

Simo Aho, Juha Tuomala, Kari Hämäläinen
ja Ari Mäkiaho

Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen

Maaliskuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 19/2018

KUVAILULEHTI

| | | | |
|--------------------------------------|--|-------------------|--------------------|
| Julkaisija ja julkaisu-aika | Valtioneuvoston kanslia, 9.3.2018 | | |
| Tekijät | Simo Aho, Juha Tuomala, Kari Hämäläinen ja Ari Mäkiäho | | |
| Julkaisun nimi | Työvoimapolvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018 | | |
| Asiasanat | työvoimapolvelut, aktiivinen työvoimapolitiikka, työvoimapolitiikan vaikuttavuus | | |
| Julkaisu-aika | Helmikuu, 2018 | Sivuja 100 | Kieli Suomi |

Tiivistelmä

Tavoitteena on selvittää työvoimapolveluiden kohdistumista erilaisiin kohderyhmiin sekä esittää arvioita niiden työllisyysvaikutuksista. Tutkimus perustuu kattaviin rekisteriaineistoihin. Tarkastelemme niitä palveluja, joihin osallistumisesta on saatavilla riittävät yksilötasoiset rekisteritiedot. Tarkastelemme työttömänä vuosina 2010 tai 2013 olleita, joista noin neljänneksen työttömyys päättyi työvoimapolveluun osallistumiseen.

Työttömyyden päättyminen toimenpiteeseen oli yleisintä vailla perusasteen jälkeistä koulutusta olevilla nuorilla, ja osallistuminen väheni koulutustason nousun myötä, selvimmin nuorilla. Ikääntyvät osallistuivat koulutustasosta riippumatta selvästi muita harvemmin. Osallistuminen oli sitä yleisempää, mitä heikompi työhistoria työttömillä oli. Myös työmarkkinatulokkaiden osallistuminen oli yleistä. Näyttää siltä, että toimenpiteisiin osallistuivat keskimääräistä useammin ne, joiden voisi ajatella palveluja tarvitsevan. Paitsi toimenpiteiden määrä, myös toimenpiteiden tyyppien rakenne vaihteli huomattavasti iän ja koulutustason sekä työmarkkinahistorian mukaan erotetuissa kohderyhmissä.

Kaikista vuonna 2010 toimenpiteen aloittaneista 58 prosenttia osallistui vähintään kerran uudelleen ja 34 prosenttia vähintään kahdesti uudelleen viiden vuoden seuranta-aikana. Noin puolet uudelleen osallistumisesta oli suunnitelmallista polutusta, jossa seuraava toimenpide täydensi edellistä. Tällainen kohdentaminen näyttää olleen järkevää. Noin 10 prosenttia toistuvasta osallistumisesta oli sellaista, jossa osallistuttiin toistuvasti vaikeasti työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Työllistymistä arvioitiin vertailuryhmien kaltaistamismenetelmällä. Arvion kohteena olivat ammatillinen työvoimakoulutus, yritys- ja julkisen sektorin palkkatuki, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu.

Ne, joiden työllistyminen on vaikeinta, osallistuvat usein toimenpiteisiin, jotka vain harvoin riittävät auttamaan avoimille työmarkkinoille. Ne, joiden työllistyvyys on parempi, osallistuvat harvemmin, mutta usein toimenpiteisiin, joiden jälkeen työllistyminen on todennäköisintä. Ammatillinen työvoimakoulutus ja yrityksiin työllistymisen palkkatuella edistävät työllistyvyyttä, myös pitkäaikaistyöttömien, vähän koulutettujen ja ikääntyvien kohdalla. Julkisen sektorin työllistämisen tai kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus myöhempään työllistymiseen on vähäinen. Kohdentamisen osuvuutta ja vaikuttavuutta on mahdollista parantaa. Erilaisten palvelupolkujen kohdistumisesta ja vaikuttavuudesta eri tavoitteiden kannalta tarvittaisiin lisää systemaattista tutkimustietoa.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimenpanoa (tietokaytoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum Statsrådets kansli, 9.3.2018

Författare Simo Aho, Juha Tuomala, Kari Hämäläinen ja Ari Mäkiaho

Publikationens namn Arbetsmarknadstjänsters målinriktning och påverkan på deltagarnas sysselsättning

Publikationsseriens namn och nummer Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 19/2018

Nyckelord Tjänster för arbetssökande, aktiv arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadspolitikens effektivitet

Utgivningsdatum Februari, 2018

Sidantal 100

Språk finska

Sammandrag

Syftet med föreliggande studie är att utreda hur tjänster för arbetssökande och arbetsmarknadsåtgärder erbjuds olika målgrupper och att utvärdera deras påverkan på sysselsättningen. Studiens analys bygger på omfattande registerdata. Granskningen omfattade personer som var arbetslösa år 2010 eller 2013. Ungefär en fjärdedel av dem blev anvisade till en arbetsmarknadsåtgärd.

Vanligast var arbetsmarknadsåtgärderna hos ungdomar som inte hade gått någon utbildning efter grundskolan. Deltagandet i arbetsmarknadsåtgärder minskade allteftersom utbildningsnivån steg. De äldre arbetslösa deltog i åtgärderna i klart mindre omfattning oavsett utbildningsnivån. Deltagandet var desto vanligare ju mindre arbetslivserfarenhet de arbetslösa hade. Även nykomlingar på arbetsmarknaden deltog ofta i arbetsmarknadsåtgärder. Av allt att döma användes arbetsmarknadsåtgärderna mest av dem som kunde tänkas behöva dem. Både antalet och strukturen av olika åtgärder i de olika målgrupperna varierade efter de arbetslösas ålder, utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet.

Av alla som började i en åtgärd 2010 deltog 58 procent minst en och 38 procent minst två gånger i ytterligare åtgärder under en uppföljningsperiod av fem år. Ungefär hälften av de ytterligare åtgärderna var planmässiga steg som kompletterade de föregående åtgärderna. Denna typ av insatser verkar ha varit nyttig. Av det återkommande åtgärdsdeltagandet cirka 10 procent var återkommande deltagande i åtgärder som var riktade till svårssysselsatta personer.

Senare sysselsättning i de olika målgrupperna utvärderades med hjälp av matchade jämförelsegrupper. Arbetsmarknadsåtgärder som utvärderades var yrkesinriktad arbetskraftsutbildning, lönesubvention till företag eller offentlig sektor, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och frivilliga studier.

De som har svårast att hitta sysselsättning deltar ofta i åtgärder som bara sällan är tillräckliga för att bli sysselsatt på den öppna arbetsmarknaden. De som har bättre utsikter att få sysselsättning deltar i åtgärder mer sällan men oftare i åtgärder som sannolikt leder till en sysselsättning. Yrkesinriktad arbetskraftsutbildning och lönesubvention till företag ger bäst chans till sysselsättning även för långtidsarbetslösa, lågutbildade och äldre. Lönesubventioner för arbeten i offentlig sektor eller rehabiliterande arbetsverksamhet bidrar inte till deltagarnas senare sysselsättning. Tjänsternas målinriktning och effekt kan förbättras. För att kunna bedöma i vilken mån olika målgrupper deltar i de olika tjänstestigarna och hur effektiva dessa är med tanke på olika målsättningar behövs ytterligare systematisk forskning.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 (tietokaytoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

| | | | |
|---|--|------------------|-------------------------|
| Publisher and release date | Prime Minister's Office, 9.3.2018 | | |
| Authors | Simo Aho, Juha Tuomala, Kari Hämäläinen and Ari Mäkiäho | | |
| Title of publication | Targeting of jobseeker services and the later employment of participants | | |
| Name of series and number of publication | Publications of the Government's analysis, assessment and research activities x/2018 | | |
| Keywords | jobseeker services, active labour market policy, policy impact | | |
| Release date | February, 2018 | Pages 100 | Language Finnish |

Abstract

The aim is to study the targeting of labour market services and activation measures for the various groups of unemployed and evaluate the impact of participation of later employment. The analysis is based on extensive register data. The considered population covers those, who were unemployed in 2010 or 2013. About a quarter of them ended their unemployment spell transiting into labour market services.

Participation was most common among the uneducated young, and it decreased with rising education level. The ageing unemployed participated less than others, regardless of their level of education. The poorer the employment history, the larger the share of participation. Also among labour market entrants, participation was common. Seemingly, participation increased when the need of services was greater. In addition to participation share, also the structure of various types of services varied significantly by age, education and labour market history.

Of all who participated in 2010, 58 per cent participated at least twice and 34 per cent at least three times during a follow-up of five years. About half of repetitive participation seemed to be a planned next step along a path towards employment. This kind of targeting seem to have been reasonable. About 10 per cent of repetitive participation was such, where measures targeted for the least employable followed each other.

Later employment in various participant and matched control groups was compared. The evaluated services were occupational training, subsidized jobs in public and private sectors, rehabilitative work activity and individual education.

The least employable groups participate often in measures that only seldom help them to find a job at the open labor market. Those who already had better chances in the labour market participated often in measures with the best probability of later employment. Occupational training and subsidized jobs in private businesses enchanted later employment - also among the long term unemployed, the uneducated and the ageing. When services have no impact on employability, they may aim at activation during benefit ("reciprocity") or prevention of social exclusion. Subsidized jobs in the public sector or rehabilitative work activity have no impact on later employment. Targeting and effects of services can be improved. For this, more systematic research is needed on participation of different target groups in various paths of services, and on their impacts for achieving various goals.

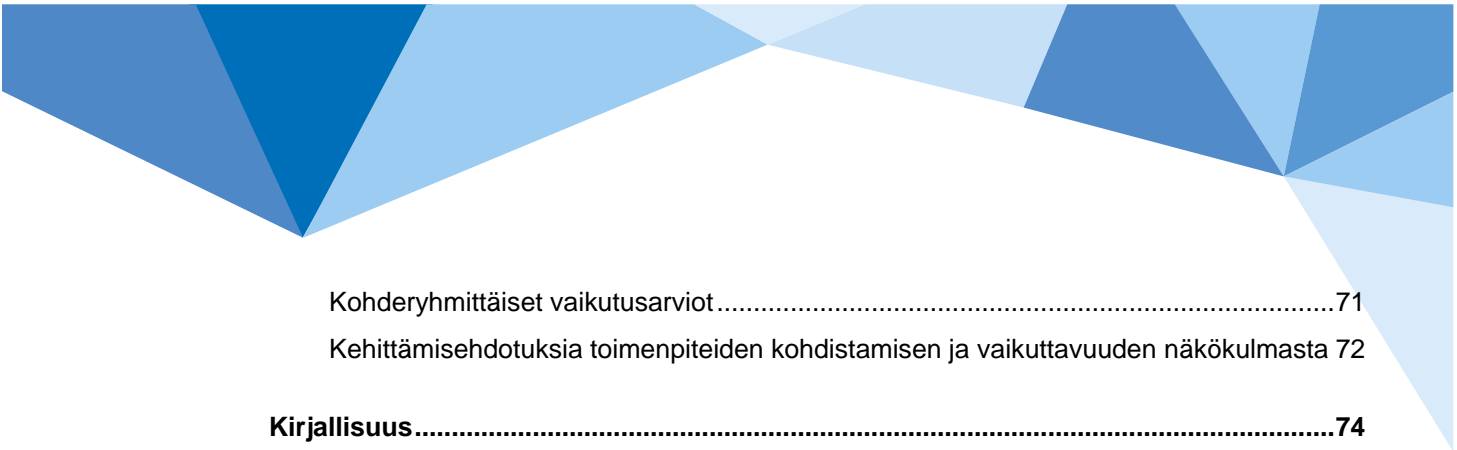
This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokayttoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

| | |
|--|-----------|
| 1. Johdanto | 7 |
| 2. Työvoimapalvelujen kohdistaminen | 10 |
| 2.1 Palvelujen määrän ja rakenteen kehitys 2007-2014 | 10 |
| 2.2 Palvelujen kohdistaminen iän, koulutustason ja työmarkkinahistorian mukaan..... | 12 |
| Toimenpiteiden kohdistuminen iän ja koulutustason mukaan | 13 |
| Toimenpiteiden kohdistuminen työmarkkinahistorian mukaan | 18 |
| 2.3 Toistuva osallistuminen työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin | 23 |
| Johdanto | 23 |
| Toistuva osallistuminen vuonna 2010 alkaneen toimenpiteen jälkeen..... | 24 |
| Toistumisen typologia | 28 |
| 2.4 Seuranta | 36 |
| 3. Työvoimapalveluiden työllisyysvaikutusten arviointi | 40 |
| 3.1 Miten työvoimapalveluiden työllisyysvaikutuksia arvioidaan? | 40 |
| 3.2 Aikaisempia vaikuttavuusarvioita | 42 |
| 3.3 Tutkimusmenetelmät | 43 |
| 3.4 Tutkimusaineisto, -asetelma ja työvoimapalveluiden kohderyhmät | 45 |
| Aineisto | 45 |
| Tutkimusasetelma..... | 46 |
| Työvoimapalveluiden kohderyhmät | 46 |
| Työvoimapalveluissa olleiden ja vertailutyöttömien tausta ja työmarkkinahistoria | 48 |
| 3.5 Vaikuttavuusarvioinnin tulokset | 51 |
| Ammatillinen työvoimakoulutus ja palkkatuet | 51 |
| Kohderyhmittäisiä tarkasteluja..... | 56 |
| Kuntouttava työtoiminta | 57 |
| Omaehtoisesti opiskelevien työllisyyskehityksen seuranta | 59 |
| Kaltaistamisen onnistumisesta ja valikoitumisen merkityksestä..... | 61 |
| 3.6 Johtopäätöksiä työvoimapalveluista | 66 |
| 4. Yhteenveto | 68 |
| Palveluihin osallistuminen eri kohderyhmissä | 68 |
| Toistuva osallistuminen | 69 |
| Seurantatuloksia | 69 |
| Vaikuttavuuden arviointi..... | 70 |



| | |
|--|-----------|
| Kohderyhmittäiset vaikutusarviot..... | 71 |
| Kehittämisehdotuksia toimenpiteiden kohdistamisen ja vaikuttavuuden näkökulmasta | 72 |
| Kirjallisuus..... | 74 |
| Liitteet..... | 76 |
| Liitekuviot lukuun 2 | 76 |
| Liite 3.1. Taustatietoja työvoimapalveluihin osallistuneista ja vertailutyöttömistä (kokonaisaineisto)..... | 84 |
| Liite 3.2. Kaltaistamisessa käytetyt muuttujat..... | 89 |
| Liite 3.3. Vuosittaiset parametriestimaatit työvoimapalvelulle ja 95 %:n luottamusväli .. | 92 |
| Liite 3.4. Työvoimapalveluihin osallistumisen todennäköisyydet ennen ja jälkeen kaltaistamista | 96 |
| Liite 3.5. Delta-parametrit | 98 |

1. JOHDANTO

Tämän tutkimuksen suunnitelma laadittiin vastauksena Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan vuoden 2016 hakuilmoituksen osioon, jonka otsikkona oli ”Mikä on työvoimapolitiikan vaikuttavuus pitkän aikavälin työllistymiseen?”

Päätavoitteenamme on selvittää *työvoimapalveluiden kohdistumista erilaisiin kohderyhmiin sekä esittää arvioita niiden työllisyysvaikutuksista*. Hakuilmoituksessa mainittiin eri työvoimapalvelujen osuvan kohdentamisen ja kehittämisen tueksi tarvittavan tietoa siitä, mikä on palvelujen nettovaikuttavuus työnhakija-asiakkaiden työllistyvyyteen: miten eri palvelut vaikuttavat erilaisissa asiakasryhmissä ja mitkä tekijät ovat yhteydessä korkeaan vaikuttavuuteen. Asiakasryhmiä vertaileva tutkimusasetelma on realistinen sikäli, että työvoimapolitiikan toimenpanijoilla on aina lähtökohtana yhtäältä asiakas(ryhmä) ja toisaalta palveluvalikoima, josta valitaan mitä tarjotaan asiakkaalle tai mihin hänet ehkä jopa osoitetaan. Asiakkaiden palvelutarvetta on määritelty työhallinnossa jo pitkään ja se on lähtökohtana myös vuoden 2013 työvoimapalvelujen uudistuksessa, jossa palvelut organisoitiin kolmeksi palvelulinjaksi. Suomessa on tutkittu mm. nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin kohdistuvia toimenpiteitä, mutta toimenpiteiden kohdistumista sinänsä ei ole juurikaan tutkittu, eikä vaikuttavuutta ole aiemmin pyritty arvioimaan systemaattisesti kohderyhmittäin.

Palvelujen kohdistamisen kannalta kiinnostavia asiakkaiden ryhmittelymahdollisuuksia on monia, eikä mitään yleispätevää työvoimapalvelujen kohdentamisen kannalta osuvaa asiakkaiden ryhmittelyä ole tarjolla. Yleisesti palvelutarpeen katsotaan vaihtelevan varsinkin työnhakija-asiakkaiden koulutuksen, osaamisen ja kokemuksen mukaan. Kokeilujen jälkeen päädyimme siihen, että muodostimme kaksi rinnakkain käytettyä luokitusta, joissa asiakkaat jaettiin ryhmiin ensinnäkin iän ja koulutustason perusteella ja toiseksi työ- ja työttömyshistorian perusteella.¹

Yksi keskeinen puute tähänastisissa työvoimapolitiikan suomalaisissa arviointitutkimuksissa on ollut, että ne ovat yleensä rajanneet tarkastelun ulkopuolelle toistuvasti työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen osallistuneet henkilöt. Rajauksella on pyritty välttämään yhtä valikoitumisongelmaa: uudelleen toimenpiteisiin valikoituvat ainoastaan sellaiset henkilöt, jotka eivät ole onnistuneet työllistymään ensimmäisen toimenpiteen jälkeen. Suomessa ja muissa maissa, joissa aktiivinen työvoimapolitiikka on laajaa, suuri osa koko toimenpiteiden volyymista jää tällöin kuitenkin arvioimatta, koska toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on erittäin yleistä. Tästä syystä laajennamme tarkastelun koko toimenpiteiden volyymin kohdistumiseen ja esitämme toistuvan osallistumisen huomioivia arvioita kohdentamisen mahdollisista työllisyysvaikutuksista.

Hakuilmoituksen mukaisesti tavoitteena on ollut selvittää palvelujen kohdistumista ja vaikuttavuutta ”pitkällä aikavälillä”. Tämä on toteutettu siten, että palvelujen kohdistumista on tarkasteltu tutkimusasetelmassa, jossa populaationa ovat olleet vuoden 2010 alussa työttömänä olleet sekä ne, jotka osallistuivat toimenpiteeseen, joka alkoi vuonna 2010. Vaikuttavuuden arvioinneissa lähtökohdaksi valittiin vuonna 2010 alkaneet työttömyysjaksot. Osallistumista toimenpiteisiin sekä myöhempää menestystä työmarkkinoilla on voitu seurata vuoteen 2014 asti, johon saakka kaikki tarvittavat rekisteritiedot olivat saatavilla. Tutkimuksemme ”pitkä aikaväli” on siis viisi vuotta.

Työvoimapalvelujen järjestelmää on toimintaympäristön muuttuessa pyritty kehittämään jo useiden vuosikymmenien ajan. Toisaalta monet ongelmat ovat sitkeästi pysyneet asialistalla

¹ Maahanmuuttajat ovat kasvava ja kiinnostava työvoimapalvelujen kohderyhmä nykyisin. Kun äskettäin on julkaistu selvitys kotoutumis- ja muiden palvelujen kohdistumisesta maahanmuuttajiin ja heidän myöhemmistä työuristaan (Aho & Mäkiäho 2017), ja kun maahanmuuttajien menestyksestä Suomen työmarkkinoilla on tehty viime vuosina useita tutkimuksia, rajasimme kotoutuspalveluihin oikeutetut maahanmuuttajat tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle.

Toinen suurehko ja kiinnostava erityistä huomiota ansaitseva kohderyhmä olisivat ne, joilla on terveysongelmia tai alentunut työkyky. Tämän ryhmän pätevä tunnistaminen rekisteriaineistoista ei kuitenkaan valitettavasti kovin hyvin onnistu, joten emme ota kohdistumistarkastelussa terveydentilaa ja työkykyä huomioon. Tämä ryhmä ansaitisi oman erillisen tutkimuksensa. Terveystilaaan liittyviä muuttujia on kuitenkin vaikuttavuusanalyyssissä käytetty vertailuryhmien kaltaistamisessa.

ja monet laajalti käytetyt palvelut ja toimenpiteet ovat uudistusten aallokossa ajoittaisten nimekkeiden muutosten ja erilaisten parannusten myötä muuntuen kuuluneet politiikan perusvälineistöön pitkään, ajoittain julkisuudessa esitetystä kritiikistä huolimatta. Vuonna 2013 työvoimapolitiikan uudistuksen yhteydessä muutettiin työhallinnon organisaatiota ja palveluvalikoimaa. Merkittävä muutos palvelutarjonnassa oli, että aikaisemmin yleisesti käytettyä ns. ohjaavaa työvoimakoulutusta vähennettiin ja sen sijaan nykyisin vastaavia tai korvaavia palveluja tarjotaan valmennuksen nimekkeellä (erilaisia valmennuspalveluja on toki tarjottu aikaisemminkin; valmennuksen muotoja ovat työnhakuvalmennus, uravalmennus ja työhönvalmennus). Samaten aikaisemmin harjoittelun ja valmennuksen nimellä tarjottujen toimenpiteiden sijasta uudistuksen jälkeen tarjolla on työ- ja koulutuskokeiluja.

Vuoden 2013 uudistuksien yksilötasoisien vaikutusten tarkempaan arviointiin ei toistaiseksi ole saatavissa aineistoa riittävän pitkältä seuranta-ajalta. Tämän johdosta pitäydymme vertaamaan toimenpiteiden kohdistamista vuonna 2013 vuoteen 2010, ja vertailemme näiden kahden ajankohdan työttömien myöhempää työmarkkinamenestystä lyhyellä aikavälillä toimenpiteisiin osallistumisen mukaan.

Käytettävissä olevat rekisteriaineistot asettavat rajat sille, *mitä palveluja* voidaan arvioida, koska kaikkien palveluiden toteuttamisesta ja kohdistumisesta ei ole saatavissa riittäviä yksittäiseen asiakkaaseen yhdistettävissä olevia tietoja. Vuoden 2013 laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista toisessa pykälässä säädetään, että tarjottavat palvelut ovat työnvälitys, tieto- ja neuvontapalvelut, osaamisen kehittämisspalvelut, yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalvelut, henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä eräät harkinnanvaraiset kulukorvaukset. Työnvälityspalvelujen sekä tieto- ja neuvontapalveluiden ja asiantuntija-arviointien kohdistumisesta yksittäisiin työnhakija-asiakkaisiin ei ole saatavilla kohdistumis- ja vaikuttavuusarvion kannalta riittäviä rekisteritietoja. Osaamisen kehittämisspalveluiden (esim. valmennus, kokeilu, työvoimakoulutus ja palkkatuki eri muodoissaan) kohdistumisesta on saatavilla varsin kattavat tiedot, paitsi ammatinvalinnanohjaukseen osallistumisesta sekä erilaisesta neuvonnasta ei saada riittävää yksilötason tietoa. Yritystoimintaan liittyvistä työnhakija-asiakkaan palveluista on käytettävissä lähinnä tieto yrittäjärahan saannista. Harkinnanvaraiset taloudelliset etuudet rajaamme arviointimme ulkopuolelle.

Kaksi tärkeätä toimenpidettä, nimittäin vuodesta 2010 käytössä ollut omaehtoinen opiskelu työttömyysturvaetuudella oppilaitosten normaaleissa koulutusohjelmissä ja vuonna 2001 käyttöön otettu kuntouttava työtoiminta, jonka järjestämisessä kuntien rooli on keskeinen, ovat tunnistettavissa vain näihin siirtymistä tarkoittavien työvoimapolitiittisten lausuntojen pohjalta. Kumpikaan ei ole työhallinnon vastuulla, vaan omaehtoinen opiskelu luetaan koulutuspolitiikkaan ja kuntouttava työtoiminta aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan, mutta molemmat otetaan huomioon laskettaessa työttömien aktiivointiastetta. Tarkastelussamme ovat mukana nämäkin toimenpiteet.

Kohderyhmien työllistymistä on arvioitu valikoitujen toimenpiteiden osalta: ammatillinen työvoimakoulutus, yritys- ja julkisen sektorin palkkatuki, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu. Kahden viimeksi mainitun palvelun merkitystä osallistujien työllistyvyyden kannalta ei tietäksemme ole aikaisemmin pyritty systemaattisesti arvioimaan.

Toteutamme toimenpiteiden arvioinnin etsimällä jokaiselle toimenpiteeseen osallistuvalla henkilölle häntä mahdollisimman hyvin vastaavan henkilön vertailuryhmän joukosta. Tavoitteena on muodostaa kaksi keskimääräisiltä ominaisuuksiltaan täsmälleen toisiaan vastaavaa ryhmää, joiden ainoa ero johtuu toimenpiteeseen osallistumisesta. Saatujen tulosten tulkintaa hankaloittaa se, että toimenpiteeseen osallistumisen ja työllistymismahdollisuuksien takana on melkoisella varmuudella muitakin kuin rekisteriaineistosta havaittavia tekijöitä. Tämän puutteen poistaminen on valitettavasti mahdotonta. Rekisteriaineiston ulkopuolisten tekijöiden erottaminen työllisyysarvioista vaatisi osallistujien valintaprosessin osittaista muuntelua, mikä ei luonnollisista syistä ole mahdollista jälkikäteisarvioinnissa.

Tutkimusaineisto on kokonaisaineisto, joka on muodostettu yhdistämällä tietoja Tilastokeskuksen yhdistetystä työnantaja-työntekijä-aineistosta ja työ- ja elinkeinoministeriön rekistereistä. Aineistossa ovat mukana kaikki työttömäksi ainakin jossakin vaiheessa rekisteröityneet Suomessa henkikirjoitetut henkilöt ja heitä koskevat monipuoliset tiedot aikavälillä 2001–2014. Työssäkäyntitiedot perustuvat eläketurvajärjestelmää varten koottaviin tietoihin vakuutetuista työsuhteista ja yrittäjänä toimimisesta.

Luvussa 2 tarkastellaan ensiksi työvoimapalvelujen määrän kehitystä vuosina 2007–2014. Sitten tarkastellaan toimenpiteiden kohdistumista työttömien erilaisiin ryhmiin, toimenpiteiden toistumista, ja lopuksi lyhyesti myöhempää työmarkkinamenestystä eri toimenpiteisiin osallistumisen mukaan. Luvusta vastaavat Simo Aho ja Ari Mäkiäho Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksesta.

Luvussa 3 vertaillaan valikoituihin palveluihin osallistuneiden ja kaltaistettujen vertailuryhmien myöhempää työllistymistä. Luvusta vastaavat Juha Tuomala ja Kari Hämäläinen Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

Luvussa 4 teemme yhteenvedon keskeisimmistä tutkimustuloksista sekä johtopäätöksiä työvoimapalvelujen arvioinnin ja kehittämisen näkökulmasta. Tutkimuksen suunnitelma ja raportoinnin kokonaisuus ovat molempien tutkimusryhmien yhteistyön tulos.

2. TYÖVOIMAPALVELUJEN KOHDISTAMINEN

2.1 Palvelujen määrän ja rakenteen kehitys 2007-2014

Olemme muodostaneet eri rekisterilähteiden tietoja yhdistämällä aineiston, joka sisältää mahdollisimman kattavasti kaikki sellaiset työvoimapolitiittiset toimenpiteet (mukaan lukien kuntouttavan työtoiminnan ja omaehtoisen opiskelun), joihin osallistumisesta rekistereistä saadaan yksilötason tieto. Tiedoston sisäiset ristiriitaisuudet on korjattu siten, että kullakin henkilöllä on aineistossamme kulloinkin voimassa vain yksi toimenpide. Olemme luokitelleet toimenpiteet 18 luokkaan². Palkkatuki, oppisopimus ja harjoittelu/valmennus on tässä jaettu julkiselle sektorille / yrityksiin / muulle yksityiselle työnantajalle (pääasiassa 3. sektori, myös kotitalous yms.) sijoitettuihin käytettävissä olevan työnantajasektorin ilmaisevan muuttujan mukaan. Tällaista erottelua ei kattavasti aiemmin ole tehty juuri missään selvityksissä tai tilastoissa, mutta sille on hyvät perusteet: sekä kohdistuminen että myöhemmän työllistymisen todennäköisyys vaihtelevat huomionarvoisesti sektorin mukaan. Jatkossa olemme toisinaan käyttäneet myös suppeampia luokituksia, jotka on muodostettu yhdistämällä joitakin tämän luokituksen luokkia keskenään. Vastaavaa yhtä yksityiskohtaista aineistoa toimenpiteisiin osallistumisesta ei ole aikaisemmin ollut käytettävissä.

Kuviossa 2.1 esitetään eri toimenpiteisiin kulloinkin osallistuneiden määrän vuosittaisten keskiarvojen kumulatiivinen jakauma aikavälillä 2007-14.

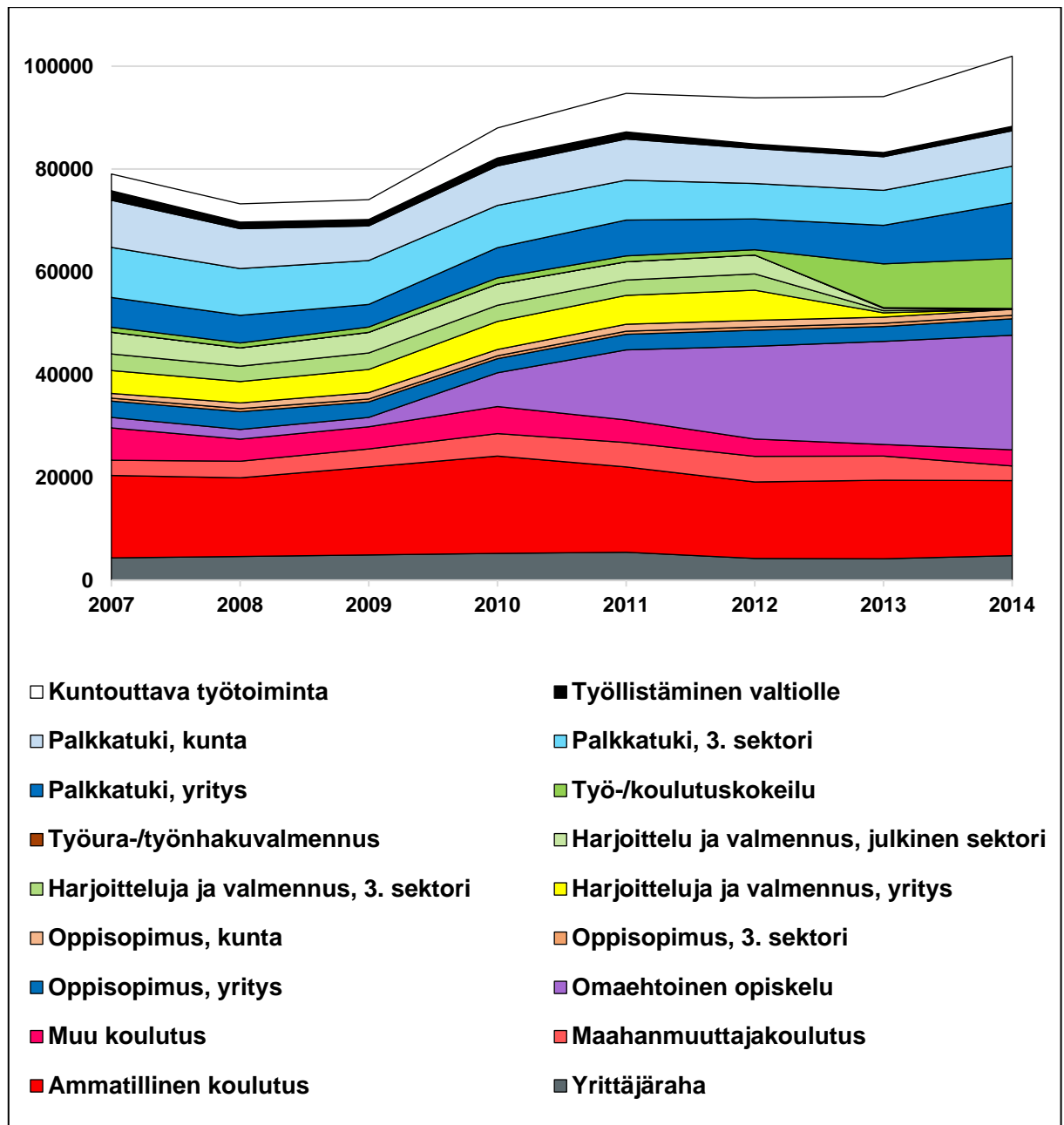
Toimenpiteiden kokonaisvolyymien kasvu vuodesta 2010 alkaen on kokonaan kahden toimenpidetyypin huomattavan yleistymisen seurausta. Nämä toimenpiteet ovat kuntouttava työtoiminta, jonka volyyymi alkoi tuolloin selvästi kasvaa, sekä omaehtoinen opiskelu työttömyysturvaetuudella, joka nykymuodossaan tuli käyttöön vuonna 2010. Mainittuihin kahteen hyvin erityyppiseen toimenpiteeseen osallistuvien määrä on viime vuosina jatkuvasti vuosi vuodelta kasvanut. Työvoimakoulutuksen määrä on samalla vähittäin pienentynyt. Palkkatuella työllistettyjen määrä on pysynyt suunnilleen ennallaan, paitsi tarkastelujakson lopulla yrityksiin työllistäminen hieman yleistyi.

Kuntouttavan työtoiminnan kasvun syynä lienee pitkälle se, että kunnilla on taloudellinen kannustin tämän toimenpiteen järjestämiseen: pitkään työmarkkinatukea saaneiden työmarkkinatuen kustannuksista kuntien on maksettava puolet, paitsi aktiivitoimenpiteisiin osallistumisen ajalta valtio vastaa kokonaan työmarkkinatuen kustannuksista. Omaehtoisen opiskelun kasvun takana taas lienee se, että kun tietoisuus tästä mahdollisuudesta on levinnyt, siihen pyrkijöiden määrä on jatkuvasti kasvanut. Omaehtoinen opiskelu työttömyysturvaetuutta samanaikaisesti saaden on mahdollista enintään kahden vuoden ajan, jos työvoimahallinto toteaa aiotun opiskelun olevan sellaista, joka ilmeisesti edistää osallistujan työllistymismahdollisuuksia.

Suomessa on pitkään ollut laajassa käytössä pääosin työmarkkinatuella tapahtuva harjoittelu tai valmennus, jota on järjestetty sekä yrityksissä, järjestöissä että kunnissa. Vuonna 2013 tästä toimenpiteestä luovuttiin ja sen sijaan on järjestetty työ- ja koulutuskokeiluja. Samalla tämä tyyppiseen toimenpiteeseen osallistuvien kokonaismäärä jonkun verran aleni.

² Koulutukset ja "sijoitukset" ovat tunnistettavissa niitä koskevan (viime kädessä rahankäytön valvontaa ja kirjanpitoa varten luodun) rekisteröinnin avulla. Kuntouttava työtoiminta, omaehtoinen koulutus sekä kokeilut ovat tunnistettavissa ainoastaan niihin liittyvien työvoimapolitiittisten lausuntojen avulla. Työvoimapolitiittinen koulutus on ollut tapana jakaa ammatilliseen ja ohjaavaan/valmentavaan/muuhun koulutukseen. Viime aikoina työhallinnossa on alettu puhua ammatillisesta ja maahanmuuttajakoulutuksesta sekä valmennuksesta. Valmentavaan koulutukseen on tässä luettu erittäin suuri kaatoluokka X9999, jota käytettävissämme olevassa aineistossa ei voi avata.

Kuvio 2.1 Työvoimapolitiittiset toimenpiteet rekisteriaineiston perusteella (korjattu aineisto). Osallistujien määrän keskiarvo toimenpidetyypeittäin vuosittain 2007-14.



Seuraavassa kuviossa 2.2 on verrattu vuosina 2010 ja 2013 kullakin henkilöllä ensimmäisenä alkaneiden toimenpiteiden tyyppien rakennetta. Jatkossa toimenpiteiden kohdentamista tarkastellaan lähemmin nimenomaan näinä vuosina. Vuosi 2010 on valittu, koska aineistomme kattaa siitä alkaen viiden vuoden pituisen seuranta-ajan, ja vuosi 2013 valittiin, koska sen alusta alkaen toteutettiin työvoimapalvelujen uudistuksia, jotka muun muassa selvästi muuttivat toimenpiteiden rakennetta, ainakin rekisteröityjen nimekkeiden osuuksien tasolla.

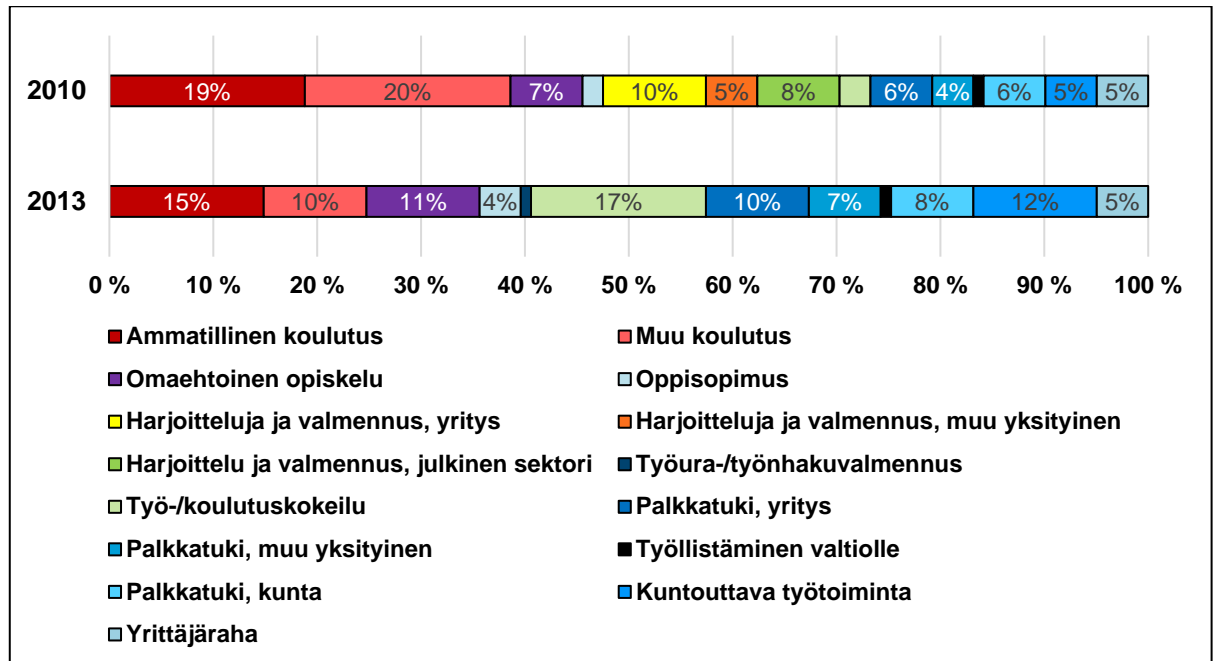
Selvimmän verrattavien ajankohtien välillä vähentyi sekä ammatillinen että muu työvoimakoulutus, joista jälkimmäisen osuus puolittui. ”Muun työvoimakoulutuksen” osuus on tässä ensimmäisenä alkaneiden toimenpiteiden jakaumassa huomattavasti korkeampi kuin edellisen kuvion osallistujien keskimäärien tarkastelussa. Tämä johtuu siitä, että ohjaavat koulutukset ovat keskimäärin lyhyitä, pääosin muutaman päivän tai muutaman viikon pituisia, ja ammatilliset työvoimakoulutukset enimmäkseen usean kuukauden pituisia, toisinaan hyvinkin pitkiä. Näin alkavien ohjaavien koulutusten volyyymi on suhteellisesti korkeampi kuin niihin kulloinkin

osallistuvien määrä ammatilliseen koulutukseen (ja muihin tyypillisesti pitkäkestoiisiin toimenpiteisiin) verrattuna.

Omaehtoisen opiskelun ja varsinkin kuntouttavan työtoiminnan osuudet ovat huomattavasti kasvaneet. Myös palkkatukien osuus (sekä yrityksissä että julkisella ja kolmannella sektorilla) on kasvanut.

Harjoittelun, valmennuksen ja kokeilujen eri muodot sisältävän toimenpidevalikoima, jonka osuus kokonaisuudessa on huomattava, on kokonaisuudeltaan pienentynyt 25 prosentista 18 prosenttiin. Vuoden 2013 uudistusten seurauksena pitkään palveluvalikoimassa olleita harjoitteluja ja valmennuksia ei enää ole tällaisilla nimekkeillä järjestetä, vaan sen sijaan kokeiluja (valtaosin työkokeiluja, pieneltä osalta koulutuskokeiluja). Uutena kategoriana alettiin rekisteröidä työura/työnhakuvalmennuksia, joiden osuus on toistaiseksi ollut kuitenkin pieni (tällaista valmennusta on toki järjestetty aikaisemminkin, mm. osana ohjaavaa työvoimakoulutusta).

Kuvio 2.2 Vuosina 2010 ja 2013 ensimmäisenä alkaneiden toimenpiteiden tyyppien jakaumat



2.2 Palvelujen kohdistaminen iän, koulutustason ja työmarkkinahistorian mukaan

Seuraavan tarkastelun tavoitteena on selvittää toimenpiteisiin osallistumista ja sen rakennetta erilaisissa kohderyhmissä. Kuinka osallistumisen yleisyys vaihtelee erilaisissa kohderyhmissä, ja miten niihin kohdistettujen toimenpiteiden tyyppien jakauma vaihtelee? Vertaamme toisiinsa kahta ajankohtaa: tarkastelemme vuoden 2010 ja 2013 alussa työttömänä olleiden³ työttömyyden (jatkossa *viitetyöttömyys*) päättymistä toimenpiteisiin vuoden kuluessa.

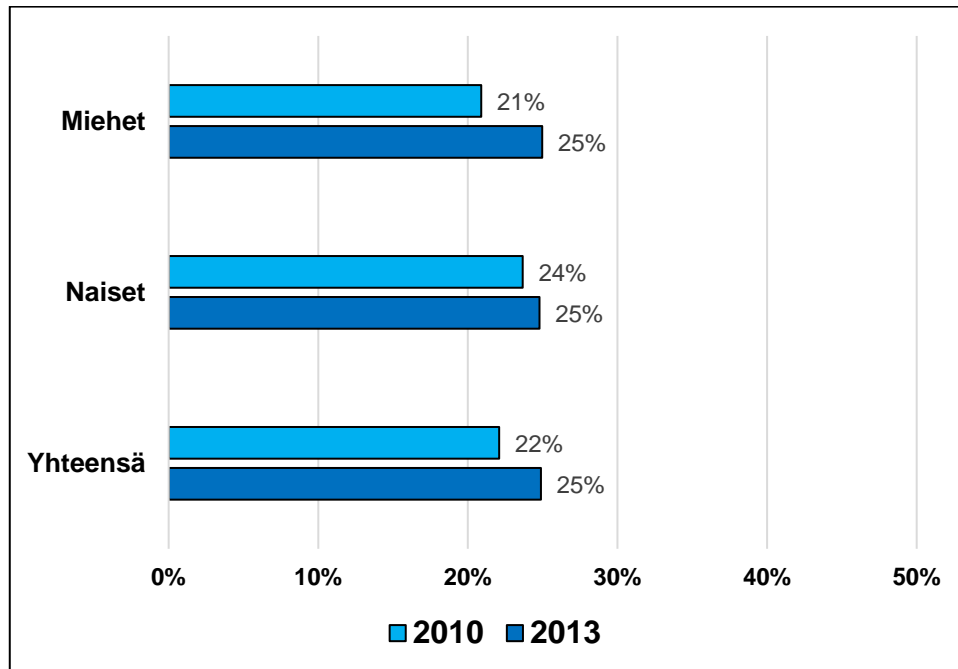
³ Työttömänä olleet on poimittu mainittuna ajankohtana Suomessa henkikirjoitetusta 16-64 vuotiaasta väestöstä, joka ei tuolloin ollut eläkkeellä eikä ollut kotouttamistoimenpiteisiin oikeutettu maahanmuuttaja. Poimintakriteeri oli, että henkilöllä oli korjaamiemme työhallinnon rekistereihin perustuvien jaksotietojen mukaan vuodenvaihteessa voimassa työttömyysjakso.

Kun on varsin tavallista, että rekisteröity työttömyys katkeaa ja pian alkaa uudelleen, viitetyöttömyyttä ei ole katsottu päättyneeksi ennen kuin sitä ei enää seuraa pian alkava uusi työttömyysjakso.⁴ Mikäli viitetyöttömyys ei päättynyt vuoden 2010 / 2013 loppuun mennessä, sen mahdollista päättymistä toimenpiteeseen myöhemmin ei ole otettu huomioon.⁵

Kuviossa 2.3 on esitetty sukupuolen mukaan niiden osuus, joiden vuoden 2010 tai 2013 alussa voimassa ollut viitetyöttömyys päättyi saman vuoden kuluessa alkaneeseen toimenpiteeseen.

Vuonna 2010 vuoden alussa työttömänä olleiden työttömyyksistä 22 prosenttia päättyi ennen vuoden loppua toimenpiteeseen, ja vuonna 2013 vastaava osuus oli 25 prosenttia. Tämä kuvastaa ajankohtien välillä tapahtunutta toimenpiteiden kokonaistarjonnan lisäystä. Naisten työttömyys päättyi toimenpiteeseen hieman useammin kuin miesten, mutta ero on ajankoh-
tien välillä kaventunut.

Kuvio 2.3 Vuosien 2010 tai 2013 alussa työttömänä olleet: työttömyyden päättyminen toimenpiteeseen. Miehet, naiset ja yhteensä (%)



Toimenpiteiden kohdistuminen iän ja koulutustason mukaan

Seuraavassa tarkastelussa olemme ristiintaulukoineet iän ja koulutustason ja muodostaneet luokituksen, jossa kolmessa ikäluokassa (nuoret / ”paras työkä” / ikääntyvät) on kussakin erotettu kolme koulutustasoa.⁶

Seuraavassa kuviossa on tarkasteltu, kuinka suurella osalla kuhunkin näihin ryhmiin kuuluneilla viitetyöttömyys päättyi toimenpiteeseen kumpanakin tarkasteluajankohtana. Ajankoh-

⁴ Jos viitetyöttömyyttä seuraava ensimmäinen rekisteröity jakso on uusi työttömyys, joka alkaa 30 päivän kuluessa edeltävän työttömyysjakson päättymisestä, olemme tarkastelussa yhdistäneet jaksot. Olemme tällä kriteerillä ”ketjuttaneet” työttömyysjaksoja viitetyöttömyyden perään, kunnes se katsotaan päättyneeksi, jos seuraava jakso on toimenpide (joka alkaa 2010/2013) tai työjakso tai viitejakson päättymistä seuraa vähintään kuukauden pituinen työvoiman ulkopuolella olo (ei rekisteröityä työttömyyttä, työjaksoa tai toimenpidettä).

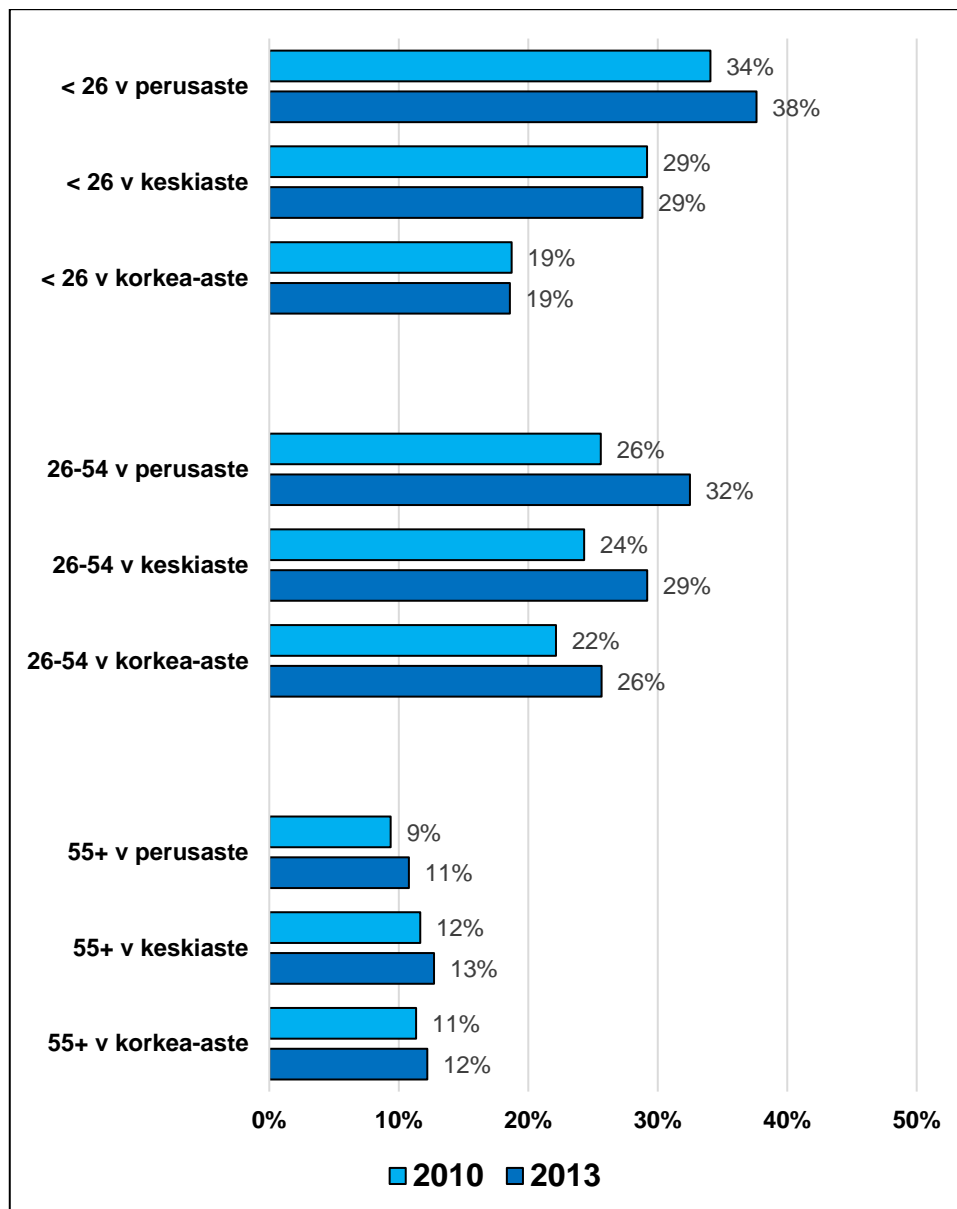
⁵ Kumpanakin tarkasteluvuonna alkoi runsaasti toimenpiteitä myös muutoin kuin viitetyöttömyyden päätteeksi. Toimenpiteitä alkoi henkilöillä jotka eivät vuoden 2009 lopussa olleet työttömänä vaan työssä, aiemmin alkaneessa toimenpiteessä tai työvoiman ulkopuolella. Myös sellaisilla henkilöillä, joiden viitetyöttömyys ei päättynyt toimenpiteeseen vaan työjaksoon tai yli kuukauden pituiseen työvoiman ulkopuolella oloon, saattoi myöhemmin tarkasteluvuonna alkaa toimenpide. Kohdistumisen analyysissä on kuitenkin selkeintä tarkastella vain niitä toimenpiteitä, jotka alkoivat työttömyysjakson perään ilman jotain välillä tapahtunutta.

⁶ Käyttämämme luokitus ei noudata vakiintuneita luokituskäytäntöjä. Olemme muodostaneet sen varsinkin voidaksemme yhdistää iän ja koulutuksen mukaisen tarkastelun. Jotta luokkia ei olisi niin monta, että kokonaiskuvan hahmottaminen käy kovin vaikeaksi, olemme iän mukaan jakaneet populaation vain kolmeen luokkaan: nuoret ja ikääntyvät, jotka yleensä aina kiinnostavat, ja kolmantena luokkana kaikki muut. Iän ja koulutuksen mukaisen luokituksemme mukainen jakauma työttömänä olleiden tarkastelluissa populaatioissa on esitetty kuviossa 2.8 alimmassa palkissa.

tien välillä osallistuminen on lisääntynyt nuorten kohdalla vain enintään perusasteen suorittaneilla. Parhaassa työiässä olevien osallistuminen on lisääntynyt kaikilla koulutustasoilla. Ikääntyvien osallistuminen on myös lisääntynyt, mutta vain hyvin vähän. Toimenpiteitä kohdistetaan muita runsaammin nuoriin ja 55 vuotta täyttäneet osallistuvat selvästi muita harvemmin. Toimenpiteitä myös kohdistetaan muita useammin vähän koulutusta saaneisiin, varsinkin jos he samalla ovat nuoria (ikäntyvillä koulutustason mukaiset erot ovat vähäisiä). Tulos vastanee yleistä käsitystä siitä, ketkä ovat eniten toimenpiteiden tarpeessa.

Liitekuvioissa 2.1 ja 2.4 on esitetty samat osuudet sukupuolen mukaan.

Kuvio 2.4 Vuosien 2010 tai 2013 alussa työttömänä olleet: työttömyyden päättyminen toimenpiteeseen iän ja koulutustason mukaan (%)



Paitsi toimenpiteisiin osallistumisen määrä, myös toimenpiteiden tyyppi vaihteli selvästi iän ja koulutustason mukaan. Seuraavassa kuviossa on tarkasteltu viitetyöttömyyden jälkeen alkaneiden toimenpiteiden jakaumia koulutustason mukaan alle 26-vuotiaiden ikäryhmässä.

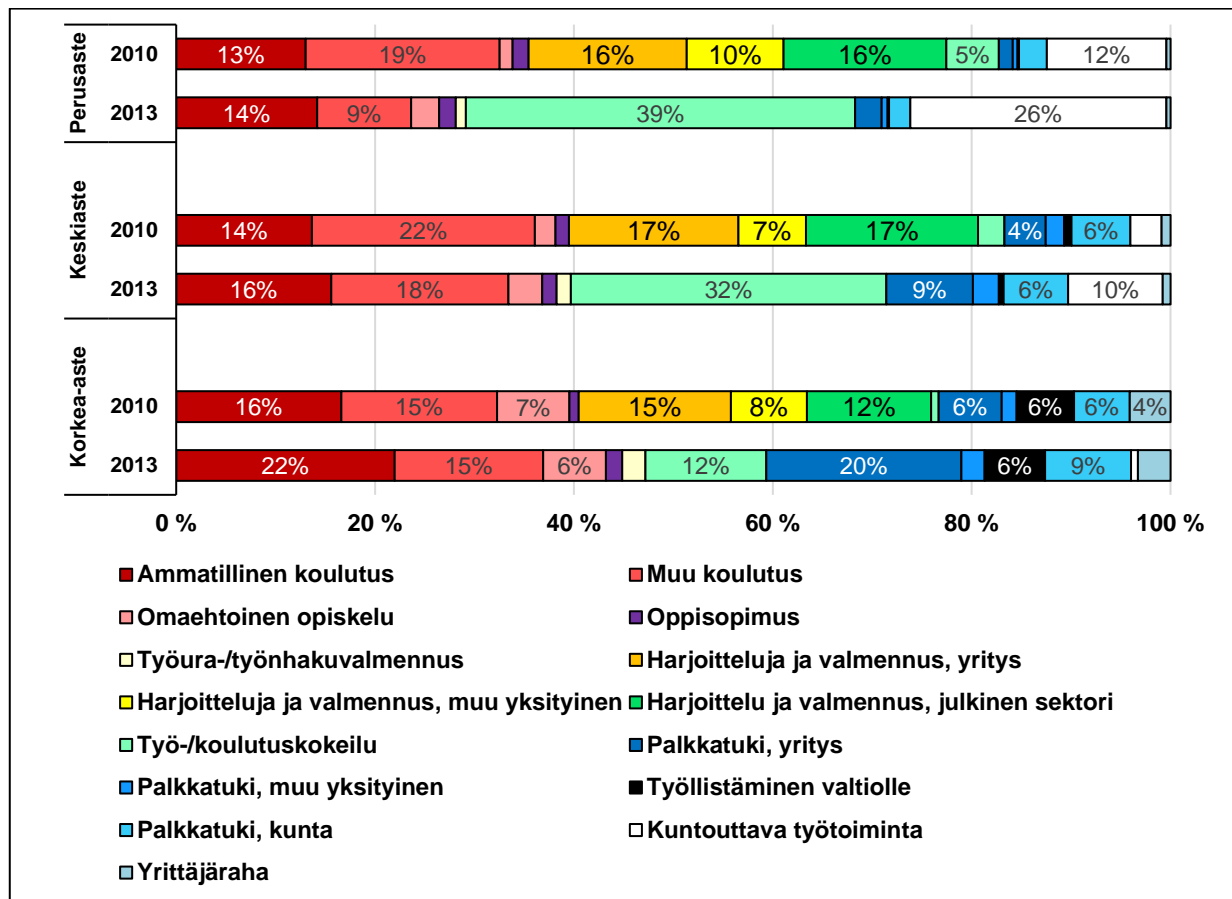
Nuorilla harjoittelu / valmennus / kokeilu oli hyvin yleinen toimenpidetyyppi, jonka osuus väheni selvästi iän myötä (vrt. seuraavat kuviot). Tällaisten toimenpiteiden osuus vähenee myös koulutustason myötä (kaikissa ikäryhmissä). Enintään perusasteen koulutuksen suorittaneista nuorista, joilla viitetyöttömyys päättyi toimenpiteeseen 2010, lähes puolella tämä toimenpide kuului tähän tyyppiin ja korkeasti koulutetuillakin nuorilla osuus oli yli kolmannes.

