



# TALOUSPOLITIIKAN EU-OHJAUSJAKSO – TIETOKOOSTE

## AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIIKKA

### 1. JOHDANTO

Aktiivisen työvoimapolitiikan päätavoitteena on lisätä työttömien työllistymismahdollisuuksia sekä (avoimien) työpaikkojen ja työntekijöiden (eli työttömien) kohtaamista.<sup>1</sup> Aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan siten edistää työllisyyttä ja BKT:n kasvua ja vähentää työttömyyttä ja riippuvuutta etuuksista. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet vaihtelevat oppilaitoksissa ja työpaikoilla tarjottavasta koulutuksesta sekä välillisistä työllistämiskannustimista (työn säilyttäminen, työn jakaminen, työllistämistuki) aina suojatyön ja tuetun työn järjestämiseen tai välittömään työllistämiseen (julkiset työllistämishjelmat) ja yrityksen perustamisen kannustimiin. Aktiivinen työvoimapolitiikka auttaa varmistamaan, että työttömät työllistyvät mahdollisimman nopeasti heille parhaiten sopiviin työtehtäviin, tarjoamalla heille työmarkkinoille palaamiseen tarvittavaa tukea. Osaamisen uudistamiseen ja

kehittämiseen pyrkivillä toimenpiteillä aktiivinen työvoimapolitiikka voi myös auttaa ohjaamaan työntekijöitä aloille, joilla on osaamisvajetta. Tämä helpottaa rakennemuutoksesta selviytymistä ja parantaa talouden kykyä selviytyä muutoksista. Aktiivinen työvoimapolitiikka on keskeinen osatekijä niin kutsutuissa aktivointistrategioissa ja yleensä yhteydessä työttömyysvakuutus-/tukijärjestelmiin etuuksien ehdollisuuden kautta.<sup>2</sup> Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin osallistumisesta on tullut etuuksien saamisen (jatkumisen) edellytys periaatteessa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Työttömyydellä ja etenkin pitkäaikaistyöttömyydellä (eli vähintään 12 kuukauden kestoisella työttömyydellä) voi olla vakavia kielteisiä seurauksia

---

<sup>1</sup> OECD:n määritelmän mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmat käsittävät kaikki sosiaalimenot (koulutusmenoja lukuun ottamatta), joiden avulla pyritään parantamaan tuensaajien mahdollisuuksia saada ansiotyötä tai muutoin parantaa ansiokykyään. Tähän luokkaan kuuluvat menot, jotka liittyvät julkisiin työvoimapalveluihin ja työvoimapolitiikan hallintoon, työvoimakoulutukseen, koulusta työelämään siirtyville nuorille kohdistettuihin erityisohjelmiin, työvoimapolitiikan ohjelmiin, joilla tarjotaan tai edistetään työttömien ja muiden ihmisten (nuoria ja vammaisia lukuun ottamatta) työllistymistä, ja vammaisille kohdistettuihin erityisohjelmiin.

---

<sup>2</sup> Ks. esimerkiksi John P. Martin, "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness", IZA Policy Paper No. 84, kesäkuu 2014.

yksilön, yhteiskunnan ja  
talousjärjestelmän kannalta.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tässä tietosivussa keskitytään useista syistä pääasiassa pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisemiseen. Ensinnäkin pitkäaikaistyöttömyyden vaikutukset ovat tavallisesti tavanomaisen työttömyyden vaikutuksia suurempia sekä vakavuudeltaan että kestoaltaan. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden käyttö on tämän vuoksi välttämätöntä. Toiseksi jotta vältettäisiin niin kutsutut hukkavaikutukset mahdollisimman hyvin, aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet sanan varsinaisessa merkityksessä (eli julkisten työvoimapalvelujen tarjoamien työmarkkinapalvelujen lisäksi toteutettavat todelliset toimenpiteet) kannattaisi kohdentaa henkilöihin, jotka ovat kaikkein kauimpana työmarkkinoista. He ovat pääasiassa pitkäaikaistyöttömiä. Tämä parantaisi toimenpiteiden (kustannus)tehokkuutta. Kolmanneksi pitkäaikaistyöttömyyden kehitys antaa hyvän käsityksen siitä, miten hyvin aktiivinen työvoimapolitiikka vaikuttaa – paljon paremman kuin kokonaistyöttömyyden kehitys, johon suhdannevaihtelut vaikuttavat enemmän.

Pitkäaikaistyöttömien on ajan mittaan yhä vaikeampi saada työtä, ja heidän ansio- ja uranäkymänsä ovat huonompia kuin muilla. Jatkuvasti suuri pitkäaikaistyöttömyys vaarantaa kansallisella tasolla työllisyyspolitiikan yleistavoitteiden saavuttamisen, vähentää mahdollisuuksia kohdentaa työpaikat ja työntekijät hyvin ja heikentää ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta.<sup>4</sup>

Työntekijöiden (todellinen tai työnantajien oletama) henkinen pääoma saattaa heiketä pitkän työttömyysjakson aikana, ja työpaikan etsimiseen uhrattava aika yleensä lyhenee. Nämä molemmat viittaavat siihen, että työllistymisen todennäköisyys vähenee työttömyyden keston pidentyessä, mikä johtaa työttömänä pysymisen todennäköisyyden kasvamiseen. Ajan mittaan työttömät siirtyvät muita herkemmin pois työvoimasta ja jäävät eläkkeelle, hakeutuvat työkyvyttömyysohjelmiin tai vain luopuvat työhausta, kun työttömyys jatkuu.<sup>5</sup> Siksi on tärkeää, että asiaan puututaan varhain eli työttömyysjakson alkaessa.

Työmarkkinoihin kohdistuneet finanssikriisin vaikutukset toivat esiin myös ammattitaidon ja -pätevyyden sekä työkokemuksen ratkaisevan tärkeän merkityksen. Nuoret ja heikosti koulutetut työntekijät kärsivät kriisistä eniten. Aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla ratkaiseva merkitys ammattitaidon kehittämisessä ja työkokemuksen tarjoamisessa sekä näiden kohderyhmien työnsaannin keskeisten esteiden poistamisessa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan tärkeimmät kohderyhmät ovat pitkäaikaistyöttömät ja erityisesti nuoret<sup>6</sup>, ikääntyneet työntekijät ja heikosti koulutetut työntekijät. Aktiivisella työvoimapolitiikalla pyritään

---

<sup>4</sup> Ks. "Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix", <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>

<sup>5</sup> Ks. A. Nichols, J. Mitchell, & S. Lindner, "Consequences of Long-Term Unemployment", <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>

<sup>6</sup> Ks. nuorisotyöllisyyttä käsittelevä tietosivu.

kuitenkin myös tukemaan tavallisten lyhytaikaistyöttömien pääsyä takaisin työmarkkinoille. Aktiivisen työvoimapolitiikan suuri merkitys tulee hyvin esiin komission politiikka-asiakirjoissa, erityisesti työllisyyden suuntaviivoissa 6 ja 7<sup>7</sup>.

