

Julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta tarvitaan hyödyllisempää perustietoa



Rita Asplund

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
rita.asplund@etla.fi

Suosittelava lähdeviittaus:

Asplund, Rita (3.1.2019). ”Julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta tarvitaan hyödyllisempää perustietoa”.

ETLA Muistio No 75.
<https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-75.pdf>

Tiivistelmä

Tässä muistiossa pohditaan aluksi, miksi poliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan tutkimuspohjaista perustietoa julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta. Tässä yhteydessä keskustellaan myös siitä, mihin tämän tiedon tulisi pohjautua, jotta sitä voisi pitää luotettavana ohjenuorana eri palveluiden vaikutuksista.

Lisäksi vedetään lyhyesti yhteen, mitä tänä päivänä tiedetään julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta kansainväliseen ja kotimaiseen tutkimuskirjallisuuteen nojautuen. Yleiseksi vaikutelmaksi väistämättä jää, että nykytietämyksen pohjalta pystyy piirtämään vain hyvin karkean kuvan eri työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta.

Vastaamatta jää edelleen joukko keskeisiä kysymyksiä: Mikä toimii? Kenen kohdalla? Miksi toimii? Mihin hintaan? Muistion päätteeksi nostetaan esille kriittisimmät muutos- ja kehitystarpeet näiden neljän kysymyksen osalta. Tosin suurin osa näistä tietoaukoista on jo vuosien varrella nostettu toistuvasti esille eri yhteyksissä. Miksi joudutaan siis vuodesta toiseen muistuttamaan niistä? Ehkä rehellisin vastaus on se, että julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuuden arvioimisen perinnettä ei ole toistaiseksi onnistuttu Suomeen luomaan.

Abstract

We Need More Useful Basic Knowledge about the Effectiveness of Public Employment Services

This Brief first discusses why policy decision-making concerning public employment services (PES) needs to rely also on evidence-based knowledge about the effects of such measures. It also addresses what this knowledge should be based on to be considered as providing reliable guidance for the impact of various PES measures.

Next our current international as well as national knowledge on the effects of a set of major PES measures is drawn together in a concise way. The general impression inevitably is that the knowledge base of today can only paint a rather rough picture of the impact of such measures.

A range of important questions remain unanswered: What exactly works? For whom? Why does it work? And at what price? These four questions are addressed by pointing to the most critical needs of change and progress. Most of these knowledge gaps have already been alluded to several times over the past years. So why do we have to constantly remind ourselves about this? Perhaps the most honest answer is that in Finland we have not yet succeeded in establishing a solid tradition of assessing the effectiveness of PES.

Avainsanat: Työvoimapalvelut, Vaikuttavuus, Arviointi

Key words: Public employment services, Effects, Evaluation

JEL: J24, J68

Miksi tarvitaan tutkimus- pohjaista tietoa julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta?

Julkisilla työvoimapalveluilla pyritään edistämään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuus ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi asiakkaille tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita sekä osaamisen kehittämispalveluita. Muun muassa näin todetaan julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta annetun lain yleisissä säännöksissä (2012/916; 1 luku, 2 §).

Työvoimapalveluihin käytetään Suomessa vuosittain varsin huomattavia rahamääriä myös kansainvälisesti katsoen (ks. esim. OECD.Stat). Näin ollen on perusteltua kysyä, minkälaisia tuloksia näillä rahoilla on saatu ja saadaan aikaiseksi: Vaikuttavatko palvelut loppujen lopuksi myönteisesti niihin osallistuvien myöhempään työmarkkinatilanteeseen? Ja ovatko palvelut tehokkaita myös kokonaiskustannuksiinsa nähden? Onko esimerkiksi sittenkään taloudellisesti kannattavaa investoida tiettyyn palveluun, vaikka se näyttäisikin parantavan osallistujien työllistymisen ja työllisenä pysymisen mahdollisuuksia ja ehkä myös laajemmin heidän työmarkkina-asemaansa? Tai, olisiko kuitenkin kannattavaa toteuttaa tietty palvelu, vaikka sen vaikutukset tuntuvat kovin pieniltä?