Vuonna 2013 tämän tyyppiset toimenpiteet olivat pääsääntäisesti nimeltään kokeiluja, ja niiden osuus oli selvästi vähentynyt keskiasteen ja varsinkin korkea-asteen koulutuksen saaneilla. Sen sijaan kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatuen suhteelliset osuudet kasvoivat.

Toiseksi yleisin toimenpidetyyppi nuorilla on koulutus. Ohjaavan koulutuksen osuus on koulutustyypeistä nuorilla yleinen, mutta ammatillisen työvoimakoulutuksen osuus lisääntyy hie-man koulutustason nousun myötä, ja vuonna 2013 sen osuus oli vähän suurempi kuin 2010, samalla kun ohjaavan koulutuksen osuus aleni. Omaehtoisen opiskelun osuus kasvoi koulu-tustason nousun myötä ja ajankohtien välillä.

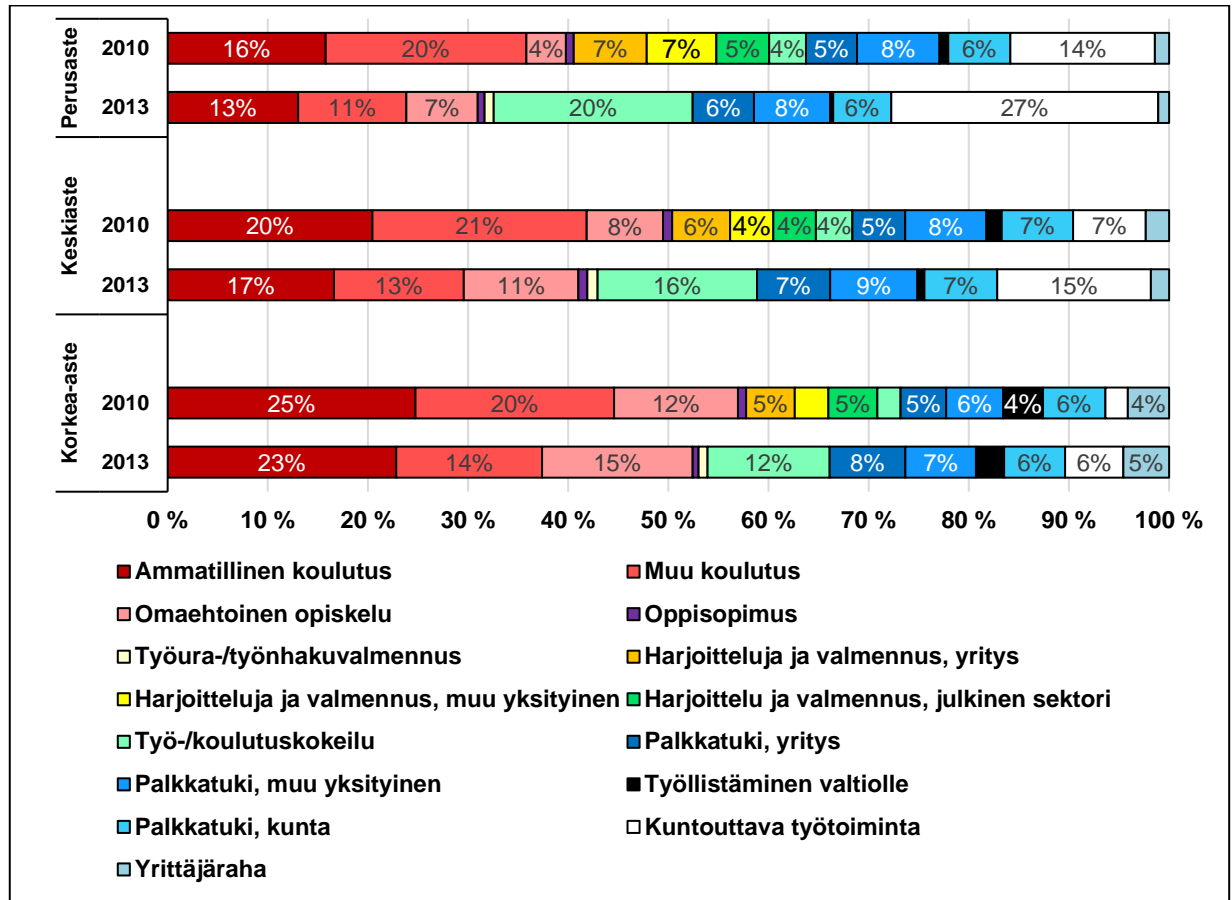
Palkkatukityöhön osallistuminen yleistyi koulutustason myötä, varsinkin yrityksiin työllistämi-nen, jonka osuus yleensäkin kasvoi ajankohtien välillä. Vailla perusasteen jälkeistä koulutusta olevat nuoret osallistuivat usein kuntouttavaan työtoimintaan, ja tämä osuus oli jo neljännes kaikista vuonna 2013.

Kuvio 2.5 Toimenpiteen tyyppin jakaumat koulutustason mukaan niillä, joilla vii-tetyöttömyys päättyi toimenpiteeseen vuonna 2010 tai 2013: alle 26-vuotiaat



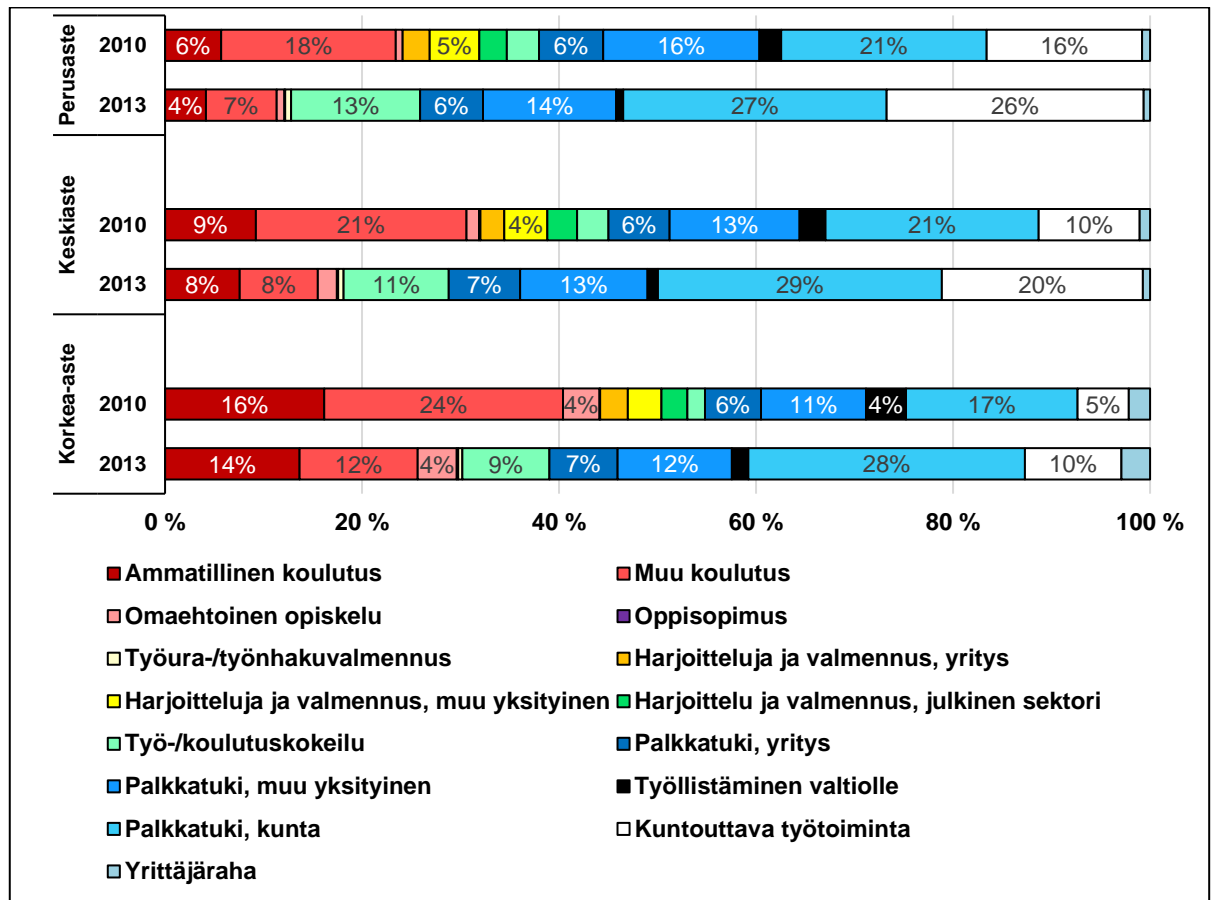
Seuraavassa kuviossa vastaava tarkastelu on tehty 26-54-vuotiaiden ikäryhmässä. Ammatillisen ja erityisesti omaehtoisen koulutuksen osuus on korkeampi kuin nuoremmilla. Toisaalta kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen on yleisempää kuin nuoremmilla myös keski- tai korkea-asteen koulutuksen suorittaneilla.

Kuvio 2.6 Toimenpiteen tyyppien jakaumat koulutustason mukaan niillä, joilla viitetyöttömyys päättyi toimenpiteeseen vuonna 2010 tai 2013: 26-54 -vuotiaat



Seuraavasta kuviosta 2.7 näemme, että ikääntyvillä koulutukseen osallistuminen on harvinaisempaa ja palkkatukityö – varsinkin kolmannella sektorilla – on selvästi yleisempää kuin muilla. Havaitsemme myös, että erityisesti ohjaavan koulutuksen osuus on ajankohtien välillä selvästi vähentynyt ja kunnissa toteutetun palkkatukityön sekä kuntouttavan työtoiminnan osuus kasvanut.

Kuvio 2.7 Toimenpiteen tyyppin jakaumat koulutustason mukaan niillä, joilla viitetyöttömyys päättyi toimenpiteeseen vuonna 2010 tai 2013: yli 54-vuotiaat



Seuraavassa kuviossa tarkastelemme vielä miten osallistujien rakenne vaihteli taustamuuttujien mukaan toimenpidetyypeittäin. Tässä ei ole tarkasteltu toimenpiteitä, joihin viitetyöttömyys päättyi, vaan mukana ovat kaikki tarkasteluvuonna ensimmäisenä alkaneet toimenpiteet, joihin osallistuneiden rakennetta voidaan verrata kuvioden alimmassa palkissa esitettyyn kaikkien vuoden alussa työttömänä olleiden vastaavaan jakaumaan.

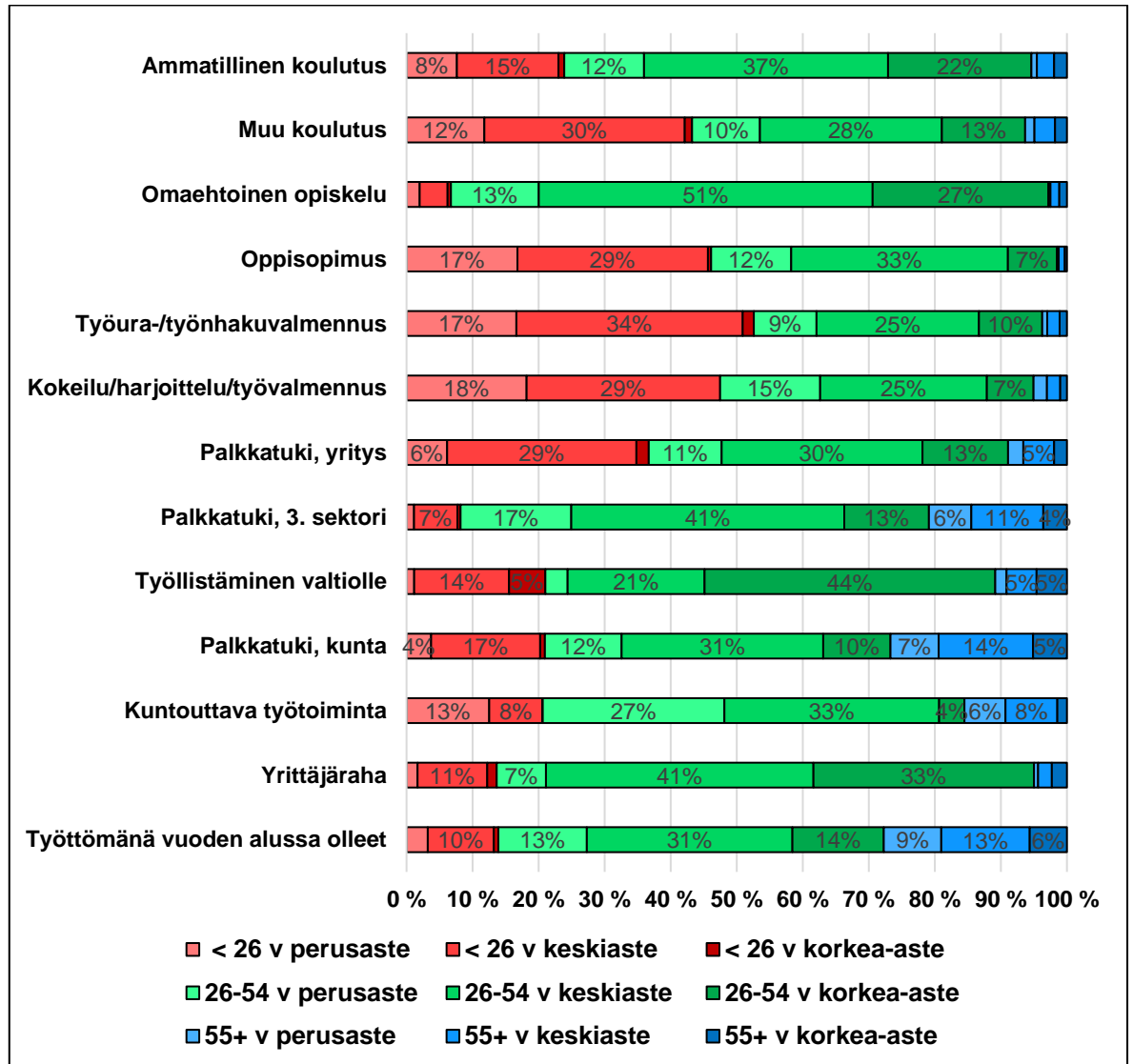
Kuviossa 2.8 on esitetty vuonna 2013 eri toimenpiteisiin osallistuneiden iän ja koulutustason mukaiset jakaumat. (Liitekuviossa 2.5 on esitetty vastaavat jakaumat vuodelta 2010; jakaumat ovat varsin samanlaiset kuin 2013.)

Näemme, että nuorten osuus oli hyvin korkea kokeiluissa (vuonna 2010 harjoittelu ja valmennus⁷) sekä ohjaavassa ja oppisopimuskoulutuksessa. Näihin toimenpiteisiin osallistuneista 40-60 prosenttia oli alle 26-vuotiaita, kun kaikista työttömistä saman ikäryhmän osuus oli 14 prosenttia. Nuorten osuus oli hyvin vähäinen omaehtoisessa opiskelussa (jota ei ole nuorille tarkoitettukaan) ja tuetussa työllistämässä kolmannelle sektorille. Ikääntyvien osuus on suhteellisen vähäinen ylipäänsä toimenpiteissä ja varsinkin koulutustoimenpiteissä, mutta suurempi lähinnä tuetussa työllistämässä etenkin julkiselle ja kolmannelle sektorille sekä kuntouttavassa työtoiminnassa, joissa osallistuvien osuus lähenee ikääntyvien osuutta työttömistä.

Enintään perusasteen koulutuksen saaneita on työttömistä noin neljännes. Tämän ryhmän osuus on huomattavasti tätä suurempi erityisesti kuntouttavassa työtoiminnassa, ja varsinkin nuoret kouluttamattomat osallistuvat suhteellisen usein harjoitteluun, valmennukseen ja kokeiluihin. Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus on huomattavan korkea yrittäjärahaa saaneiden sekä valtiolle työllistettyjen melko pienissä ryhmissä ja varsin suuri myös työvoimakoulutuksessa sekä omaehtoisessa opiskelussa.

⁷ Liitekuviossa 2.5 on harjoittelu ja valmennus eri sektoreilla tarkasteltu erikseen. Liitekuviossa 2.5B nämä kategoriat on yhdistetty kokeiluihin, jolloin jakauma on vertailukelpoinen kuviossa 2.7 esitetyn vuoden 2013 jakauman kanssa.

Kuvio 2.8 Vuonna 2013 ensimmäisenä alkanut toimenpide: osallistuneiden ikä- ja koulutusjakaumat



Toimenpiteiden kohdistuminen työmarkkinahistorian mukaan

Seuraavassa tarkastelemme toimenpiteiden kohdistumista tarkasteluvuotta edeltäneiden kahden vuoden työ- ja työttömyyshistorian mukaan. Olemme muodostaneet seuraavan vuosien 2008-09 / 2011-12 työmarkkinahistoriaan perustuvan luokittelun⁸:

Työmarkkinahistoria

- ”työuralta työttömäksi äskettäin jääneet” = edeltävän 24 kk ajan pääasiassa työssä = työ+työttömyys+toimenpiteet >22kk & työtön+toimenpiteissä yhteensä <6kk. Tähän ryhmään kuuluvat nekin, jotka eivät ole edeltävän 24 kk aikana työttömyyttä kokeneet.

⁸ Luokitus on pitkälle sama kuin se, jota olemme käyttäneet esimerkiksi kroonisen työttömyyden analyysissä (Aho & Mäkiäho 2016). Samaal luokitusta on käytetty myös kansainvälisessä vertailussa (Konle-Seidl & al 2018), jota vielä tulemme jatkamaan. Nähdäksemme tällainen luokitus on informatiivisempi kuin pelkästään esimerkiksi työssäolon tai työttömyyden määrään perustuva aiemman työmarkkinauran kuvaaja. Työmarkkinahistorian mukaisen luokituksen mukainen jakauma työttömänä olleiden tarkastelluissa populaatioissa on esitetty kuviossa 2.11 alimmassa palkissa.

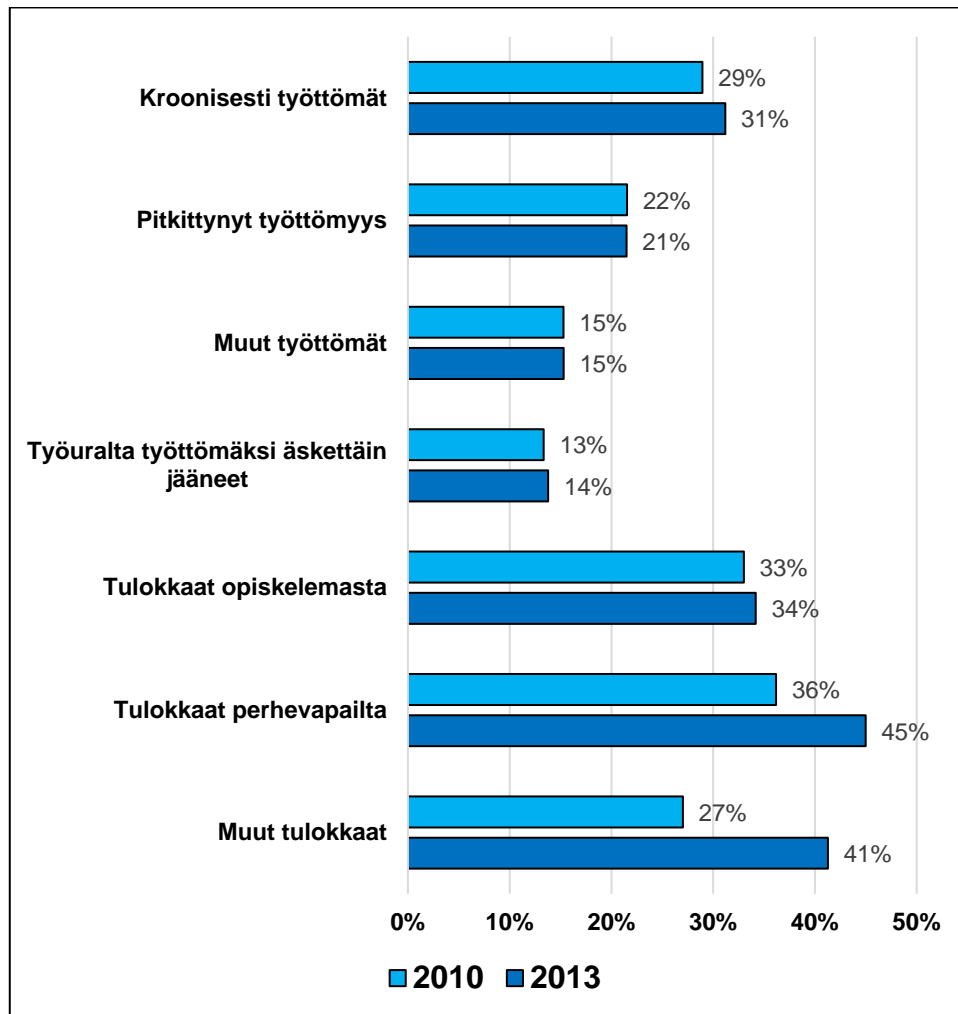
- *"työtä enemmän kuin työttömyyttä"* = edeltävän 24 kk ajan pääasiassa työvoimaan kuuluneet ja työssä enemmän kuin työttömänä olleet = työ+työttömyys+toimenpiteet ≥ 12 kk & työtön+toimenpiteessä < työssä & ei kuulu edelliseen luokkaan. - Kuvioissa tämän luokan nimenä on "muut työttömät".
- *"pitkittynyt työttömyys"* = edeltävän 24 kk ajan pääasiassa työvoimaan kuuluneet ja työssä vähemmän kuin työttömänä olleet = työ+työttömyys+toimenpiteet ≥ 12 kk & työtön+toimenpiteessä \geq työssä
- *"kroonisesti työttömät"* = edeltävän 24 kk ajan pääasiassa työvoimaan kuuluneet ja pääsääntöisesti työttömänä tai toimenpiteessä (tai korkeintaan hyvin lyhyesti avoimien työmarkkinoiden työssä) olleet = kahtena peräkkäisenä vuonna kumpanakin yli puolet työvoimassa ja alle kuukausi työssä, eli sama määritelmä kuin muissa tutkimuksissamme
- *"tulokkaat opiskelemasta"* = edeltävän 24kk aikana työ+työttömyys+toimenpiteet < 12kk eli yli puolet ajasta työvoiman ulkopuolella & suorittanut hiljattain tutkinnon tai opiskellut
- *"tulokkaat perhevapailta"* = edeltävän 24kk aikana työ+työttömyys+toimenpiteet < 12kk eli yli puolet ajasta työvoiman ulkopuolella & nainen jolla alle 3v lapsi tai mies, joka saanut kotihoidontukea
- *"muut tulokkaat"* = edeltävän 24kk aikana työ+työttömyys+toimenpiteet < 12kk eli yli puolet ajasta työvoiman ulkopuolella, ei kuulu kahteen edelliseen luokkaan.

Kuvio 2.9 osoittaa, että potentiaalisesta populaatiosta "työuralta työttömäksi äskettäin jääneillä" viitetyöttömyys päättyi toimenpiteeseen seuraavan vuoden aikana kaikkein harvimminkin, mikä onkin odotettua, koska he todennäköisesti ovat kaikkein harvimminkin toimenpiteen tarpeessa. Työttömyyden päättyminen toimenpiteeseen on sitä yleisempää, mitä enemmän taustalla on työttömyyttä, mikä on odotettua.

Yleisintä työttömyyden päättyminen toimenpiteeseen oli tulokkailla eli niillä, jotka joko opiskelun, perhevapaiden tai muiden syiden vuoksi olivat viimeisen parin vuoden aikana olleet yli puolet ajasta työvoiman ulkopuolella. Erityisesti perhevapailta tulleiden ja "muiden tulokkaiden" ryhmissä työttömyyden päättyminen toimenpiteisiin oli ajankohtien välillä lisääntynyt. Toimenpiteitä siis kohdistetaan muita useammin näihin työelämästä etäällä olleisiin ryhmiin, sikäli kun he eivät ilman tukea työllisty.

Liitekuvioissa 2.2 ja 2.3 on esitetty samat osuudet sukupuolen mukaan.

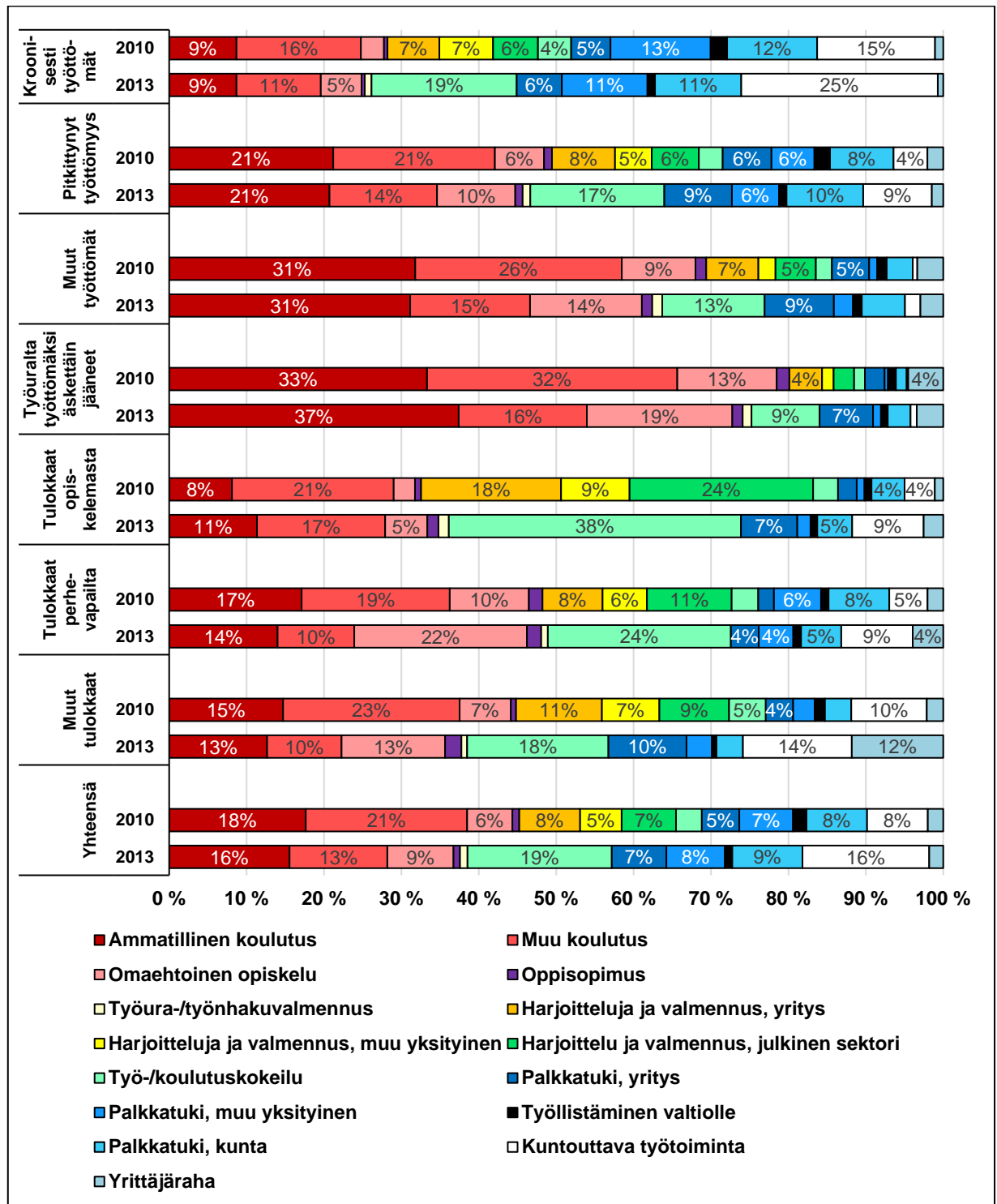
Kuvio 2.9 Vuosien 2010 tai 2013 alussa työttömänä olleet: työttömyyden päättyminen toimenpiteeseen työmarkkinahistorian mukaan (%)



Seuraavassa kuviossa on esitetty vuosien 2008-2009 / 2011-2012 työmarkkinahistorian mukaan niiden toimenpiteiden tyyppien jakaumat, joihin viitetyöttömyys vuonna 2010 / 2013 päättyi.

Mikäli äskettäin työuralta työttömäksi jääneiden työttömyys päättyi toimenpiteeseen, tämä toimenpide oli valtaosalla koulutusta, joka noin kolmanneksen kohdalla oli ammatillista koulutusta. Koulutuksen osuus aleni sen mukaan, mitä heikompi työhistoria työttömällä oli. Kroonisesti työttömien viitetyöttömyys päättyi ammatilliseen koulutukseen 9 prosentilla ja koulutukseen kaikkiaan noin neljänneksellä. Sen sijaan se päättyi hyvin usein kuntouttavaan työtöimintaan, jonka osuus oli verrattavien ajankohtien välillä kasvanut neljännekseen. Työmarkkinatulokkailla, kaikkein selvimmin opintojen jälkeen työttömäksi tulleilla, yleisin toimenpiteen tyyppi oli vuonna 2010 harjoittelu ja vuonna 2013 kokeilu.

Kuvio 2.10 Toimenpiteen tyyppin jakaumat työmarkkinahistorian mukaan niillä, joilla viitetyöttömyys päättyi toimenpiteeseen vuonna 2010 tai 2013

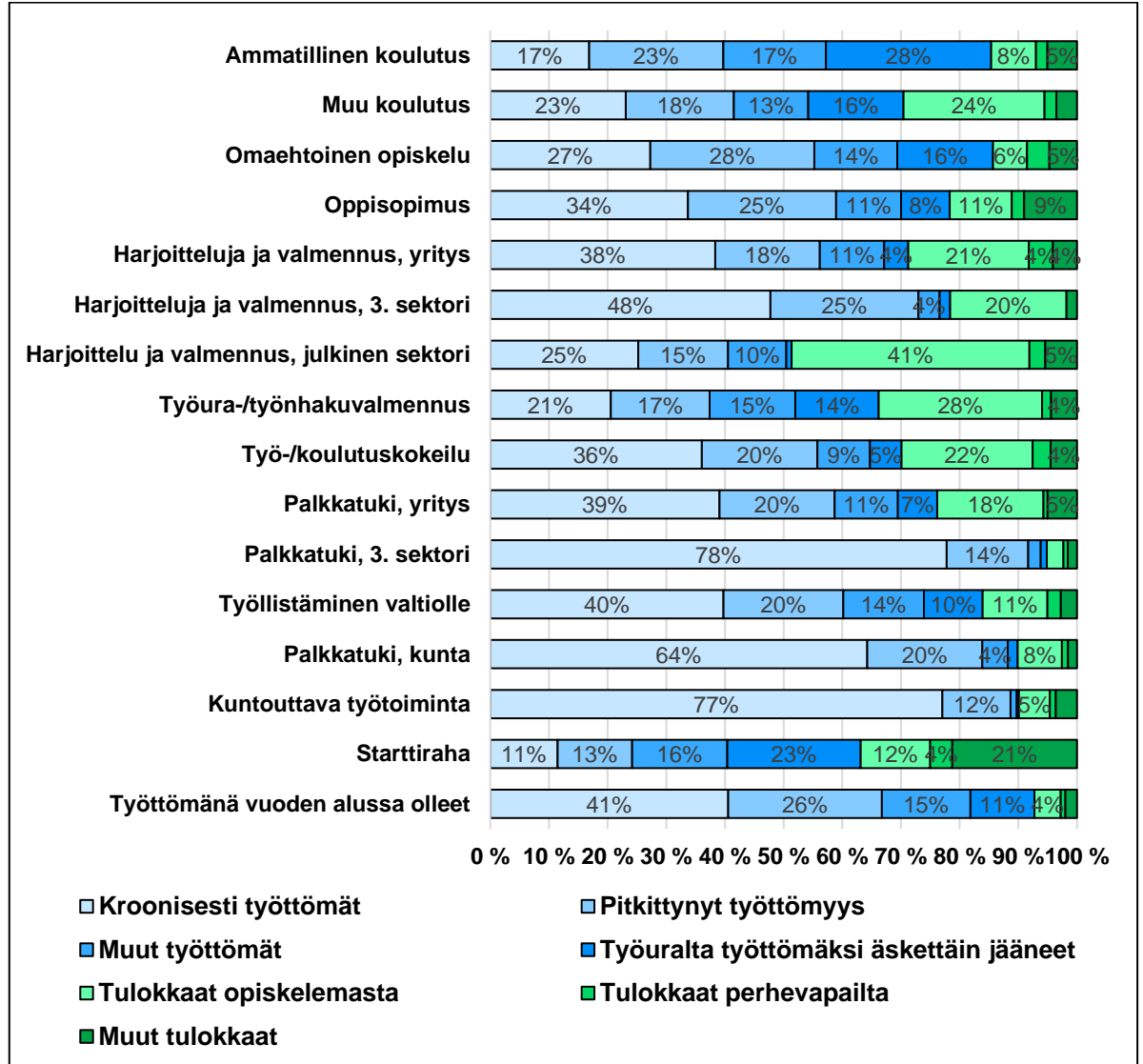


Kuviossa 2.11 on vielä esitetty toimenpiteittäin vuonna 2013 (ensimmäiseen mainittuna vuonna toteutuneen) toimenpiteeseen osallistuneiden työmarkkinahistorian jakaumat. Kuvio täydentää edeltävää tarkastelua sikäli, että se kertoo eri toimenpiteisiin osallistuvien työmarkkinahistorian profiiliin, jota voidaan verrata kuvion alimmissa palkissa esitettyyn kaikkien työttömänä olleiden vastaavaan profiiliin.

Yrittäjärahaa saaneiden ja ammatilliseen koulutukseen osallistuneiden ryhmissä työuralta hiltain työttömäksi jääneiden osuus on suhteellisen korkea.

Tulokkaiden osuus on ylipäänsä suhteellisesti selvästi korkeampi toimenpiteisiin osallistuneiden joukossa kuin tulokkaiden osuus on työttömänä olleista. Erityisen korkea se on harjoitteluun, valmennukseen ja kokeiluihin osallistuneista yleensä ja varsinkin julkisella sektorilla harjoitelleista, sekä myös ohjaavaan koulutukseen osallistuneista ja yrittäjärahaa saaneista. Kroonisesti työttömiä eli vähintään kaksi vuotta avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleita oli vuoden 2013 alun työttömistä 41 prosenttia. Tähän ryhmään kuuluvat muodostivat valtaosan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista ja kolmannelle sektorille palkkatuella työllistetyistä.

Kuvio 2.11 Vuonna 2013 ensimmäisenä alkanut toimenpide: osallistuneiden vuosien 2011-2012 työmarkkinahistoria



Liitekuviossa 2.6 on esitetty vastaavat jakaumat vuodelta 2010. Merkittävin ero ajankohtien välillä seuraa siitä, että 2010 historialtaan kroonisesti työttömien osuus tarkasteltavasta populaatiosta oli selvästi pienempi, joten se oli pienempi myös eri toimenpiteisiin osallistuneiden joukossa.⁹

⁹ Kroonisesti työttömien osuus oli vuoden 2010 alun työttömistä 30 prosenttia ja vuoden 2013 alun työttömistä 41 prosenttia. Selityksenä näin suureen muutokseen on se, että krooninen työttömyys vaihtelee jossakin määrin suhdanteiden mukaan, mutta viiveellä. Suomen työllisyystilanne alkoi heiketä vuoden 2009 finanssikriisin jälkeen, mutta vuonna 2010 krooninen työttömyys ei ollut vielä paljon lisääntynyt vuoden 2009 suhteellisen alhaisesta osuudesta. Vuonna 2013 osuudessa näkyi finanssikriisin ja edelleen tuolloin heikkenevän työllisyystilanteen vaikutus. (Ks. Aho & Mäkiäho 2016.)

Tässä raportissa ja kroonista työttömyyttä koskevassa tutkimuksessamme (Aho & Mäkiäho 2016) esitetyt luvut eivät ole täysin vertailukelpoiset, koska tarkasteltavat populaatiot ("kokonaistyöttömyys" ml. toimenpiteessä olevat / vuodenvaihteen työttömät) eivät ole aivan samat, ja tässä raportissa esitetty tieto kroonisesti työttömien osuudesta on ilmeisesti tarkempi kuin aikaisemmassa, koska aineisto on täydellisempi (kokonaisaineisto, jossa on ollut tieto mm. kuntouttavasta työtoiminnasta, josta ei ollut tietoja aiemman tutkimuksen otosaineistossa). Tässä raporttoimamme kroonisesti työttömien osuus on vähän korkeampi kuin aikaisemmassa raportissa.

2.3 Toistuva osallistuminen työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin

Johdanto

Tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena on selvittää toistuvaa osallistumista työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, joka rekisteritietojen mukaan on varsin yleistä, mutta vain harvoin arviointitutkimuksissa otettu huomioon¹⁰.

Ensimmäinen ongelma, jonka toimenpiteiden toistumisen analyysiin ryhtyvä kohtaa, on että tarkastelun lähtökohdaksi otettua toimenpidejaksoa varsin usein välittömästi tai hyvin pian seuraa (ja/tai edeltää!) samalla koodilla rekisteröity toimenpidejakso¹¹. Tällöin kyse on ilmeisesti useimmiten saman toimenpiteen jatkumisesta teknisen tai muun lyhyen katkoksen jälkeen, eikä uuteen toimenpiteeseen osallistumisesta. Katkoksen taustalla voi olla hallinnollinen syy (esimerkiksi budjettikauden vaihtuminen kesken toimenpiteen) tai tilanne, jossa alkuperäisen päätöksen mukaista toimenpiteen kestoa katsotaan tarpeelliseksi myöhemmin pidentää, tai syynä voi olla osallistujan sairaus tai loma tai muu poissaolo tai lyhyt tilapäisytyö. Katkos voi aiheutua myös koulutuksen, harjoittelun, tukityön tai muun toimenpiteen tarjoavan organisaation toimintakäytännöistä.

Rekisteritiedoista ei voi päätellä, milloin yhtä toimenpidejaksoa seuraava toimenpidejakso asiallisesti on edeltävän toimenpiteen tilapäisen katkoksen jälkeinen jatko tai suunnitellun kokonaisuuden seuraava vaihe, milloin kyseessä on aidosti erillinen uusi toimenpide. Koulutus- ja sijoitustoimenpiteistä (ei lausuntojen perusteelta päätellyistä osallistumisista) on kuitenkin rekisteröity toimenpiteen päättymisen syy, jota koskeva tieto on kuitenkin valitettavan usein puuttuva, eikä sinällään pätevä sen erottamiseksi onko seuraava jakso asiallisesti saman toimenpiteen jatkumista vai ei. Lisäksi käytettävissämme on ollut tieto kahden toimenpiteen välisen ajan kestosta, sekä se missä työmarkkina-asemassa henkilö näiden kahden peräkkäisen toimenpidejakson välillä oli¹².

Kuvio 2.12 osoittaa, että toimenpiteen päättymisen syytä koskevan tiedon mukaan on uskottavaa, että jos seuraava toimenpidejakso alkaa samalla koodilla 30 päivän kuluessa, se useimmiten on asiallisesti saman toimenpiteen jatkumista.

¹⁰ Mm. Hämäläinen & Tuomala edellisessä suomalaisessa toimenpiteiden työllisyysvaikuttavuuden laajemmasta arviointitutkimuksessaan (2006) tarkastelevat vain ensimmäistä kertaa osallistujia. Syynä tähän rajaukseen on yleensä ainakin se, että pätevän vertailuasetelman muodostaminen siten, että toistuva osallistuminen vakioidaan, on erittäin vaativaa. Lisäksi joidenkin kohderyhmien osalta arviointi on mahdoton tehtävä, koska käytännössä kaikki potentiaaliseen kohderyhmään kuuluvat ennen pitkää osallistuvat, jolloin mitään ei-osallistujien vertailuryhmää ei ole muodostettavissa.

Ainoat suomalaiset tutkimukset, joissa toistuvan osallistumisen vaikuttavuutta on yritetty tutkia, ovat Aho & Kunttu 2001 ja Aho 2005. Karkeaan kaksosparimatsauksen perustuvan arviointimme mukaan ensikertalaisten ja toistuvasti osallistuvien ryhmässä vaikuttavuudessa ei ollut merkittävää eroa, paitsi työllistämisesä yksityiselle sektorille aikaisemmin johonkin osallistuneilla vaikuttavuus oli parempi kuin ensikertalaisilla. Totesimme tuolloin, että aikaisemman osallistumisen matsauksen käytösämme ollut noin 8% otos oli pieni. Nyt käytössämme on kokonaisaineisto, joten tätä ongelmaa ei ole.

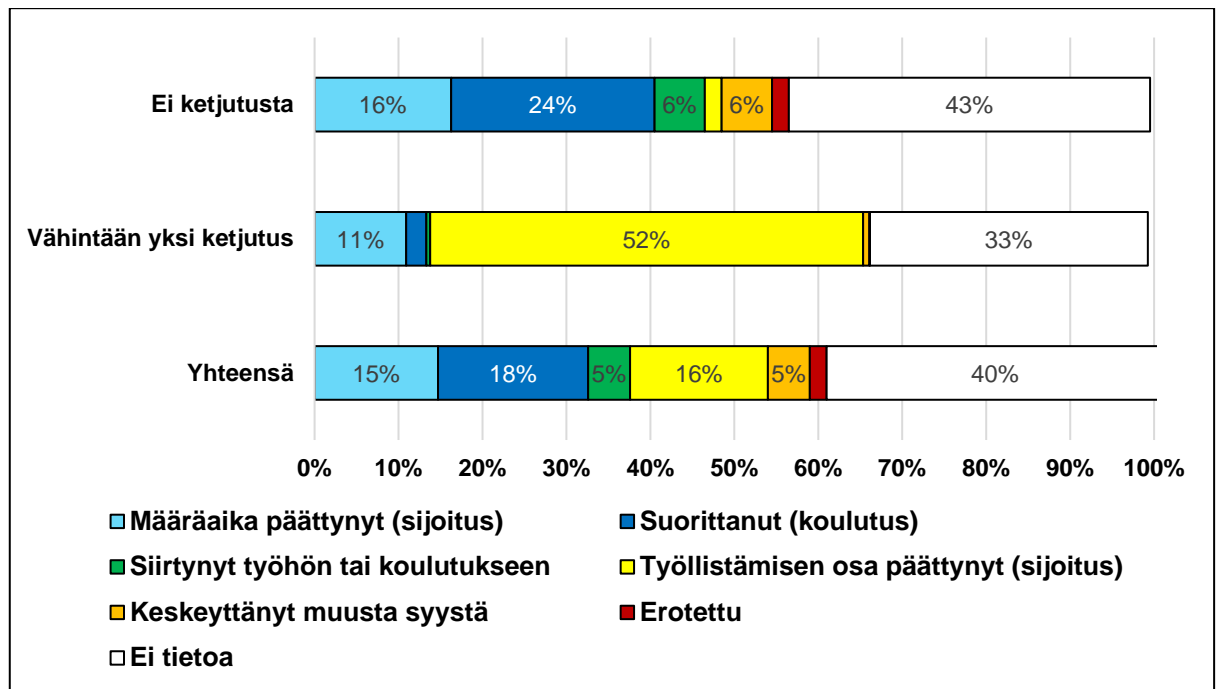
¹¹ Olemme selvittäneet tätä yksityiskohtaisesti asetelmassa, jossa lähtökohdiana on ensimmäinen vuonna 2010 alkanut rekisteröity toimenpidejakso. Näistä peräti 24 prosentilla alkoi välittömästi seuraavana päivänä uusi toimenpidejakso, joka käyttämällämme varsin yksityiskohtaisella luokituksella oli samaa tyyppiä kuin lähtökohdiana ollut jakso, ja lisäksi kolmella prosentilla alkoi tällainen jakso viikon kuluessa. Yhteensä 29 prosentilla alkoi enintään kuukauden kuluessa uusi toimenpidejakso, joka oli samaa tyyppiä. Tämän jälkeen samaa tyyppiä olleiden uusien toimenpidejaksojen alkaminen oli kuukausittain melko vähäistä mutta jatkuvaa. Kaikkiaan 40 prosentilla alkoi viiden vuoden seuranta-aikana seuraavaksi rekisteröitynä toimenpidejaksona sellainen jakso, joka oli samaa tyyppiä kuin viitejakso.

¹² Mikäli uusi toimenpidejakso alkoi välittömästi tarkasteltavan jakson (ensimmäinen vuonna 2010 alkanut toimenpidejakso) jälkeen, luonnollisesti niiden välissä ei ollut muita jaksosia. Mikäli toimenpidejaksojen välillä oli 2-7 päivän katkos, 30 prosentissa tapauksissa välissä oli työttömyysjakso ja 70 prosentilla ei mitään rekisteröityä jaksosia; vain muutamalla henkilöllä oli lyhyt työjakso. Mikäli toimenpidejaksojen välisen ajan kesto oli 8-30 päivää, keskimäärin vain noin yhdellä prosentilla välissä oli työjakso avoimilla työmarkkinoilla, käytännöllisesti katsoen kaikilla muilla välissä oli rekisteröity työttömyysjakso. Keskimääräistä useammin (4-5 prosentilla) lyhyt työjakso kahden toimenpidejakson välissä oli niillä, joilla pätkätyöhön ilmeisesti keskeytynyt toimenpide oli ammatillinen työvoimakoulutus tai palkkatuki kolmannelle sektorilla.

Mikäli toimenpidejaksojen väli oli kuukautta pitempi, niiden välissä oli selvästi useammin työjakso (tai useampikin). Emme ryhtyneet tarkemmin selvittämään, kuinka suurella osalla työllistymistä oli toimenpiteiden vaihtelevan pituisella väliajalla tapahtunut ja yhteensä kuinka pitkäksi ajaksi, kun se olisi ollut teknisesti erittäin työstä.

Toteutimme vastaavan tarkastelun myös ottamalla lähtökohdaksi tilanteen, jossa henkilölle oli "ketjutettu" ensimmäisen vuonna 2010 alkanen toimenpidejakson perään kaksi toimenpidejaksoa, joilla oli sama koodi ja perättäisten jaksosten välinen aika oli enintään 30 päivää (n=14 909). Näistä noin 37 prosentilla tämän jälkeenkin vielä alkoi samalla koodilla 30 päivän kuluessa uusi toimenpidejakso, joka siis edelleen "ketjutettiin" lähtökohdiana olleen jaksos jatkoksi. Tämän toisen ja kolmannen ketjutuksen välinen kesto oli 95 prosentissa tapauksista enintään yksi päivä, ja vain 3 henkilölle oli rekisteröity väliaikana lyhyt työjakso. Näköjään siis tapauksissa, joissa useita toimenpidejaksoja samalla koodilla seuraa pian toisiaan, kyse valtaosin on epäilemättä saman toimenpiteen jatkumisesta lyhyen tilapäisen katkoksen jälkeen.

Kuvio 2.12 Ensimmäinen vuonna 2010 rekisteröity toimenpidejakso: toimenpiteen päättymisen syy sen mukaan onko jaksoon ketjutettu seuraava jakso (alkoi samalla koodilla 30 pv kuluessa)



Kokeilujen jälkeen päädyimme ratkaisemaan tämän ongelman siten, että mikäli toimenpidettä seuraa samalla koodilla rekisteröity uusi toimenpide kuukauden kuluessa edeltävän toimenpiteen päättymisestä, olemme tässä toimenpiteiden toistumisen analyysissä lukeneet ne yhdeksi toimenpiteeksi¹³. Toisin sanoen: seuraava toimenpidejakso on katsottu uudeksi toimenpiteeksi vain silloin, kun se on erityyppinen tai jos se on samaa tyyppiä, kun se alkaa vähintään kuukauden kuluttua edellisen päättymisestä.

Toistuva osallistuminen vuonna 2010 alkaneen toimenpiteen jälkeen

Olemme valinneet toistuvan osallistumisen tarkastelun lähtökohdaksi ensimmäisen vuonna 2010 "aidosti" alkaneen toimenpiteen (joka ei ollut jo ennen vuotta 2010 alkaneen toimenpiteen jatkoa). Tällaisia viitetoimenpiteitä tunnistimme kokonaisaineistostamme yhteensä 136 096¹⁴.

"Ketjutimme" tähän viitetoimenpiteeseen yhden tai useamman seuraavan toimenpidejakson, mikäli ne olivat samaa koodia kuin viitetoimenpide ja alkoivat enintään 30 päivän kuluessa edellisen toimenpidejakson päättymisestä. Tämän jälkeen tunnistimme mahdollisesti alkaneen seuraavan toimenpiteen. Kaikkiaan tällainen aito toimenpiteen toistuminen viiden vuoden seuranta-aikana tapahtui peräti 58 prosentilla niistä henkilöistä, joilla oli 2010 alkanut (vähintään yksi) toimenpide.

Suoritimme myös tälle viitetoimenpidettä seuraavalle toimenpiteelle vastaavan "ketjutuksen" ja sen jälkeen haimme myös mahdollisesti sitä seuraavana alkaneen toimenpiteen. Tällaisen

¹³ Mikäli tätä seuraavakin toimenpidejakso täyttää samat kriteerit, olemme yhdistäneet senkin tähän toimenpiteeseen, ja niin edelleen, kunnes samalla koodilla pian alkavaa toimenpidejaksoa ei enää löydy.

¹⁴ Ennen korjausta vuonna 2010 alkavia toimenpidejaksoja aineistossa oli 169 412. Näistä 20% oli sellaisia, joita edelsi jakso samalla koodilla niin, että edeltävän jakson päättymispäivän ja viitejakson alkamispäivän välinen erotus oli enintään 30 päivää. Edeltävän jakson alkupäivä oli määritelmään mukaan ennen vuoden 2010 alkua, joten näitä ei otettu mukaan tarkasteluun, koska jakso ei aidosti alkanut 2010.

Se, että viitetoimenpiteeseen korjauksessamme yhdistyi useammin seuraava kuin edellinen toimenpidejakso, johtuu siitä, että viitejakso on kalenterivuoden ensimmäinen, jolloin luonnollisesti loppuvuonna alkaneisiin viitejaksoihin yhdistyy vähemmän hiljattain päättyneitä edellisiä jaksoja kuin keskimäärin. Sen sijaan viitejakson ja sitä seuraavan jakson kohdalla tällaista kalenteriajasta johtuvaa yhdistyvien jaksosten karsiutumista ei tapahdu.

viitetoimenpide mukaan lukien kolmannen toimenpiteen löysimme 34 prosentille niistä, joilla oli viitetoimenpide. Kun jaksotietojen ”ketjutus” ja korjaus on teknisesti työlästä, emme tämän hankkeen puitteissa voineet jatkaa vastaavaa toistumisen tarkastelua pitemmälle. Jos niin tehtäisiin, löydettäisiin epäilemättä runsaasti lisää toimenpiteiden aitoa toistumista viiden vuoden seuranta-aikana.

Mikäli korjausmenetelmämme on ainakin lähimain validi eli tavoittaa sen mitä tarkoituksena on, noin kolmannes kaikesta korjaamattomalla rekisteriaineistolla havaittavasta toimenpiteiden toistumisesta on tilastoharhaa. Kuitenkin toimenpiteiden toistuminen on tämän korjauksen jälkeenkin yleistä.

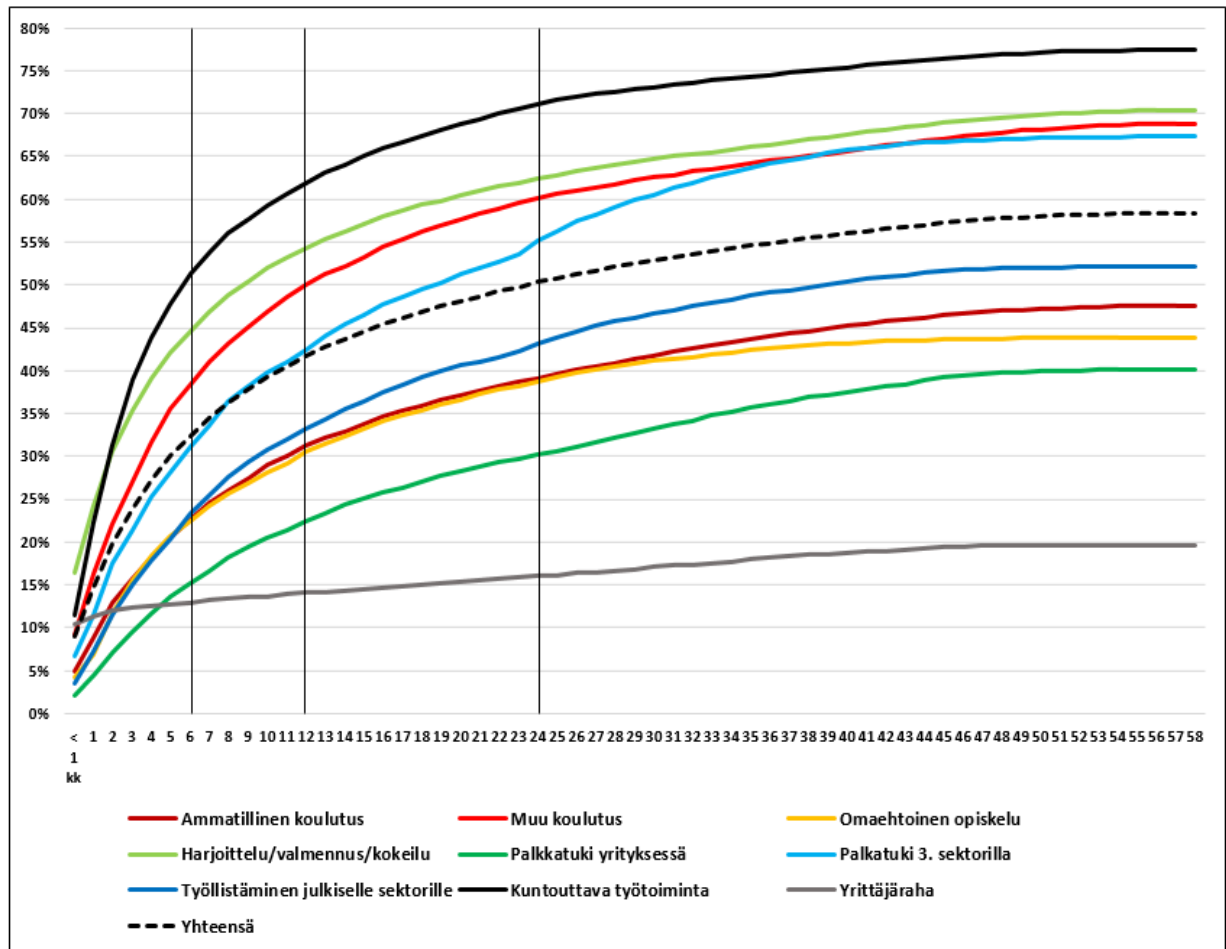
Seuraavassa kuviossa 2.12 on tarkasteltu kuinka pian ensimmäisen vuonna 2010 alkaneen toimenpiteen jälkeen tapahtuu mahdollinen osallistuminen seuraavaan toimenpiteeseen. Keskimäärin noin kolmannes osallistuu uudelleen puolen vuoden kuluessa ja viiden vuoden seuranta-aikana keskimäärin 58 prosenttia. Toistuva osallistuminen on hyvin yleistä, kun otetaan huomioon, että mitä enemmän aikaa kuluu, sitä pienempi osa lähtöpopulaatiosta on työttömänä (edelleen tai uudelleen), jolloin uusi osallistuminen tulee ylipäättään kysymykseen.