Tehostaakseen pitkäaikaistyöttömyyden torjuntaa neuvosto antoi helmikuussa 2016 suosituksen pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille<sup>8</sup>. Suosituksella tuetaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita edistämällä työllisyysasteen nostamista ja köyhyyden vähentämistä koskevia tavoitteita.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio julistivat yhdessä 17. marraskuuta 2017 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin. Siinä esitettävät periaatteet ja oikeudet otetaan huomioon talouspolitiikan EU-ohjausjakson mukaisessa työssä erityisesti uuden sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun avulla. Pilarissa viitataan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan.<sup>9</sup>

Myös vuoden 2017 yhteisessä työllisyysraportissa todetaan seuraavaa: *"Pitkäaikaistyöttömyyden torjuminen on edelleen etusijalla."*

Tässä tietosivussa keskitytään pääasiassa pitkäaikaistyöttömiin, joilla työmarkkinoille pääsyn esteet ovat vakavimmat ja jotka ovat riippuvaisia aktiivisesta tuesta.

Tietosivun rakenne on seuraava: osassa 2 käsitellään EU:n jäsenvaltioiden saavuttamia pitkäaikaistyöttömyyttä koskevia tuloksia, aktivointitukea ja aktiivisen työvoimapolitiikan menoja.

---

<sup>7</sup> Neuvoston päätös (EU) 2016/1838, annettu 13 päivänä lokakuuta 2016.

<sup>8</sup> 2016/C 67/01.

<sup>9</sup> *"Jokaisella on oikeus saada oikea-aikaista ja räätälöityä apua omien työllisyysnäkömyönsä parantamiseksi ja itsensä työllistämisen helpottamiseksi. Tähän kuuluu oikeus saada tukea työpaikan etsimiseen, kouluttautumiseen ja uudelleen koulutukseen... Työttömillä on oikeus henkilökohtaiseen, jatkuvaan ja soveliaaseen tukeen. Pitkäaikaistyöttömillä on oikeus perusteelliseen yksilölliseen arviointiin viimeistään 18 kuukauden kuluttua työttömäksi joutumisesta."*

Osassa 3 tarkastellaan saatavilla olevaa näyttöä mahdollisista aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä, joilla työttömyyteen voidaan puuttua vaikuttavasti. Osassa 4 luodaan lyhyt yleiskatsaus siihen, miten politiikkaa on pantu täytäntöön EU:ssa.

Julkisiin työvoimapolymalveluihin liittymä kysymyksiä ja haasteita käsitellään erillisessä temaattisessa tietosivussa.

Tämä temaattinen tietosivu liittyy läheisesti työttömyysetuuksia käsittelevään temaattiseen tietosivuun monissa jäsenvaltioissa etuuksiin sovellettavien ehtojen välityksellä.

## **2. POLITIIKAN HAASTEET: YLEISKATSAUS EU:N JÄSENVALTIOISSA SAAVUTETTUIHIN TULOSSIIN**

Pitkäaikaistyöttömyyden määrä on yksi pääindikaattoreista, joilla voidaan arvioida aktiivisen työvoimapolymitiikan (ja julkisten työvoimapolymalvelujen) asianmukaisuutta ja/tai onnistumista.

Pitkäaikaistyöttömyysaste, joka oli EU:ssa 2,6 prosenttia vuonna 2008, kasvoi merkittävästi kaikissa jäsenvaltioissa vuoden 2008 jälkeen ja saavutti 5,1 prosenttia ennen kuin laski 4 prosenttiin vuonna 2016 (ks. kaavio 1). Kasvu on ollut erityisen voimakasta Kreikassa, Espanjassa, Kroatiassa, Portugalissa, Italiassa, Kyproksessa ja Irlannissa, mikä on lisännyt jäsenvaltioiden välisten erojen kasvua tänä ajanjaksona. Kuusi vuotta jatkuneen vaatimattoman kasvun ja työvoiman vähäisen kysynnän jälkeen pitkäaikaistyöttömyys (ja nuorisotyöttömyys) on jäänyt työllisyyden kannalta kriisin tärkeimmäksi perinnöksi, jolla on merkittäviä kielteisiä sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia yksilöille ja yhteiskunnalle. Pitkäaikaistyöttömyyteen liittyy huomattavia haasteita: Kun työttömyyden kesto pitenee, yhteys työmarkkinoihin heikkenee, jolloin todennäköisyys työllistyä vakaaseen työpaikkaan vähenee jyrkästi ja työvoiman ulkopuolella olemisen riski kasvaa. Mitä pidempi työttömyysjakso on, sitä enemmän työttömät tarvitsevat tukea päästäkseen takaisin työmarkkinoille. Työmarkkinoille osallistumisen esteet pyrkivät kertymään, mikä edellyttää usein useamman tukipalvelun osallistumista tilanteen ratkaisemiseen.

Pitkäaikaistyöttömyyden lisääntymiseen

on kriisistä lähtien vaikuttanut ennen kaikkea se, etteivät työmarkkinat ole pystyneet ottamaan vastaan uudelleenjärjestelyjen yhteydessä irtisanottujen työntekijöiden virtoja joko liian vähäisen työvoimatarpeen ja/tai työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuuden lisääntymisen vuoksi.

Kriisin vaikutuksia ovat pahentaneet institutionaaliset puutteet. Yksi tällainen ilmiö on työmarkkinoiden segmentoituminen, jossa suuri osa määrä-/osa-aikaisista työntekijöistä ("joustovara") menettää työpaikkansa, kun taas työntekijät, joilla on hyvä työsuhteturva ja joiden irtisanomiskustannukset olisivat suuret ("jäykkä ydinjoukko"), säilyttävät työpaikkansa. Toinen ongelma on aktiivisen työvoimapolymitiikan ja erityisesti julkisten työvoimapolymalvelujen riittämättömyys, minkä vuoksi monissa maissa ei ole pystytty huolehtimaan huomattavasti kasvaneesta työttömien määrästä asianmukaisesti tilanteessa, jossa talouden ylikapasiteetti on pitkittynyt.

Pitkäaikaistyöttömyys on nuorilla<sup>10</sup> ja heikosti koulutetuilla<sup>11</sup> yleisempää kuin työmarkkinoiden muissa ryhmissä. Se koettelee erityisesti niitä, jotka työskentelevät taantuvissa ammateissa ja taantuvilla toimialoilla. Kuten edellä todettiin, talouden yleinen tilanne on edelleen tärkeä tekijä, joka määrittää muutoksia pitkäaikaistyöttömyydessä ja siihen ajautumisessa ja siitä pois pääsemisessä. On kuitenkin maakohtaisia vaikutuksia, ja jotkin jäsenvaltiot pystyvät saamaan työttömiä takaisin työhön enemmän kuin muut.

