



Selvitys

Työvoimapalvelujen vaikuttavuus taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa



Selvitys

Työvoimapalvelujen vaikuttavuus taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa

ISSN-L 1799-8115
ISSN 1799-8123 (PDF)
ISBN 978-952-499-486-6 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-486-6
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-486-6](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-486-6)

HELSINKI 2020

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 304/54/2018

Selvitys perustuu Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2018 Elinkeinoelämän tutkimuslaitokselta (Etla) tilaamaan raporttiin.

Raportin on kirjoittanut VTM Miika Päällysaho. Toimeksiannon vastuuhenkilö Etlassa oli tutkimusneuvonantaja, VTT Rita Asplund.

Raportin on toimittanut Valtiontalouden tarkastusviraston johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo.

Helsingissä 4. kesäkuuta 2020

Tiivistelmä

Selvityksen kohteena on viisi aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpidettä: palkkatuki, työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, kuntouttava työtoiminta ja työvalmennukset. Selvityksessä tarkastellaan sitä, mitä toimenpiteiden vaikuttavuudesta tiedetään kansainvälisen ja erityisesti kotimaisen taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella. Selvitys osoittaa, että niin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kohderyhmät kuin niiden vaikuttavuus vaihtelevat huomattavasti.

Erityisesti yksityiselle sektorille suunnattu palkkatuki vaikuttaa kaikista toimenpiteistä eniten osallistujien myöhempään työllisyyteen ja myöhempiin ansiotuloihin. Julkiselle ja kolmannelle sektorille suunnatuilla palkkatuilla ei sen sijaan ole havaittu olevan lähes lainkaan positiivisia vaikutuksia.

Työvoimakoulutuksia käsittelevissä tutkimuksissa on tarkasteltu erityisesti ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta. Sitä koskeva kotimainen tutkimusnäyttö on melko hyvin linjassa kansainvälisen arviointitutkimuksen johtopäätösten kanssa: ammatillisen työvoimakoulutuksen havaitaan hyödyttävän siihen osallistuvia, kunhan vaikutuksia tarkastellaan riittävän pitkällä aikavälillä.

Työvalmennuksen ei ole kotimaisissa arviointitutkimuksissa havaittu selvästi edistävän toimenpiteisiin osallistuvien työttömien työmarkkina-asemaa. Tämä on jossain määrin ristiriidassa kansainvälisen tutkimusnäytön kanssa, sillä kansainvälisissä tutkimuksissa työnhakukoulutusten on tyypillisesti havaittu vaikuttavan työllisyyteen positiivisesti lyhyellä aikavälillä.

Kuntouttavan työtoiminnan osalta kotimainen tutkimusnäyttö viittaa siihen, ettei toimenpide kykene edistämään siihen osallistuvien työllisyyttä. Tulos on linjassa suhteellisen niukkalukuisen kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden havaintojen kanssa.

Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun vaikuttavuudesta ei voida nykytiedon valossa sanoa paljoakaan, sillä aiheesta ei ole riittävästi luotettavaa kotimaista tutkimusnäyttöä eikä relevanttia kansainvälistä tutkimusnäyttöä.

Sisällys

Tiivistelmä	5
Johdanto	9
1 Tutkimuskirjallisuusaineiston valinta ja rajaukset	11
2 Palkkatuki	13
2.1 Teoria ja kansainvälinen arviointitutkimus	13
2.2 Kotimainen arviointitutkimus	21
3 Työvoimakoulutus	29
3.1 Teoria ja kansainvälinen arviointitutkimus	29
3.2 Kotimainen arviointitutkimus	34
4 Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella	43
5 Kuntouttava työtoiminta	47
5.1 Teoria ja kansainvälinen arviointitutkimus	47
5.2 Kotimainen arviointitutkimus	49
6 Työvalmennus	53
6.1 Teoria ja kansainvälinen arviointitutkimus	53
6.2 Kotimainen arviointitutkimus	56
7 Arviointitutkimusten yhteenveto	63
Kirjallisuus	67
Viitteet	73

Johdanto

Kuten muissakin maissa, myös Suomessa työmarkkinoiden tehokkuutta ja työttömien työnhakijoiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille pyritään edistämään työvoimapolitiikan avulla. Työvoimapolitiikka voidaan jakaa passiiviseen ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Passiivisella työvoimapolitiikalla tarkoitetaan työttömille tarkoitettua toimeentuloturvaa, kuten työttömyysetuutta, jonka tarkoituksena on turvata työttömien elintaso työttömyyden aikana. Aktiivisella työvoimapolitiikalla tarkoitetaan erilaisia työttömille tarjottavia palveluja, joiden tavoitteena on tukea ja edistää työttömien työnhakua, osaamista, työelämätaitoja ja -valmiuksia sekä kiinnittymistä avoimille työmarkkinoille. Aktiivisella työvoimapolitiikalla pyritään lisäksi lievittämään työmarkkinoilla pidempään vallinneita ongelmia, kuten pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten muita ryhmiä selvästi heikompaa työmarkkina-asemaa.

Selvityksessä luodaan katsaus taloustieteelliseen tutkimuskirjallisuuteen, joka tarkastelee aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuutta Suomessa ja kansainvälisesti. Selvityksen laadinnassa on hyödynnetty lukuisia aiempia kotimaisessa ja kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa julkaistuja katsauksia, jotka koskevat aktiivista työvoimapolitiikkaa. Selvityksessä tarkastellaan viittä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpidettä (palkkatukea, työvoimakoulutusta, työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua, kuntouttavaa työtoimintaa ja työvalmennuksia) ja käydään läpi, mitä niiden vaikuttavuudesta tiedetään kansainvälisen ja erityisesti kotimaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella.

Selvitys perustuu raporttiin, jonka Valtiontalouden tarkastusvirasto tilasi Elinkeinoelämän tutkimuslaitokselta (Etlä) vuonna 2018. Raportin on kirjoittanut VTM Miika Päällysaho ja sen tekemistä on ohjannut tutkimusneuvonantaja, VTT Rita Asplund. Valtiontalouden tarkastusvirasto on hyödyntänyt selvityksen tuloksia tarkastuksessa, jossa arvioitiin TE-hallinnon vuosina 2015–2018 tarjoamia TE-palveluja ([linkki tarkastuskertomukseen](#)).

Selvityksen rakenne on seuraava: Aluksi tiivistetään, mitä taloustieteellinen teoria kertoo kunkin toimenpiteen mahdollisista vaikutusmekanismeista. Tämän jälkeen tiivistetään, mitä kansainvälinen empiirinen tutkimus kertoo toimenpiteen suorista vaikutuksista osallistujien työllisyyteen ja ansiotuloihin sekä miten vaikutukset eroavat eri työttömien työnhakijoiden ryhmien välillä. Lisäksi tarkastellaan, mitä tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan sanoa siitä, kuinka toimenpide tulisi kohdentaa, suunnitella ja toteuttaa. Lopuksi käydään seikkaperäisesti läpi, mitä kotimainen tutkimuskirjallisuus kertoo kunkin toimenpiteen vaikuttavuudesta ja kuinka kotimaiset tutkimustulokset vertautuvat kansainväliseen tutkimusnäyttöön.

1 Tutkimuskirjallisuusaineiston valinta ja rajaukset

Tässä selvityksessä käydään läpi, mitä kansainvälisen ja erityisesti kotimaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedetään aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan arvioida monesta eri näkökulmasta. Tässä selvityksessä tarkastellaan pääasiassa toimenpiteiden suoria taloudellisia vaikutuksia toimenpiteisiin osallistuvien työllisyyteen ja ansiotuloihin. Vaikka näitä vaikutuksia tarkastellaankin yleisesti niin kotimaisessa kuin kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa, rajaa valinta tarkemman käsittelyn ulkopuolelle monia muita mahdollisia vaikutuksia, jotka olisivat myös sinänsä relevantteja. Näitä vaikutuksia ovat muun muassa toimenpiteiden suorat vaikutukset työllistymisen laatuun ja osallistujien käyttäytymiseen (esimerkiksi tukien ja etuuksien nostamisen suhteen), toimenpiteiden epäsuorat vaikutukset muihin kuin itse osallistujiin, erilaisten toimenpiteiden mahdolliset yhteisvaikutukset sekä toimenpiteiden kustannustehokkuus. Selvityksessä tarkasteltavissa tutkimuksissa on hyödynnetty keskeisiä tilastollisia menetelmiä, joissa työvoimapolitiikan vaikuttavuutta arvioidaan vertailemalla palveluihin osallistuvia niihin, jotka eivät osallistu palveluihin. Näin ollen selvityksen ulkopuolelle rajautuu lukuisia työvoimapolitiikan seuranta tutkimuksia, jotka ovat luonteeltaan kuvailevia ja joissa ainoastaan tarkastellaan toimenpiteisiin osallistuneiden työmarkkina-asemaa toimenpiteiden päättymisen jälkeen.

Tutkimustulosten luotettavuutta pyritään arvioimaan erityisesti tarkastelemalla tutkimuksissa käytettyjä aineistoja sekä tutkimusasetelmia ja -menetelmiä. Samalla kiinnitetään huomiota siihen, kuinka esitetyt tutkimustulokset tulisi tulkita, jotta niistä voidaan tehdä mahdollisimman luotettavia johtopäätöksiä. Selvityksessä ei tarkastella ainoastaan tieteellisissä aikakauskirjoissa julkaistuja vertaisarvioituja tutkimusartikkeleja, vaan mukana on myös relevantteja työpapereita ja tutkimusraportteja. Tämä rajaus on aiheellinen etenkin kotimaisten arviointitutkimusten niukkuuden vuoksi. Kotimaisesta kirjallisuudesta on valittu mukaan vain vuonna 2000 ja sen jälkeen julkaistut tai tehdyt tutkimukset.¹ Lisäksi mukaan on valittu vain sellaisia tutkimuksia, joissa on hyödynnetty selkeästi kuvattua, koe- ja kontrolliryhmiin perustuvaa tutkimusasetelmaa ja käytetty pääasiassa mikroekonometrisia menetelmiä. Joissakin tapauksissa mukaan on kuitenkin otettu yksittäisiä relevantteja tutkimuksia, joissa käytetään muita kuin edellä mainittuja tilastollisia menetelmiä. Kokonaiskuvan hahmottamisen helpottamiseksi toimenpiteiden vaikuttavuutta koskeva tutkimusnäyttö on koottu tiivistetysti taulukkoon 1, joka on selvityksen luvussa 7.

2 Palkkatuki

2.1 Teoria ja kansainvälinen arviointitutkimus

Palkkatuen vaikutusmekanismit

Crépon ja van den Berg (2016) nostavat kirjallisuuskatsauksessaan esiin kaksi keskeistä mekanismia, jotka taloustieteellisen teorian mukaan voivat selittää palkkatukien vaikutuksia. Ns. tuottavuusvaikutusten mukaan työnantajille myönnetty palkkatuki antaa tukityöllistetyille työttömälle mahdollisuuden kartuttaa ns. inhimillistä pääomaa (engl. human capital) eli saada arvokasta työkokemusta sekä kehittää osaamista ja taitoja, jotka myöhemmin edesauttavat ei-tuettua työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tukijakson aikana karttuvat taidot voivat vaihdella varsin spesifeistä työtehtävää, ammattia tai toimialaa koskevista taidoista yleisempiin työelämässä vaadittaviin taitoihin (täsmällisyys, vastuullisuus, tiimityöskentely- ja kommunikointitaidot jne.).

Tuottavuusvaikutus selittänee osaltaan tutkimuskirjallisuuden tyypillistä havaintoa, jonka mukaan julkiselle sektorille suuntautuva palkkatuki on vaikutuksiltaan selvästi tehottomampi kuin yksityiselle sektorille suunnattu tuki.² Yksityiselle sektorille palkkatuella työllistettyjen nimittäin tavallisesti odotetaan lähtökohtaisesti työskentelevän tavallisissa työtehtävissä toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa, kun taas julkisella sektorilla teetetään enemmän avoimilta työmarkkinoilta erillään olevaa työtä, tyypillisesti määräaikaisessa työsuhteessa. Tukityöllistetyt voivat täten kartuttaa työkokemusta ja oppia työnantajien avoimilla työmarkkinoilla arvostamia taitoja paremmin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Sianesi (2008, s. 396) toteaaakin yleisemmin, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide näyttää olevan osallistujalle sitä hyödyllisempi, mitä enemmän toimenpide muistuttaa tavallista työtä avoimilla työmarkkinoilla.

Palkkatuen vaikutusten taustalla voi myös toimia ns. signaalintivaikutus, jonka mukaan palkkatuki madaltaa työnantajan kynnystä palkata erityisesti sellaisia työttömiä, joiden tuottavuus ja työhistoria ovat muita heikotmat. Tällöin palkkatuella työllistetty työtön saa yhtäältä mahdollisuuden osoittaa omat taitonsa ja työnantaja taas toisaalta mahdollisuuden arvioida työttömän työkykyä ja ammattitaitoa. Parhaimmillaan työnantaja ja tukityöllistetty työtön jatkavat työsuhdetta tukijakson jälkeen, kun työnantaja on saanut paremman ja tarkemman kuvan tukityöllistetyn todellisista taidoista. Tällöin palkkatuki on luonut työsuhteen, joka olisi todennäköisesti jäänyt syntymättä ilman tukea. Palkkatuki voi siis osaltaan hälventää työnantajien ja työttömien työnhakijoiden välistä ns. epäsymmetristä informaatiota (engl. asymmetric information). Kuten Crépon ja van den Berg (2016) toteavat, saatavilla on valitettavasti hyvin vähän edes epäsuoraa empiiristä tutkimusnäyttöä siitä, kumpi näistä kahdesta mekanismista selittää keskeisemmin palkkatuen vaikutuksia (ks. esim. Pallais, 2014 sekä Autor ja Houseman, 2010). On kuitenkin uskottavaa, että nimenomaan tuottavuusvaikutukset ovat vastuussa palkkatukien pidemmän aikavälin työllisyys- ja ansiotulovaikutuksista.

Cardin, Klujen ja Weberin (2010, 2018) meta-analyysit tarjoavat tiittävästi laajimmat systemaattiset katsaukset aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta koskevaan kansainväliseen, empiiriseen tutkimuskirjallisuuteen. Tuoreempaa meta-analyysia varten Card, Kluve ja Weber (2018) ovat koonneet aineiston, joka sisältää 857 vaikuttavuusestimaattia yhteensä 207 arviointitutkimuksesta, joista valtaosa tarkastelee 1990-luvun ja 2000-luvun alun välille osuvia ajanjaksoja. Meta-analyysissa tarkastellaan työvoimakoulutuksia, työnhakuvalmennusta ja työnhaun valvontaa, yksityisen ja julkisen sektorin tukityöllistämistä sekä edellisiä yhdistäviä toimenpiteitä. Toimenpiteiden vaikuttavuutta tarkastellaan niin eri osallistujaryhmien keskuudessa kuin eri aikaväleillä. Meta-analyysin aineisto sisältää vaikuttavuusestimaatteja yhteensä 47 maasta, joskin huomattava osa estimaateista koskee Saksaa (253 estimaattia), Tanskaa (115 estimaattia), Ruotsia (66 estimaattia), Yhdysvaltoja (57 estimaattia) ja Ranskaa (42 estimaattia). Suomea koskevia vaikuttavuusestimaatteja aineistossa on ainoastaan 6 kappaletta (ks. Card, Kluve ja Weber, 2018, liitekuvio A.1).

Palkkatuen vaikutus yksityisellä ja julkisella sektorilla sekä eri suhdannetilanteissa

Cardin, Klujen ja Weberin (2018, ks. liitetaulukko A.4) palkkatukien tarkastelut osoittavat, että yksityisen sektorin tuetun työllistämisen vaikutukset myöhempään työllisyyteen ovat keskimäärin suhteellisen pienet lyhyellä aikavälillä (alle vuosi tuetun työllistämisyksikön päättymisestä keskimääräinen vaikutus työllistymisen todennäköisyyteen on n. 1–2 prosenttiyksikköä), mutta ne paranevat keskipitkällä aikavälillä (1–2 vuoden jälkeen keskimääräinen vaikutus on n. 5–6 prosenttiyksikköä) ja etenkin pitkällä aikavälillä (yli 2 vuoden jälkeen, jolloin vaikutus on keskimäärin peräti n. 19–21 prosenttiyksikköä). Tuetun työllistämisen arvioidut lyhyen aikavälin vaikutukset ovat pienempiä verrattuna työnhakuvalmennukseen ja muihin toimenpiteisiin, jotka tähtäävät nopeaan avoimille työmarkkinoille työllistymiseen; pidemmän aikavälin vaikutukset ovat sen sijaan suuremmat. Lisäksi tuetun työllistämisen vaikutukset näyttävät yleisesti ottaen olevan suuremmat pitkäaikaistyöttömien joukossa. Sen sijaan tuetulla työllistämällä julkiselle sektorille on meta-analyysien perusteella joko olemattomia tai jopa negatiivisia vaikutuksia myöhempään työllisyyteen.

Meta-analyysien pohjalta havaitaan myös, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet näyttävät yleisesti ottaen vaikuttavan voimakkaammin taantumassa, mutta vaikutusten syklisyyttä ei valitettavasti tarkastella sen tarkemmin. Tämä johtuu luultavasti meta-analyyseissa eri toimenpiteistä hyödynnetyn aineiston rajoituksista. Meta-analyysin perusteella ei siis voida sanoa varmasti, missä suhdannetilanteessa palkkatuki toimii yleisesti ottaen kaikkein tehokkaimmin. Lisäksi Card, Kluve ja Weber (2018, alaosio 4.7) huomauttavat, ettei ole selvää, johtuuko havaittu aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten vastasyklisyys toimenpiteiden aidosti suuremmista vaikutuksista laskusuhdanteissa vai esimerkiksi siitä, että huonossa taloustilanteessa toimenpiteisiin osallistuu tavallista enemmän henkilöitä, joilla on muutoinkin hyvät työllistymisedellytykset.

Euroopan maiden aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuustutkimuksiin keskittyvässä meta-analyysissä myös Kluve (2010) toteaa, että yksityisen sektorin työllisyystoimenpiteet (joista työnantajaryitykselle maksettava palkkatuki on keskeisin) näyttävät arviointitutkimuksissa tuottavan yleensä positiivisia työllisyysvaikutuksia. Työllisyystoimenpiteiden vaikutukset näyttävät myös olevan keskimäärin myönteisempiä kuin erilaisten työvoimakoulutusten ja julkiselle sektorille työllistämisen vaikutukset.³ Samanlaisiin johtopäätöksiin päädytään myös lukuisissa Pohjoismaita tarkastelevissa aktiivisen työvoimapolitiikan arviointitutkimuksissa: ks. Ruotsia koskien Sianesi (2004, 2008), Carling ja Richardson (2004) sekä Adda, Costa Dias, Meghir ja Sianesi (2007), Tanskaa koskien Jespersen, Munch ja Skipper (2008) ja Christensen (2010) sekä Norjaa koskien Røed ja Raaum (2006) ja Zhang (2003).

Palkkatuen vaikutus nuorten työllistymiseen

Monissa tutkimuksissa tarkastellaan palkkatuen vaikuttavuutta erityisesti tiettyihin, heikossa työmarkkina-asemassa oleviin työttömiin. Asplund ja Koistinen (2014) tarkastelevat laajassa kirjallisuuskatsauksessaan sitä, kuinka aktiivinen työvoimapolitiikka vaikuttaa erityisesti nuorten, pitkäaikaisesti työttömien, maahanmuuttajien ja osatyökykyisten työmarkkina-asemaan. Heidän mukaansa olemassa olevan tutkimusnäytön perusteella palkkatuki edistää nuorten työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Myönteisiä vaikutuksia nuorten työllisyyteen ja ansiotuloihin on löydetty muun muassa Norjasta (Hardoy, 2005), Tanskasta (Bolvig, Jensen ja Rosholm, 2003), Saksasta (Caliendo, Künn ja Schmidl, 2011), Isosta-Britanniasta (Dorsett, 2006) ja Belgiasta (Göbel, 2008). Vaikka kaikissa näistä tutkimuksista tuettua työllistämistä ei ole tarkasteltu erikseen yksityisellä ja julkisella sektorilla, Asplund ja Koistinen (2014) sekä esim. Nekby (2008) kuitenkin toteavat julkisen sektorin tukityöllistämisen vaikuttavan nuorten työllistymiseen yleensä heikosti tai jopa kielteisesti (ks. myös Caliendo, Künn ja Schmidl, 2011). Voidaan siis olettaa, että nuoriin työttömiin liittyvien myönteisten vaikutusten taustalla on pääasiassa yksityisen sektorin tukityöllistäminen.

Myös Caliendo ja Schmidl (2016) tarkastelevat kirjallisuuskatsauksessaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia nuorten työmarkkina-asemaan. Asplundin ja Koistisen (2014) tapaan hekin toteavat, että nuorten kohdalla palkkatukeen perustuvat toimenpiteet ovat yleisesti ottaen lupaavampia kuin erilaiset koulutusta ja valmennusta tarjoavat aktiivitoimet. Caliendo ja Schmidl (2016) myös huomauttavat, että palkkatuki yhdistettynä työttömille nuorille tarjottavaan valmennukseen voi parantaa työllisyys- ja ansiovaikutuksia paremmin kuin pelkkä palkkatuki. Tästä on näyttöä muun muassa Ison-Britannian New Deal for Young People (NDYP) -ohjelmaa arvioivista tutkimuksista (ks. Blundell, Costa Dias, Meghir ja Van Reenen, 2004; Dorsett, 2006; De Giorgi, 2005). Toisaalta nuoret työttömät näyttävät hyötyvän aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä ylipäättään vähemmän kuin muut työttömät työnhakijat (Card, Kluve ja Weber, 2010; 2018). Card ym. (2010, 2018) ja Caliendo ja Schmidl (2016) eivät kuitenkaan valitettavasti pohdi heikompien vaikutusten mahdollisia selityksiä. Myös Asplund ja Koistinen (2014, s. 49) toteavat, ettei selviä syitä tälle havainnolle ole toistaiseksi löydetty.

Palkkatuen vaikutus pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen

Pitkäaikaistyöttömät kuuluvat Asplundin ja Koistisen (2014) mukaan keskeisiin ryhmiin, joiden työllistymistä ja työmarkkina-asemaa aktiivisella työvoimapolitiikalla pyritään edistämään. Kuten yllä todettiin, Cardin, Klaven ja Weberin (2010, 2018) meta-analyysien perusteella pitkäaikaistyöttömät näyttävät keskimäärin hyötyvän suhteellisesti muita enemmän aktiivitoimiin osallistumisesta ja etenkin yksityisen sektorin palkkatuesta. Pitkäaikaistyöttömät ovatkin yksi tärkeimmistä palkkatuen kohderyhmistä (Betcherman, Olivas ja Dar, 2004, ja Klave, 2010).⁴ Tämä on ymmärrettävää, sillä pitkäaikaistyöttömillä työllistymisen todennäköisyys ilman tukea on heikompi ja todennäköisyys siirtyä kokonaan työvoiman ulkopuolelle suurempi kuin monilla muilla työikäiseen väestöön kuuluvilla.

Erityisesti pitkäaikaistyöttömille kohdennettujen palkkatukien vaikuttavuutta on arvioitu tutkimuksissa enenevässä määrin. Gerfinin, Lechnerin ja Steigerin (2005) Sveitsiä koskevassa tutkimuksessa arvioidaan kahden eri palkkatukiohjelman vaikuttavuutta: ensimmäisessä palkkatukea käytetään voittoa tavoittelemattoman yrityksen työllistämishjelmaan, toisessa taas työtön työnhakija työllistetään palkkatuella määräaikaaisesti tavanomaiseen työhön kilpailullisilla markkinoilla toimivaan yritykseen. Tutkimuksessa havaitaan, että jälkimmäinen ohjelma lisää osallistujien työllistymisen todennäköisyyttä yleisesti ottaen enemmän kuin ensiksi mainittu, minkä lisäksi se vähentää työllisyystukien nostamista. Lisäksi kummankin ohjelman työllisyysvaikutuksien todetaan olevan sitä paremmat (suhteessa ohjelmaan osallistumattomuuteen), mitä pidempi ohjelmaa edeltänyt työttömyysjakso on ollut. Gerfinin, Lechnerin ja Steigerin tuloksien mukaan molemmista ohjelmista oli siis eniten hyötyä pitkäaikaistyöttömille (180 tai 270 päivää työttömänä olleille).⁵

Myös Ruotsia koskeva arviointitutkimus kertoo pitkäaikaistyöttömille suunnatun palkkatuen myönteisestä vaikuttavuudesta. Forslund, Johansson ja Lindqvist (2004) tarkastelevat kaltaistamisen avulla 25–63-vuotiaita henkilöitä, jotka ovat oikeutettuja palkkatukeen eli ovat olleet vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttöminä työnhakijoina (tammikuun 1998 ja lokakuun 2002 välillä). Tulosten mukaan palkkatukijakson tyypillisen keston (n. 6–7 kk) jälkeen palkkatukea saaneet henkilöt olivat todennäköisemmin pidempään työllisenä kuin muut samankaltaiset työttömät, jotka eivät olleet saaneet tukea. Lähes viiden vuoden tarkastelujakson aikana (palkkatukijakson alkamisesta laskien) palkkatuen saaminen näytti vähentävän työttömyyttä keskimäärin n. 8 kuukaudella. Lisäksi Forslund ym. (2004) toteavat, että tuen vaikutukset eivät näytä vaihtelevan sen mukaan, missä vaiheessa työttömyysjaksoa palkkatukijakso alkaa.

Eppel ja Mahringer (2013) toteavat puolestaan itävaltalaisen palkkatuen (ns. ”integraatituen”) vaikuttavuutta arvioivan tutkimuksensa pohjalta, että palkkatuki edisti työllisyyttä koko tarkastelujakson ajan. Kyseinen palkkatuki on tarkoitettu pitkäaikaistyöttömille ja henkilöille, joiden arvioidaan taustansa perusteella olevan vaarassa ajautua pitkäaikaistyöttömyyteen (esim. iäkkäät työttömät tai työmarkkinoille palaavat naiset, jotka ovat olleet perhesyistä työmarkkinoiden ulkopuolella).⁶ Tutkimuksessa arvioidaan kaltaistamisen avulla palkkatuen keskimääräisiä vaikutuksia työllisyyteen ja ansiotuloihin 25–54-vuotiaiden keskuudessa 7 vuoden ajan tukijakson käynnistymisestä alkaen. Tulosten perusteella palkkatukea saaneiden

työllisyyspäivien määrä avoimilla työmarkkinoilla kasvoi kontrolliryhmään verrattuna ja työttömyyspäivät taas vähenivät. Kumulatiivisia ansiotuloja tarkasteltaessa palkkatuen saajien tulot olivat seitsemän vuoden tarkasteluperiodin aikana huomattavasti kontrolliryhmää suuremmat. Ansiotulojen kasvu kuitenkin selittyi yksinomaan työllisyyden kasvulla, joten palkkatuki ei siis näyttänyt nostaneen palkkatasoa. Keskimääräiset vaikutukset myös vaihtelivat selvästi eri ryhmien välillä: huomattavimmat vaikutukset havaittiin erityisesti pitkäaikaistyöttömien sekä työmarkkinoille palaavien naisten ja yli 45-vuotiaiden työttömien kohdalla.

