

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Kauhanen, Antti

Title: Aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollisuudet työllisyysasteen kasvattamisessa

Year: 2020

Version: Published version

Copyright: © Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Kauhanen, A. (2020). Aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollisuudet työllisyysasteen kasvattamisessa. Työpoliittinen aikakauskirja, 63(3), 8-18. <http://urn.fi/URN:ISBN:ISBN:978-952-327-579-9>

Aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollisuudet työllisyysasteen kasvattamisessa

Antti Kauhanen¹

Johdanto

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden parantamista. Tässä kirjoituksessa käydään läpi mitä taloustieteellinen tutkimuskirjallisuus kertoo aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta työttömien työnhakijoiden työllistymiseen ja minkälaisia sivuvaikutuksia aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla. Sivuvaikutuksia on tutkittu vielä vähän, mutta niillä on merkittävä rooli aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksille. Kirjoituksessa käydään myös läpi sitä, miten aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden toteutuksella voidaan vaikuttaa sen työllisyysvaikutuksiin. Lopuksi nostetaan esille aihepiirejä, joista tarvittaisiin enemmän tutkimusta aktiivisen työvoimapolitiikan kehittämiseksi.

Aloitamme erittelemällä minkälaisia vaikutuksia aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla ja miten niitä voidaan arvioida. Tämän jälkeen esittelemme tarkemmin palkkatukeen, työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja työn haun tukeen

liittyviä kysymyksiä. Kirjoitus perustuu raporttiin Kauhanen (2020), josta löytyy tarkempia kirjallisuusviitteitä.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla on sekä toivottuja että ei-toivottuja vaikutuksia

Aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla monenlaisia vaikutuksia. Toiset vaikutukset ovat tavoiteltuja, kun taas toiset ovat erilaisia sivuvaikutuksia. Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoiteltu vaikutus on toimenpiteen aiheuttama henkilön työllistyminen. Tätä kutsutaan *vaikutukseksi toimenpiteeseen osallistuneisiin*. Toimenpiteen vaikuttavuutta ei voida mitata sillä, kuinka moni toimenpiteeseen osallistuneista työllistyi, sillä osa olisi työllistynyt todennäköisesti joka tapauksessa. Tätä kutsutaan *työmarkkinavuodoksi* (kuollut paino, deadweight loss). Vaikutavuuden arvioinnissa tavoitteena on arvioida nimenomaan sitä, mikä oli toimenpiteen kausaalivaikutus työllistymiseen. Toimenpiteiden

¹ Antti Kauhanen, KTT, Tutkimusjohtaja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa, professori Jyväskylän yliopiston kaupparkeakoulussa.

vaikuttavuuden arviointia käsitellään täsmällisemmin myöhemmin.

Lukitusvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että työvoimapolitiikan toimenpiteen vaikutus työllistymiseen voi olla negatiivinen lyhyellä aikavälillä. Tämä johtuu siitä, että toimenpiteeseen osallistuminen vähentää työnhaun aktiivisuutta. Esimerkiksi työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuvat saattavat työllistyä lyhyellä aikavälillä muita huonommin, koska muiden etsiessä työtä he ovat opiskelemassa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä voi olla vaikutuksia myös muihin kuin toimenpiteisiin osallistuviin (esim. Calmfors, 1994). *Substituutiovaikutus* tarkoittaa sitä, että toimenpide parantaa osallistuneiden työllisyyttä, mutta vastaavasti heikentää toimenpiteeseen osallistumattomien työllisyyttä. Tällöin nettovaikutus työllisyyteen voi jäädä pieneksi tai jopa olemattomaksi. Toimenpiteillä voi olla myös *syrjäytysvaikutus*, eli toimenpide synnyttää uusia työpaikkoja tiettyihin yrityksiin, mutta tuhoaa niitä toisaalla. Tämä voi seurata esimerkiksi siitä, että aktiivinen työvoimapolitiikka nostaa palkkatasoa tai auttaa tiettyjä yrityksiä kasvattamaan markkinaosuuttaan muiden kustannuksella. Aktiivisen työvoimapolitiikan menot täytyy kattaa veroilla, mikä puolestaan vaikuttaa sekä yksilöiden että yritysten käyttäytymiseen. Tätä kutsutaan *verovaikutukseksi*.

Aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnit ovat keskittyneet pääosin yksilötason työllisyysvaikutusten arviointiin. Jonkin verran huomiota on kiinnitetty myös lukitusvaikutuksiin. Sen sijaan substituutio- ja syrjäytysvaikutuksia on tutkittu vähän. Viime aikoina ne ovat kuitenkin saaneet osakseen enemmän huomiota.

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten arviointi

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten empiirisen arvioinnin ajatus on seuraava: Toimenpiteeseen osallistuneiden tulemia (esim. työllisyys tai tulot toimenpiteen päättymisen jälkeen) verrataan siihen hypoteettiseen tilantee-

seen, että henkilö ei olisi osallistunut toimenpiteeseen. Arviointiongelma muodostuu siitä, että koskaan ei voida suoraan havaita mitä toimenpiteeseen osallistuneelle henkilölle olisi tapahtunut, jos hän ei olisi siihen osallistunut. Käytännössä tämä ongelma pyritään ratkaisemaan siten, että verrataan toimenpiteeseen osallistuneiden (kohderyhmä) keskimääräisiä tulemia vertailuryhmään, joka ei ole osallistunut toimenpiteeseen (vertailuryhmä). Vertailuryhmää käytetään siis arvioimaan mitä kohderyhmälle olisi tapahtunut ilman toimenpidettä.