Sittemmin vuosina 2014 ja 2015 pitkäaikaistyöttömyysaste on laskenut useimmissa jäsenvaltioissa (kaavio 2), mutta kasvanut edelleen seitsemässä

---

<sup>10</sup> Vuonna 2016 pitkäaikaistyöttömiä oli 5,5 prosenttia tai 29,5 prosenttia nuorista työttömistä.

<sup>11</sup> Heikosti koulutetuista työntekijöistä ei ole tällä hetkellä saatavilla tietoja, mutta vuoden 2015 toiselta neljännekseltä olevien aiempien tietojen mukaan heistä saattaa olla pitkäaikaistyöttömiä jopa 9,3 prosenttia.

jäsenvaltiossa, joista joissakin pitkäaikaistyöttömyysaste on suhteellisen alhainen (Itävalta, Luxemburg, Suomi).

Pitkäaikaistyöttömyysasteen lisäksi voidaan tarkastella pitkäaikaistyöttömyyden osuutta kokonaistyöttömyydestä. Näin saadaan käsitys ilmiön yleisyydestä. EU28:ssa<sup>12</sup> pitkäaikaistyöttömyyden osuus<sup>13</sup> kasvoi vuoden 2008 (viimeinen neljännes) 34,7 prosentista vuoden 2015 (viimeinen neljännes) 48,3 prosenttiin. Tästä käy ilmi, että työpaikan löytäneiden osuus pieneni, koska työvoiman kysyntä oli jatkuvasti heikkoa ja ammattitaitoisen työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät kohdanneet. Tämä liittyy taloudellisiin rakenneuudistuksiin ja ammattitaidon vähittäiseen heikkenemiseen työttömyysjakson pidetessä. Pitkäaikaistyöttömyyden osuus vaihtelee hyvin paljon jäsenvaltioittain. Vuoden 2015 viimeisellä neljänneksellä osuus oli pienin (alle 30 prosenttia) Ruotsissa, Suomessa, Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja yli 55 prosenttia Bulgariassa, Irlannissa, Italiassa, Kreikassa, Kroatiassa, Portugalissa ja Slovakiassa.

Osallistuminen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin voi auttaa vähentämään pitkäaikaistyöttömyyttä helpottamalla siirtymistä työttömyydestä työhön pikemminkin kuin vaikuttamalla työttömäksi ajautumiseen, joka on pitkälti suhdanteista riippuvaista. Kuten kaaviosta 3 käy ilmi, maat, joissa pitkäaikaistyöttömyysasteet ovat alimmat

(Ruotsi, Itävalta, Luxemburg, Tanska, Suomi ja Saksa), ovat niiden maiden joukossa, joissa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin osallistuminen on yleisintä. Useissa muissa jäsenvaltioissa aktivointituki ei vaikuta olevan oikeassa suhteessa niiden haasteena olevaan työttömyyteen.

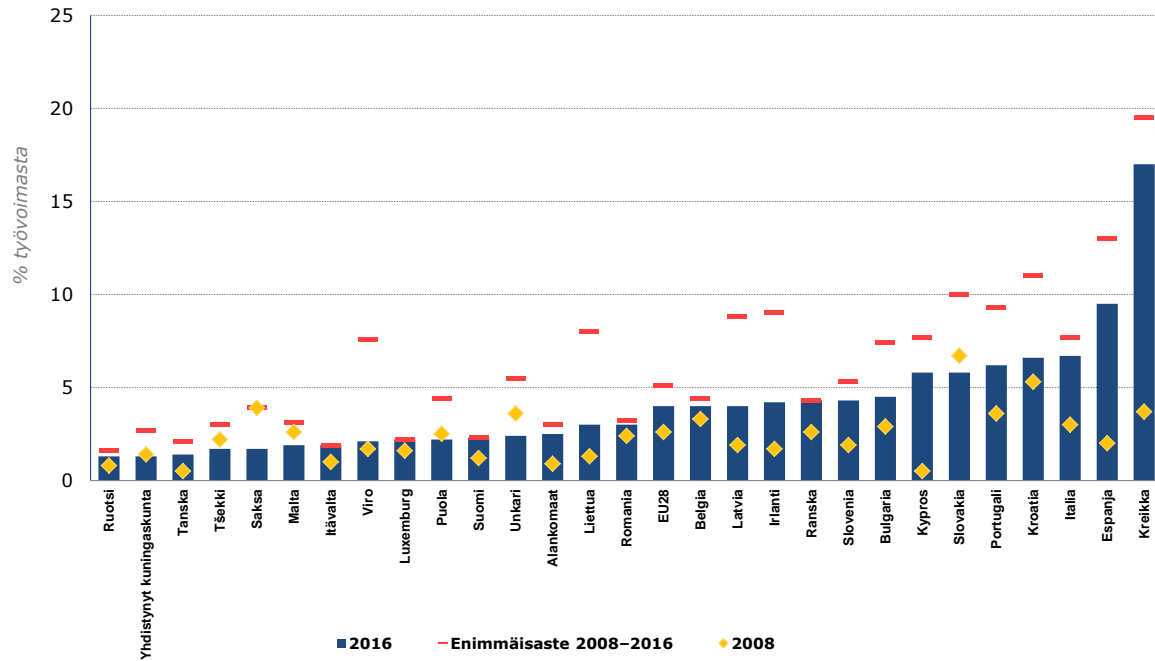
Korkeita työttömyysasteita torjutaan yleensä passiivisen ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden yhdistelmällä, kuten kaaviossa 4 esitetään. Jotkin jäsenvaltiot, joissa työttömyysaste on korkea, käyttävät suhteellisen pienen osuuden BKT:stään työmarkkinapalveluihin ja aktiivisiin toimenpiteisiin (erityisesti Bulgaria, Slovakia, Kypros, Kroatia ja Kreikka). Samaan aikaan nämä maat käyttävät suhteellisen paljon varoja passiivisiin toimenpiteisiin, kuten työttömyysetuuksiin (erityisesti Irlanti ja Espanja sekä vähäisemmässä määrin Portugal ja Italia).

---

<sup>12</sup> Tähän tietosivuun sisältyvät tiedot koskevat EU28:aa, jollei toisin mainita.

