

# Kannattaako työvoimapolitiittinen koulutus?

Työvoimapolitiittisen koulutuksen työllisyysvaikutuksia on aiemmissa tutkimuksissa pidetty melko vähäisinä. Artikkelissa korostetaan, että koulutuksen hyödyistä saadaan turhan pessimistisiä arvioita, jos sen vaikuttavuutta mitataan liian lyhyellä aikavälillä.

Merja Kauhanen  
Erikoistutkija  
Palkansaajien tutkimuslaitos  
merja.kauhanen@labour.fi

Reija Lilja  
Vt. johtaja  
Palkansaajien tutkimuslaitos  
reija.lilja@labour.fi

Eija Savaja  
Tietohallintopäällikkö  
Palkansaajien tutkimuslaitos  
eija.savaja@labour.fi

Suomessa työvoimapolitiikan keskeisenä strategisena tavoitteena on alentaa rakenteellista työttömyyttä, ehkäistä syrjäytymistä ja varmistaa osaavan työvoiman saatavuus. Väestön ikääntyminen luo tälle politiikalle omat haasteensa. Työvoiman saatavuuden turvaaminen tulevana vuosina edellyttää toimenpiteitä myös vaikeimmin työllistyvien ammatillisen osaamisen lisäämiseksi. Työvoimapolitiittisella koulutuksella on merkittävä tehtävä näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

Työvoimapolitiittisen koulutuksen määrää kasvatettiin 1990-luvun puo-

livälin jälkeen. Samalla myös koulutuksen monimuotoisuutta lisättiin. Koulutukseen osallistuneiden määrät olivat korkeimmillaan vuosina 1997–2000. Viime aikoina työvoimapolitiittisen koulutuksen hankintaan on varattu vuosittain keskimäärin noin 200 miljoonaa euroa.

Hakijoita koulutukseen on ollut enemmän kuin on voitu ottaa (kuvio 1)<sup>1</sup>. Ajanjaksolla 1998–2004 vuosittain kes-

<sup>1</sup> Hakemuksia on ollut tätäkin enemmän, sillä sama hakija on voinut pyrkiä useammin kuin kerran koulutukseen saman vuoden aikana.

kimäärin 95 000 henkilöä aloitti työvoimapolitiittisen koulutuksen, kun hakijoita oli noin 132 000.

## Aiemmissä tutkimuksissa työvoimakoulutuksen vaikuttavuus vaatimatonta

Työvoimakoulutuksen tärkeimpänä tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä. Sen työllisyysvaikutuksista on tehty lukuisia kotimaisia tutkimuksia.<sup>2</sup> Useissa tutkimuksissa on päädytty siihen, että työvoimakoulutus edistää työttömien työllistymisedellytyksiä. Koulutuksen työllisyysvaikutusten suuruusluokka on tutkimuksissa kuitenkin vaihdellut melko paljon, ja keskimäärin vaikutus on ollut melko vähäinen.

Joidenkin tutkimusten mukaan työvoimakoulutuksella ei ole ollut lainkaan vaikutusta työttömien työllistymiseen, kun taas toisissa tutkimuksissa työvoimakoulutukseen osallistujat ovat saattaneet työllistyä jopa heikommin kuin ne työnhakijat, jotka eivät ole osallistuneet koulutukseen. Kaikkiaan tulosten vertailtavuutta hankaloittaa se, että tutkimukset poikkeavat toisistaan sekä aineiston, selittävien muuttujien että menetelmien suhteen.<sup>3</sup> Työvoimakou-



Artikkeli liittyy läheisesti Merja Kauhasen, Reija Liljan ja Eija Savajan tutkimushankkeeseen 'Työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuus kysynnän näkökulmasta', jonka on rahoittanut työministeriö ja jonka tulokset julkaistaan myöhemmin tänä keväänä.

lutuksen sisältö ja laatu on myös voinut vaihdella vuosien aikana.