Uskottava arviointi edellyttää kahden oletuksen täyttymistä. Ensiksi, vertailuryhmän tulee olla samankaltainen kuin kohderyhmä sekä tutkijan havaitsemien että havaitsematta jääneiden tekijöiden osalta. Tällöin on uskottavaa, että vertailuryhmän tulemat ovat informatiivisia kohderyhmän tulemistä ilman toimenpidettä. Jos vertailuryhmä ja kohderyhmä eivät ole samankaltaisia kaikkien toimenpiteeseen osallistumiseen ja työmarkkinatulemiin vaikuttavien tekijöiden suhteen, arviointituloksiin vaikuttaa ns. valikoitumisharha.

Paras tapa valikoitumisharhan poistamiseksi on satunnaistaa osallistuminen toimenpiteeseen. Jos osallistujat valitaan satunnaisesti ja otos on riittävän suuri, ovat kohde- ja vertailuryhmät keskenään vertailukelpoisia. Satunnaistamisen ohella toinen tapa vertailuryhmän luomiseksi on muodostaa se tilastollisin menetelmin. Näin toimittaessa ei koskaan voida olla täysin varmoja siitä, että kohderyhmä ja vertailuryhmä ovat keskenään samankaltaisia. Tämä johtuu siitä, että rikkaitakin tilastoaineistoja käytettäessä on mahdollista että kohde- ja vertailuryhmä poikkeavat toisistaan joidenkin aineistoissa havaitsemattomien tekijöiden (esim. motivaatio) suhteen. Voi siis olla niin, että vertailuryhmän tulemat joko yli- tai aliarvioivat sitä, mitä kohderyhmälle olisi tapahtunut ilman toimenpidettä. Satunnaistamiseen perustuvia tutkimuksia pidetäänkin usein luotettavampina kuin ns. havaintoaineistoja käyttäviä tutkimuksia. Meta-analyysin perusteella niiden antamat

tulokset eivät kuitenkaan keskimäärin poikkea toisistaan (Card ym., 2018). Tähän mennessä tutkimus on pannut paljon painoa valikoitumis- harhan arviointiin ja sen hallitsemiseen². Viime aikoina tutkimus on kuitenkin enenevässä määrin huomioinut toista arvioinnin kannalta olennaista oletusta.

Toinen keskeinen oletus on se, että toimenpiteeseen osallistumattomien tulemat eivät saa riippua millään tavalla toimenpiteen olemassaolosta. Lähestulkoon kaikki aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta koskevat tutkimukset tekevät tämän oletuksen, joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti. Jos tämä oletus ei pidä paikkaansa, vertailuryhmän tulemat eivät ole informatiivisia kohderyhmän tulemista ilman toimenpiteeseen osallistumista. On kuitenkin useita syitä uskoa, että tämä oletus ei pidä paikkaansa. Edellä mainitut substituutio- ja syrjäytysvaikutukset voivat olla merkittäviä, jolloin oletus siitä, että toimenpide ei vaikuttaisi siihen osallistumattomiin ei alkuunkaan pidä paikkaansa.

Valtaosa arvioinneista tarkastelee toimenpiteen tuloksena syntyneitä keskimääräisiä vaikutuksia siihen osallistuneilla, mitä sitten vertaillaan muodostettuun vertailuryhmään. Vertailuryhmä voi koostua henkilöistä, jotka eivät osallistu mihinkään toimenpiteeseen havaintoajanjaksolla tai henkilöistä, jotka osallistuvat johonkin toiseen toimenpiteeseen tai osallistuvat samaan toimenpiteeseen myöhemmin. Kaikki aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevat meta-analyysit käsittelevät tällaisia tutkimuksia.

Näiden tutkimusten tulokset eivät vielä itsessään kerro siitä, vaikuttaako toimenpide työllisyysasteeseen, vaikka vaikutus osallistuneiden työllisyyteen olisikin positiivinen. Tämä johtuu siitä, että tutkimuksissa ei ole arvioitu toimenpiteen mahdollisia vaikutuksia vertailuryhmän työllisyyteen. Sivuvaikutuksia arvioivia tutkimuksia onkin huomattavasti vähemmän.

Seuraavaksi siirrymme käsittelemään aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä yksityiskohtaisemmin.

Yksityisen ja julkisen sektorin palkkatuki

Palkkatukijakso voi edesauttaa työttömien työllistymistä tukijakson jälkeen kahdella eri tavalla. Ensiksi, työkokemus kerryttää inhimillistä pääomaa ja nostaa henkilön tuottavuutta. Tavoitteena on se, että tuottavuus nousee niin paljon, että henkilö on työllistettävissä ilman tukeakin. Toiseksi, palkkatukijakson aikana työnantaja havaitsee työntekijän tuottavuuden tason, joten siihen liittyvä epävarmuus poistuu. Palkkatuki saattaa siis vähentää työnhakijan tuottavuuteen liittyvää informaation epäsymmetriaa.

Näiden vaikutusten lisäksi palkkatuella voi olla sivuvaikutuksia. Palkkatuki nostaa työvoiman kysyntää, ja jos ohjelma on riittävän laaja, se nostaa työvoimakustannuksia. Tällöin se siis heikentää työllisyyttä, eli sillä on niin sanottu syrjäytysvaikutus. Palkkatuki voi myös vaikuttaa muiden työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksiin. Tällainen substituutiovaikutus syntyy, jos yritykset korvaavat muita työntekijöitä palkkatuella työntekijöillä. Jos palkkatukea saanut työtön työnhakija olisi työllistynyt samaan työpaikkaan joka tapauksessa, puhutaan työmarkkinavuodosta.

