

# Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistyvyyden parantamispyrkimysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua

*Simo Aho*

## ABSTRACT

This article pursues to provide answers to the following questions: Why is the measured average net impact of active labour market policies (ALMPs) at the micro-level typically low? Why are ALMPs widely implemented, although their impact seems to be generally low?

The author argues that ALMPs are usually poorly targeted and too widely implemented, which leads to a low average employment impact. The main reasons to this are that ALMPs have several additional, more or less informal and sometimes controversial, goals, such as to prevent social exclusion, provide incentives to work and legitimate the prevailing "employment regime". Additionally, targeting ALMPs accurately is a very difficult task. Under the current conditions of "universal participation", a conventional impact measurement is only partially valid because adequate control groups are difficult or often impossible to construct. Under these conditions, evaluation inevitably produces results that show a low average employment impact even when the measures as such are relevant for the improvement of employability (if adequately targeted). In addition to average impacts, the measurement of impact distribution is called for and possibilities to it are discussed.

## JOHDANTO

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat keskeinen osa työllisyyteen ja työmarkkinoiden toimivuuteen vaikuttamaan pyrkivää politiikkaa Suomessa ja muissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Toimenpiteisiin osoitetaan erittäin huomattavia resursseja, ja on luonnollisesti kiinnostavaa mitkä ovat niiden vaikutukset. Toimenpiteillä voi olla vaikutuksia sekä kansantalouden ja työmarkkinoiden tasolla että osallistuvien ja osallistumattomien yksilöiden kannalta (Calmfors & al 2002, 16-24; European Commission 2006, 133-134). Tässä artikkelissa tarkastelen toimenpiteiden (lähinnä yksilötasoisista) vaikuttavuutta ja sen mittaamista koskevia keskeisiä kysymyksiä.

Aktiivisen työvoimapolitiikkaan luetaan myös kaikille työnhakijoille ja työnantajille suunnatut palvelut, mutta sivuutan ne ja tarkastelen lähinnä työvoimakoulutus- ja työllistämistoimenpiteitä, jotka on kohdistettu valikoivasti työttömiin ja työttömyysuhan alaisiin, keskeisimpänä julkilauttuna tavoitteena osallistujien työllistyvyyden lisääminen.

Arviointitutkimusten mukaan näiden toimenpiteiden nettovaikuttavuus on mikrotasolla keskimäärin varsin vaatimaton, monesti olematon ja joskus jopa negatiivinen.<sup>1</sup> Lähtökohtanani onkin seuraava kysymys: miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus näyttää jatkuvasti ja melkein kaikkialla tutkimusten mukaan olevan

keskimäärin alhainen?

Toinen kysymykseni on, miksi toimenpiteitä jatkuvasti järjestetään runsaasti, vaikka ne eivät näytä olevan tehokkaita työllistyvyyden edistämisessä?

Lisäksi tarkastelen toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin olennaisia ongelmia. Pyrin osoittamaan, että konventionaalisen nettovaikeuttavuustutkimuksen merkitys toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin ja parantamispyrkimysten kannalta jää melko rajoitetuksi, koska "universaalin osallistumisen" oloissa metodiseen pätevyyteen ja luotettavuuteen pyrkivä vaikuttavuustutkimus on voinut kohdistua vain melko pienen osaan toteutettuja toimenpiteitä, ja koska tieto toimenpiteiden keskimääräisestä vaikuttavuudesta ei kerro paljoakaan niiden kohdistamisen osuvuudesta eikä ole suureksi hyödyksi sen parantamisessa.

Lopuksi pohdin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistamisen, mitoituksen ja vaikuttavuuden arvioinnin parantamisen tarpeita ja mahdollisuuksia.

## MITEN VAIKUTTAVUUTTA ON MITATTU?

Kansainvälisesti vaikuttavuustutkimusta ovat hallinneet erityisesti ekonometrikot. Arvioinnin paradigmaattisena perustana on tällöin ollut Nobelin palkinnon ansioistaan vaikuttavuustutkimuksen kehittäjänä saaneen amerikkalaisen taloustieteilijän Heckmanin määritelmä vaikuttavuuden arvioinnin ongelmasta: Mikä on intervention (työvoimapolitiittisen toimenpiteen) vaikutus sen tavoitteen toteutumiseen verrattuna tilanteeseen, jossa toimenpidettä ei olisi toteutettu? (Heckman & al 1999).<sup>2</sup>

Kun tavoitteen (työllistymisen) toteutumiseen vaikuttavat merkittävästi arvioinnin kohteena olevan intervention (työvoimapolitiittinen toimenpide) lisäksi monet muutkin seikat (esimerkiksi aikaisempi koulutus ja kokemus, ikä jne.), emme voi päätellä intervention vaikuttavuutta suoraan siitä, onko tavoite toteutunut intervention jälkeen. Vaikuttavuus tarkoittaa sitä, että tavoite on toteutunut nimenomaan toimenpiteen ansioista eikä jostakin siitä riippumattomasta syystä.

Viime kädessä vaikuttavuutta koskeva kysymys on puuttuvan tiedon ongelma: koska kukaan ei voi sekä osallistua että olla osallistumatta toimenpiteeseen, emme voi tehdä havaintoja

saman yksilön kohdalla tavoitteen toteutumisesta sekä intervention jälkeen että tilanteessa, jossa interventiota ei toteutettu. Vaikuttavuustutkimuksen haasteena on siis tavalla tai toisella tuottaa arvio siitä mitä olisi tapahtunut, jos toimenpidettä ei olisi toteutettu, ja verrata tätä siihen, mitä tosiasiassa tapahtui toimenpiteen jälkeen.

Arvioinnin perusongelma on siis sen tilanteen konstruointi, jossa voidaan verrata osallistuneita mahdollisimman samankaltaisiin ei-osallistujiin. Ratkaisuksi on kehitetty kolme vaihtoehtoista päämenetelmää:

**Koeasetelma**, jossa potentiaalisesta kohde-ryhmästä valikoidaan osallistuja- ja vertailuryhmä satunnaisesti. (Englanninkielisessä kirjallisuudessa tähän menetelmään nykyisin viitataan yleensä termillä *randomised trial*, eli "satunnaisesti tuun vertailuun perustuva kokeilu").

**Tilastollinen mallintaminen**, jossa hypoteettisessa matemaattisessa avaruudessa lasketaan osallistumisen vaikuttavuuden estimaatti, kun muut vaikuttavat tekijät on vakioitu.

**Kaltaistaminen**, jossa osallistujaryhmälle muodostetaan jälkepäin potentiaalisesta osallistujaryhmästä tavoitteen toteutumiseen vaikuttavien seikkojen suhteen mahdollisimman samankaltainen vertailuryhmä, joka ei ole osallistunut arvioitavaan toimenpiteeseen.

Näistä koeasetelmaa pidetään yleisesti ihanteellisena ja luotettavana arviointimenetelmänä, mutta ongelmana on, että käytännössä siihen perustuvia vaikuttavuusmittauksia on voitu harvoin toteuttaa erityisesti Euroopassa; Pohjois-Amerikassa koeasetelmaan perustuvia vaikuttavuustutkimuksia on melko paljon toteutettu (Hämäläinen & Uusitalo 2005; Kluve & al. 2005).

Kaltaistamismenetelmien keskeisimpänä ongelmana on aineiston riittävyys: onko kaikista toimenpiteisiin valikoitumiseen ja työllistyvyyteen merkittävästi vaikuttavista seikoista tietoa (havaitsemattoman valikoitumisen ongelma) ja onko aineiston koko tarpeeksi suuri, jotta voidaan määrittää riittävä vertailupopulaatio, joka on aidosti samankaltainen kuin osallistujaryhmät, mutta ei ole osallistunut toimenpiteisiin. Tutkimusryhmäni toteuttamissa vaikuttavuusmittauksissa ongelmana on ollut juuri käytössä olleen otosaineiston riittävyys. Tuoreimmassa (Aho 2009) mittauksessa kokeiliin vertailuryhmien muodostamista kahden eri kaltaistamismenetelmän avulla, mutta täysin tyydyttävä kaltaistaminen osoittautui

aineiston rajoissa mahdolliseksi, vaikka käytävissä oleva aineisto oli erittäin suuri.

Myös tilastollisessa mallintamisessa ongelmanna on, ettei kaikista valikoitumiseen vaikuttavista seikoista yleensä ole tietoja, ja esimerkiksi muuttujien jakaumaoletukset eivät täyty (Hämäläinen & Uusitalo 2005, 6-11). Koeasetelmassa tätä ongelmaa ei periaatteessa ole, koska osallistuja- ja vertailuryhmät valitaan satunnaistamalla, jolloin tietoja kummankaan ryhmän ominaisuuksista ei tarvita.

Kansainvälisesti ja varsinkin Euroopassa on viime vuosina suosittu kaltaistamismenetelmiä, kun niiden edellyttämiä laajoja (usein rekisteripeustaisia) aineistoja on tullut saataville; samalla kaltaistamismenetelmien metodologiaa on jatkuvasti ja huomattavasti kehitetty (Kluve & al. 2005). Tilastollinen mallintaminen on jäänyt pois muodista - ilmeisesti koska menetelmän aineistolle asettamia vaatimuksia on usein vaikeampi täyttää ja arviointitulosten ymmärtäminen (ilman tutkijakoulutusta) on työläämpää kuin kaltaistamismenetelmiä sovellettaessa.<sup>3</sup>

### **MIKSI TYÖVOIMAPOLIITTISTEN TOIMENPITEIDEN VAIKUTTAVUUS ON TUTKIMUSTEN MUKAAN KESKIMÄÄRIN ALHAINEN?**

Ensinnä mieleen tuleva vastaus yllä esitettyyn kysymykseen on, että toimenpiteet ilmeisesti ovat keskimäärin kehoja eivätkä siis ole omiaan edistämään osallistujien työllistyvyyttä. Väitän kuitenkin että ongelma ei ole toimenpiteiden laadussa.

Ilmeisesti työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat pääsääntöisesti asianmukaisia. Yleensä työllistämistuella työhön sijoitettujen työpaikat ovat mielekkäitä ja kartuttavat työmarkkinoilla relevanttia kokemusta, ja työvoimakoulutus on laadultaan täysin kelvollista. Esimerkiksi tutkimusryhmäni vuonna 2003 työttömänä olleita koskevassa kyselytutkimuksessa selvä enemmistö toimenpiteisiin osallistuneista piti niitä hyödyllisinä (Aho ym. 2005, 100-102) ja samaten työvoimakoulutuksen palautejärjestelmän tuottaman tiedon mukaan enemmistö on varsin tyytyväinen saamansa koulutuksen laatuun, ja laatu on ollut paranemaan päin (Hällström 2008). Myös monet tapaustutkimukset ja toimenpiteiden laadulliset arvioinnit ovat tuottaneet myönteisiä tuloksia, vaikka niissä ei olekaan voitu mitata vaikuttavuutta suhteessa

vertailuryhmään. Sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät voi edistää ylipäänsä kenenkään työllistyvyyttä, on kaikista toimenpiteistä ilmeisesti vain hyvin pieni osa, vaikka huhujen ja yleisönosastokirjoitusten perusteella sellaisiakin ilmeisesti esiintyy. Luultavasti joiakin ajankohtina joissakin paikoissa on järjestetty kehoja toimenpiteitä, mutta en pidä uskottavana sitä mahdollisuutta, että pääosa toimenpiteistä olisi voinut eri ajankohtina ja eri maissa jatkuvasti olla huonosti järjestettyjä.