Saksassa pitkäaikaistyöttömille tarkoitetun palkkatuen vaikuttavuutta arvioivat Schünemann, Lechner ja Wunsch (2015), jotka hyödynsivät analyysissaan regressioepäjatkuvuusmenetelmää (engl. regression discontinuity design, lyh. RDD) ja tukeen liittyvää 12 työttömyyskuukauden kelpoisuusehtoa.⁷ Tulokset koskevat huhtikuun 2000 ja joulukuun 2002 välillä työttömäksi siirtyneitä ja 11–13 kuukautta työttömänä olleita alle 60-vuotiaita. Tulosten mukaan kelpoisuusehdolla ei ollut odotettua vaikutusta: kelpoisuus palkkatukeen ei lisännyt työttömien siirtymistä (tuettuun tai tukemattomaan) työllisyyteen ensimmäisen kuukauden sisällä tukikelpoisuuden saavuttamisesta eikä se myöskään edistänyt ilman tukea tapahtuvaa työllistymistä koko kolmen vuoden tarkastelujakson aikana. Tuloksien luotettavuutta kuitenkin haittaa palkkatukeen oikeutettujen työttömien pieni määrä analyyseissa käytetyssä aineistossa, sillä tukea hyödynsi ainoastaan 81 henkilöä eli vain 0,9 prosenttia kaikista siihen oikeutetuista. Lisäksi esimerkiksi Wolff ja Stephan (2013, s. 14) huomauttavat, että Schünemannin ym. (2013) tarkastelema tuki ei ollut suinkaan ainoa kohderyhmän saatavilla oleva palkkatuki. Siksi analyyseissa käytetty kontrolliryhmä ei tosiasiasa edusta sellaista työttömien joukkoa, jolle ei olisi ollut saatavilla minkäänlaista korvaavaa palkkatukea.⁸

Palkkatuen suuruuden ja keston vaikutus pitkäaikaistyöttömien työllisyyteen

Sjögren ja Vikström (2015) tarkastelevat ainutlaatuisessa tutkimuksessa palkkatuen suuruuden ja tuen keston yhteyttä pitkäaikaistyöttömien tukijakson jälkeiseen työllisyyteen. Tarkastelun kohteena on Ruotsissa vuonna 2007 luotu palkkatukijärjestelmä, joka on kohdennettu vähintään vuoden työttömänä olleille työnhakijoille. Palkkatuki vastaa suuruudeltaan työnantajien maksamaa työntekijöiden palkan ennakkopidätystä, ja tukijakso vastaa kestoaltaan työttömän tukijaksoa edeltäneen työttömyysjakson kesto. Tutkimusasetelmassa hyödynnetään yhtäältä järjestelmässä olevaa ikärajaa, jonka perusteella vähintään 55-vuotiailla tukijakson kesto on kaksinkertainen, sekä toisaalta vuonna 2009 järjestelmään tehtyä muutosta, jonka myötä tuen suuruus kaksinkertaistettiin. Sjögren ja Vikström (2015) havaitsivat, että palkkatukitaso kaksinkertaistaminen nosti kuukausittaista työllistymisen (ml. tukityöllistyminen) todennäköisyyttä keskimäärin n. 0,8–1,2 prosenttiyksiköllä (n. 12–19 prosentilla) normaaliin palkkatukitasoon verrattuna tukijakson alkamisen jälkeisten ensimmäisten 8 kuukauden aikana. Tukijakson keston pidentämisen ei sen sijaan havaita vaikuttaneen työllistymiseen. Pidempi tukijakso kuitenkin kasvattaa työllisenä pysymisen todennäköisyyttä tukijakson päättymisen jälkeen. Tulostensa perusteella Sjögren ja Vikström (2015) päättelevät, että pitkäaikaistyöttömien työllistymisen tu-

kemisen kannalta palkkatuen taso näyttää olevan tukijakson kestoja olennaisempi tekijä palkkatukea suunniteltaessa. Tukijakson pidempi kesto sen sijaan tukee työssä pysymistä, koska tukijakson aikana työllistetyt henkilöt työmarkkinataidot paranevat ja hän kykenee verkostoitumaan työelämään paremmin, mikä vahvistaa työmarkkina-asemaa.

Palkkatuen vaikutus maahanmuuttajien työllisyyteen

Maahanmuuttajia koskien Asplund ja Koistinen (2014) toteavat, että näyttö aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta ylipäänsä on toistaiseksi vielä suhteellisen niukkaa. Vaikka tutkimusnäyttö toimenpiteiden vaikuttavuudesta erityisesti maahanmuuttajien keskuudessa on lisääntynyt mm. aineistojen laadun parannuttua, vaikuttavuusarviointia ja eri maissa toteutettujen arviointien vertailua vaikeuttaa ainakin kaksi tekijää. Ensinnäkin Asplund ja Koistinen (2014) huomauttavat, että erityisesti maahanmuuttajille suunnatut toimenpiteet ovat usein paikallisia ja mittakaavaltaan hyvin pieniä. Toiseksi tutkimuksissa käytettävät maahanmuuttajien määritelmät voivat olla epätarkkoja tai vaihdella (esim. onko mukana ensimmäisen ja/ tai toisen polven maahanmuuttajia), mikä heikentää osaltaan tutkimusten vertailtavuutta. Lisäksi on syytä korostaa, että maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa voidaan parantaa aktiivisen työvoimapolitiikan lisäksi myös kotouttamispolitiikalla. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta tulisi siis verrata myös kotouttamispolitiikan vaikutuksiin. Tätä näkökulmaa tarkastellaan enemmän luvussa 3 kotoutumiskoulutusten vaikuttavuuden käsittelyn yhteydessä.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella sekä Asplund ja Koistinen (2014) että Nekby (2008) toteavat, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä yksityisen sektorin palkkatuki näyttää edistävän maahanmuuttajien työllisyyttä parhaiten. Tähän johtopäätökseen päätyvät myös Butschek ja Walter (2014) lähinnä Pohjoismaita ja Saksaa koskevia tutkimuksia tarkastelevassa meta-analysissään. Muita toimenpiteitä koskevan näytön he sen sijaan toteavat olevan hatarampaa ja epäselvempää. Jotkin Pohjoismaita koskevat tutkimukset viittaavat toisaalta siihen, että maahanmuuttajien keskuudessa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä voi kaiken kaikkiaan olla suuremmat vaikutukset kuin kantaväestön keskuudessa. Esimerkiksi Kvinge ja Djuve (2006) ovat havainneet, että palkkatuki parantaa Norjassa ei-länsimaalaisten maahanmuuttajien (pl. Latinalaisesta Amerikasta tulleiden) työllistymistä paremmin kuin erilaiset koulutus- ja työharjoitteluohjelmat. Myös nämä toimenpiteet kuitenkin edistävät maahanmuuttajien työllistymistä, kun taas kantaväestöön kuuluvien osallistujien työllistymistä ne saattavat jopa haitata. Samankaltaisiin johtopäätöksiin päätyvät myös Heinesen, Husted ja Rosholm (2013) tarkastellessaan Tanskassa asuvia työttömiä ja sosiaaliavustukseen oikeutettuja ei-länsimaalaisia maahanmuuttajia. Heidän tulostensa mukaan yksityisen sektorin palkkatuki nopeuttaa ryhmään kuuluvien naisten työllistymistä keskimäärin jopa 10 kuukaudella ja miesten työllistymistä 15 kuukaudella verrattuna samankaltaisiin henkilöihin, jotka ovat toimenpiteiden ulkopuolella. Toisin kuin palkkatukia yleisesti tarkastelevissa arviointitutkimuksissa yleensä, Heinesen ym. (2013) havaitsivat myös julkisen sektorin tukityöllistämisen nopeuttavan maahanmuuttajien työllistymistä peräti noin neljällä kuukaudella.

Palkkatuen vaikutus osatyökykyisten työllisyyteen

Tutkimusnäyttöä aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta osatyökykyisten⁹ keskuudessa on Asplundin ja Koistisen (2014) mukaan vähän. He myös huomauttavat, että erityisesti osatyökykyisille kohdennettujen toimenpiteiden arviointitutkimusten tulokset eivät ole välttämättä kovin relevantteja Suomen järjestelmän kannalta, koska Suomessa ei ole käytössä ainoastaan osatyökykyisille suunnattuja työvoimapalveluja (mikäli nk. ammatillista kuntoutusta ei mielletä osaksi aktiivista työvoimapolitiikkaa). Koska yleisen palkkatuen vaikuttavuutta erityisesti osatyökykyisten työmarkkina-asemaan ei myöskään ole tiettävästi tutkittu, yleisen palkkatuen vaikuttavuudesta osatyökykyisten tilanteeseen ei valitettavasti voi sanoa tällä hetkellä kovin paljoa. Lisäksi Asplund ja Koistinen (2014, erityisesti luku 19) korostavat, että osatyökykyisten kohdalla on tärkeää tarkastella aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta osana laajempaa osatyökykyisiä tukevaa järjestelmää, johon voivat kuulua mm. osatyökykyisten syrjinnän kieltävä lainsäädäntö, erilaiset osatyökykyisten määräosuusjärjestelmät ja työkyvyttömyysetuudet.¹⁰

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on jonkin verran tuoretta tutkimusnäyttöä erityisesti osatyökykyisille suunnattujen palkkatukien vaikuttavuudesta. Datta Gupta ja Larsen (2010) osoittavat, että Tanskassa vuonna 1998 luodulla joustotyöjärjestelmällä on ollut myönteinen vaikutus 18–49-vuotiaiden osatyökykyisten työllisyyteen. Sillä ei sen sijaan näytä olleen vaikutusta osatyökykyisten siirtymiseen pois työkyvyttömyyseläkkeeltä eikä se näytä vähentäneen työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumista. Joustotyöjärjestelmän ansiosta pitkään osatyökykyisenä ollut henkilö voi saada työstään täyden palkan, ja työnantaja saa samalla palkkatukea työsuhteen koko keston ajaksi.¹¹

Jatkotutkimuksessa Datta Gupta, Larsen ja Thomsen (2015) tarkastelevat joustotyöjärjestelmään vuonna 2002 tehtyä muutosta, jolla palkkatukea alennettiin valtion työnantajien osalta, muttei kuntien työnantajien ja yritysten osalta. He havaitsivat, että tuen alentamisen jälkeen valtion työnantajat vähensivät joustotöillä työllistämistä ja vastaavasti kuntien työnantajat nostivat työllistämistä. Ei kuitenkaan ole selvää, missä määrin nämä kehitykset johtuvat itse muutoksesta ja missä määrin taas muista tekijöistä. Mielenkiintoinen tulos sen sijaan on, että muutoksen jälkeen valtion työnantajat työllistivät joustotyösopimuksilla 39 prosenttiyksikköä enemmän sellaisia työllistettyjä, joilla oli aiemmin ollut normaali työsuhde saman työnantajan kanssa. Samalla niiden joustotyösopimuksen kautta työllistettyjen, jotka olivat aiemmin olleet joko työttömänä tai työvoiman ulkopuolella, osuus laski 32 prosenttiyksikköä.¹² Datta Gupta ym. (2015) tulkitsevan näiden tulosten johtuvan siitä, että jos työnantajat ovat epätietoisia potentiaalisten työntekijöiden tuottavuudesta (kuten he ovat vailla työtä olevien osatyökykyisten tapauksessa), he työllistävät muutoksen jälkeen mieluummin henkilöitä, joilla on aiempaa työhistoriaa.

Angelov ja Eliason (2014) tarkastelevat kolmea Ruotsissa osatyökykyisille suunnattua aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpidettä sekä niiden vaikutuksia osallistujien ansiotuloihin, työllisyyteen ja työkyvyttömyysavustuksiin toimenpiteeseen osallistumista seuraavien viiden vuoden aikana. Angelov ja Eliason vertailevat johonkin kolmesta toimenpiteestä vuoden 2004

aikana osallistuneita 22–59-vuotiaita työttömiä sellaisiin henkilöihin, jotka olivat oikeutettuja samoihin toimenpiteisiin mutta eivät ainakaan tuolloin niihin osallistuneet. Ensimmäinen toimenpiteistä tarjoaa palkkatuetta työtä yksityisellä tai julkisella sektorilla enintään neljäksi vuodeksi. Toinen toimenpiteistä taas tarjoaa avoimilta työmarkkinoilta suojattua palkkatuetta työtä julkisella sektorilla enintään vuodeksi. Tämä toimenpide on kohdennettu henkilöille, joiden työkyky on pääosin heikompi kuin ensimmäiseen toimenpiteeseen osallistuvilla. Kolmas toimenpide tarjoaa työtä valtiomisteisessä sosiaalisessa yrityksessä (Samhall), jonka tehtävänä on tarjota työtä osatyökykyisille. Työsuhteen kestoa ei periaatteessa ole rajattu, ja tarjottavan työn on tarkoitus olla mielekästä ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Angelov ja Eliason toteavat, että kukin osatyökykyisille suunnatuista toimenpiteistä edistää sekä työllisyyttä kokonaisuudessaan (ts. joko tuettua tai avoimilla työmarkkinoilla tapahtuvaa työllisyyttä) että ansiotuloja ja käytettävissä olevia tuloja koko tarkastelujakson ajan. Lisäksi ne vähentävät saatujen työkyvyttömyysavustusten määrää, mutta eivät kuitenkaan näytä vähentävän todennäköisyyttä saada niitä. Sen sijaan toimenpiteiden todetaan vähentävän työllistymistä avoimille työmarkkinoille: viidentenä tarkasteluvuonna työllisyyden todennäköisyys oli keskimäärin n. 10 prosenttiyksikköä pienempi palkkatuen tapauksessa ja n. 5 prosenttiyksikköä pienempi suojatyon tapauksessa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan valitettavasti kyetä estimoimaan luotettavasti sosiaalisessa yrityksessä tapahtuvan tukityön vaikutuksia työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Yhteenvetoa palkkatuesta kansainvälisessä tutkimuksessa

Edellä käsitellyn kansainvälisen tutkimusnäytön perusteella siis erityisesti yksityisen sektorin palkkatuki edistää tukea saavien työttömien työmarkkina-asemaa. Koska arviointitutkimuksissa havaitaan, että sekä julkisen että erityisesti yksityisen sektorin palkkatuki vaikuttaa hyvin vaihtelevasti eri osallistujaryhmien työllisyyteen ja ansiotuloihin, voidaan palkkatukien tehokkaalla kohdentamisella ja tukijärjestelmän tarkoituksenmukaisella suunnittelulla ja implementoinnilla kuitenkin edelleen parantaa tukiin käytettyjen resurssien vaikuttavuutta. Olemassa oleva tutkimus voi ainakin osin myös ohjata kohdentamista, suunnittelua ja implementointia koskevaa päätöksentekoa. Ensinnäkin yksityisen sektorin palkkatukia kannattaisi kohdentaa erityisesti pitkäaikaistyöttömille, sillä heidän joukossaan arviointitutkimuksissa saadut työllisyys- ja ansiotulovaikutukset ovat tyypillisesti suurimmat. Pitkäaikaistyöttömillä myös palkkatukijakson tuottavuusvaikutukset lienevät suuremmat kuin muilla; mikäli tukityöllistetyllä on takanaan pitkä työttömyysjakso, auttaa palkkatuetta työ avoimilla työmarkkinoilla paitsi kartuttamaan ammattitaitoa myös sopeutumaan jälleen itse työelämään.¹³ Myös Sjögrenin ja Vikströmin (2015) Ruotsia koskevat tarkastelut tarjoavat jonkinlaista apua palkkatuen suuruuden ja keston suunnitteluun: pitkäaikaistyöttömien kohdalla suurempi palkkatuki näyttää edistävän avoimille työmarkkinoille työllistymistä, kun taas palkkatuen pidempi kesto tukee työssä pysymistä tukijakson jälkeen. Vaikka palkkatuen vaikuttavuus on suurempi pitkäaikaistyöttömien kuin muiden kohderyhmien tapauksessa, tulee muistaa, että pitkäaikaistyöttömien edellytykset työllistyä ovat yleisesti muita heikommat. Tämän vuoksi on todennäköistä, että mikäli palkkatukia kohdennetaan aiempaa enemmän pitkäaikaistyöttömille,

tulee tukijakson jälkeen avoimille työmarkkinoille työllistyvien tukityöllistettyjen osuus jossain määrin laskemaan.¹⁴ Tällöinkin tulee kuitenkin muistaa, että ilman palkkatukia työllistyneitä olisi selvästi vähemmän ja pitkäaikaistyöttömyyden ongelma olisi suurempi.

2.2 Kotimainen arviointitutkimus

Palkkatukien vaikuttavuutta on tarkasteltu suhteellisen paljon ja monipuolisesti myös kotimaisissa aktiivisen työvoimapolitiikan arviointitutkimuksissa. Valitettavasti valtaosa tutkimusnäytöstä koskee kuitenkin vain 1990-lukua ja 2000-luvun alkupuolta. Asplund (2009, s. 104–105) on jo tiivistänyt kyseiset tutkimukset aiemmassa aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevassa katsauksessaan, mutta ne käydään tässä kuitenkin läpi vielä hieman seikka-peräisemmin.

Tukityöllistämisen keskimääräiset työllisyysvaikutukset

Aho ja Kunttu (2001) tarkastelevat kaltaistamisen avulla yksityisen ja julkisen sektorin tukityöllistämisen sekä ammatillisen työvoimakoulutuksen keskimääräisiä työllisyysvaikutuksia vuosina 1994–1995 ja 1997–1998. Vaikuttavuusarvioissa käytettävä aineisto perustuu satunnaisotokseen kaikista Suomessa vuoden 1997 lopussa asuneista 12–75-vuotiaista, joista on kerätty erilaisista hallinnollisista rekistereistä useita taustatietoja vuosilta 1987–1998. Tutkimusasetelmassa koeryhmän muodostavat ne työttömät, joilla jokin tarkasteltavista toimenpiteistä alkaa ja päättyy tarkasteluvuoden (1994 tai 1997) aikana.¹⁵ Kontrolliryhmään taas kuuluvat ne työttömät, jotka eivät osallistuneet tarkasteluvuonna mihinkään toimenpiteeseen. Aho ja Kunttu tarkastelevat pääasiassa sitä, onko henkilö ollut tarkasteluvuotta seuraavana vuonna (eli joko vuonna 1995 tai 1998) vähintään 3 kuukauden ajan työllisenä avoimilla työmarkkinoilla.

Tarkastellessaan koe- ja kontrolliryhmien työllistymistä avoimille työmarkkinoille tarkasteluvuotta seuraavana vuonna Aho ja Kunttu (2001) toteavat, että ainoastaan tukityöllistäminen yksityiselle sektorille edisti selkeästi työllistymistä. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneet ja julkiselle sektorille tukityöllistetyt eivät sen sijaan vuonna 1998 työllistyneet sen paremmin kuin kontrolliryhmään kuuluvat; julkiselle sektorille tukityöllistetyt taas työllistyivät 1990-luvun laman jälkeen vuonna 1995 keskimäärin jopa heikommin kuin kontrolliryhmän verrokkit. Lisäksi Aho ja Kunttu (2001) havaitsivat, että pitkään tai toistuvasti työttömänä olleilla, vain perusasteen koulutuksen omaavilla ja iäkkäämmillä työttömillä toimenpiteiden vaikutukset olivat keskimäärin myönteisempiä kuin paremman työllisyshistorian omaavilla, koulutetuilla ja nuorilla työttömillä.

Vaikka yllä kuvatut tulokset ovat pitkälti yhdenmukaisia muun tutkimuskirjallisuuden kanssa, tulee Ahon ja Kuntun (2001) tuloksiin suhtautua jossain määrin varauksella, sillä heidän tutkimusasetelmaansa näyttää liittyvän nykykirjallisuuden valossa varsin ongelmallinen ratkaisu. Tunnetussa Ruotsin aktiivista työvoimapolitiikkaa tarkastelevassa tutkimuksessa Si-anesi (2004, s. 135–141) nimittäin toteaa, että Suomen kaltaisessa järjestelmässä, jossa toimenpiteeseen osallistumatta jättäminen tietyllä hetkellä ei sulje pois mahdollisuutta osallistua siihen myöhemmin, kontrolliryhmäksi

ei kannata valita työttömiä, jotka eivät osallistu missään vaiheessa toimenpiteisiin. Syynä tähän on se, että tällöin kontrolliryhmään kuuluminen jää riippumaan tarkastelujaksoa edeltävien taustatietojen lisäksi myös tulemis- ta itse tarkastelujaksolla. Käytännössä siis kontrolliryhmään voi tässä tapauksessa kuulua sellaisia työttömiä, jotka eivät osallistuneet toimenpiteisiin, koska olivat tarkasteluvuoden aikana jo ehtineet työllistyä tai siirtyä työvoiman ulkopuolelle (esim. eläkkeelle, vanhempainvapaalle tai koulutukseen).

Edellä kuvatun ongelman vuoksi Ahon ja Kuntun (2001) kontrolliryhmä (ne työttömät, jotka eivät osallistuneet mihinkään toimenpiteeseen tarkasteluvuonna) oletettavasti vääristää raportoituja vaikuttavuusarvioita. Koska yksityisen sektorin tukityöllistetyillä ja ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuvilla on tyypillisesti keskimäärin paremmat edellytykset työllistyä avoimille työmarkkinoille, näitä toimenpiteitä koskeviin kaltaistettuihin kontrolliryhmiin on luultavasti valikoitunut ainakin jonkin verran myös sellaisia henkilöitä, jotka ovat onnistuneet työllistymään jo tarkasteluvuoden aikana. Jos näin on, Aho ja Kunttu (2001) todennäköisesti aliarvioivat kyseisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Julkisen sektorin tukityöllistetyillä on puolestaan tyypillisesti keskimäärin heikommat työllistymisedellytykset, joten toimenpidettä koskevaan kontrolliryhmään on luultavasti valikoitunut myös sellaisia työttömiä, jotka ovat siirtyneet tarkasteluvuonna työmarkkinoiden ulkopuolelle. Tästä seuraisi, että julkisen sektorin tukityöllistämistä koskevia vaikutuksia on todennäköisesti yliarvioitu.

Tukityöllistämisen lyhyen ja pitkän aikavälin työllisyysvaikutukset

Hämäläinen ja Tuomala (2006) tarkastelevat laajojen rekisteriaineistojen avulla ammatillisen työvoimakoulutuksen, valmentavan työvoimakoulutuksen, yksityisen ja julkisen sektorin tukityöllistämisen sekä oppisopimuskoulutuksen lyhyen ja pitkän aikavälin työllisyysvaikutuksia vuosina 1998–2002. Tutkimuksessa toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan kaltaistamisen avulla, ja tarkasteluissa seurataan vuoden 2002 loppuun asti henkilöitä, joiden työttömyysjakso alkoi vuonna 1998. Arvioinnissa käytetty tutkimusasetelma muistuttaa Sianesin (2004, 2008) Ruotsia koskevia tutkimuksia, sillä Hämäläinen ja Tuomala (2006) muodostavat useita koe- ja kontrolliryhmiä sen mukaan, missä vaiheessa työttömyysjaksoa arvioitava toimenpidejakso aloitetaan. Koeryhmiin valitaan tutkimuksessa tarkemmin ne työttömät, jotka joko 3, 6 tai 12 kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen osallistuivat seuraavan kuukauden sisällä johonkin edellä mainituista toimenpiteistä. Kontrolliryhmiin taas kuuluvat ne työttömät, jotka olivat olleet työttömänä yhtä pitkään kuin koeryhmän työttömät, mutta jotka seuraavan kuukauden aikana joko pysyivät työttömänä tai osallistuivat muuhun kuin tarkasteltavaan toimenpiteeseen. Kuten Hämäläinen ja Tuomala (2006) korostavat, tällaisen tutkimusasetelman avulla ei siis voida arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta suhteessa tilanteeseen, jossa työtön ei osallistuisi tarkasteltavaan toimenpiteeseen lainkaan. Sen sijaan saadut arviot kertovat, millainen vaikutus toimenpiteellä on, kun se aloitetaan 3, 6 tai 12 työttömyyskuukauden jälkeen sen sijaan, että siihen osallistuttaisiin mahdollisesti myöhemmin tarkastelujaksolla.

Tulostensa perusteella Hämäläinen ja Tuomala (2006) toteavat ensinnäkin, että yksityiselle ja julkiselle sektorille tukityöllistettyjen osalta koe- ja kontrolliryhmien kaltaistaminen onnistuu hyvin. Tämän ansiosta ryhmien välillä havaittujen keskimääräisten työllisyserojen voidaan tulkita johtuvan toimenpiteistä, mikäli ehdollinen riippumattomuusoletus täyttyy.¹⁶ Hämäläinen ja Tuomala toteavat, että yksityisen sektorin tukityöllistäminen edistää kaikista toimenpiteistä parhaiten työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tulosten perusteella yksityisen sektorin tukityöllistettyjen työllisyys avoimilla työmarkkinoilla on keskimäärin kontrolliryhmää alhaisempi noin ensimmäisen kuuden kuukauden ajan toimenpiteen alkamisesta. Tämän Hämäläinen ja Tuomala toteavat johtuvan ns. lukkiutumisvaikutuksesta, eli siitä, että tukityöllistetyt eivät tyypillisesti kykene hakemaan töitä tarkastelujaksolla tyypillisesti noin 1–6 kuukautta kestävästä tukityöjakson aikana yhtä intensiivisesti tai tehokkaasti kuin kontrolliryhmän jäsenet. Tämän jälkeen koeryhmän työllisyysaste kasvaa kontrolliryhmän työllisyysastetta suuremmaksi ja pysyy suurempana tarkastelujakson loppuun asti. Ero työllisyysasteessa on suurimmillaan jopa 20 prosenttiyksikköä, mutta laskee tarkastelujakson loppuun mennessä keskimäärin noin 10 prosenttiyksikköön. Näin ollen niistä, jotka aloittivat yksityisen sektorin tukityössä 3 tai 6 (12) kuukauden työttömyyden jälkeen, noin 70 prosenttia (60 prosenttia) oli työllisenä avoimilla työmarkkinoilla tarkastelujakson lopussa verrattuna kontrolliryhmän noin 60 prosenttiin (50 prosenttiin). Työllisyysvaikutusten absoluuttinen suuruus ei siis näytä riippuvan olennaisesti siitä, missä vaiheessa työttömyysjaksoa tukityöjakso alkaa.¹⁷

Julkisen sektorin tukityöllistämällä ei sen sijaan näytä Hämäläisen ja Tuomalan (2006) mukaan olevan yleisesti ottaen vaikutusta avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. 3 tai 6 kuukauden työttömyyden jälkeen alkavan julkisen sektorin tukityöjakson tapauksessa koe- ja kontrolliryhmän työllisyysasteet eivät tukityöjakson noin 6 kuukauden keskimääräisen kestön jälkeen eroa tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Sen sijaan 12 työttömyyskuukauden jälkeen alkavalla julkisen sektorin tukityöjaksolla saattaa olla jonkinasteisia myönteisiä työllisyysvaikutuksia, sillä siinä tapauksessa koeryhmän työllisyysaste on tarkastelujaksolla vuosittain keskimäärin noin 5 prosenttiyksikköä kontrolliryhmän työllisyysastetta korkeampi. Havaintomäärien niukkuuden takia erot eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä, joten luotettavia johtopäätöksiä ei tämän pitkäaikaistyöttömien joukon osalta voida tehdä.

