



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Euroopan sosiaalirahaston tukien myöntö, seuranta ja vaikutukset ohjelmakaudella 2014–2020



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Euroopan sosiaalirahaston tukien myöntö, seuranta ja vaikutukset ohjelmakaudella 2014–2020

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-485-9 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-485-9
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-485-9](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-485-9)

HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
GETTYIMAGES

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 306/54/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Euroopan sosiaalirahaston tukien myöntöä, seurantaa ja vaikutuksia ohjelmakaudella 2014–2020 koske-
neen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman
ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään
työ- ja elinkeinoministeriölle, Etelä-Savon ELY-keskukselle, Hämeen ELY-keskukselle, Keski-
Suomen ELY-keskukselle ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle sekä tiedoksi valtiovarainmi-
nisteriölle, valtiovarain controller -toiminnolle, eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, hallintova-
liokunnalle ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä, Etelä-Savon ELY-kes-
kuksella, Hämeen ELY-keskuksella, Keski-Suomen ELY-keskuksella ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-
keskuksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua
näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastus-
kertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna
2023.

Helsingissä 25. toukokuuta 2020

Anna-Liisa Pasanen
johtaja

Ville Vehkasalo
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida Euroopan sosiaalirahaston kehittämishankkeiden rahoituksen myöntöprosessia sekä rahoituksen kohdentamista, seuranta ja vaikutuksia ohjelmakaudella 2014–2020. Tarkastuksessa havaittiin, että työllisyysvaikutukset eivät välttämättä ole tärkein rahoituksen myöntämiskriteeri, sillä ESR-hankkeilla on työllisyyden lisäksi lukuisia muitakin tavoitteita, eikä niitä ole asetettu keskinäiseen tärkeysjärjestykseen. Myös alueellinen työllisyys-tilanne vaikuttaa siihen, mitä hankkeita tuetaan.

EU:n edellyttämä rakennerahasto-ohjelman seuranta keskittyy hankkeiden ja osallistujien lukumääriin perustuviin tuotosindikaattoreihin, hankkeen aikana tapahtunutta muutosta kuvaaviin tulosindikaattoreihin sekä hankerahoituksen kumulatiivisiin laskelmiin. Indikaattoriseurannalla ei voida kuitenkaan todentaa, mitkä ovat ohjelman suorat tai välilliset todelliset vaikutukset.

ESR-hankkeet eivät välttämättä tavoita heikommassa asemassa olevia henkilöitä

Rakennerahasto-ohjelman ohjelma-asiakirjan perusteella ESR-rahoituksen voidaan odottaa kohdentuvan pääasiallisesti työttömiin sekä heikossa työmarkkina-asemassa ja syrjäytymisvaarassa oleviin henkilöihin. ESR-henkilörekisterin tietojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että ohjelman hankkeisiin on osallistunut pääasiassa työllisiä (40 %) ja opiskelijoita (28 %). Työttömiä osallistujista on ollut vain neljäsosa. Nämä tiedot perustuvat osallistujien omiin ilmoituksiin.

Myös tarkastusta varten koottu Tilastokeskuksen aineisto osoittaa, että vuonna 2016 ESR-osallistujista työttömiä oli ainoastaan viidesosa. ESR-hankkeisiin osallistuneet henkilöt ovat olleet keskimääräistä työtöntä selvästi paremmassa asemassa, kun otetaan huomioon osallistujien ikä, koulutus, työssäkäynti ja tulot. Vaikka ESR-hankkeiden kohderyhmiä ei ole rajattu vain työttömiin, tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että tällä hetkellä hankkeet eivät tavoita ESR-toiminnan keskeisintä kohderyhmää eli työttömiä riittävän hyvin.

ESR-hankkeiden työllisyysvaikutuksista ei saatu luotettavaa tietoa

Koska ESR-hankkeisiin osallistuneiden profiili poikkesi ennakkoon oletetusta ja tarkastukseen pohjalta valitusta verrokkiryhmästä, ESR-hankkeisiin osallistumisen vaikutusta osallistujien myöhempään työssäkäyntiin, opiskeluun ja tuloihin ei pystytty luotettavasti arvioimaan. Osallistuja- ja verrokkiryhmät olivat keskenään liian erilaisia jo ennen hankkeita.

Parhaimmillaan ESR-hankkeilla voidaan täydentää kansallista työvoimapolitiikkaa, ja niissä voidaan muun muassa kokeilla uusia työllistämismalleja. Jos kansallinen työvoimapolitiikka ei kuitenkaan ole linjassa ESR-hanketoiminnan kanssa, se voi heikentää hankkeiden vaikuttavuutta. Tarkastuksessa havaittiin, että ESR-hankkeisiin osallistumista ei heti aktiivimallin voimaan tultua hyväksytty aktiivisuusehdon täyttäväksi toiminnaksi, mikä keskeytti joitakin yksittäisiä hankkeita. Lisäksi kansallisen ja EU-rahoitteisen toiminnan päällekkäisyyttä esiintyy jonkin verran. Viranomaisten yhteistyö ei kaikilla alueilla toimi, mikä voi vaikeuttaa asiakkaiden ohjausta työvoimapalveluista tai muista palveluista ESR-hankkeisiin.

ESR:n tavoitteet ovat hyvin laajat, ja hankkeissa voidaan tukea hyvin monenlaista toimintaa. Hankkeilta ei esimerkiksi välttämättä edellytetä työllisyysvaikutuksia, jotta niille voidaan myöntää ESR-hankerahoitusta. ESR-toiminnan hyödyntämisen näkökulmasta voisi olla hyödyllistä selkeämmin määritellä toiminnan tavoite ja suhde kansalliseen työvoimapolitiikkaan.

ESR-osallistujarekisterin tiedonkeruuta tulee keventää ja automatisoida

Hankkeiden tuloksellisuutta ei tällä hetkellä ole mahdollista arvioida ESR-henkilörekisterin tietojen perusteella. Osallistujien tiedot kerätään manuaalisesti paperilomakkeilla, ja kerättävät tiedot ovat yksityiskohtaisia. Näin tiedonkeruu on hallinnollisesti liian raskasta suhteessa siihen, miten kerättävää tietoa voidaan hyödyntää. ESR-hankkeisiin osallistuvien henkilöiden henkilötunnukset on kuitenkin syytä kerätä jatkossakin, jotta ohjelman vaikutuksia voidaan jälkikäteen arvioida rekisteriaineistoilla. Tätä on esittänyt myös Euroopan komissio.

Tarkastusviraston suositukset

Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi tulevalla ohjelmakaudella 2021–2027:

1. varmistaa, että ESR-hankerahoitus kohdentuu nykyistä paremmin keskeisille kohderyhmille, eli työttömille sekä heikossa työmarkkina-asemassa ja syrjäytymisvaarassa oleville henkilöille
2. määritellä selkeämmin ESR-hanketoiminnan tavoite ja suhde kansalliseen työvoimapolitiikkaan
3. kehittää sähköisiä tiedonkeruumenetelmiä, joilla ESR-hankkeisiin osallistuvien henkilöiden tiedot voidaan kerätä hallinnollisesti nykyistä kevyemmin.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko ESR-hankerahoitusta myönnettäessä arvioitu hankkeen tavoitteiden realistisuutta ja toteutumismahdollisuuksia?	15
2.1 Myöntöprosessissa varmistetaan siitä, että hanke täyttää ohjelman yleiset kriteerit	15
2.2 ESR-hankerahoitus on kohdentunut linjausten mukaisesti Itä- ja Pohjois-Suomeen	19
2.3 Tulevalla ohjelmakaudella olisi tärkeää tavoittaa keskeiset kohderyhmät	21
3 Onko ESR-hankerahoituksen käyttöä ja vaikutuksia seurattu tavalla, joka edesauttaa ohjelman tehokasta toimeenpanoa?	23
3.1 ESR-hanketoiminnan seuranta kuvaa lähinnä toiminnan laajuutta, ei vaikutuksia	23
3.2 Ulkopuolinen arviointi antaa ohjelmasta myönteisen kuvan	26
4 Onko ESR-hankkeisiin osallistuminen parantanut osallistujien työllistymistä ja tuloja?	29
4.1 ESR-hankkeisiin ei valikoidu ohjelman tavoitteiden mukaisia osallistujia	29
4.2 Ohjaamot tarjoavat tukea tarvitseville nuorille henkilökohtaista, monialaista palvelua	34
Liite: Miten tarkastettiin	39
Viitteet	43



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuskohteena oli *Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 – Suomen rakennerahasto-ohjelma*, joka kattaa sekä Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) että Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) rahoitettavat kehittämishankkeet. Ohjelma jakautuu eri toimintalinjoihin (TL), joista EAKR-hankkeiden toimintalinjat ovat 1–2 ja ESR-hankkeiden toimintalinjat 3–5. Tarkastus on rajattu ESR-hankkeisiin. ESR-toimintalinjojen nimet ja erityistavoitteet ovat:

(TL 3) Työllisyys ja työvoiman liikkuvuus

- 6.1 Nuorten ja muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen
- 7.1 Tuottavuuden ja työhyvinvoinnin parantaminen
- 8.1 Työ- ja koulutusurien sukupuolenmukaisen eriytymisen lieventäminen

(TL 4) Koulutus, ammattitaito ja elinikäinen oppiminen

- 9.1 Siirtymävaiheita ja koulutuksellista tasa-arvoa tukevien palveluiden parantaminen
- 9.2 Kasvu- ja rakennemuutosalojen koulutuksen tarjonnan ja laadun parantaminen

(TL 5) Sosiaalinen osallisuus ja köyhyyden torjunta

- 10.1 Työelämän ulkopuolella olevien työ- ja toimintakyvyn parantaminen.

Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen käytettävissä on 1,3 miljardia euroa EU:n rakennerahastovaroja, josta vajaat 40 prosenttia käytetään ESR-hankkeisiin. Tämän lisäksi tulee 50 prosentin kansallinen vastinrahoitus, eli ohjelmien kustannuksista puolet rahoittaa EU ja puolet on kansallista julkista rahoitusta. Kansallisesta julkisesta rahasta 75 % tulee valtiolta ja loput kunnilta. Käytännössä ESR-hankkeet ovat mm. erilaisia koulutus-, valmennus-, ohjaus- ja verkostoitumistilaisuuksia, palveluiden kehittämisprojekteja ja yritysysteistyöhankkeita.

ESR-rahoituksesta suuri osa eli 47 prosenttia käytetään *työllisyyttä ja työvoiman liikkuvuutta* edistävään toimintalinjaan (TL 3). Toimintalinjalle on asetettu myös konkreettisia määrällisiä tavoitteita: tavoitteena on, että hankkeisiin osallistuneista alle 30-vuotiaista 30 % ja yli 54-vuotiaista 23 % saa työtä hankkeen seurauksena.

ESR-rahoituksesta 33 prosenttia käytetään toimintalinjaan *koulutus, ammattitaito ja elinikäinen oppiminen* (TL 4). Linjalle asetettu määrällinen tavoite on se, että alle 25-vuotiaista toimenpiteen päättävistä puolet on koulutuksessa hankkeen päättyessä. Tavoiteluku on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2023 mennessä eli varsinaisen ohjelmakauden päättymisen jälkeen.

Loput 20 prosenttia ESR-rahoituksesta kohdennetaan toimintalinjalle *sosiaalinen osallisuus ja köyhyyden torjunta* (TL 5). Toimintalinjan tavoite liittyy osallistujille työ- ja toimintakyvystä annettuun arvosanaan, jota on tarkoitus selvittää erillisselvityksellä vuosina 2018 ja 2023. Työterveyslaitos julkaisi tähän tarkoitukseen vuonna 2019 Kykyviisarin, joka perustuu osallistujan tekemään itsearviointiin. Tavoitteena oli parantaa osallistujan toimintakyvyn arvosanaa 5,5:stä 5,9:ään. Kykyviisarin valmistumisen viivästymisen vuoksi työ- ja toimintakyvyn raportointi on tapahtunut myös osallistujien aloitus- ja lopetusilmoitusten perusteella.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida ESR-rahoituksen myöntöprosessin ja seurannan toteuttamistapaa ja tarkoituksenmukaisuutta sekä hanketoiminnan vaikutuksia osallistujien työllistymiseen ja tuloihin. Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi muutama vuosi sitten Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettuja ohjelmia¹, mutta sosiaalirahastosta ei vastaavaa arviointia ole tarkastusvirastossa tehty.

Tarkastuksen pääkysymykset olivat:

1. Onko ESR-hankerahoitusta myönnettäessä arvioitu hankkeen tavoitteiden realistisuutta ja toteutumismahdollisuuksia?
2. Onko tukien käyttöä ja vaikutuksia seurattu tavalla, joka edesauttaa ohjelman tehokasta toimeenpanoa?
3. Onko ESR-hankkeisiin osallistuminen parantanut eri ikäryhmiin kuuluvien henkilöiden työllistymistä ja tuloja?