Toimenpiteiden puolustukseksi esitetään toisinaan myös, että vaikuttavuustutkimuksen menetelmät eivät ole luotettavia ja todellinen vaikuttavuus on parempi kuin tutkimukset näyttävät osoittavan (vrt. esim. Aho 2002). Onkin totta, että vaikuttavuustutkimuksia on usein toteutettu menetelmillä, joiden luotettavuudesta voi esittää perusteltuja epäilyksiä, ja eri menetelmillä eri ajankohtina on toisinaan saatu saman toimenpiteen vaikuttavuudesta varsin erilaisia tuloksia (Hämäläinen ym. 2007; Hämäläinen & Uusitalo 2005, 11-28; Kluve & al. 2005). Toisaalta vaikuttavuustutkimuksen menetelmät ovat viime vuosina huomattavasti edistyneet, ja lukuisissa eri maissa ja eri menetelmillä toteutettujen tutkimusten tulokset ovat suurilta linjoiltaan yhdenmukaisia siinä, että yleensä ja keskimäärin vaikuttavuus jää alhaiseksi (Kluve & al. 2005). Suomessa toteutettu koeasetelman ja kaltaistamisen tulosten vertailu työnhakukoulutuksen kohdalla näyttäisi osoittavan, että jälkimmäinen menetelmä jonkun verran liioitteli vaikuttavuutta (Hämäläinen ym. 2007).

Käsittääkseni keskimäärin heikot vaikuttavuustulokset eivät johdu siitä että toimenpiteet olisivat yleensä huonolaatuisia eivätkä myöskään siitä, että arviointitutkimusten tulokset olisivat laajalti epäluotettavia. Väitän, että syynä on "universaali osallistuminen", jolloin toimenpiteitä kohdistetaan usein melko satunnaisesti ja siis vaikuttavuuden näkökulmasta epätarkoituksenmukaisesti ja liian laajasti, jolloin yleisesti hyväksytyjen periaatteiden mukainen nettovaikuttavuusmittaus tuottaa välttämättä alhaisia keskimääräisiä nettovaikuttavuuslukuja.

## VAIKUTTAVUUDEN KANNALTA RATKAISEVAA ON TOIMENPITEIDEN OSUVA KOHDISTAMINEN

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus ei ole yhtäläinen kaikkien osallistujien kohdalla. Tietty toimenpide voi jonkun yksilön kohdalla olla vaikuttava, mutta sama interventio voi jonkun toisen yksilön kohdalla olla tulokseton. Toimenpiteiden vaikuttavuudessa on olennaisesti kysymys niiden kohdistamisesta: osuvasti kohdistettu toimenpide on vaikuttava, väärin kohdistettu ei ole.

Yksilötason työllisyysvaikuttavuuden kannalta toimenpiteet voidaan kohdistaa kolmella tavalla:

- 1 Osuva kohdistaminen, joka edistää työllistymistä. Tällöin toimenpide on sellainen, joka tarjoaa koulutusta tai/ja kokemusta, joka lisää osallistujan erityistä osaamista tai/ja yleistä "työkuntoisuutta" siten, että hänen työllistyvyytensä avoimille työmarkkinoille aidosti paranee. Toimenpiteen jälkeen hän ennen pitkää saa työpaikan, jota hän ei ilman toimenpidettä olisi saanut.
- 2 Toimenpide on tarpeeton siinä mielessä, että työnhakija olisi joka tapauksessa työllistynyt ennen pitkää (ns. dead weight). Tällöin mahdollisesti jopa viivästetään työllistymistä - työnhakuaktiivisuus yleisesti alenee aikavälillä joka alkaa toimenpiteeseen hakeutumisesta ja kestää kunnes toimenpiteen päätyminen lähenee (vrt. Aho ym. 2005). Osallistunut työllistyy, mutta se ei ole toimenpiteen ansiota. Osallistuminen saattaa jopa viivästyttää työllistymistä ei-osallistumiseen verrattuna.
- 3 Toimenpide on riittämätön - se ei paranna osallistujan yksilöllistä työllistyvyyttä vallitsevassa työmarkkinatilanteessa niin paljon, että hän sen jälkeen työllistyisi avoimille työmarkkinoille. Osallistunut ei työllisty, mutta hän ei olisi työllistynyt myöskään siinä tapauksessa, jos ei olisi osallistunut.

Toimenpiteen sisällön osuvuuden ohella myös ajoituksen osuvuus on tärkeää. Työnhakijoita ei tule ohjata toimenpiteisiin liian aikaisin, jolloin tarpeettoman osallistumisen riski on suuri, mutta ei myöskään liian myöhään, jolloin riskinä on, että toimenpide ei enää olekaan riittävä nostamaan osallistujaa työllistymiskynnyksen yli -

tunnetusti työttömyyden pitkittyminen selvästi vähentää työllistymisen todennäköisyyttä.<sup>4</sup>

Toimenpiteiden osuva kohdistaminen tarkoittaa sitä, että työnhakija osallistuu juuri hänen yksilöllisen tilanteensa kannalta riittävän hyödylliseen toimenpiteeseen oikeaan aikaan.

Toimenpiteen keskimääräinen nettovaikuttavuus ei kerro sitä, kuinka usein ja kenen kohdalla toimenpide on vaikuttava. Keskimääräistä nettovaikuttavuutta kuvaava tunnusluku ilmaisee aina tavalla tai toisella, mikä on toimenpiteestä hyötyneiden ja hyötymättä jääneiden määrän suhde. Syynä siihen, että keskimääräiset nettovaikuttavuustulokset ovat alhaiset, on että toimenpiteitä kohdistetaan liian usein ryhmiin 2 ja 3 verrattuna ryhmään 1. Jos toimenpide kohdistuisi vain ryhmään 1, sen vaikuttavuus olisi 100 prosenttia. Jos toimenpide kohdistuisi vain ryhmään 3, sen vaikuttavuus olisi tasan nolla. Jos osallistuneissa on enemmän ryhmään 2 kuin ryhmään 1 kuuluvia, keskimääräinen nettovaikuttavuus on negatiivinen. Ryhmän 1 (toimenpiteestä hyötynyt) osuus voi siis olla huomionarvoinen, vaikka keskimääräinen nettovaikuttavuus onkin vähäinen tai jopa negatiivinen.

Toimenpiteitä kohdistetaan ilmeisesti liian usein "väärin" henkilöihin. Pidän ilmeisenä, että toimenpiteitä myös yleisesti järjestetään liian paljon suhteessa sen ryhmän kokoon, jota kyseinen toimenpide ajankohtaisessa työmarkkinatilanteessa auttaa. Tällöin toimenpide on vääjäämättä usein tarpeeton tai riittämätön ja keskimääräinen vaikuttavuus alenee.

## MIKSI TOIMENPITEITÄ KOHDISTETAAN EPÄTARKOITUKSEN MUKAISESTI?

Kohdistamisen epätarkoituksenmukaisuus työllisyysvaikuttavuuden kannalta johtuu ainakin suurlta osalta siitä, että toimenpiteitä järjestetään "liikaa" ja niillä on monenlaisia osin implisiittisiä ja jopa keskenään ristiriitaisia tavoitteita (lähemmin tuonnempana). Tällöin ei ole yllättävää, jos huomattavakin osa toimenpiteistä kohdistetaan työllistyvyyden parantamisen kannalta epätarkoituksenmukaisesti. Tarjolla olevat toimenpidepaikat täytetään hakemalla niihin osallistujia, jotka ovat suostuvaisia osallistumaan tai ylipäänsä kuuluvat vähintäänkin potentiaaliseen kohde-ryhmään, paneutumatta siihen onko juuri tämä toimenpide omiaan edistämään heidän myöhem-

pää työllistymistään. Näin ilmeisesti tapahtuu erityisen helposti silloin, kun työhallinnolle asetetaan määrällisiä tavoitteita, joiden mukaan jotakin kohderyhmää on aktivoitava, työllisyysmäärärahat on käytettävä tai työvoimakoulutuspaikat täytettävä! Myös Euroopan Unionin työllisyysstrategiaan on sisältynyt puhtaasti määrällinen tavoite, jonka mukaan aktivointiasteen (toimenpiteeseen osallistujien keskimääräinen osuus työttömien ja aktivointiin osallistujien yhteismäärästä) tulee olla vähintään 20 prosenttia; Suomessa aktivointiaste on kuitenkin jo kauan ollut vähintään tällä tasolla, joten painetta toimenpiteiden volyymin kasvattamiseen EU:n suunnalta ei ilmeisesti ole ollut.

Joidenkin suosittujen koulutustoimenpiteiden kohdalla saatetaan osallistujiksi valita parhaat pyrkijät, jotka työllistyivät luultavasti muutenkin, eikä niitä, jotka selvimmin hyötyisivät koulutuksesta. Yksityiselle sektorille työllistettäessä saatetaan työllistämistukea myöntää, vaikka työllistettävä todennäköisesti saisi vastaavan tai jopa saman työpaikan ilman tukeakin. Myös yrittäjärahaa saatetaan myöntää hakijoille, jotka joka tapauksessa perustaisivat menestyvän yrityksen. Tällaista valikointia nimitetään "kerman kuorrinnaksi". Sen riski kasvaa, kun toimenpiteiden järjestäjille asetetaan työllistymistavoite, eli mitataan kuinka moni toimenpiteen jälkeen työllistyy. Toisaalta jotkin toimenpiteet saatetaan kohdistaa nimenomaan vaikeimmin työllistyviin vaikuttavuusodotuksista välittämättä, jolloin on odotettavissakin että toimenpide osoittautuu monien kohdalla riittämättömäksi.