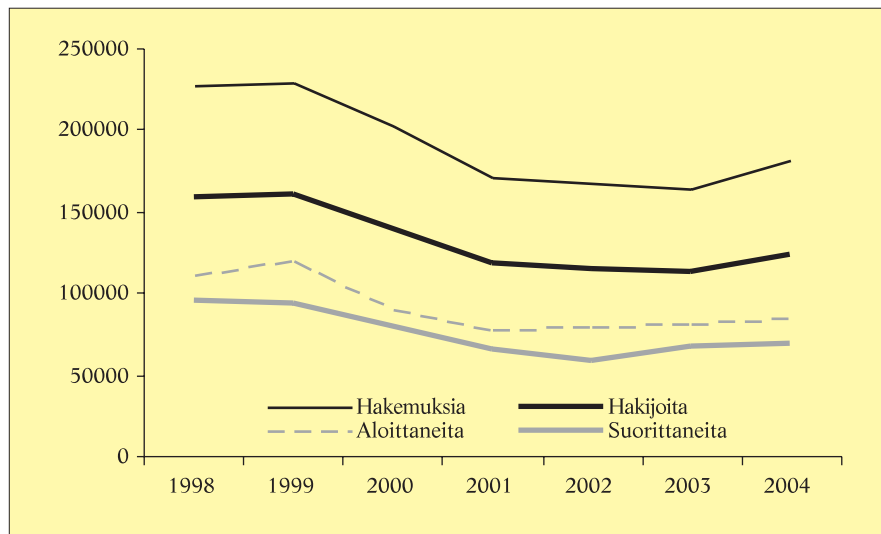
Yksi syy, miksi työvoimakoulutuksen vaikuttavuus voi jäädä vähäiseksi, on se, että vaikuttavuutta ei tarkastella riittävän pitkällä aikavälillä eikä tarkastelussa huomioida ns. lock-in-vaikutusta eli sitä, että koulutus sitoo työttömän työnhakijan ajankäyttöä ja vähen-

tää koulutusaikana hänen mahdollisuuksiaan etsiä töitä avoimilta työmarkkinoilta (Fay 1996). Onkin tärkeää, että koulutuksen vaikuttavuutta arvioidaan riittävän pitkällä aikavälillä, jotta tämä lock-in-vaikutus tulee huomioitua.

## Työnhakijoiden pitkä seuranta tarpeen

Työvoimakoulutuksen arvioinnissa tarvitaan yksilötason tietoa sekä koulutukseen osallistuneista että muista työnhakijoista, jotka olisivat voineet osallistua koulutukseen mutta eivät syystä tai toisesta näin tehneet. On myös tärkeää, että koulutukseen osallistuneita seurataan riittävän pitkältä ajalta. Seuraavat tarkastelut pohjautuvat työmi-

Kuvio 1. Työvoimakoulutus vuosina 1998–2004.



Lähde: Työministeriö.

<sup>2</sup> Katso esim. Aho, Nätti ja Suikkanen (1996); Aho, Halme ja Nätti (1999); Aho ja Kunttu (2001); Hämäläinen (1998a, 1998b, 1999, 2002); Hämäläinen ja Ollikainen (2005); Mikkonen (1997); Rantala (1995 ja 1998); Tuomala (1998 ja 2002), Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus (2005).

<sup>3</sup> Hämäläinen ja Uusitalo (2005).

nisteriön työnhakijarekisteristä kerättyyn laajaan työttömien työnhakijoiden satunnaisotokseen kahdelta suhdannevaiheeltaan erilaiselta vuodelta 1998 ja 2001. Tarkastelussa on mukana kaiken kaikkiaan 130 636 työtöntä työnhakijaa, joita kutakin on seurattu työttömyyden alkuhetkestä kolme vuotta eteenpäin tai ainakin siihen asti, kun he ovat vielä työnhakijarekisterissä mukana.

Kolmen vuoden seurantajaksolla noin yhdeksän prosenttia työttömistä työnhakijoista aloitti työvoimakoulutuksen. Noin 60 prosenttia aloitti ammatillisen koulutuksen ja noin 40 prosenttia muun kuin ammatillisen koulutuksen.<sup>4</sup> Koulutukseen hakeutuminen kasvaa työttömyyden keston pitkeytyessä: mitä pidempään työttömyys kestää sitä suurempi osuus hakeutuu työvoimakoulutukseen. Tähän vaikuttavat osaltaan työvoimaviranomaisten aktivointivaroitteet, jotka tulevat voimaan, kun työttömyyttä on kestänyt riittävän pitkään.

<sup>4</sup> Muu kuin ammatillinen koulutus pitää sisällään mm. valmentavaa työvoimakoulutusta kuten maahanmuuttajille suunnattua kielikoulutusta, atk-kursseja sekä työnhakuvalmiuksia parantavaa peruskoulutusta.

