



Tarkastusmuistio ESR-ohjelmaan osallistuminen 2016

Liittyy tarkastukseen: 6/2020 Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelmakaudella 2014–2020
Tekijä: Ville Vehkasalo
Päivämäärä: 21.4.2020
Diaarinumero: 306/54/2018
Lisätietoja: Ville Vehkasalo

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	ESR-osallistajat ja verrokkit.....	3
3	Vaikutus seuraavan vuoden työllisyyteen ja tuloihin.....	8
4	Yhteenveto.....	17
	Loppuviitteet.....	18

1 Johdanto

Muistio liittyy Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) koskevaan tuloksellisuustarkastukseen *Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelmakaudella 2014–2020 (6/2020)*. Tarkastuksen perustelut, kysymykset ja tarkastushavainnot on esitetty varsinaisessa tarkastuskertomuksessa. Muistiossa käydään läpi tarkastuksessa kootun rekisteriaineiston analyysiä yksityiskohtaisemmin kuin kertomuksessa.

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, toisin sanoen joilla osallistumisen aloitus- ja lopetuspäivä oli vuoden 2016 aikana.¹ Tällaisia henkilöitä oli noin 20 000. Heistä koottiin tiedot ESR-hankkeeseen osallistumisen kestosta, hankkeiden toimintalinjoista ja erityistavoitteista.

ESR-osallistujia ovat henkilöt, jotka ovat kuuluneet hankkeen kohderyhmään ja jotka ovat jotenkin hyötynet hankkeeseen varatusta rahoituksesta – esimerkiksi työkykyä edistävään valmennukseen osallistuneet osatyökykyiset henkilöt. Hanketyöntekijöitä eli henkilöitä, joiden palkka maksetaan hankerahoituksesta, ei lasketa osallistujiksi. Osallistujiksi ei myöskään lueta hankkeen tiedotustilaisuuksiin tai vastaaviin ilmoittautuneita henkilöitä. Kukin hanke rekrytoi omat osallistujansa itse.

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 edellä mainituista henkilöistä poimittiin lisäksi työnvälitysrekisteristä tiedot vuosien 2016 ja 2017 muista mahdollisista aktiivitoimenpiteistä (palkkatuki, työvoimakoulutus, työkokeilu jne.). Verrokkit poimittiin työnvälitysrekisteristä, koska alun perin oletettiin, että hankkeisiin osallistujat olisivat keskimääräistä työttömyyttä heikommassa asemassa – tästä tarkemmin luvussa 2.

TEM:stä aineisto toimitettiin Tilastokeskukseen. Tilastokeskuksessa aineistoon yhdistettiin tietoja henkilöiden pääasiallisesta toiminnasta, yhteenlasketuista työssäkäynti- ja työttömyyspäivistä, tuloista ja tulonsiirroista vuosilta 2012–2017 (tällä hetkellä viimeiset käytävissä olevat tiedot ovat vuodelta 2017²). Lisäksi aineistoon poimittiin henkilöiden taustatietoja, kuten koulutus, ikä, sukupuoli ja asuinkunta. Käytössä on siis ollut kuuden vuoden paneeliaineisto. Tilastokeskuksen yhdistelemää aineistoa on tarkastusvirastossa analysoitu Fiona-etäkäyttöyhteydellä.

Tarkastuksessa päädyttiin tutkimaan vuoden 2016 ESR-osallistujia, koska ilmeni, että vuoden 2015 osallistujia oli liian vähän tilastollisen analyysin tekemiseksi. Rakennerahasto-ohjelmat kaudelle 2014–2020 hyväksyttiin EU:n komissiossa vasta loppuvuodesta 2014, ja niiden toteutus käynnistyi hitaasti. Aiemmillä rakennerahastojen ohjelmakausilla ei vastavia ESR-osallistujatietoja ole, koska EU edellytti ESR-henkilörekisterin luomista ensimmäisen kerran vasta kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020.

Koska tuoreimmat käytävissä olevat tiedot ovat vuodelta 2017, kyse on melko lyhyen ajan seurannasta – viimeisin tieto on kerätty noin vuosi osallistumisen jälkeen. Tosin on huomattava, että virallisessa EU:n edellyttämässä ESR-tulosindikaattoriseurannassa ”pidemmän ajan” seurantatieto osallistujista kerätään vain kuusi kuukautta toimenpiteen jälkeen.³

Tässä muistiossa on kuvattu ensinnäkin sitä, millaisia ihmisiä ESR-hankkeisiin vuonna 2016 osallistui erilaisten rekistereistä saatavien taustatietojen valossa. Toiseksi muistiossa on arvioitu ekonometrisillä menetelmillä osallistumisen vaikutusta henkilöiden työssäkäyntiin ja tuloihin osallistumista seuraavana vuonna eli vuonna 2017.

On kuitenkin huomattava, että koska henkilöt eivät ole päätyneet ESR-osallistujiksi satumalta, vaikutusarvioihin voi sisältyä valikoitumisharhaa. Valikoitumisharhaa on pyritty minimoimaan käyttämällä paneeliaineistoa, jonka avulla on mahdollista vakioda henkilöiden ajassa pysyvät havaitsemattomat ominaisuudet, kuten ulkonäkö, pituus ja älykkyyks. Voidaan myös argumentoida, että henkilökohtaista työmarkkinahistoriaa kuvaavat muuttujat, kuten työkokemus ja mahdolliset aiemmat työttömyys- ja toimenpidejaksot, tulevat vakioiduiksi paneelimalleilla. Nämähän eivät enää muutu ajassa, ja ne voidaan täten katsoa osaksi kiinteää vaikutusta eli henkilön havaitsemattomia ominaisuuksia.

Useamman vuoden paneeliaineistolla voidaan vakioda myös ajassa trendinomaisesti muuttuvat havaitsemattomat tekijät. Tästä huolimatta on todennäköistä, että vaikutusarvioihin jää jonkin verran valikoitumisharhaa, joten arvioihin on suhtauduttava varauksella.

2 ESR-osallistujat ja verrokkit

Aineiston esikäsittelyssä ja puhdistuksessa löytyi useita henkilötunnus ja vuosi -duplikaatteja. Nämä osoittautuivat henkilöiksi, jotka olivat osallistuneet kahteen tai useampaan ESR-hankkeeseen vuoden 2016 kuluessa. Kyseiset henkilöt poistettiin aineistosta kokonaan, jotta intervention annostus oli osallistujilla sama. Aineistosta löytyi myös joitain eläkeiän saavuttaneita ESR-osallistujia. Näitä havaintoja ei kuitenkaan poistettu, sillä varsinaiset estimoinnit on rajattu henkilöihin, jotka olivat vuonna 2015 pääasiallisen toiminnan mukaan työttömiä; kyseisen ajankohdan eläkeläiset rajautuvat tällöin pois automaattisesti. Jäljempänä tarkastellaan lähemmin eläkeikäisten ESR-osallistumisia.

