

4

Tutkimus ja työvoimapolitiikka

Simo Aho

ARTIKKELIN TEEMANA on työvoimapolitiittisen tutkimuksen ja työvoimapolitiikan vaikuttavuuden arvioinnin kehitys Suomessa, sekä se miten työllisyyteen liittyvä tutkimus ja politiikka ovat vuosien varrella toisiinsa vaikuttaneet. Ensiksi tarkastellaan lyhyesti yhteiskuntapolitiikan kannalta tarpeellisen tiedon hankinnan kehitysvaiheita ja työvoimapolitiittisen tutkimuksen historiaa Suomessa. Sitten arvioidaan työvoimapolitiikan vaikuttavuutta koskevaa suomalaista tutkimusta ja sen merkitystä politiikan muotoilun kannalta lukuisten esimerkkien valossa. Keskeinen väite on, että huolimatta tutkimuksen määrän merkittävästä kasvusta ja laadun paranemisesta viimeisten parin vuosikymmenen aikana, tutkimus ei ole edelleenkään riittävää eikä kaikilta osin pätevää eikä riittävän pitkäjänteistä. Tyypillisesti arviointihankkeet aloitetaan liian myöhään ja raportoidaan liian aikaisin, eikä vaikuttavuusarvioinnin kannalta keskeisiä vertailuasetelmia kyetä toteuttamaan. Lopuksi pohditaan tutkimuksen laadun ja relevanssin parantamisen mahdollisuuksia.¹

Johdanto

Olin 1990-luvun puolivälissä mukana toteuttamassa tutkimushanketta (Aho ym. 1996), joka oli monessa mielessä pioneerityö Suomessa. Se oli tietääkseni ensimmäinen, jossa työmarkkinoiden tutkimuksessa käytettiin rekisteriperusteista yksilötason pitkittäisaineistoa. Samaten se oli ensimmäinen, jossa pyrittiin systemaattisesti selvittämään keskeisten käytössä olleiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta niihin osallistuneiden työllistymiseen (vaikkakin nykynäkökulmasta alkeellisella metodologialla). Ja se oli tietääkseni myös ensimmäinen kerta, kun ministeriö rahoitti työvoimapolitiittisen tutkimushankkeen yliopistoille ja tutkimuslaitoksille suunnatun tarjouskilpailun perusteella (kuten nykyään lähes poikkeuksetta tällaisessa tutkimuksessa toimitaan). Sittenmin olen ollut toteuttamassa kymmeniä työmarkkinoita ja työvoimapolitiikkaa koskevia tutkimushankkeita, jotka eri ministeriöt tai muut viranomaiset rahoittivat hankkiakseen yhteiskuntapolitiikan arvioinnin ja kehittämisen kannalta tarpeellista tietoa. Seuraavassa tarkastelen politiikan tietotarpeita palvelevan tutkimuksen kehitystä ja ongelmia lähinnä työvoimapolitiikan alalla – siinä kolmella vuosikymmenellä kädet kyynärpäitä myöten savessa jatkuvasti mukana olleen näkökulmasta.

Ensiksi tarkastelen yhteiskuntapolitiikan tarvitseman tiedon hankinnan kehitysvaiheita ja sitten lyhyesti työvoimapolitiittisen tutkimuksen historiaa Suomessa. Tämän jälkeen arvioin työvoimapolitiikan vaikuttavuutta koskevaa suomalaista tutkimusta ja sen merkitystä politiikan muotoilun kannalta lukuisten esimerkkien valossa. Lopuksi pohdin tutkimuksen laadun ja relevanssin parantamisen ongelmia ja mahdollisuuksia.

Työvoimapolitiikka siinä mielessä, jossa käsitettä tässä käytetään, on tapana jakaa passiiviseen ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan eli työttömyysturvaan ja työllisyyspalveluihin. Erotuksena sellaisista kaikille tarjolla olevista palveluista kuin työnvälitys ja työnhakuneuvonta, jatkossa puhun työvoimapolitiittisista toimenpiteistä, kun tarkoitan valikoivasti tarjottavia palveluita, joiden tarkoitus on edistää työnhakijoiden työllistyvyyttä. Täl-

laisia ovat muun muassa työvoimapolitiittinen koulutus, palkkatuettu työ, valmennus ja kuntouttava työtoiminta.

”Tietoon perustuva yhteiskuntapolitiikka”

Tilastolaitos on aikoinaan syntynyt tuottamaan tietoa valtion tarpeisiin, ja niin kauan kuin on harjoitettu ”yhteiskuntapolitiikkaa”, on myös selvitetty ja tutkittu niitä ongelmia, joita politiikalla on pyritty ratkaisemaan². Nykyisin laajalti levinnyt systemaattinen pyrkimys ”tietoon perustuvaan päätöksentekoon” on kuitenkin melko uusi ilmiö. Termi *evidence based decision making* lienee kantautunut Suomeen Tony Blairin pääministerikauden Britanniasta, jossa Toppilan (2002, 10) mukaan vuonna 2001 siirryttiin ”todistepohjaisen politiikan harjoittamiseen” ja keskeisten politiikkaohjelmien jatkuvaan systemaattiseen arviointiin.

Tietoon perustuvassa päätöksenteossa tärkeänä pidetään arviointia *ex ante* (ennakoitavissa olevat vaikutukset) sekä *ex post* (toteutuneet vaikutukset). Huomattava osa päätöksenteossa käytetystä arviointitiedosta kuitenkin on tuotettu *ex tempore* (käynnissä olevan hankkeen ja sen toimeenpanon monitorointi) tai *ex nunc* (väliraportti). (Vrt. Hänninen & Junnila 2012b; Hämäläinen 2009.)

Suomessa alettiin vuosituhaten vaihteen jälkeen kiinnittää enenevää huomiota lainvalmistelun laatuun ja siihen, että politiikkatoimien ohjauksen ja uudistamisen tarvitsema vaikutus- ja vaikuttavuusarviointi oli riittämätöntä, eikä päätöksenteossa osattu tarpeellisessa määrin nojautua ”tutkittuun tietoon” silloinkaan, kun sitä olisi ollut saatavilla (esim. Ilmakunnas ym. 2008; Vihriälä 2008; Vihriälä 2016, 53–54). Nykyiset politiikan ohjauksen ja uudistamisen tarpeisiin hankittavan tutkimustiedon keskeiset rahoituskäytännöt valmistellut työryhmä kuvasi lähtökohtansa seuraavasti:

Analyyttisen ja vertailukelpoisen tiedon tuottaminen poliittisten päätösten tueksi on yhä tärkeämpi periaate kaikissa OECD-maissa. Tutkimuksen ja tiedolla ohjaamisen keskeinen merkitys on tunnustettu päätöksenteossa ja toimintakäytäntöjen kehittämässä vasta viime aikoina. Tietoperustan ja innovaatioiden edistäminen on nostettu päämääräksi useissa maissa. Pyritään siihen, että yhteiskuntaa koskevat ratkaisut perustuvat tutkittuun tietoon. Yhteiskunnan järjestelmien, toimintojen ja toimintakäytännön kehittämiseksi tukeudutaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja vankkaan tietoperustaan. Näiden avulla haetaan yksittäisiä innovatiivisia ratkaisuja, systeemisiä innovaatioita ja ennakoidaan tulevaisuuden kehitystä. Kansainvälisesti on meneillään selkeä pyrkimys tiedolla johtamiseen eli siihen, että päätökset ja toiminta pohjautuisivat tutkittuun tietoon. Tutkimuksella, ennakointi-, seuranta- ja arviointitiedolla on sen vuoksi erityinen merkitys. (Vnk 2012, 42)

Politiikan ja viranomaistoiminnan tietotarpeita palvelevan lähinnä ministeriöiden ja niiden alaisten tutkimuslaitosten harjoittaman tutkimuksen kehittämiseksi Valtioneuvosto asetti vuonna 2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia kokonaissuunnitelma valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan. Työryhmän tuli muun muassa tarkastella sektoritutkimuksen kokonaisorganisaatiota, perusrahoituksen kehittämistä kilpaillun rahoituksen suuntaan, yhteistyön tiivistämistä korkeakoulujen kanssa ja ministeriöiden sitomattomien tutkimusvarojen käyttöä. Työryhmän mietinnön (Vnk 2006) pohjalta perustettiin vuonna 2007 Sektoritutkimuksen neuvottelukunta koordinoimaan tutkimuksen ohjausta ja edistämään suunnitelmallisuutta ja tutkimustietoon perustuvaa päätöksentekoa kaikilla yhteiskuntapolitiikan alueilla. Tavoitteena oli myös tukea ja vahvistaa hallinnonalakohtaista sektoritutkimuksen tulosohjausmenettelyä ja parantaa ministeriöiden tilaajaosaamista sekä lisätä tutkimuksen hyödyntämistä yli hallinnonalarajojen. Neuvottelukunta muun muassa muotoili eri ministeriöiden yhteistyönä keskeisiä tutkimustehtäviä ja rahoitti (niukoilla re-

sursseilla) niiden toteuttamiseksi jonkun verran tutkimushankkeita. Neuvottelukunta osoittautui kuitenkin varsin pian liian heikoksi rakenteeksi saamaan aikaan tavoiteltuja kunnianhimoisia tuloksia, minkä se myös itse havaitsi. Neuvottelukunnan toiminnan arvioinnissa (Harrinvirta 2010) suositeltiin mm. neuvottelukunnan tulosohejausroolin oleellista vahvistamista ja vapaaehtoisten tutkimusyhteenliittymien vauhdittamista. Näin ei tehty, vaan neuvottelukunta lakkautettiin.

Hallituksen aloitteesta Valtioneuvoston kanslia perusti jo vuonna 2009 uuden politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän (”POVI-hanke”). Loppuraportissaan työryhmä totesi, että ”sektoritutkimusuudistus ei ole täyttänyt odotuksia, mikä johtuu suurelta osalta siitä, ettei ole ollut käytössä mekanismeja varmistaa riittävää rahoitusta horisontaalisiin politiikkakokonaisuuksiin” (VNK 2011, 16; vrt. myös VNK 2012, 40). Toisin sanoen tavoitteita ei saavutettu, kun rahoitusta ei löytynyt ministeriöistä ”yhteiseen” tutkimuspooliin vapaaehtoisesti. Tarvittiin radikaalimpia ratkaisuja.

POVI-hanke suositteli muun muassa strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman laatimista hallituskausittain, koordinoituvastuun sijoittamista Valtioneuvoston kansliaan ja tiedon käyttäjien ja tuottajien vuorovaihtusmuotojen kehittämistä, joiden toteuttaminen kuitenkin vaati vielä yhden valmisteluvaiheen. Tutkimus- ja innovaationeuvoston asettaman asiantuntijatyöryhmän tekemien sektoritutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta koskevien ehdotusten (VNK 2012) pohjalta vuonna 2014 perustettiin Strategisen tutkimuksen neuvosto (STN) ja Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan ohjelmarahoitus (VN/TEAS). Rahat otettiin osin panemalla sektoritutkimuslaitokset kilpailemaan rahoituksesta, jotka niillä aiemmin oli omassa budjetissaan.

Tämän vaikutuksiltaan nähdäkseni erittäin merkittävän uudistuksen keskeisenä (ja varsin hankalana) osana oli valtion lukuisten ja osin huomattavan suurten ja perinteikkäiden sektoritutkimuslaitosten uudistaminen ja saneeraus, jonka sivuutan kokonaan, kun Suomessa ei ole koskaan ollut

valtion tutkimuslaitosta työvoimapolitiikan sektorilla (toisin kuin monissa muissa maissa, lähimpänä esimerkkinä Ruotsin Institut för arbetsmarknadspolitisk utvärdering).

Suomen Akatemian yhteyteen perustettu Strategisen tutkimuksen neuvosto jakaa merkittävää rahoitusta monivuotisille useiden tutkimusryhmien yhteishankkeille. Neuvosto muotoilee kulloinkin rahoitettavat tutkimusteemat, mutta tutkijaryhmät täsmentävät tutkimuskysymykset ja -asetelmat ja metodologiset ratkaisut suunnitelmissaan, ja riippumaton kansainvälinen akateeminen paneeli valitsee rahoitettavat hankkeet. Hankkeiden ”vuorovaikutussuunnitelmissa” tulee selvittää, miten edistetään tulosten leviämistä yhteiskuntapolitiikan valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden käyttöön vaikuttavalla tavalla. STN:n rahoitusohjelmien merkityksen arviointi on toistaiseksi ennenaikaista, sillä ensimmäisetkään kuusivuotiseksi suunnitellut hankkeet eivät ole vielä tätä kirjoitettaessa valmistuneet. Totean vain, että tähän mennessä työttömyysongelma tai työvoimapolitiikka eivät ole olleet rahoitettujen tutkimusohjelmien teemojen keskeisiä tutkimuskohteita.

VN/TEAS rahoitusta voidaan jo yrittää alustavasti arvioida. Palaan siihen tuonnempana työvoimapolitiittisen tutkimuksen osalta.

Hiljattain julkaistiin rahoitusuudistuksen ensimmäinen arviointi, josta siteeraan vain pari virkettä pääjohtopäätöksistä: ”Etenkin uudet rahoitusmuodot STN ja VN/TEAS ovat edesauttaneet päätavoitteen mukaisesti tutkimuksen toimimista yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina kohdentamalla rahoitusta siten, että *vahvistetaan tutkimuksen relevanssia, kysyntälähtöisyyttä ja monitieteisyyttä*. [...] Samanaikaisesti tapahtuneet merkittävät perusrahoituksen leikkaukset ovat vastavuoroisesti merkittävästi heikentäneet tutkimuksen tekemisen edellytyksiä.” (Haila ym. 2018, 84.)

Työvoimapoliittinen tutkimus Suomessa

Työvoimapoliittisen tutkimuksen historia Suomessa voitaneen aloittaa viimeistään Eino Kuusen vuonna 1914 julkaistusta väitöskirjasta *Talvityöttömyys, sen esiintyminen, syyt ja ehkäisytöimenpiteet Suomen suurimmissa kaupungeissa*, mutta mitään työllisyyden ja työttömyyden ja niihin vaikuttavien seikkojen tutkimusperinnettä ei Suomessa kehittynyt vielä kymmeneen vuosiin.

Kun kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön seuraajiksi perustettiin liikenneministeriö ja työvoimaministeriö 1970, jälkimmäisen suunnitteluosasto alkoi julkaista työvoimapoliittisia tutkimuksia³. Ministeriön julkaisemat tutkimukset ovat koskeneet alusta alkaen hyvin monenlaisia asioita, esimerkiksi työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehitystä, toimialojen kehitystä, työttömyyden ja erilaisten työvoimapotentialin kannalta ongelmallisten ryhmien laajuutta ja rakennetta, politiikan kannalta kiinnostavia toimintaympäristön kehitystrendejä, työelämän ja työmarkkinoiden muutosta sekä politiikan keinoja ja toteutusta. Ensimmäisen kerran ”valtion toimenpiteiden työllistävyysvaikutukset” esiintyivät julkaisun otsikossa 1977. 1980-luvun alussa julkaistiin useita työttömiin kohdistettuihin haastatteluihin ja kyselyihin perustuvia tutkimuksia työttömyyden yksilöllisistä seurauksista ja merkityksistä, jotka olivat tällaisen tutkimuksen pioneiritöitä Suomessa (esim. Rostila 1980; Vähätalo 1982; Siurala 1982). Tuolloin alettiin julkaista myös akateemisessa tutkimuksessa esiin nousseiden kysymysten tarkasteluja: julkaisujen aiheina esiintyivät esimerkiksi teknologisten uudistusten vaikutukset työvoiman käyttöön (Koistinen 1984), ”kolmas sektori” (Weijola 1985) ja työmarkkinoiden segmentaatioteoriat (Nätti 1985).

Tässä yhteydessä on mainittava myös Työpoliittinen aikakauskirja, jonka historia alkaa 1950-luvun lopulla perustetuista kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön julkaisuista, ja jota nykyisellä nimellään on julkaistu vuodesta 1990 alkaen. Se on jo pitkään ollut foorumi, jossa on julkaistu paitsi ministeriön rahoittamien hankkeiden tuloksia koskevia myös yleisemmin tieteelliseen tutkimukseen perustuvia artikkeleita sekä erilaisia

katsauksia ja esimerkiksi ministerien ja muiden vaikuttajien haastatteluja (sekä monipuolista tilastoliitettä). Aikakauskirjan 60-vuotista historiaa käsittelevää artikkelia (Räisänen 2017) voi lukea myös katsauksena suomalaisen työ- ja työvoimapolitiittisen tutkimuksen historiaan.

1980-luvun puolivälissä toteutettiin Suomessa ensimmäinen laajaa julkista huomiota herättänyt työvoimapolitiittinen kokeilu, jossa eräiden työvoimatoimistojen alueilla alettiin yrityksille maksaa tukea pitkäaikaistyöttömien työllistämisestä. Sittemmin ja nykyisinkin laajasti käytettyjen työttömien työllistävyyttä edistämään tarkoitettujen työnantajille maksettavien palkkatukien kehittämishistoria voitaneen aloittaa tästä ”Rinteen mallista”, joka nimettiin sen ideoineen Porin työvoimatoimiston värikkäästi esiintyneen johtajan Heikki Rinteen mukaan. Tuolloin hallitukseen nostettua Suomen Maaseudun Puoluetta edustanut työvoimaministeri Urpo Leppänen julisti mallin osoittavan keinot työttömyyden poistamiseen Suomesta kuudessa kuukaudessa.