## Ammatillinen koulutus keskeytyttyä parhaassa työiässä oleville

Työvoimakoulutusta arvioitaessa on tarpeen tietää, ketkä koulutuksen ylipäänsä osallistuvat. Työministeriön työnhakijarekisterin mukaan ammatillisessa koulutuksessa on yhtä paljon naisia kuin miehiä, mutta kaikkiin työttömiin työnhakijoihin verrattuna miesten osuus ammatillisessa koulutuksessa on selvästi suurempi (taulukko 1).

Nuoret ja ikääntyvät osallistuvat sekä ammatilliseen että muuhun työvoimakoulutukseen selvästi vähemmän kuin parhaassa työiässä olevat, joiden osuus koulutuksen aloittaneista on suurempi kuin heidän osuutensa työttömistä työnhakijoista.

Keskiasteen koulutuksen suorittaneet aloittavat selvästi muita harvemmin työvoimakoulutuksen ja ovat siten aliedustettuina työvoimakoulutuksessa. Korkea-asteen koulutuksen suorittaneet – hieman yllättäen – osallistuvat suhteessa muita enemmän ammatilliseen koulutukseen. Perusasteen opintojen varassa olevat osallistuvat muita ahkerammin muuhun kuin ammatilliseen koulutukseen kuten esimerkiksi työnhakuvalmiuksia parantavaan ja valmentavaan työvoimakoulutukseen. Tämä viittaisi siihen, että pelkän pe-

ruskoulun käyneiden työnhakijoiden valmiudet osallistua ammatilliseen koulutukseen eivät ole kunnossa, vaan moni heistä tarvitsee ensin muuta koulutusta. Erityisen haastava tilanne on silloin, kun yhdistelmänä on korkea ikä ja matala peruskoulutus.

## Puolet koulutuksen aloittaneista työllistynyt 24 kuukauden kuluessa

Työvoimapolitiittista koulutusta voidaan pitää onnistuneena, jos sen ansiosta työtön työnhakija työllistyy avoimille työmarkkinoille. Työvoimakoulutuksen samoin kuin muidenkin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden onnistumista onkin varsin usein arvioitu sen avulla, kuinka moni toimenpiteeseen osallistunut on tietyn tarkasteluajanjakson kuluessa toimenpiteen jälkeen työllistynyt.

Työvoimapolitiikan varsinainen vaikuttavuuden arviointi ei kuitenkaan ole sama asia kuin toimenpiteen jälkeen tehty arvio siitä, kuinka suuri osa siihen osallistuneista on sen jälkeen työllistynyt. Vaikuttavuutta arvioitaessa lasketaan, kuinka paljon työvoimakoulutus lisää työttömän työnhakijan työllistymisen todennäköisyyttä verrattuna tilanteeseen, jossa hän ei olisi osallistunut toimenpiteeseen. Jos toimenpiteet kohdistetaan henkilöihin, joilla on muutoinkin hyvät työllistymisedellytykset, toimenpiteen jälkeen voidaan saada korkeita osallistuneiden työllistymislukuja, vaikka toimenpiteen vaikuttavuus jäisi heikoksi.

Koska työvoimapolitiittisen koulutuksen tavoite ei ole itse koulutukseen osallistuminen vaan työllistyminen avoimille työmarkkinoille, koulutuksen työllisyysvaikutusten mittaaminen on järkevää aloittaa koulutuksen aloittamishetkestä eikä vasta sen päättymisestä (Sianesi 2002). Työvoimakoulutukseen osallistuneiden työllistymisestä saadaan karkea kuva taulukosta 2, joka kertoo, että ammatilliseen koulutukseen osallistuneista yli puolet oli työllistynyt 24 kuukautta koulutuksen aloittamisesta. Vain noin 40% muuhun kuin

Taulukko 1. Työvoimakoulutuksen aloittaneet, %-jakauma.