Palkkatuen vaikutus nuorten työllisyyteen

Asplund ja Koistinen (2014) käsittelevät kirjallisuuskatsauksessaan kotimaista, aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevaa tutkimuskirjallisuutta, jossa tarkastellaan työmarkkinoiden erityisryhmiä ja erityisesti nuoria. Nuoria koskevista palkkatukien vaikutuksista arvioivista tutkimuksista keskeisin on Hämäläisen ja Ollikaisen (2004) tutkimus, joka arvioi kaltaistamista hyödyntämällä yksityisen ja julkisen sektorin palkkatukien, työvoimakoulutuksen ja työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoittelun lyhyemmän ja pidemmän aikavälin vaikutuksia nuorten keskuudessa. Laajoja Tilastokeskuksen

ja työhallinnon rekisteriaineistoja hyödyntävässä tutkimuksessa tarkastellaan vuoden 2000 loppuun asti 16–30-vuotiaita nuoria, joiden ensimmäinen työttömyysjakso alkoi vuonna 1995 tai 1996.¹⁸ Toimenpiteiden vaikutuksia oli käytettävällä aineistolla mahdollista tutkia kansainväliseenkin tutkimuskirjallisuuteen verrattuna poikkeuksellisen monipuolisesti, sillä tutkimuksessa tarkastellaan vaikutuksia nuorten työllisyyteen, työttömyyteen, vuosiansioihin, toimenpiteisiin osallistumiseen ja työvoiman ulkopuolelle siirtymiseen sekä kouluttautumiseen.

Lechnerin (1999) tutkimukseen perustuvassa Hämäläisen ja Ollikaisen (2004) tutkimusasetelmassa kontrolliryhmän nuorille, jotka eivät osallistuneet toimenpiteisiin, simuloitiin ensin hypoteettiset toimenpiteen aloitusajankohdat koeryhmään kuuluvien nuorten havaittujen toimenpiteiden aloitusajankohtien jakauman pohjalta. Tämän jälkeen kontrolliryhmästä jätettiin pois ne nuoret, jotka eivät enää simuloituna aloitusajankohtana olleet todellisuudessa työttömänä, jotta kullakin kontrolliryhmän nuorella olisi periaatteessa ollut mahdollisuus osallistua toimenpiteeseen simuloituna ajankohtana. Lopuksi koeryhmän nuorille haettiin kaltaistamista varten verrokeiksi kontrolliryhmän nuoria, joiden simuloitu toimenpiteen aloitusajankohta vastaa koeryhmän nuorten todellisia aloitusajankohtia.¹⁹

Nuorten keskuudessa erilaisten tyypillisesti aineistosta havaitsemattomien tekijöiden, kuten työllistymistä ja toimenpiteisiin osallistumista koskevan motivaation, voisi olettaa vaikuttavan vaikuttavuusarvioihin tavanomaista enemmän (esim. Asplund ja Koistinen, 2014). Tämän vuoksi Hämäläinen ja Ollikainen (2004) kaltaistavat koe- ja kontrolliryhmien nuoret sosioekonomista taustaa, edeltävää työmarkkinahistoriaa ja asuinalueita koskevien taustatietojen lisäksi myös heidän mahdollisten puolisojensa taustatietojen, henkilökohtaista nettovarallisuutta koskevien tietojen sekä työkykyä, ammattitaitoja ja toivottuja työtunteja koskevien tietojen perusteella. Tavanomaista laajemman taustamuuttajajoukon hyödyntäminen kaltaistamisessa on nuorten tapauksessa järkevää, sillä erityisesti nettovarallisuutta, toivottuja työtunteja ja työkykyä koskevien tietojen huomioiminen voi epäsuorasti ottaa huomioon myös tekijöitä, joita ei voida havaita aineistosta suoraan.

Palkkatuella työllistämisen osalta Hämäläisen ja Ollikaisen (2004) tulokset osoittavat, että palkkatukijakson päättymisen jälkeen koeryhmän nuorten työllisyysaste on toisesta tarkasteluvuodesta alkaen vuosittain keskimäärin noin 5–8 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeampi viiden vuoden tarkastelujaksolla. Valitettavasti Hämäläinen ja Ollikainen (2004) eivät kuitenkaan raportoi tutkimuksessaan kontrolliryhmän nuorten työllisyysastetta tarkastelujaksolla, joten työllisyysvaikutusten suhteellista suuruusluokkaa on hankala arvioida. Työllisyysasteiden väliset erot koe- ja kontrolliryhmien välillä eivät myöskään ole tilastollisesti merkitseviä enää tarkastelujakson kahden jälkimmäisen vuoden osalta. Vaikka yksityisen ja julkisen sektorin palkkatukijaksoja ei ole tutkimuksessa eroteltu toisistaan riittävän havaintomäärän varmistamiseksi, aiemmin läpikäydyn tutkimusnäytön perusteella voidaan olettaa, että positiiviset työllisyysvaikutukset koskevat pääasiassa yksityiselle sektorille tukityöllistettyjä. Koeryhmän vuosittaisten ansioiden taas havaitaan tutkimuksessa olevan vuosittain noin 2 050 euroa kontrolliryhmää korkeammat (vuoden 2018 euroissa). Lisäksi palkkatuet vähentävät opiskelemaan siirtymisen todennäköisyyttä vuosittain n. 7–13 prosentti-

yksikköä. Hämäläinen ja Ollikainen (2004) tulkitsevat jälkimmäisen tuloksen viittaavan siihen, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden ulkopuolella olevat nuoret näkevät kouluttautumisen vaihtoehtoisena tapana parantaa työllistymisedellytyksiään. Muiden tulemien osalta tutkimuksessa ei sen sijaan havaita eroja koe- ja kontrolliryhmien välillä.

Palkkatuen vaikuttavuus vuosina 2010–2014

Tuoreinta tutkimusnäyttöä aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista tarjoavat raportissaan Aho, Tuomala, Hämäläinen ja Mäkiäho (2018, luku 3), jotka arvioivat julkisen ja yksityisen sektorin palkkatuen, ammatillisen työvoimakoulutuksen, kuntouttavan työtoiminnan ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun vaikutuksia työllisyyteen ja työpäiviin avoimilla työmarkkinoilla sekä vuosiansioihin vuosina 2010–2014. Tarkasteluissa hyödynnetään Tilastokeskuksen yhdistettyä työntekijä–työnantaja-aineistoa (Finnish Longitudinal Employer–Employee Data, lyh. FLEED) sekä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työttömyysjaksoja koskevia rekisteriaineistoja. Vaikuttavuusarviot perustuvat kaltaistamiseen, ja niissä ovat mukana kaikki 20–59-vuotiaat työttömät, joilla alkoi vähintään 30 päivää kestänyt työttömyysjakso vuoden 2010 aikana. Tutkimusasetelmassa koeryhmän muodostavat ne, jotka ovat olleet 1, 6 tai 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä ja jotka osallistuvat työttömyysjaksoa seuraavan kuukauden sisällä johonkin yllämainituista toimenpiteistä (12 kk työttömänä olleiden tapauksessa työttömyyttä seuraavan kahden kuukauden sisällä). Kontrolliryhmässä taas ovat yhtä pitkään työttömänä olleet henkilöt, jotka eivät osallistu seuraavan 1 (tai 2) kuukauden aikana mihinkään toimenpiteeseen. Tutkimusasetelma – ja näin tapa, jolla vaikuttavuusarvioita tulisi tulkita – on siis melko samankaltainen kuin Hämäläisen ja Tuomalan (2006) aiemmassa tutkimuksessa.²⁰ Vaikuttavuusarviot kuvaavat siis tietyllä hetkellä toimenpiteeseen osallistumisen vaikutusta verrattuna siihen, ettei työtön osallistu ainakaan vielä tuolloin mihinkään toimenpiteeseen.

Ahon ym. (2018) arviot yksityisen ja julkisen sektorin palkkatukien vaikuttavuudesta ovat samankaltaisia aiempien kotimaisten tutkimusten kanssa, vaikka ne koskevatkin huomattavasti tuoreempaa ajanjaksoa. Yksityiselle sektorille palkkatuella työllistettyjen todennäköisyys olla työllinen vuoden lopussa on koko tarkastelujakson aikana keskimäärin n. 10–12 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeampi, kun palkkatukijakso alkaa 1 tai 6 työttömyyskuukauden jälkeen. Nämä vaikutukset ovat varsin huomattavia, kun otetaan huomioon, että 1 (6) työttömyyskuukauden jälkeen tukijakson aloittavilla vuosittainen työllisyysaste on tarkastelujaksolla n. 60 prosenttia (40–45 prosenttia). Vaikutukset ovat vieläkin suuremmat pitkäaikaistyöttömillä: palkkatukijakson alkaessa 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden todennäköisyys on tarkastelujakson aikana keskimäärin jopa 20–28 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeampi. Koska pitkäaikaistyöttömiin tapauksessa kontrolliryhmän työllisyysaste on noussut tarkastelujakson loppuun mennessä vain noin 25 prosenttiin, on koeryhmän työllisyysaste siis jopa kaksinkertainen kontrolliryhmään verrattuna. Myös ansiotulovaiikutukset ovat tässä ryhmässä suurimmat: tuensaajien vuosiansiot ovat viimeisenä tarkasteluvuonna (2014) keskimäärin noin 7 500 euroa suuremmat kuin kontrolliryhmällä.

Julkisen sektorin palkkatuella on Ahon ym. (2018) mukaan sen sijaan negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen ensimmäisten kahden tarkasteluvuoden aikana, kun tukijakso alkaa 1 tai 6 työttömyyskuukauden jälkeen. Vaikutukset eivät kuitenkaan enää ole tilastollisesti merkitseviä kahtena viimeisenä tarkasteluvuonna, eli koe- ja kontrolliryhmän työllisyydessä ei näytä tuolloin olevan enää olennaisia eroja. Pitkäaikaistyöttömille sen sijaan myös julkisen sektorin palkkatuesta näyttää olevan keskimäärin hyötyä: kun tukijakso alkaa 12 työttömyyskuukauden jälkeen, tuensaaajien työllisyyden todennäköisyys on n. 7–10 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää suurempi ja vuosiansiot ovat n. 1 500–4 600 euroa korkeammat tarkasteluvuodesta riippuen. Osaselityksenä tälle saattaa Ahon ym. (2018, s. 52) mukaan tosin olla, että kontrolliryhmän työttömät ovat saattaneet osallistua koeryhmän tuensaaajia useammin muihin toimenpiteisiin, kuten kuntouttavaan työtoimintaan. Pitkäaikaistyöttömien joukossa julkisen sektorin palkkatuki on siis ilmeisesti auttanut osaa työttömistä kiinnittymään avoimille työmarkkinoille ja vähentämään toistuvaa aktiivitoimiin osallistumista.

Yhteenvetoa palkkatuesta kotimaisessa tutkimuksessa

Yhteenvetona voidaan siis todeta, että kotimainen tutkimusnäyttö palkkatukien vaikuttavuudesta on suhteellisen niukkaa mutta varsin korkealaatuista ja hyvin linjassa kansainvälisen tutkimusnäytön kanssa. Julkisen sektorin palkkatukijaksot eivät yleisesti ottaen näytä hyödyttävän tukityöllistettyjen myöhempää työllisyyttä. Vaikka jotkut kotimaisista tutkimuksista antavatkin viitteitä siitä, että pitkäaikaistyöttömien keskuudessa julkisen sektorin palkkatuen työllisyysvaikutukset voivat olla positiivisia, liittyy tuloksiin huomattavaa epävarmuutta, joka estää luotettavien johtopäätösten tekemisen. Yksityisen sektorin palkkatuen sen sijaan havaitaan myös kotimaisissa tutkimuksissa keskimäärin selvästi edistävän tukityöllistettyjen myöhempää työllisyyttä avoimilla työmarkkinoilla ja nostavan heidän ansiotulojaan. Pidempää ajanjaksoa tarkastelevissa tutkimuksissa myös havaitaan, että vaikka nämä työllisyysvaikutukset pienenevät ajan myötä, säilyvät ne selvästi positiivisina jopa 4–5 vuotta palkkatukijakson aloittamisen jälkeen.

3 Työvoimakoulutus

3.1 Teoria ja kansainvälinen arviointitutkimus

Työvoimakoulutusten tärkeimpiin tavoitteisiin kuuluu työttömien ammatillisen osaamisen ja työelämävalmiuksien edistäminen. Tässä alaluvussa keskitytään tarkastelemaan ammatillista työvoimakoulutusta ja jossain määrin myös kotoutumiskoulutusta koskevaa kansainvälistä tutkimusnäyttöä. Yrittäjäkoulutusten käsittely rajataan tämän luvun ulkopuolelle, vaikka osa niistä on työvoimakoulutuksia. Tämä johtuu siitä, että yrittäjäkoulutuksista ei ole riittävästi kotimaista arviointitutkimusta eikä kansainvälistä tutkimusnäyttöä. Brown ja Koettl (2015, s. 14–15) käsittelevät kuitenkin katsauksessaan lyhyesti myös yrittäjätuen ja muiden yrittäjille suunnattujen työvoimapalveluiden vaikuttavuutta koskevaa arviointitutkimusta.

Työvoimakoulutusten vaikutusmekanismit

Työvoimakoulutusten suorien työllisyys- ja ansiotulovaikutusten taustalla voivat vaikuttaa taloustieteellisen teorian mukaan useat, osin vastakkaisiin suuntiin vaikuttavat mekanismit. Kuten palkkatukien (ks. luku 2), myös työvoimakoulutusten tapauksessa tuottavuus- ja signalointivaikutukset voivat edistää koulutuksiin osallistuvien työllisyyttä. Tuottavuusvaikutus lienee näistä kahdesta keskeisempi mekanismi, sillä esim. Brown ja Koettl (2015) luokittelevat työvoimakoulutukset osaksi nk. inhimillisen pääoman kasvattamiseen tähtääviä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä. Heidän mukaansa taloustieteellisen teorian mukaan työvoimakoulutukset voivat yhtäältä nostaa työn kokonaistarjontaa parantamalla ja päivittämällä työttömien työnhakijoiden osaamista ja tuottavuutta sekä toisaalta kasvattaa työttömien työnhakijoiden myöhempiä ansiotuloja. Työvoimakoulutukset voivat myös osaltaan auttaa parantamaan työmarkkinoiden kohtaantoa eli työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista lisäämällä työmarkkinoilla kullakin hetkellä erityisesti tarvittavan osaamisen ja taitojen tarjontaa. Työvoimakoulutuksen mahdolliset signalointivaikutukset taas voivat johtua siitä, että koulutus voi korvata työttömältä puuttuvaa työkokemusta ja suoritettu koulutusjakso voi näin viestittää työnantajille työttömän korkeammasta tuottavuudesta.

Sekä Brown ja Koettl (2015) että Asplund (2009) toteavat, että työvoimakoulutuksen vaikuttavuus riippuu olennaisesti koulutuksen luonteesta. Heidän mukaansa työvoimakoulutus vaikuttaa yleisesti ottaen olevan sitä tehokkaampaa, mitä enemmän koulutus vastaa sekä nykyisiä että tulevia työmarkkinoiden tarpeita. Erityisen vaikuttavia näyttävätkin olevan erilaisia ammattipätevyyksiä tarjoavat ja/tai kokonaan tai osin työpaikalla tapahtuvat työvoimakoulutukset. Nämä havainnot viittaavatkin siihen, että työnantajilla tulisi olla rooli työvoimakoulutuksen sisällön suunnittelussa, kuten Brown ja Koettl (2015) huomauttavat. Asplund (2009) kuitenkin toteaa, että tiiviissä yhteistyössä työnantajien kanssa tapahtuvat työvoimakoulutukset ovat tyypillisesti pienimuotoisia ja tarkasti tietyn tyyppisille työttömille (kuten vain joillekin pitkäaikaistyöttömille) kohdennettuja.

Työvoimakoulutusten selkeimpänä ongelmana Brownin ja Koettlin (2015) mukaan on sen sijaan se, että ne kestävät tyypillisesti pitkään. Tällöin koulutusjakso voi estää työnhakijaa hakemasta tehokkaasti työtä avoimilta työmarkkinoilta mahdollisesti pidemmän aikaa (ns. lukkiutumisvaikutus). Onkin mahdollista, että jos työtön ei olisi osallistunut koulutukseen, hän olisi ehtinyt työllistyä ja kiinnittyä avoimille työmarkkinoille koulutusjakson tyypillisen keston aikana. Pitkän keston takia työvoimakoulutusten kustannukset voivat myös olla huomattavia. Koulutusjakson aikana karttuva osaaminen ei myöskään välttämättä korvaa täysin työpaikalla kertyvää käytännön työkokemusta. Tämä yhdessä lukkiutumisvaikutusten kanssa voi sellittää kansainvälisen empiirisen tutkimuskirjallisuuden tyypillistä havaintoa, jonka mukaan erityisesti yksityisen sektorin palkkatuki vaikuttaa työmarkkina-asemaan työvoimakoulutuksia myönteisemmin. Työvoimakoulutuksilla ei myöskään tavallisesti ole havaittu olevan positiivisia vaikutuksia myöhempään ansiotasoon, mikä Asplundin (2009) mukaan näyttäisi viittaavan siihen, ettei työvoimakoulutusten aikana karttuva inhimillinen pääoma edistä pääsyä vaativampiin työtehtäviin edes pidemmällä aikavälillä.²¹

Työvoimakoulutukset kestävät pitkään, minkä takia Brownin ja Koettlin (2015) mukaan niiden vaikuttavuutta on olennaista tarkastella riittävän pitkällä aikavälillä: heidän kirjallisuuskatsauksensa perusteella koulutusten positiiviset vaikutukset voivat alkaa näkyä selvästi vasta jopa 3 vuotta koulutuksen jälkeen. Koulutusten vaikuttavuutta on erityisen tärkeää tarkastella riittävän pitkällä aikavälillä taantumissa, jolloin lyhyen aikavälin vaikutukset voivat olla olemattomia. Nämä havainnot ovat linjassa Cardin, Kluven ja Weberin (2018, ks. liitetaulukko A.4) meta-analyysin havaintojen kanssa. Meta-analyysin perusteella työvoimakoulutusten vaikutukset työllistymisen todennäköisyyteen ovat keskimäärin noin 1–2 prosenttiyksikköä lyhyellä aikavälillä (alle vuosi tuetun koulutuksen jälkeen), mutta nousevat tyypillisesti noin 6 prosenttiyksikköön keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä (vähintään vuosi koulutuksen päättymisen jälkeen). Palkkatukiin verrattuna työvoimakoulutusten vaikutukset näyttävät siis olevan karkeasti samansuuruisia ensimmäisen parin vuoden ajan toimenpiteen päättymisen jälkeen, mutta tätä pidemmällä aikavälillä ne ovat selvästi heikompia.

Joissakin tutkimuksissa ammatilliselle työvoimakoulutukselle on kuitenkin löydetty huomattaviakin pitkän aikavälin vaikutuksia. Lechner, Miquel ja Wunsch (2011) havaitsevat Länsi-Saksaa tarkastelevassa tutkimuksessaan, että kaikilla heidän tarkastelemillaan työvoimakoulutuksilla on merkittäviä positiivisia työllisyysvaikutuksia pitkällä aikavälillä. He arvioivat laajojen hallinnollisten rekisteriaineistojen ja kaltaistamisen avulla työvoimakoulutusten vaikutuksia kahdeksan vuoden tarkastelujaksolla (koulutusjakson käynnistymisestä alkaen). Kohderyhmänä heillä ovat uuden työttömyysjakson tammikuun 1992 ja kesäkuun 1994 välillä aloittaneet 20–55-vuotiaat työttömät. He tarkastelevat kolmentyyppisiä työvoimakoulutuksia. Ensimmäinen sisältää normaalia työsuhdetta jäljittelevää työtä ns. harjoitteluryityksessä ja kestää keskimäärin noin puoli vuotta. Toinen koulutuksista tyypillisesti päivittää tai antaa lisäkoulutusta jo olemassa olevan ammattitaidon tueksi. Tämä koulutustyyppi jaetaan erikseen lyhytkestoiisiin (alle 6 kk kestäviin) ja pitkäkestoiisiin (tyypillisesti noin 6–12 kk kestäviin) työvoimakoulutuksiin. Kolmannen koulutuksen tarkoituksena taas on tarjota osallistujalle uusi ammattitutkinto (tavallisesti joko palvelu- tai

teollisuusalojen tutkinto). Koulutus muistuttaa luonteeltaan saksalaista oppisopimuskoulutusta ja kestää siten varsin pitkään (keskimäärin hieman alle 2 vuotta). Kunkin työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta arvioidaan sekä suhteessa kokonaan toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen että pareittain suhteessa muihin työvoimakoulutuksiin osallistumiseen.

Lechner ym. (2011) havaitsivat, että kaikkien kolmen työvoimakoulutuksen lyhyen aikavälin työllisyysvaikutukset ovat negatiivisia, mikä johtuu osallistujien tavallista vähäisemmästä työhausta koulutusjakson aikana. Negatiivisten työllisyysvaikutusten kesto riippui kuitenkin suoraan tarkasteltavan koulutuksen luonteesta. Pitkän aikavälin työllisyysvaikutukset olivat sen sijaan huomattavan positiivisia verrattuna toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen ja säilyivät tilastollisesti merkitsevinä tarkastelujakson loppuun asti. Lyhyt- ja pitkäkestoiset työvoimakoulutukset lisäsivät avoimilla työmarkkinoilla työllisenä olemisen todennäköisyyttä tarkastelujakson loppulla noin 10 prosenttiyksiköllä. Vaikutus ilmeni noin 6 kuukauden (lyhytkestoiset koulutukset) ja 12 kuukauden (pitkäkestoiset koulutukset) kuluttua koulutusjakson alkamisesta.

Suurimmat työllisyysvaikutukset havaittiin kuitenkin työttömiä uudelleen kouluttavilla työvoimakoulutuksilla, joiden positiiviset työllisyysvaikutukset olivat tarkastelujakson lopussa jopa 20 prosenttiyksikköä. Näiden työvoimakoulutusten tapauksessa positiiviset vaikutukset ilmenivät kuitenkin vasta kaksi vuotta koulutuksen alkamisen jälkeen. Uudelleenkouluttavien työvoimakoulutusten työllisyysvaikutukset olivat tästä huolimatta positiivisia myös muihin koulutuksiin osallistumiseen verrattuna. Lechner ym. (2011) kuitenkin toteavat, että koulutusjaksojen kestojen erosta huolimatta kukin työvoimakoulutuksista tyypillisesti lisäsi työkuukausien määrää kahdeksan vuoden tarkastelujaksolla noin 8–11 kuukaudella toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen verrattuna.

Saksasta löytyy myös näyttöä siitä, että työvoimakoulutukset olisivat vaikuttavampia taantumassa. Lechner ja Wunsch (2009) tutkivat rekisteriaineistojen ja kaltaistamisen avulla työvoimapalveluiden vaikuttavuuden syklisyyttä kuukausitasolla 8 vuoden tarkastelujaksolla 20–55-vuotiaiden länsisaksalaisten työttömien keskuudessa. Koeryhmään kuuluvat kaikki tarkastelujoukon työttömät, jotka aloittavat työvoimakoulutuksen tietynä kuukautena vuosina 1986–1995. Kunkin tarkastelukuukauden kontrolliryhmän taas muodostavat ne työttömät, jotka eivät tuon kuukauden aikana aloittaneet toimenpiteissä. Kuten jo luvussa 2 todettiin Cardin ym. (2018) meta-analyysin käsittelyn yhteydessä, toimenpiteiden vaikutusten syklisyyden tutkimisen haasteena on, että vaikuttavuuden lisäksi myös toimenpiteisiin osallistujien joukko ja toimenpiteiden rakenne voivat muuttua ajan kuluessa suhdanteiden mukaan. Huomioimalla kaltaistamisessa useita osallistujien taustatietoja ja lisäämällä taustamuuttujiksi myös tiedot eri toimenpiteiden suunnitelluista kestoista ja suhteellisista osuuksista eri ajanhetkillä Lechner ja Wunsch (2009) kuitenkin kykenivät vertailemaan samanlaisia työvoimakoulutuksia ja niihin osallistuvia yli ajan.

Tulosten perusteella työvoimakoulutuksilla havaittiin ensinnäkin aiempien tutkimusten tavoin olevan positiivisia keskipitkän ja pitkän aikavälin työllisyys- ja ansiotulovaikutuksia. Kahdeksan vuoden tarkastelujaksolla nämä myöhemmät positiiviset vaikutukset riittivät myös pitämään kumulatiiviset vaikutukset positiivisina, kun koulutusjakson aikaiset negatiiviset

vaikutukset otettiin huomioon. Lechner ja Wunsch (2009) kuitenkin havaitsevat työvoimakoulutusten vaikutusten riippuvan selvästi suhdanteesta koulutuksen alkamishetkellä. Ensinnäkin negatiiviset vaikutukset koulutusjakson aikana olivat pienemmät korkean työttömyyden oloissa, mikä ei ole yllättävää, sillä huonossa taloustilanteessa kontrolliryhmän työttömyyden työllistyminen kestää pidempään. Toisaalta myös pitkän aikavälin positiiviset vaikutukset olivat suurempia huonossa taloustilanteessa. Tätä kenties yllättävämpää havaintoa Lechner ja Wunsch selittävät sillä, että koulutuksiin osallistumalla työttömät ovat voineet välttää heille huonosti sopivien töiden vastaanottamista. Tämä hypoteesi voi erityisesti pitää paikkansa, mikäli koulutusjakson päättyessä taloustilanne on ehtinyt jo kääntymään parempaan.

Työvoimakoulutusten vaikutus nuorten työllisyyteen

Asplundin ja Koistisen (2014) tarkastelemien työmarkkinoiden erityisryhmien osalta kansainvälinen tutkimusnäyttö työvoimakoulutusten vaikuttavuudesta on vaihtelevaa. Nuoria koskien Asplund (2009) toteaa, että joissakin tutkimuksissa työvoimakoulutusten on havaittu jopa haittaavan työllistymisedellytyksiä. Pohjoismaita koskien näyttöä työvoimakoulutusten kielteisistä tai olemattomista työllisyysvaikutuksista nuorten keskuudessa tarjoavat mm. Forslund ja Nordström Skans (2006) ja Larsson (2003) Ruotsia koskien sekä Hardoy (2005) Norjaa koskien. Myös Caliendo ja Schmidl (2016) toteavat kirjallisuuskatsauksensa perusteella työvoimakoulutusten vaikutusten olevan nuorten keskuudessa varsin vaihtelevia.

Caliendo, Künn ja Schmidl (2011) sen sijaan havaitsevat pidemmällä, kuuden vuoden tarkastelujaksolla, että työvoimakoulutukset edistävät nuorten työmarkkina-asemaa. He seurasivat vuonna 2002 uuden työttömyysjakson aloittaneita alle 26-vuotiaita nuoria vuoden 2008 loppuun asti ja arvioivat lyhyt- ja pitkäkestoisten työvoimakoulutusten, työnhakuvalmennusten, palkkatuetun työllistämisen, julkisen sektorin työllistämisen sekä ammatillisen koulutuksen piiriin ohjaavien toimenpiteiden vaikutuksia todennäköisyyteen olla työssä avoimilla työmarkkinoilla toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen verrattuna. Tulosten perusteella kukin toimenpiteistä näytti parantavan työllistymistodennäköisyyttä tarkastelujaksolla: suurimmat pidemmän aikavälin työllisyysvaikutukset havaittiin palkkatuetulla työllistämislä, mutta myös työvoimakoulutusten ja työnhakuvalmennusten vaikutukset olivat myönteisiä. Sen sijaan julkisen sektorin työllistämislä ei havaittu olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia.