Ohjelman tavoitteet ja kohderyhmät

EU-lainsäädännössä Euroopan sosiaalirahaston tehtävästä on säädetty seuraavasti (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1304/2013, 2 artikla):

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 (1304/2013) johdanto-osassa tavoitteet on ilmaistu vielä ytimekkäämin: ”ESR:n olisi parannettava työllisyysmahdollisuuksia, vahvistettava sosiaalista osallisuutta, torjuttava köyhyyttä, edistettävä koulutusta, taitoja ja elinikäistä oppimista – –.” ESR:n päätavoitteet ovat täten työllisyyden ja koulutustason parantaminen sekä syrjäytymisen ehkäisy.

EU-lainsäädännössä asetetut tavoitteet näkyvät edelleen kansallisissa rakennerahasto-ohjelmissa. Suomen rakennerahasto-ohjelman 2014–2020 ESR-toimintalinjat (TL) ja toimintalinjojen erityistavoitteet ovat seuraavat:

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 sukupuolenumukaisen 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.

Ohjelma-asiakirjassa⁴ luetelluissa ESR-hankkeiden potentiaalisissa kohderyhmissä ovat mukana käytännössä kaikki ihmisryhmät paitsi eläkeläiset.

Toimintalinjan 3 kohderyhminä mainitaan mm. työttömät, työttömyysuhan alla olevat ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat nuoret ja heikossa työmarkkina-asemassa olevat (mm. ikääntyvät, pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömät, osatyökykyiset ja vammaiset henkilöt sekä maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt), kohderyhmälle palveluja tarjoavat tahot, kohderyhmän potentiaaliset työllistäjät, mikro- ja pk-yritysten henkilöstö ja johto, ml. yrittäjät, erilaisten työvoima- ja yrityspalvelujen kehittäjät ja tarjoajat sekä julkiset työorganisaatiot.

Toimintalinjalla 4 kohteena ovat opiskelijat, työntekijät (ml. yrittäjät), työttömät ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat naiset ja miehet, erilaiset koulutusorganisaatiot, opinto-ohjaajat, uraneuvojat ja muut ohjaus- ja koulutuspalveluiden asiantuntijat sekä hankkeiden toimintaan liittyvät työnantajat.

Toimintalinjan 5 puolestaan on tarkoitus kohdentua erityisesti seuraaviin ryhmiin: työttömät ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat naiset ja miehet – erityisesti nuoret, maahanmuuttajataustaiset, romanit, vammaiset henkilöt, vajaakuntoiset, pitkäaikaissairaat ja ikääntyvät, työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen tarjoajat sekä toiminnassa mukana olevat työnantajat.

Kun kohderyhmiä tarkastelee kokonaisuutena, ”työttömyys”, ”vajaakuntoisuus” ja ”uhkaava syrjäytyminen” näyttäisivät olevan sellaisia tekijöitä, jotka selvästi myötävaikuttavat siihen, pääseekö henkilö Suomen ESR-ohjelman piiriin. Tämän ennakkokäsityksen vuoksi tässä tarkastuksessa käytetty verrokkiryhmä poimittiin satunnaisotannalla TEM:n työnhakijarekisteristä.

Osallistujat vuonna 2016

Kuten edellä todettiin, aineisto on rajattu siten, että mukana ovat vain ne, jotka osallistuivat yhteen ESR-hankkeeseen ja joiden osallistumisen aloitus- ja lopetuspäivämäärät ovat vuodelta 2016. Näillä rajoituksilla otoksessa oli 18 045 osallistujaa ja 21 063 verrokkia.

Toimintalinjoittain ja erityistavoitteittain osallistujat jakautuivat taulukon 1 mukaisesti. Osallistujista hieman suurempi osuus oli naisia (56 %) kuin miehiä. Naisten ja miesten osallistumisessa eri toimintalinjoihin ei ollut merkittävää eroa. Toimintalinjan 3 hankkeisiin osallistui miehistä 46 % ja naisista 43 %. Vastaavasti toimintalinjan 4 hankkeisiin osallistui miehistä 38 % ja naisista 41 %. Toimintalinjan 5 hankkeisiin osallistui sekä miehistä että naisista 16 %.

Taulukko 1: Osallistujat toimintalinjoittain.

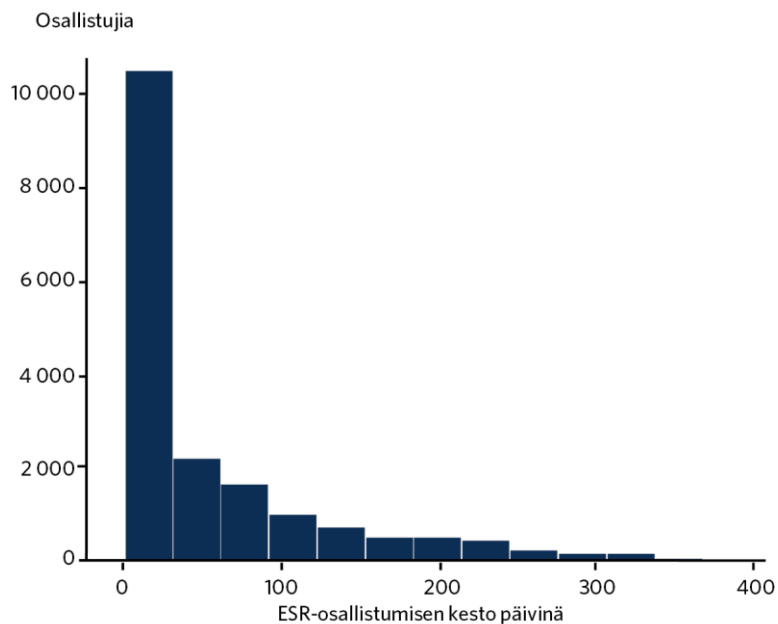
Toimintalinja ja erityistavoite	Osallistujia aineistossa
TL 3	8 031
- 6.1	5 333
- 7.1	2 581
- 8.1	117
TL 4	7 179
- 9.1	4 946
- 9.2	2 233
TL 5	2 835
- 10.1	2 835
Yhteensä	18 045

Vähiten osallistujia, vain 117, oli erityistavoitteen 8.1 hankkeissa, jotka koskivat työurien sukupuolenmukaista eriytymistä. Muiden erityistavoitteiden hankkeissa osallistujia oli tuhansia kussakin. Toimintalinjojen osallistujamäärät ovat toteutuneet suurin piirtein ESR:n rahoitusosuuksien mukaisesti: eniten osallistujia oli toimintalinjalla 3, vähiten toimintalinjalla 5.

Osallistumisen keston mukaan osallistujat on jaoteltu taulukkoon 2. Osallistumiskestojen jakauma on esitetty kuviossa 1, jossa vaaka-akseli on jaettu kuukauden mittaisiin jaksoihin.

