

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
Kauppakorkeakoulu

**TYÖMARKKINATUEN AKTIVOINTI JA
POISTUMINEN TYÖMARKKINATUELTA -
HAVAINTOJA VUODEN 2015 TYÖMARKKINATUEN
RAHOITUSUUDISTUKSESTA**

Taloustiede
Pro gradu -tutkielma
kesäkuu 2017
Laatija: Atte Kyrölä
Ohjaaja: Roope Uusitalo

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

Tekijä Kyrölä, Atte Tuukka Tapio	
Työn nimi Työmarkkinatuen aktivointi ja poistuminen työmarkkinatuelta - havaintoja vuoden 2015 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta	
Oppiaine Taloustiede	Työn laji Pro gradu
Aika 04.06.2017	Sivumäärä 63
Tiivistelmä - Abstract <p>Vuoden 2015 alusta työmarkkinatuen rahoitusjakoa muutettiin lisäämällä kuntien osuutta passiivituella olevien työttömien työmarkkinatukikuluista. Lakimuutoksen jälkeen yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden työmarkkinatukikuluista kunnat ovat vastanneet 50prosenttisesti ja yli 1000 päivää olleiden osalta 70-prosenttisesti. Valtio vastaa työmarkkinatuen kuluista kokonaisuudessaan, mikäli työtön osallistuu aktiivisiin työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin.</p> <p>Tässä pro gradu -tutkielmassa arvioidaan vuoden 2015 rahoitusuudistuksen vaikutuksia työmarkkinatuen aktivointiasteeseen Difference-in-difference -menetelmällä. Lisäksi arvioidaan uudistuksen vaikutuksia työmarkkinatuelta poistumiseen instrumenttimuuttujamenetelmällä. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan uudistus on vaikuttanut yli 300-päiväisten aktivointiin positiivisesti, mutta vastaavasta kausaalivaikutuksesta yli 1000-päiväisten kohdalla ei löydetä tukea.</p> <p>Uudistuksella vaikuttaisi myös olevan vaikutusta poistumaan työmarkkinatuelta yli 300 ja alle 1000 päivää työmarkkinatuella olleille. Instrumenttimuuttujamenetelmän tuloksiin on syytä kuitenkin suhtautua varauksella, eikä niiden perusteella pystytä varmuudella päättelemään uudistuksen työllisyysvaikutuksia.</p>	
Asiasanat Työmarkkinat, työmarkkinatuki, aktivointi, työmarkkinapolitiikka	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu	

KUVIOT

Kuvio 1 Kuntien rahoitusvastuu 2006 ja 2015 uudistuksissa.....	13
Kuvio 2 Difference-in-difference-menetelmän havainnollistaminen	30
Kuvio 3 IV-menetelmän havainnollistaminen	31
Kuvio 4 työmarkkinatuen saajat ja aktivointiaste.....	35
Kuvio 5 Keskimääräiset aktivointiasteet 2014-2016.....	37
Kuvio 6 Luokkien 300-499 aktivointiasteet ja kuukausittaiset trendit vuosina 2014-2016.....	38
Kuvio 7 Keskimääräinen suhteellinen poistuma kuukausittain ja työmarkkinatuen saajat	43
Kuvio 8 Keskimääräinen suhteellinen poistuma luokittain vuosina 2014-2016.	45
Kuvio 9 Suhteellinen poistuma luokittain	46
Kuvio 10 Hypoteettinen ja havaittu työmarkkinatuen saajien määrä luokissa 300-999.....	55

TAULUKOT

Taulukko 1 Kaikki työmarkkinatuen saajat ja passiivijalta tukea saaneita keskimäärin vuosina 2005-2013	10
Taulukko 2 Työmarkkinatuen saajat aktivointitoimissa vuosina 2003-2013	11
Taulukko 3 Työmarkkinatukimenot vuosina 2006-2013, miljoonaa euroa.....	12
Taulukko 4 Esiteltyjen teorioiden yhteenveto.....	23
Taulukko 5 Yhteenveto esiteltyjen työttömyysturvareformien vaikutuksista ...	28
Taulukko 6 Työmarkkinatukea työttömyyden ja aktivointitoimenpiteisiin osallistumisen perusteella saaneita	34
Taulukko 7 Rahoitusuudistuksen vaikutus aktivointiasteeseen	40
Taulukko 8 Lume-DID-estimointi.....	41
Taulukko 9 IV-menetelmän tuloksia koko aineistolla.....	50
Taulukko 10 IV-menetelmän tuloksia rajauksella	51
Taulukko 11 Uudistuksen mahdolliset työllistymisvaikutukset.....	56

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ
KUVIOT JA TAULUKOT
SISÄLLYS

1.	JOHDANTO.....	5
2.	TYÖMARKKINATUKI, TYÖTTÖMIEN AKTIVOINTI JA RAHOITUSUUDISTUKSET	7
	2.1 Vuoden 2006 rahoitusuudistus ja tilastoja.....	9
	2.2 Vuoden 2015 rahoitusuudistus	13
3.	AKTIIVISEN TYÖMARKKINAPOLITIIKAN PERUSTELU	16
	3.1 Pitkäaikaistyöttömyyden vaikutus työllistymiseen.....	17
	3.2 Työn tarjonta, kysyntä ja työn etsiminen.....	18
	3.3 Työllistämishjelmat & koulutus ja työvoiman tuottavuuteen vaikuttaminen.....	20
	3.4 Yhteenveto aktivoinnin perusteluista	21
4.	HAVAINTOJA TYÖTTÖMYYSTURVAMUUTOSTEN VAIKUTUKSISTA 25	
5.	TUTKIMUS JA TULOKSET	29
	5.1 Poliittikkatoimenpiteiden vaikutusten arvioinnista yleisesti	29
	5.2 Aineisto	32
	5.2.1 Aktivointiaste.....	34
	5.3 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutus aktivointiasteeseen	36
	5.3.1 Aktivointiasteen kehitys	36
	5.3.2 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen arviointi DID- menetelmällä	38
	5.3.3 DID-estimoinnin luotettavuus	40
	5.4 Työmarkkinatuelta poistuminen ja aktivointi	42
	5.4.1 Aktivoinnin vaikutus suhteelliseen poistumaan IV- menetelmällä	48
	5.4.2 Tulosten luotettavuus	52
	5.5 Johtopäätökset ja työllisyysvaikutukset	54
6.	LOPUKSI	57
	LÄHTEET	59

1. JOHDANTO

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää vuoden 2015 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksia työttömien työmarkkinatuen saajien aktivointiin ja poistumaan etuuden piiristä. Rahoitusuudistuksen tavoitteena oli pitkäaikaistyöttömien aktivointiasteen nostaminen. Tähän pyrittiin korottamalla kuntien maksuosuutta maksettavasta tuesta kunnassa asuville työttömille työmarkkinatuen saajille, mikäli työtön ei ole aktivointitoimenpiteiden piirissä. Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään ensinnäkin uudistuksen tavoiteltuja vaikutuksia aktivointiasteeseen, ja toiseksi käydään läpi uudistuksen mahdollisia vaikutuksia työmarkkinatuen saajien poistumiseen työmarkkinatuelta.

Suomessa investoidaan aktiivisin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin hieman enemmän kuin OECD maissa keskimäärin, mutta passiivituikiin käytetään huomattavasti enemmän varoja kuin OECD maissa tai Euroopan unionissa keskimäärin. Tämän tuloksena Suomen varojenkäyttösuhde aktiivitoimiin ja passiivitoimiin on verrattain matala. (Duell, Grubb & Singh 2009, 20.)

Suomessa on pyritty jo usean vuoden ajan muun Euroopan tapaan luomaan työttömyysturvajärjestelmästä osallistuvampaa, ja saattamaan passiivituen saajia aikaisempaa enemmän eri aktivointitoimenpiteiden piiriin. Esimerkiksi jo vuoden 2003 hallitusohjelman yhtenä tavoitteena oli Suomen työmarkkinoiden uudistaminen vastikkeellisemmaksi ja aktiivisia työvoimatoimenpiteitä palvelevaksi. Hallitusohjelmassa tavoiteltiin järjestelmää, jossa työmarkkinatuen ehtona olisi osallistuminen aktivointitoimenpiteisiin ennalta määritellyn työttömyyspäivien lukumäärän jälkeen. (Hytti 2003.)

Aktivointipolitiikan tavoitteena voidaan pitää pitkäaikaistyöttömyyden katkaisua, työttömän osallistumista yhteiskunnan toimintaan ja lopulta työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Aktiivinen työvoimapolitiikka voi sisältää koulutusta, työharjoittelua tai tukityötä. Näihin toimenpiteisiin osallistuminen ei ole vapaaehtoista vaan sillä luodaan toimentuloturvasta osittain ehdollista. Kieltäytyminen tarjotusta aktivointiohjelmasta voi siis johtaa sanktioihin. (Ala-Kauhaluoma et al. 2004, 27.)

Esimerkiksi Pehkonen (2004, 22) on tuonut esille jo aikaisemmin pitkäaikaistyöttömien passiivituen rahoitusvastuun siirron valtiolta kunnille. Ehdotuksessa työmarkkinatuen rahoitusvastuu siirtyisi kahden vuoden työttömyysjakson jälkeen kokonaisuudessaan kunnille, mutta aktiivituen rahoitus olisi valtion vastuulla myös kahden vuoden työttömyysperiodin jälkeen. Paikallistasolla tämä kannustaisi Pehkosen (2004) mukaan toimijoita erilaisiin vaihtoehtoisiiin työllistämisyjärjestelyihin ja voisi edesauttaa innovatiivisia työllistämispalveluita.

Aiheen tutkiminen on ensiarvoisen tärkeää selvitettäessä politiikkamuutoksen tavoitteiden toteutumista. Uusitalo (2006, 52) on esittänyt, että erilaiset työttömyysturvajärjestelmään kohdistuneilla muutoksilla on pyritty

parantamaan työttömien toimeentuloturvaa ja toisaalta poistamaan kannustinongelmia. Nämä tavoitteet ovat usein kuitenkin ristiriitaisia ja tehtyjen uudistusten pohjalla on saattanut olla vain vähän tutkimustietoa. Tietoa kuitenkin tarvitaan, jotta voitaisiin ymmärtää työttömyysturvajärjestelmien mekanismeja ja tulevien uudistuksen vaikuttavuutta pystyttäisiin arvioimaan jo ennen varsinaista uudistusta. Tässä tutkimuksessa pyritäänkin tuomaan lisätietoa käsillä olevan uudistuksen vaikutuksista ja tuomaan sitä kautta tutkimustietoa tulevien työmarkkinareformien tueksi.

Vuoden 2015 työmarkkinatuen uudistuksen yhtenä tavoitteena voidaan pitää aktivointiasteen nousua toimenpidekohteissa. Kuitenkin tämän aktivointiasteen nostamisen todellisenä tavoitteena voidaan pitää työttömien aitoa työllistymistä ja osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Mikäli havaitaan politiikkauudistuksen lisänneen aktivointitoimenpiteisiin osallistuvien suhteellista määrää, ja tällä olevan kausaaliyhteys työmarkkinatuelta poistumiseen, voidaan sanoa politiikkamuutoksen tavoitteiden toteutuneen. Jos tulokset ovat päinvastaisia, tulisi tulevia vastaavia politiikkamuutoksia tarkastella huolellisemmin ennen niiden käyttöönottoa.

2. TYÖMARKKINATUKI, TYÖTTÖMIEN AKTIVOINTI JA RAHOITUSUUDISTUKSET

Työmarkkinatuen voidaan todeta saaneen alkunsa vuonna 1993 annetusta ja vuoden 1994 alusta voimaan astuneesta laista työmarkkinatuesta.

”Työmarkkinatuki on työttömälle työnhaun ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytyksiä” (laki työmarkkinatuesta 1993/1554 § 1).

Suunnitteluvaiheessa työmarkkinatuki pyrittiin kohdentamaan ensisijaisesti nuorille työnhakijoille, jotka ensimmäistä kertaa tulevat työmarkkinoille. Tukijärjestelmän piiriin hahmoteltiin kuuluvan noin 82 000 henkilöä, joista suurimman osan piti olla alle 25-vuotiaita työnhakijoita ja noin neljänneksen pitkäaikaistyöttömiä. (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009, 11.) Työmarkkinatuki alkoi kuitenkin muokkautua nopeasti osaksi viimesijaista tukimuotoa, mikä johti järjestelmän uudistamiseen jo muutama vuoden sisällä käyttöönotosta. Esimerkiksi nuorten oikeutta työmarkkinatukeen rajoitettiin. Rajoitus toteutettiin asettamalla vaatimus perusasteen jälkeisestä ammatillisesta tutkinnosta, hakeutumisesta vastaavaan tutkintoon tähtäävään koulutukseen tai aktivoituminen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden johdosta. (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009, 10.)

Työmarkkinatukeen ovat oikeutettuja kaikki työttömät työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan. Perusosaltaan työmarkkinatuki on täysin samansuuruinen, kuin toimeentulotuki. Työmarkkinatuki on kuitenkin tarveharkintainen. Tällä tarkoitetaan sitä, että tuen myöntämisessä otetaan huomioon tuen hakijan muut tulot ja puolison tulot. Tarveharkintaisuutta ei kuitenkaan toteuteta jos jokin seuraavista ehdoista täyttyy (Duell, Grubb & Singh 2009, 109-110):

1. Työtön osallistuu aktivointitoimiin tai kuntouttavaan työtoimintaan.
2. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan päättymisestä on alle 180 päivää.
3. Työtön työnhakija on ansiosidonnaisen työttömyysturvan päättymisen aikana yli 55 vuotias.

Viimeisimmät työttömien aktivointipolitiikan reformit ovat Duellin, Grubbin & Singhin (2009, 14) mukaan luultavasti vaikuttaneet Suomen positiiviseen työllisyyskehitykseen 2000-luvun alkupuoliskolla. Näitä reformeja ovat heidän mukaansa olleet:

- **Vuoden 1998 reformi työllistymissuunnitelmasta.** Tämä velvoitti työllisyyspalveluiden tekemään työttömän kanssa työllistymissuunnitelman kun työttömyyden kesto ylitti viisi kuukautta, opastaa työnhakijaa säännöllisillä haastatteluilla ja seuraamaan työnhakijan yksilöllistä työllistymissuunnitelmaa. Tähän liittyi myös **vuoden 1998 toimeentulolain muutos**, joka salli sanktioiden asettamisen työmarkkinatuen lisäksi toimeentulotukeen. Työmarkkinatuen epääminen oli aikaisemmin ollut käytännössä hyvin tehotonta, koska toimeentulotukea voitiin useimmissa tapauksissa käyttää vaihtoehtoisena ja likipitäen samansuuruisena tukimuotona.
- **Vuoden 2001 asetus kuntouttavasta työtoiminnasta** mahdollisti sanktioiden asettamisen työttömän aktivointisuunnitelman toteuttamatta jättämisestä. Tämän tuloksena työmarkkinatuen osallistumisaste aktivointitoimenpiteisiin nousi huomattavasti, vaikkakaan itse kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta ei tehty välttämättömäksi työmarkkinatuen saannin ehdoksi.
- **Työmarkkinatuen rahoitusuudistus vuonna 2006.** Osana uudistusta pitkäaikaistyöttömille tarjottiin aktivointitoimia, joista kieltäytyminen saattoi johtaa työmarkkinatuen lyhytaikaiseen epäämiseen. Tavoitteena uudistuksessa oli koko kansantalouden osalta parantaa työllisyyttä ja kannustaa kuntia tarjoamaan aktivointitoimenpiteitä työttömille (myös Riipinen, Järvinen & Valtakari 2014, 9)
- **Vuoden 2014 työttömyyspäivärahan työssäoloehdon muutos.** Hallituksen ohjelman (2014, 34-35) mukaan vuoden 2014 alusta työttömyyspäivärahan työssäoloehto lyhennettiin 34 viikosta 26 viikkoon. Tämän lisäksi palkkatuettu työ alkoi kerryttämään kokonaisuudessaan työssäoloehto. Aikaisemmin työssäoloehtoon luettiin vain puolet palkkatuetun työn kestosta.

Erilaiset työttömien aktivointitoimenpiteet Suomessa voidaan tiivistää seuraavien teemojen alle (Duell, Grubb & Singh 2009):

Työllistämistuilla tuetaan vaikeasti työllistyviä yksilöitä korvaamalla työnantajalle osa työllistettävän palkkamenoista. Tuki voidaan kohdistaa esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän, nuoren tai vammaisen työllistämiseksi ja se voidaan myöntää niin yksityiselle yritykselle, kuin julkiselle toimijalle. Työllistämistukiin voidaan katsoa kuuluvan myös starttirahan ja vuorotteluvapaan. Starttiraha voidaan myöntää aloittavalle yrittäjälle, jos katsotaan että yrityksellä on mahdollisuus olla elinvoimainen eikä starttirahan myöntäminen vääristä kilpailua. Vuorotteluvapaa taas tarjoaa työttömälle mahdollisuuden tilapäiseen työllistymiseen ja työllinen voi pitää enimmillään vuoden vapaan työstään ja saada osan menetetyistä ansiotulosta tukena takaisin.

Koulutusohjelmat ovat tarkoitettu yli 20-vuotiaille työttömille tai työttömyyden uhan alla oleville. Koulutus koostuu valmistavasta koulutuksesta ja ammatillisesta työmarkkinakoulutuksesta. Valmistava koulutus on tarkoitettu työnhaun perusasioiden opettamiseksi ja ohjaamiseen kohti soveltuvinta ammatillista koulutusta. Koulutusohjelmiin voidaan katsoa kuuluvan myös kuntouttavan työtoiminnan. Tämän aktivointitoimenpiteen aikana kunnat järjestävät työttömälle työtoimintaa, jonka tarkoituksena on saattaa työtön lähemmäksi avoimia työmarkkinoita ja osaksi yhteiskuntaa tarjoamalla tälle työkokemusta.

2.1 Vuoden 2006 rahoitusuudistus ja tilastoja

Vuoden 2006 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksessa otettiin käyttöön uusi aktivointikausi 500 päivää työmarkkinatuella olleille. Konkreettisimmin tämä tapahtui velvollisuutena laatia työnhakusuunnitelma. Kieltäytyminen sen tekemisestä johti määräaikaiseen karenssiin työmarkkinatuesta. Tämä velvollisuus tapahtuu vuoden 2015 uudistuksen jälkeen jo 300 päivän kohdalla (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009 § 2; laki työllistämistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014). Karenssin pituus vaihtelee työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn vakavuuden mukaan. Työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jäämisestä voi menettää oikeutensa työmarkkinatuen 15 päiväksi, ja kieltäytyminen työllistymissuunnitelman laatimisesta voi johtaa työmarkkinatuen menettämiseen 30 päiväksi. (Työttömyysturvalaki 1290/2002, 11 §). Tuen Epäämisen johdosta työtön työnhakija voi hakea toimeentulotukea. Toimeentulotukea voidaan kuitenkin alentaa enintään 20 prosenttia, jos toimeentulotuen hakemisen perusteena on työmarkkinatuen epääminen työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn johdosta. (Laki toimeentulotuesta 1997/1412, 10 §)

Esimerkiksi Duellin, Grubbin & Singhin (2009, 19) mukaan työmarkkinatuen sanktiot aktivointitoimenpiteistä kieltäytymisestä ovat Suomessa suhteellisen korkeita verrattuna muihin OECD maihin. Heidän mukaansa sanktiot ovat vaatimus koko järjestelmän toimivuuden kannalta. Toisaalta korkeat sanktiot voivat myös olla indikaattori siitä, että kieltäytyminen tarjotuista aktivointitoimenpiteistä on tavallista ja etteivät tarjotut aktivointitoimenpiteet työttömien mielestä muodosta järkevää tietä kohti työllistymistä.

Vuoden 2006 rahoitusuudistuksen tavoitteina oli työllisyysasteen nostaminen, rakenteellisen työttömyyden kitkeminen ja tulevaisuuden työvoimatarpeiden turvaaminen. Pitkällä aikavälillä tavoiteltiin säästöjä julkisen talouden menoihin työttömyyden hoidosta, ja työmarkkinatuen vastikkeellisuuden lisäämistä tiukentamalla työmarkkinatuen saamisen edellytyksiä aktiivikauden alkaessa. (HE 183/2014, 15-16.)

Työmarkkinatuen saajien määrä kääntyi laskuun jo ennen vuoden 2006 uudistusta (taulukko1). Positiivinen trendi kuitenkin kääntyi nousevaksi vuonna 2009 globaalin talouslaman iskiessä ja työllistymismahdollisuuksien heikentyessä. Yli tuhat päivää työmarkkinatukea saaneiden määrä alkoi kasvaa kuitenkin vasta 2013. Yli tuhat päivää saaneiden määrä oli silti vielä vuonna 2015 vähemmän kuin ennen vuoden 2006 rahoitusuudistusta. Huomioitavaa on kuitenkin työmarkkinatukea passiivialjalta saaneiden määrä (ei-aktiivointitoimissa), joka on kasvanut merkittävästi vuodesta 2009. (HE 183/2014 , 24.)

Taulukko 1 Kaikki työmarkkinatuen saajat ja passiivialjalta tukea saaneita keskimäärin vuosina 2005-2013

	Kaikki työmarkkinatuen saajat	Passiiviatuen saajat						
			300-499	Muutos %	500-999	Muutos %	Väh. 1000	Muutos %
2005	156 445	113 985	13 545		20 384		47 356	
2006	132 674	99 623	10 076	-25,6	16 882	-17,2	44 118	-6,8
2007	111 934	82 872	8 716	-13,5	13 412	-20,6	36 361	-17,6
2008	101 358	74 509	7 963	-8,6	11 889	-11,4	31 708	-12,8
2009	111 670	83 936	9 224	15,8	13 180	10,9	30 570	-3,6
2010	119 250	85 650	10 282	11,5	13 837	5,0	29 431	-3,7
2011	125 896	87 475	10 434	1,5	14 152	2,3	28 066	-4,7
2012	135 752	94 452	12 454	19,4	15 738	11,2	28 102	0,1
2013	156 768	114 944	16 796	34,9	20 640	31,2	30 336	8,0

Passiiviatuen saajilla tarkoitetaan niitä työmarkkinatuen saajia, jotka eivät ole aktiivointitoimenpiteiden piirissä.