Työvoimakoulutusten vaikutus pitkäaikaistyöttömien työllisyyteen

Pitkäaikaistyöttömien keskuudessa työvoimakoulutukset voivat sen sijaan olla keskimääräistä vaikuttavampia (tai ainakin vähemmän haitallisia), kuten esim. Brown ja Koetl (2015) toteavat. Esimerkiksi Sianesin (2008, kuvio 1) Ruotsia tarkastelevassa tutkimuksessa havaitaan, että vaikka työttömyysjakson aikaisessa vaiheessa alkavalla työvoimakoulutuksella on negatiivinen vaikutus todennäköisyyteen olla työllisenä avoimilla työmarkkinoilla toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen verrattuna, erot koe- ja kontrolliryhmien välillä eivät ole enää tilastollisesti merkitseviä, mikäli koulutusjakso alkaa noin 4 vuoden työttömyyden jälkeen. Selvästi myönteisempää

näyttöä työvoimakoulutusten positiivisista työllisyysvaikutuksista erityisesti pitkäaikaistyöttömien keskuudessa taas esittävät Biewen, Fitzenberger, Osikominu ja Paul (2014) Saksaa koskevassa tutkimuksessaan, jota käsitellään tarkemmin luvussa 6 työvalmennusten yhteydessä.

Työvoimakoulutusten vaikutus maahanmuuttajien työllisyyteen

Butschek ja Walter (2014) toteavat maahanmuuttajiin keskittyvässä meta-analyysissään, että tutkimusnäyttö työttömille yleisesti tarjottavien työvoimakoulutuksien vaikutuksista on varsin epävarmaa. Meta-analyysin ongelmana kuitenkin on, että sen pohja-aineistona käytettävissä tutkimuksissa tarkastellaan tyypillisesti vain koulutusten lyhyen aikavälin vaikutuksia. Lisäksi maahanmuuttajien kohdalla työvoimakoulutuksista keskeisiä ovat erityisesti kotoutumiskoulutukset, joiden vaikuttavuutta on toistaiseksi tutkittu varsin vähän. Maahanmuuttajia koskevissa aktiivisen työvoimapolitiikan arviointitutkimuksissa olisikin keskeistä selvittää, kuinka kotouttamisohjelmien ja muun aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutukset vertautuvat toisiinsa ja mahdollisesti täydentävät toisiaan.

Ruotsissa kotouttamissuunnitelmien vaikutuksia ovat tutkineet Andersson Joona ja Nekby (2012). He arvioivat lokakuun 2006 ja kesäkuun 2008 välillä toteutettua satunnaiskoetta, jossa satunnaisesti valituille työvoimatoimistojen asiakkaina olleille, vastikään maahan saapuneille maahanmuuttajille tarjottiin tavallista intensiivisemmin kotouttamiseen kuuluvia palveluita, kuten työnhakua ja työhaastatteluja koskevaa valmennusta, ammatillista työvoimakoulutusta sekä palkkatuettua työtä. Tulosten perusteella tarkastelujakson lopussa (toukokuu 2009) koeryhmän maahanmuuttajilla todennäköisyys olla työllisenä avoimilla työmarkkinoilla oli noin 6 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kontrolliryhmässä, jolle tarjottiin kotouttamispalveluita normaalisti. Vaikutus on huomattava, sillä kontrolliryhmän työllisyysaste oli vain 14 prosenttia. Tähän tulokseen tulee kuitenkin suhtautua tutkijoiden mukaan jossain määrin varauksella, sillä satunnaistaminen ei käytännössä onnistunut kaikilta osin ja kontrolliryhmän maahanmuuttajia palvelleet virkailijat saattoivat myös osin ottaa käyttöön koeryhmässä hyödynnettyjä toimintatapoja. Andersson Joona ja Nekby (2012) kuitenkin tästä huolimatta katsovat tulostensa viittaavan siihen, että intensiivisesti tarjotut kotouttamispalvelut edistivät koeryhmän työllisyyttä, vaikka vaikutusten suuruutta ei voida arvioida kovin tarkasti.

Työvoimakoulutusten vaikutus osatyökykyisten työllisyyteen

Osatyökykyisille suunnattujen työvoimakoulutusten osalta työllisyysvaikutuksia koskeva tutkimusnäyttö on vaihtelevaa ja toistaiseksi myös suhteellisen niukkaa. Esim. Frölich, Heshmati ja Lechner (2004) eivät havaitse Ruotsissa ns. ammatilliseen kuntoutukseen liittyvien työvoimakoulutusten edistävän kuntoutukseen osallistuvien työmarkkina-asemaa. He arvioivat pitkäaikaissairaille suunnatun ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuutta kaltaistamisen avulla viidessä Ruotsin läänissä, ja kohderyhmänä heillä ovat 18–54-vuotiaat kuntoutuksen osallistuneet ja siihen oikeutetut vuosina 1991–1994. Tarkasteluissa ovat mukana työpaikalla ammatillista työvoimakoulutusta tarjoavat kuntoutukset, uuteen ammattiin kouluttamiseen tähtäävät kuntoutukset sekä erilaiset työkyvyn palauttamiseen tähtää-

vät lääketieteelliset ja sosiaaliset kuntoutukset. Frölich, Heshmati ja Lechner vertailevat kutakin ammatillisen kuntoutuksen muotoa sekä pareittain toisiinsa että kokonaan kuntoutuksen ulkopuolella olemiseen. Vertailussa he arvioivat kuntoutuksen vaikutuksia niin työllisyyteen avoimilla työmarkkinoilla kuin työvoimassa pysymiseen (joko suojatyössä tai työttömänä olemiseen). Tulosten perusteella mikään tarkasteltavista kuntoutuksen muodoista ei kuitenkaan edistänyt tarkastelujaksolla avoimille työmarkkinoille työllistymistä tai työmarkkinoilla pysymistä verrattuna kuntoutusten ulkopuolella olemiseen. Työpaikalla tapahtuvaa koulutusta sisältävien kuntoutusten tosin havaittiin olevan vähemmän haitallisia muihin kuntoutuksiin verrattuna. Kolmen vuoden tarkastelujaksoa voi kuitenkin todennäköisesti pitää liian lyhyenä työvoimakoulutusta sisältävien kuntoutusten vaikutavuuden kunnolliseksi arvioimiseksi.

Westlie (2008) sen sijaan havaitsee Norjaa koskevassa tutkimuksessaan, että työvoimakoulutusta sisältävät ammatilliset kuntoutukset ovat edistäneet työllistymistä avoimille työmarkkinoille.²² Hän tarkastelee ammatillisessa kuntoutuksessa aloittavia 25–55-vuotiaita henkilöitä kuukausitasolla tammikuun 1994 ja syyskuun 2003 välisellä ajanjaksolla ja arvioi kuntoutusten vaikutuksia hyödyntämällä kuntoutuksen kysynnässä ja tarjonnassa esiintyvää ajallista ja alueittaista vaihtelua. Tutkimuksessa vertaillaan viittä eri ammatillisen kuntoutuksen muotoa: työharjoittelua tavallisissa ja avoimilta työmarkkinoilta suojatuissa yrityksissä, työvoimatoimistojen järjestämää tai tavallisten oppilaitosten tarjoamaa työvoimakoulutusta sekä palkkatuetta työllistämistä. Kunkin kuntoutusmuodon kohdalla arvioidaan sen vaikutuksia kuukausittaiseen todennäköisyyteen olla työllinen avoimilla työmarkkinoilla tai muussa kuin ammatillisen kuntoutuksen tarjoamassa koulutuksessa, työvoiman ulkopuolella tai työkyvyttömyyseläkkeellä.

Tulosten perusteella kuukausittaista työllisenä tai koulutuksessa olemisen todennäköisyyttä nosti eniten palkkatuetta sisältävä kuntoutus, mutta myös molempien koulutusta sisältävien kuntoutusten havaittiin vaikuttavan positiivisesti osallistujien tilanteeseen. Toisin kuin tuettu työllistäminen, koulutusta sisältävät kuntoutukset kuitenkin pidensivät kuntoutusjakson pituutta. Sen sijaan työharjoittelua sisältävien kuntoutusten vaikutukset olivat vaatimattomia: tavallisessa yrityksessä tapahtuva harjoittelu nosti työllisyyden ja opiskelun todennäköisyyttä hieman, kun taas avoimilta työmarkkinoilta suojatussa yrityksessä tapahtuvalla harjoittelulla ei havaittu olleen vaikutuksia. Kukin toimenpiteistä kuitenkin laski todennäköisyyttä siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle. Lisäksi Westlie (2008) toteaa vaikutusten vaihdelleen selvästi osallistujien taustojen mukaan: ammatillinen kuntoutus näyttäisi kokonaisuudessaan hyödyttäneen erityisesti pitkäaikaissairauksista kärsiviä osallistujia, jotka olivatkin kuntoutusten keskeisin kohderyhmä.

3.2 Kotimainen arviointitutkimus

Työvoimakoulutukset – erityisesti ammatilliset työvoimakoulutukset – ovat palkkatukien tavoin olleet suhteellisen usein arvioinnin kohteena kotimaisissa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuustutkimuksissa. Myös työvoimakoulutusten tapauksessa tutkimusnäyttö koskee valitettavan usein 1990-luvun ja 2000-luvun alkupuolelle osuvaa ajanjaksoa. Lisäksi koti-

maisissa ammatillista työvoimakoulutusta tarkastelevissa tutkimuksissa keskitytään arvioimaan koulutuksen vaikuttavuutta erityisesti nuorempien työttömien keskuudessa. Syynä tähän on yhtäältä se, että nuoret ovat yliedustettuina työvoimakoulutuksissa, ja toisaalta se, että laki ohjaa ammatillista työvoimakoulutusta erityisesti 20 vuotta täyttäneille ja tätä vanhemmille henkilöille. Kuten tässä alaluvussa käy ilmi, joissakin kotimaisissa arviointitutkimuksissa on hyödynnetty tätä 20 ikävuoden rajan luomaa luonnollista koeasetelmaa ja vertailtu hieman sitä nuorempien ja vanhempien työttömien työmarkkinatulemia.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus lyhyellä aikavälillä

Tuomala (2000, 2002) tarkastelee Tilastokeskuksen ja työhallinnon rekisteripohjaisten yksilötason aineistojen avulla, miten työvoimakoulutukset ja työnhakuvalmennukset ovat vaikuttaneet avoimille työmarkkinoille työllistymisen todennäköisyyteen ja toimenpidejakson jälkeisten työttömyysjaksojen pituuteen vuosina 1997–1998.²³ Tutkimuksen tarkastelujoukkona on otos vuoden 1997 lopussa työttöminä olleista 16–62-vuotiaita työnhakijoista, joiden työmarkkina-asemaa tarkastellaan vuoden 1998 lopussa.

Työvoimakoulutusten työllistymisvaikutuksia koskeissa tarkasteluissa koeryhmän muodostavat ne työttömät, jotka osallistuivat työvoimakoulutukseen vuoden 1998 ensimmäisen puolikkaan aikana. Kontrolliryhmä taas muodostuu työttömistä, jotka olivat hakeneet työvoimakoulutukseen, mutta olivat jääneet varasijalle tai heidän hakemuksensa oli hylätty. Näin ollen kontrolliryhmän työttömät eivät osallistuneet työvoimakoulutukseen samalla ajanjaksolla kuin koeryhmän työttömät, vaikka olivat koulutukseen hakeutuneet. Tämän asetelman ansiosta Tuomala (2000, 2002) havaitsee koe- ja kontrolliryhmien työttömien olevan taustoiltaan keskimäärin hyvin samanlaisia. Huomioituaan useita taustatekijöitä hän myös pääättelee, että koulutukseen osallistumista voi luultavasti pitää riippumattomana käytetystä aineistosta puuttuvista havaitsemattomista tekijöistä. Tulosten perusteella työvoimakoulutus nostaa työllistymistodennäköisyyttä keskimäärin 6,5 prosenttiyksiköllä. Lisäksi keski- ja korkea-asteen koulutuksen suorittaneilla keskimääräisten vaikutusten todettiin olevan suurempia (vaikutus 7,9 prosenttiyksikköä) kuin pelkän perusasteen suorittaneilla (vaikutus 3,9 prosenttiyksikköä). Vaikka näitä vaikutuksia voidaan pitää varsin suurina (ja samanlaisina kuin Ahon ym. [2018] tutkimuksessa, ks. seuraava kappale), tutkimuksessa työllistymistä tarkastellaan valitettavasti kuitenkin hyvin lyhyellä aikavälillä, vain noin puoli vuotta toimenpiteen päättymisestä. Näin ollen tutkimuksessa ei ole voitu tarkastella työllisyysvaikutusten kehittymistä ja mahdollista pysyvyyttä pidemmällä aikavälillä.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus pitkällä aikavälillä

Aho ym. (2018) tarkastelevat kaltaistamisen avulla ammatillisen työvoimakoulutuksen työllisyys- ja ansiotulovaikutuksia vuonna 2010 työttömäksi jääneiden keskuudessa vuosina 2010–2014. Koko tarkastelujoukkoa (20–59-vuotiaat työttömät) koskevat tarkastelut viittaavat siihen, että ammatillisella työvoimakoulutuksella on keskimäärin varsin pitkäkestoisia ja tilastollisesti erittäin merkitseviä positiivisia työllisyysvaikutuksia. Kun koulutusjakso alkaa yhden tai kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen, on

koeryhmään kuuluvien työllisyyden todennäköisyys vuoden lopussa kontrolliryhmää suurempi koko tarkastelujaksolla: ensimmäisenä tarkasteluvuonna ero työllisyysasteissa on keskimäärin noin 6–7 prosenttiyksikköä, kun taas kolmena viimeisenä vuonna ero kontrolliryhmään kasvaa noin 10 prosenttiyksikköön. Ensimmäisen tarkasteluvuoden jälkeen työvoimakoulutukseen osallistuneilla havaitaan myös olevan kummassakin ryhmässä vuosittain keskimäärin 31–37 päivää enemmän työpäiviä avoimilla työmarkkinoilla kuin kontrolliryhmällä.

Ammatillisen työvoimakoulutuksen keskimääräiset vuosiansiovaikutukset osoittautuvat Ahon ym. (2018) tarkasteluissa myös pitkäkestoisiksi, mutta ne ilmenevät vasta toisena tarkasteluvuonna. Ensimmäisenä koulutusjaksoa seuraavana tarkasteluvuonna koe- ja kontrolliryhmien vuosiansioissa ei havaita tilastollisesti merkitsevää eroa, kun tarkastellaan ryhmiä, joissa koulutus alkaa 1 tai 6 työttömyyskuukauden jälkeen. Työllisyysvaikutukset muuttuvat myös positiivisiksi vasta toisena tarkasteluvuonna, mikäli ammatillinen työvoimakoulutus alkaa 12 työttömyyskuukauden jälkeen. Tässä pitkäaikaistyöttömien ryhmässä koeryhmällä on ensimmäisenä tarkasteluvuonna keskimäärin jopa 15 työpäivää vähemmän kuin kontrolliryhmällä. Koeryhmän työllisyysaste kuitenkin ehtii kasvaa jopa 13 prosenttiyksikköä kontrolliryhmän työllisyysastetta korkeammaksi ja vuosittaisten työpäivien määrä 50 päivää suuremmaksi tarkastelujakson lopussa. Aho ym. (2018) myös huomauttavat, että ensimmäisen työttömyyskuukauden jälkeen koulutuksen aloittavilla pitkäaikaistyöttömillä työllisyys saavuttaa tarkastelujakson lopussa toimenpidettä edeltäneen huipputasoa (noin 55 prosentin työllisyysasteen). Mikäli pitkäaikaistyöttömän koulutus alkaa vasta 6 tai 12 työttömyyskuukauden jälkeen, on koeryhmästä noin 40 prosenttia työllisenä tarkastelujakson lopussa, mikä on puolestaan aavistuksen alhaisempi osuus kuin ennen koulutusjaksoa. Pitkäaikaistyöttömien tapauksessa koeryhmän keskimääräiset vuosiansiot taas ovat ensimmäisenä tarkasteluvuonna keskimäärin noin 1 000 euroa kontrolliryhmää pienemmät. Tämän jälkeen koeryhmän vuosiansiot kasvavat kuitenkin neljäntenä tarkasteluvuonna keskimäärin noin 3 400–3 700 euroa (5 000 euroa) suuremmiksi, jos koulutusjakso alkaa 1 tai 6 (12) työttömyyskuukauden jälkeen.

Ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutuksia arvioidaan Ahon ym. (2018) tutkimuksessa koko tarkastelujoukon ja pitkäaikaistyöttömien lisäksi myös useammissa pienemmissä ryhmissä. Ensimmäistä kertaa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin osallistuvilla työttömillä sekä äskettäin työuralta työttömäksi jääneillä henkilöillä koulutuksen arvioidut vaikutukset ovat yleisesti ottaen varsin samankaltaisia kuin koko tarkastelujoukossa. Keskiasteen koulutuksen suorittaneilla työttömillä sekä alle 30-vuotiailla perusasteen koulutuksen varassa olevilla työttömillä vaikutusten taas havaitaan olevan edelleen positiivisia ja tilastollisesti merkitseviä, mutta suuruudeltaan hieman vaatimattomampia kuin koko tarkastelujoukossa. Sen sijaan vaikutusten havaitaan hieman yllättäen olevan selvästi muita ryhmiä positiivisempia yli 50-vuotiaiden työttömien keskuudessa: heidän joukossa esimerkiksi koeryhmän työllisyysasteen havaitaan olevan tarkastelujakson lopussa keskimäärin noin 15–20 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeampi riippumatta koulutuksen aloitusajankohdasta.

Koska Ahon ym. (2018) mukaan on varsin epäuskottavaa, että ammatillinen työvoimakoulutus vähentäisi merkittävästi esimerkiksi siirtymistä

vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeelle, edustavat ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuvat erityisesti yli 50-vuotiaiden tapauksessa hyvin todennäköisesti ryhmää, jolla työkyky ja työhalukkuus ovat muita samanikäisiä työttömiä korkeampia. Näiden havaitsemattomien tekijöiden voidaan olettaa aiheuttavan positiivista valikoitumisharhaa vaikuttavuusarvioihin, jolloin kaltaistamisella saadut vaikutukset yliarvioivat koulutuksen todellisia vaikutuksia. Toisaalta arvioidessaan vaikuttavuusarvioihin liittyvän harhan merkitystä Aho ym. toteavat, että yleisesti ottaen havaitsemattomien tekijöiden vaikutuksen pitäisi olla vähintäänkin yhtä suuri kuin kaltaistamisessa käytettyjen taustamuuttujien, jotta saadut vaikutusarviot katoaisivat täysin. Siksi on melko uskottavaa, että kaltaistamisella saadut vaikuttavuusarviot antavat vähintäänkin oikean kuvan vaikutusten suunnasta: ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuminen edistää työttömien työmarkkina-asemaa erityisesti pidemmällä aikavälillä.

Kaiken kaikkiaan Ahon ym. (2018, s. 55) tulokset viittaavat siihen, että ammatillisella työvoimakoulutuksella on suuremmat ja pitkäkestoisemmat myönteiset vaikutukset kuin mitä aiemmissa kaltaistamisissa hyödyntävissä kotimaisissa vaikuttavuustutkimuksissa on havaittu. Kuten Hämäläinen ja Tuomala (2006, 2007), myös Aho ym. (2018) kuitenkin toteavat, että suuria vaikuttavuusarvioita selittää ainakin osin valikoituminen. Ammatillisen työvoimakoulutuksen tapauksessa nimittäin havaitaan koulutuksen aloittamisajankohdasta riippumatta, että kaltaistetussa kontrolliryhmässä suurempi osuus siirtyy tarkastelujakson aikana joko eläkkeelle tai muusta syystä työvoiman ulkopuolelle (nuorempien työttömien tapauksessa esim. opiskelemaan).

Työvoimakoulutuksen vaikutus nuorten työllisyyteen

Hämäläinen ja Ollikainen (2004) tarkastelevat työvoimakoulutusten vaikuttavuutta 16–30-vuotiaiden työttömien nuorten keskuudessa ajanjaksolla 1995–2000. Työvoimakoulutusta koskevissa tarkasteluissa ei kuitenkaan erotella toisistaan ammatillista ja ns. valmentavaa työvoimakoulutusta. Kuten Hämäläinen ja Ollikainen (2004) toteavat, keskimäärin hieman alle viiden kuukauden mittaiset ja pääosin 20 vuotta täyttäneille suunnatut ammatilliset työvoimakoulutusjaksot pyrkivät parantamaan osallistujien ammatillisia valmiuksia ja sitä kautta suoraa työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Sen sijaan huomattavasti lyhytkestoisemmat ja erityisesti nuorille suunnatut valmentavat työvoimakoulutukset tarjoavat lähinnä työmarkkinoilla tarvittavia perustaitoja (IT-, kieli- ja työnhakutaitoja jne.). Lisäksi vuoden 2013 työvoimapalveluiden uudistuksen myötä valmentavat työvoimakoulutukset koottiin työvalmennusten piiriin. Kaiken kaikkiaan on siksi varsin hankala arvioida, missä määrin Hämäläisen ja Ollikaisen (2004) työvoimakoulutuksia koskevat arviot kuvaavat erityisesti ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta.

Huomionarvoista on myös se, että työvoimakoulutusten vaikutusten arviointi kaltaistamista hyödyntäen on osoittautunut Suomen kaltaisessa kontekstissa erityisen haastavaksi, kuten myös Hämäläinen ja Ollikainen (2004) huomauttavat. Tämä johtuu tavasta, jolla työvoimakoulutuksiin yhtäältä haetaan ja jolla työhallinnon viranomaiset ja koulutuksen järjestäjät toisaalta valitsevat koulutuksiin osallistuvat työttömät: työttömän pitää itse

lähettää hakemus toivomansa koulutuksen järjestäjälle, työhallinnon virkailijoiden ja koulutuksen järjestäjien tulee hyväksyä hakemus ja koulutusjakso tulee myös aloittaa. Kutakin vaihetta koskien herää huoli, että koulutuksiin lopulta osallistuvat muodostavat ryhmän, joka on vahvasti valikoitunut aineistosta havaitsemattomien tekijöiden suhteen. Ensinnäkin hakuvaiheessa työttömän oma aloitteellisuus voi olla suuressa roolissa, kun taas TE-toimiston virkailijat ja koulutuksen järjestäjät voivat painottaa valinnoissaan esim. työttömän motivaatiota tai terveydentilaa. Vaikka Hämäläinen ja Ollikainen (2004) huomioivatkin kaltaistamisen yhteydessä tekijöitä, jotka osin mittaavat tällaisia seikkoja (ks. luku 2), voi koeryhmä silti edustaa positiivisesti valikoitunutta joukkoa.²⁴ Näin ollen Hämäläisen ja Ollikaisen tutkimuksessaan esittämät työvoimakoulutuksia koskevat vaikuttavuusarviot kannattaa tulkita koulutusten todellisten vaikutusten ylärajaksi.

Hämäläisen ja Ollikaisen (2004) tulosten perusteella ammatilliseen tai valmentavaan työvoimakoulutukseen osallistuvilla työllisyysvaikutukset ovat negatiivisia ensimmäisen tarkasteluvuoden aikana. Tämä johtuu jo aiemmin mainituista lukkiutumisaikutuksista, sillä etenkin työvoimakoulutusten tapauksessa osallistujat eivät kykene koulutuksen aikana hakemaan tehokkaasti työtä avoimilta työmarkkinoilta. Työllisyysvaikutukset muuttuvat kuitenkin positiivisiksi kolmantena ja neljäntenä tarkasteluvuonna: koeryhmän työllisyysaste on keskimäärin noin 6–8 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeampi, mikä vastaa hyvin tukityöllistettyjen vastaavalle ryhmälle saatua eroa. Toisin kuin tukityöllistämisen tapauksessa, työvoimakoulutusten työllisyysvaikutukset kuitenkin katoavat viimeisenä tarkasteluvuonna. Verrattessaan tukityöllistettyjä nuoria työvoimakoulutukseen osallistuneisiin nuoriin Hämäläinen ja Ollikainen (2004) toteavatkin, että tukityöllistämisen työllisyshyödyt työvoimakoulutukseen verrattuna näkyvät vasta viiden vuoden tarkastelujakson lopulla. Työvoimakoulutusten ansiotulovaikutusten havaitaan Hämäläisen ja Ollikaisen (2004) tarkasteluissa sen sijaan olevan suunnilleen samansuuruisia ja yhtä pitkäkestoisia kuin tukityöllistämisen tapauksessa.

Työvoimakoulutukseen osallistuminen näyttää lisäksi vähentävän muodolliseen koulutukseen osallistumista koko tarkastelujaksolla. Tämä löydös vastaa tukityöllistämistä koskevia havaintoja ja viittaa siihen, että työttömät nuoret saattavat kokea etenkin työvoimakoulutuksen substituuttina eli houkuttelevana vaihtoehtona muodolliselle (erityisesti ammatilliselle) koulutukselle. Tämä saattaa puolestaan selittää, miksi työvoimakoulutusten työllisyshyödyt katoavat viimeisenä tarkasteluvuonna, sillä tuolloin osa kontrolliryhmän nuorista on mahdollisesti ehtinyt saattaa tarkastelujaksolla aloittamansa opinnot päätökseen ja työllistyä avoimille työmarkkinoille.²⁵ Toisaalta Hämäläinen ja Ollikainen (2004) esittävät, että tukityöllistämisen pidempikestoisten työllisyysvaikutusten taustalla ovat mitä ilmeisimmin myös saadun työkokemuksen kautta nuorille syntyvät verkostot työelämään, joita työvoimakoulutuksessa ei sen sijaan välttämättä synny. Muiden tulemien tapauksessa (työttömyys, toimenpiteisiin osallistuminen tai siirtyminen työvoiman ulkopuolelle) he eivät havaitse eroja työvoimakoulutukseen osallistuneiden ja kontrolliryhmän välillä.

Myös Hämäläinen ja Tuomala (2006, 2007) keskittyvät työttömiin nuoriin (16–25-vuotiaisiin) tarkastellessaan eri vaiheissa työttömyysjaksoa aloitettavan ammatillisen työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutuksia

kuukausitasolla vuosina 1998–2002. Kaltaistamiseen perustuvien vaikuttavuusarvioiden perusteella myönteisimmät vaikutukset havaitaan niillä nuorilla, jotka osallistuvat ammatilliseen työvoimakoulutukseen 3–5 työttömyyskuukauden jälkeen: näiden nuorten joukossa koeryhmän työllisyysaste kohoaa kontrolliryhmän työllisyysastetta korkeammaksi koulutuksen tyyppillisen noin 5 kuukauden keston jälkeen. Työllisyysasteiden ero kasvaa tarkastelujaksolla ja vakiintuu kahden viimeisen tarkasteluvuoden aikana noin 10–15 prosenttiyksikköön. Vaikutukset ovat varsin huomattavia, sillä koeryhmän työllisyysaste on tarkastelujakson lopussa noin 60–66 prosenttia riippumatta siitä, missä vaiheessa työttömyysjaksoa koulutus aloitetaan. Sen sijaan aivan työttömyysjakson alussa tai paljon myöhemmässä vaiheessa työttömyysjaksoa koulutuksen aloittavien nuorten työllisyysasteen ero kaltaistettuun kontrolliryhmään verrattuna on tarkastelujakson lopussa korkeintaan 5–6 prosenttiyksikköä, mutta ero ei pääosin muodostu koko tarkastelujaksolla tilastollisesti merkitseväksi koulutusjakson päättymisen jälkeen.

