



TEOLLISUUDEN
PALKANSAAJAT

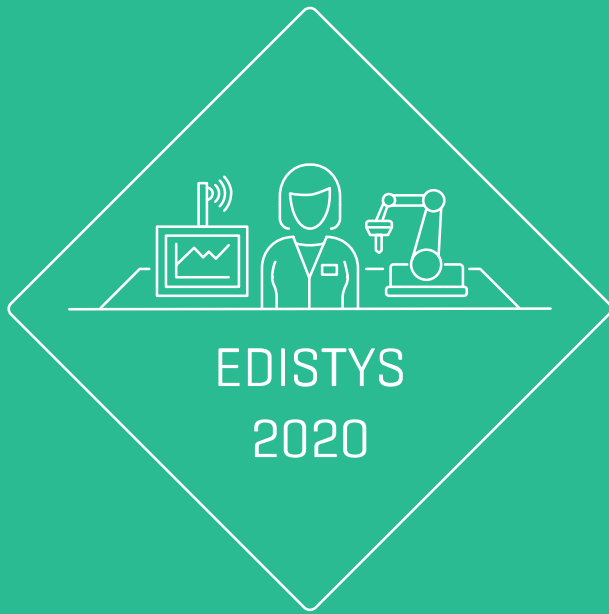
Edistys



Raportti

KUINKA LISÄTÄ TYÖLLISYYTTÄ AKTIIVISELLA TYÖVOIMAPOLITIIKALLA

Suosituksia Suomelle



EDISTYS
2020



Kuinka lisätä työllisyyttä aktiivisella työvoimapolitiikalla? Suosituksia Suomelle

ARI-MATTI NÄÄTÄNEN

Julkaisija: Teollisuuden palkansaajat TP ry
978-952-7324-10-3 (nidos)
978-952-7324-11-0 (pdf)
Ulkoasu: Karmas Oy / Ferry Design Agency
Painatus: Top-Mainos Oy
Painettu Espoossa 2020



SISÄLLYS

6	KIRJOITTAJAESITTELYT
8	ESIPUHE <i>Merja Jutila Roon</i> Työllisyys takaisin kasvu-uralle oikein kohdennetulla aktiivisella työvoimapolitiikalla
12	RAPORTTI <i>Ari-Matti Näätänen</i> Kuinka lisätä työllisyyttä aktiivisella työvoimapolitiikalla? Suosituksia Suomelle
12	Suosituksia Suomelle
18	1. Johdanto
21	2. Mitä on aktiivinen työvoimapolitiikka?
23	Aktiivinen työvoimapolitiikka 2000-luvun aktivointiparadigman aikana
28	3. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset talouteen, työllisyyteen ja työttömien hyvinvointiin
29	Taloudelliset vaikutukset
31	Vaikutus työllisyyteen talouskriisissä ja kriisin jälkeen
33	Vaikutus työttömien osallistujien työllistymiseen keskimäärin
36	Vaikutukset työttömiin nuoriin
40	Vaikutukset ikääntyneisiin työttömiin
45	Vaikutukset matalasti koulutettuihin työttömiin
48	Vaikutukset työttömiin maahanmuuttajiin
53	Vaikutukset työttömiin toimeentulotuen asiakkaisiin
58	Vaikutukset ansiosidonnaisen asiakkaisiin
61	Vaikutukset työttömien hyvinvointiin, työn laatuun ja kuormittavuuteen
65	4. Yhteenveto
69	5. Johtopäätökset
72	Lähteet
78	Liitteet



VTM Ari-Matti Näätänen

Ari-Matti Näätänen on työvoimapolitiikan tutkija. Hän suorittaa väitöskirjaopintoja Turun yliopistossa sosiaalipolitiikan oppiaineessa. Näätänen tutkii väitöskirjassaan aktiivisen työvoimapolitiikan muutostekijöitä. Hän on työskennellyt muun muassa yliopisto-opettajana Turun yliopistossa, tutkijana SOSTEssa ja tutkimuspäällikkönä Kalevi Sorsa -säätiössä.




Merja Jutila Roon, PhD

Merja Jutila Roon on Teollisuuden palkansaajien pääsihteeri. Hän väitteli valtiotieteistä Yhdysvalloissa vuonna 2010. Aiemmin Jutila Roon on työskennellyt muun muassa apulaisjohtajana New Yorkin kaupungin yliopiston EU-tutkimuskeskuksessa ja tutkijana ajatuspaja Kalevi Sorsa -säätiössä.

ESIPUHE

Merja Jutila Roon

Työllisyys takaisin kasvu-uralle oikein kohdennetulla aktiivisella työvoimapolitiikalla



Työvoimapolitiikka on ollut aktiivisesti esillä julkisessa keskustelussa sekä poliittisen valmistelun kohteena vuonna 2019 alkaneen hallituskauden alusta asti. Hallituksen tavoitteena oli työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Keinoja on valmistelu muun muassa hallituksen asettamissa kolmikantaisissa työryhmissä ja tavoitteen saavuttaminen näytti hyvin todennäköiseltä vielä talvella 2020.

Tilanne kuitenkin muuttui dramaattisesti politiikan ulkopuolisista syistä. Keväällä 2020 alkanut koronakriisi ja epidemian hidastamiseksi käyttöön otetut poikkeukselliset rajoitustoimet aiheuttivat ennennäkemättömän pysähdysten taloudessa. Tästä syystä erityisesti lomautettujen määrä kasvoi keväällä räjähdysmäisesti. Työmarkkinajärjestöt sopivat heti koronakriisin alkaessa paketista, joka muun muassa nopeutti yhteistoimintaneuvotteluita ja paransi työnsä menettäneiden turvaa, mutta myös helpotti lomautuksia.

Tätä kirjoittaessa emme tiedä kuinka monet lomautetuista pääsevät palaamaan entiseen työhönsä ja kuinka irtisanottujen määrä vielä kasvaa. Emme myöskään tiedä pandemian kestosta tai sitä missä määrin globaali kysynnän lasku vaikuttaa



teollisuuden tilauskantaan ja työllisyyteen Suomessa. Uhkana on työttömyyden ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden kasvu, mikäli taloudellinen shokki pitenee.



***Työttömäksi jääneiden
työkyky ja osaaminen
tulee turvata.***

Tässä raportissa työvoimapolitiikan tutkija, VTM Ari-Matti Näätänen esittää työttömyyden alenevan nopeammin kriisin jälkeen, mikäli työttömien työkyky ja osaaminen säilyvät tai vahvistuvat kriisin aikana. Siksi sekä nyt työnsä menettävien että jo ennen kriisiä työttömäksi jääneiden työkyky ja osaaminen tulee turvata aktiivisin toimenpitein. Aikaisessa vaiheessa tehty investointi oikein suunnattuihin työvoimapolitiisiin toimiin säästää tulevaisuudessa niin taloudellisia kuin inhimillisiä voimavaroja.

Raportissa on koottu yhteen vaikuttavuuskirjallisuuden opetuksia aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Tarkoituksena on ollut selvittää tutkittuun tietoon perustuen sitä, miten aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksia voidaan parantaa Suomessa. Näätäsen työ osoittaa, että eri aktiivisen työvoimapolitiikan keinot toimivat eri tavoin eri kohderyhmille. Niiden vaikutus voi olla jopa halutusta päinvastainen, mikäli keinovalikoimasta hyödynnetään väärää toimenpidettä. Siten yksi aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide ei välttämättä sovi kaikille työttömille. Järkevintä julkisten resurssien käyttöä on eri ryhmille kohdennetut toisistaan poikkeavat täsmätoimenpiteet.

Aktiivisen työvoimapolitiikan keinot eivät näy työllisyysasteessa lyhyellä aikavälillä. Perspektiivi tulee olla pidemmällä globaalien pandemian ja taloudellisen äkkipysähdyksen jälkeisellä aikakaudella, jolloin julkisen talouden velkasuhdetta vakautetaan ja edelleen kamppailemme korkean huoltosuhteen kanssa. Hallituksella on nyt mahdollisuus ottaa käyttöön keinoja, jotka vaikuttavat ennaltaehkäisevästi pitkäaikaisyöttömyyden kasvuun ja nopeuttaa työnsä menettävien paluuta työhön uuden nousun alkaessa.



***Eri aktiivisen
työvoimapolitiikan
keinot toimivat eri tavoin
eri kohderyhmille.***

Ohjausryhmän työhön osallistuivat keväällä 2020 erikoistutkija Simo Aho Tampereen yliopistosta, pääekonomisti Patrizio Lainà STTK:sta, työpolitiikan dosentti Matti Sihto Turun yliopistosta, sekä ryhmäpäällikkö Minna Ylikännö Kelan tutkimuksesta. Kiitämme heitä arvokkaasta palautteesta.

Helsingissä 8.6.2020

Merja Jutila Roon



RAPORTTI

Ari-Matti Näätänen

Kuinka lisätä työllisyyttä aktiivisella työvoimapolitiikalla? Suosituksia Suomelle



SUOSITUKSIA SUOMELLE

Työllisyyden parantaminen kuuluu Suomessa julkisen keskustelun kestoaiheisiin. Keskustelua käydään myös tätä tutkimusta kirjoitettaessa, kun koronaviruksen aiheuttama taluskriisi uhkaa yhä kasvavan joukon toimeentuloa lomautusten ja työttömyyden vuoksi. Lisäksi Suomen nykyinen hallitus etsii toimenpiteitä työllisyysasteen nostamiseksi kolmikantaisissa työllisyystyöryhmissä, jotka tarkastelevat aktiivisen työvoimapolitiikan lisäksi muun muassa verotuksen ja sosiaaliturvan mahdollisuuksia edistää työllisyyttä.

Käsillä oleva meta-analyysi antaa yhdeksän konkreettista suositusta¹ aktiivisen työvoimapolitiikan kehittämiseksi, jotta tavoitteisiin työllisyyden osalta päästäisiin.

¹ Suositusten taustalla oleva meta-analyysi on kuvattu luvuissa kolme ja neljä. Suosituksissa yhdistyvät viimeaikaiset hyväksi havaitut aktiivisen työvoimapolitiikan hankkeet ja vaikuttavuustutkimuksen tulokset. Näin ollen suositellun toimenpiteen vaikuttavuutta ei välttämättä ole testattu (esim. Etableringjob joka otetaan käyttöön Ruotsissa kesällä 2020), mutta sitä voidaan kuitenkin riittävällä varmuudella esittää suosituksia Suomelle vaikuttavuuskirjallisuuden perusteella.



Nämä suositukset puuttuvat joko kokonaan tai osittain niiden vaihtoehtojen joukosta, joilla Suomen työllisyyttä aiotaan tällä hetkellä edistää.



Selkeimmät työllisyshyödyt aktiivisesta työvoimapolitiikasta saadaan kohdentamalla sitä haastavassa työmarkkina-asemassa olevien työttömien ryhmiin siten, että ne huomioivat työttömän yksilönä.

Tekemäni meta-analyysin perusteella selkeimmät työllisyshyödyt aktiivisesta työvoimapolitiikasta saadaan kohdentamalla sitä haastavassa työmarkkina-asemassa olevien työttömien ryhmiin siten, että ne huomioivat työttömän yksilönä. Lisäksi aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutukset voivat vaihdella eri työttömien ryhmissä. Laaditut yhdeksän konkreettista suositusta Suomelle esitellään nuorten, ikääntyneiden, toimeentulotuen asiakkaiden ja maahanmuuttajien työllisyyden parantamisen näkökulmista.

Nuoret

SUOSITUS: Nuorten työllisyyttä edistetään palveluilla ja ohjauksella, ei sanktioilla.

1. Suomeen perustetaan Saksan Työtietokeskus-esimerkkiä (Berufsinformationszentrum) mukaileva nuorten työllisyyden edistämiseen keskittyvä yksikkö nykyisen työvoimahallinnon yhteyteen. Se toimii tiiviissä yhteistyössä koulujen ja nuorten kanssa. Se tarjoaa nuorille työ- ja koulutusohjausta sekä toimii työvoimavälittäjänä. Nuoret tutustuvat sen toimintaan jo peruskoulussa, jotta palvelun hakeminen ja saaminen eivät myöhemmin elämässä leimaisi nuoria.

Ikääntyneet

SUOSITUS: Ikääntyneiden työllistettävyyttä parantavat osaamisen tunnustaminen, sen päivittäminen ja työkyvyn ylläpito.

2. Ikääntyneiden työvoimapalvelua kehitetään vaikuttavammaksi ja yksilöllisemmäksi Saksan Perspective50plus -hankkeen oppeja mukaillen. Hankkeessa vahvistetaan ikääntyneiden työttömien työkykyä tarjoamalla aktiivisen työvoimapolitiikan toimien lisäksi esimerkiksi terveystalveluita.
3. Ikääntyneiden työllisyyden vahvistamiseen perustetaan pysyvä edunvalvonta- ja viestintäorganisaatio kuten Norjassa. Sen tarkoituksena on vaikuttaa työnantajiin, päättäjiin ja kansalaisiin muun muassa ikä syrjinnän torjumiseksi työpaikoilla. Lisäksi se kehittää ja tutkii työelämän malleja, joilla lisätään ikääntyneiden työhyvinvointia.
4. Hollannin ”Aloite kestävästä työllistettävyydestä” (2012) otetaan käyttöön myös Suomessa ja se sijoitetaan Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) alaisuuteen. Se tarjoaa tukea murrosvaiheessa oleville yrityksille, jotta ikääntyneiden



työntekijöiden irtisanomisilta voitaisiin välttyä. Lisäksi se toimii yritystasolla työkyvyn alentumisen ehkäisemiseksi ja ikääntyneiden työn tuottavuuden parantamiseksi.

Maahanmuuttajat



SUOSITUS: Maahanmuuttajien työllisyyttä vahvistetaan yrityksille suunnatun palkkatuen, kielikoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen kautta.

5. Suomessa otetaan käyttöön Ruotsin Etableringjobb -esimerkin mukainen palkkatuki maahanmuuttajataustaisille työttömille. Se toteutetaan Ruotsin mallin mukaisesti siten, että tuen käyttöönottoon liittyvä byrokratia on mahdollisimman kevyttä. Ruotsin esimerkkiä mukaillen maahanmuuttajien palkkatukeen sisältyy mahdollisuus kielikoulutukseen ja/tai ammatilliseen koulutukseen työajalla.

Toimeentulotuen asiakkaat



SUOSITUS: Toimenpiteet toimeentulotuen asiakkaiden työllisyyden vahvistamiseksi räätälöidään yksilöllisesti. Vaikeimmin työllistyville avataan polkuja kohti työelämää palveluja vaiheistamalla.

6. Suomessa otetaan oppia Saksan Jobperspektive-hankkeesta, johon osallistuvien toimeentulotuen asiakkaiden työllistyminen vaiheistetaan. Ensimmäisessä vaiheessa työllistettävyyden edellytyksiä parannetaan esimerkiksi kuntoutuksen tai sosiaali- ja terveyspalvelujen avulla. Toisessa vaiheessa työllistävyyttä vahvistetaan palkkatuetun työn, luokahuonekoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen avulla siten, että mahdollisuus siirtyä avoimille työmarkkinoille paranee. Vaiheistamisen tarkoituksena

on työkyvyn ja -osaamisen palauttaminen sekä vahvistaminen. Osallistujien avoimille työmarkkinoille työllistymiseen suhtaudutaan realistisesti siten, että työllistettävyyden edistäminen on toimenpiteissä etusijalla. Palvelun vaiheistaminen yllä kuvatulla tavalla voisi Kluven (2019) tutkimuksen perusteella tuottaa hyviä tuloksia etenkin nuorten toimeentulotuen asiakkaiden kohdalla.

Muita suosituksia

SUOSITUS: Suomessa harjoitettavaa työvoimapolitiikkaa tulee arvioida kriittisesti vaikuttavuustutkimuksella. Aktiivista työvoimapolitiikkaa johdetaan tiedolla vaikuttavuuden parantamiseksi.

7. Muiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden ohella esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus pitäisi saattaa kriittisen arvioinnin piiriin. Kuntouttava työtoiminta vertautuu työllisyysvaikutuksissa julkisen sektorin työllistämiseen ja niiden vaikutukset ovat vähäisiä (Aho, Tuomala, Hämäläinen ja Mäkiäho 2018). Lisäksi kansainvälinen tutkimus osoittaa, että julkisilla työllistämistöillä ja niihin vertautuvilla toimenpiteillä voi olla jopa negatiivinen vaikutus työllisyyteen pitkällä aikavälillä useimmissa työttömien ryhmissä. Pitää esimerkiksi selvittää, ovatko kuntouttavaan työtoimintaan ohjatut olleet kyseessä olevan palvelun tarpeessa, ettei toimilla ole heikennetty osallistuneiden työmarkkina-asemaa. Siksi alla siteeratun hallitusohjelmakirjauksen (VNK 2019, s. 133) huolellista toimeenpanoa on syytä kiirehtiä.

"Kuntouttavan työtoiminnan järjestelmä uudistetaan sosiaalisella kuntoutuksella, jossa otetaan huomioon pitkäaikaistyöttömän tai heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön yksilöllinen kuntoutustarve työelämävalmiuksien vahvistamiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden turvaamiseksi."



8. Meneillään ja suunnitteilla olevia hankkeita (esimerkiksi Omavalmentaja-hanke) aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden parantamiseksi on syytä jatkaa ja panostaa niiden vaikuttavuuden mittaamiseen. Sen lisäksi täytyy jatkaa hyväksi havaittuihin kansainvälisiin kokeiluihin perehtymistä ja testata niiden toimivuutta Suomessa. Esimerkiksi TE-palvelun työllisyystuloksia on onnistuttu parantamaan henkilöstön palkkausta kehittämällä siten, että työttömän työllistyminen tulee huomioiduksi palkkauksessa. Lisäksi julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajat ylittäviä toimintamalleja on edelleen kehitettävä ja niiden vaikuttavuutta parannettava tutkimuksen avulla. Tämä kattaa esimerkiksi yritysten suoriutumisen vaikeasti työllistyvien työvoimapolitiikan suunnittelijoina ja toteuttajina.

SUOSITUS: Talouskriisissä aktiivista työvoimapolitiikkaa tulee harjoittaa niin, että työttömien työkyky ja osaaminen säilyvät kriisin aikana.

9. Työkyvyn ja osaamisen säilyminen nopeuttaa työttömyyden alentumista kriisin jälkeen. Talouskriisin aikana ja sen jälkeen on syytä huolehtia, että aktiivisen työvoimapolitiikan resurssit riittävät työttömyyden kasvun lisäämään palvelukysyntään. Suositeltavia aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä talouskriisissä ovat yksilöllisesti toteutettu ammatillinen koulutus, palkkatuki yksityiselle sektorille sekä työvoimapolitiittinen koulutus. Lisäksi työajan jakamista (work sharing) voi suositella kriisin akuutissa vaiheessa (Brown & Koettl 2015).