Taulukossa 2 on esitetty työmarkkinatukien saajat aktiivitoimissa vuosina 2003-2013. Aktivointitoimia ovat työllistämistä edistävät palvelut¹ ja palkkatuettu työ. Aktivointiaste on laskettu suhteuttamalla aktiivitoimissa olevien määrä kaikkiin työmarkkinatuen saajiin. Vuoden 2006 uudistuksen tavoitteena oli aktivointiasteen nostaminen yli 500-päiväisten osalta puolitoistakertaiseksi vuoden 2003 tasoon nähden. Uudistuksen jälkeen huomataankin yli 500 päiväisten aktivointiasteen nousseen keskimäärin samalle tasolle kuin kaikkien työmarkkinatuen saajien aktivointiaste. (HE 183/2014 , 24.)

Taulukko 2 Työmarkkinatuen saajat aktivointitoimissa vuosina 2003-2013

	Kaikki työmarkkinatuen saajat eri aktivointitoimissa	Akt. aste %	Vähintään 500 päivää työmarkkinatuella	Akt. aste %
2003	39 712	24,9	18 614	19,2
2004	39 782	25,4	19 364	19,7
2005	38 242	25,6	18 472	19,7
2006	41 362	29,8	23 059	27,4
2007	42 661	34,5	26 523	34,8
2008	38 740	35	24 268	35,8
2009	36 063	30,7	20 992	32,4
2010	39 996	32,3	20 592	32,2
2011	44 987	34,7	21 900	34,1
2012	47 478	34,2	22 207	33,6
2013	48 331	30,3	22 617	30,7

Työmarkkinatukimenoissa on ollut kokonaisuudessaan laskeva trendi ennen vuonna 2008 alkanutta talouden taantumaa (taulukko3). Tämän jälkeen tukimenot ovat kasvaneet vuosittain. Taulukosta 3 nähtävä menojen nopea kasvu vuosien 2011 ja 2012 välillä voidaan selittää peruspäivärahaan ja samalla työmarkkinatukeen tehdyllä korotuksella. Korotus nosti tuen määrää noin 120 eurolla kuukaudessa. Erityisesti menot ovat lisääntyneet valtion osalta ja vuosien 2011 ja 2013 välillä valtio on kustantanut keskimäärin 86 % kaikista työmarkkinatukikuluista. Ilman rahoitusuudistusta yli 500 päivää

¹ Työnhakuvalmennus, uravalmennus, työkokeilu, työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu omaehtoinen opiskelu ja kuntouttava työtoiminta

työmarkkinatuella olevien määrä olisi kuitenkin ollut noin 25 % tilastoitua suurempi. (HE 183/2014, 25-27.)

Hallituksen esityksen (2014) mukaan uudistuksen todellisia työllisyysvaikutuksia ei ole pystytty selvittämään ja ilman työllisyysvaikutuksia uudistus on hyvin suurilta osin vaikuttanut vain rahavirtoihin valtion ja kuntien välillä. Tätä tulosta tukee Hämäläisen, Tuomaalan ja Ylikännön (2009) tutkimus, jossa ei havaita suoria työllisyysvaikutuksia työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen johdosta lisääntyneestä työmarkkinatuen aktivoinnista. Myös Valtakarın, Syrjän & Kiurun (2014) mukaan vuoden 2006 työmarkkinatuen rahoitusuudistus on aktivointitavoitteen osalta onnistunut. Tämän pohjalta ei kuitenkaan voida tehdä päätelmiä siitä, etenevätkö työmarkkinatuen saajat lisääntyneen aktivoinnin seurauksena kohti työllistymistä avoimille työmarkkinoille (ks. Riipinen, Järvinen & Valtakari 2014, 26).

Taulukko 3 Työmarkkinatukimenot vuosina 2006-2013, miljoonaa euroa

	Yhteensä ² valtio & kunnat	Työttömyys- ajalta	Aktiivi- ajalta	Valtion osuus		Kuntien osuus	
					%		%
2006	937,0	611,4	394,8	745,0	79,5	192,0	20,5
2007	829,3	513,7	424,7	672,3	81,1	157,0	18,9
2008	785,8	468,7	421,6	645,6	82,2	140,2	17,8
2009	852,2	540,1	402,6	707,3	83,0	144,9	17,0
2010	934,6	568,7	450,6	790,4	84,6	144,2	15,4
2011	1035,7	584,2	539,9	893,8	86,3	141,9	13,7
2012	1297,0	751,5	642,2	1 120,5	86,4	176,5	13,6
2013	1551,8	963,9	695,7	1 336,7	86,1	215,1	13,9

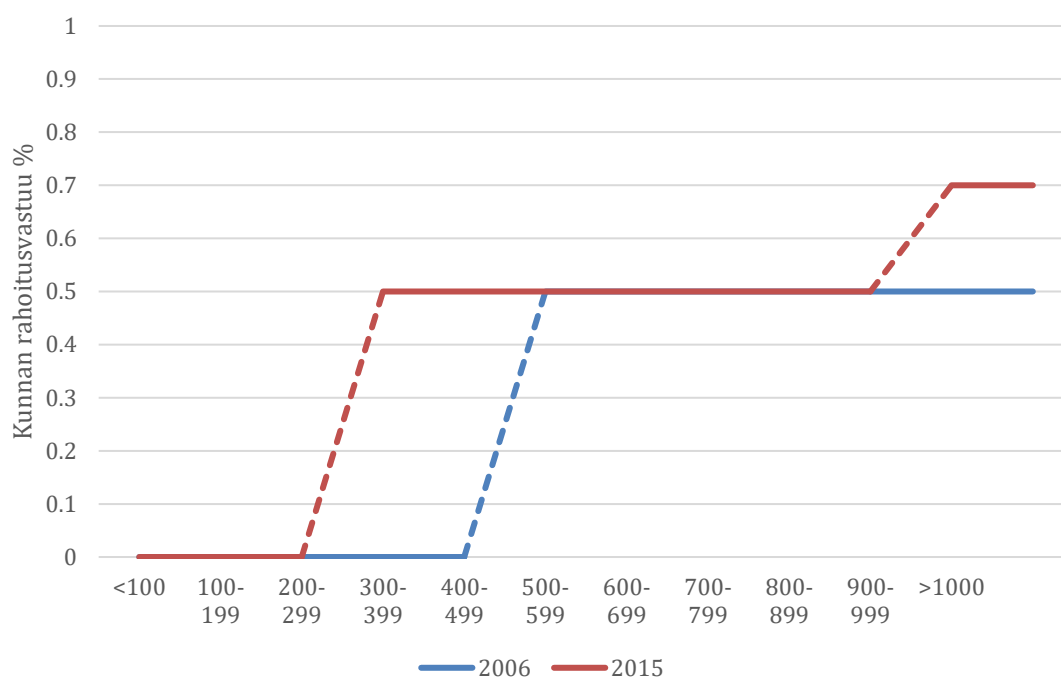
Taulukossa työttömyysajalta viittaa niihin kuluihin joita syntyy työmarkkinatuen saajista, jotka eivät ole aktivointitoimissa.

² Tähän on laskettu mukaan myös palkkatuen ja starttirahan perustuki

2.2 Vuoden 2015 rahoitusuudistus

Vuoden 2015 alusta kunnille on langennut aikaisempaa suurempi osa työmarkkinatuen kuluista. Valtio maksaa uudistuksen jälkeen edelleen työmarkkinatuen työttömälle työnhakijalle kokonaisuudessaan, jos työnhakija on ollut työmarkkinatuella enintään 300 päivää. Tämän jälkeen työmarkkinatuki maksetaan puoliksi kuntien ja puoliksi valtion varoista, kunnes työmarkkinatukea on maksettu 1000 päivää. Rahoitusuudistuksen ensimmäisenä suorana toimenpidekohteena voidaan siis pitää 300-499 päiväisiä. 300-499 päiväisten pitäminen passiivituella kallistui uudistuksen johdosta nollassa 50 prosenttiin. Yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden osalta työttömän kotikunnan maksuosuus on vuoden 2015 alusta lähtien 70 prosenttia aikaisemman 50 prosentin sijaan. Uudistuksen toisena suorana toimenpidekohteena voidaan näin ollen pitää yli 1000 päiväisiä. Kunnat osallistuvat vain passiivitukea saavien työmarkkinatukikustannuksiin ja aktiivintiajalta valtio kustantaa työttömän työnhakijan työmarkkinatuen kokonaisuudessaan jatkossakin. Kuviossa 1 on esitetty vuosien 2006 ja 2015 rahoitusuudistukset vielä tiiviisti. (laki työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014.)

Kuvio 1 Kuntien rahoitusvastuu 2006 ja 2015 uudistuksissa.



Sinisellä on vuoden 2006 tilanne ja punaisella vuoden 2016. Pystyakselilla on kunnan maksuosuus työmarkkinatuesta prosentteina.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistukseen sisältyi myös uusi laki työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Lain mukaan TE-toimisto, kunta ja Kela arvioivat työttömän tarpeen monialaisesta yhteispalvelusta kun työmarkkinatuen kesto saavuttaa 300 päivää. Tarpeella hallituksen esityksen (2014, 28) mukaan tarkoitetaan tilannetta, jossa työttömän työllistymisen edesauttaminen edellyttää kaikkien edellä mainittujen kolmen toimijan yhteistyötä ja palvelujen sovittamista.

Monialainen yhteispalvelu alkaa enintään kolmen kuukauden pituisella intensiivijaksolla, jonka aikana työttömän palveluiden tarve arvioidaan ja luodaan työllistymissuunnitelma. Hallituksen esityksen (2014) mukaan monialaisella yhteispalvelulla tavoitellaan aikaisempaa paremmin yksilöityä työllistymissuunnitelmaa, joka toimiessaan nopeuttaisi työttömän työllistymistä ja keventäisi julkisia työttömyysmenoja. Työtön velvoitetaan osallistumaan monialaisen työllistymissuunnitelmaan laatimiseen, tarkistamiseen ja toteuttamiseen sekä hakeutumaan työllistymissuunnitelmassa mainittujen palveluiden piiriin. Työtön on myös velvoitettu sovittujen määräaikojen puitteissa ilmoittamaan viranomaiselle hänelle laaditun suunnitelman toteutumisesta. Velvollisuuksien laiminlyönnistä seuraukset ovat vastaavia kuin aikaisemminkin. Työmarkkinatuki voidaan evätä 30 päiväksi ja jos työtön työmarkkinatuen epäämisen johdosta ajautuu toimeentulotuen piiriin, voidaan toimeentulotukea alentaa 20 prosentilla. (laki työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014, 5 §)

Uudistuksella tavoitellaan vuotuisia 150 miljoonan euron säästöjä valtion talouteen. Tähän pyritään siirtämällä osa valtion vastaamista työmarkkinatuen kuluista kunnille. Hallituksen esityksessä (2014, 30) annettiin kaksi eri vaihtoehtoa toteutetun lisäksi, jotka johtaisivat tavoiteltuihin säästöihin valtion talouteen. Ensimmäisen mukaan yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden osalta maksuosuus pidettäisiin ennallaan, mutta yli 1000 päiväisten osalta maksuosuus korotettaisiin 90 prosenttiin. Toisessa vaihtoehdossa kunnan maksuosuutta korotettaisiin 60 prosenttiin kaikkien yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden osalta. Kolmatta, ja toteutettua, uudistusta perusteltiin hallituksen esityksessä (2014, 30) tarkoituksenmukaisimpana näistä kolmesta vaihtoehdoista, koska kohderyhmässä korostuu kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden tarve.

Riipisen, Järvisen & Valtakarın (2014, 111) mukaan on epäselvää mihin hallituksen tavoittelema luku 150 miljoonan euron säästöistä perustuu. Heidän mukaansa ilman käyttäytymisvaikutuksia uudistus aiheuttaisi 300-499 päiväisten osalta noin 60 miljoonan euron vastuunsiirron valtiolta kunnille. Uudistuksen todellisia vaikutuksia laskiessa tulisi ottaa huomioon myös sen dynaamiset vaikutukset, eikä hallituksen esityksessä (2014) anneta tähän laskelmia. Voidaan varauksin olettaa, että tavoiteltuihin kustannussäästöihin 150 miljoonasta eurosta päästään lisäämällä 60 miljoonaan myös yli 1000 päiväisten työmarkkinatuen passiivimaksuosuuden siirto.

Keskeisiltä osin uudistuksella tavoitellaan vastaavia asioita, kuin vuoden 2006 uudistuksella. Tavoitteina hallituksen ohjelmassa (2014, 28) mainitaan pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen, työllisyysasteen nostaminen, työurien

pidentäminen ja tulevaisuuden työvoimatarpeiden turvaaminen. Perusteluiksi rahoitusuudistukselle esitetään työmarkkinatuen saajien nopeammalla pääsyllä työllisyysedellytyksiä parantavien aktivointitoimenpiteiden piiriin (Riipinen, Järvinen & Valtakari 2014, 100).

3. AKTIIVISEN TYÖMARKKINAPOLITIIKAN PERUSTELU

Rahoitusuudistuksella tavoitellaan aktivointiasteen nousua toimenpidejoukossa. Työttömien aktivoinnilla ei ole kuitenkaan itseisarvoa vaan näillä toimilla pyritään vaikuttamaan työttömien työmarkkinastatukseen luomalla heille työllistymisen edellytyksiä. Tässä tutkimuksessa ei erotella eri aktivointitoimenpiteiden vaikutuksia toisistaan, vaan pyritään tarkastelemaan vuoden 2015 uudistuksen tavoitteiden toteutumista aktivointiasteen osalta ja tämän vaikutuksia poistumaan työmarkkinatueltä. Uudistuksella tavoitellaan kuitenkin, luvussa kaksi mainitusti, pitkäaikaistyöttömyyden vähenemistä ja yleistä työttömyysasteen nousua. Tavoitteiden onnistumisen näkökulmasta on hyödyllistä tarkastella erilaisten aktivointitoimenpiteiden mahdollisia vaikutuksia työmarkkinoihin. Seuraavaksi pyritäänkin luomaan kuva eri aktivointitoimenpiteiden mahdollisista vaikutuksista.

Perinteisen teorian mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan perimmäinen tavoite on vähentää työmarkkinoiden epätasapainoja, jäykkyyksiä ja vääristymiä (Escudero 2014, 2). Tehokas aktivointipolitiikka voi nostaa maan työväestön tuotantopotentiaalia pitkällä aikavälillä. Aktiivisilla työmarkkinatoimenpiteistä on satunnaistetuilla koeasetelmilla useimmiten havaittu vain pieniä tai tarkoin rajattuun ryhmään kohdistuneita positiivisia vaikutuksia työmarkkinatulemiin. Aktivoinnin kohdejoukon seuranta-aikaa kasvatettaessa on tutkimuksissa usein havaittu myös positiivisia vaikutuksia erityisesti työnhakuohjelmista ja koulutusohjelmista. (OECD 2015, 111.)

Calmfors & Skedinger (1995) esittävät aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden pyrkivän ensinnäkin pitämään työttömät yhteiskunnan toiminnassa mukana talouden negatiivisten shokkien ja kasvavan työttömyyden aikana, sekä auttavan työttömiä ylläpitämään tai parantamaan työelämässä vaadittavia taitoja. Perusajatuksena näillä aktivointitoimilla on pyrkiä kasvattamaan työn aggregaattitarjontaa. Toisena tavoitteena voidaan pitää työmarkkinoiden rakenteellisten epätasapainojen korjaamista. Epätasapainoja voidaan pyrkiä korjaamaan sopeuttamalla työn tarjontaa lähemmäksi työn kysyntää. (Calmfors & Skedinger 1995, 4.)

Esimerkiksi Escudero (2014) jaottelee aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden tavoitteet neljään eri kategoriaan, joita pyritään luvuissa 3.1-3.3 avaamaan hieman tarkemmin:

1. Efektiivisen työn tarjonnan tason ylläpitäminen ja pitkäaikaistyöttömien pitäminen työmarkkinoilla
2. Työmarkkinoiden kohtaannon helpottaminen kysynnän ja tarjonnan välillä

3. Työn kysynnän kasvattaminen
4. Työvoiman tuottavuuteen kasvattaminen aktivointitoimien suorilla ja epäsuorilla vaikutuksilla

3.1 Pitkäaikaistyöttömyyden vaikutus työllistymiseen

Useissa tutkimuksissa on havaittu työttömyyden pitkittyessä työllistymistodennäköisyyden laskevan (mm. Jackman & Layard 1991; van den Berg & van Ours 1996). Suomen osalta myös Eriksson & Pehkonen (1998) ovat huomanneet vastaavan ilmiön.

Työllistymistodennäköisyyden pieneneminen työttömyyden pitkittyessä voi johtua ainakin kahdesta eri syystä. Ensimmäinen on työntekijöiden havaitsematon heterogeenisyys. Tämän mukaan työnhakijat ovat erilaisia ja joillain yksilöillä on taustatekijöidensä takia pienempi todennäköisyys työllistyä. Pienemmän todennäköisyyden omaavat yksilöt ovat tällöin yliedustettuina pitkäaikaistyöttömissä. Toinen mahdollinen selitys voi olla tilariippuvaisuus (*state dependence*). Tämän selityksen mukaan työttömyys tuhoaa inhimillistä pääomaa, ja pitkittynyt työttömyys luo työnantajan näkökulmasta negatiivisen stigman työnhakijaa kohtaan, josta seuraa haitallista diskriminointia (Jackman & Layard 1991). Mikäli tilariippuvaisuus on dominoiva efekti, niin voi olla järkevää politiikkaa kohdistaa varoja pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseen (van den Berg & van Ours 1996, 101).

Jackman & Layard (1991) pyrkivät selvittämään sitä, miten suurelta osin työllistymisen todennäköisyyden pieneneminen johtuu työntekijöiden heterogeenisyydestä ja miten suurelta osin tilariippuvuudesta Iso-Britanniassa vuosien 1969 ja 1988 välillä. Tutkimuksessa lähdetään liikkeelle siitä oletuksesta, että työllistyvien lukumäärä riippuu auki olevista työpaikoista ja työnhakijoiden työnhakutehokkuudesta, kun otetaan huomioon oletettu työmarkkinoiden pitkän aikavälin tasapaino. Lisäksi tutkimuksessa oletetaan juuri työmarkkinoille tulleiden työntekijöiden työnhakutehokkuuden olevan keskimäärin vakio yli ajan.

Tutkimuksessa ei löydetä tukea havaitsemattomasta heterogeenisyydestä. Tutkijoiden mukaan tutkitulla ajanjaksolla poistumisaste kaikkien työttömien osalta on laskenut noin 60 prosenttia enemmän, kuin poistumisaste juuri työmarkkinoille tulleilla. Tämän perusteella voidaan sanoa, että ainakin osaksi pitkäaikaistyöttömyys laskee todennäköisyyttä työllistyä, koska työttömyys itsessään laskee todennäköisyyttä työllistyä. (Jackman & Layard 1991, 103.)

Van den Berg & van Ours (1996) olettavat uusien työttömien työnhakijoiden keskimääräisen laadun olevan vakio ajan suhteen, ja keskimääräisen työttömän laadun heikkenevän ajan myötä riippuen poistumisasteesta. Mitä suurempi poistuma kussakin työttömyyden kestoluokassa on, sitä suurempi osa kyvykkäistä työnhakijoista työllistyy, ja jäljelle jäävien työttömien keskimääräinen laatu heikkenee. Tutkimuksessa tarkastellaan työllistymistodennäköisyyttä neljältä ensimmäiseltä

työttömyyskuukaudelta käyttämällä hyväksi Yhdysvaltojen työllisyysministeriön kuukausittain toteutettavaa kyselytutkimusta työttömyydestä ajalta 1967-1991. Tutkimuksessa jaotellaan työntekijät neljään eri kategoriaan: valkoiset miehet, valkoiset naiset, mustat miehet ja mustat naiset.

Havaitsematon heterogeenisyys vaikuttaisi olevan relevantti tekijä jokaisella neljällä eri kategoriolla ja tilariippuvaisuus-efekti vaikuttaisi olevan erilainen etnisille ryhmille. Mustilla työntekijöillä ei huomata tilastollisesti merkitsevää negatiivista efektiä työttömyyden kestosta, mutta valkoisilla se on dominoiva (van den Berg & van Ours 1996). Tarkastelun kohteena on vain neljä kuukautta työttömyyden alkamisesta. Voidaankin argumentoida ettei tutkimus poissulje Jackmanin & Layardin (1991) tuloksia myöskään valkoisten osalta, jos tarkasteluperiodia kasvatettaisiin yli neljään kuukauteen.

Mikäli tilariippuvaisuus on Suomessa merkittävä tekijä työttömyyden pitkittymisessä, niin ongelmaan voidaan pyrkiä puuttumaan aktiivisella työmarkkinapolitiikalla. Tämän argumentin mukaan voi uudistus olla perusteltu.

3.2 Työn tarjonta, kysyntä ja työn etsiminen

Julkiset työvoimapalvelut toimivat usein linkkinä työntekijöiden ja työnantajien välillä. Julkisen instituution osallistuminen työnhakuun onkin tavallista politiikkaa monissa OECD maissa. Työttömien ohjaaminen auki oleviin työpaikkoihin, sekä aktiivisen työnhauksen varmistaminen ovat osoittautuneet tehokkaiksi tavoiksi nostaa työttömien uudelleen työllistymisastetta. Erityisen tehokasta työnhakijoiden seuraaminen ja työn osoittaminen vaikuttaisi olevan työttömille, jotka ovat jo yrittäneet itsenäisesti etsiä töitä, mutteivat ole siinä onnistuneet. (OECD 2015, 106.)

OECD:n (2015) lisäksi Card, Kluge & Weber (2010) päätyvät analyysissään siihen, että työn etsimisen avustamiseen keskittyvillä aktiivisilla työmarkkinaohjelmilla on yleisesti ottaen positiivinen vaikutus työllistymiseen niin yksilö- kuin aggregaattitasolla ja niin pitkällä, kuin myös erityisesti lyhyellä aikavälillä.