Hämäläinen ja Tuomala (2006, 2007) arvioivat ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta myös regressioepäjatkuvuusmenetelmällä hyödyntäen aiemmin mainittua 20 ikävuoden rajaa. Koska tämä tutkimusasetelma ei perustu ehdollisen riippumattomuusoletuksen täyttymiseen, pyritään näissä tarkasteluissa arvioimaan, missä määrin aineistosta puuttuvat havaitsemattomat tekijät mahdollisesti vääristävät kaltaistamiseen perustuvia vaikuttavuusarvioita. RDD-menetelmään perustuvat tarkastelut viittaavatkin yleisesti ottaen nuorten kohdalla ammatillisen työvoimakoulutuksen selvästi pienempiin mutta edelleen positiivisiin työllisyysvaikutuksiin, jotka kuitenkin häviävät tarkastelujakson aikana. Näiden tulosten perusteella Hämäläinen ja Tuomala (2006, 2007) arvioivatkin, että heidän aineistollaan saadut, kaltaistamiseen perustuvat vaikuttavuusestimaatit karkeasti puolittuvat, kun ammatilliseen työvoimakoulutukseen valikoitumiseen liittyvät havaitsemattomat tekijät huomioidaan.

Kotouttamissuunnitelmien vaikutus maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan

Sarvimäen ja Hämäläisen (2016) tutkimus antaa tärkeää tutkimusnäyttöä kotouttamissuunnitelmien pitkän aikavälin vaikutuksista niihin osallistuvien maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan. Tutkimusasetelmassa hyödynnetään regressioepäjatkuvuusmenetelmää ja vuonna 1999 toteutettua uudistusta, jossa alle kolme vuotta maassa asuneille työttömille maahanmuuttajille annettiin mahdollisuus osallistua työvoimatoimistojen virkailijoiden kanssa yhdessä suunniteltuun kotouttamisohjelmaan, joka sisältää maahanmuuttajalle yksilöityjä työvoimapalveluita. Uudistuksen luomaa luonnollista koeasetelmaa voidaan pitää poikkeuksellisen luotettavana, joten on uskottavaa, ettei valikoitumisharha käytännössä vääristä vaikuttavuusarvioita.²⁶

Sarvimäki ja Hämäläinen (2016) toteavat tulostensa perusteella, että kotouttamissuunnitelmat edistivät maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa merkittävästi. Kymmenen vuoden tarkastelujakson aikana kotouttamissuunnitelmaan osallistuneiden kumulatiiviset ansiotulot olivat keskimäärin peräti 47 prosenttia kontrolliryhmää suuremmat ja saatujen kumulatiivisten sosiaalietuuksien määrä taas 13 prosenttia pienempi. Merkittävää tuloksissa on, että uudistuksen yhteydessä työvoimapalveluihin varattuja resursse-

ja ei kasvatettu, työvoimatoimistojen virkailijoille ei luotu kannusteita toimia aiempaa tehokkaammin eikä työttömyysturvajärjestelmään liittyviä sanktioita muutettu. Kotouttamissuunnitelmiin osallistuneet eivät myöskään muuttaneet erilaisissa valmennuksissa tai kursseilla viettämänsä ajan määrää. Sen sijaan uudistuksen myötä työvoimapalveluihin käytettyjä resursseja alokoitiin maahanmuuttajien osalta uudelleen siten, että koeryhmän maahanmuuttajat osallistuivat kontrolliryhmää todennäköisemmin etenkin kielikursseille. Sarvimäki ja Hämäläinen (2016) toteavatkin tulostensa perusteella, että kotouttamista voitaisiin mahdollisesti tehostaa siirtämällä maahanmuuttajien kotouttamis- ja työvoimapalveluihin suunnattuja resursseja perinteisistä työvoimapalveluista erityisesti maahanmuuttajille suunnattuihin palveluihin.

Yhteenvetoa työvoimakoulutuksista kotimaisessa tutkimuksessa

Yhteenvetona työvoimakoulutusten vaikuttavuutta koskevasta kotimaisesta tutkimusnäytöstä voidaan todeta, että työvoimakoulutukset hyödyttävät koulutukseen osallistuvien työttömien työmarkkina-asemaa – mahdollisesti myös pidemmällä aikavälillä. Ammatillisen työvoimakoulutuksen tapauksessa vaikuttavuusarviot ovat usein koskeneet nuoria (alle 30-vuotiaita) työttömiä, joille on kaltaistamiseen perustuissa tutkimuksissa saatu pitkäkestoisia sekä työllisyys- että ansiotulovaikutuksia etenkin, kun koulutusjakso on alkanut työttömyysjakson kestänyä noin 4–6 kuukautta. Tuoreempaa ajanjaksoa koskevilla tarkasteluillaan Aho ym. (2018) kuitenkin havaitsivat, että nuorempien keskuudessa ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutukset ovat pienempiä kuin vanhemmissa ikäryhmissä, mikä on linjassa mm. Cardin ym. (2010, 2018) meta-analyysien havaintojen kanssa. Vanhemmissa ikäryhmissä erityisesti pidemmän aikavälin vaikutukset näyttävät olevan suurimmat pitkäaikaistyöttömien keskuudessa.

Useissa kotimaisissa tutkimuksissa kuitenkin korostetaan, että kaltaistamisella saatuihin ammatillisten työvoimakoulutusten vaikutusarvioihin kannattaa suhtautua varauksella, sillä riski havaitsemattomien tekijöiden luomasta harhasta on työvoimakoulutusten tapauksessa suurempi kuin monien muiden aktiivitoimien kohdalla. Kuten yllä jo todettiin, tämä johtuu erityisesti työvoimakoulutuksiin liittyvästä hakuprosessista, jossa erityisesti työttömän oma aloitteellisuus korostuu. Nuoria koskevilla kotimaisissa tutkimuksissa onkin arvioitu, että valikoitumisharha voi mahdollisesti selittää jopa puolet kaltaistamisella saatavista vaikuttavuusarvioista. Tästä huolimatta kaltaistamisen avulla voidaan kuitenkin edelleen varsin luotettavasti päätellä vähintäänkin vaikutusten suunta (ts. että koulutus hyödyttää siihen osallistuvia). Ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutusten huomattavalla yliarvioimisella voi sen sijaan olla ratkaisevaa merkitystä, kun tehdään johtopäätöksiä vaihtoehtoisten aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta. Luotettavampien tulosten saamiseksi ammatillista työvoimakoulutusta olisikin suositeltavaa arvioida mieluummin satunnaiskokeiden avulla.

Kotouttamisohjelmien osalta käsitelty Sarvimäen ja Hämäläisen (2016) tutkimus viittaa lähes hämmästyttävän suuriin positiivisiin keskimääräisiin vaikutuksiin, joita voi tutkimusasetelman luotettavuuden vuoksi lisäksi pitää uskottavina. Lisäksi nämä kotimaiset löydökset ovat varsin poikkeuksellisia

suhteessa esim. Butschekin ja Walterin (2014) meta-analyysin johtopäätökseen, jonka mukaan vain yksityisen sektorin palkkatuki näyttäisi edistävän maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa. Sarvimäen ja Hämäläisen (2016) tulokset ovat kuitenkin linjassa Andersson Joonan ja Nekbyn (2012) Ruotsia koskevien tutkimustulosten kanssa. Toisaalta Sarvimäen ja Hämäläisen (2016) tutkimusnäyttö koskee maahanmuuttajia, jotka saapuivat Suomeen 1990-luvun loppupuolella. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana Suomessa maahanmuuttajien osuus on kuitenkin kasvanut ja maahan muuttaneen väestön etninen rakenne muuttunut. Siksi ei ole selvää, kuinka olemassa oleva tutkimusnäyttö soveltuu Suomeen myöhemmin saapuneisiin maahanmuuttajiin.²⁷ Tulokset silti puhuvat sen puolesta, että kotouttamisohjelmilla ja niihin kuuluvilla kotoutumiskoulutuksilla voi olla huomattavia positiivisia vaikutuksia, joita pitäisi selvittää aiempaa systemaattisemmin.

4 Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella

Omaehtoinen opiskelu on verraten harvinainen toimenpide – myös osallistujat valikoituvat usein positiivisesti

Suomessa työttömille työnhakijoille tarjottava mahdollisuus opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella vaikuttaa olevan kansainvälisestikin varsin epätyypillinen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide. Näin ollen kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta ei löytynyt selvästi samanlaista toimenpidettä koskevia arviointitutkimuksia. Lisäksi Ahon ym. (2018) tutkimus on tiettävästi tähän mennessä ainoa kotimainen tutkimus, joka on yrittänyt arvioida työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun vaikutuksia taloustieteessä hyödynnettävien kokeellisten ja ei-kokeellisten tutkimusmenetelmien avulla. Uskottavien vaikuttavuusarvioiden tuottamisen kannalta on kuitenkin ongelmallista, että työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevat muodostavat työllistymisedellytyksiltään positiivisesti valikoituneen joukon. Aho ym. (2018, luku 3 ja liite 3.1) toteavatkin vaikuttavuusarvioidensa pohjana olevan rekisteriaineiston perusteella, että omaehtoisesti opiskelevat ovat useammin nuorehkoja ja selvästi korkeammin koulutettuja kuin tarkastelujoukon työttömät keskimäärin. Lisäksi heillä on usein taustallaan keskimääräistä suotuisampi työmarkkinahistoria. Näin ollen erityisesti omaehtoisen opiskelun kohdalla vaikuttavuutta ei pitäisi arvioida vain tarkastelemalla siihen osallistuneiden työllistymistä opiskelujakson jälkeen, vaan tulisi pyrkiä jollain tavalla arvioimaan, kuinka omaehtoisesti opiskelevat olisivat työllistyneet ilman opiskelemista.

Vuonna 2010 työttömäksi jääneitä 20–59-vuotiaita työttömiä koskevien ja kaltaistamiseen perustuvien vaikuttavuusarvioiden perusteella Aho ym. (2018, osio 3.5 ja kuvio 3.10) havaitsivat, että omaehtoisesti opiskelleita koostuvan koeryhmän työllisyysaste kasvaa huomattavasti kaltaistettua kontrolliryhmää korkeammaksi vuodet 2010–2014 kattavalla ajanjaksolla. Kun opiskelujakso alkaa yhden tai kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen, koeryhmän työllisyysaste saavuttaa kontrolliryhmän työllisyysasteen toisen tarkasteluvuoden aikana. Tarkastelujakson lopulla koeryhmän työllisyysaste onkin noin 60 prosenttia, kun kaltaistetussa kontrolliryhmässä vastaava työllisyysaste on noin 50 prosenttia (40 prosenttia), kun tarkastellaan 1 kuukauden (6 kk) työttömyyden jälkeen opiskelujakson aloittaneita. 12 kuukauden työttömyyden jälkeen opiskelun aloittavien joukossa koeryhmän työllisyysaste sen sijaan saavuttaa kaltaistetun vertailuryhmän työllisyysasteen vasta tarkastelujakson viimeisenä vuonna.

Koeryhmien ja kaltaistettujen vertailuryhmien väliset vertailut siis osoittavat, että työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevien työllisyysaste saavuttaa tai ylittää verrokkiryhmän työllisyysasteen pidemmällä aikavälillä, vaikka heidän työllistymisedellytyksensä heikkenevät tilapäisesti opiskelujakson takia. Kuten jo yllä kuitenkin todettiin, näitä tuloksia selittää yhtäältä valikoituminen aineistossa havaitsemattomien tekijöiden suhteen ja toisaalta opiskelun mahdollisesti tuoma aito hyöty. Aho ym. (2018) arvioivatkin, että omaehtoisen opiskelun tapauksessa havaitsemattomilla tekijöil-

lä ei useimmiten tarvitsisi edes olla yhtä suurta merkitystä toimenpiteeseen valikoitumisessa kuin kaltaistamisessa käytetyillä taustamuuttujilla, jotta koe- ja kontrolliryhmien välillä havaitut työllistymiserot katoaisivat täysin. Heidän tarkastelujensa pohjalta ei siis kannata vetää vahvoja johtopäätöksiä työttömyysetuudella tapahtuvan omaehtoisen opiskelun vaikuttavuudesta, vaan tarkastelut antavat pikemminkin aiempaa laadukkaampaa kuvailevaa tietoa omaehtoisesti opiskelevien työllistymisestä muihin varsin samankaltaisiin työttömiin verrattuna.

Omaehtoisen opiskelun vaikuttavuudesta ei ole vielä luotettavaa tutkimusnäyttöä

Nykyisen tutkimustiedon pohjalta ei siis voida sanoa luotettavasti, missä määrin työttömyysetuuden turvin tapahtuva omaehtoinen opiskelu todellisuudessa edistää siihen osallistuvien työttömien työmarkkina-asemaa. Koska omaehtoisen opiskelun hyödyntäminen perustuu selvästi erityisesti työttömän aloitteellisuuteen ja motivaatioon parantaa omia työllistymisedellytyksiään, tällaisten yleensä tutkimusaineistoista puuttuvien tekijöiden merkitys korostuu ei-kokeellisia tutkimusmenetelmiä käytettäessä enemmän kuin muiden aktiivitoimien tapauksessa. Näin ollen työttömien omaehtoista opiskelua koskevien luotettavien vaikuttavuusarvioiden tuottaminen ilman jonkinlaista satunnaistamista tai uskottavaa luonnollista koeasetelmaa voi osoittautua ylivoimaiseksi tehtäväksi.

Kuinka omaehtoisen opiskelun vaikutuksia voitaisiin siis arvioida nykyistä luotettavammin? Mikäli satunnaiskokeita ei syystä tai toisesta ole mahdollista tai järkevää järjestää, ainakin seuraavat tutkimusasetelmat voisivat olla harkitsemisen arvoisia. Työttömälle voidaan maksaa työttömyysetuutta omaehtoisen opiskelun aikana vain, jos TE-toimisto toteaa suunniteltujen opintojen parantavan työllistymisedellytyksiä. Koska TE-toimistojen virkailijat väistämättä arvioivat erilaisten opintojen hyödyllisyyttä eri tavoin, Aho ym. (2018) ehdottavat näiden tulkintaerojen hyödyntämistä tarvittavan vaihtelun lähteenä. Tällöin tutkimusasetelmassa käytännössä verrattaisiin työttömiä, jotka halusivat suorittaa (lähes) samat opinnot työttömyysetuudella, mutta vain toisen kohdalla TE-toimisto arvioi suunnitellut opinnot tarkoituksenmukaisiksi. Tällaisen asetelman hyödyntäminen kuitenkin todennäköisesti vaatisi varsin yksityiskohtaista tietoa TE-toimistojen virkailijoiden arvioissaan käyttämistä opintoja ja työttömiä koskevista taustatiedoista.

Toinen, mahdollisesti realistisempi tutkimusasetelma voisi perustua siihen tosiasiaan, että opiskelijavalinnoista vastaa viime kädessä koulutuksen tarjoava oppilaitos. Mikäli tutkimusaineistosta voidaan nähdä, mihin oppilaitoksiin työttömät ovat hakeneet, ja oppilaitosten käyttämät valintakriteerit ovat lisäksi tiedossa, voitaisiin omaehtoisen opiskelun vaikutuksia mahdollisesti arvioida RDD-menetelmällä. Tällöin tutkimusasetelmassa verrattaisiin opiskelupaikan saaneita työttömiä niihin työttömiin, jotka jäivät samaan aikaan ilman opiskelupaikkaa. Asetelmaa voidaan pitää erityisen luotettavana tapana arvioida sellaisia opintokokonaisuuksia, joiden valintakriteerit ovat selkeitä ja läpinäkyviä (esim. opiskelijavalinnat, jotka perustuvat täysin tai pääosin peruskoulun päättötodistuksen keskiarvoon tai ylioppilaskokeiden arvosanoihin).²⁸

5 Kuntouttava työtoiminta

5.1 Teoria ja kansainvälinen arviointitutkimus

Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa pitkään työttömänä olleiden elämänhallintaa ja edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä edistää heidän mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen tai TE-toimistojen tarjoamiin työvoimapolitiikan palveluihin (ks. laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001, luku 1, 1 ja 2 §). Nämä tavoitteet huomioiden on varsin selvää, että kuntouttavan työtoiminnan keskeinen tehtävä on edistää ja ylläpitää siihen osallistuvien työttömien työkykyä, jotta työttömät voisivat ennen pitkää kiinnittyä avoimille työmarkkinoille. Kansainvälinen tutkimusnäyttö kuntouttavan työtoiminnan tai sitä muistuttavien aktiivitoimien vaikuttavuudesta on kuitenkin suhteellisen niukkaa, vaikka arviointitutkimusten määrä onkin viime vuosina ollut kasvussa. Kuten jo luvussa 2 todettiin, Asplund ja Koistinen (2014) painottavat, että Suomessa osatyökykyisille tarjotaan samoja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä kuin muillekin työnhakijoille. Tämä periaate eroaa mm. muista Pohjoismaista, joissa taas on tarjolla useita erityisesti osatyökykyisille suunnattuja toimenpiteitä. Näin ollen on syytä suhtautua osin varauksella siihen, kuinka hyvin kansainvälinen tutkimusnäyttö soveltuu kuntouttavan työtoiminnan vaikutusten vertailuun. Asplund ja Koistinen (2014) myös huomauttavat, ettei tähän mennessä ole tietoa siitä, edistävätkö yleisesti työttömille työnhakijoille tarjottavat aktiivitoimet osatyökykyisten työmarkkina-asemaa paremmin kuin nimenomaan heille suunnatut toimenpiteet.

Kuntouttavan työtoiminnan vaikutus osatyökykyisten työllisyyteen Norjassa

Osatyökykyisille suunnattujen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuutta on tarkasteltu erityisesti monissa Norjan ammatillista kuntoutusta arvioivissa tutkimuksissa, joista erityisesti kaksi on syytä nostaa esille. Johtopäätöksenä näistä tutkimuksista voidaan todeta, että osatyökykyisten työmarkkina-asemaa kykenevät edistämään erityisesti mahdollisimman paljon tavallista, avoimilla työmarkkinoilla saatavaa työkokemusta tarjoavat toimenpiteet, joihin voi lisäksi kuulua muita tukevia palveluita. Markussen ja Røed (2014) ensinnäkin vertailevat erilaisten ammatillisen kuntoutuksen muotojen vaikutuksia kattavien rekisteriaineistojen avulla.²⁹ Vaikutusten arvioimisessa he käyttävät tarjottavien toimenpiteiden hyödyntämisessä havaittuja alueellisia eroja, jotka luovat ikään kuin satunnaista, tarkasteltavista työmarkkinatulemista riippumatonta vaihtelua eri toimenpiteisiin osallistumisessa. He tarkastelevat kaikkien vuosina 1996–2005 ns. väliaikaisen työkyvyttömyysavustuksen piiriin tulneiden ja täten ammatilliseen kuntoutukseen oikeutettujen 18–57-vuotiaiden henkilöiden tulemia vuoden 2010 loppuun asti.³⁰ Tutkimuksessa verrataan toisiinsa neljää eri toimenpidettä, joista ensimmäinen tarjoaa tukityöllistämistä tavalli-

sessä yrityksessä ja toinen taas tukityöllistämistä avoimilta työmarkkinoilta suojatussa yrityksessä. Jälkimmäiset kaksi toimenpidettä tarjoavat joko koulutusta tavanomaisissa toisen tai kolmannen asteen oppilaitoksissa tai työvoimatoimistojen järjestämää kohdennettua ammatillista työvoimakoulutusta. Kunkin toimenpiteen kohdalla arvioidaan sen vaikutuksia niin työllisyyteen avoimilla työmarkkinoilla, ansiotuloihin kuin siirtymiseen ns. pysyvän työkyvyttömyysetuuden piiriin.

Markussenin ja Røedin (2014) tulosten perusteella varhaisessa vaiheessa tarjottava, tavanomaista työtä muistuttava palkkatuettu työ edisti parhaiten työllistymistä avoimille työmarkkinoille, nosti selkeimmin osallistujien ansiotuloja ja ehkäisi siirtymistä pysyvän työkyvyttömyysetuuden piiriin. Myös tavanomaiseen koulutukseen siirtymisellä näytti olevan myönteisiä vaikutuksia, mutta tämän toimenpiteen haittapuolena on sen kalleus. Kalleus johtuu koulutuksen aikana maksetuista tulonsiirroista ja siitä, että ansiotulot ovat koulutuksen jälkeen alkuun alhaiset. Sen sijaan tuettua suojatyöllistämistä ja kohdennettuja työvoimakoulutuksia tarjoavat toimenpiteet näyttivät jopa haittaavan avoimille työmarkkinoille kiinnittymistä.

Myöhemmässä tutkimuksessaan Markussen ja Røed (2016) tarkastelevat vuonna 2007 käyttöön otetun, osatyökykyisille suunnatun ns. ”pätevöittämisohjelman” vaikutuksia osallistujien työmarkkina-asemaan. Varsin kunnianhimoisessa ja kalliissa ohjelmassa yhdistettiin useita erilaisia toimenpiteitä ja tarjottiin osatyökykyisille yksilöllisen kuntoutuksen lisäksi erilaisia työvoimakoulutusta ja työkokemusta tarjoavia toimenpiteitä. Ohjelman kohderyhmään kuuluvilla on yleisesti ottaen suurehko riski ajautua täysin sosiaalietuuksien varaan, ja heidän työllistymisedellytyksensä ovat muita heikommalla tasolla esimerkiksi heikon kielitaidon ja työmarkkinahistorian tai mielenterveys- tai päihdeongelmien takia. Tutkimuksessa arvioidaan rekisteriaineistojen avulla pätevöittämisohjelman vaikutuksia ansioihin, työllisyyteen avoimilla työmarkkinoilla ja saatujen etuuksien määrään neljän vuoden tarkastelujaksolla 18–55-vuotiaiden keskuudessa. Tutkimuksessa hyödynnetään ohjelman asteittaista alueellista voimaantumista kolmen vuoden ajanjaksolla.

Tulosten perusteella pätevöittämisohjelma kykeni parantamaan selvästi siihen osallistuneiden työmarkkina-asemaa. Tarkastelujakson lopussa ohjelmaan osallistuneiden työllisyyden todennäköisyys näyttäisi olleen jopa 18 prosenttiyksikköä korkeampi kuin ohjelmaan osallistumattomilla. Vaikka estimoidut erot työllisyydessä ohjelmaan osallistuvilla ja sen ulkopuolella olevilla olivat siis suuria ja tilastollisesti merkitseviä, myöntävät Markussen ja Røed (2016) estimaattien kuitenkin olevan jossain määrin epätarkkoja. Lisäksi osallistujien saamat työt olivat tyypillisesti pienipalkkaisia, joten he olivat edelleen riippuvaisia erilaisista tulonsiirroista. Ohjelman kohderyhmä huomioiden kuitenkin myös pienipalkkaisen työn löytäminen voitaneen nähdä hyvänä asiana, sillä se on voinut auttaa kiinnittymään paremmin avoimille työmarkkinoille.

5.2 Kotimainen arviointitutkimus

Kuten alaluvussa 5.1 todettiin, kuntouttava työtoiminta on suunnattu niille työttömille työnhakijoille, joiden työllistymisedellytykset ovat kaikkein heikoimmat. Tästä syystä kuntouttavan työtoiminnan pieneltäkin vaikuttavat mahdolliset työllisyysvaikutukset voivat loppujen lopuksi olla varteenotettavan suuria, kun otetaan huomioon, että toimenpiteen kohderyhmään kuuluvien työllistyminen olisi ollut hyvin epätodennäköistä ilman toimenpidettä. Vaikka kuntouttavaa työtoimintaa onkin tarkasteltu Suomessa useissa luonteeltaan kuvailevissa empiirisissä tutkimuksissa ja selvityksissä, Aho ym. (2018) tutkimus on tiettävästi ainoa kyseisen toimenpiteen vaikuttavuutta arvioiva tutkimus, jossa hyödynnetään taloustieteen mikroekonometrisia arviointimenetelmiä.³¹

Kuntouttavan työtoiminnan työllisyysvaikutusten arviointi on hankalaa

Aho ym. (2018) havaitsivat kaltaistamista hyödyntävien tarkasteluiden perusteella, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden työllisyysaste on jopa kaltaistetun kontrolliryhmän työllisyysastetta alhaisempi koko tarkastelujakson ajan, kun työtoimintajakso alkaa yhden kuukauden työttömyyden jälkeen. Sen sijaan työllisyysaste pysyy koko tarkastelujakson ajan yhtä alhaisena kuin koe- kuin kontrolliryhmässä, kun työtoimintajakso alkaa vasta kuuden tai 12 työttömyyskuukauden jälkeen. Kummankaan ryhmän työllisyys ei siis kehittynyt suotuisasti viiden vuoden tarkastelujaksolla. Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmän työllistymisedellytyksistä kertoo jo se, että kaikissa tapauksissa koe- ja kontrolliryhmien työllisten osuus kunkin tarkasteluvuoden lopussa ylsi vain noin 10 prosentin tasolle.

Havainnoistaan huolimatta Aho ym. (2018, luku 3) toteavat, että kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuuden arvioiminen on jossain määrin hankalaa heidän käyttämänsä tutkimusasetelman avulla. Ensinnäkin aineistossa on suhteellisen vähän kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvia pitkäaikaisyöttömiä eli työttömiä, jotka osallistuvat toimenpiteeseen 12 kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että monet kuntouttavaan työtoimintaan aikaisessa vaiheessa osallistuvat eivät todellisuudessa osallistu työtoimintaan ensimmäistä kertaa, vaan heillä alkaa muutaman kuukauden työttömyysjakson jälkeen uusi työtoimintajakso.³² Koska pitkäaikaistyöttömien havaittiin muodostavan huomattavan osan kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmästä, liittyy pitkäaikaistyöttömiä koskeviin tarkasteluihin enemmän epävarmuutta kuin muiden toimenpiteiden tapauksessa. Lisäksi toistuva osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan (tai muihin toimenpiteisiin) tarkasteluajanjaksolla saattaa osin selittää heikkoa työllistymistä.

Toisena ongelmana on, että myös kuntouttavan työtoiminnan tapauksessa aineistosta puuttuvat havaitsemattomat tekijät saattavat vääristää vaikuttavuusarvioita. Kuntouttavaan työtoimintaan nimittäin ohjataan lähtökohtaisesti työttömiä, joille työllistäminen tai tavalliseen työvoimapaaluun osallistuminen ei ole tarkoituksenmukaista. Näin ollen kuntouttavaan työtoimintaan valikoituvilla on keskimääräistä enemmän fyysisiä ja/tai psyykkisiä vammoja tai sairauksia, joiden takia heillä on muita heikommat työllistymisedellytykset ja kyky osallistua muihin toimenpiteisiin. Vaikka Aho ym. (2018, ks. liite 3.2) pystyvätkin huomioimaan tällaisia tekijöitä ainakin kohtuullisesti kaltaistamalla koe- ja kontrolliryhmät mm. henkilöiden saamia diagnooseja, saatuja sairaspäivärahoja ja aiempaa kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista koskevien taustatietojen suhteen, voivat havaitsemattomat tekijät edelleen merkittävästi vääristää vaikutusarvioita. Käytettävissä olevien rekisteriaineistojen avulla ei ole mahdollista huomioida suoraan esimerkiksi erilaisten hankalien elämäntilanteiden tai huumien käytön merkitystä.