1. JOHDANTO

Suomi käyttää aktiiviseen työvoimapolitiikkaan yli kaksi miljardia euroa vuodessa. Työttömyyden laajoista kustannuksista kansantaloudelle tämä on ollut noin viidesosa (Alasalmi ym. 2019). Suomen aktiivisen työvoimapolitiikan resursseja ei siis voida pitää vähäisinä, vaikka ne ovat olleet pienemmät kuin Ruotsissa ja Tanskassa työttömyyteen suhteutettuina (ks. Kuvio 1). Tässä raportissa väitän, että Suomen panostus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan saadaan valjastettua nykyistä parempiin työllisyystuloksiin ottamalla oppia kansainvälisistä esimerkeistä ja hyödyntämällä alan laajaa vaikuttavuuskirjallisuutta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarjota päättäjille ja muille vaikuttajille tutkittuun tietoon perustuvia suosituksia, kuinka Suomen aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta voitaisiin parantaa.

Mitä sitten on aktiivinen työvoimapolitiikka?² **Aktiivinen työvoimapolitiikka tarkoittaa toimenpiteitä ja palveluita, joilla pyritään aktiivisesti tukemaan työnhakijan työllistymisen edellytyksiä** (muun muassa työnvälitys, työvoima-

² Aktiivisen työvoimapolitiikan määrittelystä tarkemmin seuraavassa luvussa.



Suomen panostus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan saadaan valjastettua nykyistä parempiin työllisyystiloihin ottamalla oppia kansainvälisistä esimerkeistä ja hyödyntämällä alan laajaa vaikuttavuuskirjallisuutta.

välitys) ja osa tarjotaan harkintaan perustuen vain osalle työttömistä. Yksilöllisen harkinnan perusteella tarjottavia palveluita ovat muun muassa työvoimapolitiittinen koulutus, palkkatuettu työ, valmennus ja kuntouttava työtoiminta. Näihin palveluihin osallistuvien osuutta kaikista työttömistä kutsutaan aktivointiasteeksi. Aktivointitoimenpiteisiin hakeutumista ja niissä pysymistä vahvistetaan työttömyysturvaan kohdentuvilla sanktioilla, jotka voivat laskea työttömyysturvan tasoa määrääjäksi tai sulkea työttömän työnhakijan sen ulkopuolelle määrääjäksi tai tois-
taiseksi (Aho 2019; Alasalmi & Busk 2019).

Tässä meta-analyysissä vastaan kysymykseen: "miten aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksia voidaan parantaa Suomessa?" Kysymystä lähestytään olemassa olevan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuskirjallisuuden avulla. Olen perehtynyt 25 vaikuttavuustutkimuksen keskeisiin havaintoihin ja johtopäätöksiin. Tuotan niiden pohjalta suosituksia aktiivisen työvoimapolitiikan kehittämiseksi Suomessa. Tarkastelen aiemman tutkimuskirjallisuuden avulla aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia talouteen ja työllisyyteen siten, että viimeksi mainitussa tarkastelua syvennetään kuuteen työttömien ryhmään: nuoret, ikääntyneet, maahanmuuttajat, matalasti koulutetut, toimeentulotuen saajat ja ansiosidonnaisen saajat. Lisäksi tarkastelen aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusta työttömien hyvinvointiin ja työn laatuun.

poliittinen koulutus, työnhakuneuvonta). Aktiivisen työvoimapolitiikan yläkäsite on työvoimapolitiikka. Siihen kuuluvat aktiivisen työvoimapolitiikan lisäksi passiivinen työvoimapolitiikka, eli esimerkiksi ansi-
osidonnainen työttömyysturva, työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Suomessa passiivisen työvoimapolitiikan menot ovat olleet noin kaksinkertaiset aktiivisen työvoimapolitiikan menoihin verrattuna (Eurostat 2020).

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimeenpanosta vastaavat yleensä julkiset työvoimaja/tai sosiaalipalveluviranomaiset. Osa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista on tarjolla kaikille (työnhakuneuvonta ja työn-

Analyysini tulokset osoittavat, että osa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä vahvistaa tiettyjen ryhmien työllisyyttä, kun taas sama toimenpide jossakin toisessa ryhmässä voi aiheuttaa negatiivisia työllisyysvaikutuksia. Tulosten mukaan nuoret ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä olevat reagoivat eri tavoin aktiivisen työvoimapolitiikan toimien vahvistamiseen sanktioilla. Tulokset osoittavat myös, että julkiselle sektorille työllistäminen vaikuttaa eri tavoin edellä mainittujen ryhmien työllisyyteen. Maahanmuuttajatyönhakijat näyttäisivät hyötывän



Osa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä vahvistaa tiettyjen ryhmien työllisyyttä, kun taas sama toimenpide jossakin toisessa ryhmässä voi aiheuttaa negatiivisia työllisyysvaikutuksia.

erityisen paljon palkkatuesta yksityiselle sektorille, kun taas matalasti koulutetuilla ja ansiosidonnaisen asiakkaila sen vaikutus on tutkimusten mukaan neutraali tai jopa negatiivinen. Muun muassa näiden havaintojen kautta tein yhdeksän suositusta Suomelle, jotka esitettiin paperin ensimmäisessä osassa.

Meta-analyysi tuo työllisyysvaikutusten lisäksi tarkasteluun mukaan myös aktiivisen työvoimapolitiikan hyvinvointivaikutukset. Hyvinvointivaikutukset auttavat ymmärtämään toimenpiteiden talous- ja työllisyysvaikutuksia korjaten tutkimuksessa ja politiikassa usein esiintyvän puut-

teen, jossa analyysi ei ulotu työttömän subjektiivisen kokemuksen tasolle. Analyysin perusteella esitän toteutettavaksi toimeenpanoltaan konkreettisia ja sisällöltään fokuoituja hankkeita, jotka vastaavat viimeisimmän tutkimuskirjallisuuden havain-
toja työllisyysvaikutuksiltaan vaikuttavasta aktiivisesta työvoimapolitiikasta.

Seuraavassa luvussa kuvaan aktiivista työvoimapolitiikkaa sekä sisällön että yhteiskunnallisen kontekstin näkökulmista. Tarkastelun tavoitteena on konkretisoida aktiivisen työvoimapolitiikan viimeaikaiseen kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä länsimaissa ja Suomessa käsitteenmäärittelyn lisäksi. Tämän jälkeen tarkastelen aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia tutkimuskirjallisuuden valossa ja johdan analyysin pohjalta keskeiset johtopäätökset (ks. Taulukko 11).



2. MITÄ ON AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIikka?

Vaikka aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutukset voivat jäädä vaatimattomiksi etenkin lyhyellä aikavälillä ja niistä syntyy aina kustannuksia yhteiskunnalle, ei aktiivisen työvoimapolitiikan harjoittamisesta ole luovuttu yhdessäkään länsimaassa. Aktiivisen työvoimapolitiikan pysyvyyteen länsimaiden työllisyyden edistämisen keinovalikoimassa vaikuttaa ainakin viisi asiaa. Yksi keskeinen syy on se, että aktiivisen työvoimapolitiikan yleisen tavoitteen voivat jakaa niin vasemmisto- kuin oikeistopuolueet. Aktiivisen työvoimapolitiikan yleisenä tavoitteena on parantaa työmarkkinoiden toimintaa työvoiman kysyntään ja tarjontaan kohdistuvien interventioiden kautta (Sihto 2001). Toinen syy työvoimapolitiikan suosioon lienee se, että se on yksi esimerkki yhteiskuntapolitiikan osa-alueesta, joka joutuu vastaamaan pääosin muilla politiikkaloikoilla tehtyihin virheisiin (Ilmakunnas 2010). Työvoimapolitiikka on siten yksi harvoista politiikkatoimista, jolla voidaan suoraan vaikuttaa työttömyyteen esimerkiksi talouskriisin aikana tai elinkeinorakenteen

muuttuessa. Kolmas syy on työvoimapolitiikan syrjäytymistä ehkäisevä vaikutus. Työvoimapolitiikan toimiin osallistuminen tuo rakennetta työttömän elämään ja lisää yhteyttä muuhun yhteiskuntaelämään. Lisäksi aktiivisen työvoimapolitiikan toimiin osallistuminen korottaa työttömyystukea useimmissa länsimaissa. Neljänneksi työvoimapolitiikan avulla voidaan lisätä tai vähentää sosiaaliturvan vastikkeellisuutta. Viidenneksi työvoimapolitiikka itsessään lähettää vahvan signaalin työyhteiskunnanormiston puolesta. Se on yksi tapa kertoa konkreettisesti sekä työssäkäyville että työttömille, että työhön osallistuminen on tärkeää myös hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisen kannalta (Dingelday 2007).

Aktiivisella työvoimapolitiikalla on selkeät rajoitteensa edellä kuvattujen perusteiden lisäksi. Vaikka aktiivisella työvoimapolitiikalla pystytään vaikuttamaan työvoiman kysyntään tietyssä määrin, kysyntään vaikuttaa voimakkaammin esimerkiksi talouden suhdanne. Lisäksi työllisyyden pitkän aikavälin kehityksessä yleisellä koulutus- ja sosiaalipolitiikalla on suurempi merkitys kuin työvoimapalveluiden tarjoamalla aktiivisella työvoimapolitiikalla. Sen sijaan aktiivisella työvoimapolitiikalla on vahvempi rooli osaavan työvoiman saatavuuden vahvistamisessa sekä ansiotyötä etsivien työttömien ja työvoiman tarpeessa olevien työnantajien yhteen saattamisessa (Aho 2019, 121).

Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut ja toimenpiteet eivät välttämättä paranna niihin osallistuvien työllistymistä lyhyellä aikajänteellä, vaikka ne tarjoavatkin erilaisia



Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden kannalta on erittäin tärkeää, että työvoimapalvelun tarjoaa hyvinvoiva ja ammattitaitoinen henkilöstö.

työllistymisedellytyksiä lisääviä tietoja, taitoja ja kontakteja. Tämä johtuu siitä, että palveluihin osallistuminen on käytännössä pois työnhakuun käytettävästä ajasta. Tätä negatiivista työllisyysvaikutusta kutsutaan lukkiutumisasiikutukseksi (Tuomala 2018, 25) ja sen pituus riippuu siis toimenpiteen kestoista. Toisin kuin palvelut, työttömyysturvan sanktiot eivät sisällä lukkiutumisasiikutusta, koska niiden ei oleteta vievän aikaa työnhailta (Calmfors 1994, 14, 32).

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden kannalta on erittäin tärkeää, että työvoimapalvelun tarjoaa hyvinvoiva ja ammattitaitoinen henkilöstö (Rosholm 2014). Coletton ja Simonan (2018) mukaan virkailijan empaattisuudella on vaikutusta siihen,



kuinka työtön kokee aktivointitoimeen osallistumisen, mikä puolestaan vaikuttaa työllistymiseen. Virkailija voi kokemuksellaan ja osaamisellaan sekä tiedossaan olevalla palveluvalikoimalla vaikuttaa siihen, mihin toimenpiteeseen työtön osallistuu. Kohtaamisen taustalla vaikuttaa yleisesti tiedossa oleva ja jaettu ymmärrys siitä, että tarjotusta palvelusta tai toimenpiteestä kieltäytymisestä voi koitua työttömälle toimeentuloa alentavia sanktioita. Jos aktiivisen työvoimapolitiikan palvelu toimitetaan hyvässä hengessä tasavertaisten osapuolten välillä, työttömän oman arvontunto ja itsekunnioitus vahvistuvat. Työvoimatoimiston virkailijan kyky asettaa työttömän asemaan vähentää negatiivisia vastareaktioita ja hyvä yhteistyö parantaa työllisyystuloksia. Kohtaamista vaikeuttavat esimerkiksi kiire ja stressi, jolloin asiakkaan yksilönä kohtaamiselle ei jää aikaa (Coletto & Simona 2018, 339–240).

Aktiivinen työvoimapolitiikka 2000-luvun aktivointiparadigman aikana

Tässä kappaleessa aktiivisen työvoimapolitiikan käsitteen määrittelyä jatketaan kuvailemalla sen viimeaikaista kehitystä länsimaissa. Kappaleen tavoitteena on asettaa edellä kuvattu aktiivisen työvoimapolitiikan määritelmä politiikanteon kontekstiin erittelemällä 2000-luvun aktivointiparadigmaa ja sen ominaispiirteitä. Kappale on tärkeä tämän raportin kannalta, koska yksi sen keskeisimmistä johtopäätöksistä aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden parantamiseksi koskee aktivointiparadigman haastamista ja kyseenalaistamista tutkittua tietoa hyödyntämällä.

1990-luvun aikana aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteeksi muodostui rakenteellisen työttömyyden³ lieventäminen nopeuttamalla työllistymistä, katkaisemalla työttömyysjakso ja vahvistamalla työttömän osaamista sekä työkykyä. Vaikka työmarkkinoille osallistumista on pidetty työttömyysturvan saamisen ehtona länsimaissa jo aiemmin, 1990-luvulla tämän sidoksen merkitys korostui. Tämä vaikutti aktiiviseen työvoimapolitiikkaan siten, että toimenpiteisiin osallistumisesta

³ Rakenteellisen työttömyyden teorian avulla pyritään selittämään, miksi matalasuhdanteessa noussut työttömyys palaa hitaasti talouskriisiä edeltäneelle tasolle. Selitysmallin mukaan työttömyysaika itsessään heikentää työttömän työllistymisen edellytyksiä. Pitkittyvä työttömyys voi johtaa osaamisen vanhentumiseen ja riippuvuuteen sosiaaliturvasta, mikä johtaa ihmisen passivoitumiseen. Rakenteellisen työttömyyden teoriassa kritiikki suuntautui myös ay-liikkeeseen, jonka katsottiin korottavan työssä olevien jäsentensä (sisäpiiriläisten) palkkoja niin, että työttömien palkkaaminen käy entistä kannattamattomaksi (Weishaupt 2011).

palkittiin ja tarjotusta palvelusta kieltäytymisestä rangaistiin esimerkiksi sanktioiden ja karenssien avulla. Näiden elementtien vahvistuminen työttömyysturvajärjestelmissä johti myöhemmin aktivointiparadigmaksi kutsuttuun työvoimapolitiikkaan 1990- ja 2000-luvuilla (Bonoli 2012, 199; Weishaupt 2011, 118).

Aktivointiparadigmaa on kuvattu yhdistelmäksi Anglo-Saksisten maiden yksilön vastuuta korostavia työmarkkinoita ja Pohjoismaiden (etenkin Tanskan ja Ruotsin) sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa, jossa erottuvat vahva panostus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja elämiseen riittävä perusturva (Auer, Umit & Leschke 2007). Vuoden 1997 Euroopan työllisyysstrategia sanoi aktivointiparadigman siten, että työmarkkinoiden pitäisi olla joustavat mutta valtion tulisi lisäksi taata toimeentulo ja osaamisen ylläpito työttömyyden sattuessa. Tätä kutsuttiin myös joustoturva-periaatteeksi (flexicurity). Käytännön politiikkaan tämä suositteli muun muassa resurssien kohdentamista kohti aktiivista työvoimapolitiikkaa työttömyysturvasta ja muista passiivisista etuuksista. 1990-luvun loppupuolella esimerkiksi Göran Persson Ruotsissa, Poul Nyrup Rasmussen Tanskassa, Gerhard Schröder Saksassa ja Tony Blair Isossa-Britanniassa toteuttivatkin politiikkaa, joka lisäsi työmarkkinoiden joustoja ja panostuksia aktiiviseen työvoimapolitiikkaan (Lødemel ja Trickey 2001).

2000-luvun vaihteen innostus aktiivisen työvoimapolitiikan harjoittamiseen on nähtävissä kuviossa 1. Siinä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin kohdennetut resurssit bruttokansantuotteeseen suhteutettuna on vakioitu työttömyysasteella.

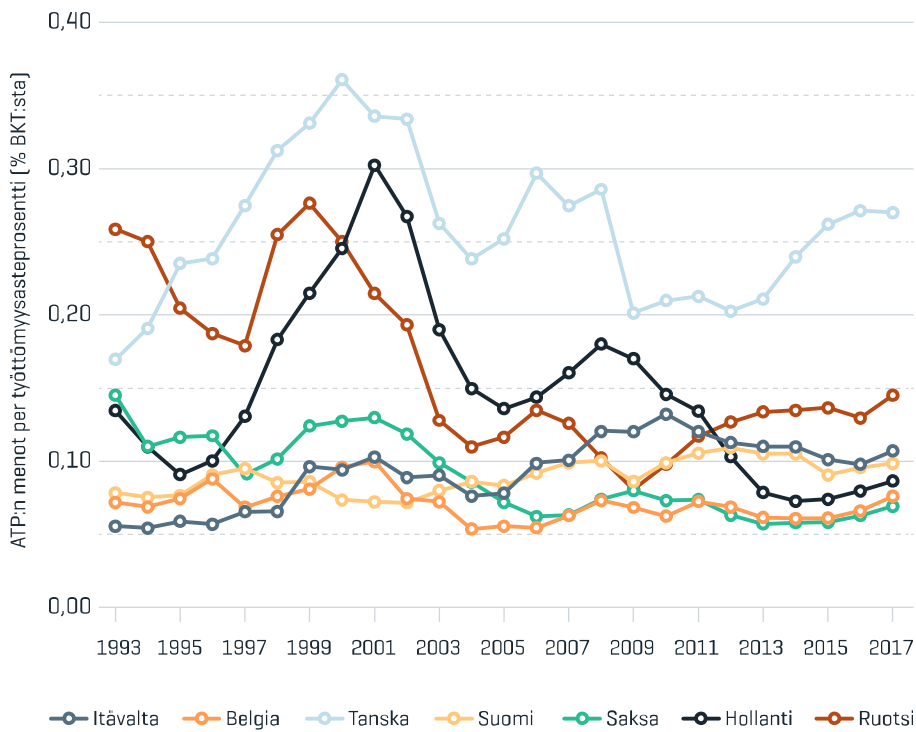


Ruotsi ja Tanska käyttivät huomattavasti suuremman summan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan Suomeen verrattuna.

Luku kertoo, kuinka paljon resursseja maat käyttävät aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin yhtä työttömyysprosenttia kohti. Kuvioista havaitaan, että Suomi käytti 0,10 prosenttia bruttokansantuotteesta yhden työttömyysprosentin aktiivisen työvoimapolitiikan menoihin vuonna 2017 (viimeisen saatavilla olevan tiedon mukaan). Ruotsissa vastaava luku oli 0,15 prosenttia ja Tanskassa 0,27 prosenttia. Näin ollen kansantalouden koon ja työttömien määrän huomioiden Ruotsi ja Tanska käyttivät

huomattavasti suuremman summan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan Suomeen verrattuna. Suomea vähemmän työttömyyteen suhteutettuna aktiivisen työvoimapolitiikan resursseja käyttävät muun muassa Hollanti, Belgia ja Saksa.

KUVIO 1
Aktiivisen työvoimapolitiikan menot työttömyyteen
suhteutettuna valituissa EU-maissa 1993–2017 (menot per yksi
työttömyysasteprosentti, %-osuus BKT:sta)



Lähde: Omat laskelmat OECD:n (OECD 2019) tilastosta.

