpapers

Kari Hämäläinen – Ulla Hämäläinen – Juha Tuomala (2014); The Labour Market Impacts of a Youth Guarantee: Lessons for Europe. VATT wrking papers 60, Government Institute for Economic Research, http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/wp60.pdf

Kari Hämäläinen – Elina Nykyri – Roope Uusitalo – Jukka Vuori (2007): Ovatko vaikuttavuusarviot kohdallaan? Esimerkkinä työnhakukoulutus. Työpoliittinen tutkimus 329, työministeriö

Kari Hämäläinen – Virve Ollikainen (2004): Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people´s unemployment, Government Institute for Economic Research, research report 115

Kari Hämäläinen – Juha Tuomala (2006): Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi. Työpoliittinen tutkimus 315, työministeriö

Kari Hämäläinen – Juha Tuomala (2007): Vocational labour market training in promoting youth employment. Government Institute for Economic Research, Discussion paper 432

Aki Kangasharju (2005): Do Wages Subsidies Increase Employment in Subsidised Firms? VATT Discussion paper 378, Government Institute for Economic Research.

Tallamaria Maunu (2015); Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2014. TEM-analyyseja 65/2015 http://www.tem.fi/files/42808/Tyovoiman_hankinta_toimipaikoissa_2014.pdf

Tallamaria Maunu - Paula Sardar (2015); Työvoimapolitiikan palveluilta sijoittuminen vuonna 2013, TEM-analyyseja 67/2015, http://www.tem.fi/files/43528/Palveluilta_sijoittuminen_2013.pdf

Pekka Myrskylä (2011): Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 12/2011.

OECD (2013); Activating jobseekers: lessons from seven OECD countries. In: OECD Employment Outlook 2013, Paris

Heikki Räisänen (2005): What Kind of Job-Broker is the Public Employment Service? Evidence from Finnish Job Vacancy Microdata in 2002-2003, VATT Discussion Papers, Government Institute for Economic Research

Heikki Räisänen (2006): Perinteinen vai moderni työnvälitys? Työhönosoituksesta täytön ja verkkotäytön vertailua julkisessa työnvälityksessä. Työelämän tutkimus 1/2006

Heikki Räisänen – Juha Tuomala (2007): Mitä ovat rekrytointiongelmat? – mikroaineiston näkökulma (2007). Teoksessa: Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007, s. 123-214, Helsinki

Heikki Räisänen – Mika Tuomaala (2010): TE-toimistojen tuottavuus ja työpaikkojen täytön tehokkuus. TEM-analyyseja 19/2010, työ- ja elinkeinoministeriö, www.tem.fi

Heikki Räisänen – Simo Järvelä (2014); Työtarjousten käytön lisäys – vuoden 2014 politiikkamuutoksen arviointia. TEM-analyyseja 61/2014, www.tem.fi

Pekka Stenholm (2013); Starttirahalla yrittäjäksi ryhtyneiden yritysten menestyminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 17/2013 http://www.tem.fi/files/37460/TEMjul_17_2013_web_16092013.pdf

Mikko Valtakari – Hannele Syrjä – P. Kiuru (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 19/2008

Tilastolähteet
Kelasto
THL
TEM työnvälitystilasto