Poliittiset päättäjät ovat jo pidempään kääntyneet tutkijoiden puoleen saadakseen luotettavia vastauksia näihin peruskysymyksiin. Julkisten työvoimapalvelujen vaikutusten arvioinnista voidaan väittää tulleen keskeinen osa poliittista päätöksentekoa, varsinkin tietyissä maissa kuten Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa. Tällöin kumuloituvan tietämyksen ajatellaan toimivan päätöksentekoa tukevana ohjenuorana, kun suunnitellaan ja toteutetaan uusia työvoimapalveluita tai uudistetaan jo olemassa olevia palvelumuotoja.

Julkisten työvoimapalveluiden vaikuttavuuden säännöllinen ja johdonmukainen arviointi on työvoimapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen keskeisim-

piä peruspilareita. Tällaista vaikuttavuuden arvioimisen perinnettä ei ole kuitenkaan toistaiseksi onnistuttu luomaan Suomeen.

Ainoastaan vaikuttavuuden kunnollinen arviointi tuottaa luotettavan tietopohjan

Vaikutuksiltaan tehokkaimpia julkisia työvoimapalveluita on myös meillä yritetty tunnustaa monin tavoin. Kokeuksia on monesti haettu muista maista ja aika ajoin raportteihin on kerätty eri maissa ns. hyviksi käytännöiksi tunnistettuja toimia. Lisäksi on suoritettu monenlaisia seurantatutkimuksia, joissa palveluihin osallistuneita on haastateltu tai tilastoaineistoihin nojautuen seurattu toimien päättymisen jälkeen. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö laatii säännöllisesti Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta poimitun aineiston pohjalta selvityksen eri työvoimapolitiisiin palveluihin osallistuneiden työllistymisestä kolme ja kuusi kuukautta palvelun päättymisen jälkeen. Tällä hetkellä tuorein selvitys koskee vuoden 2016 tilannetta (Tuomaala, 2018).

Tällaiset selvitykset täydentävät nykytietämystämme julkisten työvoimapalveluiden toimivuudesta tuottamalla monipuolista tietoa osallistujista ja heidän myöhemmistä työelämäkokemuksistaan. Sen sijaan ne eivät pysty kertomaan palveluiden varsinaisesta vaikuttavuudesta, koska niissä ei tarjota vastausta palvelun vaikutusten kannalta kaikkein keskeisimpään kysymykseen: Mitä palveluun osallistuneelle olisi tapahtunut, mikäli hän ei olisi siihen osallistunut? Olisiko sama tulos mahdollisesti toteutunut osallistujan kohdalla myös ilman toimenpiteeseen osallistumista?

Tämä vaihtoehtoinen tulema ei ole koskaan suoraan havaittavissa, sillä sama henkilö voi joko osallistua toimenpiteeseen tai sitten olla siihen osallistumatta. Siksi tarkastelun kohteeksi nostetun palvelun vaikuttavuutta yritetään tyypillisesti arvioida muodostamalla siihen osallistuville eli varsinaiselle koeryhmälle ominaisuuksiltaan mahdollisimman samankaltainen vertailuryhmä eli ns. kontrolliryhmä. Ihanneltilanteessa ainoa kontrolliryhmän ja koeryhmän välinen ero on siinä, että jälkimmäiseen

ryhmään kuuluvat henkilöt osallistuivat toimenpiteeseen. Missä määrin palvelusta on ollut siihen osallistuville hyötyä, pystytään tässä tapauksessa arvioimaan suoraan vertailemalla siihen osallistuneiden toimenpiteen jälkeistä työmarkkinatilannetta kontrolliryhmän samanaikaiseen menestymiseen työelämässä.

