VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Lausunto
VATT/dnro

15.10.2015

Asiantuntijalausunto Eduskunnan Valtiovarainvaliokunnan Työ- ja elinkeinojaostolle
Kari Hämäläinen, VATT

Työllisyysmäärärahojen kohdentuminen (mom. 32.30.51)

Talousarvioesityksessä momentille myönnetään 557 459 000 miljoonaa euroa. Määrärahaa arvioidaan käytettäväksi 28 % ammatillisen työvoimakoulutukseen, 27 % yksityisen sektorin palkkatuettuun työhön, 11 % kotouttamiskoulutukseen, 11 % kuntien ja kuntayhtymien palkkatuettuun työhön sekä 5 % valtionhallinnon palkkatuettuun työhön. Muihin kohteisiin allokoiduista määrärahoista suurin luokka on kokeilut ja valmennukset, joihin suunnataan 6,5 % määrärahasta.

Maailmalla aktiivisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta on tutkittu paljon ja eri maiden kokemuksista on tehty loistavia yhteenvetoartikkeleita [1]. Viimeisimmän yhteenvetoartikkelin 200 tutkimuksesta jo viidennes perustuu satunnaistettuihin tutkimusasetelmiin, joten tuloksia voidaan pitää jo hyvin luotettavina [2]. Kansainvälisten, ja vähäisten suomalaisten tutkimusten, perusteella ammatillinen työvoimakoulutus ja yksityisen sektorin tukityöllistämisohjelmat edistävät osallistujien työllistymistä. Julkisen sektorin tukityöllistämisellä ei ole havaittu itsenäisiä työllisyysvaikutuksia ja joissakin tutkimuksissa vaikutukset ovat olleet jopa negatiivia. Tässä yhteydessä kannattaa mainita lisähuomiona se, että kotouttamissuunnitelmien käyttöönotto lisäsi merkittävästi maahanmuuttajien työ- ja yrittäjätuloja Suomessa [3]. Tällä perusteella kotouttamiskoulutuksella on potentiaalia edistää työmarkkinamahdollisuuksia.

Vertaamalla määrärahan jakautumista saatavilla olevaan tutkimustietoon voidaan todeta karkeasti kahden kolmasosan momentin työllisyysmäärärahoista suuntautuvan toimenpiteisiin, joiden voidaan olettaa edistävän osallistujien työmarkkinamahdollisuuksia. Jäljelle jäävästä yhdestä kolmasosasta suurin potentiaali työllisyysmahdollisuuksien parantamisessa on kokeiluilla. Oikein tehtyinä ne mahdollistavat tietopohjan entistä työllistävämmälle aktivointipolitiikalle.

Työllisyysmäärärahojen riittävyys / vaikutus pitkäaikaistyöttömyyteen

Talousarvioesitys leikkaa työllisyysmäärärahoja hieman edellisvuodesta. Lausuntopyynnössä esitettyyn kysymykseen määrärahojen riittävyydestä on kuitenkin äärimmäisen hankala tarjota yksiselitteistä vastausta. Se riippuu olennaisesti asetetusta tavoitetasosta. Jos tavoitteena on tietty aktivointiaste, niin määrärahoja kannattaa peilata työttömyysennusteita vasten. Lähes kaikki ennustuslaitokset ennakoivat työttömyyden hieman kasvavan ensi vuonna, mikä puoltaisi työllisyysmäärärahojen kasvattamista. Jos tavoitteena on työttömyyden alentaminen, niin päätöksentekijän pitäisi tietää eri toimenpiteiden työllisyysvaikutukset erilaisissa työnhakijaryhmissä ja erilaisissa suhdannetilanteissa. Lisäksi pitäisi huomioida eri toimenpiteiden mahdolliset syrjäyttämisvaikutukset sekä toimenpiteiden kasvattamisen yhteys niiden tehokkuuteen. Koska kyseistä tietoa ei ole, on mielekkään riittävyysarvion tekeminen tämän tavoitteen kohdalla mahdotonta.

Ylipäätään työllisyysmäärärahojen kohdalla pitäisi siirtyä panosten mittaamisesta (aktivointiaste) kohti vaikuttavuuden mittaamista (kuinka monen elämäntilanne parantui aktivointitoimenpiteen ansiosta). Erityisen tärkeää tämä on siksi, että aktivointipolitiikkaan liittyy aidon auttamistahdon

lisäksi myös mekaaninen aspekti. Sijoittamalla mahdollisimman paljon työttömiä aktivointitoimenpiteisiin kyetään laskennallisesti alentamaan sekä työttömyysastetta että pitkäaikaistyöttömyyttä - täysin riippumatta siitä, edistävätkö toimenpiteet yhdenkään osallistujan työllistymisedellytyksiä. Kyseinen huomio ei toki ole uusi ja talousarvioesityksessä aktivointitoimille asetetaan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, jotka perustuvat 3 kuukautta sijoitusjakson jälkeen työttömiksi jääneiden osuuksiin. Tämä on askel oikeaan suuntaan, mutta valittu mittari ei vielä kerro, mikä on varsinaisesti kunkin aktivointitoimenpiteen oma vaikutus työllistymisprosessissa. Tavoitteisiinhan päästään tarvittaessa siten, että valitaan aktivointitoimenpiteisiin sopiva määrä helposti työllistyviä henkilöitä. Nämä työllistyvät tai siirtyvät jatkokoulutukseen toimenpiteen jälkeen - täysin riippumatta siitä, auttoiko toimenpide heitä vai ei.