Kokeilusta julkaistiin muutamia virkamiesten mietintöjä ja tutkimusraportteja, joista viimeistä (Pitkäaikaistyöttömien työllistämistukikokeilu 1986) voi ehkä pitää työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tieteellisen vaikuttavuusarvioinnin alkuaskeleena Suomessa (vaikkakin ainakin työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuneiden myöhemmän työmarkkinauran seurantaraportteja oli julkaistu aiemminkin). Raportissa ensinnäkin selvitetään taloustieteen pohjalta mitä on ”nettotyöllisyysvaikutus”, ja tukea saaneiden työnantajien haastatteluihin perustuvan aineiston pohjalta päätellään, että ”uusia työpaikkoja” kokeilussa syntyi vain pienehkössä osassa tukea saaneista yrityksistä. Toiseksi tukityössä olleilta kootun haastatteluaineiston nojalla saatiin selville mm. että ”22 % arvioi työnsaanti-mahdollisuuksiensa parantuneen tukityön ansiosta, 14 % oli päinvastaista mieltä” (mt. Osa II, 25). Mitään vertailuasetelmaa, jossa kokeiluun osallistuneiden työllistymistä olisi verrattu muiden vastaavien pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen, ei raportin perusteella edes harkittu – se olisikin ollut vaikeaa, kun nykyisen kaltaisia rekisteriaineistoja ei vielä ollut käytettävissä ja satunnaistettujen kokeilujen toteuttaminen työvoimapolitiikan

alalla oli vielä uutta vaikuttavuusmittauksen pioneeriomaassa USA:ssakin. Kiinnostavaa on, että arvioinnin toteuttajiksi ministeriö rekrytoi (tuolloin vielä toki ilman kilpailutusta) ilmeisesti pätevimmat Suomesta löytämänsä osaajat, Helsingin kauppakorkeakoulun yhteydessä toimineen Liiketaloustieteellisen tutkimuslaitoksen ja Tilastokeskuksen.

1980-luvun lopulla Suomessa asteittain toteutettiin tietääkseni kansainvälisestikin ainutlaatuinen uudistus, nimittäin eräänlainen valtion takaama ”oikeus työhön”. Tuolloinen työllisyyslain uudistus takasi nuorille ja pitkäaikaistyöttömille viime kädessä kuntien järjestämän määräaikaisen ”velvoitetöpaikan” (vrt. Aho & Arnkil 2008). Uudistuksen alueellisesti porrastettu toimeenpano olisi mahdollistanut nykynäkökulmasta mielenkiintoisia vaikuttavuusarviointeja, jollaisia ei kuitenkaan vielä tuolloin ilmeisesti tultu ajatelleeksi. Nähdäkseni huomionarvoisimmaksi uudistusta koskevaksi tutkimukseksi jäi sosiaalipoliitikko Kari Vähätalon ministeriölle laatima tutkimus (1991), jossa suppeahkoa alueellisesti rajattua ”velvoitetöyöllistettyjen” näytettä koskevan asiakirja-aineiston ja täydentävien laadullisten haastattelujen pohjalta kuvattiin kohdejoukon ongelmien ”mosaiikkia” ja mm. todettiin, että vain harvat työllistyivät tukityön jälkeen avoimille työmarkkinoille. Mitään kontrolloitua vertailuasetelmaa perustuvaa vaikuttavuusarviota ei kaiketi suunniteltukaan. Työllistämisvelvoitteen arviointia olisi ehkä jatkettu, ellei velvoitetta olisi jo seuraavien parin vuoden aikana lakkautettu tuolloin alkaneen syvän talouskriisiin paineissa.⁴

Työmarkkinoiden ja työvoimapolitiikan kannalta tärkeitä asioita on siis tutkittu jo pitkään, mutta oman kokemukseni mukaan sittemmin olennaiseksi osoittautunut käänne tapahtui joskus 1990-luvun alun laman jälkimainingeissa. Sen merkinä mieleeni jäi, miten ministeriön tutkimusjohtaja Timo Filpus erikseen otti asiakseen jonkun palaverin päätteeksi kertoa, että tulevaisuudessa aiotaan rahoittaa varsinkin politiikan vaikuttavuuden tutkimusta – jotakin, mitä ei ennen oltu tehty, eikä kumpikaan meistä osannut silloin vielä kuin alustavasti arvailla, millaista se olisi. Tähän suuntaan rahoitusta sittemmin suunnattiinkin.

Vuonna 1998 toteutettiin ”työvoimapolitiikan kokonaisuudistus”, joka jatkoi vähän aiemmin ”kannustinloukkujen purkamisella” aloitetun 1990-luvun laman myötä käynnistyneen radikaalin käänteeseen toteuttamista suomalaisessa työvoimapolitiikassa. Siirryttiin valtiollisen ”työllistämiselvoitteen” toimeenpanosta ”työmarkkinoiden toimivuuden” edistämiseen ja viranomaisten velvoittamisesta työttömien ”aktivointiin” (vrt. Aho & Arnkil 2008). Pian uudistuksen käynnistyttyä ministeriö toteutti ennennäkemättömän laajan ja kunnianhimoisen arviointiohjelman tämän uudistuksen vaikutusten selvittämiseksi. Uudistusta muun muassa arvioitiin palveluprosessin ja paikallistoimistojen näkökulmasta (Arnkil ym. 2000), pyrittiin selvittämään sen vaikutusta rekrytoinnin edistämiseen (Valtakari 2000), tarkasteltiin uusien toimenpiteiden kuten määräaikaishaastattelujen ja työnhakusuunnitelmien toteutumista ja yhteyttä työnhakuaktiivisuuteen, työnhakijoiden palveluista antamiin arvioihin ja myöhempään työllistymiseen (Aho ym. 2000) sekä tuolloin laajasti aloitetun työnhakukoulutuksen vaikuttavuutta (Tuomala 2000b; Malmberg-Heimonen & Vuori 2000) ja yritettiin tutkia työttömyyden dynamiikan mahdollista muutosta uudistuksen yhteydessä (Aho ym. 2000; Tuomala 2000a); tutkimusohjelmaan sisältyi jopa (uudistuksessa ensi kertaa määriteltyjen) työttömän oikeuksien ja velvollisuuksien eettinen ja yhteiskuntafilosofinen tarkastelu (Mäki-Kulmala 2000). Kuitenkaan mitään kontrolloituihin vertailuasetelmiin perustuvaa arviota uudistuksen vaikuttavuudesta työllistyvyyden mahdolliseen muutokseen ei toteutettu.

Arviointihankkeissa sovellettujen metodologisten ratkaisujen pätevyyttä voi ainakin osin varsinkin jälkiviisaasti huomattavastikin kritisoida, ja arviointi toteutettiin niin aikaisin, etteivät uudistuksen vaikutukset voineet olla kaikilta osin havaittavissa (mikä on yleensä ollut jatkossakin arvioinneille tyypillistä), mutta silti pitäisin arviointiohjelmaa suomalaisen työvoimapolitiikan arvioinnin tähänastisen historian poikkeuksellisen huippusaavutuksena. ”Perusteellisen seurantatutkimuksen” toteuttamista ehdotettiin jo uudistusta valmistelleiden selvitysmiesten raportissa (Skog & Räisänen 1997, 191), eikä mitään monipuolisuudeltaan ja laajuudeltaan

lähimainkaan vastaavaa systemaattista resurssien satsausta työvoimapolitiikan kokonaisarviointiin oltu nähty aikaisemmin, eikä ole valitettavasti nähty myöhemminkään⁵.

Tuolloin ministeriössä kehiteltiin toimintamallia, jossa uudistusten vaikutuksia tulisi tutkimuspohjaisen tiedon pohjalta systemaattisesti ennakoida etukäteen, ja jälkikäteen tulisi huolellisesti arvioida tavoitellun vaikutuksen saavuttamista ja mahdollisesti tarvittaessa korjata politiikkaa (vrt. Toppila 2002). Puhuttiin pitkäjänteisestä tutkimusohjelman rakennuksesta ja tutkimusresurssien lisäämistä, joissa ei kuitenkaan tapahtunut merkittävää edistystä seuraavina vuosina, eikä ole vielääkään tapahtunut läheskään siinä mitassa kuin tuolloin odotettiin.

Kuitenkin vuosituhannen vaihteesta alkaen työvoimapolvelujen ja niiden uudistusten arvioinnista on tullut normaali käytäntö. Ainakin useimmista merkittävistä työvoimapolitiittisista uudistuksista on julkaistu arviointitutkimus tai useampiakin, ja lisäksi on laadittu lukematon määrä erilaisten kehityshankkeiden ja paikallisten projektien ja toimintamallien seurantahankkeiden raportteja ja arviointiselvityksiä. Eritasoisia tutkimuksia ja selvityksiä on tuotettu satamäärin, enkä niiden kattavaa arviointia voi tässä edes harkita, mutta rohkenen tuonnempaan joitakin arvioita esittää subjektiivisesti valikoimieni esimerkkien pohjalta.

Huolimatta jo pitkään jatkuneesta pyrkimyksestä parantaa politiikkatoimien kehittämisen ja uudistamisen tarvitseman evidenssin laatua ja kattavuutta, yhteiskuntapolitiikan tuloksellisuutta koskevan ja sen parantamiseksi tarvittavan tutkimustiedon riittämättömyys ja puutteellisuus on jatkuvasti nähty yleiseksi ongelmaksi, eikä tilanne nähdäkseni ole työvoimapolitiikankaan kohdalla edelleenkään läheskään tyydyttävä, huolimatta tutkimustoiminnan huomattavasta laajentumisesta viimeisten 20 vuoden aikana.

On vielä välttämättä huomautettava, että akateeminen tutkimus tällä alueella on ollut ja edelleenkin on ainakin omasta mielestäni hämmästyttävän vähäistä. Vaikka moninainen työelämän tutkimus on yliopistoissa varsin laajaa, nimenomaan työmarkkinoiden, työllisyyden ja työvoima-

politiikan sosiologinen ja sosiaalipoliittinen tutkimus on mielestäni melko heikosti kehittynyt Suomen yliopistoissa, joissa on ollut vain harvoja nimenomaan tälle tutkimusalueelle osoitettuja professorinvirkoja. Työn taloustieteellä ja mikrotason aineistoihin perustuvalla työmarkkinatutkimuksella on jalansijaa yliopistoissa, mutta ekonomistien reviirin osalta uskallan ulkopuolisena sanoa vain, että omaan näköpiiriini tullut työvoimapoliittisesti kiinnostava taloustieteellinen tutkimus on yleensä tehty muualla kuin akateemisilla taloustieteen laitoksilla.

En tässä osaa ottaa pohdittavakseni mistä syistä yliopistojen panostus alan tutkimukseen ei ole ollut merkittävämpää. Seurauksena on kuitenkin ollut, että valtaosa työvoimapoliittisesti relevantista tutkimuksesta ja lähes kaikki keskeinen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta koskeva tutkimus – ja sitä koskevan asiantuntemuksen ja metodologisen osaamisen kehittyminen – on toteutunut kulloinkin tarjolla olleen yhteiskuntapolitiikan tarpeita palvelemaan tarkoitettun rahoituksen turvin pääosin yliopistojen ulkopuolella toimivissa tutkimuslaitoksissa. Tällaista tutkimusta on tehnyt varsinkin VATT ja myös esimerkiksi PT ja ETLA, sekä oma tutkimusryhmäni, joka on kylläkin toiminut Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksessa, mutta sen työhön ei ole ollut käytettävissä budjettirahoitusta, vaan kaikki hankkeemme on toteutettu ulkopuolisella rahoituksella. Monenlaista arviointitutkimusta on yhä enenevästi tehty myös lukuisissa yksityisissä tutkimusyrittöksissä.

Arvioinnin arviointia

Seuraavassa näkökulmani on varsinkin mikrotason vaikuttavuusarvioinnissa, jota itsekkin olen tehnyt. Silloin kysymyksenä on, hyödyttävätkö palvelut ja toimenpiteet niitä, jotka palveluita saavat tai toimenpiteisiin osallistuvat (verrattuna siihen, etteivät saisi/osallistuisi). Palveluprosessien tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta (tavoitteiden saavuttamista) on myös paljon arvioitu. Lisäksi tärkeitä olisivat ainakin makrotason vai-

kutukset (esimerkiksi työvoimapolitiikan vaikutus kokonaistyöllisyyteen) ja tehokkuus (hyödyt suhteessa kustannuksiin), joiden arvioita ei Suomessa ole juurikaan tehty.

Työvoimapolitiittisten uudistusten ja palvelujen kehittämishankkeiden arviointi on määrällisesti parin viime vuosikymmenen aikana monikertaisesti ollut erityisen korkeatasoista, vaikka toki poikkeuksiakin on lukuisia ja vuosien mittaan edistystä on tapahtunut. Syy ei nähdäkseni niinkään ole siinä, ettei Suomessa olisi nykyisin tarpeeksi arviointiosaamista, vaan se että arvioinnin toteuttajat pannaan yrittämään parhaansa tilanteessa, jossa pätevään ja laadukkaaseen arviointiin ei ole riittäviä edellytyksiä. Keskeinen ongelma on, että arviointihankkeet sekä aloitetaan liian myöhään, että joudutaan raportoimaan liian aikaisin.

Arvioinnin kannalta olennaisen tiedon kokoamista ei mietitä ajoissa. Pätevän ja mahdollisimman hyödyllisen arvion toteuttamiseksi olisi otollista, että arviointia varten tarvittavien tietojen kokoaminen ja arvioinnin design (esimerkiksi vertailuasetelmat ja -ryhmät) suunniteltaisiin ammattitaitoisesti jo uudistuksen valmistelun kuluessa, jotta tietojen kokoaminen voidaan aloittaa viimeistään, kun arvioitava uudistus käynnistyy – yleensä olisi tarpeen koota lähtötilannetta koskevia tietoja jo etukäteen, ennen uudistuksen toimeenpanoa. Tällä tavoin valmisteltuja arviointihankkeita ei tietääkseni Suomessa ole toistaiseksi toteutettu ainoatakaan. Parasta olisi, jos arvioinnin tekijä voitaisiin valita hyvissä ajoin ennen arvioitavan uudistuksen, kokeilun tai kehittämishankkeen varsinaista käynnistymistä, jolloin arvioinnista vastaavat tutkijat voisivat käynnistää ajoissa tarvittavan tiedon kokoaminen ja esimerkiksi vertailuryhmien muodostaminen.

Tyypillisesti arviointia koskeva tarjouspyyntö julkaistaan noin puolen vuoden kuluttua sen kohteena olevan muutoksen toimeenpanon alkamisesta, ja tutkimussuunnitelmaa tarjoavat tutkijat joutuvat rakentamaan arvioinnin sen varaan, mitä tietoja järjestelmä joka tapauksessa tuottaa ja mitä itse voidaan hankkeen aikana koota tarjolla olevin resurssein annettun aikataulun puitteissa. Erityisesti vaikuttavuuden pätevän arvioinnin

kannalta olennaisten vertailuasetelmien toteuttaminen on tällaisessa tilanteessa yleensä mahdotonta. Niinpä usein uudistuksia arvioidaan ilman vertailuasetelmaa. Silloin se mitä tulokseksi saadaan ei voi olla arvio vaikuttavuudesta siinä mielessä, että voitaisiin sanoa mikä on arvioidun uudistuksen tai hankkeen vaikutus esimerkiksi sen kohteena olevien työllistymiseen verrattuna vaihtoehtoiseen tilanteeseen eli siihen, että uudistusta tai kehittämishanketta tai toimintamallia ei olisi toteutettu.

Ongelman taustalla on, että toiminnan rutiininomaiset seurantajärjestelmät ovat yleisesti kehittymättömiä, puutteellisia, standardoimattomia ja teknisesti työläitä tai käytännössä mahdottomia hyödyntää tutkimuksessa, eivätkä eri toimijoiden seurantakäytännöt tuota keskenään vertailukelpoisia tietoja (vrt. Arnkil ym. 2019, 5; Lampinen & Pitkänen 2015). Itse olen esimerkiksi löytänyt itseni tilanteesta, jossa havaitsin tehneeni sopimuksen ”arvioida” erään palveluprosessin vaikutuksia ilman että oli mahdollista saada tietää, milloin palvelu poikkileikkausajankohtana osallistujaksi kirjattujen kohdalla alkoi ja milloin mahdollisesti päättyi – vai päättyikö lainkaan seuranta-aikana.

Monesti tiedon kokoamisessa olisi otollista nojautua arvioitavan hankkeen tai uudistuksen toteuttamisesta etulinjassa vastaavien toimihenkilöiden apuun, joka monesti halutun tiedon saamiseksi olisi suorastaan välttämätöntä, tai se parantaisi tiedon laatua ja kattavuutta – ja yleensä olisi kustannuksiltaan edullista vaihtoehtoisiin tiedonhankintamenetelmiin verrattuna. Tällainen tiedon kokoaminen olisi suunniteltava yhteistyössä sen kokoajien kanssa etukäteen, hankkeen budjettiin tulisi sisällyttää sen vaatimat resurssit ja saatuja tuloksia tulisi jo arvioinnin kuluessa raportoida näille toimijoille. Kaikki tämä on mahdotonta, jos tiedonkeräystä aletaan suunnitella vasta kun arvioitava prosessi on jo käynnissä. Jos tutkijat jossakin vaiheessa enemmän tai vähemmän odottamatta ilmaantuvat palvelua toteuttavan organisaation arjen keskelle jossakin työntekijöiden näköpiirin tuolla puolen laadittuine lomakkeineen ja kysymyksineen, ei ole ihme, jos tiedon kokoamista ei nähdä hyödyllisenä ja arvokkaana osana omaa työtä, vaan jostakin ylhäältä sälytettynä ylimääräisenä taakkana.

Tällöin tiedon kokoaminen voi täysin epäonnistua, tai saadussa tiedossa on kontrolloimatonta katoa ja puutteita.