Osa työnhakijoista haluaa suuresti karttaa työttömyyttä ja pyrkii siksi toimenpiteisiin, jos vapaiden markkinoiden työtä ei nopeasti löydy. Pitkäaikaistyöttömät saattavat nähdä toimenpiteeseen osallistumisen sinänsä yleistä elämäntilannetta ja ehkä jonkun verran myös tuloja ainakin tilapäisesti parantavana vaihtoehtona työttömyyden jatkumiselle, riippumatta siitä uskovatko he itsekään sen johtavan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille (vt. Aho ym. 2005, 100-102). Tilanteessa, jossa työtön työnhakija pyrkii omaloitteisesti hakeutumaan toimenpiteeseen ja toimenpiteitä on tarjolla, pyrkijän toive voidaan täyttää ilman tiukkaa tarveharkintaa. Ei haluta antaa sellaista tuomiota, että hakija on "liian hyvää" tai "liian huonoa" työvoimaa osallistujaksi.

Merkittävänä syynä toimenpiteiden epätarkoi-

tuksenmukaiseen kohdistamiseen on myös se, että osuva kohdistaminen nimenomaan työllistävyyden edistämisen kannalta on erittäin vaativa tehtävä. On vaikeata etukäteen tietää, hyötykö tietty potentiaalinen osallistuja tietystä toimenpiteestä vai onko toimenpide hänen kannaltaan tarpeeton tai riittämätön. Tällöin toimenpide saatetaan kohdistaa "vahingossa" henkilöön joka ei sitä tarvitse tai jonka kohdalla se on riittämätön. Kohdistamisvirhettä voi syntyä myös siksi, että toimenpide tietoisesti kohdistetaan laajasti kaikkiin niihin, jotka saattaisivat siitä hyötyä. Tällöin siihen ilmeisesti osallistuvat ne jotka siitä hyötyvät, mutta lisäksi runsaasti myös muita, jolloin keskimääräinen nettovaikuttavuus alenee.

Kohdistaminen ei välttämättä ole osuvaa silloinkaan, kun siihen nimenomaan pyritään. Työhallinnossa toimenpiteen tarpeen arviointiin ja osuvan toimenpiteen valintaan on usein käytävissä liian vähän resursseja ja/tai osaaminen ei riitä (Aho ym. 2006, 51). Suomessa on jo noin kymmenen vuoden ajan pyritty parantamaan toimenpiteiden kohdistamista osana työvoimapolvelujen uudistamis- ja kehittämishankkeita. Tässä paljon painoa on pantu "yksilöllisten työnhakusuunnitelmien" ja vastaavien aktivointi- ym. suunnitelmien laatimiseen sekä palvelutarpeen määrittelyyn. Vaikka määrällisiä resursseja on jopa lisätty, asetetut tavoitteet on kuitenkin saavutettu vain vajavaisesti, eikä toimenpiteiden kohdistaminen näytä olevan selkeässä yhteydessä erilaisten yksilöllisten suunnitelmien sisältöön (Aho ym. 2006, 14-20 ja 42-43).

Kohdistamista on useissa maissa myös pyritty parantamaan työnhakijoiden tilastoavusteisten profiilintihankkeiden avulla, jollainen Suomesakin on parhaillaan meneillään (ks. Moisala ym. 2006). Profiilointi, eli asiakkaiden ryhmittely sen mukaan, miten työmarkkinavalmiita he ovat, on saanut varsin ristiriitaisen vastaanoton eri maissa. Useissa maissa profiiloinnista on kokeilujen jälkeen luovuttu tai sen merkitystä on vähennetty, koska tulokset eivät vastanneet odotuksia. Nyt Suomi aloittaa kierroksen taas alusta. Vaikuttaa siltä, että kokemusten kriittinen arviointi ei välttämättä kovin hyvin välity maasta toiseen eurooppalaisessa työvoimapolitiikassa. (Vt. Frölich & al. 2004, Rudolph & Konle-Seidl 2005)

Vaikeasti työllistyvien kohdalla palvelutarpeen ja osuvien toimenpiteiden määrittelyä on Suomessa pyritty kehittämään mm. lukuisissa ESR-projekteissa sekä yhteispalvelukokeilun ja

työvoiman palvelukeskusten perustamisen avulla. Arviointien perusteella myönteisiäkin tuloksia on saavutettu, mutta ilmeisesti tällaiselle toiminnalle olisi selvästi laajempi tarve kuin mihin on voitu vastata. Lisäksi työllistyminen avoimille työmarkkinoille on näiden hankkeiden kohderyhmässä perin vaikeata ja vaatii keskimäärin vuosia kestävässä prosessissa (Amkil ym. 2008; Valtakari ym. 2008; Amkil ym. 2004; Amkil ym. 2004b.) On siis vaativaa ja kallista kehittää vaikeimmin työllistyville riittäviä toimenpiteitä - sisällöllisesti laadukkaankin toiminnan panos-tuotos-suhde saattaa jäädä alhaiseksi, koska polun löytäminen avoimien työmarkkinoiden työhön on erittäin haastava tehtävä tässä kohderyhmässä.

### MIKSI TOIMENPITEITÄ JÄRJESTETÄÄN NIIN RUNSAASTI?

Parikymmentä vuotta sitten Suomessa astui voimaan työllistämiselvoite, jonka mukaan valtion tuella tuli järjestää työttömälle työpaikka, ellei hän itse työtä löytänyt. Tuolloin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tavoitteena oli paikata markkinoita, jos ne eivät toimineet riittävän hyvin. Tavoitteena, joka pitkälle saavutettiinkin tuolloin, oli että erityisesti nuoret sekä pitkään työttömyydestä kärsineet työttömät lähes poikkeuksetta työllistettiin. Voidaan sanoa, että tuolloin kaikki toimenpiteet oli kohdistettu "oikein", koska viime kädessä tärkeintä oli työllistäminen sinänsä, vaikka ajateltiinkin että toimenpiteen pitäisi myös edistää osallistujan myöhempää työllistävyyttä avoimille työmarkkinoille. Pääkysymys kuitenkin oli, järjestetäänkö toimenpiteitä riittävästi, ei miten osuvasti ne kohdistettiin. Tuolloin tilastoissa mitattu (yhtäjaksoisesti yli 12 kk jatkunut) pitkäaikaistyöttömyys käytännössä saatiinkin poistettua Suomesta lähes täydellisesti. (Vrt. Aho & Arnkil 2008.)

1990-luvun alun syvän laman myötä tällainen politiikka osoittautui mahdottomaksi ja työvoimapolitiikassa tapahtui käänne, jonka jälkeen tavoitteena ei enää ole ollut korjata markkinoiden mahdollista epäonnistumista, vaan tukea ja edistää markkinoiden toimivuutta. Tämän jälkeen toimenpiteisiin osallistuminen ei Suomessa ole ollut enää pääsääntö, vaan mahdollisuus, joka on toteutunut käytettävissä olleiden resurssien sallimissa rajoissa ja jolle on hyvin selkeästi asetettu tavoitteeksi edistää ja kannustaa työllisty-

mistä avoimille työmarkkinoille. (Vrt. Aho & Arnkil 2008)

Toimenpiteiden volyymin mitoitus eri maissa ja eri aikoina ei näytä olennaisesti riippuvan työttömyyden laajuudesta tai perustuvan systemaattisiin eroihin toimenpiteiden tarpeen laajuudessa. Volyymin vaihtelu eri maiden välillä on erittäin suuri ja erojen selityksenä selvästikin on kunkin maan poliittisen ja ideologisen historian myötä kehittynyt "työmarkkinaregiimi". Panostus toimenpiteisiin on ollut EU:ssa selvästi suurin Tanskassa, jossa se vuonna 2004 oli 1,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Suomessa vastaava osuus oli 0,8 prosenttia. Jokaista työhaluista ei-työllistä kohti panostus oli Tanskassa 4,5 kertaa korkeampi kuin Suomessa. EU-maista selvästi Suomea suurempi osuus bruttokansantuotteesta on osoitettu toimenpiteisiin Tanskan ohella Ruotsissa ja Alankomaissa. Suhteessa työttömyysongelman laajuuteen niihin on Suomea enemmän panostettu lisäksi myös Belgiassa, Ranskassa, Irlannissa ja Saksassa. Suomea selvästi vähemmän "vanhoista" EU-maista toimenpiteitä ovat rahoittaneet Kreikka, Portugali, Espanja ja Iso-Britannia. (European Commission 2006, 127-133.)

Toimenpiteiden kokonaisvolyymi yleensä ja eri toimenpidetyyppien volyymi erikseen ei ilmeisesti määräyty pelkästään sen mukaan, arvioidaanko toimenpiteiden järjestämisen juuri toteutuvassa laajuudessa olevan yksilötason työllisyysvaikutavuuden kannalta perusteltua. Toimenpiteiden volyymin vaikuttavat myös monet muut tavoitteet. Halutaan esimerkiksi alentaa avointa työttömyyttä, vaikuttaa työvoiman kysyntään tai tarjontaan tai tulonjakoon, osoittaa että työttömyyden torjuntaan suhtaudutaan vakavasti tai ylläpitää "työyhteiskunnan" normeja, joiden mukaan toimeentulon tulee ensisijaisesti perustua työnteokoon. Tämä johtaa siihen, että toimenpiteitä järjestetään työllisyysvaikutavuuden kannalta liikaa ja niiden kohdistamisessa satunnaisuus lisääntyy.

En tässä artikkelissa voi systemaattisesti tarkastella kaikkia toimenpiteiden erilaisia julkilausuttuja ja epävirallisia tavoitteita ja niiden vaihtelua eri aikoina ja eri maissa. Seuraavassa käsittelen kuitenkin lyhyesti kahteen aktiiviseen työvoimapolitiikan tavoitteeseen liittyviä kysymyksiä. Nämä tavoitteet ovat työllistävyyden edistämisen suhteen siinä mielessä verrannollisia, että ne ovat yksilötasoisia ja myös usein julkilausuttuja. Problematiikan mutkikkautta kuvaa,

että näitä tavoitteita voidaan pitää toisilleen vastakkaisina. Kyseessä on yhtäältä syrjäytymisen ehkäisyn tavoite ja toisaalta sosiaaliturvan tarpeettoman "nautinnan" torjunta.

## TYÖVOIMAPOLITIIKKA SOSIAALIPOLITIIK-KANA

Vaikka Suomessa onkin pyritty jo pitkään varmistamaan, että toimenpiteiden järjestelmä on avoimille työmarkkinoille kannustava, sen avulla on kyllä edelleen jatkuvasti myös pyritty torjumaan syrjäytymistä, vaikkakaan tällä tavoitteella ei työvoimapolitiikassa olekaan koskaan ollut korkeata profiilia. Syrjäytymisen ehkäisy on sisällynyt aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena Euroopan Unionin työllisyysstrategiassa sen ensimmäisestä lanseeraamisesta (vuonna 1997) alkaen, ja sen seurauksena myös suomalaisissa ohjelmasiirtoissa, joista viimeisin työhallinnossa laadittiin jo useita vuosia sitten (EU:n työllisyysuuntaviivojen mukainen... 2004). Suomen uudessa työvoimapolitiikassa (2003) syrjäytymisen ehkäisyn tavoitetta ei mainita työvoimapolitiikan toimenpiteiden yhteydessä.