Empiirisesti ei yleensä voida erotella, minkä mekanismin kautta palkkatuki vaikuttaa sitä saaviin työttömiin. Arvioinnit kertovat vain, kuinka palkkatuki vaikutti osallistujien työmarkkinatulemiin suhteessa johonkin vertailuryhmään. Palkkatuen sivuvaikutuksia voidaan myös arvioida, mutta niidenkin erittelemineen on usein hankalaa.

Arviointitutkimukset osoittavat, että yksityisen sektorin palkkatuki vaikuttaa positiivisesti siihen osallistuneiden työllisyyteen vertailuryhmään nähden. Eri maissa tehdyt tutkimukset

² Tarkemmin aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnin menetelmiä esittelee esim. Asplund ym. (2018, osio 2.1).

päätyvät hyvin samankaltaisiin tuloksiin ja jopa vaikutusten suuruusluokka on melko samankaltainen, vaikka palkkatukiohjelmien piirteet ja niiden kontekstit poikkeavat huomattavasti toisistaan. Hyvän kuvan vaikutusten suuruusluokasta saa Card ym. (2018) meta-analysistä. Heidän tulostensa mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) palkkatukea saaneet ovat kaksi prosenttiyksikköä todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä³. Keskipitkällä aikavälillä (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noussut noin viiteen prosenttiyksikköön. Pitkällä aikavälillä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) vaikutus on vielä suurempi: noin 19 prosenttiyksikköä. Yksityisen sektorin palkkatuen vaikuttavuus näyttäisi siis olevan kasvava yli ajan. Toisaalta on huomattava, että pitkän aikavälin tulokset ovat huomattavasti pienempiä, kun keskitytään tutkimuksiin, joissa on yhtä aikaa tutkittu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Toisin sanoen näyttö suurista pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole kovin vahvaa (Card ym., 2018, 915).

Julkisen sektorin palkkatuki puolestaan on tehoton aktiivisen työvoimapolitiikan väline kaikkien olemassa olevien kausausten valossa, vaikka kirjallisuudessa onkin muutamia tästä poikkeavia tuloksia. Vertailu kansainvälisiin tutkimuksiin osoittaa, että suomalaisten tutkimusten tulokset ovat samankaltaisia kuin kansainväliset tulokset. Ainoan poikkeuksen muodostaa Aho ym. (2018) julkisen sektorin palkkatukea koskeva tulos pitkäaikaistyöttömien osalta.

Palkkatuen sivuvaikutuksia on tutkittu kolmella eri lähestymistavalla (Calmfors ym., 2002): kyselytutkimuksilla, makrotaloudellisilla tutkimuksilla, sekä yritystason tutkimuksilla. Suurimmat negatiiviset sivuvaikutukset on havaittu makrotaloudellisissa tutkimuksissa, jotka periaatteessa pystyvät huomioimaan kaikki mahdolliset sivuvaikutukset. Näissä syrjäytys-

vaikutus on ollut noin 65 prosenttia. Perinteiset vaikuttavuustutkimukset liioittelevat siis työllisyysvaikutuksia merkittävästi. Näiden tutkimusten käyttämät menetelmät eivät kuitenkaan ole nykytiedon valossa välttämättä luotettavia. Kyselytutkimuksiin perustuvissa tutkimuksissa sivuvaikutusten kokoluokka on merkittävä, mutta pienempi. Kyselytutkimusten laatu on kuitenkin kyseenalainen. Yritystason tutkimuksissa taas ei ole viitteitä siitä, että palkkatukea saavat syrjäyttäisivät muita työllisiä samoissa yrityksissä. Näitäkin tutkimuksia on vähän, ja ne perustuvat usein tilastolliseen kaltaistamiseen. Yksilötason aineistoja hyödyntävissä tutkimuksissa työmarkkinavuoto on osoittautunut merkittäväksi palkkatuen osalta. Palkkatuen sivuvaikutuksia käsittelevä kirjallisuus on siis melko hajanaista ja tästä aiheesta tarvittaisiinkin lisää tutkimusta.

Työvoimapolitiittinen koulutus

Työvoimapolitiittinen koulutus parantaa siihen osallistuvien inhimillistä pääomaa ja nostaa heidän tuottavuuttaan. Osallistujien työllisyys voi parantua myös sitä kautta, että he päivittävät osaamistaan vastaamaan paremmin työmarkkinoiden sen hetkistä kysyntää. Työvoimapolitiittinen koulutus voi siis auttaa kohtaanto-ongelman pienentämisessä.

Työvoimapolitiittisen koulutuksen keskeinen haittapuoli on koulutuksen pitkä kesto. Koulutuksella on merkittävä lukitusvaikutus, mikä tarkoittaa sitä, että koulutukseen osallistuvat työllistyvät muita harvemmin ollessaan koulutuksessa. Kustannustehokkain koulutus olisi kuitenkin kestoltaan rajattu, nykyiseen ja tulevaan työmarkkinatilanteeseen räätälöity ja tutkintoon tai sen osaan johtava (Brown ja Koettl, 2015). Työvoimapolitiittinen koulutus voi johtaa myös syrjäytysvaikutuksiin (McCall ym., 2016). Tässä yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että työpaikka menee työvoimapolitiittisesta koulutuksesta päte-

³ Card ym. (2018, Table 5 ja Online Appendix Table A.4)

vyuden saaneelle henkilölle eikä jollekin muulle työttömälle työnhakijalle. Työvoimapolitiittinen koulutus voi vaikuttaa myös yleiseen palkkatasoon, sillä työn tarjonnan kasvu tiettyssä ammatissa vaikuttaa negatiivisesti palkannousupaineisiin. Työvoimapolitiittisen koulutuksen sivuvaikutuksista ei kuitenkaan ole juuri tutkimusta (McCall ym., 2016, 540).