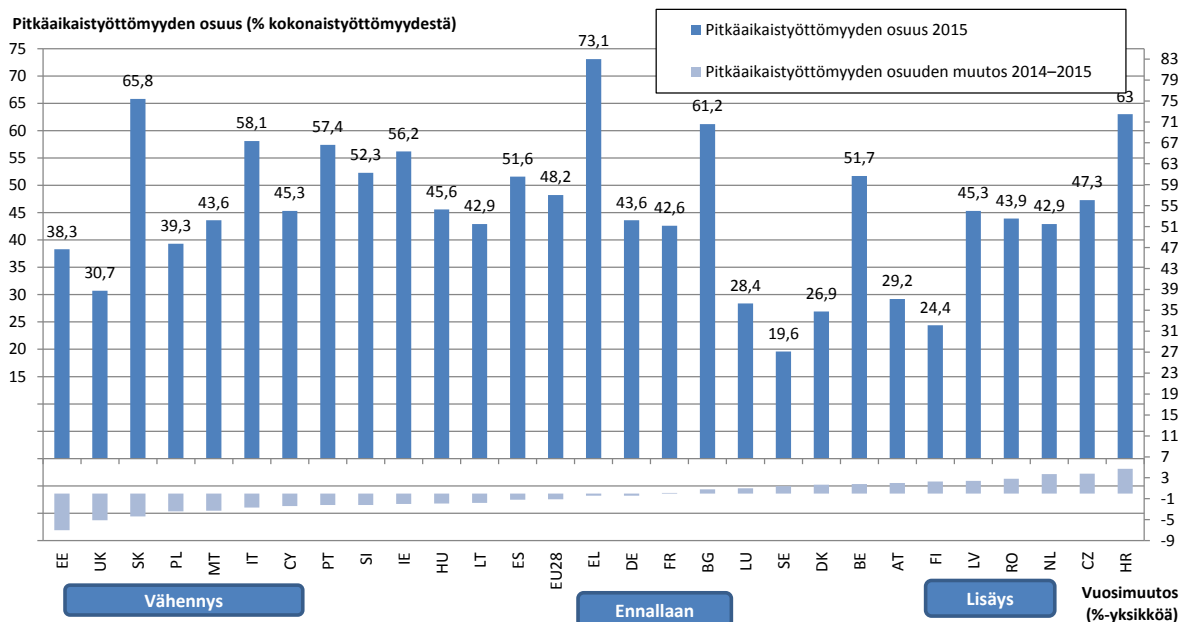
<sup>13</sup> Pitkäaikaistyöttömyyden osuus kokonaistyöttömyydestä lasketaan jakamalla vähintään 12 kuukautta työttöminä olleiden henkilöiden määrä työttömien kokonaismäärällä.

**Kaavio 1 – Pitkäaikaistyöttömyysasteet prosentteina työvoimasta koko EU28:ssa ja eri jäsenvaltioissa vuosina 2008 ja 2016**



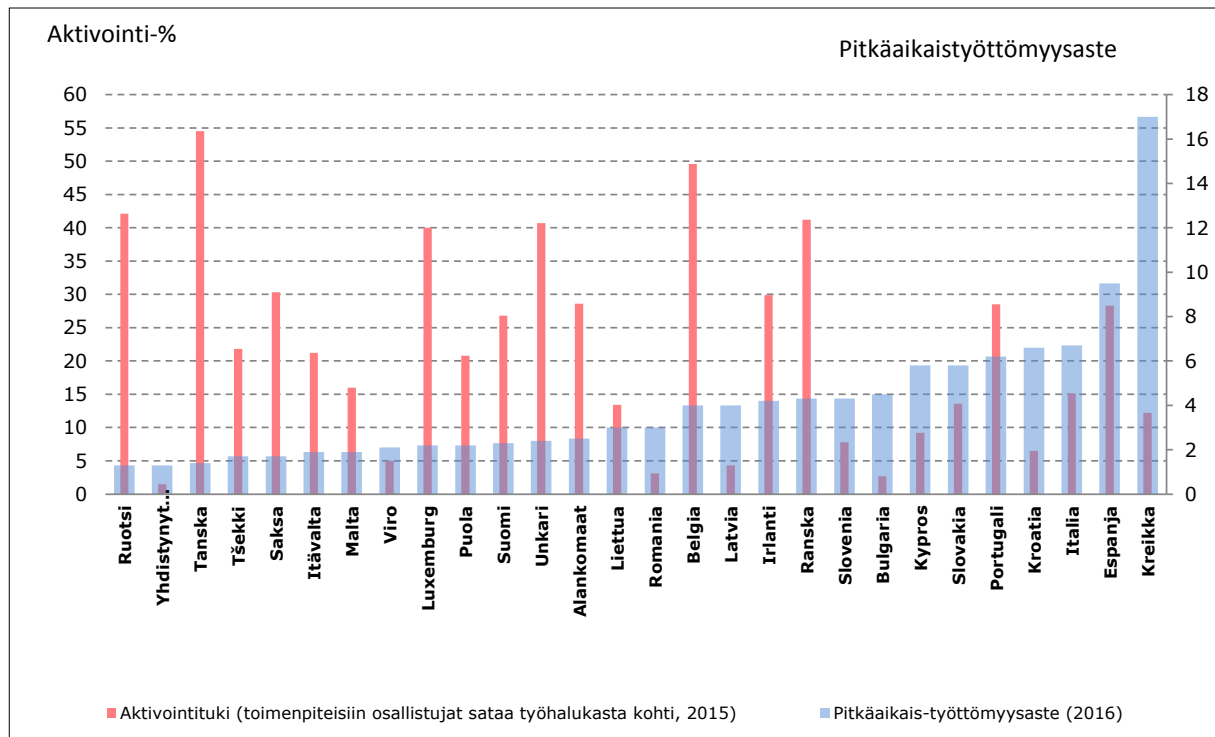
Lähde: Eurostat, työvoimatutkimus.