Toistuva osallistuminen vaihtelee selvästi ensimmäisen toimenpiteen tyyppin mukaan. Yleisintä osallistuminen uuteen toimenpiteeseen jatkossa oli niillä, joilla edellinen toimenpide oli kuntouttava työtoiminta; yli puolet aloittaa uuden toimenpiteen puolen vuoden kuluessa ja 77 prosenttia seuranta-ajan kuluessa. Hyvin yleistä toistuva osallistuminen oli myös niiden kohdalla, joilla ensimmäinen tarkasteltava toimenpide oli harjoittelu tai valmennus tai ohjaava koulutus, mikä onkin ymmärrettävää, koska nämä toimenpiteet on tarkoitettu ensimmäiseksi askeleeksi kohti työllistymistä, ja monesti jatkotoimenpide lienee tarpeellinen seuraavana askeleena. Lähes yhtä yleistä osallistuminen toistuminen oli kolmannen sektorin palkkatukityön jälkeen. Tämä toimenpide, samoin kuin kuntouttava työtoiminta, on suunnattu niille, joiden työllistyminen on vaikeinta, joten työttömyysongelma enemmistön kohdalla jatkuu ja uusi osallistuminen on sen myötä todennäköistä.

Ammatillisen koulutuksen ja omaehtoisen opiskelun jälkeen uusi osallistuminen on keskimääräistä harvinaisempaa, yrityksiin työllistämisen jälkeen edelleen harvinaisempaa ja yrittäjärahaa saaneista vain 15 prosenttia osallistuu uudelleen toimenpiteeseen puolen vuoden kuluessa ja 20 prosenttia viiden vuoden seuranta-aikana. Näiden toimenpiteiden jälkeen työllistyminen on yleisempää kuin muiden, joten uusi osallistuminen tulee harvemmin ajankohitaiseksi.

Liitekuviossa 2.7 on tehty vastaava tarkastelu osallistumisesta edelleen uuteen toimenpiteeseen, eli on katsottu, osallistutaanko ja kuinka pian vielä kolmanteen toimenpiteeseen viitetoimenpidettä seuranneen toisen toimenpiteen jälkeen. Tulokset ovat hyvin samanlaiset: niistä, jotka viitetoimenpiteen jälkeen ovat osallistuneet toisenkin kerran, keskimäärin 37 prosenttia osallistuu vielä uudelleen puolen vuoden kuluessa edeltävän toimenpiteen päättymisestä ja seuranta-aikana kaikkiaan 59 prosenttia. Osallistuminen vaihtelee edeltävän toimenpiteen tyyppin mukaan varsin samaan tapaan ensimmäisenkin toistumisen kohdalla.

Kuvio 2.12 Vuonna 2010 ensimmäisenä alkaneen toimenpiteen lopusta seuraavan toimenpiteen alkuun kulunut kesto (kk) ensimmäisen toimenpiteen tyyppin mukaan.



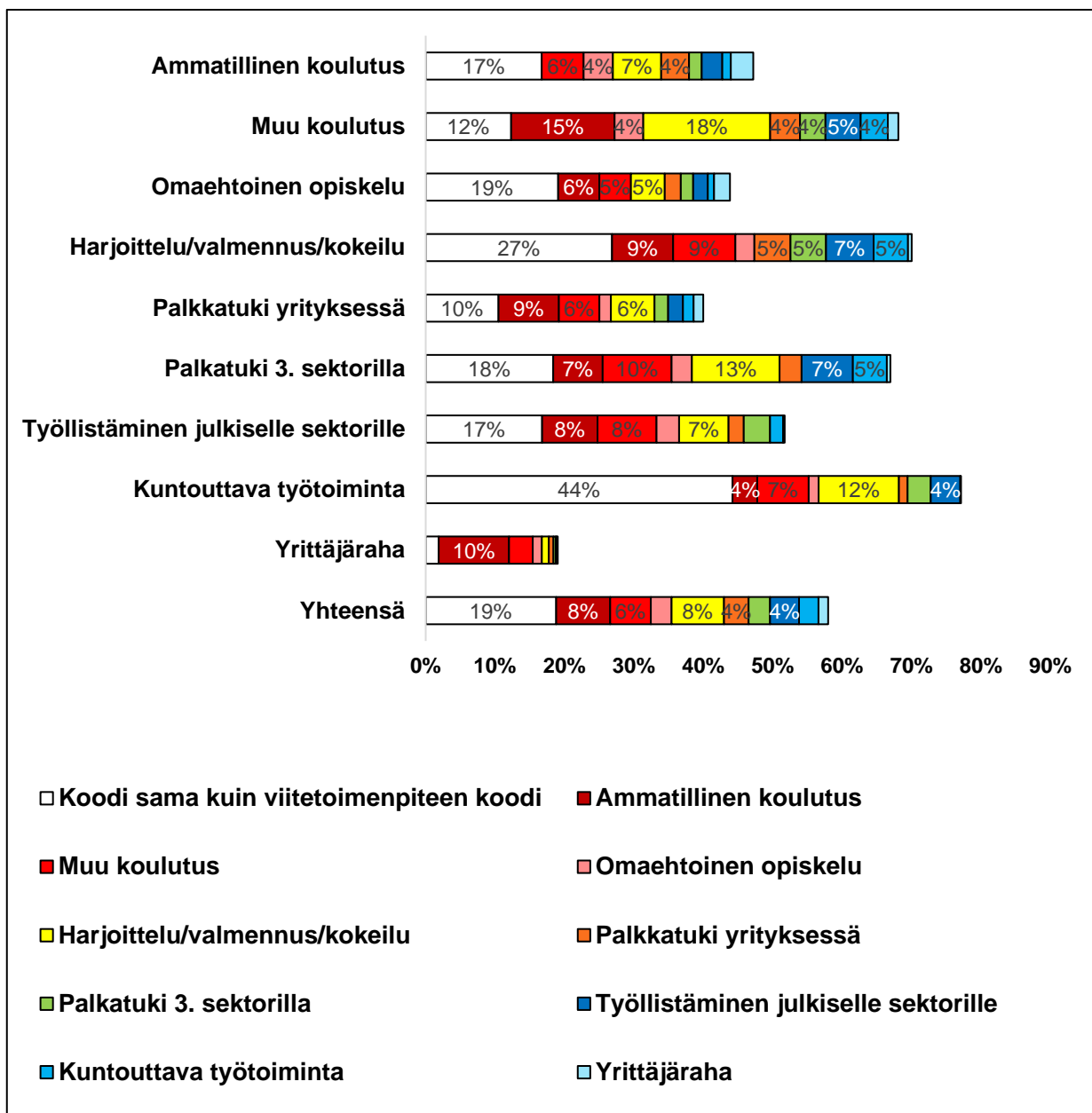
Kuviossa 2.13 on tarkasteltu viitetoimenpidettä seuraavan toimenpiteen tyyppiä viitetoimenpiteen tyyppin mukaan.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneilla toistuva osallistuminen yleensä (77%) on kaikkein yleisintä. Syynä on epäilemättä se, että tässä ryhmässä toimenpiteen jälkeen jatkuva työttömyys ja sen pitkittyminen on yleisintä. Myös osallistuminen uudelleen samaan toimenpiteeseen (44%) on yleisintä; tässä ryhmässä ilmeisesti toistuvan osallistumisen peruste on usein pikemmin syrjäytymisen ehkäisy kuin työllistyvyyden edistäminen. Mikäli seuraava toimenpide ei ole uusi kuntouttava työtoiminta, se on 12 prosentilla harjoittelu/valmennus/kokeilu, samoin 12 prosentilla koulutus (useimmin ohjaava, harvoin omaehtoinen) ja muilla 13 prosentilla palkkatuki, pääosin julkisella tai kolmannella sektorilla.

Toiseksi yleisintä (70%) toimenpiteiden toistuminen on silloin, kun viitetoimenpide on harjoittelu / valmennus / kokeilu. Tällöinkin yleisintä on, että seuraava toimenpide on sama kuin edellinenkin (27%). 21 prosentilla seuraava toimenpide on koulutus, 17 prosentilla palkkatuki (yleisimmin julkisella tai kolmannella sektorilla) ja viidellä prosentilla kuntouttava työtoiminta. Toistuva osallistuminen tässä ryhmässä ei ole yllätys, koska ilmeisesti usein ollaan vielä melko etäällä avoimilta työmarkkinoilta.

Lähes yhtä yleistä toimenpiteiden toistuminen on silloin, kun viitetoimenpide on ohjaava koulutus (68%). Toistuva osallistuminen on luonnollista, kun ohjaavan koulutuksen tavoitteena lienee useammin seuraavan tarpeellisen palvelun tunnistaminen kuin pääsy avoimille työmarkkinoille. 12 prosentilla seuraava toimenpide oli uusi ohjaava koulutus, 15 prosentilla ammatillinen koulutus, 18 prosentilla harjoittelu yms. ja 11 prosentilla palkkatuki.

Kuvio 2.13 Viitetoimenpidettä seuraavan toimenpiteen tyyppi edeltävän toimenpiteen tyyppin mukaan



Toistuva osallistuminen oli myös selvästi keskimääräistä yleisempää (67%) niillä, joiden viitetoimenpide oli palkkatukityö kolmannella sektorilla. Tästä ryhmästä 18 prosenttia osallistui seuranta-aikana uudelleen kolmannen sektorin palkkatukityöhön, kymmenen prosenttia osallistui seuraavaksi ohjaavaan koulutukseen ja toiset kymmenen prosenttia ammatilliseen tai omaehtoiseen koulutukseen, 13 prosenttia harjoitteluun ym., 10 prosenttia yksityisen tai (yleisemmin) julkisen sektorin palkkatyöhön ja viisi prosenttia kuntouttavaan työtoimintaan.

Julkiselle sektorille työllistetyillä uusi osallistuminen tapahtui 52 prosentin kohdalla; osallistumisprofiili oli melko samanlainen kuin kolmannelle sektorille työllistettyjenkin kohdalla, mutta harjoitteluun ym. ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuttiin seuraavana toimenpiteenä harvemmin.

Ammatilliseen koulutukseen osallistuneista seuranta-aikana osallistui uudelleen 47 prosenttia ja omaehtoiseen koulutukseen osallistuneista 44 prosenttia. Tavallisinta oli osallistua uudelleen saman- tai toisen tyyppiseen koulutukseen. Seuraava toimenpide oli harjoittelu 5-7 prosentilla, palkkatuki vajaalla 10 prosentilla ja yrittäjäraha 2-3 prosentilla.

Yrittäjärahaa saaneista muita selvästi pienempi osuus (19%) osallistui uudelleen toimenpiteeseen myöhemmin, ja silloin he yleisimmin osallistuivat ammatilliseen tai muuhun koulutukseen.

Toistumisen typologia

Toimenpiteiden toistuminen ei ole satunnaista, mutta ei se myöskään seuraa mistään selkeästi määritellyistä periaatteista tai normeista. Kaikki halukkaat eivät toimenpiteisiin pääse – tarjolla olevien toimenpiteiden määrä ei perustu niiden kysyntään vaan poliittiseen harkintaan. Esimerkiksi ammatillista työvoimakoulutusta (tai vaikkapa palkkatukea kolmannen sektorin työpaikkoihin) ei ole tarjolla enempää kuin siihen on myönnetty määrärahoja. Yksityisen sektorin palkkatuen tai oppisopimusten toteutuminen puolestaan edellyttää paitsi resursseja myös työnantajaa, joka paikkaa tarjoaa ja viime kädessä valitsee osallistujat.

Useimmiten toimenpiteisiin osallistutaan joko siksi, että on itse johonkin palveluun pyritty tai siksi, että tarjottaessa on suostuttu osallistumaan.¹⁵ Työttömiä voidaan myös velvoittaa osallistumaan. Vuodesta 2006 alkaen tämä mahdollisuus on koskenut varsinkin pitkään työmarkkinatukea saaneita, mutta harkinnan mukaan tarpeelliseksi katsotusta toimenpiteestä kieltäytymisestä on annettu sanktioita muillekin työttömille. Suomessa ei toistaiseksi ole veloitettu aktivointiin kaikkia, jotka olisi lain mukaan voitu velvoittaa. Määrärahojen puitteissa ja ministeriön ohjauksessa on paikallisesti harkittu, keihin potentiaaliseen kohderyhmään kuuluvista aktivointi sanktion uhalla kohdistetaan ja keihin ei.

Toistuvassa osallistumisessa palveluihin ja toimenpiteisiin on monesti kysymys *polutuksesta* eli siitä, että yhtä toimenpidettä seuraa suhteellisen pian toinen, koska se nähdään seuraavana askeleena, jonka tavoitteena on parantaa työllistävyyttä avoimille työmarkkinoille. Monilla työttömillä kynnys avoimille työmarkkinoille pääsyyn on korkea, ja sen ylittämiseksi voidaan tarvita useita toisiaan täydentäviä toimenpiteitä. Työhallinnossa on tässä yhteydessä jo pitkään puhuttu ”välityömarkkinoista” työttömyyden ja avoimien työmarkkinoiden välisenä siirtymävaiheena. Ohjaavan koulutuksen tai valmennuksen tai kokeilujen tavoitteena nähdään usein lisäpalvelujen tarpeen täsmentäminen välittömän työllistymisen asemesta. Koulutusta voi suunnitelmallisesti seurata harjoittelu tai palkkatukityö.

Silloin kun toistuvassa osallistumisessa ei ole kysymys polutuksesta, voidaan ajatella että kyse on *uudesta alusta* (jota termiä työhallinnossa on ainakin takavuosina käytetty kun on viitattu pitkään tai toistuvasti työttömänä olleille tarjottuihin palveluihin). Edellisen osallistumisen jälkeen työtön on edelleen tai uudelleen työttömänä, ja uusi osallistuminen tapahtuu sen hetkisen tilanteen ja palvelutarpeeseen pohjalta.

Rekisteriaineistostamme ei valitettavasti voida selvittää, onko seuraava toimenpide ollut suunnitelmassa jo edellistä aloitettaessa, vai onko sen relevanssi havaittu vasta ensimmäisen toimenpiteen aikana tai päätyttyä. Emme tiedä onko seuraava toimenpide edellistä täydentävä askel aloitetulla polulla vai aiemmasta osallistumisesta täysin riippumaton askel uudelle polulle.

On todennäköistä, että mikäli uusi toimenpide alkaa pian edellisen päätyttyä, kyseessä on polutus. Monesti uusi toimenpide alkaa hyvinkin pian edellisen päätyttyä. Vuonna 2010 alkaneeseen viitetoimenpiteeseen osallistuneista noin viidennes osallistui uuteen toimenpiteeseen parin kuukauden kuluessa ja runsas kolmannes puolen vuoden kuluessa. Melko pitkän väliajankin jälkeen alkava uusi toimenpide voi olla osa polkua, jos esimerkiksi sopivan koulutus- tai tukityöpaikan alkamista joudutaan odottamaan.

Valtaosa osallistumisesta on ollut vapaaehtoista. Tietääksemme ei ole selvitetty kuinka usein osallistumiseen liittyy sanktion uhka Suomessa eikä osallistumista aktivointiin sanktion uhalla voida aineistossamme erottaa vapaaehtoisesta osallistumisesta. Myöskään ei ole tietoa siitä, miten usein osallistumisen aloite on työnhakijan oma, milloin työvoimahallinnon ehdotus. Tällainen tieto olisi kiinnostava vaikuttavuuden arvioinnin kannalta.

Asiaa mutkistaa sekin, että vaikka toimenpiteiden tulee ainakin periaatteessa parantaa työllistävyyttä, monesti niiden toteuttamiselle on muitakin tavoitteita, esimerkiksi sosiaaliturvan vastikkeellisuuden totuttaminen tai syrjäytymisen ehkäisy, joihin pyrkiminen voi olla tärkeämpää

¹⁵ Yli vuosikymmen sitten toteutetun edustavassa kyselyyn mukaan lähes puolet toimenpiteisiin osallistuneista oli niihin itse pyrkinyt ja vain kuusi prosenttia osallistui vastentahtoisesti (vrt. Aho ym. 2005, 98-102, jossa osallistumisen syytä ja motivaatiota on laajemminkin selvitetty). Sittemmin pitkään työmarkkinatukea saaneille asetettiin velvoite osallistua sopivaksi harkittuun toimenpiteeseen sanktion uhalla, mutta tiedossamme ei ole, kuinka usein tätä mahdollisuutta nykyisin käytetään. Tiedossamme ei myöskään ole, että osallistumisen syytä tai motivaatiota olisi viime vuosina selvitetty.

kuin työllistyvyyden edistäminen (vrt. Aho 2008). Tällöin on harhaanjohtavaa puhua polutuksesta tai uudesta alusta. Olemme muodostaneet oman kategoriansa tilanteesta, jossa henkilö osallistuu toistuvasti vaikeimmin työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Seuraavassa kuviossa on tarkasteltu ensimmäisen toimenpiteen mukaan seuraavan toimenpiteen tyyppiä niillä, joilla seuraava toimenpide alkoi puolen vuoden kuluessa viitetoimenpiteen päättymisestä (karkeasti puolet kaikista toimenpiteiden toistumisesta tapahtui puolen vuoden kuluessa edellisen toimenpiteen päättymisestä). Näin voimme arvioida kuinka todennäköiseltä näyttää, että kyseessä on ollut suunnitelmallinen polutus. (Tosin seuraavan toimenpiteen tyyppien jakauma ei kovin paljon eronnut vastaavasta jakaumasta sen mukaan alkoiko uusi toimenpide alle vai yli puolen vuoden aikana viitetoimenpiteen päättymisestä.)

Jos ammatillista koulutusta seuraa puolen vuoden kuluessa uusi toimenpide, se on noin kolmanneksella edelleen ammatillista koulutusta, 11 prosentilla muuta koulutusta ja 9 prosentilla siirtyminen opiskelemaan omaehtoisesti. 15 prosentilla seuraava toimenpide oli harjoittelu, 10 prosentilla palkkatuki yritykseen ja yhtä usein palkkatuki kolmannelle tai julkiselle sektorille. Jopa kymmenellä prosentilla niistä, joita ammatillista koulutusta seuraa jokin toimenpide, seuraava toimenpide oli yrittäjäraha.

Sikäli kun ensimmäinen toimenpide on ohjaava koulutus, hyvin yleisesti seuraava toimenpide on ammatillinen koulutus tai harjoittelu.

Omaehtoisen opiskelun jälkeen seuraava mahdollinen toimenpide on edelleen jopa puolessa tapauksista taas omaehtoinen opiskelu. Tämä viittaa siihen, että omaehtoisen opiskelun kohdalla on tavallista, että siihen osallistumiseen tulee yli kuukauden katkos (esimerkiksi oppilaitoksen lomakausi), jonka jälkeen sama opiskelu jatkuu. Työvoimapolitiittinen koulutus, harjoittelu/valmennus/kokeilu ja palkkatuki ovat seuraavia toimenpiteitä niin usein kuin muidenkin toimenpiteiden jälkeen, mutta omaehtoisen opiskelun jälkeen yrittäjärahan saanti on keskimääräistä yleisempää (7%).

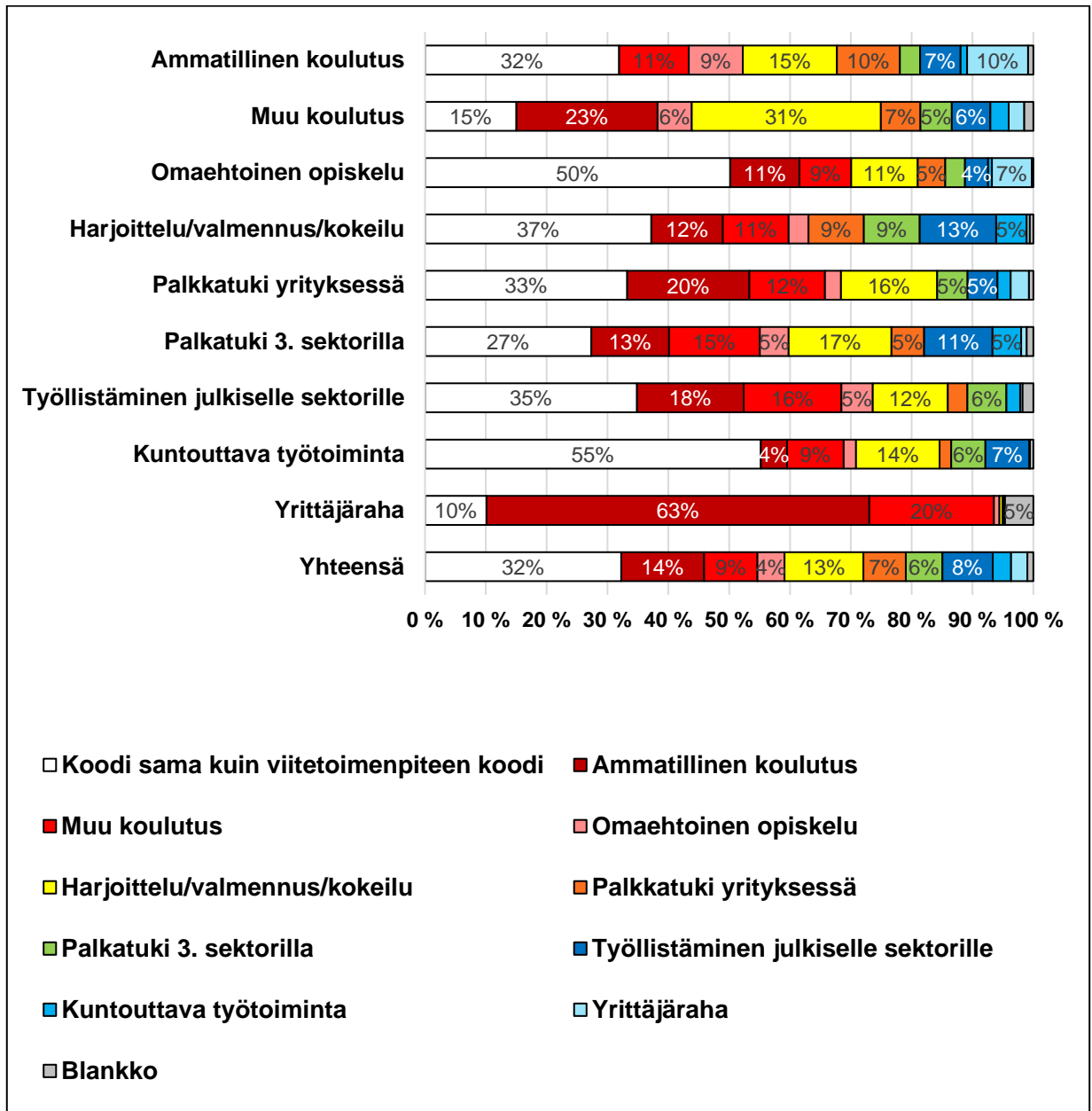
Harjoittelun tai palkkatuen jälkeen mahdollinen seuraava toimenpide on karkeasti kolmanneksella täsmälleen samaa tyyppiä ja yhteensä yli puolella joko samaa tyyppiä tai muuta harjoittelua tai palkkatukea. Noin kolmanneksella seuraava toimenpide on koulutusta.

Kuntouttavan työtoiminnan jälkeen mahdollinen seuraava toimenpide on yli puolessa tapauksista uudelleen kuntouttavaa työtoimintaa. Koulutuksen osuus on 15 prosenttia, enimmäkseen ohjaavaa koulutusta. Harjoittelun osuus on 14 prosenttia ja loput ovat enimmäkseen palkkatukea kolmannelle tai julkiselle sektorille.

Mikäli yrittäjärahaa seuraa muu toimenpide, se on lähes aina ammatillista tai muuta koulutusta.

Nähdäksemme toimenpiteiden toistumista puolen vuoden kuluessa voidaan pitää useimmiten polutuksena, jossa seuraavan toimenpiteen on ajateltu täydentävän edellistä, toimivan seuraavana askeleena avoimille työmarkkinoille pääsyn suuntaan. Onko tällainen polku etukäteen suunniteltu vai onko seuraavaa askelta alettu ajatella vasta edellisen askeleen jälkeen, vai onko mitään polkua ajateltu, siitä rekisteriaineisto ei tarjoa tietoa. Käyttämämme puolen vuoden kriteeri polutuksen ja edellisestä toimenpiteestä riippumattoman "uuden alun" erottamiseksi toisistaan on voluntaristinen valinta – ei ole mahdollista perustellusti määrittää muunlaista kriteeriä tälle erottelulle kuin toimenpiteiden välinen aika, ja se että olemme valinneet tuoksi ajaksi kuusi kuukautta on "valistunut arvaus": luulemme, että polutus on yleistä mikäli seuraava toimenpide alkaa puolen vuoden kuluessa, ja sen jälkeen selvästi harvinaisempaa.

Kuvio 2.14 Viitetoimenpidettä seuraavan toimenpiteen tyyppi edeltävän toimenpiteen tyyppin mukaan niillä, joilla seuraava toimenpide alkaa enintään kuuden kuukauden kullutta viitetoimenpiteen päättymisestä



Olemme muodostaneet toimenpiteiden toistumisen tarkastelun välineeksi seuraavan karkean typologian, joka perustuu enimmäkseen kolmeen peräkkäiseen toimenpiteeseen: viitetoimenpiteeseen eli ensimmäiseen vuonna 2010 alkaneeseen toimenpiteeseen, sekä sitä mahdollisesti seuraavana ja sitä seuraavana alkaneisiin toimenpiteisiin. (Merkittäväällä osalla on osallistumisia useampia kuin kolme seuranta-aikana ja pienehköllä osalla osallistumisia on todella lukuisia, mutta näitä ei voitu tässä hankkeessa tarkemmin selvittää. Luokituksessamme tällaisia tapauksia voi olla luokissa PP, PA, AA ja AP.)

Olemme erottaneet toimenpiteiden välisen ajan keston perusteella toisistaan "polutuksen" (P) ja "uuden alun" (A). Lisäksi olemme muodostaneet omaksi luokakseen tapaukset, joissa henkilö osallistuu toistuvasti erityisesti vaikeasti työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin (V), joiksi olemme tässä lukeneet kuntouttavan työtoiminnan sekä palkkatuen kolmannelle tai jul-

kiselle sektorille. Tässä ei ole huomioitu kuinka pitkä aika toimenpiteiden välillä on ollut. Ajatteleminen, että tällainen toimenpiteiden toistuminen on yleisimmin ”syrjäytymisen ehkäisyä” kuin polutusta tai uutta alkua.¹⁶

Toimenpiteiden toistumisen typologia

| | |
|----|--|
| Y | <i>Yksittäinen toimenpide</i> = Ei toimenpiteiden toistumista seuranta-aikana |
| P | <i>Polku</i> = Kaksi toimenpidettä, joiden välinen aika on alle 6kk, ei kolmatta toimenpidettä |
| PP | <i>Polku + polku</i> = Kolme toimenpidettä, joiden välinen aika on alle 6kk |
| PA | <i>Polku + alku</i> = Kaksi toimenpidettä, joiden välinen aika on alle 6kk, ja kolmas toimenpide yli 6kk myöhemmin |
| A | <i>Uusi alku</i> = Kaksi toimenpidettä, joiden välinen aika on yli 6kk, ei kolmatta toimenpidettä |
| AA | <i>Alku + alku</i> = Kolme toimenpidettä, joiden välinen aika on yli 6kk |
| AP | <i>Alku + polku</i> = Kaksi toimenpidettä, joiden välinen aika on yli 6kk, ja kolmas toimenpide alle 6kk edellisestä |
| V | Toistuva osallistuminen vaikeimmin työllistyville suunnattuihin toimenpiteisiin = Kaksi tai kolme toimenpidettä, jotka kuuluvat luokkiin kuntouttava työtoiminta tai palkkatuki julkiselle tai kolmannelle sektorille. Toimenpiteiden välistä kesto ei huomioitu. Yksi kolmesta voi olla muu toimenpide. |

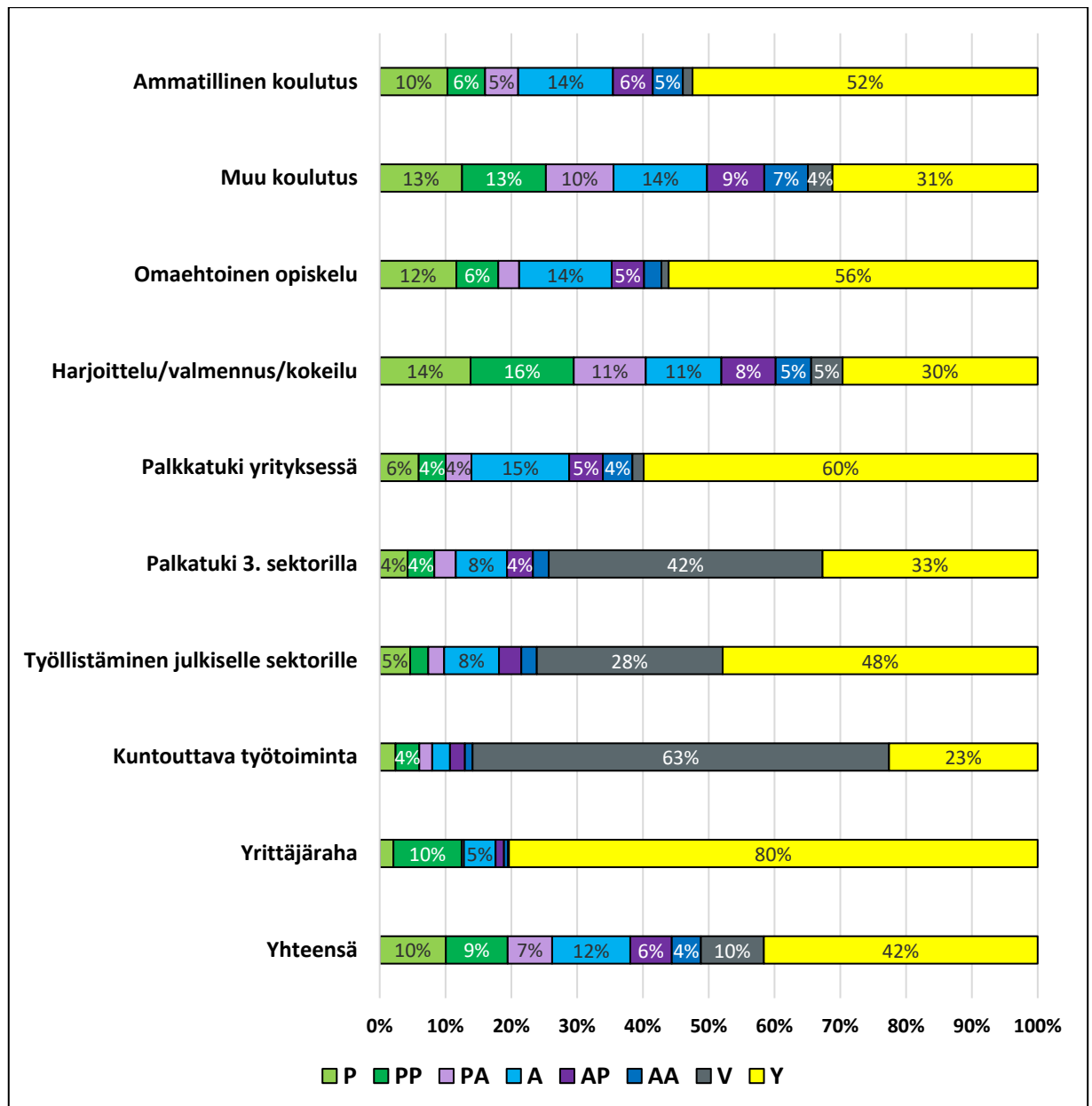
Ensiksi tarkastelemme seuraavassa kuviossa toimenpiteiden toistumista ensimmäisen vuonna 2010 alkaneen toimenpiteen tyyppin mukaan. Tarkastelussa ovat mukana kaikki joilla oli tämä *viitetoimenpide*. 42 prosenttia niistä, joilla oli viitetoimenpide, eivät myöhemmin seuranta-aikana osallistuneet enää toimenpiteeseen. Kymmenen prosenttia osallistui toistuvasti (ainakin kahdesti seuranta-aikana) vaikeasti työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Muista karkeasti puolella toistuva osallistuminen oli polutusta ja toisella puolella pikemminkin uusia alkuja (edellisestä osallistumisesta yli puoli vuotta). Kaikkiaan 26 prosenttia ainakin kerran vuonna 2010 muuhun kuin vaikeimmin työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin osallistuneista osallistui seuranta-aikana vähintään kolmeen toimenpiteeseen.

Yleisintä toistuva osallistuminen oli kuntouttavan työtoiminnan jälkeen (77%), jolloin valtaosa uudesta osallistumisesta oli sekin kuntouttavaa työtoimintaa tai muita vaikeimmin työllistyville suunnattuja toimenpiteitä (63%). Kolmannen sektorin palkkatukipaikassa työllistämisen jälkeen kaksi kolmesta osallistui seuranta-aikana uudelleen, enemmistö (42%) uudelleen samaan tai muuhun vaikeimmin työllistyville suunnattuun toimenpiteeseen. Julkiselle sektorille työllistämisen jälkeen noin puolet osallistui seuranta-aikana uudelleen, vähän yli puolet heistä uudelleen samaan tai muuhun vaikeimmin työllistyville suunnattuun toimenpiteeseen.

Myös ohjaavan koulutuksen sekä harjoittelun tai valmennuksen jälkeen kaksi kolmännestä osallistui uudelleen seuranta-aikana. Ammatillisen koulutuksen, omaehtoisen koulutuksen ja yritykseen työllistämisen jälkeen runsaat puolet osallistui seuranta-aikana uudelleen. Noin puolet näistä toistuvista osallistumisista olemme luokitelleet polutuksiksi ja toisen puolen uusiksi aluiksi. Yrittäjärahan jälkeen vain viidennes osallistuu uudelleen toimenpiteeseen seuranta-aikana.

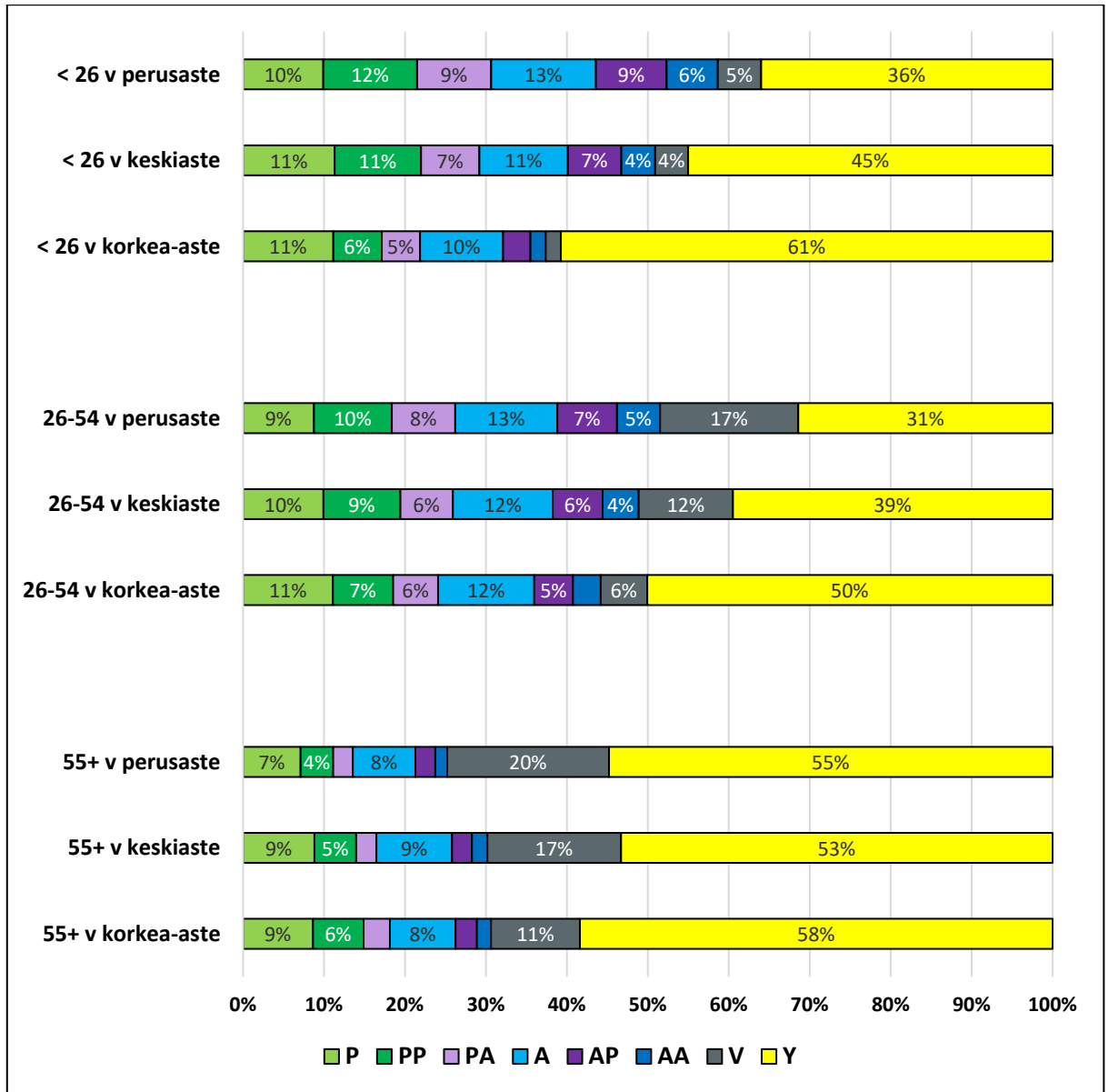
¹⁶ Osa viitetoimenpiteistä oli sellaisia, joita edelsi aikaisempi toimenpide, joka oli siis alkanut viimeistään vuonna 2009 tai sitä ennen. Keskimäärin 13% viitetoimenpiteistä oli sellaisia, joilla tämä edeltävä osallistuminen oli päättynyt alle 6 kk ennen viitetoimenpiteen alkua, joten heidän kohdallaan polutus oli alkanut jo ennen viitetoimenpidettä. Emme kuitenkaan tämän raportin tarkasteluissa ole huomioinut tällaista osallistumista, koska sen toteuttaminen pätevästi olisi edellyttänyt toisenlaisia seuranta-asetelmaa, jossa lähtökohtana ei ole tietyssä kalenterivuonna alkanut toimenpide, vaan ensimmäinen toimenpide henkilön työmarkkinauralla.

Kuvio 2.15 Vuonna 2010 toimenpiteeseen osallistuneet: Toimenpiteiden mahdollisen toistumisen (2010-2014) tyyppien jakauma ensimmäisen toimenpiteen tyyppin mukaan



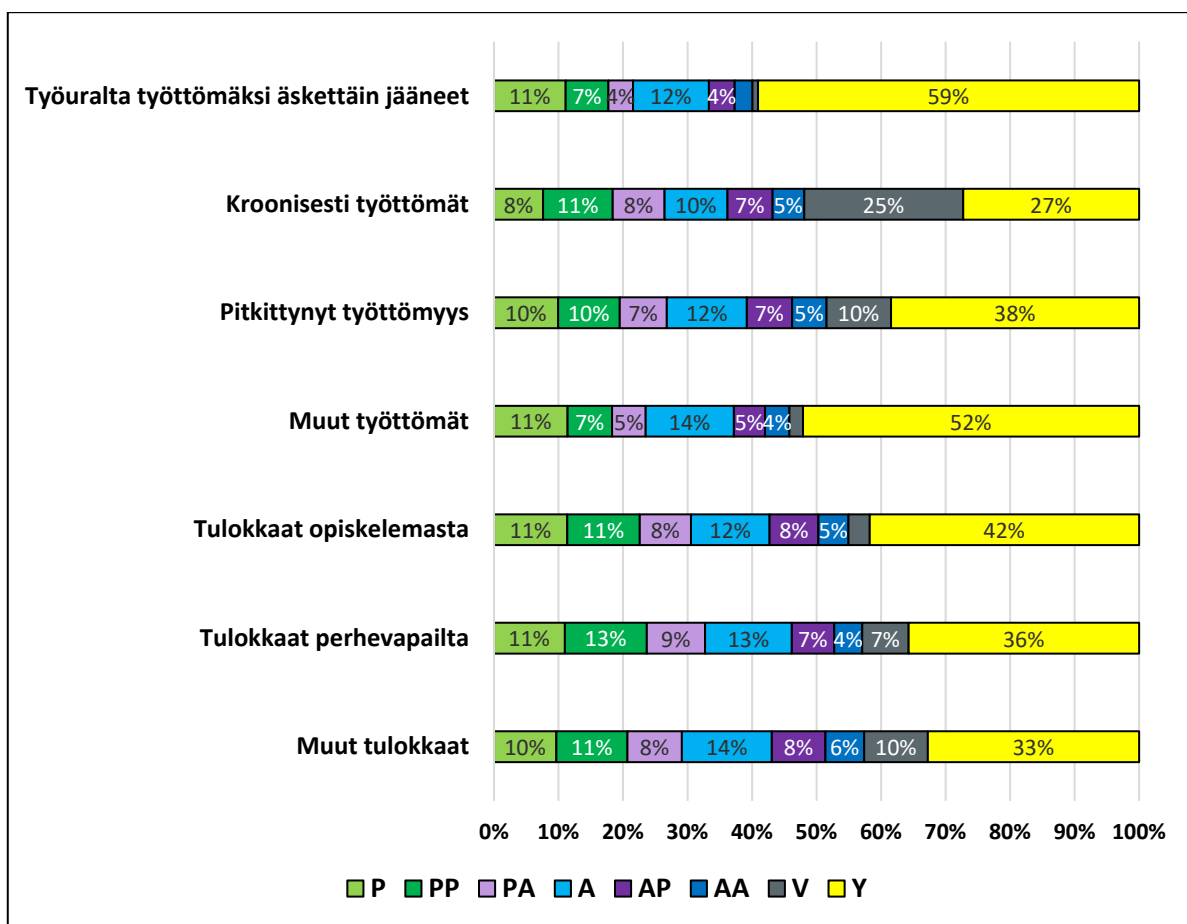
Seuraavassa kuviossa 2.16 on tarkasteltu toimenpiteiden toistumista iän ja koulutustason mukaan. Toistuva osallistuminen on yleisintä enintään perusasteen koulutuksen saaneilla ja vähenee melko selvästi koulutustason nousun myötä, paitsi ikääntyvillä, joilla toistuva osallistuminen on keskimääräistä harvinaisempaa koulutustasosta riippumatta – ja samoin vaihtelee myös toistuva osallistuminen vaikeimmin työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Nuoret osallistuvat toistuvasti hieman muita ikäryhmiä harvemmin. Toimenpiteiden toistuminen vaihtelee iän ja koulutuksen mukaan samantapaisesti kuin toimenpiteisiin osallistuminen yleensäkin.

Kuvio 2.16 Vuonna 2010 toimenpiteeseen osallistuneet: Toimenpiteiden mahdollisen toistumisen (2010-2014) tyyppien jakauma iän ja koulutustason mukaan



Kuviossa 2.17 on esitetty toimenpiteiden toistumisen tyyppien jakauma vuosien 2008-2009 työmarkkinahistorian mukaan. Toimenpiteiden toistuminen ensimmäisen toimenpiteen jälkeen noudattaa sekään samaa kaavaa kuin toimenpiteisiin osallistuminen yleensä: Toistuminen on harvinaisinta työuralta äskettäin työttömäksi jääneillä ja ”muilla työttömillä”. Yleisintä se on niillä, jotka vuoden 2009 lopussa kuuluivat ”kroonisesti työttömien” luokkaan – heidän työttömyytensä todennäköisimmin jatkui. Toistuva osallistuminen vaikeimmin työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin (V) vaihteli selvästi työttömyyshistorian mukaan, ja peräti neljännes ”kroonisista työttömistä” kuului tähän luokkaan.

Kuvio 2.17 Vuonna 2010 toimenpiteeseen osallistuneet: Toimenpiteiden mahdollisen toistumisen (2010-2014) tyyppien jakauma työmarkkinahistorian mukaan



Kuviossa 2.18 on tarkasteltu toimenpiteisiin osallistumista työttömyyden yhteenlasketun keston mukaan viiden vuoden seuranta-aikana. Tarkastelussa ovat mukana henkilöt, jotka kuuluivat väestöön vuoden 2009 lopussa ja joilla oli vähintään yksi päivä työttömyyttä vuonna 2010. Kuvioon on katkoviivalla piirretty vuosina 2010-2014 toteutuneen työttömyyden yhteenlasketun keston kumulatiivinen jakauma. Näemme että jakauma on melko tasainen. Kymmenen prosenttia tarkasteltavasta populaatiosta oli viiden vuoden seuranta-aikana työttömänä yhteensä enintään kaksi kuukautta, enintään 12 kuukautta työttömyyttä oli kokenut runsas kolmannes, ja noin puolet oli työttömänä alle 20 kuukautta. Vähän yli kymmenen prosenttia oli työttömänä yhteensä yli neljä vuotta viiden vuoden seuranta-ajasta.

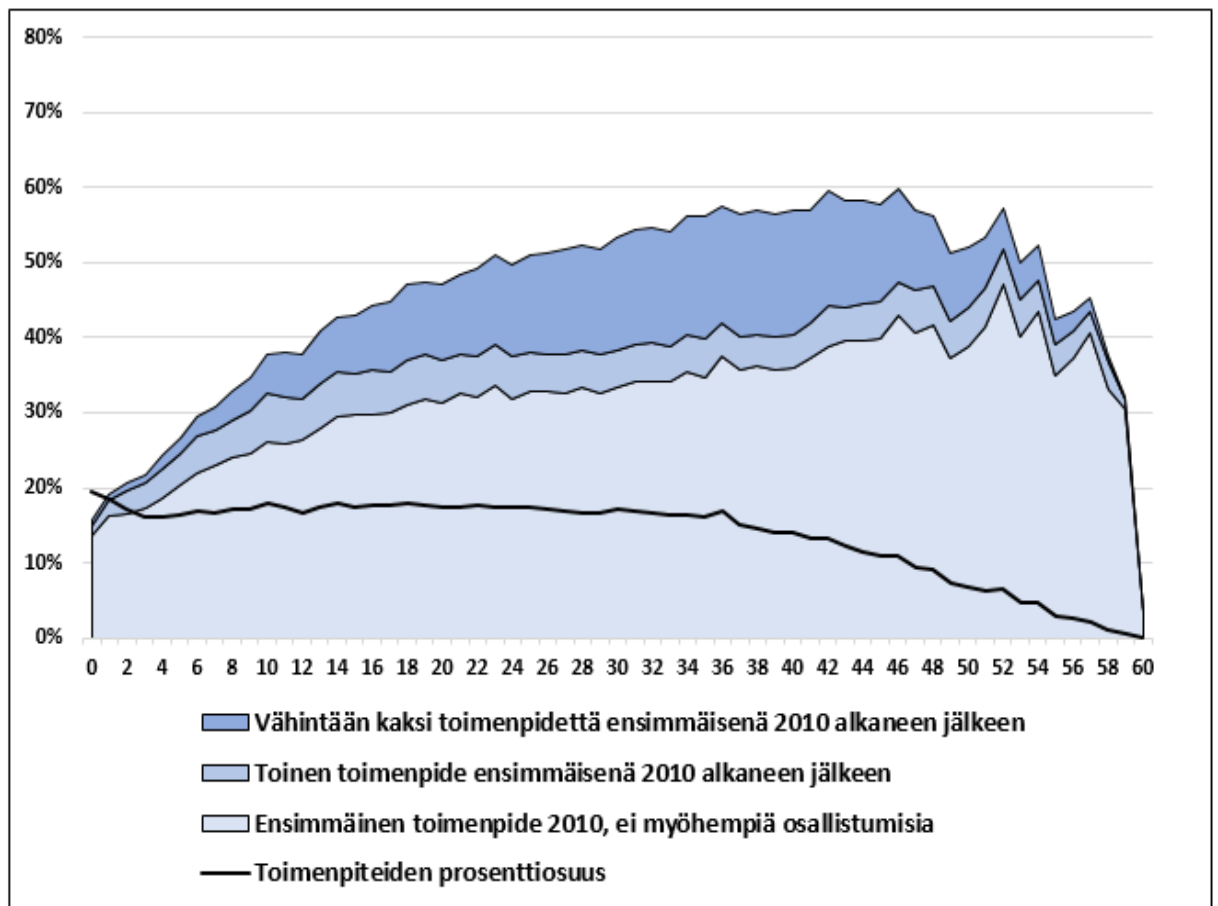
Yhtenäisellä mustalla viivalla on esitetty toimenpiteisiin osallistumisajan osuuden työttömyyden ja toimenpiteiden yhteiskestosta työttömyyden yhteiskeston mukaan. Näemme, että keskimääräinen osallistumisosuus on varsin tasaisesti lähellä 15 prosenttia aina siihen asti, kunnes työttömyysjaksojen yhteenlaskettu kesto ylittää 36 kuukautta. Näin laskettu osuus alentuu välttämättä, kun työttömyyden kokonaiskesto lähenee seuranta-ajan pituutta, koska tällöin henkilö määritelmän mukaan on ollut jatkuvasti työttömänä eikä esimerkiksi toimenpiteissä. Tulos osoittaa, että Suomessa työttömiä aktivoidaan keskimäärin suunnilleen yhtä yleisesti riippumatta heidän työttömyshistoriansa pituudesta.¹⁷

Kuviossa on vaalealla värillä kuvattu niiden osuus, jotka osallistuivat toimenpiteeseen, joka alkoi vuonna 2010, mutta eivät enää toista kertaa. Kuvaaja ei siis kerro niiden osuutta, jotka osallistuivat toimenpiteeseen ainakin jossakin vaiheessa työttömyyden jatkuessa tai toistuvassa, vaan ainoastaan niiden, joilla osallistuminen tapahtui ainakin kerran vuonna 2010.

¹⁷ Olisi kiinnostavaa tarkastella jatkotutkimuksessa toistuvaa osallistumista perusteellisemmin yleensä ja varsinkin erilaisissa kohderyhmissä. Silloin voitaisiin tarkemmin arvioida toistuvan osallistumisen hyödyllisyyttä eri tavoitteiden kannalta – myös sen pienemmän joukon kohdalla, jotka hyvin aktiivisesti vuosien ajan osallistuvat toistuvasti toimenpiteisiin.

Tummemmalla värillä on esitetty niiden osuus, jotka osallistuivat paitsi 2010 myös sen jälkeen toisen kerran ja vielä tummemmalla niiden osuus, jotka lisäksi osallistuivat kahdesti tai vielä useammin. Havaitsemme, että niistä, joiden työttömyyden kesto seuranta-aikana oli yhteensä 12 kuukautta, 38 prosenttia oli osallistunut kerran vuonna 2010 ja sen lisäksi vielä ainakin kahdesti. Niistä, joiden työttömyyden kesto oli 24 kuukautta tai enemmän, vastaava osuus oli vähintään puolet. Pitkään tai toistuvasti työttömänä olleista valtaosa osallistuu ennemmin tai myöhemmin ja suuri osa toistuvasti ja vain pieni osaa ei pitkällä työttömyysuralla lainkaan osallistu. Tässä kuviossa ei kuitenkaan näy niiden osallistuminen, jotka seuranta-aikana osallistuivat ensimmäisen kerran myöhemmin kuin 2010.

Kuvio 2.18 Työttömyyttä vuonna 2010 kokeneet: Toimenpiteisiin osallistumisosuus (% työttömyyden ja toimenpiteiden yhteenlasketusta kestoista) sekä toistuva osallistuminen vuosina 2010-2014 toteutuneen työttömyyden yhteenlasketun keston (kk) mukaan.



Mikäli halutaan selvittää toimenpiteisiin osallistumisen ja toistuvan osallistumisen yleisyyttä työttömänä olleiden työmarkkinauralla pitkällä aikavälillä, se olisi järkevintä toteuttaa asetelmassa, jossa seurataan henkilöitä siitä alkaen, kun he ensimmäisen kerran (pitkään aikaan) tulevat työttömiksi aina siihen asti, kun heidän työmarkkinaurallaan viimeinen työttömyysjakso (pitkään aikaan) on päättynyt (vrt. Aho & Koponen 2008). Tällaista tutkimusasetelmaa ei tämän hankkeen puitteissa voitu toteuttaa.