Sanomattakin on selvää, että kontrolli- eli vertailuryhmän rakentaminen on vaikuttavuutta mittaavien tuloksien luotettavuuden kannalta arvioinnin selvästi kriittisimpiä, ellei kriittisin vaihe. Kontrolliryhmän voi luoda kahta eri asetelmaa hyödyntäen: kokeellisia tai ei-kokeellisia menetelmiä. Kokeelliseen asetelmaan perustuvat arvioinnit edellyttävät, että sekä koe- että kontrolliryhmä muodostetaan ennen intervention eli palvelun aloittamista valitsemalla ao. populaatiosta henkilöt kahteen ryhmään satunnaisesti. Ei-kokeelliseen asetelmaan perustuvassa arvioinnissa kontrolliryhmä joudutaan sitä vastoin rakentamaan tutkijan käytettävissä olevien aineistojen pohjalta. Tästä seuraakin, että onnistuneen kontrolliryhmän muodostaminen jää viime kädessä riippumaan hyödynnetyn aineiston sisällön rikkaudesta ja laadusta. Tällä tavalla keinotekoisesti muodostettuun vertailuryhmään saattaa siksi liittyä monia ongelmia, joiden tyydyttävään ratkaisemiseen eivät edes eturintaman ekonometriset mallit aina riitä. Niinpä tarkastelun kohteena olevan palvelun vaikutuksia ei voida ei-kokeellisella lähestymistavalla arvioida eikä tuloksia tulkita yhtä suoraviivaisesti kuin kokeellisessa ympäristössä. Niin kokeellisten ja ei-kokeellisten menetelmien vahvuuksista ja heikkouksista kuin myös ei-kokeellisissa arviointiasetelmissa esiintyvien ongelmien vaihtoehtoisista ekonometrisistä ratkaisuista on vuosien varrella kirjoitettu erinomaisia, myös suomenkielisiä, yhteenvetoja (esim. Hämäläinen ja Uusitalo, 2005, sekä Asplund ym., 2018, luku 2).

Suomessa tilastollisiin arviointimenetelmiin perustuvaa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkimusta on tähän asti tehty moniin muihin maihin ja erityisesti muihin Pohjoismaihin verrattuna varsin vähän. Lisäksi olemassa oleva tutkimusnäyttö on suhteellisen vanhaa: joitain yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta se rajoittuu lähinnä 1990-luvun loppupuoliskoon ja 2000-luvun alkupuolen vuosiin eli siis koskee myöhemmin jopa useaan otteeseen uudistuneita työvoimapalveluita. Kotimaista arviointitutkimusta olivat mitä ilmeisimmän noina vuosina innostamassa paitsi nopeat kansainväliset kehitysaskeleet itse arviointimenetelmi-

en suhteen niin erityisesti se, että tutkijoiden käyttöön saatettiin laajapohjaisia arviointeihin soveltuvia tilastoaineistoja. Aktiivisen työvoimapolitiikan arviointitutkimuksen laatu siirtyi Suomessa myös kansainvälisesti katsoen korkealle tasolle. Tätä osaamista ei ole kuitenkaan juuri hyödynnetty 2000-luvun alkupuoliskon jälkeen. Poikkeuksen muodostaa vuosi 2018, jolloin ilmestyi peräti kaksi aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta taloustieteellisestä näkökulmasta tarkastelevaa raporttia: Aho ym. (2018), joka arvioi tärkeimpiä julkisia työvoimapalveluita, sekä Asplund ym. (2018), joka tarkastelee palkkatuen ja siihen aivan viime vuosina tehtyjen uudistusten vaikutuksia. Kummassakin arviointihankkeessa keskitytään sen selvittämiseen, miten tiettyyn toimenpiteeseen osallistuminen on vaikuttanut henkilöiden myöhempään menestymiseen työelämässä.

Mikä on vaikuttavuuden nykytietämyksemme tila?

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksista on olemassa laaja kansainvälinen kirjallisuus, jonka keskeisimmistä empiirisistä tuloksista on laadittu lukuisia katsauksia ja meta-analyysseja. Erinomaisia yhteenvetoja ovat aivan viime vuosina tarjonneet muun muassa Brown ja Koettl (2015), Filges ym. (2015), Caliendo ja Schmidl (2016), McCall ym. (2016), Crépon ja van den Berg (2016) sekä aivan hiljattain Card ym. (2018). Suomalaiskielisiä ja samalla myös alan suomalaisiin tutkimuksiin pureutuvia katsauksia löytyy puolestaan muun muassa teoksissa Asplund (2009), Asplund ja Koistinen (2014), Asplund ym. (2018) sekä Päällysaho (tulossa).

