

Esseitä työmarkkinainterventioiden arvioinnista

Ville Vehkasalo

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on ainoa perustuslaissa nimetty instituutio, jonka nimenomainen tehtävä on arvioida valtion rahankäytön vaikuttavuutta. Tässä apuna käytetään *tuloksellisuusketjun* käsitettä. Tuloksellisuusketjussa hallinnon resurssit muuttuvat tuotoksiksi, jotka edelleen tuottavat haluttuja vaikutuksia.

VTV:n vuonna 2020 julkaiseman tarkastusohjeen mukaan ”tuloksellisuusketjun kokonaisuuden arviointi on tärkeää, jotta tarkastetun toiminnan ja havaittujen vaikutusten syy-yhteydestä voidaan varmistua”. Ohjeessa jätetään kuitenkin mainitsematta, miten ja millaisilla päätelmillä tämä käytännössä tapahtuu. Syy-yhteyden varmistaminen on kuitenkin olennaisen tärkeää, jotta voidaan todeta nimenomaan valtion interventioiden tuloksellisuus.

Nykymuotoista tuloksellisuustarkastusta on tehty noin 30 vuotta. 1990-luvun alussa tarkastajat toimivat siten, että he menivät tarkastus-

kohteeseen, usein pitkiksikin ajoiksi, ja kävivät läpi kuittimappeja ja tilikirjoja. Samassa yhteydessä he myös suorittivat vastuuhenkilöiden haastatteluja. Näistä suurelta osin historiallisista syistä suullisella tiedolla ja haastattelujen laadullisella analyysillä on vieläkin erityinen asema tuloksellisuustarkastuksen tiedonmuodotuksessa. Suurin osa tarkastuksista tehdään yhä laadullisin menetelmin.

Vuonna 2021 VTV julkaisi 9 tuloksellisuustarkastuskertomusta. Kertomusten ”Miten tarkastettiin” -osioiden mukaan vain yhdessä niistä oli käytetty määrällisiä menetelmiä (SISU-mallia ja aikasarja-analyysiä). Laajempi, vuonna 2014 tehty selvitys vuosien 2010–2013 kertomuksista (N = 56) osoitti, että 14 prosentissa kertomuksista oli käytetty tilastollista päättelyä (Oksanen ja Vehkasalo 2014). Suhde on täten säilynyt suurin piirtein samana vuosikymmenestä toiseen.

VTT Ville Vehkasalo (ville.vehkasalo@vtv.fi) toimii johtavana tuloksellisuustarkastajana Valtiontalouden tarkastusvirastossa. Kirjoitus perustuu Turun kauppakorkeakoulussa 28.1.2022 pidettyyn *lectio praecursoriaan* tekijän väitöskirjasta *Essays on Labour Market Policy Evaluation*. Vastaväittäjänä toimi yliopistonlehtori Jani-Petri Laamanen (Tampereen yliopisto) ja kustoksena professori Heikki Kauppi (Turun yliopisto). Kirjoituksessa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan omia eivätkä ne edusta VTV:n virallista kantaa.

Ekonomistin on helppo nähdä haastatteluihin perustuvan tiedonmuodostuksen heikkoudet: vastuuvirkamiehillä on luonnollinen kannustin esittää asiat mahdollisimman positiivisessa valossa, varsinkin kun asioita tullaan kysymään VTV:n toimesta.

Väitöskirjani osatutkimukset perustuvat virkatyössäni tekemiin arviointeihin valtion eräiden työmarkkinainterventioiden vaikutuksista. Arviointien ensisijaisena tavoitteena on ollut aidosti selvittää interventioiden vaikutuksia. Arviointien pohjalta laaditut tutkimusartikkelit on tehty virkatyöstä erillisinä. Niiden aiheet tarkastelevat työmarkkinoita eri näkökulmista. EU:n aluetuet kohdentuvat lähinnä pk-yrityksille ja kunnille ja vaikuttavat työvoiman kysyntään. Ammatillisen koulutuksen läpäisynedistämishjelmalla pyrittiin vaikuttamaan työvoiman tarjontaan. TE-toimistouudistuksella oli tarkoitus tehostaa työttömien uudelleentyöllistymistä.

Väitöskirjan ensimmäisessä tutkimusartikkelissa (Vehkasalo 2018) arvioidaan Euroopan unionin aluepolitiikan – erityisesti Euroopan aluekehitysrahaston – vaikutuksia erilaisiin aluetason tavoitemuuttujiin, kuten työttömyyteen, työpaikkojen määrään ja käytettävissä oleviin tuloihin. Tutkimusasetelman taustalla on ohjelmakauden 2007–2013 alkaessa tapahtunut eksogeeninen muutos Suomen tukialueiden määrittelyssä. Tukialuejaon muutos johtui EU-lainsäädännössä tehdyistä muutoksista. Näiden seurauksena tietyt käytännössä sattumanvaraisesti määräytyneet alueet Länsi-Suomessa saivat moninkertaiset aluetuet (*per capita*) edelliseen ohjelmakauteen verrattuna. Artikkelissa näiden alueiden kehitystä verrataan alueisiin, joiden tukitasoissa ei tapahtunut vastaavia muutoksia. Tutkimuksessa on käytetty aineistona Tilasto-

keskuksen postinumeroalueiden dataa vuosilta 2004–2013.

