Aktiivisen työvoimapolitiikan kustannusvaikuttavuus

Antti Kauhanen

Tutkimusjohtaja

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Lausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 30.11.2022 raportista ” Alasalmi, J., Busk, H. Holappa, V., Oosi, O. ja Raukola, A. (2022). Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2 /2022.” Lausuntoa pyydetiin tutkimuksen toteutukseen ja johtopäätöksiin liittyen.

Tutkimus on toteutettu asianmukaisella tavalla

Raportin vaikuttavuusanalyysit on tehty kansainvälisten käytäntöjen mukaan. Arviointiasetelma on pääpiirteiltään samankaltainen kuin yhdessä alan vaikutusvaltaisimmista tutkimuksista (Sianesi, 2008). Tässä raportissa vertailuryhmä muodostetaan hieman eri tavalla kuin Sianesin tutkimuksessa, jotta kustannus-hyötyanalyysit olisivat perustellumpia. Tämä on perusteltu muutos, sillä Sianesin kehittämä kehikko ei sellaisenaan sovellu kustannus-hyötyanalyyseihin (Jespersen ym., 2008; McCall ym., 2016).

Raportissa käytettävä menetelmä edellyttää rikasta tilastoaineistoa ja Suomen osalta tällaista on käytettävissä. Yhdessä käytettävä tilastoaineisto ja käytettävät menetelmät mahdollistavat yhtä laadukkaan analyysin kuin muissa Euroopan maissa tyypillisesti toteutettavissa tutkimuksissa. Nähdäkseni analyysit on toteutettu niin hyvin kuin se Suomessa tällä hetkellä on mahdollista. Suomessa olisi kuitenkin mahdollisuuksia nostaa analyysin tasoa merkittävästi ja tätä kautta vastata luotettavammin politiikan kannalta olennaisimpiin kysymyksiin.

Suomessa voitaisiin tutkia aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä luotettavammin

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuusarviot tehdään tyypillisesti kuten tässäkin raportissa on tehty: rekisteriaineistoja hyödyntäen jälkikäteisarviointina. Kuten raportissa todetaan, tällöin ei voida arvioida toimenpidekokonaisuuksia tai palvelupolkuja, eikä aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia voida huomioida. Molemmat olisivat tärkeitä arviointikohteita kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta.

Toimenpidekokonaisuuksien vaikuttavuutta ei voida nykyisellään arvioida

Ensimmäinen merkittävä puute aktiivista työvoimapolitiikkaa käsittelevissä tutkimuksissa on se, että käytännössä työvoimapolitiikka koostuu useista toisiaan seuraavista toimenpiteistä tai toimenpidekokonaisuuksista, mutta tutkimus on keskittynyt arvioimaan yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksia. Toimenpidekokonaisuuksien vaikuttavuutta, tai sitä miten erilaisten toimenpiteiden tulisi seurata toisiaan, ei ole juuri arvioitu. Monialaisia palvelukokonaisuuksia koskevia arviointitutkimuksia ei ole olemassa lainkaan.

Tässä raportissa palvelukokonaisuuksien arvioinnin ongelmat näkyvät esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa analyysissä. Kuntouttavan työtoiminnan osalta kaltaistaminen ei onnistu hyvin, mikä heikentää olennaisesti mahdollisuuksia tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Kuntouttavaa työtoimintaa ei myöskään tulisi arvioida itsessään, vaan osana palvelukokonaisuutta tai palvelupolkua. Toimenpidekokonaisuuksia koskevien tutkimusten luotettava toteuttaminen edellyttäisi tutkijoiden ja työvoimatoimistojen yhdessä suunnittelemia ja toteuttamia satunnaistettuja kokeita. Niitä on miltei mahdotonta tutkia tässä raportissa käytetyillä lähestymistavoilla. Esimerkki satunnaistetusta kokeesta voisi olla sellainen, jossa olisi ennalta määritelty kaksi kuntouttavasta työtoiminnasta alkavaa palvelupolkua. Palvelupolut tulisi suunnitella siten, että etukäteen arvioiden ne olisivat yhtä hyviä työnhakijoiden kannalta. Hakijat arvottaisiin satunnaisesti näihin kahteen polkuun. Tämän asetelman pohjalta polkujen vaikuttavuutta voitaisiin arvioida luotettavasti.

Aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia ei voida nykyisellään arvioida

Toinen puute on se, että tutkimuksissa ei voida huomioida aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia[1]. Tällä tarkoitetaan sitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet voivat vaikuttaa myös niihin, jotka eivät toimenpiteeseen osallistu. Hyvän esimerkin sivuvaikutuksia käsittelevästä tutkimuksesta tarjoaa Cheung ym. (2019), jotka tutkivat laajaa ja monipuolista Ruotsissa toteutettua satunnaistettua kokeilua tehostetun työnhaun tuen vaikuttavuudesta. Tulokset osoittavat, että tehostettu työnhaun tuki nostaa siihen osallistuvien työllisyyttä noin 1,8 prosenttiyksikköä ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Se kuitenkin vähentää tuen ulkopuolelle jääneiden työllistymistä noin 1,5 prosenttiyksikköä. Kokonaisvaikutus työllisyyteen on positiivinen, mutta huomattavasti pienempi kuin pelkkiä osallistujia tarkastelemalla voisi luulla.