Toimenpiteiden järjestämisellä on ollut myös sosiaalipoliittisia tavoitteita, riippumatta siitä kuinka julkilausuttuja nämä tavoitteet ovat olleet. Suomessa vaikeimmin työllistyviin kohdistettavaksi luotiin jo 1998 ns. yhdistelmätuki, jossa työnantajalle maksettava tuki on korkeampi ja pitkäkestoisempi kuin muutoin. Yhdistelmätuki ei kuitenkaan kartuta työttömyysvakuutuksen työsäoloa kuin osittain (toisin kuin muut palkkaperusteiset työllistämistuet). Tämä uudistus liittyi siihen, että vaikeimmin työllistyville tuli tarjota "uusi aktiivikausi". Tosiasiansa kyse lienee alusta asti ollut pikemminkin syrjäytymisen torjunnasta kuin avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tähtäävästä toiminnasta. Järjestelmään on sittemmin useaan otteeseen tehty muutoksia, ja työnantaja on nykyisin usein tällaisen työvoiman työllistämiseen erikoistunut "kolmannen sektorin" toimija. Hiljattain yhdistelmätuki terminä on jätetty pois käytöstä, mutta käytännössä vastaava tukimuoto (palkkatuki + lisäosavaikkeen työllistyville) on edelleen laajasti käytössä, julkilausuttuna tavoitteena "ehkäistä pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuen saajien syrjäytymistä työmarkkinoilta". Tukimuodon piirissä on viime vuosina ollut keskimäärin lähes 17.000 henkilöä eli vajaat 45

prosenttia kaikista palkkatuen saajista (Työllisyyskertomus vuodelta 2007, 74-76). Mitään arvioita tämän tukimuodon vaikuttavuudesta ei ole julkaistu, mutta tätä kirjoitettaessa on käynnistymässä "kolmannen sektorin" toimenpiteiden arviointihanke.

Yhdistelmätukijärjestelmän ohella muitakin aktiivitoimenpiteitä, varsinkin työllistämistä julkiselle sektorille, on selvästikin käytetty melko laajasti työttömyyden vaihtoehtona silloinkin kun niiden vaikuttavuuteen osallistujan avoimille työmarkkinoille työllistymisen edistäjänä ei vahvasti ole uskottu (vrt. Aho ja Koponen 2008). Tällöin aktiivointi on ollut pikemminkin sosiaalipoliittikkaa kuin työvoimapolitiikkaa.

## TYÖVOIMAPOLITIIKKA KURINPITONA

Mikrotasolla toimenpiteillä voi olla välillinen vaikutus, josta on mainittava vaikuttavuudesta keskusteltaessa. Erityisesti Tanskassa on painotettu velvoittavan aktivointipoliittikan "motivaatiovaikutusta", jota on nimitetty myös "pelotevaikutukseksi". Tällä tarkoitetaan sitä, että uskotaan niiden työttömien, joilla on kohtalaisen hyvät mahdollisuudet työllistyä, tehostavan työnhakuun ja työllistyvän siinä vaiheessa, kun velvoite osallistua aktivointiin lähestyy - aktivoinnin uskotaan olevan vähemmän houkuttelevaa kuin työn. Tanskassa onkin useissa tutkimuksissa havaittu, että työllistyminen yleisty merkittävästi vähän ennen sitä työttömyyden kestoa, jonka jälkeen aktivointiin on osallistuvatta sanktion uhalla (Madsen 2007, 64).

Aivan päinvastoin kuin Tanskan nykyisessä aktivointipoliittikassa, Suomessa vielä 1990-luvun alkupuolella tukityöllistämiskäytäntöjen seurauksena, ja ilmeisesti myös ainakin epävirallisena pilotavoitteena, oli ansiosidonnaisen työttömyysturvan saantioikeuden edistäminen toimenpiteiden avulla. Tästä kuitenkin on sittemmin pyritty pois, ja siinä on varsin hyvin onnistuttukin (Virjo ym. 2006). Suomessakin ainakin yksitistäpaikissa toimenpiteitä nykyisin tarjotaan sen testamiseksi, onko henkilö aidosti työmarkkinoiden käytettävissä. Tarpeelliseksi katsotusta toimenpiteestä kieltäytymisestä voi määrätä sanktioita eli työttömyysturva-oikeus voidaan evätä määrääjäksi. Tietääkseni ei ole selvitetty kuinka yleistä tällainen Suomessa on, mutta ilmeisesti ei kovin yleistä.

Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksessa Suomessa säädettiin aktiivitoimiin osallistumisvelvoite pitkään tukia saaneille työmarkkinatuen saajille. Velvoitetta ei kuitenkaan käytännössä kohdisteta kattavasti, vaan siinä määrin kuin toimenpiteiden järjestämiseen on käytettävissä resursseja. Tässä "työmarkkinatuen aktivoinnissa" näyttää olevan kyse lähinnä sosiaaliturvan "vastikkeellistamisesta" (rahallisen etuuden saanti edellyttää vastiketta = osallistumista toimenpiteeseen) sekä kuntien taloudellisen vastuun ja toimintapanoksen lisäämisestä työttömyysongelman hoidossa (mikä ilmeisesti oli uudistuksessa tärkeintä?). (Työmarkkinatuen aktivointi... 2005; Aho & Arnkil 2008)

Suomessa mistään Tanskan mallin mukaisesta motivaatiovaikutuksesta ei voida puhua ainakaan ennen vuoden 2006 työmarkkinatukiudistusta, koska työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuminen on Suomessa ollut valtaosin vapaaehtoista. Työttömyyttä vuonna 2003 kokeneisiin kohdistetun kyselytutkimuksen mukaan viimeimpään toimenpiteeseen osallistuneista 41 prosenttia oli itse hakeutunut siihen, kolmannes osallistunut halukkaasti ja 18 prosenttia suostunut kun mahdollisuutta tarjottiin, ja vain 8 prosenttia osallistunut vastentahtoisesti (Aho ym. 2005, 96-98). Osallistumisen tulisi olla työvoimaneuvojan ja työnhakijan välisen neuvottelun tulos ja tulla kirjatuksi työnhakusuunnitelmaan. Seurantatutkimus osoittaa kuitenkin, että työnhakusuunnitelman sisältö ja toimenpiteisiin osallistuminen eivät korreloi vahvasti keskenään (Aho ym. 2006, 42-43).

Työmarkkinatukiudistuksen mahdollisesti synnyttämän motivaatiovaikutuksen merkitystä vähentäneen, että kohderyhmän mahdollisuudet työllistyä nopeasti avoimille työmarkkinoille lienevät yleisesti pienet ja että "aktivointiuhka" ei käytännössä ole kattava. Tanskassa "aktivointiuhka" kohdistuu kattavasti työvoimasegmenttiin, jonka työllistymismahdollisuudet ilmeisesti ovat hyvät.

Mikäli toimenpiteiden "pelotevaikutus" haluttaisiin maksimoida, toimenpiteet tulisi järjestää siten, että ne olisivat osallistujille mahdollisimman vastenmielisiä. Tällainen tavoite lienee vaikea sovittaa yhteen sen kanssa, että toimenpiteiden tulisi parantaa osallistujien työllistyvyyttä avoimille työmarkkinoille. Myös kohdistamisen näkökulmasta syntyy ongelma: toimenpiteiden "uhka" tulisi kohdistaa varsinkin niihin, jotka voisivat työllistyä ilman toimenpidettäkin, mutta toimenpitei-

den "mahdollisuus" taas tarjota niille, jotka siitä hyötyisivät. Kuinka voidaan luotettavasti erottaa nämä ryhmät toisistaan?

## NETTOVAIKUTTAVUUSTUTKIMUKSEN KESKEISIN ONGELMA: UNIVERSAALI OSALLISTUMINEN

Vaikuttavuusmittauksen keskeisin ongelma (joka koskee mitä tahansa arviointimenetelmää, myös koeeasetelmää) voidaan nimetä universaalina osallistumisen ongelmaksi. Tällä tarkoitan sitä, että toimenpiteisiin osallistuminen on etenkin työttömyyden pitkittyessä tai toistuessa erittäin yleistä. Suomessa vain noin 10 prosenttia niistä, joiden työttömyysongelma jatkuu pitkittyvän ja toistuvan työttömyyden mielessä vuosikausia, ei koskaan osallistu toimenpiteisiin (Aho & Koponen 2008, 46-50). Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa "aktivointi" on vielä olennaisesti intensiivisempää. Kun valtaosa kaikista tietynlaiseen kohderyhmään kuuluvista osallistuu enemmän tai myöhemmin toimenpiteeseen, riittävän samankaltaista vertailupopulaatiota ei enää voida määrittää edes kokonaisuaineistosta. Tätä ongelmaa ei yleensä ole vaikuttavuuskirjallisuudessa eksplikoitu.

Ongelmasta seuraa ensinnäkin, että käytännössä toimenpiteiden vaikuttavuutta ei voida arvioida verrattuna tilanteeseen, jossa toimenpiteitä ei lainkaan olisi tai suuri osa potentiaalisesta kohderyhmästä ei niihin lainkaan osallistuisi. Voidaan verrata vain tietynä ajankohtana tapahtuvan osallistumisen vaikuttavuutta siihen, että mahdollinen osallistuminen tapahtuu myöhemmin, mikäli työttömyys ei pääty. Tiedossani ei ole mitään keinoa, jolla tämä ongelma voitaisiin ratkaista, ellei voida arpomalla valita sellaista potentiaalisten osallistujien "pysyvää vertailuryhmää", joka ei saa osallistua mihinkään toimenpiteeseen.

Toiseksi universaalista osallistumisesta seuraa, että ei voida lainkaan arvioida nettovaikuttavuutta sille, että osallistuminen toimenpiteeseen tapahtuu suhteellisen pitkän työttömyyden jälkeen tai toistuvasti. Tällöin ei nimittäin enää voida löytää mitään ei-osallistuneiden vertailuryhmää, joka olisi sekä ollut yhtä pitkään työttömänä että muutoin olisi työllistymiseen vaikuttavien seikkojen osalta samanlainen kuin osallistuneiden ryhmä. Kokonaan toimenpiteisiin osallistumatta jääviä



on ensinnäkin vain vähän, ja he lienevät systemaattisesti erilaisia kuin osallistujat: esimerkiksi heillä saattaa olla vaikeita terveys- tai sosiaalisia ongelmia tai he eivät tosiasiallisesti ole motivoituneita työllistymään.