Rahoitusuudistukseen liittyvä laki työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteisöpalvelusta (1369/2014) voi siis olla perusteltu uudistus, koska uusi intensiivinen ja yksilöity aktiivijakso alkaa vasta 300 työmarkkinatukipäivän jälkeen. Voidaan olettaa, että työtön on jo itsenäisesti yrittänyt hakea töitä ennen tämän rajan saavuttamista.

Työttömän työllistymisen yhtenä tekijänä voidaan pitää työnhauksen intensiteettiä, ja intensiteetin kasvaessa todennäköisyys työllistyä keskimäärin kasvaa. Mikäli aktiivisella työmarkkinapolitiikalla voidaan vaikuttaa työnhauksen intensiteettiin, esimerkiksi vähentämällä siihen käytettyä aikaa, niin tällaiset politiikkatoimenpiteet voivat olla perusteltuja. (Pissarides 2000, 230-231.)

Gautier ym. (2012) ovat löytäneet Tanskassa toteutetusta alueellisesta aktivointipolitiikkakokeilusta tukea sille, että aktivointiohjelmiin osallistuvien kokonaiskulut tehdä työhakemuksia olivat uudistuksen ansiosta pienempiä kuin

ohjelmaan kuulumattomilla työttömillä. Poliittikkakokeiluun osallistuvien työnhakuintensiteetti ja työllistymistodennäköisyys kasvoivat. Kokeiluun valikoitui kahden Tanskan maakunnan ne työttömät työnhakijat, jotka olivat syntyneet ennen kuukauden 15. päivää. Voidaan siis olettaa valikoitumisen koe- ja kontrolliryhmään olleen satunnaista. Kontrolliryhmä sai tavallista työllistymisapua ja koeryhmä huomattavasti intensiivisempää.

Työnhakua kannustavilla työmarkkinatoimenpiteillä voi olla myös negatiivisia vaikutuksia työllistymiseen niiden työttömien työnhakijoiden osalta, jotka eivät kuulu aktivointitoimenpiteiden piiriin. Nämä toimenpiteiden negatiiviset ulkoisvaikutukset voivat kumota tai ainakin vähentää aktivoinnin mahdollisia positiivisia kokonaisvaikutuksia työllisyyteen. Ulkoisvaikutuksia voidaan selittää ainakin sillä, että työttömät työnhakijat kilpailevat alueellisesti samoista työpaikoista. Näin ollen työnhakijat jotka saavat tukea työhaussa, ja kasvattavat hakuintensiteettiään, työllistyvät todennäköisemmin. Sitä vastoin, kohderyhmän ulkopuolella oleville työntekijöille todennäköisyys työllistyä voi uudistuksen johdosta laskea. Kokonaistyöllisyysvaikutukset voivat tämän mukaan olla moninaisia. Myös aktivointipolitiikan kulut tulee ottaa huomioon arvioitaessa aktivointitoimenpiteiden tehoa. Aktivoinnin kokonaistuotot kansantaloudelle saattavat olla siis negatiivisia, vaikka havaitaan positiivisia työllisyysvaikutuksia kohderyhmässä. (Gautier et al. 2012, 17 & 36.)

Lisääntynyt työttömien työnhaku voi johtaa positiivisiin vaikutuksiin myös työn tarjonnassa. Yritykset ottavat työpaikkoja avatessaan huomioon lisääntyneestä työhaun intensiivisyydestä aiheutuvat oletetut nettonykytulot ja kustannukset. Oletetut tulevat hyödyt työpaikan täyttämisestä riippuvat työpaikan hakukustannuksista ja ajasta joka kuluu työntekijän löytämiseen. Näin ollen, jos työttömien aktivoinnilla on positiivisia vaikutuksia työnhakuintensiteettiin, yritysten työnhakukustannukset voivat laskea. Työnhakukustannusten lasku puolestaan kannustaa yrityksiä avaamaan uusia työpaikkoja, koska oletettu kokonaistuotto kasvaa. Tästä hyötyvät niin aktivointitoimenpiteiden kohteena olevat kuin muutkin työnhakijat. (Gautier et al. 2012, 17; Calmfors, Forslund & Hemstrom 2002, 13.)

Gautier ym. (2012) tutkivat lisäksi Tanskan aktivointipolitiikkakokeilun vaikutusta kohdemaakuntien auki olevien työpaikkojen määrään. Keskeisenä oletuksena oli kohdemaakuntien ja kontrollimaakuntien yhdenmukainen trendi ilman poliittikkakokeilua. Tutkimuksessa havaittiin yritysten lisänneen auki olevien työpaikkojen määrää kokeilun aikana ja vähentäneen sitä kokeilun loputtua. Voidaan siis olettaa työttömien työnhakuintensiteetin lisääntyneen kokeilun aikana, mikä puolestaan johti työnantajien kohdalla pienempiin työntekijän hakukustannuksiin.

3.3 Työllistämishjelmat & koulutus ja työvoiman tuottavuuteen vaikuttaminen

Hämäläisen (1999, 63-64) mukaan työvoimakoulutuksella on pystytty 90-luvun alussa vaikuttamaan positiivisesti työttömien työllistymiseen ja Riipisen ym. (2014, 19) mukaan tukityöllistäminen on ollut vaikutukseltaan tehokasta pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi. Käydään seuraavaksi lyhyesti läpi koulutusohjelmien ja työn luontiohjelmien mahdollisia vaikutuksia makrotasolla.

Työttömien koulutusohjelmien voidaan nähdä olevan toimenpiteitä, joilla pyritään vastaamaan yhteiskunnan teknologiseen kehittymiseen. Jos näillä toimenpiteillä pystytään nostamaan työväestön rajatuottavuutta, niin työvoiman kysynnän voidaan olettaa kasvavan. Kysynnän kasvu ei silti ole itsestään selvää, vaan se riippuu skaala- ja substituutioefektien suhteesta. Substituutioefektin dominoidessa annettu tuotos voidaan tuottaa pienemmällä työvoimalla ja kysyntä voi jopa laskea. (Calmfors & Skedinger 1995, 7.)

Työn luontiohjelmiä tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon työpaikkojen julkisesta luonnista aiheutuva vaihtoehtokustannus (*deadweight loss*). Tällä tarkoitetaan sitä työllistymistä, mikä olisi tapahtunut kohderyhmässä ilman työllistämishjelmaa. Työpaikkojen julkinen luonti rajatulle ryhmälle saattaa lisäksi johtaa syrjäytymisvaikutuksiin. Ohjelman ulkopuolella olevien työllistyminen saattaa vaikeutua, koska ohjelmaan kuuluvien ja sen ulkopuolella olevien henkilöiden suhteelliset palkkakulut muuttuvat. (Calmfors & Skedinger 1995, 7)

Esimerkiksi Forslund & Kruger (1997) ovat löytäneet voimakkaan ja tilastollisesti merkitsevän yhteyden syrjäytymisvaikutuksesta Ruotsista vuosilta 1976-1991. Tämän mukaan rakennusalalla jokaista tukityöllistettyä työtöntä kohden työllistyi 0,69 vähemmän yksityistä työläistä. Tutkimuksen potentiaaliseksi ongelmaksi nousee kausaalisuuden suunta. Voidaan argumentoida, että pitkittynyt taloudellinen laskusuhdanne voi nostaa tukityöllistettyjen määrää ja vaikuttaa negatiivisesti myös muiden työllistymiseen. Tätä ongelmaa pyritään tutkimuksessa kontrolloimaan ottamalla huomioon tukityöllistämisen ja työllisyyden vuosittaisia viiveitä. Ottamalla nämä viiveet huomioon, havaitaan että tukityöllistämällä todella on negatiivinen kausaaliivaikutus muiden työllistymiseen. (Forslund & Krueger 1997, 278-279.)

Voidaan lisäksi argumentoida koulutusohjelmien olevan tehokkaampia inhimillisen pääoman kehittämisessä kuin työllistämishjelmien, koska tämä on näiden koulutusohjelmien perimmäinen tarkoitus. Toisaalta koulutusohjelmia voidaan kritisoida siitä, että niissä hankitut taidot eivät välttämättä vastaa työnantajien tarpeita. Koulutusohjelmien etu verrattuna työllistämishjelmiin on kuitenkin se, että ne eivät aiheuta vaihtoehtokustannuksia tai syrjäytymisvaikutuksia työllisyyteen. (Calmfors & Skedinger 1995, 10.)

Calmfors & Skedinger (1995) tarkastelevat työttömien koulutuksen ja työpaikkojen luontiohjelmien vaikutuksia työttömyyteen paneelaineistolla Ruotsin eri maakunnista vuosilta 1966-1990. Tällä ajanjaksolla maakuntien välillä on ollut merkittävää vaihtelua niin aktiivisten työmarkkinapoliittisten ohjelmien kuin työttömyyden osalta. Voidaankin olettaa, että tutkimuksen tulokset ovat relevantteja myös tarkasteltaessa Suomen mahdollisia erilaisia aktivointipoliittisia toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia. Tulokset noudattelevat Forslundin & Krugerin (1997) tuloksia. Työpaikkojen luontiohjelmilla vaikuttaisi olevan merkittävää syrjäytymisvaikutusta, joka kumoaa ohjelman positiiviset työllisyysvaikutukset. Koulutusohjelmien osalta tulokset ovat vaihtelevia. Voidaan silti yleistäen sanoa, että koulutusohjelmien vaikutukset työllisyyteen ovat Calmforsin & Skedingerin (1995) mukaan ainakin parempia kuin töiden luontiohjelmilla.

Yhtenä tekijänä koulutusohjelmien tulosten vaihtelevuuteen voidaan esittää *lock-in-efektiä*. Tämän mukaan lyhyellä tähtämellä koulutusohjelmiin osallistuvat ”lukittautuvat” ohjelmiin, eivätkä aktiivisesti etsi töitä ohjelman aikana. Näin ollen työllistymisaste saattaa laskea ohjelman ajaksi (OECD 2015, 132). Esimerkiksi Perry & Maloney (2007) löytävät tukea lock-in-efektistä Uuden-Seelannin työmarkkinoilla tukityöllisten osalta.

Uudemmissa tutkimuksissa on huomattu koulutusohjelmilla olevan merkittävä positiivinen vaikutus työmarkkinatulemiin pidemmällä aikavälillä (ks. esim. Card, Kluge & Weber 2010).

3.4 Yhteenveto aktiivoinnin perusteluista

Taulukossa 4 on esitetty tiiviisti tässä luvussa esitetyt aktiivisen työmarkkinapolitiikan mahdolliset vaikutukset. Aktiivisen työmarkkinapolitiikan hyödyt työllisyyteen eivät tutkimusten mukaan ole kiistattomia. Esimerkiksi Riipinen, Järvinen & Valtakari (2014,18) esittävät, että aktivointitoimenpiteiden todellisia vaikutuksia on haastava arvioida. Myös meta-analyyssissään Card, Kluge & Weber (2010) huomauttavat, että tutkimusten tulokset erilaisten aktiivisten työmarkkinapoliittisten toimenpiteiden vaikutuksista ovat hyvin heterogeenisiä. (Card, Kluge & Weber 2010, 462).

Nickellin & Layardin (1999) mukaan anteliaat työttömyysetuudet saattavat johtaa korkeaan työttömyyteen. Näiden vaikutusten minimoimiseksi on harjoitettavan työllisyyspolitiikan tähdättävä ensisijaisesti työttömien työllistymiseen. Antelioiden työttömyysetuuksien negatiivista vaikutusta työllisyyteen voidaan tasoittaa aktiivisella työmarkkinapolitiikalla, jonka tarkoitus on kannustaa työtöntä töihin tai hakemaan töitä. Panostaminen näihin työmarkkinatoimenpiteisiin johtaa Nickelin ja Layardin mukaan OECD-maissa pienempään työttömyystasoon niin pitkällä, kuin lyhyellä aikavälillä. (1999, 3053-3071.)

Perryn ja Maloney (2007) mukaan Uudessa Seelannissa työttömän joutuminen aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden piiriin vähensi lyhyellä aikavälillä työttömyyden kestoja. Kuitenkaan tutkimuksessa ei löydetty tukea

työttömien aktivointitoimenpiteiden positiivisista työllisyysvaikutuksista, kun vaikutuksia tarkasteltiin kolmen vuoden päästä työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Itseasiassa aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet kohdejoukolle jopa kasvattivat tilastollisesti merkitsevästi hieman kohdejoukon työttömyysjaksoja (Perry & Maloney 2007).

Kirjallisuudesta löydetään huomattavaa näyttöä siitä että työttömien aktivointi on tehokkainta kun se kohdistetaan työmarkkinoilla heikossa asemassa oleviin, kuten pitkäaikaistyöttömiin tai heikosti kouluttautuneisiin (esim. Escudero 2014; Kluge & Schmidt 2002; Calmfors & Skedinger 1995). Tämän perusteella myös Suomessa toteutettu rahoitusuudistus voi olla perusteltu, koska rahoitusuudistuksen kohdejoukoilla on huomattavan pitkä työttömyysjakso takanaan.

Taulukko 4 Esiteltyjen teorioiden yhteenveto

Aktivointipolitiikka & artikkelit	Teoria	Vaikutus
Pitkäaikaistyöttömyyden torjuminen. Jackman & Layard 1991; Van den Berg & Van Ours 1996; Eriksson & Pehkonen 1998	Tilariippuvaisuus	Pitkäaikaistyöttömyys itsessään aiheuttaa negatiivisen stigman työttömälle työnantajien silmissä
	Havaitsematon heterogeenisyys	Pitkäaikaistyöttömissä on yliedustettuina yksilöt joiden työllistymistodennäköisyys on matala
Työhaun intensiteetin kasvattaminen työnhakuvalmennuksella. Pissarides 2000; Gautier ym. 2012	Hyödyn maksimointi	Työttömät maksimoivat oletettua aikadiskontattua nettonykyhyötyään valitessaan työhaun intensiteettiä
		Työn antajat ottavat huomioon työnhakukustannukset, jotka vähenevät työn hakijoiden työnhakuintensiteetin kasvaessa
Työttömien inhimillisen pääoman kasvattaminen kouluttamalla. Calmfors & Skedinger 1995; Perry & Maloney 2007	Substituutioefekti	Yritys voi tuottaa annetun panoksen pienemmällä työvoimalla, jolloin työn kysyntä laskee
	Skaalaefekti	Työvoiman rajatuottavuus nousee, jolloin työn kysyntä kasvaa
	Lock-in-efekti	Koulutusohjelmaan osallistuva ei hae töitä ohjelman aikana
Työpaikkojen luonti työttömille. Calmfors & Skedinger 1995, Forslund & Kruger 1997	Vaihtoehtoiskustannus	Työllistyminen mikä olisi tapahtunut aktivointipolitiikan kohderyhmässä ilman ohjelmaa
	Syrjäytymisvaikutus	Ohjelman ulkopuolisten työnsaantimahdollisuudet heikkenevät

Maiden välisessä vertailussa aktiivisten työvoimapolitiikan vaikutuksista työmarkkinoihin esille nousee ongelma käänteisestä kausaalisuudesta. Esimerkiksi Forslundin & Krugerin (1997, 288-289) mukaan käytetyt resurssit työttömien aktivointitoimenpiteisiin usein nousevat enemmän kuin suhteessa työttömien määrään. Tämä voi aiheuttaa huomattavan ja tilastollisesti merkitsevän negatiivisen korrelaation aktivointitoimenpiteiden ja työttömyyden välille. Negatiivinen korrelaatio ei kuitenkaan välttämättä ole merkki kausaalisuhteesta. Calmforsin & Skedingerin (1995) mukaan eräs tämän ongelman ratkaisu olisi käyttää vastemuuttujana aktivointiohjelmien osallistujien suhteellista määrää verrattuna työttömien kokonaismäärään. Toinen maiden välisen vertailun ongelmista on puuttuvan muuttujan ongelma. Esimerkiksi pohjoismaissa työttömyysaste oli erittäin matala ennen 90-luvun lamaa ja aktivointitoimenpiteet työttömille olivat erittäin laajoja. Tämän perusteella ei voida silti sanoa, että laajat aktivointitoimenpiteet olisivat olleet syynä matalaan työttömyysasteeseen. Käänteisen kausaalisuuden ja havaitsemattomien muuttujien lisäksi maiden välisiä institutionaalisia ja aktiivisten toimenpiteiden eroja on vaikea mallintaa. Samankaltaiset aktivointitoimenpiteet voidaan toteuttaa maittain eri tavalla ja tällä voi olla merkittäviä vaikutuksia tuloksiin. (Forslund & Krueger 1997, 289).

Aktivointipolitiikan tavoitteiden toteutumisen lisäksi tulisi tarkastella myös sen kustannuksia suhteessa saavutettuihin työllisyystuloksiin. Gautier ym. (2012) huomauttavat, että kansantaloudelle optimaalista pistettä ei saavuteta tilanteessa jossa kaikki työttömät olisivat aktivointitoimenpiteiden piirissä. Tämän oletetaan johtuvan siitä, että tietyn pisteen jälkeen työntekijöiden lisääntynyt työhalukkuus ei laske työnantajien kuluja avata työpaikkoja. Näin ollen samaa työpaikkaa hakee vain enemmän työntekijöitä. (Gautier et al. 2012.)

4. HAVAINTOJA TYÖTTÖMYYSTURVAMUUTOSTEN VAIKUTUKSISTA

Vielä 80-luvulla Euroopassa työttömyyden ajateltiin olevan hinta, joka täytyy maksaa inflaation kontrolloimiseksi. Työttömyyttä hoidettiin lähinnä taloudellisen tuen muodossa ja siirtämällä työttömiä eläkeputkeen tai uudelleenluokittelemalla työttömiä pitkäaikaissairaiksi tai työkyvyttömiksi. Kuitenkin 90-luvulta alkaen on Euroopassa ollut havaittavissa muutos kohti aktiivisempaa työttömyyden hoitoa työmarkkinareformien johdosta (Clasen & Clegg 2003). Työttömyysturvareformit luovat hyviä luonnollisia koeasetelmia, joita voidaan luotettavasti tutkia tilastollisin menetelmin. Seuraavassa osiossa luodaan katsaus muutamien reformien vaikutuksista Suomessa, Tanskassa, Sveitsissä ja USA:ssa.

Yksi tutkituimmista sosiaaliturvan aktivoinnin ohjelmista on USA:ssa vuonna 1996 toteutettu TANF -ohjelma (Temporary Assistance to Needy Families). Uudistus velvoitti osavaltiot saattamaan 20 prosenttia etuuden saajista aktivointitoimenpiteiden piiriin. Tätä vaatimusta kasvatettiin edelleen vuonna 2001, jonka jälkeen 50 prosenttia etuuden saajista tuli saattaa vähintään 30 tuntia viikossa kestävien aktivointitoimenpiteiden piiriin. Kieltäytyminen tarjotusta aktivointitoimista johti etuuden leikkaamiseen tai sen menettämiseen. (Moffitt 2008.)

Moffitt (2008, 21) esittää katsauksessaan uudistuksella olleen positiivisia vaikutuksia niin työllisyyteen, kuin kohdejoukon ansioihin. Lisäksi uudistus vaikuttaisi alentaneen köyhyyttä ja vähentäneen edunsaajien määrää. Esimerkiksi kuitenkin Mueserin ym. (2000, 30) mukaan edunsaajien määrän kehitystä tarkasteltaessa tulisi ottaa huomioon virtaukset tuen piiriin ja ulos tuelta. Virtauksia tarkastellessa huomataan, että yksi suurimmista tekijöistä joka vaikuttaa tuen saajien vähenemiseen on etuuteen oikeutettujen naisten lähtö etuuden piiristä ja etuuden hakematta jättäminen (Moffitt 2008, 20). Uudistus ei ole siis välttämättä auttanut kaikkia kohdejoukon ryhmiä samalla tavalla. Pakollisilla aktivointitoimilla ja niihin liitetyillä sanktioilla vaikuttaisi tästä huolimatta olevan sekä työllisyyttä parantavaa, että etuuksien saajien määrää alentavaa vaikutusta (Moffitt 2008, 28-29).

USA:ssa tehtyjen sosiaaliturvan uudistamisen vaikutuksia arvioitaessa ja sovellettaessa Suomeen on muistettava maiden hyvin erilainen tapa järjestää sosiaaliturvaa. Suomessa sosiaaliturva on universaali. Etuudet, sekä palvelut kuuluvat kaikille Suomen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluville. TANF -ohjelman kohdejoukkoon kuuluville sen sijaan saattaa olla ainoina vaihtoehtoina joko työllistyminen tai kokonaan sosiaaliturvan ulkopuolelle jättäytyminen. (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009, 13.)

Työmarkkinatukijärjestelmän rahoitusuudistus on Suomessa aikaisemmin esille tuodusti viimeksi toteutettu vuonna 2006. Tämän aktivointiuudistuksen vaikutuksia ovat tutkineet mm. Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö (2009).

Uudistuksessa työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneita ohjattiin tehostetusti aktivointitoimenpiteisiin ja kuntien maksuosuutta kasvatettiin näiden yksilöiden osalta 50 prosenttiin. Ohjaus toteutettiin tarjoamalla kohderyhmälle mahdollisuutta aktivointiohjelmiin. Kieltäytyminen uuden aktivointikauden työnhakusuunnitelman tekemisestä tai sen noudattamatta jättäminen saattoi johtaa harkinnanvaraisesti työmarkkinatuen epäämiseen ja toimeentulotuen leikkaukseen. Oikeus työmarkkinatukeen palautui, kun kyseessä oleva henkilö osallistui aktivointitoimenpiteisiin tai työskenteli vähintään viisi kuukautta työssäoloehto kartuttavassa työssä. (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009, 12.)