2.4 Seuranta

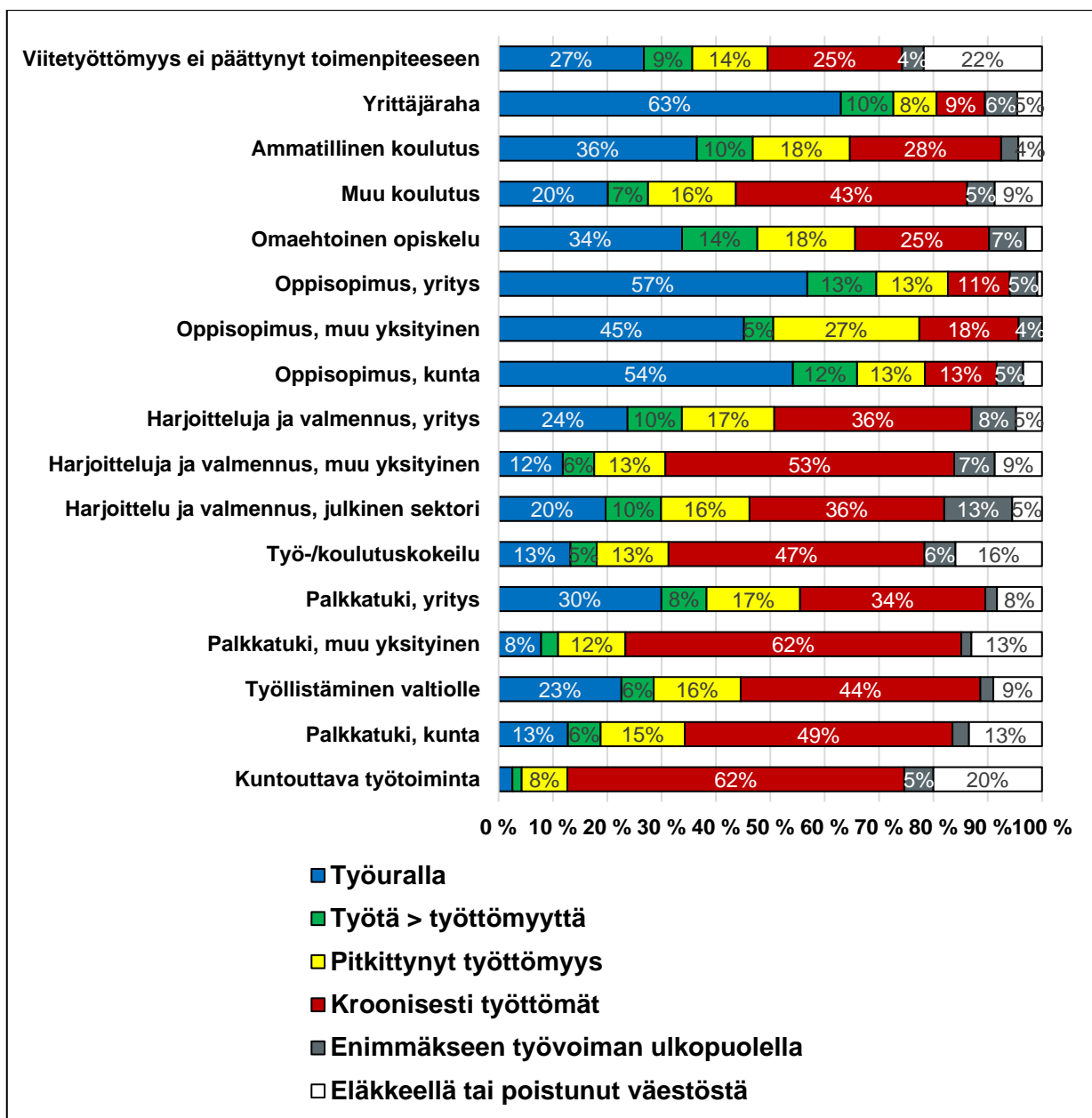
Tutkimussuunnitelmaan sisältyi myös työmarkkinamenestyksen monitorointi toimenpiteisiin osallistumisen jälkeen ”pitkällä aikavälillä”. Tällainen seuranta-asetelma ja menestystä mittaava muuttuja voidaan toteuttaa monenlaisin vaihtoehtoisin ratkaisuin. Seuraavassa olemme tarkastelleet vuoden 2010 alussa työttömänä olleiden työmarkkinatilannetta vuosina 2013-2014 eli 4-5 vuoden kuluttua sen mukaan, päättyikö viitetyöttömyys toimenpiteeseen ja jos niin mihin toimenpiteeseen. Tässä ei ole otettu huomioon mahdollista myöhempää osallistumista toimenpiteisiin. Työmarkkinamenestyksen kuvaajaksi olemme muodostaneet seuraavan muuttujan:

Työmarkkinamenestys 2013-14

- *työuralla* = 2013-14 työvoimassa vähintään 22 kk ja työttömänä tai toimenpiteissä enintään 6kk
- *työtä > työttömyyttä* = 2013-14 työvoimassa vähintään 12 kk ja työssä enemmän kuin työttömänä tai toimenpiteissä
- *pitkittynyt työttömyys* = 2013-14 työvoimassa vähintään 12 kk ja työssä vähemmän kuin työttömänä tai toimenpiteissä
- *kroonisesti työttömät* = 2013-14 työvoimassa kumpanakin vuonna erikseen vähintään 6 kk ja työssä alle 30 päivää, eli vähintään kahtena peräkkäisenä vuonna pääasiassa työttömänä tai toimenpiteissä
- *enimmäkseen työvoiman ulkopuolella* = 2013-14 työvoimassa alle 12 kk
- *eläkkeellä tai poistunut väestöstä* = vuoden 2014 lopussa eläkkeellä tai poistunut väestöstä

Keskimääräisiä vuoden 2009 lopun työttömiä paremmin menestyivät ne, joilla 2010 viitetyöttömyys päättyi yrittäjärahaan, ammatilliseen koulutukseen, oppisopimukseen tai palkkatuki-työhön yrityksessä. Keskimäärin lohduttomilta työllistymismahdollisuudet näyttävät kuntouttavaan työtoimintaan ja kolmannelle sektorille tai kuntiin työllistettyjen kohdalla. Tulokset eivät kerro vaikuttavuudesta (verrattuna siihen, että osallistunut ei olisi osallistunut), vaan siitä että kaikkein vaikeimmin työllistyviin yleisimmin kohdistettavat toimenpiteet vain harvoin riittävät auttamaan työmarkkinoille. (Kuvio 2.19)

Kuvio 2.19 Vuoden 2010 alussa työttömänä olleet: työmarkkinamenestys 2013-14 vuonna 2010 alkaneen toimenpiteen tyyppin mukaan

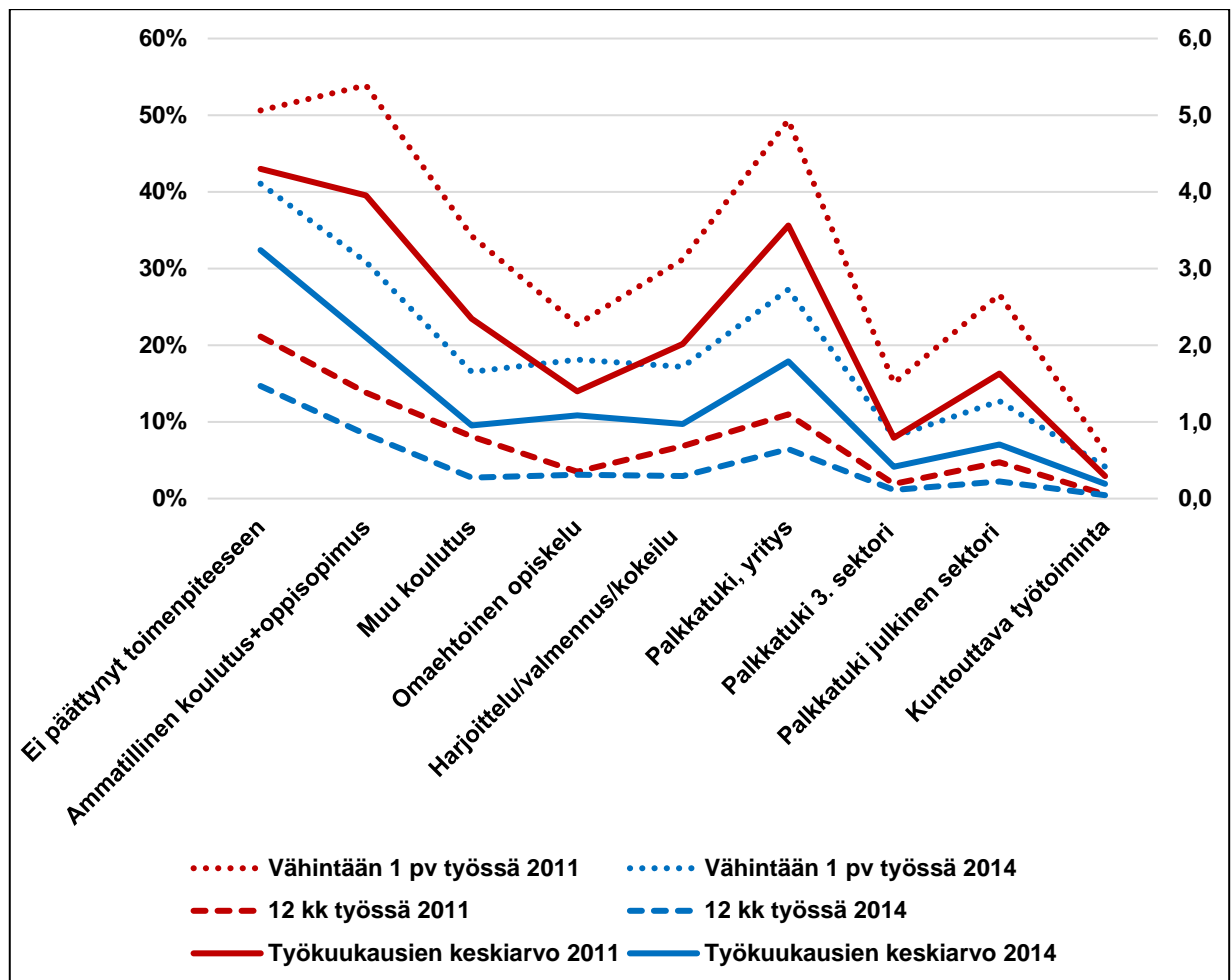


Kuviossa 2.20 vertaillaan vuoden 2010 ja 2013 toimenpiteisiin osallistuneiden työllistymistä seuraavana vuonna. Yhtenäisellä viivalla on kuvattu seurantavuoden (2011 / 2014) työkuukausien keskiarvojen vaihtelua eri toimenpiteisiin osallistuneilla (skaala kuviossa oikealla). Katkoviivalla on kuvattu niiden osuutta, jotka olivat koko seurantavuoden työssä ja pisteviivalla niiden osuutta, jotka olivat seurantavuonna työssä edes vähän (skaala kuviossa vasemmalla). Ensimmäisenä vasemmalla on kuvattu niiden vuosien 2010 ja 2013 alussa työttömänä olleiden työllistymistä, joiden työttömyys ei päättynyt toimenpiteeseen.

Työllisyys heikkeni vuosien 2011 ja 2014 välillä Suomessa selvästi, joten myös toimenpiteisiin osallistuneiden työllisyys oli jälkimmäisenä ajankohtana alhaisemmalla tasolla kuin aiempaan ajankohtana. Erot työllistymisessä toimenpiteiden jälkeen eri toimenpiteisiin osallistuneiden välillä eivät juuri muuttuneet. Ammatillisen koulutuksen ja yrityksiin työllistämisen jälkeen työllistyminen näyttää tilanteen yleisen työllisyystilanteen heikentyessä alentuneen hieman keskimääräistä enemmän. Työllistyminen omaehtoisen opiskelun jälkeen näyttää alentuneen vain vähän. Muutos on vähäinen myös niihin toimenpiteisiin osallistuneiden kohdalla, joiden jälkeen työllistyvyys muutoinkin on alhaisin.

Vuonna 2013 aiemmin harjoittelun ja valmennuksen nimellä kulkeneet toimenpiteet oli pääosin korvattu kokeiluiksi nimetyillä toimenpiteillä. Työllistyvyys tällaisen toimenpiteen jälkeen ei samalla muuttunut, koska tähän toimenpidetyyppiin osallistuneiden työllistyvyys aleni suhteellisesti seuranta vuosien välillä saman verran kuin keskimäärin muidenkin työttömien.

Kuvio 2.20 Vuoden 2010 / 2013 alussa työttömänä olleet: työssäolo seuraavana vuonna mahdollisen toimenpiteeseen osallistumisen tyyppin mukaan

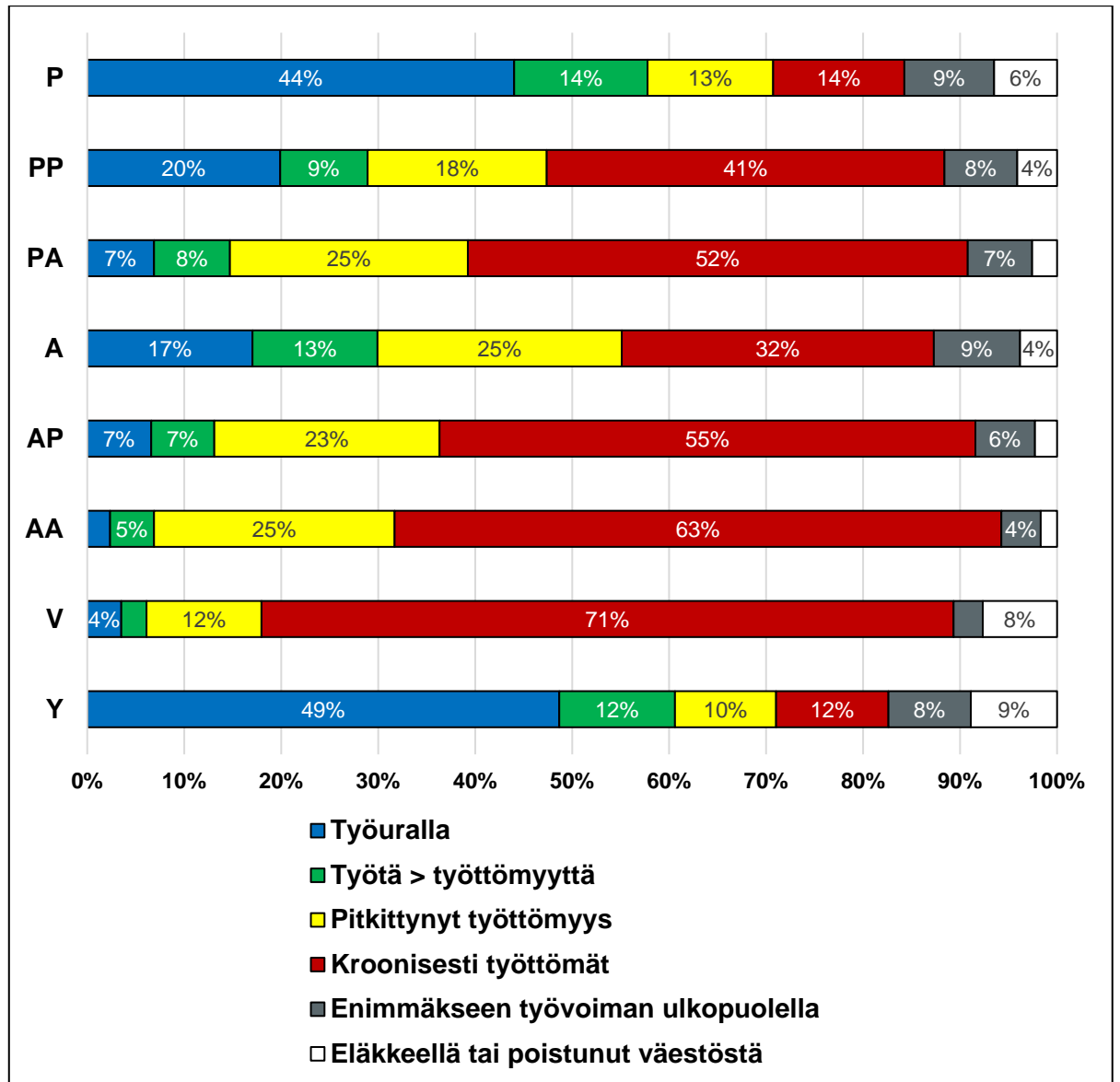


Kuviossa 2.21 on tarkasteltu vuonna 2010 toimenpiteeseen osallistuneiden työmarkkinatilannetta vuosina 2013-2014 sen mukaan, olivatko he osallistuneet toimenpiteeseen uudelleen tuon ensimmäisen toimenpiteen jälkeen ja oliko toistuva osallistuminen mahdollisesti polutusta (uuteen toimenpiteeseen osallistuttiin alle puolen vuoden kuluessa edellisestä toimenpiteestä).

Vain yhteen yksittäiseen toimenpiteeseen osallistuneista (Y) noin puolet oli päässyt ainakin melko vakaalle työuralle seuranta-aikana. Mielenkiintoista on, että mikäli pian ensimmäisen toimenpiteen jälkeen oli osallistuttu vielä toiseen mahdollisesti täydentävään toimenpiteeseen (P), työuralle päässeiden osuus oli lähes yhtä suuri. Mikäli pian tämän jälkeen oli osallistuttu vielä kolmanteenkin toimenpiteeseen (PP), työuralle päässeiden osuus oli paljon pienempi, noin viidennes. Mikäli ensimmäistä toimenpidettä seurasi toinen osallistuminen, mutta vasta pitemmän ajan kuluttua (A), työllistyneiden osuus oli suunnilleen yhtä suuri ja krooniseen työttömyyteen päätyneiden osuus vähän alempi kuin edellisessä ryhmässä. Mikäli osallistumisia oli vähintään kolme, ja ainakin kahden niistä välillä kulunut aika oli yli puoli vuotta (PA, AP, AA), työuralle päässeiden osuus oli vähäinen. Tämä ei kerro niinkään toistuvan osallistumisen vaikuttavuudesta verrattuna siihen, että ei enää olisi uudelleen osallistuttu, vaan siitä että tähän ryhmään on ilmeisesti valikoitunut muita vaikeammin työllistyviä, joiden työttömyys

toistuu tai pitkittyy, ja sitten pitemmällä aikavälillä uuden toimenpiteenkin todennäköisyys kasvaa. Heikoimmin seuranta-aikana työllistyivät ne, jotka olivat toistuvasti osallistuneet erityisesti vaikeasti työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin (V), kuten voidaan odottaakin. Tästä ryhmästä peräti 71 prosenttia oli seuranta-aikana kroonisesti työttön.

Kuvio 2.21 Vuonna 2010 toimenpiteeseen osallistuneet: työmarkkinamenestys 2013-14 osallistumisen toistumisen tyyppin mukaan



Toistuvan osallistumisen ja polutuksen merkityksen tarkastelua myöhemmän työmarkkinamenestyksen kannalta olisi kiinnostavaa jatkotutkimuksessa toteuttaa esimerkiksi sellainen regressioanalyysi, jossa vakioitaisiin mm. ikä, koulutustaso ja pitemmän aikavälin työmarkkinahistoria, jolloin selittävinä muuttujana käytettäisiin myös aikaisempaa eri tyyppisiin toimenpiteisiin osallistumista. Näin saataisiin esille toistuvan osallistumisen ja sen tyyppien vaikutus tilanteessa, jossa muutkin keskeiset työllistymiseen vaikuttavat seikat olisi vakioitu.

3. TYÖVOIMAPALVELUIDEN TYÖLLISYYSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

3.1 Miten työvoimapalveluiden työllisyysvaikutuksia arvioidaan?

Työvoimapalveluiden keskeisin tavoite on edistää osallistujien työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja jatkokoulutukseen sijoittumista. Työvoimapalveluille on toki annettu muitakin tavoitteita, kuten ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden edistäminen ja yritysten auttaminen rekrytointiongelmassa. Onhan yritysten järjestämä rekrytointikoulutus osa ammatillista työvoimakoulutusta. Työvoimapalveluilla pyritään lisäksi pitämään työnhakijat osana tehokasta työnhakua ja näin ehkäisemään työttömyyden pitkittyminen. Yksilöntason työllisyystavoitteiden toteutumisen osalta kysymys on siitä, miten työvoimapalveluihin osallistuneiden työttömien työllisyystilanne olisi kehittynyt ilman toimenpidettä? Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää, että työvoimapalveluihin osallistuneille löydetään keskimäärin samanlainen ei-osallistujista koostuva vertailuryhmä.

Tässä luvussa arvioimme työvoimapalveluiden vaikutuksia työttömien myöhempään menestykseen työmarkkinoilla. Työllisyyden kehitystä arvioidaan vuosittaisten työssäolon (ja palkkatulojen) kautta. Toimenpiteeseen osallistumisen jälkeistä työmarkkina-asemaa on mahdollista seurata useiden vuosien ajan, jolloin pystytään vertaamaan eroja toimenpiteiden lyhyen ja pitkän aikavälin tehokkuudessa.

Työvoimapalveluiden tai työvoimapolitiittisten toimenpiteiden¹⁸ vaikuttavuudesta on Suomessa tehty viime vuosina hyvin vähän tutkimuksia, vaikka tarve saada tietoa erilaisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ei ole vähentynyt. Päätöksenteossa ei voida tukeutua useiden vuosien takaiseen tutkimukseen, sillä sekä toimintaympäristö että itse toimenpiteet ovat voineet muuttua.

Kokeellinen tutkimusasetelma olisi ihanteellinen tapa arvioida työvoimapalveluiden työllisyysvaikutuksia. Satunnaistaminen jakaa työnhakijat osallistujiin ja heitä vastaavaan vertailuryhmään, koska se tasapainottaa kaikki havaittavat ja havaitsemattomat tekijät ryhmien kesken. Tällöin ryhmien väliset työllisyserot kertoisivat suoraan, mikä on toimenpiteen kaikista muista työllistymistä määrittävistä tekijöistä erotettu keskimääräinen työllisyysvaikutus. Tämän tapainen ihannetilanne olisi mahdollista saavuttaa myös politiikkamuutoksen kohdentuessa eksogeenisesti vain osaan työttömistä työnhakijoista ns. luonnollisella koeasetelmalla. Lähes vastaavaan tutkimusasetelmaan saatettaisiin päästä, jos työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuminen tapahtuisi pelkästään profiloitipisteiden välityksellä. Koska mitään näistä ei ole käytettävissä, paras saatavilla oleva vaikuttavuuden arviointikeino on saattaa ryhmät mahdollisimman hyvin toisiaan vastaaviksi havaittavien tekijöiden suhteen.

Tehtävää edesauttavat käytettävissä olevat kattavat rekisteri- ja tilastoaineistot, joita yhdistämällä työvoimapalveluiden vaikuttavuutta voidaan arvioida kohtuullisen vaivattomasti ja pienin kustannuksin. Lisäksi ei-kokeellinen lähestymistapa mahdollistaa laaja-alaiset vaikutusarviot monista erilaisista toimenpiteistä yhdellä tilastoaineistolla. Tästä näkökulmasta ei-kokeellista tutkimusta ei kannata kokonaan hylätä, vaan pyrkiä kehittämään sitä kokeellisen tutkimuksen rinnalla.

Tilastollisin menetelmin luotava ei-kokeellinen vertailuasetelma vaatii vankan järjestelmätuntemuksen lisäksi kaikkien työllistymiseen ja osallistumiseen vaikuttavien tekijöiden vakioimista. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tyypillisten sosio-ekonomisten tekijöiden ohella on pystyttävä vakioimaan erityisesti työttömyysjaksoja, asuinalueita, kahden viimeisen vuoden

18 Tarkastelun kohteena olevia työvoimapalveluja kutsuttiin aiemmin yleisesti aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiksi. Räisänen (2017) kuvaa, miten työvoimapolitiikan terminologia on vuosien varrella muuttunut.

yksityiskohtaista työmarkkinahistoriaa sekä viimeisimmän työnantajan tietoja. Muita huomi-
oon otettavia tekijöitä ovat esimerkiksi pidemmän aikavälin työmarkkinahistoria sekä terveys-
ja työnhakutiedot. (ks. myös Heckman ja Vytlačil 2007; Lechner ja Wunch 2013)

Työvoimapalvelut käsittävät laajan kirjon erilaisia työvoimapolitiikan toimenpiteitä ja palveluja,
joihin kuuluvat erilaiset työvoimakoulutukset, valmennukset sekä palkkatuet julkisella ja yksi-
tyisellä sektorilla¹⁹. Eri toimenpiteiden tavoitteet ja kohderyhmät eroavat toisistaan. Tyypilli-
sesti toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan kaikkien osallistujien joukossa, mutta mikään ei
estä tarkastelemasta eri toimenpiteiden vaikuttavuutta erilaisissa työ- ja elinkeinohallinnon
kannalta merkittävässä asiakasryhmissä.

Tässä tutkimuksessa arvioimme ammatillisen työvoimakoulutuksen ohella yksityisen ja julki-
sen sektorin palkkatuen sekä kuntouttavan työtoiminnan ja omaehtoisen opiskelun työllisyys-
vaikutuksia.

Uskottavan vertailuryhmän ja tutkimusasetelman muodostaminen työvoimapalveluihin osallis-
tuneille on ei-kokeellisen aineiston ja toistuvan toimenpiteisiin osallistumisen takia hyvin vai-
keaa. Työttömäksi jäävät henkilöt voivat myöhemmin löytää työtä, osallistua tarkastelun koh-
teen olevaan toimenpiteeseen, johonkin muuhun työvoimapalveluun tai vaikkapa kokonaan
poistua työvoimasta.

Työvoimapalveluihin osallistuneita työttömiä ei kannata verrata ainoastaan sellaisiin henkilöi-
hin, jotka eivät ikinä osallistu mihinkään toimenpiteisiin. Kyseisiin henkilöihin kuuluu paljon
työpaikan ilman työvoimapalveluiden tarjoamaa apuakin löytäneitä työnhakijoita, joten he
saattavat erota toimenpiteisiin osallistuneista työnhakijoista. Merkittävä osa työttömistä osal-
listuu kuitenkin jossain vaiheessa työvoimapalveluihin, jos työttömyys vain kestää riittävän
pitkään. Lisäksi työvoimapalveluihin päättymisen todennäköisyys kasvaa työttömyysjakson
pitkittyessä.

Sianesi (2005, 2007) on esittänyt lähestymistapaa, jossa toimenpiteisiin osallistuminen ehdol-
listetaan työttömyyden kestolle.²⁰ Tällöin työvoimapalveluihin osallistuvia työttömiä verrataan
työttömiin, joilla on takanaan yhtä pitkä työttömyysjakso, mutta jotka eivät vielä saman aika-
periodin sisällä osallistu toimenpiteeseen.²¹ Tässä asetelmassa vertailukohtana toimenpitee-
seen osallistumiselle ei ole kokonaan työvoimapalveluiden ulkopuolelle jääminen, vaan vii-
västetty osallistuminen. Asetelma on kuitenkin sikäli realistinen, että työvoimapalvelut ovat
tyypillisesti jatkuvasti käynnissä olevia politiikkatoimia ennemmin kuin yksittäisiä interventi-
oita.

Tutkimuskirjallisuus korostaa, että työvoimapolitiittiset toimenpiteet koskevat myös työnhaki-
joita, jotka eivät niihin lopulta osallistu. Eräs mahdollinen vaikutuskanava on ns. uhka- tai pe-
lotevaikutus, jonka on ajateltu kannustavan työnhakijoita etsimään kiivaammin töitä ennen
aktiivitoimiin sijoittamista. Joidenkin arvioiden mukaan uhkavaikutus voi olla jopa suurempi
kuin varsinaisen osallistumisen mahdolliset hyödyt (ks. esim. Rosholm ja Svarer, 2007). Li-
säksi mahdolliset tasapainovaikutukset voivat osin tehdä tyhjiksi osallistujien positiiviset työllii-
syyvaikutukset. Esimerkiksi Crépon, Duflo, Gurgand, Rathelot ja Zamora (2013) osoittivat
kaksivaiheisessa koeasetelmassa, että toimenpiteiltä työllistyneet nuoret syrjäyttivät Rans-
kassa vastaavan määrän toimenpiteiden ulkopuolelle jääneitä. Tutkittu toimenpide ei lisännyt
työllistyneiden nuorten lukumäärää.

Tutkimusasetelma mahdollistaa periaatteessa myös toimenpiteiden keskinäisen tehokkuuden
vertailun. Lechner (2002) ja Sianesi (2005, 2007) ovat esittäneet, että toimenpiteiden keski-
näinen vertailu voi olla ei-kokeellisessa vaikuttavuustutkimuksessa hedelmällinen asetelma.
Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan arvioida toimenpiteiden keskinäisiä tehokkuuksia, vaan
vertailuryhmänä ovat työttömänä edelleen jatkavat henkilöt. Jatkossa tutkimusasetelmaa on
kuitenkin mahdollista laajentaa eri työvoimapalveluiden keskinäiseen vertailuun. Tutkimus-
hankkeessa pyrimme lisäksi hahmottelemaan, millainen merkitys valikoitumisprosessilla ja
havaitsematta jäävillä taustamuuttujilla on vaikutusarvioihin.

¹⁹ Työvoimapalvelut pitävät sisällään monia muitakin TE-toimistojen henkilöasiakkaille, yrityksille ja yhteisöille tarjoamia palveluja.

²⁰ Ns. matching approach under dynamic treatment assignment.

²¹ Tavallisesti aineistot ovat kuukasitasoisia, eli verrataan tarkastelukuukautena toimenpiteeseen osallistuneita niihin työttömiin, jotka eivät osallistu kysei-
seen toimenpiteeseen tarkastelukuukauden aikana.

3.2 Aikaisempia vaikuttavuusarvioita

Card, Kluge ja Weber (2015) kävivät laajassa meta-analyysissä läpi viime vuosikymmeninä toteutettuja kokeellisia ja ei-kokeellisia työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuustutkimuksia. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa on tärkeää selvittää, miten erilaisten toimenpiteiden pitkän ja lyhyen aikavälin vaikutukset vaihtelevat. Analyysin mukaan erityyppisten toimenpiteiden vaikutukset eroavat ajallisesti merkittävästi. Erilaisilla sanktioilla ja työnhalukoulutusohjelmilla vaikutukset olivat yleensä suuremmat lyhyellä aikavälillä. Inhimillistä pääomaa parantavien toimenpiteiden, kuten työvoimakoulutuksen, vaikutukset olivat suuremmat keskipitkällä tai vasta pitkällä aikavälillä. Julkisen sektorin tukityöllistämistoimenpiteillä ei useimmissa tutkimuksissa havaittu olevan merkittäviä työllisyysvaikutuksia millään aikavälillä.

Lisäksi evaluoinneissa tulisi meta-analyysin mukaan selvittää, hyötyvätkö jotkut osallistujaryhmät toimenpiteistä muita enemmän (tai vähemmän). Osallistujaryhmittäin tarkasteltuna toimenpiteistä hyötyivät eniten naiset ja pitkäaikaistyöttömät, kun taas nuorille hyödyt olivat useimpien tutkimusten mukaan selvästi vähäisempiä. Sen sijaan erot kokeellisten ja ei-kokeellisten vaikuttavuusarvioiden tulosten välillä olivat lopulta melko pieniä.

Crépon ja van den Berg (2016) kävivät läpi aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusarvioita viime vuosilta. Heidän arvionsa perusteella kokonaiskuva työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuudesta on se, että kaiken kaikkiaan ne eivät ole erityisen tehokkaita. Yksittäisillä toimenpiteillä on kuitenkin voinut olla positiivisia työllisyysvaikutuksia. Toimenpiteiden vaikutuksista muihin tulemiin kuin työllisyyteen (kuten terveydentilaan ja vaikkapa nuorisoriikollisuuteen) oli ylipäättään vähän tietoa saatavilla. Kustannus-hyötyanalyysseja työvoimapolitiikan toimenpiteistä on Créponin ja van den Bergin mukaan tehty hyvin vähän. Eräissä tutkimuksissa on kuitenkin arvioitu, että joihinkin palkkatukiohjelmiin osallistumisella on ollut positiivisia vaikutuksia osallistujien työllisyyteen ja tuloihin. Tästä huolimatta nettovaikutus yhteiskunnalle on voinut olla jopa negatiivinen ohjelmien suurten kustannusten takia (ks. Cave, Bos, Doolittle ja Toussaint 1993; Bloom ja Michalopoulos 2001). Toisaalta on esitetty, että esimerkiksi palkkatukiohjelmat voivat antaa erityisen haavoittuville ryhmille työmahdollisuuksia ja jopa ehkäistä nuorisoriikollisuutta. Ei ole kuitenkaan selvää, mitä kaikkia tekijöitä näissä laskelmissa pitäisi pystyä ottamaan huomioon.

Biewen, Fitzenberger, Osikominu ja Paul (2016) arvioivat työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuutta saksalaisista hallinnollisista rekistereistä yhdistetyllä laajalla tutkimusaineistolla. Tulosten perusteella lyhyellä aikavälillä toimenpiteillä oli tyypillisesti merkittäviä negatiivisia lukkiutumisaikutuksia, mutta toisaalta keskipitkällä aikavälillä vaikutus työllisyyteen ja tuloihin oli usein positiivinen. Tutkimuksessa kuitenkin korostetaan, että käytettävällä tutkimusaineistolla ja menetelmäratkaisulla voi ei-kokeellisen aineiston tapauksessa olla suuri vaikutus tuloksiin.

Havaitsemattomien tekijöiden mahdollisesti aiheuttama harha on ollut keskeinen huoli ei-kokeellisissa arviointitutkimuksissa. Esimerkiksi Lalive, van Ours ja Zweimüller (2008) arvioivat, että havaitsemattomien muuttujien huomiotta jättäminen vaikuttaa suuresti toimenpiteistä tehtäviin vaikutusarvioihin. Toisaalta Caliendo, Mahlstedt ja Mitnik (2017) hyödynsivät laajoja saksalaisia rekisteriaineistoja, joihin poikkeuksellisesti yhdistettiin tavallisesti havaitsemattomina pysyviä taustatietoja. Tällaisia tietoja olivat henkilön persoonallisuuden piirteet, asenteet, odotukset ja sosiaaliset verkostot. Lisäksi käytettävissä oli tietoja rekisterihenkilön isän taustasta (lähinnä koulutus, ikä ja työmarkkina-asema työntekijä henkilön ollessa 15-vuotias). Edellä mainittujen yleensä havaitsemattomien tekijöiden on usein ajateltu vääristävän merkittävästi vaikuttavuusarvioita. Tutkimuksessa kuitenkin havaittiin, että vaikka kyseiset tekijät vaikuttavat merkittävästi toimenpiteisiin valikoitumiseen, niin ne eivät merkittävästi vääristä työllisyydestä tai palkkatuloista tehtäviä arvioita. Tutkijat päättelevät tämän perusteella, että laajat hallinnolliset rekisteriaineistot ja ei-kokeelliset menetelmät voivat olla riittäviä politiikka-johtopäätösten tekoon. Toisin sanoen ei-kokeellisia aineistoja hyödyntämällä olisi periaatteessa mahdollista saada uskottavia vaikuttavuusarvioita. Tuloksia ei voida kuitenkaan yksiselitteisesti yleistää koskemaan kaikkia erilaisia toimenpiteitä, maita ja tutkimusaineistoja. Andersson, Holzer, Lane, Rosenblum ja Smith (2016) arvioivat työvoimakoulutusohjelmien vaikuttavuutta kahdessa USA:n osavaltiossa. Ei-kokeellinen tutkimus perustui aineistoon, johon oli yhdistetty työntekijä-kotitalous-aineiston (LEHD) ja väestölaskennan (US Census Bu-

reau) tietoja. Tulosten perusteella osa kohderyhmistä hyötyi työvoimakoulutuksesta parantuneen työllisyyden ja palkkatulojen myötä osa taas ei. Myös tässä tutkimuksessa arvioitiin, että eräillä siihen liitetyillä aiemmin havaitsemattomilla taustatiedoilla ei ollut juurikaan merkittävää vaikutusarvioiden kannalta.

Kotimainen vaikuttavuustutkimus on työvoimapolitiikan osalta ollut viime vuosina hyvin vähiäistä. Erityisesti tutkimuksia, joissa olisi arvioitu useiden erilaisten toimenpiteiden vaikutuksia, on tehty vähän. Hämäläinen ja Tuomala (2006) selvittivät erilaisten työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuutta. Tutkimuksen kohteena olivat henkilöt, joilla alkoi työttömyysjakso vuonna 1998 ja jotka osallistuivat työvoimapolitiikan toimenpiteisiin ensimmäistä kertaa. Tutkimuksessa verrattiin työttömyyden eri vaiheessa työvoimapolitiikan toimenpiteiden aloittaneita ja pyrittiin saamaan selville, missä vaiheessa työttömyysjaksoa toimenpiteet olisi tarkoituksenmukaisinta aloittaa. Tulosten perusteella ammatillinen työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus ja tukityöllistäminen yksityiselle sektorille olivat tehokkaimpia työvoimapolitiikan toimenpiteitä kaikissa työttömyyden keston vaiheissa. Sen sijaan valmentava työvoimakoulutus ja julkisen sektorin tukityöllistäminen toimivat paremmin pitkään työttömänä olleiden kohdalla, vaikka niiden vaikuttavuus olikin ylipäättään heikkoa.

Hämäläinen, Uusitalo ja Vuori (2008) arvioivat, että ei-kokeellisilla kaltaistamismenetelmillä on taipumus yliarvioida erilaisten työnhakukoulutusohjelmien työllisyysvaikutuksia. Laajojen eri toimenpideohjelmia kattavien vaikuttavuusarvioiden sijaan tutkimus on keskittynyt viime vuosina erilaisten reformien vaikutusten arviointiin. Esimerkiksi Hämäläinen, Tuomala ja Ylikännö (2009) selvittivät vuoden 2006 työmarkkinatuen aktivoituuksien vaikutuksia työllistymiseen ja työvoimapolitiikan toimenpiteille osallistumiseen. Uudistuksessa yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden työttömien ohjaamista aktiivitoimiin tehostettiin ja työmarkkinatuen vastikkeellisuutta lisättiin. Lisääntyneellä aktivoinnilla tai sen uhalla ei ollut vaikutusta avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Työvoimapolitiikan toimenpiteille siirtymisen todennäköisyys kuitenkin kasvoi aktivoitukaudella.

Hämäläinen, Hämäläinen ja Tuomala (2014) arvioivat vuonna 2005 käynnistyneen nuorten yhteiskuntatakuun vaikutuksia kohderyhmän työmarkkinatilanteeseen. Tutkimuksessa havaittiin vain vähäisiä työllisyysvaikutuksia, ja ne kohdistuivat pääasiassa ammatillisen koulutuksen jo suorittaneisiin nuoriin. Koulutettujen nuorten aktivointi toimenpiteisiin kuitenkin sekä lisääntyi että nopeutui nuorten yhteiskuntatakuun myötä. Sen sijaan ilman ammatillista koulutusta olevien nuorten aktivointi ei lisääntynyt merkittävästi.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta seurataan myös opiskelijapalautteen avulla (Opal -palautekyselyt). Pääsääntöisesti palaute ammatillisesta työvoimakoulutuksesta on ollut hyvin myönteistä. Esimerkiksi vuoden 2013 opiskelijapalautteessa yli 80 % vastanneista arvioi, että koulutus oli tasoltaan hyvää tai erinomaista. Vastajaat kokivat ammattitaitonsa lisääntyneen ja arvioivat voivansa hyödyntää koulutusta työelämässä. Hyvä opiskelijapalaute ei kuitenkaan suoraan kerro koulutuksen vaikuttavuudesta suhteessa myöhempään työllisyyteen, vaikka se voikin olla suuntaa antavaa.

3.3 Tutkimusmenetelmät

Jos käytettävissä on ei-kokeellinen tutkimusaineisto, työvoimapolitiikan vaikutusarviot perustuvat yleensä ns. kaltaistamismenetelmiin. Kaltaistamisessa toimenpiteeseen osallistuville haetaan taustaominaisuuksiltaan mahdollisimman lähellä olevia verrokkeja. Kaltaistamisella on arviointitutkimuksessa pitkä historia, ja menetelmät ovat vuosien kuluessa kehittyneet merkittävästi.

Tutkimukset perustuivat aluksi taustatekijöiden suoraan kaltaistamiseen (tai eksakti kaltaistaminen). Tällöin ”etäisyysmitta” osallistujien ja verrokkien välillä perustuu siihen, että ei-osallistujien joukosta pyritään löytämään osallistujille kaikilta havaituilta taustamuuttujiltaan täysin samanlaisia vertailuhenkilöitä.²² Käytännössä suora kaltaistaminen osoittautui hankalaksi, sillä kaikkien yksittäisten tekijöiden suhteen identtisiä verrokkeja on vaikea löytää suuresta aineistosta.

²² Etäisyysmittana voi olla myös ns. Mahalanobis-etäisyys.

Taustamuuttujien suoran kaltaistamisen sijasta kaltaistamisessa voidaan hyödyntää toimenpiteeseen osallistumisen todennäköisyyksiä. Tällöin verrokeiksi toimenpiteeseen osallistuneille poimitaan osallistumistodennäköisyydeltään lähellä olevia ei-osallistujia. Tällä tavoin useampien taustamuuttujien huomioiminen on helpompaa, kun toimenpiteeseen osallistumista puolestaan selitetään havaituilla taustamuuttujilla. Rosenbaum ja Rubin (1983, 1985) ovat osoittaneet, että osallistumistodennäköisyyksien (propensity score) käyttäminen etäisyysmittana tasapainottaa myös todennäköisyyksien mallintamisessa käytetyt taustamuuttujat.

Toimenpiteiden vaikutuksia voidaan arvioida koko populaation keskimääräisten vaikutusten (average treatment effects, ATE) kautta. Lisäksi toimenpiteeseen osallistuneiden joukolla voidaan erikseen estimoida keskimääräinen vaikutus (average treatment effects on treated, ATET).

Kun $Y^1 - Y^0$ on havaitsematon yksilöllinen toimenpiteen vaikutus ja t on osallistumis-indikaattori, joka saa osallistujilla arvon 1 ja muulloin arvon 0, saadaan keskimääräinen vaikutus populaatiossa odotusarvosta:

$$ATE = E(Y^1 - Y^0)$$

Koko populaation keskimääräisen vaikutuksen sijasta tutkimuksissa raportoidaan tavallisesti keskimääräinen vaikutus toimenpiteeseen osallistuneiden ryhmässä:

$$ATET = E(Y^1 - Y^0 | P^1(X), t = 1) = \frac{1}{N_1} \sum_{i=1}^{N_1} \left[Y_i^1 - \sum_{j=1}^{N_0} w(i, j) Y_j^0 \right]$$

Vertailuryhmään poimittavien henkilöiden (j) avulla jäljitellään osallistujien (i) työmarkkina-asetusta siinä kuvitteellisessa tilanteessa, että he eivät olisi osallistuneet toimenpiteeseen.²³ Käytännössä kaltaistettuun vertailuryhmään valitaan ei-osallistujien joukosta painolla 1 henkilöitä, jotka ovat (taustaominaisuuksiltaan X) osallistumistodennäköisyydeltään $P^1(X)$ lähimpänä toimenpiteeseen osallistuneita (muut saavat painon 0). Selittävät taustamuuttujat X tulisi valita malliin aikaisemman tutkimustiedon ja teorian perusteella (Rubin 2001).

Erilaiset vaihtoehtoiset kaltaistamismenetelmät tuottavat jonkin verran erilaisia painoja ($w(i, j)$) ja sitä kautta erilaisia vertailuryhmiä.²⁴ Tämän takia vaikutusarviot voivat poiketa jonkin verran toistaan. Tarkasteluun voidaan esimerkiksi poimia kullekin osallistujalle useampi kuin yksi vertailuhenkilö. Tämä voi pienentää varianssia ja keskivirhettä suuremman ostoskoon kautta mutta toisaalta kasvattaa harhaa, kun lisäverrokkit ovat yleensä entistä kauempana osallistujasta. Tavallisesti saman vertailuhenkilön käyttäminen useammalle kuin yhdelle osallistujalle sallitaan, mikä periaatteessa myös pienentää harhaa.²⁵

Valinta lukuisten erilaisten kaltaistamismenetelmien ja niiden sovellusten välillä ei ole yksiselitteinen, eikä mikään menetelmä ole itsestään selvästi muita parempi. Periaatteessa pitäisi suosia menetelmää, joka onnistuu tasapainottamaan taustamuuttujat parhaiten. Osallistujien ja kaltaistetun vertailuryhmän tulisi olla samanlaisia sekä yksittäisten taustekijöiden keskiarvojen suhteen että näiden yhdistelmien suhteen. Tämän testaaminen on kuitenkin vaikeaa, ja valinta on mahdollista tehdä monin eri tavoin. Käytännössä voidaan 1) valita malli, joka tuottaa pienimmät standardoidut erotukset selittävien muuttujien välille osallistuja- ja vertailuryhmässä kaikille selittäville muuttujille 2) tai pienimmät standardoidut erotukset kaikkein tärkeimmille selittäville muuttujille 3) tai vähiten erittäin suuria standardoituja erotuksia (Stuart, 2010). Lisäksi on kehitetty menetelmiä, jotka tekevät kyseisen valinnan "automaattisesti" tiettyjen algoritmien perusteella (esim. Sekhon 2006).

Riippumatta siitä mitä menetelmää päädytään käyttämään, edellytyksenä toimenpiteiden keskimääräisten vaikutusten estimoinnille on seuraavien oletusten voimassa olo (ks. esim. Ca-liendo ja Kopeinig 2005; StataCorp 2013):

23 N_1 on toimenpiteeseen osallistuvien lukumäärä ja N_0 vertailuryhmän.

24 Esimerkiksi nearest neighbor matching, optimal matching, ratio matching. Varsinaisten kaltaistamismenetelmien ohella käytettävissä on "painottamismenetelmää" (inverse probability weighting IPW jne.), joissa osallistumistodennäköisyydeltään lähempänä osallistujia oleville verrokeille annetaan enemmän painoa. Käytännössä jokainen osallistuja saa painon $1/(\text{osallistumistodennäköisyys})$ ja verrokkit painon $1/(1 - \text{osallistumistodennäköisyys})$. Tämä voi olla hyödyllistä, sillä kaltaistamisessa osa havainnoista jätetään käyttämättä. Koska aineistossamme on suuri määrä verrokkityyttömiä ja vain vähän osallistujia ja aineisto on siten epätasapainoin, nämä menetelmät olisivat saattaneet soveltua paremmin. Toisaalta nopeat kokeilut painottamismenetelmillä eivät oleellisesti muuttaneet kuvaa keskimääräisistä vaikutuksista. Mahdollisissa jatkotarkasteluissa menetelmäratkaisuja pitäisi kuitenkin vielä tarkentaa.

25 Statan teffects-ohjelmistopaketti ei enää edes tarjoa mahdollisuutta olla käyttämättä samoja verrokkeja useammin kuin kerran. Samojen verrokkin käyttö on kuitenkin otettava huomioon eri tilanteissa, esimerkiksi frekvenssipainoja käytettäessä. Lisäksi on pidettävä huolta, etteivät vaikutusarviot perustu hyvin pieneen määrään kaltaistettuja verrokkeja.

- Ehdollinen riippumattomuus (conditional independence): Taustamuuttujien vakioimisen jälkeen havaitsemattomat tekijät eivät enää samanaikaisesti vaikuta toimenpiteeseen valikoitumiseen ja selitettävään muuttujaan. Toisin sanoen havaitsemattomat tekijät ovat samanlaisia osallistujien ja kaltaistettujen ei-osallistujien ryhmissä.
- Common support –ehto (tai overlap): Tarkasteltavan populaation kaikilla yksilöillä on nollaa suurempi todennäköisyys päätyä toimenpiteeseen ja jäädä sen ulkopuolelle. Toisin sanoen mukana ei ole henkilöitä, jotka eivät missään tilanteessa päätyisi osallistumaan toimenpiteeseen.
- Riippumattomat ja samoin jakautuneet havainnot (independent and identically distributed sampling assumption): Aineiston yksilöiden osallistuminen toimenpiteisiin tai selitettävän muuttujan potentiaaliset tulokset eivät riipu populaation muista yksilöistä.

On hyvä huomata, että edellä mainitut oletukset ovat tiukemmat koko populaation keskimääräiselle vaikutukselle (ATE). Toimenpiteeseen osallistuneiden keskimääräinen vaikutus (ATET) nimittäin identifioidaan pelkästään niille havainnoille, joilla on positiivinen todennäköisyys tulla tarkasteluajankohtana valituksi toimenpiteeseen. Tämä on tärkeää työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa, sillä työttömien joukossa voi olla henkilöitä, joiden todennäköisyys tulla valituksi johonkin tiettyyn toimenpiteeseen on käytännössä olematon. Lisäksi Wooldridge (2002) on jatkuvan selitettävän muuttujan tapauksessa osoittanut, että keskimääräinen vaikutus voidaan ei-parametrinen kaltaistamismenetelmien sijasta estimoida myös lineaarisella regressiomallilla (ns. model based approach).

Huolimatta suurista aineistoista ja huolellisesti toteutetuista kaltaistamispyrkimyksistä, havaitsemattomien tekijöiden mahdollisesti aiheuttama harhaa ei voida sulkea kokonaan pois. Todellisen vaikuttavuuden erottaminen henkilöiden asenteista, tavoitteista ja muista havaitsemattomista tekijöistä lieneekin käytännössä lähes mahdotonta. Tämä on johtanut ehdotuksiin kokeellisesti toteutetuista vaikuttavuusarvioista. Toisaalta ei-kokeellisessa vaikuttavuustutkimuksessa on yleistynyt pyrkimys arvioida havaitsemattoman valikoitumisen aiheuttaman harhan suuruusluokkaa. Vaikuttavuusarvioille on mahdollista laskea ylä- ja alarajat (Rosenbaum 2005). Näiden rajojen avulla voidaan arvioida kohtuullisen uskottavasti, kuinka suurta havaitsemattomien tekijöiden vaikutuksen pitäisi olla, jotta tulosten merkitsevyys muuttuisi.

3.4 Tutkimusaineisto, -asetelma ja työvoimapalveluiden kohderyhmät

Aineisto

Tutkimusaineistomme on koostettu Tilastokeskuksen yhdistetystä työnantaja-työntekijä-aineistosta (Finnish Longitudinal Employer–Employee Data) ja työ- ja elinkeinoministeriön rekistereistä. Käytännössä TEM:n rekisteritiedot on linkitetty henkilötunnisteen avulla työnantaja-työntekijä-aineistoon. Lopputuloksena tutkimushankkeella on käytössään tietopohjaltaan kansainvälisestäkin ainutlaatuinen tutkimusaineisto.²⁶

Työllisyysvaikutusten arvioinnin osalta tutkimusaineisto rajataan Työnvälitystilaston työttömiin työnhakijoihin, vaikka joihinkin toimenpiteisiin voivat osallistua esimerkiksi työttömyysuhan alaiset henkilöt ja työssä olevat. Lisäksi rajaamme aineiston 20–59-vuotiaisiin Suomessa asuviin henkilöihin. Seurantaan poimitaan työttömiä, joiden työttömyysjakso on alkanut vuonna 2010.²⁷ Lisäksi lyhytkestoinen työttömyys rajataan pois tarkastelusta edellyttämällä, että kyseiset työttömyysjaksot olivat kestoaltaan vähintään 30 päivää pituisia.

²⁶ Aineisto on käytettävissä Tilastokeskuksen Fiona-etäkäyttöjärjestelmän kautta.

²⁷ 15 päivän sisällä edellisestä alkaneet työttömyysjaksot yhdistettiin edeltäviin jaksoihin.

Tutkimusasetelma

Työvoimapaalveluihin osallistuneiden työttömien työllisyyden ja muun työmarkkinamenestyksen kehitystä tulisi verrata muiden taustatekijöiden suhteen mahdollisimman samankaltaiseen ei-osallistujista koostuvaan vertailuryhmään. Tutkimusasetelma vuonna 2010 työttömäksi jääneille muodostetaan seuraavasti. Osallistujaryhmään poimitaan kolmella eri työttömyyden kestolla työvoimapaalveluihin siirtyneitä työttömiä. Käytännössä tarkastelemme erikseen 1,6 tai 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleita, jotka osallistuvat seuraavan (tai osassa tarkasteluista kahden seuraavan) kuukauden aikana työvoimapaalveluun.

Vertailuryhmiin poimitaan yhtä pitkään (1,6 tai 12 kuukautta) työttömänä olleita, jotka eivät osallistu kyseiseen työvoimapaalveluun seuraavan kuukauden aikana, mutta joiden työmarkkinahistoria on muuten samanlainen. Kolmessa rinnakkaisessa tarkastelussa työvoimapaalveluihin osallistuvia verrataan siis yhtä kauan työttömänä olleisiin verrokkeihin, jotka eivät ainkaan vielä seuraavan kuukauden aikana osallistu kyseiseen palveluun. Vertailuryhmään kuuluvien henkilöiden mahdollisesti myöhemmin tapahtuvaa osallistumista, vaikkapa vuosina 2013 tai 2014, ei tietystikään rajata pois. Tämän jälkeen osallistuja- ja vertailuryhmien työmarkkina-aseman ja muiden mahdollisten tulemien kehitystä on tutkimusaineiston puitteissa mahdollista seurata vuoden 2014 loppuun asti.

Esimerkiksi ammatillisen työvoimakoulutuksen tapauksessa osallistujaryhmään valitaan ne, joilla ensimmäinen vastaantuleva palvelu on ammatillinen työvoimakoulutus seurantakuukauden 2 aikana (yhden kuukauden ts. 30 päivän työttömyyden jälkeen). Vertailuryhmään valitaan ne henkilöt, jotka edelleen jatkoivat työnhakijana eivätkä saaneet mitään työvoimapaalveluja seurantakuukauden 2 aikana. Tarkastelu kuukauden 2 aikana he voivat kuitenkin periaatteessa löytää töitä (ovathan he työnhakijoita) tai poistua kokonaan työvoimasta. Toisaalta sama koskee osallistujaryhmää, jos työvoimapaalvelu on kestoltaan riittävän lyhyt.

Vastaava asetelma muodostetaan niille työttömille, joilla työttömyys jatkui yhtäjaksoisesti kuukausille 6 tai 12. Tässä tapauksessa 6 kuukautta työttömänä olleista osallistujaryhmään valitaan ne, jotka osallistuivat ammatilliseen työvoimakoulutukseen kuukauden 7 aikana. Vertailuryhmään taas valitaan yhtä pitkään työttömänä olleet, jotka eivät osallistuneet mihinkään toimenpiteisiin kuukauden 7 aikana. Niistä, joiden työttömyys kesti yhtäjaksoisesti 12 kuukautta, osallistujaryhmään valitaan kuukausina 13 ja 14 osallistuneet. Vertailuryhmään poimitaan ne, joiden työttömyys kesti yhtäjaksoisesti 12 kuukautta, mutta jotka eivät saaneet työvoimapaalveluja kuukausien 13–14 aikana. Aikaikkunan laajentamisella pyritään saamaan lisää havaintoja osin pienemmisiin osallistujaryhmiin. Muille työvoimapaalveluille sovelletaan samanlaista tutkimusasetelmaa.

Tutkimusasetelman aikaikkunat olisi mahdollista muodostaa monella vaihtoehtoisella tavalla. Laajempi aikaikkuna työvoimapaalveluun osallistumiselle voi olla ongelmallinen, mutta vastaavuoisesti osallistujaryhmän otoskoko saadaan suuremmaksi ja vaikutusarvioiden keskivirheet pienemmiksi. Valintaperuste on myös vastaavissa tutkimuksissa (esim Biewen ym. 2016; Caliendo ym. 2017) ollut mielivaltaisen ja perustunut lähinnä kokeiluihin. Tämän tutkimushankkeen puitteissa kokeilimme useita vaihtoehtoisia asetelmia, joissa vaihtelimme osallistumisikkunan kestoa ja muita rajoituksia.

Tutkimusasetelman uskottavuus itsessään on herättänyt jonkun verran keskustelua, mutta toisaalta siitä on muodostunut eräänlainen standardilähestymistapa viime vuosien ei-kokeellisissa työvoimapolitiikan vaikuttavuusarvioissa. Ihanteellisen tutkimusasetelman saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin etukäteen suunniteltua koeasetelmaa eikä jälkikäteen rekisteriaineistosta muodostettua vertailuasetelmaa.

Työvoimapaalveluiden kohderyhmät

Edellä luvussa 2 tarkasteltiin työvoimapaalveluiden kohdistumista erilaisiin työttömien ryhmiin. Työllisyysvaikutusten arvioinnin kannalta monet eri ryhmät ovat haasteellisia jo pelkän lukumääränsä takia. Lisäksi toistuva osallistuminen erilaisiin työvoimapaalveluihin on erittäin yleistä, mikä vaikeuttaa merkittävästi vaikuttavuusarvioiden tekemistä. Yksittäisten toimenpiteiden sijaan kyse voi pikemmin olla erilaisten palveluiden muodostamasta kokonaisuudesta.

Joidenkin palveluiden piiriin päädytään tavallisesti vasta pitkän ja usein epäyhtenäisen työttömyyden jälkeen. Työttömyysjakso on siis voinut jo aiemmin katketa muuhun kuin kiinnostuksen kohteena olevaan palveluun. Yksittäisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta arvioitaessa osallistujien ja vertailuryhmän aiempi toimenpiteisiin osallistuminen ja muu työmarkkinahistoria pitäisi kuitenkin pystyä vakioimaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Yksi vaihtoehto olisi keskittyä tarkastelemaan niitä työttömiä, jotka eivät ole aiemmin osallistuneet mihinkään työvoimapolitiikan tai vaikkapa pidemmältä työuralta vasta työttömäksi jääneitä. Tämä rajausta helpottaisi tutkimusasetelman muodostamista, sillä toistuvaa osallistumista ei lähtökohtaisesti tarvitsisi ottaa huomioon. Toisaalta tällöin rajattaisiin merkittävä määrä työvoimapolitiikan osallistuneista pois aineistosta. Lisäksi työhallinnon näkökulmasta on tärkeää arvioida, miten erilaiset aktiivisen työvoimapolitiikan erityisryhmät hyötyvät tarjotuista palveluista.

Litteen 3.1 perusteella esimerkiksi ammatilliseen työvoimakoulutukseen yhden kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuneista vain 35 prosentilla ei ollut mitään aiempaa historiaa työvoimapolitiikan osalta nämä osuudet ovat vielä pienempiä.²⁸ Eri työvoimapolitiikan osallistuu erilaisia työttömiä. Julkisen sektorin palkkatuelle ei tavallisesti päädytä heti lyhyen työttömyysjakson jälkeen. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen pääsyn esteenä taas voi olla tietyn pohjakoulutuksen puuttuminen.

Lisäksi itse vaikuttavuus voi vaihdella erilaisissa osallistujaryhmissä, ja on tärkeää päästä kiinni ryhmittäisiin eroihin vaikuttavuudessa. Tämän takia arvioimme työvoimapolitiikan vaikuttavuutta erikseen muutamassa osallistujaryhmässä. Kohderyhmät perustuvat soveltuvin osin luvussa 2.2 esiteltyihin iän, koulutuksen ja työmarkkinahistorian mukaisiin luokituksiin. Tässä tutkimuksessa arvioimme ammatillisen työvoimakoulutuksen, yritys- ja julkisen sektorin palkkatuen sekä kuntouttavan työtoiminnan ja omaehtoisen opiskelun työllisyysvaikutuksia. Kunkin palvelun arviointi tehdään aina kokonaisaineistolla, jolloin kaikille osallistuneille haetaan vertailuparit. Kunkin toimenpiteen arviointi pitkäaikaistyöttömien kohdalla tulee toteutetuksi sillä tavoin, että yhtenä vertailuasetelmana on aina niiden tarkastelu, jotka osallistuivat toimenpiteeseen 12 kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen. Lisäarvioita eräiden palvelujen vaikuttavuudesta teemme lisäksi seuraavissa kohderyhmissä:

- äskettäin työuralta työttömäksi jääneet
- alle 30-vuotiaat perusasteen varassa olevat
- yli 50-vuotiaat
- ”kroonisesti työttömät”

Ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta arvioimme erikseen niiden kohdalla, jotka tulevat ensimmäistä kertaa työvoimapolitiikan piiriin. Koska ensimmäistä kertaa työttömäksi tulevat eivät sinänsä ole varsinaisen työvoimapolitiikan kohderyhmä, vertaamme tuloksia luvussa 2.2 määriteltyihin ”työuralta työttömäksi” jääneisiin. Nämä molemmat ryhmät päätyvät esimerkiksi palkkatuetun työn piiriin usein vasta pidemmän ja muiden palveluiden katkottua työttömyyden jälkeen. Näin ollen otoskoot jäisivät tässä asetelmassa pieniksi. Tutkimusasetelmassamme toistuvan osallistuminen huomioidaan ei kuitenkaan ole mahdollista (paitsi kaltaistamalla tausta), vaan joudumme keskittymään ensimmäiseen vastaan tulevaan toimenpiteeseen.

Alle 30-vuotiaiden perusasteen varassa olevien osalta arvioimme samaten ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta. Yli 50-vuotiaiden osalta tarkastelemme ammatillisen työvoimakoulutuksen lisäksi julkisen sektorin palkkatukea. Merkittävä osa yli 50-vuotiaista työttömistä on aiemmin saanut työvoimapolitiikan palveluja, mikä pyritään siis ottamaan huomioon kaltaistamalla osallistujien ja vertailuryhmien taustat mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Pitkäaikaistyöttömät ovat yksi aktiivisen työvoimapolitiikan keskeinen kohderyhmä, joten vaikuttavuuden arviointi on tässä ryhmässä tarpeellista erityisesti työhallinnon näkökulmasta. Pitkäaikaistyöttömällä on monesti taustallaan aiempaa osallistumista työvoimapolitiikan ja useita eri syistä katkenneita rikkonaisia työttömyysjaksoja. Kyseiselle kohderyhmälle suunnattu työvoimapolitiikan palveluvalikoima on lisäksi osin erilainen. Erityisesti kuntouttava työtoiminta on

²⁸ Tietoja työvoimapolitiikan toimenpiteisiin ja palveluihin osallistumisesta oli käytettävissä vuodesta 2001 lähtien.

tarkoitettu pitkään työttömänä olleille. Sen tavoitteena on työllistymisedellytysten kohentamisen ohella parantaa kuntoutujien yleistä elämänhallintaa. Pitkäaikaistyöttömien osalta tarkastelemmekin erikseen kuntouttavaa työtoimintaa. Lisäksi peilaamme arvioita kroonisesti työttömiksi määriteltyihin henkilöihin.

Työvoimapalveluissa olleiden ja vertailutyöttömien tausta ja työmarkkinahistoria

Taulukko 3.1 raportoi työttömyyden eri vaiheissa työvoimapalveluihin siirtyneiden ja yhtä pitkään työttömänä olleiden vertailutyöttömien lukumäärät.²⁹

Taulukko 3.1. Työvoimapalveluihin osallistuneiden ja kaikkien verrokkityöttömien lukumäärät 1,6 ja 12 kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen

| | 1 kk työttömyys: | | 6 kk työttömyys: | | 12 kk työttömyys: | |
|---|------------------|---------------|------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä |
| Ammatillinen työvoimakoulutus | | | | | | |
| Kokonaisaineisto | 2409 | 260415 | 807 | 95641 | 479 | 44964 |
| Ensikertalaiset | 738 | 104925 | 261 | 33676 | 138 | 15592 |
| Yli 50-vuotiaat | 327 | 62413 | 123 | 35177 | 82 | 22489 |
| Alle 30-vuotiaat perusasteen koulutus | 273 | 30732 | 85 | 6887 | 28 | 2485 |
| Työuralta työttömäksi jääneet | 727 | 59137 | 275 | 22539 | 145 | 11873 |
| Palkkatuki, kunnat ja valtio | | | | | | |
| Kokonaisaineisto | 740 | 272355 | 321 | 99418 | 291 | 46398 |
| Yli 50-vuotiaat | 201 | 64049 | 129 | 35892 | 123 | 22857 |
| Palkkatuki, yritykset | | | | | | |
| Kokonaisaineisto | 625 | 272355 | 249 | 99418 | 163 | 46398 |
| Kuntouttava työtoiminta | | | | | | |
| Kokonaisaineisto | 770 | 272355 | 222 | 99418 | 186 | 46398 |
| -joista kroonisesti työttömiä | 419 | 28984 | 94 | 13950 | 68 | 7882 |
| Omaehtoinen opiskelu | | | | | | |
| Kokonaisaineisto (pl. alle 25-vuotiaat) | 690 | 218893 | 327 | 89604 | 176 | 44017 |

Huom. 12 kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen osallistuminen kuukausina 13 ja 14. 1 ja 6 kuukauden työttömyyden jälkeen yhden kuukauden osallistumisikkuna.

Ammatillisena työvoimakoulutuksena on mahdollista suorittaa perus-, ammatti- tai erikoisammattitutkinto tai näiden tutkintojen osia. Toisaalta kyse voi olla jatko- tai täydennyskoulutuksesta. Ammatillinen työvoimakoulutus pitää sisällään kaikki ammatilliset työvoimakoulutusjaksot lukuun ottamatta yrittäjäkoulutusta ja puuttuvan luokitustiedon koulutusjaksoja.³⁰ Ohjaava työvoimakoulutus rajattiin kokonaan tämän tarkastelun ulkopuolelle. Julkisen sektorin palkkatuki koostuu valtiolle ja kuntiin palkkatuella työllistetyistä henkilöistä ilman kolmannelle sektorille tapahtuvia palkkatukijaksoja. Samaten yksityisen sektorin palkkatuen kohdalla kolmannelle sektorille tapahtuva työllistäminen rajattiin tarkastelun ulkopuolelle.

Osallistujaryhmittäiset otoskoot ovat pääosin riittävän suuria. Kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen toimenpiteisiin osallistuneiden ryhmät ovat luonnollisesti suurimmat. Pidemmillä työttömyysjaksoilla toimenpiteisiin osallistuneiden lukumäärät laskevat etenkin

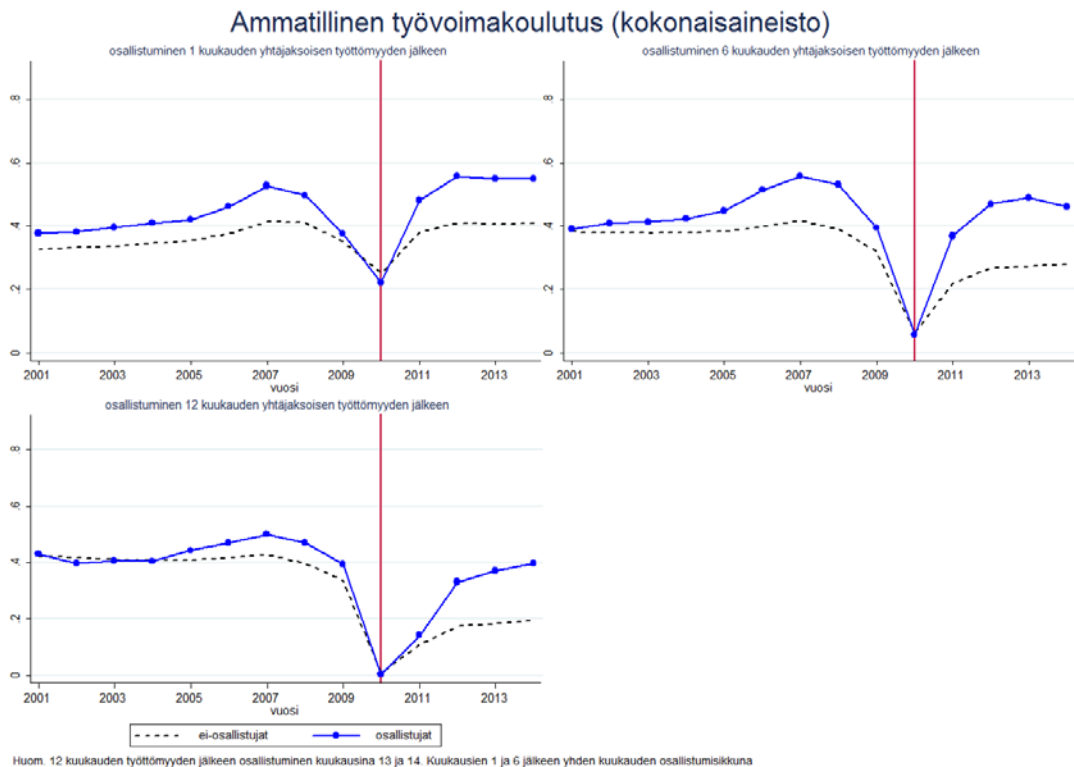
²⁹ Yhtä kauan työttömänä jatkavien vertailutyöttömien lukumäärä eroaa jonkin verran ammatillisen työvoimakoulutuksen ja palkkatuen välillä. Tähän on teknisiä syitä. Ammatillisen työvoimakoulutuksen aineistosta on esimerkiksi poistettu henkilöitä, jotka eivät lopulta osallistuneet kurssille (käytännössä koulutuspäivissä on puuttuva tietoa). Kyseiset henkilöt voivat kuitenkin jäädä palkkatuettujen vertailuryhmään, jos työttömyysjakso on rekisteritiedon perusteella jatkunut. Näiden työttömien mukana pitäminen ammatillisen työvoimakoulutuksen aineistossa ei muuttaisi tuloksia. Myös virheellisesti puuttuvat työttömyysjaksojen päättymispäivät on pyritty päättelemään ja korjaamaan.

³⁰ Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneilla oli keskimäärin 108 koulutuspäivää (mediaani 85).

nuorten kohdalla, koska heidän työttömyysjaksonsa ovat tyypillisesti lyhyempiä kuin vanhemmissa ikäryhmissä.

Kuviot 3.1-3.3 havainnollistavat työttömyyden eri vaiheissa työvoimapolkuun osallistuneiden ja kaikkien vertailutyöttömien työllisyyden kehitystä ennen ja jälkeen vuotta 2010. Kuvioiden perusteella työvoimapolkuun osallistuneet työttömät eroavat aiemmalta työllisyydeltään yhtä pitkään työttömänä olleista vertailutyöttömistä. Nämä erot työllisenä olleiden suhteellisissa osuuksissa kertovat siitä, että osallistujia ja vertailuryhmiin on valikoitunut taust ominaisuuksiltaan erilaisia henkilöitä.

Kuvio 3.1. Työllisenä vuoden lopussa olleiden suhteelliset osuudet ennen kaltaistamista



Litteen 3.1 taulukoista selviää, miten työvoimapolkuun osallistuneet ja vertailutyöttömät eroavat toisistaan eräiltä taustatekijöiltään. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuu jonkin verran muita työttömiä nuorempia ja useammin keskiasteen koulutuksen suorittaneita henkilöitä. Erot vertailutyöttömiin korostuvat pidemmän työttömyysjakson jälkeen toimenpiteeseen osallistuvilla. Muiden työvoimapolkujen osalta erot osallistuja- ja vertailutyöttömien välillä ovat jopa jonkin verran suurempia kuin ammatillisen työvoimakoulutuksen tapauksessa.

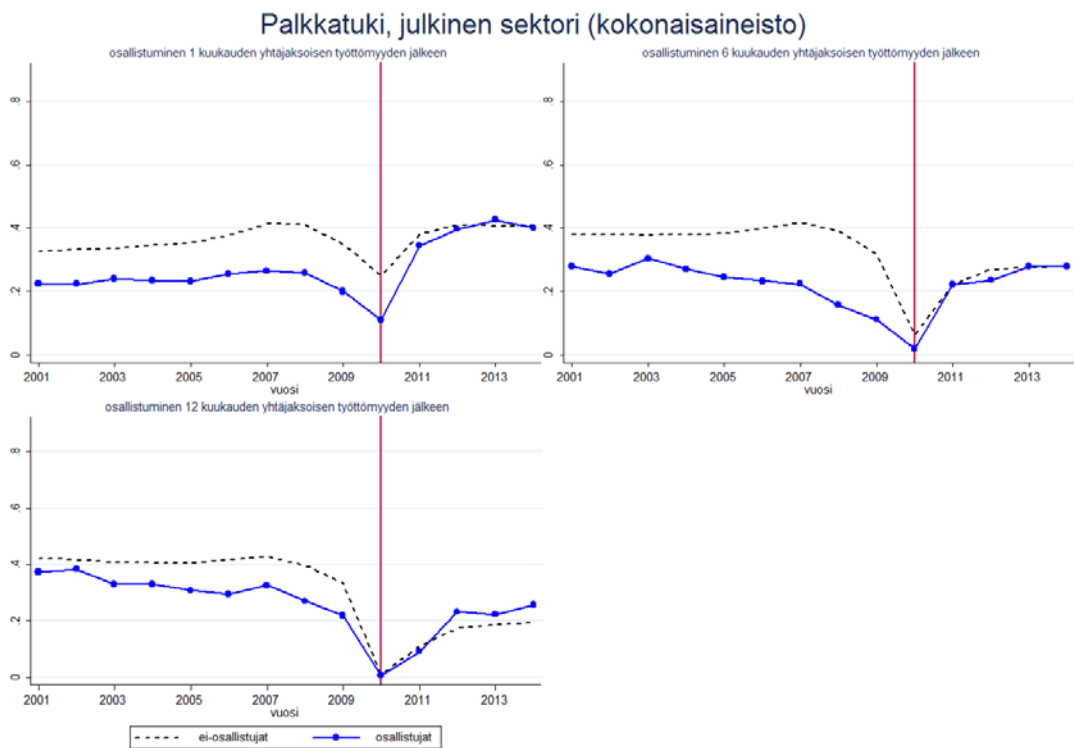
Monesti seurannan alkuvaiheessa työvoimapolkuun osallistuneilla keskimääräinen vuoden lopun työllisyys laskee suhteellisesti jopa enemmän kuin muilla työttömillä. Tämä näkyy hyvin kuviosta 3.1-3.3, joista havaitaan osallistujaryhmien selkeä piikki alaspäin keskimääräisessä työllisyyden todennäköisyydessä vuoden 2010 aikana. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden työllisyys on sekä ennen osallistumista että osallistumisen jälkeen paremmalla tasolla kuin vertailutyöttömien.

Tilanne on päinvastainen julkisen sektorin palkantukea saaneilla, joiden työllisyystilanne on ennen vuotta 2010 ollut selkeästi heikompi kuin työttömillä keskimäärin. Myös palkkatuetussa työssä yrityksissä olleiden keskimääräinen työllisyys on ollut ennen vuotta 2010 keskimääräistä työtöntä heikompi lukuun ottamatta pidemmän 12 kuukauden työttömyyden jälkeen yrityksiin palkkatuelle siirtyneitä.

Tarkasteltaessa työllisenä olleiden suhteellisia osuuksia ennen ja jälkeen vuotta 2010 havaitaan, että työttömyysjakson eri vaiheissa työvoimapalveluihin osallistuneet ovat myös keskenään hyvin erilaisia ryhmiä. Tyypillisesti kuukauden työttömyyden jälkeen toimenpiteisiin osallistuneiden työllisyystilanne kohenee vuotta 2010 edeltäneelle tasolle joissain tapauksissa jopa ylittäen aiemman tason. Sen sijaan pidemmän 12 kuukauden työttömyyden jälkeen toimenpiteisiin osallistuneiden työllisyysosuudet jäivät useimmiten aiempaa matalammiksi.

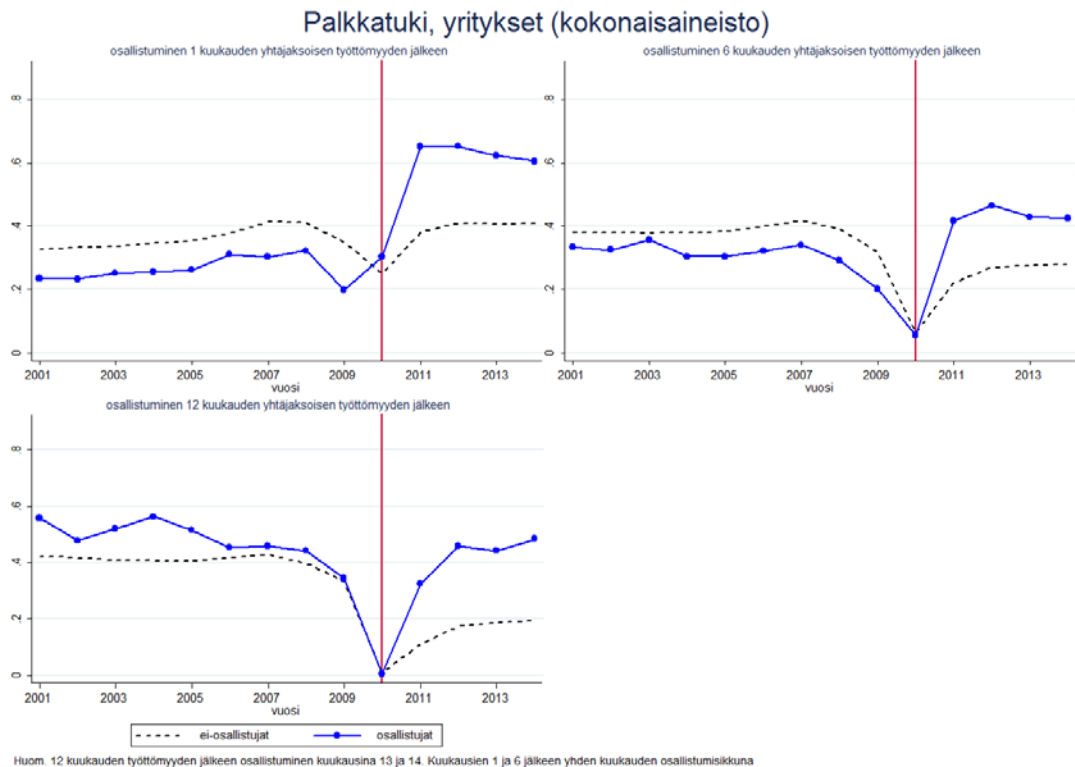
Vielä selkeämmin sama ilmiö näkyy toimenpiteisiin osallistumattomien ennen ja jälkeen vertailussa, jossa kuukauden työttömänä olleiden verrokkien keskimääräinen työllisyystilanne palautuu nopeasti vuotta 2010 edeltäneelle tasolle. Sen sijaan 12 kuukautta työttömänä jatkaneilla ei-osallistujilla keskimääräinen työllisyys pysyy koko seuranta-ajan 2011–2014 selvästi vuotta 2010 edeltäneen tason alapuolella.

Kuvio 3.2. Työllisenä vuoden lopussa olleiden suhteelliset osuudet ennen kaltaistamista



Huom. 12 kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuminen kuukausina 13 ja 14. Kuukausien 1 ja 6 jälkeen yhden kuukauden osallistumisikkuna

Kuvio 3.3. Työllisenä vuoden lopussa olleiden suhteelliset osuudet ennen kaltaistamista



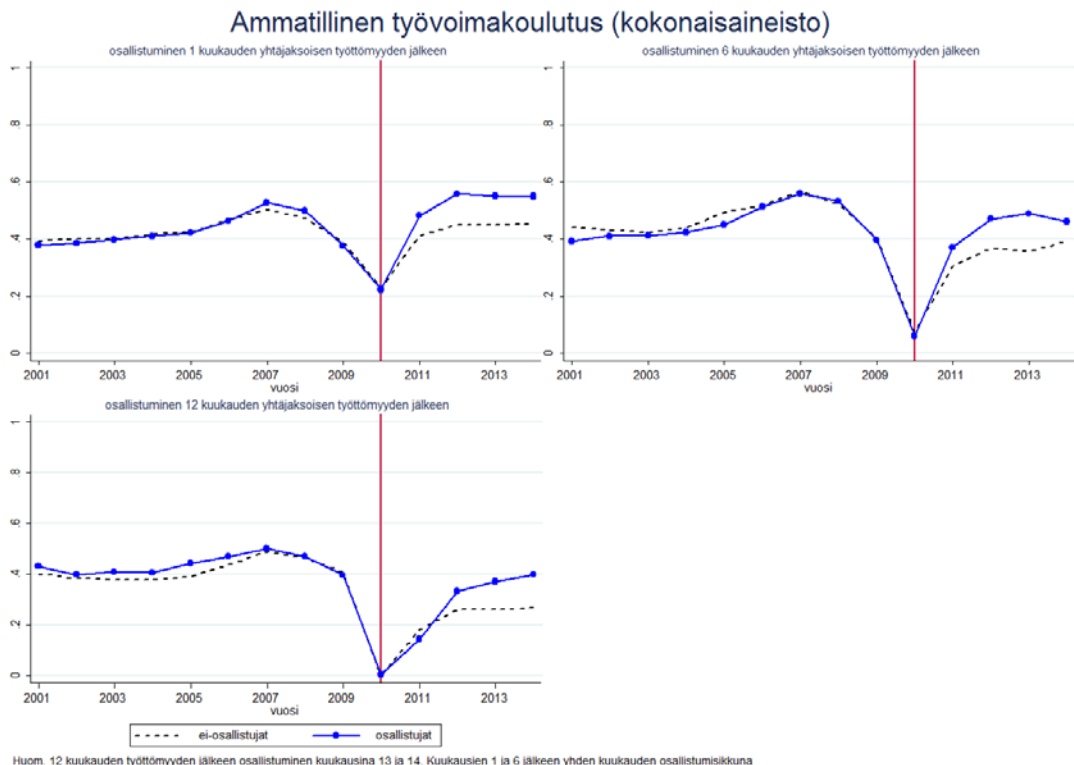
3.5 Vaikuttavuusarvioinnin tulokset

Ammatillinen työvoimakoulutus ja palkkatuet

Analyytit on toteutettu kaltaistamalla osallistuja- ja vertailuryhmät toisiaan vastaaviksi liitteessä 3.2 kuvattujen taustamuuttujien suhteen.³¹ Kuvion 3.4 perusteella ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden ja kaltaistetun vertailuryhmän vuoden lopun työllisyysosuudet vastaavat melko hyvin toisiaan vuosina 2001–2009. Tutkimusaineiston pohjautuessa vuonna 2010 alkaneisiin työttömyysjaksoihin ovat työllistyneiden osuudet luonnollisesti tällöin alhaisimmillaan. Seurantajaksolla 2011–2014 työllisyyserot ryhmien välillä ovat selkeästi kuvion 3.1 raakaeroja pienempiä, mutta edelleen ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden eduksi.

³¹ Osalle kohderyhmistä ei käytetä kaikki taustamuuttujia. Esimerkiksi perusasteen varassa olevien nuorten koulutustaustaa ei tarvitse kaltaistaa samantapaiseksi. Ensimmäistä kertaa työvoimapaalveluiden piiriin tulevien työmarkkinatausta on puolestaan valmiiksi samanlainen palveluihin osallistumisen suhteen.

Kuvio 3.4. Työllistyneiden osuudet työvoimapalveluun osallistuneilla ja kaltaistetussa vertailuryhmässä vuoden lopussa

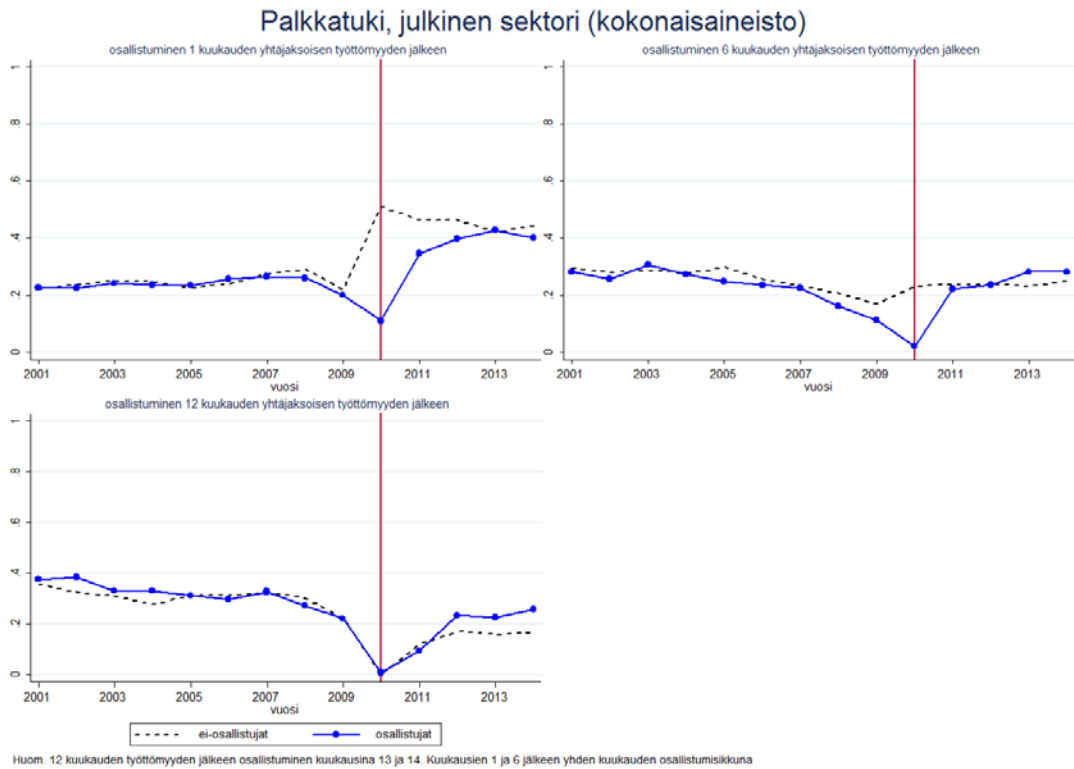


Kaltaistaminen lieventää merkittävästi osallistuja- ja vertailuryhmien ennen vuotta 2010 vallinneita työllisyseroja myös palkkatuen kohdalla (kuviot 3.5 ja 3.6). Työvoimakoulutuksesta poiketen työttömyyden alussa tapahtuville palkkatukijaksoille kaltaistetun vertailuryhmän työllisyys ei kuitenkaan laske vuonna 2010. Havaituilta taustatekijöiltään samanlaiset vertailutyöttömät ovat siis ainakin osin onnistuneet työllistymään avoimille työmarkkinoille osallistumisvuoden aikana. Osa näistä työsuhteista on kuitenkin ollut ilmeisen lyhytkestoista, sillä työllisyysosuudet heikkenevät tarkasteluajanjaksolla.

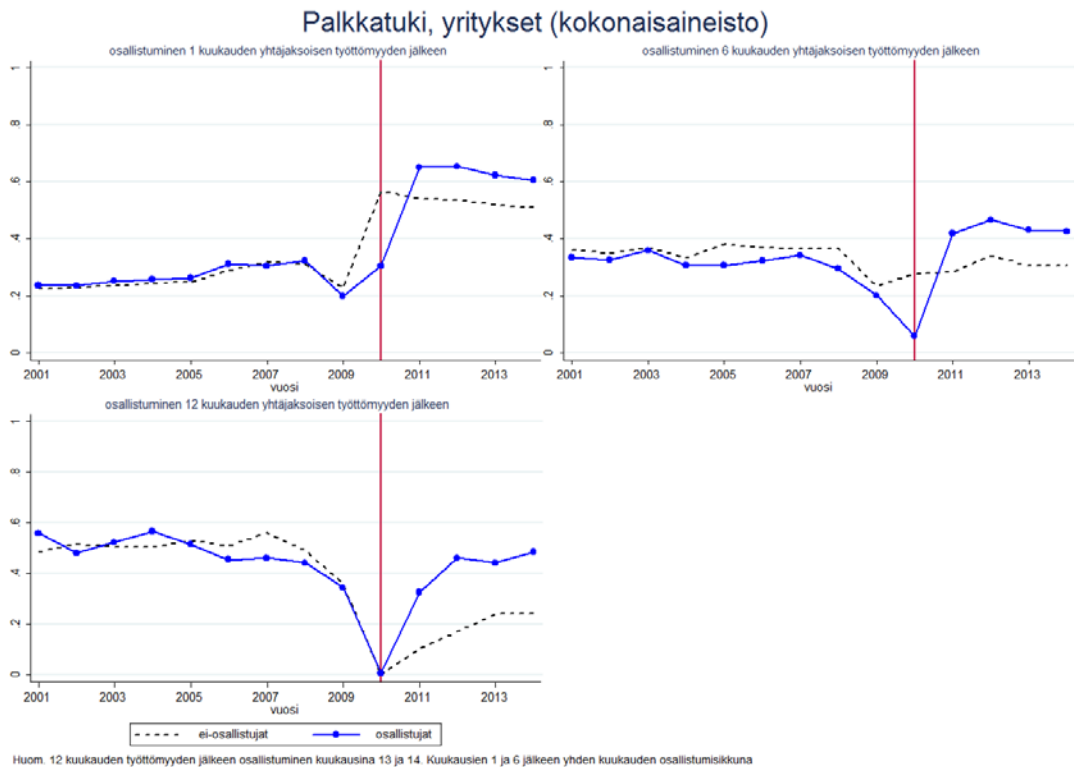
Julkisen sektorin palkkatuella olleiden ja vertailuryhmien työllisyserot tasoittuvat seuranta-periodilla 2011–2014, eikä työllisyysosuuksissa ilmene pidemmän seurannan jälkeen enää suuria eroavaisuuksia. Huomionarvoista on kuitenkin se, että yli 12 kuukautta työttömänä olleilla ja julkiselle sektorille palkkatuella työllistettyjen työllisyys nousee vertailuryhmää korkeammalle tasolle. Osaselitys tälle havainnolle saattaa olla se, että verrokityöttömät päätyivät osallistujia useammin muiden palveluiden kuten kuntouttavan työtoiminnan piiriin.

Yrityksiin palkkatuen avulla työllistettyjen vuoden lopun työllisyysosuudet ovat seuranta-periodilla selkeästi vertailuryhmää korkeampia. Lyhyen 1 kuukauden työttömyyden jälkeen palkkatuettuun työhön siirtyneiden työllisyys on erityisen hyvällä tasolla. Heistä jopa yli 60 prosenttia oli työllisenä avoimilla työmarkkinoilla seurantavuosina 2011–2014. Havaituilta taustatekijöiltään samankaltaisten vertailutyöttömien työllisyysosuus jäi lähes 10 prosenttiyksikköä alhaisemmaksi.

Kuvio 3.5. Työllistyneiden osuudet työvoimapalveluun osallistuneilla ja kaltaistetussa vertailuryhmässä vuoden lopussa



Kuvio 3.6. Työllistyneiden osuudet työvoimapalveluun osallistuneilla ja kaltaistetussa vertailuryhmässä vuoden lopussa



Taulukoissa 3.2-3.4 raportoidaan kaltaistamisen tuottamat vaikutusarviot työttömyyden eri vaiheissa toimenpiteisiin osallistuneille, kun selitettävänä muuttujina ovat todennäköisyys olla työssä avoimilla työmarkkinoilla vuoden lopussa, avoimien työmarkkinoiden työsuhdepäivät

ja palkkatulot vuosina 2011–2014. Kuviomuodossa parametriestimaatit luottamusväleinen raportoidaan valikoiduille työvoimapalveluille ja kohderyhmille liitteessä 3.3.

Taulukon 3.2 perusteella kaltaistamista edeltävät erot ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden ja muiden työttömien välillä ovat suuria. Kaltaistaminen pienentää eroja jonkin verran, mutta ne jäävät kuitenkin yleensä etumerkiltään positiivisiksi ja tilastollisesti merkitseviksi (psm ATT). Taulukoissa raportoidaan vertailun vuoksi myös pienimmän neliösumman menetelmän tuottamat vaikutusarviot (ols). Käytännössä menetelmät tuottavat varsin samankaltaisia tuloksia.³² Joitain poikkeuksia lukuun ottamatta pienimmän neliösumman menetelmä antaa vähän suurempia vaikutusarvioita.

Taulukko 3.2. Kaltaistamisen tuottamat vaikutusarviot: ammatillinen työvoimakoulutus

| | Todennäköisyys olla työllinen vuoden lopussa | | | | | Palkkatulot, euroa | | | |
|-------------------------------------|--|----------|----------|----------|------------------------|--------------------|---------|---------|---------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 1 kk keskiarvoerotus: | 0,101*** | 0,147*** | 0,143*** | 0,140*** | 1 kk keskiarvoerotus: | 906*** | 4159*** | 4680*** | 4998*** |
| 1 kk: ols | 0,080*** | 0,116*** | 0,107*** | 0,101*** | 1 kk: ols | 554*** | 3088*** | 3429*** | 3572*** |
| 1 kk: psm ATT | 0,069*** | 0,109*** | 0,099*** | 0,098*** | 1 kk: psm ATT | 126 | 2908*** | 3404*** | 3668*** |
| erotus (ols-psm): | 0,011 | 0,007 | 0,008 | 0,003 | erotus (ols-psm): | 428 | 180 | 25 | -96 |
| 6 kk keskiarvoerotus: | 0,150*** | 0,202*** | 0,216*** | 0,182*** | 6 kk keskiarvoerotus: | 1084*** | 5643*** | 6389*** | 7158*** |
| 6 kk: ols | 0,085*** | 0,121*** | 0,132*** | 0,097*** | 6 kk: ols | -162 | 3440*** | 3907*** | 4441*** |
| 6 kk: psm ATT | 0,063*** | 0,103*** | 0,130*** | 0,064*** | 6 kk: psm ATT | -882* | 2785*** | 3019*** | 3346*** |
| erotus (ols-psm): | 0,021 | 0,018 | 0,002 | 0,032 | erotus (ols-psm): | 720 | 655 | 888 | 1095 |
| 12 kk keskiarvoerotus: | 0,034** | 0,158*** | 0,187*** | 0,206*** | 12 kk keskiarvoerotus: | 104,6 | 3337*** | 6229*** | 6973*** |
| 12 kk: ols | -0,006 | 0,099*** | 0,118*** | 0,136*** | 12 kk: ols | -728*** | 1658*** | 4202*** | 4671*** |
| 12 kk: psm ATT | -0,038* | 0,075*** | 0,111*** | 0,132*** | 12 kk: psm ATT | -1024*** | 1269** | 4413*** | 5011*** |
| erotus (ols-psm): | 0,032 | 0,024 | 0,007 | 0,004 | erotus (ols-psm): | 296 | 389 | -211 | -340 |
| Työpäivät avoimilla työmarkkinoilla | | | | | | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | | | | |
| 1 kk keskiarvoerotus: | 14,85*** | 47,28*** | 54,55*** | 53,76*** | | | | | |
| 1 kk: ols | 11,55*** | 35,93*** | 41,49*** | 39,00*** | | | | | |
| 1 kk: psm ATT | 5,06 | 31,09*** | 35,38*** | 34,00*** | | | | | |
| erotus (ols-psm): | 6,49 | 4,84 | 6,11 | 5,00 | | | | | |
| 6 kk keskiarvoerotus: | 19,41*** | 70,16*** | 73,81*** | 75,84*** | | | | | |
| 6 kk: ols | 3,95 | 42,93*** | 44,63*** | 45,56*** | | | | | |
| 6 kk: psm ATT | -3,85 | 35,64*** | 37,22*** | 32,18*** | | | | | |
| erotus (ols-psm): | 7,80 | 7,29 | 7,41 | 13,38 | | | | | |
| 12 kk keskiarvoerotus: | -2,371 | 34,64*** | 68,47*** | 81,26*** | | | | | |
| 12 kk: ols | -11,70*** | 13,09** | 43,67*** | 54,89*** | | | | | |
| 12 kk: psm ATT | -15,45*** | 1,793 | 38,62*** | 50,51*** | | | | | |
| erotus (ols-psm): | 3,75 | 11,30 | 5,05 | 4,38 | | | | | |

Huom. keskiarvoerotus: selitettävän keskiarvojen erotus osallistuja- ja vertailuryhmässä ennen taustekijöiden kaltaistamista, ols: pienimmän neliösumman estimaatti, psm ATT: toimenpiteeseen osallistuneiden keskimääräinen treatment-vaikutus, ***p<0.01, ** p<0.0, * p<0.1

Kaltaistaminen tuottaa vajaan 10 prosenttiyksikköä vertailuryhmää korkeamman työllisyysosuuden ammatilliseen työvoimakoulutukseen kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuneille henkilöille.³³ Työsuhdepäiviä osallistujilla on puolestaan 38 päivää ja palkkatuloja noin 3500 enemmän kuin kaltaistetuilla verrokeilla. Mallin tuottama noin 10 prosenttiyksikön työllisyysero voidaan suhteuttaa vuoden 2014 lopulla vallitsevaan 41 % työllisyysosuuteen,

32 Tämän hankkeen aikarajoitusten puitteissa ei ollut mahdollista raportoida tuloksia vaihtoehtoisilla kaltaistamismenetelmillä. Käytännössä eri menetelmät antavat kuitenkin hyvin lähellä toisiaan olevia tuloksia. Tämä ei ole yllättävää, sillä käytettävissä oleva tutkimusaineisto on poikkeuksellisen laaja ja rikas tietosisällöltään (kokonaisaineisto sisältää käytännössä kaikki työttömyys ja työvoimapalvelujaksot).

33 Osallistujille on pöimittu mukaan yksi verrokkihenkilö. Ammatilliselle työvoimakoulutukselle teimme myös vaihtoehtoisen kaltaistamisen, jossa kullekin osallistujalle valittiin viisi lähintä verrokkia. Tällä oli hyvin vähän merkitystä vaikutusarvion kannalta. Vuodelle 2014 saatiin 1, 6 ja 12 kuukauden estimaatteiksi: 0,098***, 0,078*** ja 0,127***.

jolloin työllisyyden suhteelliseksi muutokseksi saadaan 24 %. Työsuhdepäiviä³⁴ oli puolestaan keskimäärin 150 keskimääräisten palkkatulojen ollessa noin 12 800 euroa (20 200 niille, joilla oli palkkatuloja). Kaltaistamismenetelmän ammatilliselle työvoimakoulutukselle tuottamat vaikutusarviot ovat aiempia suomalaisia tutkimuksia pitkäkestoisempia ja vaikuttavat varsin mittavilta. Tulos ei kuitenkaan ole aivan poikkeuksellinen menetelmän tuottamaksi vaikutusarvioksi. Vastaavia työvoimakoulutusta koskevia kaltaistamistuloksia saksalaisella tutkimusaineistolla on löydettävissä esimerkiksi Lechner, Miquel ja Wunsch (2011) tutkimuksessa. Koska raportoitamme tulokset eroavat jonkin verran aiemmista suomalaisista tutkimuksista on kuitenkin syytä tarkastella hieman tarkemmin taustalla olevia syitä. Näihin palaamme hieman tarkemmin tämän luvun lopussa.

Julkisen sektorin palkkatuen kohdalla eri menetelmien tuottamat tulokset ovat selvästi ammatillista työvoimakoulutusta maltillisempia (taulukko 3.3). Tarkastelujakson lopulla erot työllistyneiden osuuksissa ovat 1 ja 6 kuukauden työttömyyden jälkeen 2-4 prosenttiyksikköä, eivätkä erot muodostu tilastollisesti merkitseviksi. Vastaavaan tapaan myös työsuhdepäivissä avoimilla työmarkkinoilla ja vuosittaisissa palkkatuloissa mitatut erot ryhmien välillä jäävät pienehköiksi. Sen sijaan 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllistyneiden osuuksissa ilmenee tilastollisesti merkitseviä ja positiivisia eroja.

Taulukko 3.3. Kaltaistamisen tuottamat vaikutusarviot: julkisen sektorin palkkatuki

| | Todennäköisyys olla työllinen vuoden lopussa | | | | | Palkkatulot, euroa | | | |
|-------------------------------------|--|-----------|----------|-----------|------------------------|--------------------|---------|--------|---------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 1 kk keskiarvoerotus: | -0,036** | -0,013 | 0,020 | -0,009 | 1 kk keskiarvoerotus: | 2964*** | -340 | -689 | -453 |
| 1 kk: ols | -0,134*** | -0,072*** | -0,023 | -0,043*** | 1 kk: ols | 264 | -1044** | -819* | -372 |
| 1 kk: psm ATT | -0,116*** | -0,062** | 0,0108 | -0,039 | 1 kk: psm ATT | 1208** | -403 | -374 | -92 |
| erotus (ols-psm): | -0,018 | -0,010 | -0,034 | -0,004 | erotus (ols-psm): | -944 | -641 | -445 | -280 |
| 6 kk keskiarvoerotus: | -0,0002 | -0,0334 | 0,005 | -0,0001 | 6 kk keskiarvoerotus: | 6275*** | 916 | -406 | 49 |
| 6 kk: ols | -0,042* | -0,043* | 0,0108 | 0,007 | 6 kk: ols | 4211*** | 535 | -258 | 467 |
| 6 kk: psm ATT | -0,019 | -0,003 | 0,041 | 0,022 | 6 kk: psm ATT | 5754*** | 2164*** | 261 | 479 |
| erotus (ols-psm): | -0,023 | -0,040 | -0,030 | -0,015 | erotus (ols-psm): | -1543 | -1629 | -519 | -12 |
| 12 kk keskiarvoerotus: | -0,017 | 0,059*** | 0,037 | 0,064*** | 12 kk keskiarvoerotus: | 6111*** | 5008*** | 1417** | 1638** |
| 12 kk: ols | -0,022 | 0,055*** | 0,036* | 0,061*** | 12 kk: ols | 5920*** | 4476*** | 1106* | 1598** |
| 12 kk: psm ATT | -0,021 | 0,072** | 0,072** | 0,099*** | 12 kk: psm ATT | 6114*** | 4600*** | 1565** | 2210*** |
| erotus (ols-psm): | -0,001 | -0,017 | -0,037 | -0,038 | erotus (ols-psm): | -194 | -124 | -459 | -612 |
| Työpäivät avoimilla työmarkkinoilla | | | | | | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | | | | |
| 1 kk keskiarvoerotus: | -19,33*** | -9,40 | -2,30 | -3,03 | | | | | |
| 1 kk: ols | -62,00*** | -25,09*** | -11,81** | -8,43* | | | | | |
| 1 kk: psm ATT | -52,18*** | -27,37*** | -14,17* | -8,40 | | | | | |
| erotus (ols-psm): | -9,82 | 2,28 | 2,36 | -0,03 | | | | | |
| 6 kk keskiarvoerotus: | -11,24** | -11,02 | -3,30 | 3,32 | | | | | |
| 6 kk: ols | -36,70*** | -16,82** | -1,70 | 7,85 | | | | | |
| 6 kk: psm ATT | -13,46* | 0,56 | 5,90 | 13,47 | | | | | |
| erotus (ols-psm): | -23,24 | -17,38 | -7,60 | -5,62 | | | | | |
| 12 kk keskiarvoerotus: | -6,59* | 7,34 | 6,72 | 14,33* | | | | | |
| 12 kk: ols | -8,67** | 4,06 | 5,99 | 13,94** | | | | | |
| 12 kk: psm ATT | -10,57** | 2,54 | 16,30* | 23,31** | | | | | |
| erotus (ols-psm): | 1,90 | 1,52 | -10,31 | -9,37 | | | | | |

Huom. keskiarvoerotus: selitettävän keskiarvojen erotus osallistuja- ja vertailuryhmässä ennen taustekijöiden kaltaistamista, ols: pienimmän neliosuman estimaatti, psm ATT: toimenpiteeseen osallistuneiden keskimääräinen treatment-vaikutus, ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

34 Kyseessä ovat jaksosten alkamis- ja päättymispäivämääristä lasketut kalenteripäivät eivät varsinaiset toteutuneet työpäivät.

Yrityksissä palkkatuella olleille kaltaistaminen tuottaa ammatillista työvoimakoulutusta vastaa-
via suurehkoja eroja osallistujien ja vertailuryhmän työllisyydessä (taulukko 3.4). Kaltaistami-
sen jälkeen ero työllisyysosuuksissa on palkkatuella yrityksiin sijoittuneiden ja vertailuryhmän
välillä noin 10 prosenttiyksikön luokkaa lyhyemmällä 1 ja 6 kuukauden työttömyyden kestoilla.
Pidemmällä työttömyysjaksoilla kaltaistamisen jälkeiset erot muodostuvat vielä tätäkin suu-
remmiksi.

Yleispiirteiltään kaltaistamisen palkkatukijaksoille tuottamat tulokset vertautuvat hyvin aiem-
paan kansainväliseen tutkimusnäyttöön. Yksityisen sektorin palkkatuen on useissa tutkimuk-
sissa arvioitu edistävän osallistujien työllistymistä, kun taas julkisen sektorin palkkatuen vai-
kutukset on tyypillisesti arvioitu vähäisiksi. Yksityisen sektorin tukityöllistämishjelmillä on
meta-analyyseihin mukaan lyhyellä aikavälillä vain pieniä vaikutuksia, jotka kasvavat keskipit-
källä ja pitkällä aikavälillä.

Taulukko 3.4. Kaltaistamisen tuottamat vaikutusarviot: yritysten palkkatuki

| Todennäköisyys olla työllinen vuoden lopussa | | | | | Palkkatulot, euroa | | | | |
|--|----------|----------|----------|-----------|------------------------|---------|----------|---------|---------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 1 kk keskiarvoerotus: | 0,271*** | 0,242*** | 0,215*** | 0,196*** | 1 kk keskiarvoerotus: | 7983*** | 6157*** | 5423*** | 5145*** |
| 1 kk: ols | 0,104*** | 0,111*** | 0,099*** | 0,084*** | 1 kk: ols | 3496*** | 2980*** | 2572*** | 2176*** |
| 1 kk: psm ATT | 0,107*** | 0,120*** | 0,107*** | 0,098*** | 1 kk: psm ATT | 4148*** | 3225*** | 3041*** | 2458*** |
| erotus (ols-psm): | -0,003 | -0,009 | -0,008 | -0,013 | erotus (ols-psm): | -652 | -245 | -469 | -282 |
| 6 kk keskiarvoerotus: | 0,196*** | 0,196*** | 0,155*** | 0,145*** | 6 kk keskiarvoerotus: | 8843*** | 7251*** | 4836*** | 4759*** |
| 6 kk: ols | 0,134*** | 0,154*** | 0,122*** | 0,113*** | 6 kk: ols | 6913*** | 6294*** | 4111*** | 4003*** |
| 6 kk: psm ATT | 0,129*** | 0,120*** | 0,129*** | 0,116*** | 6 kk: psm ATT | 7768*** | 7422*** | 4084*** | 3882*** |
| erotus (ols-psm): | 0,005 | 0,034 | -0,007 | -0,003 | erotus (ols-psm): | -855 | -1128 | 27 | 121 |
| 12 kk keskiarvoerotus: | 0,216*** | 0,285*** | 0,255*** | 0,291*** | 12 kk keskiarvoerotus: | 8276*** | 11991*** | 9331*** | 9248*** |
| 12 kk: ols | 0,187*** | 0,242*** | 0,209*** | 0,245*** | 12 kk: ols | 7852*** | 10760*** | 8032*** | 7851*** |
| 12 kk: psm ATT | 0,202*** | 0,282*** | 0,196*** | 0,227*** | 12 kk: psm ATT | 8466*** | 11936*** | 7778*** | 7491*** |
| erotus (ols-psm): | -0,015 | -0,040 | 0,013 | 0,018 | erotus (ols-psm): | -614 | -1176 | 254 | 360 |
| Työpäivät avoimilla työmarkkinoilla | | | | | | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | | | | |
| 1 kk keskiarvoerotus: | 59,08*** | 84,94*** | 71,07*** | 66,32*** | | | | | |
| 1 kk: ols | -4,87 | 40,05*** | 32,53*** | 30,42*** | | | | | |
| 1 kk: psm ATT | 1,78 | 39,34*** | 36,76*** | 33,92*** | | | | | |
| erotus (ols-psm): | -6,65 | 0,71 | -4,23 | -3,50 | | | | | |
| 6 kk keskiarvoerotus: | 25,68*** | 89,45*** | 69,04*** | 64,90*** | | | | | |
| 6 kk: ols | -1,57 | 70,57*** | 55,26*** | 53,00*** | | | | | |
| 6 kk: psm ATT | 4,438 | 78,51*** | 44,98*** | 55,34*** | | | | | |
| erotus (ols-psm): | -6,01 | -7,94 | 10,28 | -2,34 | | | | | |
| 12 kk keskiarvoerotus: | 16,21*** | 95,60*** | 103,3*** | 102,00*** | | | | | |
| 12 kk: ols | 10,34** | 80,39*** | 86,63*** | 84,95*** | | | | | |
| 12 kk: psm ATT | 8,85 | 88,74*** | 86,03*** | 75,90*** | | | | | |
| erotus (ols-psm): | 1,49 | -8,35 | 0,60 | 9,05 | | | | | |

Huom. keskiarvoerotus: selitettävän keskiarvojen erotus osallistuja- ja vertailuryhmässä ennen taustekijöiden kaltaistamista, ols: pienimmän neliosumman
estimaatti, psm ATT: toimenpiteeseen osallistuneiden keskimääräinen treatment-vaikutus, ***p<0.01, ** p<0.0, * p<0.1

Kohderyhmittäisiä tarkasteluja

Kokonaisaineiston lisäksi tarkastelimme työvoimapaaluiden vaikuttavuutta erikseen muuta-
massa osallistujaryhmässä. Liitteen 3.3 tulosten perusteella kaltaistamismenetelmän tuotta-
mat kohderyhmittäiset vaikutusarviot eroavat jonkin verran yllämainituista. Muutokset koh-
dentuvat pääasiassa kaltaistamistulosten suuruusluokkaan kertomien etumerkkien pysyessä
yleensä samoina.

Ensimmäistä kertaa työvoimapaaluiden piiriin tulevilla ero kokonaisaineistosta saataviin tu-
loksiin on melko pieni. Paikoin vaikutusarviot ovat ensikertalaisille jopa vähän suurempia kuin

kokonaisaineistossa. Ensimmäistä kertaa työvoimapalveluiden piiriin tulevien lisäksi voi olla mielekästä tarkastella aiemmissa luvuissa kuvattuja työuralta äskettäin työttömäksi jääneitä.³⁵ Tässä ryhmässä ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneet ja verrokityöttömät ovat aiempien vuosien työllisyydeltään ja toimenpidehistorialtaan hyvin lähellä toisiaan, vaikka muissa taustamuuttujissa on edelleen eroja. Kaltaistamisen jälkeisessä vertailussa ”työuralta työttömäksi” tulleiden osallistujien työllisyys näyttäisi kehittyvän seurantaperiodilla 2011–2014 melko hyvin suhteessa samanlaisiin vertailutyöttömiin. Ero kokonaisaineiston tuloksiin jää tässäkin tapauksessa pienehköksi.

Hieman yllättäen kaltaistaminen tuottaa suurimmat vaikutusarviot ammatilliselle työvoimakoulutukselle yli 50-vuotiaiden ryhmässä. Tässä kohderyhmässä vaikutusarviot ovat selkeästi suurempia kuin kokonaisaineistosta. Alle 30-vuotiailla perusasteen suorittaneilla työvoimakoulutuksen tulokset ovat vähän pienempiä kuin vanhemmissa ikäryhmissä mutta silti edelleen positiivista ja pääosin tilastollisesti merkitsevää. Julkisen sektorin palkkatuen vaikutus eroaa vain vähän yli 50-vuotiaiden ja kokonaisaineiston välillä.³⁶

Työvoimapalveluiden tehokkuus saattaa toki vaihdella monien muidenkin taustatekijöiden suhteen.³⁷ Esimerkiksi naisille kaltaistamistulokset ovat ammatilliselle työvoimakoulutukselle jonkin verran kokonaisaineistolla raportoituja suurempia. Koulutusasteista keskiasteen koulutuksen suorittaneet ovat selkeästi suurin ammatillisen työvoimakoulutuksen osallistujaryhmä. Keskiasteen koulutuksen suorittaneille tulokset ovat pääosin jonkin verran pienempiä ja osin samansuuruisia kuin kokonaisaineistossa. Sekä julkisen sektorin että yritysten palkkatuen osalta sukupuolittaiset erot tuloksissa ovat pieniä. Pääosin myös erot koulutusasteittain estimoiduissa malleissa olivat pieniä.³⁸

Kuntouttava työtoiminta

Pitkäaikaistyöttömät muodostavat keskeisen työvoimapolitiikan kohderyhmän. Tutkimusasetelmassamme vaikuttavuutta arvioidaan eripituisten työttömyysjaksojen jälkeen työvoimapalveluihin siirtyneiden ryhmissä. Tällöin 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden kohdalla puhutaan yleisesti pitkäaikaistyöttömistä. Ammatillisen työvoimakoulutuksen osalta mallin tuottamat tulokset eroavat jonkin verran toimenpiteen aloittamisajankohdan suhteen. Pidemmän työttömyyden jälkeen työvoimakoulutuksen aloittaneille saimme jonkin verran suurempia työllisyyseroja kuin 1 ja 6 kuukauden ryhmille. Myös julkisen ja yksityisen sektorin palkkatuetettujen työllisyys kehittyi kaltaistettua vertailuryhmää paremmin pidemmän 12 kuukauden työttömyysjakson jälkeen osallistuneilla. Toisaalta pitkään työttömänä olleet päätyvät useasti kuntouttavaan työtoimintaan. Tämän takia tarkastelemme seuraavaksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden työllisyyskehitystä.

Alkaneisiin työttömyysjaksoihin perustuva tutkimusasetelma ei lähtökohtaisesti sovellu kovinkaan hyvin pitkäaikaistyöttömille. Pidemmän 12 kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen työvoimapalveluihin osallistuvilla otoskoot jäävät pienehköiksi. Lisäksi vuonna 2010 alkaneita työttömyysjaksoja voi edeltää aiempi työttömyys- ja toimenpidehistoria, jossa on ollut eri syistä katkoksia.

Aineistoon poimituilla henkilöillä on siis aiemmin voinut olla useita työttömyysjaksoja ja ensimmäistä kertaa työvoimapalveluiden piiriin tulevien ryhmää lukuun ottamatta osallistumista erilaisiin työvoimapolitiikan toimenpiteisiin. Tämä koskee erityisesti kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneita. Valtaosalla heistä on takanaan pidempi työttömyyshistoria ja käytännössä kaikilla on ainakin jonkinlaista taustaa työvoimapalveluissa. Tästä kertoo jo sekin, että kuntouttavaa työtoimintaa ei lueta varsinaisiin työvoimapalveluihin, vaan se kuuluu aktivoivan sosiaalipolitiikan piiriin. Kaikkien vertailutyöttömien joukosta pitäisikin löytää vastaavanlaisia pitkään työttömänä olleita, jotka eivät ainakaan vielä osallistu kuntouttavaan työtoimintaan. Kuntouttavan työtoimintaan osallistuvat ovat taustaltaan kaikkia vertailutyöttömiä selvästi heikommin työllistyvä ryhmä, kuten kuvioista 3.7 nähdään. Avoimilla työmarkkinoilla työllisenä

35 Luvussa 2.2 esityksestä hieman poiketen ”työuralta työttömäksi” ryhmä määriteltiin tässä osiossa niin, että heillä on taustallaan vähintään 18 työkuukautta vuosina 2008–2009, eivätkä he olleet osallistuneet työvoimapalveluihin ko. vuosina.

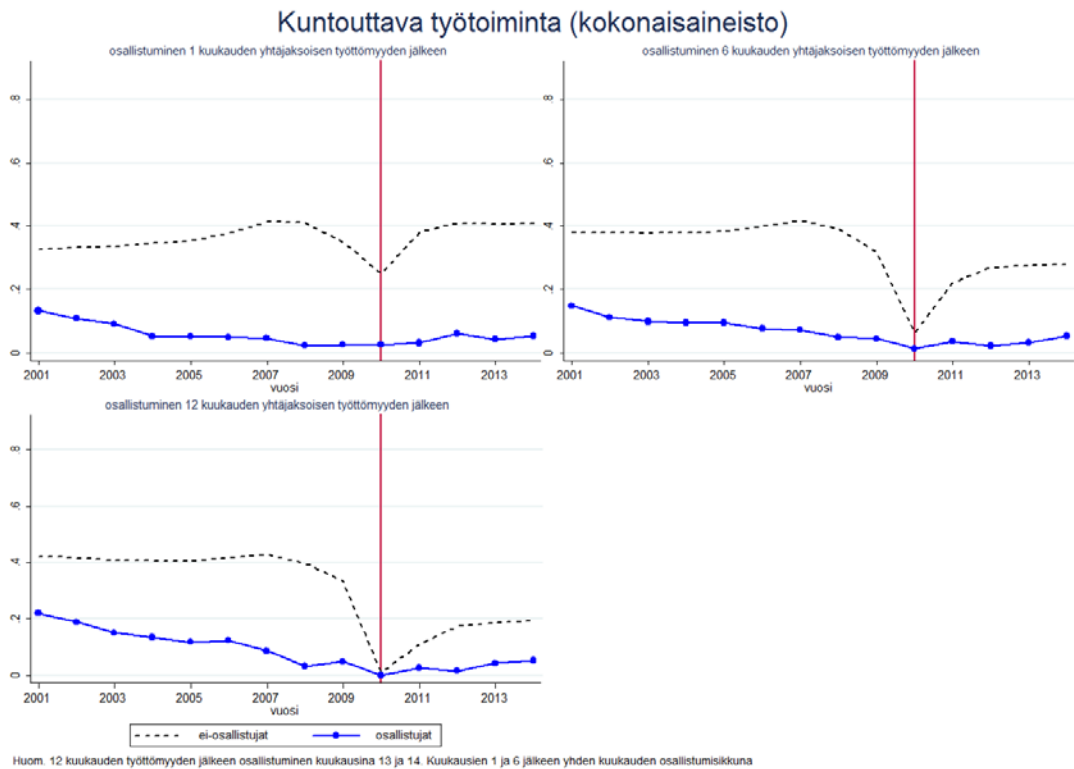
36 Merkittävä osa palkkatuetuista julkisella sektorilla on yli 50-vuotiaita, mikä ”vetää” tuloksia kokonaisaineistossa.