Ei vain osallistuminen sinänsä, vaan toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on erittäin yleistä. Kaikista toimenpiteisiin osallistuvista vain karkeasti joka viides ei ole koskaan aiemmin osallistunut, vaikkakin osallistumisesta on usein kulunut pitkä aika (Aho & Koponen 2007, 22-24). Osallistuminen toistuu keskimäärin karkeasti puolentoista vuoden välein, mikäli työttömyys toistuu tai jatkuu, mutta yksilötason vaihtelu on tässä suuri (Aho & Koponen 2008, 50-53). Viime vuosina ilmeisesti yleistynyt toimenpiteiden suunnitelmallinen yhdistäminen useasta eri toimenpiteestä koostuviksi kokonaisuuksiksi mutkistaa edelleen asiaa: toimenpiteiden suunnitelmallinen yhdistäminen ja muu toistuva osallistuminen olisi erotettava toisistaan ja suunnitelmallisia toimenpidekokonaisuuksia (jotka vielä olisi mielekkäästi ryhmiteltävä) tulisi arvioida vasta kokonaisuuteen kuuluvan viimeisen toimenpiteen päätyttyä. Tällaiseen erottelun edellyttämää luotettavaa tietoa ei kuitenkaan sisälly käytettävissä oleviin tutkimusaineistoihin - rekistereissä ei ole tietoa, joka suoraan ilmaisisi milloin joku toimenpide on suunnitelmallisesti jatkoa aiempaan toimenpiteeseen ja milloin ei.

Ei ole aihetta olettaa, että vaikuttavuus toistuvasti toimenpiteisiin osallistuneiden kohdalla olisi samanlainen kuin ensikertalaisten kohdalla, etenkin jos viimeisintä työttömyyttä ja sitä seuraavaa osallistumista toimenpiteeseen ei edellä pitkäaikainen työssäolojakso. Toistuvan toimenpiteisiin osallistumisen tapauksessa nettovaikuttavuusmittauksen ongelmana on kontrolloida, että mitataan nimenomaan viimeisimmän toimenpiteen tai toimenpiteiden yhdistelmän vaikutusta niin, että sitä aikaisempien toimenpiteiden tai niiden yhdistelmien mahdolliset vaikutukset eivät vinouta tuloksia. Tämä vaatisi sitä, että vertailuryhmään kuuluvat ovat aikaisemmin osallistuneet samoihin toimenpiteisiin tai niiden yhdistelmiin suunnilleen samoihin aikoihin kuin nekin jotka mittauksessa kuuluvat siihen ryhmään, joka nyt osallistuu siihen toimenpiteeseen, jonka vaikuttavuus on mittauksen kohteena (ja johon vertailuryhmään kuuluneet siis eivät osallistu). Lisäksi olisi luonnollisesti kontrolloitava samalla kaikki muut valikoitumiseen ja työllistymiseen vaikutta-

vat seikat. Tällainen kontrolli on erittäin vaativa tehtävä ja - sanottakoon se suoraan - käytännössä mahdoton toteuttaa<sup>5</sup>.

Yleisesti universaalinen osallistumisen ongelman seuraukset vaikuttavuusmittaukselle on ratkaistu siten, että on mitattu toimenpiteen vaikutusta vain niiden kohdalla, jotka osallistuvat elämänsä ensimmäiseen toimenpiteeseen verrattuna niihin, jotka eivät ole koskaan osallistuneet mihinkään toimenpiteeseen. Esimerkiksi Hämäläisen ja Tuomalan Suomea koskevassa sinänsä erittäin huolellisesti ja edistynein menetelmin toteutetussa tutkimuksessa (2006) sekä Sianesin Ruotsia koskevissa samoin metodisesti erinomaisissa vaikuttavuusarvioissa (2001 ja 2002) on tehty tämä ratkaisu. Myös epätavallisen pitkän työttömyyden jälkeen tapahtunutta osallistumista on harvoin arvioitu. Esimerkiksi Hämäläinen ja Tuomala (2006) eivät raportoi vaikuttavuustuloksia niiden kohdalla, joiden työttömyys on päättynyt toimenpiteeseen yli 12 kuukauden työttömyyden keston jälkeen.

Ratkaisu on sinänsä legitiimi ja voi tuottaa luotettavia tuloksia näin rajatun kohderyhmän eli ensi kertaa ei kovin pitkän työttömyyden keston jälkeen toimenpiteisiin osallistuneiden kohdalla. Ongelmana on, että valtaosa kaikista järjestetyistä toimenpiteistä jää arvioinnin ulkopuolelle. Esimerkiksi Hämäläisen ja Tuomalan tutkimuksessa arvioinnin ulkopuolelle jäi noin 75 prosenttia kaikista toimenpiteisiin osallistumisista yksin siitä syystä, että mukaan otettiin vain ensi kertaa toimenpiteeseen osallistuneet. Lisäksi ennen toimenpidettä pitkään työttömänä olleet jätettiin pois, vain osaa toimenpiteistä arvioitiin ja työvoimakoulutukseen osallistuneista vain nuoret otettiin mukaan. Lopputuloksena oli, että vain 5 prosenttia kaikista ja 12 prosenttia valittuihin toimenpidetyyppeihin osallistumisista oli arvioinnin kohteena.<sup>6</sup>

## AJATUSKOE 1: ENTÄ JOS TYÖVOIMAPOLIITTISIA TOIMENPITEITÄ EI OLISI?

Oikeaoppinen nettovaikuttavuustutkimus ei siis tosiasiallisesti pysty antamaan "tutkittuun tietoon" perustuvaa vastausta siihen, mikä on aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus verrattuna siihen, että toimenpiteitä ei järjestettäisi lainkaan tai radikaalisti nykyistä vähemmän. Syytä on se, että menetelmä ei "universaalisen osallistumi-

sen" oloissa tällaisen kysymyksen ratkaisuun sovellu, eikä sitä yleensä ole yritettykään.

Uskallan kuitenkin väittää, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä (verrattuna siihen ettei niitä olisi) on yksilötasolla ainakin seuraavat merkittävät seuraukset.

Ensinnäkin työvoimareservi on suurempi. Aktiivinen työvoimapolitiikka ylläpitää sekä suoraan toiminta- ja työkuntoa ja osaamista edistävien toimenpiteiden että niihin liittyvien kannustimien ja sanktioiden avulla väestön tiettyä segmenttiä ainakin periaatteessa "työmarkkinoiden käytävissä". Ellei toimenpiteitä olisi, tämä marginaalityövoima syrjäytyisi työvoiman ulkopuolelle, esimerkiksi eläkkeelle. Ne, jotka eivät osallistu toimenpiteisiin, siirtyvät työvoiman ulkopuolelle olennaisesti useammin kuin ei-osallistuneet, ja vähän osallistuneet siirtyvät työvoimasta useammin kuin paljon osallistuneet (Aho & Koponen 2008, 89-90), mutta tässä vaikutuksen suunta voi olla myös päinvastainen, eli työvoiman ulkopuolelle suuntautuvat eivät ole motivoituneita osallistumaan. Johanssonin Ruotsia koskeva tutkimus (2006) viittaa siihen, että toimenpiteisiin osallistuminen lisää työvoimaan osallistumista. Oletan, että toimenpiteisiin osallistuminen on omiaan ylläpitämään työkykyä ja -kuntoa, vaikka en voikaan tässä dokumentoida siitä luotettavaa näyttöä. Tämä vaikutus on merkittävä erityisesti, mikäli on aihetta pelätä työvoimapulaa. Nykyisin työvoimapulauksen uhkaamissa maissa onkin nostettu esiin toimenpiteet, joiden avulla yritetään palauttaa terveysperusteisilla syillä työvoiman ulkopuolelle siirtyneitä uudelleen työvoimaan. (Aho & Arnkil 2008.)

Toiseksi, joukkotyöttömyyden tilanteessa työttömyys "tasa-arvoistuu", kun työvoimareserviin kuuluvilla on mahdollisuus parantaa työllistyvyytään toimenpiteiden avulla, eli lisätä menestysmahdollisuuksiaan kilpailussa työpaikoista muiden työnhakijoiden kanssa. Toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitaessa on tärkeätä pitää mielessä, että toimenpiteet voivat vaikuttaa lähinnä työvoiman tarjontaan, mutta eivät merkittävästi sen kysyntään (vrt. Aho 2004, 4-5). Toimenpiteet luovat aidosti uusia työpaikkoja vain silloin, kun työllistämistuki tai koulutus johtaa sellaisen työpaikan syntymiseen tai täyttämiseen, joka muutoin olisi jäänyt syntymättä tai täyttämättä. Näin tapahtunee merkittävässä määrin vain työvoimapulauksen oloissa, vaikka potentiaalisia työpaikkoja esiintyneee jossain määrin myös laskevan

tai muuttumattoman työvoiman kysynnän tilanteessa, ja toimenpiteiden kautta kehkeytyvä tarjonta voi silloinkin tehdä oman kysyntänsä näkyväksi ja efektiiviseksi. Kuitenkin pääsääntöisesti toimenpiteet - jos ne ovat vaikuttavia - parantavat osallistuneiden kilpailukykyä työmarkkinoilla suhteessa muihin, mutta eivät samalla olennaisesti lisää kokonaistyöllisyyttä. Toimenpiteet siis vaikuttavat enemmän työttömyyden jakautumiseen kuin sen määrään. Ilman työvoimapolitiittisia toimenpiteitä meillä olisi ilmeisesti nykyistä olennaisesti enemmän kroonisesti pitkäaikaistyöttömiä "toivottomia tapauksia" ja vähemmän tarjolla olevista tilapäistyöpaikoista kilpailevia "pätkätyöläisiä".

Kolmanneksi, työvoimapulauksen tilanteessa sisältönsä osuvat toimenpiteet johtavat työvoimapulauksen helpottumiseen nopeammin kuin mikä olisi mahdollista ilman toimenpiteitä. Ainakin Suomessa esimerkiksi työvoimakoulutusta näköjään varsin nopeasti lisätään ammateissa, joissa havaitaan työvoimapulaa. Ilmeisesti normaalin koulutusjärjestelmän kautta kysytyn osaamisen tuottaminen tapahtuisi pitemmällä viiveellä eikä yhtä suoraan kohdistuisi tarjolla olevaan työvoimareserviin.