Hämäläisen ym. (2009) tutkimuksen tärkeimmäksi tavoitteeksi mainitaan tutkia varsinaisen aktivointiuudistuksen vaikutuksia. Tällä tarkoitetaan sitä, että lisääntyneellä aktivoinnilla voi olla kahdenlaisia vaikutuksia työmarkkinatuella olevien työllistymiseen. Ensimmäisenä vaikutuksena pidetään sitä, että aktivointitoimenpiteet voivat antaa osallistujille työllistymistä edistäviä tietoja ja taitoja. Toisena varsinaisena tutkimuskohteena otetaan esille uhkavaikutus. Tämän mukaan työtön voi pyrkiä aktivoitumaan työmarkkinoilla jo pelkästään sen tiedon takia, että riski joutua aktivointitoimenpiteiden piiriin kasvaa rajana toimivan 500 päivän saavuttamisen jälkeen. Tämän mallintamisessa käytetään hyväksi elinaikamalleja ja analysoidaan näiden avulla työmarkkinatuella poistumisen todennäköisyyttä. Työmarkkinatukiudistuksen yleinen tavoite aktivoita yli 500 päiväisiä on tutkimuksen mukaan onnistunut hyvin. Passiivituella olevien määrä väheni vuosien 2005 ja 2006 välillä noin 12 prosentilla. Aktivointitoimenpiteiden perusteella tukea saaneiden määrä puolestaan nousi ja kokonaisuudessaan työmarkkinatukea saaneiden määrä väheni. Uudistuksen tuloksia arvioitaessa tulee kuitenkin huomioida tarkasteluajanjakson yleinen hyvä työllisyyskehitys. (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009, 26-28.)

Tutkimuksessa ei löydetä tukea uudistuksen positiivisesta vaikutuksesta työmarkkinatuella poistumiseen tai uhkavaikutuksesta. Näin ollen työmarkkinatuen saajien joukosta ei löydy helposti työtä löytäviä jotka aktivointitoimenpiteiden pelossa työllistyisivät rajan läheystyessä. Myöskään työllistyminen ei yleistynyt uudistuksen jälkeen pitkään työmarkkinatukea saaneiden työmarkkinatuen päättymissyynä. Tässä tulee kuitenkin huomioida se että pitkäaikaistyöttömien osalta työllistyminen on, sekä ennen että jälkeen uudistuksen, erittäin vähäistä. Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen myönteisenä vaikutuksena voidaan kuitenkin pitää passiiviajalta tukea saaneiden vähenemistä ja yleistä aktivointiasteen kasvua. (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009, 33-38.)

Hämäläisen, Tuomaalan ja Ylikännön (2009) tutkimuksen tulokset poikkeavat Tanskassa tehdyistä havainnoista uhkavaikutuksesta. Rosholm & Svarer (2008) käyttivät hyväkseen tutkimuksessaan Tanskassa vuonna 1994 toteutettua aktivointiuudistusta. Tässä uudistuksessa työttömien oli ensimmäisen työttömyysvuoden jälkeen osallistuttava aktivointitoimenpiteisiin vähintään 75 prosenttia jäljellä olevasta ajastaan työttömänä. Oikeus

työttömyystukeen menetetään, jos työtön ei ota vastaan tarjottua aktivointitoimenpidettä, tai neljän vuoden työttömyysjakson jälkeen, ellei työllisyyskriteeriä ole täytetty. Työllisyyskriteeri täytetään, jos on ollut vähintään 26 viikkoa työssä viimeisen 52 viikon aikana. (Rosholm & Svarer 2008, 387-388.)

Rosholm & Svarer (2008) havaitsevat huomattavan ja tilastollisesti merkitsevän kasvun todennäköisyydessä poistua työttömyystuella kun uusi aktivointijakso lähestyy. Näin ollen työttömät etuuden saajat työllistyvät todennäköisemmin, kun riski joutua uudelle aktivointiperiodille kasvaa. Tämä tulkitaan uhkavaikutukseksi. Tutkimuksessa havaitaan, että politiikkamuutoksella on ollut positiivinen vaikutus työllistymistodennäköisyyteen erityisesti niiden osalta, jotka ovat vaarassa joutua vuoden työttömyysperiodin jälkeen uudelle aktivointijaksolle. Sitä vastoin niiden yksilöiden osalta, jotka oikeasti joutuvat uudelle aktivointijaksolle ei havaita kasvua todennäköisyydessä työllistyä.

Vastaavia tuloksia Tanskasta on saanut myös Geerdsen (2006). Tutkimuksessa on käytetty hyväksi tietoa siitä, että vuoden 1994 jälkeen oikeutta työttömyystukeen ilman aktivointia on rajoitettu kahteen eri otteeseen. Vuonna 1996 aika passiivituella rajattiin 3 vuoteen ja vuonna 1998 kahteen vuoteen. Uhka joutua aktivointitoimien piiriin nostaa todennäköisyyttä työllistyä parhaimmillaan jopa 145 prosenttia (Geerdsen 2006, 739).

Mahdollisia syitä eroihin Suomen ja Tanskan uhkavaikutuksen välillä voi olla ainakin kahdenlaisia. Tanskassa uudistus kohdistui ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaville, kun taas Suomessa uudistus kohdistui passiivijalta työmarkkinatukea saaneisiin. Voidaan olettaa, että passiivista työmarkkinatukea saaneet ovat työmarkkinastatukseltaan, ja näin ollen työllistymisedellytyksiltään, heikommassa asemassa kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa nauttivat henkilöt. (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009.)

Sveitsissä siirryttiin aktiivisempaan työmarkkinapolitiikkaan 90-luvun lopulla vastauksena nousseeseen työttömyysasteeseen. Vuonna 1997 esiteltiin lakireformi, jossa määriteltiin työttömyysturvan ehdoksi osallistumisen aktiivisiin työmarkkinatoimenpiteisiin 7 kuukauden työttömyysjakson jälkeen. Gerfin & Lechner (2002) pyrkivät selvittämään aktivointitoimenpiteiden merkitystä yksilöiden työmarkkinatulemiin käyttämällä matching -menetelmää, jossa pyritään luomaan keinotekoinen kontrolliryhmä joka vastaisi mahdollisimman tarkasti koeryhmää. Kontrolliryhmää ja aktivointitoimenpiteisiin osallistuneiden ryhmää vertailemalla voidaan tietyin oletuksin pyrkiä saamaan esille toimenpiteiden kausaali vaikutuksen työmarkkinatulemiin. (Gerfin & Lechner 2002.)

Tutkimuksessa huomataan, että erilaisten aktivointiohjelmien vaikutukset yksilön työmarkkinatulemiin ovat hyvin heterogeenisiä. Päätuloksena voidaan pitää kuitenkin sitä, että väliaikaisella palkkatuella vaikuttaisi olevan positiivisia vaikutuksia yksilöiden todennäköisyyteen työllistyä ja nämä vaikutukset ovat huomattavasti voimakkaampia kuin muiden aktivointiohjelmien. (Gerfin & Lechner 2002, 870-872.)

Taulukko 5 Yhteenveto esiteltyjen työttömyysturvareformien vaikutuksista

Tutkimus	Reformi	Menetelmä	Vaikutus
Geerdsen 2006	Työttömien oikeutta ansiosidonnaiseen työttömyystukeen passiivialta rajattiin kahteen kertaan	Elinaikamallit. Selviytymisas-teen vertailu koe- ja kontrolliryhmien välillä	Uhka joutua aktivointitoimenpiteiden piiriin nostaa huomattavasti ja tilastollisesti merkitsevästi todennäköisyyttä työllistyä
Gerfin & Lechner 2002	Työttömyysturvan ehdoksi määriteltiin osallistuminen aktivointitoimiin 7 kuukauden työttömyyden jälkeen	Matching- menetelmä	Palkkatuella havaittiin huomattava vaikutus yksilöiden työllistymiseen avoimille työmarkkinoille
Rosholm & Svarer 2008	Vuoden työttömyysjakson jälkeen työttömän tulee osallistua aktivointitoimiin 75 % jäljellä olevasta työttömyysjaksostaan	Elinaikamallit. Selviytymisas-teen vertailu koe- ja kontrolliryhmien välillä	Huomattava ja tilastollisesti merkittävä uhkavaikutus kun uusi pakottavampi aktivointikausi lähestyy
Hämäläinen ym. 2009	Kuntien maksuosuuden kasvu yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneille	Elinaikamallit. Selviytymisas-teen vertailu koe- ja kontrolliryhmien välillä	Aktivointiaste nousi toimenpideryhmissä. Ei löydetä tukea uhkavaikutuksesta
Moffitt 2008	TANF-ohjelma. Osavaltioille vaatimus, jonka mukaan 50 % ohjelmaan kuuluvista tulee olla aktivointitoimenpiteiden piirissä	Katsaus TANF-ohjelmaa käsittelevään kirjallisuuteen	Positiivisia vaikutuksia sekä työllisyyteen että ansioihin. Uudistus vähentänyt tuen saajien määrää ja köyhyyttä

5. TUTKIMUS JA TULOKSET

Tässä luvussa tarkastellaan estimoinnissa käytettyjä menetelmiä ja aineistoa, esitellään saadut estimaatit ja tulkitaan niiden avulla saatuja tuloksia, sekä pohditaan tulosten luotettavuutta ja annetaan valistunut arvio työllisyysvaikutuksista.

5.1 Poliittikkatoimenpiteiden vaikutusten arvioinnista yleisesti

Ekonometrisessa mallinnuksessa työmarkkinatuen politiikkamuutoksen voidaan olettaa aiheuttavan satunnaistettua koetta muistuttavan luonnollisen koeasetelman. Tätä voidaan hyödyntää ja johtaa koe-, ja kontrolliryhmät sekä tutkia oletettua politiikkamuutoksen kausaalivaikutusta havainnoimalla eroja ryhmien välillä. Erilaisen työvoimapolitiikan tutkiminen ja politiikkalinjausten syy- ja seuraussuhteiden esille saaminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta kansantalouden resursseja voitaisiin jakaa optimaalisesti. Erilaisia koeasetelmia ja niihin liittyviä estimointimenetelmiä ovat esitelleet mm. Angrist & Pischke (2008) ja Cameron & Trivedi (2005)

Ongelmaksi politiikkamuutoksia tutkittaessa muodostuu kontrolliryhmän määrittäminen. Käytännössä voidaan tehdä havaintoja vain maailmantilasta politiikkamuutoksen jälkeen, mutta tilanne ilman politiikkamuutosta jää havaitsematta. Kaavassa $1 Y_i = 1$ jos koeryhmä, 0 jos kontrolliryhmä; $C_i = 1$ jos politiikkatoimenpiteen kohteena, ja 0 jos ei. Yhtälön vasen puoli kertoo havaituista eroista ryhmien välillä. Yhtälön oikean puolen ensimmäinen termi kertoo keskimääräisestä politiikkamuutoksen vaikutuksesta muutoksen kohteena oleviin ryhmiin. Hakasulkeiden sisällä oleva termi kertoo valikoitumisharhasta. (Angrist & Pischke 2008, 40.)

$$E[Y_i|C_i = 1] - E[Y_i|C_i = 0] = E[Y_{1i} - Y_{0i}|C_i = 1] + \{E[Y_{0i}|C_i = 1] - E[Y_{0i}|C_i = 0]\} \quad (1)$$

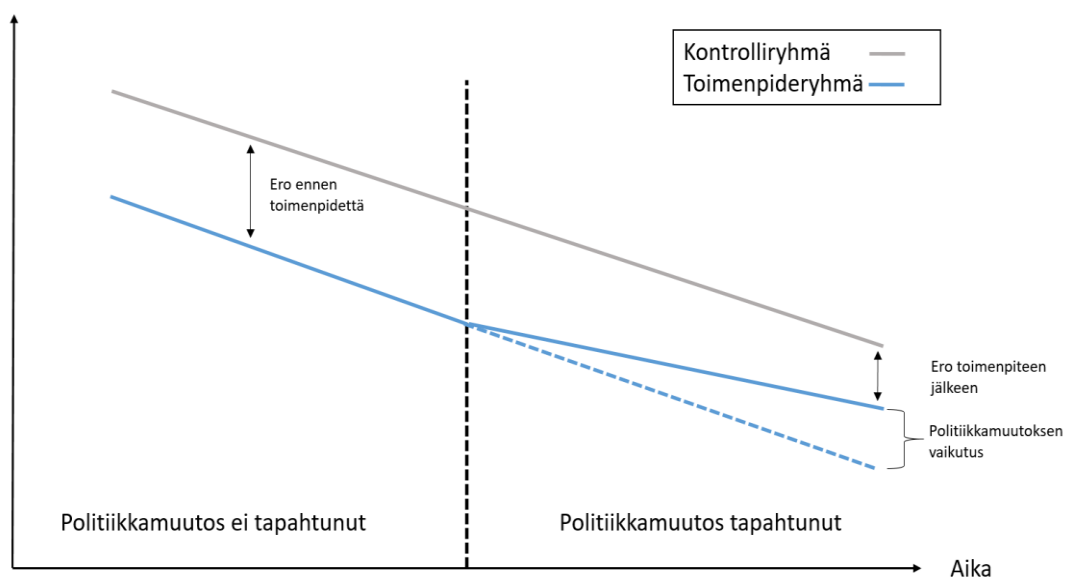
Ihanteellisessa tilanteessa voitaisiin toteuttaa täysin satunnaistettu koeasetelma, jossa politiikkatoimenpiteen kohteeksi joutuminen olisi täysin satunnaista. Näin saataisiin muodostettua koe- ja kontrolliryhmät ilman valikoitumisharhaa ja voitaisiin olettaa ryhmien olevan lähes identtisiä taustaominaisuuksiltaan. Valikoitumisharhan poistuessa voitaisiin koe- ja kontrolliryhmien eroja vertailemalla tehdä päätelmiä politiikkatoimenpiteen kausaalivaikutuksesta haluttuun muuttajaan. (Angrist & Pischke 2008, 12, 15.)

Käytännössä täysin satunnaistettu koeasetelma on kuitenkin hyvin haasteellista toteuttaa. Kontrollimuuttujia lisäämällä voidaan tasoittaa residuaalin varianssia ja saada esille tarkempi estimaatti mielenkiinnon kohteena olevalle muuttujalle. Ongelmaksi nousee kuitenkin kontrollimuuttujien identifioiminen ja mittaaminen. Työmarkkinoita koskevien reformien tutkimisessa tämä onkin usein ongelmana. Uudistukset koskevat useimmiten jotain rajattua joukkoa ja tämän ulkopuolella olevat eivät toimi hyvänä

kontrolliryhmänä, koska he eivät ole ominaisuuksiltaan identtisiä kohdejoukon kanssa. Muuten kontrollijoukko olisi myös toimenpiteen kohteena. Oikean kausaalivaikutuksen esille saamiseksi tarvitaan usein kehittyneempiä estimointimenetelmiä kuin perinteistä pienimmän neliösumman regressiota. Eräitä yleisesti käytössä olevia tällaisia estimointimenetelmiä ovat difference-in-difference-estimointia ja instrumenttimuuttuja -menetelmä. Näitä menetelmiä käytetään tässä tutkimuksessa identifioimaan rahoitusmuutoksen kausaalivaikutuksia. Esitellään seuraavaksi näiden peruseräät.

Difference-in-Difference-estimointia (DID) voidaan monissa tapauksissa hyödyntää politiikkamuutoksen kausaalivaikutuksen esille saamiseksi, koska näillä reformeilla on usein selkeästi määritelty alkamisaika. Reformin vaikutusta voidaan mitata selitettävän muuttujan kehityksen erona ennen ja jälkeen toimenpidettä. Lähtökohtaisena oletuksena DID-estimoinnissa on koe ja kontrollimuuttujien samanlainen kehitys ajassa ilman tapahtunutta reformia. Oletuksen ollessa voimassa reformi aiheuttaa koeryhmässä poikkeaman yhteisestä trendistä. Tämä ei välttämättä tarkoita sitä että koe ja kontrolliryhmien trendin pitäisi olla tarkasti samanlaista yli ajan, mutta että ilman reformia niiden ero olisi pysynyt samanlaisena. Kuviossa 2 on esitelty DID-menetelmä graafisesti. Yhteisen trendin oletusta voidaan tutkia tarkkailemalla koe- ja kontrolliryhmien vaihtelua ajassa ennen reformia. Trendien ollessa samankaltaisia voidaan olettaa, että DID antaa harhattoman estimaatin politiikkatoimenpiteen vaikutuksesta. (Angrist & Pischke 2008, 169-172)

Kuvio 2 Difference-in-difference-menetelmän havainnollistaminen

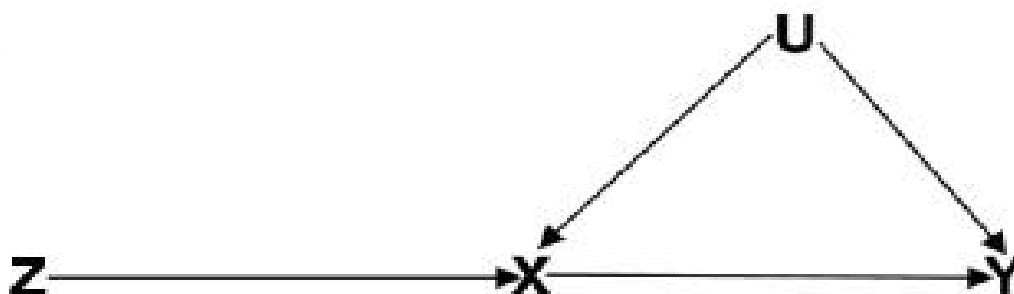


Instrumenttimuuttuja-menetelmä antaa toimenpiteen kausaalivaikutuksen ilman valikoitumisharhaa, jos valikoitumista toimenpideryhmään voidaan mallintaa instrumenttimuuttujan avulla. Mallin oletukset voidaan tiivistää kuvion 3 avulla. Instrumenttimuuttuja Z korreloi vastemuuttujan Y kanssa, mutta vain koska kyseinen instrumenttimuuttujalla Z on vaikutusta muuttujaan X . Kiinnostuksen kohteena olevalla muuttujalla X on todellinen kausaalivaikutus vastemuuttujaan Y . Instrumenttimuuttuja Z ei saa korreloida virhetermin ε kanssa (kaavat 2 & 3). Jos löydetään tällainen instrumentti, niin voidaan estimoida endogeeninen muuttuja X tämän instrumenttimuuttujan Z kanssa. Näin päästään eroon muuttujan X vaihtelusta, joka korreloi virhetermin U kanssa ja voidaan sanoa että estimoinnissa ei ole mukana toimenpidevaikutusten arvioinnissa usein mukana olevaa puuttuvan muuttujan harhaa. (Cameron & Trivedi 2005, 883-884.)

$$\text{cov}(Z, X) \neq 0 \quad (2)$$

$$\text{cov}(Z, \varepsilon) = 0 \quad (3)$$

Kuvio 3 IV-menetelmän havainnollistaminen



Lähde: Ogbuanu, Zhang & Karmaus (2009)

Instrumenttimuuttuja -estimoinnissa käytetään useimmiten 2SLS-menetelmää (Two-stage least squares), tätä nimitystä käytetään koska estimointi tehdään kaksiosaisena. Käytännössä tätä kaksivaiheista regressiota ei kuitenkaan suoriteta kahdessa eri vaiheessa, koska silloin saataisiin harhaisia keskivirheitä. Tilastolliset ohjelmat osaavat käsitellä tätä ongelmaa ja pystyvät mallintamaan todenmukaiset keskivirheet IV-estimoinnissa (mm. Angrist & Pischke 2008, 104). Muita mahdollisuuksia olisi käyttää esimerkiksi GMM-menetelmää (generalized method of moments). Keskitytään seuraavaksi kuitenkin tämän tutkimuksen kannalta olennaisimpaan 2SLS-menetelmään.

IV-menetelmän ensimmäisessä vaiheessa estimoidaan kiinnostuksen kohteena oleva muuttuja X instrumenttimuuttujan Z avulla (kaava 4). Näin eristetään muuttujan X eksogeeninen vaihtelu, mikäli oletetaan että instrumentti vaikuttaa vastemuuttujaan Y vain muuttujan X kautta. Ensimmäisessä vaiheessa

saatua X :n arvoa käytetään seuraavaksi toisessa vaiheessa vastemuuttujan Y estimoinnissa (kaava 5). Näin päästään kaavaan 6, josta varsinainen kiinnostuksen kohteena oleva kerroin γ voidaan laskea. (Angrist & Pischke 2008, 189-194)

$$X = \alpha + \gamma Z + \varepsilon_1 \quad (4)$$

$$Y = \alpha + \rho X + \varepsilon_2 \quad (5)$$

$$Y = \alpha + \gamma(\alpha + \gamma Z + \mu) + \varepsilon_3 \quad (6)$$

Instrumentin testaamiseksi ennen varsinaista instrumenttiregressiota tulee ensimmäisen vaiheen tuloksia tulkita tarkasti. Instrumentin Z tulee olla tilastollisesti merkitsevä ensimmäisessä vaiheessa. Tämän lisäksi instrumentin sanotaan olevan vahva jos ensimmäisen vaiheen estimointi antaa F -statistiikan osalta luotettavia tuloksia. F -testiarvon kasvaessa instrumentista tulee luotettavampi. Mikäli F -testi saa arvoja 10 tai yli voidaan sanoa instrumentin olevan vahva ja jatkaa koti seuraavaa vaihetta. Tämän lisäksi tulee tarkastella redusoidun muodon tuloksia. Tässä vastemuuttujan selittäjiksi lisätään kaikki mallin eksogeeniset ja endogeeniset muuttujat. Redusoidun muodon estimaattien tulisi olla tilastollisesti merkitseviä. (Angrist & Pischke 2008, 157.)

5.2 Aineisto

Aineisto on saatu Kelan tietokannasta (Kelasto). Aineisto käsittää aggregoitua dataa Suomen tasolta työmarkkinatuen saajista ja työttömyyden perusteella maksettujen tukipäivien kertymästä kuukausittain. Työmarkkinatuen saajat on jaoteltu työmarkkinatukipäivien kertymän mukaan luokittain aina sadan päivän välein alkaen luokasta <100 ja 100–199 päivää, viimeisen luokan ollessa 1500 päivää tai yli (Suomen virallinen tilasto 2017b). Työmarkkinatuen saajat on lisäksi tilastoitu joko aktivointitoimenpiteen ajalta etuutta saaneisiin tai työttömyyden perusteella etuutta saaneisiin. Aineistoa on aloitettu keräämään Kelan tietokantaan vasta vuodesta 2014 eteenpäin luokiteltuna työmarkkinatukipäivien kertymän mukaan. Ennen vuotta 2014 ei aineistoa siis ole saatavilla.