Taulukko 2: Osallistujat osallistumisen keston mukaan.

Osallistumisen kesto	Osallistujia
1 pv	7 724
2–29 pv	2 607
30–90 pv	3 805
yli 90 pv	3 909
Yhteensä	18 045



Kuvio 1: Osallistumisjaksojen kestojaakauma. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

Yli 40 prosentilla ESR-hankeeseen osallistuminen kesti vain yhden päivän, eli aloitus- ja lopetusilmoitus oli kirjattu samalle päivämäärälle. Merkittävässä osassa osallistumisjaksoja on siis ollut kyse lyhyistä yhden päivän tilaisuuksista. Yhden päivän osallistumiset ovat käsitäneet mm. työnhakuvalmennuksia, CV:n laadintakursseja, henkilöstön osaamiskartoituksia ja nuorten Ohjaamo-käyntejä. Keskimääräinen osallistumisen kesto oli 52 päivää eli hieman alle 2 kuukautta. Pisimmät osallistumisjaksot kestivät koko vuoden.

Taulukkoon 3 on koottu Tilastokeskuksen rekistereistä poimittuja taustatietoja ESR-osallistujista ja tarkastuksessa käytetystä verokiryhmästä eriteltynä sukupuolen mukaan. Taulukon tiedot koskevat vuotta 2015 eli osallistumisvuotta edeltänyttä vuotta.

Taulukko 3: Tietoja ESR-osallistujista ja verrokeista vuodelta 2015 sukupuolen mukaan eriteltyinä.

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
Siviilisäätty:				
naimaton	67 %	56 %	59 %	42 %
avioliitossa tai rek. paris.	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. Otokoko on iän keskiarvolaskelmista. Prosentit on pyöristetty eivätkä ne välttämättä summaudu tasan sataan prosenttiin.

Taulukosta 3 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). Työttömiä osallistujista oli vain joka viides, kun katsotaan molempia sukupuolia yhteensä. 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.

Verrokkiryhmästä 1 % luokittui Tilastokeskuksessa työllisiksi ja 1 % ryhmään muut työvoiman ulkopuolella olevat. Eri rekisterien tiedoissa näyttäisi siis olevan hieman epäjohtomukaisuutta. Luultavasti osa työnhakijoista, joiden työnhaku oli päättynyt, ei ollut huomannut tai muistanut ilmoittaa työnhaun päättymisestä TE-toimistoon.

Kun vertaa ESR-osallistujien profiilia EU-asetuksessa säädettyihin tavoitteisiin ja kansallisen rakennerahasto-ohjelman tavoitteisiin, merkillepantavaa on se, että osallistujat vaikuttaisivat olevan verrokkiryhmää *paremmassa* asemassa koulutuksen, työssäkäynnin ja tulojen suhteen. Tavoitteiden perusteella voisi päätellä, että tilanne olisi nimenomaan *päinvastoin*. Voisi odottaa, että osallistujat olisivat keskimääräistä työtöntä heikommassa tilanteessa, vajaakuntoisia ja jo ehkä osittain syrjäytyneitä. Suurin osa oli kuitenkin työssäkäyviä tai opiskelijoita. Satunnaisesti valitulla työttömien verrokkijoukolla oli edellisvuonna keskimäärin noin kahdeksan työttömyyskuukautta, kun osallistujilla työttömyyskuukausia oli vain noin kaksi.

Myös eläkeikäisiä on rekrytoitu ESR-hankkeiden osallistujiksi. Vuoden 2016 osallistujista lähes 300 oli täyttänyt 65 vuotta; vanhin oli 90-vuotias. Suurimmalla osalla heistä osallistumisen kesto oli vain yksi päivä, mutta joukossa oli myös useita kymmeniä eläkeikäisiä, joilla osallistuminen kesti yli kolme kuukautta. Tässä käytetään termiä eläkeikäiset, sillä pääasialliselta toiminnaltaan ”eläkeläisiksi” luokiteltuja osallistujista oli yli 500, mutta heistä osa oli hyvinkin nuoria, vain 20–30-vuotiaita (eläkeläisten keski-ikä oli 54 vuotta).

EU-asetuksessa 1304/2013 ei sinänsä ole kielletty eläkeikäisten osallistumista ESR-hankkeisiin, sillä 3. artiklassa mainitaan yhtenä prioriteettina ”aktiivisena ja terveenä ikääntyminen”. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin 65–90 vuotta täyttäneiden kurssitus palvelee ohjelman alkuperäisiä työllisyystavoitteita.

3 Vaikutus seuraavan vuoden työllisyyteen ja tuloihin

Edellä jo todettiin, että tämäntyyppisen toimenpiteen kausaalivaikutusten arviointi ei ole yksinkertainen tehtävä. Pääongelma on se, että hankkeisiin osallistuminen ei ole tapahtunut sattumanvaraisesti, vaan osallistujat ovat joko osallistuneet hankkeisiin vapaaehtoisesti tai valikoituneet osallistujiksi muilla tavoin. Osa ESR-hankkeista on järjestetty yhteistyössä TE-palvelujen kanssa ns. rinnakkaishankkeina, jolloin osallistujat ovat voineet olla TE-toimiston asiantuntijoiden valikoimia. Valikoituminen aiheuttaa vaikutusestimaatteihin harhaa: jos osallistujat ovat olleet esimerkiksi keskimääräistä työtöntä aktiivisempia ihmisiä, osallistumisindikaattori mittaaakin lähinnä henkilön aktiivisuutta. Toimenpiteen ”puhtaan vaikutuksen” erottaminen on tällöin likipitään mahdotonta.

Tässä käytetyllä paneeliaineistolla voidaan vakiodia ajassa pysyvät havaitsemattomat ominaisuudet, kuten synnynnäinen älykkyys ja kyvykkyys, ulkonäkö, pituus, ihonväri tai muut vastaavat ominaisuudet. Osa havaitsemattomista tekijöistä jää kuitenkin virhetermiin. Näitä ovat esimerkiksi ajassa enemmän tai vähemmän sattumanvaraisesti muuttuvat tekijät, kuten henkilön motivoituneisuus, aktiivisuus ja terveys. Tämän vuoksi tuloksiin on suhtauduttava varauksella.

Kuten edellisessä luvussa kävi ilmi, vuoden 2016 ESR-osallistujat ovat olleet pääosin työssäkäyviä ihmisiä ja opiskelijoita – vain joka viides oli työtön edellisvuoden lopussa. Osallistujat erosivat monilla muillakin tavoilla tarkastuksessa käytetyistä verrokeista. Täten osallistujaryhmää kokonaisuutena ei ole järkevää verrata verrokkiryhmään; ryhmät ovat aivan liian erilaisia. Muutoinkaan ei liene perusteltua mitata jonkin toimenpiteen vaikutusta sellaisen henkilön työllisyyteen, joka on jo työssäkäyvä.