**Kaavio 2 – Pitkäaikaistyöttömyyden osuus prosentteina kokonaistyöttömyydestä**



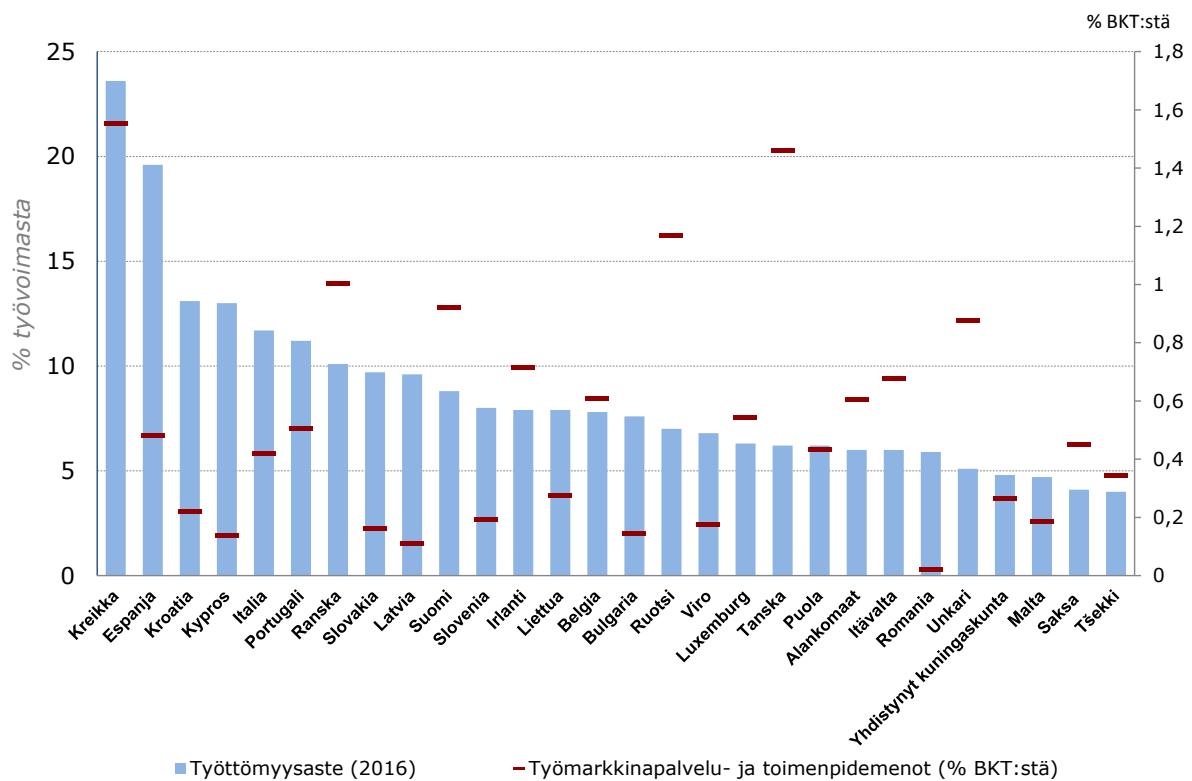
Lähde: Eurostat, työvoimatutkimus.

**Kaavio 3 – Aktivointituki (osallistujat sataa työhalukasta kohti, 2015) ja pitkäaikaistyöttömyysaste (2016) jäsenvaltioittain**



Lähde: Eurostat, työvoimapolitiikan tietokanta.

**Kaavio 4 – Työmarkkinapalvelumenot, aktiiviset ja passiiviset toimenpiteet (% BKT:stä, vasemmalla puolella) ja työttömyysasteet (oikealla puolella) jäsenvaltioittain vuonna 2016**



Lähde: Eurostat, työvoimapolitiikan tietokanta.



*Huomautus: 'Työmarkkinapalveluilla' tarkoitetaan työvoimapolitiikan tietokannan luokkaa 1, 'aktiivisilla toimenpiteillä' luokkia 2–7 ja 'passiivisilla toimenpiteillä' luokkia 8 ja 9 (työttömyysetuus, varhaiseläke). Työvoimapolitiikan tietokannassa Kreikan ja Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat vuodelta 2010, Kyproksen tiedot vuodelta 2012 sekä Irlannin ja Espanjan tiedot vuodelta 2013.*

### 3. TOIMINTAPOLIITTISET VÄLINEET, JOILLA VASTATAAN POLITIIKAN HAASTEISIIN

Työttömyys voi johtua useista syistä, kuten työvoiman kysynnän puutteesta tai riittämättömästä ammattitaidosta. Työttömyyteen voivat vaikuttaa myös institutionaaliset tekijät, kuten työsuhdeturvalainsäädäntö ja työn verotus. Työsuhdeturvaan liittyviä kysymyksiä ja haasteita käsitellään erillisessä temaattisessa tietosivussa. Joihinkin työttömyyden syistä voidaan puuttua käyttämällä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä, mutta ne eivät sovellu kaikille työttömille eivätkä kaikkiin olosuhteisiin. Aktiivisen työvoimapolitiikan suunnittelu, kattavuus ja kohdentaminen samoin kuin sen täytäntöönpanotapa (eli julkiset työvoimapalvelut tai muut palvelut) vaikuttavat paljon sen vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen. Nyt on jo melkoisesti näyttöä siitä, mitkä toimenpiteet soveltuvat parhaiten erityyppisille työttömille ja eri olosuhteisiin. Yhteinen oletus on kuitenkin, että varhainen puuttuminen on ratkaisevan tärkeää pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisemisessä. Ecorysin ja IZA:n tutkimuksessa<sup>14</sup> todetaan, ettei ole olemassa yhtä tiettyä toimenpidettä, jota voisi käyttää yleisenä välineenä työttömien työmarkkinanäkymien parantamisessa. Itse asiassa tutkimuksessa painotetaan, että kaikilla aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä on etunsa ja puutteensa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimenpiteet on räätälöitävä kullekin työttömälle sopiviksi, mikä edellyttää tehokasta profilointia. Tähän yksilölliseen lähestymistapaan sisältyy sen tunnistaminen, onko henkilö lyhytaikaistyötön vai mahdollisesti pitkäaikaistyötön.

Vaikka monissa arviointitutkimuksissa on menetelmällisiä puutteita<sup>15</sup>, nykyisen

<sup>14</sup> Ecorys/IZA, "Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures", 2012.

<sup>15</sup> Menetelmälliset ongelmat liittyvät useimmiten siihen, että vaihtoehtoista tilannetta ei ole, vaan se on luotava tietojen perusteella esimerkiksi käyttämällä

kirjallisuuden perusteella voidaan tehdä joitakin yleisiä päätelmiä, joista voi olla apua, kun jäsenvaltiot muotoilevat aktiivista työvoimapolitiikkaansa (ks. sivulla 8 oleva laatikko).<sup>16 17</sup> Markkinasektorin yrityksille tarkoitetut **työhönottokannustimet** eivät ole kaiken kaikkiaan kovin vaikuttavia (paitsi jos työvoiman kysyntä on hyvin vähäistä), koska niihin liittyy usein suhteellisen suuria hukkavaikutuksia<sup>18</sup>. Lisäksi vaarana on, että työnantajat korvaavat tukirahoilla palkatuilla työntekijöillä muita työntekijöitä tai odottavat, kunnes työnhakijoista alkaa saada työllistämistukea. Jos tällaisia kannustimia käytetään, ne olisi kohdennettava hyvin ja niitä olisi käytettävä pienessä mittakaavassa ja väliaikaisesti. Lisäksi käytössä on oltava mekanismeja, jotka kannustavat työnantajia pitämään työntekijät palveluksessaan tuen päättymisen jälkeen tai yhdessä muiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kanssa parantamaan tuensaajien työllistyvyyttä. Tehottominta on tavallisesti työpaikkojen luominen julkiselle sektorille (esimerkiksi julkisilla työllistämishajelmilla).