Aktiivitoimenpiteen perusteella työmarkkinatukea saaneiksi tilastoituu, jos yksilölle maksetaan työmarkkinatukea työllistämistä edistävien palvelujen ajalta³. Esimerkiksi vuoden lopun työmarkkinatuen saajaksi tilastoidutaan, jos henkilölle maksetaan joulukuun viimeiselle päivälle kohdistuvaa

³ Näitä palveluja ovat työnhakuvalmennus ja uravalmennus, työkokeilu ja koulutuskokeilu, työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, maahanmuuttajan tuettu omaehtoinen opiskelu ja kuntouttava työtoiminta. Lisäksi aktivointitoimenpiteen perusteella työmarkkinatukea saaneiksi tilastoituvat työllistymisrahan saajat ja matka-avustuksen saajat

työttömyysturvaetuutta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Aktivointitoimenpiteiden aikana työtön työnhakija saa työttömyysetuutta samalla tavalla, kuin työttömänä työnhakijana (TE-toimisto 2016).

Aineistossa ei ole mukana palkkatuella työllistettyjä tai starttirahaa saavia koska he tilastoituvat Kelan tietokantaan työllisiksi, eivätkä aktivointitoimenpiteiden kohteena oleviksi. Esitettävät luvut aktivointiasteen osalta eivät ole siis täysin vertailukelpoisia luvussa 2 esitetyn taulukon 2 lukuihin, koska kyseisessä taulukossa on mukana myös palkkatuella työllistetyt ja näin ollen aktivointiaste on hieman korkeampi.

Kuntien rooli palkkatuetun työn osalta vaihtelee kunnan ja paikallisorganisaatioiden toimintatapojen mukaan. Kuitenkin voidaan yhteenvetona todeta, että kunta voi tarjota omasta organisaatiostaan tuetun työn paikkaa, mutta TE-keskus tekee päätöksen rahoituksen myöntämisestä. Kunta joutuu myös maksamaan osan tuetun työpaikan palkkakuluista. Mikäli henkilö ei työjakson aikana täytä työssäoloehdot tai työllisty avoimille työmarkkinoille, palautuu tämä työjakson loppuessa työmarkkinatuen piiriin ja työmarkkinatukipäivien kertymä jatkuu siitä mitä se oli ennen palkkatuetun työjaksoa (Riipinen, Järvinen & Valtakari 2014, 14). Suurin osa kunnan järjestämistä aktivointitoimenpiteistä tapahtuu hallituksen esityksen (2014) mukaan kuntouttavana työtoimintana. Tämän osuus kunnan järjestämistä aktivointitoimenpiteistä oli esimerkiksi yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden osalta vuonna 2012 66,9 % (HE 183/2014, 25). Tämän perusteella voidaan olettaa, ettei palkkatuetun työn puuttuminen aineistosta aiheuta merkittävää ongelmaa estimoinnin päätelmiin vaikkakin saattaa aiheuttaa harhaa tuloksiin. Taulukossa 6 on esitelty työmarkkinatuen saajien määrät vuosittaisina keskiarvoina tarkasteluvälillä. Tammikuussa 2014 työmarkkinatuen saajia oli 172 742 ja tarkasteluvälin lopussa marraskuussa 2016 työmarkkinatuen saajia oli 200 301. Taulukosta ja seuraavan luvun kuviosta 4 huomataan työmarkkinatuen saajien määrässä olevan tarkasteluvälillä nouseva trendi. Tätä voidaan selittää ainakin yleisellä huonolla taloudellisella kehityksellä. Esimerkiksi vuonna 2014 Suomen talouskasvu oli hieman negatiivinen (-0.3%) ja vuonna 2015 vain hieman positiivinen (0.3 %) (Suomen virallinen tilasto 2017a).

Taulukko 6 Työmarkkinatukea työttömyyden ja aktivointitoimenpiteisiin osallistumisen perusteella saaneita

	Kaikki	Työttömyyden perusteella	Aktivointitoimenpiteiden perusteella	Luokittain			
				0-299	300-499	500-999	Väh. 1000
2014	175 380	128 656		51 430	19 259	25 838	32 129
			46 726	29 506	4 691	6 096	6 461
2015	187 821	136 519		54 429	20 341	28 480	33 269
			51 302	30 357	5 575	7 793	7 607
2016 ⁴	197 361	141 311		55 183	21 682	29 308	35 138
			56 049	32 383	6 512	8 761	8 394

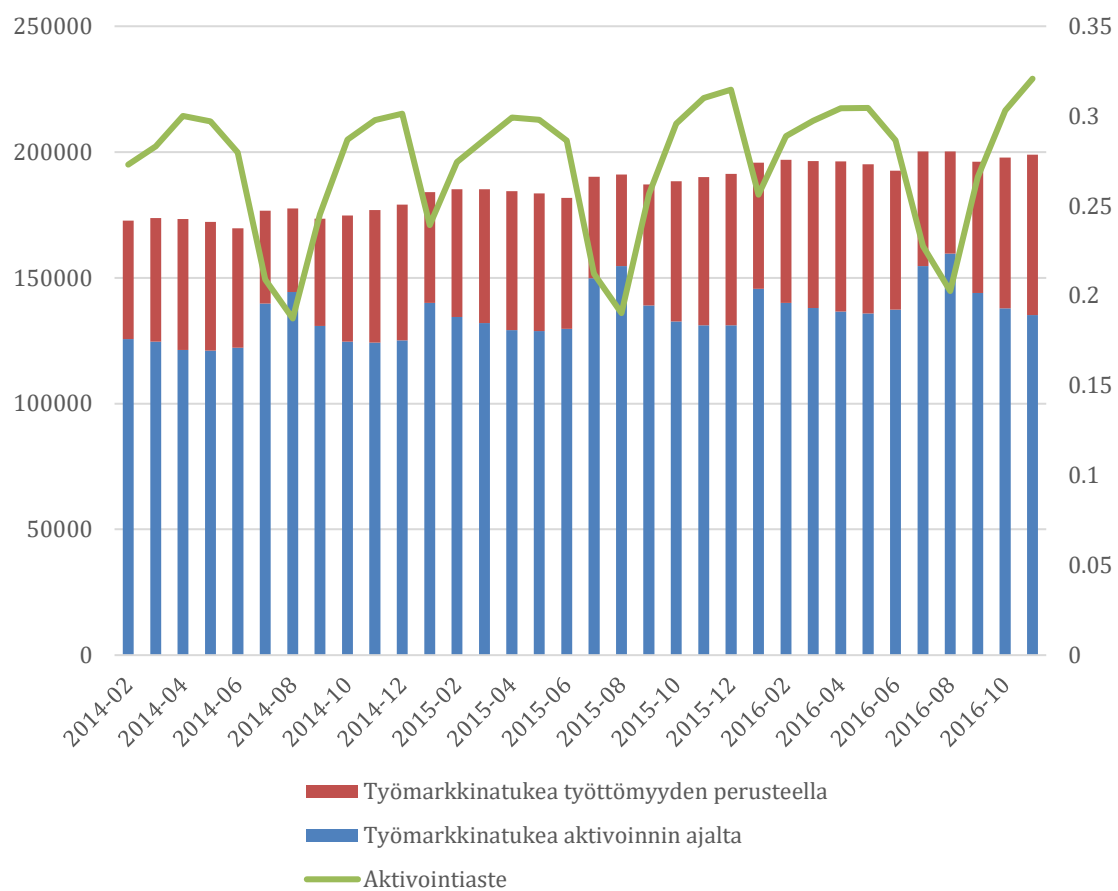
Viimeisen sarakkeen luokittaisessa jaottelussa on ensin kunkin vuoden osalta työttömyyden perusteella tukea saaneet ja alempana aktivointitoimenpiteiden ajalta tukea saaneet.

5.2.1 Aktivointiaste

Aktivointiaste voidaan aineistosta laskea yksinkertaisesti jakamalla aktivointitoimenpiteen ajalta työmarkkinatukea saaneiden lukumäärä samalla ajanhetkellä työmarkkinatukea saaneiden kokonaismäärällä. Kuviossa 4 on kuvattu työmarkkinatukien saajat ja vastaavat aktivointiasteet tarkasteluvälillä vuoden 2014 alusta 2016 toukokuuhun. Tämän perusteella voidaan sanoa, että työmarkkinatuella olevien aktivointiasteella on hieman nouseva trendi ajan suhteen. Tarkastelujakson alussa vuoden 2014 tammikuussa työmarkkinatukea maksettiin yhteensä 172 742 yksilölle ja tarkastelujakson lopussa 2016 toukokuussa 192 550 yksilölle. Kuvion 4 oikeanpuolinen asteikko kertoo aktivointiasteesta ja vasemmanpuolinen työmarkkinatuen saajien kokonaismäärästä.

⁴ Vuoden 2016 osalta aineistosta puuttuu joulukuu.

Kuvio 4 työmarkkinatuen saajat ja aktivointiaste



Kuviossa oikealla pystyakselilla aktivointiaste ja vasemmalla työmarkkinatuen saajien kokonaismäärä

5.3 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutus aktiointiasteeseen

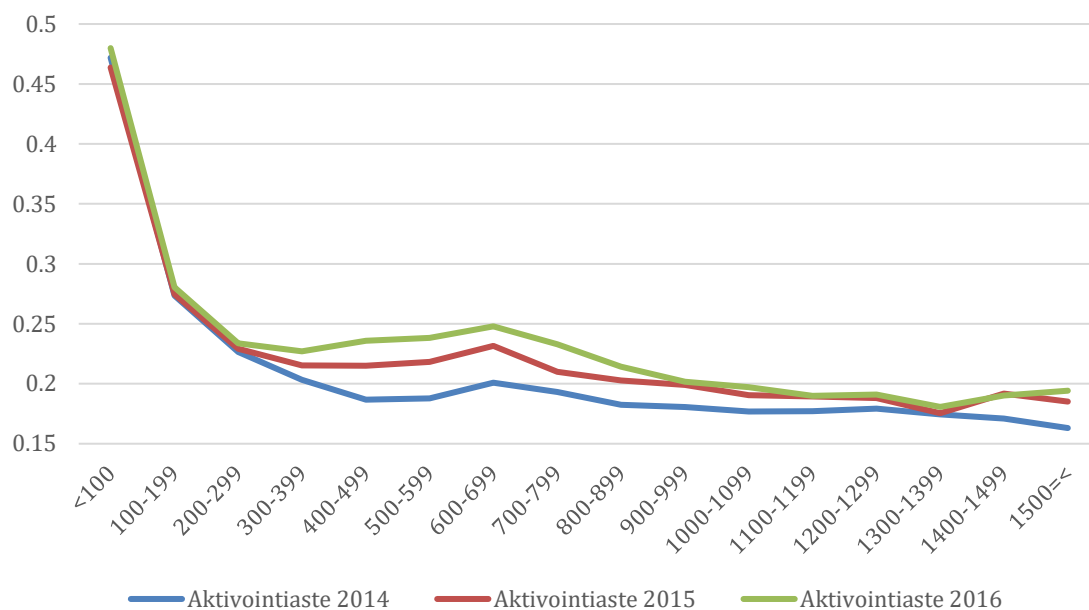
Työmarkkinatuki uudistuksen avulla kuntia kannustettiin tarjoamaan ja saattamaan työmarkkinatuen saajia aikaisempaa enemmän aktiointitoimenpiteiden piiriin. Erityisesti uudistus koski 300–500 päivää ja yli 1000 päivää työmarkkinatukea nauttineita. 300-500 päiväisten pitäminen passiivituella kallistui nolasta 50 prosenttiin. Yli tuhat päiväisten osalta työmarkkinatuen kuntien maksuosuus nousi 50 prosentista 70 prosenttiin. Pyritään seuraavaksi selvittämään reformin vaikutuksia aktiointiasteessa tapahtuneisiin muutoksiin käyttäen DID-menetelmää.

5.3.1 Aktiointiasteen kehitys

Kuviossa 5 on esitetty keskimääräiset työmarkkinatuen aktiointiasteet luokittain vuosilta 2014, 2015 ja 2016. Kuvioista voidaan erottaa selkeä tasohyppäys aktivoinnissa 300 päivän kohdalla, kun työmarkkinatuen rahoitusuudistus on astunut voimaan. Merkille pantavaa on luokkien 0-299 huomattava samankaltaisuus ennen ja jälkeen politiikkamuutoksen. Tämä antaa tukea DID-estimoinnin oletukselle aktiointiasteen trendien samankaltaisuudesta ilman uudistusta.

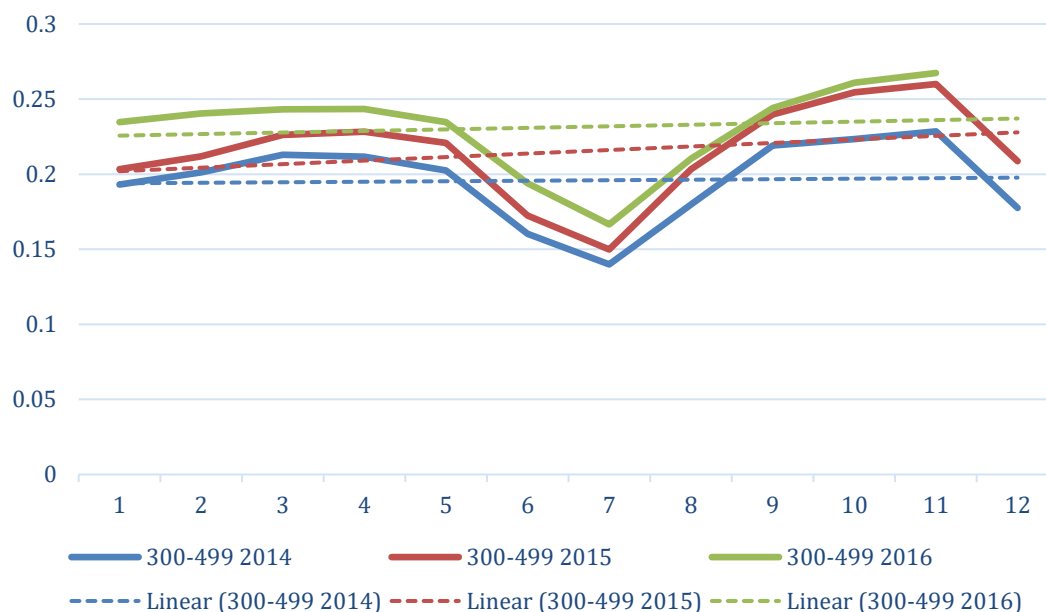
Uudistuksesta huolimatta erittäin pitkään työmarkkinatuella olevien (yli tuhat päivää) aktivoinnissa ei huomata suurta eroa ennen ja jälkeen uudistuksen, muuten kuin kaikista suurimmissa luokissa. Tätä voidaan yrittää selittää ainakin pitkäaikaistyöttömien työmarkkinastatuksella. Yli tuhat päivää työmarkkinatuella olleilla on jo useita vuosia kestänyt työttömyysjakso takanaan ja he saattavat olla haluttomia vastaanottamaan tarjottuja aktiointitoimenpiteitä myös sanktioiden uhalla. Aktiointiaste on kuitenkin kauttaaltaan hieman korkeampi yli tuhat päiväisillä vuosina 2015 ja 2016, kuin vuonna 2014.

Kuvio 5 Keskimääräiset aktivointiasteet 2014-2016



Politiikkamuutoksen vaikutukset eivät välttämättä näy heti muutoksen astuessa voimaan. Esimerkiksi Hämääläisen ym. (2009, 41) haastattelututkimusosiossa vuoden 2006 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta, eräs työvoimaviranomainen totesi kunnan kiinnostuneen työttömyyden hoidon muutoksesta vasta kun ensimmäinen lasku tuli. Tämän pohjalta voidaan olettaa, että kunnat eivät välttämättä olleet tietoisia politiikkamuutoksesta myöskään vuoden 2015 osalta heti sen astuessa voimaan, vaan reagoivat voimakkaammin vasta kun kohonneet kulut realisoituvat laskun muodossa. Kuvion 5 perusteella kunnat ovat reagoineet voimakkaammin annettuihin kannustimiin vuonna 2016 kuin vuonna 2015. Myös kuvion 6 mukaan ero ennen ja jälkeen rahoitusuudistuksen kasvaa kun siirrytään ajassa eteenpäin suorassa rahoitusuudistuksen toimenpidekohteessa 300-499 ja aktivointiasteen kasvutrendi loivenee vuonna 2016.

Kuvio 6 Luokkien 300-499 aktiivointiasteet ja kuukausittaiset trendit vuosina 2014-2016



5.3.2 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen arviointi DID-menetelmällä

Toimenpiteen vaikutuksen estimointia voidaan havainnollistaa kaavoilla 7-9. Kaava 7 kuvastaa sekä politiikkatoimenpiteen vaikutuksesta, että ajassa tapahtuvasta vaikutuksesta johtuvaa eroa. Kaava 8 mittaa ainoastaan taloussuhdanteiden ja muiden ajassa tapahtuneiden muutosten vaikutusta, sillä työmarkkinatuki uudistus ei koskenut alle 300 päivän luokkia. Näistä voidaan muodostaa DID-estimoinnin interaktiotermin (kaava 9). Interaktiotermissä vähennetään kontrolliryhmän vaikutus koeryhmän vaikutuksesta. Saatu kerroin β_3 on harhaton estimaatti politiikkamuutokselle, jos oletus yhdenmukaisesta trendistä ilman politiikkamuutosta on voimassa. Tämän oletuksen mukaan ilman politiikkamuutosta eroa kontrolli ja koeryhmien välille ei muodostuisi. Vastaavalla tavalla voidaan muodostaa myös odotusarvot ja interaktiotermin ryhmälle >1000 päivää työmarkkinatuella.

$$E[Y_{t,d}(d = \text{yli } 299 \text{ päivää}, t = 2015) - E[Y_{t,d}(d = \text{yli } 299 \text{ päivää}, t = 2014)] = \text{koeryhmä}_{2015} - \text{koeryhmä}_{2014} \quad (7)$$

$$E[Y_{t,d}(d = \text{alle } 300 \text{ päivää}, t = 2015) - E[Y_{t,d}(d = \text{alle } 300 \text{ päivää}, t = 2014)] = \text{kontrolliryhmä}_{2015} - \text{kontrolliryhmä}_{2014} \quad (8)$$

$$\beta_3 = (\text{koeryhmä}_{t=2015} - \text{koeryhmä}_{t=2014}) - (\text{kontrolliryhmä}_{t=2015} - \text{kontrolliryhmä}_{t=2014}) \quad (9)$$

Käytetään tutkimuksessa lineaarista regressiota jossa vastemuuttujana toimii aktivointiaste ja tutkitaan eroa vuosien 2014 ja 2015 välillä. Käytetty regressio on esitetty kaavassa 10. Mallissa vakio β_0 kuvastaa kontrolliryhmän tilannetta ennen rahoitusuudistusta ja muuttujilla β_t & β_d pyritään kontrolloimaan ajassa ja luokissa tapahtuvaa säännönmukaista vaihtelua. Varsinainen kiinnostuksen kohteena oleva parametri on β_3 , jonka kerroin kertoo suoraan rahoitusuudistuksen vaikutuksesta kohderyhmän aktivointiasteeseen. Estimoinnin tulokset on esitetty taulukossa 7.

$$Y_{t,d} = \beta_0 + \beta_t(aika_t) + \beta_d(luokat_d) + \beta_3(luokkaraja * vuosi = 2015) \quad (10)$$

Interaktiotermi β_3 saa ensimmäisen mallin estimoinnissa kertoimeksi 0.019 ja on merkitsevä myös 99 prosentin merkitsevyytasolla. vaikuttaisi siis siltä, että politiikkamuutoksella on ollut vaikutusta yli 300 päiväisten aktivointiasteeseen.

Mallissa 2 tarkastellaan vain ryhmää alle 500 päivää työmarkkinatukea saaneita. Tässä huomataan vielä selvempi ero 300-500 luokissa ennen ja jälkeen politiikkamuutosta. Politiikkamuutos on nostanut aktivointiastetta aggregaattitasolla luokissa 300-500 noin 2 prosenttiyksikköä tilastollisesti erittäin merkitsevästi. DID-estimoinnin oletus yhdenmukaisesta trendistä ilman politiikkamuutosta vaikuttaisi olevan malleissa 1 & 2 vahvasti voimassa aikaisemmin esitetyn kuvion 5 mukaan. Agentit ovat siis reagoineet politiikkamuutokseen sen tavoitteiden mukaisesti rahoitusuudistuksen alemman rajan kohdalla.

Mallissa 3 tutkitaan rahoitusuudistuksen ylemmän rajan (1000 tai yli) kohdalla mahdollisesti tapahtunutta muutosta aktivoinnissa. Tässä mallissa interaktiotermi saa arvon -0.002, mutta se ei ole tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin merkitsevyytasolla. Lisäksi voidaan nostaa esille kysymys DID-estimoinnin keskeisestä oletuksesta yhdenmukaisesta trendistä ilman politiikkamuutosta. Ongelmaksi nousee, että vuoden 2015 politiikkamuutos kosketti suoraan luokkia 300-499 ja epäsuorasti myös luokka 500-999. DID-ajan asettaminen tuhanteen päivään ei siis välttämättä ole mallin oletusten kannalta järkevä valinta. Myöskään kuviosta 5 ei nähdä yli 1000 päiväisten osalta aktivointiasteessa säännöllistä muutosta vuosien 2014 ja 2015 välillä politiikkamuutoksen rajana toimivan 1000 päivän kohdalla.

Neljännessä mallissa DID-estimointi on toteutettu vain 500-1499 luokkien osalle. Voidaan varauksin olettaa, että luokat 500-999 olisivat hyvä kontrolliryhmä vertailtaessa muutoksia yli 1000 päivää työmarkkinatuella olleisiin. Neljännessä mallissa interaktiotermi saa arvon -0.009 ja on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Tämän mukaan vaikuttaisi siis siltä, että politiikkamuutos ei ole toivotun lailla edesauttanut aktivointitoimenpiteiden kohdistumista erittäin pitkäaikaisille työttömille. Kuviosta 5 kuitenkin huomataan, ettei DID-estimoinnin keskeinen oletus yhdenmukaisesta trendistä ilman politiikkamuutosta ole välttämättä voimassa. Voidaankin argumentoida, että politiikkamuutos koski välillisesti myös luokkia 500 ja 999 päivän välissä.