Kullekin pääkysymykselle määritettiin tarkentavia alakysymyksiä, jotka on eritelty liitteen 1 suunnittelumatriisissa.

Tarkastusaineistoina on käytetty rakennerahastoista tehtyjä vuosiraportteja ja arviointeja sekä muuta ESR-hankkeisiin liittyvää asiakirja-aineistoa. Tarkastusta varten tuotettuja aineistoja ovat asiantuntijahaastattelut, joita on tehty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä Ohjaamoissa ympäri maata. Lisäksi aineistona on käytetty ESR-henkilörekisteristä koostettuja yhteenvetotaulukoita ESR-hankkeisiin osallistujista. Kolmantena aineistona on vuonna 2016 ESR-hankkeisiin osallistuneista koottu rekisteriaineisto, johon on yhdistetty ESR-henkilörekisterin, työnhakijarekisterin sekä Tilastokeskuksen rekisteritietoja. ESR-osallistuja on henkilö, joka on kuulunut hankkeen kohderyhmään ja on jotenkin hyötynyt hankkeesta – esimerkiksi työkykyvalmennukseen osallistunut henkilö.

Tarkastus on osa Valtiontalouden tarkastusviraston Työllisyyden hoito-teemaa. Teeman tavoitteena on tuottaa hyödyllistä ja relevanttia tarkastustietoa eduskunnalle ja hallinnolle tuloksellisen työllisyyden hoidon tukemiseksi. Teemasta on julkaistu aiemmin vuonna 2020 tarkastus *Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset* (4/2020).

Euroopan sosiaalirahasto on EU:n vanhin rakennerahasto

Euroopan sosiaalirahasto perustettiin jo vuonna 1957, ja se on täten vanhin Euroopan unionin investointi- ja rakennerahastoista. Voimassa olevassa Euroopan unionin lainsäädännössä sosiaalirahaston tehtävä on määritelty seuraavasti: "Euroopan sosiaalirahastosta edistetään korkeaa työllisyystasoa ja työpaikkojen korkeaa laatua, helpotetaan pääsyä työmarkkinoille, tuetaan työntekijöiden alueellista ja ammatillista liikkuvuutta ja helpotetaan heidän sopeutumistaan teollisen muutoksen sekä kestäväen kehityksen edellyttämiin tuotantojärjestelmien muutoksiin, edistetään kaikkien saatavilla olevan koulutuksen korkeaa tasoa ja tuetaan nuorten siirtymistä koulutuksen ja työelämän välillä, torjutaan köyhyyttä, vahvistetaan sosiaalista osallisuutta ja tuetaan sukupuolten tasa-arvoa, syrjimättömyyttä sekä yhtäläisiä mahdollisuuksia ja edistetään näin unionin prioriteetteja taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamisen alalla."

Samana asetuksen johdanto-osassa tavoitteet on ilmaistu vielä ytimekkäämmin: "ESR:n olisi parannettava työllisyysmahdollisuuksia, vahvistettava sosiaalista osallisuutta, torjuttava köyhyyttä, edistettävä koulutusta, taitoja ja elinikäistä oppimista - -." EU-lainsäädännössä asetetut ESR:n päätavoitteet ovat täten työllisyyden ja koulutustason parantaminen sekä syrjäytymisen ehkäisy.

Rakennerahasto-ohjelman toteutuksesta ja ohjauksesta vastaavana hallintoviranomaisena toimii TEM. Osa tehtävistä on delegoitu välittäville toimielimille. Näitä ovat neljä rakennerahastoasioihin erikoistunutta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta eli RR-ELY-keskusta (Etelä-Savo, Häme, Keski-Suomi, Pohjois-Pohjanmaa), yhdeksän maakunnan liittoa, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM) sekä Business Finland. Välittävistä toimielimistä ESR-hankkeiden rahoitusta ovat jakaneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (1.11.2019 mennessä 1 562 hanketta) ja STM (43 hanketta).

ESR-henkilörekisteri luotiin kuluvalle ohjelmakaudelle siksi, että henkilötason seuranta ja raportointia haluttiin kehittää eteenpäin. Haluttiin tunnistaa yksittäinen osallistuja ja tietää, onko ihmisen tilanne muuttunut hankkeen aikana. Aiemmin tämä ei ollut mahdollista, sillä ESR-hankkeisiin osallistuneita ei rekisteröity. Rekisteri on rakennettu Euroopan komission tietotarpeisiin, ja siihen kerättävien tietojen perusteella komissiolle raportoidaan säännöllisesti noin 400 tuotos- ja tulosindikaattorin kehityksestä.



2 Onko ESR-hankerahoitusta myönnettäessä arvioitu hankkeen tavoitteiden realistisuutta ja toteutumismahdollisuuksia?

ESR-hankerahoituksen myöntämisestä vastaavat rakennerahastoasioihin erikoistuneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Ne keskittyvät myöntöprosessissa varmistamaan, että hankkeet ovat rakennerahasto-ohjelman mukaisia, realistisia ja toteuttamiskelpoisia. Hankkeiden ennakoitujen työllisyysvaikutukset eivät ole välttämättä tärkein rahoituksen myöntämiskriteeri, sillä ESR-hankkeilla on työllisyyden lisäksi lukuisia muitakin tavoitteita, eikä näitä ole asetettu keskinäiseen tärkeysjärjestykseen.

Myös alueellinen työllisyystilanne vaikuttaa siihen, mitä hankkeita päätetään tukea. ESR-hankkeisiin osallistuneet ovat olleet pääasiassa työssäkäyviä ja opiskelijoita, vaikka hankkeiden keskeisenä kohderyhmänä ovat työttömät ja syrjäytymisvaarassa olevat henkilöt. Tulevan ohjelmakauden kohderyhmät säilyvät todennäköisesti samoina, joten keskeisten kohderyhmien tavoittamiseen on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota.

2.1 Myöntöprosessissa varmistetaan siitä, että hanke täyttää ohjelman yleiset kriteerit

Rakennerahasto-ohjelman tavoite kohdentaa ESR-hankkeita haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin ei toteudu

Kaikkien toimintalinjojen – paitsi työssäkäyvien tuottavuuden ja työhyvinvoinnin parantamiseen liittyvän erityistavoitteen 7.1 – yhtenä kohderyhmänä on mainittu työttömät. Erityistavoitteissa 6.1 sekä 10.1 pääasiallisena kohderyhmänä ovat työttömät ja työmarkkinoiden ulkopuolella sekä heikossa työmarkkina-asemassa olevat. Rakennerahasto-ohjelman vuosikertomuksen 2018 mukaan pelkästään näihin kahteen erityistavoitteeseen 6.1 ja 10.1 on kohdennettu noin puolet ESR-rahoituksesta vuoden 2018 loppuun mennessä. Täten voisi odottaa, että kaikista ESR-osallistujista vähintään noin puolet olisi ollut työttömiä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM) korostetaan, että rahoitettujen ESR-hankkeiden tulee olla ohjelma-asiakirjan mukaisia, ja että ESR-toimintalinjojen kohderyhminä ovat erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevat ja syrjäytymässä olevat henkilöt. Hankkeissa on tosin muitakin osallistujia kuin työttömiä, sillä ohjelma-asiakirjassa mainitut kohderyhmät eivät rajoitu työttömiin. Kuten edellä todettiin, esimerkiksi erityistavoite 7.1 on tarkoitettu työssäkäyville.

RR-ELY-keskusten mukaan hankkeisiin voi olla vaikeaa saada eräitä osallistujia, kuten yli 55-vuotiaita miehiä, pitkäaikaistyöttömiä ja nuoria. Osittain tämän todetaan johtuneen siitä, että asiakasohjauksen yhteistyö TE-toimistojen kanssa ei kaikkialla toimi.

Ministeriön mukaan hankkeet on tarkoitettu syrjäytymässä oleville

ESR-osallistuja on henkilö, joka on kuulunut hankkeen kohderyhmään ja on jotenkin hyötynyt hankkeesta – esimerkiksi työkykyvalmennukseen osallistunut henkilö. Hankkeen toteuttajat, joiden palkka maksetaan hankerahoista, eivät ole osallistujia, eivätkä myöskään hankkeen tiedotustilaisuuksiin ja vastaaviin osallistuneet.

Rekisterin mukaan 1.11.2019 mennessä ESR-hankkeisiin oli osallistunut 264 000 henkilöä. Näistä osallistumisen aloitus- ja lopetusilmoitus löytyi 180 000 henkilöltä.

ESR-osallistujien 30.11.2019 mennessä ilmoittamien tietojen perusteella voidaan todeta, että:

- osallistujista enemmistö on ollut naisia (58 %)
- alle 25-vuotiaita on ollut 31 % ja yli 54-vuotiaita 14 %
- suurimmalla osalla osallistujista on keskiasteen tai korkea-asteen koulutus (73 %), perusasteen koulutus on ollut 21 prosentilla
- työlliset ovat olleet suurin osallistujaryhmä (40 %) ja työelämän ulkopuolella olevat seuraavaksi suurin (28 % ilmoitti olevansa opiskelijoita); työttömiä osallistujista on ollut 25 %
- vähemmistöihin ilmoittaa kuuluvansa 13 % ja vammaisiin 2 %.

Osallistujien itse ilmoittamien tietojen perusteella näyttää siis siltä, että ESR-hankkeisiin osallistuvat pääasiassa koulutetut, työssäkäyvät ihmiset. Vuoden 2016 ESR-osallistujien profiili, jota tarkastellaan tarkemmin Tilastokeskuksen rekisteritietojen perusteella luvussa 4, tukee myös tätä johtopäätöstä. Näiden tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että ESR-hankkeet ovat kohdentuneet muihin väestöryhmiin kuin heikossa työmarkkina-asetmassa oleviin henkilöihin. Vain joka neljäs osallistuja on ollut työtä vailla.

ESR-hankkeisiin on osallistunut satojatuhansia ihmisiä

Suurin osa osallistujista on ollut työssäkäyviä tai opiskelijoita

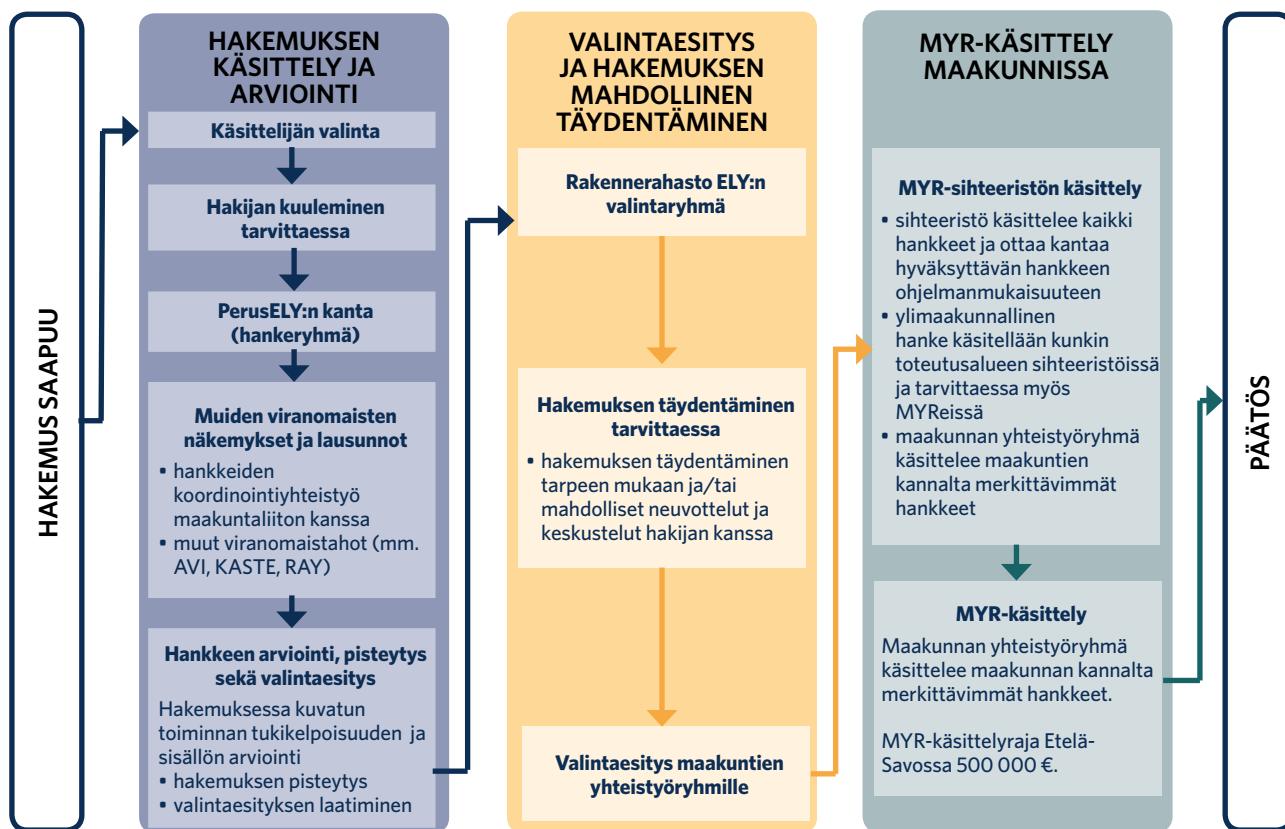
ELY-keskukset vastaavat rahoitettujen ESR-hankkeiden ohjelmanmukaisuudesta

Tarkastuksen perusteella RR-ELY-keskukset järjestävät ESR-haut ja käsittelevät hakemukset pääpiirteissään samojen menettelyjen mukaisesti. Toisaalta menettelytavoissa löytyy myös joitain eroja.