Tarkastuksen alkuperäisenä ideana oli valita jonkin tietyn ajankohdan työttömiä työnhakijoita, joista osa osallistui seuraavana vuonna ESR-hankkeeseen ja osa ei, ja katsoa, miten osallistuminen vaikutti henkilöiden seuraavan vuoden tilanteeseen. Aineistoa oli täten rajattava ESR-osallistujien osalta siten, että mukaan otetaan vain ne, jotka olivat työttömiä 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 henkilöä ESR-osallistujiksi ja 13 431 verrokkia, joista kaikista on havaintoja kuuden vuoden ajalta, 2012–2017. Tilastollisessa mielessä otoskoot ovat riittäviä.

On huomattava, että suurin osa vuoden 2015 lopun työttömistä ESR-osallistujista osallistui myös johonkin muuhun aktiivitoimeen vuonna 2016 tai 2017. Sitä vastoin verrokeista suurin osa ei osallistunut muihin aktiivitoimiin 2016 tai 2017. Tämä voi indikoida sitä, että osallistujat ovat olleet keskimääräistä aktiivisempia muutenkin.⁵

Edellä kuvatun mukaisesti rajatun osallistuja- ja verrokkiryhmän taustatiedot vuodelta 2015 on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4: Tietoja ESR-osallistujista ja verrokeista vuodelta 2015, rajattu otos.

Muuttuja	ESR-osallistujat	Verrokit
N	996	13 431
Ikä	36	43
Sukupuoli:		
mies	53 %	56 %
nainen	47 %	44 %
Siviilisäätö:		
naimaton	60 %	49 %
avioliitossa tai rek. paris.	29 %	34 %
eronnut	10 %	16 %
leski	1 %	1 %
Koulutus:		
peruskoulu (tai ei tietoa)	16 %	24 %
keskiaste	48 %	52 %
erikoisammattitutkinto	1 %	0 %
alin korkea-aste	6 %	7 %
alempi korkeakouluaste	14 %	9 %
ylempi korkeakouluaste	14 %	7 %
tutkijakoulutus	1 %	1 %
Työssäkäynti ja tulot (keskiarvoja):		
yhteenlasketut työpäivät	126	103
yhteenlasketut työttömyyspäivät	216	252
valtionveronalaiset tulot, euroa	17 906	18 197
saadut tulonsiirrot, euroa	9 948	11 339

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

Rajatun otoksen osallistuja- ja vertailuryhmät ovat hieman enemmän toistensa kaltaisia kuin aiemmassa koko otoksen vertailussa (taulukko 3). Sukupuolijakauma on tasaisempi. Mutta eroja on yhä ikä- ja koulutusrakenteessa: osallistujat ovat jonkin verran nuorempia ja pidemmälle koulutettuja. Työ- ja työttömyyspäivien määrissä ja bruttotuloissa ei ole kuitenkaan yhtä isoja eroja kuin aiemmassa vertailussa.

Aineiston tilastollisissa analyysissä käytetään kiinteiden vaikutusten regressiomallia, joka voidaan kirjoittaa muodossa:

$$y_{it} = \alpha + X_{it}\beta + \delta esrosall_{it-1} + \nu_i + \varepsilon_{it}.$$

Osallistumisen indikaattori *esrosall* saa arvon 1, jos henkilö oli osallistujana vuonna 2016, ja arvon 0 muissa tapauksissa. Indikaattori viivästetään yhdellä vuodella eli vaikutusta katsotaan vuonna 2017. Termi ν_i kuvaa kiinteää vaikutusta eli ajassa pysyviä havaitsemattomia tekijöitä ja X havaittuja selittäjiä, joissa on oltava ajallista vaihtelua. Vastemuuttujia ovat vuoden yhteenlasketut työssäkäyntipäivät, työttömyyspäivät, valtionveronalaiset tulot ja saadut tulonsiirrot.

Kausaalivaikutusten identifioinnin välttämättömänä edellytyksenä ennen–jälkeen-vertailuasetelmassa on se, että vertailtavien ryhmien kehitys ennen toimenpidettä on riittävän samankaltaista. Tätä kutsutaan ns. yhdensuuntaisen trendin oletukseksi. Tätä voidaan arvioida aikasarjoista silmämääräisesti tai estimoimalla sama yhtälö toimenpidettä edeltäneelle ajanjaksolle eli tutkimalla pseudotoimenpidettä, jota todellisuudessa ei tapahtunut. Jos osallistumisindikaattori saa tällöin merkitsevän kertoimen, ryhmien kehitys poikkesi jo ennen toimenpidettä, ts. trendit menivät eri suuntiin.

Yhdensuuntaiset trendit ennen toimenpidettä eivät vielä ole riittävä edellytys kausaalivaikutusten identifiointiin. Lisäksi olisi varmistuttava siitä, että vaikutus ei johdu jostain muusta tekijästä, jossa tapahtui muutoksia sattumalta samaan aikaan kuin toimenpide järjestettiin. Käytännössä tämä tapahtuu testaamalla ja poissulkemalla muut mahdolliset tekijät.

Paneeliaineistolla on myös mahdollista vakioida erisuuntaiset trendit. Tämä tapahtuu siten, että muuttujista otetaan ensin differenssit, jolloin ajassa pysyvät havaitsemattomat tekijät vakioituvat implisiittisesti. Tämän jälkeen differensseihin sovitetaan kiinteiden vaikutusten malli. Termi ν_i vakioi nyt yksikkökohtaisen trendin eli ajassa vakioisesti muuttuvat havaitsemattomat tekijät.⁶ Vaikutusarviota ei voida tässä tilanteessa pitää yhtä luotettavaa kuin yhdensuuntaisten trendien tapauksessa, koska vertailtavien ryhmien samankaltaisuus saadaan aikaan vain laskennallisesti.

Työssäkäyntipäivät

Edellä määritellyillä rajauksilla valitun osallistujaryhmän (N = 996) ja verrokkiryhmän (N = 13 431) keskimääräiset yhteenlasketut työssäkäyntipäivät vuotta kohti on esitetty kuviossa 2.



Kuvio 2: Keskimääräiset työssäkäyntipäivät vuoden 2016 ESR-osallistujilla ja verrokeilla vuosina 2012–2017. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

ESR-osallistuminen tapahtui vuonna 2016. Tätä edeltäneellä ajanjaksolla osallistujien ja verrokkien työpäivät eivät kehittyneet yhdensuuntaisesti. Verrokeilla laskeva trendi oli selvästi jyrkempi. Kehityksen taustalla on luonnollisesti koko kansantaloutta kyseisinä vuosina kohdannut laskusuhdanne, jonka seurauksena bruttokansantuote asukasta kohti ei kasvanut lainkaan vuosina 2011–2015 vaan pikemminkin supistui.