Tarkasteluidensa perusteella Aho ym. (2018) myös toteavat, että senkin jälkeen, kun kaltaistamisessa käytetyt taustatekijät on huomioitu, havaitsemattomilla tekijöillä on mitä ilmeisimmin edelleen suuri rooli kaltaistamisella saatuihin vaikuttavuusarvioihin: kuntouttavan työtoiminnan tapauksessa he eivät siis onnistu muodostamaan riittävän vertailukelpoisia ryhmiä pelkästään aineistossa havaittavien taustatietojen perusteella. Koska on todennäköistä, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat muodostavat negatiivisesti valikoituneen joukon aineistossa havaitsemattomien tekijöiden suhteen, Ahon ym. (2018) kaltaistamiseen perustuvat vaikuttavuusarviot saattavat aliarvioida toimenpiteen todellisia työllisyysvaikutuksia. Kun otetaan kuitenkin huomioon, että kaltaistetun kontrolliryhmän työllisyysaste on vain noin 10 prosenttia koko tarkastelujaksolla, eivät kuntouttavan työtoiminnan ”todelliset” vaikutukset työllisyyteen voine olla tästä huolimatta kovin suuria verrattuna muihin toimenpiteisiin.

Kuntouttava työtoiminta ei näytä edistävän työllisyyttä mutta sen muita hyötyjä tulisi selvittää

Kaltaistamiseen perustuvat Ahon ym. (2018) kotimaiset arviot antavat siis erityisesti viime vuosien kansainväliseen tutkimusnäyttöön verrattuna varsin synkän kuvan kuntouttavan työtoiminnan mahdollisuuksista edistää siihen osallistuvien myöhempää työllistymistä. Tulokset ovat kuitenkin siinä mielessä linjassa kansainvälisen arviointitutkimuksen kanssa, että kotimaisen kuntouttavan työtoiminnan tapaiset, avoimilta työmarkkinoilta suojattua työkokemusta tarjoavat toimenpiteet eivät näytä edistävän osatyökykyisten työmarkkina-asemaa toisin kuin erityisesti palkkatuettua tavallista työkokemusta tarjoavat toimenpiteet. Luotettavaa, koe- ja kontrolliryhmiä hyödyntävää arviointitutkimusta ei kuitenkaan ole Suomea koskien toistaiseksi tehty lähes ollenkaan, joten selkeitä johtopäätöksiä kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuudesta on toistaiseksi liian aikaista tehdä.

Lisäksi on syytä huomauttaa, että kuntouttavan työtoiminnan olemattomat työllisyysvaikutukset eivät välttämättä tarkoita, että kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen olisi vaikutuksiinsa nähden täysin turhaa. Kun otetaan huomioon alaluvussa 5.1 mainitut kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet, ei avoimille työmarkkinoille työllistyminen ole kenties kaikkeinärkevin mit-

tari kyseisen toimenpiteen vaikuttavuuden arvioimiseen. Arvioitavien tulemien kirjon tulisikin tässä tapauksessa olla huomattavasti laajempi eikä rajoittua vain työvoimapolitiikan kannalta olennaisimpiin mittareihin. Rinnalla tulisi selvittää esim. kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien myöhempää osallistumista muun tyyppisiin työvoimapalveluihin, osallistujien siirtymistä opiskelemaan tai työkyvyttömyyseläkkeelle, osallistujille maksettuja työkyvyttömyysetuuksia, osallistujien mahdollisten mielenterveysongelmien kehitystä ja niistä aiheutuvat sairaalakäyntejä sekä osallistujien syrjäytymisriskin kehittymistä. Tällaisten laajempien sosiaalipoliittisten mittarien käyttö vaikuttavuusarvioinneissa olisi myös paremmin linjassa kuntouttavan työtoiminnan luonteen kanssa, sillä sen katsotaan ennemminkin kuuluvan osaksi aktiivista sosiaalipolitiikkaa, kuten esim. Asplund ja Koistinen (2014) huomauttavat. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuutta tulisi pikemminkin tarkastella osana laajempaa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kokonaisuutta.

6 Työvalmennus

6.1 Teoria ja kansainvälinen arviointitutkimus

Brown ja Koettl (2015) luokittelevat työvalmennukset kokonaisuudessaan työmarkkinoiden kohtaannon parantamiseen tähtääviin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin, joihin kuuluvat myös mm. työvoimatoimistojen yrityksille tarjoamat työnvälityspalvelut sekä toisaalta myös työttömien työnhakijoiden työnhaun valvonta ja siihen mahdollisesti liittyvät sanktiot. Heidän mukaansa tämän ryhmän toimenpiteiden tarkoituksena on yhtäältä parantaa työllistymisen laatua ja toisaalta edistää työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista ja näin alentaa ns. rakenteellista työttömyyttä.

Työvalmennuksen taustalla on kaksi toisilleen vastakkaista vaikutusmekanismia - vaikutukset näkyvät tyypillisesti lyhyellä aikavälillä

Koska työvalmennusten tehtävänä ei ole sinänsä kasvattaa niihin osallistuvien inhimillistä pääomaa (toisin kuin esim. työvoimakoulutusten tapauksessa, ks. luku 3), Brown ja Koettl (2015) toteavat, että taloustieteen teorian mukaan työvalmennusten voisi olettaa edistävän osallistujien työllisyyttä ja ansioita lähinnä vain lyhyellä aikavälillä. Työllisyysvaikutusten taustalla voi kuitenkin heidän mukaansa periaatteessa vaikuttaa kaksi vastakkaista tekijää. Yhtäältä valmennukset voivat työnhakuprosessia tehostamalla lisätä virtausta pois työttömyydestä ja lyhentää työttömyyden kestoja. Toisaalta valmennukset voivat kuitenkin nostaa myös työttömän työnhakijan reservaatiopalkkaa (alinta palkkaa, jolla hän suostuu ottamaan työn vastaan), mikäli hän omaksuu tehokkaampia työnhakutapoja ja kykenee näin valitsemaan laajemmasta potentiaalisten työpaikkojen joukosta. Jälkimmäinen mekanismi taas heikentää valmennusten työllisyysvaikutuksia pitkittämällä työttömyysjaksoja. Koska valmentavat toimenpiteet ovat kuitenkin lyhyitä, niiden etuna on, ettei työttömien työnhaku kärsi niiden aikana samalla tavalla kuin muiden, pitkäkestoisempien toimenpiteiden tapauksessa.

Valmentavien aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutusmekanismeja tarkastelevia empiirisiä tutkimuksia on toistaiseksi tarjolla hyvin niukasti kansainvälisessä kirjallisuudessa. Esim. Arni (2015) tarkastelee Sveitsissä vuosina 2008–2010 toteutettua satunnaiskoetta, jossa iäkkäille työnhakijoille tarjottiin työnhakuvalmennusta. Arvioinnin kohteena olivat kokeilun vaikutukset osallistujien työnhakuun, työnhakua koskeviin odotuksiin ja ei-kognitiivisiin taitoihin. Arni havaitsee, että toimenpide nostaa koeryhmään kuuluvien työllistymistä. Tulosten perusteella toimenpide vaikuttaa pääasiassa siten, että se tehostaa työnhakua (vaikka työnhakuun käytettävä aika ei kasva), alentaa reservaatiopalkkaa sekä parantaa motivaatiota ja itseluottamusta.

Cardin, Kluven ja Weberin (2018) meta-analyysin valmentavien toimenpiteiden vaikutuksia koskevat havainnot ovat linjassa Brownin ja Koettlin (2015) näkemysten kanssa, sillä työllisyysvaikutukset näkyvät arviointitutkimuksissa tyypillisesti lähinnä lyhyellä aikavälillä verrattuna muihin toimenpiteisiin. Meta-analyysin perusteella valmennusten vaikutukset työllisenä olemisen todennäköisyyteen ovatkin noin 1–3 prosenttiyksikön luokkaa niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä, vaikka estimaatit eivät olekaan yleensä tilastollisesti merkitseviä. Myös Euroopan maita koskevia arviointitutkimuksia tarkastelevassa ja lähinnä lyhyen aikavälin vaikutuksia käsittelevässä meta-analyysissään Kluge (2010) toteaa, että työnhakuvalmennusta ja työnhaun valvontaa sisältäville toimenpiteille löydetään yleensä tilastollisesti merkitseviä positiivisia vaikutuksia työmarkkinatulemiin. Sen sijaan Asplundin ja Koistisen (2014) tarkastelemia työmarkkinoiden erityisryhmiä koskeva näyttö työvalmennusten vaikuttavuudesta on vaihtelevampaa. Ensinnäkin Caliendo ja Schmidl (2016) toteavat kirjallisuuskatsauksessaan, että nuorten keskuudessa työvalmennusten ja työnhaun valvonnan vaikutukset näyttävät olevan samanlaisia kuin muillakin työttömällä. Sen sijaan maahanmuuttajien osalta Butschek ja Walter (2014) toteavat, ettei selkeää näyttöä valmennusten positiivisista tai negatiivisista lyhyen aikavälin vaikutuksista ole heidän meta-analyysinsä perusteella.

Valmentavat toimenpiteet palvelevat kenties paremmin osallistujia, joilla on muita paremmat työllisyysedellytykset

Asplundin ja Koistisen (2014) tarkastelemista ryhmistä on myös jonkin verran näyttöä siitä, että valmentavia toimenpiteitä kannattaisi mahdollisesti suunnata erityisesti aikaisessa vaiheessa työttömyysjaksoa pitkäaikaistyöttömien sijaan niille työttömille, joilla on paremmat työllisyysedellytykset. Näyttöä tästä tarjoavat Biewen, Fitzenberger, Osikomina ja Paul (2014), jotka arvioivat lyhytkestoisten Saksassa tarjottavien valmentavien toimenpiteiden vaikutuksia suhteessa pitkäkestoisiin työvoimakoulutuksiin. He tarkastelevat kahdenlaisia toimenpiteitä rekisteriaineistojen avulla 2,5 vuoden tarkastelujaksolla (toimenpiteen aloittamisesta alkaen), ja kohderymänä heillä ovat 25–53-vuotiaat länsisaksalaiset, joilla alkoi helmikuun 2000 ja tammikuun 2002 välillä uusi työttömyysjakso vähintään 3 kuukauden yhtäjaksoisen työllisyyden jälkeen. Ensimmäiset toimenpiteet ovat lyhytaikaisia, 2–12 viikon mittaisia valmennuksia, joissa arvioidaan työttömien työkykyä, avustetaan työnhaussa ja tarjotaan työmarkkinoilla tarvittavia perustaitoja (esim. IT-taitoja). Toisen ryhmän toimenpiteet taas ovat luonteeltaan tavallisesti luokkahuonemuotoisia ammatillisia työvoimakoulutuksia, jotka kestävät useista kuukausista vuoteen. Kaltaistamiseen perustuva tutkimusasetelma muistuttaa Sianesin (2004, 2008) Ruotsia koskevia tutkimuksia ja vertaa toimenpiteeseen tietyllä aikavälillä (1–3 kk, 4–6 kk tai 7–12 kk yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen) osallistuvia (koeryhmä) niihin, jotka yhtä pitkän yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen vastaavalla aikavälillä joko osallistuivat johonkin toiseen toimenpiteeseen tai eivät osallistuneet toimenpiteisiin lainkaan (kontrolliryhmä).

Tulostensa perusteella Biewen ym. (2014) havaitsivat, että kummallakin toimenpiteellä on lyhyellä aikavälillä negatiivisia vaikutuksia avoimilla työmarkkinoilla työllisenä olemisen todennäköisyyteen (lukkiutumisvaikutuksien vuoksi), kun kontrolliryhmä ei osallistunut lainkaan toimenpiteisiin.

Lyhytkestoisten valmennusten tapauksessa nämä negatiiviset vaikutukset kuitenkin kestivät aloittamisajankohdasta riippumatta vain noin 2–3 kuukautta ja olivat pienehköjä (5 prosenttiyksikköä pienempi työllisyyden todennäköisyys). Työvoimakoulutuksen tapauksessa negatiiviset työllisyysvaikutukset olivat sen sijaan huomattavia (n. 25 prosenttiyksikköä pienempi todennäköisyys) ensimmäisen puolen vuoden ajan koulutuksen alkamisesta ja olivat pitkäkestoisempia niillä, joilla koulutus alkoi ensimmäisten 6 työttömyyskuukauden aikana.

Työllisyysvaikutukset muuttuivat kuitenkin kummankin toimenpiteen tapauksessa positiivisiksi tarkastelujakson loppupuolella verrattuna toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen, mikäli toimenpidettä ei aloitettu työttömyysjakson alkupuolella eli ensimmäisen noin 4–6 kuukauden aikana. Valmennusten tapauksessa koeryhmän työllisyysaste kohosi tällöin toisena tarkasteluvuonna valmennuksen aloittamisesta 3–5 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeammaksi miesten keskuudessa ja 10–13 prosenttiyksikköä korkeammaksi naisten keskuudessa. Työvoimakoulutusten tapauksessa selkeitä positiivisia työllisyysvaikutuksia havaittiin lähinnä vain niillä, joilla koulutus alkoi 7–12 työttömyyskuukauden jälkeen: koeryhmän työllisyysaste oli toisena tarkasteluvuonna 8,4 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeampi miehillä ja 7,0 prosenttiyksikköä korkeampi naisilla. Mielenkiintoista on, että tässä ryhmässä miesten tapauksessa työvoimakoulutusten työllisyysvaikutusten havaittiin toisena tarkasteluvuonna olleen positiivisia myös valmennuksiin osallistuneisiin verrattuna.

Työvalmennusta tarjotaan usein osana muita toimenpiteitä

Työvalmennusten vaikuttavuusarvioiden yleisenä ongelmana kuitenkin valitettavasti on, että valmennukset toimivat usein osana muita aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä. Näin ollen kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa voidaan usein arvioida vain tällaisten toimenpiteiden yhteisvaikutuksia. Työvalmennusten ja muiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksia on tarkasteltu esimerkiksi Ison-Britannian New Deal for Young People (NDYP) -ohjelmaa arvioivissa tutkimuksissa. Vuonna 1998 luodun ja lopulta vuonna 2011 lakkautetun ohjelman tarkoituksena oli edistää työttömien nuorten työllistymisedellytyksiä, ja se kohdistettiin 18–24-vuotiaisiin, vähintään kuusi kuukautta työttömänä olleisiin nuoriin. Vapaaehtoisuuden sijaan ohjelmaan osallistuminen oli pakollista työttömyyskorvausten menettämisen uhalla. Kolmivaiheisen ohjelman ensimmäisessä vaiheessa nuoret saivat neljän kuukauden ajan intensiivistä työnhakua ja perustaitoja koskevaa valmennusta. Mikäli nuori ei ollut työllistynyt, toisessa vaiheessa hänelle tarjottiin neljää vaihtoehtoista toimenpidettä: kuuden kuukauden palkkatuettua työllistämistä, kokoaikaista koulutusta tai valmennuskursseja, vapaaehtoistyötä palkka- tai työttömyyskorvauksella tai julkisen sektorin tarjoamaa tukityötä ("Environmental Task Force"). Kolmas ja viimeinen vaihe koostui ensimmäisen tapaan lähinnä työnhakuvalmennuksesta.

Blundell, Costa Dias, Meghir ja Van Reenen (2004) arvioivat ohjelman ensimmäisen vaiheen vaikutuksia nuorten työllisyyteen ensimmäisen vaiheen keston eli ohjelman ensimmäisen neljän kuukauden aikana. Eri menetelmillä saadut tulokset ovat samanlaisia ja osoittavat ohjelman lisänneen nuorten työllistymistodennäköisyyttä avoimille työmarkkinoille vähintään prosenttiyksiköllä. Dorsett (2006) taas vertailee kaltaistamisen avulla toi-

sessä vaiheessa tarjottavien toimenpiteiden vaikutuksia ohjelmaan osallistuvien miesten työllisyyteen. Hän toteaa palkkatuetun työllistämisen edistäneen parhaiten työllistymistä avoimille työmarkkinoille. De Giorgi (2005) taas havaitsee hyödyntämällä RDD:tä ja ohjelman 24 vuoden yläikärajaa, että ohjelma kokonaisuudessaan (ts. erittelemättä eri vaiheiden osavaikutuksia) nosti siihen osallistuvien nuorten todennäköisyyttä työllistyä avoimille työmarkkinoille vuoden sisällä ohjelman alkamisesta keskimäärin n. 6–7 prosenttiyksiköllä.

6.2 Kotimainen arviointitutkimus

Valmentavia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä on tarkasteltu varsin monipuolisesti kotimaisissa aktiivisen työvoimapolitiikan arviointitutkimuksissa, joskin pääsääntöisesti ennen vuoden 2013 työvoimapolitiikkaa koskevaa uudistusta. Koska valmentavien toimenpiteiden nimikkeitä muokattiin uudistuksen yhteydessä, useimmat olemassa olevat kotimaiset tutkimukset arvioivat vanhoilla nimikkeillä kulkevia toimenpiteitä. Näistä nykyisiä valmentavia toimenpiteitä vastaavat työnhakukoulutukset ja valmentavat työvoimakoulutukset. Niiden lisäksi tässä alaluvussa tarkastellaan työharjoitteluja, koska valmentaviin toimenpitejaksoihin liitetään varsin tavallisesti myös harjoittelujaksoja.

Työnhakuvalmennuksen vaikutus työllistymiseen vuosina 1997–1998

Tuomala (2000) tarkastelee rekisteriaineistojen avulla ns. ryhmäkoulutuksena suoritettavan työnhakuvalmennuksen vaikutuksia avoimille työmarkkinoille työllistymiseen vuosina 1997–1998. Toisin kuin työvoimakoulutusten yhteydessä suoritettavat työnhakuvalmennukset, ryhmäkoulutuksena suoritettavat valmennukset olivat työvoimatoimistojen erikseen hankkimia valmennuksia, joihin ei kuulunut ammatillista tms. koulutusta. Kuten jo luvussa 3 kuvattiin, Tuomala (2000) tarkastelee tutkimuksessaan otosta vuoden 1997 lopussa työttöminä olleista henkilöistä ja arvioi eri aktiivitoimien vaikutuksia työllisenä olemisen todennäköisyyteen vuoden 1998 lopussa. Koeryhmä muodostuu tässä tapauksessa vuoden 1998 ensimmäisen puolikkaan aikana valmennukseen osallistuneista työttömistä, kun taas kontrolliryhmän työttömät eivät samalla ajanjaksolla osallistuneet valmennukseen. Toisin kuin työvoimakoulutusten kohdalla, työnhakuvalmennusten kontrolliryhmään kuuluvien työttömien osalta aineistossa ei ole tietoa siitä, oliko työtön itse hakeutunut valmennukseen.

Tuomalan (2000) tulosten perusteella työnhakuvalmennukseen osallistuvilla työllistymistodennäköisyys oli keskimäärin 4,3 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeampi vuoden 1998 lopussa. Tulosten perusteella ero on hieman suurempi pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneilla kuin keski- tai korkea-asteen koulutuksen suorittaneilla. Koe- ja kontrolliryhmien välisiä eroja ei kuitenkaan kannata tulkita ainoastaan valmennuksesta johtuviksi, sillä Tuomala (2000) ei nimittäin arvioi, kuinka aineistosta puuttuvat havaitsemattomat tekijät voivat mahdollisesti vaikuttaa valmennukseen osallistumiseen. Kuten Tuomala jatkotutkimuksessaan (ks. Tuomala, 2002, s. 1) itsekään toteaa, kaikkia osallistumispäätökseen vaikuttavia tekijöitä on mahdotonta havaita käytössä olevasta aineistosta. Lisäksi tarkastelujaksolla

eri työvoimatoimistot käyttivät osallistujavalinnoissaan kovin erilaisia kriteereitä: jotkin työvoimatoimistot esimerkiksi valitsivat osallistujia pelkäämään valmennusta kohtaan ilmaistun kiinnostuksen ja vapaaehtoisuuden pohjalta. Havaitsemattomien tekijöiden osuus valmennukseen osallistumisessa on Tuomalan (2002) mukaan siksi luultavasti ollut huomattava. Näin ollen on hyvin todennäköistä, että havaitsemattomien tekijöiden takia Tuomalan (2000) käyttämät ei-kokeelliset menetelmät yliarvioivat työnhakukoulutuksen todellista vaikuttavuutta.

Työhakuvalmennusten vaikutusten arviointi satunnaiskokeilla

Työhakuvalmennusten vaikutuksia on arvioitu Suomessa poikkeuksellisesti myös kokeellisin tutkimusmenetelmin kahdessa 1990-luvun loppupuolella toteutetussa satunnaiskokeessa. Näitä satunnaiskokeita on tarkasteltu vuosien varrella useissa kotimaisissa arviointitutkimuksissa, joista taloustieteellisiä tutkimuksia edustavat Hämäläinen, Uusitalo ja Vuori (2008), Hämäläinen, Nykyri, Uusitalo ja Vuori (2007), Hämäläinen ja Uusitalo (2005) sekä Hämäläinen (2005).³³ Sen lisäksi, että näiden satunnaiskokeiden avulla voidaan arvioida työhakuvalmennusten vaikuttavuutta uskottavammin kuin ei-kokeellisilla menetelmillä, niiden avulla on pystytty myös arvioimaan, kuinka luotettavia vaikuttavuusarvioita erilaisten kaltaistamismenetelmien ja kotimaisten rekisteripohjaisten tutkimusaineistojen avulla on mahdollista saada.

Edellä mainituissa tutkimuksissa tarkastellaan kahta työhallinnon ja Työterveyslaitoksen (TTL) yhteistyössä toteuttamaa satunnaistettua kenttäkoetta, joista kertovat yksityiskohtaisesti Hämäläinen, Nykyri, Uusitalo ja Vuori (2007). Ensimmäinen näistä oli vuosina 1996–1997 toteutettu Työhönkokeilu, jossa arvioitiin viisipäiväisen työhakuvalmennuksen työllisyysvaikutuksia. Työhönkokeiluun osallistuminen oli täysin vapaaehtoista, ja ohjatun ryhmämuotoisen valmennuksen tavoitteena oli parantaa osallistujien työnhakutaitoja ja avustaa työnhaussa, työnantajien kontaktoinnissa ja työhaastatteluihin valmistautumisessa. Toinen satunnaistetuista kenttäkokeista järjestettiin vuonna 1999 osana edellisenä vuonna toteutettua työvoimapolitiikan uudistusta, jossa työhakuvalmennus otettiin maanlaajuisesti käyttöön osana aktiivista työvoimapolitiikkaa. Satunnaiskoe toteutettiin 19 työvoimatoimistossa, joissa tarjottiin 3–10 päivän mittaisia työhakuvalmennuksia. Täyden vapaaehtoisuuden sijaan työvoimatoimistojen virkailijat valitsivat osallistujiksi työttömiä, jotka eivät olleet aiemmin osallistuneet työnhakukoulutukseen ja joiden arvioitiin hyötyvän koulutuksesta.

Hämäläinen, Uusitalo ja Vuori (2008) tarkastelevat työnhakukoulutusten pidemmän aikavälin vaikutuksia näiden satunnaiskokeiden avulla. Heidän käyttämänsä aineisto muodostuu yhtäältä kokeiluihin osallistuneita koskevista tiedoista, joihin he yhdistävät Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston rekisteritietoja mm. työllisyys- ja työttömyysjaksoista (kuukausitasolla), vuosiansioista ja lukuisista taustamuuttujista vuosille 1993–2003. Työhönkokeilun vaikutuksia voitiin siis tarkastella kuuden vuoden ajanjaksolla ja jälkimmäisen kokeilun vaikutuksia taas neljän vuoden ajanjaksolla kokeilun päättymisestä. Ei-kokeellisten tutkimusmenetelmien käyttämistä varten Hämäläinen ym. toisaalta muodostavat työssäkäyntitilastosta myös 5 000 henkilön satunnaisotoksen henkilöistä, jotka olivat olleet työttömänä ainakin yhden kuukauden ajan jommankumman kokeilun aikana.

Kokeiluissa seurattujen satunnaistettujen koe- ja kontrolliryhmien vertailun perusteella Hämäläinen, Uusitalo ja Vuori (2008) ensinnäkin havaitsivat, ettei työnhakukoulutuksella ollut kummassakaan satunnaiskokeessa mitään vaikutusta työllistymiseen avoimille työmarkkinoille koko tarkastelujaksolla.³⁴ Tämän jälkeen he yrittävät toistaa kokeellisen aineiston tuottamat vaikutusarviot käyttämällä useita kaltaistamismenetelmiä ja vertailemalla koeryhmän ja ei-kokeellisen kontrolliryhmän työllisyyttä. Kaltaistamismenetelmien tuottamien vaikutusarvioiden sisältämää harhaa on tällöin mahdollista arvioida vertailemalla satunnaiskokeissa muodostettujen kontrolliryhmien sekä jälkikäteen kaltaistamalla muodostettujen ei-kokeellisten kontrolliryhmien työllisyyden kehitystä. Tämä johtuu siitä, että satunnaiskokeet mahdollistavat harhattomien toimenpiteiden suorien vaikuttavuusarvioiden estimoinnin.

Hämäläinen, Uusitalo ja Vuori (2008) havaitsivat kummankin satunnaiskokeen tapauksessa, että kokeellisten kontrolliryhmien työllisyys kehittyi suotuisammin kuin kaltaistamalla muodostettujen kontrolliryhmien, mikä siis viittaa siihen, että kaltaistamismenetelmät yliarvioivat työnhakuvalmennuksen työllisyysvaikutuksia. Erot ryhmien välillä muodostuvat Työhön-kokeilun tapauksessa tilastollisesti merkitseviksi etenkin pidemmällä aikavälillä. Jälkimmäisessä, vuoden 1999 kokeilussa erot eivät sen sijaan muodostu merkitseviksi. Tulosten perusteella Hämäläinen, Uusitalo ja Vuori (2008) toteavat, että kaltaistamisella nähtävästi kyetään saamaan varsin luotettavia tuloksia, kun toimenpiteisiin osallistujien valitsemisesta vastaavat pääasiassa työvoimatoimistojen virkailijat. Mikäli taas työttömän omat valinnat korostuvat toimenpiteeseen valikoitumisessa (kuten vapaaehtoisuuteen perustuneessa Työhön-kokeilussa), on todennäköisempää, että esim. motivaation ja työnhakuinnokkuuden kaltaiset havaitsemattomat tekijät vääristävät (yliarvioivat) kaltaistamisen tuottamia vaikuttavuusarvioita.

Valmentavan työvoimakoulutuksen lyhyen ja pitkän aikavälin työllisyysvaikutukset

Hämäläinen ja Tuomala (2006) tarkastelevat kaltaistamisen avulla valmentavan työvoimakoulutuksen lyhyen ja pitkän aikavälin työllisyysvaikutuksia 16–70-vuotiaiden työttömien keskuudessa vuosina 1998–2002. Koska valmentavan työvoimakoulutuksen tarkoituksena oli lähinnä edistää osallistujien yleisiä työmarkkinavalmiuksia (IT-, kieli- ja työnhakutaidot) sekä valmistaa heitä varsinaista ammatillista työvoimakoulutusta varten, valmentavan työvoimakoulutuksen voidaan sanoa vastaavan karkeasti nykyisiä työnhaku- ja uravalmennuksia. Kuten jo aiemmin kuvailtiin, tutkimusasetelmasa tarkastellaan henkilöitä, joilla alkoi työttömyysjakso vuoden 1998 aikana ja joilla ei ole ollut aiempaa historiaa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteissä. Koeryhmän muodostavat henkilöt, jotka ovat aloittaneet valmentavan työvoimakoulutuksen eri kohdissa tarkasteltavaa työttömyysjaksoa. Kontrolliryhmään taas kuuluvat ne työttömät, joilla työttömyys oli kestänyt yhtä pitkään, mutta jotka joko jatkoivat työttöminä tai osallistuivat toiseen toimenpiteeseen koeryhmän aloittaessa valmentavan koulutusjakson.