Arviointitutkimukset osoittavat, että työvoimapolitiittinen koulutus nostaa työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen, mutta vasta pidemmällä aikavälillä. Vaikutusten suuruusluokkaa voidaan arvioida Card ym. (2018) meta-analyysin perusteella. Heidän tulostensa mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) koulutukseen osallistuneet ovat prosenttiyksikön todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä, mutta tämä ero ei ole tilastollisesti merkitsevä⁴. Keskipitkällä aikavälillä (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noussut noin viiteen prosenttiyksikköön, ja tämä ero säilyy myös pitkällä aikavälillä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen).

Työvoimapolitiittisella koulutuksella on merkittävä lukitusvaikutus, jonka suuruus riippuu suoraan koulutuksen kestosta (Brown ja Koettl, 2015; McCall ym., 2016). Pidemmät koulutukset johtavat suurempiin lukitusvaikutuksiin. Pidemmät koulutukset voivat siis olla lyhyitä koulutuksia kustannustehokkaampia vain, jos ne nostavat työllisyyttä huomattavasti enemmän pidemmällä aikavälillä. Koulutuksen keston ja sen työllisyysvaikutusten välisestä suhteesta on kuitenkin vähän luotettavaa tutkimusta.

Työhaun tuki

Työhaun tuki kattaa monenlaisia toimenpiteitä, kuten työnhakuvalmennusta (cv:n laatiminen, haastatteluihin valmistautuminen), työhaun monitorointia, työnvälityspalve-

luita tai avoimien työpaikkojen osoittamista. Toimenpiteiden tavoitteena on nopeuttaa työttömien työllistymistä ja parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa (Brown ja Koettl, 2015).

Työhaun tuella voi olla myös sivuvaikutuksia (esim. Gautier ym., 2018). Jos tukea saavat etsivät töitä tehokkaammin, voi muiden, samoista työpaikoista kilpailevien, työnhakijoiden työllistymistodennäköisyys laskea. Aktivointitoimenpiteet voivat myös vaikuttaa työnhakijoiden kynnyspalkkoihin ja sitä kautta markkinapalkkoihin. Työhaun tehostuminen voi myös vaikuttaa yritysten käyttäytymiseen. Työhaun tehokkuuden kasvaminen lisää avoimen työpaikan täyttämisen todennäköisyyttä, mikä voi lisätä yritysten halukkuutta avata uusia avoimia työpaikkoja.

Työhaun tukeen liittyvä tutkimus poikkeaa muista aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä siinä, että sitä koskien on olemassa laadukasta sivuvaikutuksia koskevaa tutkimusta.

Arviointitutkimusten tulokset osoittavat, että työhaun tuki nostaa työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen, mutta vaikutus ei ole kovin suuri, ja toisin kuin yksityisen sektorin palkkatuen tai koulutuksen osalta, vaikutus on vakaa yli ajan. Vaikutusten suuruusluokkaa voidaan jälleen arvioida Card ym. (2018) meta-analyysin perusteella. Heidän tulostensa mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) työhaun tukea saaneet ovat kaksi prosenttiyksikköä todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä, mutta tämä ero ei ole tilastollisesti merkitsevä⁵. Keskipitkällä aikavälillä (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noin kolme prosenttiyksikköä ja pitkällä aikavälillä noin neljä prosenttiyksikköä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen). Kummatkaan näistä tuloksista eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

⁴ Card ym. (2018, Table 5 ja Online Appendix Table A.4)

⁵ Card ym. (2018, Table 5 ja Online Appendix Table A.4)

Työnhaun tuki auttaa työttömiä työllistymään nopeammin, mutta sen syrjäytysvaikutuksista on vakuuttavaa näyttöä. Sen vaikutukset työllisyysasteeseen ovat siis huomattavasti vähäisempiä, kuin mitä mikroaineistoja hyödyntävien arviointitulosten perusteella voisi päätellä.

Hyvän esimerkin sivuvaikutuksia käsittelevästä tutkimuksesta tarjoaa Cheung ym. (2019), jotka tutkivat laajaa ja monipuolista Ruotsissa toteutettua kokeilua tehostetun työnhaun tuen vaikuttavuudesta. Vuonna 2015 toteutetussa kokeessa lisättiin tapaamisia työvoimatoimiston virkailijan kanssa työttömyyden ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Kohdepopulaationa olivat uudet työttömät 72 työvoimatoimistossa. Näistä 72 työvoimatoimistosta valittiin satunnaisesti 36 osallistumaan kokeeseen. Tämän lisäksi jokaisessa osallistuvassa toimistossa satunnaistettiin toimenpiteeseen osallistuvat henkilöt. Satunnaistaminen kahdella eri tasolla mahdollisti toimenpiteen kokonaisvaikutuksen arvioinnin. Toimenpiteen vaikutus osallistujiin voidaan arvioida vertaamalla kokeiluun arvotujen henkilöiden tulemia kontrolliryhmään kokeeseen osallistuvissa työvoimatoimistoissa. Toimenpiteen substituutiovaikutuksia puolestaan voidaan arvioida vertaamalla osallistuvien toimistojen kontrolliryhmän henkilöitä niiden työvoimatoimistojen työttömiin, jossa kokeilua ei toteutettu.

Tulokset osoittavat, että toimenpide nostaa siihen osallistuvien työllisyyttä noin 1,8 prosenttiyksikköä ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Sillä on kuitenkin merkittävä substituutiovaikutus, sillä se vähentää kontrolliryhmän työllistymistä noin 1,5 prosenttiyksikköä. Kokonaisvaikutus riippuu kohde- ja kontrolliryhmien osallistujamäärästä ja on noin 0,25 prosenttiyksikköä. Substituutiovaikutukset ovat siis merkittäviä, mutta toimenpiteen vaikuttavuus on kuitenkin positiivinen.