Esimerkiksi aktivointitoimenpiteisiin on voinut päätyä yksilön vielä kuuluessa luokkaan <300, mutta tämä aktivointitoimenpide on voinut jatkua sen jälkeen, kun työmarkkinatukipäivien kertymä on ylittänyt 500 päivää. Tämä oletus saa tukea siitä, että aktivointiasteiden ero toimenpideryhmässä ennen ja jälkeen rahoitusuudistuksen vähenee aina luokkaan 1300-1399 asti.

Mallissa 5 rajataan aineistosta pois yli 1000 päiväiset, jotka olivat rahoitusuudistuksen toinen toimenpidekohde. Tämän mallin mukaan ero ennen ja jälkeen rahoitusuudistusta on vielä selkeämpi, noin 2,4 % -yksikköä. Kaikissa malleissa on huomioitu heteroskedastiset keskivirheet. Homoskedastisilla keskivirheillä interaktiotermin tai vakioiden tilastollinen merkitsevyys ei kuitenkaan oleellisesti muutu.

Taulukko 7 Rahoitusuudistuksen vaikutus aktivointiasteeseen

Y = Aktivointiaste	1	2	3	4	5
Interaktiotermin >300 * 2015	0.019*** (0.007)	0.021*** (0.008)	-	-	.024*** (0.007)
Interaktiotermin >1000 * 2015	-	-	-0.002 (0.003)	-0.009*** (0.002)	-
Luokka-dummyt	x	x	x	x	x
Aika-dummyt	x	x	x	x	x
Vakio	0.47*** (0.01)	0.47*** (0.011)	.461*** (0.011)	.189*** (0.003)	.471*** (0.01)
Rajaus		<500		>500	<1000
Selitysaste	0.96	0.97	0.96	0.94	0.97
N	384	120	384	264	240
Keskivirheet suluissa. ***, ** ja * kuvaavat 1%, 5% ja 10% merkitsevyystasoja					

5.3.3 DID-estimoinnin luotettavuus

Estimoinnista saadut tulokset ovat samankaltaisia kuin aikaisemman vastaavan rahoitusuudistuksen tulokset vuodelta 2006 (ks. Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009). Aktivointiaste kasvoi yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden joukossa vuosien 2014 ja 2015 välillä. Vaikuttaisi lisäksi siltä, että rahoitusuudistuksella on ollut vaikutusta aktivointiasteeseen myös yli 500-päiväisten joukossa, vaikka rahoitusuudistus suoraan koski 300-499 -päiväisiä. Tätä voidaan pyrkiä selittämään esimerkiksi sillä, että aktivointijaksot alkavat aikaisempaa enemmän juuri toimenpidejoukossa, mutta jatkuvat yli 500 päivän rajan. Sitä vastoin rahoitusuudistuksen toisen toimenpidekohteen (>1000) kohdalla ei voida sanoa politiikkamuutoksen vaikuttaneen positiivisesti aktivointiasteeseen. Uudistuksen jälkeen aktivointiaste on tässäkin ryhmässä

kasvanut, mutta kausaalivaikutuksen vahvistamiseksi vaadittavaa muutosta rajan kohdalla ei havaita. Aikaisemmin esitetyn mukaisesti tämä saattaa johtua kyseessä olevan joukon havaitsemattomista taustaominaisuuksista, jotka saattavat johtaa haluttomuuteen osallistua aktivointitoimenpiteisiin.

Yhdenmukaisten trendien oletusta voidaan testata tilastollisesti lume-DID-estimoinnilla. Esimerkissä muodostetaan vale-DID-estimaattori vuosien 2015 ja 2016 taitekohtaan. Estimoinnit on toteutettu samaan tapaan kuin varsinainen DID-estimointi. Tulokset on esitetty taulukossa 8. Näiden tulosten pohjalta voidaan sanoa, että kontrolliryhmän asettaminen alle 300 päiväisiin toimii hyvin. Vuosien 2015 ja 2016 välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa koe- ja kontrolliryhmien välillä, kun raja asetetaan 300 päivään. Tämä antaa lisätukea yhdenmukaisista trendeistä ilman rahoitusuudistusta. Sen sijaan interaktiotermin asettaminen 1000 päivän kohdalle ei vaikuta hyvältä valinnalta. Yhdenmukaisten trendien oletus ei saa lisätukea vale-DID-estimoinnilla vaan eroa vaikuttaisi olevan koe- ja kontrolliryhmien välillä myös vuosien 2015 ja 2016 välillä.

Taulukko 8 Lume-DID-estimointi

Y = Aktivointiaste	1	2	3	4	5
Interaktiotermi >300 * 2016	0.0015 (0.007)	0.0079 (0.0076)	-	-	0.007 (0.007)
Interaktiotermi >1000 * 2016	-	-	-0.009*** (0.0028)	-0.01 *** (0.0018)	-
Rajaus		<500		>500	<1000
Keskivirheet suluisissa. ***, ** ja * kuvaavat 1%, 5% ja 10% merkitsevyystasoja					

Taulukossa tutkitaan yhdenmukaisten trendien oletusta asettamalla DID-interaktiotermin raja vuosien 2015 ja 2016 vaihteeseen.

Yhdenmukaisten trendien lisäksi DID-estimoinnin toinen tärkeä oletus on koe ja kontrolliryhmien koostumuksen pysyminen samanlaisena yli toimenpiderajan (Cameron & Trivedi 2005, 77). Jako koe ja kontrolliryhmiin tapahtuu vain työmarkkinatukipäivien kertymän mukaan, eikä yksilö voi vaikuttaa siihen muuten kuin vastaanottamalla työpaikan tai poistumalla tuen piiristä. Siirtymiä kuitenkin koe ja kontrolliryhmien välillä syntyy jos työmarkkinatukipäivien kertymä on juuri alle interaktiotermin rajan vuodenvaihteessa ja on heti tammikuussa yli tämän rajan. Tämän aineiston pohjalta on mahdotonta tutkia ilmiön laajuutta mutta siirtymä tuskin vaikuttaa tutkimuksen johtopäätöksiin, vaikkakin voi vaikuttaakin hieman estimaattien kertoimiin.

5.4 Työmarkkinatuelta poistuminen ja aktivointi

Rahoitusuudistuksen tavoitteina on Hallituksen esityksessä (2014) mainittu työttömien työllistymisen edellytyksien parantaminen ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen. Asetettu tavoite pyritään saavuttamaan vaikuttamalla kuntien kannustimiin saattaa työttömiä työmarkkinatuen saajia aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden piiriin. Kannustimena toimii pitkäaikaistyöttömien passiivituen kunnan maksuosuuden korottaminen toimenpidekohteissa. Tämän tutkimukseen mukaan kunnat ovat reagoineet kannustimiin. Erityisesti luokissa 300-999 aktivointiaste on kasvanut. Pyritäänkin seuraavaksi selvittämään aktivointiasteen vaikutuksia työttömien työmarkkinastatukseen käyttämällä työllistymisen indikaattorina suhteellista poistumaa työmarkkinatuelta. Potentiaaliseksi ongelmaksi muodostuu kuitenkin aktivointiasteen endogeenisuus. Tätä ongelmaa pyritään kontrolloimaan käyttämällä instrumenttimuuttuja -menetelmää. Instrumenttina käytetään vastaavaa dikotomista muuttujaa rahoitusuudistuksesta, kuin edellisen luvun difference-in-difference -estimoinnissa.

Muodostettaessa muuttujaa suhteellisesta poistumasta käytetään edelleen Kelaston (2017b) aineistoa työmarkkinatukipäivien kertymästä. Työmarkkinatukea maksetaan aina viitenä päivänä viikossa riippumatta arkipyhistä. Näin ollen työttömän yksilön työmarkkinatukipäivien kertymä kasvaa sadalla aina viiden kuukauden välein. Aineistossa on työmarkkinatukien määrät luokittain aina sadan päivän välein. Käytetään hyväksi tietoa työmarkkinatuen maksatuksesta aina 5 päivänä viikossa, aineiston jaottelua sadan päivän välein ja lasketaan tästä poistuma työmarkkinatuelta. Poistuma voidaankin laskea yksinkertaisesti vähentämällä periodin t luokan d havainnoista (U) seuraavan luokan ($d+1$) havainnot periodilla $t+5$ kuukautta (kaava 11). Suhteellinen poistuma (θ) puolestaan voidaan laskea tästä jakamalla poistuma alkuperäisellä havainnolla luokasta d ajanhetkellä t (kaava 12). Esimerkiksi poistuma luokalle <100 aikavälillä 2014 tammi-kesäkuu, voidaan laskea vähentämällä tammikuun luokan <100 yksilöistä kesäkuun luokan 100-199 yksilöt. Poistumasta voidaan puolestaan laskea suhteellinen poistuma (θ) jakamalla saatu arvo alkuperäisellä havainnolla tammikuun työmarkkinatuen saajista luokassa <100 .

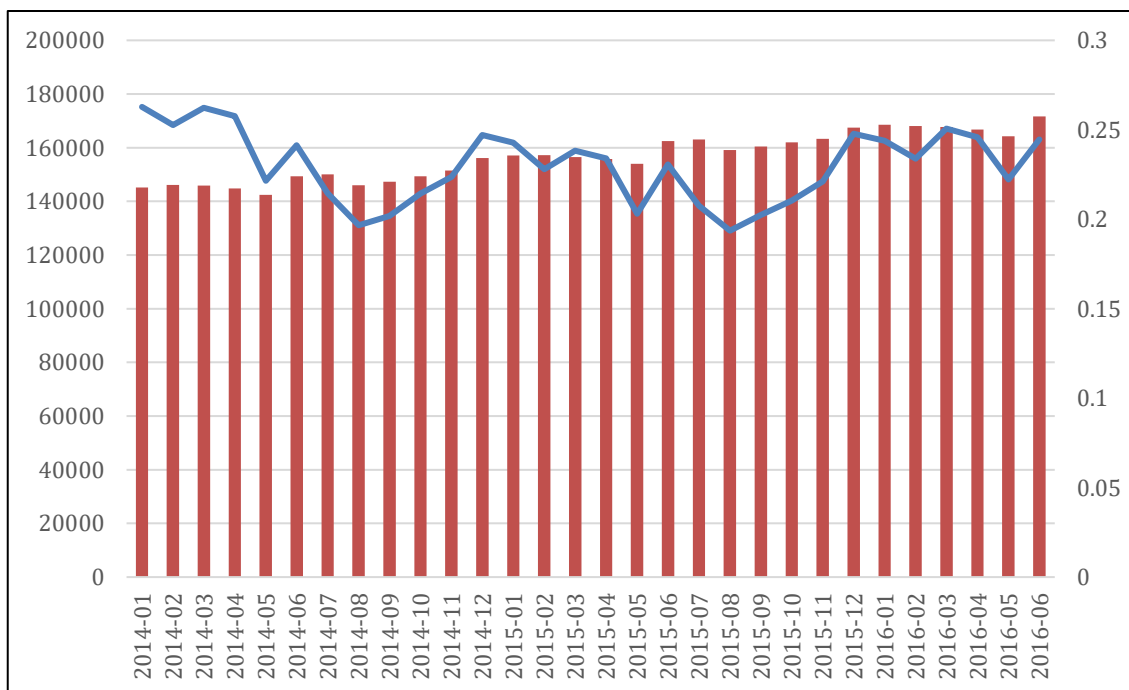
$$P = U_{t,d} - U_{t+5,d+1} \quad (11)$$

$$\theta = \frac{P}{U_{t,d}} \quad (12)$$

Tutkimuksessa muodostetaan suhteellinen poistuma samalla periaatteella kuin aikaisemmin ovat tehneet muun muassa Erikssonin & Pehkonen (1998) sekä Nickell (1982). Pehkonen & Eriksson tutkivat suomalaista työttömyyttä vuosien 1969 ja 1996 välillä. Tutkimuksessaan heillä oli kuukausiaineistoa työttömyyden kestosta eri yksilöillä. Tämän kuukausiaineiston perusteella muodostettiin 4 eri luokkaa työttömyyden keston mukaan. Näitä luokkia olivat 0-13, 14-26, 27-39 & 40-52 viikkoa työttömänä. Jakamalla tarkasteluajanjaksot kvartaaleittain he pystyivät laskemaan eri luokille suhteellisen poistuman tarkastelemalla luokkien määrien muutoksia aina kvartaalin lopussa. (Eriksson & Pehkonen 1998, 573-576.)

Kuviossa 7 on esitetty suhteellisen poistuman vaihtelu ja työmarkkinatuen saajat vuoden 2014 alusta vuoden 2016 kesäkuuhun. Tässä esitetään kuukauden t työmarkkinatuella olevien poistumisaste viiden kuukauden päästä. Esimerkiksi vuoden 2014 tammikuun suhteellinen poistuma kertoo kyseisen kuukauden työmarkkinatuella olevien poistumasta työmarkkinatuella viiden kuukauden kuluessa. Aineistosta johtuvana heikkoutena voidaan pitää sitä, että tällä ei päästä käsiksi aitoon työllistymiseen vaan työmarkkinatuella voidaan poistua monesta eri syystä. Kuitenkin Riipisen, Järvisen & Valtakarinen (2014, 71) mukaan työmarkkinatuella voidaan käytännössä poistua vain työllistymällä, eläköitymällä, kuolemalla tai jättäytymällä muuten pois etuuden piiristä. Huomion arvoista on myös, että poistuma työmarkkinatuella saattaa myös tarkoittaa siirtymistä toimeentulotuen piiriin.

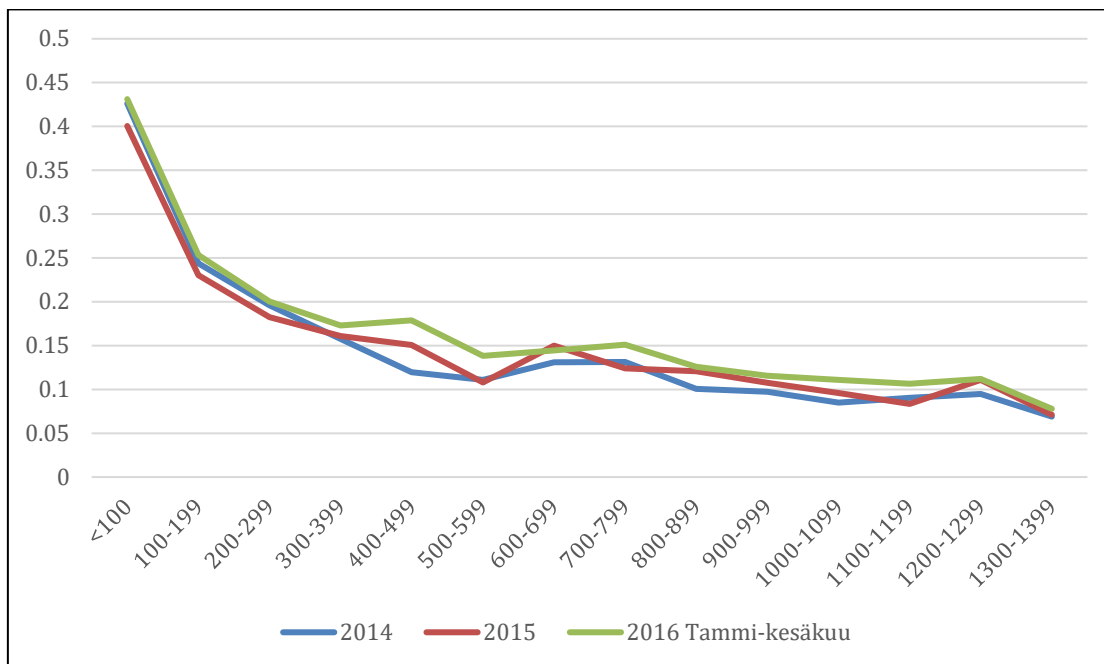
Kuvio 7 Keskimääräinen suhteellinen poistuma kuukausittain ja työmarkkinatuen saajat



Kuviossa 8 esitellään luokittainen suhteellinen poistuma vuosittain aina 5 kuukautta tarkasteluhetkestä. Vuoden 2016 osalta tarkasteluun voidaan ottaa mukaan vain 6 ensimmäistä kuukautta, koska aineisto päättyy kyseisen vuoden marraskuuhun. Näin ollen vuoden 2016 heinäkuun poistumaa 5 kuukautta eteenpäin ei voida mitata. Kuvioista nähdään, että suhteellinen poistuma on suurimmillaan pienissä luokissa ja laskee voimakkaasti työttömyyden pitkittyessä. Poistuma työmarkkinatuetta on siis suurimmillaan, kun työttömyyden kesto on pienimmillään. Kuvio noudattelee esimerkiksi Erikssonin & Pehkosen (1998) havaintoja suhteellisen poistuman voimakkaasta vähenemisestä työttömyyden keston mukana.

Luvussa 3.1 on kerrottu Jackmanin ja Layardin (1991) esittävän hypoteesin, jonka mukaan juuri työmarkkinoille tulleet ja muut työttömät ovat työnhakutehokkuudeltaan samankaltaisia. Mikäli tämä oletus on realistinen, ja oletetaan lisäksi että pienempien työttömyysluokkien yksilöistä ovat juuri työmarkkinoille tulleet henkilöt, niin suhteellisen poistuman voimakkaasta vähenemisestä työttömyyden keston mukaan voidaan päätellä, että ainakin osa pitkäaikaistyöttömyydestä aiheutuu tilariippuvuudesta. Myös Erikssonin & Pehkosen (1998, 590) mukaan Suomessa tilariippuvaisuus on merkittävä tekijä pitkäaikaistyöttömyydessä. Näiden mukaan olisi ensiarvoisen tärkeää aktivoida erittäin pitkäaikaiseen työttömyyteen ajautuneita ja pyrkiä torjumaan pitkäaikaistyöttömyyden negatiivisia vaikutuksia näiden työmarkkinastatukseen. Tarkastelussa on kuitenkin syytä muistaa, että osa yksilöistä työmarkkinatuen saajien pienissä luokissa ovat ansiopäivärahalta työmarkkinatuella tippuneita työttömiä, eivätkä siis työttömyysjakson alussa tai juuri työmarkkinoille tulleet.

Kuviosta 8 huomataan myös, että suhteellinen poistuma työmarkkinatuetta on ollut kokonaisuudessaan melko stabiilia vuosien 2014 ja 2015 välillä. Tästä ei voi kuitenkaan vetää suoria johtopäätöksiä Rahoitusuudistuksen vaikutuksista vaan asian tutkimisessa on syytä tukeutua ekonometriseen mallinnukseen, johon palataan seuraavissa luvuissa.

Kuvio 8 Keskimääräinen suhteellinen poistuma luokittain vuosina 2014-2016⁵

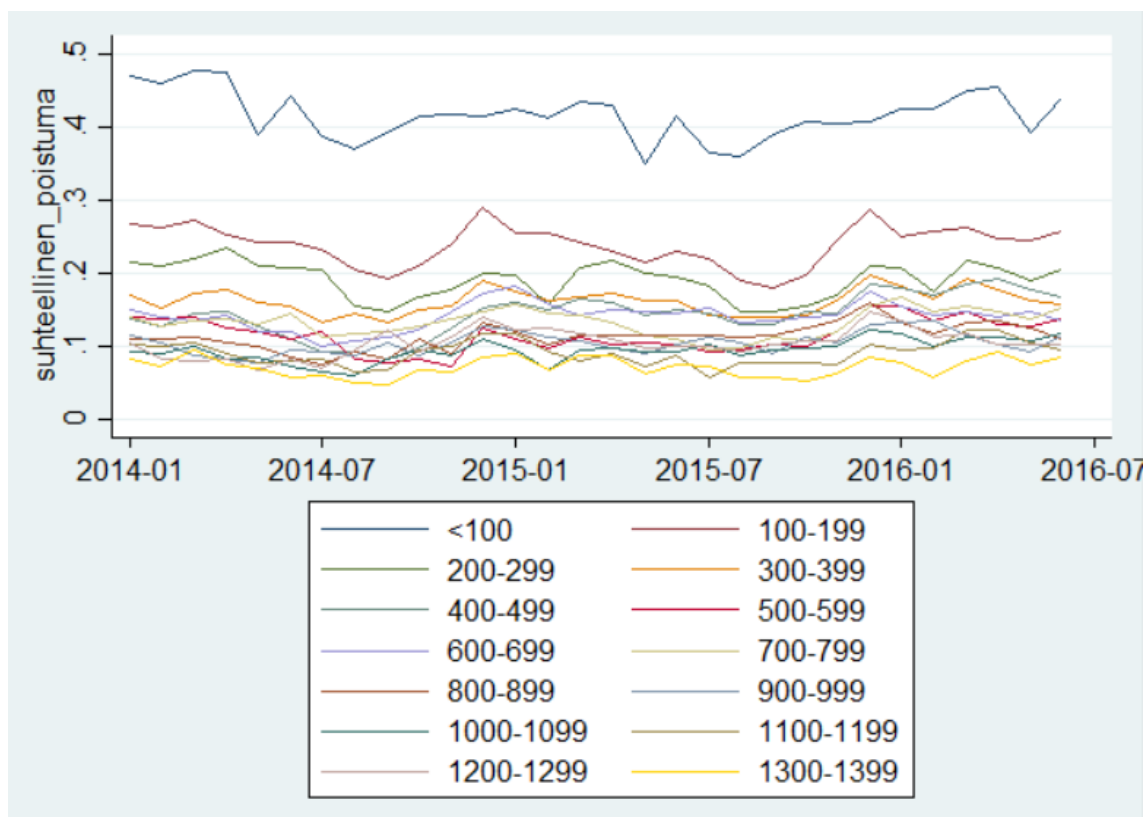
Työttömien aktivoinnin perimmäisenä tavoitteena voidaan pitää työttömien työllistymistä, yhteiskunnan toimintaan osallistumista ja syrjäytymisen estämistä. Indikaattorina tästä käytetään tässä tutkimuksessa jo mainitusti suhteellista poistumaa työmarkkinatuelta. Esimerkiksi Riipisen, Järvisen ja Valtakarín (2014, 23) mukaan aktivointiasteen ei tule olla itseisarvo rahoitusuudistuksessa, vaan tavoitteena tulisi olla työllisyyden aikaisempaa parempi hoito.