Ylivoimaisesti eniten huomiota on sekä kansainvälisissä että kotimaisissa vaikuttavuuden arvioinneissa kiinnitetty toteutuneiden toimenpiteiden taloudellisiin vaikutuksiin ja eritoten siihen, missä määrin niiden avulla on onnistuttu parantamaan osallistujien myöhempää työllisyyttä ja ansiotasoa. Nimenomaan näiden vaikutusten suhteen voidaan tutkimuskirjallisuuden arviointitulokset kiteyttää seuraavasti (ks. esim. Päällysaho, tulossa):

- *Palkkatuettu työ*: Yksityiselle sektorille eli lähinnä yrityksille suunnattu palkkatuki on kaikkein vaikuttavin, erityisesti pitkäaikaistyöttömien koh-

dalla. Muita toimenpiteitä parempi vaikuttavuus juontaa juurensa ennen kaikkea palkkatuen myönteisiin vaikutuksiin tuettujen myöhempään työmarkkinamenestykseen myös pidemmällä aikavälillä. Muille yksityisen sektorin toimijoille eli ns. kolmannelle sektorille tai julkiselle sektorille maksettujen palkkatukien osalta positiivisia vaikutuksia palkkatukijakson jälkeiseen työllisyyteen ja ansiotuloihin on sitä vastoin havaittu vain harvoin. Tulos heijastaa paljolti sitä, että julkiselle ja erityisesti kolmannelle sektorille palkkatuella työllistyneillä on yleisesti ottaen taustojensa perusteella usein heikommat työllistymisedellytykset. Kotimaisen arviointitutkimuksen tuottamat tulokset palkkatuen vaikuttavuudesta ovat hyvin linjassa kansainvälisen tutkimuksen kanssa.

- *Ammatillinen työvoimakoulutus*: Ammatillinen työvoimakoulutus vaikuttaa myönteisesti siihen osallistuvien myöhempään työmarkkinamenestykseen, kunhan vaikutuksia tarkastellaan riittävän pitkällä aikavälillä. Tämän tyyppinen koulutus on yleensä aika pitkäkestoista ja sen taloudellisten vaikutusten havaitaan olevan erityisen myönteisiä pitkäaikaistyöttömillä, mutta keskimääräistä pienempiä nuorten keskuudessa. Myös tämän toimenpiteen osalta kotimainen tutkimusnäyttö on yleisesti ottaen melko hyvin linjassa kansainvälisen arviointitutkimuksen pohjalta tehtävien päätelmien kanssa.
- *Työvalmennus*: Kansainvälisissä tutkimuksissa on yleensä havaittu positiivisia lyhyen aikavälin työllisyysvaikutuksia erityisesti työnhakukoulutusten kohdalla. Kotimaisessa arviointikirjallisuudessa ei ole sitä vastoin löydetty työvalmennusta tarjoaville toimenpiteille selkeitä positiivisia vaikutuksia niihin osallistuvien myöhempään työmarkkina-asemaan. Toisaalta nämä Suomea koskevat tulokset havainnollistavat miltei kokonaan vuosittuuhannen vaihteessa vallinnutta tilannetta.
- *Kuntouttava työtoiminta*: Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on toistaiseksi niukasti havaintoja kuntouttavan työtoiminnan kyvystä edistää siihen osallistuvien myöhempää työllisyyttä. Nykyinen tutkimusnäyttö, kansainvälinen ja kotimainen, näyttäisi kuitenkin viittaavan olematto-

miin työllisyysvaikutuksiin. Toisaalta on pidettävä mielessä, että Suomessa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien työllistymisedellytykset ovat selvästi muihin toimenpiteisiin osallistuvia heikommat. Tämä ilmenee myös siinä, että toistuva toimenpiteisiin osallistuminen on tässä ryhmässä hyvin yleistä. Siinä mielessä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien ryhmän tilanne muistuttaa erityisen paljon kolmannelle sektorille palkkatuella työllistettävien ryhmää.

- *Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu*: Tämän toimenpiteen suosio alkoi kasvaa melkoisesti heti vuonna 2010 tehdyn uudistuksen jälkeen. Sen vaikuttavuudesta ei pystytä sitä vastoin sanomaan paljoakaan nykytiedon valossa, koska luotettava kotimainen tutkimusnäyttö puuttuu, kuten myös relevantti kansainvälinen arviointitutkimus.

Yleisvaikutelmaksi väistämättä jää, ettei myöskään nykytietämyksen pohjalta pystytä piirtämään kuin vain karkea kuva eri työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja silloinkin vain toimenpiteeseen osallistuneiden myöhemmällä työllisyydellä ja joskus myös ansiokehityksellä mitattuna. Vastaamatta jää edelleen joukko keskeisiä kysymyksiä: Mikä toimii? Kenen kohdalla? Miksi toimii? Mihin hintaan?