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus kohderyhmittäin ja suhdannetilanteen mukaan

Aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnin osalta mielenkiintoinen kysymys on myös se, vaihtelee toimenpiteiden vaikuttavuus kohderyhmittäin tai sopivatko jotkin toimenpiteet erityisen hyvin jollekin ryhmälle. Myös aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus talouden eri suhdanteissa on herättänyt paljon keskustelua. Card ym. (2010, 2018) ja Kluve (2010) tarkastelevat aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta eri kohderyhmissä tai suhdannetilanteen mukaan. Kohderyhmätarkastelut koskevat lähinnä iän ja sukupuolen mukaan muodostettuja ryhmiä.

Tulokset näistä meta-analyyseistä osoittavat, että sekä nuorille että vanhemmille työnhakijoille suunnatut ohjelmat toimivat keskimäärin heikommin kuin kaikille työnhakijoille suunnatut ohjelmat. Card ym. (2018) tulokset osoittavat myös, että naisille suunnatut ohjelmat ovat tehokkaampia kuin kaikille suunnatut ohjelmat. Nämä tutkimukset eivät kuitenkaan pysty kertomaan, miksi esimerkiksi nuorille suunnatut ohjelmat eivät ole yhtä tuloksellisia kuin muut ohjelmat.

Card ym. (2018) tutkivat myös, ovatko tietyt toimenpiteet toimivampia tietyille kohderyhmälle. Heidän tuloksensa osoittavat, että pitkäaikaistyöttömät hyötyvät erityisesti koulutuksesta ja yksityisen sektorin palkkatuesta. Työnhaun tuki ja muut ohjelmat ovat heille vähemmän vaikuttavia. Heikossa työmarkkina-asemassa⁶ olevat työnhakijat näyttävät hyötyvän enemmän työnhaun tuesta kuin koulutuksesta. Koulutus ja yksityisen sektorin palkkatuki ovat naisille muita toimenpiteitä vaikuttavampia. Nuorille ja vanhemmille työnhakijoille vaikuttavuustulokset ovat samankaltaisia toimenpiteestä riippumatta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus saattaa riippua myös suhdannetilanteesta. Toimenpiteiden vaikuttavuus voi

⁶ Card ym. määrittelevät heikossa työmarkkina-asemassa olevaksi matalapalkkaiset ja heikosti työmarkkinoille kiinnittyneet henkilöt.

olla heikompi matalasuhdanteessa, jos työnhakijat joutuvat kilpailemaan työpaikoista muiden paremmassa asemassa olevien työnhakijoiden kanssa rajatusta määrästä työpaikkoja. Toisaalta toimenpiteiden vaikuttavuus voi olla matalasuhdanteessa suurempi, jos työnantajat ovat tällöin valikoivampia. Tässä tilanteessa työllistymisvalmiuksia parantava toimenpide voi olla erityisen tehokas.

Card ym. (2018) tulokset osoittavat, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus on suurempi matalasuhdanteessa. Erityisen vaikuttavia toimenpiteet ovat silloin, kun niiden alkaessa vallitsee matalasuhdanne ja työttömien siirtyessä niistä työmarkkinoille vallitsee korkeasuhdanne. Myös Kluge (2010) havaitsee, että aktiivinen työvoimapolitiikka on vaikuttavampaa työttömyyden ollessa korkealla. Forslund ym. (2011) argumentoivat, että laskusuhdanteessa voi olla järkevää kasvattaa aktiivisen työvoimapolitiikan menoja, sillä lukitusvaikutukset ovat silloin pienempiä. Tällöin myös toimenpiteet, joilla on merkittäviä lukitusvaikutuksia, ovat kustannustehokkaampia kuin muulloin. Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti työvoimapolitiittista koulutusta. Lechner ja Wunsch (2009) havaitsevatkin, että työvoimapolitiittinen koulutus on vaikuttavampaa matalasuhdanteessa.

Toisaalta täytyy huomata, että nämä tulokset eivät huomioi mahdollisia substituutiovaikutuksia. On kuitenkin näyttöä siitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan substituutiovaikutukset ovat erityisen suuria korkean työttömyyden vallitessa (Crépon ym., 2013; Cheung ym., 2019). Kokonaistyöllisyysvaikutus voi siis olla heikompi matalasuhdanteessa, vaikka Card ym. (2018) näyttävätkin, että vaikutukset osallistujiin ovat suurempia matalasuhdanteessa.

Toimenpiteiden kohdistaminen ja työpolitiikan vaikuttavuus

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus riippuu siitä, kohdentuuko oikeat toimenpiteet oikeille henkilöille. Vaikuttavuuden mak-

simointi tarkoittaisi sitä, että jokaiselle työttömälle osoitettaisiin se toimenpide, joka juuri hänen kohdallaan parantaa työmarkkina-asemaa eniten (voi tietysti olla, että tehokkainta on olla tarjoamatta mitään toimenpidettä). Tämän toteuttamisessa on monta ongelmaa. Ensiksi tämä edellyttäisi sitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutuksia pystyttäisiin ennustamaan luotettavasti yksilötasolla. Edellä esitellyt tutkimukset keskittyvät arvioimaan keskimääräisiä vaikutuksia, joten ne tulokset eivät sellaisenaan sovellu tähän käyttöön. Toisaalta viime aikoina on kehitelty koneoppimiseen perustuvia menetelmiä, joiden avulla toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan ennustaa yksilötasolla huomattavasti entistä luotettavammin. Toiseksi tämä edellyttäisi sitä, että työvoimatoimistojen käytäntöjä muutettaisiin niin, että toimenpiteisiin osoitus tehtäisiin ennustetun vaikuttavuuden perusteella. Tämä tarkoittaisi työvoimatoimistojen virkailijoiden autonomian kaventamista.