Tuore esimerkki hankkeesta, jossa aiottua kokeilu- ja vertailuryhmiin perustuvaa vaikuttavuusarviointia ei lainkaan voitu toteuttaa, koska sitä ei oltu etukäteen valmisteltu, on työvoimapalvelujen alueellisten kokeilujen arviointitutkimus (Annala ym. 2019, ks. erityisesti 83–86). Hankkeessa oli ”suunniteltu” suorastaan kunnianhimoisia vertailuasetelmia ilman, että oli lainkaan selvitetty niiden toteutusmahdollisuuksia käytännössä, ja hankkeen käynnistyttyä havaittiin, että niiden toteuttamiseen ei ole mitään mahdollisuuksia. Pidän valitettavana, että VN/TEAS rahoitti tällaisen katteettomille lupauksille perustuvan hankkeen.

Arviointihankkeet siis suunnitellaan liian myöhään – töihin tutkijat pääsevät yleensä enemmän kuin vuotta myöhemmin kuin olisi ollut otollista. Toinen keskeinen ongelma on, että tavallisesti arviointi joudutaan raportoimaan liian aikaisin. Merkittävien uudistusten toimeenpano ja uusien toimintakäytäntöjen omaksuminen vaativat aikaa, ja monesti vaikutukset ovat kunnolla nähtävissä aikaisintaan parin kolmen vuoden kuluttua. Jos mitataan esimerkiksi jonkin palvelun kohderyhmän myöhempää työllistävyyttä, tulisi odottaa, kunnes riittävän suuri osa kohderyhmästä on käynyt tarkastelevan palveluprosessin läpi, ennen kuin sen tuloksellisuutta voidaan kunnolla arvioida. Kun tieto esimerkiksi myöhemmästä työllistymisestä saadaan rekistereistä vasta viiveellä, uudistuksen mahdolliset vaikutukset sen olennaisimpien tavoitteiden kannalta eivät ole ehkä lainkaan vielä havaittavissa, kun arviointiprojekti päättyy tyypillisesti pari vuotta uudistuksen käynnistämisen jälkeen – monesti jopa vielä aikaisemmin.

Kun päätöksiä usein on pakko tehdä nopeasti olemassa olevan tiedon pohjalta riippumatta siitä, miten puutteellista se mahdollisesti on, on ymmärrettävää, että halutaan arviointitietoa mahdollisimman nopeasti, vaikka se olisi vasta alustavaa (vrt. Vihriälä 2008, 22). Tämä ei olisi vakava ongelma, jos arviointia jatkettaisiin alkuarviointin jälkeen, mutta niin ei läheskään aina tapahdu. Mielenkiinto on siinä vaiheessa jo suuntautunut

muualle johonkin päivänkohtaisempaan tietotarpeeseen, ja resurssit suunnataan siihen vastaamiseen.

Tiedeyhteisössä vallitsevassa asemassa on näkemys, jonka mukaan erilaisten interventoiden vaikuttavuudesta voidaan saada kiistatonta tietoa vain luonnontieteellistä koetta jäljittelevällä kokeilulla, jossa intervention potentiaalisesta kohderyhmästä satunnaisesti valitaan koeryhmä ja vertailuryhmä, jotka (jos asetelma on oikein toteutettu) tilastollisten lainalaisuuksien mukaan eroavat toisistaan vain siten, että koeryhmään kohdistetaan kiinnostuksen kohteena oleva toimenpide (vaikkapa tietynlainen työllistymistä edistämään tarkoitettu palvelu) ja vertailuryhmään ei. Mikäli ilmiössä, johon pyritään vaikuttamaan (työllistyminen) havaitaan myöhemmin eroja, voidaan päätellä, että ne ovat tarkasteltavan intervention tulosta. Tällaiseen menetelmään perustuvaa vaikutusten testausta on jo kauan edellytetty lääketieteessä perusteena sille, hyväksytäänkö jokin lääke tai hoito yleiseen käyttöön. Tällaisen vaikuttavuustutkimuksen metodologian kehittäjänä työvoima- ja yhteiskuntapolitiikan alueella tunnettu amerikkalainen James Heckman on palkittu taloustieteen Nobelilla.

Erilaisia työvoimapolitiittisia kokeiluja on Suomessa tehty jo kauan, ja Sipilän hallituksen yhtenä kärkihankkeena oli ”kokeilukulttuurin” edistäminen, jonka onnistumista on arvioitukin (Antikainen ym. 2019). Kuitenkin vain harvoin kokeiluja on toteutettu siten, että niissä olisi muodostettu vaikuttavuusmittauksen vaatimuksia vastaava vertailuasetelma (Räisänen 2013; Hämäläinen 2009). Tällaisten kokeilujen toteuttamisessa on monenlaisia jopa niiden kohderyhmien perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä ongelmia, mutta satunnaistettuun vertailuasetelmaan perustuvia kokeiluja on kuitenkin jo pitkään toteutettu USA:ssa ja viimeisten parin vuosikymmenen aikana enenevästi muuallakin. Kokeellinen arviointiasetelma ei suinkaan sovellu kaikkien uudistusten arviointiin, mutta niiden käyttöä voitaisiin epäilemättä lisätä Suomessakin (Hämäläinen & Uusitalo 2005; Hämäläinen & Verho 2017; Nokso-Koivisto & Kaskinen 2018).

Usein olisi mahdollista toteuttaa myös niin sanottu luonnollinen koeasetelma ilman vaativia erityisjärjestelyjä (esimerkiksi kun uudistus toteu-

tetaan asteittain, tai vertaamalla uudistuksen kohteena olleiden seurannan tuloksia vastaaviin seurantatuloksiin juuri ennen uudistuksen toteuttamista), etenkin jos siihen hyvissä ajoin varauduttaisiin. Erinomainen esimerkki tällaisesta tutkimuksesta on Sarvimäen ja Hämäläisen (2016) arvio maahanmuuttajien kotouttamislain säätämisen vaikutuksista (tutkimuksen edellytyksenä oli ainoastaan laadukkaiden rekisteritietojen saatavuus riittävän pitkältä ajalta).

Vuosina 2017–2018 toteutettu perustulokokeilu osoitti, että jopa radikaalien kokeilujen toteuttaminen on mahdollista Suomessa. Valitettavasti kokeilua ei kuitenkaan toteutettu sillä tavalla, jollaiseksi sen asiantuntijat suunnittelivat, vaan kokeiluasetelma vesitettiin niin, että satsattiin huomattavia voimavaroja sellaisen intervention kokeiluun, jollaista kukaan ei ole ehdottanut toteutettavaksi, eikä myöskään pidä yleisenä mallina toteuttamiskelpoisena! (vrt. Uusitalo 2019).

En tohdi moittia arvioinnin laadun puutteista sen käytännön toteutuksesta vastanneita virkamiehiä, jotka kokemukseni mukaan ovat pääsääntöisesti päteviä ja tunnollisia ja kansakunnan (eikä vain virkansa velvoittamana kulloisenkin hallituksen) palveluksessa, ja joiden olen huomannut tuskailevan samoja ongelmia kuin ne jotka itseäni ovat vaivanneet. Toisinaan tarjouspyynnöissä kuitenkin on odotettu selvästi enemmän kuin tarjolla olevin resurssein ja annetussa aikataulussa on mahdollista toteuttaa. Sellaisillekin hankkeille on havaintojeni mukaan kuitenkin yleensä toteuttaja löytynyt, ja raportillinen ”tutkittua tietoa” on saatu. En ole innokas moittimaan myöskään tutkijoita (joista olen yksi), jotka parhaansa mukaan ovat pyrkineet toteuttamaan mahdollisimman järkeviä hankkeita niissä puitteissa, jotka tarjolla ovat olleet. Mielenkiintoisempaa kuin selvittää, miksi arviointitutkimus on ollut niin puutteellista ja sen laadun parantaminen on ollut niin työlästä, olisi selvittää millä ehdoilla voidaan jatkossa rakentaa pitkäjänteinen, metodologialtaan pätevä ja tuloksillaan vaikuttava politiikan arviointitutkimuskäytäntö, ja mitä esteitä ja ongelmia sellaisen aikaansaamisessa nykytilanteessa on.

Työvoimapolitiikan vaikuttavuuden rekisteriaineistoihin perustuvasta arvioinnista

Satunnaistettuun vertailuasetelmaan perustuvilla kokeiluilla voidaan harvoin arvioida muunlaisten kuin melko rajallisten uudistusten tai vaihtoehtoisten toiminnan parantamismallien vaikuttavuutta (vrt. esim. Vihriälä 2016, 42–49), koska laajojen tai pitkäkestoisten uudistusten yhteydessä koeasetelmassa on vaikea kontrolloida kaikkia vaikuttavia seikkoja ja odottaa agendalla olevan uudistuksen lopullisten vaikutusten selviämistä. Monesti tarvittaisiin merkittävästi resursseja ja jopa erillistä kokeilun edellyttämää lainsäädäntöä (kuten äskettäisessä perustulokokeilussa).

Kuitenkin on perusteltua arvioida myös vakiintuneesti ja laajasti tarjolla olevien palvelujen ja toimenpiteiden ja ”normaalikäytäntöjen” vaikuttavuutta jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä sen selvittämiseksi miten hyvin tavoitteita saavutetaan ja missä vaikuttavuuden parantamiseen on tarvetta. Nykyisin tutkijoiden käytettävissä olevat useiden hallinnollisiin tarkoituksiin luotujen rekistereiden tietoja yhdistämällä muodostetut laajat rekisteriaineistot tarjoavat periaatteessa varsin hyvän mahdollisuuden tällaiseen arviointiin, ja niitä on runsaasti myös hyödynnetty. Rekisteritietojen avulla yksilöiden kohtaloita muun muassa työmarkkinoilla voidaan yksityiskohtaisesti seurata vuosien ajan. Monipuolisten demografisten tietojen ja esim. erilaisia tuloja koskevien tietojen lisäksi keskeiset työssäkäyntiä ja työttömyyttä koskevat yksilötasoiset tiedot ovat saatavilla 1980-luvun lopulta alkavina jatkuvina aikasarjoina, joten nykyisin pisimmillään seuranta-aika voi olla jo kolmekymmentä vuotta. Tämä on avannut aivan uudenlaisia mahdollisuuksia sekä tieteellisesti että yhteiskuntapoliittisesti kiinnostavalle tutkimukselle.

Valikoitumisharhaa⁶ ei rekistiedon avulla pystyttyä kontrolloimaan yhtä pätevästi kuin satunnaistetussa kokeilussa, koska vertailuryhmä on muodostettava jälkikäteen potentiaalisesta kohderyhmästä käytettävissä olevien tietojen avulla, eikä kaikista ilmeisesti tärkeistä muuttujista (esimerkiksi motivaatiosta tai sosiaalisista kyvyistä tms. yksilöllisistä työllisty-

vyytteen vaikuttavista seikoista) ole rekistereissä tietoa. Toisinaan on mahdollista yhdistää rekisteritietoihin esimerkiksi haastattelututkimuksissa koottuja tietoja, joka paikkaa tätä puutetta. Tuolloin otokset ovat kuitenkin yleensä varsin rajoitettuja kohderyhmiä tai/ja ajanjaksoja koskevia ja suhteellisen pieniä, mikä vähentää tulosten yleistettävyyttä.

Kuitenkin valikoitumisen kontrollin metodologia on vuosien varrella huomattavasti edistynyt, ja osallistuja- ja vertailuryhmien tilastolliseen kaltaistamiseen perustuvat sofistikoituneet menetelmät ovat nykyisin kansainvälisesti laajasti käytössä. Suosittu on ollut interventioon osallistumisen todennäköisyyden (*propensity score*) mallintamiseen perustuvaa kaltaistamismetodiä. ”Kaksosparimatsaukseen” perustuvan metodin puutteena propensity scoreen perustuvaan kaltaistamismetodiin verrattuna on, että siinä voidaan vakioida vain rajallinen määrä taustamuuttujia, mutta etuna taas, että sen avulla ei saada selville pelkästään keskimääräistä nettovaikuttavuutta kuten em. menetelmällä ja esimerkiksi satunnaistetulla kokeilulla, vaan samalla voidaan haluttaessa yksinkertaisesti laskea vaikuttavuus myös kaikkien käytettyjen taustamuuttujien mukaan, eli erikseen kaikissa kiinnostavissa osaryhmissä kuten esimerkiksi nuoret tai ikääntyvät tai maahanmuuttajat tai vailla perusteen jälkeistä koulutusta olevat.⁷

Olisi kiinnostavaa verrata samalla asetelmalla erilaisten kaltaistamismenetelmien tuloksia toisiinsa – miten paljon eri metodeilla saadut tulokset eroavat toisistaan? Sikäli kun eri menetelmillä saatuja tuloksia on voitu verrata keskenään, on havaittu, että eräiden merkittävänä pidettyjen tavallisesti havaitsemattomien muuttujien lisääminen analyysiin ei merkittävästi vaikuta tuloksiin, jolloin siis rekisteritietoihin perustuvan arvioiden luotettavuus olisi parempi kuin on epäilty (Aho ym. 2018, 42–43). Olisi erittäin mielenkiintoista toteuttaa satunnaistetulla kenttäkokeilulla ja tilastollisella vertailuasetelmalla saman intervention vaikuttavuuden arviointeja, jolloin tuloksia voisi verrata toisiinsa, mutta tiedossani ei ole esimerkkejä tällaisesta eri menetelmien tuottaman tiedon vertailusta.

Ongelmana on, että rekisteriaineistojen käyttö on työlästä ja aikaa vaativaa ja tärkeät työssäkäyntiä koskevat yksityiskohtaiset tiedot saadaan

käyttöön vasta huomattavalla viiveellä. Aineistojen käyttöä olisi nähdäkseen mahdollista huomattavasti helpottaa ja nopeuttaa, jos sellaiseen hankkeeseen (yksittäisiä tutkijoita merkittävästi arvovaltaisemmalla tasolla) olisi riittävästi tahtoa, ja tarvittavat resurssit tähän tarkoitukseen löydetäisiin. Samalla resurssien käyttöä voitaisiin huomattavasti tehostaa.

Yksilöiden tietosuojaa turvaavien säädösten edellyttämien yksilötason rekisteritietojen käyttö lupien saamista on viime vuosina tyypillisesti joutunut odottamaan puoli vuotta ja toisinaan selvästi kauemminkin, koska lupahakemuksia on Tilastokeskuksessa, Kelassa ja muilla keskeisillä rekisterinpitäjillä jatkuvasti runsaasti jonossa. Yleensä aineistoon halutaan liitettävän joitain tietoja, joita ”standardipaketissa” (esim. Tilastokeskuksen FLEED ja FOLK ynnä muut valmisaineistot, jollaisten muodostaminen sinänsä on ollut edistysaskel) ei ole, jolloin luvan saamisen jälkeen taas odotetaan, kunnes eri lähteiden tiedot on ehditty yhdistää. Luvan voi saada vain täsmennettyyn tarkoitukseen tutkimussuunnitelman pohjalta määrääjäksi, ja samankin aineiston käyttöön on seuraavaan hankkeeseen haettava uusi lupa. Yhden tutkimuksen toteuttamiseen joutuu usein hakemaan monta käyttö lupaa (itse äskettäin tarvitsin luvan Tilastokeskuksesta, TEM:stä ja Kelasta). Eikö voisi luottaa siihen, että jos Tilastokeskus antaa luvan, se riittää myös muiden rekisterinpitäjien tietoihin? Tämä säästäisi vaivaa, aikaa ja ainakin eri rekisterinpitäjien kustannuksia merkittävästi. Tietoturva tuskin vaarantuisi.

Kuten jokainen rekisteriaineistojen pohjalta yksilötason pitkän aikavälin työmarkkinauria yksityiskohtaisesti analysoinut tutkija hyvin tietää, tutkijoiden saamat aineistot ovat alun perin muihin kuin tutkimustarkoituksiin koottua raakadataa, josta analyysimuuttujien muodostaminen vaatii monesti usean kuukauden työn ennen kuin varsinainen analyysi voidaan aloittaa. Erityisen mutkikasta (ja tarpeellista) tämä on, jos erilaisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä halutaan erotella toisistaan. Kadehdin ranskalaisia ja saksalaisia kollegoita, joiden saama data nykyisin on huomattavasti pitemmälle jalostettua sekä paremmin laadultaan tarkistettua ja dokumentoitua kuin suomalainen data. Eri lähteistä peräisin olevat tie-

dot on valmiiksi sovitettu yhteen niin, että niissä välttämättä esiintyviä risi-
tiriitoja on korjattu huolellisesti mietittyjen ja standardoitujen kriteerien
pohjalta, jolloin jokainen tutkija ei erikseen joudu kukin omalla luultavasti
ainakin osin toisistaan poikkeavalla tavalla korjauksia tekemään (tai yleensä
jättämään tekemättä, mikä alentaa reliabiliteettia), kuten Suomessa.

Työssäoloa koskevat tiedot perustuvat työeläkejärjestelmään, jonne
työnantajat ilmoittavat kaikkien eläkevakuutettujen työsuhteiden alkami-
set, päättymiset ja maksetut palkat. Nykyisin kunkin kalenterivuoden
tiedoista yhdistetyt tarkat työssäkäyntitiedot tulevat tukijoiden saataville
noin kaksi vuotta myöhemmin. Olisi pyrittävä lyhentämään tätä viivettä.
Nyt käyttöönottovaiheessa oleva uusi reaaliaikaiseksi mainostettu tulore-
kisteri saattaa tulevaisuudessa johtaa tässä suhteessa parannukseen, mutta
ei 2020-lukua varhaisempaa aikaa koskevien tietojen osalta. Kuitenkin re-
kisteritietojen merkittävä etu muihin tietolähteisiin verrattuna on, että yksilöiden työmarkkinahistoriaa voidaan luotettavasti seurata pitkältä ajalta
myös taaksepäin.