ESR-hankehaku järjestetään 2–3 kertaa vuodessa. Haussa saattavat olla auki kaikki toimintalinjat samaan aikaan tai rahoitushaku on voitu kohdentaa jollekin tietylle toimintalinjalle. Hakijoiden tiedottamiseen on panostettu hakuohjeessa ja järjestämällä erilaisia tiedotustilaisuuksia. Osa RR-ELY-keskuksista ohjeistaa hakijoita hyvin yleisellä tasolla ja eri vaiheessa prosessia (Häme, Pohjois-Pohjanmaa). Osassa hankehakijoihin saatettiin olla yhteydessä jo varhaisessa vaiheessa. Lisäksi Keski-Suomessa yleisten valintaperusteiden nojalla hylätyille hakijoille saatettiin antaa seuraavaa kierrosta varten neuvontaa siinä asiassa, joka hylkäyksen oli aiheuttanut.

Hankkeiden päätöksentekoon osallistuu useita henkilöitä, mutta hankehakujen tiedotuskäytännöt vaihtelevat eri ELY-keskuksissa. Saapuneita hankehakemuksia arvioitiin RR-ELY-keskuksissa pääasiallisesti tiimissä, mutta Pohjois-Pohjanmaalla kunkin hakemuksen arvioi yksi vastuhenkilö. Hakemuksen etenemisestä kuitenkin keskustellaan ja haun eri vaiheita koskevat päätökset tehdään aina usean osanottajan tapaamisissa. Yhdessä RR-ELY-keskuksessa arvioitiin, että hakemus käy jopa 100 ihmisellä ennen kuin se hyväksytään. Esimerkkinä kuviossa 1 on esitetty Etelä-Savossa käytetty valintaprosessi.

Rahoitusta on haettavana pari kertaa vuodessa



Kuvio 1: Hakemuksen käsittely Etelä-Savon ELY-keskuksessa. Lähde: Etelä-Savon ELY-keskus.

Aluksi käydään läpi hakemuksen ohjelmanmukaisuus ja ohjelman yleiset valintaperusteet. Mikäli rakenerahasto-ohjelman yleisiä valintaperusteita ei noudateta, hakemus hylätään joko heti tai joissain tapauksissa saatetaan pyytää täydentäviä tietoja. Hakemusten hylkäysprosentti vaihtelee alueittain, mutta arviot liikkuvat kymmenissä prosenteissa. Tarkkoja tietoja hakemusten hylkäysprosentista ei ole saatavilla. Yleensä hylkäyksen aiheuttavat puutteet hankkeen ohjelmanmukaisuudessa, realistisuudessa tai toteuttamiskelpoisuudessa.

Hankkeiden toteuttamiskelpoisuutta ja realistisuutta arvioidaan laadullisesti, missä korostuu arvioijan kokemus hanketoiminnasta. Valintakriteerit ja niistä annettavat pisteet eivät suoraan välttämättä kerro siitä, onko hanke toteuttamiskelpoinen tai realistinen. Hanketta ei myöskään tarkastella pelkästään tulostavoitteiden valossa vaan suhteessa rahoitusasiantuntijoiden käsitykseen alueellisista tarpeista, toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta ja hankkeen uutuusarvosta. Asiantuntijat arvioivat esimerkiksi budjetin uskottavuutta suhteessa siihen millainen hanketoteuttaja on kyseessä sekä toiminnan resursointia yleisemmin suhteessa hankkeen tavoitteisiin. Lisäksi arvioidaan, miten ESR-osallistujat (eli hankkeen varsinaisen kohderyhmä) ohjautuu hankkeeseen, ja minkälainen on hankkeen tähän liittyvä kontaktiverkosto.

Keskeisimpiä valintakriteerejä ovat hankkeen tulostavoitteet, alueelliset tarpeet ja uutuusarvo

EU-tuesta ja kansallisesta julkisesta vastinrahasta koostuva tuki voi olla ESR-hankkeissa pääsääntöisesti maksimissaan 75–80 % hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Tuen lisäksi hakijalla on oltava siis myös omarahoitusta. Omalla rahoituksella katetaan tyypillisesti hankkeen palkkakuluja.

ESR-hankerahoituksen kysyntä vaihtelee sen mukaan, millä alueella hanke järjestetään. Hankerahoituksen alueellisia painopisteitä on arvioitu suhteessa voimassa oleviin maakuntaohjelmiin. Jotkin maakuntaohjelmat tukevat hankkeiden arviointia paremmin kuin toiset. Esimerkiksi yhdessä maakunnassa erityisesti ESR-toimintalinjan 5 hankkeet sopivat heikosti yhteen maakuntaohjelman kanssa. Uudellamaalla hanketoimintaa on kohdistettu maakuntaohjelman kautta erityisesti maahanmuuttajiin, vaikka muutoin kyseistä kohderyhmää koskevaa tavoitetta ei ESR-toiminnassa ole määriteltä. Maakuntaohjelmien valmistelussa ei ole yleensä ollut mukana ESR-rahoituksen näkökulmia tai asiantuntijoita.

Useat RR-ELY-keskukset pyytävät ESR-hankevalintaprosessissa kommentit myös alueellisilta toimijoilta, kuten aluehallintovirastolta, TE-toimistolta ja Maakuntaliitolta. Kommentointikierros nähtiin hyödyllisenä tapana saada lisänäkökulmia hankkeisiin, vaikka kommentteja ei välttämättä anneta ESR-toiminnan näkökulmasta.

Työllisyysvaikutukset eivät ole välttämättä tärkein ESR-hankerahoituksen kriteeri

Rahoitusasiantuntijoiden haastattelujen perusteella voidaan todeta, että ESR-hanketoiminnalla on lukuisia eri tavoitteita, joiden keskinäistä tärkeysjärjestystä ei ole varsinaisesti määriteltä. Siten rahoitettavien hankkeiden valinnassa voidaan myös huomioida suuri määrä tekijöitä, jotka vaikuttavat välillisesti työllisyyteen, osaamiseen ja työkykyyn. Se, kuinka paljon RR-ELY-keskukset ovat painottaneet hankevalinnoissaan työllistymistä, on voinut määräytyä alueellisista erityispiirteistä. Työllistymisen painottamiseen on voinut vaikuttaa etenkin se, mikä on työvoiman kysyntä alueella suhteessa käytettävissä olevan hankerahoituksen määrään.

Mikäli hankkeita voidaan toteuttaa hyvin rajallisesti ja työvoiman kysyntä alueella on suurta, RR-ELY-keskuksilla on mahdollisuus valikoida rahoitettavaksi työllistymisen kannalta parhaita hankkeita. Jos taas työvoiman kysyntä on heikkoa ja alueella on jatkuvasti käytettävissä enemmän rahoitusta kuin hyviä hakemuksia on tarjolla, RR-ELY-keskusten on mahdollista hyväksyä myös hankkeita, joissa painottuvat välillisemmät työkyky- ja osallisuusvaikutukset.

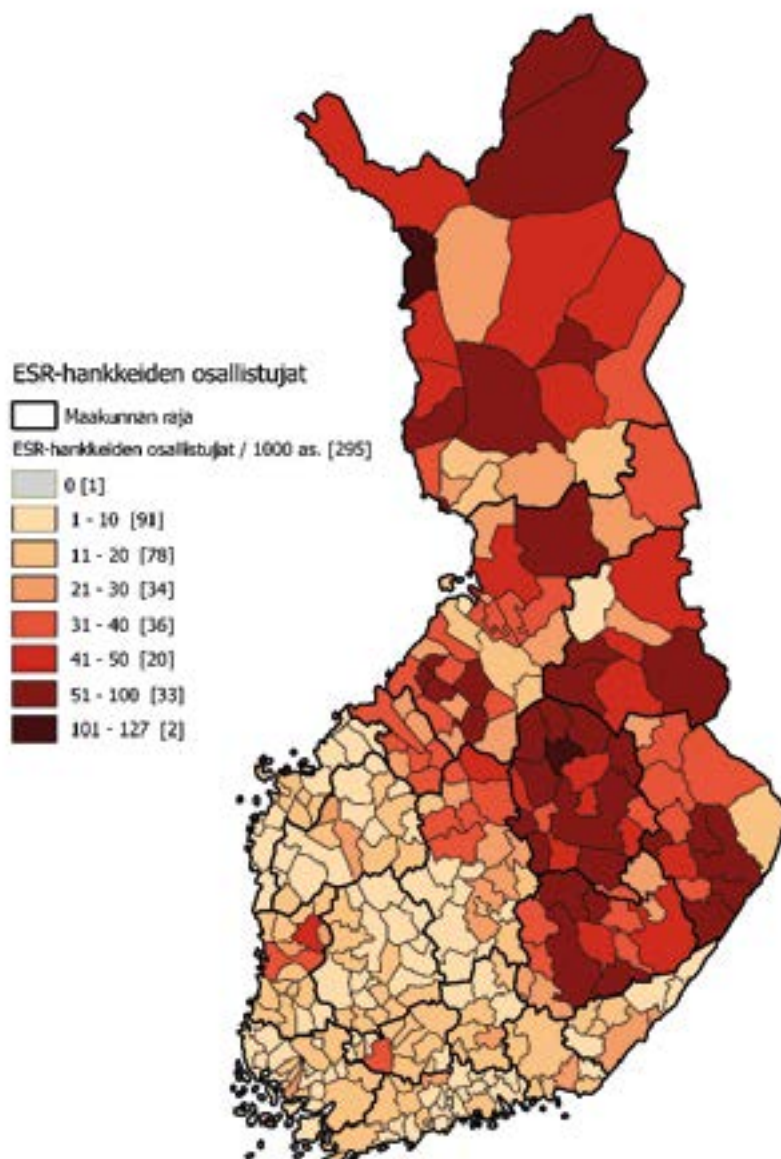
Hankkeiden työllisyysvaikutuksia painotetaan vaihdellen eri RR-ELY-keskuksissa. Esimerkiksi Keski-Suomessa työllisyys on aina tärkeimpänä tavoitteena joko suoraan tai epäsuorasti niin, että hankkeilla tuetaan osallistujien kouluttautumista tai parannetaan heidän työkykyään. Etelä-Savossa taas painopiste oli vahvemmin yritysten tarpeissa ylläpitää henkilöstönsä osaamista. Työllisyyteen liittyviä tavoitteita pidettiin kuitenkin kaikissa RR-ELY-keskuksissa keskeisenä tekijänä hankearvioinnissa.

Rahoituksen kysyntä vaihtelee alueittain

Tavoitteiden tärkeysjärjestystä ei ole määriteltä

2.2 ESR-hankerahoitus on kohdentunut linjausten mukaisesti Itä- ja Pohjois-Suomeen

Rakennerahasto-ohjelman ulkopuolisen arvioinnin loppuraportin² mukaan ESR-rahoitus on painottunut alueellisesti selkeästi Itä- ja Pohjois-Suomeen. Tämä on myös EU:n aluepoliittisten linjausten ja Suomen rakennerahasto-ohjelman mukaista. EU:n aluepolitiikalla pyritään tukemaan unionin harvaan asuttuja reuna-alueita ja taantuvia alueita.