Viimeisen 20 vuoden aikana aktivointiparadigma itsessään on muuttunut merkittävästi. Sosiaaliturvan vastikkeellisuuden vahvistamisen nimissä työttömien osallistumisveloitteen täyttymisen seuranta on korostunut yksilöllisesti räätälöityjen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden sijasta. Tämä on vaikuttanut voimakkaasti aktiivisen työvoimapolitiikan rooliin työllisyyden hoidossa. Lødemel ja Trickey (2001; myös Kildal 2001) kuvasivat toimittamassaan teoksessa, kuinka aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä oli syntymässä työttömälle ”tarjous, josta ei voi kieltäytyä”. Teoksen analyysi kattoi lähes kaikki silloiset EU-maat.

Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liitetty pakottava elementti on siitäkin vahvistunut. Tavoitteeksi on tullut mahdollisimman nopeavaikutteiset työllisyystoimet. Tämä tarkoittaa aktiivisen työvoimapolitiikan käytännössä korostuvaa lyhyen aikavälin kustannustehokkuutta ja new public managementia, jolloin harjoitetaan työttömien massa-aktivointia sanktioituna Pohjoismaissa perinteisen yksilöllisen räätälöinnin sijaan. Yksilöllinen aktiivisen työvoimapolitiikan suunnittelu ja asiakkaan kohtaaminen ajan kanssa on hallinnolle huomattavasti kalliimpaa kuin sanktiointipolitiikka. On jopa väitetty, että aktivointiparadigman todellisena tarkoituksena ei ole työllisyyden edistäminen vaan säästöjen aikaansaaminen julkishallinnossa. Aktivointiparadigman on katsottu kriittisimmissä puheenvuoroissa muuttuneen jopa siten, että nykyisin pitäisi puhua länsimaiden workfare-regiimistä (work-for-welfare) (Lødemel & Moreira 2014).

Vuoden 2008 talouskriisi ei ole muuttanut työvoimapolitiikan suuntaa länsimaissa. Bengtsonin (2017) mukaan vuoden 2008 talouskriisi vahvisti työvoimapolitiikan workfare-orientaatiota eli velvoittavuutta länsimaissa. Tutkimuksen mukaan kriisi oli yhteydessä osallistumisveloitteiden ja työttömien seurantaan sekä monitoroinnin kasvuun kaikissa kahdeksassa tutkitussa EU-maassa (Tanska, Ruotsi, Ranska, Saksa, Italia, Espanja, Liettua, Puola). Sen sijaan työttömän osaamiseen panostaminen aktiivisen työvoimapolitiikan avulla pysyi talouskriisiä edeltäneellä tasolla Ranskassa ja Saksassa tai se heikkeni Tanskassa ja Ruotsissa. Suomen osalta Ilmakunnas (2010) havaitsi, että 2008 talouskriisi lisäsi vain hieman päätösperusteisia menoja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Bengtsonin (2017) mukaan työvoimapolitiikan sisällöllinen vaihtelu tutkittujen maiden välillä pieneni talouskriisissä ja työvoimapolitiikan orientaatio siirtyi entisestään kohti työttömän aktivointia velvoitteiden avulla. Bengtson arvioi, että talouskriisin jälkeinen työvoimapolitiikka on osittain pyrkinyt menojen hallintaan lisäämällä työttömien massa-aktivointia sanktioilla, ei investoimalla sosiaaliseen pääomaan esimerkiksi koulutuksen tai palkkatuen avulla. Vastaavista tuloksista Tanskan kohdalla raportoi Bredgaard



Työllistymisen näkökulmasta yksilön tarpeiden huomiotta jättäminen palvelua suunnitellaessa voi saada aikaan enemmän haittaa kuin hyötyä.

työllistämispolitiikaksi. Esimerkiksi OECD (2013) on suhtautunut kriittisesti havaittuun kehitykseen ja korostaa raportissaan yksilölliset työllistämistarpeet huomioonottavan työllisyyspolitiikan tärkeyttä. Raportissa todetaan, että "there is no one size fits all for activation" (s. 7). Tämä tarkoittaa, että työllistymisen näkökulmasta yksilön tarpeiden huomiotta jättäminen palvelua suunnitellessa voi saada aikaan enemmän haittaa kuin hyötyä. Raportti suosittaa aktiivisen työvoimapolitiikan kohdentamista eniten niille, jotka ovat sen tarpeessa. Paremmiin työllistyville riittävät raportin mukaan työnvälityksen kaltaiset kevyet palvelut, kun heikommin työllistyvät tarvitsevat mahdollisesti useampia aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä työllistyäkseen. Sanktioiden käytön pitäisi liittyä tukipalveluiden tarjoamiseen, eikä niiden lisäämistä saisi motivoida työllistymisen kannalta epärelevantit asiat kuten esimerkiksi säästöpolitiikka. Raportissa varoitetaan sanktioiden köyhyyttä lisäävästä ja työttömän omanarvontuntoa heikentävistä vaikutuksista.

ja Madsen (2018), joiden mukaan talouskriisin aikaan työvoimapolitiikan resurssit eivät kohdanneet kasvaneen tarpeen ja kysynnän kanssa vuoden 2008 talouskriisissä ja sitä seuranneina vuosina. Suomen ja Ruotsin osalta workfare-orientaation vahvistumisesta finanssikriisin jälkeen ovat raportoineet muun muassa Kananen (2012) ja Knotz (2016).

Aktivointiparadigman muuttumista kohti workfare-orientoitunutta massa-aktivointia on kritisoitu vaikutuksiltaan heikoksi



3. AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN VAIKUTUKSET TALOUTEEN, TYÖLLISYYTEEN JA TYÖTTÖMIEN HYVINVOINTIIN

Tässä luvussa vastataan kysymykseen ”miten aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksia voidaan parantaa Suomessa?”⁴ Kysymystä lähestytään meta-analyysin keinoin, eli analysoimalla ja luokittelemalla olemassa olevaan vaikuttavuuskirjallisuutta. Tässä luvussa tarkastellaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia nuoriin, ikääntyneisiin, maahanmuuttajiin, matalasti koulutettuihin, toimeentulotuen saajiin ja ansiosidonnaisen saajiin. Sitä ennen tarkastellaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia talouteen ja työttömiin keskimäärin.

⁴ Tämän tutkimuksen aineisto ja sen kerääminen on kuvattu Liitteessä 1.



Taloudelliset vaikutukset

Ennen aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksiin siirtymistä on syytä tarkastella sen vaikutuksia keskeisiin talouden indikaattoreihin. Usein julkisessa keskustelussa kiistellään siitä, ovatko aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet resurssien haaskausta vai hyödyttävätkö ne julkista taloutta. Julkistaloutteen keskittyvien tutkimusten tulokset on esitetty alla olevassa taulukossa 1.

TAULUKKO 1
Aktiivisen työvoimapolitiikan kustannustehokkuus ja vaikutukset talouskasvuun

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Brown & Koettl (2015)	+	Aktiivisen työvoimapolitiikan toimet voivat olla kustannustehokkaita pidemmällä 3-10 vuoden aikavälillä. Osa toimista (mm. koulutus) rahoittaa itse itsensä. Kustannustehokkuutta parantaa kohdentaminen vaikeasti työllistettävien ryhmiin ja toimenpiteen (harjoittelu, koulutus) tapahtuminen työpaikalla. Julkiset työllistämishankkeet eivät ole kustannustehokkaita, mutta ne voivat vähentää köyhyyttä ja eriarvoisuutta.	Meta-analyysi ATP:n kustannustehokkuustutkimuksesta
Goulas & Zervoyianni (2018)	+	Aktiivisen työvoimapolitiikan nettovaikutus BKT:hen on 0,004 - 0,006 prosenttia keskimäärin 1991-2011.	OECD-maat 1991-2011 paneelianeistossa (GMM)
Bova, Jalles & Kolerus (2018)	+	Aktiivinen työvoimapolitiikka parantaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa.	Paneelianeisto 12 OECD-maasta 2000-2013

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,
* = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan panokset näyttäisivät hyödyttävän taloutta pidemmällä aikavälillä. Goulasin ja Zervoyiannin (2018) tulos aktiivisen työvoimapolitiikan bruttokansantuotetta vahvistavasta vaikutuksesta on syytä nostaa esiin. Vaikka vaikutusta ei voi nimittää käännteentekeväksi (noin 0,004 prosenttiyksikköä) on se kuitenkin hienoisesti plussan puolella ja tulos on tilastollisesti merkitsevä. Lisäksi tutkijat havaitsivat, että aktiivisen työvoimapolitiikan taloutta vahvistava vaikutus korostuu noususuhdanteessa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan taloutta vahvistavista vaikutuksista raportoivat myös Bova, Tovar ja Kolerus (2018) kohtaanto-ongelman lieventämisen näkökulmasta. Tutkimuksen tulosten mukaan työpaikkojen täyttymistä hidastivat korkea pitkäaikaistyöttömyys, matala työvoiman kouluttautumistaso ja korkea verokiila (verojen ja veroluonteisten maksujen osuus työvoimakustannuksista). Sen sijaan aktiivisen työvoimapolitiikan, työvoiman tarjonnan kasvun ja työläinsäädännön tiukkuuden havaittiin olevan yhteydessä nopeampaan työpaikkojen täyttymiseen.

Brown ja Koettl (2015) tekivät monta havaintoa, jotka toistuivat myös myöhemmin esitettävissä tutkimuksissa. Ensimmäiseksi aktiivisen työvoimapolitiikan hyödyt korostuvat pitkällä, 3–10 vuoden aikajänteellä. Toiseksi aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta parantaa se, että toimenpide (koulutus, työharjoittelu) toteutetaan työpaikalla, joka mieluiten saisi sijoittua yksityiselle sektorille. Kolmanneksi toimenpiteiden kohderyhmät eroavat merkittävästi toisistaan esimerkiksi työllistettävyyden näkökulmasta, mikä vaikuttaa kustannustehokkuuteen. Esimerkiksi omaehtoisesti opiskelevien työllistettävyys on keskimääräistä useammin hyvällä tasolla eikä toimenpiteen hinta ole aktiivisen työvoimapolitiikan keskimääräisiin menoihin suhteutettuna korkea. Työllistymisen kannalta suotuisa kohderyhmä ja toimenpiteen halpa hinta johtavat siihen, että omaehtoinen opiskelu on verrattain kustannustehokasta. Sen sijaan sosiaalisin perustein julkiselle sektorille tukityöllistettävien työllistettävyys voi olla usein alentunut sen lisäksi, että toimenpide on taloudellisesti verrattain raskas. Vaikka nämä toimenpiteet eivät ole kustannustehokkaita, niillä on kuitenkin köyhyyttä ja syrjäytymistä ehkäisevä vaikutus, joka tosin korostuu vasta pitkällä aikavälillä kustannustehokkuutta tarkasteltaessa.



Vaikutus työllisyyteen talouskriisissä ja kriisin jälkeen

Talouskriisi lisää työttömyyttä ja muuttaa työttömyyden rakennetta. Työttömyyden noustessa tarve aktiiviselle työvoimapolitiikalle kasvaa. Kun noususuhdanteen huipulla työttömien joukosta korostuvat keskimääräistä vaikeammin työllistyvät, lisää talouskriisi niiden työttömien suhteellista osuutta, joilla ei ole välittömiä terveyteen tai osaamiseen liittyviä työllistymisen esteitä. Talouskriisissä aktiivisen työvoimapolitiikan rooli liittyy rakenteellisen työttömyyden ennaltaehkäisyyn, sillä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoilla voidaan katkaista pitkittynyt työttömyys. Tavoitteena on edistää mahdollisimman monen työllistettävyyttä, jotta taloustilanteen parantua osaavaa ja työkykyistä työvoimaa olisi tarjolla. (Andersen & Svarer 2012.) Seuraavaksi esittelen kaksi tutkimusta, joissa tarkasteltiin aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusta työllisyyteen vuoden 2008 talouskriisissä.

TAULUKKO 2

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset työllisyyteen talouskriisissä ja kriisin jälkeen.

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Card, Kluge & Weber (2016)	+	Laskusuhdanteessa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset työllisyyteen ovat suuremmat kuin noususuhdanteessa. Koulutus ja palkkatuki tuottivat paremmat vaikutukset kuin sanktioiden vahvistaminen.	Meta-analyysi vaikuttavuustutkimuksista.
Godec & Benčina (2018)	+ / -	Lisäykset ammatilliseen koulutukseen ja luokkahuonekoulutukseen paransivat työllisyyttä talouskriisin aikana. Sen sijaan julkisten työllistämistöiden vaikutus työllisyyteen havaittiin negatiiviseksi talouskriisissä.	Paneelikaikasarja-analyysi 2007–2013 Länsimaista. Tutkimuskohteena 2008 talouskriisi.

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,

* = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.

Card, Cluve ja Weber (2016) tarkastelivat meta-analyysissä aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia työllisyyteen vuoden 2008 talouskriisissä ja sitä seuranneessa talouden elpymisvaiheessa. Heidän mukaansa koulutuksen ja yksityisen sektorin palkkatuen työllisyysvaikutukset ovat voimakkaammat lasku- kuin noususuhdanteessa.



Koulutukseen panostaminen talouskriisissä paransi työllisyyttä jo talouskriisin aikana.

Lisäksi sanktioiden vaikutus pysyy samankaltaisena lasku- ja noususuhdanteessa. Talouden elpyessä nopeammin työllistyvät ne, jotka ovat osallistuneet aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin laskusuhdanteen aikana. Tutkijoiden mukaan aktiivisella työvoimapolitiikalla on tärkeä rooli työttömyyden pitkittymisen negatiivisten vaikutusten lieventämisessä etenkin laskusuhdanteen aikana. Syy voi liittyä siihen, että työnantajat valitsevat todennäköisemmin ohjelmaan osallistuneita työttömiä etenkin laskusuhdanteessa. On myös mahdollista, että työttömät ovat motivoituneempia osallistumaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteeseen työttömyyden ollessa korkealla, mikä parantaa toimenpiteen vaikutusta.

Codec ja Bencina (2018) tutkivat aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia työllisyysasteeseen vuoden 2008 finanssikriisissä EU-maissa. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä he erottelivat koulutuksen (ammattillinen koulutus ja luokkahuonekoulutus) ja julkiset työllistämistyöt (mukaan lukien julkiselle sektorille palkkatuetun työn). Tutkimuksen mukaan koulutukseen panostaminen talouskriisissä paransi työllisyyttä jo talouskriisin aikana. Samansuuntaisia tutkimustuloksia tekivät Boone ja van Ours 2000-luvun alun talouskriisistä ja Escudero (2018) vuoden 2008 kriisistä. Toisaalta julkisten työllistämistöiden ei havaittu vahvistavan työllisyyttä. Codec ja Bencinan (2018) havaitsi tilastollisesti melkein merkitsevällä tasolla, että julkisen sektorin työllistäminen vaikuttaa työllisyyteen negatiivisesti talouskriisissä. Samansuuntaisista tuloksista julkisten työllistämistöiden vaikuttavuutta koskien raportoivat aiemmin Nie ja Struby (2011) yhdysvaltalaisella aineistolla.



Vaikutus työttömien osallistujien työllistymiseen keskimäärin

Seuraavaksi esittelen kolme viimeaikaista tutkimusta, joissa tarkasteltiin aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusta osallistujien työllisyyteen keskimäärin. Tutkimuksista kaksi on meta-regressioanalyysyjä (Card ym. 2017 ja Vooren ym. 2019) ja yksi suomalaisella rekisteriaineistolla toteutettu tutkimus (Aho ym. 2018). Tulosten kuvauksen lisäksi vertaan erilaisista lähtökohdista toteutettuja tutkimuksia keskenään. Tarkastelun tulokset on esitetty tiivistettynä taulukossa 3.

Kaikissa kolmessa tutkimuksessa havaittiin, että julkisen sektorin tukityöllistäminen ei ole vaikuttavinta työvoimapolitiikkaa. Vooren, Haelermans, Groot ja van den Brink (2019) havaitsivat sillä positiivisia vaikutuksia vasta 36 kuukauden seurantajaksoilla, kun muilla tulokset olivat joko tilastollisesti ei-merkitseviä tai jopa negatiivisia. Aho ym. (2018) tarkastelivat myös kuntouttavan työtoiminnan työllisyysvaikutuksia. Tutkimus havaitsi sen työllisyysvaikutukset heikoiksi. Näin ollen kuntouttavan työtoiminnan työllisyysvaikutukset olivat samansuuntaisia kuin julkisen sektorin palkkatuen kohdalla. Suomen aineistolla samansuuntaisia havainnot ovat tehneet myös Alasalmi ym. (2019).

Lisäksi yksityisen sektorin palkkatuen vaikutus työllisyyteen oli kaikkien tutkimusten mukaan positiivinen, kun seurantajakso oli kestänyt yli vuoden. Samansuuntaisen havainnon tekivät myös Alasalmi ym. (2019, 90–91) Suomen aineistolla. Lyhyemmällä aikajänteellä Card ym. (2018) arvioivat palkkatuen merkitsemättömäksi työllisyyden kannalta ja Vooren ym. (2019) arvioivat ne negatiivisiksi työllisyyden kannalta lukkiutumisaikutuksen vuoksi. Voorenin ym. (2019, 139) mukaan palkkatuki yrityksille työllistää koulutusta paremmin siksi, että palkkatuki vastaa suuremmin yrityksen tarpeisiin. Suoraan yksityisen sektorin työpaikalla toteutettu palkkatuki parantaa työllistymisen mahdollisuuksia kyseiselle sektorille julkisiin työllistämistöihin verrattuna. Palkkatuen ja julkisten työllistämistöiden negatiivista vaikutusta lyhyellä aikajänteellä tutkijat selittävät lukkiutumisaikutuksella. Näiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutus ei näy uusina työllisinä kuudessa kuukaudessa, koska silloin osallistujat ovat vielä palkkatuella. Sen sijaan velvoittavat ohjelmat eivät vaadi ajallista panostusta osallistujiltaan, jolloin lukkiutumisaikutusta ei synny. Siksi velvoittavat ohjelmat voivat tuottaa verrattain nopeita työllisyysvaikutuksia työttömien keskuudessa keskimäärin.

TAULUKKO 3

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset osallistuvien työllistävyyteen keskimäärin

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Card, Kluge & Weber (2017)	+ / 0 / -	Koulutuksen ja yksityisen sektorin palkkatuen työllisyysvaikutukset näkyvät pidemmällä aikajänteellä. Velvoittavuutta sisältävien työnhaku- ja työnetsintäohjelmien vaikutus on tasaisempi ja positiivinen eri aikahorisonteissa. Julkiselle sektorille työllistäminen voi olla merkityksetön tai se voi jopa haitata työllistymistä.	Metaregressio -analyysi 207 vertaisarvioidusta vaikutustutkimuksesta.
Aho, Tuomala, Hämäläinen & Mäkiäho (2018)	+ / 0	Ammatillinen työvoimakoulutus ja yrityksiin työllistäminen palkkatuella edistävät työllistävyyttä, myös pitkäaikaistyöttömien, vähän koulutettujen ja ikääntyvien kohdalla. Julkisen sektorin työllistämisen tai kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus myöhempään työllistymiseen on vähäinen.	Rekisteriaineisto suomalaisista työttömistä 2010 ja 2013. Vertailuryhmien kaltaistamismenetelmä.
Vooren, Haelermans, Groot & van den Brink (2019)	+ / 0 / -	Velvoittavuutta sisältävien työnhaku- ja työnetsintäohjelmien vaikutus työllisyyteen on positiivinen eri aikahorisonteissa. Palkkatuki ja julkiset työllistämistyöt vaikuttavat negatiivisesti lyhyellä, mutta positiivisesti pitkällä aikajänteellä.	Meta-analyysi 57 vertaisarvioidusta mikrodatatutkimuksesta.