Tilastollisen vaikuttavuusarvioinnin metodologia on huomattavasti
edistynyt alkuvuosista. Hämäläinen ja Tuomala (2006) tekivät runsas vuo-
sikymmen sitten nähdäkseni nykynäkökulmastakin varsin pätevän laa-
jemman toimenpiteiden vaikuttavuusarvioinnin, joka syystä tai toisesta jäi
pitkään aikaan viimeiseksi lajissaan Suomessa. Äskettäin on taas toteutettu
muutamia eri toimenpiteiden vaikuttavuuden rekisteriperusteisia arvioin-
teja nähdäkseni kansainvälisessä katsannossa ajantasaiseen osaamiseen
perustuvalla metodologialla (Aho ym. 2018; Asplund ym. 2018; Alasalmi
ym. 2019). Kuitenkin, kuten mainituista hankkeista yhdessä mukana ollut
Asplund (2019) kirjoitti äskettäisessä Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen
nimissä julkaistussa kannanotossa, että ”ei myöskään nykytietämyksen
pohjalta pystytä piirtämään kuin vain karkea kuva eri työvoimapolitiittisten
toimenpiteiden vaikuttavuudesta” (s. 5), ja vastaamatta jää edelleen keskei-
siä kysymyksiä, kuten mikä minkäkin politiikan kohderyhmän kohdalla
toimii, miksi toimii, ja mihin hintaan.

Vaikuttaako tutkimus ja arviointi politiikkaan?

Saari (2011) esittää muun kuin työvoimapolitiikan osalta lukuisia esimerkkejä sekä tilanteista, joissa tutkimustieto on vaikuttanut päätöksentekoon, että sellaisista, joissa saatavilla oleva tai varta vasten hankittu tieto on sivuutettu, kun jokin uudistus on päätetty toteuttaa tai olla toteuttamatta. Enemmän tai vähemmän vaikuttaneesta tutkimuksesta eri aloilla on lukuisia esimerkkejä esimerkiksi Vihriälän (2016), Hämmäläisen ja Junnilan (2012) ja Ilmakunnaksen ym. (2008) toimittamissa kokoomateoksissa. Jatkossa rajoitun tutkimuksen ja politiikan yhteyksien arviointiin työvoimapolitiikan alueella pitkälle oman kokemuksen pohjalta.

Tutkimustuloksiin on parin viime vuosikymmenen aikana alettu enenevästi vetoamaan uudistusten perusteluina. Oletan, että vaikuttavuustutkimuksella on ollut vuosien varrella paikoin merkittävääkin vaikutusta toimenpiteiden ja palveluiden volyymin ja kohdentamisen muutoksiin. Ei välttämättä yksittäisillä raporteilla, mutta tiedon kertymisellä. Tulokselliseksi osoittautuneita toimintamalleja on jatkettu ja niiden soveltamista laajennettu, ja heikosti vaikuttavia toimenpiteitä supistettu. Esimerkiksi työllistävyyssvaikutukseltaan heikoksi havaitun kunnallisen työllistämistuen määrärahoja on huomattavasti pienennetty 2000-luvulla, ja toimenpiteistä vaikuttavuudeltaan parhaimpiin kuuluvan yrityksille tarjotun työllistämistuen volyymin kasvattamista ei kaiketi ole rajoittanut niinkään palkkatukimäärärahojen puute kuin vaikeus saada työnantajat enenevästi kiinnostumaan pitkäaikaistyöttömien työllistamisestä.

Usein minusta on kuitenkin näyttänyt siltä, että uudistus on ensin päätetty toteuttaa ilman perusteellista selvitystä sen odotettavissa olevista vaikutuksista, ja sitten järjestetään arviointitutkimus, jonka pitäisi mielellään osoittaa uudistuksen onnistuminen (vaikuttavuustutkijoiden kuulee myös käytettävän termiä *policy based evidence making*). Jos tutkimus havaitsee myönteisiä vaikutuksia, järjestetään tiedotustilaisuus medialle ja tuloksia muutenkin nostetaan esille. Jos tutkimus havaitsee, että uudistus ei saavuta tavoitteitaan, tiedotustilaisuuksia ei järjestetä. Epämieluisia arviointitu-

loksia ei erityisesti pyrittäne piilottamaan, mutta tiedottamisessa huomio kiinnitetään mieluummin muihin asioihin.

Ensimmäisiä 1990-luvun lopun ”aktiointipolitiikan” ilmentymiä oli uudistus, jossa alle 25-vuotiaat ammattikouluttamattomat nuoret menettivät oikeuden työmarkkinatukeen, elleivät hakeneet riittävän moneen kriteerit täyttävään opiskelupaikkaan tai paikan saatuaan aloittaneet opintoja tai keskeyttivät ne (tämä vaatimus sai yleisesti käytetyksi nimekseen ”pakkohaku”), paitsi jos osallistuivat aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteeseen. Uudistuksen jälkeen toteutettiin seurantatutkimus (Aho & Vehviläinen 1997), jonka yhtenä tuloksena oli, että kohderyhmän osallistuminen toimenpiteisiin lisääntyi. Tähän oltiin tyytyväisiä. Hakuvelvoitteen vaikutuksia pitemmällä aikavälillä esimerkiksi tutkintojen suorittamiseen tai opintojen keskeyttämiseen ei myöhemmin tutkittu. Kun kokemuksia velvoitteen epätarkoituksenmukaisista ”sivuvaikutuksista” kertyi ja erityisesti oppilaitokset kritisoivat niitä, lopulta 15 vuotta myöhemmin kysyttiin siihen, että velvoitetta ilmeisesti on aihetta lieventää. Toteutettiin tutkimus (Aho ym. 2012), jonka tulokset puolsivat tätä, ja velvoitetta merkittävästi lievennettiin. Jää arvailun varaan, olisiko näin joka tapauksessa tapahtunut, vaikka tutkimustulokset eivät olisi sitä tukeneet.

Joskus uudistuksesta on tehty päätös jo ennen kuin arviointitulokset on saatu valmiiksi. Itselleni on unohtumattomasti jäänyt mieleen, miten kollegoideni kanssa pyrimme kovasti saamaan valmiiksi raporttia ”yhteispalvelukokeilusta” eli toimintamallista, jossa kuntien, työhallinnon, KELAN ja muidenkin toimijoiden resurssija pyrittiin yhdistämään ”vaikeasti työllistyvien” työnhakijoiden palveluiden parantamiseksi. Vähän ennen kokeilun arvioinnin tuloksia (Arnkil ym. 2004) odottamatta julkaistiin tieto siitä, että on päätetty vakinaisesti perustaa ”kokeiluun” (!) yhteispalveluun perustuvia työvoiman palvelukeskuksia (jatkossa TYP)! Muutamaa vuotta myöhemmin toteutettiin laaja ja monipuolinen palvelukeskusten arviointi (Arnkil ym. 2008), mutta ei siten, että keskeisestä tulosindikaattoria eli työllisyysvaikutusta olisi voitu selvittää (kuten ei aiemmassa pilotissamme-kaan), koska arviointien puitteissa ei ollut mahdollista muodostaa vertai-

luryhmää, jonka menestykseen työttömien palvelukeskusten asiakkaiden pärjäämistä työmarkkinoilla olisi verrattu. TYP:t kuitenkin vakinaistettiin valtakunnallisesti osaksi palvelujärjestelmää vuoden 2015 alusta voimaan astuneessa työvoimapalvelulain uudistuksessa. Tätä kirjoittaessa oli taas tekeillä monipuolinen TYP:ten arviointihanke (Pitkänen ym. 2019), mutta tälläkään kertaa ei toteuteta vertailuasetelmaan perustuvaa vaikuttavuusmittausta.

TYP-toimintamallista on kuitenkin saatu paljon tietoa. Se ei ole osoittautunut erityisen menestyksekkääksi asiakkaidensa avoimille työmarkkinoille työllistymisellä mitattuna, ja suuri osa asiakkuuksista päättyy epäselvin tuloksin. Asiakkaiden kokemukset ovat kuitenkin olleet yleisesti myönteisiä, ja monenlaista osaamista moniammatillisessa yhteistyössä on kehitetty (Arnkil ym. 2008; ks. myös Saikku 2018). On arvioitu, että TYP:t ovat saavuttaneet paremmin sosiaalipoliittisia tavoitteita kuin työllisyyden edistämistavoitteita (Valtakari ym. 2008). Keskeinen ongelma on, että palvelukeskukset eivät koskaan ole kyenneet ottamaan vastaan kuin murto-osan potentiaalisesta asiakasryhmästään ja asiakkaaksi valikoitumisen kriteerit ovat jääneet epäselviksi. Sopimusperusteiseen yhteistoimintaan perustuvassa toimintamallissa johtaminen on ollut ongelmallista ja vastuut epäselviä (ks. Karjalainen 2013, 102–109). Vastuuta ”vaikeasti työllistyvistä” on palloeltu kuntien ja valtion kesken vuosikymmeniä (Niemi 2018; Saikku 2018). Pirkanmaan työllisyyskokeilussa 2017–2018 vastuu siirrettiin yksiselitteisesti kunnille lupaavin tuloksin (Arnkil ym. 2019), mutta kokeilu jäi lyhyeksi, ja kun Sipilän hallituksen suunnitelma työvoimapalvelujen maakunnallistamisesta jäi toteutumatta, tilanne on tätä kirjoitettaessa avoin.

Työttömien ”kovan ytimen” työllistäminen on osoittautunut erittäin vaativaksi tehtäväksi kaikkialla toimintamallista riippumatta (Arnkil ym. 2008, 295–298). TYP:t eivät uskoakseni ole olleet tuloksiltaan ainakaan huonompia kuin sen vaihtoehtona oleva ”normaalipalvelu” olisi ollut, mutta uskonasiaksi käsitykseni jää, kun kunnan näyttöä ei ole hankittu! Tällaisten monivaiheisten monien toimijoiden yhteistyönä toteutettujen

ja pitkäkestoisten palveluketjujen tai –polkujen vaikuttavuuden tutkimus on vaikeaa, joten ei ehkä ole suuri ihme, että sitä ei ole toistaiseksi tehty. Keskeisiä ongelmia ovat monimuotoisen toiminnan seurantajärjestelmän puutteet sekä se, että pätevän vaikuttavuusarvioinnin edellyttämät monivuotiset seuranta-ajat olisivat liian pitkiä tutkimusten tilaajien näkökulmasta (vrt. Karjalainen 2013, 107).

Uusien toimintamallien hyvät arviot eivät sinällään riitä mallien vaikiinnuttamiseen tai edes jatkamiseen, jos se ei sovi politiikan agendaan. Tuore esimerkki tästä on Pirkanmaan alueellinen työllisyyskokeilu, joka lakkautettiin huolimatta siitä, että sen tuloksia pidettiin poikkeuksellisen hyvinä ja siitä, että jopa eräät hallituspuolueiden kansanedustajat julkisesti vetosivat sen jatkamisen puolesta, kun hallitus oli päättänyt ajamaan toisenlaista uudistusta eli ”kasvupalvelujen” maakunnallistamista. Itseäni tässä kuviossa järkytti, että Suomessa on näköjään varaa turhauttaa ja kesken kaiken hajottaa tuloksellisuuden parantamiseen sitoutunut poikkeuksellisen menestyksenkäs joukkue perusteilla, joita ei kykene ymmärtämään ainakaan työttömien palvelujen laadun ja vaikuttavuuden parantamista tarkoittaviksi.

Yksi Pirkanmaan työllisyyskokeilun poikkeuksellisia piirteitä oli, että sen toteuttajat itse suunnitelmallisesti tuottivat kerrankin hyvin monipuolista ja kattavaa seurantatietoa, johon pohjautuva näyttö toiminnan muutoksista ja monenlaisista tuloksista, esimerkiksi aktivointiasteen merkittävästä noususta, on sinänsä kiistämätön (Arnkil ym. 2019, liite 4). Eri asia on, että niiden pohjalta ei kuitenkaan voi tehdä kiistämättömiä päätelmiä kehitetyn toimintamallin vaikuttavuudesta esimerkiksi asiakkaiden työllistymiseen, jollaisen osoittamiseen tarvittaisiin erillinen vertailuryhmään ja valikoitumisen kontrolliin perustuva tutkimus ja pitempi seuranta-aika. Sellaiseen tutkimukseen ei tälläkään kertaa ollut edellytyksiä, koska sellaista ei etukäteen oltu suunniteltu eikä siihen oltu varattu tarvittavia resursseja.⁸

Joskus tiettyä politiikkaa halutaan jatkaa siitä huolimatta, että tutkimus osittaa, ettei se selvästikään saa aikaan sitä, mihin sillä julkilausuttu-

jen tavoitteiden mukaan pyritään. Vuoden 2006 ”työmarkkinatuen aktiivointi” toi suomalaisen politiikkaan poikkeuksellisen vahvan sanktion eli pitkään työmarkkinatukea saaneille asetetun velvoitteen osallistua soveltuviksi katsottuihin toimenpiteisiin työmarkkinatukioikeuden menettämisen uhalla. Seurantatutkimuksen mukaan uudistus kyllä lisäsi pitkään työmarkkinatukea saaneiden osallistumista työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, mutta ei heidän työllistyvyyttään (Hämäläinen ym. 2009). Kohderyhmälle aktiivoinnista kieltäytymisestä koituvia sanktiota lievennettiin muunlaisesta moittavasta työmarkkinakäytöksestä annattavien sanktioiden tasolle (määräaikainen karenssi) vasta 2012. Uudistuksessa olikin ilmeisesti kysymys pikemminkin sosiaaliturvan ”vastikkeellisuuden” toteuttamisesta kuin työllistymisen tukemisesta. Samaa politiikkaa jatkettiin, kun kaikkein kauimpana avoimista työmarkkinoista oleville työttömille tarkoitettuun kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta tehtiin vuonna 2009 velvoittavaa kaikenikäisille (eikä vain nuorille, kuten aiemmin).

Sanktioiden käytöstä ja vaikutuksesta on Suomessa tehty vain vähän tutkimusta (poikkeus Busk 2015), vaikka sanktiot ovat aina kuuluneet suomalaisen työttömyysturvajärjestelmään ja karenskien määrääminen on yleistä⁹. On näyttöä siitä, että erityisesti heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin kohdistetut sanktiot ovat tehottomia työllistymisen edistämässä – vaikka etuuden menettämisen tai pienenemisen uhka kuinka lisäisi työllistymismotivaatiota, siitä ei ole apua, jos työvoimalle ei ole kyntää (vrt. Hall ym. 2017; Virjo & Aho 2006; Hämäläinen ym. 2009). Vaikeassa asemassa oleviin ei voi vaikuttaa kannustimilla vaan luomalla rakenteellisia edellytyksiä (ks. Hänninen & Karjalainen 2012). Kuitenkin Suomessa velvoittava aktiivointi on aivan viime aikoihin asti kohdistettu lähinnä pitkäaikaistyöttömiin työmarkkinatuen saajiin, toisin kuin esimerkiksi Tanskassa, jonka mallia Suomessa on pitkään kerrottu seurattavan. Muutos tässä kuitenkin tapahtui äskettäin toteutetun ”aktiivimallin” myötä, joka koskee kaikkia työttömiä. Toistaiseksi julkisuudessa esillä olleen alustavan seurantatiedon perusteella malli näyttää tehoavan heikosti

pitkäaikaistyöttömien ja ikääntyvien kohdalla, joista enemmistö ei onnistu osoittamaan edellytettyä aktiivisuutta ja saa sanktion.

Sen jälkeen, kun Suomi liittyi Euroopan Unioniin, Euroopan Sosiaalirahaston rahoitusohjelmat ovat luoneet erilaisten kumppanuus- ja kehittämishankkeiden laajan maailman, jonka puitteissa on muun muassa järjestetty tähän mennessä jo sadoittain erilaisten työvoimapalveluiden ja vaikeasti työllistyvien tukihankkeiden kehittämisprojekteja. Näistä hankkeista on myös laadittu lukemattomia eritasoisia arviointoja. Arviot monitoroivat tulosindikaattoreita ja tunnistavat hyviä käytäntöjä, mutta niiden pohjalta on vaikea tehdä yleistyksiä, kun yleensä vaikuttavuutta ei ole mitattu vertailuasetelmalla. Hiljattainen poikkeus on meneillään olevan ohjelmakauden väliraportti (Auri ym. 2019), jossa ESR-hankkeisiin osallistuneiden työttömien arvioitiin työllistyvän tai aloittavan opinnot seuranta-aikana vähän useammin kuin kaltaistettujen muiden työttömien vertailuryhmä.

Hankkeissa kiistatta kehitetään monenlaisia hyviksi koettuja käytäntöjä. Ongelmana on, että eri kausilla ja eri ohjelmakokonaisuuksissa kehitettyjä menetelmiä ei saada valtakunnallisesti levitettyä ja juurrutettua. Rakenteet, rahoituskäytännöt, toimintaympäristö ja johtaminen eivät monestikaan tue ja toisinaan ovat esteenä hyvien käytäntöjen leviämislle. Myöskään seurantarekisterit, tulosindikaattorit ja arviointimallit eivät välttämättä tuota tältä kannalta kovin hyödyllistä tietoa (Lampinen & Pitkänen 2015; Arnkil ym. 2005). Edellä mainitussa Pirkanmaan työllisyyskokeilussa monet toimintamallit perustuivat eräissä Pirkanmaalla aiemmin toteutetuissa ESR-hankkeissa ja kokeiluissa kehitettyihin hyviin käytäntöihin. Tässä tapauksesta käytäntöjä voitiin uudistaa läpi kokeilualan palvelujärjestelmään, koska rakenteelliset ehdot sille luotiin, johtamismalli sitä tuki ja resursseja lisättiin. (Arnkil ym. 2019.) ESR-arvioinnit olisi mieltävä tuottamaan palvelujen valtakunnallisen kehittämisen kannalta hyödyllisempää ja vertailukelpoisempää tietoa, ja niitä olisi suunniteltava muidenkin kuin ESR:n rahoittamien palvelujen ja toimenpiteiden arvioinnin yleisessä kontekstissa.