Työpaikkojen säilyttämiseen pyrkiviä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä, kuten lyhennetyt työajan järjestelmiä, olisi käytettävä vain lyhytaikaisesti ja vaikeiden taantumien aikana. Kustannustehokkaimpia ja suotavimpia ovat aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet, joilla jaetaan kannustimia

---

vertailumenetelmiä. Satunnaiskokeissa tätä ongelmaa ei ole, mutta ne ovat vielä harvinaisia.

<sup>16</sup> Varsin kattava arviointi aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta sisältyy Euroopan komission julkaisuun *Employment in Europe Report*, 2006. Kluge et al. (2010; "The Effectiveness of European Active Labor Market Programs", *Labour Economics* 17, s. 904–918) ja Kluge et al. (2010; "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta Analysis", *The Economic Journal* 120, s. 452–477) sisältävät laajan (meta-)analyysin, joka perustuu suureen määrään tutkimuksia.

<sup>17</sup> Laajempi katsaus aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen luodaan liitteessä 2.

<sup>18</sup> Tuetut työpaikat olisi luotu/säilytetty ilman tukeakin.

parhailaan työmarkkinoiden ulkopuolelle oleville niin, että vahvistetaan heidän yhteyttään työmarkkinoihin ja kannustetaan heitä pääsemään pois työttömyydestä. Nämä toimenpiteet ovat osoittautuneet erityisen vaikuttaviksi elpymisen aikana.

Yleensä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden toteuttamisen ja niiden työmarkkinoihin kohdistaman vaikutuksen välillä on viive. Tämä tosin pätee toisiin toimenpiteisiin paremmin kuin toisiin. Mikrotietoihin perustuvat tutkimukset viittaavat siihen, että vaikka aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutukset työpaikan löytäneiden määrään ovat yleensä varsin vähäisiä lyhyellä aikavälillä, niiden pitkäaikaiset vaikutukset ovat yleensä suurempia.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> "Effective Active Labor Market Policies", J. Boone & J. C. van Ours, IZA DP No 1335, 2004.

## Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet: välineet ja kohderyhmät

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden onnistumiseen vaikuttavat paitsi niihin käytettyjen varojen määrä myös ennen kaikkea toimenpiteiden suunnittelu ja toteutustapa.

- **Ohjaus ja apu työpaikan hakemisessa:** Nämä toimenpiteet ovat yleensä hyödyllisiä lyhytaikaistyöttömille, mutta niistä saattaa olla hyötyä muillekin, jos ne ovat osa työttömän yksilöllistä tai räätälöityä tukea. Tuki yksilöllistetään yhdistämällä neuvontaan työnhakijan arvioitujen tarpeiden mukaan erilaisia mahdollisia tukityyppejä, kuten ammatillista koulutusta, apua työpaikan hakemisessa, motivointikursseja ja sosiaalista tukea.
- **Työnantajille annettavat tuet:** Tukiohjelmat ovat suhteellisen kalliita, ja ne kohdistetaan yleensä heikoimmassa asemassa oleville ryhmille, joiden osalta muut toimenpiteet ovat osoittautuneet tehottomiksi. Tällaisilla toimenpiteillä voi olla merkittävää myönteistä vaikutusta siihen, miten työnantajat suhtautuvat pitkäaikaistyöttömiin, koska niillä saatetaan osapuolet kosketuksiin toistensa kanssa ja tarjotaan työnantajille mahdollisuus "testata" mahdollisia työntekijöitä täyttää palkkaa pienemmillä kustannuksilla.
- **Välittömän työllistämisen ohjelmat:** Nämä ohjelmat kohdistetaan tavallisesti keskipitkän tai pidemmän ajan työttömänä olleille, jotta vältetään kielteiset vaikutukset, joita niillä voisi olla lyhytaikaistyöttömiin. Ohjelmaan osallistuminen voisi esimerkiksi pitää ohjelman ajan sellaiset osallistujat poissa työmarkkinoilta, jotka olisivat muutoin löytäneet "oikean" työpaikan. Ohjelmat ovat yleensä myös pysyvämpiä ja pitkäkestoisempia, jotta niiden tehokkuus ja kustannustehokkuus voidaan varmistaa.
- **Koulutuksella** todetaan tavallisesti olevan voimakkaimmat myönteiset pitkän aikavälin vaikutukset, mutta se on kallista. Työpaikkakoulutus, yleissivistävä koulutus ja ammatillinen koulutus ovat kaikki soveltuvia, mutta eri tarkoituksiin. Tutkimukset osoittavat, että yleissivistävällä koulutuksella voidaan parantaa osaamisen kohtaantoa, erityisesti sen jälkeen, kun työmarkkinoille on jo tultu ensimmäisen kerran, kun taas ammatillisen koulutuksen ohjelmien (joista annetaan todistus ja jotka toteutetaan työpaikalla tai yhdistetään koulussa tapahtuvaan opiskeluun) on osoitettu helpottavan erittäin vaikuttavalla tavalla siirtymistä koulutuksesta työelämään.

Pitkäaikaistyöttömyyden riskin vähentämiseksi on tärkeää mukauttaa aktivointitoimenpiteiden valikoima ja institutionaalinen kehys taloudelliseen tilanteeseen sopiviksi. Haasteena on varmistaa, että varojen käyttö aktivointitoimenpiteisiin pysyy vaikuttavana myös taloudellisissa olosuhteissa, joissa työpaikkojen luominen on vaikeaa. Rajoitetuilla työmarkkinoilla on pohdittava juuri oikeaa tasapainoa "koulutus ensin"- ja "työ ensin" -lähestymistapojen välillä.

Julkiset työvoimapalvelut ovat keskeisessä asemassa työttömien uudelleenintegroitumisen kannalta. Tämä johtuu siitä, että ne soveltuvat parhaiten käsittelemään erilaisia työttömien ryhmiä.<sup>20</sup> Jotta julkiset työvoimapalvelut toimisivat hyvin, niillä on oltava

- riittävästi henkilöstöä, jolla on asianmukainen koulutus palvelun laatua parantavien näkökohtien osalta, kuten syrjintää, kunnollisia työpaikkoja ja arkaluonteisten tapausten käsittelyä koskevien näkökohtien osalta;
- yhdennettyjä palveluja, jotka ovat tehokkaasti yhteydessä muihin julkisiin palveluihin, erityisesti koulutus-, terveys- ja asumispalveluihin sekä muihin sosiaalipalveluihin;
- hyvin toteutettu arviointi- ja seurantajärjestelmä.<sup>21</sup>

Seuranta ja arviointi ovat keskeisiä vaikuttavuuden arvioinnin ja parantamisen kannalta. Yleensä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä ei seurata ja arvioida. Arviointikulttuurin

<sup>20</sup> Ks. julkisia työvoimapalveluja käsittelevä temaattinen tietosivu.