Vaikuttavuusanalyseja tulee jatkossa kehittää entistä hyödyllisempään suuntaan

Arviointitutkimuksen puutteet ja kehitystarpeet on myös aivan viime vuosina nostettu toistuvasti esille eri yhteyksissä mutta ilman, että kansainvälisellä ja varsinkin kotimaisella aktiivisen työvoimapolitiikan arviointirintamalla olisi toistaiseksi nähty selkeitä edistysaskeleita. Tässä muistiossa käydään siksi lopuksi vielä kertaalleen läpi keskeisimmät asiat, joihin tulisi pyrkiä saamaan alan arviointitutkimuksessa muutosta aikaiseksi. Muistutus jää kuitenkin lyhyeksi, koska näitä asioita on käsitelty laajasti muun muassa jo kohta kymmenen vuoden takaisessa katsauksessa (Asplund, 2009), hiljattain ilmesty-

nessä palkkatukeen puretuvasa tutkimuksessa (Asplund ym., 2018) sekä vuoden 2019 alussa julkaistavassa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuutta tarkastelevassa katsauksessa (Päällysaho, tulos). Alla kriittisimpiä muutostarpeita pohditaan neljään lueteltuun kysymykseen nojautuen. Kiistämättä vallittu muutostarpeiden ja -haasteiden lähestymistapa ei ole välttämättä aivan yksiselitteinen, koska kysymykset monesti kietoutuvat yhteen. Toisaalta jokaiseen kysymykseen liittyvät tärkeimmät tietoaukot voidaan täten kiteyttää varsin johdonmukaisella tavalla.

Mikä toimii? – Alan tutkimuskirjallisuudesta tehtyjen katsauksien ja meta-analyyysien perusteella on tähän asti muodostunut suhteellisen hyvä yleiskuva eri toimenpideryhmien keskimääräisestä vaikutuksesta osallistujien myöhempään työmarkkinamenestykseen ensisijaisesti työllisyydellä mutta jossain määrin myös ansiotasolla mitattuna. Vaikutusten voidaan kuitenkin olettaa vaihtelevan ehkä jopa merkittävästi esimerkiksi ammatillisen työvoimakoulutuksen muodon tai palkkatuen toteutustavan mukaan. Siksi tulisi jatkossa tuottaa luotettavaa arviointitietoa myös yksittäisten aktiivitoimien eikä siis yksinomaan laajojen toimenpideryhmien vaikuttavuudesta. Vielä tärkeämpää kuitenkin olisi saada arviointituloksia useampien toimenpiteiden muodostamien kokonaisuuksien vaikuttavuudesta. Samalla saataisiin päätöksenteon tueksi perustietoa siitä, missä määrin yksittäiset julkiset työvoimapolitiset täydentävät toisiaan ja mitkä toimenpiteet näyttäisivät toimivan eri tilanteissa kaikkein tehokkaimmin. Yhdistämällä toimenpiteitä tehokkaalla tavalla pystytään samalla parantamaan niiden vaikuttavuutta. Tässä yhteydessä on niin ikään syytä korostaa, ettei arviointien tulisi rajoittua pelkästään toimenpiteen jälkeiseen työllistymiseen ja ansioihin. Lisäksi tulisi selvittää osallistujiin kohdistuvat muun tyyppiset taloudelliset vaikutukset kuten myöhemmän työllistymisen laatu ja työsuhteen kesto sekä erimuotoiset ns. sosiaaliset vaikutukset.

Kenen kohdalla? – Erityyppisille toimenpideryhmille näyttää tämänhetkisen tutkimuskirjallisuuden mukaan olevan ominaista se, että niiden keskimääräinen vaikutus tyypillisesti vaihtelee kohderyhmän mukaan. Vaikutuksen hajonnasta tai muista keskeisistä ulottuvuuksista on harvemmin tuotettu arviointituloksia. Eri toimenpiteille ja kohderyhmille arvioitujen

