

## Työvoimapalveluiden kohdentuminen ja osallistujien työllistyminen palvelun jälkeen

Tässä artikkelissa tarkastelemme työttömien osallistumista työvoimapalveluihin ja palvelujen jälkeistä työllisyyskehitystä. Eri työvoimapalveluihin valikoituu työllistyvydeltään erilaisia työttömiä. Toistuvakaan toimenpiteisiin osallistuminen ei aina riitä auttamaan vaikeimmin työllistyviä avoimille työmarkkinoille. Toisaalta osa työttömistä saattaa hyötyä esimerkiksi ammatillisesta työvoimakoulutuksesta tai pääsemistä palkkatuettuun työhön yrityksiin.

**T**yövoimapalvelut tai työvoimapolitiittiset toimenpiteet, kuten niitä aiemmin yleisesti kutsuttiin, ovat aina herättäneet laajaa julkista keskustelua. Monesti niiden toimivuus on kyseenalaistettu ja ne on leimattu lähinnä tempputyöllistämiseksi ja turhaksi kurssitukseksi. Työvoimapalveluiden tarkoituksenmukaisen kohdentamisen näkökulmasta on tarve saada tietoa siitä, hyötyvätkö osallistujat toimenpiteistä eli edistävätkö ne lopulta työttömien paluuta avoimille työmarkkinoille. Jos näin ei ole, työvoimapalveluiden kohdentamista tai niiden volyymia tulisi mahdollisesti muuttaa. Tästä huolimatta työvoimapalveluiden toimivuudesta Suomessa on viime vuosilta saatavilla vain vähän tutkimustietoa.

Tarkastelemme erilaisia työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteitä kuten työvoimakoulutusta ja -valmennusta sekä palkkatukea julkisella ja yksityisellä sektorilla.<sup>1</sup> Lisäksi tarkastelemme koulutus- ja sosiaalipolitiikan piiriin kuuluvia vastaavan tapaisia toimenpiteitä, joilla myös aktivoidaan työttömiä. Tällaisia ovat koulutuspolitiikan alueelle kuuluva omaehtoinen opiskelu ja aktiivisen sosiaalipolitiikan piiriin kuuluva kuntouttava työtoiminta.

Työvoimapalveluiden tärkein tavoite on edistää niihin osallistuneiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille tai aut-

taa sopivaan jatkokoulutukseen pääsemisessä. Muitakin tavoitteita toki on, kuten esimerkiksi ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden edistäminen. Yritysten järjestämällä rekrytointikoulutuksella, joka on osa ammatillista työvoimakoulutusta, autetaan rekrytointiongelmassa kamppailevia yrityksiä. Työllistyvyden edistämisen ohella voidaan tavoitella myös syrjäytymisen ehkäisyä sekä toteuttaa sosiaaliturvan vastikkeellisuutta (vrt. AHO 2008). Eri työvoimapalveluilla on osin erilaisia kohderyhmiä ja tavoitteita, joiden arviointi on tietysti aina oma kysymyksensä.

**Tutkimuksessa tarkasteltiin vuonna 2010 työttömiksi jääneiden osallistumista työvoimapalveluihin ja työllistymistä vuoden 2014 loppuun asti.**

Joihinkin työvoimapalveluihin päädytään tavallisesti vasta pidemmän työttömyyden jälkeen. Monesti työvoimapalveluissa olleet eivät palvelun päättymisen jälkeen edelleenkään löydä työtä vaan osallistuvat toistuvasti aktiivitoimenpiteisiin. Toisaalta yksittäisten toimenpiteiden sijaan kyse voi olla erilaisten palveluiden muodostamasta palvelukonaisuudesta. Tämän takia on tarpeen selvittää, kuinka yleistä toistuva osallis-

tuminen työvoimapalveluihin on. Yksilötason työllisyystavoitteessa kysymys on siitä, miten työvoimapalveluissa olleiden työttömien työllisyystilanne olisi kehittynyt ilman palveluun pääsemistä.