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,
* = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.



Cardin ym. (2017) tutkimuksesta poiketen Vooren ym. (2019) havaitsivat koulutuksen lisäävän työllisyyttä jo lyhyellä aikajänteellä. Kuitenkin molempien tutkimusten mukaan koulutuksen vaikutus työllisyyteen on positiivinen ainakin pidemmällä



Lisäksi yksityisen sektorin palkkatuen vaikutus työllisyyteen oli kaikkien tutkimusten mukaan positiivinen, kun seurantajakso oli kestänyt yli vuoden.

aikajänteellä. Ahon ym. (2018) tekemät havainnot Suomen aineistolla on huomioitava, koska kansainvälisistä tutkimuksista poiketen he erottelevat koulutuksesta ammatillisen työvoimakoulutuksen ja omaehtoisen opiskelun työttömyysturvalla. Tämän tutkimuksen mukaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneilla on tavallisesti muita työttömiä paremmat edellytykset jatkaa työelämässä. Ahon ym. (2018) mukaan omaehtoisesti opiskelevien työllisyysasema heikkenee opiskelun aikana lukkiutumisaikutuksen takia, mutta

pidemmässä seurannassa heidän tilanteensa näyttää pääosin palautuvan ennalleen neljän vuoden seurantajakson aikana.

Sekä Cardin ym. (2017) ja Voorenin ym. (2018) tutkimusten mukaan velvoittavuutta sisältävien työnhaku- ja työnetsintäohjelmien havaittiin edistävän työllisyyttä verrattain nopeasti ja tämä vaikutus pysyi myös pidemmässä tarkastelussa. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi veloitettua työnhakua (Vooren ym., 128).

Vaikutukset työttömiin nuoriin

Nuoren syrjäytyminen työstä tai koulutuksesta on aina inhimillinen tragedia, mutta lisäksi kansantaloudellisesti suuri menetys. Taulukossa 4 tiivistän kahden viimeaikaisen tutkimuksen tulokset nuorten työllisyyden ja koulutuksen lisäämisestä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä. Lisäksi esittelen nuorten työllistämisen ja koulutuksen edistämiseksi toteutetun Saksan Työtietokeskus (Berufsinformationszentrum) -hankkeen, jota suosittelen myös Suomen päättäjille esimerkiksi nuorten työvoimapalvelujärjestelmään tutustuttamisen näkökulmasta.

Molemmissa tutkimuksissa havaittiin, että yksilöllisesti suunniteltu työnvälitys ja työnhakuvalmennus parantavat työllistymistuloksia. Caliendo & Schidl (2016) havaitsivat, että yksilöllisesti suunniteltu ja seurantaa sisältävä työnvälityspalvelu toimii nuorten työnhaussa. He kuitenkin korostavat, että näiden tutkimusten osallistujina ei ole heikompiosaisia nuoria. Heikompiosaisille nuorille Caliendo ja Schidl suosittelisivat mentorointiohjelmaa, jonka kokeilu Yksilöllisesti toteutettua seurantaa suosittelevat myös Kluve ym. (2019) nuorten sitouttamiseksi ohjelmaan (participant engagement mechanism). Tämä ei kuitenkaan tarkoita voimakkaita sanktioita nuorille, sillä Calieron ja Schidlin (2016, 16) mukaan niiden kautta toteutettu sitouttaminen johtaa nuorten työllistymisen heikkenemiseen. Näin ollen päättäjien on noudatettava erityistä tilannetajua nuorten ohjelmiin sitouttamista suunnitellessaan.

Kluven ym. (2019) tutkimus on harvinaisuus, sillä siinä tutkittiin useamman toimenpiteen vaikutusta nuorten työllisyyteen. Mielenkiintoisesti useampaa kuin yhtä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpidettä saaneet nuoret työllistyivät paremmin kuin ilman työllistymisen tukea jääneet nuoret. Useammalla toimenpiteellä tarkoitetaan palvelupolkua. Esimerkiksi nuori saa alan ammatillista ohjausta ja sen jälkeen palkkatukea kyseessä olevan alan yritykseen. Tutkimuksessa selvitettiin palvelunjärjestäjän taloudellisten kannusteiden lisäämisen vaikutusta nuorten työllistämiseen ja sen tulokset olivat positiivisia nuorten kannalta. Lisäksi työllistämistulokset paranivat, kun palvelu toteutettiin julkisen ja yksityisen sektorin (mukaan lukien kolmas sektori) yhteistyössä. Sen sijaan pelkästään joko yksityisen tai pelkästään julkisen tuottama palvelu ei itsessään johtanut parempaan nuorten työllisyyteen.

Nuorten kohdalla luokahuoneissa ja työpaikoilla tapahtuva ammatillinen työvoimakoulutus ylittää työllisyysvaikutuksiltaan yksilöllisen työnhakupalvelun rinnalle vain,



TAULUKKO 4
Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset nuorten työllisyyteen

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Caliendo & Schmidl (2016)	+ / 0 / -	Nuorten työllistymistä edistää työnvälityspalvelu (monitoroituna ja ilman monitorointia). Sanktioinnilla voi olla negatiivinen vaikutus työhaussa. Koulutuksen ja palkkatuen vaikutukset vaihtelevat. Julkiset työllistämistyöt vaikuttavat negatiivisesti nuorten työllisyyteen.	Metaregressio-analyysi 20 tutkimuksesta, 10 länsimaasta.
Kluve, Puerto, Robalino, Romero, Rother, Stöterau & Witte (2019)	+ / 0	Vaikuttavuutta lisää yksilöllisesti räätälöity ja useita toimenpiteitä sisältävä palvelu. Sosiaalisten taitojen vahvistaminen ja palkkatuki eivät ole vahvat työllisyysvaikutuksiltaan. Nuorten sitouttaminen palvelun suunnittelussa on tärkeää työllisyysvaikutusten kannalta.	Metaregressio-analyysi 113 vaikutavuusarviosta.

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,
* = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.

jos toimenpide on laadukkaasti toteutettu ja myös oppilaitos tai työnantaja on sitoutunut nuoren työllistämiseen. Lisäksi ammatillisen työvoimakoulutuksen tuloksia heikensi voimakkaasti heikko talouden suhdanne. Nuorten kohdalla julkiset työllistämishankkeet eivät tuottaneet pysyviä työllisyystuloksia. Lukkiutumiswaikutusten lisäksi tutkijat ehdottavat aineistoonsa perustuen, että julkisilla nuorten työllistämishankkeilla voi olla stigmatisoiva vaikutus, mikä heikentää nuoren työelämämahdollisuuksia tulevaisuudessa (Caliendo & Schidl 2016). Klujen ym. (2019) tutkimuksesta poiketen Caliendon ja Schidlin mukaan noususuhdanteessa palkkautuki yksityiselle sektorille tuotti hyviä työllistämistuloksia nuorten kohdalla. Klujen ym. (2019) mukaan palkkatuen vaikutukset olivat vain lievästi positiivisia. Heidän mukaansa nuorten elämänhallinta- ja sosiaalisten taitojen vahvistaminen koulutuksen avulla ei tuota merkittäviä työllisyshyötyjä pitkälläkään aikavälillä.

Esimerkkejä maailmalta

Saksan Työtietokeskus osana opetusohjelmaa

Saksan Työtietokeskus (Berufsinformationszentrum, englanniksi Job Information Center) on yksi esimerkki vaikuttavasta nuorten työllistämisen toimenpiteestä, jonka toimintatapaa tukee edelläkin esitetty tutkimus nuorten työllistamisestä. Saksassa on 181 Työtietokeskusta. Ne ovat valtion rahoittamia ja tarjoavat nuorille kattavasti tietoa alueen työpaikoista, ammatillisesta koulutuksesta, harjoittelupaikoista ja koulutusmahdollisuuksista. Kohderyhmää ovat yläasteikäiset ja sitä vanhemmat nuoret. Työtietokeskuksen tarkoituksena on tiedon tarjoamisen lisäksi avustaa ja tukea nuoria työelämävalintojen tekemisessä ja vahvistaa nuoren autonomiaa valmiuksia. Työtietokeskus jakaa tietoa aktiivisesti myös sosiaalisessa mediassa.

Nuoret tutustuvat Työtietokeskuksen toimintaan jo kouluiässä, jolloin koululuokat käyvät tutustumassa keskuksen opettajan johdolla. Tapaaminen kestää yleensä päivän. Yleensä oppilaat tuntevat Työtietokeskuksen toimintaa esittelevän työntekijän entuudestaan, sillä hän on usein jo käynyt esittäytymässä koululuokassa. Neljä viidestä nuoresta työnhakijasta on kuullut Työtietokeskuksesta jo kouluiässä. Käynti Työtietokeskuksessa on koululaisille pakollinen



osa opetusohjelmaa. Esimerkiksi Bremenissä jokaisen yläkoululuokan on käytävä vähintään kerran paikallisessa Työtietokeskuksessa. Tapaamisten järjestämisen pakollisuus on synnyttänyt toimivan yhteyden koulun ja nuorten työllisyyspalvelujen välille.

Saniter ja Siedler (2012) tutkivat Saksan Työtietokeskusten koulutus- ja työllisyysvaikutuksia. Työtietokeskuksen piirissä olevien nuorten rekisteritietoja yhdistettiin heiltä kerättyihin haastattelu- ja kyselyaineistoihin. Tutkimuksen mukaan Työtietokeskuksen piirissä olleilla oppilailta oli merkittävästi suurempi todennäköisyys päästä jatko-opintoihin kuin niillä, joilla ei ollut mahdollisuutta päästä palvelun piiriin. Keskuksessa asiointi vähensi myös työttömyyttä ja työstä erottamisia ensimmäisen viiden työvuoden aikana. Lisäksi Työtietokeskuksessa asiointi lisäsi todennäköisyyttä kotipaikkakunnalle jäämiseen. Työtietokeskuksessa asiointi ei kuitenkaan nostanut työuran aikaisia ansioita. Työtietokeskus on tutkijoiden näkemyksen mukaan esimerkki siitä, kuinka tärkeää työ- ja opiskelutiedon jakaminen ja jalkauttaminen on nuorten työelämäpotentiaalin tunnistamisessa ja hyödyntämisessä.

Vaikutukset ikääntyneisiin työttömiin

Aktiivisen työvoimapolitiikan näkökulmasta ikääntyneiden työllisyyteen ei ole kiinnitetty niin paljoa huomiota kuin esimerkiksi nuoriin, vaikka myös ikääntyneiden työllisyyden edistämiseksi olisi erinomaisia mahdollisuuksia vaikuttavuuden näkökulmasta. Tässä luvussa tarkastelen aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutusten lisäksi eri maissa käyttöönotettuja järjestelyjä, joilla on pyritty nostamaan ikääntyneiden profiilia työnantajien silmissä (taulukko 5). Tällaisia ovat esimerkiksi ministeriöiden rahoituksella toimivat viestintä- vaikutusorganisaatiot, jotka pyrkivät parantamaan ikääntyneiden työntekijöiden julkista imagoa.

Työpaikalla tapahtuvan koulutuksen vaikutusta ikääntyneiden (50+) työllisyyteen tutkivat Picchio ja van Ours (2013) hollantilaisista koostuvalla rekisteriaineistolla, joka kattoi vuodet 1994–2001. Rekisteriaineistoon yhdistettiin hyvinvointia mittaavan kyselytutkimuksen (European Community Household Panel) tuloksia. Tutkijoiden mukaan uudelleen koulutus yrityksessä nostaa merkittävästi (3,4 %) ikääntyneiden työttömien työllistymisen todennäköisyyttä vertailuryhmään nähden. Lisäksi tutkijat raportoivat, että uudelleen koulutus nostaa ikääntyneiden tuottavuutta, mutta ei palkkaa. Tutkimus toteutettiin taloudellisesti suotuisalla ajanjaksolla, joten se ei kerro mitään työpaikoilla tapahtuvan koulutuksen vaikutuksesta ikääntyneiden työllisyyteen talouskriisissä. Lisäksi Hollannin työttömyyden silloinen matala taso voi myös vaikuttaa tutkimustuloksiin.

Saksassa 2005–2015 toteutettu ikääntyneiden työllisyysohjelma ”Perspektive 50 plus” toteutui osittain huomattavasti haastavammissa talouden ympäristössä vuoden 2008 finanssikriisin jälkimainingeissa. Ohjelma tarkoitti suunnanmuutosta saksalaisessa työvoimapolitiikassa, sillä aiemmin ikääntyneiden työttömien työllistymiseen ei juuri kiinnitetty huomiota. Vielä 1990-luvulla ikääntyneiden työhön osallistumista alennettiin lisäämällä ikääntyneiden työttömien varhaiseläkemahdollisuuksia.

”Perspektive 50 plus” -ohjelmassa tehtiin hyvin paljon samoja asioita kuin Saksan nuorten työttömien Työtietokeskuksissa, jonka juuret ulottuvat 1970-luvulle. Ohjelmassa ikääntyneille työttömille tarjottiin yksilöllinen työllistymissuunnitelma, osaamisen kartoittamista, työnhakuvalmennusta, koulutusta ja palkkatuetta työtä julkiselle sektorille. Huomioitavaa on, että normaaleista ikääntyneiden työttömien työvoimapolitiittisista palveluista noin kolmannes oli palkkatukea julkiselle sektorille, kun ”Perspektive 50 plus” -ohjelmassa vastaava luku oli kolme prosenttia.



Lisäksi terveyttä ja työkykyä edistäviä sosiaali- ja terveyspalveluita käytti noin 13 prosenttia ohjelmaan osallistuneista.

Ohjelman tavoitteena oli parantaa ikääntyneiden työllistymistä työpaikkoihin, joiden työllistämiseen ei liity julkisen sektorin tukea. Ohjelman kohderyhmää olivat yli 50 vuotta täyttäneet toimeentulotuen asiakkaat (UB II) joiden työkyky oli tallella. Ohjelman käyttöönotto levisi kuitenkin nopeasti, sillä se sisälsi huomattavan

TAULUKKO 5

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus ikääntyneisiin työttömiin

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Picchio & Van Ours (2013)	+	Uudelleenkoulutus yrityksessä nostaa merkittävästi (3,4 %) ikääntyneiden työttömien työllistymisen todennäköisyyttä. Uudelleenkoulutus nostaa ikääntyneiden tuottavuutta, mutta ei palkkaa.	Yhdistetty rekisteri- ja kyselyaineisto Hollannista 1994–2001.
Boockmann & Brändle (2015)	+	Saksassa toteutettu "Perspektive 50 plus" (2005–2015) aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelma paransi työllistymisen todennäköisyyttä 5–10 % verrokkiryhmään nähden. Ohjelma lisäsi myös lukittautumisvaikutusta ja monet osallistujista olivat sosiaaliturvan varassa vuosi ohjelman päättymisestä.	Tutkimus toteutettiin 17 000 henkilön otoksena. Regressioanalyysi (Propensity Score Matching).

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,
* = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.

resurssilisäyksen ikääntyneiden työllisyyden hoitoon. Vuonna 2005 "Perspektive 50 plus" otettiin käyttöön 93 työvoimatoimistossa. Vuonna 2010 jo 350 Saksan 438 työvoimatoimistosta oli ottanut ohjelman käyttöön. Ohjelman jälkimmäiseen kauteen (2011–2015) käytettiin 787 miljoonaa euroa. Esimerkiksi vuonna 2010 ohjelman piirissä oli useampi kuin joka viides Saksan toimeentulotuen piirissä olevista ikääntyneistä työttömistä, mikä tarkoittaa 283 332 ihmistä.

Ohjelmaan osallistuminen oli vapaaehtoista paikallisille työvoimatoimistoille. Joidenkin työvoimatoimistojen alueella "Perspektive 50 plus" -ohjelma toteutettiin pakollisena kaikille työttömille ja toisissa vapaaehtoisena. Lisäksi joillain alueilla ohjelman toteutuksesta vastasi yksityinen palveluntarjoaja ja toisilla ohjelma toteutettiin työvoimatoimistojen kautta. "Perspektive 50 plus" -ohjelmassa palveluntarjoajat saivat huomattavia vapauksia työvoimapolitiikan toteuttamisesta paikallisella tasolla.

Boockmannin ja Brändlen (2015) tutkimuksessa arvioitiin "Perspektive 50 plus" -ohjelman työllisyysvaikutuksia. Tutkijoiden mukaan ohjelma paransi ikääntyneiden toimeentulotuen asiakkaiden työllistymisen todennäköisyyttä 5–10% verrokiryhmään nähden. Kohderyhmä huomioiden tätä tuskin voidaan pitää huonona saavutuksena. Ohjelma lisäsi myös lukittautumisvaikutusta ja monet osallistujista olivat sosiaaliturvan varassa vuosi ohjelman päättymisestä. Toisin sanoen osalle kunnianhimoinen tavoite ikääntyneiden työllistämistä ei julkisesti tuntuu työpaikkoihin toteutunut, kun taas toisille vaikutus oli hyvin samankaltainen kuin ilman ohjelmaa.



Esimerkkejä maailmalta

Ikääntyneiden työllisyysohjelmia Norjassa, Ranskassa, Sveitsissä ja Hollannissa.

Arviointitutkimusten tekeminen on aikaa vievää, vaativaa ja joskus jopa mahdotonta. Siksi länsimaissa on runsaasti työllisyysohjelmia ja toimenpiteitä, joiden työllisyysvaikutuksia ei arvioida. Tässä käsittelen lyhyesti esimerkkiohjelmia Norjasta, Ranskasta, Sveitsistä ja Hollannista, joita ei ole vaikuttavuusarvioitu mutta jotka ovat silti Suomen kannalta mielenkiintoisia. Ohjelmat ovat luonteeltaan hyvin erilaisia. Norjan ohjelmassa silmiin pistää edunvalvontapoliittinen toimintatapa. Ranskassa sukupolvisopimus on onnistuttu tekemään valtion ja työmarkkinajärjestöjen välillä. Sveitsin kokeilu muistuttaa Saksan ”Perspektive 50 plus” -ohjelmaa, vaikka viimeksi mainittu toteutettiin huomattavasti laaja-alaisempaan. Hollannin ohjelma taas pyrkii suoraan yhteistyöhön työnantajien kanssa ”laadullisesta” näkökulmasta, mikä tekee siitä erikoisen muihin ohjelmiin verrattuna.