vaikutuksien tulkintaa ja vertailtavuutta saattaa kuitenkin vaikeuttaa se, että todellinen vaikuttavuus ilmenee eri toimenpiteiden ja myös eri kohderyhmien osalta eri nopeudella: joidenkin palveluiden vaikutus näkyy jo lyhyellä aikavälillä ja saattaa kadota pidemmällä aikavälillä, kun taas toisten palveluiden vaikutus ehkä näkyy täysimääräisesti vasta pidemmällä aikahorisontilla ja erityisesti tiettyjen kohderyhmien osalta. Siksi onkin tärkeää arvioida palvelun vaikutusta ei pelkästään lyhyellä aikavälillä vaan myös pidemmälle ulottuvan seurantajakson osalta. Muutoin vaikutukset tulevat helposti yli- tai aliarvioituiksi. Lisäksi tulisi huomioida, että lyhyen ja pidemmän ajan vaikutukset ovat mahdollisesti myös riippuvaisia talouden suhdannetilanteesta toimenpiteen käynnistyessä ja sen implementoinnin aikana sekä erityisesti sen päätyttyä.

Miksi toimii? – Vaikuttavuuden arviointikriteeriksi ei kuitenkaan riitä se, että selvitetään palvelun aikaansaamat vaikutukset. Yhtä tärkeää on selvittää, miksi palvelu toimii tai ei toimi. Vaikuttaako arviointituloksiin mahdollisesti se, missä taloudellisissa olosuhteissa palvelu on toteutettu? Missä määrin vaikuttaa se, kuinka palvelu on suunniteltu ja implementoitu, esimerkiksi yhteistyössä työnantajien kanssa osana todellista työelämää? Ja miten voimakkaasti palvelun toimivuuteen heijastuvat siihen osallistuvien käyttäytyminen ja eritoten heidän käyttäytymisensä mahdollisesti tapahtuvat muutokset palvelun toteutuksen aikana ja/tai sen päättymisen jälkeen? Tällaisia kysymyksiä nousee esille muun muassa siksi, että myös samanlaiset ohjelmat tai toimenpiteet saattavat osoittautua vaikutuksiltaan hyvinkin erilaisiksi. Tässä yhteydessä tulee myös muistuttaa siitä, että palvelun toimivuus tai toimimattomuus riippuu pohjimmiltaan sille määritellyistä tavoitteista: mitä selkeämmin ja realistisemmin palvelulle asetetut tavoitteet on määritelty, sitä järkevämmät ovat odotukset toimenpiteen vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta.

Mihin hintaan? – Julkiseen työvoimapolitukseen osallistuvilla koitua hyötyä tulisi pyrkiä suhteuttamaan palvelun julkiselle taloudelle ja viime kädessä koko yhteiskunnalle aiheuttamiin kustannuksiin. Tällaisissa kustannus-hyötyanalyyseissa tulisivat otetuksi huomioon palvelun mitä erilaisimmat vaikutukset paitsi suoraan siihen osallistuviin, niin myös palveluun

osallistumattomiin erityyppisten epäsuorien vaikutusten kautta (esim. syrjäytysvaikutukset). Suorien ja epäsuorien vaikutusten lisäksi tulisi vielä pystyä arvioimaan palvelun mahdollisesti synnyttämiä kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Harvoin edes alan kansainvälisellä tutkimuskentällä on yritetty tehdä tällaisia palvelun kokonaisvaikuttavuuden kannalta erittäin tärkeitä laskelmia.

Millä menetelmällä pystyttäisiin parhaiten vastaamaan ellei kaikkiin, niin ainakin useimpiin näistä kysymyksistä? Ekonometrisiin arviointimenetelmiin pohjautuvia vaikutusarviointeja on myös meillä kritisoitu ja kritisoidaan edelleen. Etenkin arvioiden luotettavuutta on kyseenalaistettu. Kuitenkin arviointimenetelmät ovat olleet jatkuvan kansainvälisen kehittämisen kohteena, ja tämän kehittäelytön myötä arviointitulokset ovat myös tarkentuneet ja niiden luotettavuus vahvistunut. Arvioinneissa hyödynnettyjen rekisteriaineistojen sisältöön ja laatuun on niin ikään panostettu melkoisesti, myös Suomessa. Silti myös tässä työssä on edelleen parantamisen varaa. Yhden helposti korjattavan seikan luulisi olevan sen, että arvioinneissa tarvittavista aineisto-osista sovitaan jatkossa hyvissä ajoin tutkijoiden kanssa. Näin välttyttäisiin esimerkiksi tilanteilta, joissa olemassa oleva aineisto on etukäteen aggregoitu arvioinnin suorittamisen kannalta epäoptimaalisella tavalla, tai sitä ei ole jostain syystä annettu kokonaisuudessaan tutkijoiden käyttöön pois jätettyjen tietojen tärkeydestä huolimatta. Toinen aineistojen kehittämistapa voisi olla nykyisten rekisteriaineistojen täydentäminen relevanteilla kvalitatiivisilla eli laadullisilla aineistoilla.