Haluan vielä nostaa esiin kaksi uudistusta, jotka molemmat on toistettu useita kertoja: työttömien yksilöllisten työllistymissuunnitelmien laatimisen ja/tai henkilökohtaisten säännöllisesti toistuvien haastattelujen tehostaminen (joissa nähdäkseni on kyse pohjimmiltaan samasta asiasta), sekä työmarkkinoille pääsyä edistävien palvelujen nopea tarjoaminen ilman työ- tai opiskelupaikkaa jääneille nuorille. Ilmeisesti näiden toimintamallien merkittävään siunauksellisuuteen on uskottu, koska ne on (toisinaan näyttävästikin) käynnistetty toistuvasti. Niiden toimeenpanosta ja seurauksista on julkaistu eri vaiheissa lukuisia raportteja, mutta uudistusten vaikuttavuutta ei ole yleensä pätevästi tutkittu. Toistuvasti on osoitettu, että tavoitteita ei ole saavutettu, mutta ei sitten ole avoimesti ja rohkeasti paneuduttu siihen miksi näin kävi.

Työnhakusuunnitelmat ja työttömien määräaikaishaastattelut

Työttömien haastattelemisen määräajoin ja työnhakusuunnitelmien laatiminen oli yksi vuoden 1998 työvoimapolitiittisista uudistuksista ja sittemmin näitä määräaikoja ja suunnitelmien laatimista koskevia säännöksiä ja ohjeita on useita kertoja muutettu tai tarkistettu. Tutkimuksissa ja selvityksissä on havaittu, että tavoiteltua kattavuutta ei ole läheskään saavutettu – toisin sanoen Suomessa työllistymissuunnitelma tai vastaava on koko niiden käytössä olon historian ajan yleisesti tehty myöhemmin kuin piti (ei aina silloinkaan), ja tyypillisesti sitä ei jatkossa ole tavoitteen mukaisesti tarkistettu, vaikka työttömyys jatkuisi tai toistuisi. Ei ole ollut kovin epätavallista, että pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömät ovat voineet olla työnhakijoina vuosia tapaamatta henkilökohtaisesti työvoimapalvelujen virkailijaa. Poikkeuksena todettakoon, että kotoutumissuunnitelmaan oikeutetuille maahanmuuttajille tällainen suunnitelma on ilmeisesti laadittu varsin kattavasti ja sitä on myös tarvittaessa yleisesti päivitetty (Aho & Mäkiäho 2017). Suunnitelmista saatiin tutkimuksissa myönteistäkin palautetta, mutta niiden tekemisen vaikuttavuutta verrattuna siihen, että niitä ei olisi

tehty, ei pätevällä asetelmalla tutkittu (Aho ym. 2000; Aho ym. 2005; Aho ym. 2006; Valtakari ym. 2016).

Vuoden 2017 alusta alkaen tavoitteeksi asetettiin työttömien haastatteluinen henkilökohtaisesti kolmen kuukauden välein, ja uudistus pantiin poikkeuksellisen tehokkaasti toimeen. Tiedossani ei ole, mistä aloite oli peräisin; säädosmuutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 209/2016) perusteluista se ei selviä, paitsi että ainakaan tutkimustuloksiin ei perusteluna vedota. Myöskään uudistuksen vaikutuksia ei ennakoita paitsi työhallinnon resurssien määrän lisäämistarpeen ja kohdistamisen kannalta. Itse pessimistisesti epäilin, että tälläkään kertaa merkittävää muutosta ei tapahdu, mutta erehdyin.

Haastattelujen määrä ja kattavuus on moninkertaistunut, alueelliset erot palveluissa kaventuneet ja työnhakijoiden ohjaaminen palveluihin selvästi lisääntynyt. Poikkeuksellista oli myös, että uudistuksen vaikutuksista tehtiin tavallista huolellisempi ja monipuolisempi tutkimus (Valtakari ym. 2019), jossa muun muassa osoitettiin kaltaistamismenettelmään perustuvalla vertailuasetelmalla, että määräaikaishaastattelut edistävät työnhakijoiden työllistymistä ja arvioitiin, että niiden lisääminen on kustannustehokasta, mutta toisaalta uudistuksen aiheuttama kuormitus on alentanut toimeenpanevan henkilöstön työhyvinvointia ja voi pahimmillaan uhatta palvelujärjestelmän toimivuutta. On mielenkiintoista nähdä, miten arviointihankkeen kehittämissuosituksia tullaan noudattamaan jatkossa, ja miten palvelun ja sen kehittämisen vaikuttavuutta tullaan jatkossa arvioimaan.

Nuorisotakuu

Nuorisotakuu on eri nimillä ollut agendalla vuoden 1987 työllisyyslain viranomaisille asettamasta nuorten työttömien työllistämismääräaikäisestä alkaen. 2000-luvun alkupuolen ”yhteiskuntatakuusta” alkaen sen toimeenpanoa ja tuloksia on tutkittu (Pitkänen ym. 2007; uusimmasta Kataisen hallituksen toimeenpanemasta nuorisotakuusta ks. esim. Savolainen ym.

2015; Gretschel ym. 2014). Ongelmaksi on aina havaittu, että satsauksilla olisi luultavasti vaikutuksia (pätevää näyttöä ei ole, kun kertaakaan ei ole tutkittu vertailuasetelmalla), mutta kun resurssit eivät ole riittäneet, uudistus on aina jäänyt enintään puolitiehen. Resurssija ei ole tarpeeksi voitu satsata, vaikka luullakseni kaikki asiaa tuntevat ovat koko ajan tienneet, että osoitetut resurssit eivät tule riittämään tavoitteiden saavuttamiseen. Arvioinneista tehdyissä johtopäätöksissä on korostettu niitä myönteisiä tuloksia, joita on havaittu, mutta ei ole avoimesti sanottu, että jos tämän halutaan todella onnistuvan, se tulee paljon kalliimmaksi kuin mihin näköjään on varaa. Kuitenkin tarmokkaasti ollaan oltu oikealla asialla.

Kun takuun (kaikille työtä tai opiskelupaikkaa vaille jääneille nuorille kolmen kuukauden kuluessa jokin eteenpäin auttava palvelu tai toimenpide) kattavaan toteuttamiseen ei ole ollut varaa, olisi ollut viisasta järjestää kokeiluja, joissa osalle nuorista olisi tarjottu parannetut palvelut ja verrattu heidän menestystään normaalipalveluiden varaan jääneiden menestykseen. Tällöin olisi voitu laskea myös parannettujen palvelujen korkeampien kustannusten tuottamat hyödyt, ja päätellä olisiko satsaus kannattavaa pitkällä aikavälillä – jos olisi, resurssitkin voisivat löytyä. Viimeisimmän nuoristakuuohjelman jälkeen on kehitelty nuorten tukemiseen tarkoitettuja *Ohjaamoja* (ks. Määttä 2017), joiden vaikutuksia koskeva arviointihanke on hiljattain käynnistetty.

Kaikkea ei tutkita

Joskus tutkimus ei voi vaikuttaa, koska mitään arviointitutkimusta ei lainkaan tehdä (vrt. Vihriälä 2008, 27–29; 32). Esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisystä työvoimapolitiikan erityisesti vaikeimmin työllistyviin kohdistettujen toimenpiteiden oletettuna tuloksena on puhuttu parikymmentä vuotta monessa yhteydessä ilman, että sellaista mahdollista vaikutusta olisi koskaan kunnolla systemaattisesti tutkittu¹⁰.

Yksi työvoimapolvelujen ja toimenpiteiden tavoite, jonka saavuttamista ei ole pätevästi mitattu, on työllistyvyyttä edistävien välitavoitteiden saa-

vuttaminen silloin, kun ”lopullista” tavoitetta eli työllistymistä avoimille työmarkkinoille ei ole kerralla saavutettu. Huomattavan suuri osa työvoimapoluista ja toimenpiteistä kohdistetaan ”vaikeasti työllistyviin” tavoittelematta välitöntä työllistymistä, vaan sen edellytysten parantamista eli työllistymispolun välietappien saavuttamista. Toimenpiteet ja palvelut saattavat pyrkiä esimerkiksi osallistujien rohkaistumiseen, aktivointiin ja työkyvön, motivaation, arjen hallinnan ja sosiaalisen osallisuuden kasvun tai muihin sen tapaisiin tavoitteisiin, mutta jos niiden saavuttamista ei osata mitata, hyvinkin toimivat palvelut saattavat näyttäytyä hyödyttömänä, vaikka niiden tuloksena olisi esimerkiksi työllistymiseen johtavan polun seuraavan askeleen täsmentyminen ja aloittaminen.

Olisi opeteltava osoittamaan tällaisten toimenpiteiden mahdollinen ”katalyyttinen validiteetti”, jolla Stiles (1993) tarkoittaa sitä voimaa, millä arvioitava käytäntö orientoi, fokusoi ja voimaannuttaa osallistujia (vrt. Arnkil ym. 2019). Valitettavasti rekisteriaineistoista ei ole helposti saatavilla tällaisia tuloksia mittaavia indikaattoreita.

Kun Suomessa on hyvin tavallista, että ”vaikeasti työllistyvät” osallistuvat toistuvasti toimenpiteisiin (Aho ym. 2018), olisi tarpeen toteuttaa perusteellisia tutkimuksia, joissa selvittäisiin (yksittäisten toimenpiteiden välittömien työllisyysvaikutusten sijasta) millaiset toisiaan seuraavien palvelujen ”polut” ovat missäkin kohderyhmässä vaikuttavia pitkällä aikavälillä työllistymisen kannalta eli johtavat lopulta avoimille työmarkkinoille, kuinka usein taas ne osoittautuvat pitkälläkin aikavälillä tässä suhteessa pikemminkin sosiaalipolitiikaksi tai ”vastikkeellisuuden” toteuttamiseksi.

Ongelmana ei ole ainoastaan se, että poliitikot eivät aina ota tietoa huomioon, vaikka sitä olisi olemassa (ks. Jussila 2012). Tutkijat eivät aina osaa tai edes yritä saattaa sitä päättäjien tietoon niin, että sillä voisi olla vaikutusta (esim. Vihriälä 2008; Uusitalo 2018; Korkman 2016). Tällaiseen olen itsekin varmasti syyllinen. STN ja VN/TEAS ovat yrittäneet tässä saada parannusta aikaan – varmaankin vielä arvioidaan, onko onnistuttu?¹¹

Mihin katosi työvoimapolitiittisen tutkimuksen ohjelma?

Mielestäni keskeinen syy siihen, että työvoimapolitiikan suuntaamisen ja sen tuloksellisuuden parantamisen kannalta tarpeellisessa tiedossa jatkuvasti on suuria puutteita, on paitsi resurssien niukkuus myös tutkimuspolitiikan suunnitelmallisuuden ja pitkäjänteisyyden puute, jolloin politiikan tuloksellisuuden parantamisen kannalta hyödyllinen tietämys ei systemaattisesti kartu huolimatta siitä, että vuosittain julkaistaan tuhansia sivuja työvoimapolitiikkaa ja työvoimapalveluja koskevia eritasoisia selvityksiä ja arviointoja. Valitettavasti nykyinen tutkimustiedon hankintamalli (VN/TEAS) ei nähdäkseni ole tässä saanut aikaan merkittävää parannusta.

”Työvoimapolitiittinen tutkimusohjelma 1981–1983” (Työvoimaministeriö 1981) on varhaisin tietämäni tämän politiikkalohkon tarpeita palvelemaan laadittu tutkimuspolitiittinen suunnitelma. Sittemmin tällaisia kolmi- ja myöhemmin viisivuotisia suunnitelmia (työministeriön perustamisen jälkeen nimi muuttui ”työelämän tutkimusohjelmaksi” ja sen jälkeen ”työpolitiikan tutkimusohjelmaksi”) julkaistiin säännöllisesti aina vuosille 2008–2011 laadittuun suunnitelmaan (Työministeriö 2007) asti, jonka jälkeen vastaavia ei enää ole julkaistu. Tätä kirjoittaessani minulla ei ollut mahdollisuutta lähemmin paneutua näihin suunnitelmiin, saati niiden relevanssin ja toteutumisen arviointiin, mutta viimeisin suunnitelma on tutkimustoiminnasta vastanneiden virkamiesten (ilman ainakaan esipuheessa yksilöityä poliittisen tason toimeksiantoa) kirjoittama suppea dokumentti, joka alkaa yhden sivun mittaisella ”yhteiskuntapolitiittisten ja strategisten lähtökohtien” kirjauksella ja jonka keskeinen sisältö nähdäkseni on 11 tutkimusteeman lista, joista kolme on työvoimapolitiittisia: ”työmarkkinoiden toimivuus ja sen parantaminen”, ”osaaminen, työvoiman täysipainoisempi käyttö ja tarjonnan lisääminen” sekä ”työvoimapolitiikan vaikuttavuus ja sen lisääminen”. Jokainen näistä teemoista on huomattavan laaja, monitahoinen ja monitasoinen ja ansaitsi itse asiassa oman hyvin resursoidun tutkimusohjelmansa kukin. Nähdäkseni millään näillä tutkimusalueilla ei tietämys ole niin paljon edistynyt, etteivätkö kaikki näistä tutkimustehtävistä olisi edelleen aivan yhtä ajankohtaisia kuin vuosikym-

men sitten - tosin nopeasti muuttuvassa maailmassa työmarkkinoiden toimivuus, osaavan työvoiman saatavuus ja politiikkatoimien vaikuttavuus ovat epäilemättä sellaisessa liikkeessä, että niitä koskeva tutkimus ei tietenkään koskaan voi tulla ”valmiiksi”, vaan sitä on tehtävä jatkuvasti.

Työministeriön ja kauppaja- ja teollisuusministeriön fuusioitettua vuonna 2008 laadittiin ensimmäinen ja ainakin toistaiseksi myös viimeinen julkaistu ”työ- ja elinkeinoministeriön tutkimusstrategia” (2009), jossa tutkimus- ja selvitystoiminnan toiminta-ajatuksiksi muotoillaan ”tukea tutkimuksen avulla ministeriön strategian ja politiikan uudistumista sekä operatiivista toteutusta” (s. 12), asetetaan kehitysvisio vuoteen 2013 asti ja muotoillaan hyvän tutkimuksen ja arvioinnin periaatteita. Näistä en sinänsä löydä moitteen sijaa. Mutta strategian merkitys on ilmeisesti jäänyt vähäiseksi, ja ainakin sen visio on kaikesti vanhentunut jo vuosia sitten. Kansliapäällikön ja tutkimusjohtajan allekirjoittamassa esipuheessa todetaan, että strategian ”käsittelyn aikana vahvistui kuva siitä, että TEM:n useita politiikka-alueita palveleva tutkimuksellinen tiedonhankinta on liian pirstoutunutta, eikä nykyisellään riittävästi tue ministeriön keskeisiä strategisia tavoitteita”. Nähdäkseni tuo arvio on nyt vuosikymmen myöhemmin edelleen täysin pätevä.

Mitään konkreettisia tutkimustehtäviä ei strategiassa katsottu tarkoituksenmukaiseksi suunnitella (s. 9). Tällaisen ratkaisun taustalla arvelen olleen sen, että uuden ministeriön ns. sitomattomien selvitys- ja tutkimusmäärärahojen kokonaismäärä puolitettiin aikaisempaan verrattuna ja niiden käyttö hajautettiin ministeriön yksiköihin samalla kuin määräaikaisiin erillisohjelmiin perustuvat rahoitusmahdollisuudet ehtyivät ohjelmien päätyttyä. Ministeriön itse suoraan rahoittaman tutkimuksen resurssit ovat siitä lähtien olleet nähdäkseni niin niukat ja hajallaan¹², että kovin vaikea niiden turvin olisi ollut viimeiseen kymmeneen vuoteen ainakaan mitään kunnianhimoista tutkimuspolitiikkaa toteuttaa. Poliitiikan kehittämisen ja uudistamisen kannalta tärkeän tiedon hankkimiseksi toiveet suunnattiin ilmeisesti edellä mainittuun jo vähän strategian kirjoitusta aikaisemmin perustettuun sektoritutkimuksen neuvottelukuntaan. Kuten

edellä jo todettiin, neuvottelukunta ei siis kuitenkaan kyennyt täyttämään odotuksia. Rahoituksen vähenemisen seuraukset näkyivät myös siinä, mitä Työpoliittisessa aikakauskirjassa julkaistiin (Räisänen 2017, 36 ja 40–41).

Vuodesta 2014 alkaen ”Valtioneuvoston päätöksentekoa tukeva selvitys- ja tutkimussuunnitelma” on vuosittain julkaistu, kun sen toteuttamiseksi osoitettu rahoitus on julistettu haettavaksi. Tämä lyhenteellä VN/TEAS tunnettu rahoitus on ollut vuosittain noin 11 miljoonaa euroa. Ohjelmassa on avoimella haulla pyydetty tarjouksia usean kymmenen tavallisesti 1–2 vuotisen hankkeen toteuttamisesta tyypillisesti 200 000–300 000 euron enimmäisbudjeteilla. Rahoitettavat hankkeet on valittu eri ministeriöistä koottujen ehdotusten pohjalta. Vuosittain nähdäkseni kahdesta neljään hanketta on ollut luettavista työvoimapolitiittiseksi tutkimukseksi tai arvioinniksi.