Norjassa työministeriö rahoittaa ikääntyneiden työllisyyskeskusta (The Centre for Senior Policy), jonka tehtävänä on lisätä kansalaisten, yritysten, työmarkkinajärjestöjen ja poliitikkojen tietoisuutta ikäihmisten työllistämistä ja työpaikkojen kehittämistä myönteisiksi ikääntyneitä kohtaan. Keskuksen vaikutus- ja tiedotustoimintaan kuuluvat muun muassa sosiaalisen median ja perinteisen median kampanjat sekä tutkimustoiminta. Keskus toteuttaa ja julkaisee vuosittain Norjan Senioribarometrin. Ikääntyneiden työllisyyskeskus myös kouluttaa työvoimatoimistojen, työmarkkinajärjestöjen ja muiden yhteistyötahojen henkilökuntaa varttuneimpiin työntekijöihin ja työttömiin liittyvissä asioissa. Norjan ikääntyneiden työllisyyskeskus on saanut tunnustusta toiminnastaan muun muassa Euroopan Unionilta.

Ranskassa nuorten ja ikääntyneiden työllisyyttä on pyritty edistämään hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välisellä sukupolvisopimuksella. Sopimuksessa yritysten, joissa on yli 300 työntekijää, on sovittava työntekijöiden kanssa yhteisestä toimintasuunnitelmasta, jolla

edistetään ikääntyneiden ja nuorten palkkaamista ja työssä pysymistä. Alle 300 työntekijän yritykset ovat oikeutettuja 4000 euron vuosittaiseen korvaukseen (maksimissaan 3 vuotta), jos ne ylläpitävät yli 57-vuotiaan tai tätä vanhemman työsuhdetta tai palkkaavat yli 55-vuotiaan työntekijän. Suhteellisesti kertakorvaus hyödyttää enemmän matalapalkka-aloille työllistämistä. Kuitenkin Ranskan sukupolvisopimuksen perusteella maksettujen kertakorvausten yleistyminen on ollut hidasta eivätkä ikääntyneiden ja nuorten aseman parantamiseksi suunnitellut työpaikkakohtaiset toimintasuunnitelmat ole yleistyneet halutulla tavalla.

Sveitsissä kahden kantonin alueella kokeiltiin erityistä yksilöllisesti räätälöityä työnhakuvalmennusta seniorityöttömille. Sveitsin kokeilu arvioitiin työllisyyden kannalta positiiviseksi Arnin (2010) tutkimuksessa. Kokeilun mukaan ikääntyneiden työttömien profiilointia vaikeuttaa se, että sekä työtön että palveluntarjoajan edustaja yliarvioivat työttömän palkkatason, mikä työnhakuvaiheessa vaikeuttaa työllistämistä. Lisäksi työnhakuvalmennus ja työllistymisen tukipalvelut toimivat tehokkaammin 45–54-vuotiailla kuin yli 55-vuotiailla.

Hollannissa vuonna 2012 polkaistiin käyntiin ”Aloite kestävästä työllistettävyydestä” -ohjelma (The sustainable employability program) ikäihmisille. Ohjelmaa rahoittaa ja sitä ohjaa Hollannin työministeriö. Sen tarkoituksena on estää ikääntyneiden työntekijöiden irtisanominen ja työnkyvyn alentuminen sekä pitää yllä ikääntyneiden työn tuottavuutta. Ohjelman piirissä on satoja yrityksiä, jotka saavat yli 55-vuotiaiden terveyteen, työkyvyn ylläpitoon ja kouluttamiseen liittyvää tukea ”Aloite kestävästä työllistettävyydestä”-ohjelmasta. Ohjelma tukee myös irtisanomisuhan alla olevia rakennemuutosyrityksiä ja niiden ikääntyneitä työntekijöitä tiedottamalla olemassa olevista palveluista ja tarjoamalla niitä. Iso osa ohjelmaa on yhteyksien luominen työnantajien, työntekijöiden ja viranomaisten välillä ikääntyneiden työelämäasioissa.



Vaikutukset matalasti koulutettuihin työttömiin

Talouden, työllisyyden, ikääntyneiden ja nuorten näkökulmien lisäksi on syytä tarkastella, mitä viimeaikainen vaikuttavuuskirjallisuus arvioi aktiivisen työvoimapolitiikan yhteydestä matalasti koulutettujen työllisyyteen. Runsaasta vaikuttavuuskirjallisuudesta ei löytynyt rekisteriaineistolla toteutettua tutkimusta. Tämä voi johtua siitä, että koulutusta ei useinkaan löydy rekisteriaineistosta tai se ei ole yksiselitteinen tieto kuten ikä, sukupuoli tai ammatti. Sen sijaan paikan- sin kaksi tutkimusta, joissa asiaa tarkastellaan länsimaiden tasolla (taulukko 6).

TAULUKKO 6

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus matalasti koulutettuihin

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Escudero (2018)	+	Aktiivinen työvoimapolitiikka paransi matalasti koulutettujen työllistymistä muihin työttömiin verrattuna. Erityisen vaikuttaviksi havaittiin yritystuki, koulutus ja tuettu työllistäminen matalasti koulutettujen työllistämässä. Hallinnon resursointi ja jatkuvuus paransivat työllisyysvaikutuksia.	Yhdistetty aikasarja -paneeliaineisto, 31 Länsimaata 1985–2010.
Benda, Koster & van der Veen (2019)	+ / 0	Työvoimapolitiittinen koulutus (luokahuoneessa tai työpaikalla) paransi matalasti koulutettujen työllistymistä korkeasti koulutettuihin verrattuna. Palkkatuella ei havaittu samaa vaikutusta.	Yhdistetty aikasarja -paneeliaineisto. 19 maata. ESS-data eli 18 172 survey-aineisto.

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,
* = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.

Molemmissa näistä korostetaan, että vaikka tulokset kuvaavat länsimaita ”vain” yleisellä tasolla, ne kertovat kuitenkin paljon mikrotason vaikutuksista tukeutuen runsaaseen havaintomäärään pitkältä ajanjaksolta.

Escuderon (2018) tutkimus oli kiinnostunut aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksesta matalasti koulutettuihin verrattuna kaikkiin työttömiin, kun Benda ym. (2019) tutki aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusta työllisyysaste-eroihin matalasti ja korkeasti koulutettujen välillä. Tämä on syytä huomioida tutkimusten vertaamisessa. Tutkimukset on valittu pitkälti tuloksia täydentäviä kriteerejä käyttäen.

Escuderon (2018) ja Benda ym. (2019) tutkimuksia vertaamalla päädytään mielenkiintoisiin, toisiaan täydentäviin havaintoihin. Benda ym. (2019) mukaan palkkatuella ei olisi vaikutusta korkeasti ja matalasti koulutettujen työllisyyseroihin. Sen sijaan Escuderon tulosten mukaan palkkatuella olisi matalasti koulutettujen työllistymistä edistävä vaikutus. Ero voi johtua siitä, että Escudero (2018) sisällytti palkkatukeen myös julkiset työllistämistyöt yksityisen sektorin palkkatuen lisäksi, kun Benda ym. (2019) laskivat siihen pelkästään palkkatuen yrityksille. Olisi joka tapauksessa mielenkiintoista erotella pelkästään julkisten työllistämistöiden vaikutukset matalasti koulutettujen työllisyyteen. Escuderon (2018) tulokset viittaisivat siihen, että julkisilla työllistämishankkeilla saattaisi olla positiivisia työllisyystuloksia matalasti koulutettujen keskuudessa. Tämä tulos koskien julkisten työllistämistöiden työllisyysvaikutuksia eroaisi voimakkaasti muusta tutkimuskirjallisuudesta kaikkien työttömien (Cluve ym 2017), nuorten (Caliendo, M., & Schmidl 2016) ja osittain myös ikääntyneiden (Boockmannin ja Brändlen 2015) aineistoilla tehdyistä tutkimuksista. Escuderon (2018, 18) mukaan yhtä työtöntä kohti tehty 1000 dollarin lisäpanostus palkkatukeen ja työllistämishankkeisiin lisää matalasti koulutettujen työllisyysastetta 5,7 prosenttia. Kaikkien työttömien aineistossa vastaava luku on noin kaksi prosenttia.

Vaikka tutkimusten näkökulmat olivat erilaiset, molemmissa tutkittiin koulutuksen vaikutusta matalasti koulutettujen työllistymiseen ja niissä päädyttiin samansuuntaisiin tuloksiin. Benda ym. (2019) mukaan sekä luokkahuonekoulutus että työpaikalla tapahtuva koulutus lisäsivät matalasti koulutettujen työllisyyttä, kun korkeasti koulutetuilla vastaavaa tulosta työllisyyseroissa ei havaittu. Tutkijoiden mukaan tämä tarkoittaa, että korkeasti koulutetut eivät ota vastaan matalamman koulutustason työtä, jos matalasti koulutettuja koulutetaan kyseessä oleville aloille aktiivisen työvoimapolitiikan avulla (myös Bennett 2016). Tutkijoiden (Benda ym. 2019, 288) tulkinta on, että matalasuhdanteessa matalasti koulutettujen kouluttaminen



lisää heidän työllisyytensä, mutta se voi heikentää korkeasti koulutettujen työllisyyttä. Escudero (2018) teki oikeastaan saman havainnon: työvoimapolitiittinen koulutus lisää erityisesti matalasti koulutettujen työllisyyttä länsimaissa. Lisäksi hän havaitsi, että hallinnon panostus ja jatkuvuus lisäävät työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutuksia. Tutkijan mukaan tämä tarkoittaa, että pelkän koulutuspanostuksen lisäksi tarvitaan panostuksia hallintoon ja implementointiin, jotta matalasti koulutetulle tarkoitettu palvelu oikeasti vastaa hänen työelämätarpeitaan.

Tutkimuksissa tehtiin myös muita mielenkiintoisia havaintoja aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista matalasti koulutettuihin. Escudero (2018) havaitsi länsimaiden tasolla, että yritystuki auttaa osaa matalasti koulutetuista työllistymään. Tämä viittaa tutkijan arvion mukaan siihen, että osa matalasti koulutetuista selviää paremmin yrittäjänä käytännön työtä tehden. Yksinkertaisuudessaan opiskelu ei ole kaikkien ”juttu”, sen sijaan yrittäjyys sopii joillekin matalasti koulutetuille erinomaisesti. Benda ym. (2019) eivät kuitenkaan tutkineet yritystukien vaikutusta matalasti koulutettuihin. Lisäksi Benda ym. (2019) eivät havainneet vinoutumaa tai valikoitumista koulutuksen ja palkkatuen kohdentumisessa. Tämä tarkoittaa, että nämä työvoimapolitiikan toimenpiteet eivät tutkijoiden aineistossa kasautuneet niille työnhakijoille, joiden työllistymisen edellytykset olivat suhteellisen hyvät.

Vaikutukset työttömiin maahanmuuttajiin

Aiemmissä luvuissa tehtyjen tarkastelujen lisäksi maahanmuuttajat ovat yksi ryhmä, joiden työllisyystilanne on huolestuttava. Eri arvo- ja asennetutkimusten mukaan maahanmuuttajat ovat motivoituneita työntekijöitä, jos työtä on tarjolla (TEM 2013). Myös Suomen työvoimatoimistojen virkailijoiden selkeä enemmistö arvioi Sosiaalibarometri 2017 -tutkimuksessa, että maahanmuuttajataustaisilla työttömillä henkilökohtainen motivaatio ei yleensä ole työllistymisen este (Näätänen ym. 2017, 54–57). Näistä lähtökohdista on mielenkiintoista tarkastella, mitä sekä kotimaiset että ulkomaiset arviointitutkimukset kertovat aktiivisen työvoimapolitiikan toimien vaikutuksista maahanmuuttajien työllisyyteen. Esittelen tulokset tiivistetynä alla olevassa taulukossa 7.

Heinesen, Husted ja Rosholm (2013) tutkivat aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksia maahanmuuttajiin tanskalaisella seuranta-aineistolla, joka koostui muualta kuin länsimaista tulleista toimeentulotukea saavista maahanmuuttajista. Seuranta-aineisto kattoi 20 vuotta (1984–2004). Maahanmuuttajien työllistymistä yksityisen sektorin työpaikkoihin seurattiin verrokkiryhmien kautta. Vaikuttavin toimenpide oli palkkatuki, joka lyhensi sosiaaliturvan asiakkuutta 10–15 kuukautta viiden vuoden seurantajaksolla. Julkisilla työllistämistöillä vastaava luku oli neljä kuukautta ja muilla toimenpiteillä kaksi kuukautta. Lisäksi palkkatuki tuotti merkittäviä työllisyysvaikutuksia jo ohjelman aikana. Aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutukset paranivat, jos maahanmuuttaja oli ollut kuusi kuukautta työttömänä ennen ohjelman alkamista.

Butschekin ja Walterin (2014) meta-regressioanalyysi havaitsi eurooppalaisista aineistoista tehdyistä tutkimuksista, että maahanmuuttajien työllistymistä edistää parhaiten palkkatuki. Samalla tavoin kuin Heinesen, Husted ja Rosholm (2013) Tanskan aineistolla ja Aho & Mäkiäho (2017) Suomen aineistolla, he (ibid. 14) toteavat, että palkkatukea ei tarjota yhtä usein maahanmuuttajille kuin kantaväestölle, vaikka työllisyystulokset ovat maahanmuuttajilla parempia. Julkiset työllistämistyöt eivät edistä työllistymistä ja niillä voi olla jopa työllistymistä heikentäviä vaikutuksia. Lisäksi sanktioiden ja koulutuksen vaikutukset arvioitiin tässä tutkimuksessa ei-merkitseviksi.

Sarvimäen ja Hämäläisen (2017) tutkimuksen aineisto koostui 1997–1999 Suomeen tulleista maahanmuuttajista ja heitä seurattiin vuoteen 2009 asti. Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia vuonna 1999 toimeenpannun yksilöllisen kotouttamissuunnitelman



TAULUKKO 7
Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus maahanmuuttajiin

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Heinesen, Husted & Rosholm (2013)	+	Aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmat ovat vaikuttavia sekä ohjelman aikana että sen jälkeen. Vaikutus on suurin palkkatuella, mutta myös esimerkiksi koulutuksella ja työllistämistöillä havaittiin vaikutusta. Vaikutusta voimistaa, jos maahanmuuttaja on ollut 6kk työttömänä ennen toimenpiteen alkua.	Tanskalainen aineisto koostui muualta kuin Länsimaista tulleista maahanmuuttajista väliltä 1984–2004 (seuranta). Kokonaisaineistossa 66 768 havaintoa.
Butschek & Walter (2014)	+	Maahanmuuttajille palkkatuki on vaikuttavin, muissa toimenpiteissä vaihtelua vaikuttavuudessa.	Metaregressio-analyysi 33 tutkimuksesta jotka on toteutettu Euroopasta kerätyillä aineistoilla.
Sarvimäki & Hämäläinen (2017)	+	Kotouttamissuunnitelma ja siihen liittyvä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteeseen osallistuminen vähensivät maahanmuuttajien sosiaaliturvan tarvetta ja lisäsi merkittävästi työtuloja.	Suomalainen 10 vuoden seuranta-aineisto (1999–2009).
Aho & Mäkiäho (2017)	+	Kotouttamiskoulutukseen sisältyvä työharjoittelu tai -valmennus paransivat työllistymistä. Myös ammatillinen koulutus ja palkkatuki havaittiin vaikuttaviksi toimenpiteiksi.	Suomalainen rekisteriaineisto 2003 ja 2008 maahanmuuttaneista. 3 v. seuranta.

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,
 * = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.

vaikutusta maahanmuuttajien tulojen ja toimeentuloturvan asiakkuuden kehittymiseen 10 vuoden seurantajaksolla. Yksilöllisessä kotouttamissuunnitelmassa työvoimatoimiston virkailija ja maahanmuuttaja sopivat yhdessä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoista, joiden avulla maahanmuuttaja saataisiin työllistymään Suomen työmarkkinoille. Laki ei muuttanut esimerkiksi työttömyysturvan yleisiä ehtoja maahanmuuttajille tai lisännyt aktiivisen työvoimapolitiikan menoja.

Sen sijaan laki oikeutti maahanmuuttajat yksilölliseen kotouttamissuunnitelmaan, mikä lisäsi maahanmuuttajien kielikoulutusta aktiivisen työvoimapolitiikan keinona aiempaan verrattuna. Kielikoulutuksen lisäksi työvoimapolitiikan kautta tapahtuva ohjaus kohdistui työelämätaitoja vahvistavaan koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen, kuntoutukseen ja palkkatuetuun työhön. Kotouttamissuunnitelmiin sisältyi seurantatapaamisia työvoimatoimiston virkailijan kanssa. Suomalaisella seuranta-aineistolla tehty tutkimus osoittaa, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteeseen osallistuminen vähensi merkittävästi maahanmuuttajien sosiaaliturvan tarvetta ja lisäsi työtuloja seurantajaksolla niihin maahanmuuttajiin verrattuna, joille ei tehty yksilöllistä kotouttamissuunnitelmaa työvoimatoimistossa. Verrattuna niihin työttömiin maahanmuuttajiin, jotka eivät osallistuneet toimenpiteisiin, johti suunnitelman teko 47 prosentin lisäykseen kumulatiivisissa tuloissa 10 vuoden aikana. Lisäksi toimeentuloturvatulot vähenivät 13 prosenttia kotouttamissuunnitelman tehneillä verrattuna niihin työttömiin maahanmuuttajiin, jotka eivät tehneet kotouttamissuunnitelmaa. Kyseessä olevat tulokset ovat tilastollisesti merkitseviä.

Aho ja Mäkiäho (2017) tutkivat työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta sellaisilla maahanmuuttajilla, joille on tehty TE-toimistossa kotouttamissuunnitelma vuonna 2003 ja 2008. Kotouttamissuunnitelman laati vuoden 2003 maahanmuuttajista 59 prosenttia ja vuoden 2008 maahanmuuttajista 70 prosenttia.

Tutkimuksen mukaan pääsääntöisesti kolme vuotta kestävä kotouttamiskoulutus⁵ on osalle maahanmuuttajista välttämätön työllistymisedellytys, mutta yksinään se ei riitä edistämään työllistymistä. Ahon ja Mäkiähön tulosten mukaan maahanmuuttajien työllistyvyys lisääntyy, jos kotouttamiskoulutukseen sisältyy työharjoittelu tai -valmennus. Huomionarvoista on, että vaikka ammatillinen työvoimakoulutus ja palkkatuki tuottivat vaikuttavimmat työllisyystulokset, niitä käytetään vain vähän maahanmuuttajien kohdalla. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen ja palkkatu-

⁵ Kotouttamiskoulutuksessa maahanmuuttajat oppivat kieltä, suomalaisen yhteiskunnan pelisääntöjä, saavat uraohjausta sekä osallistuvat harjoitteluun.




ettuun työhön osallistui vain muutama prosentti vuonna 2003 ja 2008 Suomeen tulleista maahanmuuttajista, joille oli tehty kotouttamissuunnitelma. Tutkimuksen mukaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneet ja palkkatukea saaneet työllistyvät kuten kantaväestö keskimäärin. Siksi Aho ja Mäkiäho (2017) suosittavat näiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden lisäämistä maahanmuuttaja-työnhakijoille. Vain muutama prosentti osallistui näihin toimenpiteisiin kolmivuotisen kotoutumisajanjakson aikana. Tutkimuksesta nouseva suositus on, että näitä toimenpiteitä tulisi kohdentaa useammalle kotoutujalle ja nykyistä aikaisemmin.