Vastavalmistuneessa tutkimuksessa (AHO YM. 2018) arvioimme työvoimapalveluiden kohdentumista erilaisiin työttömien ryhmiin, toistuvaa osallistumista ja osallistujien pidemmän aikavälin työllisyyskehitystä palvelun jälkeen. Analyysit perustuvat Tilastokeskuksen yksilötason tilastoaineistoihin ja niihin yhdistettyihin työ- ja elinkeinoministeriön rekisteriaineistoihin. Kyseessä on kokonaisaineisto, joka pitää sisällään kaikkien työttömänä olleiden työttömyys- ja aktiivitoimenpidejaksot. Työllisyyskehityksen osalta tarkastelut kohdistuivat vuonna 2010 työttömäksi jääneisiin henkilöihin, joiden osallistumista muutamaa vuotta myöhemmin työvoimapalveluihin ja tämän jälkeistä työllisyyden kehitystä seurattiin vuoden 2014 loppuun.

**TYÖVOIMAPALVELUIDEN KOHDENTAMINEN JA TOISTUVA OSALLISTUMINEN**  
Vuoden 2010 alussa työttömänä olleista 22 prosentilla työttömyys päättyi saman vuoden loppuun mennessä työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Vuonna 2013 vastaava osuus oli 25 prosenttia. Tämä tulos kuvastaa toimenpiteiden tarjonnan maltillista kasvua ajankohtien välillä. Toimenpiteisiin voidaan luonnollisesti

Kuvat

MAARIT KYTÖHARJU



SIMO AHON (vas.) ja JUHA TUOMALAN mukaan monet työvoimapalvelut hyvin kohdennettuina edistävät työllistymistä, mutta osin ilmeisesti palvelut ovat riittämättömiä.

osallistua vai siinä määrin kuin niihin on määrärahoja. Ainakin ammatilliseen työvoimakoulutukseen ja palkkatuelle on enemmän halukkaita kuin paikkoja. Toimenpiteiden kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa ei tiedäksemme ole lähemmin selvitetty.

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 tarvitsevan palveluja.

### Vuoden 2013 alussa työttömänä olleista joka neljännen työttömyys päättyi työvoimapoluun vuoden loppuun mennessä.

Paitsi toimenpiteiden määrä, myös toimenpiteiden tyyppien rakenne vaihteli

huomattavasti eri kohderyhmissä. Kuviossa 1 on esitetty vuosien 2011–2012 työmarkkinahistorian mukaan niiden toimenpiteiden tyyppien jakaumat, joihin työttömyys vuonna 2013 päättyi, jos se päättyi toimenpiteeseen.

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<sup>2</sup> työttömyys päättyi ammatilliseen koulutukseen vain 9 prosentilla ja koulutukseen kaikkiaan noin neljänneksellä. Sen sijaan se päättyi joka neljännellä kuntouttavaan työtoimintaan. Työmarkkinatulokkailla, kaikkein selvimmin opintojen jälkeen työttömäksi tulleilla, yleisin toimenpiteen tyyppi oli vuonna 2010 harjoittelu ja vuonna 2013 kokeilu.

Vailla perusasteen jälkeistä koulutusta olevat nuoret osallistuivat usein kuntouttavaan työtoimintaan – osuus oli neljännes kaikista vuonna 2013. Nuorilla harjoittelu / valmennus / kokeilu oli hyvin yleinen toimenpidetyyppi, jonka osuus väheni selvästi sekä iän että koulutustason nousun myötä.

Nuorilla myös koulutus on yleinen toimenpide. Ohjaavan koulutuksen osuus koulutustyypeistä nuorilla yleinen, mutta ammatillisen työvoimakoulutuksen osuus lisääntyy hieman koulutustason nousun myötä. Omaehtoisen opiskelun osuus kasvoi koulutustason nousun myötä.