Lähtökohtaisesti pidän VN/TEAS rahoitusta ainakin työvoimapolitiikan alueella edistysaskeleena sitä edeltäneiden muutamien vuosien tilanteeseen verrattuna. Kuitenkaan sitä ei valitettavasti voi pitää läheskään riittävänä parannuksena. Tietoa tuotetaan yhä aivan liian vähän tarpeeseen nähden, mutta nähdäkseni jopa olennaisempaa on, että tietoa ei hankita pitkäjänteisen suunnitelman mukaisesti tiedon ja osaamisen tietoisesti tavoiteltuun kertymiseen tähtäävinä askelina – mitään tiedon puutteet tunnistavaa ja niiden korjaamiseen aikaa myöten jossakin harkitussa järjestyksessä niukkoja resursseja suuntaavaa ohjelmaa ei ole julkilausuttu. Suunnitelmaa ei tehdä edes vaalikaudeksi kerrallaan, vaikka neljä vuotta on nähdäkseni monesti sekin lyhyt aika tietämyksen olennaisten parannusten aikaansaamiseksi. Suunnitelma tehdään ilmeisesti vuosittain aina vuodesta nolla aloittaen (eli hallinnon kulloisiakin välittömästi päälle kaatuvia tarpeita järjestykseen asettamalla?) ja vain seuraavalle vuodelle. Tutkimuspolitiikan linja näyttää tutkijasta sellaiselta, että kukaan ei tiedä, mitä ensi vuonna niukoilla resursseilla tutkitaan, tai ainakaan sitä eivät valmistelevat virkamiehet voi kertoa ennen kuin se on poliittisella tasolla siunattu ja tarjouspyynnöt julkaistu.

... entä työvoimapolitiikan linja?

Miksi tutkimustoiminta on ”pirstoutunutta”? Pelkään, että resurssiongelmien ohella tärkeänä syynä koordinaation puutteeseen on se, että työvoimapolitiikan ja palvelujen uudistamisen linja, jota tutkimuksen tulisi palvella, näyttää sekin olleen pitkään, ellei vallan tuuliajolla, niin kuitenkin painotuksiltaan kovin vaihtelevaa.

Politiikan yleiset tavoitteet sekä keinovalikoima on tietysti kirjoitettu säädöksiin, jotka viimeksi on laajemmin tarkistettu vuoden 2013 työvoimapalvelulaissa, mutta ongelmana on toimeenpanon ja sen ohjauksen tuloksellisuus. Toimenpiteiden – nykyään ne kaikki ovat virallisesti palveluja – nimet on moneen kertaan muutettu, mutta monesti on näyttänyt siltä, että niiden sisältö on uudistunut vain pinnallisesti ja paikoin. Tietääkseni ei ole arvioitu mikä palveluissa ja niiden vaikuttavuudessa muuttui, kun varsin laajasti käytettyjen ”harjoittelujen” sijasta alettiin tarjota ”valmennuksia” ja sittemmin ”työ- ja koulutuskokeiluja”¹³. Merkittäviäkin uudistuksia on toteutettu, kuten ”työmarkkinatuen aktivointi” 2006, kuntouttavan työtoiminnan volyymin merkittävä kasvu viimeisen vuosikymmenen aikana, omaehtoinen opiskelu työttömyysturvaetuudella ja Sipilän hallituksen kannustus- ja aktivointi uudistukset (lähemmin tuonnempana).

Vielä asiakkaille tarjottuja toimenpiteitä voimaperäisemmin on uudistettu niiden toimeenpanoa ja palvelujärjestelmää, joka palveluja kohdistaa eli valitsee kenelle mitäkin tarjotaan. Vuoden 1998 ”kokonaisuudistus” seurasi uudistuksen ”toinen aalto” (vrt. Työministeriö 2001)¹⁴, sitten TYP:t ja palvelutarvearviot ja huomattavat palvelurakennemuutokset sekä digitaalisten palvelujen kehittäminen. Samalla työttömyys kasvoi finanssikriisin seurauksena ja työvoimapolitiikan henkilöstöä vähennettiin neljänneksellä; edellisen hallituskauden työvoimapolitiikan arvio nosti keskeiseksi tavoitteiden saavuttamisen vaikeuttajaksi resurssien riittämättömyyden (Ala-Kauhaluoma ym. 2016, 10). Viimeksi on agendalle tullut hanke työvoimapolitiikan vastuun maakunnallistamisesta ja toteutuksen kansainvälisesti radikaalista yksityistämisestä (Arnkil & Spangar 2018).

Tämä kasvupalvelu-uudistus kuitenkin ainakin toistaiseksi raukesi sote- ja maakuntauudistuksen mukana.

Kahden vuosikymmenen takainen ”kokonaisuudistus” kyllä käänsi suomalaisen työvoimapolitiikan uuteen uskoon, mutta tuolloin asetettuja kunnianhimoisia tavoitteita ei silloin saavutettu eikä valmista ole tullut myöhemminkään. Sittemmin politiikkaa kulloinkin parantamaan pyrkivistä toinen toisiaan seuraavista uudistuksista on tullut arkipäivää, jossa politiikan etulinjan toimeenpanijat ovat saaneet tottua siihen, että ennen kuin edellinen uudistus on saatu vakiinnutettua toimintakäytäntöihin, saati sen tuloksellisuus selville, seuraava uudistus on jo nostettu päiväjärjestyksessä sen edelle. Jatkuvan uudistamisen kohteena olleeseen politiikkaan ollaan käsitykseni mukaan koko ajan oltu ilmeisen tyytymättömiä, mutta sisua on riittänyt aina yrittää petrata.

Kun työvoimapolitiikka ei ole saavuttanut siltä (usein nähdäkseni täysin epärealistisesti) odotettuja tuloksia, jokainen uusi hallitus on etsinyt uusia ideoita sen uudistamiseksi, pysähtymättä sen äärelle, miksei kaivattuja tuloksia sinnikkästä yrittämisestä huolimatta ole saavutettu¹⁵. Tämän selvittämisen sijasta tutkimusresurssit suunnataan useimmiten viimeisimmän uudistuksen mahdollisimman pikaiseen arviointiin tai seuraavan uudistuksen valmistelussa kiireimmin tarvittavan tiedon hankintaan.

Vuoden 1998 ”kokonaisuudistusta” valmistelleiden selvitysmiesten raportti (Skog & Räisänen 1997) on kaiketi Suomen työvoimahallinnon toistaiseksi viimeinen yritys harjoitetun työvoimapolitiikan kokonaisuuden systemaattiseksi itsearviointiksi. Raportissa ehdotettiin myös politiikan kansanvälistä arviointia, jollaista ei toteutettu¹⁶. Edellä kuvatun vuonna 2000 raportoidun arviointiohjelman kaltaista kokonaisarviointia ei ole sittemmin toistettu.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, joka itse päättää mitä tarkastaa, on laatinut kokoavat arviot työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutuksista (2005) ja pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn tähtäävistä toimenpiteistä (2011). Nämä tuolloin käytettävissä olleen tiedon kattavaan tarkasteluun pyrkineet raportit eivät omien

havaintojeni mukaan saaneet sellaista huomiota, jonka ne olisivat ansainneet. Nekkään eivät sinänsä ole mitään strategian arviointeja.

1990-luvun alun lamasta toipumisen vasta häämöttäessä julkaistiin strateginen asiakirja ”Murrosvaiheen valinnat” (Työministeriö 1993), joka ennakoி seuraavina vuosina käynnistettyä työvoimapolitiikan käännettä. Viimeisin tiedossani oleva politiikan strategiaksi nimetty ministeriön julkaisu on laadittu aikavälille 2003–2010 (Työministeriö 2003).

Strategiatekstit eivät sinänsä tietenkään tee autuaaksi, jos ne jäävät toiminnan arjelle etäiseksi jargoniksi, mutta on kiinnostavaa, että Juha Sipilän hallituksen työvoimapolitiikan uudistuslinjat on näköjään pitkälle laadittu kuusi vuotta ennen hallituksen valtaantuloa Pariisissa. Osana monien jäsenmaidensa työvoimapolitiikasta laatimiensa vastaavien raporttien sarjaa¹⁷ OECD julkaisi vuonna 2009 raportin Suomen ”aktiivointipolitiikasta”, joka sisälsi kuvauksen työvoimapolitiikan ja työllisyyspalvelujen toteutusorganisaatiosta, työnvälityksen ja aktiivoinnin ”strategioista”, työttömyyteen liittyvästä sosiaaliturvasta, aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä sekä niiden arvioinnin kannalta relevantista tuolloin saatavissa olleesta tiedosta, ynnä politiikan kehittämissuosituksia. Suositusten linjana oli varsinkin työssäkäynnin kannustimien tehostaminen ja politiikan vaikuttavuuden parantaminen.

Raportti ei ilmestyessään herättänyt erityisemmin ainakaan omaan huomiooni tullutta julkista keskustelua Suomessa, mutta Juha Sipilän hallitus ryhtyi myöhemmin nähdäkseni melko systemaattisesti toteuttamaan sen suositusten (Duell et al. 2009, 25–26) mukaisia uudistuksia (vaikka toki uskon politiikan valmistelijoiden muutakin lukeneen ja huomioon otaneen kuin tämän raportin). Raportissa suositeltuihin Sipilän hallituksen toteuttamiin uudistuksiin kuuluvat ainakin vuonna 2017 voimaan tulleet ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentäminen, vuorotteluvapaajärjestelmän ehtojen heikentäminen, sekä työnhakijoiden henkilökohtaisen ohjauksen tihentäminen.

Suosituksissa mainittiin myös työttömien velvoittaminen aktiivisuuden osoittamiseen tähänastista aikaisemmin ja tämän vaatimuksen ulottami-

nen kaikkiin (eli myös ansioturvalla oleviin eikä vain pitkään työmarkkinatukea saaneisiin), jota vuodesta 2018 sovellettu ”aktiivimalli” toteuttaa, vaikkakin ennennäkemättömän laajaa kritiikkiä ja vastarintaa herättävällä tavalla (josta ei ole aihetta syyttää OECD:tä). Myös työnhakuaktiivisuuden kontrollin vahvistamista suositeltiin, josta on jo muutaman vuoden ajan ollut vireillä toteutusmalliltaan kiistelty uudistusesitys, sekä ikääntyvien työttömien ansiopäivärahan lisäpäiväoikeuden (”eläkeputken”) poistamista tai vähintään sen lyhentämistä, joka myös on ollut toistuvasti esillä.

Edelleen suositeltiin yhtäältä työvoimapalvelujen kansallisen johtamisen vahvistamista ja toisaalta erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja työmarkkinatuen saajien palveluissa vastuun siirtämistä kunnille, jota edellä jo mainitussa Pirkanmaan työllisyyskokeilussa kokeiltiin. Sipilän hallitus kuitenkin OECD:n suosittelemasta linjasta tässä kohden (!) poiketen päätyi palvelujen maakunnallistamiseen, joka hanke kuitenkin sittemmin raukesi. Epäilemättä seuraava hallitus ryhtyy joka tapauksessa taas uudistamaan työvoimapalveluja tavalla tai toisella, ja vastuunjako eri toimijoiden välillä tulee olemaan asialistalla.

Useat OECD:n suositukset liittyivät myös työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden parantamiseen muun muassa niiden pitkän aikavälin työmarkkinavaikutusten arviointiin eri kohderyhmissä perustuvan tiedon avulla. Viime vuosina onkin pitkästä aikaa rahoitettu muutamia toimenpiteiden vaikuttavuusarviointeja (Aho ym. 2018; Asplund ym. 2018; Alasalmi ym. 2019). Tulokset osoittavat, että vaikuttavimmat toimenpiteet ovat nykyisin pitkälle samat kuin vuosikymmen tai kaksi sitten, ja samoin kuin silloinkin, osa nykyisistä toimenpiteistä on keskimääräiseltä välittömältä työllisyysvaikuttavuudeltaan heikkoja. Kaikkien toimenpiteiden ja varsinkin niiden muodostamien ”polkujen” systemaattinen arviointi on erittäin vaativa tehtävä, jollaiseen ei toistaiseksi ole pystytty¹⁸. Keskimääräisen vaikuttavuuden mittaamisesta on vielä pitkä matka siihen, että toimenpiteiden vaikuttavuutta opittaisiin parantamaan, jossa keskeistä on osuva kohdistaminen, mikä on vaikea tehtävä (Aho 2008).

Johtopäätöksiä ja ehdotuksia

Suomessa siirryttiin jo runsaat 20 vuotta sitten uudistamaan työvoimapolitiikkaa siltä pohjalta, että sen avulla avitettaisiin työmarkkinoiden toimivuutta sen sijaan, että valtion tehtäväksi aiemmin nähtiin paikata ja korvata markkinoiden epäonnistumista. Tässä on ilmeisesti myös edistytty (vaikkei sitä olekaan vakuuttavasti toistaiseksi tieteellisesti osoitettu), mutta kuitenkin on kärsitty jatkuvasti vaikeasta työttömyysongelmasta, eikä työllisyysastetta ole saatu nostettua samalle tasolle kuin useissa sellaisissa maissa, joita haluamme pitää mittapuuna – eikä sellaiselle tasolle, jota väestön suuren enemmistön kannattaman hyvinvointivaltiomme kestävyys parhaan käytettävissä olevan tiedon perusteella välttämättä vaatisi.

Nähdäkseni on erehdys ajatella, että merkittävänä syynä vaikeaan ja sitkeään työttömyysongelmaan olisi työvoimapolitiikan epäonnistuminen, vaikka työvoimapolitiikka ja -palvelut ovatkin se politiikan lohko, jonka keskeisenä tavoitteena ymmärretään olevan työttömyyden alentaminen. Työvoimapolitiikkaa olennaisesti merkittävämmiin työllisyyteen varsinkin lyhyellä aikavälillä vaikuttavat talouden suhdanteet. Työllisyyteen pitkällä aikavälillä vaikuttavista seikoista aktiivinen työvoimapolitiikka ja työvoimapalvelut eivät nähdäkseni ole ainakaan tärkeämpiä kuin vaikkapa koulutuspolitiikka ja esimerkiksi sosiaaliturvapolitiikan laaja ja monimuotoinen ja monin verroin kalliimpi kokonaisuus. Aktiivisella työvoimapolitiikalla on kuitenkin roolinsa, johon osoitetaan vuosittain noin kahden miljardin euron¹⁹ voimavarat. Nykyisenkaltaisella työvoimapolitiikalla ei merkittävästi voi vaikuttaa työvoiman kokonaiskysyntään, mutta työvoiman tarjontaan sekä sen ja kysynnän ”kohtaantoon” sillä on aktiivisen työvoimapolitiikan historian alusta asti kovasti yritetty vaikuttaa. Nähdäkseni juuri tässä onkin työvoimapolitiikan paikka: edistää osaavan työvoiman saatavuutta, parantaa pitkäaikaistyöttömyydestä kärsivän työvoimareservin työllistyvyyttä ja auttaa työvoimaa tarvitsevia työnantajia ja ansio-työmahdollisuuksia etsiviä työttömiä löytämään toisensa. Kuten historia osoittaa, tällaisen politiikan tuloksellisuuden merkittävä parantaminen ei ole aivan helppoa, ei Suomessa eikä muissakaan maissa.

Yllä mainitusta Suomen työvoimapolitiikasta OECD:ssä tehdystä arviosta on kulunut jo vuosikymmen, ja sen suositusten seuraamiseen näyttää olevan vaikeata koota tarvittavaa poliittista enemmistöä. Olisiko perustelua jälleen toteuttaa laaja työvoimapolitiittisten palvelujen ja toimenpiteiden arvio? En kiirehtisi sellaista. Jos arvioidaan, ehdotan että käännetään kysymys: mitkä palvelut eivät saavuta tavoitteitaan ja miksi eivät, tai mitkä tarkemmin katsoen ovat ne ongelmat, joita työvoimapolitiikalla ei näköjään ole osattu ratkaista ja miksi ei. Sitten voisi alkaa miettiä, millä politiikalla näiden ratkaisematta jäävien ongelmien kanssa parhaiten osataan jatkossa elää, ja kuinka paljon ja missä kohdissa siihen tarvitaan jotakin muuta kuin työvoimapolitiikkaa.

Työvoimapolitiikan kokonaisarviointia tärkeämpänä pitäisin *arviointipolitiikan* arviointia. Sellainen arvio, ja sen osoittamien ainakin keskeisimpien politiikan vaikuttavuutta koskevan tiedon puutteiden korjaaminen olisi nähdäkseni itse politiikan laadukkaan arvioinnin erittäin tarpeellinen ennakoedellytys. Tällaisen arvion tarvetta voi perustella vaikkapa sillä, että hallituksemme tilaamassa Suomen julkisen hallinnon arvioinnissaan OECD (2010, 43) muun muassa suositteli ”todennettuun tietoon – tutkimus- ja arviointitietoon – perustuvan päätöksenteon kehittämistä”, koska ”käytännöt eivät nykyisin muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, jossa todennettuun tietoon perustuva päätöksenteko olisi järjestelmään kuuluva ja syvään juurtunut työtapo julkisessa hallinnossa”. Päätöksentekoa palvelevan tutkimuksen rahoituksen uudistuksen valmistelijoiden mukaan ”ongelmana on erityisesti se, että tutkimus-, ennakointi-, seuranta- ja arviointitietoa ei käytetä systemaattisesti hyväksi eikä sen käyttöä edellytetä. Arviointitoimintaa ja arviointien käyttöä ei ole organisoitu selkeästi. Kukaan ei myöskään ole kokonaisvastuussa arviointijärjestelmän kehittämisestä ja ylläpitämisestä” (VNK 2012, 47). Vaikka rahoitusmalli on sittemmin uudistettu, mainitut ongelmat ovat edelleen yhtä ajankohtaisia kuin aiemminkin.

Vertailukohdaksi arviointipolitiikassa voisi asettaa Suomessa muutenkin usein esimerkiksi nostetun ”Tanskan mallin”. Tanskassa on kehi-

tetty evidenssiin perustuvaa päätöksentekoa työvoimapolitiikassa määrätietoisesti 2000-luvun alkupuolelta asti, ja toimenpiteiden ja erityisesti niiden uudistusten työllisyysvaikuttavuuden laajasta ja monipuolisesta tutkimuksesta on muodostunut vakituinen käytäntö, jota Andersenin ja Randrupin (2017) mukaan voidaan pitää ”vahvasti institutionalisoituna arviointijärjestelmänä”. Työllisyysministeriön alainen Työmarkkinahallitus (Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering STAR), jonka tehtävänä on ”edistää vaikuttavaa työllisyyspolitiikkaa”, vastaa tiedon hankinnasta. Tehtävänä on koota olemassa olevaa tanskalaista ja kansainvälistä tutkimustietoa ”siitä mikä vaikuttaa”, rahoittaa innovatiivista tutkimusta politiikan ja sen uudistusten vaikutuksista ja levittää tietoa vaikuttavuudesta²⁰. Vuodesta 2005 alkaen on erityisesti pyritty satunnaistettuihin kokeiluihin perustuvaan tiedon hankintaan, ja tällaisia kokeiluja toteutetaan jatkuvasti. Työmarkkinahallitus muun muassa ylläpitää verkkosivustoa jobeffekter.dk, johon kootaan tietoa työvoimapolitiikan eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta erilaisissa kohderyhmissä.²¹ Virkamiesten ja poliitikkojen haastatteluihin perustuvan tutkimuksen mukaan uudistusten toteuttamisen välttämätön edellytys nykyisin on, että niillä voidaan pätevään tieteelliseen näyttöön perustuen odottaa olevan työllisyyttä edistäviä vaikutuksia (Andersen 2019).

Tanskan tiedonhankintamalli on siinä samanlainen kuin Suomen, että tutkimukset tilataan yliopistoilta ja tutkimuslaitoksilta. Toisenlainen vahvasti institutionalisoitu malli on maissa, joissa arvioinnista vastaavat pitkälle valtion tutkimuslaitokset, kuten Saksassa Institut für Arbeits- und Berufsforschung (IAB) ja Ruotsissa Institut för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Tutkimuspolitiikan arvion tulisi ainakin täsmentää työvoimapolitiikan ja -palvelujen kehittämiseksi tähdelliset tietotarpeet, osoittaa nykytiedon ja sen hankinnan keskeiset puutteet ja ongelmakohdat sekä laatia suunnitelma, jonka pohjalta

- ♦ määrittellään vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnissa tarvittavan tiedonhankinnan periaatteet, joita tulee seurata aina kun aletaan valmistella uudistuksia;
- ♦ arvioidaan ja uudistetaan toimintaa kuvaavan seuranta- ja monitorointitiedon kokoamisen ja raportoinnin rutiineja tavoitteena hyvä standardi, ja kehitetään rekisteritietoon perustuvia arviointivälineitä;
- ♦ selvitetään millä edellytyksillä voisi uudistuksia valmisteltaessa mahdollisimman usein toteuttaa kontrolloituun vertailuasetelmaan perustuva kokeilu, jolla saataisiin kiistatonta tietoa uudistuksen (mieluiten sen vaihtoehtoisten toteuttamismallien) vaikutuksista;
- ♦ luodaan toimintamalli, jota seuraten laaditaan ja säännöllisesti päivitetään vaalikautta pitemmän ajan kattava työvoimapolitiittinen tutkimusohjelma, jonka valmisteluun osallistuvat paitsi politiikasta vastaavat virkamiehet, myös alan tutkijat;
- ♦ huolellisesti valmistellaan ja toteutetaan joitakin kipeimmin kaivatavia tutkimus- ja arviointihankkeita, riittävin resurssein ja ilman kiirettä.

Edellä ehdotetun toteuttaminen ei käy kovin nopeasti. Jos todella halutaan pätevää evidenssiä, pitää olla valmis odottamaan sitä monta vuotta (vrt. esim. Vihriälä 2008, 25; 2016, 49). Jos halutaan, että evidenssiä saa nopeammin, pitää olla satsattu paljon resursseja pitkäjänteisesti siihen, että dataperusta, seurannan ja arvioinnin metodologia sekä osaavat tekijät ovat tällaiseen valmiudessa. Tuoreen esimerkin siitä, että tietoa ei tarvitaessa löydy, tarjoaa yhteen Sipilän hallituksen kärkihankkeeseen liittyvä hiljattainen selvitys osatyökykyisen työvoimareservin määrästä ja työllistämismahdollisuuksista, josta näkee hyvin miten puutteelliset ovat perustiedotkin jo osatyökykyisten määrästä ja rakenteesta, saati heidän työllistyvyyteensä vaikuttavista seikoista. Selvityshenkilöt kiinnittivät huomiota myös siihen, että ”paljon selvityksiä ja kehittämishankkeita on aiemmin jo

toteutettu, mutta jostain syystä pitkään työttömänä olleiden työllistymisen vaikeudet ovat pysyneet kokonaisuutena samankaltaisina.” (Oivo & Kerätär 2019, 9).

Kun resurssit ovat niukat, kannattaisi niitä mielestäni käyttää vain hyvin suunniteltuun ja päteviä tuloksia tuottavaan arviointiin, vaikka sitten harvempiin kohteisiin. Muuten arviointi uhkaa jäädä resurssien tuhlaukseksi ja tietoon perustuva päätöksenteko teeskentelyksi. ESR-hankkeiden arviointi tulisi kytkeä palvelemaan kokonaisuutta. Resurssija voisi myös lisätä: ottaen huomioon, että aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytetään vuosittain pari miljardia ilman että tämän satsauksen vaikutuksista on kunnon tietoa, eikö olisi perusteltua varata näistä resursseista esimerkiksi 0,5 prosenttia vuosittain politiikan vaikuttavuuden arviointiin? Tämä moninkertaistaisi nykyiset resurssit.

Viitteet

- 1 Kiitokset: olen tähän artikkeliin liittyen pyytänyt ja saanut tietoja ja kommentteja seuraavilta kollegoilta: Robert Arnkil, Sari Pitkänen, Heikki Räisänen, Peppi Saikku, Juha Tuomala, Roope Uusitalo, Mikko Valtakari ja Vesa Vihriälä. Artikkelin sisällöstä olen yksin vastuussa.
- 2 Yhteiskuntapolitiikan ja sen vaikutusten arvioinnin historiasta ks. Hänninen ja Junnila (2012b). Valtiollisen tutkimusjärjestelmän historiasta Suomessa ks. Vähä-Savo (2016).
- 3 Julkaisusarjan nimi on sittemmin useita kertoja muutettu, ja nykyisin se on ”Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja – Työelämä”. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta ja VN/TEAS ovat julkaisseet rahoittamansa tutkimukset omissa julkaisusarjoissaan.
- 4 Oman tutkimusryhmäni 1990-luvun jälkipuoliskolla toteuttamissa mm. tuettuun yöhön osallistumisen vaikuttavuutta koskeneissa tutkimuksissa emme kiinnittäneet erityistä huomiota siihen, miten sen kohdistuminen ja vaikuttavuus muuttui työllistymisveloitteen lakkauttamisen jälkeen, vaikka siihen olisi ollut hyvät mahdollisuudet, kun aineistossamme tarkasteltiin myös 1990-luvun alussa toteutettuja toimenpiteitä. Tällainen tehtävä ei sisällynyt toimeksiantoon.
- 5 Tässä yhteydessä on kuitenkin mainittava EU-rahoituksella (!) tehty EU:n työllisyysstrategian toteutumisen erittäin laaja kansallinen arviointi (Impacts of the EES 2002), jossa kuitenkin arvioitiin huomattavasti laajempaa kokonaisuutta verotuksesta tasa-arvopolitiikkaan ja työttömien aktivointipolitiikasta elinikäiseen oppimiseen. Arviointien tavoitetaso ja metodologia oli vaihteleva eikä ainakaan aikaansa edellä. Tällaisessa arvioinnissa näkisin ongelmana myös näkökulman: ainakin Pohjoismaissa, joiden harjoittama politiikka on ehkä enemmän ollut mallina EU:n työvoimapolitiittiselle strategialle kuin päinvastoin, kovin kiinnostavaa ei mielestäni ole EU:n tavoitteiden toteutuminen, vaan toteutetulla politiikalla saavutetut tulokset sinänsä, ja sitten vasta se, onko EU:n ohjauksen vaikutus ollut niiden kannalta merkittävä ja millainen.
- 6 Valikoitumisharhalla tarkoitetaan sitä, että arvioitavaan interventioon osallistujiksi valikoituvat henkilöt ovat kiinnostuksen kohteena olevaan vaikutukseen merkittävästi vaikuttavilta ominaisuuksiltaan jo ennen interventiota erilaisia kuin vertailuryhmä.

- 7 Menetelmää on käytetty vähän (poikkeus Aho & Kunttu 2001). Nähdäkseni olisi kiinnostavaa soveltaa tätä metodia erityisesti silloin, jos käytettävissä on kokonaisaineisto, joka rekisteriaineistoilla on periaatteessa mahdollista. Silloin myös nähtäisiin, missä osaryhmissä pätevää vertailuryhmää ei todellisesti maailmassa ole olemassa (kun toimenpiteitä on tarjolla periaatteessa jopa kaikille niitä potentiaalisesti tarvitseville, seuraa mahdollisesti tilanne, jossa vastaavaan ei-osallistujien vertailuryhmään ei käytännössä kuulu ketään).
- 8 Kuitenkin Arnkil ym. (2019) ovat pyrkineet kaltaistamaan kokeiluun osallistuneille kunnille vertailukunnat ja esittävät evidenssiä, jonka mukaan työmarkkinoiden kohtaanto on kokeilukunnissa parantunut muihin samankaltaisiin kuntiin verrattuna. Ongelmana analyysissä on vaikeus löytää kokeilukunnille riittävän samankaltaisia vertailukuntia, kun kuntia ja etenkin suuria kuntia on rajallinen määrä ja alueelliset työmarkkinat eroavat toisistaan monella tavalla, eikä kaikkea vaihtelua voida muutaman muuttujan avulla tavoittaa.
- 9 Suomessa annettiin vuonna 2009 yli 80 000 sanktiota vajaalle 70 000 eri henkilölle, joka laskelmani mukaan vastaa noin 13–14 prosenttia työttömänä olevien virrasta. Tämä tulos on yhteensopiva Buskin (2015) laskeman kanssa, jonka mukaan samana vuonna noin 11 %:iin työttömyysjaksoista liittyi sanktio. Yleisimmin sanktio annettiin oma-aloitteisen työstä irtisanoutumisen perusteella ja nuorille koulutukseen hakuvelvoitteen täyttämättä jättämisestä (mikä nyttemmin lienee vähentynyt, kun velvoitetta lievennettiin?). Neljännes sanktioista (23 000) liittyi työttömän moitittavaan menettelyyn aktiivoinnissa. (Douglas ym. 2011, 68–72; laajaan liitetaulukkoon perustuvat omat laskelmat). Tiedossani ei ole tuoreempia sanktioinnin tarkasteluja.
- 10 Joitakin havaintoja sosiaalisista vaikutuksista on kuitenkin tehty melko suppeissa tutkimusasetelmissä. Kuntouttavan työtoiminnan ensimmäisessä arviointitutkimuksessa vertailtiin lain tarkoittaman aktiivointiehdon täytänteiden aktiivointisuunnitteluun osallistuneiden ja osallistumattomien aktivoitumista ja sosiaalista hyvinvointia kahtena ajankohtana kootun kyselyaineiston nojalla ja havaittiin, että työperusteisiin toimenpiteisiin osallistuneilla mahdollisuus saavuttaa hyvä elämänlaatu oli suurempi kuin työttömänä pysyneillä tai kuntouttaviin tai koulutustoimenpiteisiin osallistuneilla (Ala-Kauhaluoma 2005). Valtiontalouden tarkastusviraston (2011) tekemän analyysin mukaan työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuminen alentaa jonkun verran pitkäaikaistyöttömien myöhempää toimeentulotuen saantia kaltaistettuun vertailuryhmään verrattuna. Paltamon työllistämiskokeilun arvioin-

titutkimuksessa havaittiin joitakin myönteisiä terveys- ja hyvinvointimuutoksia vertailuryhmänä käytettyihin Sonkajärven työttömiin verrattuna (Kokko ym. 2013). Lukuisissa osallistujien kyselyihin tai haastatteluihin perustuvissa seurantatutkimuksissa monet osallistuneet ovat kertoneet myönteisistä hyvinvointivaikutuksista, mutta valitettavasti niissä yleensä ei ole raportoitu tietoja mistään vertailuryhmästä.

- 11 Tunnen itseni lisäksi muitakin tutkijoita, jotka suhtautuvat penseästi esimerkiksi vaatimukseen päivystää sosiaalisessa mediassa tuloksistamme mainostaen, enkä ole ollenkaan varma, että se on tehokas tapa lisätä tulosten vaikutusta päätöksentekoon. Jos perustuslakiasiantuntijoiden tviitit vaikuttavat, vaikuttaisivatko projektitutkijankin tviitit?
- 12 Sitomattomat tutkimusvoimavarat koko TEM:ssä ovat jo pitkään vuosittain olleet noin 1–1,5 miljoonaa euroa, ja ne käytetään eri osastojen ehdotusten pohjalta. Rahoista vain pienehkö osa on voitu käyttää työvoimapolitiittiseen tutkimukseen.
- 13 Nykyisin käytössä olevista työkokeiluista julkaistiin tätä kirjoitettaessa arviointitutkimus, joka on ensimmäinen tämän pitkään ja runsaasti käytetyn toimenpidetyypin arviointi Suomessa (Mayer ym. 2019). Arvioinnin mukaan kokeiluun osallistuneet työllistyvät tai aloittavat opiskelun vähän useammin kuin ei-osallistuneiden kaltaistettuun vertailuryhmään kuuluvat, mutta valtaosalla työnhaku jatkuu kokeilun jälkeenkin. Työkokeilu on kuitenkin yleensä osa pitempää palvelupolkua, eikä sen vaikuttavuuden tutkiminen osana palvelujen kokonaisuutta ollut mahdollista tässäkin tutkimuksessa. Arvion tekijät pitivät kokeiluja hyödyllisenä ja kustannustehokkaana (palvelun kustannukset ovat alhaiset useimpiin muihin palveluihin verrattuna) osana palveluvalikoimaa.
- 14 Sitten ”hyökyaalto” (Työministeriö 2005). Tuskin kukaan enää osaa laskea monesko uudistusaalto nykyisin on menossa.
- 15 Vuonna 2008 perustetun uuden työ- ja elinkeinoministeriön ensimmäiseksi ykkösministeriksi tuli Mauri Pekkarinen, joka virkaansa astuessaan näyttävästi julisti, että tehoton ”tempupolitiikka” loppuu nyt. Jäin jännittyneenä odottamaan, mitä tuleman pitää, mutta sittemmin kävi ilmi, että suuria muutoksia politiikassa ei tehty.
- 16 Eräänlainen arvio toteutettiin EU:n ”peer review” käytännön puitteissa, mutta ilman varsinaisia tutkimusresursseja ja liian pian. Tähän arvioon liittyviä dokumentteja ei aikoinaan julkaistu.

- 17 Tällaisia raportteja tehdään maista, jotka itse sellaista toivovat. Tässä tapauksessa arvion ja suositukset on pyytänyt Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus joitakin vuosia ennen raportin julkaisua.
- 18 Toimenpiteiden toistumista ja mahdollista polutusta on kuitenkin selvitetty muutamissa tutkimusryhmäni raporteissa (Aho & Koponen 2008; Aho & Mäkiäho 2017; Aho ym. 2018).
- 19 Tuoreimman Eurostatin tilaston mukaan vuonna 2015 Suomessa perustyyövoimapaalveluihin käytettiin 231 miljoonaa ja toimenpiteisiin 1 787 miljoonaa. (Passiivisen työttömyysturvan menot olivat 4 miljardia). Aktiivipolitiikan BKT-osuus oli Suomessa EU:n neljänneksi korkein (0,97 %), mutta selvästi matalampi kuin Ruotsissa (1,24 %) ja Tanskassa (1,98 %). Ranskassa vastaava osuus oli 1,01 % ja yli 0,5 % kaikissa ”vanhoissa” EU-maissa. (Labour market policy. Expenditure and participants. Data 2015, tables 2.1 & 2.3. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/overview>).
- 20 Työmarkkinahallitus käytti tehtävään ”viden og formidling” 44,2 miljoonaa kruunua eli noin kuusi miljoonaa euroa vuonna 2018 (Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering 2019, 12). On huomattava, että myös esimerkiksi eduskunnan alainen tarkastusvirasto (Rigsrevisionen <http://www.rigsrevisionen.dk/>) ja Suomen Talouspolitiikan arviointineuvostoa vastaava Talousneuvosto (Det Økonomiske Råd – DØR <https://dors.dk/>) toteuttavat työvoimapolitiikan arviointeja. – Vuonna 2014 perustettu oma Talouspolitiikan arviointineuvostomme ei tähän mennessä ole vielä ehtinyt paneutua työvoimapolitiikkaan.
- 21 <https://www.star.dk/en/evidence-based-policy-making/>.

Lähteet

- Aho, S. & Arnkil, R. 2008. Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa T. Heiskanen, A. Järvensivu, M. Leinonen & S. Aho (toim.) Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen. Tampere: Tampere University Press, 46–77.
- Aho, S. & Koponen, H. 2008. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 24/2008. Helsinki.
- Aho, S. & Kunttu, S. 2001. Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla. Menetelmäkehittelyä ja 1994–1997 toteutettuja toimia koskevia tuloksia. Työpoliittinen tutkimus 233 Helsinki: Työministeriö.
- Aho, S. & Mäkiäho, A. 2017. Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarja, Työelämä 26/2017. Helsinki.
- Aho, S. & Vehviläinen, J. 1997. Keppi ja porkkana. Tutkimus alle 20-vuotiaita aktivoivan työvoimapolitiittisen uudistuksen vaikutuksista ja koulutuksen ulkopuolelle jäävistä nuorista. Helsinki: ESR-julkaisut 3.
- Aho, S., Koponen, H. & Virjo, I. 2006. Työnhakusuunnitelmien toteutumisen seuranta. Työpoliittinen tutkimus nro 319. Helsinki: Työministeriö.
- Aho, S., Pitkänen, S. & Vanttaja, M. 2012. Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisvelvoitteen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 3/2012. Helsinki.
- Aho, S., Holttinen, J., Vehviläinen, J. & Virjo, I. 2000. Vuoden 1998 työvoimapolitiittisen uudistuksen arviointia. Työpoliittinen tutkimus 224. Helsinki: Työministeriö.
- Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. & Mäkiäho, A. 2018. Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018. Helsinki.
- Aho, S., Virjo, I., Tyni, P. & Koponen, H. 2005. Työttömät ja palvelutarve. Työttömille kohdistetun kyselyn ja työnhakusuunnitelmien analyysin tuloksia. Työpoliittinen tutkimus 271. Helsinki: Työministeriö.

- Ala-Kauhaluoma, M. 2005. Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (1), 42–53.
- Ala-Kauhaluoma, M., Aho, S., Arnkil, R., Handelberg, J., Karjalainen, J., Mertala, S., Mäkiäho, A., Pitkänen, S., Rannikko, H., Spangar, T. & Tuusa, M. 2016. Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016. Helsinki.
- Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V., Kekäläinen A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P. & Vuori, L. 2019 Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.
- Andersen, N. 2019. The constitutive effects of evaluation systems: lessons from the policymaking process of Danish active labour market policies. (Forthcoming.)
- Andersen, N.A. & Randrup, A.G. 2017. Evidensbaseret politikudvikling: Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken? *Tidsskrift for arbejdsliv* 19 (2), 41–56.
- Annala, M., Hokkanen, L., Laasonen, V., Pyykkönen, J., Ranta, T., Sarkia, K. & Valtakari, M. 2019. *Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019. Helsinki.
- Antikainen, R., Kangas, H-L., Alhola, K., Stenvall, J., Leponiemi, U., Pekkola, E., Rannisto, P-H. & Poskela, J. 2019. Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2019. Helsinki.
- Arnkil, R. & Spangar, T. 2018. Työvoimapalvelujen kokonaiskuvaa kansainvälisessä kehityksessä. Teoksessa J. Kajanoja (toim.) *Työllisyyskysymys*. Helsinki: Into, 233–258.
- Arnkil, R., Jokinen, E. & Spangar, T. 2019. Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä – Pirkanmaan seudun työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupunki: Tutkimukset 1/2019.
- Arnkil, T.E., Seikkula, J. & Arnkil, R. 2005. Hyvien käytäntöjen tutkittavuudesta, siirrettävyydestä ja jatkuvuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 6, 639–649.

- Arnkil, R., Spangar, T. & Nieminen, J. 2000. Suomen työvoimapoliittisen uudistuksen arviointi palveluprosessin ja paikallistoimistojen näkökulmasta. Työpoliittinen tutkimus 219. Helsinki: Työministeriö.
- Arnkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T. & Pitkänen, S. 2008. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu Työ ja yrittäjyys 18/2008. Helsinki.
- Arnkil, R., Karjalainen, V., Aho, S., Lahti, T., Lyytinen, S.-M. & Spangar, T. 2004. Yhteispalvelusta palvelukonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339. Helsinki: Työministeriö.
- Asplund, R. 2019. Julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta tarvitaan hyödyllisempää perustietoa. ETLA Muistio 75. Helsinki.
- Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M. & Vanhala, P. 2018. Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018. Helsinki.
- Auri, E., Harkko, J., Heikkinen, B., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kurvinen, A., Makkonen, T., Mayer, M., Nyman, J., Pitkänen, S., Ranta, T., Sillanpää, K. & Ålander, T. 2019. Vaikutusten jäljillä. Kestävää kasvua ja työtä rakennerahasto-ohjelman vaikuttavuuden arviointi. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Busk, H. 2015. Kannustavatko työttömyysturvaetuuden sanktiot työllistymään? Työpoliittinen aikakauskirja 2, 5–11.
- Douglas, I., Kerminen, P., Meling, T. & Peura, J. 2011. Työttömyysturvan menettäminen työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn takia. TEM-analyseja 31/2011. Helsinki.
- Duell, N., Grubb, D. & Singh, S. 2009. Activation policies in Finland. OECD social, employment and migration. Working Papers 98. Paris: OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Gretschel, A., Paakkunainen, K., Souto, A.-M. & Suurpää, L. (toim.) 2014. Nuorisotakuun arki ja politiikka. Nuorisotutkimusverkosto: Julkaisuja 150. Helsinki.
- Haila, K., Aarrevaara, T., Hjelt, M., Paavola, H., Palomäki, S., Pulkkinen, K., Raivio, T., Rannikko, H., Sepponen, S. & Valtakari, M. 2018. Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULAUUDISTUKSEN) arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 74/2018. Helsinki.

- Hall, C., Kotakorpi, K., Liljeberg, L. & Pirttilä, J. 2017. Screening through activation? Differential effects of a youth activation programme. VATT Discussion papers 101. Helsinki.
- HE 209/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160209.pdf (luettu 1.2.2019).
- Harrinvirta, M. 2010. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ja jaostojen arviointi. Loppuraportti. Sekoritutkimuksen neuvottelukunta 7/2010. Helsinki.
- Hämäläinen, K. 2009. Kvantitatiivinen politiikka arviointi – esiselvityksen taustamuistio. VATT Muistiot 3. Helsinki.
- Hämäläinen, K. & Tuomala, J. 2006. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 315. Helsinki: Työministeriö.
- Hämäläinen, K. & Uusitalo, R. 2005. Kannattaisi kokeilla. Kokeelliset menetelmät työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa. Työpoliittinen tutkimus 285. Helsinki: Työministeriö.
- Hämäläinen, K. & Verho, J. 2017. Joko Suomessa koittaisi satunnaiskokeiden aika? VATT Policy Brief 1/2017. Helsinki.
- Hämäläinen, K., Tuomala, J. & Ylikännö, M. 2009. Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 7. Helsinki.
- Hänninen, S. & Junnila, M. 2012. Johdanto. Teoksessa S. Hänninen & M. Junnila (toim.) Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena. Teema 15. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 7–12.
- Hänninen, S. & Junnila, M. 2012b. Poliittinen vaikuttaminen ja politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi demokratiassa. Teoksessa S. Hänninen & M. Junnila (toim.) Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena. Teema 15. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 14–20.

- Hänninen, S. & Karjalainen, V. 2012. Työttömien ja vaikeassa asemassa olevien terveyteen ja toimintakykyyn vaikuttaminen. Teoksessa S. Hänninen & M. Junnila (toim.) Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena. Teema 15. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 77–84.
- Ilmakunnas, S., Junka, T. & Uusitalo, R. 2008. Poliittikkatoimenpiteiden arviointi – mitä, miten, miksi. Teoksessa S. Ilmakunnas, T. Junka & R. Uusitalo (toim.) Vaikuttavaa tutkimuksta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. VATT-julkaisuja 47. Helsinki, 1–10.
- Impacts of the EES. 2002. National evaluation of the effects of the European employment strategy in Finland. Helsinki: Ministry of Labour.
- Jussila, H. 2012. Päätöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä? Sosiaalipoliittisen tutkimustiedon käyttö eduskuntatyössä. Sosiaali- ja terveys-turvan tutkimuksia 121. Helsinki: KELA.
- Karjalainen, V. 2013. Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen. Teoksessa V. Karjalainen & E. Keskitalo (toim) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 99–119.
- Koistinen, P. 1984. Teknologiset uudistukset ja työvoiman käyttö. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia 47. Helsinki: Työvoimaministeriö, suunnittelu-osasto.
- Kokko, M-L., Nenonen, T., Martelin, T. & Koskinen, S. (toim.) 2013. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 18/2013. Helsinki.
- Korkman, S. 2016. Päätöksentekoa tukevan tutkimuksen uudistus Suomessa. Teoksessa V. Vihriälä (toim.) Taloustutkimus päätöksenteon tukena. ETLA Sarja B273. Helsinki, 175–188.
- Lampinen, P. & Pitkänen, S. 2015. Näkökulmia ESR-työllisyys-hankkeiden hyvien käytäntöjen juurtumiseen ja tuloksellisuuden arviointiin. Työpoliittinen aikakauskirja 2, 60–67.
- Malmberg-Heimonen, I. & Vuori, J. 2000. Työnhaku-ryhmätoiminnan vaikutukset työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen. Työpoliittinen tutkimus 221. Helsinki: Työministeriö.
- Mayer, M., Eskelinen, J., Laasonen, V., Nyman, J., Valtakari, M., Ranta, T. & Ylikoski, M. 2019. Työkokeilu TE-toimiston palveluna. Asiakkaiden, työkokeilupaikkojen ja TE-toimiston asiantuntijoiden kokemuksia työkokeilusta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019: 16. Helsinki.

- Mäki-Kulmala, H. 2000. Työttömänä työyhteiskunnassa – työttömän oikeuksien ja velvollisuuksien eettistä ja yhteiskuntafilosofista tarkastelua. Työpoliittinen tutkimus 225. Helsinki: Työministeriö.
- Määttä, M. (toim.) 2017. Uutta auringon alla? Ohjaamot 2014–2017. ELY-keskus erillisjulkaisut 9/2017 <http://www.doria.fi/handle/10024/73908> (luettu 1.2.2019).
- Niemi, H. 2018. Kunta työllisyysdenhoitajana. Työpakosta kokeiluihin. Acta Universitatis Tamperensis 2406. Tampere: Tampere University Press.
- Nokso-Koivisto, O. & Kaskinen, T. 2018. Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa – tutkimuksen, etiikan ja juridiikan näkökulmasta. Aalto yliopisto ja Demos Helsinki.
- Nähti, J. 1985. Katsaus työmarkkinoiden segmentaatioteorioihin. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia 51. Helsinki: Työvoimaministeriö, suunnitteluosasto.
- OECD Public Governance Reviews 2010. Finland working together to sustain success. Assessment and recommendations. Paris: OECD.
- Oivo, T. & Kerätär, R. 2018. Selvityshenkilöiden raportti Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43. Helsinki.
- Pitkäaikaistyöttömien työllistämistukikokeilu 1986. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia 61. Helsinki: Työvoimaministeriö, suunnitteluosasto.
- Pitkänen, S., Harkko, J. & Lehikoinen, T. 2019. TYPin monialaisesta yhteistyöstä saavutettu hyöty on paljon enemmän kuin osiensa summa. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) vaikuttavuustutkimuksen loppuraportti.
- Pitkänen, S., Aho, S., Koponen, H., Kylmäkoski, M., Nieminen, J. & Virjo, I. 2007. Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapalveluihin. Nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista ja tuloksia selvittävä tutkimus. Työpoliittinen tutkimus 333. Helsinki: Työministeriö.
- Rostila, I. 1980. Työttömyys elämäntilanteena. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia 25. Helsinki: Työvoimaministeriö, suunnitteluosasto.
- Räisänen, H. 2013. Onko yksikään työllisyyskokeilu onnistunut Suomessa? TEM-analyyseja 47. Helsinki.
- Räisänen, H. 2017. Mitä aiheita Työpoliittisessa aikakauskirjassa on 60 vuoden aikana käsitelty? Työpoliittinen aikakauskirja 60 (4), 21–42.
- Saari, J. 2011. Tulevaisuuden hyvinvointivaltio ja pienten askelten politiikka. Eriarvoisuuden vähentäminen politiikan tavoitteena. Teoksessa M. Niemelä & J. Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: KELA, 298–329.

- Saikku, P. 2018. Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistävien työllistymisen edistämiseksi. Helsingin yliopisto: Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74.
- Saikku, P. 2018. Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttömien aktiivisuudessa – sisällönanalyysi hallitusohjelmista ja hallituksen esityksistä vuosina 1995–2015. *Janus* 26 (2) 2018, 104–122.
- Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. 2016. Integrating immigrants – the impact of restructuring ALMP. *Journal of Labor Economics* 34, 479–508.
- Savolainen, J., Virnes, E., Hilpinen, M. & Palola, E. 2015. Nuorisotakuu-työryhmän loppuraportti ja suositukset jatkotoimiksi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 19/2015. Helsinki.
- Siurala, L. 1982. Nuorisotyöttömyyden vaikutuksia – myytit ja todellisuus. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia 31. Helsinki: Työvoimaministeriö, suunnitteluosasto.
- Skog, H. & Räisänen, H. 1997. Toimivampiin työmarkkinoihin. Helsinki: Työministeriö.
- Stiles, W. 1993. Quality control in qualitative research. *Clinical Psychology Review* 13, 593–618.
- Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering 2019. Årsrapport for 2018. <http://www.oes-cs.dk/aarsrapporter/> (luettu 1.2.2019).
- Toppila, J. 2002. Työministeriön tutkimustoiminnan kehittämissuunnitelma. Työhallinnon julkaisuja 311. Helsinki: Työministeriö.
- Tuomala, J. 2000a. Pitkäaikaistyöttömillä entistä heikommät mahdollisuudet työllistyä. Työpoliittinen aikakauskirja 43 (3), 69–76.
- Tuomala, J. 2000b. Työnhakukoulutuksen vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 222. Helsinki: Työministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2009. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimusstrategia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 71. Helsinki.
- Työvoimaministeriö 1981. Työvoimapolitiittinen tutkimusohjelma 1981–1983. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia 29. Helsinki: Työvoimaministeriö.
- Työministeriö 1993. Murrosvaiheen valinnat. Työhallinnon strategiset linjaukset 1990-luvun työpolitiikassa. Työhallinnon julkaisu 36. Helsinki: Työministeriö.
- Työministeriö 2001. Toinen aalto. Työvoimapolitiikan uudistuksen jatkaminen. Työhallinnon julkaisu 269. Helsinki: Työministeriö.
- Työministeriö 2003. Työpolitiikan strategia 2003–2007–2010. Työhallinnon julkaisu 334. Helsinki: Työministeriö.

- Työministeriö 2005. Hyökyaalto-projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 352. Helsinki: Työministeriö.
- Työministeriö 2007. Työpolitiikan tutkimusohjelma vuosille 2008–2011. Työvoimapolitiittinen tutkimus 337. Helsinki: Työministeriö.
- Uusitalo, R. 2018. Vaikuttavaa tutkimusta? Kolumni. *Talous ja yhteiskunta* 2, 15–16.
- Uusitalo, R. 2019 Hukattu mahdollisuus. Perustulokeikeilusta olisi voinut olla paljon enemmänkin hyötyä. *Suomen Kuvalehti* 2/2019, 16–17.
- Valtakari, M. 2000. Työvoimapolitiittisen uudistuksen rekrytointia edistävät vaikutukset. Työpolitiittinen tutkimus 220. Helsinki: Työministeriö.
- Valtakari, M., Syrjä, H. & Kiuru, P. 2008. Julkisen työvoimapolitiittisen palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yritys 19/2008. Helsinki.
- Valtakari, M., Riipinen, T., Nyman, J., Eronen, A. & Karinen, R. 2016. Työllistymissuunnitelmia koskeva selvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 18. Helsinki.
- Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J. & Ålander, T. 2019. Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26/2019. Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005. Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset. Tarkastuskertomus 97. Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011. Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229. Helsinki.
- Vihriälä, V. 2008. Poliittikka-analyysi (talous)politiikassa. Teoksessa S. Ilmankunnas, T. Junka & R. Uusitalo (toim.) *Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita*. VATT-julkaisuja 47. Helsinki, 11–38.
- Vihriälä, V. 2016. Näyttöön pohjautuva päätöksenteko – miksi tärkeää ja miksi vaikeaa? Teoksessa V. Vihriälä (toim.) *Taloustutkimus päätöksenteon tukena*. ETLA, Sarja B273. Helsinki, 19–64.
- Virjo, I., Aho S. & Koponen H. 2006. Passivoiko työttömyysturva? Tutkimus ansioturvan päättymisen vaikutuksista ja eräistä muista työttömyysturvan piirteistä. Työpolitiittinen tutkimus 303. Helsinki: Työministeriö.
- VNK 2006. Sektoritutkimustyöryhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2006. Helsinki.
- VNK 2011. Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011. Helsinki.

- VNK 2012. Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi. Valtioneuvoston kanslia julkaisusarja 3/2012. Helsinki.
- Vähä-Savo, V. 2016. Sektoritutkimuksen genealogia: Komissioista ja toimistoista valtiolliseen tutkimusjärjestelmään. Acta Universitatis Tamperensis 2138. Tampere: Tampere University Press.
- Vähätalo, K. 1982. Pitkäaikaistyöttömät. Haastattelututkimus pitkäaikaistyöttömistä vuodenvaihteessa 1979–80. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia 30. Helsinki: työvoimaministeriö, suunnitteluosasto.
- Vähätalo, K. 1991. Pitkäaikaistyöttömyyden mosaiikki ja työllisyyslaki. Työpoliittinen tutkimus 20. Helsinki: Työministeriö.
- Weijola, V. 1985. Kolmas sektori työn ja työllisyyden näkökulmasta. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia 52. Helsinki: Työvoimaministeriö, suunnitteluosasto.