Tilastollisia päätössääntöjä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentamisessa on tutkittu jo pitkään (Bell ja Orr, 2002; Dehejia, 2005; Lechner ja Smith, 2007; Caliendo ym., 2008; Frölich, 2008). Mielenkiintoinen havainto tutkimuksissa on, että tilastolliset päätössäännöt tyypillisesti parantavat työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta verrattuna tilanteeseen, jossa työvoimatoimistojen virkailijat tekevät itsenäisesti päätöksiä toimenpiteiden kohdentamisesta (Bell ja Orr, 2002; Lechner ja Smith, 2007).

Tuoreimmat tutkimukset hyödyntävät koneoppimiseen perustuvia menetelmiä, joiden avulla voidaan aiempaa paremmin arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta kunkin yksilön kohdalla. Näiden tutkimusten tulokset osoittavat, että työnhaun tuen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikutukset vaihtelevat merkittävästi yksilöiden taustaominaisuuksien mukaan ja että toimenpiteiden kohdentaminen tilastollisilla päätössäännöillä parantaa niiden vaikuttavuutta (Boelens ym., 2020; Knaus ym., 2020).

Toimenpidekokonaisuuksien arviointi

Eräs merkittävä puute aktiivista työvoimapolitiikkaa käsittelevissä tutkimuksissa on se, että käytännössä työvoimapolitiikka koostuu useista toisiaan seuraavista toimenpiteistä tai toimenpidekokonaisuuksista, mutta tutkimus on keskittynyt arvioimaan yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksia. Tämä johtuu pitkälti siitä, että toimenpidekokonaisuuksien arviointi on huomattavasti hankalampaa kuin yksittäisten toimenpiteiden.

Toimenpidekokonaisuuksia koskeva arviointiongelma on huomattavasti monimutkaisempi kuin yksittäisiä toimenpiteitä koskeva. Ongelma muodostuu siitä, että ensimmäisen toimenpiteen onnistuminen vaikuttaa seuraavaan toimenpiteeseen osallistumiseen. Jos esimerkiksi ensimmäinen toimenpide on työnhaun tuki, on toiseen toimenpiteeseen (vaikkapa koulutus) valikoituneet vain ne, joille ensimmäinen toimenpide ei johtanut työllistymiseen. Toimenpidekokonaisuuksien arviointiin on kehitetty menetelmiä, mutta niitä on sovellettu verrattain vähän⁷.

Toimenpidekokonaisuuksia käsittelevässä kirjallisuudessa on melko vähän selkeitä tuloksia. Yksi tulos on se, että aikaisempi osallistuminen toimenpiteisiin parantaa työllistymistä myöhempään osallistumiseen verrattuna (Sianesi, 2004; Lechner ja Wiehler, 2013). Tämä tulos on yhdenmukainen myös aiemmin esiteltyjen, työnhaun tukea käsittelevien tutkimusten kanssa, joissa havaittiin aiempien haastatteluiden parantavan työllisyyttä. Vikström (2017) vertailee työkokeilun ja työvoimapolitiittisen koulutuksen muodostamia toimenpidekokonaisuuksia ja havaitsee, että useimmat kahden toimenpiteen kokonaisuudet ovat tehotomia verrattuna vain yhteen toimenpiteeseen. Poikkeuksen muodostaa kokonaisuus, jossa osallistutaan ensiksi koulutukseen ja sitten työkokeiluun. Lechner ja Wiehler (2013) tutkivat aktiiv-

visen työvoimapolitiikan toimenpidekokonaisuuksia Itävallassa. Toisin kuin Vikström (2017) he havaitsivat, että osallistuminen useampaan työvoimapolitiittisen koulutuksen toimenpiteeseen on tehokkaampaa kuin vain yhteen osallistuminen. Heidän tuloksensa osoittavat myös, että työnhaun tuki on vaikuttavampaa koulutusohjelman jälkeen kuin päinvastoin.

Toimenpidekokonaisuuksien vaikutuksista tiedetään siis hyvin vähän, vaikka niitä koskevat tulokset olisivatkin päätöksenteon kannalta erityisen tärkeitä.

Kansainväliset tutkimukset ovat relevantteja suomalaiselle päätöksenteolle

Eri maiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden toteutustavat poikkeavat toisistaan. Tämän lisäksi tietysti työmarkkinainstituutiot ovat hyvin erilaisia. Voidaanko siis ulkomaisista tutkimuksista oppia jotain suomalaista päätöksentekoa ajatellen? Yksi tapa arvioida tätä on tutkia, poikkeako erilaisten aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus maittain. Jos tulokset ovat samankaltaisia erilaisista konteksteista riippumatta, ovat ulkomaisien tutkimusten tulokset paremmin siirrettävissä Suomeen. Seuraavaksi käsittelemme meta-analysien tuloksia erilaisten kontekstien vaikutuksesta vaikuttavuusarvioihin.