Esimerkkejä maailmalta

Ruotsin Etableringsjobb ja maahanmuuttajien työllisyyden vahvistaminen

Kesällä 2020 Ruotsissa on tarkoitus ottaa käyttöön Etableringsjobb -palkkatuki maahanmuuttajille. Vaikka Etableringsjobb on oikeastaan suunnattu kaikille pitkäaikaistyöttömille, sillä pyritään parantamaan etenkin vuonna 2015 ja sen jälkeen pakolaisina ja turvapaikanhakijoina Ruotsiin saapuneiden työllisyyttä. Etableringsjobb-mallin ovat suunnitelleet Ruotsin työntekijä- ja työnantajajärjestöjen keskusliitot. Palkkatuen tarkoituksena on kompensoida maahanmuuttajan työllistämisen kuituvia kustannuksia, kunnes työntekijän tuottavuus on noussut ”normaalille” tasolle. Etableringsjobb mahdollistaa työntekijän osallistumisen osaamista vahvistavaan koulutukseen (esimerkiksi ammatillinen koulutus tai kielikoulutus) työajalla. Näin ollen se on eräänlainen palkka- ja koulutustuen yhdistelmä. Sen tarkoituksena on parantaa maahanmuuttajien mahdollisuuksia päästä tulevaisuudessa muihin kuin matalapalkka-alojen töihin. Etableringsjobb-tuki ja työnantajan palkka yhdessä nostavat maahanmuuttajan käytävissä olevat tulot työehtosopimuksen mukaiselle tasolle. Etableringsjobb-systeemin tarkoituksena on olla voimassa viisi vuotta. Palkkatuki kattaa noin puolet (54 prosenttia) työehtosopimusten takaamasta alimpien tasojen minimipalkasta (LO 2019).

Etableringsjobb-mallin tavoitteena on korjata nykyinen maahanmuuttajille suunnattu palkkatuki, jota pidetään yrityksissä



liian byrokraattisena. Uudistettu Etableringsjobb karsii turhaa byrokratiataa siten, että valtio maksaa osuutensa palkkatuesta suoraan työntekijälle. Työnantajien byrokratiataakka pienenee, kun työntekijöiden kustannuksia ei tarvitse periä jälkikäteen valtiolta. Etableringsjobb-malli otetaan käyttöön yksityisellä sektorilla, ja tukea sen piirissä voi saada korkeintaan 24 kuukautta. Ennen Etableringsjobb-kauden alkua työtön ja työvoimatoimisto tekevät yksilöllisen työllistymissuunnitelman, jossa asiakkaan osaaminen ja kokemus kartoitetaan. Tarkoitus on, että tuen päätyttyä tukea saanut työllistyy toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen. Lisäksi tavoitteena on validoida maahanmuuttajan osaaminen ja taidot Etableringsjobb-kaudella kerätyn näytön perusteella. Etableringsjobbin tarkoituksena on ehkäistä osaltaan työmarkkinoiden polarisoitumista. Etableringsjobb -järjestelmän väärinkäyttöksiä valvoo erillinen toimikunta, jonka asettavat työmarkkinaosapuolet yhdessä. Sillä on oikeus saada tietoa ja valvoa sekä puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin Etableringsjobb -palkkatuen käytössä (LO 2019).



Vaikutukset työttömiin toimeentulotuen asiakkaisiin

Toimeentulotuen piirissä olevien henkilöiden työllisyyden lisääminen on mahdollista myös vaikeassa taloustilanteessa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä. Sen osoittaa esimerkiksi Saksassa vuonna 2007 toteutettu Jobperspektive -hanke. Tässä luvussa esitellään Jobperspektive -hankkeen ja sen työllisyysvaikutusanalyysin lisäksi norjalainen toimeentulotuen asiakkaiden aktivointiohjelma ja Saksassa toteutettu ohjelma, jolla lisättiin toimeentulotuen asiakkaiden pääsyä ammatillisen koulutuksen piiriin. Esittelen tulokset taulukossa 8.

Norjan toimeentulotuen asiakkaiden työllistymisen tukea parannettiin uudistuksessa vuonna 2003. Siinä työvoimahallinnon ja sosiaalityön yhteistyötä vahvistettiin sekä lisää resursseja ohjattiin aktiiviseen työvoimapolitiikkaan (erityisesti kuntoutukseen, palkkatukeen, koulutukseen) toimeentulotuen asiakkaiden työllisyyden lisäämiseksi. Vuonna 2007 ohjelmaa rahoitettiin 75 miljoonalla eurolla. Ohjelman alkuvaiheen tavoitteena oli lisätä toimeentulotuen asiakkaiden työssäkäyntivalmiuksia ja työllistää heitä välityömarkkinoille, mutta lopulta toimeentulotuen asiakkaiden tavoiteltiin työllistyvän yksityiselle sektorille. Uudistukseen sisältyi sanktioiden ja velvoitteiden voimistaminen, ja sitä onkin kuvattu welfare-to-work-tyyliseksi uudistukseksi.

Rønsen ja Skarðhamarin (2009) jo hieman ikääntyneessä artikkelissa tutkittiin Norjan vuoden 2003 uudistuksen vaikutuksia toimeentulotuen asiakkaiden työllisyyteen. Tutkimuksessa toimeentulotuen asiakkaat jaettiin pitkäaikaistyöttömiin, yksinhuoltajiin, nuoriin ja maahanmuuttajiin. Keskimäärin uudistuksen vaikutus oli lievästi työllisyyttä lisäävä, mikäli työllistyminen määriteltiin laajasti, jolloin se käsitti yksityisen sektorin lisäksi myös tuetut työpaikat. Yksityiselle sektorille työllistymisen näkökulmasta uudistus lisäsi työllisyyttä pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Sen sijaan maahanmuuttajilla ja yksinhuoltajilla vaikutusta ei havaittu. Nuorilla aktivoinnin vaikutus saattoi olla jopa negatiivinen työllistymisen kannalta.

Saksassa ammatillisella koulutuksella on pitkät perinteet. Ammatillinen koulutus kattaa käytännön kurssien lisäksi pitkät (2 vuotta) tutkintoon johtavat uudelleen koulutusohjelmat. Kolmas sektori ja yksityiset yritykset toimivat koulutuksen järjestäjinä. Vuonna 2003 koulutukseen hakeutuminen muuttui. Kun aiemmin koulutukseen hakeuduttiin työvoimatoimiston virkailijan kautta, uudistuksen jälkeen työttömät saivat käyttöönsä koulutuksen kattavan maksusitoumuksen (voucher).

TAULUKKO 8

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset toimeentulotuen asiakkaisiin

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Rønsen & Skarøhamar (2009)	+ / -	Koko aineistossa toimenpiteiden vaikutus oli positiivinen. Toimet vähensivät pitkäaikaistyöttömien työttömyyttä, kun taas maahanmuuttajilla ja yksinhuoltajilla vaikutusta ei havaittu. Nuorilla aktiivoinnin vaikutus saattoi olla jopa negatiivinen työllistymisen kannalta.	Arviointitutkimus 2003 toimeentulotuen asiakkaiden aktiivointiohjelmasta Norjasta. Rekisteriaineisto.
Bernhard & Kruppe (2012)	+	Vuoden 2005 uudistus, joka lisäsi ammatillista työvoimakoulutusta, paransi toimeentulotuen asiakkaiden työllistymistä keskipitkällä aikavälillä 4-13 prosenttia riippuen kohderyhmästä. Arviointitutkimus vuoden 2005 uudistuksesta.	Vertailuryhmätutkimus saksalaisella datalla, koostuu kaikista toimeentulotuen saajista vuonna 2005.
Dengler, Hohmeyer, Moczal & Wolff (2013)	+	Täsmennetyillä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä parannettiin vaikeasti työllistettävien sosiaaliturvan asiakkaiden työllisyyttä. Pidemmällä aikajänteellä havaittiin työllisyyden parantumista myös yksityisen sektorin työpaikkoihin.	Seurantatutkimus "JobPerspective" hankkeesta (2007). Otoskoko 1 499 739 toimeentulotuen asiakasta. Ennen ja jälkeen sekä seuranta.

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,
* = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.



Uudistuksen tavoitteena oli lisätä yksilöiden valinnanvapautta koulutukseen hakeutumisessa. Lisäksi uudistuksella tavoiteltiin kilpailua koulutuksen järjestäjien välille. Mikä tahansa kurssi tai palveluntarjoaja ei kuitenkaan käynyt. Koulutuksen sisällöllisistä vaatimuksista päätetään työvoimatoimiston virkailijan kanssa ja palveluntarjoajan on oltava lisensoitu. Vuonna 2005 toimeentulotuen uudistus lisäsi



Ammatillisen koulutuksen maksusitoumuksen käyttöönotto ja koulutukseen osallistuminen lisäsivät toimeentulotuen asiakkaiden työllisyyttä.

työhön tai koulutukseen osallistumisen velvoitteita. Samassa yhteydessä vuonna 2003 toimeenpantu maksusitoumusjärjestelmä ammatillisen koulutuksen osalta räätälöitiin uudestaan pitkäaikaistyöttömien työllisyyden edistämisen kannalta.

Bernhard ja Kruppe (2012) tutkivat vuoden 2003 maksusitoumusjärjestelmän ja vuoden 2005 toimeentulotuen uudistuksen vaikutusta toimeentulotuen saajien työllistymiseen. Ammatillisen koulutuksen maksusitoumuksen käyttöönotto ja koulutukseen osallistuminen lisäsivät kohderyhmästä riippuen toimeentulotuen

asiakkaiden työllisyyttä 4–13 prosenttia. Parhaat työllisyysvaikutukset saavutettiin 30 kuukauden seurantajaksolla alle vuoden kestävästä koulutuksesta. Miesten työllisyys parani suhteellisesti naisia enemmän koulutukseen osallistumisen seurauksena. Ohjelmaan osallistuneet 15–24-vuotiaat eivät saavuttaneet yhtä hyviä työllisyystuloksia kuin 25–44-vuotiaat sekä 45–57-vuotiaat. 30 kuukautta ohjelman päättymisestä työllisyysvaikutukset omaan vertailuryhmään olivat samankaltaiset ammatillista tutkintoa suorittaneille kuin niillä, joilta tutkinto puuttui. Kantasaksalaisten työllisyys parani voimakkaammin kuin maahanmuuttajien, jotka nekin hyötyivät ammatilliseen koulutukseen osallistumisesta. Yli 30-vuotiaissa työkokemus tai sen puute ei vaikuttanut ammatillisen osallistumisen työllisyysuuteen, eli se pysyi yhtä vahvana työhistoriasta huolimatta.

Esimerkkejä maailmalta

Kuinka lisätä erittäin vaikeasti työllistettävien työllisyyttä yksityisen sektorin työpaikkoihin? Havainnot Jobperspective-hankkeesta.

Jobperspective-hanke käynnistettiin Saksassa vuonna 2007. Sen kohderyhmää olivat erityisen haastavassa työmarkkinatilanteessa olevat toimeentulotuen saajat. Erityisen haastava tarkoittaa, että pitkäaikaistyöttömyyden lisäksi työllistymistä vaikeuttaa kaksi seuraavista tekijöistä: päihde- ja/tai mielenterveysongelma, pitkään jatkunut vamma tai sairaus, matala koulutus, yli 50 vuoden ikä ja saksan osaamattomuus. Hankkeessa aktiivisen työvoimapolitiikan toteutus jätettiin suhteellisen vapaasti paikallisella tasolla päätettäväksi siten, että toimenpiteen toteutuksesta saattoi vastata joko julkinen tai yksityinen toimija.

Jobperspective-hanke koostui kahdesta osasta. Ensimmäinen osa oli kuuden kuukauden mittainen ja sen aikana työtön osallistui työnhaku- ja uraohjauksen lisäksi kuntoutukseen, luokahuonekoulutukseen tai työharjoitteluun. Koulutus saattoi sisältää ammatillista koulutusta tai elämäntilanteen/arjen hallinnan vahvistamista. Ensimmäinen aktivointivaihe edellytti työttömältä osallistumista ja suunnitelmasta jättäytyminen oli sanktioitu. Toisessa palkkatukivaiheessa työtön sai käyttöönsä runsaan palkkatuen, joka kattoi 75 prosenttia palkkakustannuksista. Erityisen vaativissa tapauksissa palkkatuki saatettiin vakinaistaa kahden vuoden jälkeen. Vuonna 2007 750 000 työtöntä oli oikeutettu Jobperspektive-hankkeeseen (yli vuoden työttömyys ja kaksi työllistymistä haittaavaa tekijää) ja noin 30 000 työtöntä osallistui Jobperspectiven toiseen vaiheeseen vuonna 2008.

Dengler, Hohmeyer, Moczall, ja Wolff (2013) tutkivat Jobperspective-hankkeen työllisyysvaikutuksia vertaamalla vaikeasti työllistyvien tilannetta ennen ja jälkeen vuonna 2007 aloitetun hankkeen. Tutkimuksen mukaan räätälöidyt ja täsmennetyt aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet paransivat vaikeasti työllistettävien sosiaaliturvan asiakkaiden työllisyyttä palkkatuettuihin työpaikkoihin. Toisin sanoen ensimmäinen aktivointivaihe ja jälkimmäinen



palkkatukivaihe paransivat erittäin heikossa työmarkkina-
asemassa olevien työllisyyttä tuettuihin työpaikkoihin. Hanke ei
kuitenkaan lisännyt erityisen vaikeasti työllistettävien työllistymistä
yksityiselle sektorille verrokkiryhmään nähden lyhyellä alle kahden
vuoden tähtäimellä. Sitä pidemmällä aikajänteellä havaittiin lievää
työllisyyden parantumista yksityisen sektorin työpaikkoihin. Dengler
ja kumppanit korostavat, että Jobperspective-hanke konkretisoi,
kuinka vaikeaa ja aikaa vievää erityisen haastavassa työmarkkina-
asemassa olevien työllisyyden lisääminen voi olla.

Vaikutukset ansiosidonnaisen asiakkaisiin

Verrattuna esimerkiksi työuraa aloitteleviin nuoriin tai pitkäaikaistyöttömiin, ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä olevien työllistymisen edellytykset ovat tyypillisesti paremmat. Tästä syystä aktiivisen työvoimapolitiikan toimilla ei voida olettaa olevan yhtä suurta vaikutusta heidän työllistymiseensä. Koska normaalioloissa ansiosidonnaisen piirissä on noin puolet Suomen työttömistä, on tämän ryhmän tarkastelu kuitenkin perusteltua. Taulukossa 9 tiivistän kahden viimeaikaisen tutkimuksen havainnot aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajien työllisyyteen.

Länsimaiden aineistoilla toteutetussa meta-analyysissä Filges, Smedslund ja Jørgensen (2018) tutkivat aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutusta ansiosidonnaisen piirissä oleviin työttömiin. Tutkimuksen tulokset eroavat merkittävästi muista tässä raportissa esitellyistä kohderyhmistä, sillä meta-analyysin perusteella aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet eivät ole kovin vaikuttavia ansiosidonnaisen työttömyysetuuden saajilla. Toimenpiteen päättymisen jälkeen työllisyysvaikutus havaittiin pieneksi, sillä keskimäärin viittätoista osallistujaa kohti avoimille työmarkkinoille työllistyi yksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan asiakas. Lukkiutumiskaivatuksen takia ansiosidonnaisen asiakkaiden osallistuminen toimenpiteeseen voi johtaa nettovaikutusten kääntymiseen negatiiviseksi työllisyyden kannalta. Tutkimuksessa havaittiin toinen merkittävä ero muihin kohderyhmiin (esimerkiksi ikääntyneet tai nuoret) tehtyihin tutkimuksiin verrattuna. Tutkimuksessa analysoitiin erikseen neljän aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen vaikutukset eikä tämä tarkastelu muuttanut yllä kuvattua johtopäätöstä. Toisin sanoen, osallistui ansiosidonnaisen asiakas työnhakuvalmennukseen, koulutukseen tai palkkatukeen yksityiselle tai julkiselle sektorille, ei se paranna merkittävästi hänen työllistymistään verrattuna muihin ansiosidonnaisen asiakkaisiin. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että vertailuryhmään nähden aktiivisen työvoimapolitiikan toimeen osallistuneet eivät hyötäneet palkkauksessa tai työsuhteen pituudessa työllistymisohjelman päättymisen jälkeen.



***Aktiivisen
työvoimapolitiikan
toimenpiteet eivät
ole kovin vaikuttavia
ansiosidonnaisen
työttömyysetuuden
saajilla.***



TAULUKKO 9

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus ansiosidonnaisen asiakkaisiin

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Filges, Smedslund & Jørgensen (2018)	+ / -	Toimenpiteillä oli pieni vaikutus ansiosidonnaisen piirissä olevien työttömien työllistymiseen. Lukkiutumisasiäntövaikutuksen huomioiden nettovaikutus voi olla negatiivinen.	Metaregressio-analyysi 73 tutkimuksesta.
Ahmad, Svarer, Naveed (2019)	+ / 0 / -	Pelkkä sanktioiden uhka lisää ansiosidonnaisen asiakkaiden työllisyyttä. Lisäksi sanktioiden uhka yhdistettynä yksityisen sektorin palkkatukeen lisäsi työllisyyttä kyseessä olevassa ryhmässä toimenpiteen päättymisen jälkeen. Palkkatuki julkiselle sektorille heikensi työllistymistä ja koulutuksella ei havaittu työllisyysvaikutuksia.	Tanskalainen rekisteriaineisto 2003-2005 ansiosidonnaisen asiakkaista

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,
* = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.

Filgesin, Smedslundin ja Jørgensenin (2018) meta-analyysin johtopäätös on, että ansiosidonnaisen työttömyysturvan asiakkaiden työllisyyden lisääminen aktiivisella työvoimapolitiikalla ei välttämättä ole suositeltavaa politiikkaa, sillä samalla resurssilla saisi parempia työllisyyshyötyjä kohdentamalla se vaikka nuorten työtai opinto-ohjaukseen tai maahanmuuttajien palkkatukeen.

Edellisen tutkimuksen antama kuva tarkentuu merkittävästi, kun yhtälöön lisätään kannustavia elementtejä ansiosidonnaisen asiakkaille suunnattujen sanktioiden muodossa. Ahmad, Svarer ja Naveed (2019) tutkivat asiaa tanskalaisella aineistolla. Tanskassa työttömyysturva on porrastettu. Tutkimuksen mukaan pelkkä sanktioiden uhka lisäsi ansiosidonnaisen asiakkaiden työllistymistä. Lisäksi sanktiot yhdistettynä yksityisen sektorin palkkatukeen lisäsi ansiosidonnaisen asiakkaiden työllisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen. Muut aktiivisen työvoimapolitiikan toimet yhdistettynä sanktioihin eivät tuottaneet yhtä vaikuttavaa työllisyystulosta. Tutkijoiden tanskalaisella rekisteriaineistolla (2003–2005) tekemän analyysin mukaan palkkatuki julkiselle sektorille heikensi työllistymistä eikä koulutuksella havaittu työllisyysvaikutuksia.