<sup>21</sup> EAPN: Fighting for a Social Europe Free of Poverty:  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>

kehittäminen on tärkeää, ja sitä voidaan edistää eri tekijöillä. Näitä ovat esimerkiksi poliittinen sitoutuminen näyttöön perustuvaan päätöksentekoon (ja vastuullisuuteen), arviointia koskevat

lakisääteiset vaatimukset, EU:n rahoituksen ehtona olevat arviointivaatimukset sekä arvioijien kouluttaminen sen varmistamiseksi, että arviointia toteutetaan koko prosessin ajan.

### **Aktiivisen työvoimapolitiikan välineen esittely: Työllistämiskannustimet ja -tuet**

Työllistämiskannustimet ovat tavallisesti kohdennettuja, väliaikaisia ja ehdollisia maksuja tai verojen/sosiaaliturvamaksujen alennuksia, joiden ansiosta työvoima on työnantajille edullisempaa, mikä puolestaan lisää työvoiman kysyntää. Koko EU:ssa kuudennes aktiivisen työvoimapolitiikan menoista käytettiin työllistämiskannustimiin, joita merkittävämpiä menokohteita olivat koulutus ja työmarkkinapalvelut.

Kun työvoiman kysyntä on vähäistä, työllistämiskannustimet voivat olla houkutteleva väline työllisyyden tukemiseksi samalla, kun niillä voidaan parantaa erilaisten heikommassa asemassa olevien ryhmien työllistävyyttä. Tämän vuoksi ja koska julkisen talouden liikkumavara oli monissa jäsenvaltioissa vähäinen, nuorisotakuun perustamisesta annettussa neuvoston suosituksessa (2013) esitettiin kohdennettuja ja hyvin suunniteltuja palkka- ja työhönottotukia, kun taas pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille annettussa neuvoston suosituksessa (2016) suositeltiin rahoituskannustimien, kuten rekrytointitukien ja sosiaalivakuutusmaksujen alennusten, keskittämistä työmarkkinoille integroitumista tukeviin järjestelmiin.

Jos työllistämiskannustimet eivät ole hyvin suunniteltuja, ne saattavat kuitenkin johtaa julkisten varojen tuhlaamiseen, erityisesti jos tuetut työpaikat olisi luotu/säilytetty ilman tukeakin (mitä kutsutaan 'nollavaikutukseksi') tai jos työnantajat vain palkkaavat/pitävät töissä tiettyjä työntekijöitä toisten sijaan (mitä kutsutaan 'syrjäyttämisaikutukseksi'). Työllistämiskannustimet saattavat myös heikentää tuottavuutta, jos ne kannustavat yrityksiä korvaamaan tuottavimmat työntekijät vähemmän tuottavilla. Jos työpaikkoja luodaan vain tuen keston ajaksi, asianomaisten työntekijöiden työllistävyyttä toki paraneekin, mutta yhteiskunnalle koitua nettohyöty on paljon pienempi tai jopa negatiivinen.

Piirteitä, joiden avulla voidaan maksimoida työllistämiskannustimien hyötyjä, ovat muun muassa seuraavat:

- **Kohdistetaan toimet työttömille, joilla on vähäiset työnsaantimahdollisuudet** (esimerkiksi pitkäaikaistyöttömille nollavaikutuksen riskin välttämiseksi), mutta myös ryhmille, joiden avulla tuottavuutta voidaan mahdollisesti parantaa huomattavasti (esimerkiksi nuorille, joilla ei ole työkokemusta ja jotka eivät ole pystyneet löytämään työtä tietyn ajan kuluessa).
- **Varmistetaan, että tuettu jakso parantaa työntekijän tuottavuutta** esimerkiksi tehokkaan koulutuksen ja valmennuksen avulla.
- **Otetaan käyttöön ehdot, jotka lisäävät sen todennäköisyyttä, että työsuhde jatkuu tuetun jakson päätyttyä** (esimerkiksi tarkistetaan, että tuensaaja työskentelee yhä yrityksessä tietynä ajankohtana tuen päättymisen jälkeen ja/tai että yrityksen työpaikkojen brutto- tai nettomäärä kasvaa).
- **Seurataan ja arvioidaan** tuettuja yrityksiä ja niiden työhönottokäytäntöjä sekä tuensaajatyöntekijöitä **säännöllisesti**.

#### **Asiaan liittyvää kirjallisuutta:**

Brown, A. (2015), "Can hiring subsidies benefit the unemployed?" IZA World of Labor 2015; Euroopan komissio (2014). "Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies

in Europe”, Euroopan työllisyyden seurantakeskus; HoPES (2013), “HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies – A response from the European Network of Heads of Public Employment Services to calls for action agreed at the Berlin Conference on Youth Employment on 3 July 2013”.

Julkisen talouden vakauttamistoimenpiteiden vuoksi julkisessa taloudessa on vain vähän liikkumavaraa ja kaikkiin julkisiin menoihin kohdistuu paineita. Siksi olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että etusijalle asetetaan kasvuystävälliset menot. Tämä käsittää tarvittaessa julkisten työvoimapolitiikan ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kattavuuden laajentamisen, mutta myös niiden vaikuttavuuden parantamisen erityisesti tuen asianmukaisen kohdentamisen ja yksilöllistämisen avulla.

#### 4. POLITIIKAN TILANTEEN RISTIINTARKASTELU

EU:n käytäntö osoittaa, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimista tulee yhä moninaisempia, koska niitä räätälöidään yksilöllisten tarpeiden mukaan. Lisäksi työhön käytettävissä oloon ja molemminpuolisiin velvoitteisiin liittyvien vaatimusten noudattamista painotetaan aiempaa enemmän. Tämä tarkoittaa sitä, että etuuksien saajien odotetaan hakevan työtä ja parantavan työllistävyyttään saamiensa etuuksien vastineeksi ja heidän toimiaan seurataan. Viime vuosina jäsenvaltiot ovat pitäneet yhä tärkeämpänä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden sekä etuuksien hallinnoinnin ja työnteon kannattavaksi tekemisen välistä tehokasta koordinaatiota, jotta aktivointistrategioita voidaan toteuttaa johdonmukaisesti.