Card ym. (2018) tutkivat poikkeako aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus eri maissa tehtyjen tutkimusten välillä. He käyttävät seuraavaa maaluokitusta: Pohjoismaat, saksankielinen Eurooppa, Itä-Eurooppa, muut Euroopan maat, englanninkieliset maat (Yhdysvallat, Iso-Britannia, Uusi-Seelanti, Kanada), Latinalainen Amerikka, muut maat. Heidän tuloksensa osoittavat, että saksankielistä Eurooppaa koskevat tulokset ovat hieman suurempia kuin muita maaryhmiä koskevat tulokset, mutta muuten maaryhmien välillä ei ole eroja. Kluge (2010)

⁷ Menetelmiä käsitteleviä tutkimuksia ovat mm. Abbring ja Heckman (2007), Lechner (2009) ja Vikström (2017).

toteaa johtopäätöksensä meta-analyysistään, että toimenpiteen tyypillä (koulutus, palkkatuki, ym.) on vaikuttavuuden kannalta huomattavasti enemmän merkitystä kuin kontekstilla. Hänen tulostensa mukaan eri maista saadut vaikuttavuusarviot eivät poikkea tilastollisesti merkittävästi toisistaan.

Muissa meta-analyysissä ei ole arvioitu maiden tai maaryhmien välisiä eroja vaikutusarvioissa. Jäljempänä nähdään kuitenkin, että eri meta-analyysien antamat tulokset eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta ovat melko samankaltaisia, vaikka ne käsittelevät hyvin erilaisia maita ja konteksteja. Myös suomalaisten tutkimusten tulokset ovat tyypillisesti hyvin linjassa meta-analyysien tulosten kanssa. Kaikki näyttö viittaa siihen, että kansainvälisten tutkimusten keskeiset tulokset ovat hyödyllisiä suomalaiselle päätöksenteolle.

Lopuksi

Aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan vaikuttaa työllisyysasteeseen, mutta vaikutus ei ole välttämättä kovin suuri. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten suuruusluokkaa on arvioitu eri tutkimuksissa hieman eri tavoin. Card ym. (2018) havaitsivat, että keskipitkällä aikavälillä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet nostavat osallistujien työllisyystodennäköisyyttä 5–12 prosenttiyksikköä vertailuryhmään nähden. He suhteuttavat tämän toisen asteen koulutuksen ja alimman korkea-asteen koulutuksen omaavien työllisyysaste-eroon, joka on noin 10 prosenttiyksikköä. He esittävät, että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutus on taloudellisesti merkittävä suhteessa tähän työllisyysaste-eroon. Vooren ym. (2019) puolestaan laskevat ns. efektikoon (Cohen's d). Heidän arvionsa aktiivisen työvoimapolitiikan efektikoolle on kaikilla aikaväleillä alle 0.1, mikä tyypillisesti käytetyn luokituksen perusteella luokitellaan pieneksi⁸.

Filges ym. (2015) laskevat vaikutuksen suuruusluokan arvioimiseksi, että yhden lisätyöllisen saamiseksi tulee 15 hengen osallistua toimenpiteeseen⁹. On siis hieman näkökulmakysymys, pitääkö aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta merkittävänä vai ei.

Toisaalta on huomioitava, että edellä mainitut tutkimukset eivät huomioi aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia. Sivuvaikutusten arviointi on kuitenkin olennaista, kun arvioidaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusta työllisyysasteeseen. Olemassa olevat tutkimukset viittaavat siihen, että sivuvaikutukset saattavat olla merkittäviä ja ne heikentävät aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksia.

Merkittävä puute olemassa olevassa kirjallisuudessa on se, että toimenpidekokonaisuuksien vaikuttavuutta, tai sitä miten erilaisten toimenpiteiden tulisi seurata toisiaan, ei ole juuri arvioitu. Monialaisia palvelukokonaisuuksia koskevia arviointitutkimuksia ei ole olemassa. Tällaisten tutkimusten luotettava toteuttaminen edellyttäisi tutkijoiden ja työvoimatoimistojen yhdessä suunnittelemaa ja toteuttamia satunnaistettuja kokeita. Tällaiset tutkimukset auttaisivat aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden parantamisessa.

Toinen tapa parantaa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta olisi ottaa käyttöön tilastollisia päätössääntöjä toimenpiteiden kohdentamisessa. Viimeaikaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että työvoimapolitiikan kohdentaminen tilastollisilla päätössäännöillä johtaisi korkeampaan työllisyysasteeseen kuin työvoimatoimistojen virkailijoiden harkintaan perustuva kohdentaminen. Perinteisesti on ajateltu, että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus muodostuu osin siitä, että virkailijat valitsevat toimenpiteisiin ne henkilöt, joille arvioivat toimenpiteistä olevan enemmän hyötyä (selektiivisyys). Tutkimukset kuitenkin osoittavat,

⁸ Esim. Sawilowsky (2009)

⁹ $1/0.07=14.3$, jonka he pyöristävät seuraavaan kokonaislukuun.

että virkailijat eivät onnistu tässä kovin hyvin. Käytännössä tilastollisten päätössääntöjen käyttö tarkoittaa sitä, että kullekin työttömälle ennustetaan tilastollisen mallin avulla hänelle parhaiten sopiva toimenpide (tai toimenpidekokonaisuus). Tilastollisten päätössääntöjen käyttö edellyttää kuitenkin viimeaikaisten tilastollisten menetelmien käyttöä sekä rikasta ja tarkkaa tilastoaineistoa. Merkittävä haaste on myös niiden käytön käytännön implementointi työvoimatoimistoissa.

Lähteet

Abbring, J. H. ja Heckman, J. J. (2007).

Chapter 72 econometric evaluation of social programs, part iii: Distributional treatment effects, dynamic treatment effects, dynamic discrete choice, and general equilibrium policy evaluation. Teoksessa J. J. Heckman ja E. E. Leamer (toim.), *Handbook of econometrics* (6, s. 5145–5303). Elsevier.

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapolvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018. Helsinki.

Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaaho, M. ja Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018. Helsinki.

Bell, S. H. ja Orr, L. L. (2002). Screening (and creaming?) applicants to job training programs: The afdc homemaker-home health aide demonstrations. *Labour Economics*, 9(2), 279–301.