	Ammatillinen koulutus	Muu kuin ammatillinen koulutus	Työvoimakoulutus yhteensä	Työttömät työnhakijat
<b>Sukupuoli</b>				
Mies	50,0	38,5	45,3	46,2
Nainen	50,0	61,5	54,7	53,8
	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Ikä</b>				
Alle 25	16,1	15,5	15,9	27,1
25–49	74,0	69,3	72,0	57,6
50–	9,9	15,2	12,1	15,4
	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Koulutusaste</b>				
Perusaste	30,6	39,9	34,4	33,0
Keskiaste	38,9	39,5	39,2	46,1
Korkea-aste	21,3	17,5	19,7	19,8
Ei tietoa	9,2	3,1	6,7	1,1
	100,0	100,0	100,0	100,0

Taulukko 2. Työvoimakoulutuksen aloittaneiden työllistyminen 24 kuukauden jälkeen koulutuksen aloittamisesta, % aloittaneista.

	Ammatillinen koulutus	Muu kuin ammatillinen koulutus	Työvoimakoulutus yhteensä
<b>Kaikki</b>	56,1	40,0	49,6
<b>Sukupuoli</b>			
Mies	53,4	35,0	47,0
Nainen	58,8	43,1	51,6
<b>Ikä</b>			
Alle 25	57,8	41,5	51,2
25–49	57,0	40,9	50,6
50–	46,9	34,2	40,3
<b>Koulutusaste</b>			
Perusaste	51,6	35,3	43,8
Keskiaste	58,2	42,8	52,3
Korkea-aste	58,2	47,0	54,4

ammatilliseen koulutukseen osallistuneista oli vastaavana aikana löytänyt töitä. Ero näiden lukujen välillä on ymmärrettävä. Ammatillisen koulutuksen perustavoite on valmentaa työnhakija tiettyyn ammattitehtävään. Muun kuin ammatillisen koulutuksen tavoite on pikemminkin lisätä työnhakijan työmarkkinavalmiuksia ja sitä kautta edistää hänen työllistymistään. Ammatillinen koulutus on myös perusteellisempaa. Se on kestoltaan selvästi pidempää kuin muu työvoimakoulutus ja sillä pystytään paremmin vastaamaan myös yritysten työvoimatarpeisiin.

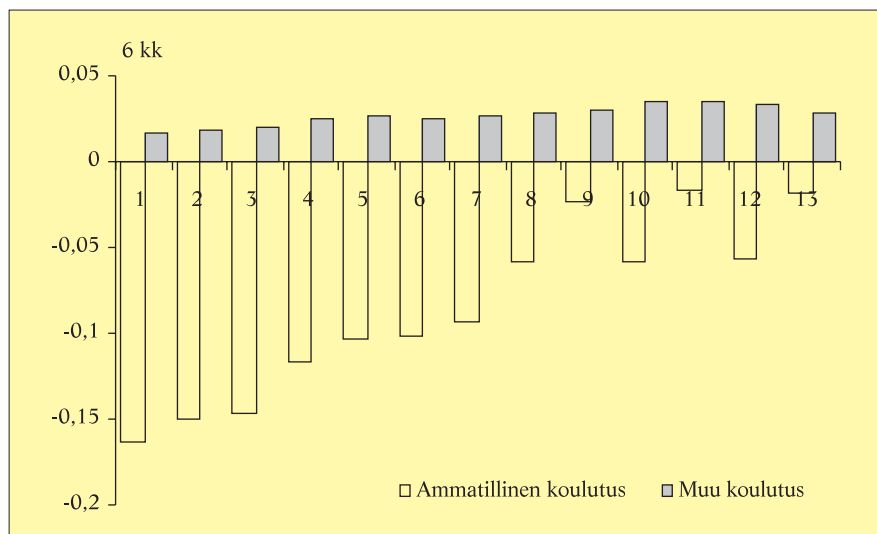
Pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneet ja ikääntyvät työllistyvät koulutuksen aloittamisen jälkeen selvästi heikommin kuin keski- ja korkea-asteen koulutetut ja nuoremmat ikäryhmät. Parhaiten työllistyvät korkeasti koulutetut työvoimakoulutuksen aloittajat. Tämä tulos on sopusuunnassa korkea-asteen koulutuksen saaneiden yleisesti ottaenkin muita paremman työmarkkinatilanteen kanssa.

## Työvoimakoulutus kannattaa – sittenkin

Kuten aiemmin painotettiin työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta tulee ar-

vioida sen avulla, kuinka hyvin koulutus parantaa kunkin työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Tällainen arvio edellyttää, että työvoimapolitiittisen koulutuksen aloittaneiden työttömien työnhakijoiden työllistymisen todennäköisyyttä pyritään vertaamaan tilantee-

Kuvio 2. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus 6 kuukautta koulutuksen aloittamisen jälkeen työttömyyden eri kestoissa, ammatillinen koulutus ja muu koulutus.<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Kuviot kuvaavat %-eroja työllisyysosuuksissa koulutuksen käyneiden ja vertailuryhmän välillä.