37 Näitä kokeiluja teimme pienimmän neliösumman menetelmällä vain vuoden 2014 lopun työllisyyttä selitettävälle muuttujalle.

38 Saamme kuitenkin jonkin verran viitteitä siitä, että pidemmän 12 kuukauden työttömyyden jälkeen julkisen sektorin palkkatuelle siirtyneiden suurehko vaikutusarviot olisivat peräisin muista kuin keskiasteen koulutuksen suorittaneiden ryhmästä.

olleiden osuus on edellisvuosina ollut jopa alle 5 prosenttia, kun kaikilla aineiston vertailutyöttömillä työllisten osuus oli keskimäärin enimmillään noin 40 prosentin luokkaa. Aiemmissa luvuissa kuvatut ”kroonisesti työttömät” ovat kuntouttavan työtoiminnan tärkeä osallistujaryhmä. Esimerkiksi kuukauden työttömyysjakson jälkeen kuntouttavaan työtoimintaan siirtyneistä 770 henkilöstä 419 kuuluu raportin alkuosassa määriteltyihin kroonisesti työttömiin. Jos kuvioon 3.7 piirrettäisiin vastaava käyrä kaikille kroonisesti työttömille, niin kyseisten ryhmän työllisyysosuudet vuoden lopussa olisivat lähellä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden lukuja.

Kuvio 3.7. Työllisenä vuoden lopussa olleiden suhteelliset osuudet ennen kaltaistamista



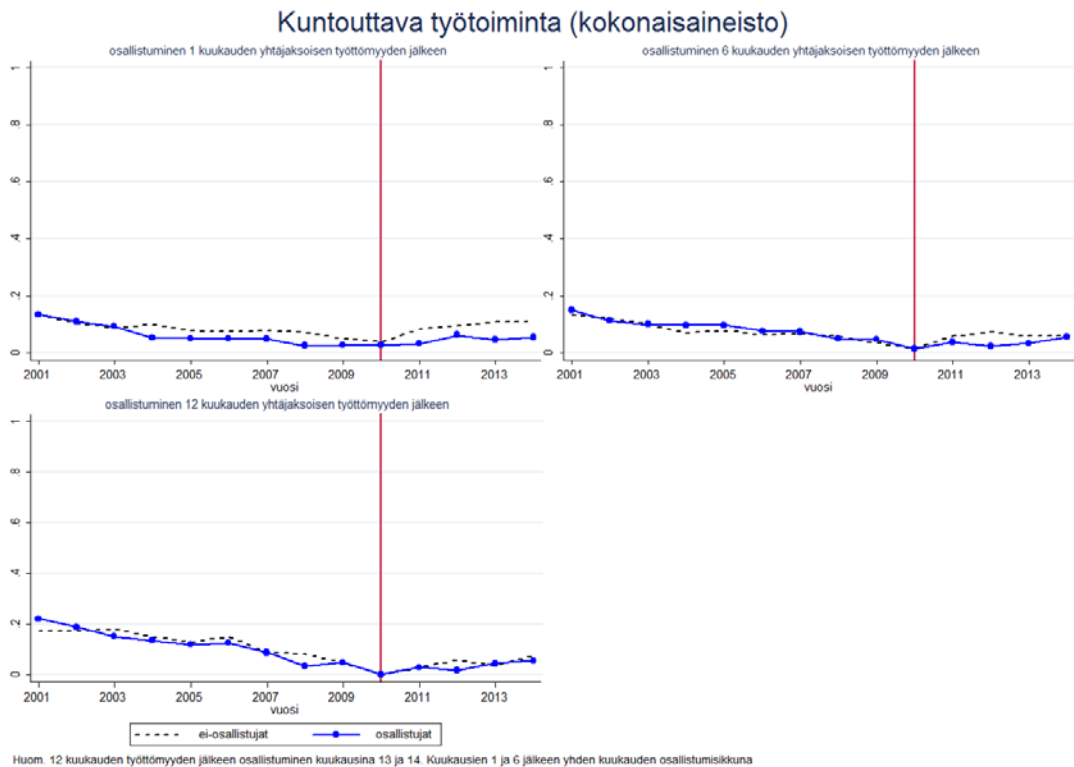
Kaltaistamisen jälkeen työllisyserot kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden ja vertailuryhmän välillä häviävät ennen vuotta 2010 (kuvio 3.8). Seurantaperiodilla 2011–2014 työllisyyden todennäköisyyksissä ei myöskään ole suuria eroja. Vuoden lopussa työllisenä olleiden suhteellinen osuus on pieni sekä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneilla että kaltaistetuilla vertailutyöttömillä. Tarkastelun rajaaminen kaikkien kuntouttavaan toimintaan osallistuneiden sijasta ”kroonisten” työttömien kohderyhmään ei ilmeisesti juurikaan muuttaisi näitä tuloksia. Toisin sanoen osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan ei juuri vaikuta tulevaan työllisyyden todennäköisyyteen.

Kuntouttavan työtoiminnan osalta merkillepantavaa on se, että osallistujien keskimääräinen työllisyys on aina ollut matalalla tasolla, eikä se oleellisesti kohene seuranta-ajan loppuun mennessä. Lisäksi on tiedossa, että osa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvista pysyy mukana työtoiminnassa useiden vuosien ajan. Vuonna 2010 alkaneen työttömyysjakson jälkeen kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista lähes 40 prosentilla oli kuntouttavan työtoiminnan päiviä edelleen vuonna 2014. Kaikesta huolimatta osallistujien keskimääräinen työllisyys pysyy suunnilleen samalla tasolla kuin havaituilta taustatekijöiltään samanlaisilla vertailutyöttömillä.

Kuntouttava työtoiminta poikkeaa muista toimenpiteistä siinä, että edes lyhyemmän työttömyyden keston jälkeen toimenpiteisiin osallistuminen ei seuranta-ajan loppuun mennessä palaudu vuotta 2010 edeltäneelle tasolle. Tämä selittyy pitkälti sillä, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvilla on taustallaan lähes poikkeuksetta pidempi työttömyyshistoria, ja kyse on ilmeisesti lähinnä teknisestä katkoksesta työttömyysjaksossa.

Kroonisesti työttömät ja kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmät osallistuvat tietysti myös muihin työvoimapalveluihin. Alkaneisiin työttömyysjaksoihin perustuvassa tutkimusasetelmassa otoskoot kuitenkin jäävät kuntouttavaa työtoimintaa ja osin julkisen sektorin palkkatukea lukuun ottamatta pieniksi. Julkisen sektorin palkkatuelle tehdyissä estimointikokeiluissa osallistuminen ei nostanut työllisenä olemisen todennäköisyyttä. Kuten aiemmissa luvuissa jo todettiin kuntouttavaan työtoimintaan suuntautuneet työttömät osallistuvat jatkossa enää melko harvoin ammatilliseen työvoimakoulutukseen.

Kuvio 3.8. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden ja kaltaistettujen vertailutyöttömien vuoden lopun työllisyyden todennäköisyydet



Omaehtoisesti opiskelevien työllisyyskehityksen seuranta

Omaehtoinen opiskelu ei varsinaisesti kuulu työvoimapalveluihin, sillä kyseessä on koulutuspolitiikan alueelle kuuluva toimenpide. Omaehtoisesti opiskelevat työttömät kuitenkin laskeaan työvoimapalveluiden tavoin mukaan työttömien aktivointiasteeseen. Omaehtoinen opiskelu tuli mahdolliseksi vuonna 2010, ja sen suosio on jatkuvasti kasvanut. Jo vuonna 2015 aktivointiasteeseen kuuluvia omaehtoisesti työttömyystuella opiskelevia henkilöitä oli keskimäärin yli 30 000 (VM). Uutena toimenpiteenä omaehtoinen opiskelu voisi periaatteessa soveltua hyvin vaikuttavuusarvioinnin kohteeksi. Ei-kokeellista arviointia kuitenkin hankaloittaa se, että omaehtoisesti opiskelevat muodostavat luultavasti vielä työvoimakoulutettuja valikoituneemman ryhmän.

Työttömyysetuutta opiskelun ajalta voivat saada vähintään 25-vuotiaat työttömät työnhakijat, joten rajaudumme tarkasteluissa kyseiseen ikäryhmään.³⁹ Työttömyysetuuden saaminen edellyttää myös päätoimista opiskelua. Opiskelun kestolle ei sinänsä ole asetettu rajoituksia, mutta työttömyysetuutta on mahdollista saada enintään 24 kuukautta opintokokonaisuutta kohden.

Omaehtoisen opiskelun edellytyksenä on, että TE-toimisto arvioi opiskelun ammattitaidon ja työllistymisedellytysten kohentamisen kannalta tarpeelliseksi, ja siitä on sovittu työllistymissuunnitelmassa. Opiskeluun pääsy riippuu siis myös TE-toimistojen asiantuntijoiden teke-

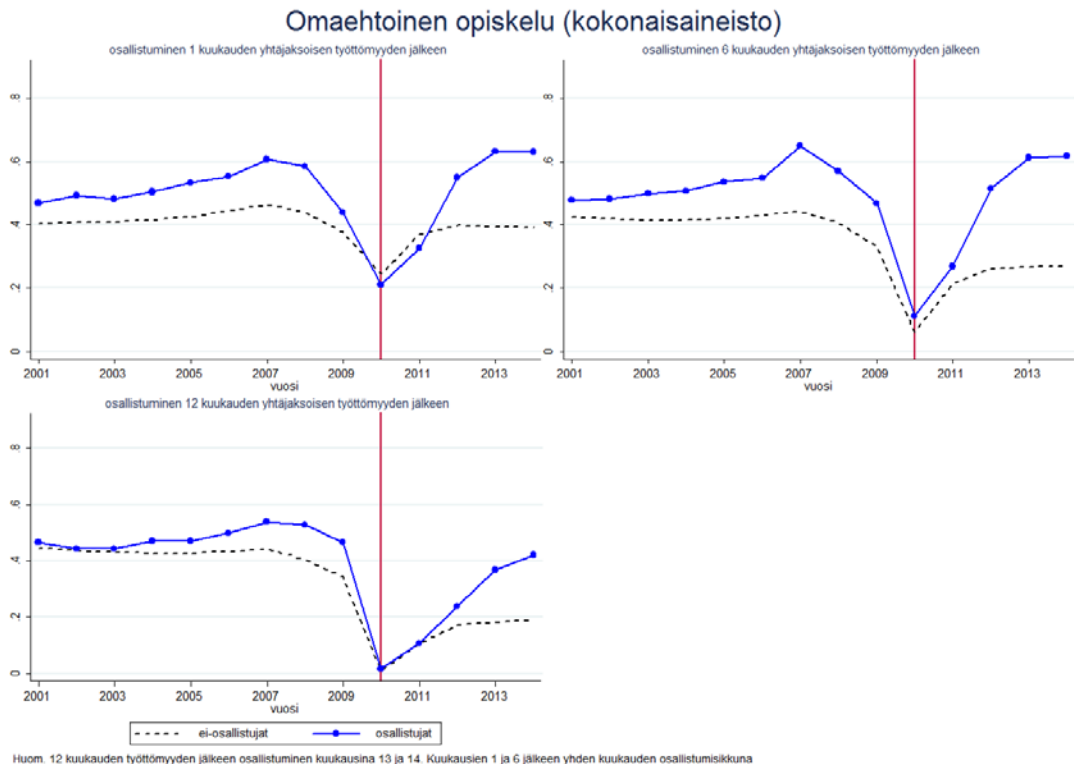
³⁹ Myös nuoremmat voivat suorittaa esimerkiksi lukio-opinnot loppuun omaehtoisena opiskeluna.

mistä tulkinnoista, joissa voi olla jonkin verran vaihtelua. Toisin kuin ammatillisessa työvoimakoulutuksessa opiskelijavalinta tapahtuu oppilaitoksissa, eivätkä TE-toimistot toimi koulutuksen hankkijoina.

Liite 3.1 osoittaa omaehtoisesti opiskelevien eroavan taustaominaisuuksiltaan muista työttömistä. Enemmistö aineiston opiskelijoista on naisia, nuorehkoja ja myös koulutustaso on selvästi työttömiä parempi. Parisuhteessa olevien osuus korostuu ryhmässä, kun taas yksinasuvia on keskimääräistä vähemmän. Omaehtoisesti opiskelevat ovat olleet työssä avoimilla työmarkkinoilla muita aineiston työttömiä enemmän. Vastaavasti työttömyys aiempina vuosina ei ole yhtä yleistä kuin vertailutyöttömillä. Osallistuminen työvoimapalveluihin on myös ollut jonkin verran vähäisempää. Alueelliset erot vertailutyöttömiin ovat tämän tarkastelun perusteella pienehköjä.

Kuviosta 3.9 nähdään, että omaehtoisesti opiskelleet ovat aiemmalta työllisyydeltään selvästi muita työttömiä parempi ryhmä. Erityisesti tämä näkyy 1 ja 6 kuukauden työttömyysjakson jälkeen opiskelunsa aloittaneiden ryhmissä. Kaltaistamisen jälkeen tilanne ennen vuotta 2010 tasoittuu, mutta seuranta-ajalla 2011–2014 omaehtoisesti opiskelleiden työllisyys nousee uudestaan jonkin verran aiempaa korkeammalle tasolle (kuvio 3.10). Ennen ja jälkeen vertailu osoittaa, että 1 ja 6 kuukauden työttömyyden jälkeen opiskelun aloittaneiden työllisyys ylittää tarkasteluperiodin lopussa vuotta 2010 edeltäneen tason. Sen sijaan 12 kuukauden työttömyyden jälkeen opiskelun aloittaneiden ryhmän keskimääräinen työllisyys on vuoden 2014 lopussa vielä jonkin verran tämän tason alapuolella.

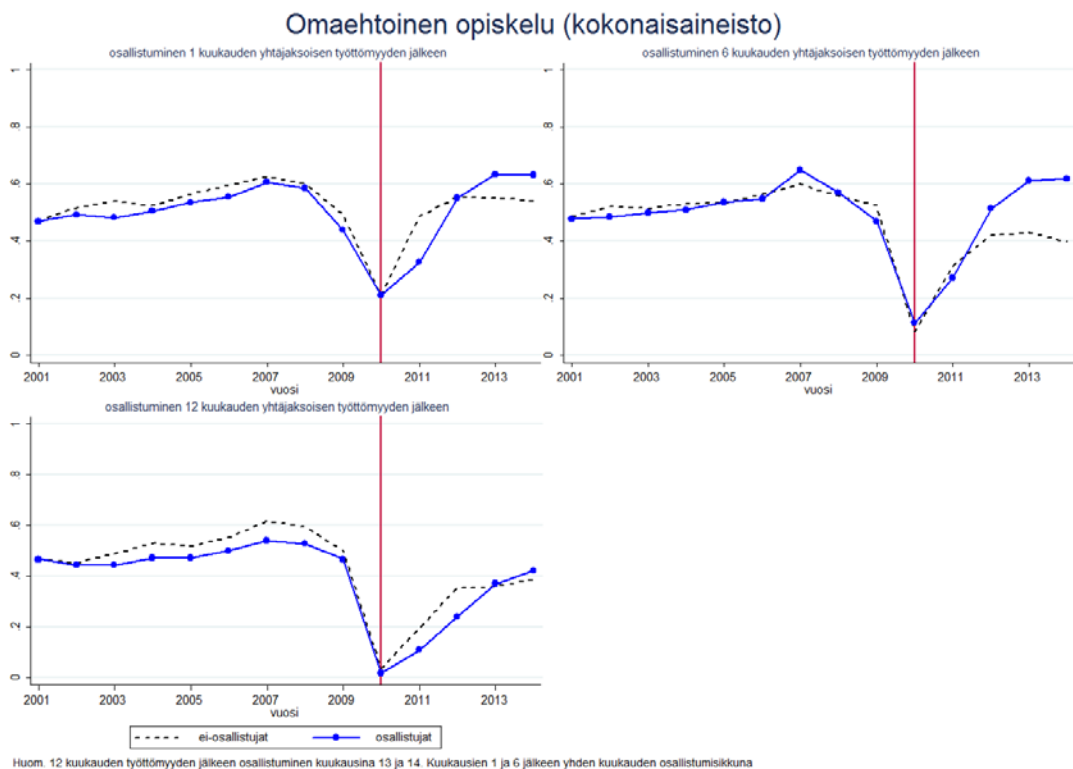
Kuvio 3.9. Työllisenä vuoden lopussa olleiden suhteelliset osuudet ennen kaltaistamista



Omaehtoisesti opiskelevien ja heille kaltaistetun vertailuryhmän työllisyysosuudet vaihtelevat seurannan aikana sen mukaan, missä vaiheessa työttömyyttä omaehtoinen opiskelu on aloitettu. Heti työttömyyden alussa ja 12 kuukauden työttömyysjakson jälkeen omaehtoisen opiskelun aloittaneet ovat seurantaajaksolla työllistyneet jotakuinkin yhtä hyvin kuin heille kaltaistetut verrokki. Tilanne on kuitenkin hyvin erilainen 6 työttömyyskuukauden kohdalla alkaneilla opiskelujaksoilla, jolloin ero työllisyyden todennäköisyydessä on yli 10 prosenttiyksikön luokkaa omaehtoisesti opiskelleiden eduksi. Tätä ei kuitenkaan pidä suoraviivaisesti tulkita omaehtoisen opiskelun työllisyysvaikutukseksi, sillä havaitsemattoman valikoitumisen merkitys saattaa hyvin olla suurempaa kuin vaikkapa ammatillisella työvoimakoulutuksella.

Tarkastelu osoittaa kuitenkin sen, että vaikka omaehtoisesti opiskelevien työllisyysasema heikkenee opiskelun aloittamisen takia, niin pidemmässä seurannassa heidän tilanteensa näyttää pääosin palautuvan ennalleen vuoden 2014 loppuun mennessä. Missä määrin havainto kertoo omaehtoisen opiskelun vaikutuksesta ja missä määrin ylipäätään muita paremista työllistymismahdollisuuksista jää kuitenkin epäselväksi. Joka tapauksessa 1 ja 6 kuukauden työttömyyden jälkeen opiskelun aloittaneista yli 60 % oli työssä avoimilla työmarkkinoilla vuoden 2014 lopussa.

Kuvio 3.10. Omaehtoisesti opiskelleiden ja kaltaistettujen vertailutyöttömien vuoden lopun työllisyyden todennäköisyydet



Kaltaistamisen onnistumisesta ja valikoitumisen merkityksestä

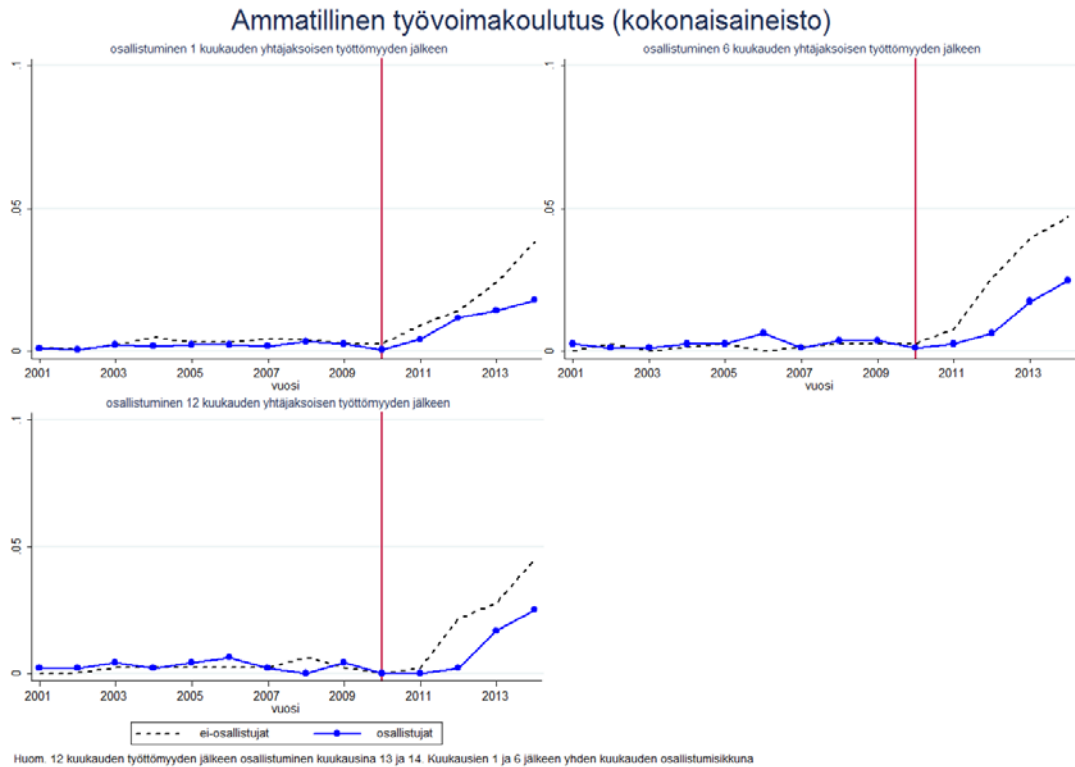
Toimenpiteiden keskimääräisten vaikutusten estimointi on ei-kokeellisen tutkimusaineiston tapauksessa mahdollista vain tiukkojen taustaoletusten voimassa ollessa. Ehkä keskeisin oletuksista on se, että havaitsemattomien taustamuuttujien oletetaan olevan samanlaisia osallistujien ja kaltaistettujen ei-osallistujien keskuudessa. Tämän oletuksen suora testaaminen ei kuitenkaan ole mahdollista, vaikka esimerkiksi taustamuuttujien tasapainottamista on mahdollista testata. Tyypillisesti kaltaistamismenetelmien soveltajat pyrkivät varmistamaan arvioidensa luotettavuuden erilaisten herkkyysanalyysien avulla.

Tässä tutkimuksessa työllisyystulokset olivat ammatilliselle työvoimakoulutukselle suurehkoja ja pysyviä. Onko ammatillisen työvoimakoulutuksen työllistävä vaikutus näin suuri, vai onko kyseessä osin valikoituminen? Tähän kysymykseen pyrimme tarjoamaan edes osittaisen vastauksen tarkastelemalla hieman laajemmin erilaisia siirtymiä työmarkkinatilojen välillä.

Kuviot 3.11 ja 3.12 osoittavat, että kaltaistetusta vertailuryhmästä siirrytään työvoimakoulutukseen osallistuneita useammin eläkkeelle tai muusta syystä työvoiman ulkopuolelle. Tämä kannattaa yhdistää aiempaan havaintoomme, jonka mukaan suurimmat työllisyyserot ryhmien välillä syntyivät vanhemmissa ikäluokissa. Ammatillinen työvoimakoulutus tuskin suoraan ehkäisee eläkkeelle (lähinnä työkyvyttömyyseläkkeelle) jäämistä. Luonnollisempi selitys on se, että ammatilliseen työvoimakoulutukseen valitaan tai valikoituu eri syistä työttömiä, joilla on ylipäätään paremmat edellytykset jatkaa työelämässä. Täysin ei toki voida sulkea

pois sitäkin, että muissa poistumisissa on myös kyse valikoitumisesta (ks. esim. Johansson 2006).

Kuvio 3.11. Kaltaistamisen jälkeinen todennäköisyys olla eläkkeellä vuoden lopussa osallistuja- ja verrokkiryhmässä



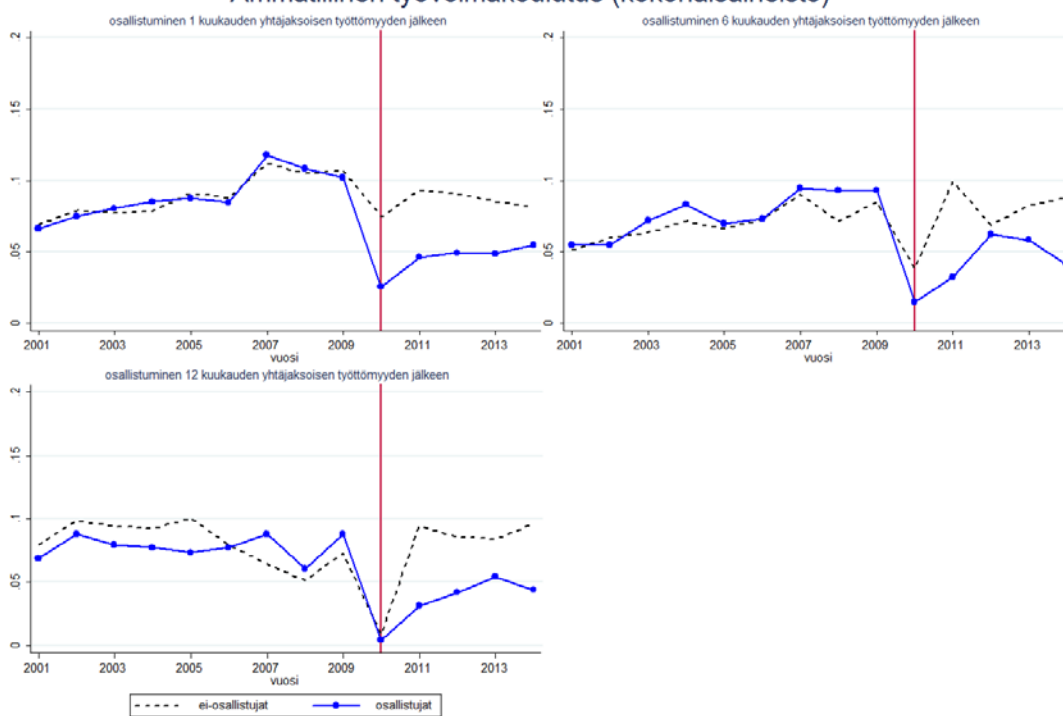
Hankkimalla malliin lisää selittäviä muuttujia voitaisiin valikoitumisen roolia mahdollisesti edelleen pienentää. Tämän tutkimuksen puitteissa estimoidut vaikutusarvot lähestyivät raportoituja tuloksia jo kohtuullisen pienellä selittävien muuttujien joukolla. Malliin tämän jälkeen lisätyillä taustamuuttujilla oli yleisesti ottaen enää vähän merkitystä. Toisaalta valikoituminen voi olla luonteeltaan sellaista, etteivät saatavissa olevat rekisterimuuttujat niitä edes kovin hyvin kuvaa. Erilaisiin kroonisiin sairauksiin, mielenterveyteen, omaishoittoon tai vaikkapa innostukseen liittyviä taustatekijöitä on joko hankala tai täysin mahdotonta löytää rekisteriaineistosta. Kaikki tällaiset tekijät vaikuttavat sekä toimenpiteisiin osallistumis- ja työllistymismahdollisuuksiin, jolloin ne sekoittuvat kaltaistamisen avulla saatuihin työllisyystuloksiin.

Ehkä paras esimerkki valikoitumisen merkityksestä on rekrytointikoulutus⁴⁰. Rekrytointikoulutukseen valikoitumisessa myös työnantajien rooli on erityisen keskeinen, ja periaatteessa koulutuksen hyväksytysti suorittaneet työllistyvät koulutusta tarjonneeseen yritykseen. Rekrytointikoulutuksen osalta voidaan ehkä ajatella, että ilman sitä työtön ei olisi työllistynyt ainakaan kyseiseen – koulutusta tarjonneeseen – työpaikkaan. Näin ollen vertailutyöttömien löytäminen rekrytointikoulutetuille voi olla vaikeaa. Käytännössä vertailutyöttömät saattavat olla niitä, joita koulutukseen päässeet syystä tai toisesta syrjäyttivät rekrytointiprosessissa. Mahdollisesti rekrytointikoulutettujen työllisyyden kehitystä pitäisikin työttömien sijasta verrata muihin yritykseen rekrytoituihin.

Kuvio 3.12. Kaltaistamisen jälkeinen todennäköisyys olla muusta syystä työvoiman ulkopuolella vuoden lopussa osallistuja- ja verrokkiryhmässä

40 Esimerkiksi kuukauden 1 jälkeen ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneista noin 6 prosentilla kyseessä oli rekrytointikoulutus. 89 prosentilla kyse oli kurssista yleishaussa. Loput olivat muita kursseja, kuten yksittäisiä koulutuspaikkoja jne.

Ammatillinen työvoimakoulutus (kokonaisaineisto)



Huom. 12 kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuminen kuukausina 13 ja 14. Kuukausien 1 ja 6 jälkeen yhden kuukauden osallistumisikkuna

Ammatillisen työvoimakoulutuksen kokonaisaineistossa rekrytointikoulutukseen yhden kuukauden työttömyyden jälkeen aloittaneista 141 työttömästä lähes 70 prosenttia (98 henkilöä) oli edelleen vuoden 2014 lopussa työllisenä. Vastaava kehitys tapahtuu keskimääräisissä työpäivissä ja tuloissa, jotka olivat selvästi suurempia kuin vertailutyöttömillä ja myös muihin ammatillisen työvoimakoulutuksen lajeihin osallistuneilla. Toisaalta ammatillisen työvoimakoulutuksen osalta voimme arvioida, että vertailukohteena ei sittenkään ole viivästetty osallistuminen ainakaan samantapaisiin toimenpiteisiin.⁴¹

Valikoitumisen merkitys ammatillisen työvoimakoulutuksen kannalta näyttäisi olevan joissain osallistujaryhmissä muita suurempaa. Mitä ikääntyneemmistä on kyse, sitä enemmän vertailuryhmään kaltaistuu seurantajaksolla eläkkeelle siirtyviä tai muutoin työvoimasta poistuvia. Vastaava ilmiö havaitaan nuoremmassakin ikäryhmissä mutta lievempänä. Työttömät naiset, jotka eivät valikoidu ammatilliseen työvoimakoulutukseen näyttäisivät siirtyvän seurantaperiodin aikana työvoiman ulkopuolelle (esimerkiksi kotihoidontuelle) osallistujia todennäköisemmin. Koulutusasteista perusasteen varassa olevat ja ylioppilaat saattavat kokeilujemme perusteella olla ongelmallisia ryhmiä.

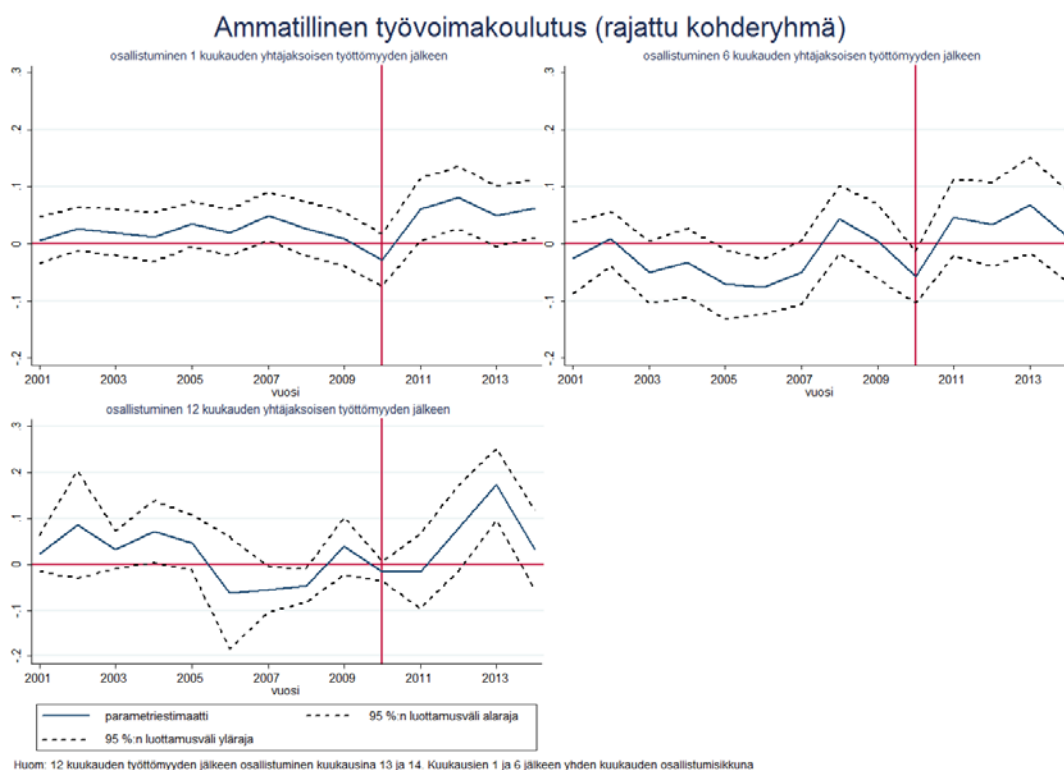
Yksi tapa helpottaa valikoitumisongelmaa on keskittyä arvioissa sellaisiin kohderyhmiin, joissa valikoitumisongelman voidaan olettaa olevan ainakin jonkin verran vähäisempi. Seuraavaksi tarkastelemme ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta alle 46-vuotiaiden vähintään keskiasteen koulutuksen suorittaneiden miesten ryhmässä. Lisäksi vertailuasetelmaa helpotetaan rajaamalla rekrytointikoulutukset pois aineistosta.⁴²

Kuvion 3.13 perusteella kaltaistaminen tuottaa tälle kohderyhmälle selvästi aiempaa maltillisempia tuloksia, sillä kahdeksan kaikkiaan kahdestatoista työllisyyseroista ei ylitä tilastollisen merkitsevyyden rajaa. Kuukauden työttömyyden jälkeen ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden työllisyysosuus avoimilla työmarkkinoilla on enimmillään vuonna 2012 noin 8 prosenttiyksikköä suurempi kuin vertailuryhmässä ja tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla. 6 kuukauden jälkeen osallistuneille tulokset ovat edelleen positiivisia mutta eivät enää tilastollisesti merkitseviä. Pidemmän 12 kuukauden työttömyysjakson jälkeen työvoimakoulutukseen osallistuneille kaltaistaminen tuottaa yhden merkitsevän työllisyyseron vuodelle 2013.

41 Vertailuryhmään kuuluvat osallistuivat seurantaperiodilla 2011–2014 palkkatuettuun työhön tai kuntouttavaan työtoimintaan selvästi enemmän kuin osallistujaryhmä. Sen sijaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneet suuntautuivat edelleen jatkossa enemmän koulutustoimenpiteisiin.

42 Lisäksi maahanmuuttajat sekä muut kuin kotimaisia kieliä puhuvat rajattiin pois tästä tarkastelusta.

Kuvio 3.13. Ammatillisen työvoimakoulutus: parametriestimaatit vuosittain ja 95 %:n luottamusväli



Edellinen tarkastelu osoittaa, että kohderyhmän rajauksella sekä tutkimusaineiston ja -asetelman valinnalla voi olla suuri vaikutus tulosten suuruusluokkaan ja tilastolliseen merkitsevyyteen. Havainto ei toki ole uusi, sillä Biewen ym. (2016) korostivat tutkimusaineiston ja asetelman merkitystä ei-kokeellisessa vaikuttavuustutkimuksessa. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, millaisiin ryhmiin tarkastelu pitäisi rajata. Erilaiset valikoitumismekanismat voivat vetää tuloksia eri suuntiin, eikä itse mekanismeista ole tarkkaa tietoa. Lisäksi on hyvin mahdollista, että toimenpiteiden vaikutukset ovat aidosti erilaisia eri ryhmissä. Toisaalta ammatillisen työvoimakoulutuksen osalta emme myöskään löytäneet ryhmiä, joille kaltaistaminen olisi tuottanut negatiivisia työllisyysvaikutusarvioita.

Vaikka saatuja tuloksia ei voida yksiselitteisesti tulkita ammatillisen työvoimakoulutuksen kausaalivaikutuksiksi työllisyyteen, on niillä vähintäänkin kuvailevaa merkitystä siitä, miten työvoimakoulutettujen työllisyys on kehittynyt koulutuksen päättymisen jälkeen. Parhaimmillaan tulokset saattavat kertoa myös jossain määrin vaikuttavuudesta. Tulosten tulkinnassa on kuitenkin noudatettava varovaisuutta.

Valikoitumisongelma koskee tietysti muitakin tarkasteltavia työvoimapalveluja, vaikka itse valikoitumismekanismat voivat olla hyvin erilaisia.⁴³ Kuviossa 3.2 havaitsimme julkisen sektorin palkkatuelle osallistuvan suurelta osin henkilöitä, joiden todennäköisyys olla työllinen avoimilla työmarkkinoilla on pienempi kuin keskimääräisellä yhtä pitkään työttömänä olleella. Kuvion 3.5 perusteella vertailuryhmässä on myös vuonna 2010 selvästi enemmän työllisiä kuin julkisen sektorin palkkatuella (1 ja 6 kuukauden työttömyyden jälkeen) siirtyneillä. Kaltaistetuissa vertailuryhmässä on siis henkilöitä, jotka ovat onnistuneet työllistymään ilman työnvoimapalveluiden tarjoamaa apua. Julkisen sektorin palkkatuelle on hyvinkin voinut tapahtua negatiivista valikoitumista, jolloin kaltaistamisen tuottamat työllisyystulokset ovat liian negatiivisia.

⁴³ Kokeilut, joissa rajasimme palkkatukeen osallistuneiden palkkatukeen osallistuneiden aineistoja erilaisiin iän ja koulutustason mukaisiin kohdejoukkoihin, eivät edellä mainitusta huolimatta muuttaneet vaikutusarvioita kovinkaan paljoa.

Sen sijaan yli 12 kuukauden työttömyyden jälkeen julkisen sektorin palkkatuelle siirtyneille kaltaistaminen tuotti positiivisia vaikutusarvioita, mikä näkyi edelleen vuonna 2014 jopa kaltaistettua vertailuryhmää korkeampina palkkatuloina. Tämänkään tuloksen osalta valikoitumista ei voida sulkea kokonaan pois. Kuten aiemmin jo todettiin, on mahdollista, että tässä tapauksessa vertailuryhmään jää (kaltaistamisen jälkeen) erityisen heikosti työllistyviä pitkäaikaistyöttömiä, joihin palkkatuelle kuntiin tai valtiolle siirtyneiden työttömien työllisyyden kehitystä suhteutetaan.

Työvoimapalveluiden kohdentumista käsitelleessä osiossa arvioitiin, että eri palveluihin osallistuu tyypillisesti erilaisia työttömiä eri vaiheissa työttömyyden kestoja. Tämä tuottaa haasteita mahdolliselle toimenpiteiden keskinäiselle vertailulle, minkä tarpeen esimerkiksi Sianesi (2005) on esittänyt. Toimenpiteitä keskenään vertailemalla olisi mahdollista päästä kiinni siihen, mitkä toimenpiteistä auttavat työttömiä työllistymään parhaiten. On kuitenkin selvää, että kaltaistaminen olisi vaikea, jos esimerkiksi haluttaisiin verrata ammatillista työvoimakoulutusta ja kuntouttavaa työtoimintaa.

Tuloksia tulkittaessa on hyvä pitää mielessä, että hyvinkään onnistunut kaltaistaminen ei sinällään poista valikoitumisongelmaa. Tämän hankkeen osalta kaltaistaminen näyttäisi onnistuvan ainakin joidenkin työvoimapalveluiden ja aineistojen osalta melko hyvin. Esimerkiksi työvoimapalveluihin osallistumisen todennäköisyyksien (propensity scoren) jakaumat tasapainottuivat osallistuja- ja vertailuryhmissä kokonaisuineistossa kohtuullisen hyvin (ks. liite 3.4).⁴⁴ Vaikka taustamuuttujien jakaumat tasapainottuisivat kaltaistamisen jälkeen, voivat havaitsemattomat tekijät edelleen vääristää tuloksia.

Pienimmän neliösumman menetelmän tapauksessa havaitsemattomien selittävien muuttujien merkitystä on mahdollista haarukoida Altonjin (2002, 2011) ja Osterin (2016) esittämällä lähestymistavalla. Tällöin pyritään päättämään, kuinka suurta havaitsemattoman valikoitumisen pitäisi olla, jotta tulosten merkitsevyys muuttuisi. Nämä ns. delta-parametrit raportoidaan liitteessä 3.5. Jos parametrin arvo ylittää ykkösen, havaitsemattomien tekijöiden vaikutuksen on oltava vähintään yhtä suurta kuin mallissa olevien havaittujen muuttujien, jotta vaikutus kumoutuisi. Käytännössä tuloksia voidaan tulkita siten, että jos delta on suurempi kuin yksi, tuloksia voidaan pitää robusteina.⁴⁵

Ammatillisen työvoimakoulutuksen kohdalla kuukauden työttömyyden jälkeiselle osallistumiselle estimoidut mallit saavat periodille 2011–2014 kahta suurempia delta-parametreja. Toisin sanoen havaitsematta jäävien muuttujien vaikutuksen pitäisi olla kaksi kertaa niin suurta kuin mallissa mukana olevien selittäjien, jotta ryhmien välille estimoitu noin 10 prosenttiyksikön työllisysero kumoutuisi. Pidemmille 6 ja 12 kuukauden työttömyyksille estimoiduille malleille delta-parametrit ovat myös pääosin yhtä suurempia. Suuret delta-arvot eivät kuitenkaan suoraan kerro, että tuloksissa ei voisi olla havaitsematta jääneiden taustamuuttujien aiheuttamaa harhaa. Vaikka henkilön sosio-ekonomiset ja muut taustatekijät olisi onnistuttu vakioimaan, työvoimavirkailijoiden rooli sekä koulutukseen hakeutujan oma motivaatio ja työelämävalmiudet saattavat olla hyvinkin huomattavia.

Palkkatukimallien delta-parametreissa on vaihtelua. Julkisen sektorin palkkatuelle saadaan 12 kuukauden työttömyyden osalta suuria positiivisia delta-arvoja, minkä perusteella näitä tuloksia voitaisiin tämän lähestymistavan perusteella pitää robusteina. Yritysten palkkatuelle kuukauden työttömyydelle estimoiduille malleille delta-parametrit jäävät yhtä pienemmiksi. Sen sijaan 6 ja 12 kuukauden työttömyyden kestoille estimoiduissa malleissa havaitsemattomien tekijöiden vaikutuksen pitäisi olla moninkertaista suhteessa mallin taustamuuttujiin, jotta estimoitu vaikutus ”nollautuisi”. Toisaalta näitäkin tuloksia koskevat samat varaukset kuin edellä ammatillista työvoimakoulutusta.

Omaehtoiselle opiskelulle ja kuntouttavalle työtoiminnalle estimoiduissa malleissa toimenpiteisiin valikoitumisen merkitys jää näin arvioituna taustamuuttujien vakioimisen jälkeen edelleen suuremmaksi. Kuntouttavalle työtoiminnalle kaikki delta-parametrit periodilta 2011–2014

44 Tässä hankkeessa tarkasteltiin lukuisia eri työvoimapalveluja ja kohderyhmiä eikä kaltaistamisen onnistumista ollut aikarajoitusten puitteissa mahdollista tarkastella yksityistystykohtaisesti kaikissa mahdollisissa ryhmissä.

45 Jos $\Delta=1$ tulkitaan, että mallin havaitut taustamuuttujat ovat vähintään yhtä tärkeitä kuin pois jätetyt havaitsemattomat taustatekijät. Jos Δ on suurempi kuin yksi, havaitsemattomasta jäävien muuttujien tulkitaan vaikuttavan selittävään muuttujaan vähäisemmässä määrin kuin mallissa olevat selittävät muuttujat. Jos kerroin jää nollan ja yhden väliin, havaitsemattomien tekijöiden vaikutuksen selittävään muuttujaan tulkitaan olevan suurempaa kuin mallin selittävillä muuttujilla, eikä tulosta voida pitää robustina. $\Delta=1$ asettaminen rajaksi robustille tulokselle on kuitenkin harkinnanvarainen eikä välttämättä riittävä. Sen sijaan jos itse estimoitu vaikutusestimaatti liikkuu pois päin nolasta selittäjien malliin lisäämisen jälkeen, delta-parametri saa negatiivisia arvoja. Tässäkin tapauksessa tulos voidaan tulkita robustiksi, mutta negatiivinen delta saatetaan jättää raportoimatta.

jäävät nollan ja yhden väliin, eli havaitsemattomien muuttujien merkitys on kaikkien taustatekijöiden vakioimisen jälkeen edelleen suurta. Omaehtoiselle opiskelulle robusteja tuloksia saadaan ainoastaan vain muutamina tarkasteluvuosina.

3.6 Johtopäätöksiä työvoimapalveluista

Työvoimapalveluihin valikoituu työllistyvydeltään erilaisia henkilöitä. Työllisyysvaikutusten uskottava arviointi edellyttää, että toimenpiteisiin osallistuneille löydetään kaikilta taustamaisuuksiltaan keskimäärin samanlaisia verrokkeja. Tämän tutkimushankkeen tarkoituksena oli paitsi tuottaa uusia arvioita työvoimapalveluiden tehokkuudesta, niin myös arvioida missä määrin havaitsemattomien tekijöiden aiheuttama harha saattaa vääristää tuloksia.

Arviomme mukaan työvoimapalveluihin valikoitumiseen liittyy tekijöitä, joita kaikkia ei rikkaasta taustanaineistosta huolimatta aina pystytä tavoittamaan. Tutkimusaineistolla ja asetelman rajoituksilla voi olla suuri vaikutus tuloksiin. Samaten eri kohderyhmien ja toimenpiteiden välillä on eroja. Joissain tapauksissa valikoitumisen vaikutus tuloksiin voi jäädä suhteellisen pieneksi. Samaan viittaavat viimeaikaiset saksalaisilla aineistoilla tehdyt tutkimukset, joiden mukaan riittävän laajat hallinnolliset rekisteriaineistot ja ei-kokeelliset menetelmät voivat joissain tapauksessa olla riittäviä politiikkajohtopäätösten tekoon. Ei-kokeellisen vaikuttavuustutkimuksen tuloksia tulkittaessa on kuitenkin koko ajan pidettävä mielessä, että varsinaisista toimenpiteiden "kausaalivaikutuksista" ei ole kyse. Näin ollen termin "vaikutus" käyttö tulisi mahdollisesti väärinkäsitysten välttämiseksi rajata satunnaistetuista koeasetelmista saatuihin tuloksiin.

Tästä huolimatta on tärkeää seurata, miten erityyppisiin työvoimapalveluihin osallistuneiden työttömien työllisyys kehittyi pidemmässä seurannassa. Jos työllisyystilanne pysyy parempana verrattuna havaituilta taustamaisuuksiltaan muutoin samanlaisiin työttömiin, ei ainaakaan voida sulkea pois, että toimenpiteeseen osallistuminen ei voisi olla hyödyllistä. Myös työvoimapolitiikan kehittämisen ja yhteiskunnallisen läpinäkyvyyden näkökulmasta on tärkeää tuottaa uutta tietoa työvoimapalveluiden käytöstä. Ei-kokeelliset tutkimusasetelmat pitäisi kuitenkin suunnitella toimenpidekohtaisesti eri kohderyhmillä.

Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden työllisyys kehittyi yleensä myönteisesti verrattuna muihin vastaavassa asemassa työttömiin oleviin. Erityisesti rekrytointikoulutuksessa olleiden työllisyys oli pidemmässä seurannassa vertailutyöttömiä parempaa. Myönteinen työllisyyskehitys selittyy osin itse koulutuksella ja siinä saaduilla kontakteilla. Osin selityksenä on myös valikoituminen, sillä ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneilla on tavallisesti muita työttömiä paremmat edellytyksen jatkaa työelämässä.

Yksioikoinen johtopäätös siitä, että ammatillisista työvoimakoulutusta pitäisi merkittävässä määrin lisätä, on kuitenkin liian suoraviivainen. Esimerkiksi rekrytointikoulutuksen toimivuus edellyttää, että on olemassa työnantajia, joilla on tarve rekrytoida työvoimaa. Valtaosa ammatillisesta koulutuksesta onkin muita kursseja, mutta myös näiden koulutusten tulisi vastata alueellisiin ja ammatillisiin työvoimatarpeisiin. Kaikesta huolimatta positiivisena tuloksena voidaan pitää sitä, että ammatilliseen työvoimakoulutukseen suuntautuvat työttömät pysyvät kaltaistettuja vertailutyöttömiä paremmin työvoimassa ja olivat useammin työssä avoimilla työmarkkinoilla.

Julkisen sektorin palkkatuet toimivat tulosten perusteella selkeästi heikommin. Työllisyysarviot olivat pääosin tilastollisesti ei-merkittäviä ja osin etumerkiltään jopa negatiivisia. Ainoastaan pidemmän 12 kuukauden työttömyysjakson jälkeen julkisen sektorin palkkatuelle osallistuneet työllistyivät jossain määrin paremmin kuin havaituilta taustatekijöiltään samankaltaiset vertailutyöttömät. Lisäksi on hyvä huomata, että jos tarkastellaan palkkatuloja, niin työllistetyinä olevien asema paranee tilapäisesti tuen aikana suhteessa vertailutyöttömiin. Yrityksissä palkkatuetussa työssä olleiden työllisyys kehittyi tulosten perusteella vertailuryhmää paremmin. Toisaalta myös yritysten palkkatuesta on huomattava, että viime kädessä työnantaja päättää kenet hän haluaa työllistää.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden työllisyystilanne pysyi pidemmässä seurannassa heikkona. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat ovat lähtökohtaisesti pitkäaikaistyöttömiä, joiden mahdollisuudet löytää työpaikka avoimilta työmarkkinoilta ovat monesti heikohkot.

Seurantaperiodilla kuntouttavan työtoimintaan osallistuneet osallistuivat toistuvasti kuntouttavaan työtoimintaan ja muihin työvoimapalveluihin. On myös mahdollista, että pelkkien työllisyysvaikutusten tarkastelu antaa liian kapean näkökulman kuntouttavasta työtoiminnasta, sillä kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on paitsi edistää työllistymismahdollisuuksia niin myös parantaa osallistujien yleistä elämänhallintaa. Kuntouttavan työtoiminnan mahdollisten hyötyjen arvioiminen vaatisikin oman erillisen tutkimushankkeensa.

Toimenpiteitä tarkasteltaessa on myös otettava huomioon työvoimapalveluiden volyyymi eri osallistujaryhmissä, mitä tarkasteltiin raportin alkuosassa. Esimerkiksi kroonisesti työttömäksi määritellyt henkilöt osallistuvat eniten kuntouttavaan työtoimintaan ja julkisen sektorin palkkatuelle. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuvia oli tässä ryhmässä hyvin vähän. Työuralta äskettäin työttömäksi jääneillä taas korostuvat työvoimakoulutus ja myös omaehtoinen opiskelu. Mahdollisesti osallistujaryhmittäiset erot heijastuvat osaltaan käytetyn tutkimusmenetelmän tuottamiin vaikutusarvioihin.

Työvoimapalveluihin pääsyä rajoittavat niihin tarjolla olevat määrärahat. Joidenkin palveluiden volyymin kasvattaminen ja toisten supistaminen johtavat siihen, että erilaisten ryhmien mahdollisuudet päästä ylipäätään työvoimapalveluiden piiriin muuttuvat. Ammatillinen työvoimakoulutus, jolle saatiin positiivisia vaikutusarvioita, edellyttää usein tiettyä pohjakoulutusta. Toisaalta kuntouttava työtoiminta voi olla osalle kroonisesti työttömistä ainoa mahdollisuus päästä ylipäätään työvoimapalveluiden piiriin.

Lisäksi tutkimuksessa seurattiin omaehtoisesti opiskelleiden työllisyystilanteen muutosta ennen ja jälkeen opiskelua. Tarkasteluajankohtana omaehtoisesti opiskelleissa oli paljolti työttömiä, joiden mahdollisuudet löytää työtä avoimilta työmarkkinoilta olivat keskimääräistä parempia. Omaehtoisesti opiskelevien lukumäärät ovat kuitenkin viime vuosina kasvaneet merkittävästi aiemmin arvioitu enemmän, ja vastaavasti työvoimakoulutuksena opiskelevien lukumäärät ovat olleet laskussa. Lisäksi verrattuna tarkasteluajankohtaan omaehtoisesti opiskelevien tausta on saattanut viime vuosina muuttua, kun opiskelijoiden määrä on jatkuvasti kasvanut.

4. YHTEENVETO

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää *työvoimapalveluiden kohdistumista erilaisiin kohderyhmiin* sekä *esittää arvioita niiden työllisyysvaikutuksista*. Tutkimus perustuu monipuolisiin ja kattaviin rekisteriaineistoihin. Tarkastelemme niitä palveluja, joihin osallistumisesta on saatavilla riittävät yksilötasoiset rekisteritiedot. Näitä ovat työvoimakoulutus, harjoittelut, valmennukset, kokeilut, palkkatuet, kuntouttava työtoiminta, omaehtoinen opiskelu ja yrittäjäraha.

Palveluihin osallistuminen eri kohderyhmissä

Palvelujen kohdistamisen kannalta kiinnostavia asiakkaiden ryhmittelymahdollisuuksia on monia, eikä mitään yleispätevää työvoimapalvelujen kohdentamisen kannalta osuvaa asiakkaiden ryhmittelyä ole tarjolla. Tässä tutkimuksessa käytämme rinnakkain kahta luokitusta, joissa asiakkaat jaettiin ryhmiin ensinnäkin *iän ja koulutustason* perusteella ja toiseksi *työ- ja työttömyyshistorian* perusteella. Vertaamme toimenpiteiden kohdistumista niiden kohdalla, jotka olivat *työttömänä vuosien 2010 tai 2013 alussa*.

Vuoden 2010 alussa työttömänä olleista 22 prosentin työttömyys päättyi saman vuoden loppuun mennessä toimenpiteeseen. Vuonna 2013 vastaava osuus oli 25 prosenttia. Tämä tulos kuvastaa toimenpiteiden tarjonnan maltillista kasvua ajankohtien välillä.

Työttömyyden päättyminen toimenpiteeseen oli yleisintä vailla perusasteen jälkeistä koulutusta olevilla nuorilla, ja osallistuminen väheni koulutustason nousun myötä, selvimmin nuorilla. Ikääntyvät osallistuivat koulutustasosta riippumatta selvästi muita harvemmin. Osallistuminen oli sitä yleisempää, mitä heikompi työhistoria työttömällä oli. Myös työmarkkinatulokkaiden osallistuminen oli yleistä. *Näyttää siltä, että toimenpiteisiin osallistuivat keskimääräistä useammin ne, joiden voisi ajatella palveluja tarvitsevan.*

Paitsi toimenpiteiden määrä, myös toimenpiteiden tyyppien rakenne vaihteli huomattavasti iän ja koulutustason sekä työmarkkinahistorian mukaan erotetuissa kohderyhmissä.

Mikäli äskettäin työuralta työttömäksi jääneiden työttömyys päättyi toimenpiteeseen, tämä toimenpide oli valtaosalla koulutusta, joka noin kolmanneksen kohdalla oli ammatillista koulutusta. Koulutuksen osuus aleni sen mukaan, mitä heikompi työhistoria työttömällä oli. Ennenään vähiten koulutetut osallistuivat koulutuspalveluihin suhteellisesti vähiten - ammatillinen työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu yleistyvät koulutustason noustessa.

Nuorilla harjoittelu / valmennus / kokeilu oli hyvin yleinen toimenpidetyyppi, jonka osuus väheni selvästi iän myötä. Tällaisten toimenpiteiden osuus vähenee myös koulutustason myötä (kaikissa ikäryhmissä). Enintään perusasteen koulutuksen suorittaneista nuorista, joilla viite-työttömyys päättyi toimenpiteeseen 2010, lähes puolella se kuului tähän tyyppiin ja korkeasti koulutetuillakin nuorilla osuus oli yli kolmannes. Vuonna 2013 tämän tyyppiset toimenpiteet olivat pääsääntäisesti nimeltään kokeiluja, ja niiden osuus oli selvästi vähentynyt keskiasteen ja varsinkin korkea-asteen koulutuksen saaneilla. Sen sijaan kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatuen suhteelliset osuudet kasvoivat. Vailla perusasteen jälkeistä koulutusta olevat nuoret osallistuivat usein kuntouttavaan työtoimintaan, ja tämä osuus oli jo neljännes kaikista vuonna 2013.

Nuorilla myös koulutus on yleinen toimenpide. Ohjaavan koulutuksen osuus on koulutustyypeistä nuorilla yleinen, mutta ammatillisen työvoimakoulutuksen osuus lisääntyy hieman koulutustason nousun myötä, ja vuonna 2013 sen osuus oli vähän suurempi kuin 2010, samalla kun ohjaavan koulutuksen osuus aleni. Omaehtoisen opiskelun osuus kasvoi koulutustason nousun myötä ja ajankohtien välillä.

Palkkatukityöhön osallistuminen yleistyi koulutustason myötä, varsinkin yrityksiin työllistämisen, jonka osuus yleensäkin kasvoi ajankohtien välillä. Ikääntyvillä koulutukseen osallistuminen on harvinaisempaa ja palkkatukityö – varsinkin kolmannella sektorilla – on selvästi yleisempää kuin muilla.

