

Tutkimuksia julkisten työvoimapalveluiden roolista työmarkkinoiden kohtaannossa

Jussi Huuskonen

Työmarkkinoilla on kohtaanto-ongelma, kun avoimia työpaikkoja ja työttömiä työnhakijoita on tarjolla, mutta työnantajat eivät löydä sopivia työntekijöitä eivätkä työnhakijat sopivia työpaikkoja. Kohtaanto-ongelmien seurauksena työttömyys voi pysyä korkealla tasolla ja avoimia työpaikkoja jäädä täyttämättä. Julkiset työvoimapalvelut tarjoavat työnvälityspalveluita sekä aktiivointipalveluita, jotka voivat tehostaa kohtaantoa. Väitöskirjani tarjoaa uutta empiiristä tietoa julkisten työvoimapalveluiden vaikutuksista. Väitöskirja koostuu johdantoluvusta sekä kolmesta tutkimusartikkelista. Tutkimuksissa on käytetty Tilastokeskuksen ja Työ- ja elinkeinoministeriön kattavia mikrotason rekisteriaineistoja.

Työttömien haastatteluilla positiivisia työllisyysvaikutuksia

Ensimmäisessä tutkimuksessa (Huuskonen 2023) tutkin TE-toimistojen työttömille työnhakijoille tekemien haastattelujen vaikutuksia. Haastatteluissa selvitetään työttömän työnhaki-

jan tilannetta, tarjotaan neuvontaa sekä laaditaan työllistymissuunnitelma. Haastattelut ovat samalla sekä työnhaun tukea että työnhaun valvontaa. Haastattelut ovat pakollisia, ja niiden tai sovitun työllistymissuunnitelman laiminlyönti aiheuttaa työnhakijalle työttömyysturvan maksun keskeyttämisen määräajaksi.

Työnhaun tuella on havaittu olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia varsinkin silloin, kun siihen yhdistyy säännöllinen työnhaun valvonta (Card ym. 2018). Toisaalta muutamissa tutkimuksissa on havaittu merkittäviä syrjäytysvaikutuksia ilman työnhaun tukea jääneisiin työnhakijoihin (Crepon ym. 2013; Gautier ym. 2018). Tämä tarkoittaa sitä, että työnhaun tuki on edistänyt sitä saaneiden työttömien työllistymistä, mutta samalla vaikeuttanut ilman tukea jääneiden työttömien työllistymistä. Tukitoimien kokonaisvaikutukset yliarvioidaan, kun verrataan tukea saaneita henkilöitä ilman tukea jääneisiin. Siten työnhaun tuen tehokkuus on mahdollisesti yliarvioitu useissa tutkimuksissa. Tutkimuksessani analysoin haastattelujen kokonaisvaikutusta siten, että syrjäytysvaikutukset on huomioitu.

Kirjoitus perustuu Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulussa 25.8.2023 tarkastettuun taloustieteen väitöskirjaan ”Essays on the role of public employment services in labour market matching”. Vastaväittäjänä toimi tutkimusprofessori Tomi Kyyrä (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus) ja kustoksena professori Jaakko Pehkonen (Jyväskylän yliopisto). Väitöskirja on julkaistu sähköisenä osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9705-2>

Vuoden 2017 politiikkauudistus lisäsi TE-toimistojen työttömille tekemien haastattelujen määrää merkittävästi. Ennen uudistusta alle 20 prosenttia työttömistä oli haastateltu edellisen kolmen kuukauden aikana, kun uudistuksen jälkeen vuonna 2017 haastateltujen osuus nousi yli 50 prosenttiin. Artikkelissani käytän Coxin regressiomallia sekä *difference-in-differences* -menetelmää, jossa hyödynnän alueellista vaihtelua haastattelujen todennäköisyydessä. Tutkimuksessa käytetty aineisto koostui vuosina 2015–2017 TE-toimistoihin työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneista henkilöistä, joiden työttömyyttä edelsi työsuhde.

