

14.10.2015

Asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä ja tasa-arvo valiokunnalle

Kari Hämäläinen, VATT

Kolme faktaa nuorisotyöttömyydestä

- (i) Nuorten työttömyysaste on suhdanneherkempi kuin aikuisväestön työttömyysaste. IMF arvioi Suomessa yhden prosenttiyksikön BKT muutoksen olevan -0.2 prosenttiyksikköä aikuisten työttömyysasteessa ja -0.7 prosenttiyksikköä nuorten työttömyysasteessa [1].
- (ii) Nuorten työttömyyskokemukset ovat aikuisväestöä yleisempiä ja työttömyysjaksot lyhyempiä. Vuonna 2014 päättyneiden työttömyysjaksojen kesto oli noin 10 viikkoa ikäryhmässä 15–24 ja 21 viikkoa ikäryhmässä 45–54.
- (iii) Virallinen työttömyysaste on heikko mittari nuorten työmarkkinaongelmien vertailuille [2]. Viralliset nuorten työttömyysasteet ovat Suomessa korkeita: ikäryhmässä 15–19 lähes 30 prosenttia ja ikäryhmässä 20–24 lähes 17 prosenttia. Vertailukelpoisempi mittari huomioi kaksi seikkaa: oppilaitosmuotoisissa maissa opiskelijat eivät kuulu työvoimaan ja työvoimatutkimuksessa täysiaikaiset opiskelijat luetaan työttömiksi, jos he etsivät esimerkiksi kesätöitä. Eri maiden koulutusjärjestelmien erot voidaan huomioda suhteuttamalla ei-opiskelevien työttömien lukumäärä ikäryhmän populaatioon. Nämä luvut ovat Suomessa yo. ikäryhmissä noin 3 prosenttia ja 6 prosenttia. Ei-opiskelevien työttömien osuudet ovat selvästi alle EU27 keskiarvon ja varsin lähellä Saksan vastaavia lukuja.

Lausunto

Taloukasvu on tehokkain tapa alentaa nuorisotyöttömyyttä. Julkisen vallan mahdollisuudet ovat huomattavasti rajatumpia. Valtion talousarviossa sekä Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmaksi on lukuisia kohtia, jotka kohdistuvat myös nuoriin. Lausunni nostan esille kolme näihin asiakirjoihin sisältyvää kohtaa.

A. Nuorisotakuu yhteisötakuun suuntaan

Hallitus ei ole vielä tarkentanut, mitä tämä tosiasiallisesti tarkoittaa. Selvää lienee kuitenkin se, että nuorisotakuun rahoitus vähenee. Vaikutusten hahmottamista vaikeuttaa se, että viimeisimmästä nuorisotakuusta ei ole olemassa syy-seuraussuhteen selvittävää vaikutusarviota, joka erotelisi Nuorisotakuun vaikutukset heikon suhdannetilanteen vaikutuksista. Lausunnon arvio perustuukin vuonna 2005 voimaan tulleen Nuorten yhteiskuntatakuun arviointitutkimukseen [3]. Vertailu on mielekäs, koska Nuorten yhteiskuntatakuu sisälsi useimmat Nuorisotakuun olennaiset piirteet, kuten mm. varhaisen puuttumisen, osittaisen koulutustakuun, kolmen kuukauden rajan aktiivitoimille sekä takuun aktivoinnista. Tulostemme perusteella nuorten yhteiskuntatakuun positiivi-



set vaikutukset jäivät pienehköiksi ja kohdentuivat ainoastaan ammatillisen toisen asteen koulutuksen hankkineisiin työttömiin nuoriin. Pelkän peruskoulun varassa olevia nuoria työttömiä nuorten yhteiskuntatakuu ei auttanut työllistymään tai kouluttautumaan eikä myöskään vähentänyt heidän toimeentulotuen tarvettaan.

Miksi näin tapahtui? Selitys on se, että pelkän peruskoulun varassa olleita nuoria aktivoitiin voimakkaasti työttömyyden alkutaipaleella jo ennen yhteiskuntatakuuta. Nuorten yhteiskuntatakuun sovittaminen olemassa olevaan järjestelmään johti siihen, että aktivointi lisääntyi ainoastaan ammatillisen koulutuksen omaavilla nuorilla työttömillä.