26-54 vuotiailla ammatilliseen ja erityisesti omaehtoisen koulutuksen osuus on korkeampi kuin nuoremmilla ja ikääntyvillä. Toisaalta kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen oli yleisempää kuin nuoremmilla, myös keski- tai korkea-asteen koulutuksen suorittaneilla.

Kroonisesti työttömien viitetyöttömyys päättyi ammatilliseen koulutukseen 9 prosentilla ja koulutukseen kaikkiaan noin neljänneksellä. Yleisin alkava toimenpide tässä ryhmässä oli kuntouttava työtoiminta, jonka osuus oli verrattavien ajankohtien välillä kasvanut neljännekseen. Työmarkkinatulokkailla, kaikkein selvimmin opintojen jälkeen työttömäksi tulleilla, yleisin toimenpiteen tyyppi oli vuonna 2010 harjoittelu ja vuonna 2013 kokeilu.

Toistuva osallistuminen

Yksi keskeinen puute tähänastisissa työvoimapolitiikan arviointitutkimuksissa on ollut, että ne ovat yleensä rajanneet tarkastelun ulkopuolelle toistuvasti työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistuneet henkilöt. Suomessa ja muissa maissa, joissa aktiivinen työvoimapolitiikka on laajaa, suuri osa koko toimenpiteiden volyymista jää tällöin kuitenkin arvioimatta, koska toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on erittäin yleistä. Tässä tutkimuksessa kuitenkin selvitämme tarkemmin toistuvaa osallistumista ja esitämme toistuvan osallistumisen huomioivia arvioita kohdentamisen mahdollisista työllisyysvaikutuksista.⁴⁶

Kaikista vuonna 2010 toimenpiteen aloittaneista 58 prosenttia osallistui vähintään kerran uudelleen ja 34 prosenttia vähintään kahdesti uudelleen viiden vuoden seuranta-aikana. Monet osallistuivat vielä useammin seuranta-aikana ja monet olivat osallistuneet jo aikaisemmin, mutta sitä ei lähemmin voitu selvittää. Noin puolet tarkastelemastamme uudelleen osallistumisesta tapahtui puolen vuoden kuluessa edeltävän toimenpiteen päättymisestä, jolloin arvioimme sen useimmiten olevan *suunnitelmallista polutusta*. Noin 10 prosenttia toistuvasta osallistumisesta oli sellaista, jossa osallistuttiin toistuvasti kuntouttavaan työtoimintaan tai muihin vaikeasti työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Toistuva osallistuminen oli yleisintä ohjaavan koulutuksen, harjoittelun tai valmennuksen, kolmannen tai julkisen sektorin palkkatukityön sekä kuntouttavan työtoiminnan jälkeen. Toistuva osallistuminen, kuten osallistuminen yleensäkin, oli sitä yleisempää mitä vähemmän koulutusta ja mitä heikompi työhistoria työttömällä oli.

Seurantatuloksia

Vain yhteen yksittäiseen toimenpiteeseen osallistuneista noin puolet oli päässyt ainakin melko vakaalle työuralle seuranta-aikana. Mielenkiintoista on, että mikäli pian ensimmäisen toimenpiteen jälkeen oli osallistuttu vielä toiseen ilmeisesti täydentävään toimenpiteeseen, työuralle päässeiden osuus oli lähes yhtä suuri.

Mikäli ensimmäistä toimenpidettä seurasi toinen tai useampi osallistuminen, mutta vasta pitemmän ajan kuluttua, työllistyneiden osuus seuranta-aikana oli alhaisempi. Tämä ei kerro niinkään toistuvan osallistumisen vaikuttavuudesta verrattuna siihen, että ei enää olisi uudelleen osallistuttu, vaan siitä että tähän ryhmään on ilmeisesti valikoitunut muita vaikeammin työllistyviä, joiden työttömyys toistuu tai pitkittyy, ja sitten pitemmällä aikavälillä uuden toimenpiteenkin todennäköisyys kasvaa. Heikoimmin seuranta-aikana työllistyivät ne, jotka olivat toistuvasti osallistuneet erityisesti vaikeasti työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin, kuten voidaan odottaakin. Tästä ryhmästä peräti 71 prosenttia oli seuranta-aikana kroonisesti työtön.

⁴⁶ Toistuva osallistuminen on pääteltävä rekisteritiedoista, joiden mukaan on tavallista, että yhtä toimenpidejaksoa seuraa välittömästi tai pian uusi toimenpidejakso samalla koodilla ilman että välissä olisi tapahtunut mitään huomionarvoista. Tällöin kysymys on ilmeisesti yleensä asiallisesti saman toimenpiteen jatkumisesta teknisen tai muun tilapäisen katkoksen jälkeen. Olemme korjanneet jaksotietoja siten, että kun tarkastelemme toistuvaa osallistumista, seuraava toimenpide yleensä olisi osallistuminen aidosti uuteen toimenpiteeseen eikä saman toimenpiteen jatko. Tällainen korjaus vähentää toistuvaa osallistumista raakadatatista pääteltyyn verrattuna noin kolmanneksella, mutta korjauksen jälkeenkin toistuva osallistuminen on yleistä.

Vaikuttavuuden arviointi

Kohderyhmien työllistymistä on arvioitu valikoitujen toimenpiteiden osalta: ammatillinen työvoimakoulutus, yritys- ja julkisen sektorin palkkatuki, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu.

Työvoimapalveluiden arviointi toteutettiin etsimällä jokaiselle toimenpiteeseen osallistuvalla henkilöllä häntä mahdollisimman hyvin vastaavan henkilön vertailuryhmän joukosta. Tavoitteena oli muodostaa kaksi keskimääräisiltä ominaisuuksiltaan täsmälleen toisiaan vastaavaa ryhmää, joiden ainoa ero johtuu toimenpiteeseen osallistumisesta. Saatujen tulosten tulkintaa hankaloittaa se, että toimenpiteeseen osallistumisen ja työllistymismahdollisuuksien takana on melkoisella varmuudella muitakin kuin rekisteriaineistosta havaittavia tekijöitä. Ne jäävät väijäämättä osaksi tässä tutkimuksessa esittämiämme arvioita eri toimenpiteiden työllisyysvaikutuksista. Tämän puutteen poistaminen on valitettavasti mahdotonta.

Tästä huolimatta on tärkeää seurata, miten erityyppisiin työvoimapalveluihin osallistuneiden työttömien työllisyys kehittyi pidemmässä seurannassa. Jos osallistujien työllisyystilanne pysyy seurannan aikana havaituilta taustaominaisuuksiltaan muutoin samanlaisia työttömiä parempana, toimenpide ainakin saattaa olla yksi työllisyysosuuksia kohottaneista tekijöistä. Myös työvoimapolitiikan kehittämisen ja yhteiskunnallisen läpinäkyvyyden näkökulmasta on tärkeää tuottaa uutta tietoa työvoimapalveluiden käytöstä.

Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden työllisyys kehittyi yleensä myönteisesti verrattuna muihin vastaavassa asemassa työttöminä oleviin. Erityisesti rekrytointikoulutuksessa olleiden työllisyys oli pidemmässä seurannassa vertailutyöttömiä parempaa. Myönteinen työllisyyskehitys selittynee osin itse koulutuksella ja siinä saaduilla kontakteilla. Osin selityksenä on myös valikoituminen, sillä ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneilla on tavallisesti muita työttömiä paremmat edellytykset jatkaa työelämässä.

Yksioikoinen johtopäätös siitä, että ammatillisista työvoimakoulutusta pitäisi merkittävässä määrin lisätä, on kuitenkin liian suoraviivainen. Esimerkiksi rekrytointikoulutuksen toimivuus edellyttää, että on olemassa työnantajia, joilla on tarve rekrytoida työvoimaa. Valtaosa ammatillisesta koulutuksesta onkin muita kursseja, mutta myös näiden koulutusten tulisi vastata alueellisiin ja ammatillisiin työvoimatarpeisiin. Kaikesta huolimatta positiivisena tuloksena voidaan pitää sitä, että ammatilliseen työvoimakoulutukseen suuntautuvat työttömät pysyivät kaltaistettuja vertailutyöttömiä paremmin työvoimassa ja olivat useammin työssä avoimilla työmarkkinoilla.

Julkisen sektorin palkkatuet toimivat tulosten perusteella selkeästi heikommin. Työllisyysarviot olivat pääosin tilastollisesti ei-merkittäviä ja osin etumerkiltään jopa negatiivisia. Ainoastaan pidemmän 12 kuukauden työttömyysjakson jälkeen julkisen sektorin palkkatuelle osallistuneet työllistyivät jossain määrin paremmin kuin havaituilta taustatekijöiltään samankaltaiset vertailutyöttömät. *Yrityksissä palkkatuetussa työssä olleiden työllisyys kehittyi tulosten perusteella vertailuryhmää paremmin.* Toisaalta myös yritysten palkkatuesta on huomattava, että viime kädessä työnantaja päättää kenet hän haluaa työllistää.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden työllisyystilanne pysyi pidemmässä seurannassa heikkona. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat ovat lähtökohtaisesti pitkäaikaistyöttömiä, joiden mahdollisuudet löytää työpaikka avoimilta työmarkkinoilta ovat monesti heikohkot. Seurantaperiodilla kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat osallistuivat toistuvasti kuntouttavaan työtoimintaan ja muihin työvoimapalveluihin. Näiden havaintojen osalta on toki huomioitava, että pelkkien työllisyysvaikutusten tarkastelu antaa liian kapean näkökulman kuntouttavasta työtoiminnasta, sillä kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on paitsi edistää työllistymismahdollisuuksia niin myös parantaa osallistujien yleistä elämänhallintaa. Kuntouttavan työtoiminnan mahdollisten hyötyjen arvioiminen vaatisikin oman erillisen tutkimushankkeensa.

Työvoimapalveluihin pääsyä rajoittavat niihin tarjolla olevat määrärahat. Joidenkin palveluiden volyymin kasvattaminen ja toisten supistaminen johtaa siihen, että erilaisten ryhmien mahdollisuudet päästä ylipäätään työvoimapalveluiden piiriin muuttuvat. Erilaisista toimenpi-

teistä vaikkapa ammatillinen työvoimakoulutus edellyttää usein tiettyä pohjakoulutusta. Toisaalta kuntouttava työtoiminta voi olla osalle kroonisesti työttömistä ainoa mahdollisuus päästä ylipäätään työvoimapaalveluiden piiriin.

Lisäksi tutkimuksessa seurattiin *omaehtoisesti opiskelleiden* työllisyystilanteen muutosta ennen ja jälkeen opiskelun aloittamista. Tarkasteluajankohtana omaehtoisesti opiskelleiden joukossa oli paljolti työttömiä, joiden mahdollisuudet löytää työtä avoimilta työmarkkinoilta olivat keskimääräistä parempia. Seurantamme perusteella omaehtoisesti opiskelevien työllisyys- asema heikkenee opiskelun aikana lukkiutumisvaikutuksen takia, mutta pidemmässä seurannassa heidän tilanteensa näyttää pääosin palautuvan ennalleen vuoden 2014 loppuun mennessä. Omaehtoisesti opiskelevien lukumäärät ovat viime vuosina kasvaneet merkittävästi aiemmin arvioitu enemmän, ja vastaavasti työvoimakoulutuksena opiskelevien lukumäärät ovat olleet laskussa. Lisäksi verrattuna tarkasteluajankohtaan omaehtoisesti opiskelevien tausta on saattanut viime vuosina muuttua, kun opiskelijoiden määrä on jatkuvasti kasvanut.

Kohderyhmittäiset vaikutusarviot

Havaintojemme perusteella eri työvoimapaalveluihin valikoituu työllistyvydeltään ja taustaltaan hyvin erilaisia työttömiä. Tyypillisesti joihinkin toimenpiteisiin osallistuu henkilöitä, joiden mahdollisuudet löytää työtä avoimilta työmarkkinoilta ovat kohtuullisen hyvät. Tavallisesti myös toistuva osallistuminen on näissä ryhmissä ainakin jonkin verran keskimääräistä harvinaisempaa, mutta kaltaistamismenetelmä tuottaa tyypillisesti melko hyviä vaikutusarvioita aiemmasta osallistumisesta riippumatta. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi ammatillinen työvoimakoulutus ja yksityisen sektorin palkkatuki. Sen sijaan niille toimenpiteille, joihin osallistuvien yleinen työllistyvyys on heikkoa ja toistuva osallistuminen on yleistä, kaltaistamismenetelmä tuottaa tyypillisesti heikkoja vaikutusarvioita. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi julkisen sektorin palkkatuki ja kuntouttava työtoiminta. Näiden toimenpiteiden kohdejoukkoihin kuuluvien työttömien työllisyyskehitystä toistuvaakaan toimenpiteisiin osallistuminen ei näytä kovin usein kääntävän nousuun.

Ei-kokeelliset vaikutusarviot heijastavat siis osin toimenpiteisiin osallistuneiden taustaa. Ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutusta työllistyvyyteen arvioimme eri ikäryhmissä, ja havaitsimme, että suhteellisesti työllistyvyys parani iän myötä. Mahdollisena selityksenä on se, että ammatilliseen työvoimakoulutukseen valikoituu pääasiassa niitä ikääntyneempiä työttömiä, joilla on jo ennestään hyvät edellytykset jatkaa työelämässä ja jotka osin myös koulutuksen ansiosta pysyvät työelämässä vastaavan ikäisiä vertailutyöttömiä paremmin. Tämä on sinänsä tarkoituksenmukaista, sillä työhallinnon tavoitteena on valita palveluihin nimenomaisesti niitä työttömiä, jotka voivat toimenpiteistä hyötyä. Julkisen sektorin palkkatukityön jälkeen työllistyvyys parani suhteellisesti eniten niillä, jotka osallistuivat näihin toimenpiteisiin 12 kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen aiemmin osallistuneisiin verrattuna. Tämä kertoo luultavasti siitä, että pitkän työttömyysjakson jälkeen julkiselle palkkatuelle päässeillä on kuitenkin paremmat mahdollisuudet jatkaa työelämässä kuin yhtä pitkään työttömänä olleilla, jotka eivät enää palkkatuelle päässeet. Koulutustason mukaiset erillistarkastelut osoittivat, että tarkasteltujen toimenpiteiden hyödyllisyys ei kovin suuresti vaihdellut koulutustason mukaan, eli mikäli vaikutusta oli, sitä havaittiin myös vähän koulutettujen kohdalla.

Tutkimuksessa ei toteutettu sellaista analyysia, jossa olisi systemaattisesti verrattu keskenään eri toimenpiteiden vaikuttavuutta erikseen määritellyissä kohderyhmissä. Sellainenkin analyysi olisi mahdollinen. On kuitenkin huomattava, että jos jokin toimenpide kohdistetaan harvoin johonkin kohderyhmään, sen vaikuttavuutta ei ole mahdollista eikä mielekäästä arvioida. Esimerkiksi kroonisesti työttömät ja kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmä osallistuivat niin harvoin ammatilliseen koulutukseen, että siihen valikoitumista tässä kohderyhmässä on vaikeata luotettavasti kontrolloida rekisteriaineistolla.

Vaikuttavuusarvioinnissa ei ole systemaattisesti verrattu toistuvasti osallistumisen vaikuttavuutta siihen verrattuna, että ei enää osallistuttaisi uudelleen. Tässä tutkimuksessa kuitenkin on vakioitu aikaisempi osallistuminen, toisin kuin monissa aikaisemmissa. Toisin sanoen vaikuttavuutta on mitattu ottaen huomioon se, että monet osallistujista ovat osallistuneet palve-

luihin aiemminkin, ja tulokset koskevat kaikkia osallistuneita. Sikäli kun ensikertalaisia ja kaikkia osallistuneita on verrattu, tulokset erosivat toisistaan vain vähän. Toistuva osallistuminen voi siis yleisesti olla yhtä perusteltua kuin ensimmäinenkin osallistuminen.

Kehittämisehdotuksia toimenpiteiden kohdistamisen ja vaikuttavuuden näkökulmasta

Näyttää siltä, että palveluihin osallistuvat muita useammin ne, joiden työllistyminen on vaikeinta, mutta he usein osallistuvat toimenpiteisiin, jotka vain harvoin riittävät auttamaan avoimille työmarkkinoille. Ne, joiden työllistyvyys alun perin on parempi, osallistuvat muita harvemmin, mutta suhteellisen usein toimenpiteisiin, joiden jälkeen työllistyminen on todennäköisintä.

Toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on yleistä. Huomattava osa toistuvasta osallistumisesta palveluihin on polutusta eli sellaista, jolloin uuden osallistumisen katsotaan täydentävän edellistä. Tällainen vaikuttaa yleisesti olleen järkevää kohdentamista. Myös muu toistuva osallistuminen toisinaan parantaa työllistävyyttä.

Toimenpiteiden kohdistuminen vaikuttaa sinänsä järkevältä, mutta ei välttämättä kovin tehokkaalta työttömien työllistävyyden edistämisen näkökulmasta. Osallistuminen ei aina edistä työllistymistä. Suomessa työllistävyydeltään erilaisiin kohderyhmiin on kuitenkin kohdistettu palveluja keskimäärin suunnilleen yhtä paljon, vaikkakin pitkälle erilaisia palveluja. Minkään ryhmän kohdalla ei kuitenkaan ole luovuttu toivosta eikä ketään ole alettu auttamaan selvästi muita enemmän. Onko tällainen politiikka ilmausta suomalaisen järjestelmän pyrkimyksestä kohdella kaikkia tasa-arvoisesti?

Esimerkiksi ammatillinen työvoimakoulutus ja yrityksiin työllistäminen palkkatuella ovat ilmeisesti vaikuttavia myös pitkäaikaistyöttömien, vähän koulutettujen ja ikääntyvien kohdalla. Vaikuttavimpia toimenpiteitä ei kuitenkaan voi yksinkertaisesti lisätä, koska esimerkiksi ammatillinen koulutus usein edellyttää määrättyä pohjakoulutusta ja tietysti aitoa opiskelumotivaatiota. Mitä enemmän koulutusta järjestetään, sitä todennäköisempää on, että siihen osallistuu sellaisia, joita se ei hyödytä. Esimerkiksi oppisopimuskoulutus ja tuettu työllistäminen yrityksiin puolestaan edellyttävät työnantajaa, joka on halukas rekrytoimaan työttömiä ja viime kädessä valitsee osallistujat. Ehkä voitaisiin kehittää keinoja myös työnantajien aktivoimiseksi?

Merkittävä osa palveluihin osallistumisesta, ylipäänsä tai toistuvaa, ei kuitenkaan nosta työllistävyyttä niin paljon, että avoimilta työmarkkinoilta työtä löytyisi. Esimerkiksi julkisen sektorin työllistämisen tai kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus myöhempään työllistymiseen on joko hyvin pieni tai olematon. Palveluihin osallistumiselle voi olla perusteita silloinkin, kun niillä ei keskimäärin ole merkittävää vaikutusta työllistävyyteen. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi sosiaaliturvan vastikkeellisuuden toteuttaminen, köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy tai osallistujien työkyntöisyyden ylläpitäminen parempia aikoja eli työvoiman kysynnän kasvua odotellessa.

Olisikin syytä tutkia erityisesti vaikeasti työllistyville tarkoitettuihin toimenpiteisiin osallistumisen ja etenkin toistuvasti osallistumisen mahdollisia sosiaalisia vaikutuksia ja merkitystä syrjäytymisen ehkäisyssä. Näitä vaikutuksia ei ole systemaattisesti tutkittu, vaikka ilmeisesti sekä nykyisin että jo maailman sivu osa työvoimapolitiittisista toimenpiteistä on järjestetty pikemmin sosiaali- kuin työvoimapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisää tietoa tarvitaan sen arvioimiseksi, missä määrin palveluja olisi perusteltua järjestää sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi, ja ketkä tällaisesta osallistumisesta hyötyvät.

Nähdäksemme toimenpiteiden kohdentamisen osuvuutta ja sen myötä vaikuttavuutta olisi mahdollista parantaa. Kohdistamiseen on ilmeisesti ollut liian vähän resursseja, ja osin kohdentaminen tapahtuu satunnaisesti tai kaavamaisesti, ilman kunnollista yksilöllistä tarvearviointia. Osin palveluja on järjestetty pitäen silmällä enemmän muita tavoitteita kuin työllistävyyden edistämistä (esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisy, vastikkeellisuus). (Vrt. Aho 2008.)

Sikäli ja silloin kun toimenpiteitä järjestetään muistakin syistä kuin yksinomaan osallistujien työllistävyyttä silmällä pitäen, olisi perusteltua tehdä tämä nykyistä avoimemmin ja kertoa

mitä muuta tavoitellaan ja mitä perusteluita tälle politiikalle on. Työllisyysvaikutusten ohella tulisi tällöin mitata myös näiden muiden tavoitteiden saavuttamista. Erilaisten palvelupolkujen kohdistumisesta ja niiden vaikuttavuudesta eri tavoitteiden kannalta tarvittaisiin lisää systemaattista tutkimustietoa.

Työvoimapalvelujen työllisyysvaikutusten arviointi on tärkeää työvoimapolitiittisen järjestelmän kehittämisen näkökulmasta. Tutkimuksestamme ilmenee, miten pitkälle työllisyysvaikutusten jälkikäteisarviointi on ylipäättään mahdollista palvelujärjestelmän tuottamien rekisteritietojen avulla. Huolellisinkaan analyysi ei poista sitä mahdollisuutta, että osallistujien ja verrokkien välisten työllistymiserojen takana olisikin jokin muukin tekijä kuin arvioitava toimenpide. Jäljelle jäävän epävarmuuden poistaminen vaatisi jonkinasteisia muutoksia nykyiseen palveluiden valintaprosessiin tai vaihtoehtoisesti tulevien uudistusten toteuttamista aiemmasta poiketen. Työllisyysvaikutusarvioiden tarkentaminen olisi täysin mahdollista tutkijoiden ja työvoimahallinnon asiantuntijoiden yhteistyöllä. Tämä vaatii tietysti jonkin verran ylimääräistä panostusta ja vaivaa, mutta toisaalta yksikään lounas ei ole ilmainen.

Työvoimapolitiikan kokonaisvaltaisen kehittämisen näkökulmasta työvoimapolitiikan vaikutusten arviointia kannattaisi laajentaa myös muihin tutkimuskysymyksiin. Toimenpiteisiin osallistuvat henkilöt eivät ole suinkaan ainoita, joihin työvoimapolitiikka vaikuttaa. Jo pelkän aktiivoinnin olemassaolon on havaittu kannustavan työttömiä etsimään aiempaa ripeämmin töitä välttääkseen aktiivitoimia. Työvoimapalveluihin päässeiden työllisyshyödyt voivat puolestaan vaikeuttaa ulkopuolelle jääneiden työllistymistä. Ylipäättään työvoimapolitiikka muuttaa työmarkkinoiden toimintaa, minkä lisäksi työvoimapolitiikalla on vielä vahvat kytkökset sosiaaliturvajärjestelmän eri osiin. Kaikkiin näitä koskeviin kysymyksiin ei ole mahdollista antaa vastausta yhden tai edes useamman tutkimushankkeen puitteissa. Mahdollisuuksien luominen tutkimusten suorittamiselle voisi kuitenkin avata oven uudenlaisen sekä tarkemman tietopohjan tuottamiselle työvoimapolitiikan ja sosiaaliturvajärjestelmien uudistusten tarpeisiin

KIRJALLISUUS

Aho, S & Mäkiäho, A (2017). Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarja, Työelämä 26/2017

Aho, S & Mäkiäho, A (2016), Krooninen työttömyys. Pitkään avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden työttömien määrää ja rakennetta sekä työttömyyden dynamiikkaa Suomessa vuosina 2005-2013 selvittävä tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 20/2016.

Aho, S & Koponen, H (2008). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 24/2008

Aho, S (2008). Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimääräin alhainen? Työllistyvyyden parantamisyrittämysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelu. Hallinnon tutkimus 27:4, 45-60

Aho, S, Virjo, I, Tyni, P & Koponen, H (2005). Työttömät ja palvelutarve. Työttömille kohdistetun kyselyn ja työnhakusuunnitelmien analyysin tuloksia. Työpolitiittinen tutkimus 271. Helsinki: Työministeriö

Altonji, J, Elder, T & Taber, C (2002). An evaluation of instrumental variable strategies for estimating the effects of catholic schools, NBER Working Paper no. 9358

Altonji, J, Conley, T, Elder, T & Taber, C (2011). Methods for using selection on observed variables to address selection on unobserved variables. Mimeo, Yale University.

Andersson, F, Holzer, M, Lane, J, Rosenblum, D & Smith, J (2016). Does federally-funded job training work? Non-experimental estimates of WIA training impacts using longitudinal data on workers and firms, CESifo Working Paper no. 6071.

Biewen, M, Fitzenberger, B, Osikominu, A & Paul, M (2014). The effectiveness of public sponsored training revisited: the importance of data and Methodological choices, Journal of Labor Economics, vol. 32, no.4.

Bloom, D & Michalopoulos, C (2001). How welfare and work policies affect employment and income: a synthesis of research. MDRC, New York

Caliendo, M & Kopeinig, S (2005). Some practical guidance for the implementation of propensity score matching, IZA Discussion Paper, no. 1588.

Caliendo, M, Mahlstedt, . & Mitnik, O (2017). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies, Labour Economics, vol. 46.

Card, D, Kluve, J & Weber, A (2015). What works? A Meta analysis of recent active labor market program evaluations, NBER Working Paper, no. 21431.

Cave, G, Bos, H, Doolittle, F & Toussaint C (1993). JOBSTART: final report on a program for school dropouts. MDRC, New York.

Crépon, B, Duflo, E, Gurgand, M, Rathelot, R & Zamora, P (2013). Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a randomized experiment, Quarterly Journal of Economics 128(2), 531–580.

Crépon, B & van den Berg, G (2016). Active labor market policies, Annual Review of Economics, Vol. 8, pp. 521–546.

Heckman, J & Vytlacil, E (2007). Econometric evaluation of social programs, Part I: Causal Models, Structural Models and Econometric Policy Evaluation, Handbook of Econometrics, vol. 6B, 4780–4874, toim. Heckman, J. ja Leamer, E.

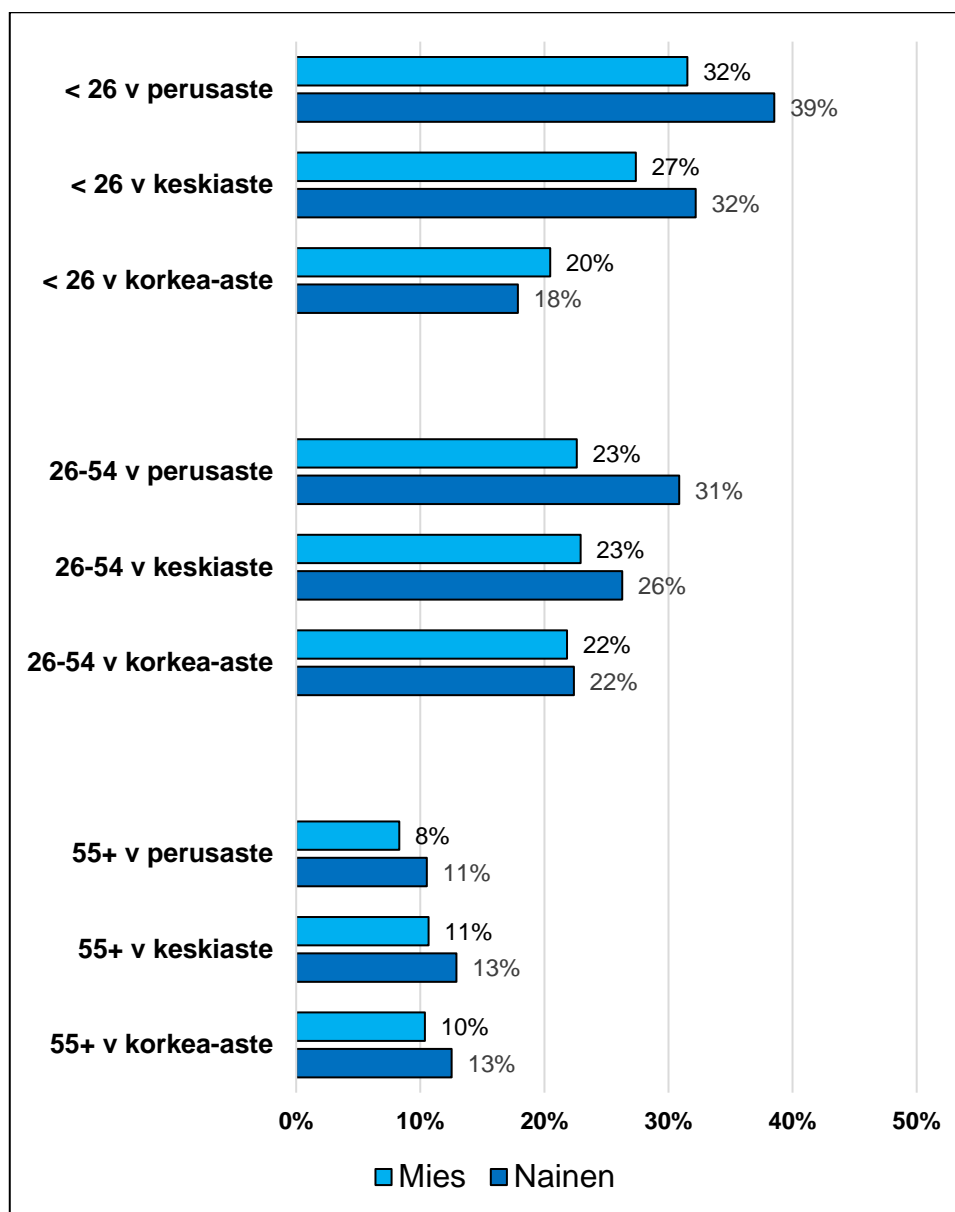
Hämäläinen, K & Tuomala, J (2006). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi, Työpolitiittinen tutkimus 315, työministeriö.

- Hämäläinen, K, Uusitalo, R & Vuori, J (2008). Varying biases in matching estimates: Evidence from two randomised job search training experiments, *Labour Economics*, vol. 15, issue 4, 604–618.
- Hämäläinen, K, Tuomala, J & Ylikännö, M (2009). Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 7/2009.
- Hämäläinen, K, Hämäläinen, U & Tuomala, J (2018). The Labour market Impacts of a Youth Guarantee: Lessons for Europe? Malo, M. ja Mourello, L. (eds.) *European Youth Labour Markets, Youth Guarantee*, Springer (Ty) (tulossa)
- Johansson, K (2006). Do labor market flows affect labor-force participation? *Swedish Economic Policy Review* 8, 215-234.
- Konle-Seidl, R, Rhein, T & Rothe, T (2018), Ländervergleich Deutschland, Dänemark und Finnland: Kaum mehr Unterschiede bei chronischer Arbeitslosigkeit, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 1/2018. www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k171222j02
- Lalive, R, van Ours, J & Zweimüller, J (2008). The impact of active labour market programmes on the duration of unemployment in Switzerland, *The Economic Journal*, 118.
- Lechner, M (2002). Program heterogeneity and propensity score matching: an application to the evaluation of active labor market policies, *The Review of Economics and Statistics*, 84(2), 205–220.
- Lechner, M, Miquel, R & Wunsch, C (2011). Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany, *Journal of the European Economic Association*, 9(4):742–84.
- Lechner, M & Wunsch, C (2013). Sensitivity of matching-based program evaluations to the availability of control variables, *Labour Economics*, 21, 111–121.
- Oster, E (2016). Unobservable selection and coefficient stability: Theory and evidence, *Journal of Business Economics and Statistics*, Forthcoming.
- Rosenbaum, P & Rubin, D (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects, *Biometrika*, 70, 41–55.
- Rosenbaum, P & Rubin, D (1985). Constructing a control group using multivariate matched sampling method that incorporate the propensity score, *The American Statistician*, 39, 33-38.
- Rosenbaum, P (2005). Sensitivity analysis in observational studies, teoksessa Evert ja Howell (ed.) *Encyclopedia of Statistics in Behavioural Science*, New York: Wiley.
- Rosholm M & Svarer, M (2007). The threat effect of active labour market programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2): 385–401.
- Rubin, D (2001). Using propensity scores to help design observational studies: application to the tobacco litigation. *Health Services & Outcomes Research Methodology*, 2, 169–188.
- Räisänen, H (2017). Työvoima-asiat ovat terminologian värikäs aarreaitta, Työpoliittinen aikakauskirja, 2/2017. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Sekhon, J (2006). Alternative balance metrics for bias reduction in matching methods for causal inference, Technical report, Department of Political Science, UC Berkeley. URL <http://sekhon.berkeley.edu/papers/SekhonBalanceMetrics.pdf>.
- Sianesi, B (2007). Differential effects of active labour market programs for the unemployed, *Labour Economics*, 15, 370–399.
- StataCorp (2013). *Stata: Release 13. Statistical Software*. College Station, TX: StataCorp LP.
- Stuart, E (2010). Matching methods for causal inference: A review and a look forward, NIH Public Access Author Manuscript, *Stat Sci*. 2010 February 1; 25(1): 1–21.
- Valtiovarainministeriö (2016). Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen, Työryhmän muistio.
- Wooldridge, J. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts

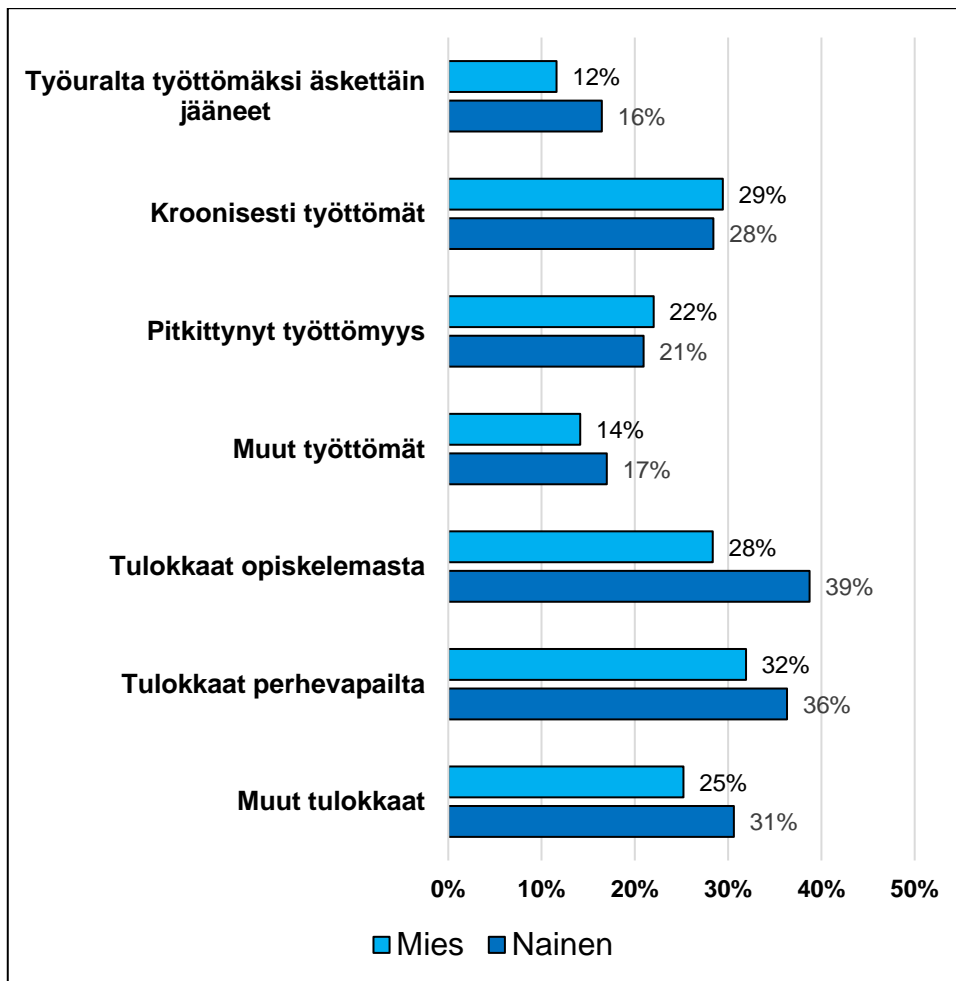
LIITEET

Liitekuviot lukuun 2

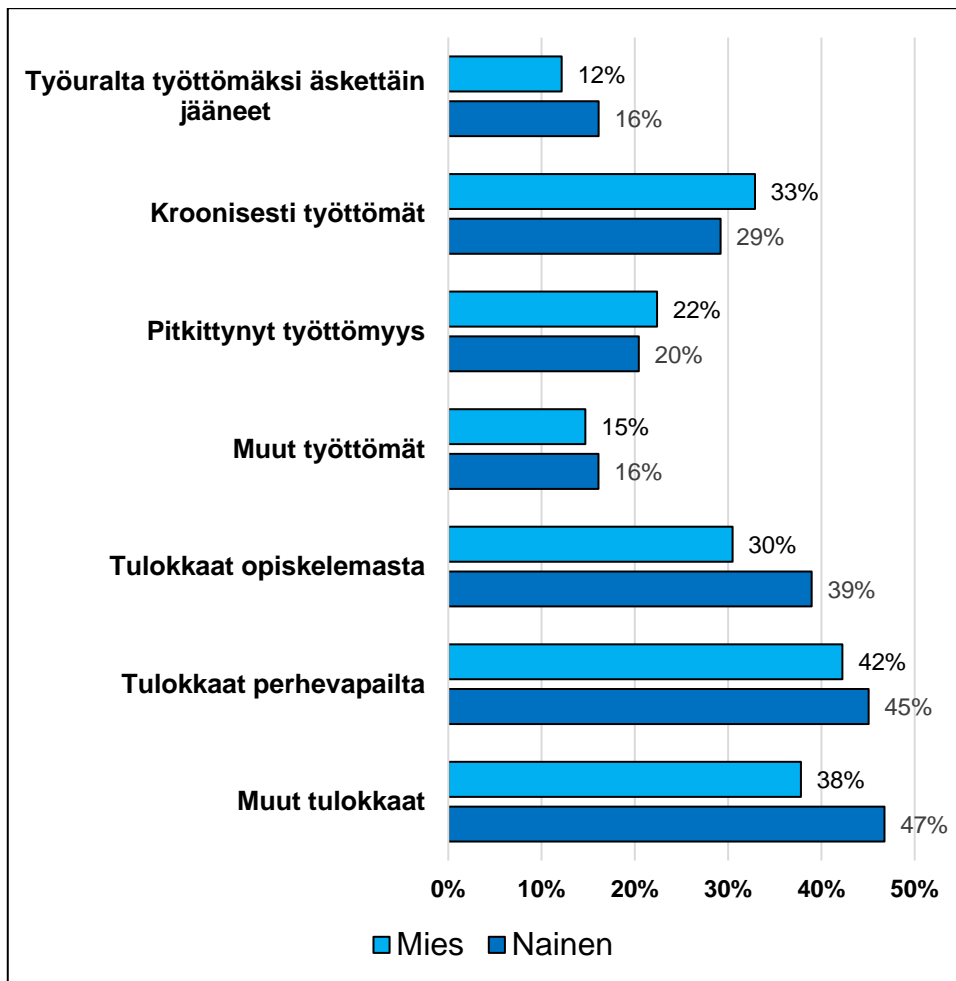
Liitekuvio 2.1 Työttömänä vuoden 2010 alussa olleet: niiden osuus, joilla työttömyys päättyi toimenpiteeseen vuoden 2010 aikana iän, koulutustason ja sukupuolen mukaan



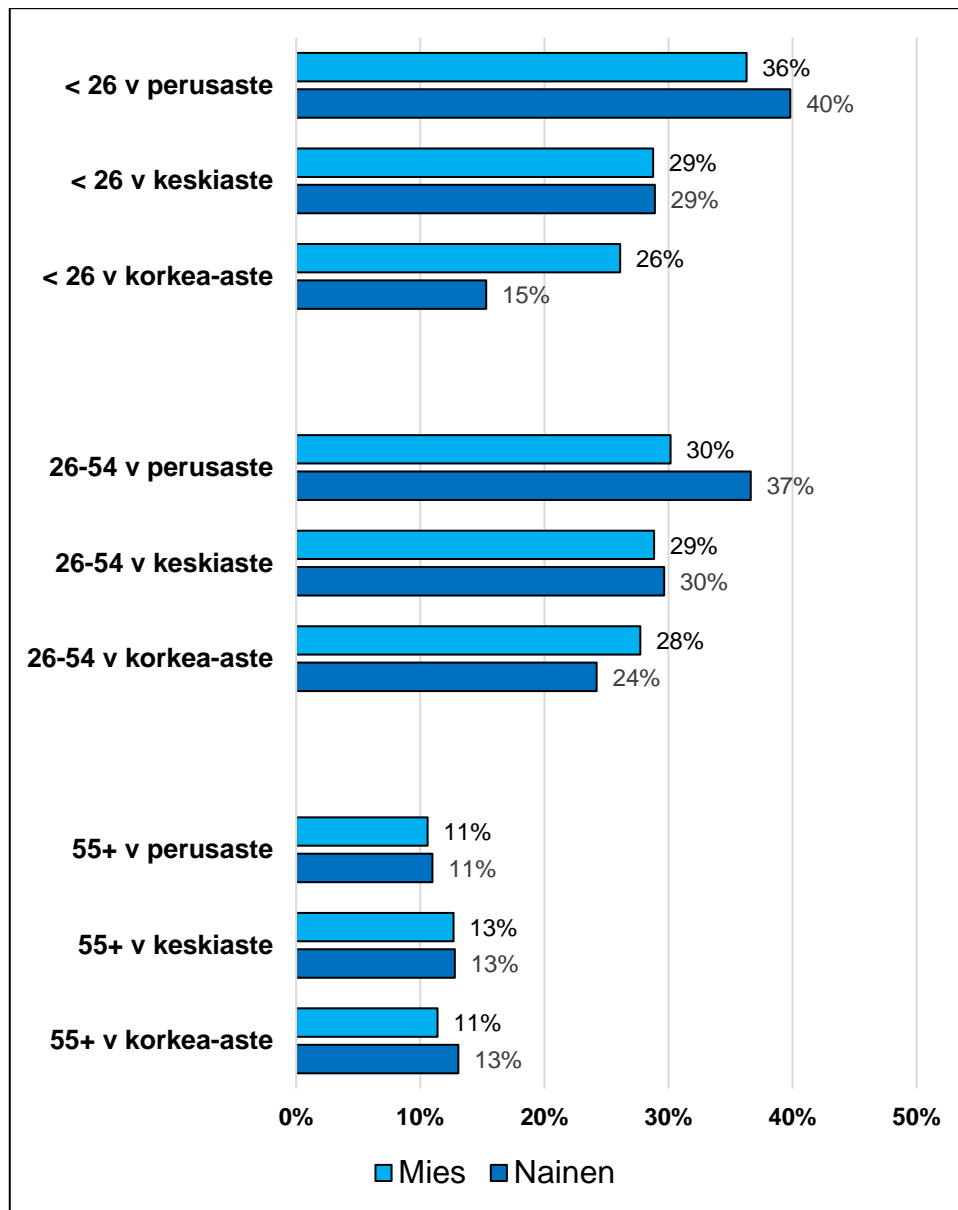
Liitekuvio 2.2 Työttömänä vuoden 2010 lopussa olleet: niiden osuus, joilla työttömyys päättyi toimenpiteeseen vuoden 2010 aikana työmarkkinahistorian ja sukupuolen mukaan



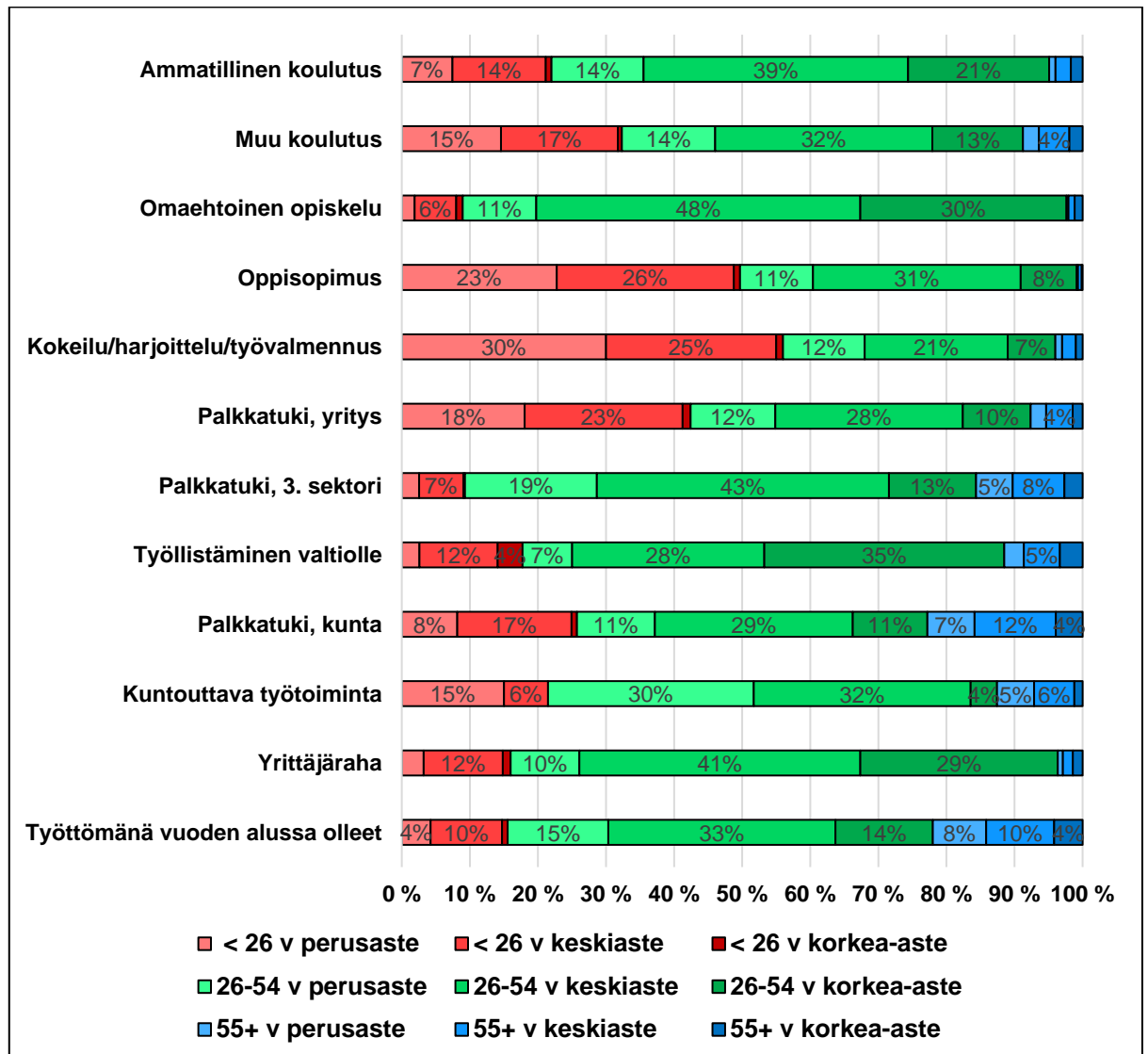
Liitekuvio 2.3 Työttömänä vuoden 2013 alussa olleet: niiden osuus, joilla työttömyys päättyi toimenpiteeseen vuoden 2013 aikana iän, koulutustason ja sukupuolen mukaan



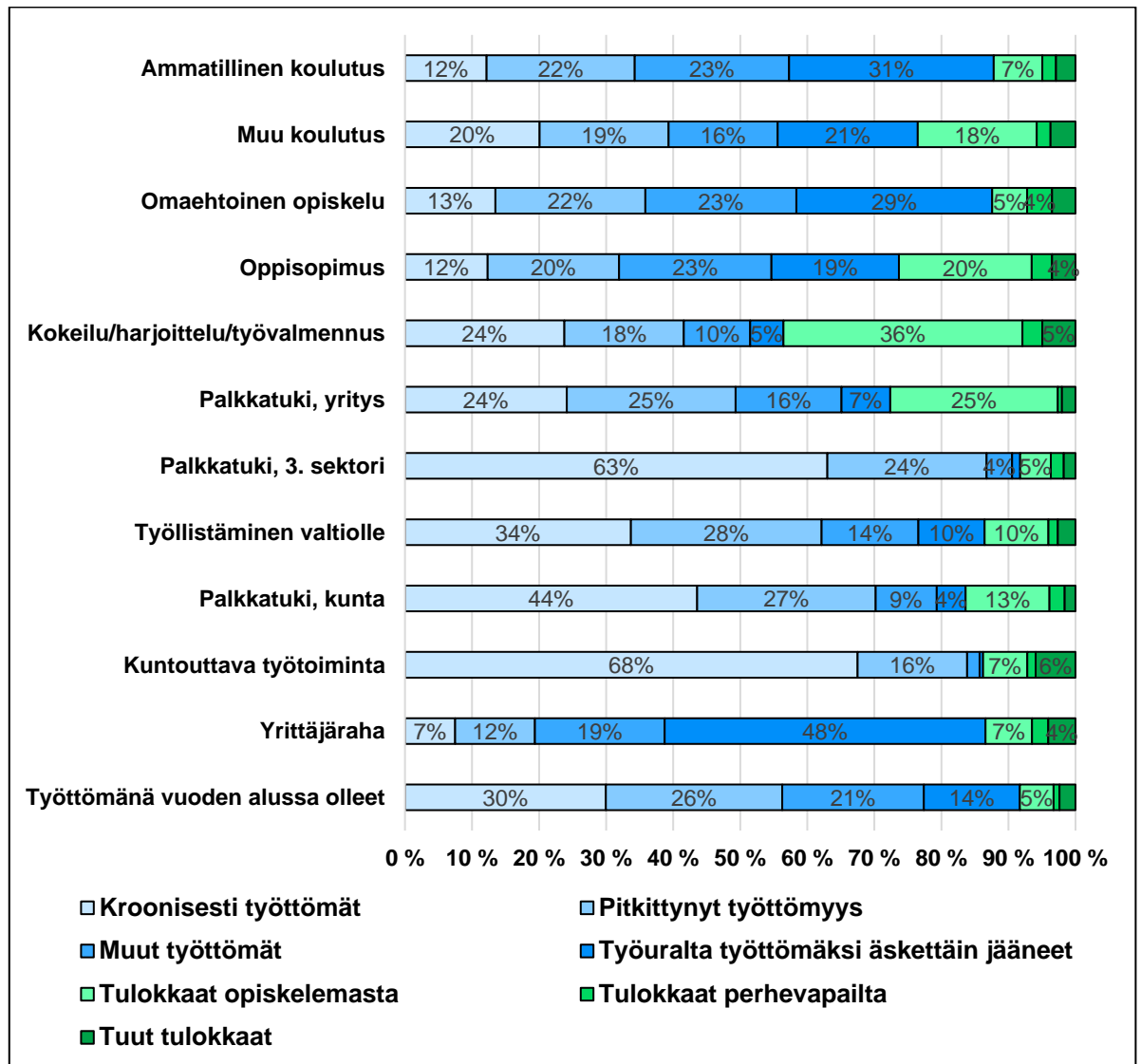
Liitekuvio 2.4 Työttömänä vuoden 2013 alussa olleet: Kuinka usein viitetyöttömyys päättyy toimenpiteeseen, joka alkaa 2013, iän, koulutustason ja sukupuolen mukaan.