Tulosten mukaan tiheämmin toteutetut haastattelut edistivät työttömien työllistymistä sekä osallistumista TE-toimistojen aktivointipalveluihin. Työllisyysvaikutukset olivat voimakkaimpia 25–34 -vuotiailla sekä matalasti koulutetuilla ja palvelualojen työnhakijoilla. Vaikutukset aktivointipalveluihin osallistumiseen olivat voimakkaimmat korkeakoulutetuilla sekä iäkkäämmillä työnhakijoilla. Havaitut positiiviset työllisyysvaikutukset olivat suuruusluokaltaan pienempiä kuin tutkimuksissa, jotka eivät ole huomioineet syrjäytysvaikutuksia ilman työnhaun tukea jääneiden työttömien työllistymiseen. Tulosten suuruusluokkaan saattoi osaltaan vaikuttaa myös muutokset haastattelujen laadussa.

Työtarjoukset edistävät avointen työpaikkojen täyttämistä

Toisessa tutkimuksessa selvitän TE-toimistojen työttömille työnhakijoille tekemien työtarjousten vaikutusta avointen työpaikkojen täyttymiseen. TE-toimiston tekemä työtarjous tarkoittaa kehotusta hakea tiettyä avointa työpaikkaa. Työtarjoukset ovat työnhaun tukea mutta ne si-

säلتävät myös työnhaun valvontaa, sillä hakematta jättäminen ilman pätevää syytä johtaa työttömyysturvan lakkauttamiseen määräajaksi.

Aiemmat tutkimukset ovat keskittyneet siihen, miten työtarjoukset vaikuttavat työttömiin työnhakijoihin. Työtarjouksilla on havaittu positiivisia työllisyysvaikutuksia (Van den Berg ym. 2019). Työtarjoukset voivatkin auttaa työnhakijoita löytämään nopeammin sopivia työpaikkoja. Toisaalta on havaittu, että työtarjouksia on seurannut työllistymiset matalalappkai-empimpiin ja lyhytkestoisempiin työsuhteisiin (Van den Berg ym. 2019). Muutamissa tutkimuksissa työtarjouksilla ei ole havaittu positiivisia vaikutuksia. Van Bellen ym. (2019) mukaan työnantajat kokevat, että työtarjouksen perusteella hakeneilla työnhakijoilla on muita hakijoita heikompi motivaatio.

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma vuonna 2014 lisäsi tehtyjen työtarjousten määrää merkittävästi. Uudistuksen jälkeen työtarjousten määrä suhteessa avoimiin työpaikkoihin lisääntyi paljon joillakin työssäkäyntialueilla, kun taas joillakin muilla alueilla määrä ei juurikaan muuttunut. Tutkimuksessani hyödynnän uudistuksen aiheuttamaa alueellista vaihtelua sekä *difference-in-differences* -menetelmää. Käytetty aineisto koostui vuosina 2011–2015 TE-toimistoille ilmoitetuista avoimista työpaikoista.

Tutkimustulosten mukaan avoimien työpaikkojen täytyminen tehostui alueilla, joissa työtarjousten määrä suhteessa avointen työpaikkojen määrään lisääntyi eniten. Siten työtarjoukset voivat auttaa työnantajia avointen työpaikkojen täyttämässä sekä nopeuttaa rekrytointia. Työtarjousten ansiosta työnantajat voivat saada enemmän potentiaalisia hakijoita. Toisaalta tutkimuksessani havaitsin, että työtarjousten voimakas lisääminen heikensi niiden keskimääräistä laatua ja tehokkuutta. Uudistuksen jälkeen

huomattavasti aiempaa pienempi osa työtarjojousista johti avoimen työpaikan täyttymiseen. Lisäksi uudistuksen jälkeen lisääntyivät merkittävästi tapaukset, joissa työnantaja ei hyväksynyt työtarjojousperusteella työpaikkaa hakenutta henkilöä. Aineiston tarkastelu osoittaa, että valtaosa työtarjojousista tehtiin nuorille ja matalasti koulutetuille henkilöille.