Kahden viimeaikaisen tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, että ansiosidonnaisen piirissä olevien työllistymistä voi edesauttaa lisätyt kannusteet sanktioiden uhan muodossa. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä olevien yhteydet työnantajiin voivat usein olla vahvat esimerkiksi työuraa aloitteleviin nuoriin tai pitkäaikaisyöttömiin toimeentulotuen asiakkaisiin verrattuna. Lisäksi heidän osaamisensa, työkyky ja muu työllistettävyyttä eivätkä ole heikentyneet pitkittyneen työttömyyden seurauksena. Kuitenkin jatkotyötä varten on syytä korostaa, että liian voimakkaat sanktiot voivat ohjata työttömiä heille työkyvyn tai osaamisen näkökulmista sopimattomaan työhön. Tällä voi olla työttömän hyvinvointia, omanarvontuntoa ja konkreettisemmin esimerkiksi myöhemmän työuran palkkaa heikentäviä vaikutuksia.



Vaikutukset työttömien hyvinvointiin, työn laatuun ja kuormittavuuteen

Ottaen huomioon kohtuullisen laajan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutustutkimuksen, on erikoista, kuinka vähän tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota aktiivisen työvoimapolitiikan sosiologisiin ja psykologisiin vaikutuksiin. Edellä mainittuja seikkoja tuskin voi liikaa korostaa työttömän hyvinvoinnin kannalta elämänkaaren aikana. Onneksi nämä aukot kirjallisuudessa ovat hiljalleen täyttymässä. Esittelen tässä luvussa Rosen (2019) ja Denglerin (2019) tutkimukset, joiden päähavainnot on tiivistetty taulukossa 10.

Rose (2019) tutki aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutusta työttömien koettuun hyvinvointiin saksalaisella kyselyaineistolla, jossa vastaajia seurattiin kahdessa aalossa 2 kuukautta ja 12 kuukautta toimenpiteen päättymisestä. Subjektiiivista hyvinvointia mitattiin standardikysymyksellä: Kuinka tyytyväinen olet elämääsi tällä hetkellä? Vertailu tehtiin toimenpiteisiin osallistuneiden, muiden työttömien ja työllisten välillä.

Rosen (2019) tulosten mukaan palkkatuki ja tuki yrityksen perustamiseen nostivat työttömien koetun hyvinvoinnin samalle tasolle työssäkäyvien kanssa. Tämä johtui siitä, että nämä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet mahdollistivat työttömälle tauon työttömyydestä (ks. Knabe 2017), mikä lisäsi koettua hyvinvointia mahdollisesti nostamalla työttömän omanarvontunnon työllisten tasolle. Lisäksi on mahdollista, että työttömät kokevat näihin toimenpiteisiin osallistumisen konkreettisesti parantavan työllistymisen mahdollisuuksia. Tuki yrityksen perustamiseen nosti koetun hyvinvoinnin pitkällä aikavälillä korkeammalle kuin työllistyminen.

Sen sijaan pitkä- ja lyhytkestoisen koulutuksen vaikutukset olivat huomattavasti palkkatukea ja yrityksen aloitustukea pienempiä, mutta silti positiivisia. Tutkimuksen mukaan nämä toimenpiteet nostivat etenkin miesten koettua hyvinvointia. Ei ole yllättävää, että tutkimuksessa havaittiin työllistymisen kohottavan merkittävästi työttömän hyvinvointia. Lisäksi tutkimus antoi viitteitä siitä, että sanktiot alentavat koettua hyvinvointia lyhyellä kahden kuukauden aikajänteellä, mutta niiden vaikutukset voivat kääntyä positiiviseksi pidemmällä 12 kuukauden aikavälillä. Sanktioita koskevan tuloksen suhteen otoskoko oli muita havaintoja pienempi (Rose 2019, 404).

TAULUKKO 10

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus työttömän hyvinvointiin ja työn laatuun sekä sen kuormittavuuteen

	Vaikutus	Keskeiset havainnot	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto
Rose (2019)	+	Palkkatuki ja tuki yrityksen perustamiseen nostivat koetun hyvinvoinnin samalle tasolle kuin työssä olevilla. Lyhyt- ja pitkäkestoisella koulutuksella havaittiin pienempi, mutta silti positiivinen ja tilastollisesti merkitsevä vaikutus koettuun hyvinvointiin.	Saksalaisella paneelikyselyaineistolla vertailuryhmien kaltaistamismenetelmä (propensity score matching) ja keskimääräisen muutoksen erotukseen perustuva tarkastelu (difference-in-differences)
Dengler (2019)	+	Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteeseen osallistuminen lisäsi työllisyyden lisäksi työsuhteen pituutta vertailuryhmään nähden. Luokkahuonekoulutuksen jälkeen työllistyneet saivat laadukkaampaa työtä. Ammatillinen koulutus lisäsi sekä palkkaa että työsuhteen pituutta. One-Euro-Jobsit lisäsivät työn laatua vain naisilla.	Saksalaisella hallinnon rekisteriaineistolla (2006–2008) vertailuryhmien kaltaistamismenetelmä.

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu,
* = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä.



Koetun hyvinvoinnin lisäksi aktiivisella työvoimapolitiikalla on vaikutusta myös toimenpiteen piirissä olleen työuran laatuun ja työn kuormittavuuteen. Tätä tutki Dengler (2019) saksalaisella rekisteriaineistolla, jossa seurattiin lokakuun 2005 ja syyskuun 2006 välillä työttömäksi joutuneita vuoteen 2010 saakka. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä tutkittiin yhden euron töiden (One-Euro-Jobs⁶), luokkahuonekoulutuksen, yksityisen sektorin palkkatuen ja ammatillisen koulutuksen vaikutuksia. Denglerin tutkimuksessa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusta työuran laatua selittäviin tekijöihin mitattiin työtulojen vakaudella ja tasolla sekä työsuhteiden pysyvyydellä. Lisäksi työn kuormitusta mitattiin Krollin (2011) laatimalla indikaattorilla (occupational exposure index). Se sisältää työn fyysisen kuormittavuuden (mukaan lukien fyysinen rasitus, ympäristön myrkyllisyys), psykologisen kuormittavuuden (mukaan lukien epätyypilliset työajat, kiireellinen työtahti) ja sosiaalisen kuormittavuuden (esimerkiksi itseohjautuvuuden puute). Krollin luokittelussa vähiten kuormittavassa kolmanneksessa ovat esimerkiksi tutkijat ja asiantuntijat, toisessa kolmanneksessa esimerkiksi toimistotyöntekijät, puhelinmyyjät ja poliisit ja työn kuormittavuuden näkökulmasta raskaimmassa sarjassa esimerkiksi sairaanhoitajat ja rakennusmiehet.

Dengerin (2019, 826) tutkimuksen mukaan kaikki työvoimapolitiikan toimenpiteet paransivat ainakin yhtä työn laatuun liitetystä asioista verrattuna niihin, jotka eivät toimenpiteisiin osallistuneet. Yhden euron työt paransivat pysyvemmän työsuhteen löytymisen todennäköisyyttä ja hieman korkeampaa palkkaa naisilla, mutta miehillä vastaavaa vaikutusta ei havaittu. Lisäksi yhden euron työt vähensivät kaikkein kuormittavimpiin töihin päättymisen todennäköisyyttä sekä miehillä että naisilla. Ottaen huomioon, että yhden euron työt kohdentuvat useimmiten vaikeimmin työllistettäville, tuloksia voidaan Denglerin mukaan pitää rohkaisevina. Luokkahuonekoulutus paransi työn pysyvyyttä ja palkkaa puoli vuotta koulutuksen alkamisen jälkeen verrattuna niihin, jotka eivät osallistuneet koulutukseen. Esimerkiksi naisilla pysyvän työsuhteen löytymisen todennäköisyys nousi neljä prosenttia. Luokkahuonekoulutus vähensi myös erittäin kuormittavaan ja melko kuormittavaan työhön päättymisen mahdollisuutta.

⁶ Yhden euron työt (One-Euro-Job) ovat kuuluneet aktiivisen työvoimapolitiikan keinovalikoimaan Saksassa vuodesta 2005 alkaen. Siinä osallistuja saa yhden euron tunnissa lisää työttömyysetuuden päälle. Sitä tarjotaan työttömälle, mikäli muut aktiivisen työvoimapolitiikan keinot eivät ole mahdollisia. Yhden euron töissä työttömän on otettava työvoimatoimiston tarjoama minimipalkkainen työ vastaan sanktioiden uhallä. Yhden euron töiden käytäntö vaihtelee merkittävästi eri osavaltioissa. Toisissa osavaltioissa niillä ohjataan vain hyväntekeväisyystyöhön ja toisissa kaikkiin työpaikkoihin. Yhden euron työsopimukset ovat aina määräaikaista (Hohmeyer 2012).

Palkkatuettu harjoittelu yrityksessä paransi merkittävästi työn laatua palkalla ja työn pysyvyydellä mitattuna jo yhden kuukauden päästä ohjelman alkamisesta. Esimerkiksi kuukausipalkka parani 153–452 eurolla vertailuryhmään nähden, kun toimenpiteen alkamisesta oli kulunut yksi vuosi. Vertailussa niihin, jotka eivät osallistuneet tuettuun työharjoitteluun yrityksessä, naisten mahdollisuus löytää pysyvää työtä parani liki 20 prosentilla. Keskiraskaiden alojen työntekijät työllistyivät harjoittelun kautta ja työharjoitteluun osallistuminen ei välttämättä vähentänyt työn kuormittavuutta. Tutkijan mukaan tuettu harjoittelu yrityksessä avaa polkua työelämään, mikä selittää tehtyjä havaintoja.

Ammatillisessa koulutuksessa lukittautumisvaikutus on pidempi ja alkuun voimakkaampi kuin muissa tässä tarkastelluissa aktiivisen työvoimapolitiikan keinoissa. Ammatillisen koulutuksen hyödyt näkyvät vuoden päästä ohjelman alkamisesta. Se paransi työsuhteen pysyvyyttä verrokkeihin nähden 10–15 prosenttia kaikissa ryhmissä. Miehillä ammatillinen koulutus paransi kuukausipalkkaa 283–396 euroa ja naisilla 180–292 euroa, kun ohjelman alkamisesta oli kulunut vuosi. Ammatillisen koulutuksen tuomaa työsuhteen pysyvyyttä ja palkan parantumista selittivät työllistyminen keski- ja kevyeseen työhön miehillä ja kevyeseen työhön naisilla. Tutkijan mukaan tuloksia selittää se, että ammatillisen koulutuksen kautta työtön saa osamisen lisäksi muodollisen pätevyyden ammattiin, mikä on valtti työmarkkinoilla verrattuna niihin, joilta puuttuu muodollinen pätevyys.



4. YHTEENVETO

Tässä kappaleessa vedän yhteen aiemmissa osissa analysoidut 25 tutkimusta aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutuksista talouteen, työllisyyteen ja työttömien hyvinvointiin. Tutkimuksista 17 analysoi aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutusta eri työttömien ryhmiin, kolme tarkasteli aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia työllisyyteen kokonaisuutena ja kolme arvioi toimenpiteiden vaikutusta kansantalouteen. Taulukossa 11 tiivistän tutkimuskirjallisuuden havainnot työvoimapolitiikan toimien vaikutuksista nuoriin, ikääntyneisiin, matalasti koulutettuihin ja toimeentulo- sekä ansioturvan piirissä oleviin työttömiin. Taulukon viimeisessä sarakkeessa tiivistän työttömien hyvinvointiin ja työn laatuun liittyvät tulokset. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset kansantalouteen ja työllisyyteen vedän yhteen luvun lopussa.

TAULUKKO 11

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus työllisyyteen eri ryhmissä ja työttömän hyvinvointiin*. Tulokset poimittu pitkän aikavälin vaikutuksista, jos niitä oli saatavilla.

	Nuoret	Ikään- tyneet	Matalasti koulutetut	Maahan- muuttajat	Toimeen- tulotuen asiakkaat	Ansio- sidonnaisen asiakkaat	Hyvin- vointi ja työn laatu
Tehostettu työnhaku- neuvonta ja työnvälitys	++	+	+	+0	+	0	na
Ammatillinen työvoima- koulutus (ml. työharjoittelu)	*	+	+++	++	+	0	++
Luokahuone- koulutus (ml. työvoima- poliittinen koulutus)	*	*	++	++	+	0	++
Palkkatuki yksityiselle sektorille	*	+	+0	+++	na	00	+
Palkkatuki julki- selle sektorille	-	*	+0	-	+	-	*
Kuntoutus	0	na	+	na	+	na	na
Sanktiot / welfare-to-work	--	na	*	00	+	++	*
Tuki yrityksen aloittamiseen (starttiraha)	na	na	+	na	na	na	+

+ = positiivinen vaikutus, - = negatiivinen vaikutus, 0 = vaikutusta ei havaittu, * = vaikutus epäselvä / riippuu muista tekijöistä, na = asiasta ei tietoa saatavilla. Muut kuin na-symbolit osoittavat myös ko. asiaa tutkineiden tutkimusten lukumäärän. Esimerkiksi + + + tarkoittaa, että kolme toisistaan riippumatonta tutkimusta teki havainnon, jonka mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide parantaa työllisyyttä. Toisena esimerkkinä + 0 tarkoittaa, että asiaa tutkittiin kahdessa tutkimuksessa, joista toinen havaitsi positiivisen, toinen neutraalin yhteyden työllisyyteen.



Tehostettu työnhakuneuvonta ja työnvälitys lisäävät nuorten, ikääntyneiden, toimeentulotuen asiakkaiden ja matalasti koulutettujen työllistymistä tutkimusten mukaan. Maahanmuuttajien osalta työnhaun vahvistaminen tuotti ristiriitaisia tuloksia ja ansiosidonnaisen asiakkailla vaikutusta ei havaittu. Aineistossa ei ollut yhtäkään tutkimusta, jossa olisi tarkasteltu työnhaun palveluiden vahvistamisen vaikutusta työttömän hyvinvointiin tai työuran laatuun.

Ammatillinen työvoimakoulutus (mukaan lukien työharjoittelu) lisäsi ikääntyneiden, matalasti koulutettujen, maahanmuuttajien ja toimeentulotuen asiakkaiden työllisyyttä pitkällä aikavälillä. Se lisäsi myös osallistujien koettua hyvinvointia ja työn laatua. Nuorilla ammatillisen koulutuksen työllisyysvaikutukset riippuivat sen toteutuksesta. Ammatillisen koulutuksen lisääminen ei parantanut ansiosidonnaisen asiakkaiden työllistymistä verrokkiryhmään nähden.

Myös **luokkahuonekoulutus** (mukaan lukien työvoimapoliittinen koulutus) lisäsi työllistymisen todennäköisyyttä useimmissa työttömien ryhmissä. Näitä ovat matalasti koulutetut, maahanmuuttajat ja toimeentulotuen asiakkaat. Nuorten ja ikääntyneiden kohdalla luokkahuonekoulutuksen työllisyysvaikutukset riippuivat koulutuksen toteutuksesta ja työn tarpeesta. Pitkällä aikavälillä luokkahuonekoulutus lisäsi työttömän hyvinvointia ja paransi työn laatua. Ansiosidonnaisen asiakkaiden työllistymistä luokkahuonekoulutus ei edistänyt eikä heikentänyt.

Palkkatuki yksityiselle sektorille parantaa erityisesti maahanmuuttajien työllistymistä. Positiivinen vaikutus koskee myös ikääntyneitä työttömiä. Matalasti koulutettujen osalta tulokset olivat ristiriitaisia. Yhden tutkimuksen mukaan palkkatuki on yhteydessä parantuneeseen työllistymiseen (Benda ym. 2019), kun toisen mukaan näillä ei ole tässä ryhmässä yhteyttä (Escudero 2012). Työttömille palkkatuki yksityiselle sektorille tarjoaa taukoa työttömyydestä, mikä parantaa koettua hyvinvointia (Rose 2019, 207). Nuorten kohdalla tulokset olivat ristiriitaisia, sillä palkkatuen toteutus ja työmarkkinoiden tilanne vaikuttaa merkittävästi työllistämistuloksiin. Kahden tutkimuksen mukaan palkkatuki yksityiselle sektorille ei paranna ansiosidonnaisen asiakkaiden työllisyyttä verrokkiryhmään nähden.

Palkkatuki julkiselle sektorille näyttäisi tutkimuksen valossa tuottavan muita toimenpiteitä useammin negatiivisia työllistymisvaikutuksia eri työttömien ryhmissä. Tutkimusten mukaan nuorten, maahanmuuttajien ja ansiosidonnaisen asiakkaiden työllisyys heikkenee pitkällä aikavälillä, jos he osallistuvat julkisen sektorin palkkatuettuun työhön. Ikääntyneiden kohdalla julkisen sektorin palkkatuen vaikutus

riippuu toimenpiteen toteutuksesta. Matalasti koulutetuilla tulokset olivat ristiriitaisia, sillä yhden tutkimuksen mukaan palkkatuki julkiselle sektorille parantaa työllistymistä, kun taas toisen tutkimuksen mukaan sillä ei olisi vaikutusta. Julkisen sektorin palkkatuen vaikutus työttömän hyvinvoinnille ja työuran laadulle vaihteli riippuen tutkimuskohteesta ja -asetelmasta.

Kuntoutuksen työllisyysvaikutuksia tarkastelevia tutkimuksia löydettiin nuorten, matalasti koulutettujen ja toimeentulotuen asiakkaiden osalta. Näiden perusteella kuntoutus parantaa matalasti koulutettujen ja toimeentulotuen asiakkaiden työllistymismahdollisuuksia pitkällä aikajänteellä. Sen sijaan nuorille kuntoutuksen vaikutus havaittiin neutraaliksi. Ikääntyneiden, maahanmuuttajien ja ansiosidonnaisen asiakkaiden työllisyysvaikutuksista ei löytynyt tutkimuksia tähän tarkasteluun.

Sanktioiden vahvistaminen heikentää nuorten työllisyyttä pitkällä aikajänteellä. Lisäksi sen vaikutukset matalasti koulutettujen työllisyyteen ovat epäselviä ja riippuvat sanktioiden toteutuksesta. Maahanmuuttajien työllistymistä sanktioiden vahvistaminen ei lisää eikä vähennä. Ansiosidonnaisen asiakkaiden työllistymistä sanktioiden vahvistaminen parantaa kahden tutkimuksen mukaan. Tulokset olivat samansuuntaisia toimeentulotuen asiakkaiden kohdalla, eli sanktioiden vahvistaminen parantaa kyseessä olevan ryhmän työllisyyttä. Sanktioiden vahvistamisella on vaikutusta työttömien työuraan ja hyvinvointiin, mutta niiden suhteen tutkimusten tulokset riippuvat kohderyhmästä ja sanktioiden toteutuksesta. Sanktioiden voimistamisen työllisyys- ja hyvinvointivaikutukset vaihtelevat voimakkaasti niin suunnaltaan kuin voimakkuudeltaan riippuen kohderyhmästä.