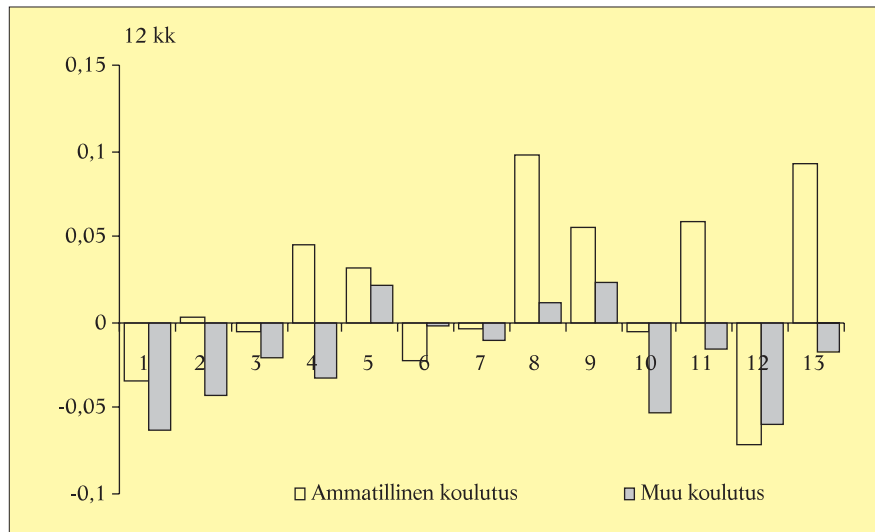
seen, jossa työtön ei olisi aloittanut koulutusta vaan olisi pysynyt työttömänä.

Työnhakijarekisterin avulla voidaan työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta arvioida vertaamalla koulutuksen aloittaneita työttömiä vertailuryhmään, johon kuuluvat työttömät ovat samantaisia havaittavissa olevilta ominaisuuksiltaan ja joilla olisi vertailuhetkellä (eli tietyssä työttömyyden kestossa) ollut mahdollisuus aloittaa koulutus. Toisin sanoen koulutuksen aloittaneita työttömiä verrataan niihin työttömiin, joilla olisi ollut sama todennäköisyys aloittaa työvoimapolitiittinen koulutus mutta jotka tätä koulutusta eivät aloittaneet.<sup>5</sup>

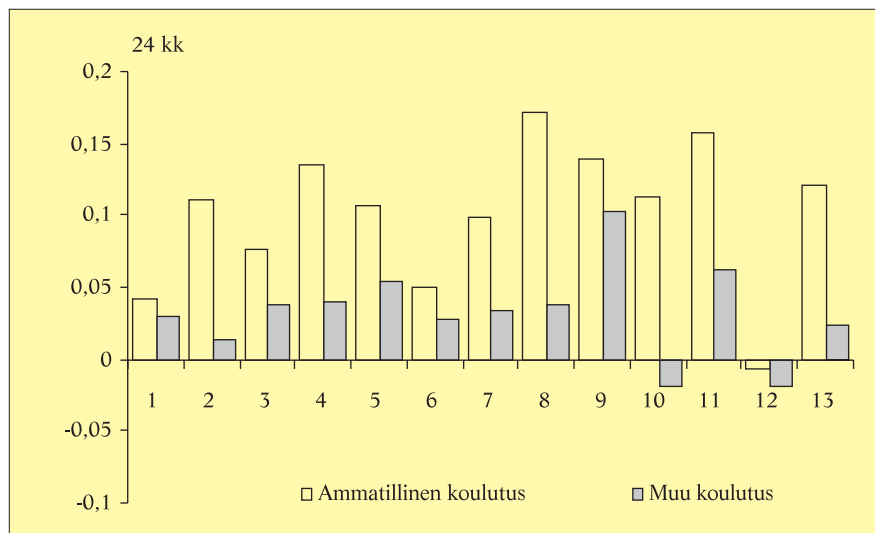
Vaikuttavuusanalyysissä lasketaan, onko koulutuksen aloittaneiden ja vertailuryhmän työllistymisosoituksissa tilastollisesti merkitsevä ero kullakin valitulla tarkasteluperiodilla. Tämän eron perusteella tehdään johtopäätöksiä koulutuksen vaikuttavuudesta eli

<sup>5</sup> Tämä vertailu tehdään ns. kaltaistettujen pariin menetelmällä, katso esim. Siimes (2002).