Hämäläinen ym. (2009, 16-18) seurasivat vuonna 2003 työmarkkinatuen passiivijakson aloittaneita vuoteen 2007 asti. Yksilöitä tässä seurannassa oli noin 156 000. Ensimmäisen passiivijakson päättymissyynä suurimman osan muodostaa neljä eri tekijää: aktivointitoimenpide tai tuettu työpaikka, avoimille työmarkkinoille siirtyminen, työvoimatoimiston lausunto, sekä uusi passiivijakso myöhemmin. Ensimmäiseksi mainittu vastaa noin kolmasosasta kaikista passiivijakson päättymissyistä ja työllistyminen avoimille työmarkkinoille vastaa noin 15 prosentista kaikista passiivijakson päättymissyistä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Hämäläistä ym. (2009) poiketen työmarkkinatuelta poistumista kokonaisuudessaan, eikä pelkästään passiivijakson päättymissyitä. Hämäläisen ym. (2009) antavat kuitenkin hyvän lähtökohdan tarkasteltaessa suhteellista poistumaa ja antavat osviittaa poistuman tarkastelemisessa ainakin työllistymisen osalta.

⁵ Vuoden 2016 osalta mukana vain tammi-kesäkuu, koska käytetty aineisto päättyy vuoden 2016 marraskuuhun. Poistumista ei siis voida mitata enää heinäkuun osalta.

Kuviossa 9 on esitetty suhteellinen poistuma luokittain aina viiden kuukauden kuluttua tarkasteluhetkestä. Tämän tarkastelussa tulee huomioida, että työmarkkinatuella poistuminen voi johtua työllistymisen lisäksi esimerkiksi työmarkkinatuen epäämisestä ja/tai toimeentulotuella siirtymisestä. Esimerkiksi Atkinsonin & Micklewrightin (1991, 1681) mukaan tutkimukset työttömyydeltä poistumisen virtauksista usein unohtavat sen, että poistuma työttömyysturvalta voi olla myös siirtymistä yhteiskunnan toiminnan ulkopuolelle tai työttömyyteen ilman työttömyysturvaa. Tarkastellaan seuraavaksi tästä huolimatta rahoitusuudistuksen mahdollisia vaikutuksia työmarkkinatuella poistumiseen. Tuloksia on syytä kuitenkin tulkita varauksella, mikäli niistä halutaan tehdä suoria johtopäätöksiä työmarkkinatuella työllistymiseen.

Kuvio 9 Suhteellinen poistuma luokittain



Rahoitusuudistuksen vaikutuksia työmarkkinatuella poistumiseen tutkitaan käyttämällä instrumenttimuuttujamenetelmää, jossa instrumenttina aktivointiasteesta käytetään DID-interaktiotermiä. Edellisen osion mukaan parhaaksi instrumenttimuuttujaksi valikoituu interaktiotermi rahoitusmuutoksen alemman rajan (300) kohdalla. Instrumenttimuuttujana käytetään siis aikaisemmin mainitusti dikotomista muuttujaa joka saa arvon 1, mikäli politiikkamuutos on tapahtunut ja työmarkkinatukipäivien kertymä on yli 299 päivää. Edellisen luvun (5.3.2) perusteella voidaan olettaa, että tämä maksuosuuden muutos on vaikuttanut aktivointiasteeseen. On kuitenkin

perustelua olettaa, että jos maksuosuuden muutoksella on vaikutusta poistumaan työmarkkinatuella, niin se tapahtuu ainoastaan aktivointiasteen muutoksen kautta. Tämän ollessa voimassa, instrumenttimuuttujamenetelmän voidaan olettaa antavan harhattoman estimaatin aktivointiasteen vaikutuksesta suhteelliseen poistumaan.

On syytä huomioida, että binääri-instrumentin tapauksessa IV-menetelmä antaa halutun kausaaliyhteyden estimaatiksi niin kutsutun Wald-estimaatin (Cameron & Trivedi 2005, 98). Tätä voidaan havainnollistaa kaavan 13 avulla, jossa on yksi endogeeninen selittävä muuttuja (S_i), ja instrumentti z_i saa diskreettejä arvoja [0,1] (Angrist & Pischke 2008, 127).

$$Y_i = \alpha + \rho S_i + u_i \quad (13)$$

Merkitään seuraavaksi Y ja S otoskeskiarvoja instrumentin mukaan \bar{Y}_1 & \bar{S}_1 jos instrumentti saa arvon 1 ja \bar{Y}_0 & \bar{S}_0 , jos instrumentti saa arvon 0. Voidaan esittää, että $\frac{\Delta Y}{\Delta z} = (\bar{Y}_1 - \bar{Y}_0)$ ja $\frac{\Delta S}{\Delta z} = (\bar{S}_1 - \bar{S}_0)$. Näin ollen wald-estimaatti voidaan yksinkertaisesti esittää kaavan 15 avulla (Cameron & Trivedi 2005, 98-99).

$$\beta_{wald} = \frac{(\bar{Y}_1 - \bar{Y}_0)}{(\bar{S}_1 - \bar{S}_0)} \quad (14)$$

Tässä tutkimuksessa IV-menetelmällä estimoitu haluttu kausaaliyhteys kertoo siis keskimääräisestä erosta suhteellisessa poistumassa koeryhmän (politiikkamuutos on tapahtunut & luokka >300) ja kontrolliryhmän (politiikkamuutos ei tapahtunut, tai politiikkamuutos tapahtunut & luokka < 300) välillä jaettuna erolla keskimääräisestä aktivointiasteesta molempien ryhmien välillä (Cameron & Trivedi 2005, 99).

5.4.1 Aktivoinnin vaikutus suhteelliseen poistumaan IV-menetelmällä

Aikaisemmin esitetysti kuntien maksuosuus työmarkkinatuen passiivisaajien työmarkkinatuesta kasvoi nolasta 50 prosenttiin luokissa 300–499 ja 50:stä 70 prosenttiin niiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea yli 1000 päivää. Edellisessä luvussa 5.3 on esimoitu DID-regressio kummankin rajan kohdalla.

Voidaan luotettavasti olettaa, että työmarkkinatuen saajat eivät pysty vaikuttamaan omaan maksuosuuteensa. Kuitenkin kuntien kannusteet uudistuksessa muuttuivat niin, että vuoden 2015 alusta työmarkkinatuen passiivisaajien saattaminen aktivointitoimenpiteiden piiriin tuli taloudellisesti kannattavampaa. Tarkastellaan ensimmäiseksi kaavan 15 mukaan pienimmän neliösumman menetelmällä (PNS) aktivoinnin vaikutusta suhteelliseen poistumaan (θ).

$$\theta_{t+5,d} = \beta_0 + \sum \beta_t(aika_t) + \sum \beta_d(luokka_d) + \beta_3 aktivointi_{t,d} \quad (15)$$

Tulokset on esitetty taulukossa 9 mallissa 1. Aktivointiasteen estimaatti saa arvon 0,143 ja on tilastollisesti merkitsevä 10 % merkitsevyystasolla. Yhden prosenttiyksikön nousu aktivointiasteessa olisi siis yhteydessä noin 1,4 prosenttiyksikköä suurempaan poistumaan työmarkkinatuelta. PNS-mallin potentiaaliseksi ongelmaksi nousee kuitenkin aktivointiasteen endogeenisuus. Esimerkiksi Cameron & Trivedi (2005, 95-96) esittävät, että mikäli PNS-mallin oletus selitettävien muuttujien eksogeenisuudesta ei toteudu, niin mallin estimaatit ovat harhaisia. Sekä aktivointiaste, että poistuma työmarkkinatuelta ovat suurimmillaan työttömyyden keston ollessa pienimmillään ja laskevat voimakkaasti työttömyyden pitkittyessä. Tämä kuitenkin voi johtua havaitsemattomista muuttujista, jotka vaikuttavat sekä aktivointitodennäköisyyteen että poistumaan. PNS-mallin tulosten voi siis olettaa olevan harhaisia. Endogeenisuusongelman poistamiseksi käytetään seuraavaksi luvussa 5.1 esitettyä instrumenttimuuttujamenetelmää.

Estimoitaessa kaksivaiheista pienimmän neliösumman instrumenttimuuttuja -mallia (2SLS), tulee ensiksi tarkastella ensimmäisen vaiheen tuloksia. Luvussa 5.1 esitetyn mukaisesti instrumenttimuuttujan täytyy korreloida voimakkaasti mallin endogeenisen muuttujan kanssa, mutta vastemuuttujaan ainoastaan tämän endogeenisen muuttujan kautta (kuva 2 & kaava 16). Instrumenttimuuttujan ei sen sijaan tulisi korreloida mallin virhetermin kanssa (kaava 17). Ensimmäisessä vaiheessa testataan instrumentin olemassa oloa kaavan 18 mukaan.

$$\text{cov}(\text{aktivointi}, \text{politiikkamuutos}) \neq 0 \quad (16)$$

$$\text{cov}(\varepsilon, \text{politiikkamuutos}) = 0 \quad (17)$$

$$\text{aktivointi}_{t,d} = \beta_0 + \sum \beta_t(\text{aika}_t) + \sum \beta_d(\text{luokka}_d) + \text{politiikkamuutos}_{d,t} \quad (18)$$

Ensimmäinen vaihe on vastaava kuin edellisessä luvussa 5.3 esitetty DID-estimointi. Aineiston suurimmat luokat (1400-1499 & >1500) ovat tippuneet pois, koska näille ei voida laskea suhteellista poistumaa. Kuvion 5 ja edellisen luvun DID-estimointien perusteella voidaan päätellä ensimmäisen vaiheen olevan olemassa. Tämä oletus saa lisätukea estimoitaessa kaavan 18 mukainen regression (malli 2). Interaktiotermin kertoimen 0.02 ja on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Kerroin eroaa edellisen luvun DID-estimaatista hieman, koska kaksi suurinta luokkaa on tiputettu aineistosta pois. Tämän regression perusteella voidaan olettaa, että ainakin kaavan 16 oletus on voimassa. Kaavan 17 oletusta ei voida tilastollisesti testata. Tulokset on esitetty taulukossa 9.

Tutkitaan seuraavaksi IV-menetelmän redusoitua muotoa. Tässä estimoidaan vastemuuttujaa ($\theta_{t,d}$) oletetusti endogeenisellä muuttujalla aktivointiasteesta ja kontrolloidaan aika ja luokat kaavan 19 mukaisesti. Redusoidun muodon politiikkamuutos-muuttujan kerroin koostuu sekä halutusta kausaali vaikutuksesta, että instrumentin vaikutuksesta aktivointiin. Tässä mallissa termi β_3 saa kertoimen 0.023 ja on tilastollisesti erittäin merkittävä.

$$\theta_{t+5,d} = \beta_0 + \sum \beta_t(\text{aika}_t) + \sum \beta_d(\text{luokka}_d) + \beta_3(\text{politiikkamuutos}_{d,t}) + \varepsilon \quad (19)$$

Redusoidussa muodossa instrumentin kerroin saa arvon nolla, mikäli instrumentilla ei ole yhteyttä kausaali muuttujaan tai kausaali muuttujalla ei ole vaikutusta vastemuuttujaan. Koska β_3 arvo on tilastollisesti merkitsevä ja nolasta poikkeava niin voidaan sanoa, että ainakin joko politiikkamuutoksella tai aktivoinnilla on vaikutusta suhteelliseen poistumaan.

Siirytään seuraavaksi varsinaiseen IV-estimointiin. Rakennettaessa IV-mallia käytetään selitettävänä muuttujana suhteellista poistumaa (θ). Vastemuuttujaa selitetään endogeenisellä muuttujalla aktivointiasteesta ja kontrolloidaan edelleen aika ja luokat dummy-muuttujilla. Instrumenttina käytetään DID-estimoinnin mukaista politiikkamuutos-muuttujaa. Instrumenttina avulla pyritään saamaan esille aktivointiasteen eksogeeninen vaihtelu politiikkamuutoksen vaikutuksesta ja vastaamaan tutkimuksen kannalta olennaiseen kysymykseen politiikkamuutoksen vaikutuksista suhteelliseen poistumaan työmarkkinatuella. Aikadummit kuvastavat

kuukausittaista ajanhetkeä t . Luokkakohtainen dummy-muuttuja β_d kuvastaa samaisena ajanhetken t luokkaa d . Estimoitava malli on esitetty formaalisti kaavassa 20 ja tulokset on esitetty taulukossa 9 mallissa 4. Lisäksi taulukossa 10 malleissa 5-8 on esitelty vastaavien mallien tulokset, mutta havainnoista on rajattu pois luokat >1000 . Rajaus tehdään, koska DID-estimoinnissa ei havaittu politiikkamuutoksella olleen vaikutusta yli 1000 päiväisten joukossa. Kaikissa malleissa on tiputettu pois luokka-muuttujista <100 ja aika-muuttujista 1/2014 dummy-trapin johdosta.

$$\theta_{t+5,d} = \beta_0 + \sum \beta_t(aika_t) + \sum \beta_d(luokka_d) + \beta_3(aktivointi_{t,d} = \text{politiikkamuutos}_{d,t}) + \varepsilon \quad (20)$$

Taulukko 9 IV-menetelmän tuloksia koko aineistolla

	1	2	3	4
Menetelmä	PNS	IV (1st stage)	IV (reduoitu muoto)	IV (2SLS)
Y	Suhteellinen poistuma	Aktivointi	Suhteellinen poistuma	Suhteellinen poistuma
Aktivointiaste	0.143* (0.076)	-	-	1.12*** (0.39)
Luokka-dummyt	x	x	x	x
Aika-dummyt	x	x	x	x
Vakio	0.36*** (0.035)	0.472*** (0.005)	0.44*** (0.005)	-0.09 (0.181)
Politiikkamuutos-dummy	-	0.02*** (0.006)	0.023*** (0.004)	-
Osittainen selitysaste	-	-	-	0.067
Selitysaste	0.97	0.96	0.97	0.94
F-testiarvo	-	-	-	9.88
N	420	420	420	420
Keskivirheet suluisissa. ***, ** ja * kuvaavat 1%, 5% ja 10% merkitsevyystasoja				

Kaikissa malleissa huomioitu heteroskedastiset keskivirheet

Taulukko 10 IV-menetelmän tuloksia rajauksella

	5	6	7	8
Menetelmä	PNS	IV (1st stage)	IV (reduoitu muoto)	IV (2SLS)
Y	Suhteellinen poistuma	Aktivointi	Suhteellinen poistuma	Suhteellinen poistuma
Aktivointi	0.149* (0.08)	-	-	0.943*** (0.26)
Luokka-dummyt:	x	x	x	x
Aika-dummyt:	x	x	x	x
Vakio	0.36*** (0.036)	0.473*** (0.09)	0.443*** (0.007)	-0.003 (0.11)
Politiikkamuutos-dummys	-	0.026*** (0.006)	0.025*** (0.004)	-
Osittainen selitysaste				0.12
Rajaus	<1000	<1000	<1000	<1000
Selitysaste	0.97	0.966	0.975	0.95
F-testiarvo	-	-	-	18.0
N	300	300	300	300
Keskivirheet suluissa. ***, ** ja * kuvaavat 1%, 5% ja 10% merkitsevyytasoja				

Kaikissa malleissa huomioitu heteroskedastiset keskivirheet. Kaikissa malleissa tarkasteltu vain alle 1000 päivää työmarkkinatuella olleita

Tarkasteltaessa ainoastaan kiinnostuksen kohteena olevaa politiikkamuutoksesta johtuvaa aktivointiasteen eksogeenistä vaihtelua, niin mallin 4 mukaan aktivointiasteen yhden prosenttiyksikön nousulla on 1,12 prosenttiyksikön suuruinen positiivinen ja tilastollisesti erittäin merkitsevä vaikutus työmarkkinatuella poistumiseen. Vastaavasti kun rajataan ylemmän politiikkamuutoksen kohderyhmä (>1000) pois aineistosta, niin aktivoinnin yhden prosenttiyksikön nousulla vaikuttaisi olevan noin 0,9 prosenttiyksikön ja tilastollisesti erittäin merkitsevä vaikutus työmarkkinatuella poistumiseen (malli 8). Näiden tulosten mukaan vaikuttaisi siltä, että uudistuksella on ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työmarkkinatuella poistumiseen.

5.4.2 Tulosten luotettavuus

Yleisesti hyväksytyn nyrkkisäännön mukaan yhden instrumenttimuuttujan tapauksessa ensimmäisen vaiheen F-testiarvon tulisi olla suurempi kuin 10, jotta instrumentti olisi vahva (esim. Stock, Wright & Yogo 2002, 522; Stock & Watson 2003, 481). Yhden endogeenisen muuttujan tapauksessa F-testin 0-hypoteesi on, että ensimmäisessä vaiheessa instrumentin kerroin on nolla. Jos tätä ei voida sulkea pois niin instrumentin sanotaan olevan heikko ja 2SLS ei välttämättä tuota johdonmukaisia tuloksia.

Mitä enemmän käytetty instrumentti selittää endogeenisen muuttujan vaihtelusta, sitä luotettavampana IV-menetelmän tuloksia voidaan pitää. Relevantti instrumentti tuottaa luotettavampia tuloksia ja sitä voidaan verrata PNS-estimoinnin tapauksessa otoskoon kasvattamiseen. Näin ollen, irrelevantti instrumentti saattaa antaa harhaisia estimaatteja ja p-arvoja. (Stock & Watson 2003, 480.)

Tutkitaan ensimmäiseksi edellisen luvun PNS-estimoinnissa esille tullutta aktivointiasteen endogeenisuutta. Taulukosta 10 huomataan, että mallissa 4 f-testiarvo jää hieman alle kymmenen. Pidettäessä kaikki luokat mukana estimoinnissa, ei siis voida sanoa että politiikkamuutoksella olisi tilastollisesti merkitsevästi nollassa poikkeavaa vaikutusta aktivointiasteeseen. Poliittikkamuutos-instrumentin osalta varsinainen toimenpidekohde oli kuitenkin luokat 300-499. Aikaisemmin on argumentoitu ensinnäkin, että politiikkamuutoksella on voinut olla vaikutusta myös tämän varsinaisen toimenpidekohteen jälkeisten luokkien aktivointiasteeseen. Toiseksi, politiikkamuutoksen ylemmän rajan (>1000) kohdalla ei havaita DID-regression mukaan systemaattista aktivointiasteen nousua. Näin ollen voidaan perustellusti tarkastella vain alle tuhannen työmarkkinatukipäivän kertymän luokkia. Jätettäessä luokat rahoitusmuutoksen korkeamman rajan (>1000) yläpuolelta pois, F-testiarvo saa arvon 18. Tämän perusteella voidaan sanoa, että instrumentilla on tilastollisesti merkitsevästi vaikutusta instrumentoitavaan muuttujaan (aktivointiaste).

Instrumentin osoittautuessa heikoksi, jo pienikin instrumentin endogeenisuus voi osoittautua ongelmaksi. Cameron & Trivedi (2005, 107) mukaan tällaisessa tapauksessa IV-menetelmän antamat estimaatit voivat olla jopa enemmän harhaisia kuin PNS-estimoinnin antamat estimaatit. Esimerkiksi kuitenkin Stock & Watsonin (2003, 484) mukaan instrumentin eksogeenisuutta ei voida yhden instrumentin tapauksessa tilastollisesti tutkia, vaan asian tarkastelussa tulee tukeutua tutkijan omaan asiantuntemukseen käsillä olevasta tutkimusongelmasta. Tässä tutkimuksessa käytettävällä instrumentilla (politiikkamuutos) pyritään vaikuttamaan työmarkkinatuen saajien aktivointiin. Endogeenisuusongelmaa voi aiheuttaa mahdollinen tutkimuksessa huomioimaton vuoden 2015 alussa voimaan astunut laki, joka on suoraan vaikuttanut suhteelliseen poistumaan. Tätä ei voida täysin sulkea pois, mutta tällaista lakimuutosta ei ole havaittu.

Molempien varsinaisten IV-mallien osittainen selitysaste jaa matalaksi. Yhden endogeenisen muuttujan ja yhden instrumentin tapauksessa osittainen selitysaste yksinkertaistuu korrelaatioksi instrumentin ja instrumentoitavan muuttujan välillä (Cameron & Trivedi 2005, 104). Tulos on kuitenkin johdonmukainen. Työmarkkinatuelta voidaan poistua lukuisista eri syistä, eikä tässä tutkimuksessa ole aineiston puutteiden vuoksi pystytty huomioimaan eri taustamuuttujia, jotka voisivat mahdollisesti vaikuttaa yksilöiden työmarkkinatulemiin. Tutkimuksen potentiaalisesti ongelmaksi voidaan myös nostaa palkkatuetun työn puuttuminen aineistosta. Voidaan pitää mahdollisena skenaariona, että rahoitusuudistuksen jälkeen työmarkkinatuen aktivointiaste on kasvanut ja palkkatuettujen työpaikkojen määrä on kasvanut mutta työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole noussut. Tämä näkyisi tässä tutkimuksessa rahoitusuudistuksen jälkeisenä kasvuna sekä aktivointiasteessa että suhteellisessa poistumassa. Tämä vaikeuttaa kausaaliyhteyden päättelemistä työmarkkinatuen aktivointiasteen ja suhteellisen poistuman välille, koska instrumenttimuuttujamenetelmän oletuksissa vaaditaan instrumentin eksogeenisuus selitettävän muuttujan suhteen. Tämä ei toteudu mikäli rahoitusuudistus on suoraan vaikuttanut myös suhteelliseen poistumaan. Mikäli oletetaan, ettei rahoitusuudistuksella ole ollut vaikutusta poistumaan esimerkiksi mainitun palkkatuetun työn kautta niin aineiston rajauksen jälkeen voidaan sanoa, että politiikkamuutoksella on ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta suhteelliseen poistumaan työmarkkinatuelta luokissa 300 ja 1000 päivän välillä.