Taulukossa 5 esitetään tulokset työpäivien määrää selittävistä kiinteiden vaikutusten malleista. Muina selittävinä tekijöinä ovat vuosi-indikaattorit ja koulutusasteindikaattorit (perusaste, keskiaste jne.). Ajassa pysyviä tekijöitä (sukupuoli ym.) ei voi käyttää selittäjinä, sillä niitä ei voi erottaa kiinteästä vaikutuksesta. Ikä on vuosimuuttujien lineaarikombinaatio, joten sitäkään ei voi käyttää selittäjänä.

Sarake 1 käsittää koko otoksen. Sarake 2 kuvaa ajanjaksoa 2012–15 ja vuoden 2014 pseudotoimenpidettä, johon ”osallistuneet” ovat samoja henkilöitä kuin todellisuudessa vuonna 2016 osallistuneet. Todellisuudessa mitään toimenpidettä ei siis ollut. Tällä mallilla ainoastaan testataan yhdensuuntaista trendiä. Sarake 3 on erisuuntaiset trendit huomioivana ns. satunnaistrendin malli. Otokoko vaihtelee käytetyn ajanjakson mukaan.

Taulukko 5: ESR-osallistumisen vaikutus seuraavan vuoden työpäiviin.

	1) Kiinteät vaikutukset, ESR-osallistuminen 2016	2) Kiinteät vaikutukset, pseudo-osallistuminen 2014	3) Differenssit ja kiinteät vaikutukset, ESR-osallistuminen 2016
Tarkasteluajanjakso	2012–2017	2012–2015	2013–2017
Selittäjät:			
Esrosall _{t-1}	31,39*** (4,16)	16,91*** (4,14)	-4,33 (4,15)
Vuosi-indikaattorit	kyllä	kyllä	kyllä
Koulutusasteindikaattorit	kyllä	kyllä	ei
Vakio	75,62*** (2,47)	103,64*** (2,36)	-16,93*** (0,88)
N	86 562	57 708	72 135
R ²	0,10	0,10	0,03

Klusteroidut keskivirheet suluisissa. *** $p \leq 0,001$; ** $p \leq 0,01$; * $p \leq 0,05$.

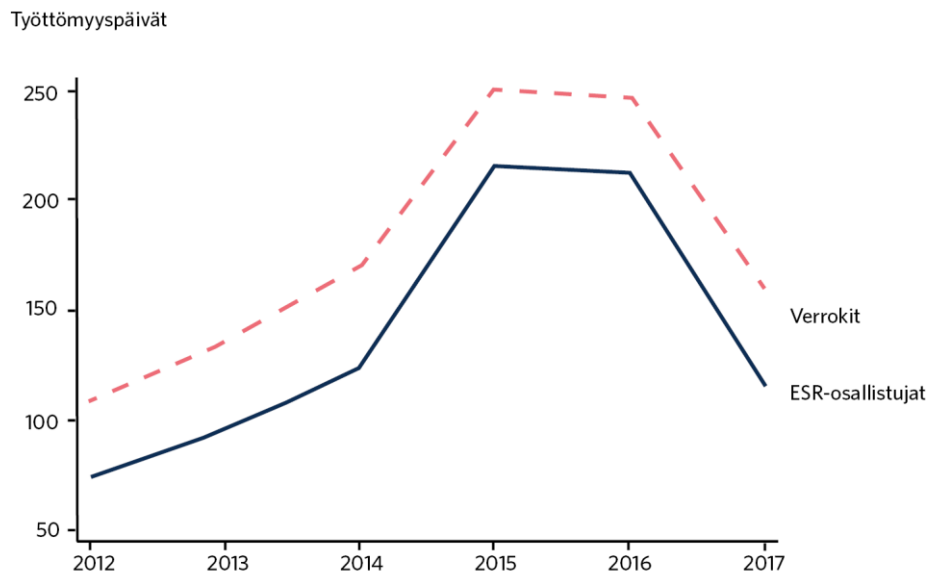
Sarakkeen 1 mukaan ESR-osallistuminen näyttäisi lisänneen työpäivien määrää seuraavana vuonna yli 30 päivällä. Tämä ei kuitenkaan voi pitää paikkaansa, koska samoilla henkilöillä vuoden 2014 ”ESR-osallistuminen” (jota ei todellisuudessa tapahtunut) tuotti sekin vajaat 20 lisätyöpäivää. Ryhmät eivät siis ole vertailukelpoisia ennen–jälkeen-tarkastelussa. Sama käy ilmi kuviosta 1 silmämääräisestikin.

Erisuuntaiset trendit huomioiva satunnaistrendin malli (sarake 3) tuottaakin varsin erilaisia tuloksia. Osallistumisindikaattorin kerroin on negatiivinen ja tilastollisesti merkitykseltön. Tähän yhtälöön ei sisällytetä koulutusasteindikaattoreita, sillä järjestysasteikollisen muuttujan differensseillä ei ole luontevaa tulkintaa.

Analyyssissä tehtiin myös eräitä herkkyystarkasteluja. Ensiksi taulukon 5 yhtälöt estimoitiin ilman yhden päivän ESR-osallistumisia. Tällöin osallistujaryhmään kuuluu 652 henkeä. Tulokset olivat kuitenkin hyvin samankaltaisia kuin taulukossa 5. Toiseksi kokeiltiin estimoida yhtälöt erikseen miehille ja naisille: näissäkään tapauksissa ryhmät eivät ole vertailukelpoisia eli trendit poikkisivat jo ennen toimenpidettä.⁷

Työttömyyspäivät

Tarkastellaan seuraavaksi yhteenlaskettuja työttömyyspäiviä vuotta kohti. Aikasarjat keskiarvoista on esitetty kuviossa 3.



Kuvio 3: Keskimääräiset työttömyyspäivät ESR-osallistujilla ja verrokeilla vuosina 2012–2017. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

Työttömyyspäivien aikasarjat ovat selvästi enemmän samansuuntaisesti liikkuvia kuin työssäkäyntipäivät. Toimenpiteen jälkeenkään eli vuonna 2017 ei ole silmämääräisesti nähtävissä suurta eroa osallistujien ja verrokkien välillä. Regressioiden kerroinestimaatit on esitetty taulukossa 6.

Taulukko 6: ESR-osallistumisen vaikutus seuraavan vuoden työttömyyspäiviin.

	1) Kiinteät vaikutukset, ESR-osallistuminen 2016	2) Kiinteät vaikutukset, pseudo-osallistuminen 2014	3) Differenssit ja kiinteät vaikutukset, ESR-osallistuminen 2016
Tarkasteluajanjakso	2012–2017	2012–2015	2013–2017
Selittäjät:			
Esrosall _{t-1}	-8,93* (4,12)	3,26 (3,80)	-10,23* (4,79)
Vuosi-indikaattorit	kyllä	kyllä	kyllä
Koulutusasteindikaattorit	kyllä	kyllä	ei
Vakio	70,00*** (1,91)	85,75*** (1,80)	26,24*** (0,88)
N	86 562	57 708	72 135
R ²	0,23	0,31	0,18

Klusteroidut keskivirheet suluisia. *** p ≤ 0.001; ** p ≤ 0,01; * p ≤ 0,05.