Kuvio 3. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus 12 kuukautta koulutuksen aloittamisen jälkeen työttömyyden eri kestoissa, ammatillinen koulutus ja muu koulutus.



Kuvio 4. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus 24 kuukautta koulutuksen aloittamisen jälkeen työttömyyden eri kestoissa, ammatillinen koulutus ja muu koulutus.



siitä, tuottiko työvoimapolitiittinen koulutus positiivisen lisäarvon koulutuksen aloittaneille. Lisäksi työvoimapolitiittisen koulutuksen onnistumista arvioidaan sen suhteen, millä työttömyyshetkellä koulutus on aloitettu.

Kuvioissa 2–4 on tiivistetty ammatilliselle ja muulle kuin ammatilliselle koulutukselle tehdyt vaikuttavuusanalyysit koulutuksen aloituskuukauden

mukaan. Koulutettujen ja vertailuryhmän erot työllistyneiden osuuksissa on laskettu 6, 12 ja 24 kuukauden kuluttua koulutuksen aloittamisen jälkeen.

Kuvioiden 2–4 tulokset korostavat, miten suuri merkitys työvoimakoulutuksen vaikuttavuuden arvioinnissa on sillä, kuinka pitkän aikaa koulutuksen jälkeen työllisyysvaikutuksia mitataan. Kun ammatillisen koulutuksen

vaikuttavuutta mitataan lyhyen ajan (6 kk, kuvio 2) kuluttua koulutuksen aloittamisesta, koulutukseen osallistuneiden työllisyysosuudet ovat selvästi vertailuryhmää alempia. Tämä kertoo ns. lock-in-vaikutuksesta. Koulutuksen aloittaneiden ajankäyttöä sitoo koulutus samalla kun heidän vertailuparinsa etsivät aktiivisesti työtä. Tämä ero on sitä suurempi (parhaimmillaan jopa 15 prosenttiyksikköä) mitä aiemmin työttömyyden alkamisen jälkeen koulutus aloitetaan. Tämä johtuu siitä, että työttömyyden alussa vertailuryhmässä on mukana työmarkkinoilla kysytyjä työnhakijoita, jotka työllistyvät keskimääräistä nopeammin.

Kun koulutuksen vaikuttavuutta mitataan vain lyhyen aikaa koulutuksen aloittamisen jälkeen, on melko selvää, että lock-in-vaikutus dominoi tuloksia. Ammatillinen koulutus kestää keskimäärin 5,5 kuukautta, joten ei ole järkevää arvioida koulutuksen vaikuttavuutta liian lyhyen ajan kuluttua koulutuksen aloittamisen jälkeen. Lock-in-vaikutus on pienempi muulla kuin ammatillisella koulutuksella, joka kestää keskimäärin 2,7 kuukautta. Kuvioista 2 nähdään, että tällaisella koulutuksella lock-in-vaikutus on olematon; puoli vuotta koulutuksen aloittamisen jälkeen koulutukseen osallistujien työllistymisosuudet ovat hieman suuremmat kuin vertailupareilla, jotka eivät koulutukseen osallistuneet.

Kun vaikuttavuutta arvioidaan 12 kuukauden kuluttua koulutuksen aloittamisesta, yhtä suuria eroja koulutettujen ja vertailuryhmän välillä ei ole havaittavissa (kuvio 3). Ammatillisen koulutuksen vaikutus työllistymiseen on pääsääntöisesti positiivinen, joskin vaikutus kokonaisuudessaan on melko vähäinen. Myös muun koulutuksen vaikutus työllistymiseen on melko vähäinen, mutta erona ammatilliseen koulutukseen vaikutussuunta on negatiivinen. Tämä voi heijastaa sitä, että muuhun kuin ammatilliseen koulutukseen valikoituu keskimääräistä vaikeammin työllistyviä,