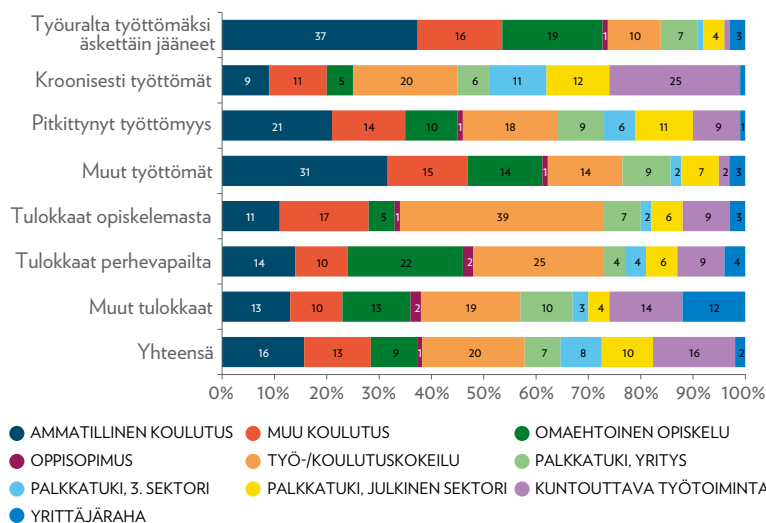
Palkkatukityöhön osallistuminen yleistyi koulutustason myötä, varsinkin yrityksiin työllistyminen, jonka osuus yleensäkin on kasvanut. Ikääntyvillä koulutukseen osallistuminen on harvinaisempaa ja palkkatukityö – varsinkin kolmannella sektorilla – on selvästi yleisempää kuin muilla.

### Suunnitelmallinen polutus työvoimapoluissa: osallistuminen niihin uudelleen tapahtuu puolen vuoden sisällä edellisestä osallistumisesta.

Toistuva osallistuminen työvoimapoluun ei ole satunnaista, mutta se ei myöskään seuraa mistään selkeästi määritellyistä periaatteista tai normeista. 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 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. Kahden ensimmäisen toimenpiteen kohdalla uudelleen osallistuminen on usein ilmeisesti suunnitelmallista polutusta. Toistuva osallistuminen, kuten osallistuminen yleensäkin, oli sitä yleisempää mitä vähemmän koulutusta ja mitä heikompi työhistoria työttömällä oli – tällöin työllistyminen on keskimääräistä harvinaisempaa ja uudelleen osallistuminen vastaavasti yleisempää.

Kuvio 1. Toimenpiteen tyyppien jakaumat työmarkkinahistorian mukaan vuoden 2013 alussa työttömänä olleilla, joilla työttömyys päättyi toimenpiteeseen samana vuonna.



# ”TOISTUVA OSALLISTUMINEN, KUTEN OSALLISTUMINEN YLEENSÄKIN, OLI SITÄ YLEISEMPÄÄ MITÄ VÄHEMMÄN KOULUTUSTA JA MITÄ HEIKOMPI TYÖHISTORIA TYÖTTÖMÄLLÄ OLI.”

Ammatilliseen koulutuksessa olleilla toistuva osallistuminen oli myös melko yleistä, vaikka tiedetään, että työllistymisenkin on ryhmässä keskimääräistä yleisempää. Tyypillistä ammatillisessa työvoimakoulutuksessa olleille on se, että seuraavakin toimenpide on koulutusta.

Palkkatuetun työn osalta niillä, jotka on työllistetty yrityksiin, toistuva osallistuminen työvoimapolitiikan on selvästi harvinaisempaa kuin kolmannelle tai julkiselle sektorille työllistetyillä. Tämä johtuu ainakin osin siitä, että yrityksiin työllistetyillä pääsy sen jälkeen avoimille työmarkkinoille on yleisempää kuin muilla työllistetyillä. Omaehtoisen opiskelun jälkeen toimenpiteen toistuminen on valtaosin opiskelun jatkamista. Starttirahan ja oppisopimuksen jälkeen uudet toimenpiteet ovat varsin harvinaisia.

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 mahdollisesti täydentävään toimenpiteeseen, työuralle päässeiden osuus oli lähes yhtä suuri.

**Vaikeasti työllistyvät pääsevät muita harvemmin töihin, vaikka he osallistuisivat työvoimapolitiikkaan monta kertaa peräkkäin.**

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 toimenpi-

teenkin 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.