Tulosten perusteella Hämäläinen ja Tuomala (2006) toteavat, että valmentavaan koulutukseen osallistuvista vain hieman alle 40 prosenttia oli työllisenä tarkastelujakson lopussa riippumatta siitä, missä vaiheessa työttömyysjaksoa toimenpidejakso alkoi. Valmentavan työvoimakoulutuksen

aikana osallistujien työllistymisen todennäköisyys ei kuitenkaan heikentynyt yhtä voimakkaasti kaltaistettuun kontrolliryhmään verrattuna kuin muissa toimenpiteissä. Tämä kertoo osaltaan valmentavan työvoimakoulutuksen lyhyestä kestosta ja toisaalta toimenpiteen kohderyhmän suhteellisen heikoista työllistymisedellytyksistä. Koulutusjakson päättymisen jälkeen kontrolliryhmän työllisyys oli edelleen tyypillisesti hieman yleisempää kuin koeryhmässä koko tarkastelujaksolla, mutta erot eivät kuitenkaan olleet missään vaiheessa tilastollisesti merkitseviä. Sen sijaan 12 kuukauden työttömyyden jälkeen valmentavan työvoimakoulutuksen aloittavilla havaittiin joitakin viitteitä toimenpiteen positiivisista vaikutuksista työllisyyteen, sillä koeryhmän työllisyysaste oli kohonnut keskimäärin n. 2–5 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeammaksi vajaa kaksi vuotta koulutusjakson alkamisesta. Nämä erot eivät kuitenkaan ole myöskään tässä ryhmässä missään vaiheessa tilastollisesti merkitseviä, joten johtopäätöksiä toimenpiteen hyödyllisyydestä pitkäaikaistyöttömien keskuudessa ei tule tehdä.

Vaikka valmentavan työvoimakoulutuksen ei havaittu vaikuttavan merkittävästi työllisyyteen, ei tämä Hämäläisen ja Tuomalan (2006) mukaan välttämättä tarkoita sitä, etteikö toimenpiteellä olisi aitoja vaikutuksia. He nimittäin huomauttavat, että käytettävän tutkimusasetelman takia kontrolliryhmän työlliset ovat voineet osallistua myöhemmin itsekin valmentavaan työvoimakoulutukseen. He myös huomauttavat, että kaltaistamisella saadut tulokset voivat aliarvioida toimenpiteen todellista vaikuttavuutta, koska tarkasteltavalla ajanjaksolla maahanmuuttajat muodostivat huomattavan osan toimenpiteen osallistujista. Käytetyssä aineistossa ei tietoturvasyistä kuitenkaan ollut tarkempia tietoja mm. heidän etnisestä taustastaan.

Työvalmennuksen vaikutus nuorten työllistymiseen

Valmentavien toimenpiteiden vaikutuksia on tarkasteltu myös kahdessa erityisesti nuoriin keskittyvässä kotimaisessa arviointitutkimuksessa. Hämäläinen ja Ollikainen (2004) tarkastelevat kaltaistamisen avulla työmarkkinatuella tapahtuvan työharjoittelun vaikutuksia nuorten työmarkkina-asemaan vuosina 1995–2000. Tutkimuksessa seurataan 16–30-vuotiaita nuoria, jotka kokevat ensimmäisen työttömyysjaksonsa vuonna 1995 tai 1996. Etenkin nuorten kohdalla työ- ja koulutuskokeilut ovat hyvin tavallisia. Tämä päti myös Hämäläisen ja Ollikaisen (2004) tarkastelemalla ajanjaksolla, sillä heidän mukaansa vuosina 1995–1996 peräti 60 prosenttia kaikista nuoria koskevista aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä oli työmarkkinatuella tapahtuvia työharjoittelujaksoja. Työharjoittelulla ei kuitenkaan näyttänyt olleen heidän tuloksiensa perusteella tilastollisesti merkitsevää vaikutusta siihen osallistuneiden nuorten työllistymiseen, vuosiansioihin, työttömyyteen tai muihinkaan työmarkkina-asemaa kuvaaviin tulemiin. Heidän mukaansa näitä kaltaistamisella saatuja vaikuttavuusarvioita voi myös pitää varsin luotettavina, sillä tarkasteltavalla ajanjaksolla työvoimatoimistojen virkailijat valitsivat työharjoitteluun osallistuvat nuoret työministeriön antamien ohjeistusten mukaan. Näin ollen erilaisilla tutkimusaineistoissa havaitsemattomilla tekijöillä (esim. nuorten motivaatio ja oma-aloitteisuus) lienee ollut pienempi rooli työharjoitteluun osallistuneiden nuorten valinnassa. Koska Hämäläinen ja Ollikainen havaitsivat käyttämästään aineistosta useita nuoria koskevia tietoja, joita virkailijat itse käyttivät valintojensa pohjana, voidaan työharjoitteluun osallistumista mallintaa oletettavasti varsin tarkasti ja luotettavasti.

Nuorisotakuu-ohjelman vaikutukset osallistujien työllisyyteen

Suhteellisen tuoreessa tutkimuksessa Hämäläinen, Hämäläinen ja Tuomala (2014) arvioivat Suomessa vuonna 2005 käyttöön otetun Nuorisotakuu-ohjelman vaikutuksia. Nuorisotakuun tarkoituksena oli ennaltaehkäistä nuorisotyöttömyyttä ja mahdollista syrjäytymiskehitystä puuttumalla työttömäksi joutuneiden nuorten tilanteeseen varhaisessa vaiheessa työttömyysjaksoa. Kohderyhmän nuoret ohjattiin ennalta määriteltyn suunnitelmaan, jossa ensimmäisten kolmen työttömyyskuukauden aikana laadittiin työnhakusuunnitelma ja nuorten työnhakua valvottiin aiempaa tiukemmin. Ensimmäisten kuuden työttömyyskuukauden sisällä nuorille tuli lisäksi tarjota joko mahdollisuus osallistua työ- tai uravalmennukseen, työkokeiluun tai palkkatuettuun työjaksoon. Ohjelmaa voi kokonaisuudessaan siis luonnehtia yhdistelmäksi ensin tarjottavaa työnhaku- ja uravalmennusta sekä myöhemmin mahdollisesti tarjottavia aktiivisen työvoimapolitiikan suoraan työllistymiseen tähtääviä toimenpiteitä. Ohjelma muistuttaa siten jossain määrin muissa Pohjoismaissa toteutettuja vastaavia nuorille suunnattuja interventioita sekä Ison-Britannian New Deal for Young People -ohjelmaa, jota käsiteltiin luvussa 6.1.

Hämäläinen ym. (2014) hyödyntävät Nuorisotakuu-ohjelman käyttöönoton vaikutusten arvioimisessa laajaa rekisteripohjaista aineistoa ja ohjelmaan kuuluvaa ikärajaa, sillä intervention kohderyhmäksi valittiin 17–24-vuotiaat työttömät työnhakijat. Koska vanhemmille ikäryhmille ei luotu samankaltaista ohjelmaa samaan aikaan uudistuksen kanssa, voidaan Nuorisotakuun vaikutuksia arvioida ns. erotukset erotuksissa –menetelmän (engl. difference-in-differences) avulla. Tällöin tutkimusasetelmassa koeryhmän muodostavat 23–24-vuotiaat työttömät nuoret ja kontrolliryhmän taas hieman tätä vanhemmat eli 25–27-vuotiaat nuoret. Asetelman uskottavuutta puoltaa Hämäläisen ym. havainto siitä, että koe- ja kontrolliryhmän työmarkkinatulemissa ei havaita selkeitä eroja ennen uudistusta, kun otetaan huomioon ryhmiin kuuluvien nuorten erilaiset taustatiedot. Hämäläinen ym. (2014) arvioivat, miten ohjelma vaikuttaa yhtäältä nuorten siirtymiseen joko työlliseksi avoimille työmarkkinoille, johonkin toimenpiteeseen tai kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle sekä toisaalta nuorten työllisyys- ja työttömyyspäivien lukumäärään vuosina 2005–2007.

Tutkimustulosten perusteella koeryhmän nuorten avoimille työmarkkinoille työllistymisen todennäköisyys on ensimmäisten kolmen työttömyyskuukauden ajan keskimäärin pienempi kuin kontrolliryhmässä, mikä viittaa siihen, että Nuorisotakuun alkuvaiheen intensiivinen työnhaku- ja uravalmennus haittaa työllistymistä. Neljännestä työttömyyskuukaudesta alkaen koeryhmän työllistymisen todennäköisyys kuitenkin nousee koko tarkastelujakson loppuajaksi korkeammaksi kuin kontrolliryhmässä. Havaittu n. 1–3 prosenttiyksikön ero ei kuitenkaan ole missään vaiheessa tilastollisesti merkitsevä. Vuosittaisten työllisyyspäivien lukumäärän tosin havaitaan olevan koeryhmässä tilastollisesti merkitsevästi keskimäärin hieman (noin 5 työpäivää) suurempi. Koeryhmän nuorilla aktiivitoimiin osallistumisen todennäköisyys nousee myös hieman suuremmaksi kuin kontrolliryhmässä noin 4–6 työttömyyskuukauden kohdalla, mikä ei ole ohjelman sisältö huomioiden yllättävää. Hämäläinen ym. (2014) myös havaitsivat, että työvoiman ulkopuolelle siirtymisen todennäköisyys kasvaa koeryhmässä keskimäärin n. 3–4 prosenttiyksikköä suuremmaksi kuin kontrolliryhmässä

n. 2–4 työttömyyskuukauden kohdalla, mutta ero kapenee ja muuttuu tilastollisesti ei-merkittäväksi tämän jälkeen. He kuitenkin huomauttavat, että nuorten tapauksessa työvoiman ulkopuolelle jättäytyminen ei ole välttämättä pelkästään huono asia: esimerkiksi koulutukseen osallistuminen voi olla nuorten kannalta hyödyllistä, varsinkin jos siitä on päätetty Nuorisotakuun alkuvaiheessa yhdessä työvoimatoimiston virkailijan kanssa.³⁵ Jos nuorella ei sen sijaan ole selkeää vaihtoehtoista tekemistä, hänen syrjäytymisriskinsä todennäköisesti kasvaa.

Hämäläisen ym. (2014) tarkemmat tarkastelut kuitenkin osoittavat, että edellä kuvatut tulokset kuvaavat käytännössä yksinomaan ammatillisen koulutuksen suorittaneita nuoria: heidän joukossaan Nuorisotakuun havaitaan hieman vähentäneen työttömyyspäiviä ja lisänneen työllisyyspäiviä tilastollisesti merkittävästi (kummassakin tapauksessa muutos on keskimäärin noin 7 päivää). Sen sijaan ohjelman ei havaita vaikuttaneen merkittävästi vain peruskoulun suorittaneiden nuorten työmarkkina-asemaan. Hämäläinen ym. selittävät tätä havaintoa sillä, että työvoimatoimistoilla oli jo ennestään Nuorisotakuuta muistuttava epämuodollinen ohjelma vain peruskoulun suorittaneille nuorille, joten Nuorisotakuu vaikutti lähinnä ammatillisen koulutuksen suorittaneisiin nuoriin työttömiin. Yleisesti ottaen Hämäläisen ym. (2014) tuloksista voi kuitenkin päätellä, ettei aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden intensiivisemmällä kohdistamisella työttömiin nuoriin ole ainakaan Nuorisotakuu-ohjelman myötä saatu mitenkään huomattavia myönteisiä vaikutuksia nuorten työmarkkina-asemaan.

Yhteenvetoa työvalmennuksesta kotimaisessa tutkimuksessa

Valmentaville toimenpiteille ei siis kaiken kaikkiaan ole löydetty kotimaisissa arviointitutkimuksissa selviä positiivisia vaikutuksia niihin osallistuvien työttömien työmarkkina-asemaan. Erityisesti kahdesta TTL:n satunnaistetusta kenttäkokeesta saatua tutkimusnäyttöä työnhakuvalmennuksen olemattomista keskimääräisistä vaikutuksista voi pitää luotettavana arviolina valmennuksen pidemmän aikavälin vaikutuksista. Ongelmana tämänhetkisessä valmentavia toimenpiteitä koskevassa tutkimuskirjallisuudessa kuitenkin on, että kotimainen tutkimusnäyttö on toistaiseksi rajoittunut koskemaan lähes yksinomaan 1990-luvun loppupuoliskoa ja 2000-luvun alkupuolta, jolloin talouskasvu on ollut Suomessa ripeää ja vakaata. Näin ollen ei ole selvää, kuinka hyvin kyseistä ajanjaksoa koskeva tutkimusnäyttö yleistyisi koskemaan erityisesti vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen koettua pitkittynyttä taantumajaksoa, jolloin työvoiman kysyntä on ollut niukempaa. Lisäksi ongelmana on, että vanhoilla nimikkeillä kulkevia toimenpiteitä koskevat arviot mittaavat erilaisia valmentavia toimenpiteitä yhdistäviä kokonaisuuksia. Tulosten perusteella ei siis voida sanoa, missä määrin nykyään erillisiksi eriteltyjen valmentavien toimenpiteiden vaikutukset mahdollisesti eroavat toisistaan.

7 Arviointitutkimusten yhteenveto

Tässä luvussa tiivistetään, mitä kotimainen ja kansainvälinen tutkimuskirjallisuus kertovat kunkin aiemmissa luvuissa 2–6 käsitellyn aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen vaikuttavuudesta. Tutkimusnäyttö on koottu taulukkoon 1, joka alkaa seuraavalta sivulta. Kutakin toimenpidettä koskevan arviointitutkimuksen yhteenveto löytyy omalta riviltään. Ensimmäiset kaksi saraketta kertovat, mitkä ovat yhtäältä toimenpiteiden keskeiset tavoitteet ja toisaalta taloustieteellisen teorian esittämät toimenpiteiden mahdolliset vaikutusmekanismit. Tämän jälkeen kolmas sarake tiivistää, mitä kansainvälinen ja kotimainen tutkimuskirjallisuus kertovat toimenpiteiden suorista vaikutuksista niihin osallistuvien työllisyyteen ja ansiotuloihin. Neljäs sarake puolestaan tiivistää, mitä kotimaisen ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan sanoa toimenpiteiden vaikutuksista työmarkkinoiden erityisryhmien, eli nuorten, pitkäaikaisesti työttömien, osatyökykyisten ja maahanmuuttajien keskuudessa. Kolmannessa ja neljännessä sarakkeessa kiinnitetään erityistä huomiota kotimaisen ja kansainvälisen tutkimusnäytön mahdollisiin eroihin sekä siihen, kuinka luotettavaa nykyinen tutkimusnäyttö toimenpiteiden vaikuttavuudesta on. Viides sarake taas kokoaa yhteen toimenpiteiden muita suoria ja epäsuoria vaikutuksia koskevan tutkimusnäytön.

Taulukko 1: Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus tutkimuskirjallisuuden perusteella (Taulukko jatkuu seuraavalla sivulla.)

Toimenpide	Tavoitteet	Mahdolliset vaikutusmekanismit	Suorat vaikutukset työllisyyteen ja ansiotuloihin
(1) Palkkatuki	Ammatillisen osaamisen parantaminen, työllistymisen edistäminen	Tuottavuusvaikutus, signaalointivaikutus, epäsymmetrisen informaation häviö	<p>Kansainvälinen tutkimus:</p> <p>(i) Yksityisen sektorin palkkatuki:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lyhyen aikavälin vaikutukset ovat suhteellisen pieniä, mutta positiivisia. – Pidemmällä aikavälillä vaikutukset ovat huomattavan positiivisia ja pitkäkestoisia muihin toimenpiteisiin verrattuna. – Tutkimusnäytön perusteella kaiken kaikkiaan vaikutuksiltaan kaikkein tehokkain toimenpide. <p>(ii) Julkisen (ja kolmannen) sektorin palkkatuki:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vaikutukset ovat tyypillisesti joko olemattomia tai jopa negatiivisia. <p>Kotimainen tutkimus:</p> <p>(i) Yksityisen sektorin palkkatuki:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lyhyen aikavälin vaikutukset ovat suhteellisen pieniä, mutta positiivisia. – Pidemmällä aikavälillä vaikutukset ovat huomattavan positiivisia ja pitkäkestoisia muihin toimenpiteisiin verrattuna. – Myös kotimaisen arviointitutkimuksen perusteella kaikkein tehokkain toimenpide <p>(ii) Julkisen (ja kolmannen sektorin) palkkatuki:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Palkkatuki ei näytä edistävän (ja saattaa jopa haitata) myöhempää työllisyyttä avoimilla työmarkkinoilla.
(2) Työvoimakoulutukset	Ammattitaidon parantaminen, työllistymisen edistäminen, osaavan työvoiman tarjonnan varmistaminen, (yrittäjäkoulutus: uuden yritystoiminnan syntymisen tukeminen)	Tuottavuusvaikutus, signaalointivaikutus, työmarkkinoiden kohtaannon paraneminen	<p>Kansainvälinen tutkimus:</p> <p>(i) Ammatillinen työvoimakoulutus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lyhyen aikavälin vaikutukset ovat tyypillisesti heikkoja tai jopa negatiivisia. – Pidemmällä aikavälillä vaikutukset ovat positiivisia, mutta tyypillisesti pienempiä kuin yksityisen sektorin palkkatuella. – Vaikutuksia on hyvin tärkeää tarkastella riittävän pitkällä aikavälillä. – Saksasta on näyttöä positiivisemmista vaikutuksista taantumassa (Lechner ja Wunsch, 2009). <p>(ii) Kotoutumiskoulutus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vähäistä ja varsin epävarmaa näyttöä positiivisista työllisyysvaikutuksista. <p>Kotimainen tutkimus:</p> <p>(i) Ammatillinen työvoimakoulutus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vaikutukset ovat pieniä mutta positiivisia lyhyellä aikavälillä. – Tuoreempaa tutkimusnäyttöä suuremmista vaikutuksista pidemmällä aikavälillä. <p>(ii) Kotoutumiskoulutus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Huomattavia ja pitkäaikaisia positiivisia työllisyys- ja ansiotulovaikutuksia (Sarvimäki ja Hämäläinen, 2016).
(3) Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella	Ammattitaidon parantaminen, työllistymisen edistäminen, osaavan työvoiman tarjonnan varmistaminen	Tuottavuusvaikutus, signaalointivaikutus	<p>Kansainvälinen tutkimus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ei soveltuvaa kansainvälistä arviointitutkimusta. <p>Kotimainen tutkimus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Toistaiseksi ei löydy luotettavaa kotimaista tutkimusnäyttöä toimenpiteen vaikuttavuudesta. – Syynä luotettavan tutkimusnäytön puutteeseen on erityisesti omaehtoiseen opiskeluun liittyvä huomattava valikoituminen, jota on hankala ottaa tyydyttävästi huomioon (Ks. Aho ym., 2018.).
(4) Kuntouttava työtoiminta	Elämänhallinnan parantaminen, työllistymisen edistäminen, muihin työvoimapalveluihin ja koulutukseen osallistumisen edistäminen	Tuottavuusvaikutus	<p>Kansainvälinen tutkimus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ainoa jossain määrin relevantti kansainvälinen tutkimusnäyttö koskee osatyökykyisille suunnattua ammatillista kuntoutusta. – Norjasta on näyttöä siitä, että osatyökykyisiä hyödyttävät erityisesti toimenpiteet, jotka tarjoavat tavallista, avoimilla työmarkkinoilla saatavaa työkokemusta sekä mahdollisesti siihen yhdistettyjä erilaisia tukipalveluita. – Avoimilta työmarkkinoilta suojattua työtä tarjoavat toimenpiteet voivat sen sijaan jopa haitata avoimille työmarkkinoille työllistymistä. <p>Kotimainen tutkimus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kuntouttavalla työtoiminnalla ei näytä olevan positiivisia vaikutuksia osallistujien työmarkkina-asemaan. – Kotimainen tutkimusnäyttö osin linjassa kansainvälisen tutkimuksen kanssa, sillä kuntouttavan työtoiminnan kaltaisten toimenpiteiden ei havaita edistävän työllistymistä. – Kotimaista tutkimusnäyttöä on toistaiseksi hyvin vähän.
(5) Työvalmennukset	Työnhaussa avustaminen ja tukeminen, ammatti- ja uravalinnan selkiyttäminen, työllistymisen laadun parantaminen, työmarkkinoiden kohtaannon parantaminen	Epäsymmetrisen informaation häviö, työnhaun tehostuminen	<p>Kansainvälinen tutkimus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Positiivisia vaikutuksia on lähinnä lyhyellä aikavälillä. – Pitkällä aikavälillä vaikutukset ovat tyypillisesti olemattomia. – Tutkimus antaa jonkin verran tukea sille, että työvalmennuksia tulisi kohdentaa erityisesti hyvät työllistymisedellytykset omaaville aikaisessa vaiheessa työttömyyttä. – Ongelmana arviointitutkimuksissa kuitenkin on, että valmentavat toimenpiteet toimivat usein osana muita toimenpiteitä. <p>Kotimainen tutkimus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ei näyttöä työnhaku- tai uravalmennusten positiivisista vaikutuksista myöhempään työmarkkina-asemaan. – Työnhakuvalmennuksien olemattomista vaikutuksista näyttöä on poikkeuksellisesti myös kahdesta 1990-luvun loppupuolen satunnaiskoikkeesta (ks. Hämäläinen ym., 2008).

Vaikutukset eri kohderyhmissä

Muut suorat ja epäsuorat vaikutukset

(i) Nuoret:

- Yksityisen sektorin palkkatuen vaikutukset ovat positiivisia, mutta ne näyttävät olevan nuorilla pienempiä kuin vanhemmissa ikäryhmissä.
- Palkkatukijakso yhdistettynä valmennukseen/koulutukseen on mahdollisesti vaikuttavampaa kuin pelkkä palkkatukijakso.

(ii) Pitkäaikaistyöttömät:

- Yksityisen sektorin palkkatuen vaikutukset ovat keskimääräistä suuremmat.
- Jonkin verran epävarmaa näyttöä myös julkisen sektorin palkkatuen positiivisista vaikutuksista.

(iii) Maahanmuuttajat:

- Yksityisen sektorin palkkatuki on ainoita toimenpiteitä, jonka positiivisista vaikutuksista on johdonmukaista näyttöä.

(iv) Osatyökykyiset:

- Tutkimusnäyttöä on niukasti, ja se koskee lähinnä erityisesti osatyökykyisille suunnattuja palkkatukia.
- On epäselvää, auttavatko palkkatuet siirtymään avoimille työmarkkinoille.

- Lukkiutumisasiälykset selittävät osin pienehköjä lyhyen aikavälin vaikutuksia, sillä palkkatukijaksot ovat tavallisesti melko pitkiä.
- Syrjäytysvaikutukset ja työmarkkinavuodot voivat olla varsin huomattavia ja osaltaan vääristää palkkatukien vaikuttavuusarvioita.
- Kotimaisessa arviointitutkimuksessa ei kuitenkaan ole näyttöä merkittävistä syrjäytysvaikutuksista tai siitä, että palkkatuet vääristäisivät selvästi yritysten välistä kilpailua.

(i) Nuoret:

- Kansainvälinen tutkimusnäyttö ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutuksista on vaihtelevaa ja epävarmaa.
- Kotimaiset tutkimukset viittaavat ammatillisen työvoimakoulutuksen keskimääräistä heikompiin vaikutuksiin.

(ii) Pitkäaikaistyöttömät:

- Ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutukset näyttävät olevan keskimääräistä myönteisemmät.

(iii) Maahanmuuttajat:

- Näyttö työttömille yleisesti suunnattujen työvoimakoulutusten vaikuttavuudesta on epävarmaa.
- Kotoutumiskoulutuksia koskeva vähäinen tutkimusnäyttö viittaa yleisesti ottaen positiivisiin työllisyys- ja ansiotulovaikutuksiin.

(iv) Osatyökykyiset:

- Tutkimusnäyttö on toistaiseksi vaihtelevaa ja epävarmaa.

- Varsin huomattavat lukkiutumisasiälykset selittänevät lyhyen aikavälin heikkoja vaikutuksia.
- Lukkiutumisasiälykset ovat mahdollisesti pienempiä taantumassa (Lechner ja Wunsch, 2009).
- Työvoimakoulutusten kustannukset voivat olla suuria koulutusten pitkien kestojen takia.

(i) Nuoret:

- Kansainvälinen tutkimus: vaikutukset samanlaisia kuin muillakin työttömällä.
- Kotimainen tutkimus: ei näyttöä työharjoitteluiden ja työvalmennusten positiivisista työllisyysvaikutuksista.

(ii) Pitkäaikaistyöttömät:

- Vaikka työvalmennuksilla näyttääkin olevan positiivisia vaikutuksia, ovat hyödyt pienempiä kuin palkkatukien tai työvoimakoulutusten hyödyt.

(iii) Maahanmuuttajat:

- Toistaiseksi ei ole selvää näyttöä positiivisista tai negatiivisista vaikutuksista.

- Lukkiutumisasiälykset ovat vähäisiä, sillä valmentavat toimenpiteet ovat lyhytkestoisia.
- Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on vaihtelevaa näyttöä työnhakuvalmennusten syrjäytysvaikutuksista: joissain tutkimuksissa syrjäytysvaikutusten on kuitenkin havaittu olevan huomattavia.

Kirjallisuus

Tutkimukset, raportit, selvitykset ja tietokannat:

Aakvik, A. (2003). Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway. *Empirical Economics*, 28(3), 515-533.

Aakvik, A., Heckman, J. J. ja Vytlacil, E. J. (2005). Estimating Treatment Effects for Discrete Outcomes when Responses to Treatment Vary: an Application to Norwegian Vocational Rehabilitation Programs. *Journal of Econometrics*, 125(1-2), 15-51.

Adda, J., Costa Dias, M., Meghir, C., ja Sianesi, B. (2007). Labour Market Programmes and Labour Market Outcomes: A Study of the Swedish Active Labour Market Interventions. Working Paper No. 2007:27, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Aho, S. ja Kunttu, S. (2001). Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteri-aineistojen avulla: menetelmäkehittelyä ja 1994-1997 toteutettuja toimia koskevia tuloksia. Helsinki: Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 233.

Aho, S. ja Mäkiäho, A. (2017). Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapolitiittisten kohdistumisen ja niihin osallistuvien työllistymisen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018, Valtioneuvoston kanslia.

Andersson Joona, P. ja Nekby, L. (2012). Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575-600.

Angelov, N. ja Eliason, M. (2014). The effects of targeted labour market programs for job seekers with occupational disabilities. Working Paper No. 2014:27, IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

Arni, P. (2015). Opening the Blackbox: How Does Labor Market Policy Affect the Job Seekers' Behavior? A Field Experiment. IZA Discussion Paper No. 9617, IZA Institute of Labor Economics.

Asplund, R. (2009). Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 40/2009.

Asplund, R. ja Koistinen, P. (2014). Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22/2014.