5.5 Johtopäätökset ja työllisyysvaikutukset

Yhtenä merkittävimmistä haasteista työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen työllisyysvaikutuksia tutkiessa on kontrafaktuaalin määrittäminen. Maailmantilaa ilman vuoden 2015 alusta astunutta politiikkamuutosta ei voida havainnoida vaan tulee tehdä oletuksia tästä havainnoimattomasta maailmantilasta. Tässä tutkimuksessa on tehty oletus, että maailmantila olisi aktivointiasteen muutosten ja trendien osalta muuttumaton ennen ja jälkeen rahoitusuudistusta mikäli uudistusta ei olisi tapahtunut. Tätä oletusta tukee aktivointiasteen trendien samankaltaisuus vuosien 2014 ja 2015 välillä luokissa 0-300 ja vale-DID-estimointi, jossa ei havaita eroa koe ja kontrolliryhmien välillä vuosien 2015 ja 2016 välillä rahoitusmuutoksen ensimmäisen rajan (300) kohdalla.

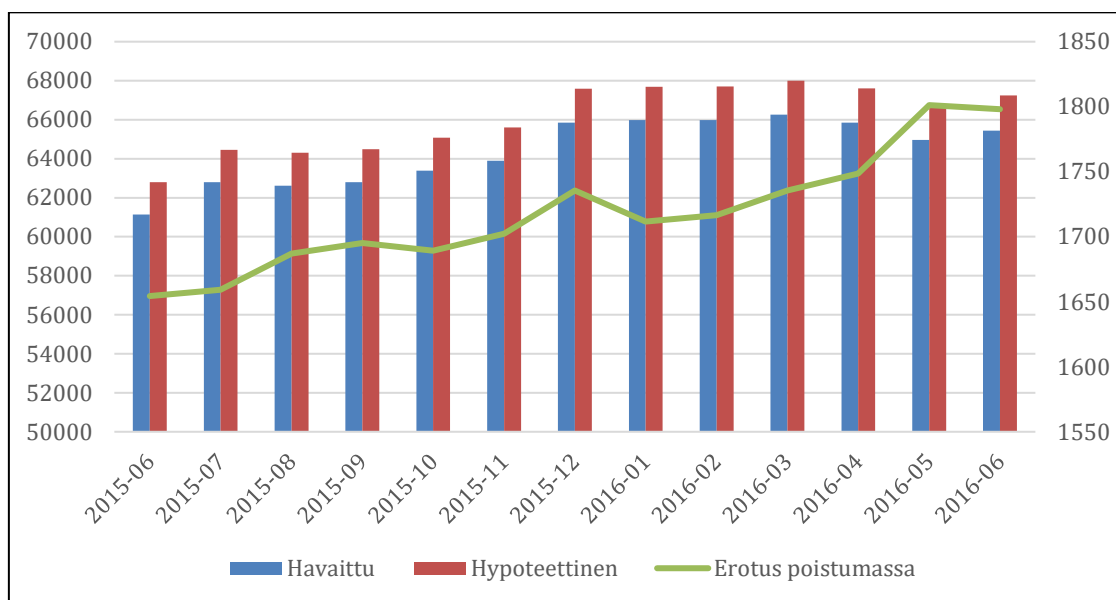
Oletusten ollessa voimassa tässä tutkimuksessa on havaittu ensinnäkin, että politiikkamuutoksella on ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta aktivointiasteeseen. Erityisesti huomataan aktivointiasteen nousseen rahoitusuudistuksen suorana toimenpidekohteena olleiden luokkien 300-499 ja epäsuorana toimenpidekohteena olleiden luokkien 500-999 kohdalla. Sen sijaan tässä tutkimuksessa ei ole löytynyt tukea siitä, että politiikkamuutos olisi nostanut aktivointiastetta tavoitellusti yli 1000 päiväisten osalta. Aktivointiaste on tosin noussut myös yli 1000 päiväisten osalta rahoitusuudistuksen jälkeen, mutta lähinnä luokissa 1400 päivää työmarkkinatuella ja yli. Koska uudistuksen raja on asetettu 1000 päivän kohdalle, niin tästä aktivoinnin lisääntymisestä ei voi vetää suoraa johtopäätöstä, että se olisi ollut rahoitusuudistuksen vaikutus. Toisena tämän tutkimuksen selvitysaiheena on ollut varsinainen rahoitusuudistuksen tavoite pitkäaikaistyöttömien työllistymisestä. Aktivoinnin vaikutuksia työllistymiseen on tutkittu käyttämällä proxynä työllistymisestä suhteellista poistumaa työmarkkinatuella 5 kuukauden kuluttua tarkasteluhetkestä.

Pohdintaan seuraavaksi uudistuksen mahdollisia työllisyysvaikutuksia. Hämäläisen, Tuomaalan & Ylikännön (2009, 17) mukaan työllistyminen avoimille työmarkkinoille on ollut vuosien 2003 ja 2007 välillä työmarkkinatuen päättymissyynä 15,57 prosenttia kaikista työmarkkinatuen päättymisistä. Vastaava luku luokkien 500-999 osalta on ollut 6,95 %. Näiden lukujen perusteella uskottava arvio avoimille työmarkkinoille työllistyvien osuudesta työmarkkinatuella poistuneista luokissa 300-999 on jossain näiden kahden luvun välissä, esimerkiksi 10 prosenttia. Mikäli tutkimuksen oletukset pitävät paikkaansa, niin aktivointiaste on kasvanut rahoitusuudistuksen seurauksena luokissa 300-999 noin 2,4 prosenttiyksiköllä. Aktivointiasteen yhden prosenttiyksikön kasvulla vaikuttaisi lisäksi olevan noin 0,94 prosenttiyksikön suuruinen kausaalivaikutus suhteelliseen poistumaan samaisissa luokissa. Käyttäen näitä tietoja hyväksi, voidaan laskea hypoteettinen työmarkkinatuen saajien määrä ilman politiikkamuutosta.

Kuviossa 8 on esitetty työmarkkinatuen saajien kehitys ja hypoteettinen vertailutilanne ilman politiikkamuutosta luokissa 300-999 yhden vuoden aikana. Tarkastelu aloitetaan vuoden 2015 kesäkuusta kahdesta eri syystä. Ensinnäkin

voidaan olettaa, että kunnat reagoivat uudistukseen viiveellä. Esimerkiksi kuviosta 6 huomataan, että luokkien 300-499 aktivointiasteessa on nouseva trendi rahoitusuudistuksen jälkeen. Toiseksi, koska suhteellinen poistuma mitataan viisi kuukautta tarkasteluhetkestä niin muutokset suhteellisessa poistumassa näkyvät vasta kuuden kuukauden kuluttua politiikkamuutoksesta.

Kuvio 10 Hypoteettinen ja havaittu työmarkkinatuen saajien määrä luokissa 300-999.



Hypoteettinen kuvastaa työmarkkinatuen saajien määrän kehitystä hypoteettisessa maailmantilassa, jossa rahoitusuudistusta ei olisi tapahtunut. Erotus poistumassa kertoo hypoteettisen ja havaitun maailmantilan poistuneiden yksilöiden määrän eroa.

Mahdollisia työllisyysvaikutuksia vuoden 2006 rahoitusuudistuksesta ovat laskeneet Riipinen, Järvinen & Valtakari (2014, 70-73). Tutkimuksessa käytetään vuoden 2012 tilastoja työmarkkinatuen saajista ja verrataan kyseisen vuoden tilannetta hypoteettiseen maailmantilaan ilman rahoitusuudistusta. Tämän mukaan yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneita olisi ollut vuonna 2012 25 % enemmän ilman rahoitusuudistusta. Tutkimuksessa esitetään arvioita rahoitusuudistuksen mahdollisista työllisyysvaikutuksista tekemällä oletuksia poistuneiden työllistymisestä avoimille työmarkkinoille. Riipisen ym. (2014) mukaan luotettava arvio tästä luvusta olisi noin 30 prosenttia. Heidän mukaansa Hämäläisen ym. (2009, 17) esittämä laskelma 15 prosentista vaikuttaa turhan alhaiselta, ja todellinen arvo olisi jossain 15 prosentin ja 50 prosentin välillä. Tutkimuksessa tosin tähdennetään, ettei heidän esittämälleen arvioille työllistymisestä ole esittänyt tutkimuslähdettä muiden kuin 15 prosentin osalta.

Esitetään Hämäläisen ym. (2009) ja Riipisen ym. (2014) pohjalta valistunut arvio politiikkamuutoksen työllistymisvaikutuksista seuraamalla luokkia 300-999. Asetetaan arvio poistuneiden työllistymisestä avoimille työmarkkinoille esitettyjen tutkimusten puoliväliin eli 22,5 prosenttiin. Muita mahdollisia

arvioita olisi Riipisen ym. (2014) esittämä 30 %, Hämäläisen ym. (2009) laskema 15 %, tai aikaisemmin esitetty 10 %. Kuviossa 10 on esitetty työmarkkinatueltta poistuneiden erotus hypoteettisen ja havaitun tilanteen välillä. Tässä tutkimuksessa voidaan luotettavasti vertailla työmarkkinatueltta poistumisen osalta 4 eri ajanhetkeä hypoteettisen ja havaitun maailmantilan välillä. Nämä ovat vuoden 2015 kesä- ja marraskuu, sekä vuoden 2016 huhti- ja lokakuu. Näiden ajanhetkien välillä ei ole päällekkäisyyttä luokkien yksilöissä, koska 5 kuukauden kuluttua kaikki ne jotka eivät ole päättäneet työmarkkinatukijaksoaan ovat siirtyneet seuraavaan luokkaan. Hypoteettisen ja havaitun maailmantilan ero poistuneissa työmarkkinatuen saajissa on näissä neljässä ajanhetkessä noin 6930 yksilöä. Uudistuksen mahdollisia työllisyysvaikutuksia on esitelty taulukossa 11.

Arviossa ei oteta huomioon uudistuksen dynaamisia vaikutuksia vaan oletetaan, että havaitun ja hypoteettisen maailmantilan erona on ainoastaan pienempi aktivointiaste ja tätä kautta pienempi poistumisaste. Lisäksi oletetaan, että vaikutus on sama jokaisella ajanhetkellä. Nämä eivät ole realistisia oletuksia ja hypoteettisen työllisyysvaikutuksen onkin tarkoitus olla suuntaa antava arvio.

Taulukko 11 Uudistuksen mahdolliset työllistymisvaikutukset

Työmarkkinatueltta luokissa 300-999 poistuneiden työllistymisprosentti	Rahoitusuudistuksen hypoteettinen työllisyysvaikutus
10	693
22,5	1560
30	2080

Gautier ym. (2012) mukaan aktivointipolitiikan hyötyjä kansantaloudelle arvioitaessa tulisi ottaa työllisyysvaikutusten lisäksi huomioon kustannukset suhteessa saavutettuihin hyötyihin. Tämä vaatisi kuitenkin lisätutkimusta ja yksityiskohtaista aineistoa niin kunta-, valtio- kuin yksilötasolta työllisyydenhoidon kuluista ja yksilöiden työllistymisestä. Riipisen ym. (2014, 73) mukaan lopullinen kansantalouden hyöty vuoden 2006 rahoitusuudistuksesta riippuu useista eri muuttujista, joita tulisi arvioida yhdessä. Myös tässä tutkimuksessa käsitellyn uudistuksen hyötyjä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon useita eri muuttujia mitä ei ole voitu ottaa huomioon. Esimerkiksi työllistyvätkö henkilöt yksityiselle vai julkiselle puolelle, sekä täytettävän työpaikan palkka ja verotulot. Lisäksi kokonaisuutta tarkastellessa tulisi ottaa huomioon toimeentuloturvan kehitys työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn ja karenssin tapauksessa, sekä palkkatuettujen työpaikkojen kehitys.

6. LOPUKSI

Vuoden 2015 alusta kunnat ovat vastanneet aikaisempaa suuremmalta osalta työmarkkinatuen kuluista. Yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden kuluista kunnat ovat vastanneet uudistuksen jälkeen 50 prosentin osuudella ja yli 1000 päiväisten 70 prosentin osuudella. Tämä poikkeaa aikaisemmasta tilanteesta, jossa kunnat rahoittivat 50 prosenttia yli 500 päiväisten tuesta. Valtio on vastannut, ja vastaa myös uudistuksen jälkeen, aktivointitoimenpiteiden piirissä olevien työttömien työmarkkinatukikuluista kokonaisuudessaan. Uudistuksella pyritään kannustamaan kuntia saattamaan työttömiä aikaisempaa enemmän aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden piiriin. Hallituksen ohjelman (2014) mukaan uudistuksella tavoitellaan noin 150 miljoonan euron säästöjä valtion työllisyysdenhoidon kuluissa.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella on ollut vaikutusta yli 300 päivää ja alle 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointiin. Näiden osalta huomataan uudistuksen nostaneen aktivointiastetta noin 2,4 prosenttia. Vaikutus näyttäisi myös voimistuvan uudistusta seuraavana vuonna. Lisäksi rahoitusuudistuksella tavoiteltiin muutoksia hyvin pitkään työmarkkinatuella olleiden aktivointiin. Uudistuksen jälkeen huomataankin, että yli 1000 päivää työmarkkinatuella olevien aktivointiaste on kasvanut rahoitusuudistuksen jälkeen. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan löydetä tukea kausaalisuhteesta uudistuksen ja yli 1000-päiväisten lisääntyneestä aktivoinnista.

Rahoitusuudistuksen vaikutuksia poistumaan työmarkkinatuelta on tässä tutkimuksessa pyritty selvittämään instrumenttimuuttuja -menetelmällä. Tämän mukaan uudistuksella on ollut positiivinen vaikutus poistumaan työmarkkinatuelta yksilöillä, joiden työmarkkinatukipäivien kertymä on 300 ja 999 päivän välissä. Aktivointiasteen yhden prosenttiyksikön nousulla olisi tämän tutkimuksen mukaan kausaaliyhteys hieman alle yhden prosenttiyksikön nousuun suhteellisessa poistumassa. Käytetyssä aineistossa ei ole mukana palkkatuella työllistyneitä. Palkkatuen avulla työllistyneet lasketaan tässä tutkimuksessa työmarkkinatuelta poistuneiksi ja työllistyneiksi. Tämä asettaa haasteita tulosten luotettavuudelle. Kunnat ovat voineet reagoida rahoitusuudistukseen sekä kasvattamalla palkkatuettujen työpaikkojen määrää että saattamalla työttömiä muiden aktivointitoimenpiteiden piiriin aikaisempaa enemmän. Täysin luotettavia tuloksia uudistuksen vaikutuksista poistumaan työmarkkinatuelta ei voida siis tämän tutkimuksen perusteella antaa. Aihe vaatisi lisätutkimusta.

Hämäläisen ym. (2009) mukaan vuoden 2006 rahoitusuudistuksen pohjalta on mahdollista päätellä, että uhkavaikutuksella ei ole merkittävää vaikutusta Suomessa työmarkkinatuelta työllistymisessä. Tämän mukaan työmarkkinatuen saajat eivät ole yksilöitä, jotka voisivat halutessaan helposti työllistyä avoimille työmarkkinoille, kun uhka aktivointitoimenpiteisiin joutumisesta kasvaa.

Hämäläisen ym. (2009) johtopäätelmä perustui siihen, että aktivointitoimenpiteisiin ajaututtiin uudistuksen jälkeen aikaisempaa todennäköisemmin. Myös vuoden 2015 rahoitusuudistuksella on ollut positiivista vaikutusta työttömien aktivointiin. Tämän mukaan Hämäläisen ym. (2009) päätelmä saa lisätukea. Uhkavaikutuksella ei vaikuttaisi olevan merkittävää vaikutusta työmarkkinatuelta työllistymiseen.

Tutkimuksen perusteella ei voida ottaa kantaa rahoitusuudistuksen onnistumiseen muuten kuin aktivointiasteen nousun kannalta. Varsinaisia säästöjä valtiontalouteen tulisi tutkia yksityiskohtaisemmalla mikroaineistolla. Lisäksi tulisi selvittää eri aktivointitoimenpiteiden vaikutuksia yksilöiden työmarkkinatulemiin sekä ottaa huomioon aktivointitoimenpiteiden järjestämisen hinta. Tämä olisikin hedelmällinen jatkotutkimuksen aihe.

LÄHTEET

- Ala-Kauhaluoma, M., Keskitalo, E., Lindqvist, T. & Parpo, A. 2004. Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta-lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 141.
- Angrist, J. D. & Pischke, J. 2008. Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion. Princeton university press.
- Atkinson, A. B. & Micklewright, J. 1991. Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review. *Journal of economic literature* 29 (4), 1679-1727.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemstrom, M. 2002. Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences.
- Calmfors, L. & Skedinger, P. 1995. Does active labour-market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence from Sweden. *Oxford Review of Economic Policy* 11 (1), 91-109.
- Cameron, A. C. & Trivedi, P. K. 2005. *Microeconometrics: methods and applications*. Cambridge university press.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. 2010. Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*. *The Economic Journal* 120 (548), F452-F477.
- Clasen, J. & Clegg, D. 2003. Unemployment protection and labour market reform in France and Great Britain in the 1990s: solidarity versus activation? *Journal of social policy* 32 (03), 361-381.
- Duell, N., Grubb, D. & Singh, S. 2009. Activation policies in Finland. *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers* (98), 0_1.
- Eriksson, T. & Pehkonen, J. 1998. Unemployment flows in Finland, 1969-95: a time series analysis. *Labour* 12 (3), 571-593.

- Escudero, V. 2014. Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison.
- Forslund, A. & Krueger, A. B. 1997. An evaluation of the Swedish active labor market policy: new and received wisdom. Teoksessa *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*. University of Chicago Press, 267-298.
- Gautier, P. A., Rosholm, M., Svarer, M. & van der Klaauw, B. 2012. Estimating equilibrium effects of job search assistance.
- Geerdsen, L. P. 2006. Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system. *The Economic Journal* 116 (513), 738-750.
- Gerfin, M. & Lechner, M. 2002. A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland. *The Economic Journal* 112 (482), 854-893.
- Hämäläinen, K. 1999. Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistyminen avoimille työmarkkinoille [Active labour market policy and employment in non-subsidised labour markets]. Series B 151. Helsinki, Finland: The Research Institute of the Finnish Economy. With an English summary .
- Hämäläinen, K., Tuomala, J. & Ylikännö, M. 2009. Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- HE 183/2014 2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140183>. Viitattu: 8.3.2017.
- Hytti, H. 2003. Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma .
- Jackman, R. & Layard, R. 1991. Does Long-Term Unemployment Reduce a Person's Chance of a Job? A Time-Series Test. *Economica* 58 (229), 93-106.

- Kluve, J. & Schmidt, C. M. 2002. Can training and employment subsidies combat European unemployment? *Economic Policy* 17 (35), 409-448.
- Laki toimeentulotuesta, annettu Helsingissä 30.12.1997. 1997/1412.
- laki työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, annettu Helsingissä 30.12.2014. 1369/2014.
- Laki työmarkkinatuesta, annettu Helsingissä 30.12.1993. 1993/1554.
- Moffitt, R. 2008. *Welfare reform: The US experience*.
- Mueser, P. R., Hotchkiss, J. L., King, C. T., Rokicki, P. S. & Stevens, D. W. 2000. *The Welfare Caseload, Economics Growth and Welfare-to-Work Policies: An Analysis of Five Urban Areas*. Economics publications .
- Nickell, S. 1982. The determinants of equilibrium unemployment in Britain. *The Economic Journal* 92 (367), 555-575.
- Nickell, S. & Layard, R. 1999. Labor market institutions and economic performance. *Handbook of labor economics* 3, 3029-3084.
- OECD 2015. *OECD Employment Outlook 2015*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ogbuanu, I. U., Zhang, H. & Karmaus, W. 2009. Can we apply the Mendelian randomization methodology without considering epigenetic effects? *Emerging themes in epidemiology* 6 (1), 1.
- Pehkonen, J. 2004. Työttömyys on resurssien hukkakäyttöä. Teoksessa L. Uski, P. Hassinen, K. Heimonen, et al. (toim.) *Taloustieteellisiä puheenvuoroja*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto; Taloustieteiden tiedekunta, 18-23.
- Perry, G. & Maloney, T. 2007. Evaluating active labour market programmes in New Zealand. *International Journal of Manpower* 28 (1), 7-29.

- Pissarides, C. A. 2000. Equilibrium unemployment theory. MIT press.
- Riipinen, T., Järvinen, A. & Valtakari, M. 2014. Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Rosholm, M. & Svarer, M. 2008. The threat effect of active labour market programmes. The Scandinavian Journal of Economics 110 (2), 385-401.
- Soininvaara, O. 2006. Työttömyys - taloustieteellisiä puheenvuoroja. Kansantaloudellinen aikakauskirja 102 (2), 286-289.
- Stock, J. H. & Watson, M. W. 2003. Introduction to econometrics. Addison Wesley Boston.
- Stock, J. H., Wright, J. H. & Yogo, M. 2002. A survey of weak instruments and weak identification in generalized method of moments. Journal of Business & Economic Statistics 20 (4), 518-529.
- Suomen virallinen tilasto 2017a. Suomen virallinen tilasto (SVT): Kansantalouden tilinpito [verkkójulkaisu].
Helsinki:Tilastokeskus. Saatavilla osoitteessa: http://www.stat.fi/til/vtp/2015/vtp_2015_2017-01-31_tie_001_fi.html. Viitattu: 15.02.2017.
- Suomen virallinen tilasto 2017b. Työmarkkinatuen saajat ja työttömyyden perusteella maksettujen tukipäivien kertymä. Helsinki:Kela. Saatavilla osoitteessa: <http://raportit.kela.fi/linkki/78696852>. Viitattu: 6.4.2017.
- TE-toimisto 2016. Työllistä edistävät palvelut ja tukitoiminnot. Saatavilla osoitteessa: http://www.te-palvelut.fi/te/fi/erikoissivut/palvelut_ja_kulukorvaus/. Viitattu: 28.11.2016.
- Työttömyysturvalaki, annettu Helsingissä 30.12.2002. 1290/2002.

van den Berg, G. J. & van Ours, J. C. 1996. Unemployment Dynamics and Duration Dependence. *Journal of Labor Economics* 14 (1), 100-125.