## MITEN TYÖVOIMAPALVELUIDEN TYÖLLISYYSVAIKUTUKSIA ARVIOIDAAN?

Työvoimapolitiikkaan osallistuneiden työllisyyden kehitystä palvelun päättämisen jälkeen tulisi verrata ainakin keskimäärin samanlaiseen ei-osallistujien ryhmään. Tällaisen vertailuryhmän löytäminen ei ole helppoa.

Periaatteessa työttömät voitaisiin jakaa satunnaistamalla keskimääräisiltä ominaisuuksiltaan samanlaiseen osallistujia- ja vertailuryhmään ja seurata työllisyyden kehitystä näissä ryhmissä. Satunnaistamisen onnistuessa ryhmien välinen työllisysero kertoisi suoraan, mikä on toimenpiteen kaikista muista tekijöistä erotettu keskimääräinen vaikutus. Joskus erilaiset reformit voivat luoda vaikutusarvioiden tekemistä helpottavia ns. luonnollisia koeasetelmia.

Jos tämän tapaiset keinot eivät ole mahdollisia, työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksia on arvioitava toteutuneen kehityksen perusteella jälkikäteen. Hyödyntämällä käytettävissä olevia rekisteri- ja tilastoaineistoja vaikutusarvioita on sinänsä mahdollista tehdä kohtuullisen vaivattomasti ja pienin kustannuksin.

Uuskottavan vertailuasetelman muodostaminen ei-kokeellisesti on kuitenkin huomattavasti vaikeampaa. Rekisteristä poimittuja työvoimapolitiikkaan osallistuneita ei esimerkiksi pidä verrata pelkästään niihin työttömiin, jotka eivät ikinä päädy palveluihin. Ilman työvoimapolitiikkaa ja työllistyneet voivat olla hyvin erilaisia kuin palveluja saaneet. Tutkimusasetelmassa on lisäksi otettava huomioon, että palveluihin päättämisen todennäköisyys

kasvaa työttömyysjakson pitkittyessä. Suurin osa työttömistä osallistuu työvoimapolitiikkaan, jos työttömyys kestää riittävän pitkään.

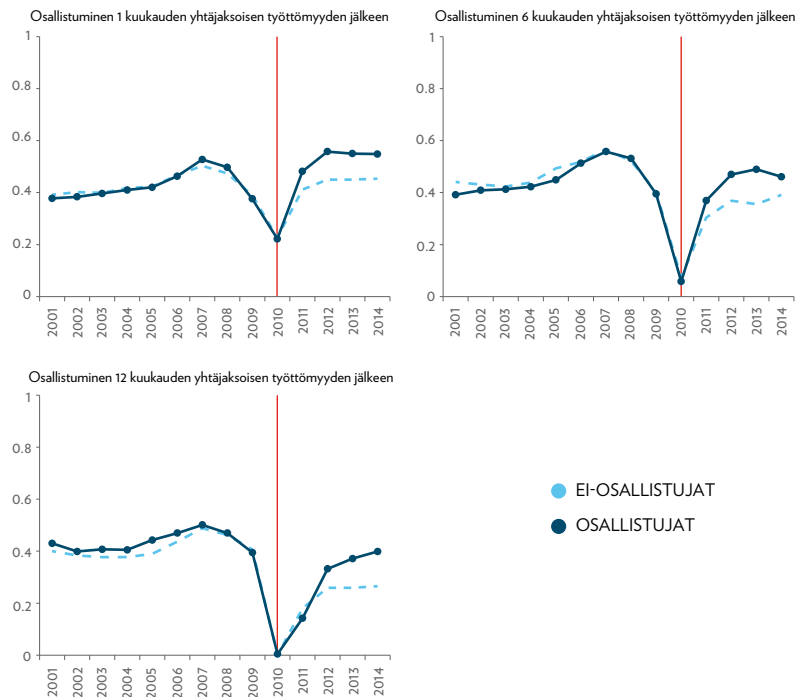
Ei-kokeellisia tutkimusaineistoja hyödyntävät työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutusarviot perustuvat yleensä ns. kaltaistamismenetelmiin. Käytännössä kaltaistamisessa työvoimapolitiikkaan osallistuneiden taustaltaan ja työmarkkinahistorialtaan mahdollisimman samanlaisia vertailuhenkilöitä. Työhallinnon toimintatapojen tuntemisen lisäksi tarvitaan syvällistä näkemystä periaatteesta kaikista osallistumiseen ja työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä. Tavanomaisten taustatietojen, kuten sukupuolen, iän ja asuinalueen, ohella pitäisi vakioida esimerkiksi työttömyysjaksoon, edellisvuosien työmarkkinahistoriaan, edelliseen työnantajaan sekä terveydentilaan liittyvä tausta (ks. esim. HECKMAN JA VYTLACIL 2007; LECHNER JA WUNCH 2013).

**Työvoimapolitiikkaan osallistuneille on vaikea löytää taustaltaan täysin samanlaisia vertailutyöttömiä.**

Käytettävissä on vaihtoehtoisia kaltaistamismenetelmiä, mutta yhteistä niille kaikille on se, että ne toimivat vain tiukkojen oletusten voimassa ollessa. Tärkein niistä on se, että havaitsematta jäävien muuttujien vaikutus oletetaan samantapaiseksi osallistujien ja kaltaistettujen ei-osallistujien ryhmissä. Jos näin ei ole, havaitsematta jääneet taustamuuttujat sekoittavat tuloksia. Henkilön motivaatio, asenteet, odotukset ja sosiaaliset verkostot sekä työhallinnon käytännöt saattavat vaikuttaa sekä työllistymiseen että työvoimapolitiikkaan valikoitumiseen. Tämän tapaisiin tekijöihin ei tavallisesti päästä rekisteriaineistoilla ainakaan kovin hyvin kiinni.

Kuvio 2. Vuonna 2010 alkaneesta työttömyydestä 1, 6 ja 12 kuukauden jälkeen ammatilliseen työvoimakoulutukseen siirtyneiden ja vähintään yhtä pitkään työttömänä olleiden kaltaistettujen vertailutyöttömien työllisyysosuudet vuoden lopussa (2001–2014).

Ammatillinen työvoimakoulutus (kokonaisaineisto)



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

Lähde: Tilastokeskus ja TEM.

Huolimatta laajoista tutkimusaineistoista ja kunnianhimoisista kaltaistamisyrityksistä havaitsemattomien tekijöiden mahdollisesti aiheuttama harha onkin ei-kokeellisissa tutkimuksissa jäänyt usein keskustelun aiheeksi. Alla esiteltävissä tuloksissa ei ole kyse varsinaisista toimenpiteiden kausaalisvaikutuksista. Muutamalle valitulle työvoimapalvelulle raportoidut tulokset kuvailevat kuitenkin sitä, miten kyseisiä palveluja saaneiden työttömien työllisyys kehittyi verrattuna havaittavissa olevalta taustaltaan samanlaisiin vertailutyöttömiin.

## TYÖLLISTYMINEN TYÖVOIMAPALVELUJEN JÄLKEEN

Työttömyyden keston eri vaiheissa ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden työllisyys kehittyi seu-

rantavuosina 2011–2014 paremmin kuin havaituilta taustamuuttujiltaan samanlaisten yhtä pitkään työttömänä olleiden vertailutyöttömien työllisyys (kuvio 2). Seurantajakson lopussa ero ryhmien välillä oli noin 10 prosenttiyksikköä koulutuksessa olleiden eduksi, kun keskimääräinen työllisenä olevien osuus oli vuoden 2014 lopussa 41 prosenttia. Sen sijaan ennen työttömyyttä ja koulutuksen aloittamista vuosina 2001–2009 osallistujien ja kaltaistettujen vertailuryhmän vuoden lopun työllisyysosuudet ovat hyvin lähellä toisiaan. Vuonna 2010 työllisyysosuus oli molemmissa ryhmissä matalimmillaan johtuen työttömyyden alkamisesta.