*Kirjoittajat ovat osoittaneet, että työvoimakoulutuksen pitemmän aikavälin vaikutukset ovat selviä. 24 kuukautta koulutuksen aloittamisen jälkeen ammatillista koulutusta saaneiden työllisyysosuus on keskimäärin 10 prosenttiyksikköä ja muuta koulutusta saaneiden 5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin niiden, jotka eivät ole saaneet lainkaan työvoimakoulutusta.*

joiden kaikkia ominaisuuksia ei saada haltuun valitussa vertailuasetelmassa. Kuvion 4 ehkä mielenkiintoisin viesti on se, että jos koulutuksen vaikuttavuutta arvioitaisiin pelkästään 12 kuukautta koulutuksen aloittamisen jälkeen, oltaisiin samoilla linjoilla kuin aiempi tutkimus, jonka mukaan koulutuksen vaikuttavuus on vähäistä.

Kun aikajännettä pidennetään ja työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuutta arvioidaan 24 kuukautta koulutuksen aloittamisen jälkeen, koulutuksen työllisyysvaikutukset paranevat huomattavasti. Tällöin koulutuksen aloittaneilla työllistyneiden osuus on selvästi korkeampi kuin vertailuryhmällä, ero nousee ammatillisen

koulutuksen osalta korkeimmillaan 15 prosenttiyksikköön ja on keskimäärin 10 prosenttiyksikön tuntumassa. Muun koulutuksen osaltakin vastaava ero työllistyneiden osuussissa on keskimäärin 5 prosenttiyksikön tuntumassa.

## Lopuksi

Edellä olevat analyysit kertovat selvää kieltään siitä, että työvoimapolitiittisen koulutuksen hyödyt tulevat esille vasta pidemmän ajan kuluttua. Jos koulutuksen vaikuttavuutta tarkastellaan liian lyhyellä aikavälillä, voidaan sen onnistumisesta vetää turhan pessimistisiä johtopäätöksiä.

Tulokset osoittavat, että ammatillisen koulutuksen myönteiset vaikutukset työttömien työllistymiseen ovat pitkällä aikavälillä merkittäviä ja selvästi muuta työvoimakoulutusta suu-

rempia. On huomattavaa, että myös muuhun kuin ammatilliseen koulutukseen osallistujat työllistyvät selvästi paremmin kuin ne, jotka eivät tätä koulutusta saa. ■

## KIRJALLISUUS

Aho, S. & Nätti, J. & Suikkanen, A. (1996), Työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen vaikuttavuus 1988–1992, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus N:o 144.

Aho, S. & Halme, J. & Nätti, J. (1999), Tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen kohdentuminen ja vaikuttavuus 1990–1996, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus N:o 207.

Aho, S. & Kunttu, S. (2001), Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla, Menetelmäkehittelyä ja 1994–1997 toteutettuja toimia koskevia tuloksia, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus N:o 233.

Fay, R.G. (1996), Enhancing the effectiveness of active labour market policies, Evidence from programme evaluations in OECD countries, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18.

Hämäläinen, K. (1998a), The impact of active programmes on employment in the eras of high and low unemployment, Jyväskylän yliopisto, Taloustieteen laitos, Working Paper N:o 191.

Hämäläinen, K. (1998b), The impact of active labour market programmes on repeat unemployment incidence, Jyväskylän yliopisto, Taloustieteen laitos, Working Paper N:o 189.

Hämäläinen, K. (1999), Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistymisen avoimille työmarkkinoille, ETLA, Sarja B 151.

Hämäläinen, K. (2002), The effects of labour market training in different areas of unemployment, teoksessa Ilmakunnas, S. & Koskela, E. (Eds.), Towards higher employment, the role of labour market institutions, VATT-julkaisuja 32.

Hämäläinen, K. & Uusitalo, R. (2005), Kannattaisi kokeilla, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus N:o 285.

Mikkonen, I. (1996), Työvoimakoulutus ja työmarkkinapolun käänneet, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus N:o 129.

Rantala, J. (1998), Työvoimapolitiikan rooli ja työttömien työllistyminen, VATT-tutkimuksia 32.

Sianesi, B. (2002), An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s, Institute for Fiscal Studies, WP02/01.

Tuomala, J. (1998), Pitkäaikaistyöttömyys ja työttömien riski syrjäytyä avoimilta työmarkkinoilta, VATT-tutkimuksia 46.

Tuomala, J. (2002), Työvoimakoulutuksen vaikutus työttömien työllistymiseen, VATT-tutkimuksia 85.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005), Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset, Tarkastuskertomus 97/2005.