Tulosten mukaan kohonnut tukitaso vähensi työttömyyttä interventioalueilla. Myös työpaikkojen määrässä näkyi positiivista kehitystä, mutta se ei ollut läheskään yhtä selkeää kuin työttömyysasteessa. Väitöskirjan yhteenvertaartikkelissa on eritelty syitä, joista tämä hieman ristiriitainen havainto voi johtua: työpaikoilla on taipumus keskittyä joillekin tietyille postinumeroalueille (ns. teollisuusalueille), kun taas työttömyysastetta koskevat havainnot hajaantuvat laajemmalle joukolla postinumeroalueita. Tällä on merkitystä estimoitujen vaikutusten tilastollisen merkitsevyyden kannalta.

Interventioalueiden täysin satunnaisen valikoitumisen johdosta ensimmäisen artikkelin sisäinen ja ulkoinen validiteetti on väitöskirjani osatutkimuksista hyvälaatuisin. EU:n aluepolitiikan vaikutuksia on tutkittu kansainvälisesti melko paljon, koska iso osa EU:n budjetista kuuluu aluetukiin. Vaikutuksista ei ole kuitenkaan päästy yksimielisyyteen, sillä niiden arviointia vaikeuttaa tukien kohdentuminen nimenomaan heikoimmin menestyville alueille. Tukimuuttuja on täten endogeeninen, mikä on tuottanut tilastollisissa estimoinneissa positiivisia, negatiivisia ja nollavaikutuksia.¹

Toisessa tutkimusartikkelissani (Vehkasalo 2020a) arvioidaan vuosina 2011–2014 toteutetun ammattikoulutuksen läpäisynedistämishjelman tuloksia. Ammattikoulujen ongelmana olivat taannoin suuret keskeyttämisprosentit. Eräillä aloilla jopa puolet aloittaneista keskeytti opinnot. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus kohdensi ongelman korjaamiseen 16 miljoonan

¹ Osatutkimusten aiheiden aiemmasta kirjallisuudesta ks. artikkelien lähdeviitteet. Kaikki artikkelit ovat open access julkaisuja.

euron määrärahan, joka jaettiin ohjelmaan hakeneille ja valituille koulutuksen järjestäjille. Tavoitteena oli vähentää keskeyttämiä ja täten parantaa opiskelijoiden osaamista ja tuottavuutta.

Vuonna 2015 läpäisyohjelmasta teetettiin ulkopuolinen arviointi, joka totesi keskeyttämisten vähentyneen ohjelmaan osallistuneissa kouluissa. Arviointi perustui hanketoimijoille tehtyyn kyselyyn ja haastatteluihin, joiden lisäksi aineistona käytettiin keskeyttämistilastoja osallistuneista kouluista. Vertailutietoa ohjelmaan osallistumattomista kouluista ei kerätty.

Tutkimukseeni koottiin Tilastokeskuksen opiskelijarekistereistä noin 24 000 opiskelijan aineisto, joka koostui vuonna 2002, 2007 ja 2012 ammattiopintonsa aloittaneista perustutkinto-opiskelijoista. Puolet näistä oli läpäisyohjelmaan osallistuneista kouluista ja puolet ei-osallistuneista kouluista. Artikkelissa arvioidaan differenssien differenssi -menetelmällä ammattiopintojen läpäisy- ja keskeyttämisastetta kolmen vuoden jälkeen aloittamisesta. Vuoden 2007 opiskelijakohortti edustaa tilannetta ennen ohjelmaa ja vuoden 2012 kohortti tilannetta ohjelman aikana. Koska nimenomaan koulut hakeutuivat ohjelmaan, eivät yksittäiset opiskelijat, tutkimusasetelma on hyvin lähellä ns. luonnollista koeasetelmaa. Yksittäisen opiskelijan näkökulmasta on ollut likimain arpapeliä, onko hänen koulunsa mukana ohjelmassa vai ei.

Tulosten mukaan ohjelmalla ei ollut vaikutusta ammattiopintojen keskeyttämiseen tai opintojen läpäisyyn kolmessa vuodessa. Rekisteriaineistoon perustuva tulos on ristiriidassa vastaavista ohjelmista tehtyjen aiempien ulkomaisten arviointien kanssa. Näissä käytetty aineisto on kuitenkin ollut erityyppistä. Puutteellisista rekisteritiedoista johtuen ulkomaisissa tutkimuksissa kerätyt pitkäaikaisaineistot on

tavallisesti kerätty ennen-jälkeen kyselyillä. Näissä yleinen ongelma on se, että osaa opiskelijoista ei enää tavoiteta toisen vaiheen kyselyyn. Joissakin tutkimuksissa jopa puolet jäi tavoittamatta. Jos tämä ns. vastaajakato ja opintojen keskeyttäminen ovat korreloituneita, tällaisella aineistolla saadut tulokset voivat olla pahastikin harhaisia.