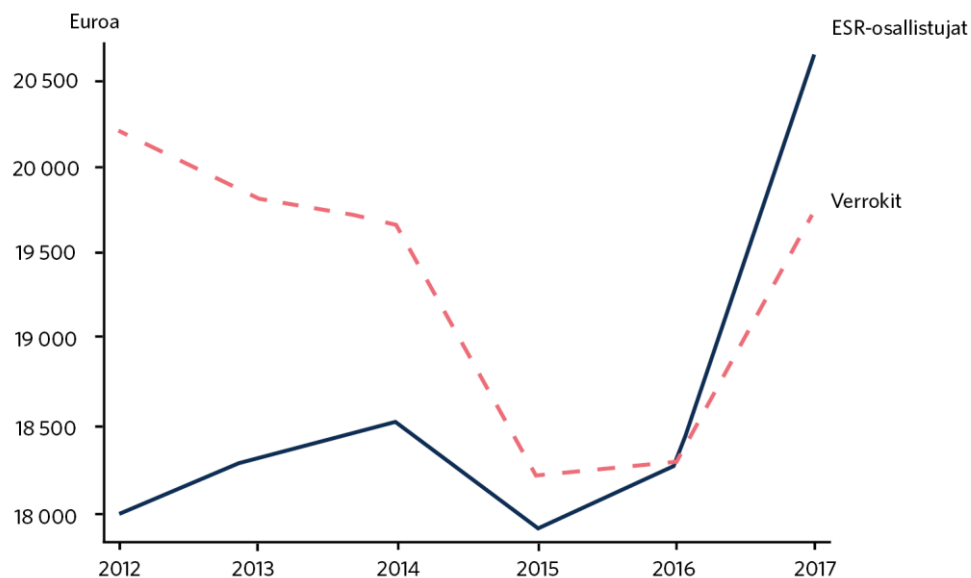
Taulukossa 6 sarakkeen 2 testi tuottaa merkityksettömän kertoimen, mikä voidaan tulkita siten, että trendit olivat yhdensuuntaisia ennen toimenpidettä. Ryhmät ovat täten vertailukelpoisia. Sarakkeiden 1 ja 3 tulokset ovat samankaltaisia: ESR-hankeeseen osallistuminen 2016 on vähentänyt yhteenlaskettuja työttömyyspäiviä seuraavana vuonna noin 9–10 päivällä. Kertoimet ovat tilastollisesti merkitseviä viiden prosentin riskitasolla.

Herkkyystarkasteluissa yhden päivän osallistumisten poisrajaus ei muuta taulukossa 6 esitettyjä tuloksia olennaisesti; kerroin on tässä tapauksessa hieman suurempi eli -13,7 ($p = 0,009$). Yhtälöiden estimointi erikseen miehille ja naisille paljastaa eroja. ESR-osallistuminen näyttäisi vähentäneen nimenomaan naisten yhteenlaskettuja työttömyyspäiviä (kerroin on -16,9, $p = 0,005$). Miesten työttömyyspäivissä ESR-osallistumisella ei havaita tilastollisesti merkitsevää vaikutusta.

Koska ihminen voi olla monessa muussakin tilassa kuin ”työllinen” tai ”työtön” (esimerkiksi opiskelija tai hoitovapaalla), tuloksissa ei välttämättä ole ristiriitaa edellisen kohdan työssäkäyntipäiviä koskevan arvion kanssa.

Valtionveronalaiset tulot

Valtionveronalaisia tuloja ovat lähes kaikki tulot: palkkatulot, yrittäjätulot, eläketulot, työttömyyspäivärahat ym. Osa sosiaalietuuksista on kuitenkin verottomia, kuten asumistuki, toimeentulotuki ja lapsilisät. Aikasarjat tulokeskiarvoista osallistuja- ja verrokkiryhmissä on esitetty kuviossa 4.



Kuvio 4: Keskimääräiset bruttotulot ESR-osallistujilla ja verrokeilla vuosina 2012–2017. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

Kuviosta 4 nähdään silmämääräisestikin, että ryhmien tulokehitys ei ollut vertailukelpoista ennen vuotta 2016 eli ESR-osallistumista. Verrokeilla keskitulot laskivat, mutta osallistujilla tulot pysyivät suurin piirtein samalla tasolla. Koska tulomuuttujat ovat lähes aina oikealle vinoja, tavallinen menettely on käyttää analyyseissä tulojen logaritmuunnosta, joka normalisoi tulojakaumaa. Tässä tuloista on otettu luonnollinen logaritmi siten, että kaikkiin tuloihin on ensin lisätty yksi euro. Tuloja ei ole tässä muunnettu kiinteähintaisiksi (reaalisiksi), sillä paneelimalleissa vuosi-indikaattorit ajavat saman asian. Tuloregressioiden kerroinestimaatit on esitetty taulukossa 7.

Taulukko 7: ESR-osallistumisen vaikutus seuraavan vuoden valtionveronalaisiin tuloihin.

	1) Kiinteät vaikutukset, ESR-osallistuminen 2016	2) Kiinteät vaikutukset, pseudo-osallistuminen 2014	3) Differenssit ja kiinteät vaikutukset, ESR-osallistuminen 2016
Tarkasteluajanjakso	2012–2017	2012–2015	2013–2017
Selittäjät:			
Esrosall _{t-1}	0,056 (0,039)	0,035 (0,038)	-0,052 (0,037)
Vuosi-indikaattorit	kyllä	kyllä	kyllä
Koulutusasteindikaattorit	kyllä	kyllä	ei
Vakio	8,343*** (0,032)	8,606*** (0,031)	0,104*** (0,010)
N	83 748	55 737	69 012
R ²	0,05	0,03	0,00

Klusteroidut keskivirheet suluissa. *** $p \leq 0,001$; ** $p \leq 0,01$; * $p \leq 0,05$.

Tulojen osalta yhdensuuntaisen trendin oletusta ei voida hylätä, sillä pseudo-osallistumisen kerroin ei poikkea nolasta tilastollisesti merkitsevästi (taulukko 7, sarake 2). Ryhmät ovat täten vertailukelpoisia, kun katsotaan tulojen logaritmuunnoksia. Tilastollisesti merkitsevää vaikutusta seuraavan vuoden tuloissa ei kuitenkaan havaita (sarake 1). Tulos on sama myös erisuuntaiset trendit huomioivassa yhtälössä (sarake 3).