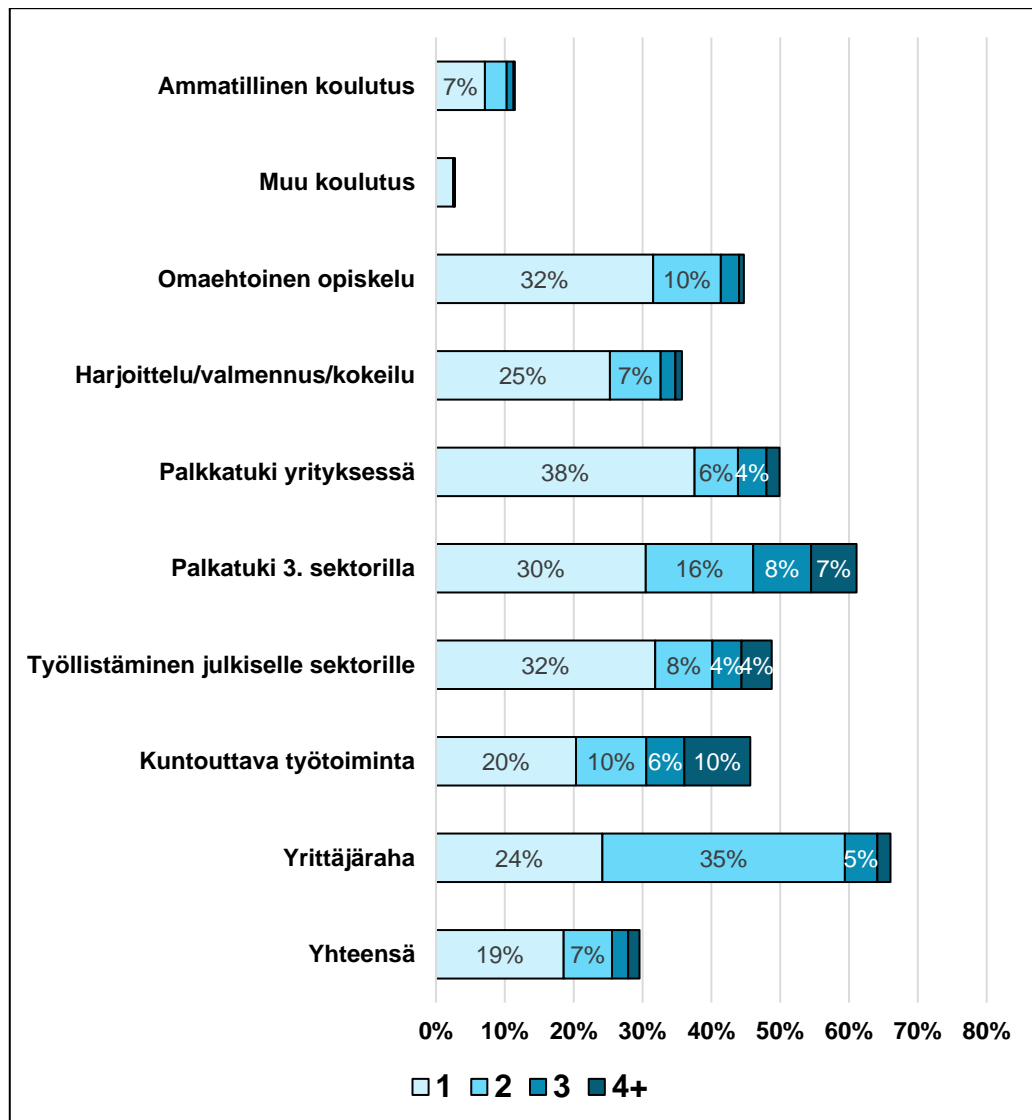
Liitekuvio 2.5 Vuonna 2010 ensimmäisenä alkanut toimenpide: osallistuneiden ikä- ja koulutusjakaumat



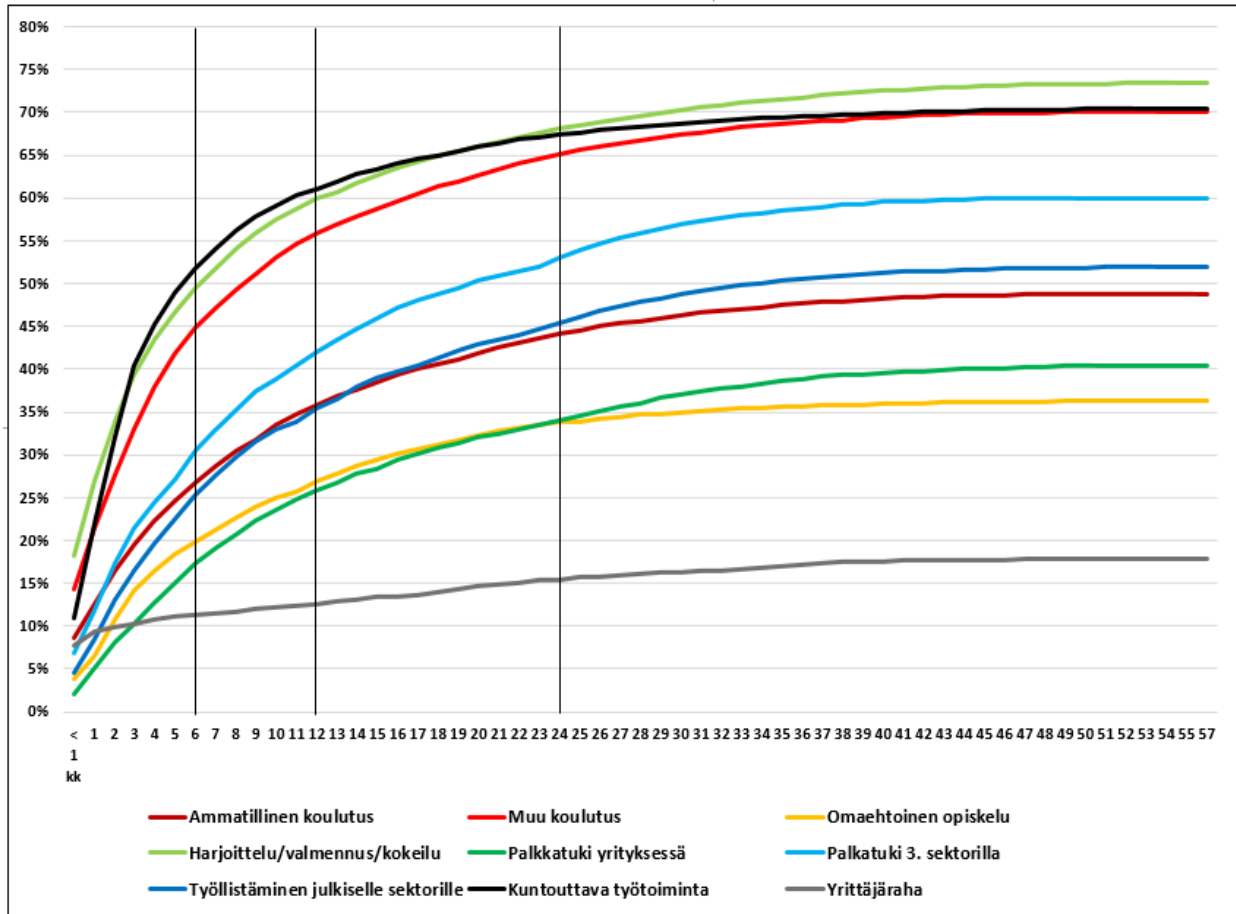
Liitekuvio 2.6 Vuonna 2010 ensimmäisenä alkanut toimenpide: osallistuneiden vuosien 2008-2009 työmarkkinahistoria



Liitekuvio 2.7 Vuonna 2010 ensimmäisenä alkaneet toimenpidejaksot: samaan jaksoon ketjutettujen pian samalla koodilla alkaneiden toimenpidejaksojen lukumäärä



Liitekuvio 2.8 Viitetoimenpidettä seuraavan ja sitä seuraavan toimepiteen erotuksen kumulatiivinen kesto (kk) viitetoimenpidettä seuraavan toimenpiteen tyypin mukaan



Liite 3.1. Taustatietoja työvoimapalveluihin osallistuneista ja vertailutyöttömistä (kokonaisaineisto)

| Ammatillinen työvoimakoulu- tus | 1 kk työttömyys: | | 6 kk työttömyys: | | 12 kk työttömyys: | | |
|------------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|-------------------|--------------|---------------|
| | % | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä |
| Ikä (ka) | | 36 | 37 | 37 | 41 | 39 | 44 |
| Nainen | | 0,43 | 0,49 | 0,35 | 0,44 | 0,34 | 0,42 |
| Koulutus: | | | | | | | |
| Perusaste | | 0,24 | 0,26 | 0,23 | 0,28 | 0,24 | 0,30 |
| Keskiaste/lyioppilas | | 0,56 | 0,53 | 0,55 | 0,51 | 0,54 | 0,49 |
| Korkea-aste | | 0,20 | 0,22 | 0,23 | 0,21 | 0,23 | 0,20 |
| Asuinalue | | | | | | | |
| Pääkaupunkiseutu | | 0,16 | 0,16 | 0,17 | 0,16 | 0,15 | 0,17 |
| Muu uusimaa | | 0,09 | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,09 | 0,08 |
| "Länsi-Suomi" | | 0,33 | 0,33 | 0,35 | 0,34 | 0,35 | 0,36 |
| "Itä-Suomi" | | 0,20 | 0,21 | 0,17 | 0,22 | 0,20 | 0,22 |
| Pohjanmaa | | 0,16 | 0,15 | 0,19 | 0,14 | 0,13 | 0,13 |
| Pohjois-Suomi | | 0,06 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 0,07 | 0,06 |
| Muu tausta: | | | | | | | |
| Aviopari | | 0,61 | 0,55 | 0,60 | 0,54 | 0,57 | 0,53 |
| Yksinasuva | | 0,29 | 0,34 | 0,32 | 0,38 | 0,35 | 0,40 |
| Alle 7 v. huollettavia | | 0,22 | 0,17 | 0,21 | 0,15 | 0,18 | 0,13 |
| Asuu omistusasunnossa | | 0,48 | 0,46 | 0,45 | 0,46 | 0,45 | 0,47 |
| Työttömyyden alku (2010): | | | | | | | |
| 1. neljännes | | 0,37 | 0,27 | 0,33 | 0,28 | 0,37 | 0,27 |
| 2. neljännes | | 0,11 | 0,32 | 0,26 | 0,26 | 0,12 | 0,28 |
| 3. neljännes | | 0,34 | 0,22 | 0,30 | 0,24 | 0,32 | 0,24 |
| 4. neljännes | | 0,18 | 0,19 | 0,11 | 0,22 | 0,19 | 0,21 |
| Työmarkkinahistoria: | | | | | | | |
| Ei aiempaa ATP-historiaa | | 0,35 | 0,43 | 0,36 | 0,37 | 0,30 | 0,37 |
| Pääasiallinen toiminta työtön: | | | | | | | |
| Vuoden 2007 lopussa | | 0,16 | 0,22 | 0,15 | 0,28 | 0,24 | 0,31 |
| Vuoden 2008 lopussa | | 0,22 | 0,27 | 0,21 | 0,33 | 0,32 | 0,35 |
| Vuoden 2009 lopussa | | 0,31 | 0,31 | 0,31 | 0,35 | 0,31 | 0,34 |
| Työpäiviä 2007 (ka) | | 178 | 143 | 192 | 148 | 180 | 153 |
| Työpäiviä 2008 (ka) | | 188 | 151 | 199 | 149 | 184 | 151 |
| Työpäiviä 2009 (ka) | | 149 | 132 | 162 | 125 | 148 | 129 |

Huom. Taulukossa raportoidaan vain osa taustamuuttujista johtuen Tilastokeskuksen linjauksesta taulukkomuotoisten tietojen suojaamisesta ja osin kaltaistamisessa tarvittavien muuttujien suuresta määrästä; Pääkaupunkiseutu: Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen, muu Uusimaa: Uusimaa pl. pääkaupunkiseutu, "Länsi-Suomi: Varsinais-Suomi, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Itä-Suomi: Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Keski-Suomi, Pohjanmaa: Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Suomi: Lappi ja Kainuu.

| Palkkatuki julkinen sektori | 1 kk työttömyys: | | 6 kk työttömyys: | | 12 kk työttömyys: | | |
|----------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|-------------------|--------------|---------------|
| | % | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä |
| Ikä (ka) | | 37 | 37 | 43 | 41 | 45 | 44 |
| Nainen | | 0,66 | 0,49 | 0,51 | 0,44 | 0,59 | 0,42 |
| Koulutus: | | | | | | | |
| Perusaste | | 0,22 | 0,26 | 0,26 | 0,28 | 0,20 | 0,30 |
| Keskiaste/ylioppilas | | 0,57 | 0,53 | 0,56 | 0,51 | 0,56 | 0,50 |
| Korkea-aste | | 0,21 | 0,21 | 0,18 | 0,21 | 0,24 | 0,20 |
| Asuinalue | | | | | | | |
| Pääkaupunkiseutu | | 0,24 | 0,16 | 0,10 | 0,16 | 0,11 | 0,17 |
| Muu uusimaa | | 0,06 | 0,08 | 0,02 | 0,07 | 0,03 | 0,08 |
| "Länsi-Suomi" | | 0,26 | 0,33 | 0,31 | 0,34 | 0,26 | 0,36 |
| "Itä-Suomi" | | 0,23 | 0,21 | 0,32 | 0,22 | 0,33 | 0,22 |
| Pohjanmaa | | 0,13 | 0,15 | 0,15 | 0,14 | 0,20 | 0,13 |
| Pohjois-Suomi | | 0,08 | 0,07 | 0,10 | 0,07 | 0,08 | 0,06 |
| Muu tausta: | | | | | | | |
| Aviopari | | 0,55 | 0,55 | 0,59 | 0,54 | 0,57 | 0,53 |
| Yksinasuva | | 0,31 | 0,34 | 0,28 | 0,38 | 0,32 | 0,40 |
| Alle 7 v. huollettavia | | 0,14 | 0,17 | 0,12 | 0,15 | 0,15 | 0,13 |
| Asuu omistusasunnossa | | 0,43 | 0,46 | 0,59 | 0,46 | 0,51 | 0,47 |
| Työttömyyden alku (2010): | | | | | | | |
| 1. neljännes | | 0,24 | 0,27 | 0,24 | 0,28 | 0,33 | 0,27 |
| 2. neljännes | | 0,25 | 0,32 | 0,20 | 0,26 | 0,23 | 0,28 |
| 3. neljännes | | 0,35 | 0,22 | 0,21 | 0,24 | 0,26 | 0,24 |
| 4. neljännes | | 0,17 | 0,19 | 0,35 | 0,22 | 0,18 | 0,22 |
| Työmarkkinahistoria: | | | | | | | |
| Ei aiempaa ATP-historiaa | | 0,28 | 0,43 | 0,15 | 0,37 | 0,19 | 0,36 |
| Pääasiallinen toiminta työtön: | | | | | | | |
| Vuoden 2007 lopussa | | 0,28 | 0,22 | 0,41 | 0,28 | 0,36 | 0,31 |
| Vuoden 2008 lopussa | | 0,35 | 0,26 | 0,54 | 0,33 | 0,45 | 0,35 |
| Vuoden 2009 lopussa | | 0,37 | 0,31 | 0,55 | 0,35 | 0,39 | 0,34 |
| Työpäiviä 2007 (ka) | | 98 | 143 | 97 | 148 | 112 | 153 |
| Työpäiviä 2008 (ka) | | 99 | 151 | 72 | 149 | 109 | 151 |
| Työpäiviä 2009 (ka) | | 79 | 131 | 55 | 125 | 88 | 129 |

Huom. Taulukossa raportoidaan vain osa taustamuuttujista johtuen Tilastokeskuksen linjauksesta taulukkomuotoisten tietojen suojaamisesta ja osin kaltaistamisessa tarvittavien muuttujien suuresta määrästä; Pääkaupunkiseutu: Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen, muu Uusimaa: Uusimaa pl. pääkaupunkiseutu, "Länsi-Suomi: Varsinais-Suomi, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Itä-Suomi: Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Keski-Suomi, Pohjanmaa: Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Suomi: Lappi ja Kainuu.

| Palkkatuki yritykset | 1 kk työttömyys: | | 6 kk työttömyys: | | 12 kk työttömyys: | |
|----------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|-------------------|--------------|
| | % | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat |
| Ikä (ka) | 32 | 37 | 39 | 41 | 42 | 44 |
| Nainen | 0,36 | 0,49 | 0,32 | 0,44 | 0,34 | 0,42 |
| Koulutus: | | | | | | |
| Perusaste | 0,16 | 0,26 | 0,24 | 0,28 | 0,23 | 0,30 |
| Keskiaste/ylioppilas | 0,68 | 0,53 | 0,59 | 0,51 | 0,54 | 0,50 |
| Korkea-aste | 0,16 | 0,21 | 0,16 | 0,21 | 0,23 | 0,20 |
| Asuinalue | | | | | | |
| Pääkaupunkiseutu | 0,14 | 0,16 | 0,13 | 0,16 | 0,15 | 0,17 |
| Muu uusimaa | 0,08 | 0,08 | 0,04 | 0,07 | 0,07 | 0,08 |
| "Länsi-Suomi" | 0,28 | 0,33 | 0,30 | 0,34 | 0,29 | 0,36 |
| "Itä-Suomi" | 0,27 | 0,21 | 0,31 | 0,22 | 0,23 | 0,22 |
| Pohjanmaa | 0,17 | 0,15 | 0,17 | 0,14 | 0,21 | 0,13 |
| Pohjois-Suomi | 0,07 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 0,04 | 0,06 |
| Muu tausta: | | | | | | |
| Aviopari | 0,56 | 0,55 | 0,58 | 0,54 | 0,57 | 0,53 |
| Yksinasuva | 0,34 | 0,34 | 0,34 | 0,38 | 0,36 | 0,40 |
| Alle 7 v. huollettavia | 0,11 | 0,17 | 0,10 | 0,15 | 0,13 | 0,13 |
| Asuu omistusasunnossa | 0,50 | 0,46 | 0,49 | 0,46 | 0,57 | 0,47 |
| Työttömyyden alku (2010): | | | | | | |
| 1. neljännes | 0,19 | 0,27 | 0,24 | 0,28 | 0,36 | 0,27 |
| 2. neljännes | 0,29 | 0,32 | 0,18 | 0,26 | 0,26 | 0,28 |
| 3. neljännes | 0,34 | 0,22 | 0,22 | 0,24 | 0,21 | 0,24 |
| 4. neljännes | 0,18 | 0,19 | 0,36 | 0,22 | 0,17 | 0,22 |
| Työmarkkinahistoria: | | | | | | |
| Ei aiempaa ATP-historiaa | 0,42 | 0,43 | 0,28 | 0,37 | 0,34 | 0,37 |
| Pääasiallinen toiminta työtön: | | | | | | |
| Vuoden 2007 lopussa | 0,20 | 0,22 | 0,27 | 0,28 | 0,29 | 0,31 |
| Vuoden 2008 lopussa | 0,30 | 0,26 | 0,41 | 0,33 | 0,31 | 0,35 |
| Vuoden 2009 lopussa | 0,37 | 0,31 | 0,49 | 0,35 | 0,36 | 0,34 |
| Työpäivät 2007 (ka) | 115 | 143 | 130 | 148 | 184 | 153 |
| Työpäivät 2008 (ka) | 129 | 151 | 130 | 149 | 158 | 151 |
| Työpäivät 2009 (ka) | 97 | 131 | 91 | 125 | 132 | 129 |

Huom. Taulukossa raportoidaan vain osa taustamuuttujista johtuen Tilastokeskuksen linjauksesta taulukkomuotoisten tietojen suojaamisesta ja osin kaltaistamisessa tarvittavien muuttujien suuresta määrästä; Pääkaupunkiseutu: Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen, muu Uusimaa: Uusimaa pl. pääkaupunkiseutu, "Länsi-Suomi: Varsinais-Suomi, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Itä-Suomi: Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Keski-Suomi, Pohjanmaa: Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Suomi: Lappi ja Kainuu.

| Kuntouttava työtoiminta | 1 kk työttömyys: | 6 kk työttömyys: | 12 kk työttömyys: |
|-------------------------|------------------|------------------|-------------------|
|-------------------------|------------------|------------------|-------------------|

| % | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä |
|----------------------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| Ikä (ka) | 43 | 37 | 44 | 41 | 42 | 44 |
| Nainen | 0,47 | 0,49 | 0,42 | 0,44 | 0,42 | 0,42 |
| Koulutus: | | | | | | |
| Perusaste | 0,41 | 0,26 | 0,42 | 0,28 | 0,39 | 0,30 |
| Keskiaste/lyhioppilas | 0,54 | 0,53 | 0,53 | 0,51 | 0,52 | 0,50 |
| Korkea-aste | 0,05 | 0,21 | 0,05 | 0,21 | 0,09 | 0,20 |
| Asuinalue | | | | | | |
| Pääkaupunkiseutu | 0,09 | 0,16 | 0,09 | 0,16 | 0,16 | 0,17 |
| Muu uusimaa | 0,06 | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,04 | 0,08 |
| "Länsi-Suomi" | 0,38 | 0,33 | 0,37 | 0,34 | 0,38 | 0,36 |
| "Itä-Suomi" | 0,23 | 0,21 | 0,25 | 0,22 | 0,24 | 0,22 |
| Pohjanmaa | 0,17 | 0,15 | 0,19 | 0,14 | 0,14 | 0,13 |
| Pohjois-Suomi | 0,06 | 0,07 | 0,03 | 0,07 | 0,04 | 0,06 |
| Muu tausta: | | | | | | |
| Aviopari | 0,36 | 0,55 | 0,36 | 0,54 | 0,37 | 0,53 |
| Yksinasuva | 0,57 | 0,34 | 0,58 | 0,38 | 0,56 | 0,40 |
| Alle 7 v. huollettavia | 0,06 | 0,17 | 0,06 | 0,15 | 0,07 | 0,13 |
| Asuu omistusasunnossa | 0,26 | 0,46 | 0,23 | 0,46 | 0,23 | 0,47 |
| Työttömyyden alku (2010): | | | | | | |
| 1. neljännes | 0,18 | 0,27 | 0,22 | 0,28 | 0,32 | 0,27 |
| 2. neljännes | 0,28 | 0,32 | 0,28 | 0,26 | 0,21 | 0,28 |
| 3. neljännes | 0,42 | 0,22 | 0,24 | 0,24 | 0,29 | 0,24 |
| 4. neljännes | 0,12 | 0,19 | 0,26 | 0,22 | 0,18 | 0,22 |
| Työmarkkinahistoria: | | | | | | |
| Pääasiallinen toiminta työtön: | | | | | | |
| Vuoden 2007 lopussa | 0,48 | 0,22 | 0,50 | 0,28 | 0,52 | 0,31 |
| Vuoden 2008 lopussa | 0,45 | 0,26 | 0,51 | 0,33 | 0,64 | 0,35 |
| Vuoden 2009 lopussa | 0,40 | 0,31 | 0,47 | 0,35 | 0,49 | 0,34 |
| Työpäivät 2007 (ka) | 20 | 143 | 27 | 148 | 43 | 153 |
| Työpäivät 2008 (ka) | 17 | 151 | 28 | 149 | 27 | 151 |
| Työpäivät 2009 (ka) | 11 | 131 | 19 | 125 | 15 | 129 |

Huom. Taulukossa raportoidaan vain osa taustamuuttujista johtuen Tilastokeskuksen linjauksesta taulukkomuotoisten tietojen suojaamisesta ja osin kaltaistamisesta tarvittavien muuttujien suuresta määrästä; Pääkaupunkiseutu: Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen, muu Uusimaa: Uusimaa pl. pääkaupunkiseutu, "Länsi-Suomi: Varsinais-Suomi, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Itä-Suomi: Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Keski-Suomi, Pohjanmaa: Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Suomi: Lappi ja Kainuu.

| Omaehtoinen opiskelu | 1 kk työttömyys: | | 6 kk työttömyys: | | 12 kk työttömyys: | |
|----------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|-------------------|--------------|
| | % | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat | vertailuryhmä | osallistujat |
| Ikä (ka) | 36 | 41 | 37 | 43 | 37 | 45 |
| Nainen | 0,67 | 0,52 | 0,63 | 0,45 | 0,57 | 0,43 |
| Koulutus: | | | | | | |
| Perusaste | 0,13 | 0,25 | 0,17 | 0,28 | 0,14 | 0,30 |
| Keskiaste/lyioppilas | 0,53 | 0,49 | 0,52 | 0,49 | 0,53 | 0,49 |
| Korkea-aste | 0,34 | 0,26 | 0,31 | 0,22 | 0,32 | 0,21 |
| Asuinalue | | | | | | |
| Pääkaupunkiseutu | 0,14 | 0,16 | 0,20 | 0,17 | 0,20 | 0,17 |
| Muu uusimaa | 0,06 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,09 | 0,08 |
| "Länsi-Suomi" | 0,28 | 0,32 | 0,29 | 0,34 | 0,28 | 0,35 |
| "Itä-Suomi" | 0,29 | 0,21 | 0,24 | 0,22 | 0,22 | 0,22 |
| Pohjanmaa | 0,17 | 0,15 | 0,15 | 0,14 | 0,16 | 0,13 |
| Pohjois-Suomi | 0,06 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 0,06 | 0,06 |
| Muu tausta: | | | | | | |
| Aviopari | 0,68 | 0,58 | 0,64 | 0,55 | 0,58 | 0,54 |
| Yksinasuva | 0,20 | 0,32 | 0,24 | 0,37 | 0,31 | 0,39 |
| Alle 7 v. huollettavia | 0,36 | 0,19 | 0,28 | 0,16 | 0,30 | 0,13 |
| Asuu omistusasunnossa | 0,57 | 0,49 | 0,53 | 0,48 | 0,48 | 0,48 |
| Työttömyyden alku (2010): | | | | | | |
| 1. neljännes | 0,08 | 0,26 | 0,70 | 0,27 | 0,14 | 0,27 |
| 2. neljännes | 0,20 | 0,32 | 0,11 | 0,26 | 0,09 | 0,28 |
| 3. neljännes | 0,53 | 0,22 | 0,17 | 0,24 | 0,63 | 0,24 |
| 4. neljännes | 0,19 | 0,20 | 0,02 | 0,22 | 0,14 | 0,21 |
| Työmarkkinahistoria: | | | | | | |
| Ei aiempaa ATP-historiaa | 0,44 | 0,38 | 0,46 | 0,35 | 0,40 | 0,36 |
| Pääasiallinen toiminta työtön: | | | | | | |
| Vuoden 2007 lopussa | 0,11 | 0,25 | 0,14 | 0,30 | 0,15 | 0,32 |
| Vuoden 2008 lopussa | 0,16 | 0,29 | 0,19 | 0,34 | 0,22 | 0,35 |
| Vuoden 2009 lopussa | 0,29 | 0,33 | 0,24 | 0,36 | 0,22 | 0,34 |
| Työpäivät 2007 (ka) | 204 | 163 | 217 | 158 | 187 | 157 |
| Työpäivät 2008 (ka) | 212 | 163 | 217 | 156 | 195 | 155 |
| Työpäivät 2009 (ka) | 186 | 141 | 180 | 130 | 182 | 132 |

Huom. Taulukossa raportoidaan vain osa taustamuuttujista johtuen Tilastokeskuksen linjauksesta taulukkomuotoisten tietojen suojaamisesta ja osin kaltaistamisessa tarvittavien muuttujien suuresta määrästä; Pääkaupunkiseutu: Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen, muu Uusimaa: Uusimaa pl. pääkaupunkiseutu, "Länsi-Suomi: Varsinais-Suomi, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Itä-Suomi: Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Keski-Suomi, Pohjanmaa: Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Suomi: Lappi ja Kainuu.

Liite 3.2. Kaltaistamisessa käytetyt muuttajat

Henkilön taustaominaisuudet:

Sukupuoli: nainen (0/1)

Ikäryhmä: ref: alle 25, 25–30, 30–40, 40–50, 50–60, yli 60

Koulutus: perusaste tai vähemmän, yo, keskiaste, alempi korkea, ylempi korkea-aste

Maahanmuuttaja (0/1)

Maahanmuuttaja toisen polven (0/1)

Muu kuin kotimainen kieli (0/1)

Perhe-asema: ref: muu, avio/avoliitto, yksinasuva

Alle 7-vuotiaita huollettavia lapsia (0/1)

Puolison työmarkkina-asema 2009 (ref: ei puolisoa, työssä, työtön, opiskelija/varusmies, muu)

Omistusasunto (talo tai osakkeet) 0/1

Auton omistus: ei autoa, 1 auto, enemmän kuin 1 auto

Viimeisin tutkinto 2009 tai 2010

Työttömyyden alkamiskuukausi: 1-12

Aluetekijät:

Asuinkunnan työttömyysaste 2009

Asuinalue:

- Pääkaupunkiseutu (ref)
- Muu uusimaa
- Varsinais-Suomi (ja Ahvenanmaa), Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme
- Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi
- Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa
- Kainuu, Lappi

Kuntaryhmä (ref: kaupunkimainen, taajama, maaseutu)

Terveystiedot:

Henkilöllä on diagnoosikoodi (ref: ei ole, mielenterveyden häiriö, muu diagnoosikoodi)

Sai vähintään 500 euroa sairaspäivärahaa 2009 (0/1)

Tulotiedot:

Valtioveronalaiset tulot svatva2007-2009 yhteensä jatkuva

Velat (ei velkaa, alle 10000, 10000–100000, yli 100000)

Sai yleistä asumistukea 2009 (0/1).

Työmarkkinahistoria:

Työpäivät avoimilla työmarkkinoilla heti työttömyyden alkupäivämäärää edeltäneiden 6 kuukauden

Toimiala edellä mainitussa edeltäneessä yrityksessä:

- Teollisuus (ref)
- Rakentaminen + Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätahuolto ja muu ympäristön puhtaanapito + Kiinteistöala
- Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus
- Kuljetus ja varastointi
- Majoitus- ja ravitsemistoiminta
- Informaatio sekä rahoitus ja vakuutus + Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta
- Hallinto- ja tukipalvelut
- Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus + Koulutus
- Terveys- ja sosiaalipalvelut
- Muut toimialat
- Puuttuva tieto

Em. työntajan oikeudellinen asema (ref: muu, osakeyhtiö, julkinen liikelaitos yms.)

Työntajien yhteenlaskettu lukumäärä 2007–2009 (ref: ei yhtään, 1, 2-5, yli 5)

Ei työpäiviä lainkaan (= 0 työpäivää) avoimilla työmarkkinoilla 2007- 2009 (0/1)

Työpäivät avoimilla työmarkkinoilla yhteensä vuosina 2001–2009

Työttömyyspäivät heti työttömyyden alkupäivämäärää edeltäneiden 6 kuukauden aikana

Työvoimakoulutuspäivät heti työttömyyden alkupäivämäärää edeltäneiden 6 kuukauden aikana

Palkkatukipäivät heti työttömyyden alkupäivämäärää edeltäneiden 6 kuukauden aikana

Työttömyyskuukaudet 2009 (jatkuva muuttuja)

Työttömyyskuukaudet 2007 ja 2008 yhteensä (jatkuva muuttuja)

Työttömyyskuukaudet 2001–2006 yhteensä (jatkuva muuttuja)

Henkilöllä ei lainkaan ATP-historiaa (työvoimakoulutus, palkkatuki, kuntouttava) vuosina 2001–2009 (0/1)

Työvoimakoulutuspäivät vuosilta 2007–2009, luokitus ei / <3kk / 3-6kk / enemmän

Palkkatukipäivät vuosilta 2007–2009, luokitus ei / <3kk / 3-6kk / enemmän

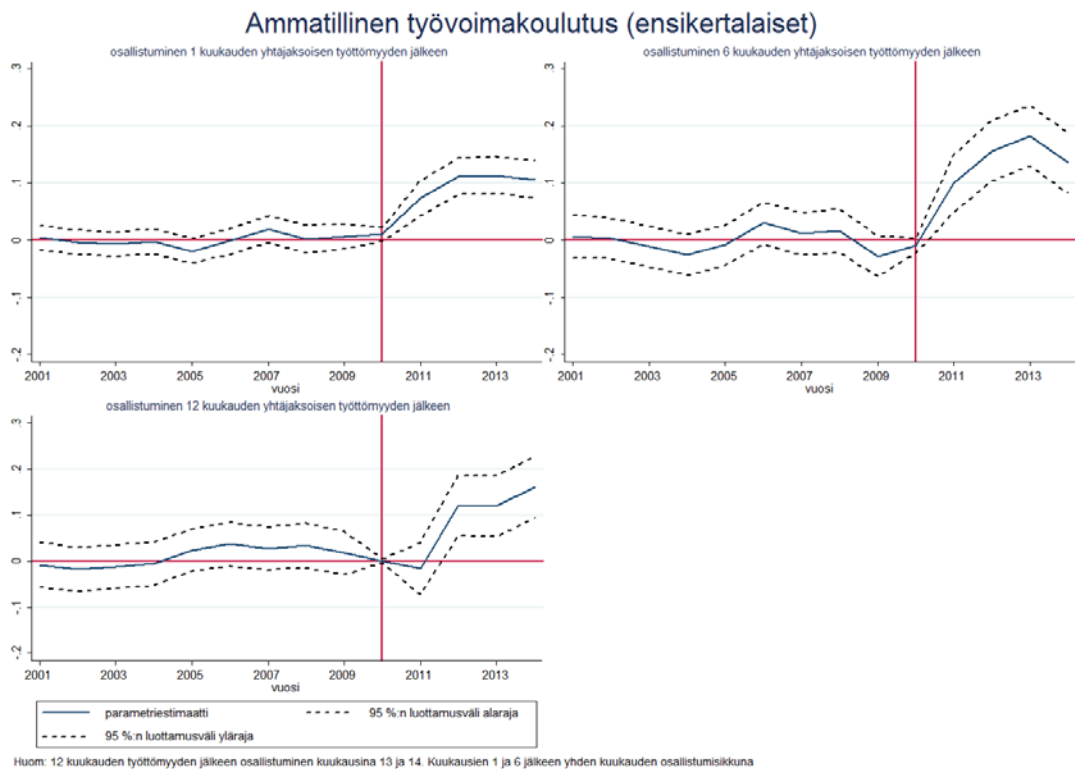
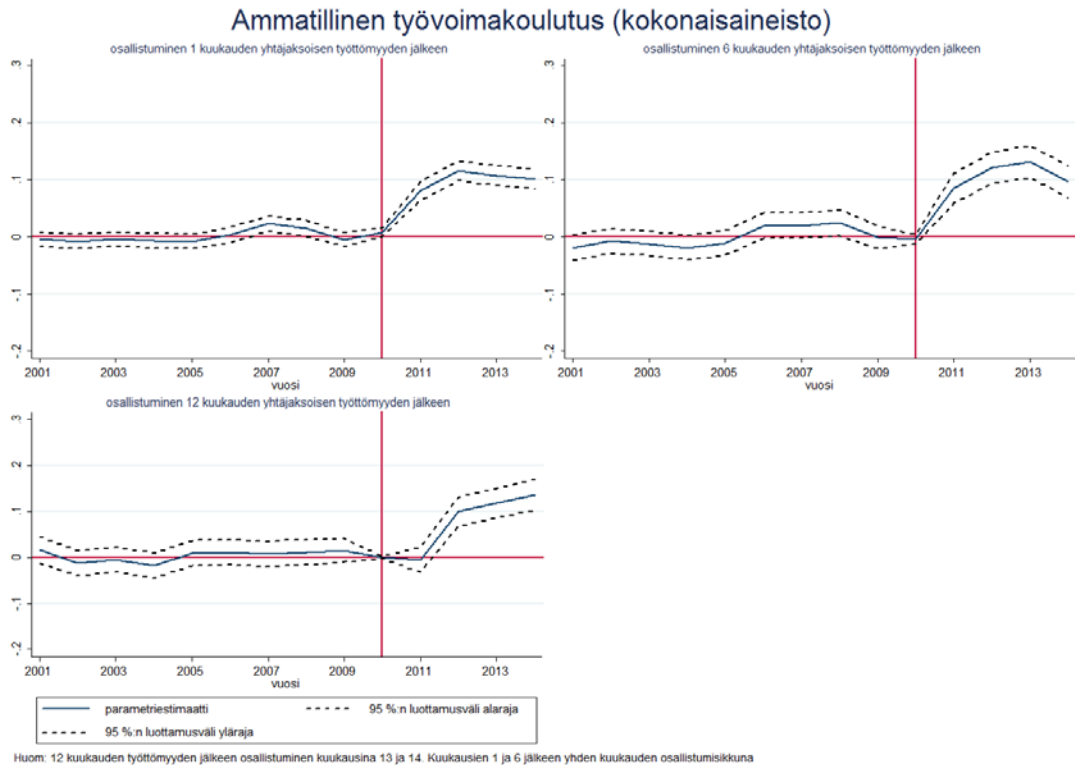
Kuntouttavan työtoiminnan päivät vuosilta 2007-2009, luokitus ei / <3kk / 3-6kk / enemmän
(tai pelkkä 0/1 dummy sittenkin, kun menee pieniin luokkiin)

Pääasiallinen toiminta vuoden 2009 lopussa (työvoiman ulkopuolella, ja opiskelija, eläkeläinen; huom. myös nuoria jonkin verran tk-eläkkeellä)

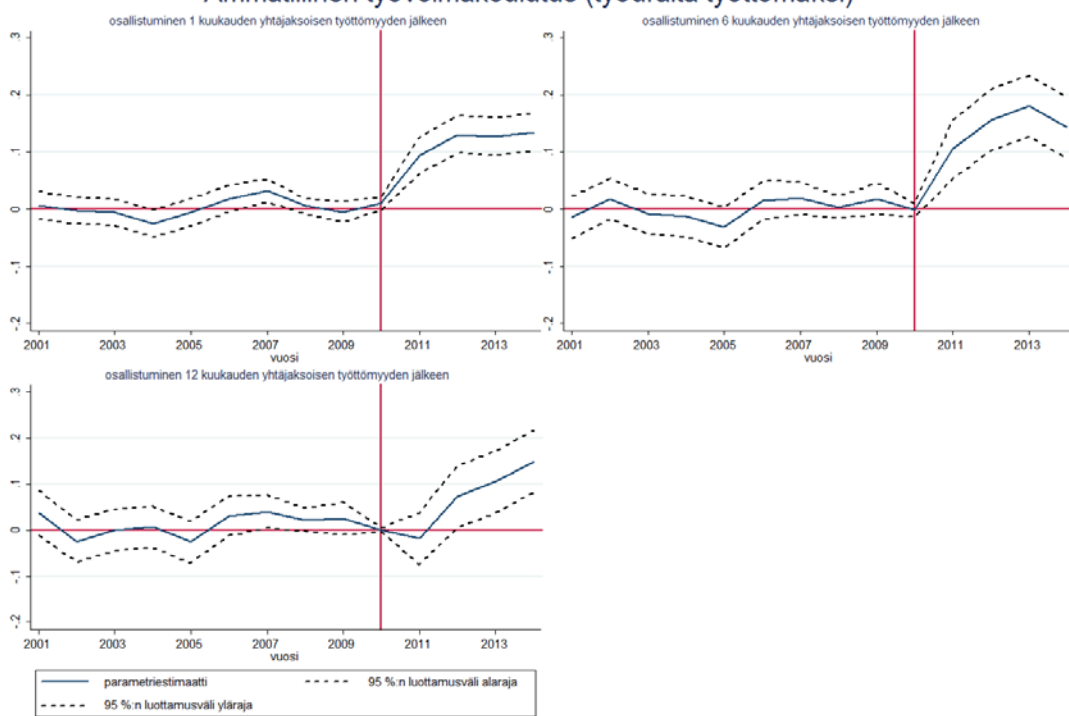
On työttömyyskassan jäsen 2010 (0/1)

Ammattikoodi puuttuu (0/1)

Liite 3.3. Vuosittaiset parametriestimaatit työvoimapalvelulle ja 95 %:n luottamusväli

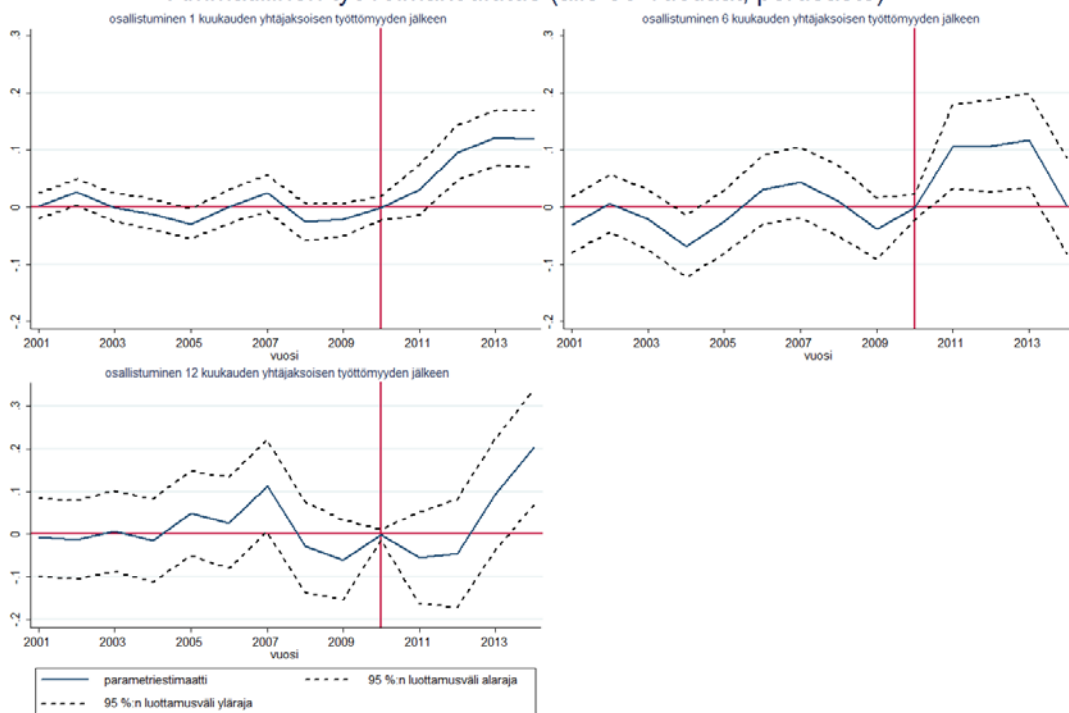


Ammatillinen työvoimakoulutus (työuralta työttömäksi)



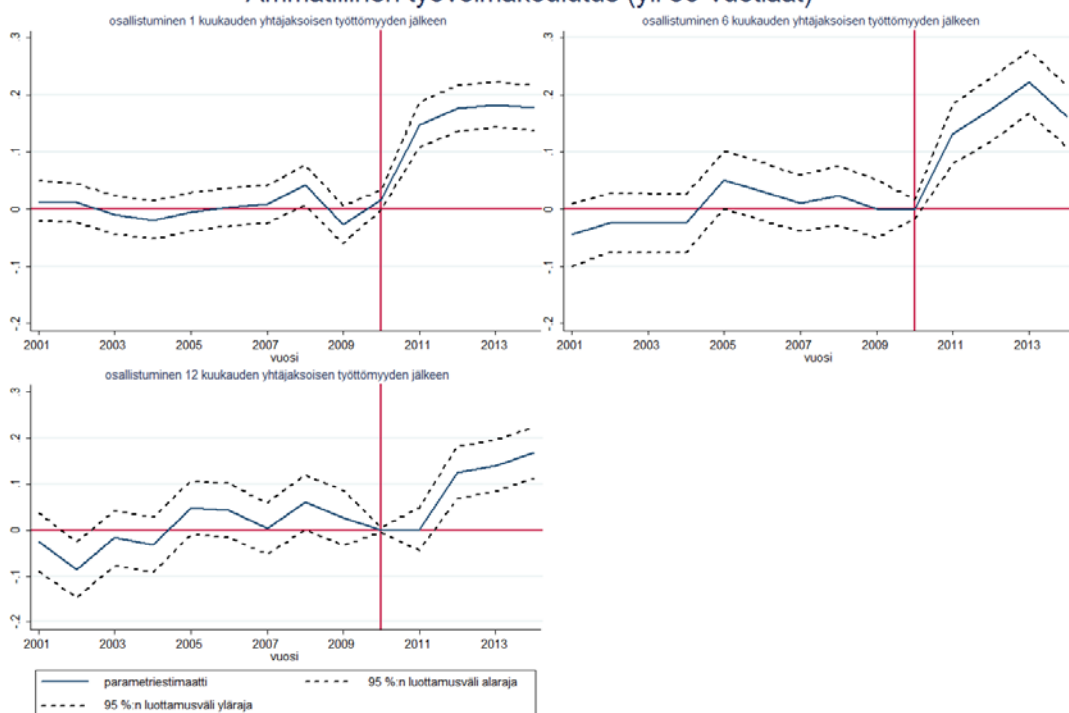
Huom: 12 kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuminen kuukausina 13 ja 14. Kuukausien 1 ja 6 jälkeen yhden kuukauden osallistumisikkuna

Ammatillinen työvoimakoulutus (alle 30-vuotiaat, perusaste)



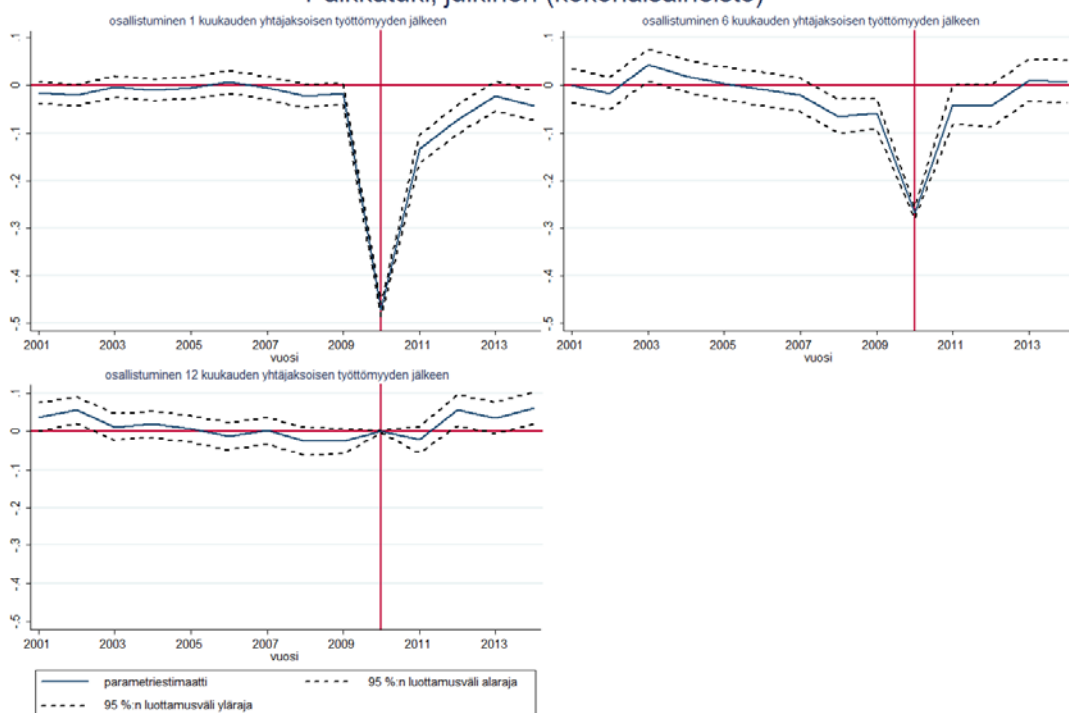
Huom: 12 kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuminen kuukausina 13 ja 14. Kuukausien 1 ja 6 jälkeen yhden kuukauden osallistumisikkuna

Ammatillinen työvoimakoulutus (yli 50-vuotiaat)



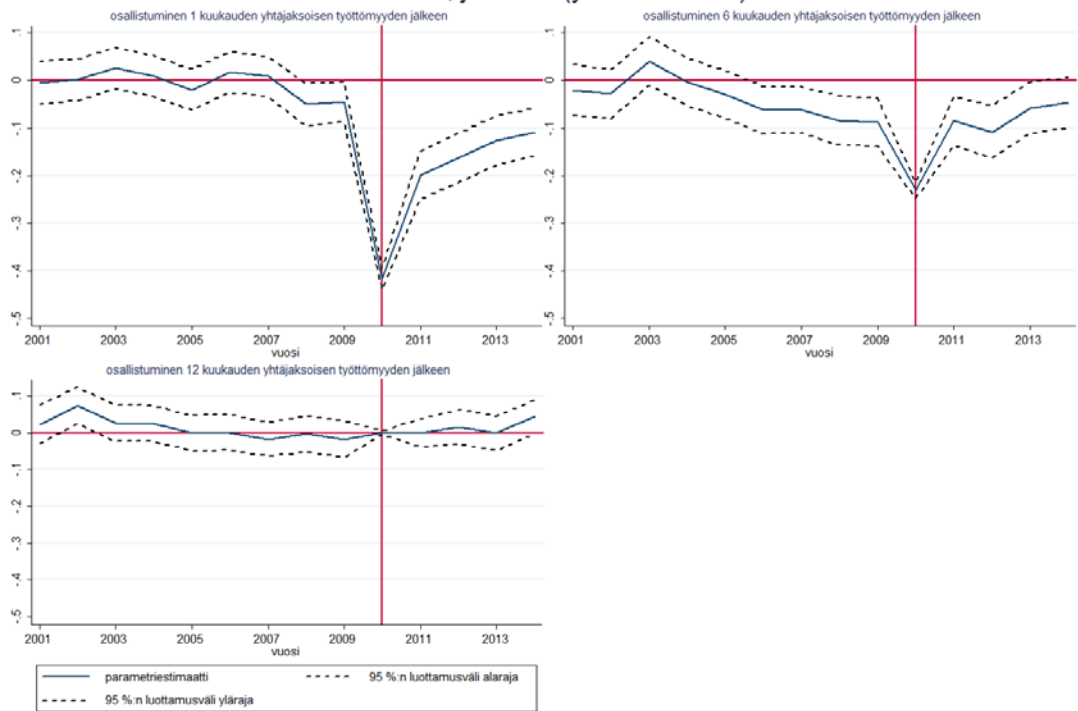
Huom: 12 kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuminen kuukausina 13 ja 14. Kuukausien 1 ja 6 jälkeen yhden kuukauden osallistumisikkuna

Palkkatuki, julkinen (kokonaisaineisto)



Huom: 12 kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuminen kuukausina 13 ja 14. Kuukausien 1 ja 6 jälkeen yhden kuukauden osallistumisikkuna

Palkkatuki, julkinen (yli 50-vuotiaat)



Huom: 12 kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuminen kuukausina 13 ja 14. Kuukausien 1 ja 6 jälkeen yhden kuukauden osallistumisikkuna

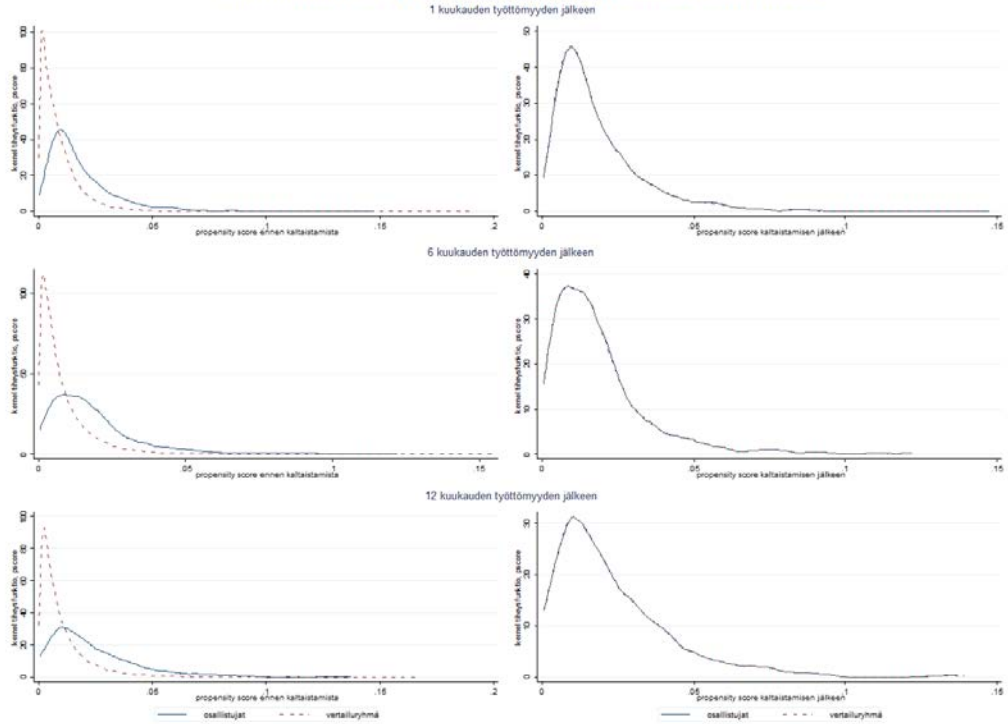
Palkkatuki, yritykset (kokonaisaineisto)



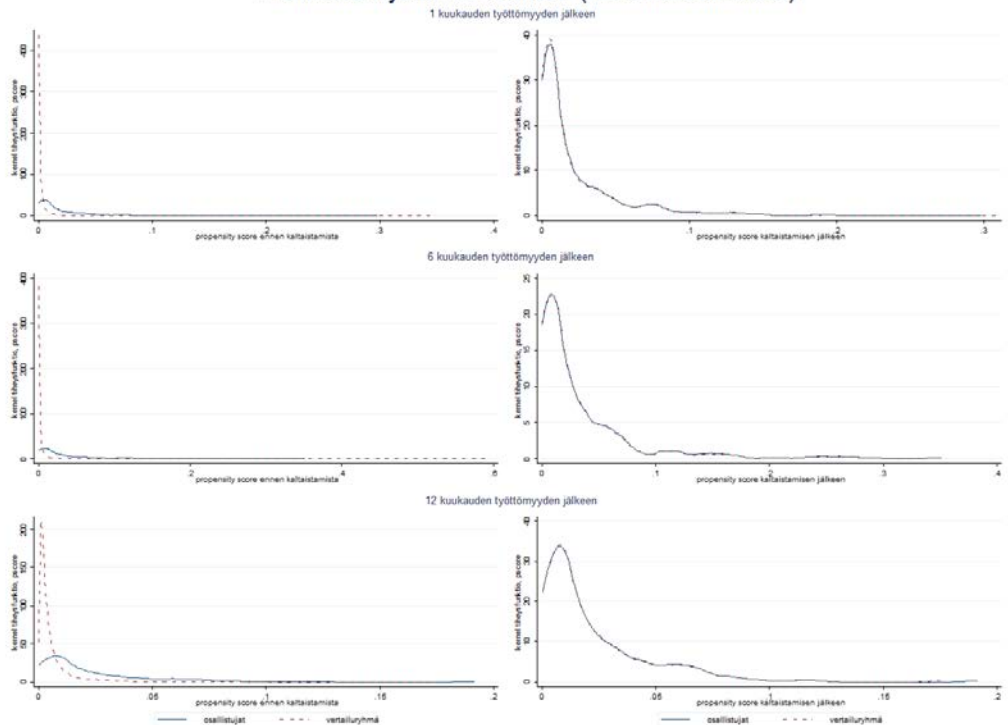
Huom: 12 kuukauden työttömyyden jälkeen osallistuminen kuukausina 13 ja 14. Kuukausien 1 ja 6 jälkeen yhden kuukauden osallistumisikkuna

Liite 3.4. Työvoimapalveluihin osallistumisen todennäköisyydet ennen ja jälkeen kaltaistamista

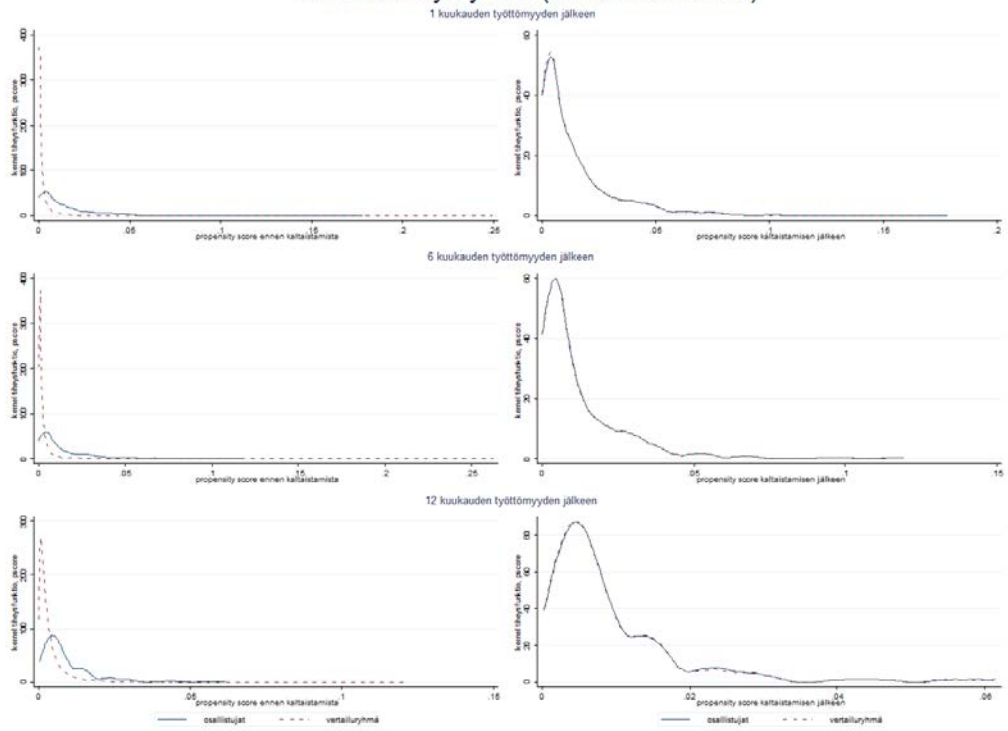
Ammatillinen työvoimakoulutus (kokonaisaineisto)



Palkkatuki julkinen sektori (kokonaisaineisto)



Palkkatuki yritykset (kokonaisaineisto)



Liite 3.5. Delta-parametrit

| Ammatillinen työvoimakoulutus | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------|-------|------|------|------|
| Työllisyyden todennäköisyys: | | | | |
| 1 kk työttömyys | 3,06 | 2,90 | 2,44 | 2,11 |
| 6 kk työttömyys | 1,06 | 1,22 | 1,26 | 0,93 |
| 12 kk työttömyys | -0,11 | 1,35 | 1,38 | 1,54 |
| Työpäivät: | | | | |
| 1 kk työttömyys | 2,82 | 2,55 | 2,55 | 2,14 |
| 6 kk työttömyys | 0,21 | 1,28 | 1,24 | 1,22 |
| 12 kk työttömyys | -1,04 | 0,50 | 1,41 | 1,65 |
| Palkkatulot: | | | | |
| 1 kk työttömyys | 1,29 | 2,33 | 2,22 | 2,03 |
| 6 kk työttömyys | -0,11 | 1,27 | 1,28 | 1,33 |
| 12 kk työttömyys | -0,73 | 0,81 | 1,65 | 1,62 |

| Palkkatuki julkinen sektori | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Työllisyyden todennäköisyys: | | | | |
| 1 kk työttömyys | -1,14 | -1,02 | -0,45 | -1,05 |
| 6 kk työttömyys | -0,84 | -3,69 | -1,69 | -0,82 |
| 12 kk työttömyys | -3,72 | 12,42 | 16,59 | 14,17 |
| Työpäivät: | | | | |
| 1 kk työttömyys | -1,21 | -1,34 | -1,04 | -1,31 |
| 6 kk työttömyys | -1,20 | -2,47 | 0,86 | -1,46 |
| 12 kk työttömyys | -3,59 | 1,01 | 6,22 | 21,39 |
| Palkkatulot: | | | | |
| 1 kk työttömyys | 0,08 | -1,24 | -5,48 | 3,71 |
| 6 kk työttömyys | 1,63 | 1,14 | 1,41 | -0,93 |
| 12 kk työttömyys | 17,88 | 6,28 | 2,81 | 23,15 |

| Palkkatuki yritykset | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|-------|------|------|------|
| Työllisyyden todennäköisyys: | | | | |
| 1 kk työttömyys | 0,52 | 0,70 | 0,70 | 0,62 |
| 6 kk työttömyys | 1,76 | 2,95 | 3,06 | 2,89 |
| 12 kk työttömyys | 5,10 | 4,54 | 3,65 | 4,28 |
| Työpäivät: | | | | |
| 1 kk työttömyys | -0,06 | 0,73 | 0,70 | 0,70 |
| 6 kk työttömyys | -0,05 | 3,02 | 3,24 | 3,60 |
| 12 kk työttömyys | 1,45 | 4,24 | 4,17 | 4,01 |
| Palkkatulot: | | | | |
| 1 kk työttömyys | 0,64 | 0,77 | 0,74 | 0,60 |
| 6 kk työttömyys | 2,89 | 5,25 | 4,56 | 4,26 |
| 12 kk työttömyys | 13,43 | 6,75 | 4,94 | 4,51 |

| Kuntouttava työtoiminta | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|-------|------|------|------|
| Työllisyyden todennäköisyys: | | | | |
| 1 kk työttömyys | 0,05 | 0,01 | 0,04 | 0,04 |
| 6 kk työttömyys | -0,01 | 0,10 | 0,06 | 0,01 |
| 12 kk työttömyys | 0,14 | 0,28 | 0,13 | 0,09 |

| Omaehtoinen koulutus | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|-------|-------|------|------|
| Työllisyyden todennäköisyys: | | | | |
| 1 kk työttömyys | -1,51 | 0,70 | 1,23 | 1,04 |
| 6 kk työttömyys | -0,42 | 0,67 | 1,12 | 1,12 |
| 12 kk työttömyys | -0,81 | -0,33 | 0,39 | 0,60 |



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-523-5 (pdf)