Sanktioita vai työtarjojousia pitkäaikaistyöttömille?

Kolmannessa tutkimuksessa tutkin työtarjojousien ja työttömyysturvasanktioiden vaikutuksia pitkäaikaistyöttömiin. Pitkäaikaistyöttömyyden lisääntymisen on todettu olevan yksi merkittävä kohtaannon heikentymiseen liittyvä tekijä (Kroft ym. 2016). Pitkäaikaistyöttömyyteen liittyy monia ongelmia kuten osaamisen heikentymistä sekä taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia (Pissarides 1992). Lisäksi työnantajat näyttävät välttävän pitkäaikaistyöttömien palkkaamista, mikä vaikeuttaa entisestään heidän työllistymistään (Kroft ym. 2013).

Työttömyysturvaa saava henkilö voi saada sanktion, mikäli hän ei noudata velvoitteitaan. Sanktion saaminen tarkoittaa, että työttömyysturvan maksaminen keskeytetään määräajaksi. Työttömyysturvasanktioiden on raportoitu lisäävän työttömien työllistymistä, mutta toisaalta myös siirtymiä työvoiman ulkopuolelle (Abbring ym. 2005; Arni ym. 2013). Sanktion saaneiden henkilöiden on myös havaittu hakeutuvan useammin osa-aikaisiin, lyhempikestoisiin ja matalapalkkaisempiin töihin kuin henkilöt, jotka eivät ole saaneet sanktiota (Van den Berg & Vikström 2014; Arni ym. 2013).

Vuoden 2014 rakenepoliittinen ohjelma lisäsi työtarjojousien lisäksi myös työttömiin työn-

hakijoihin kohdistuvaa valvontaa sekä sanktioiden määrää. Uudistuksen myötä työtarjojousia ja sanktioita osoitettiin henkilöille, jotka tuskin olisivat saaneet niitä ennen vuotta 2014. Tutkimuksessani vertaan vuonna 2014 sanktion saaneita pitkäaikaistyöttömiä kontrolliryhmään, joka ei saanut sanktioita eikä työtarjojousia. Vastaavasti vertaan vuonna 2014 työtarjojousen saaneita pitkäaikaistyöttömiä kontrolliryhmään, joka ei saanut työtarjojousia eikä sanktioita. Vertailtavien ryhmien samankaltaisuus varmistetaan kaltaistamisen (*propensity score matching*) avulla.

Tulosten mukaan työtarjojousen saaminen lisäsi pitkäaikaistyöttömien työllistymisen todennäköisyyttä merkittävästi. Sanktion saaminen puolestaan lisäsi todennäköisyyttä sille, että pitkäaikaistyötön siirtyy työvoiman ulkopuolelle, eli työttömyystuella toimeentulotuelle. Samalla työllistymisen todennäköisyys heikkeni. Lisäksi havaitsin viitteitä siitä, että monet pitkäaikaistyöttömät ovat kannustinloukussa. Tilastollisesti merkittävistä työllisyysvaikutuksista huolimatta työtarjojousilla ja sanktioilla oli vain hyvin pienet vaikutukset pitkäaikaistyöttömien käytettävissä oleviin tuloihin.

Politiikkajohtopäätöksiä

Väitöskirjani tutkimusten pohjalta voidaan tehdä seuraavia politiikkajohtopäätöksiä. Ensinnäkin julkisilla työvoimapalveluilla voidaan vaikuttaa työmarkkinoiden kohtaantoon. Työhaun tuki yhdistettynä työhaun valvontaan tuottaa positiivisia tuloksia. Haastattelujen lisääminen vuonna 2017 tuotti positiivisia työllisyysvaikutuksia sekä tehosti työttömien siirtymistä aktivointipalveluihin. Työtarjojousien määrän lisääminen vuonna 2014 tehosti avointen

työpaikkojen täyttymistä. Pitkäaikaistyöttömille tehdyt työtarjoukset lisäsivät heidän työllistymisen todennäköisyyttään.