Kolmannessa tutkimusartikkelissani (Vehkasalo 2020b) selvitetään vuonna 2013 tapahtuneen TE-toimistouudistuksen vaikutuksia. Uudistuksessa oli tarkoitus tehostaa työvoimanhallinnon toimintaa, keskittää palveluja suurempiin yksiköihin ja siirtyä entistä enemmän sähköisiin palveluihin henkilökohtaisten palveluiden sijaan. Työvoimatoimisto suljettiin 61 kunnasta. Toimistojen sulkemiset kohdentuivat keskimääräistä pienempiin kuntiin ja toimistoihin. Esimerkiksi työttömyysasteissa ei ollut eroja näiden ja muiden kuntien välillä. Kyseiset kunnat itse eivät voineet vaikuttaa TE-toimistojen sulkemiseen. Interventiokunnat vastustivat uudistusta, koska samalla kunnista hävisi vakituisia valtion virkoja. Myös tässä artikkelissa tutkimusasetelman voidaan katsoa täyttävän luonnollisen koeasetelman kriteerit.

Tulosten mukaan uudistus pidensi työttömyyden keskimääräistä kestoja interventiokunnissa 2–3 viikolla. Myös työttömyysasteessa voitiin havaita pieni mutta ohimenevä vaikutus ylöspäin. Havainnot korostavat henkilökohtaisen, kasvokkain tapahtuvan palvelun merkitystä työnhakijoille. Kaikkeaa ei voida hoitaa sähköisesti tai puhelimen välityksellä. Pääministeri Sanna Marinin hallitus onkin päättänyt lisätä työvoimaneuvojien määrää merkittävästi hallituskaudellaan.

Tutkimuksessa testattiin myös etäisyyden vaikutusta jakamalla interventiokunnat kolmeen ryhmään sen mukaan, kuinka lähellä si-

jaitsi lähin toimiva työvoimatoimisto uudistuksen jälkeen. Etäisyydellä oli selvä vaikutus työtömyyden keston: tilastollisesti merkitsevä kerroin saatiin vain kauimpana sijaitseville kunnille, ja kerroin oli keskimääräistä vaikutusta selvästi suurempi. Tätä tulosta voitaneen hyödyntää, jos ja kun jatkossa pohditaan työvoimatoimistojen optimaalista sijoittelua alueittain. Toisin sanoen, kuinka suuri etäisyys palveluihin on vielä hyväksyttävissä.

Tutkimusteni yhteenvedona voidaan todeta, että julkisten resurssien kohdentamisella on merkitystä kansalaisten hyvinvoinnin kannalta. Ei siis ole yhdentekevää, miten aluetuet jaetaan tai keille palvelut kohdistetaan. Toisaalta taas huonosti suunnitellut ja toteutetut interventiot eivät välttämättä hyödytä ketään.

VTV:n perustuslaillinen asema politiikka-arviointien toteuttajana on Suomessa ainutlaatuinen. Tätä asemaa ei ole kuitenkaan hyödynnetty parhaalla mahdollisella tavalla, sillä suurin osa tuloksellisuustarkastuksista on tehty ja tehdään yhä laadullisia aineistoja ja menetelmiä käyttäen. Tarkastukset eivät varsinaisesti kerro toiminnan vaikutuksista vaan kuvaavat lähinnä hallinnon prosesseja ja ylätasoa strategioita. VTV ei tässä suhteessa ole yksin, vaan sama ongelma koskee useimpia tarkastusvirastoja ympäri maailman.

VTV uudistaa parhaillaan johtamis- ja organisaatiomalliaan.² Edellä mainitut seikat tulisi ottaa uudistuksessa huomioon. □

Kirjallisuus

- Oksanen, T. ja Vehkasalo, V. (2014), “The current Finnish development of KNIs and their use in the SAI’s activities”, INTOSAI Working Group on Key National Indicators, Seminar paper presented in the 2014 WG Meeting.
- Vehkasalo, V. (2018), “Effectiveness of EU regional policy: Evidence from a natural experiment in Finland”, *Region 5*: 1–19.
- Vehkasalo, V. (2020a), “Dropout prevention in vocational education: Evidence from Finnish register data”, *Nordic Journal of Vocational Education and Training* 10: 81–105.
- Vehkasalo, V. (2020b), “Effects of face-to-face counselling on unemployment rate and duration: evidence from a Public Employment Service reform”, *Journal for Labour Market Research* 54: 1–14.

² Uudistamistarpeista ks. VTV:n tilinpäätös vuodelta 2021.