Havaintojen perusteella kaltaistettuihin vertailuryhmiin kuuluvat poistuivat seurantajaksoilla 2011–2014 osallistujia useammin kokonaan työvoiman ulkopuo-

lulle ja mahdollisesti luopuivat työnhausta, mikä näkyy vastaavasti matalampina työllisenä olevien osuuksina. Vanhemmissa ikäryhmissä siirtymät eläkkeelle olivat kaltaistetuissa vertailuryhmissä yleisempiä kuin ammatillisessa työvoimakoulutuksessa olleilla.<sup>3</sup>

Ammatillisessa työvoimakoulutuksessa olleiden positiivinen työllisyyskehitys suhteessa kaltaistettuun vertailuryhmään on osin seurausta itse koulutuksesta. Osin selityksenä on kuitenkin luultavasti edelleen se, että ammatilliseen työvoimakoulutukseen valikoituu erityistä työttömiä, joilla on vertailutyöttömiä paremmat edellytykset pysyä mukana työelämässä.

Selkeä esimerkki valikoitumisesta voidaan löytää rekrytointikoulutuksesta, jossa työnantajan rooli koulutettavien valinnassa on keskeinen. Periaatteessa koulutuksen hyväksytyt suorittavat myös työllistyvät koulutusta tarjonneeseen yritykseen. Rekrytointikoulutuksen osalta voidaan ajatella, että ilman sitä työtön ei olisi työllistynyt ainakaan kyseiseen – koulutusta tarjonneeseen – työpaikkaan. Vertailutyöttömien löytäminen rekrytointikoulutetuille voikin olla vaikeaa. Vertailutyöttömät saattavat käytännössä olla esimerkiksi niitä, joita koulutukseen päässeet syystä tai toisesta syrjäyttivät rekrytointiprosessissa.

**Palkkatuki edisti selvästi työllisyyttä yrityksissä, mutta julkisella sektorilla tulokset olivat pääosin heikompia.**

Kaltaistamisen tuottamat vaikutusarvot olivat julkisen sektorin palkkatuelle kaiken kaikkiaan heikkoja. Ainoastaan pitkäaikaistyöttömien ryhmässä osallistujien työllisyys kehittyi kaltaistettua vertailuryhmää paremmin. Sen sijaan yrityksissä palkkatuetussa työssä olleiden työllisyys kehittyi aina selvästi kaltaistettua vertailuryhmää paremmin. Valikoitumiseen liittyvät varaukset koskevat luonnollisesti myös näitä tuloksia.

Kuntouttavan työtoiminta kohdistuu pitkäaikaistyöttömiin, joiden mahdollisuudet löytää työpaikka avoimilta työ-

markkinoilta ovat lähtökohtaisesti heikohkot. Seurannassamme kuntouttavassa työtoiminnassa olleiden työllisyystilanne ei juuri kohentunut vuosina 2011–2014. Toisaalta kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on työllistymisedellytysten kohentamisen ohella parantaa yleistä elämänhallintaa, joten pelkkien työllisyysvaikutusten tarkasteleminen antaa ehkä liian kapean näkökulman kuntouttavan työtoiminnan toimivuudesta.

Tutkimushankkeen tarkoituksena oli paitsi selvittää eri työvoimapolveluiden kohdentumista ja seurata niihin osallistuneiden työllisyyskehitystä, niin myös hahmotella, missä määrin havaitsematta jäävät taustamuuttajat vääristävät eikokeellisia vaikutusarvioita. Arviomme mukaan työvoimapolveluihin valikoitumiseen liittyy tekijöitä, joita kaikkia ei laajoista tutkimusaineistosta huolimatta aina pystytä tavoittamaan.

Toimenpiteiden ja osallistujaryhmien välillä on kuitenkin eroja. Joissain tapauksissa havaitsemattomien tekijöiden tuloksiin aiheuttama harha voi jäädä pienehköksi. Myös eräissä muissa tutkimuksissa viime vuosilta on arvioitu, että laajat hallinnolliset rekisteriaineistot ja ei-kokeelliset menetelmät voivat riittää politiikkajohtopäätösten tekoon (ks. **BIEWEN ET AL.** 2016; **CALIENDO ET AL.** 2017).

### **Pitkäaikaistyöttömien kuntouttava työtoiminta ei juuri johtanut työllistymiseen.**

#### **YHTEENVETO**

Palveluihin osallistuvat muita useammin ne, joiden työllistyminen on vaikeinta, mutta he usein osallistuvat toimenpiteisiin, jotka vain harvoin riittävät autamaan avoimille työmarkkinoille. Ne, joiden työllistyvyys alun perin on parempi, osallistuvat muita harvemmin, mutta suhteellisen usein toimenpiteisiin, joiden jälkeen työllistyminen on todennäköisintä. Toimenpiteiden kohdistuminen vaikuttaa sinänsä järkevältä, mutta ei välttämättä kovin tehokkaalta työttömien työllistyvyden edistämisen näkökulmasta. Osallistuminen ei aina edistä työllistymistä.

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 oppisopimus koulutus ja tuettu työllistäminen yrityksiin puolestaan edellyttävät työnantajan, joka on halukas rekrytoimaan työttömiä ja viime kädessä valitsee osallistujat. Ehkä voitaisiin kehittää keinoja myös työnantajien aktivoimiseksi.

Toisaalta osallistumiselle palveluihin silloinkin kun niillä ei keskimäärin ole merkittävää vaikutusta työllistyvyyteen voi olla perusteita, kuten esimerkiksi sosiaaliturvan vastikkeellisuuden toteuttaminen, köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy tai osallistujien työkuuntoisuuden ylläpitäminen parempia aikoja eli työvoiman kysynnän kasvua odotellessa. ■

#### **Viitteet**

- 1 Työvoimapolvelut sisältävät myös muita kuin tässä artikkelissa mainittuja palveluja, ja niitä kohdistetaan työttömien ohella muillekin ryhmille. TE-toimistojen mukaan henkilöasiakkaille, yrityksille ja yhteisöille tarjottavien työvoimapolveluiden tavoitteena on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työnhakijoiden työllistymistä sekä varmistaa osaavan työvoiman saatavuus kansalaisten työllistymiskykyä kehittämällä.
- 2 Kroonisesti työttömiksi määritellyt olivat kahtena peräkkäisenä vuonna olleet kumpakin vuonna yli puolet ajasta työvoimassa ja alle kuukauden työssä. Valtaosa oli koko ajan työvoimassa eikä lainkaan työssä. Kroonisesta työttömyydestä ks. **AHO JA MÄKIAHO** (2016) sekä **KONLE-SEIDL ET AL.** (2018).
- 3 Vertailuryhmissä on voinut olla enemmän siirtymiä myös esimerkiksi hoitovapaille ja koulutukseen.

#### **Kirjallisuus**

- AHO, S. & TUOMALA, J. & HÄMÄLÄINEN, K. & MÄKIAHO A.** (2018), Työvoimapolvelujen kohdistaminen ja niihin osallistuvien työllistyminen, Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja xx/2018.
- AHO, S. & MÄKIAHO, 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.** (2008), Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistyvyden parantamispyrkimysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua, Hallinnon tutkimus, 27:4, 45–60.
- 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*, 32, 837–897
- CALIENDO, M. & MAHLSTEDT, R. & MITNIK, O.** (2017), Unobservable, but Unimportant? The Relevance of Usually Unobserved Variables for the Evaluation of Labor Market Policies, *Labour Economics*, 46, 14–25.
- HECKMAN, J. & VYTLACIL, E.** (2007), Econometric Evaluation of Social Programs, Part I: Causal Models, Structural Models and Econometric Policy Evaluation, teoksessa Heckman, J. & Leamer, E. (Eds.): *Handbook of Econometrics*, vol. 6B, Amsterdam: Elsevier, 4780–4874.
- 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](http://www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k171222j02)
- LECHNER, M. & WUNSCH, C.** (2013), Sensitivity of Matching-based Program Evaluations to the Availability of Control Variables, *Labour Economics*, 21, 111–121.