Neljänneksi, varsinkin vaikeasti työllistyviin kohdistetut aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet ilmeisesti ovat suhteellisen tehokasta sosiaalipolitiikkaa, joka ehkäisee ja vähentää köyhyyttä ja kurjuutta, eli "sosiaalista syrjäytymistä" kuten nykyisin on tapana sanoa. Samalla ilmeisesti vähennetään rikollisuutta ja sosiaalisia ongelmia sekä lisätään vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen legitimitettiin. Näistä näkökulmista toimenpiteiden vaikuttavuutta ei kuitenkaan ole juurikaan tutkittu. Kuitenkin voidaan kysyä onko sosiaalipolitiikkaa syytä harjoittaa työvoimapolitiikan nimikkeellä. Oma käsitykseni on, että sosiaalipolitiittisten tavoitteiden saavuttamista edistää, jos niihin pyritään työvoimapolitiikan "varjolla". Luultavasti työllistyvyyden parantamistoimenpiteisiin osallistuminen on vähintään yhtä vaikuttavaa mutta vähemmän leimaavaa sosiaalipolitiikkaa kuin syrjäytymisen torjuntatoimenpiteisiin osallistuminen?

## AJATUSKOE 2: MILLAISTA OLISI OPTIMAALINEN TYÖVOIMAPOLITIikka JA MIKÄ OLISI SEN NETTOVAIKUTTAVUUS?

Millaisia olisivat "optimaalisen" aktiivisen työvoimapolitiikan nettovaikuttavuusmittauksen tulokset? "Optimaaliseksi" määrittelen tässä ajatuskokeessa sellaisen tilanteen, jossa toimenpiteet olisivat aina sisällöltään tarpeenmukaisia ja ajoitukseltaan osuvia. Määritelmän mukaan ne eivät siis olisi tarpeettomia eivätkä riittämättömiä, eli ne kohdistuisivat niihin, jotka niistä voisivat hyötyä, mutta ei muihin. Jos otetaan annettuna tietty toimenpide, tulisi siis löytää kohderyhmä, jokayhtäältä ei työllistyisi ainakaan selvästi nopeammin ilman osallistumista, mutta joka myöskään ei kuulu ryhmään, joka ei työllisty, vaikka osallistuisikin. Jos tällainen kohderyhmä voitaisiin kokonaisuudessaan suhteellisen osuvasti määrittää ja kaikille siihen kuuluville kohdistettaisiin tämä toimenpide, mitään nettovaikuttavuutta ei voitaisi mitata, koska mitään vertailukelpoista ei osallistuneiden vertailuryhmää ei olisi olemassa. Osallistumisen jälkeen työllistyvien osuus riippuisi näin kvalifioituneen työvoiman kysynnästä. Ellei valtaosa työllistyisi, synnä ei olisi toimenpiteen laadun puutteet eikä edes sen väärä kohdistaminen vaan liian suuri volyyymi. Jos kaikki muu on kohdallaan, jokaisen "ylimääräinen" osallistuja vähentää osallistujista työllistyvien osuutta. Mikäli näin ei tapahdu, osallistuneet ilmeisesti syrjäyttävät rekrytoinnissa muita periaatteessa päteviä työnhakijoita, ja toimenpiteen vaikuttavuuden voidaan siis ajatella olevan liian korkea!

Otetaan pari askelta lisää: arvioidaan työvoiman kysyntä ja määritellään myös toimenpiteen volyyymi vaikuttavuuden kannalta optimaalisesti, jolloin lähtökohdaksi otetaan työvoiman kysyntä eikä mahdollisesti toimenpiteitä tarvitsevien työttömien määrä. Edelleen vältetään markkinoiden vääristämistä eli syrjäyttämistä vuotena siten, että määritetään toimenpiteiden volyymiksi jonkun verran vähäisempi määrä kuin mikä on vastaavan työvoiman ennakoitu kysyntä ajankohtana. Nyt nettovaikuttavuus on tutkittavissa, jos toimenpiteen ulkopuolelle jää riittävän suuri vertailukelpoisten potentiaalisten osallistujien ryhmä, jolle tätä tai vastaavaa toimenpidettä ei tarjota. Jos tässä asetelmassa saadaan selvästi positiivinen nettovaikuttavuustulos, toimenpide ilmeisesti on sisällöltään osuva, oikein kohdistettu ja volyymiltaan hyvin mitoitettu. Mutta jos ei saada

hyvää tulosta, onko ongelma toimenpiteen sisällössä, kohdistamisessa vai mitoituksessa? Keskimääräinen nettovaikuttavuus ei sinällään vielä kerro, mihin näistä suunnista huomio olisi suunnattava.

Ajatuskokeeni osoittaa, että sovinnainen vaikuttavuusmittaus muuttuu absurdiksi silloin, jos sen kohteena oleva interventio on universaali käytäntö ja kaiken lisäksi hyvin toimeenpantu. Aktiivisen työvoimapolitiikan kohdalla monissa maissa, mm. Suomessa, tilanne on sellainen, jossa interventio ei ole poikkeus vaan pääsääntö. Luultavasti selvä enemmistö interventioista on kaiken lisäksi aivan asianmukaisia. Mikäli näin on, konventionaalinen vaikuttavuusmittaus välttämättä tuottaa tuloksia, joiden mukaan toimenpiteiden keskimääräinen nettovaikuttavuus ei ole kovin suuri.

## JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA

*Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden keskimääräinen yksilötason nettovaikuttavuus osallistujien myöhempään työllistyyvyyteen on mittauksen mukaan yleisesti melko vaatimaton?*

Pääsyyinä on ilmeisesti se, että toimenpiteitä usein kohdistetaan paitsi niihin, joiden työllistyyvyyttä ne parantavat, yleisesti myös niihin joiden kohdalla kyseiset toimenpiteet ovat joko tarpeettomia tai riittämättömiä.

Osuvastikin kohdistettujen toimenpiteiden nettovaikuttavuus jää alhaiseksi, jos pääosa niiden potentiaalisesta kohderyhmästä osallistuu työllistyyvyyttä parantavaan toimenpiteeseen ennen pitkää. Universaali osallistuminen johtaa siihen, että kaikilla on mahdollisuus parantaa työllistyyvyyttään, vaikkei osallistuminen takaakaan muita samassa asemassa olevia selvästi parempaa menestystä avoimilla työmarkkinoilla. Tällöin nettovaikuttavuusmittauksen tuottamat keskimäärin alhaista vaikuttavuutta osoittavat tulokset ovat välttämätön seuraus siitä, että myös vertailuryhmä on samojen tai vastaavien toimenpiteiden piirissä, vaikkakin tämä osallistuminen tapahtuu eri ajankohtana kuin arvioinnin kohteena oleva osallistuminen. Näin käy erityisesti joukkotyöttömyyden oloissa, jolloin toimenpiteet hyvin onnistuessaan voivat lähinnä johtaa työttömyyden "tasa-arvoiseen" jakautumiseen työvoimareserviin kuuluvien kesken. Jos nettovaikuttavuus on

korkea, on syytä epäillä että toimenpide syrjäyttää muiden työnhakijoiden rekrytointia.

*Miksi toimenpiteitä kohdistetaan epätarkoituksenmukaisesti?*

Syynä on ensinnäkin se, että toimenpiteillä on osallistujien työllistyvyyden parantamisen ohella paljon muitakin - osin keskenään ristiriitaisiakin - tavoitteita, josta seuraa että toimenpiteitä järjestetään työllisyysvaikuttavuuden kannalta liikaa eikä niiden kohdistamisen ohjenuorana läheskään aina ole niiden vaikuttavuus osallistujien työllistyvyyteen. Suomessa ja monissa muissa kehittyneissä teollisuusmaissa aktiivisen työvoimapolitiikan volyymi on nähdäkseni olennaisesti suurempi kuin sen julkilausuttujen tavoitteiden tai ainakaan osallistujien työllistyvyydessä aikaansaattujen nettovaikutusten kannalta olisi perusteltua.

Toimenpiteitä järjestetään mm. sosiaalipoliittisin perustein, jolloin tavoitteena on "syrjäytymisen torjunta". Toisinaan päätavoitteena on myös työttömien "aktivointi", jolloin pyritään joko ehkäisemään ansiotonta tai tarpeetonta sosiaaliturvan varassa elämistä tai edellyttämään sosiaaliturvan vastaanottamisesta "vastiketta". Lisäksi toimenpiteitä voidaan järjestää vielä muidenkin tavoitteiden toteuttamiseksi, esimerkiksi osoittamaan että työttömyyttä pyritään tarmokkaasti torjumaan. Näin ollen ei ole yllättävää, jos toimenpiteitä toteutetaan riippumatta siitä, miten paljon niiden uskotaan olevan omiaan parantamaan osallistujien työllistyvyyttä.

Toimenpiteitä kohdistetaan epätarkoituksenmukaisesti myös siksi, että osuva kohdistaminen on vaikeaa. On perin vaativaa pyrkiä etukäteen arvioimaan osuvasti, kuka hyötyy toimenpiteestä ja kuka ei. Palvelujen kehittämisen ("yksilöllisten suunnitelmien" laatimisen edellyttäminen tai valikoidulle kohderyhmälle kohdistetut intensiiviset palvelut kuten Suomen työvoiman palvelukeskukset) ei ole ainakaan toistaiseksi voitu osoittaa merkittävästi parantavan vaikuttavuutta. Myöskään "objektiivisen" tilastoavusteisen palvelutarpeen profiloinnin kokeilut eivät ole tuottaneet rohkaisevia tuloksia.

*Kattava yksilötason nettovaikuttavuusmittaus ei ole mahdollista vallitsevassa universaalin osallistumisen tilanteessa*

Käytännössä on mahdollista mitata nettovaikuttavuutta lähinnä vain siinä tapauksessa, että osallistujat ovat osallistuneet toimenpiteeseen ensimmäistä kertaa elämässään, eikä vertailuryhmä ole osallistunut koskaan. Suhteellisen pitkän työttömyyden jälkeen osallistumisen sekä toistuvan osallistumisen jälkeen vaikuttavuutta ei voida mitata, koska näissä tilanteissa mitään vertailuryhmää ei voida pätevästi muodostaa - osallistujia vastaavaa ei-osallistujien populaatiota ei joko ole lainkaan olemassa tai sen tunnistaminen ei ole käytännössä mahdollista saatavilla olevien resurssien puitteissa. Kun valtaosa toimenpiteistä kuitenkin kohdistuu henkilöihin, jotka ovat osallistuneet toimenpiteisiin aikaisemminkin ja lisäksi osa osallistuu myöhään, vain melko pieni osa toteutetuista toimenpiteistä voi tulla pätevästi nettovaikuttavuusarvioinnin kohteeksi.