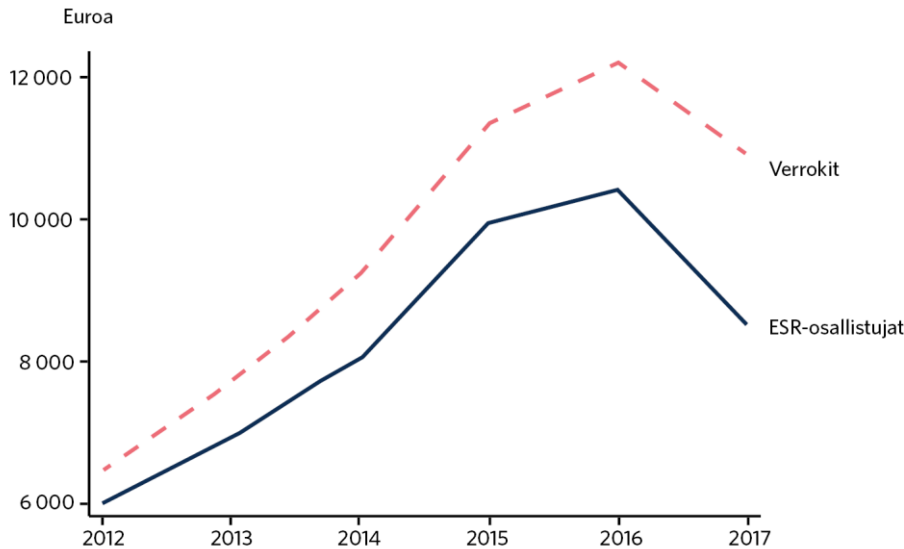
Herkkyystarkasteluissa yhden päivän osallistumisten poisrajaus ei muuta edellä esitettyjä tuloksia, ESR-osallistumisen kerroin on hieman suurempi mutta ei siltikään merkitsevä 5 prosentin riskitasolla. Tulokset ovat samankaltaisia myös yhtälöissä miehille ja naisille erikseen.

Vertailun vuoksi tuloja selittävät yhtälöt estimoitiiin myös ilman logaritmuunnoksia. Tällöin tulos on se, mikä on nähtävissä jo kuviossa 4: ryhmät eivät ole vertailukelpoisia eli tulokehityksessä ei ollut yhdensuuntaista trendiä ennen toimenpidettä.

Saadut tulonsiirrot

Henkilön saamat tulonsiirrot koostuvat mm. saaduista työttömyyspäivärahoista, asumistuesta, toimeentulotuesta, eläkkeistä ja sairauspäivärahoista – olivat ne sitten verollisia tai verottomia. Saatujen tulonsiirtojen keskiarvojen aikasarjat ryhmittäin vuosilta 2012–2017 on esitetty kuviossa 5.

Osallistuja- ja verrokkiryhmien trendit ovat olleet samankaltaisia, mutta nähtävissä on myös jonkinlaisia eroja kasvunopeudessa. Kansantalouden kasvun piristymisen näkyy siinä, että saadut tulonsiirrot vähenevät selvästi jakson lopussa, molemmilla ryhmillä. Suhdannekäännä näkyy selvästi myös muiden vastemuuttajien aikasarjoissa.



Kuvio 5: Keskimääräiset saadut tulonsiirrot ESR-osallistujilla ja verrokeilla vuosina 2012–2017. Lähde: VTV:n omat laskelmat.

Aineistossa on tuhansia henkilöitä, joilla saadut tulonsiirrot olivat vuodessa suuremmat kuin valtionveronalaiset tulot. Tämä johtuu nimenomaan siitä, että osa tulonsiirroista on verottomia, kuten asumistuki ja toimeentulotuki. Kuten edellä, tulonsiirtosummista (+ 1 euro) on ensin otettu luonnollinen logaritmi. Tulonsiirtoja käsittelevät mallit on raportoitu taulukossa 8.

Taulukko 8: ESR-osallistumisen vaikutus seuraavan vuoden saatuihin tulonsiirtoihin.

	1) Kiinteät vaikutukset, ESR-osallistuminen 2016	2) Kiinteät vaikutukset, pseudo-osallistuminen 2014	3) Differenssit ja kiinteät vaikutukset, ESR-osallistuminen 2016
Tarkasteluajanjakso	2012–2017	2012–2015	2013–2017
Selittäjät:			
Esosall _{t-1}	-0,431*** (0,100)	-0,328*** (0,092)	-0,331*** (0,102)
Vuosi-indikaattorit	kyllä	kyllä	kyllä
Koulutusasteindikaattorit	kyllä	kyllä	ei
Vakio	6,007*** (0,063)	5,892*** (0,061)	0,648*** (0,023)
N	85 312	56 968	70 679
R ²	0,15	0,16	0,06

Klusteroidut keskivirheet suluisia. *** $p \leq 0,001$; ** $p \leq 0,01$; * $p \leq 0,05$.

Yhdensuuntaisen trendin testauksen perusteella ryhmät eivät ole tässä tapauksessa vertailukelpoisia, sillä pseudo-osallistumisenkin kerroin on tilastollisesti merkitsevä (sarake 2). Sarakkeen 1 tilastollisesti merkitsevää osallistumisindikaattorin kerrointa ei täten voida pitää luotettavana vaikutusestimaattina. Toisaalta jos erisuuntaiset trendit vakioidaan (sarake 3), osallistumisen kerroin on silti tilastollisesti merkitsevä ja negatiivinen. Toisin sanoen ESR-osallistuminen vaikuttaisi vähentäneen seuraavan vuoden saatuja tulonsiirtoja. Arvio on kuitenkin jossain määrin epäluotettavampi kuin yhdensuuntaisen trendin perusteella tehty vaikutusarvio.

Tulonsiirtojen herkkyytarkastelussa yhden päivän osallistumisten poisrajaaminen ei muuta edellä esitettyä olennaisesti. Kun yhtälöt estimoidaan erikseen miehille ja naisille, havaitaan, että erisuuntaiset trendit vakioimalla saatu tulos painottuu nimenomaan miehiin (miehillä ESR-osallistumisen kerroin on -0,53 ja $p = 0,001$). Naisilla kerroin ei ole tilastollisesti merkitsevää.

Se, että tulonsiirrot vähenivät osallistujilla enemmän kuin verrokeilla, ei voine johtua lisääntyneestä työssäkäynnistä, koska työpäivien määrän muutoksissa eroja ei voitu todeta. Onkin mahdollista, että tulonsiirtojen tyyppi ja sitä myötä suuruus on voinut muuttua jommallakummalla ryhmällä. Esimerkiksi vuoden 2017 lopussa verrokeista oli pääasialliselta toiminnaltaan eläkeläisiä suhteellisesti suurempi osuus kuin ESR-osallistujista. Vanhuuseläke on tavallisesti suurempi kuin työmarkkinatuki, sillä useimmat ovat olleet töissä jossain vaiheessa ja samalla kartuttaneet eläkettä. Toisaalta muutokset pääasiallisessa etuudessa aiheuttavat yleensä muutoksia myös muissa etuuksissa, kuten asumistuessa.