Aiempaan tutkimukseen pohjautuen nuorisotakuun rahoituksen pienentämisellä ei ole välttämättä dramaattisia vaikutuksia nuorille. Aktivointia ei ole kuitenkaan syytä täysin lopettaa.

Järjestelmää kyettäneen tehostamaan suuntaamalla oikeat aktivointitoimet, oikeaan aikaan, oikeille nuorille. Haasteena tässä on kuitenkin se, ettei Suomessa ole pyritty systemaattisesti mahdollistamaan aktivointitoimien itsenäisten syy-seuraussuhteiden arviointia. Asia olisi joissain tapauksissa helppo korjata pienillä palveluprosessin muutoksilla, jotka mahdollistaisivat aktivoitavia nuoria vastaavan vertailuryhmän muodostamisen.

B. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahaan kohdentuvat säästöt

Henkilökohtaisen työvoimaneuvonnan jo pitkään kestänyt vähentyminen on huolestuttavaa. Palveluita on enenevässä määrin siirretty verkkoon, mikä vähentää työttömyysturvajärjestelmään olennaisesti kuuluvaa neuvontaa ja valvontaa. Nuorten kohdalla neuvonta ja valvonta ovat oletettavasti vieläpä erityisen tärkeitä. Suomessa palvelun tehostamisen työllisyysvaikutuksista ei ole todellisen syy-seuraussuhteen selvittävää näyttöä. Muista Pohjoismaista löytyy kuitenkin huolellisesti toteutettuja kokeiluja. Esimerkiksi Tanskassa tehdyssä kokeilussa tutkittiin työnvälityksen tehokkuutta siten, että satunnaistettiin osa työttömistä intensiivisemmän palvelun pariin. Koska kyseessä oli satunnaistettu kokeilu, voidaan olla varmoja siitä, että koe- ja vertailuryhmä vastaavat kaikilla tavoin toisiaan. Tulokset osoittivat intensiivisen palvelun merkittävät työllisyysvaikutukset: työllistymisaste oli 30 prosenttia korkeampi koeryhmässä [4]. Tätä taustaa vasten on hyvin todennäköistä, että työvoimaneuvojan ja työttömän henkilökohtaisten tapaamisten vähentäminen kasvattaa työttömyyttä.

C. Työvoimapolitiittisen koulutuksen hankintaan varattua rahoitusta, siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle

Suomessa viimeisimmät työvoimakoulutuksen vaikutusarvioinnit, joissa on edes jotenkin pyritty arvioimaan työvoimakoulutuksen ja työllistymisen välistä syy-seuraussuhdetta, on tehty 1990-luvun aineistoilla. Muualla aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta on kuitenkin tutkittu ja näistä tutkimuksista on tehty loistavia yhteenvetoartikkeleita [5]. Viimeisimmän yhteenvetoartikkelin 200 tutkimuksesta jo viidennes perustuu satunnaistettuihin tutkimusasetelmiin, joten tuloksia voidaan pitää myös hyvin luotettavina [6]. Näiden meta-analyyysien perusteella työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset ovat lyhyellä aikavälillä vähäisiä. Pidemmällä, yli kahden vuoden tarkasteluajanjaksolla työvoimakoulutus osoittautuu kuitenkin yhdeksi tehokkaimmista aktiivisen työvoimapolitiikan muodoista. Tätä taustaa vasten on toivottavaa, ettei rahoituksen siirto hallinnonalojen välillä katkaise ammatillisen työvoimakoulutuksen ja työmarkkinoiden välistä yhteyttä.



Lähteet:

- [1] Banerji-Saksonovs-Lin-Blavy (2014): Youth unemployment in advanced economics in Europe: Searching for solutions, IMF Staff Discussion Note.
- [2] Hämäläinen-Tuomala (2013): Faktaa nuorisotyöttömyydestä, VATT Policy Brief 2-2013.
- [3] Hämäläinen-Hämäläinen-Tuomala (2014): The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe?, VATT working paper 60.
- [4] Graversen-van Ours (2008): How to help unemployed find jobs quickly; experimental evidence from a mandatory activation program, Journal of Public Economics, 92, 684-695.
- [5] Card-Kluve-Weber (2010): Active labour market policy evaluations: A meta-analysis, Economic Journal, 120, F425-F477.
- [6] Card-Kluve-Weber (2015): What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, NBER working paper 21431.

Jakelu

Tiedoksi