*Universaali osallistuminen välttämättä vähentää toimenpiteiden mitattua keskimääräistä nettovaikuttavuutta yksilötasolla*

Jos toimenpiteitä järjestetään ainakin enemmän tai myöhemmin kaikille tai suurimmalle osalle työttömistä tai ainakin pitkään työttömyydestä kärsineille, osallistumisen nettovaikuttavuus välttämättä alenee. Vaikka toimenpide sisällöltään aidosti olisikin omiaan parantamaan osallistujan työllistyvyyttä, se ei keskimäärin ole vaikuttava, jos kaikki vertailukelpoisessa tilanteessa olevat työttömät osallistuvat ennen pitkää vastaavaan toimenpiteeseen, mutta kaikille ei kuitenkaan löydy työnantajaa. Sen jälkeen jos (!) on voitu määrittää kohderyhmä, joka kaikkein selvimmin hyötyy tietystä toimenpiteestä ja joka volyymitaan vastaa vallitsevaa kysyntää, jokainen lisäosallistuja vähentää työllistyvien osuutta osallistujista. Toimenpiteet voinevat nettomääräisesti lisätä työllisyyttä merkittävästi vain työvoimapolian oloissa.

Jos jonkun toimenpiteen keskimääräinen nettovaikuttavuus osallistujien työllistyvyyteen on alhainen, siitä ei vielä voida suoraan päätellä, onko syynä toimenpiteen laadun tai sisällön puutteet, epätarkoituksenmukainen kohdistaminen vai väärä mitoitus. Jos ongelmana on laatu,

on katsottava voiko laatua riittävästi parantaa. Jos ongelmana on kohdistaminen, on pyrittävä vähentämään niiden osallistumista, joille tämä toimenpide on tarpeeton tai riittämätön. Niin laadun kuin kohdistamisenkin arvioinnissa on käytettävä muita menetelmiä kuin keskimääräisen nettovaikuttavuuden mittausta. Jos laatu ja kohdistaminen voidaan varmistaa, mitattavissa olevaa vaikuttavuutta voidaan parantaa volyymin alentamalla. Viime kädessä volyymin sopiva mitoitus riippuu silloin kyvystä arvioida kysynnän määrä. Mikäli tavoitteena on työllistyvyyden parantaminen, toimenpiteen volyymin ei tule ylittää kysynnän määrää, tai vaikuttavuus välttämättä alenee tai syrjäyttämiskuulo kasvaa.

#### *Tulisiko toimenpiteiden volyymin radikaalisti muuttaa?*

Edellä esitetystä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että tulisi olennaisesti vähentää niiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden volyymin, joiden vaikutus työllistyvyyteen on vähäinen tai vaikeasti osoitettavissa, jos niiden katsotaan toteuttavan joitain muita tärkeinä pidettäviä tavoitteita - esimerkiksi syrjäytymisen (sosiaalipoliittinen vaikutus) tai sosiaaliturvan väärinkäytön (motivaatiovaikutus) ehkäisyä tai erilaisia järjestelmän julkilausumattomia mutta mahdollisesti toivottuja piilovaikutuksia. Tällöin tulisi ensin arvioida toimenpiteiden vaikutusta näiden tavoitteiden kannalta sekä myös sitä, millaisia yhteiskunnallisia ja yksilötasoisia vaikutuksia toimenpiteiden radikaalilla vähentämisellä olisi. Viime kädessä aktiivisen työvoimapolitiikan mitoituksessa on aina kysymys paitsi vaikuttavuudesta myös poliittisesta valinnasta. Vaikuttavuutta on monesti vaikea luotettavasti mitata, ja joskus ehkä halutaan osoittaa resursseja joidenkin tavoitteiden saavuttamispyrkimyksiin, vaikkei ollakaan varmoja siitä, miten vaikuttavia ne ovat. Toisinaan tavoite sinänsä näyttää riittävän legitimoimaan sen saavuttamisen tähtäävän toiminnan, eli vanhan sanalaskun sanoin: "lohi on niin hyvä kala, että sitä kannattaa kalastaa, vaikkei saisikaan".

Mutta entäpä jos toimenpiteitä tulisikin päinvastoin radikaalisti lisätä, eli pyrkiä Suomessa esimerkiksi Tanskan tai Ruotsin mallin mukaan toimenpiteiden suhteellisen volyymin kaksin- tai kolminkertaistamiseen kattavan akti-

voinnin nimissä? Valtiovarainministeriömme epäilemättä vastaisi tähän kysymykseen, että missään tapauksessa siihen ei ole meillä varaa. Minäkin siis tyydyn toteamaan, että aktiivisessa työvoimapolitiikassa - kuten kaikessa politiikassa - on kyse paitsi siitä mitä tavoitellaan, myös siitä mistä on varaa maksaa ja kuinka paljon.

#### *Vaikuttavuusarvioinnin haasteita*

Kaltaistamismenetelmiin ja tilastolliseen mallintamiseen liittyy sellaisia periaatteellisia puutteita ja rajoituksia, joita ei käsittääkseni voida kokonaan kiertää tai ylittää. Ne liittyvät vaikuttavia seikkoja koskevan tiedon saatavuuteen ja siihen, voidaanko pätevää vertailuryhmää määrittää. Tulisikin täsmentää rekisteriperusteiseen kokonaisuineen avulla, missä näiden menetelmien rajat tulevat vastaan - eikä vain tyytyä mittaamaan sitä mitä voi suhteellisen turvallisesti mitata ja "unohtaa" että paljon jää mittaamatta. Tulisi osoittaa, minkä toimenpiteiden ja osallistujaryhmien kohdalla vaativiin kaltaistamismenetelmäratkaisuihin perustuva päteviin ja luotettaviin nettovaikuttavuustuloksiin pyrkivä tilastollinen vaikuttavuusmittaus on perusteltua. Sitten tulisi systemaattisesti toteuttaa ja päivittää tällaisia mittauksia.

Koeasetelmaan perustuvan vaikuttavuusarvioinnin toteutusmahdollisuudet tulevat jatkossakin käytännössä pysymään varsin rajallisina, mutta aina kun siihen ilmaantuu mahdollisuus, tulisi tutkia toimenpiteen tai uudistuksen vaikutuksia satunnaistettuun vertailun perustuvan kokeilun avulla. Jos mahdollisista, vaikuttavuutta tulisi tutkia samalla myös muin menetelmin. Näin saataisiin arvokasta tietoa siitä, missä määrin eri menetelmin saadut tulokset ovat yhtäpitäviä. Tämä edellyttäisi nykyistä parempaa työhallinnon ja tutkijoiden ennakoivaa suunnitelmallista yhteistyötä. (Koeasetelman toteuttamismahdollisuuksista lähemmin ks. Hämäläinen ja Uusitalo 2005, 39-51).

On ilmeistä, että kaikki toimenpiteet ja osallistujaryhmät kattava oikeaoppinen ja luotettava nettovaikuttavuusmittaus ei ole käytännössä mahdollista! Käsitykseni mukaan aikaisempaa monipuolisempi pitkän aikavälin monitorointitutkimus (seuranta) tuottaisi hyvin kiinnostavia tuloksia toimenpiteiden kohdistamisen ja myös vaikuttavuuden arvioinnin kannalta, huolimatta

siitä, että ei päästä nettovaikuttavuustutkimuksen vaatimuksia vastaaviin vertailuasetelmiin. Eriytyisen tarpeellista tällainen monitorointitutkimus olisi niiden toimenpiteiden ja osallistujaryhmien osalta (mukaan lukien toistuva osallistuminen), joiden kohdalla korkeat luotettavuuskriteerit täytävä nettovaikuttavuustutkimus ei ole mahdollista. Samalla olisi selvitettävä toistuvaa osallistumista toimenpiteisiin. Suomessa toteutetaan toimenpiteisiin osallistumisen monitorointia, mutta suhteellisen lyhyiden seuranta-aikojen pohjalta ja ilman mitään kohdistamisen tai vaikuttavuuden arviointipyrkimystä (Nio & Sardar 2008; vrt. Aho & Koponen 2007). Tutkimusryhmäni on hiljattain voinut toteuttaa yhden tältä kannalta relevantin alustavan pitkän aikavälin seurantatutkimuskokeilun (Aho & Koponen 2008).

Toimenpiteiden muitakin kuin työllistymisvaikutuksia kannattaisi myös tutkia. On vaikuttavuuden arvioinnin kannalta ongelma, kun esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyn tavoitetta ei avoimesti todeta eikä sen saavuttamista mitata. Tällöin toimenpide saattaa hyvinkin edistää tämän tavoitteen toteutumista, vaikka se olisi työllistämisen edistämisen näkökulmasta tulokseton. Rekisteriperusteinen seuranta ja arviointi lienee tässä mahdollinen vain arvioitaessa osallistumien vaikutusta myöhempien tulojen määrään ja rakenteeseen tai työvoimassa pysymiseen. Jossain määrin myös terveysvaikutuksia voitaneen arvioida, jos muodostetaan aineistoja, joissa terveyden kannalta relevantteja rekisteritietoja yhdistetään työmarkkinatietoihin tavalla, jollaista toistaiseksi ei ole tietääkseni toteutettu. Joka tapauksessa tällaista arviota varten suunnitellun surveyaineiston kokoaminen olisi perusteltua.

Eriytyisen tärkeätä olisi selvittää - kaikki menetelmävaihtoehdot huomioon ottaen - toimenpiteiden kohdistamista ja mitoittamista hyödyttävän tutkimuksen kehittämismahdollisuuksia. Tällaisella tutkimuksella olisi ennen muuta kaksi tehtävää: selvittää millainen toimenpide tulisi kohdistaa mihinkin kohderyhmään ja milloin, sekä miten suuri eri tyyppisten toimenpiteiden volyyymi olisi tuloksellisuuden ja resurssien tarkoituksenmukaisen käytön näkökulmasta optimaalinen. Keskimääräistä nettovaikuttavuutta selvittävä tutkimus ei riitä, jos etsitään vastausta näihin kysymyksiin - lisäksi tulee selvittää vaikuttavuuden jakauma eri kohderyhmien ja toimenpiteiden kohdalla - toisin sanoen kuinka usein toimenpiteet on kohdistettu osuvasti, kuinka usein tarpeettomasti tai

riittämättömästi. Tiedossani ei ole yhtään tällaista arviointia Suomessa eikä muissakaan maissa, paitsi oman tutkimusryhmäni tällaiseen arviointiin pyrkivää alustavaa kokeilua (Aho 2009), jossa otosaineisto osoittautui riittämättömäksi täysin pätevään vertailuryhmien määrittelyyn. Käsitteäkseni tällainen arviointi olisi mahdollista, jos vertailuryhmät määritettäisiin kokonaisuaineistosta kaltaistamalla jokaiselle osallistujalle aito kaksospari, joka olisi kaikkien käytettävissä olevien tietojen mukaan samanlainen kuin kyseinen osallistuja. Viime aikoina suosittu vertailuryhmän määrittely "propensity scoren" perusteella ei mahdollista tällaista arviointia, eikä myöskään koasetelma tai tilastollinen mallintaminen.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Yleiskatsauksia: Martin & Grubb (2001); Calmfors & al (2002); Kluge & al. (2005); European Commission (2006, 134-142). Tärkeimmät uudemmat Suomea koskevat vaikuttavuustutkimukset ovat Hämäläinen & Tuomala (2006) ja Hämäläinen & Ollikainen (2004). Tulosten mukaan erityisesti yksityisen sektorin työllistämistuella ja ammatillisella työvoimakoulutuksella voidaan osoittaa olevan jonkun verran positiivista nettovaikuttavuutta Suomessa (vertailuasetelmasta riippuen 10-20% lisäys työllistyvyydessä), mutta muiden tutkittujen toimenpiteiden vaikuttavuus on lähellä nollaa. Tutkimustulokset eivät olennaisesti eroa oman uusimman vaikuttavuusmittausyritykseni (Aho 2009) tuloksista.