Vertailun vuoksi kaikki edellä mainitut yhtälöt (taulukot 5–8) estimoitiin myös siten, että aineistosta rajattiin kokonaan pois ne henkilöt, jotka olivat siirtyneet eläkkeelle vuoden 2017 lopussa. Tulokset eivät olennaisesti muuttuneet.⁸

Koska kaikki tulonsiirrot eivät ole veronalaisia, tulos ei sinänsä ole ristiriidassa valtionveronalaisia tuloja koskevan arvion kanssa. Taustalla voi olla esimerkiksi se, että ESR-osallistujista oli vuoden 2017 lopussa pääasialliselta toiminnaltaan opiskelijoita suhteellisesti suurempi osuus kuin verrokeista (osallistujista 15 %, verrokeista 6 %). 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.

Kaiken kaikkiaan ryhmien vertailtavuus on vaikuttavuusarvioinnin kannalta varsin huono ja seuranta-aika on melko lyhyt, vain yhden vuoden mittainen. Tässä käytetyn aineiston perusteella ei voidakaan tehdä päätelmiä ESR-osallistumisen vaikutuksista henkilöiden myöhempään työmarkkina-asemaan. Vaikutusarviointiin on paremmat mahdollisuudet muutama vuoden päästä, mutta tällöin tulee huolehtia siitä, että vertailuryhmä saadaan paremmin osallistujaryhmää vastaavaksi.

4 Yhteenveto

Muistiossa on tarkasteltu vuoden 2016 ESR-osallistujien piirteitä Tilastokeskuksen rekisteritietojen valossa. Lisäksi on yritetty arvioida karkealla tasolla osallistumisen vaikutusta henkilön seuraavan vuoden työllisyyteen ja tuloihin. Osallistujalla tarkoitetaan henkilöä, joka on kuulunut ESR-hankkeen kohderyhmään ja joka on hyötynyt hankkeesta, mutta jonka palkkaa ei ole maksettu hankerahoituksella.

Aineiston perusteella vuoden 2016 ESR-osallistujat olivat monin tavoin paremmassa asemassa kuin verrokkiryhmään kuuluvat, jotka poimittiin satunnaisesti vuoden 2015 lopun työttömistä työnhakijoista. Suurin osa ESR-osallistujista oli osallistumista edeltävän vuoden lopussa työllisiä tai opiskelijoita, ja työttömänä heistä oli vain joka viides. Osallistujat olivat keskimäärin lähes 10 vuotta nuorempia ja myös koulutetumpia kuin vertailuryhmään kuuluneet henkilöt. Koska osallistujat kävivät töissä yleisemmin kuin verrokkit, heidän keskitulonsa olivat suuremmat ja saamansa tulonsiirrot pienemmät kuin verrokeilla.

ESR-hankkeisiin osallistumisjaksot olivat keskimäärin vajaan kahden kuukauden pituisia. Iso osa hankkeista – yli 40 % – oli vain yhden päivän mittaisia kursseja.

Vuoden 2016 ESR-osallistujien toteutunut profiili ei vastaa ohjelma-asiakirjan ja siinä mainittujen erityistavoitteiden antamaa käsitystä ESR-toimenpiteiden kohderyhmistä. Ohjelma-asiakirjan tavoitteiden perusteella voisi olettaa, että osallistujat olisivat keskimääräistä työtöntä heikommassa asemassa ja syrjäytymisvaarassa.

Vaikutusarviointi tehtiin käyttämällä tarkastuksessa muodostettua paneeliaineistoa ja tavanomaisia paneeliekonometrian menetelmiä. On huomattava, että vaikka paneelimenetelmillä on mahdollista vakioida eräitä henkilöiden havaitsemattomiakin tekijöitä, arvioihin jää todennäköisesti jonkin verran valikoitumisharhaa. Arvioinnin toinen puute on se, että seurantajakso on vain yhden vuoden mittainen, eli vuoden 2016 ESR-osallistumisen vaikutusta katsotaan vuodelta 2017.

Vaikutusarviointi on rajattu vain niihin ESR-osallistujiin, jotka olivat työttömiä työnhakijoita vuoden 2015 lopussa. Niin ikään osallistujista ja verrokeista on rajattu pois ne, jotka olivat muissa aktiivitoimissa vuosina 2016 tai 2017.

ESR-osallistumisella ei havaittu olevan vaikutusta seuraavan vuoden yhteenlaskettuihin työssäkäyntipäiviin tai valtionveronalaisiin tuloihin. Työssäkäynnin osalta osallistuja- ja verrokkiryhmät eivät ole varsinaisesti edes vertailukelpoisia, sillä ryhmien työpäivien aikasarjat kehittivät keskenään eri tavalla jo ennen toimenpidettä. Vaikutusarvio tehtiin vakioimalla erisuuntaiset trendit.

Vuonna 2017 naisten työttömyyspäivät ja miesten saadut tulonsiirrot vähenivät ESR-osallistujilla enemmän kuin verrokeilla. Tulonsiirtojen osalta arvio perustuu erisuuntaisten trendien vakiointiin, sillä myös tulonsiirtojen kehitys oli ryhmissä erilaista jo ennen toimenpidettä.

Koska seuranta-aika oli verrattain lyhyt eivätkä ryhmät olleet kaikilta osin vertailukelpoisia, tulosten perusteella ei voida kuitenkaan tehdä päätelmiä ESR-hankkeiden vaikutuksista osallistujien työllisyyteen ja toimeentuloon. Hankkeiden kohdentumista koskevissa havainnoissa sitä vastoin tulkinnanvaraa ei juuri ole: vaikuttaa siltä, että ESR-hankkeet ovat pääosin kohdistuneet muihin kohderyhmiin kuin ohjelma-asiakirjassa kaavailtuihin syrjäytymisvaarassa oleviin työttömiin.

Loppuviitteet

¹ Rajaus oli tehtävä intervention määrittelemiseksi.

² Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston tiedot valmistuvat 14–22 kuukautta viiteajankohdan jälkeen, viimeisimpinä tulotiedot. Ks. <https://www.stat.fi/meta/til/tyokay.html>.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1304/2013.

⁴ Ks. CCI 2014 FI 116M2OP001, Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 – Suomen rakennerahasto-ohjelma.

⁵ Työttömyysturvan aktiivimalli tuli voimaan vasta vuonna 2018.

⁶ Ks. esim. Wooldridge J. M. (2010): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, 2nd edition, MIT Press. Ch. 11.

⁷ Herkkystarkastelujen tulosteet ovat saatavissa tarkastusvirastosta.

⁸ Tulosteet ovat saatavissa tarkastusvirastosta.