Meta-analyysi sisälsi kaksi tutkimusta (Escudero 2018; Rose 2019), jotka tarkastelivat yrityksen alkuvaiheisiin tarkoitettua **starttirahan** työllisyys- tai hyvinvointivaikutuksia. Näyttäisi siltä, että osa matalasti koulutetuista hyötyy erityisen hyvin starttirahasta työllisyyden parantamisen näkökulmasta. Lisäksi starttirahan hyvinvointivaikutukset havaittiin positiivisiksi sitä saaneiden keskuudessa. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että starttirahan saajiksi valikoituu usein sellaisia työttömiä, joilla on osaamista ja halua yrittämiseen. Starttirahan työllisyysvaikutuksia tarkastelevia tutkimuksia ei löytynyt nuorten, ikääntyneiden, maahanmuuttajien, toimeentulotuen asiakkaiden ja ansiosidonnaisen asiakkaiden ryhmistä.



5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen otsikossa kysyttiin, kuinka lisätä työllisyyttä aktiivisella työvoimapolitiikalla Suomessa⁷. Kysymykseen vastaamiseksi on alkuun todettava, että aktiivinen työvoimapolitiikka ei tarjoa pikavoittoja korkeaan työllisyysasteeseen. Tämä johtuu siitä, että ihmisen työkyvyn palautuminen ja ylläpito sekä osaamisen vahvistaminen vaativat aikaa. Lisäksi avoimet työpaikat voivat osaamisen ja/tai työkyvyn näkökulmasta näyttäytyä liikkuvina maaleina, joiden kriteereiden täyttäminen ei käytännössä ole niin suoraviivaista kuin usein tavataan ajatella.

⁷ Konkreettisemmasta vastauksesta kysymykseen ks. tutkimuksen ensimmäinen luku "Suosituksia Suomelle".

Vaikka työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon parantaminen hyvinvointivaltiossa vaatii sekä taloudellisia että ajallisia resursseja, on siinä mahdollista onnistua huolellisesti suunnitelluilla ja yksilöllisesti räätälöidyillä aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla ja toimenpiteillä. Muiden asioiden ohella tämä tarkoittaa, että toimenpiteiden jalkauttamisesta vastaa alan ammattilainen tai tiimi, jolla on aikaa kohdata asiakas yksilönä, kuunnella häntä ja asettua hänen asemaansa.

Työvoimahallinnon kuormituksen ja työttömien asiointikokemuksen kannalta meneillään oleva koronakriisi korostaa resurssien riittävyyttä. Sekä normaalioloissa että kriisitilanteessa pitäisi varmistaa, että järjestelmä itsessään ei lisää työttömän ulkopuolisuutta ja syrjäytymistä esimerkiksi asettamalla ihmisille vääränlaisia kannusteita tai ohjaamalla yksilöitä heille tai työmarkkinoiden kannalta sopimattomien toimenpiteiden piiriin. Nykyistä vaikuttavampi työvoimapolitiikka edellyttää luvussa 2 kuvatun aktivointiparadigman haastamista ja kyseenalaistamista esimerkiksi sanktioiden ja karensien käytön näkökulmista. Pitäisi nykyistä laajemmin ymmärtää, että vaikka aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä voidaan edistää työllisyystavoitteita, pikavoittoja ei tältäkään politiikkatoimelta voida odottaa.

Pikavoittojen sijasta politiikassa ja tutkimuksessa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota aktiivisen työvoimapolitiikan pidemmän aikavälin vaikutuksiin myös työttömän hyvinvoinnin näkökulmasta. Näkökulman vaihtaminen paljastaa tärkeää tietoa työttömän voimaannuttamisesta ja omanarvontunteen vahvistamisesta. Aktiivisesta työvoimapolitiikasta puhuttaessa sosiaalista syrjäytymistä ehkäisevät hyvinvointivaikutukset ovat nopeampia kuin pitkällä aikavälillä selkeämmiksi tulevat työllisyysvaikutukset. Talouden hyödyt selittyvät usein työttömien hyvinvoinnin parantumisella ja hyvinvoinnin parantuminen ennustaa usein talouden hyötyjä, etenkin vaikeammin työllistyvien kohdalla.



LÄHTEET

- Ahmad, N., Svarer, M., & Naveed, A. (2019). The effect of active labour market programmes and benefit sanctions on reducing unemployment duration. *Journal of Labor Research*, 40(2), 202-229.
- Aho, S. (2019). Tutkimus ja työvoimapolitiikka. Teoksessa Heiskanen, T., Syvänen, S. & Rissanen, t. (toim.) *Mihin työelämä on menossa?: Tutkimuksen näkökulmia*. Tampere: Tampere University Press.
- Aho, S. & Mäkiäho, A. (2017). Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2017. Helsinki.
- Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K., & Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V.,; Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P. & Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Alasalmi, J & Busk, H. (2019). Katsaus aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen. Helsinki: *Työvoimapolitiittinen aikakauskirja* 3/2019.
- Andersen, T. M., & Svarer, M. (2012). Active labour market policies in a recession. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(1), 7.
- Auer, P., Umit, E., & Leschke, J. (2008). *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization (second ed.)*. Geneva: International Labour Organization.
- Benda, L., Koster, F., & van der Veen, R. J. (2019). Levelling the playing field? Active labour market policies, educational attainment and unemployment. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 39(3/4), 276-295.



Bernhard, S., & Kruppe, T. (2012). Effectiveness of further vocational training in Germany: empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefit (No. 10/2012). IAB-Discussion Paper.

Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: A changing relationship. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Oxford: Policy Press, 181-204.

Boockmann, B., & Brändle, T. (2015). Coaching, Counseling, Case-Working: Do They Help the Older Unemployed Out of Benefit Receipt and Back Into the Labor Market?. *German Economic Review*.

Boone, J. and van Ours, J. C. (2004). Effective Active Labour Market Policies. IZA Discussion Paper No. 1335(10), pp. 2-38.

Bova, E., Tovar Jalles, J., & Kolerus, C. (2018). Shifting the Beveridge curve: What affects labour market matching?. *International Labour Review*, 157(2), 267-306.

Bredgaard, T., & Madsen, P. K. (2018). Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 24(4), 375-386.

Brown, A. J., & Koettl, J. (2015). Active labor market programs—employment gain or fiscal drain?. *IZA Journal of Labor Economics*, 4(1), 12.

Butschek, S., & 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., & Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1), 1.

Calmfors, L. (1994). Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features.

Card, D., Kluge, J., & Weber, A. (2016). Active labour market policies and long-term unemployment. Teoksessa Bentolila, S. & Jansen, M. (toim.) *Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and remedies*- Lontoo: Centre for Economic Policy Research.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2017). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.

Coletto, D., & Guglielmi, S. (2018). Activation policies in action: unemployed people and public officers in face of the economic crisis. *International Journal of Sociology and Social Policy*. Vol. 38, No ¾, pp. 329-344.

Dengler, K. (2019). Effectiveness of Active Labour Market Programmes on the Job Quality of Welfare Recipients in Germany. *Journal of Social Policy*, 48(4), 807-838.

Dengler, K., Hohmeyer, K., Moczall, A., & Wolff, J. (2013). Intensified activation for disadvantaged welfare recipients in Germany: does it work?. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 33(5/6), 289-308.

Dingeldey, I. (2007). Between workfare and enablement-The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of political research*, 46(6), 823-851.

Escudero, V. (2018). Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(1), 4.

Eurostat (2020). Database. Employment and activity.
URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> Luettu 9.3.2020.

Filges, T., Smedslund, G., & Jørgensen, A. M. K. (2018). Active labour market programme participation for unemployment insurance recipients: a systematic review. *Research on Social Work Practice*, 28(6), 653-681.

Godec, L. C., & Benčina, J. (2018). Impact of Active Labour Market Policy Programs on Employment in the EU During the Crisis. *Central European Public Administration Review*, 16(1), 31-50.

Goulas, E., & Zervoyianni, A. (2018). Active labour-market policies and output growth: Is there a causal relationship?. *Economic Modelling*, 73, 1-14.

Heinesen, E., Husted, L., & Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, 2(1), 15.



Hohmeyer, K. (2012). Effectiveness of One-Euro-Jobs: do programme characteristics matter?. *Applied Economics*, 44(34), 4469-4484.

Jesson, J., Matheson, L., & Lacey, F. M. (2011). *Doing your literature review: Traditional and systematic techniques*. California, USA: Sage.

Kildal, N. (2001). *Workfare tendencies in Scandinavian welfare policies*. Geneva: ILO.

Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., & Witte, M. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. *World Development*, 114, 237-253.

Knabe, A., Schöb, R. and Weimann, J. (2017) 'The Subjective Well-Being of Workfare Participants: Insights from a Day Reconstruction Survey', *Applied Economics* 49(13): 1311-25.

Kroft, K., Lange, F., Notowidigdo, M. J., & Katz, L. F. (2016). Long-term unemployment and the Great Recession: the role of composition, duration dependence, and nonparticipation. *Journal of Labor Economics*, 34(S1), S7-S54.

Kroll, L.E. (2011), 'Construction and validation of a general index for job demands in occupations based on ISCO-88 and KIDB-92', *Methoden — Daten — Analysen* 5, 1, 63—90.

LO (2019). Därför behöver Sverige etableringsjobb. Stockholm: Landorganisationen i Sverige. URL:[https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_1366026587231_darfor_behover_sverige_etableringsjobb_webb_pdf/\\$File/Darfor%20behover%20Sverige%20etableringsjobb_webb.pdf](https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_1366026587231_darfor_behover_sverige_etableringsjobb_webb_pdf/$File/Darfor%20behover%20Sverige%20etableringsjobb_webb.pdf). Luettu 18.2.2020.

Lødemel, I., & Moreira, A. (Eds.). (2014). *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*. Oxford University Press.

Lødemel, I., & Trickey, H. (2001). 'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective. Bristol: Policy Press.

Nie, J. and Struby, E. (2011). Would Active Labour Market Policies Help Combat High U.S. Unemployment?. *Economic Review, Academic Journal*, 96(3), pp. 35-69.

- Näätänen AM., Peltosalmi, J. & Londen, P. (2017). "Sosiaalibarometri 2017: Ajankohtainen arvio väestön hyvinvoinnista, palveluista ja palvelujärjestelmän muutoksista". SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health.
- Obinger, H., Starke, P., Moser, J., Bogedan, C., Gindulis, E., & Leibfried, S. (2010). Transformations of the welfare state: Small states, big lessons. *OUP Catalogue*.
- OECD (2013). Activation strategies for stronger and more inclusive labour markets in G20 countries: key policy challenges and good practices. Pariisi: OECD.
- OECD (2019). OECD.stat. Expenditure on active labour market policy by country. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>. Luettu 20.12.2019.
- Petticrew, M., & Roberts, H. (2008). Systematic reviews in the social sciences: A practical guide. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Picchio, M., & Van Ours, J. C. (2013). Retaining through training even for older workers. *Economics of Education Review*, 32, 29-48.
- Rodriguez-Planas, N. (2012). Longer-term impacts of mentoring, educational services, and learning incentives: Evidence from a randomized trial in the United States. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(4), 121-39.
- Rose, D. (2019). The impact of active labour market policies on the well-being of the unemployed. *Journal of European Social Policy*, 29(3), 396-410.
- Rosholm, M. (2014). Do case workers help the unemployed?, IZA World of Labor: 72, Bonn. URL: <http://wol.iza.org/articles/do-case-workers-help-the-unemployed>. Luettu 13.3.2020.
- Rønsen, M., & Skarðhamar, T. (2009). Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway. *Journal of European Social Policy*, 19(1), 61-77.
- Sarvimäki, M., & Hämmäläinen, K. (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2), 479-508.



Sihto, M. (2001). The strategy of an active labour market policy: An analysis of its development in a changing labour market. *International Journal of Manpower*, 22(8), 683-706.

TEM (2013). Maahanmuuttajabarometri 2012. TEM raportteja 11/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Tuomala, J. (2018). Työvoimapalvelujen vaikuttavuuden arvioinnista - esimerkkinä palkkatuki. Työvoimapoliittinen aikakauskirja. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

VNK (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019: 31. Helsinki.

Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2019). The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 125-149.

Weishaupt, J. T. (2011). From the manpower revolution to the activation paradigm. Amsterdam: Amsterdam University Press.

LIITTEET

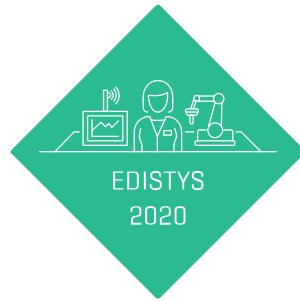
LIITE 1: Aineisto ja menetelmät

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia analysoidaan tässä paperissa olemassa olevaa empiiristä kirjallisuutta hyödyntäen. Tutkimusmenetelmän näkökulmasta tämä paperi on kuvaileva kirjallisuuskatsaus (Jesson et. al. 2011; Petticrew & Roberts 2008). Aineiston keräämisessä hyödynnettiin Web of Science (Thomson Reuters, 2019), Google Scholar ja International Bibliography of the Social Sciences (ProQuest 2019) -verkkotiedonlähteitä. Esimerkkejä käytetyistä hakusanoista ovat: ”employment, active labour market policy”; ”active labour market policy, unemployed”; ”active labour market policy, young unemployed”; ”active labour market policy, immigration”, ja ”active labour market policy, wellbeing, sekä näiden brittienglannin mukaiset vastineet. Hakusanoilla löydetyistä tutkimuksista alustavaan tarkasteluun avainsanojen ja otsikon perusteella valikoitui 94 tutkimusta. Asiasanahaun lisäksi analysoitavia tutkimuksia etsittiin myös kriteerit täyttävien tutkimusten lähdeluetteloista ja niihin viitanneista tutkimuksista. Analyysin kohteena olevien artikkelien etsintä suoritettiin joulukuussa 2019. Lisäksi tutkimukseen valikoitiin suomalaisella aineistolla toteutettuja tutkimuksia, jotka eivät sisällyneet englanniksi tehtyihin hakuihin. Analyysiin hyväksyttiin viimeisen kahdeksan vuoden aikana julkaistuja tutkimuksia, joista lähes kaikki ovat vertaisarvioidulla foorumilla julkaistuja. Tutkimuksia analysoitiin kaikkiaan 25 kappaletta.

Analyysiin hyväksytyt tutkimukset voivat lähestyä aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikuttavuutta hieman toisistaan eroavin tavoin. Tässä kirjallisuuskatsauksessa yleisin tutkittavan paperin muoto on meta-analyysi, jossa tutkitaan vaikuttavuutta muiden tutkimusten avulla. Lisäksi useissa tutkimuksissa käytetään omaa aineistoa, kuten yksittäisistä työttömistä koostuvaa rekisteriaineistoa (esimerkiksi Aho ym. 2019) tai maiden makrodatasta koostuvalla aikasarja-paneeliaineistolla (esimerkiksi Benda, Koster & van der Veen 2019). Meta-analyysien vahvuus on se, että sen avulla on mahdollista pinota yhteen useiden tutkimusten selitysvaikutus halutussa asiassa. Näin saadaan varsin tehokkaasti tietoa aineistojen koostumuksen ja menetelmävalinnan vaikutuksesta tutkimustuloksiin. Tosin meta-analyysit (etenkään



metaregressioanalyysit) eivät useinkaan syvenny toimenpiteen toteutukseen, vaikka se on aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen onnistumisen kannalta keskeisintä. Tämän vuoksi analyysissä on mukana myös työllisyyskokeiluja (esimerkiksi Boockmann, & Brändle 2015) analyysoivia tutkimuksia.



EDISTYS ON TEOLLISUUDEN PALKANSAAJAT TP RY:N JULKAISUSARJA

Edistys visioi tulevaisuutta, tuottaa uusia näkökulmia yhteiskunnalliseen keskusteluun ja esittää konkreettisia ratkaisuehdotuksia poliittisen päätöksenteon tueksi. Julkaisusarjan jatkuvia teemoja ovat työn ja työelämän murros, koulutus ja osaaminen, teknologinen kehitys ja innovaatiovetoinen kasvu sekä teollisuuden kilpailukyky.

Sarjan aiempia julkaisuja:

Lasse Laatonen: TYÖMARKKINANEUVOTTELUT 2019-2020. Suomen mallin sekä neuvottelu- ja sovittelujärjestelmän tulevaisuus (Katsaus, 1/2020)

TEKNOLOGINEN KEHITYS JA KATOAVA KESKILUOKKA: Mihin työntekijät päätyvät? (Raportti 3, 2020)

VAIKUTUSARVIOINNIT OSAKSI PÄÄTÖKSENTEKOA. Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita (Raportti 2, 2019)

Lasse Laatonen: SOPIMISEN EDISTÄMINEN TYÖMARKKINOIDEN MURROKSESSA (Analyysi, 2/2019)

KOHTI VAHVEMPAA OSALLISUUTTA: Miten hallintoedustuslaki toimii työpaikoilla käytännössä (Analyysi 1/2019)

KOULUTUKSEN DIGILOIKKA. Miten onnistumme suomalaisten osaamisen päivittämisessä (Raportti 1, 2018)

Julkaisut ovat luettavissa TP:n Edistys-sivuilla osoitteessa:

www.tpry.fi/edistys



TEOLLISUUDEN PALKANSAAJAT

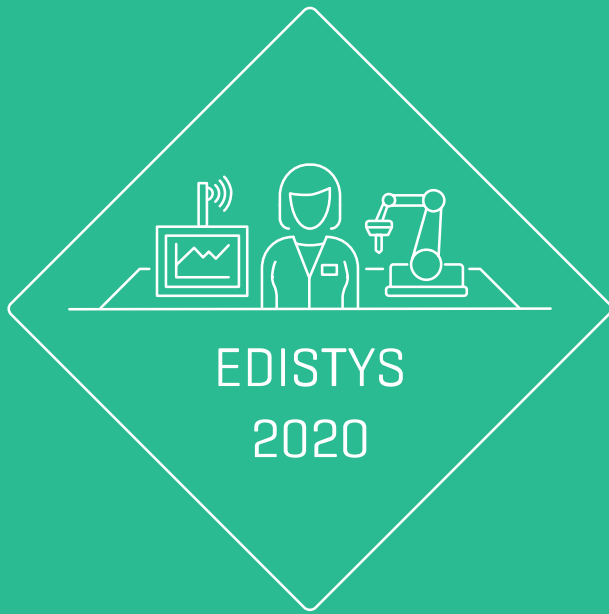
Teollisuuden palkansaajat TP ry on jäsenliittojensa yhteistyö- ja vaikuttamisjärjestö. TP:ssä on 14 ammattiliittoa kaikista kolmesta palkansaajien keskusjärjestöstä. TP:n liittojen edustamilla aloilla työskentelee noin 400 000 palkansaajaa.

www.tpry.fi

KUVAT

Shutterstock.com
© Viktoria Kurpas

Julkaisija: Teollisuuden palkansaajat TP ry
978-952-7324-10-3 (nidos)
978-952-7324-11-0 (pdf)
Ulkoasu: Karmas Oy / Ferry Design Agency
Painatus: Top-Mainos Oy
Painettu Espoossa 2020



EDISTYS
2020



**TEOLLISUUDEN
PALKANSAAJAT**