[1] Kauhanen (2020a, 2020b) käsittelee sivuvaikutuksia laajemmin.

Sivuvaikutusten arviointi on olennaista, kun arvioidaan aktiivisen työvoimapolitiikan kustannusvaikuttavuutta. Olemassa olevat tutkimukset viittaavat siihen, että sivuvaikutukset saattavat olla merkittäviä ja ne heikentävät aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksia ja sitä kautta kustannusvaikuttavuutta. Sivuvaikutusten takia tässä raportissa esitetyt vaikutusarviot ovat todennäköisesti jossain määrin liian positiivisia.

Satunnaistetut kokeet mahdollistaisivat luotettavan arvioinnin

Luotettavinta tietoa aktiivisen työvoimapolitiikan kustannusvaikuttavuudesta saataisiin satunnaistetuilla kokeilla, joita työvoimapolitiikan toimeenpanijat toteuttaisivat yhdessä tutkijoiden kanssa. Tämä lähestymistapa on ollut käytössä Yhdysvalloissa, Ruotsissa ja Ranskassa. Tällä tavoin voitaisiin tutkia toimenpidekokonaisuuksia ja aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia. Satunnaistetut kokeet ovat kalliimpia kuin rekisteriaineistoihin perustuvat jälkikäteisanalyysit, mutta ne ovat luottavampia, niillä voidaan vastata useampiin kysymyksiin ja ne tuovat arvioinnin osaksi aktiivisen työvoimapolitiikan toteutusta. Suomessa satunnaistetut kokeet ovat yleistyneet viime vuosina esimerkiksi koulutuspolitiikan alalla.

Raportin suositukset ovat oikeansuuntaisia

Päätöksenteon ja aktiivisen työvoimapolitiikan kehittämisen kannalta olisi olennaista, että palveluista on saatavilla yksityiskohtaista kustannustietoa. Tietojen pitäisi myös olla yhdenmukaisia eri ELY-alueilla. Tarkempi kustannustieto mahdollistaisi palveluiden kustannusvaikuttavuuden analysoinnin. Tärkeää olisi myös, että tietoa hyödynnettäisiin johtamisessa. Palvelut, joiden kustannusvaikuttavuus on huono, tulisi joko lakkauttaa tai niiden sisältö ja toteutus tulisi suunnitella uudelleen.

Tulevaisuuden tutkimusta koskeviin johtopäätöksiin lisäisin, että tulevaisuudessa tulisi painottaa kokeellisia arviointeja. Näiden avulla voidaan analysoida toimenpidekokonaisuuksia ja sivuvaikutuksia. Yhdistettynä tarkkaan kustannustietoon, olisi mahdollista tehdä vakuuttavia kustannus-hyötyanalyysejä. Tämä puolestaan mahdollistaisi aktiivisen työvoimapolitiikan määrärahojen suuntaamisen kustannusvaikuttavimpiin toimenpiteisiin. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytetään noin miljardi euroa vuodessa. Tarkemmalla kustannusvaikuttavuusanalyysillä näiden rahojen käyttöä voitaisiin todennäköisesti tehostaa huomattavasti.

Lähteet

Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. ja Vikström, J. (2019). Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms. IFAU Working paper 2019:25. Uppsala.

Jespersen, S. T., Munch, J. R. ja Skipper, L. (2008). *Costs and benefits of danish active labour market programmes*. *Labour Economics, 15*(5), 859-884.

Kauhanen, A. (2020a). *Aktiivinen työvoimapolitiikka*. Teoksessa J. Alasalmi, H. Busk, A. Kauhanen, T. Leinonen, S. Solovieva, T. Valkonen ja E. Viikari-Juntura (toim.), *Työpolitiikka ja työllisyysaste: Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.

Kauhanen, A. (2020b). *Aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollisuudet työllisyysasteen kasvattamisessa*. *Työpoliittinen aikakauskirja, 63*(3), 8-18.

McCall, B., Smith, J. ja Wunsch, C. (2016). *Chapter 9 - government-sponsored vocational education for adults*. Teoksessa E. A. Hanushek, S. Machin ja W. Ludger (toim.), *Handbook of the economics of education* (Volume 5, s. 479-652). Elsevier.

Sianesi, B. (2008). *Differential effects of active labour market programs for the unemployed*. *Labour Economics, 15*(3), 370-399.