<sup>2</sup> Tämä juuriltaan luonnontieteelliseen kausaalitutkimuksen paradigmaan pohjautuva vaikuttavuuden arviointi ei suinkaan ole ainoa mahdollisuus tutkia vaikuttavuutta. Eriytyisesti sosiaalipoliittisten interventioiden yhteydessä viime vuosina kasvavaa kiinnostusta on herättänyt "realistinen arviointi", joka on sitoutunut interventiokäytäntöjen kehittämiseen ja jossa pääkysymyksenä ei niinkään ole kuinka suuri oli intervention vaikutus, vaan miksi, miten ja kenen kohdalla interventiolla saadaan aikaan vaikutuksia (vrt. esim. Pawson & Tilley 1997; Julkunen ym. 2005). Tällaisella lähestymistavalla voi olla paljonkin annettavaa vaikuttavuuden arvioinnille, mutta tässä artikkelissa pitäydyn työvoimapolitiittisten toimenpiteiden arvioinnin "valtavirtaparadigman" ongelmien ja mahdollisuuksien pohdintaan.

<sup>3</sup> Kiinnostava poikkeus on Gauré & al (2008), jossa sovelletaan Norjaa koskevaan rekisteriaineistoon duraatiomallia, johon on yhdistetty mahdollista työllistymistä seuraava tulotaso työllistymisen laadun mittarina. Tulosten mukaan osallistuminen toimenpiteisiin pidentää työttömyyttä mutta lisää työllistymisen todennäköisyyttä ja myöhempiä ansiotasoa.

<sup>4</sup> Hämäläisen ja Tuomalan tutkimus (2006) on ensimmäinen

mäinen, jossa selvitetään toimenpiteiden ajoituksen merkitystä vaikuttavuuden kannalta Suomessa. Ajoituksella ei näyttänyt yleisesti ottaen olevan suurta vaikutusta, mutta tutkimuksessa ei kuitenkaan ole arvioitu niitä toimenpiteitä, jotka ovat alkaneet poimintakriteerinä olleen työttömyyden hyvin lyhyen eli alle kuukauden tai toisaalta yli 12 kk kestäneen työttömyyden jälkeen. Näin ajoitetut toimenpiteet eivät kuitenkaan ole harvinaisia.

<sup>5</sup> Tutkimusryhmäni on tätä yrittänyt asetelmalla, jossa valikoitumisen vakiointi oli kuitenkin kovin karkea (Aho 2009). Tuloksena oli, että toistuvan osallistumisen keskimääräinen nettovaikuttavuus näyttäisi olevan pääsääntöisesti melko lähellä ensimmäisen osallistumisen vaikuttavuutta.

<sup>6</sup> Luvut perustuvat laskelmaan, jota varten toistin otosaineistolla Hämmäläisen ja Tuomalan toteuttaman tutkimusasetelman kaltaisen poiminnan selvittääkseni, kuinka suureen osaan kaikista toimenpiteistä heidän tutkimuksensa kohdistui. Käytössäni oleva aineisto on tätä tarkoitusta silmällä pitäen tietosisällöltään täysin vastaava vuoden 1997 13-69-vuotiaista väestöä edustava ostos, johon kuuluu 350.000 henkilöä eli noin 8,6 % perusjoukosta. Hämmäläisellä ja Tuomalalla oli käytössään kokonaisuaineisto, noin 4 miljoonaa henkilöä.

<sup>7</sup> Suomesta viimeisimmätkin vaikuttavuustulokset koskevat yleensä noin kymmenen vuotta sitten toteutettuja toimenpiteitä. Esimerkiksi Hämmäläisen & Tuomalan (2006) tutkimuksessa arvioidut toimenpiteet ovat alkaneet vuoden 1998 helmikuun ja vuoden 1999 joulukuun välisenä aikana. Omassa viimeisimmissä tutkimuksissani (Aho 2009) arvioidut toimenpiteet ovat suunnilleen samalta ajanjaksolta. On mahdollista, että toimenpiteiden vaikuttavuus on sittemmin muuttunut.

## LÄHTEET

- Aho Simo: How to evaluate the accuracy of targeting of active labour market policy. In: Ides Nicaise & Philip O'Connell (eds.) *Evaluating Labour Market Programmes for Groups at Risk. Good Practice and Innovative Approaches in Research*. Spinhuis / Transaction Publishers. Amsterdam 2009. (Forthcoming)
- Aho Simo & Robert A: Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapolitiikan kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa Heiskanen T, Järvensivu A; Leinonen M & Aho S (toim.): *Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen*. Tampere University Press, Tampere 2008.
- Aho Simo & Koponen H: Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 24. Helsinki 2008.
- Aho Simo & Koponen H: Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II. Tutkimus rekisteriaineistosta vuosilta 2002 - 2005. Työpoliittinen tutkimus 324. Työministeriö, Helsinki 2007.
- Aho Simo, Koponen H & Virjo I: Työnhakusuunnitelmien toteutumisen seuranta. Työpoliittinen tutkimus 319. Työministeriö, Helsinki 2006.
- Aho Simo, Virjo I, Tyni P & Koponen H: Työttömät ja palvelutarve. Työttömille kohdistetun kyselyn ja työnhakusuunnitelmien analyysin tuloksia. Työpoliittinen tutkimus 271. Työministeriö, Helsinki 2005.
- Aho Simo: Kroonisen työttömyyden laajuus, rakenne ja syntytausta. Työpoliittinen tutkimus 261. Työministeriö, Helsinki 2004.
- Aho Simo: Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuusmittauksen ongelmista - vastaus Pekka Tiaiselle. Työpoliittinen aikakauskirja 45 (2002):2, 131-135.
- Amkil R, Karjalainen V, Pitkänen S, Saikku P & Spangar T: Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja - Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18. Helsinki 2008.
- Amkil R, Spangar T, Lyytinen S, Karjalainen V, Lahti T. & Aho S: Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Työhallinnon julkaisu 339. Työministeriö: Helsinki 2004
- Amkil R, Mattila K, Nieminen J, Partanen L. & Rissanen P: Tilapäisyydestä vakiinnuttamiseen? ESR Tavoite 3 ohjelman väliarvioinnin loppuraportti. ESR-arviointi 8. Edita. Helsinki 2004b
- Ashenfelter A. & Card D (Eds): *Handbook of Labour Economics, Volume 3*. Elsevier. Amsterdam 1999
- Calmfors L, Forslund A & Hemström M: *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experience*. Working paper 2002:4. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.
- European Commission: *Employment in Europe 2006*. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/](http://ec.europa.eu/employment_social/)
- EU:n työllisyysuuntaviivojen mukainen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma 2004. Työhallinnon julkaisu 341. Helsinki, työministeriö 2004.
- Frölich M, Lechner M, Steiger H: Statistically assisted programme selection - International experiences and potential benefits for Switzerland. Working Paper 2004:1. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.
- Gaure S, Røed K & Westlie L: *The Impacts of Labour Market Policies on Job Search Behaviour and Post-Unemployment Job Quality*. University of Oslo, Department of Economics. Memorandum 22/2008.
- Heckman J J, Lalonde J R & Smith J A: *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*. Teoksessa Ashenfelter & Card 1999, 1865-2097.
- Hällström E: Opiskelijapalautteiden työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta jäljittämässä. Työpoliittinen aikakauskirja 52 (2008):1, 61-66.
- Hämmäläinen K, Nykyri E, Uusitalo R, Vuori J: *Ovatko vaikuttavuusarviot kohdallaan? Esimerkkinä työnhakukoulutus*. Työpoliittinen tutkimus 328. Työministeriö, Helsinki 2007.
- Hämmäläinen, K. & Tuomala, J: Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tut-

- kimus 315. Työministeriö, Helsinki 2006.
- Hämäläinen K & Uusitalo : Kannattaisiko kokeilla? Kokeelliset menetelmät työvoimapolitiittisten toimenpiteitten arvioinnissa. Työpoliittinen tutkimus 285. Työministeriö, Helsinki 2005.
- Hämäläinen K & Ollikainen V: Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment. VATT-tutkimuksia 115. Helsinki 2004.
- Johansson K: Do labor market flows affect labor force participation? Working Paper 2006:17. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.
- Julkunen I, Lindqvist T & Kainulainen S (toim): Realistisen arvioinnin ensimmäiset askeleet. FinSoc työpapereita 3/2005. Stakes: Helsinki.
- Kluve J, Fertig M., Jacobi I., Nima L & Schaffer S: Study on the effectiveness of the ALMP's. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, RWI Essen, 2005
- Madsen, P: Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country report: Denmark. Working paper 2007/51. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Martin J & Grupp D: What works and for whom? A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. Swedish Economic Review 8 (2001), 9-56.
- Moisala J, Suonimemi I & Uusitalo: Työttömien tilastollinen profilointi. Työhallinnon julkaisu 339. Työministeriö: Helsinki 2004
- Nio I & Sardar P: Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuosina 2005 ja 2006. TEM Analyysseja 4. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2008.
- Pawson R & Tilley N: Realistic Evaluation. Sage: London 1997
- Rudolph H & Konle-Seidl R: Profiling for Better Services. Report on the European Profiling Seminar, Nuremberg, Januari 12-14, 2005. Institute for Employment Research, Nuremberg.
- Sianesi B: Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults in the 1990's. Working Paper 2002:5. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.
- Sianesi B: An evaluation of the active labour market programmes in Sweden. Working paper 2001:5. Institute of Labour Market Policy Evaluation, Uppsala
- Työllisyyskertomus vuodelta 2007. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 12. Helsinki 2008.
- Työmarkkinatuen aktivointi - yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille. Työhallinnon julkaisu 347. Työministeriö, Helsinki 2005
- Valtakari M, Syrjä K & Kiuru P: Julkisen työvoimapolitiittisen palverukakenteen uudistuksen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 19. Helsinki 2008.
- Virjo I., Aho S ja Koponen H: Passivoiko työttömyysturva? Tutkimus ansioturvan päättymisen vaikutuksista ja eräistä muista työttömyysturvan piirteistä. Työpoliittinen tutkimus 303. Työministeriö, Helsinki 2006.