Talousarvion vaikutus nuorten työttömyyteen ja mm. nuorisotakuun toteuttamiseen

Nuorisotakuun rahoitus vähenee. Muutoksen vaikutusten hahmottamista vaikeuttaa se, että viimeisimmästä, vuoden 2013 Nuorisotakuusta ei ole olemassa syy-seuraussuhteen selvittävää vaikutusarviota, joka erottelisi Nuorisotakuun vaikutukset heikon suhdannetilanteen vaikutuksista. Lausunnon arvio perustuukin vuonna 2005 voimaan tulleen Nuorten yhteiskuntatakuun arviointitutkimukseen [4]. Vertailu on mielekäs, koska Nuorten yhteiskuntatakuu sisälsi useimmat Nuorisotakuun olennaiset piirteet, kuten mm. varhaisen puuttumisen, koulutustakuun, kolmen kuukauden rajan aktiivitoimiin ohjaamisessa, työpajatoiminnan vakinaistamisen sekä takuun itse aktivointitoimista alle 25-vuotiaille nuorille.

Tulosten perusteella Nuorten yhteiskuntatakuun positiiviset vaikutukset jäivät pienehköiksi ja kohdentuivat ainoastaan ammatillisen toisen asteen koulutuksen hankkineisiin työttömiin nuoriin. Pelkän peruskoulun varassa olevia nuoria työttömiä Nuorten yhteiskuntatakuu ei auttanut työllistymään tai kouluttautumaan eikä myöskään vähentänyt heidän toimeentulotuen tarvettaan. Miksi näin tapahtui? Selitys on se, että pelkän peruskoulun varassa olleita nuoria aktivoitiin voimakkaasti työttömyyden alkutaipaleella jo ennen yhteiskuntatakuuta. Nuorten yhteiskuntatakuun kiinteiden aktivointiajankohtien sovittaminen olemassa olevaan järjestelmään johti siihen, että aktivointi lisääntyi ainoastaan ammatillisen koulutuksen omaavilla nuorilla työttömillä.

Aiempaan tutkimukseen pohjautuen Nuorisotakuun rahoituksen pienentämisellä ei ole välttämättä dramaattisia vaikutuksia nuorille. Aktivointia ei ole kuitenkaan syytä täysin lopettaa, mutta järjestelmää kyettäneen tehostamaan tarjoamalla oikeita aktivointitoimia, oikeaan aikaan, oikeille henkilöille.

Lopuksi

Kokeiluille suunnattu määräraha tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden parantaa aktivointitoimien todellisten vaikutusten tietopohjaa. Kokeiluja on toki suoritettu aiemminkin, mutta ne ovat paljastaneet valitettavan harvoin varsinaisia syy-seuraussuhteita kokeilun ja mitattavan asian välillä. Perimmäisenä syynä asiantilaan on se, että kokeiluja suunniteltaessa ei ole mahdollistettu kokeiluun osallistuvia henkilöitä vastaavan verrokkiryhmän muodostamista. Tilanne olisi helposti korjattavissa pienillä valintaprosessin muutoksilla, jotka parantaisivat olennaisesti päätöksenteon taustalla olevan informaation laatua. Kokeiluihin suunnatulle määrärahalle olisikin aiheellista asettaa ehdoton vaatimus kokeilun toteuttamisesta siten, että kokeiluasetelma tuottaa uskottavan verrokkiryhmän koeryhmälle. Vain tätä kautta on mahdollista arvioida, kuinka paljon kukin aktivointitoimi tuo lisäarvoa osallistujien syrjäytymisen estämisessä tai heidän työllistymisessään. Tämä loisi myös oivan pohjan keskusteluille työllisyysmäärärahojen riittävyydestä ja kohdentamisesta.

Lähteet:

[1] Card-Kluve-Weber (2010): Active labour market policy evaluations: A meta-analysis, Economic Journal, 120, F425-F477.

[2] Card-Kluve-Weber (2015): What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, NBER working paper 21431.

[3] Sarvimäki-Hämäläinen (2015): Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring ALMP. Journal of Labor Economics (painossa).

[4] Hämäläinen-Hämäläinen-Tuomala (2014): The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe?, VATT working paper 60.

Jakelu

Tiedoksi