Autor, D. H. ja Houseman, S. N. (2010). Do Temporary-Help Jobs Improve Labor Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from "Work First". *American Economic Journal: Applied Economics*, 96-128.

Baert, S. (2016). Wage Subsidies and Hiring Chances for the Disabled: Some Causal Evidence. *The European Journal of Health Economics*, 17(1), 71-86.

Bernhard, S., Gartner, H. ja Stephan, G. (2008). Wage Subsidies for Needy Job-Seekers and Their Effect on Individual Labour Market Outcomes after the German Reforms. IZA Discussion Paper No. 3772, IZA Institute of Labor Economics.

Betcherman, G., Olivas, K. ja Dar, A. (2004). Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. Social Protection Discussion Paper No. 0402, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank.

Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A. ja Paul, M. (2014). The Effectiveness of Public-Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices. *Journal of Labor Economics*, 32(4), 837-897.

Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C. ja Reenen, J. (2004). Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program. *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 569-606.

- Bolvig, I., Jensen, P. ja Rosholm, M. (2003). The Employment Effects of Active Social Policy. IZA Discussion Paper No. 736, IZA Institute of Labor Economics.
- Boockmann, B., Zwick, T., Ammermüller, A. ja Maier, M. (2012). Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among Older Workers? Evidence from Natural Experiments. *Journal of the European Economic Association*, 10(4), 735-764.
- Brown, A. J. ja Koettl, J. (2015). Active Labor Market Programs – Employment Gain or Fiscal Drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4, 12.
- Burtless, G. (1985). Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment. *ILR Review*, 39(1), 105-114.
- Butschek, S. ja Walter, T. (2014). What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature. *IZA Journal of Migration*, 3(1), 48.
- Caliendo, M., Künn, S. ja Schmidl, R. (2011). Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies. IZA Discussion Paper nro. 6222. IZA Institute of Labour Economics.
- Caliendo, M. ja Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5, 1.
- Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.
- Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, tulossa.
- Carling, K. ja Richardson, K. (2004). The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour Economics*, 11(3), 335-354.
- Christensen, R. N. (2010) Evaluating the relative effects of active labor market programs in Denmark. Julkaisematon käsikirjoitus, Aarhus School of Business, Aarhus University. Saatavilla osoitteessa: <http://doku.iab.de/veranstaltungen/2010/4.1.Rikke%20Christensen.pdf>
- Crépon, B. ja van den Berg, G. J. (2016). Active Labor Market Policies. *Annual Review of Economics*, 8, 521-546.
- Datta Gupta, N. ja Larsen, M. (2010). Evaluating Labour Market Effects of Wage Subsidies for the Disabled – The Danish Flexjobs Scheme. Working Paper 07:2010, Research Department of Employment and Integration, The Danish National Centre for Social Research.
- Datta Gupta, N., Larsen, M. ja Thomsen, L. S. (2015). Do Wage Subsidies for Disabled Workers Reduce Their Non- Employment? Evidence from the Danish Flexjob Scheme. *IZA Journal of Labor Policy*, 4, 10.
- De Giorgi, G. (2005). Long-Term Effects of a Mandatory Multistage Program: The New Deal for Young People in the UK. IFS Working Papers No. 05/08, Institute for Fiscal Studies (IFS).
- Dorsett, R. (2006). The New Deal for Young People: Effect on the Labour Market Status of Young Men. *Labour Economics*, 13(3), 405-422.
- Eppel, R. (2017). The Effects of a Job-Creation Scheme: Evidence from Regional Variation in Program Capacities. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 56(1), 161-190.
- Eppel, R. ja Mahringer, H. (2013). Do Wage Subsidies Work in Boosting Economic Inclusion? Evidence on Effect Heterogeneity in Austria. WIFO Working Papers No. 456, WIFO – Austrian Institute of Economic Research.
- Filges, T., Smedslund, G., Knudsen, A. ja Jørgensen, A. (2015). Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Insurance Recipients: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 2015:2.
- Forslund, A., Johansson, P. ja Lindqvist, L. (2004). Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work? Working Paper No. 2004: 18, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Forslund, A. ja Nordström Skans, O. (2006). Swedish Youth Labour Market Policies Revisited. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 75(3), 168-185.
- Frölich, M., Heshmati, A. ja Lechner, M. (2004). A Microeconomic Evaluation of Rehabilitation of Long-Term Sickness in Sweden. *Journal of Applied Econometrics*, 19(3), 375-396.

- Gerfin, M. ja Lechner, M. (2002). A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. *The Economic Journal*, 112(482), 854-893.
- Gerfin, M., Lechner, M. ja Steiger, H. (2005). Does Subsidised Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes. *Labour Economics*, 12(6), 807-835.
- Göbel, C. (2008). The effect of participation in subsidised employment on labour market transitions. Julkaisematon käsikirjoitus. Osoitteessa http://legacy.iza.org/en/papers/3145_19022008.pdf.
- Hardoy, I. (2005). Impact of Multiple Labour Market Programmes on Multiple Outcomes: The Case of Norwegian Youth Programmes. *Labour*, 19(3), 425-467.
- Heckman, J. J., LaLonde, R. J. ja Smith, J. A. (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. Teoksessa Ashenfelter, O. ja Card, D. (toim.), *Handbook of Labor Economics*, 3A, 1865-2097. Amsterdam: North Holland.
- Heinesen, E., Husted, L. ja Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, 2(1), 15.
- Humer, B. and Wuellrich, J.-P. ja Zweimüller, J. (2007). Integrating Severely Disabled Individuals into the Labour Market: The Austrian Case. IZA Discussion Paper No. 2649. IZA Institute of Labour Economics.
- Hämäläinen, K. (1998). Työvoimapolitiikan vaikutukset Suomen työmarkkinoilla: katsaus tutkimustuloksiin. Työpoliittinen tutkimus 193. Helsinki: Työministeriö.
- Hämäläinen, K. (2002). The Effectiveness of Labour Market Training in Different Eras of Unemployment. Teoksessa Ilmakunnas, S. ja Koskela, E. (toim.) *Toward Higher Employment*. VATT-julkaisuja nro. 32. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).
- Hämäläinen, K. (2005). Työvoimapolitiikan arvioinnin sietämätön vaikeus. Teoksessa Hämäläinen, K., Taimio, H. ja Uusitalo, R. (toim.) (2005) *Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja*. Helsinki: Edita/Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Hämäläinen, K., Hämäläinen, U. ja Tuomala, J. (2014). The Labour Market Impacts of a Youth Guarantee: Lessons for Europe? Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Working Papers 60.
- Hämäläinen, K., Nykyri, E., Uusitalo, R. ja Vuori, J. (2007). Ovatko vaikuttavuusarviot kohdallaan? Esimerkkinä työnhakukoulutus. Helsinki: Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 329.
- Hämäläinen, K. ja Ollikainen, V. (2004). Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment. VATT-tutkimuksia 115, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Hämäläinen, K., Pesola, H. ja Sarvimäki, M. (2015). Kotoutumissuunnitelmien vaikutukset maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, *Konserni* 43/2015.
- Hämäläinen, K. ja Tuomala, J. (2006). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 315.
- Hämäläinen, K. ja Tuomala, J. (2007). Vocational Labour Market Training in Promoting Youth Employment VATT Discussion Papers No. 432, Government Institute for Economic Research.
- Hämäläinen, K. ja Uusitalo, R. (2005). Kannattaisi kokeilla. Kokeelliset menetelmät työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa. Helsinki: Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 285.
- Hämäläinen, K., Uusitalo, R. ja Vuori, J. (2008). Varying Biases in Matching Estimates: Evidence from Two Randomised Job Search Training Experiments. *Labour Economics*, 15(4), 604-618.
- Ilmakunnas, S., Romppanen, A. ja Tuomala, J. (2001). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja ennakoinnista. VATT-tutkimuksia 77. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).
- Jaenichen, U. ja Stephan, G. (2011). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied Economics*, 43(10), 1209-1225.
- 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.

Karjalainen, J. ja Karjalainen, V. (2010). Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Raportti 38/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

Kluve, J. (2010). The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918.

Kvinge, T. ja Djuve, A. B. (2006). Bruk av arbeidsmarkedstiltak for icke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? (The Use of Active Labour Market Programmes for Non-Western Immigrants. Who participates, and What are the Employment Effects?) FAFO-rapport 517, Institute for Labour and Social Research, Oslo.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/189

Lalive, R., Wuellrich, J. P. ja Zweimüller, J. (2013). Do financial incentives affect firms' demand for disabled workers? *Journal of the European Economic Association*, 11(1), 25-58.

Larsson, L. (2003). Evaluation of Swedish youth labor market programs. *Journal of Human Resources*, 38(4), 891-927.

Lechner, M. (1999). Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East Germany after Unification. *Journal of Business & Economic Statistics*, 17(1), 74-90.

Lechner, M., Miquel, R. ja Wunsch, C. (2011). Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. *Journal of the European Economic Association*, 9(4), 742-784.

Lechner, M. ja Wunsch, C. (2009). Are Training Programs More Effective When Unemployment is High? *Journal of Labor Economics*, 27(4), 653-692.

Malmberg-Heimonen, I. ja Vuori, J. (2005). Activation or discouragement—the effect of enforced participation on the success of job-search training. *European Journal of Social Work*, 8(4), 451-467.

Markussen, S. ja Røed, K. (2014). The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics*, 31, 1-13.

Markussen, S. ja Røed, K. (2016). Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), 180-211.

Nekby, L. (2008) Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labor market. The Nordic experience. CEPAL – Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 73. Santiago, Chile.

Pallais, A. (2014). Inefficient Hiring in Entry-Level Labor Markets. *American Economic Review*, 104(11), 3565-99.

Røed, K. ja Raaum, O. (2006). Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(5), 541-568.

Saikka, P. (2015). Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa. Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Työpäpaperi 2/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

Sarvimäki, M. ja Hämmäläinen, K. (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2), 479-508.

Schünemann, B., Lechner, M. ja Wunsch, C. (2015). Do Long-Term Unemployed Workers Benefit from Targeted Wage Subsidies? *German Economic Review*, 16(1), 43-64.

Sianesi, B. (2004). An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), 133-155.

Sianesi, B. (2008). Differential Effects of Active Labour Market Programs for the Unemployed. *Labour Economics*, 15(3), 370- 399.

Sjögren, A. ja Vikström, J. (2015). How Long and How Much? Learning About the Design of Wage Subsidies from Policy Changes and Discontinuities. *Labour Economics*, 34, 127-137.

Stephan, G. (2010). Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung (Journal for Labour Market Research)*, 43(1), 53-71.

Tervonen, L., Kortelainen, M. ja Kanninen, O. (2017). Eliittilukioiden vaikutukset ylioppilaskirjoitusten tuloksiin. VATT Tutkimukset 186. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).

- Tuomala, J. (2000). Työnhakukoulutuksen vaikutusten arviointi. Helsinki: Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 222.
- Tuomala, J. (2002). Työvoimakoulutuksen vaikutus työttömien työllistymiseen. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 85.
- Vuori, J. ja Silvonen, J. (2005). The benefits of a preventive job search program on re-employment and mental health at 2-year follow-up. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78(1), 43-52.
- Vuori, J., Silvonen, J., Vinokur, A. D. ja Price, R. H. (2002). The Työhön Job Search Program in Finland: Benefits for the unemployed with risk of depression or discouragement. *Journal of occupational health psychology*, 7(1), 5.
- Vuori, J. ja Vesalainen, J. (1999). Labour market interventions as predictors of re-employment, job seeking activity and psychological distress among the unemployed. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 72(4), 523-538.
- Westlie, L. (2008). Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability? Muistio nro. 24/2008. Taloustieteen laitos, Oslo yliopisto.
- Wolff, J. ja Stephan, G. (2013). Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt. *IZA Journal of Labor Policy*, 2(1), 16.
- Zhang, T. (2003). Identifying treatment effects of active labour market programmes for Norwegian adults. Memorandum No. 26/2003. Department of Economics, University of Oslo.

Viitteet

- 1 Varhaisempaa kotimaista tutkimuskirjallisuutta tarkastelevat mm. Hämäläinen (1998) sekä Ilmakunnas, Romppanen ja Tuomala (2001).
- 2 Tässä yhteydessä on syytä varmuuden vuoksi selvittää, että tutkimuskirjallisuudessa yksityisen sektorin palkkatuella tarkoitetaan useimmiten nimenomaan yrityksille suunnattua palkkatukea. Näin ollen mahdollisia kolmannen sektorin toimijoille suunnattuja palkkatukia ei lasketa yksityisen sektorin palkkatukiin aktiivisen työvoimapolitiikan arviointitutkimuksissa. Selvityksessä viitataan siis yrityksille suunnattuihin palkkatukiin, kun puhutaan yksityisen sektorin palkkatuista.
- 3 Filges, Smedslund, Knudsen ja Jørgensen (2015) sen sijaan päätyvät systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessaan varsin erilaisiin johtopäätöksiin, sillä heidän meta-analyysinsä perusteella aktiivisen työvoimapolitiikan eri toimenpiteillä ei näytä olevan eroja työllisyyden edistämisessä. He kuitenkin huomauttavat, että erot johtopäätöksissä Cardin ym. (2010, 2018) ja Klujen (2010) meta-analyysien verrattuna johtunevat hyödynnettävien tutkimusten pienemmästä määrästä (mikä johtuu tiukemmista kriteereistä kelvollisten tutkimusten valinnassa) ja meta-analyysien tekemisessä käytettyjen menetelmien eroavaisuuksista.
- 4 Suomessa palkkatukijärjestelmään tehdyt viime vuosien muutokset ovat todennäköisesti lisänneet palkkatukien painopistettä entistä selvemmin pitkäaikaistyöttömien suuntaan.
- 5 Sveitsissä käytössä olevia aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä on arvioitu lukuisissa muissakin tutkimuksissa. Esim. Gerfin ja Lechner (2002) vertailevat kaltaistamisen avulla eri toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia 25-55-vuotiaiden keskuudessa. Mukana ovat kahden tekstissä kuvatun palkkatukitoimenpiteen lisäksi erilaiset työvoimakoulutusta ja valmennusta tarjoavat toimenpiteet. Gerfin ja Lechner havaitsevat tavanomaista työtä tarjoavan palkkatuetun työn edistävän parhaiten työllistymistä, kun taas tavanomaisten työmarkkinoiden ulkopuolella tapahtuva tukityö näyttää lähinnä haittaavan työllistymistä. Valmennuksia ja koulutusta tarjoavien toimenpiteiden vaikutukset taas vaihtelevat niiden luonteen mukaan, mutta vaikutukset ovat yleisesti ottaen melko vaatimattomia.
- 6 Ks. myös Eppel (2017), joka tutkii toista heikossa työmarkkina-asemassa oleville suunnattua itävaltalaisista toimenpiteistä, jossa tarjotaan avoimilta työmarkkinoilta suojattua palkkatuetta työtä sekä työelämätaitoja kehittävää koulutusta ja yleisempää tukea työelämään integroitumisen edistämiseksi.
- 7 Wolff ja Stephan (2013) vertailevat kirjallisuuskatsauksessaan erilaisten tukityöllistämisen muotojen työllisyysvaikutuksia tarkastelevia tutkimuksia, jotka koskevat ajanjaksoa hieman ennen Saksan 2000-luvun alkupuolen ns. Hartz-reformeja ja niiden jälkeen. Heidän mukaansa Hartz-reformissa luodut, erityisen heikossa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin kohdistetut tukityöllistämisen muodot näyttivät kykenevän edistämään tehokkaasti kiinnittymistä avoimille työmarkkinoille. Ks. myös mm. Bernhard, Gartner ja Stephan (2008), Boockmann, Zwick, Ammermüller ja Maier (2012) sekä Saksan pitkäaikaistyöttömille suunnattuja palkkatukia koskien Jaenichen ja Stephan (2011) ja Stephan (2010).
- 8 Heckman, LaLonde ja Smith (1999) nimittävät tällaista vaikuttavuusarvioihin liittyvää ongelmaa ns. substituutioharhaksi (engl. substitution bias).
- 9 Merkittävänä ongelmana jo osatyökykyisten työmarkkina-aseman kuvailussa eri maiden välillä, maiden sisällä sekä yli ajan on, että osatyökykyisyyden määritelmät usein vaihtelevat maa- ja tutkimuskohtaisesti. Katsauksessaan Asplund ja Koistinen (2014) määrittelevät osatyökykyiseksi henkilön, jolla on vamma tai sairauden vuoksi haasteita työmarkkinoilla.
- 10 Määräsuusjärjestelmien ja palkkatukien yhteisvaikutuksia tarkastellaan mm. kahdessa Itävaltaa koskevassa tutkimuksessa. Lalive, Wuellrich ja Zweimüller (2013) osoittavat, että määräsuusjärjestelmä yhdistettynä sitä noudattaville yrityksille myönnettävään palkkatukeen ja sitä rikkoville määrättävään veroon lisää hieman osatyökykyisten työllisyyttä määräsuuden tuntumassa olevissa yrityksissä. Humer, Wuellrich ja Zweimüller (2007) taas tutkivat ohjelmaa, joka pyrki edistämään osatyökykyisten henkilöiden työmarkkina-asemaa, sekä ohjelman nopeaa laajentamista 1990-luvulla ja 2000-luvun alkupuolella. Ohjelma paransi osallistujien työturvaa, velvoitti yrityksiä palkkaamaan heitä ja tuki näin toimineita yrityksiä. Tulosten perusteella ohjelmaan kuulumisen heikensi niiden työllisyysnäkyviä, joilla ei ollut ennestään työtä, ja toisaalta paransi selvästi niiden työllisyyttä, jotka olivat jo valmiiksi työllisiä.
- 11 Tutkimuksessa hyödynnetään kahta kyselypohjaista poikkileikkausaineistoa. Ongelmana aineistoissa on, että työkykyä koskevat tiedot perustuvat vastaajien itsearviointiin, joten tutkimuksessa tarkasteltavat osatyökykyiset saattavat erota ainakin jossain määrin sellaisesta aineistosta, jossa osatyökykyiset olisi tunnistettu esim. työkykyä koskevien asiantuntija-arvioiden perusteella.
- 12 Datta Gupta, Larsen ja Thomsen (2015) eivät valitettavasti tarkastele, kuinka muutos vaikutti sellaisten osatyökykyisten henkilöiden työllistämiseen, jotka olivat aiemmin olleet töissä muualla kuin valtion työnantajilla. Tämä johtuu ilmeisesti siitä, että tällaisia tapauksia on yleisesti ottaen ollut melko vähän.
- 13 Liian pienelle joukolle kohdennetun palkkatuen uhkana voi kuitenkin olla ns. leimautumisvaikutus (engl. stigmatizing effect), jossa työnantajat näkevät palkkatuen merkinä työnhakijan heikosta tuottavuudesta ja välttävät tästä johtuen tukeen oikeutettujen henkilöiden palkkaamista. Ks. esim. Burtless (1985) ja Baert (2016).
- 14 Tällainen lopputulos voi kenties aluksi vaikuttaa nurinkuriselta. Asiaa voi kuitenkin havainnollistaa ajattelemalla, että palkkatukia kohdennettaisiin lähinnä vastikään valmistuneille korkeakouluetuille työttömille työnhakijoille. Tällöin valtaosa palkkatuen kohderyhmästä varmasti kiinnittyisi nopeasti avoimille työmarkkinoille. Palkkatuet eivät kuitenkaan olisi todellisuudessa kovin vaikuttavia, koska tukityöllistetyt olisivat kuitenkin luultavasti työllistyneet aivan yhtä hyvin myös ilman tukea.
- 15 Kuten Aho ja Kunttu (2001, s. 14-15) toteavat, tällä rajauksella pitkäkestoisiin (yli 12 kk kestäviin) toimenpiteisiin osallistuneet työttömät rajataan tarkasteluiden ulkopuolelle. Tukityöllistämisten ja ammatillisten työvoimakoulutusten tapauksessa yli vuoden kestäneet toimenpitejaksot olivat kuitenkin heidän mukaansa varsin harvinaisia tarkastelujaksolla.

- 16 Valitettavasti he eivät kuitenkaan yritä arvioida tukityöllistämisen osalta, kuinka herkästi aineistosta puuttuvat havaitsemattomat tekijät voivat mahdollisesti vääristää tuloksia. Ammatillisen työvoimakoulutuksen kohdalla he sen sijaan yrittävät arvioida havaitsemattomien tekijöiden luomaa harhaa, ks. luku 3.
- 17 Suhteellisesti työllisyysvaikutukset ovat tosin suurimmat pitkäaikaistyöttömien osalta. 12 työttömyyskuukauden jälkeen yksityisen sektorin tukityössä aloittavia työttömiä on kuitenkin Hämmäläisen ja Tuomalan (2006) aineistossa hyvin vähän, joten tätä työttömien joukkoa koskevat vaikutusarviot ovat hyvin epävarmoja eivätkä estimoidut vaikutukset siten ole tilastollisesti merkitseviä.
- 18 Hämmäläisen ja Ollikaisen (2004) mukaan tarkastelut rajataan vain ensimmäisen työttömyysjaksonsa kokeviin nuoriin yhtäältä yhdenmukaisen työttömyyshistorian varmistamiseksi ja toisaalta sen vuoksi, että nuorten mahdollinen aiempi toimenpiteisiin osallistuminen ei vaikuttaisi osaltaan toimenpiteiden vaikuttavuuteen.
- 19 Tällaisen tutkimusasetelman valitsemalla Hämmäläinen ja Ollikainen (2004, s. 7-8) pyrkivät huomioimaan kuluvaan työttömyysjakson keston vaikutuksen toimenpiteisiin valikoitumiseen. On nimittäin todennäköistä, että työttömyysjakson kestolla on vaikutusta sekä tarkasteltaviin tulemiin että todennäköisyyteen osallistua toimenpiteisiin. Kaltaistamista hyödynnettäessä tällainen tekijä tulisi siis ottaa huomioon.
- 20 Hämmäläisen ja Tuomalan (2006) tutkimuksessa kontrolliryhmän työttömien tosin sallittiin osallistua myös muuhun kuin tarkasteltavaan toimenpiteeseen.
- 21 Brown ja Koettl (2015) taas esittävät, että syynä myönteisten ansiotulovaikutusten puutteeseen voivat myös olla ns. kilpailuvaikutukset, sillä työvoimakoulutukset nostavat työn kokonaistarjontaa ja voivat näin painaa yleistä palkkatasoa alaspäin.
- 22 Myös Aakvik (2003) tarkastelee osatyökykyisille suunnattujen, työllistymisen edistämiseen tähtäävien koulutusten vaikuttavuutta Norjassa. Norjan osatyökykyisille suunnattuja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä koskevaa kansainvälistä tutkimusnäyttöä käsitellään lisäksi luvussa 5 kuntouttavan työtoiminnan yhteydessä.
- 23 Tuomala (2000, 2002) hyödyntää analyyseissaan ns. diskreetin valinnan menetelmiä (engl. discrete choice methods).
- 24 Hämmäläinen ja Ollikainen (2004) kuitenkin uskovat, että käytettävä aineisto riittää vangitsemaan suuren osan työvoimakoulutukseen liittyvästä valikoitumisesta. He huomauttavat, että Hämmäläisen (2002) tutkimus viittaa havaitsemattomien tekijöiden merkityksen vähentyneen työvoimakoulutuksiin valikoitumisessa tarkasteluajanjaksolla. Syynä tähän lienee, että 1990-luvun laman jälkeen hakemusten määrä työvoimakoulutuksiin nelinkertaistui, minkä vuoksi he arvioivat aineistossa havaittavien tekijöiden (ikä, edeltävä työmarkkina- ja koulutushistoria, jne.) korostuneen opiskelijavalinnoissa.
- 25 Mikäli Hämmäläisen ja Ollikaisen (2004) tutkimuksessa olisi kyetty tarkastelemaan hieman pidempää ajanjaksoa, olisi voitu mahdollisesti saada viitteitä työvoimakoulutuksen ja muodollisen koulutuksen suhteellisesta vaikuttavuudesta.
- 26 Samanlaisella tutkimusasetelmalla on viime vuosina tarkasteltu myös kotouttamisohjelmien ylisukupolvisia vaikutuksia. Ks. Hämmäläinen, Pesola ja Sarvimäki (2015), jotka tutkivat kotouttamisen vaikutuksia maahanmuuttajien lapsien kouluttautumiseen.
- 27 Viimeaikaista kuvailevaa tutkimusta kotouttamissuunnitelmien piirissä olevista maahanmuuttajista tarjoavat mm. Aho ja Mäkiäho (2017). He tarkastelevat raportissaan maahanmuuttajia, joille tehtiin kotouttamissuunnitelma vuosina 2003 tai 2008. Näiden maahanmuuttajien työmarkkina-aseman kehittymistä seurataan viiden vuoden tarkastelujaksolla.
- 28 Hyvä esimerkki tällaista asetelmaa hyödyntävästä kotimaisesta tutkimuksesta on Tervonen, Kortelainen ja Kanninen (2017).
- 29 Ks. Norjan ammatillista kuntoutusta koskien myös Aakvik, Heckman ja Vytlacil (2005). Heidän tulostensa perusteella kuntoutukset eivät auta niihin osallistuvien työllistymisedellytyksiä, vaan saattavat jopa haitata niitä. He kuitenkin toteavat, että tuloksiin liittyy huomattavaa epävarmuutta.
- 30 Väliaikaiseen työkyvyttömyysavustukseen oikeutetuilla henkilöillä on lääkärin toteama, terveydellisistä syistä merkittävästi alentunut työkyky (Markussen ja Røed, 2014).
- 31 TEM:in työvoimapalveluiden seurantatutkimusten lisäksi kuntouttavaa työtoimintaa tarkastelemaan kuvaileviin tutkimuksiin kuuluvat mm. Karjalainen ja Karjalainen (2010) ja Saikku (2015).
- 32 Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvilla toistuva toimenpiteisiin osallistuminen on hyvin yleistä. Lisäksi Aho ym. (2018) havaitsevat, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvilla uusi jakso alkaa useimmiten puolen vuoden sisällä edellisestä ja on tyypillisesti jälleen kuntouttavaa työtoimintaa.
- 33 Muihin kuin taloustieteellisiin tutkimuksiin kuuluvat mm. Vuori ja Vesalainen (1999), Vuori, Silvonen, Vinokur ja Price (2002), Vuori ja Silvonen (2005) sekä Malmberg-Heimonen ja Vuori (2005).
- 34 Tämä tutkimus havainnollistaa osaltaan myös hyvin, kuinka tärkeää on arvioida nimenomaan juuri sitä, kuinka työttömille kävisi ilman toimenpiteeseen osallistumista. Kummankin satunnaiskokeen tapauksessa koe- ja kontrolliryhmän työllisyys nimittäin kasvaa vahvasti tarkastelujaksolla (luultavasti pitkälti tarkastelujaksolla vallinneen vahvan noususuhdanteen ansiosta). Mikäli kokeilun vaikutuksia olisi yritetty arvioida esim. tavallisten seurantatutkimusten tavoin seuraamalla ainoastaan koeryhmän työllistymistä, olisi voitu hyvin päätyä toteamaan, että kokeilu on hyödyttänyt merkittävästi siihen osallistuneita työttömiä.
- 35 Kuten jo aiemmin todettiin, alle 25-vuotiailla ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuminen on harvinaista. Tästä johtuen Hämmäläisen ym. (2014) koeryhmän muodostavat 23-24-vuotiaat nuoret on luultavasti ohjattu työvoimakoulutuksen sijaan tavalliseen koulutukseen.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-486-6 (PDF)