Tuen räätälöiminen yksilöllisiin tarpeisiin edellyttää usein palvelujen parempaa koordinaatiota organisaatioiden välillä. Tätä varten jäsenvaltiot sopivat neuvoston suosituksessa perustavansa keskitetyn yhteyspisteen pitkäaikaistyöttömiä varten. Tietojen vaihto ja järjestelmien yhteentoimivuus ovat ratkaisevan tärkeitä palvelujen tehokkaan tarjoamisen kannalta. Joissakin maissa on edistytty keskitetyn asiointipisteen käyttöönotossa hyvin, toisissa taas ollaan vasta ottamassa ensimmäisiä askelia palvelujen tarjonnan koordinoimiseksi eri organisaatioiden välillä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttaminen on edelleen haastavaa

joissakin jäsenvaltioissa. Julkisten työvoimapolitiikoiden on i) parannettava vaikuttavuuttaan ja tehokkuuttaan sen varmistamisessa, että työnhakijat löytävät työpaikkoja helpommin; ja ii) tehtävä tämä mahdollisimman alhaisin kustannuksin. Useissa jäsenvaltioissa julkiset työvoimapolitiikat voisivat yhä tarjota vielä paremmin yksilöllistettyjä ja kohdennettuja palveluja. Näitä kysymyksiä on käsitelty (tosin eriaikaisesti) maakohtaisissa suosituksissa, joita on annettu useille jäsenvaltioille viime vuosina osana talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon sisältyvää seuranta-

Useat maat esimerkiksi tekevät pitkäaikaistyöttömille annettavaa tukea entistä yksilöllisemmäksi neuvoston suosituksen mukaisesti. Siinä esitetään, että tehdään työllistymissopimus, joka räätälöidään pitkäaikaistyöttömän erityistarpeisiin ja jossa eritellään selkeästi sekä työttömän että tukea antavien elinten oikeudet ja velvoitteet. Toisissa maissa on ulkoistettu pitkäaikaistyöttömien työvoimapolitiikka, toisissa maissa taas on lisätty pitkäaikaistyöttömien koulutusta.

Bulgariassa toteutettiin toimia, joilla pyrittiin parantamaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kohdentamista sekä työllisyys- ja sosiaalipalvelujen integrointia vähäosaisten ryhmien osalta. Toimenpiteellä kannustetaan palkkaamaan pitkäaikaistyöttömiä työllisyyden edistämislain 55 pykälän c kohdan mukaisesti ja valtion talousarviosta rahoitettavan pitkäaikaistyöttömien koulutusta ja työllistämistä koskevan ohjelman puitteissa. Kohderyhmä käsittää jopa 2 900 pitkäaikaistyöttömiä, ja aloitteeseen käytetään yhteensä 4,6 miljoonaa euroa.

Tanskassa on käynnistetty työpaikka-avustusohjelma, jolla pyritään kannustamaan pitkäaikaistyöttömiä ottamaan vastaan työtä. Työpaikan vastaanottavat pitkäaikaistyöttömät voivat saada verottoman työpaikka-avustuksen, joka on 10 prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 2 500 Tanskan kruunua (336 euroa) kuukaudessa. Avustus

voidaan myöntää enintään 18 kuukauden ajaksi, joten avustuksen kokonaismäärä henkilöä kohti voi olla enintään 45 000 Tanskan kruunua (6 053 euroa). Avustusohjelma on lyhytaikainen aloite, jonka on määrä kestää kaksi vuotta (1.huhtikuuta 2017–1. huhtikuuta 2019).

Virossa kauden 2017–2020 työmarkkinaohjelma sisältää työttömyysvakuutuskassan varauksen, jonka varoilla tarjotaan aktiivisia toimenpiteitä työttömyyden ehkäisemiseksi. Näitä ovat toimenpiteet, joilla tuetaan osallistumista muodolliseen koulutukseen, koulutusseteleitä ja työnantajille koituvien koulutuskustannusten korvaamista. Toimenpiteet kohdistetaan vielä työmarkkinoilla oleville henkilöille. Pääkohderyhminä ovat henkilöt, joilla ei ole ammattipätevyyttä, henkilöt, joiden koulutus ja osaaminen ovat vanhentuneet, henkilöt, joiden viron kielen taito on heikko, yli 50-vuotiaat ja henkilöt, jotka tarvitsevat uuden työpaikan terveyssyistä.

Ranskassa on laadittu suunnitelma 500 000 työnhakijan lisäkoulutuskurssien rahoittamista varten. Tähän mennessä hanke on johtanut lähes 1,1 miljoonaan koulutustoimeen aloilla, joilla on myönteiset työvoima- ja talousnäkyvät. Noin 28 prosenttia koulutuksesta kohdistettiin heikosti koulutetuille, 29 prosenttia nuorille ja 20 prosenttia

pitkäaikaistyöttömille. Suunnitelmaa toteuttavat aluevaltuustot, jotka edustavat Ranskassa ammatillisesta koulutuksesta valtion ja alueiden välisten sopimusten perusteella vastaavaa paikallishallinnon tasoa. Sopimusten mukaan alueet päättävät ehdotettavasta koulutuksesta ja julkiset työvoimapalvelut tarjoavat koulutuskurssit työnhakijoille. Suunnitelman kestoja jatkettiin vuoden 2017 ensimmäiselle puoliskolle.

Lisäksi Portugalissa on käynnistetty toimenpide, jolla autetaan työttömiä saamaan vakituinen työpaikka. Toimenpiteessä keskitytään heikommassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten nuoriin, pitkäaikaistyöttömiin ja ikääntyneisiin työntekijöihin. Tällä uudella toimenpiteellä tukea myönnetään määräaikaisen työpaikan saamista varten vain **poikkeustapauksissa** (esimerkiksi hyvin heikossa asemassa oleville ryhmille, kuten pakolaisille ja vankilasta vapautuneille). Ohjelmalla tuetaan myös määräaikaisten työsopimusten muuttamista vakituisiksi. Portugalin kansallisessa uudistusohjelmassa vuodelle 2017 on asetettu tavoitteeksi 15 000 työpaikan luominen. Toimenpiteestä on saanut tukea jo yli 10 000 työpaikkaa.

Päiväys: 11.11.2017



## LIITE: TILASTOLLISET INDIKAATTORIT

Taulukko 1 – Naisten ja miesten pitkäaikaistyöttömyysasteet EU:ssa, euroalueella ja eri jäsenvaltioissa vuosina 2015 ja 2016

Sukupuoli:	Naiset		Miehet	
Aika:	2015	2016	2015	2016
EU28	4,5	4,0	4,5	3,9
EA19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Lähde: Eurostat.

**Taulukko 2 – Naisten ja miesten pitkäaikaistyöttömyys (kesto vähintään 12 kuukautta) prosentteina kokonaistyöttömyydestä (%)**

Sukupuoli:	Naiset		Miehet	
Aika:	2015	2016	2015	2016
EU28	47,6	46,2	48,6	46,7
EA19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Lähde: Eurostat.