Boolens, J., Cockx, B. ja Lechner, M. (2020). Priority to unemployed immigrants? A causal machine learning evaluation of training in Belgium. Centre for Economic Policy Research. London.

Brown, A. J. ja Koettl, J. (2015). Active labor market programs - employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*. 4(1), 1–36.

Caliendo, M., Hujer, R. ja Thomsen, S. L. (2008). Identifying effect heterogeneity to improve the efficiency of job creation schemes in Germany. *Applied Economics*, 40(9), 1101–1122.

Calmfors, L. (1994). Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features. 22, 7–47.

Calmfors, L., Forslund, A. ja Hemstrom, M. (2002). Does active labour market policy work? Lessons from the swedish experiences. IFAU Working Paper 4:2002.

Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.

Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931.

Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. ja Vikström, J. (2019). Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms. IFAU Working paper 2019:25. Uppsala.

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

Dehejia, R. H. (2005). Program evaluation as a decision problem. *Journal of Econometrics*, 125(1), 141–173.

Filges, T., Smedslund, G., Knudsen, A.-S. D. ja Jørgensen, A.-M. K. (2015). Active labour market programme participation for unemployment insurance recipients: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 11(1), 1–342.

Forslund, A., Fredriksson, P. ja Vikström, J. (2011). What active labor market policy works in a recession? *Nordic Economic Policy Review*, 1(2011), 171–201.

Frölich, M. (2008). Statistical treatment choice: An application to active labor market programs. *Journal of the American Statistical Association*, 103(482), 547–558.

Gautier, P., Muller, P., Klaauw, B. v. d., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2018). Estimating equilibrium effects of job search assistance. *Journal of Labor Economics*, 36(4), 1073–1125.

Kauhanen, A. (2020). Aktiivinen työvoimapolitiikka. Teoksessa J. Alasalmi, H. Busk, A. Kauhanen, T. Leinonen, S. Solovieva, T. Valkonen ja E. Viikari-Juntura (toim.), Työpolitiikka ja työllisyysaste: Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.

Kluge, J. (2010); The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918.

Knaus, M. C., Lechner, M. ja Strittmatter, A. (2020); Heterogeneous employment effects of job search programmes: A machine learning approach. *Journal of Human Resources*.

Lechner, M. (2009); Sequential causal models for the evaluation of labor market programs. *Journal of Business and Economic Statistics*, 27(1), 71-83.

Lechner, M. ja Smith, J. (2007); What is the value added by caseworkers? *Labour Economics*, 14(2), 135-151.

Lechner, M. ja Wiehler, S. (2013); Does the order and timing of active labour market programmes matter? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75(2), 180-212.

Lechner, M. ja Wunsch, C. (2009); Are training programs more effective when unemployment is high? *Journal of Labor Economics*, 27(4), 653-692.

McCall, B., Smith, J. ja Wunsch, C. (2016). Chapter 9 – government-sponsored vocational education for adults. Teoksessa E. A. Hanushek, S. Machin ja W. Ludger (toim.), *Handbook of the economics of education* (Volume 5, s. 479-652). Elsevier.

Sawilowsky, S. S. (2009); New effect size rules of thumb. *Journal of Modern Applied Statistical Methods*, 8(2), 26.

Sianesi, B. (2004); An evaluation of the Swedish system of active labor market programs in the 1990s. *Review of Economics & Statistics*, 86(1), 133-155.

Vikström, J. (2017); Dynamic treatment assignment and evaluation of active labor market policies. *Labour Economics*, 49, 42-54.

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

English summaries

Active labor market policy and the employment rate

Antti Kauhanen, Dr. Sc. (Econ.), DrSc(Econ), Research Director, Etlä Economic Research, Professor, Jyväskylä University School of Business and Economics

This article considers the impact of active labor market policy on the employment rate. It reviews the literature on wage subsidies, training, and job search assistance. Particular attention is paid on the side effects of active labor market policies, such as the lock-in effect, substitution effect and displacement effect. Recent research concerning the implementation of active labor market policies is also reviewed.

The evaluation studies show that private sector wage subsidies have positive employment effects both in the short and long runs. Public sector wage subsidies do not have positive employment effect on any time frame. Research suggests that wage subsidies may have substantial displacement and substitution effects. Training programs have strong lock-in effects in the short run, but positive employment effects in the long run. Job search assistance has a positive employment effect especially in the short run but has also significant substitution effects.

The quantitative impact of active labor market policy on the employment of the treated is 5-12 percentage points a couple of years after the program end. The impact on the employment rate is smaller due to substitution and displacement effects.

Methodological challenges in the evaluation of employment implications - observations from recent evaluations

Juha Eskelinen, D.Sc. (Economics & Business Administration), Managing Director, Melkior Oy, and Researcher, Aalto University

Mikko Valtakari, Lic.Phil., Leading Specialist, Partner, MDI Public Ltd.

Decision-makers require timely information in their search for effective practices to boost employment. The need to support quick decision making creates challenges when evaluating the effect of trials and other initiatives. The actions typically focus on one region while the period reviewed is short and the group of participants (treatment group) is often small, complicating the statistical inference. Moreover, the targeted implications may only occur after long time lags. In addition, when several authorities are involved the data often becomes scattered and difficult to access. Finally, the register data regarding jobseekers and their employment can be unreliable due to system features and process problems. Decision-makers expect a proper comparison between the participants and a control group, but the results are often sensitive to the selection bias caused by job seeker motivation and other unknown factors.

The evaluator has to solve these result-inflating challenges. One such approach could be to combine the short-term measurable outcomes with the results of previous studies of the long-term impact of these services. When data on