Toiseksi kannattaa huomioda, että uudistuksilla voi olla myös negatiivisia vaikutuksia. Vuoden 2017 uudistus heikensi haastattelujen keskimääräistä laatua, ja vuoden 2014 uudistus heikensi työtarjousten keskimääräistä laatua ja tehokkuutta. Haastattelujen osalta on raportoitu, että vuoden 2017 uudistus lisäsi TE-toimistojen työntekijöiden työtaakkaa huomattavasti. Työtarjousten merkittävään lisäyksen seurauksena aiempaa huomattavasti suurempi osa työtarjouksen saaneista työnhakijoista ei täyttänyt työnantajan vaatimuksia.

Lisäksi kannattaa ottaa huomioon, että työnhaun tuella ja valvonnalla ei voida ratkaista kaikkia kohtaanto-ongelmia. Väitöskirjassa tutkitut politiikkatoimet toimivat erityisesti aloilla, joilla on samanaikaisesti sekä työttömiä työnhakijoita että avoimia työpaikkoja. Työvoimapulasta kärsivien alojen kohdalla ongelmana on, että työnhakijoiden ammattitaito ja osaaminen eivät vastaa työn vaatimuksia. Suomessa työvoimapulaa on erityisesti sosiaali- ja terveysaloilla sekä ICT-alalla. Työvoimapulaa voidaan helpottaa lisäämällä työvoimaa sitä tarvitseville aloille koulutuksen ja kansainvälisen rekrytoinnin avulla. Alueellisia kohtaanto-ongelmia voidaan helpottaa tukemalla työvoiman alueellista liikkuvuutta. Lisäksi myös taloudelliset kannusteet vaikuttavat työmarkkinoiden kohtaantoon. □

Kirjallisuus

- Abbring, J., van den Berg, G. ja van Ours, J. (2005), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", *The Economic Journal* 115: 602–630.
- Arni, P., Lalive, R. ja van Ours, J. (2013), "How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit", *Journal of Applied Econometrics* 28(7): 1153–1178.
- Card, D., Kluge, J. ja Weber, A. (2018), "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", *Journal of the European Economic Association* 16(3), 894–931.
- Crepon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. ja Zamora, P. (2013), "Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment", *The Quarterly Journal of Economics* 128(2): 531–580.
- Gautier, P., Muller, P., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2018), "Estimating equilibrium effects of job search assistance", *Journal of Labor Economics* 36(4): 1073–1125.
- Huuskonen, J. (2023), "The Impact of Periodic Interviews on Unemployment Duration: Evidence from the 2017 Finnish Reform", *LABOUR* 37(3): 468–490.
- Kroft, K., Lange, F., Notowidigdo, M. ja Katz, L. (2016), "Long-term Unemployment and the Great Recession: The Role of Composition, Duration Dependence, and Nonparticipation", *Journal of Labor Economics* 34(1): S7–S54.
- Kroft, K., Lange, F. ja Notowidigdo, M. (2013), "Duration dependence and labor market conditions: Evidence from a field experiment", *The Quarterly Journal of Economics* 128(3): 1123–1167.
- Pissarides, C.A. (1992), "Loss of Skill during Unemployment and the Persistence of Employment Shocks", *The Quarterly Journal of Economics* 107(4): 1371–91.

- Van Belle, E., Caers, R., De Couck, M., Di Stasio, V. ja Baert, S. (2019), “The signal of applying for a job under a vacancy referral scheme”, *Industrial relations* 58(2): 251–274.
- Van den Berg, G. ja Vikström, J. (2014), “Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality”, *The Scandinavian Journal of Economics* 116: 284–334.
- Van den Berg, G., Hofmann, B. ja Uhlendorff, A. (2019), “Evaluating Vacancy Referrals and the Role of Sanctions and Sickness Absence”, *The Economic Journal* 129: 3292–3322.