Yhä useammin kuulee esitettävän, että arviointitutkimuksissa tulisi myös julkisten työvoimapalvelujen osalta siirtyä käyttämään ei-kokeellisten menetelmien sijasta kokeellisia menetelmiä. Tämä tarkoittaisi, että ryhdyttäisiin toteuttamaan satunnaistettuja kokeita eli valittaisiin satunnaisotos tarkasteltavasta kohdejoukosta ja vain osalle tähän joukkoon kuuluvista henkilöistä annettaisiin satunnaisesti mahdollisuus osallistua ko. palveluun. Koska satunnaistetut kokeet eivät perustu vahvoin oletuksiin, näin tuotettuja tuloksia voidaankin yleensä pitää luotettavampina kuin ei-kokeellisten menetelmien tuottamia tuloksia.

Satunnaistettuihin kokeisiin liittyy lisäksi se etu, että niihin voidaan ja tulisikin liittää myös itse palvelun toteu-

tuksen arviointi eli ns. prosessiarviointi. Vain tällä tavoin saataisiin samalla luotettava vastaus myös kysymykseen, miksi joku palvelu toimii tai ei toimi. Prosessiarvioinnin turvin pystyttäisiin parantamaan entisestään myös toimivaksi osoittautuvaa palvelua. Joiltain osin toimimattomaksi todettua palvelua olisi puolestaan mahdollista toteutuksen edetessä heti oikaista paremmin sen tavoitteita vastaavaan suuntaan. Implementoinnin jatkuvan arvioinnin avulla voitaisiin siis parhaimmassa tapauksessa tehdä mistä tahansa järkevästi suunnitellusta julkisesta työvoimapalvelusta tehokas työllisyyden edistämisen väline.

Kirjallisuus

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiäho, A. (2018). *Työvoimapolvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018. https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/tyovoimapolvelujen-vaikuttavuus-pitkan-aikavalin-tyollistymise-1 (viitattu 17.12.2018)

Asplund, R. (2009). *Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 40/2009.

Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M. ja Vanhala, P. (2018). *Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018, joulukuu 2018. <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:%20978-952-287-626-3>

Asplund, R. ja Koistinen, P. (2014). *Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22/2014.

Brown, A.J. ja Koettl, J. (2015). Active Labor Market Programs – Employment Gain or Fiscal Drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4(12).

Caliendo, M. ja Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe, *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1).

Card, D., Kluve, 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. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>

Crépon, B. ja van den Berg, G.J. (2016). Active Labor Market Policies, *Annual Review of Economics*, 8, 521–46.

Filges, T., Smedslund, G., Knudsen, A-S.D. ja Jørgensen, A-M.K. (2015). Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Insurance Recipients: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 2015:2.

Hämäläinen, K. ja Uusitalo, R. (2005). *Kannattaisi kokeilla. Kokeelliset menetelmät työvoimapolitiittisten toimenpiteitten vaikutusten arvioinnissa*. Helsinki: Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 285.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2012/916. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916#L1P2> (viitattu 27.12.2018)

McCall, B., Smith, J. ja Wunsch, C. (2016). Government-Sponsored Vocational Education for Adults. Teoksessa Hanushek, E., Machin, S. ja Woessmann, L. (toim.), *Handbook of the Economics of Education*, 5, 479–652. Amsterdam: North Holland.

Päällysaho, M. (tulossa). *Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus Suomessa: taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden katsaus*. Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV) syyskuussa 2018 luovutettu taustaraportti.

Tuomaala, M. (2018). *Aktiivisilta työvoimapolitiittisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyyseja 10.8.2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-368-9>

ETLA



Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

**The Research Institute
of the Finnish Economy**

ISSN-L 2323-2463
ISSN 2323-2463

Puh. 09-609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki