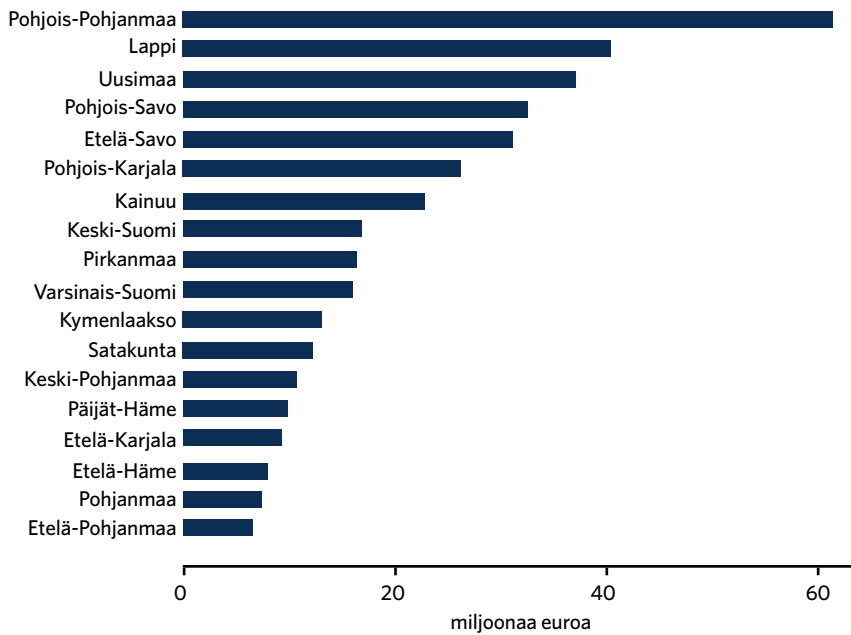


Kuvio 2: ESR-hankkeisiin osallistujat kunnittain 1000 asukasta kohti (tilanne tammi-kuussa 2019). Lähde: Heikkinen ym. 2019³ (jossa karttapohja ja väkiluku 2017: Tilastokeskus; ESR-osallistujat: ESR Henkilö -järjestelmä).

Kuten kuviosta 2 nähdään, ESR-hanketoiminnan volyymi on ollut Itä- ja Pohjois-Suomessa merkittävästi suurempaa kuin Etelä-Suomessa. Kunnan asukaslukuun suhteutettuna ESR-osallistujia on voinut olla Itä- ja Pohjois-Suomen kunnissa jopa 100-kertainen määrä Etelä-Suomen kuntiin verrattuna.

Kun tarkastuskertomusta kirjoitettiin vuoden 2019 lopulla, oli rakennerahasto-ohjelman viimeisin vuosikertomus vuodelta 2018. Sen mukaan ohjelman toimeenpano on viiden ensimmäisen vuoden aikana edistynyt suhteellisen tasapainoisesti; julkista rahoitusta on käytetty jo lähes miljardi euroa. Alueittain ESR-rahoituksen käyttö on jakaantunut kuvion 3 mukaisesti.

Hankkeisiin osallistujia on suhteellisesti eniten Itä- ja Pohjois-Suomessa



Kuvio 3: Toteutunut ESR-rahoitus (EU-rahoitus ja valtion rahoitus) maakunnittain ohjelmakaudella 2014–2020 (tilanne 1.3.2020). Lähde: Rakennerahastojen tietopalvelu.

2.3 Tulevalla ohjelmakaudella olisi tärkeää tavoittaa keskeiset kohderyhmät

Tulevan rakennerahastokauden 2021–2027 kansallinen suunnittelu alkoi jo vuonna 2018 työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Painopisteet eivät ole olennaisesti muuttuneet aiemmilta ohjelmakausilta, jolloin olisi perusteltua kiinnittää erityistä huomiota siihen, että painopisteiden mukaiset kohderyhmät tavoitetaan. Valmisteluaineiston⁴ mukaan Suomen ohjelman strategiset painopisteet tulevat olemaan seuraavat:

- pk-yritysten kestävä kasvun, kansainvälistymisen, kilpailukyvyyn ja digitalisaation parantaminen
- vähähiilisen ja vihreän talouden edistäminen ja ilmastonmuutoksen hillintä
- elinkeino- ja työelämälähtöisten tutkimus- ja innovointivalmiuksien parantaminen ja TKI-verkostotyön edistäminen
- jatkuvan oppimisen, ammatillisen liikkuvuuden ja työvoiman kohtaannon edistäminen työn murroksessa
- työnhakijoiden työllistymisen edistäminen sekä työelämän kehittäminen
- haavoittuvassa asemassa olevien osallisuuden ja yhdenvertaisuuden edistäminen.

Kolme ensimmäistä painopistettä ovat luontevasti EAKR-rahoituksen piirissä ja kolme jälkimmäistä hoidettaneen ESR-rahoituksella. Ohjelmaluonnos on tarkoitus toimittaa EU:n komission käsittelyyn syksyllä 2020. Samalla ohjelmaa koskeva lakiesitys toimitetaan eduskuntaan. Ohjelman rahoituskehyksiä koskevan komission ehdotuksen mukaan Suomi saisi noin 5 prosenttia enemmän rakennerahastovaroja kuin nykyisellä ohjelmakaudella. Tähän sisältyy tosin vielä paljon epävarmuustekijöitä.

0110011 0010100 1011010 1101010 0111010 1011001 1010100 0110000 1011000
001 0010100 1011100 0100101 01101110 11010101 01101101 1000011 0010010 01100
111 1010011 11101011 1010001 11010101 0101000 11101101 11101100 0101101 01010
001 0101101 0110101 0101100 1010001 0010111 10010111 1100101 0101010 10100
010 0110101 0101010 000010 0010010 0101101 0101101 0010100 11111111 11010
001 0101010 01101111 0100101 10101101 01111111 01111111 11010110 0001110 11010
101 1010110 00111101 1010101 1011010 1000111 1000111 10110101 0000000 101110
01 01101101 1001010 0100110 0010001 0000000 0000000 0101010 10101101 11010
010 10111101 01110101 1011100 00111101 0101011 0101011 1010110 1010101 111111
101 1011001 10011101 0110011 10110110 0110100 0110100 01101101 0101101 01110
110 01110101 1010100 0101010 11011110 0011010 11011101 10111101 0100011 0000
111 10101111 1000011 1010010 11011110 1101000 10101011 10110111 0101101 01101
111 11111000 11101100 11010101 0100101 1010110 0100010 01101101 0001010 00111
00 1110000 1100101 1101000 000100 000001 0101001 11011010 1100000 01101
011 0001010 0010100 10111010 0100010 0010010 0000111 1011010 0100100 11010
00 11011010 11010110 11010111 01101111 11010101 11011001 0010010 10110101 00011
010 01101110 10110101 11111100 01110111 0100110 1001010 0101010 0101001 11010
00 11010101 0101010 0111000 10101110 1011100 0101001 11011011 10101110 01010
110 1010001 0000101 0000101 11011100 0110011 10101101 0100010 0011001 01101
001 0010010 11010110 01101111 1001011 0101010 0110101 0010011 1010101 01110
010 10101101 10111111 0011101 0101010 1010010 0101010 11011011 0101001 0010
101 1011010 11000111 0110100 10111111 11010101 1010110 01101101 0110101 01011
110 0010001 0000000 11010111 11000111 1101000 01101101 11101101 0111010 01111
00 00111101 0101011 0001100 0000000 10111010 10111101 1110010 0010111 1000
011 10110110 0110100 11010101 0101011 11010111 1011001 0101000 0101101 0000
010 11011110 0011010 0101001 0110101 11111100 01110101 1001010 01111111 0101
010 11011110 1101000 0110101 0101011 0111000 10101111 11011001 1000111 011110
101 0100101 1010110 0111010 0101000 0000101 11111000 10110110 0000000 11010
00 000100 000001 0010111 11010110 01101111 1110000 10101101 0101011 11010
010 0100010 0010010 0101101 1000101 0011101 0001010 01110110 01111001 0101
011 01101111 11010101 01111111 0110000 0110100 11011010 10110110 11010110 10111
00 01110111 0100110 1000111 0010010 11010111 01101110 0101110 11010101 11110
00 10101110 1011100 0000000 0101101 0001100 11010101 0101011 0101001 01010
101 11011100 0110011 0101011 0101010 11010101 1010001 0101001 10111100 11010
111 1001011 0101010 01111001 01101011 0101001 0010010 0100101 11110110 01110
01 0101010 1010010 11010110 1000110 0110101 10101101 1010100 0101001 10100
00 10111111 11010101 11010101 0110101 0111010 1011010 1010110 11010110 00011
111 11000111 1101000 0101001 0101010 0010111 0010001 01110101 01110110 01100
00 000000 10111010 10111100 0101101 0101101 00111101 10110101 1010010 00101
101 0101011 11010111 11110110 01011101 01111111 10110110 0101010 00011111 1010
001 0110101 11111100 0101001 0001011 1000111 11011110 01101111 0110011 0101
01 0101011 0111000 11010110 10101101 0000000 11011110 00111101 0010100 01101
010 0101000 0000101 01110110 01111111 0101011 0100101 1001010 1010011 01010
111 11010110 01101111 1010010 1000111 01111001 000100 01101011 0101101 10101
01 1000101 0011101 00011111 0000000 11010110 0100010 1000110 0110101 01101
111 0110000 0110100 0110011 0101011 11010101 01101111 0110101 0101010 10111
111 0010010 11010111 0010100 01111001 0101001 01110111 0101010 0000101 10110
00 0101101 0001100 1010011 11010110 10111100 10101110 0101101 11010110 01110
011 0101010 11010101 0101101 11010101 11110110 11011011 01011101 10111111 10101
001 01101011 0101001 0110101 0101001 0101001 0010011 0001011 11000111 111110
110 1000110 0110101 0101010 10111100 11010110 0110100 10101101 0000000 11100
101 0110101 0111010 1010110 11110110 01110110 11011110 01111111 0101011 00010
001 0101010 0010111 01101101 0101001 1010010 01110101 1000111 0110100 110110
00 0101101 0101101 10111101 11010110 00011111 10110101 0000000 0011010 01101
110 01011101 01111111 1011001 01110110 0110011 0101010 0101011 1101000 11010
001 0001011 1000111 01110101 1010010 0010100 01101111 0110101 1010110 10100
110 10101101 0000000 10101111 00011111 1010011 00111101 0101011 000001 00100
110 01111111 0101011 11111000 0110011 0001010 1001010 0101000 0010010 10101
010 1000111 01111001 1110000 0010100 11010101 01110101 11010110 11010101 10110
111 0111000 11011111 00111111 1010011 0101010 10011101 1000101 0100110 00100

3 Onko ESR-hankerahoituksen käyttöä ja vaikutuksia seurattu tavalla, joka edesauttaa ohjelman tehokasta toimeenpanoa?

EU:n edellyttämä rakennerahasto-ohjelman seuranta keskittyy hankkeiden ja osallistujien lukumääriin perustuviin tuotosindikaattoreihin, hankkeen aikana tapahtunutta muutosta kuvaaviin tulosindikaattoreihin sekä hankerahoituksen kumulatiivisiin laskelmiin. Indikaattoriseurannalla ei voida kuitenkaan todentaa ohjelman suoria tai välillisiä vaikutuksia. Tämä koskee sekä Euroopan aluekehitysrahastosta että sosiaalirahastosta rahoitettavia hankkeita. ESR-osallistujien rekisteröinti on tarpeellinen uudistus, koska se mahdollistaa toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin. Nykyisellään osallistujilta itseltään kerätään kuitenkin tarpeettoman paljon tietoa.

Rakennerahasto-ohjelmasta on Euroopan unionin vaatimusten mukaisesti teetetty myös ulkopuolinen arviointi. Sen antama kuva ohjelman toteutuksesta ja tuloksellisuudesta on hyvin myönteinen. Tarkastushavaintojen perusteella ei voitu todentaa arvioinnin antamaa kuvaa, mutta on myös huomioitava, että ohjelmakausi on yhä kesken.

3.1 ESR-hanketoiminnan seuranta kuvaa lähinnä toiminnan laajuutta, ei vaikutuksia

ESR-hanketoiminnan indikaattoreihin perustuva seuranta kuvaa toiminnan laajuutta, mutta ei toiminnan suoria tai välillisiä vaikutuksia, kuten vaikutuksia hankkeisiin osallistuneiden työllistymiseen. Eri ESR-hankkeisiin osallistuneiden tiedot eivät myöskään ole vertailukelpoisia, mikä vaikuttaa tulostavoitteiden arvioinnin luotettavuuteen. ESR-hanketoiminnan nettovaikutusten arviointiin tarvitaan monipuolisempia asetelmia.

ESR-rakennerahasto-ohjelman hankkeita seurataan tuotosindikaattoreilla, jotka on määritelty ohjelma-asiakirjassa⁵ kohderyhmittäin. Tuotosindikaattorit kuvaavat ohjelman volyyymiä, kuten osallistujien lukumääriin liittyviä tavoitteita. Esimerkiksi ESR-toimintalinjalle 3 on asetettu tuostavoitteeksi, että hankkeisiin osallistuu 26 000 alle 30-vuotiasta työtöntä tai työvoiman ulkopuolella olevaa henkilöä vuoteen 2023 mennessä (eli ohjelmakauden 2014–2020 kaikkien hankkeiden päättymisen jälkeen).

Rakennerahasto-ohjelmasta tuotetaan vuosittain vuosikertomus, jossa luodaan katsaus siihenastiseen EAKR- ja ESR-rahoitteiseen toimintaan rahoitus- ja indikaattoritietojen perusteella sekä rahoituskehysten toteutumiseen kumulatiivisilla rahoituslaskelmilla. Nämä kertomukset löytyvät rakennerahasto-ohjelman internet-sivuilta.⁶

Indikaattoriseuranta ei kerro toiminnan vaikutuksista

Alueellisia tuotostavoitteita on RR-ELY-keskuksissa seurattu pääosin TEM:n kuukausittain lähettämän koontiraportin perusteella. Mikäli raportin mukaan jossain kohderyhmässä on ollut vain vähän osallistujia, siihen on pyritty vaikuttamaan. Joitakin kohderyhmiä on kuitenkin vaikea tavoittaa, minkä vuoksi tuotostavoitteet eivät ole kaikissa tapauksissa ohjanneet hankevalintoja.

Kaikissa RR-ELY-keskuksissa hankkeiden tulosseuranta oli kytketty muuhun seurantaprosessiin. Seurantalomakkeet ja ESR-henkilörekisteristä tehdyt koonnit hankkeen osallistujista käytiin läpi esimerkiksi maksatushakemusten käsittelyn yhteydessä tai ohjausryhmän kokouksissa. Jotkin RR-ELY-keskukset olivat myös tilanneet omia selvityksiä jostakin tietystä toiminnasta, kuten nuorten syrjäytymisen ehkäisystä. Esimerkiksi Keski-Suomen ELY-keskuksella on oma julkinen hankeseuranta (www.hanketulokortti.fi), jonne hankevetäjät tallentavat tietoja hankkeen etenemisestä ja josta kaikki halukkaat voivat käydä katsomassa EU-rahoituksen tuloksia.

Indikaattoriseuranta on työlästä ja sen informaatioarvo on pieni

Tarkastuksen perusteella EU:n edellyttämä indikaattoriseuranta on työlästä ja sen käytännön toteutus eroaa alueittain ja hankkeittain. Siten ESR-henkilöjärjestelmällä ei saada kerättyä luotettavaa yhteismitallista tietoa hankkeiden osallistujista ja tuloksista. Erityisesti tulostavoitteiden suhteen ESR-henkilörekisterin tiedot ovat vaillinaisia. Kun otetaan huomioon, miten työlästä indikaattoriseurannassa tarvittavien tietojen keruu on, voidaan todeta, että tietojen käytettävyys on etenkin tulostavoitteiden seurannassa vähäinen.

EU edellytti ESR-hankkeiden osallistujatietojen keräämistä ensimmäistä kertaa kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020. Tätä ennen ei tiedetty, koska ESR-hankkeisiin osallistuivat. Ohjelman vaikutusten arvioinnin kannalta uudistus on tarpeellinen. Tietojen keruu tulisi kuitenkin järjestää tavalla, joka olisi mahdollisimman helppo toteuttaa sekä osallistujien että hankevetäjien näkökulmasta. Nykyistä joustavampaan tiedon keruuseen ei pitäisi olla estettä myöskään EU:n taholta.

RR-ELY-keskusten ohjeet siitä, milloin ESR-henkilörekisteritietolomakkeet tulee täyttää, vaihtelevat. Eräissä paikoissa yhden päivän tiedotustilaisuuksissa ei koskaan edellytetty ESR-henkilörekisterin tietojen täyttämistä. Toisaalla osallistujat oli ohjeistettu täyttämään sekä aloitus- että lopetuslomakkeet saman tien, jos oli epävarmuutta siitä, tavoitetaanko osallistujaa enää. Näin varmistuttiin siitä, ettei lopetuslomakkeita jäisi puuttumaan. Vaikka aloitusilmoitus voidaan tehdä vain kerran, lopetuslomakkeen tiedot voidaan päivittää myöhemmin uudella lopetuslomakkeella.

ESR-henkilörekisterin tietojen kerääminen osallistujilta nähtiin haasteellisena kaikissa RR-ELY-keskuksissa. Paperisten lomakkeiden käsittely on työlästä hankkeille ja osallistujille, ja ratkaisuksi kaivattiin sähköistä järjestelmää, jota voisi käyttää joko älypuhelimella tai tietokoneella. Euroopan komission esityksen mukaisesti ohjelmakaudelle 2021–2027 ollaan näillä näkymin esittämässä rekisteripohjaiseen henkilöseurantaan siirtymistä.⁷

Osallistujat on tiedettävä, jotta vaikutuksia voidaan arvioida

Rekisteritietoja jää jonkin verran tallentamatta esimerkiksi siksi, että osallistajat eivät halua antaa lomakkeissa kysytyjä tietoja. Joskus taas lopetuslomake jää uupumaan, jos henkilöt erilaisista syistä katoavat hankkeesta. Vaikka hankkeessa tiedettäisiin, että katoaminen johtuu esim. työllistymisestä, tietoa ei voida tallentaa mihinkään ilman lomaketta. On myös huomattu, että osallistujien on joskus vaikea ymmärtää lomakkeen kysymyksiä.

Kaikki osallistajat eivät halua antaa tietoaan

Joitakin kohderyhmiä on vaikea tavoittaa

Kohderyhmien tavoittamista ESR-hankkeissa ovat hankaloittaneet jonkin verran kansalliset toimet, erityisesti aktiivimallin voimaantulo vuoden 2018 alusta. Aktiivimallin käyttöönnoton jälkeen työttömien työnhakijoiden palvelutarve kasvoi ja TE-toimistot kuormittuivat. ESR-hankkeeseen osallistumista ei kuitenkaan aluksi luettu aktiivisuusehdon täyttäväksi toimenpiteeksi. Tämä pysäytti ESR-hankkeiden asiakasvirran hetkeksi ja johti joidenkin hankkeiden keskeyttämiseen. Pääministeri Rinteen hallitus on lakkauttanut aktiivimallin 1.1.2020 alkaen. Myös Sipilän hallituksen maakuntaudistuksen valmistelu sai jotkin toimijat viivyttämään hankehakemusten tekoa.

Lisäksi yleinen taloustilanne on voinut vaikuttaa siihen, missä määrin kohderyhmät ovat tavoitettavissa. Työllistymistä edistävissä hankkeissa on esimerkiksi ollut positiivisia keskeyttämisiä, kun osallistajat ovat työllistyneet. Toisaalta osallistajat voivat olla myös vaikeammin työllistettäviä kuin hankkeessa oli kenties alun perin ennakoitu, jos jäljellä on enää ns. työttömien kova ydin. Tämä voi johtua odottamattomasta suhdannekäänteestä, joka on tapahtunut hankkeen suunnittelun jälkeen.

Nuorten osallistujien tavoittamisessa on alueellisia eroja, mitä selittää esimerkiksi nuorten määrä ja oppilaitosten määrä alueella. Nuorten ohjaaminen koulutukseen voidaan myös nähdä tärkeämmäksi kuin nopea työllistyminen.

Alueellinen taloustilanne vaikuttaa kohderyhmien tavoitettavuuteen

Alueellinen talous- ja työllisyystilanne vaikuttaa ohjelman tuloksellisuuteen

Tarkastuksen perusteella ESR-hankkeilta ei välttämättä edellytetä työllisyysvaikutuksia, eikä hankkeita keskeytetä, mikäli työllisyysvaikutuksia ei ole riittävästi suhteessa tavoitteisiin. Hankkeita on voitu keskeyttää sen vuoksi, ettei hankkeen ajateltua kohderyhmää ole saatu osallistumaan toimintaan. Hankkeiden tulosseuranta nähtiin kaikissa RR-ELY-keskuksissa haasteelliseksi. Työllisyysvaikutuksia hankkeilla arveltiin olevan, mutta niiden todentaminen saattaa olla hankalaa eikä niitä voi välttämättä seurata indikaattoreilla.

Työllisyysvaikutukset eivät ole hankkeiden ehdoton edellytys

ESR-hanketoiminta voi täydentää kansallista työvoimapolitiikkaa erityisesti vaikeammin työllistettävien osalta. Rakennerahasto-ohjelmassa määritellyjä kohderyhmiä pidettiin RR-ELY-keskuksissa suurin piirtein samoina kuin kunkin alueen työllisyys-hankkeiden kohderyhmiä muutoinkin. ESR-hankkeissa voidaan hakea uusia toimintamalleja ja toteuttaa kokeiluja, joita voidaan myöhemmin soveltaa kansallisessa toiminnassa. Tällaisia ovat esimerkiksi Ohjaamot. Käytännössä monet kansallisen työvoimapolitiikan muutokset heijastuvat ESR-hankkeiden toteutukseen.

RR-ELY-keskuksissa korostettiin hankkeiden pitkän aikavälin hyötyjä ja nähtiin, ettei kaikilla alueilla ole välttämättä realistista odottaa, että osallistujat työllistyisivät hankkeen päätteeksi. Välittömien tulosten sijaan olisi tärkeämpää keskittyä rakenteellisiin muutoksiin, joita hanketoiminnalla saadaan aikaan. Hanketoiminnan hyödyksi luettiin myös eri toimijoiden saattaminen yhteen.

RR-ELY-keskuksissa nähtiin, että toiminnan tuloksellisuus riippuu vahvasti alueen yleisestä tilanteesta. Esimerkiksi Uudellamalla alueen työllisyystilanne nähtiin erinomaiseksi tulostavoitteiden saavuttamisen kannalta: varsin pienellä, yritysten tarpeisiin räätälöidyllä koulutuksella voitiin saavuttaa hyviä suoria työllisyystuloksia myös vaikeammin työllistyvien kohdalla. Alueen työvoiman kysyntä siis osaltaan vaikuttaa siihen, miten paljon asiantuntijat odottivat hankkeilta työllistymistuloksia.

Alueellista työttömyystilannetta seurattiin kaikissa RR-ELY-keskuksissa jonkin verran. Etelä-Savossa hakukuulutukset pyrittiin tekemään sen mukaan, millaisia alueellisia tarpeita hankkeille nähtiin ja lisäksi ESR-henkilörekisterin tulosteista pyrittiin saamaan käsitystä maakunnan tilanteesta. Tällä hetkellä raportit eivät erottele valtakunnallisia hankkeita ja maakunnallisia hankkeita niin, että tämä tieto olisi valmiina saatavilla.

3.2 Ulkopuolinen arviointi antaa ohjelmasta myönteisen kuvan

Rakennerahasto-ohjelmasta 2014–2020 on EU:n vaatimusten mukaisesti tehty myös erillinen ulkopuolinen arviointi. Arvioinnin on kilpailuttanut ja tilannut työ- ja elinkeinoministeriö, ja sen on suorittanut konsulttiryhmä, johon kuului edustajia seuraavista yrityksistä tai yhteisöistä: MDI Public, Kuntoutussäätiö, Spatia ja TK-Eval.

Arvioinnin tuloksia punnittaessa on kuitenkin otettava huomioon ohjelmakauden keskeneräisyys. Konsulttiryhmän arvio on tehty vuosina 2017–2019, jolloin on liian aikaista arvioida vuoteen 2020 kestävä ohjelmakauden onnistumista kokonaisuudessaan. Osa hankkeistakin päättyy vasta vuoden 2020 jälkeen. Positiivista arviointihankkeessa on se, että siinä on yritetty hankkia myös määrällistä evidenssiä kysely- ja haastatteluaineistojen lisäksi. Aiempien rakennerahastokausien ulkopuolisissa arvioinneissa näin ei ole tehty.

Arviointiryhmä on vuosina 2017–2019 tuottanut kolme väliraporttia sekä niistä koostetun loppuraportin:

- Auri ym. (2018): Hallinnon monet kasvot – Kestävää kasvua ja työtä rakennerahasto-ohjelman toimeenpanon ja hallinnon arviointi, 5.1.2018.⁸
- Auri ym. (2018): Tuloksia toimintaympäristön ristiaallokossa – Kestävää kasvua ja työtä rakennerahasto-ohjelman yleinen tuloksellisuustarkastelu, 31.5.2018.⁹
- Auri ym. (2019): Vaikutusten jäljillä – Kestävää kasvua ja työtä rakennerahasto-ohjelman vaikuttavuuden arviointi, 7.1.2019.¹⁰
- Heikkinen ym. (2019): Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman arvioinnin loppuraportti, 19.6.2019.¹¹

Työllistyminen hankkeen jälkeen ei ole aina realistista

Ohjelmakauden keskeneräisyys haittaa kokonaisvaikutusten arviointia

Ensimmäinen väliraportti käsittelee ohjelman toimeenpanoa ja hallinnointia, ja sen aineistona on käytetty hallinnolle tehtyä kyselyä ja haastatteluja. Raportissa hallinnon tuloksellisuutta on mitattu sillä, kuinka iso osuus suunnitellusta rahoituksesta on saatu käytettyä. Raportin tiivistelmässä (s. 10) todetaan, että ”keväällä 2017 rakennerahaston ohjelmavaroista oli käytetty noin puolet, eikä arviointiaineisto anna perusteita epäillä ohjelmavarojen täyden käytön tavoitteen saavuttamista.”

Toinen väliraportti koskee ohjelman yleistä tuloksellisuutta. Aineistona on käytetty kyselyjä, haastatteluja sekä ohjelmasta kerättyjä indikaattoritietoja (uudet työpaikat, uudet yritykset, jne.). Raportin johdannossa (s. 6) linjataan arvioinnin painopisteitä seuraavasti: ”Ohjelman tuloksellisuuden arvioinnissa tarkastellaan erityisesti niitä toimia, joilla tulokset ovat saavutettu; millä tavalla ja minkälaisilla toimenpiteillä. Epäonnistumisia ei niinkään nosteta arvioinnissa esille, vaan painopiste on onnistumisissa.” Tiivistelmässä todetaan, että eräissä ohjelmatavoitteissa on onnistuttu erinomaisen hyvin, eräissä taas heikommin.

Kolmas väliraportti käsittelee ohjelman vaikuttavuutta. Kysely- ja dokumenttiaineistojen lisäksi tässä raportissa hyödynnetään myös tilastollisia tarkasteluja. Raportissa vertaillaan kontrafaktuaaliasetelmilla EAKR-tukea saaneita kasvuyrityksiä muihin samankaltaisiin kasvuyrityksiin ja ESR-toimenpiteisiin osallistuneiden työllistymistä muihin samankaltaisiin työttömiin. Yritysten EAKR-tuella ei havaittu olleen yksiselitteisiä positiivisia vaikutuksia. Sitä vastoin ESR-osallistumisen arvioitiin vaikuttaneen myönteisesti osallistujien työllisyyteen.

Kolmannen väliraportin tarkastelu on osittain samankaltainen kuin tässä tarkastuksessa käytetty asetelma (ks. luku 4), mutta suurimpana erona on se, että väliraportin aineisto on peräisin vain TEM:n työnhakijarekisteristä. Työhaun päättäneet henkilöt eivät välttämättä ilmoita rekisteriin työllistymisestään, eli arviointiraportin tiedot voivat olla näiltä osin puutteellisia. Tarkastuksessa käytettävissä on ollut TEM:n ja Tilastokeskuksen yhdistetty aineisto, jossa on työssäkäyntirekisteristä poimittu tieto henkilön pääasiallisesta toiminnasta sekä yhteenlasketut työssäkäynti- ja työttömyyspäivät kunakin vuonna. Edelleen erona tarkastukseen on se, että väliraportissa tilastollisena menetelmänä on käytetty ns. kaltaistamista, jossa pystytään ottamaan huomioon vain henkilöiden havaitut ominaisuudet, kuten ikäryhmä, koulutus, asuinalue jne. Tarkastuksessa käytetyllä menetelmällä voidaan vakiodia myös henkilöiden havaitsemattomia ominaisuuksia.

Loppuraportin mukaan ESR-toiminnalla on ollut suotuisia työllisyysvaikutuksia, ja se on edistänyt etenkin ikääntyneiden työllisyyttä. Muutenkin arvioinnin loppuraportissa esitetyt kokoavat arviot rakennerahasto-ohjelman toimivuudesta, tuloksista, joustavuudesta ja ajallisesta osuvuudesta ovat hyvin myönteisiä, ja arviot pätevät sekä EAKR- että ESR-hankkeisiin.

Arvioinnissa on käytetty myös tilastollisia menetelmiä

Ohjelman todettiin parantaneen työllisyyttä



4 Onko ESR-hankkeisiin osallistuminen parantanut osallistujien työllistymistä ja tuloja?

Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan, miten ESR-hankkeisiin osallistuminen vaikuttaa henkilön myöhempään työllistymiseen, tuloihin ja jatkokoulutukseen hakeutumiseen. Arvioinnissa käytettiin sekä määrällistä että laadullista aineistoa. Aineistojen perusteella ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöksiä ESR-hankkeiden vaikutuksista. Määrällisen arvioinnin ongelmaksi muodostui hankkeiden osallistujaryhmän ja vertailuryhmän erilaisuus. Keskeinen havainto rekisteriaineistosta onkin se, että ESR-osallistujat olivat monin tavoin keskimääräistä työtöntä paremmassa asemassa. Osallistujat eivät toisin sanoen vastaa ohjelman tavoitteiden mukaista pääasiallista kohderyhmää.

Laadullista aineistoa kerättiin kuudesta nuorten Ohjaamosta eri puolilta maata. Toiminta vaikuttaa yleisesti ottaen hyödylliseltä, mutta sen vaikutuksista ei ole kuitenkaan toistaiseksi pystytty keräämään luotettavaa näyttöä. Osittain tämä johtuu siitä, että Ohjaamossa voi asioida myös anonyymisti, minkä vuoksi toiminnan vaikuttavuutta yksilötasolla on mahdoton seurata.

4.1 ESR-hankkeisiin ei valikoidu ohjelman tavoitteiden mukaisia osallistujia

Tarkastuksessa käytetty rekisteriaineisto muodostettiin yhdistämällä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ylläpitämän ESR-henkilörekisterin, TEM:n työnvälitysrekisterin sekä Tilastokeskuksen rekisteritietoja. Lähtökohdaksi otettiin kaikki ne henkilöt, jotka vuonna 2016 osallistuivat yhteen ESR-hankkeeseen eli jotka toisin sanoen aloittivat ja lopettivat hankkeessa vuoden 2016 aikana. Tällaisia henkilöitä oli noin 20 000. Heistä koottiin seuraavat tiedot: ESR-hankkeeseen osallistumisen kesto, hankkeiden toimintalinjat ja erityistavoitteet.

Yli 40 prosentilla ESR-hankkeeseen osallistuminen kesti vain yhden päivän vuonna 2016. Yhden päivän osallistumiset olivat mm. työnhakuvalmennuksia, CV:n laadintakursseja, henkilöstön osaamiskartoituksia ja nuorten käynnejä Ohjaamossa. Keskimääräinen osallistumisen kesto oli 52 päivää eli hieman alle 2 kuukautta. Pisimmät osallistumisjaksot kestivät koko vuoden.

Vertailuryhmäksi poimittiin TEM:n työnvälitysrekisteristä likipitäen yhtä suuri (noin 20 000 hengen) satunnaisotos niistä henkilöistä, jotka olivat rekisterin mukaan työttömiä työnhakijoita vuoden 2015 lopussa. Kaikista vertailuryhmän henkilöistä poimittiin lisäksi työnvälitysrekisteristä tiedot vuosien 2016 ja 2017 muista mahdollisista aktiivitoimenpiteistä (palkkatuki, työvoimakoulutus, työkokeilu jne.). Verrokkit poimittiin työnvälitysrekisteristä, koska alkuperäinen oletus oli se, että ESR-hankkeisiin osallistujat olisivat keskimääräistä työtöntä heikommassa asemassa.

Iso osa ESR-osallistujista osallistui yhden päivän kurssille

Tilastokeskuksessa aineistoon yhdistettiin tietoja henkilöiden pääasiallisesta toiminnasta, yhteenlasketuista työssäkäynti- ja työttömyyspäivistä, tuloista sekä tulonsiirroista vuosilta 2012–2017. Lisäksi aineistoon poimitiin henkilöiden tavanomaisia taustatietoja, kuten koulutus, ikä, sukupuoli ja asuinkunta. Käytössä on siis ollut kuuden vuoden paneeliaineisto.

Aineiston yksityiskohtia, analyysimenetelmiä ja tuloksia on esitelty tarkemmin erillisessä tarkastusmuistiossa.¹² Tässä on esitetty keskeiset havainnot.

Osallistujat olivat pääosin työssäkäyviä ja opiskelijoita

Taulukkoon 1 on koottu Tilastokeskuksen rekistereistä poimittuja taustatietoja ESR-osallistujista ja tarkastuksessa käytetystä verrokkiryhmästä sukupuolen mukaan eriteltynä. Taulukon tiedot koskevat vuotta 2015 eli osallistumisvuotta edeltänyttä vuotta.

Taulukko 1: Tietoja ESR-osallistujista ja verrokeista vuodelta 2015 sukupuolen mukaan eriteltynä. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

Muuttuja	ESR-osallistujat, miehet	ESR-osallistujat, naiset	Verrokkit, miehet	Verrokkit, naiset
N	7 689	10 034	11 588	9 384
Ikä	33	34	41	42
Siviilisääty:				
naimaton	67 %	56 %	59 %	42 %
avioliitossa	26 %	34 %	27 %	39 %
eronnut	6 %	9 %	14 %	17 %
leski	0 %	1 %	1 %	2 %
Koulutus:				
peruskoulu (tai ei tietoa)	34 %	29 %	28 %	23 %
keskiaste	40 %	32 %	55 %	49 %
erikoisammattitutkinto	1 %	1 %	0 %	0 %
alin korkea-aste	5 %	7 %	5 %	9 %
alempi korkeakouluaste	11 %	15 %	6 %	10 %
ylempi korkeakouluaste	7 %	15 %	5 %	8 %
tutkijakoulutus	1 %	1 %	0 %	1 %
Pääasiallinen toiminta vuoden 2015 lopussa:				
työllinen	35 %	47 %	1 %	1 %
työtön	26 %	17 %	98 %	98 %
0–14-vuotias	0 %	0 %	0 %	0 %
opiskelija	27 %	26 %	0 %	0 %
eläkeläinen	4 %	3 %	0 %	0 %
varusmies	1 %	0 %	0 %	0 %
muu työv. ulkopuolinen	8 %	7 %	1 %	1 %
Työssäkäynti ja tulot (keskiarvoja):				
yhteenlasketut työpäivät	141	177	87	93
yhteenlasketut työttömyyspäivät	81	53	249	237
valtionveronalaiset tulot, euroa	21 596	20 910	16 983	15 848
saadut tulonsiirrot, euroa	5 886	6 112	10 846	12 073

Huom. Otoskoko on iän keskiarvolaskelmista. Prosentit on pyöristetty, eivätkä ne välttämättä summaudu tasan sataan prosenttiin.

Taulukosta 1 havaitaan, että ESR-hankkeisiin vuonna 2016 osallistuneet poikkesivat monin tavoin satunnaisesti valitusta työttömien verrokkiryhmästä. Osallistujat olivat edellisvuoden lopun pääasiallisen toiminnan perusteella pääasiassa työllisiä (naisista lähes joka toinen) tai opiskelijoita (kaikista osallistujista joka neljäs). Työttömänä oli vain joka viides osallistuja, kun yhdistetään molempien sukupuolten tiedot. Osallistujat olivat verrokkeja lähes 10 vuotta nuorempia ja keskimäärin myös pitemmälle koulutettuja. Korkea-asteen koulutus oli naisista lähes 40 prosentilla ja miehistäkin yli 20 prosentilla. Vertailuryhmässä nämä osuudet ovat selvästi pienempiä.

Pääasiallisen toiminnan mukainen luokitus näkyy myös keskimääräisissä työssäkäynti- ja työttömyyspäivissä. Verrokeilla työttömyyspäiviä oli kertynyt lähes 250, kun taas ESR-osallistujilla niitä oli selvästi alle 100. Vastaavasti yhteenlaskettuja työpäiviä oli osallistujilla enemmän kuin vertailuryhmällä.

Kun vertaa ESR-osallistujien profilia rakennerahasto-ohjelman tavoitteisiin, merkille pantavaa on se, että osallistujat vaikuttaisivat olevan verrokkiryhmää paremmassa asemassa koulutuksen, työssäkäynnin ja tulojen suhteen. Tavoitteiden perusteella voisi kuitenkin olettaa, että tilanne olisi nimenomaan päinvastoin. Voisi odottaa, että osallistujat olisivat keskimääräistä työtöntä heikommassa tilanteessa, vajaakuntoisia ja jo ehkä osittain syrjäytyneitä.

Tilastokeskuksen tiedot ovat linjassa luvussa 2 esiteltyjen, osallistujien itse ilmoittamien taustatietojen kanssa, jotka oli poimittu ESR-henkilörekisteristä. Näin ne vahvistavat edelleen käsitystä siitä, että hankkeet eivät ole kohdentuneet ensisijaisesti työttömiin.

Osallistujat olivat monin tavoin verrokkeja paremmassa asemassa

Vaikutusarviointia vaikeuttaa osallistujien ja verrokkien erilaisuus

Koska verrokkit poikkesivat ESR-osallistujista, vaikutusarvioinnissa aineistoa rajattiin siten, että ESR-osallistujista otettiin mukaan vain ne, jotka olivat työttöminä vuoden 2015 lopussa. Lisäksi rajattiin pois sekä osallistujista että verrokeista ne, jotka osallistuivat johonkin muuhun aktiivitoimenpiteeseen (palkkatuki, työvoimakoulutus tms.) vuonna 2016 tai 2017. Näillä rajauksilla aineistoon jäi 996 ESR-osallistuja ja 13 431 verrokkia, joista kaikista on havaintoja kuuden vuoden ajalta, 2012–2017.

Analyysissä kokeiltiin neljää eri vastemuuttujaa: työssäkäyntipäiviä, työttömyyspäiviä, valtionveronalaiset tuloja ja saatuja tulonsiirtoja. Edellä määritellyillä rajauksilla valitun osallistujaryhmän ja verrokkiryhmän keskimääräiset yhteenlasketut työssäkäyntipäivät vuosina 2012–2017 on esitetty kuviossa 4.

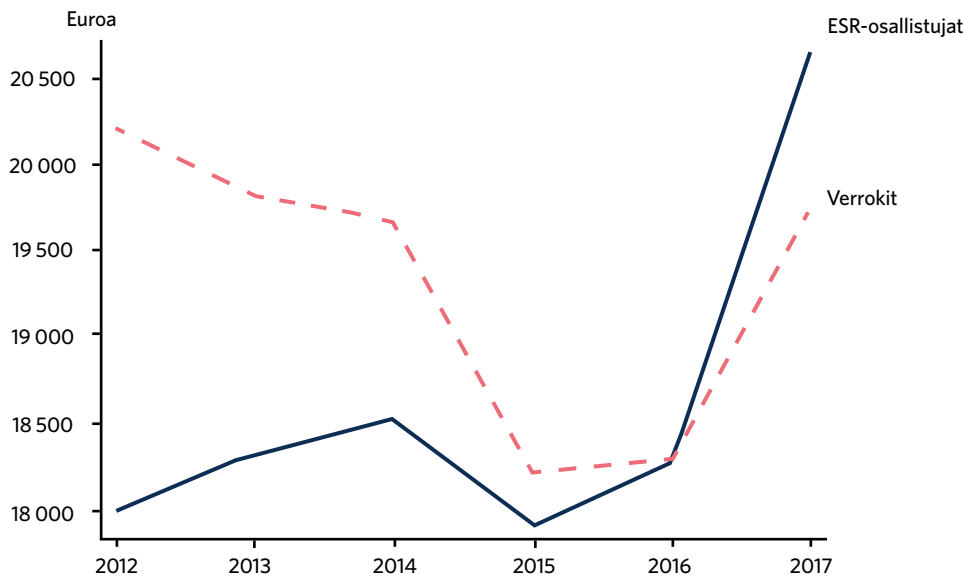
Työssäkäyntipäivät



Kuvio 4: Keskimääräiset työssäkäyntipäivät vuoden 2016 ESR-osallistujilla ja verrokeilla vuosina 2012–2017. Trendit erosivat toisistaan jo ennen vuotta 2016. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

ESR-osallistuminen tapahtui vuonna 2016. Tätä edeltäneellä ajanjaksolla osallistujien ja verrokkien työpäivät eivät kehittyneet yhdensuuntaisesti. Verrokeilla työpäivien määrä laski selvästi jyrkemmin. Kehityksen taustalla on luonnollisesti koko kansantalouteen kyseisinä vuosina vaikuttanut laskusuhdanne, jonka seurauksena bruttokansantuote asukasta kohti ei kasvanut lainkaan vuosina 2011–2015 vaan pikemminkin supistui. Tämän jälkeen yleinen taloustilanne kääntyi parempaan suuntaan.

Bruttotulojen aikasarjat on esitetty kuviossa 5. Kuvioista 5 nähdään silmämääräisesti, että ryhmien tulokehitys ei ollut vertailukelpoista ennen vuotta 2016 eli ESR-osallistumista. Verrokeilla keskitulot laskivat, mutta osallistujilla tulot pysyivät suurin piirtein samalla tasolla.



Kuvio 5: Keskimääräiset bruttotulot ESR-osallistujilla ja verrokeilla vuosina 2012-2017. Trendit erosivat toisistaan jo ennen vuotta 2016. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

Rajauksista huolimatta osallistuja- ja verrokkiryhmät olivat varsinaisesti vertailukelpoisia vain yhteenlaskettujen työttömyyspäivien ja logaritmuunnettujen tulojen suhteen. Tulosten mukaan ESR-hankkeeseen osallistuminen 2016 on vähentänyt yhteenlaskettuja työttömyyspäiviä osallistumista seuraavana vuonna noin 9–10 päivällä. Tämä on ollut keskimääräinen vaikutus miehillä ja naisilla yhteensä. Kun sukupuolia tarkastellaan erikseen, havaitaan, että vaikutus koskee nimenomaan naisia, joilla vähenys on ollut noin 17 työttömyyspäivää. Miehillä ei havaittu tilastollisesti merkitsevää vaikutusta. Tuloihin ESR-osallistumisella ei ollut vaikutusta.

Kaiken kaikkiaan ryhmien vertailtavuus on vaikuttavuusarvioinnin kannalta varsin huono. Lisäksi seuranta-aika on melko lyhyt, vain yhden vuoden mittainen. Tarkastuksessa käytetyn rekisteriaineiston perusteella ei voidaakaan tehdä päätelmiä ESR-osallistumisen vaikutuksista. Vaikutusarvointiin on paremmat mahdollisuudet muutaman vuoden päästä, mutta tällöin tulee huolehtia siitä, että vertailuryhmä vastaa paremmin osallistujaryhmää.

4.2 Ohjaamot tarjoavat tukea tarvitseville nuorille henkilökohtaista, monialaista palvelua

Tarkastuksen aikana tehtiin paikalliskäyntejä ja asiantuntijahaastatteluja työllisyyteen ja työvoiman liikkuvuuteen keskittyvän toimintalinjan 3 työllisessä ESR-hankkeessa, jotta tarkastushavaintojen tueksi saatiin myös käytännön hanketoiminnan näkökulma. Esimerkkihankkeeksi valikoituvat nuorten Ohjaamot, joihin on suunnattu merkittävä osa ESR:n toimintalinjan 3 rahoituksesta.

Rakennerahastojen tietopalvelun mukaan ohjelmakaudella 2014–2020 Ohjaamoihin liittyvään toimintaan on käytetty ESR-rahoitusta noin 39 miljoonaa euroa. Summa käsittää 13 % kaikesta toimintalinjalle 3 vuoden 2018 loppuun mennessä varatusta rahoituksesta. Marraskuuhun 2019 mennessä Ohjaamo-otsikkoisia ESR-hankkeita on ollut kaikkiaan 39 kappaletta, joista suurin osa on liittynyt ohjaamotoiminnan käynnistämiseen. Lisäksi Ohjaamo-toimintaa on kehitetty eteenpäin hankerahoituksella.

Ohjaamot ovat ESR-rahoituksella kehitetty ja vakiinnutettu toimintamalli, jossa nuorille tarjotaan matalan kynnyksen maksutonta neuvontaa koulutuksesta, työllistymisestä tai muista asioista. Tällä hetkellä Ohjaamoihin on noin 70 ympäri maata ja niiden toimintaa vakiinnutetaan kansallisella rahoituksella. Ohjaamoissa yhdistyvät monen alan palvelut yhden luokun periaatteella (sosiaalitoimi, terveyspalvelut, TE-palvelut, opinto-ohjaus, ym.). Tästä syystä Ohjaamoissa työskentelee henkilöitä useista eri organisaatioista, virastoista ja instituutioista, monet osa-aikaisesti. Haastatteluisissa Ohjaamoissa toiminnan koordinoinnista vastaa usemmiten kunta. Kunnassa Ohjaamo toimii esimerkiksi nuorisopalveluiden, työllisyyspalveluiden tai sote-palveluiden alaisuudessa.

Tarkastukseen satunnaisesti valitut kuusi Ohjaamoa eroavat toisistaan rahoituksen, palveluiden, kohderyhmän ja toimintaa pyörittävän tahon suhteen. Seuraavassa esitetyt havainnot perustuvat näissä Ohjaamoissa tehtyihin haastatteluihin. Neljä haastatelluista Ohjaamoista on saanut ESR-rahoitusta jossain vaiheessa toimintaansa, mutta Ohjaamoiden toiminta on voinut käynnistyä muullakin tavalla. Myös ESR-rahoitusta saaneet Ohjaamot ovat sittemmin siirtyneet kansalliselle rahoitukselle. Haastatteluissa mainittiin rahoituslähteinä mm. kunnat, TEM, OKM, sote-kuntayhtymä ja ELY-keskukset.

Ohjaamojen toimintaa on tutkittu jonkin verran esimerkiksi moniammatillisen yhteistyön ja työllistämisen keinojen näkökulmasta. Työllisyysvaikutuksiin kohdentuvaa tutkimusta on kuitenkin ollut vähemmän. VN TE-AS hankkeena toteutetussa MDI Public Oy:n tutkimuksessa todettiin, että Ohjaamoilta voisi odottaa positiivista työllisyysvaikutusta pitkällä aikavälillä, työnhaun jatkuessa yli neljä kuukautta.¹³

Ohjaamoissa työskentelee monen eri alan asiantuntijoita

Ohjaamoihin hakeutuu pääasiassa heikommin pärjääviä nuoria

ESR-henkilörekisterin tietojen mukaan Ohjaamot vaikuttavat tavoittaneen kohderyhmänsä. Kun katsotaan kaikkia Ohjaamoja, niiden toimintaan osallistuneet ovat keskimääräistä ESR-osallistujaa huomattavasti useammin olleet työttömänä ja heillä on tavallisemmin vain perusasteen tutkinto. Tähän vaikuttaa se, että Ohjaamo-toiminta on tarkoitettu alle 30-vuotiaille. Opiskelijoita on Ohjaamojen asiakkaista noin neljäsosa, ja yli puolet asiakkaista on alle 25-vuotiaita. Ohjaamoissa on käynyt huomattava määrä ESR-hankkeisiin osallistuvia. Marraskuuhun 2019 mennessä Ohjaamoissa oli kuluvalle ohjelmakaudella käynyt noin 21 100 henkilöä, mikä vastaa noin 8:aa prosenttia kaikista ESR-hankkeisiin osallistuneista henkilöistä.

Kohderyhmät vaihtelevat eri paikkakunnilla jonkin verran. Yleensä asiakasryhmä koostui heikommin pärjäävistä nuorista, joiden tilanteen taustalla saattaa olla yksinäisyyttä, koulukiusaamista, aikuisten läsnäolon puutetta, päihde- ja mielenterveysongelmia, pikavippikierre tai asunnottomuutta. Asiakkuuksien kesto vaihteli muutamista tunneista vuosiin.

Ohjaamot toimivat yhden luukun periaatteella

Ohjaamoja kuvattiin ”alustaksi”, jossa eri toimijat voivat tarjota apua tarvitseville nuorille monenlaisia palveluja. Toiminnan tavoitteena on aina työllistyminen sekä työelämän taitojen ja työkyvyn tukeminen, mutta suoraan työhön nuoria ohjataan Ohjaamoissa vaihtelevasti. Tavoite saavuttamiseksi käytetään palveluvalikoiman kaikkia keinoja pidemmän aikavälin näkökulmasta. Tällöin asiakas voidaan ohjata koulutukseen tai sosiaalitoimen palveluihin, jotta työllistymisen edellytykset olisivat paremmat joidenkin vuosien päästä.

Asiakkaan näkökulmasta on hyödyllistä, kun yhdellä käynnillä tavoittaa erilaisia palveluita, etenkin jos asiakkaalle ei ole ollut selvää, mitä palveluita hän tarvitsee tai mitä palveluita ylipäänsä on tarjolla. Tiedonvaihto palveluiden välillä toimii myös paremmin, kun asiakas on itse läsnä keskusteluissa. Ohjaamoissa pystytään käymään läpi asiakkaan tilanne toisin kuin esimerkiksi TE-palveluissa, mikäli asiakas ei uskalla kertoa kokonaistilannetta esimerkiksi terveysongelmistaan, päihdeongelmistaan tai velkaantumisestaan. Ohjaamon erityispiirteeksi nähtiin myös se, että sinne voi tulla ilman ajanvarausta eikä asiakkaan tarvitse antaa henkilötietojaan.

Ohjaamot panostavat henkilökohtaiseen palveluun ja siihen, että asiakas ohjataan hänen tarvitsemiinsa palveluihin. Ohjaamon toiminta riippuu vahvasti alueen muista palveluista, jolloin Ohjaamo täydentää muita palveluita. Kunnan omien palveluiden lisäksi keskeinen yhteistyökumppani kaikissa Ohjaamoissa oli TE-toimisto. Lisäksi mukana on ollut koulutusohjausta oppilaitoksilta, sosiaali- ja terveystieteiden palveluita, Kelan palveluita, asuntonuvontaa ja paikallisten järjestöjen palveluita.

Palveluvalikoima muodostuu pitkälti asiakaskunnan mukaan. Kaikki Ohjaamot näkivät, että yksi niiden tehtävistä oli tukea asiakasta silloin, kun tämä odotti pääsyä muihin palveluihin, sekä motivoida asiakasta käyttämään palveluja. Asiakas voitiin useissa Ohjaamoissa myös sananmukaisesti saattaa toiseen palveluun asiakaskäynnille, tai hänen asiaansa voitiin selvittää muiden palveluiden edustajien kanssa.

Ohjaamoissa on kuluvalle ohjelmakaudella käynyt noin 21 100 asiakasta

Ohjaamoissa voi asioida myös nimettömänä

Ohjaamon työtä edesauttaa Ohjaamon neutraali asema palveluverkostossa, osallistumisen matala kynnys sekä henkilökohtaisen kohtaamisen mahdollisuus. Monilla nuorilla ei ole elämässään aikuista ihmistä, jolla on heille aikaa ja jonka kanssa he voisivat puhua avoimesti ongelmistaan. Ohjaamot paikkaavat osaltaan tätä puutetta.

Eräillä paikkakunnilla Ohjaamot myös korvaavat puuttuvia palveluita, ainakin mielenterveys- ja päihdepalveluita. Joillakin paikkakunnilla jonotusajat näihin palveluihin ovat pitkiä. Ohjaamoissa todettiin, että nuorilla puolikin vuotta tyhjän päällä on pitkä aika. Ohjaamojen omista palveluista erityisen tarpeelliseksi katsottiin se, että asiakas ohjataan opintoihin, mitä on vähennetty TE-toimistoissa ja oppilaitoksissa.

Ohjaamojen tarpeellisuutta perusteltiin sillä, että nuorten ongelmat ovat monimutkaisempia kuin aiemmin. Sirpaleiset ja vaikeasti saavutettavat palvelut eivät kykene välttämättä vastaamaan tämäntyyppisiin ongelmiin. Yksi ongelma on ollut myös se, että saman nuoren kanssa työskentelee useita tahoja, mutta tieto nuoren asioista ei kulje niiden välillä.

Ohjaamoihin on koottu pääasiallisesti jo olemassa olevia palveluita ja työntekijät toimivat edelleen osana edustamaansa organisaatiota. Organisaatioiden tulostavoitteet eivät kuitenkaan yleensä koske ohjaamotyöntekijöitä, ja heille on varattu aikaa myös muuhun Ohjaamon toimintaan. Työntekijät pitivät hyödyllisenä sitä, että heidän osaamistaan laajennettiin koskemaan myös oman organisaation ulkopuolisia palveluita. Lisäksi he katsoivat sen parantavan työn mielekkyyttä.

Ohjaamossa voidaan keskittyä asiakkaan kokonaistilanteeseen

Toiminnan vaikutusten seuranta on hankalaa

Ohjaamojen työntekijät olivat sitä mieltä, että Ohjaamon toiminta vaikuttaa suotuisasti asiakkaiden elämään ja työllistymiseen, joskin vaikuttavuuden seurannan ongelmat tunnistettiin myös hyvin. Ohjaamot pyrkivät seuraamaan asiakasvirtoja ja siirtymiä monin eri tavoin, mutta käytännössä tietoja kerätään eri toimijoiden omiin rekistereihin, jolloin kokonaiskuvaa koko asiakaskunnasta ja toiminnan tuloksista on hyvin vaikea saada. Varmaa tietoa siitä, kuinka moni asiakas lopulta työllistyy, ei voida saada, sillä palvelu perustuu vapaaehtoisuuteen. Ohjaamossa voi asioida myös ilman virallista asiakkaaksi rekisteröitymistä, koska kyse on matalan kynnyksen palvelusta. Täten Ohjaamoissa ei edes välttämättä tiedetä, keitä pitäisi seurata.

Useissa Ohjaamoissa katsottiin, että Ohjaamossa palvelut oli resursoitu paremmin kuin vastaavat palvelut alkuperäisessä organisaatiossa. Tällöin Ohjaamoissa voidaan keskittyä yksilötyöhön ja panostaa olennaiseen asiakkaan tarpeista lähtien. Nuoriin panostamisen nähtiin tuovan yhteiskunnalle pitkän aikavälin hyötyjä. Ohjaamon asiakasryhmiin saattaa kuulua henkilöitä, joita ei tilastoista tunnisteta riskiryhmäksi. Tällaisia ovat esimerkiksi koulutuksessa kirjoilla olevat nuoret, joiden opinnot eivät kuitenkaan käytännössä syystä tai toisesta etene ja joiden tukemiseen oppilaitoksilla ei ole riittävästi resursseja.

Kaikkia asiakkaita ei kirjata rekisteriin

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida Euroopan sosiaalirahastosta rahoitettavien kehittämiss-hankkeiden rahoituksen myöntöprosessia sekä rahoituksen seuranta ja vaikutuksia kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020. Toisena tavoitteena oli arvioida hanketoiminnan vaikutuksia hankkeisiin osallistuneiden työllistymiseen. Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää Euroopan unionin tulevan rahoitus- ja ohjelmakauden 2021–2027 suunnittelussa ja toteutuksessa.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuskohteina ovat olleet rakennerahastojen hallintoviranomaisena toimiva työ- ja elinkeinoministeriö sekä rakennerahastoasioihin keskittyneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, Etelä-Savon ELY-keskukselta, Hämeen ELY-keskukselta, Keski-Suomen ELY-keskukselta ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselta. Kaikilta muilta saatiin lausunto paitsi Hämeen ELY-keskukselta. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen esiselvitysraportissa (hyväksytty 28.2.2019) laaditut tarkastuskysymykset, tarkastuskriteerit, aineistot ja menetelmät on esitetty seuraavassa taulukossa.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko ESR-hankerahoitusta myönnettäessä arvioitu hankkeen tavoitteiden realistisuutta ja toteutumismahdollisuuksia?
 - Minkälaisia seikkoja hankehakemusten käsittelyprosessissa arvioidaan, erityisesti työllistymistavoitteiden asettamisen ja saavuttamisen kannalta? Miten käsittelyä on ohjeistettu?
 - Mitkä tekijät hallinnon näkemyksen mukaan edesauttavat osallistujien mahdollisuuksia työllistyä ESR-hankkeiden tuloksena?
2. Onko tukien käyttöä ja vaikutuksia seurattu tavalla, joka edesauttaa ohjelman tehokasta toimeenpanoa?
 - Minkälaista seurantaa EU edellyttää ESR-hankkeista?
 - Onko kansallinen hallinto tehnyt/teettänyt omaa seurantaa ESR-toiminnasta? Mihin tarkoitukseen tietoja on käytetty?
3. Onko ESR-hankkeisiin osallistuminen parantanut työllistymistä ja tuloja eri ikäryhmissä?
 - Mitkä ovat olleet vaikutukset osallistujien työllisyyteen ja tuloihin?
 - Onko osallistuminen lisännyt jatkokoulutukseen hakeutumista?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: ESR-hankkeiden rahoituspäätöksiä koskevassa viranomaissharkinnassa on tarkoituksenmukaisella tavalla otettu huomioon miten hankkeet tukevat ohjelman tavoitteita. Kriteerin lähde: Ohjelma-asiakirja.

Aineistot: Asiakirja- ja haastatteluaineisto, paikalliskäynnit. Haastatteluaineisto koostuu kaikkien rakennerahasto-ELY-keskusten (kertomuksessa RR-ELY-keskusten) rahoitusasiantuntijoiden haastatteluista. Kyseiset RR-ELY-keskukset ovat Etelä-Savo, Häme, Keski-Suomi ja Pohjois-Pohjanmaa. Kaikissa RR-ELY-keskuksissa kysyttiin samat kysymykset ESR-hankerahoituksen myöntöprosessista sekä hankkeiden tulosten seurannasta ja rahoituksen vaikuttavuudesta.

Analyysimenetelmät: Aineiston laadullinen analyysi.

Kriteerit: ESR-hankkeiden seuranta on järjestetty tavalla, joka varmistaa ohjelman tehokkaan toimeenpanon. Kriteerin lähde: Ohjelma-asiakirja.

Aineistot: Asiakirja- ja haastatteluaineisto, paikalliskäynnit.

Analyysimenetelmät: Aineiston laadullinen analyysi NVivo-ohjelmalla.

Kriteerit: Ohjelma-asiakirjassa esitetyt osallistujien työllistymistä, koulutukseen hakeutumista ja työkykyä koskevat vaikuttavuustavoitteet on saavutettu. Kriteerin lähde: Ohjelma-asiakirja.

Aineistot: TEM:n ja TK:n rekisteriaineisto, tilattu tarkastusta varten työ- ja elinkeinoministeriöstä koonti-tiedot ESR-henkilörekisteriin kirjatusta ohjelmakauden 2014–2020 ESR-osallistujista. Tiedot perustuvat marraskuun lopun 2019 tilanteeseen.

Ohjaamojen haastatteluaineisto kerättiin keväällä 2019 seuraavista Ohjaamoista: Porvoo, Oulu, Jyväskylä, Lahti, Mikkeli ja Turku.

Analyysimenetelmät: Tilastolliset ja ekonometriset menetelmät. Aineiston laadullinen analyysi NVivo-ohjelmalla.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 28.2.2019 ja päättyi 25.5.2020. Haastatteluaineistot kerättiin keväällä ja kesällä 2019. TEM:n ja Tilastokeskuksen tiedoista koottu rekisteriaineisto muodostettiin syksyllä 2019.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo ja ylitarkastaja Sini Salmi. Ville Vehkasalo toimi myös Valtiontalouden tarkastusviraston työllisyyden hoito -teemaan kuuluvien tarkastusten projektipäällikkönä.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Vaikutusarvioinnin lähtökohdaksi otettiin kaikki ne henkilöt, jotka vuonna 2016 osallistuivat yhteen ESR-hankeeseen, ja otosta rajattiin edelleen vain niihin ESR-osallistujiin, jotka olivat työttömiä työnhakijoita vuoden 2015 lopussa. Vaikutusarviointi tehtiin tavanomaisilla paneeliekonometrian menetelmillä. On huomattava, että vaikka paneelimenetelmillä on mahdollista vakioida eräitä henkilöiden havaitsemattomiakin tekijöitä, arvioihin jää todennäköisesti jonkin verran valikoitumisharhaa. Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan ESR-hankkeisiin osallistumisen vaikutuksia osallistuneiden myöhempään työllistymiseen ja tuloihin, mutta kohderyhmän ja vertailuryhmän erilaisuuden vuoksi analyysistä ei voitu tehdä johtopäätöksiä.

Analyysissä yritettiin testata myös sitä, onko ESR-osallistuminen lisännyt opiskelijastatuksen (0/1) todennäköisyyttä vuoden lopun pääasiallisen toiminnan luokituksessa, mutta ryhmät eivät olleet vertailukelpoisia ennen toimenpiteeseen osallistumista.

Viitteet

- 1 Valtiontalouden tarkastusvirasto. Rakennerrahasto-ohjelmien vaikuttavuus. Tuloksellisuustarkastuskertomus 21/2016.
- 2 Heikkinen B., Hirvonen T., Jolkkonen A., Kahila P., Kurvinen A., Mayer M., Nyman J., Pitkänen S., Ranta T., Sillanpää K., Ålander T. (2019): Kestävää kasvua ja työtä -rakennerrahasto-ohjelman arvioinnin loppuraportti.
- 3 Heikkinen B., Hirvonen T., Jolkkonen A., Kahila P., Kurvinen A., Mayer M., Nyman J., Pitkänen S., Ranta T., Sillanpää K., Ålander T. (2019): Kestävää kasvua ja työtä -rakennerrahasto-ohjelman arvioinnin loppuraportti.
- 4 <https://tem.fi/ohjelmakauden-2021-2027-kansallinen-valmistelu>. Luettu 16.3.2020.
- 5 Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 – Suomen rakennerrahasto-ohjelma.
- 6 www.rakennerrahastot.fi.
- 7 Luonnos hallituksen esitykseksi alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta, 7.4.2020.
- 8 Auri E., Hirvonen T., Kahila P. & Ranta T. (2018): Hallinnon monet kasvot – Kestävää kasvua ja työtä rakennerrahasto-ohjelman toimeenpanon ja hallinnon arviointi.
- 9 Auri E., Heikkinen B., Hirvonen T., Kahila P., Nyman J., Pitkänen S., Ranta T., Sillanpää K. & Ålander T. (2018): Tuloksia toimintaympäristön ristiiallokossa – Kestävää kasvua ja työtä rakennerrahasto-ohjelman yleinen tuloksellisuustarkastelu.
- 10 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 rakennerrahasto-ohjelman vaikuttavuuden arviointi.
- 11 Heikkinen B., Hirvonen T., Jolkkonen A., Kahila P., Kurvinen A., Mayer M., Nyman J., Pitkänen S., Ranta T., Sillanpää K., Ålander T. (2019): Kestävää kasvua ja työtä -rakennerrahasto-ohjelman arvioinnin loppuraportti.
- 12 Tarkastusmuistio on julkaistu tarkastuskertomuksen yhteydessä tarkastusviraston verkkopalvelussa www.vtv.fi/julkaisut.
- 13 Valtakari M., Arnkil R., Eskelinen J., Mayer M., Nyman J., Sillanpää K., Spangar T., Ålander T. & Yli-Koski M. (2020): Ohjaamot - monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:13.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-485-9 (PDF)