Aktiivisten työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

14.10.2021

Tarkastusvaliokunnan kokous

Tutkijat

- Pellervon taloustutkimus PTT
  - Henna Busk (tutkimuksen johtaja)
  - Juho Alasalmi
  - Veera Holappa

- Owal Group Oy
  - Olli Oosi
  - Mikko Wennberg

Tutkimuksen tavoite ja sisältö

- Tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva aktiivisten työvoimapalveluiden kustannuksista sekä suhteuttaa työvoimapalveluiden kustannukset niiden hyötyihin eli vaikuttavuuteen.
- Tutkimuksen lähtökohtana on rekisteriaineistoihin perustuva tilastoanalyysi. Työvoimapalveluiden vaikuttavuutta mitataan vaikutuksilla työllisyyteen ja tuloihin.
- Muiden kuin työllisyys- tai tulovaikutusten mittaaminen rekisteriaineistosta ja arvottaminen on ongelmallista. Työvoimapalveluiden lopputulemat, jotka eivät suoraan vaikuta työllisyyteen tai tuloihin rajataan tämän tutkimuksen tilastoanalyysin ulkopuolelle.
- Kirjallisuuskatsauksen ja tiedonkeruun avulla pyrimme kuitenkin muodostamaan kuvaa työvoimapalvelujen muista kuin työllisyys- tai tulovaikutuksista, eli ns. ”pehmeistä” vaikutuksista.

- Kustannus-hyötyanalyysin onnistumiseksi valitsemme arvioitavat työvoimapalvelut saatavilla olevan kustannusaineiston mukaisesti.
- Kustannusvaikuttavuutta arvioimme neljää eri työvoimapalvelujen palvelukokonaisuutta käyttäen, perustuen Euroopan komission aineiston luokitukseen:
  - Koulutukset ja kokeilut (työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus työttömille, oma-ehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, työkokeilu, koulutuskokeilu, rekrytointikokeilu)
  - Työllistäminen yksityiselle sektorille (palkkatuki yksityiselle, työvuorottelu)
  - Työllistäminen julkiselle sektorille (valtiolle työllistäminen, palkkatuki kunnalle, kuntouttava työtoiminta)
  - Starttiraha (starttiraha, starttiraha ei-työttömille)
- Muutamille yksittäisille työvoimapalveluille kustannus-hyötyanalyysi voidaan mahdollisesti tehdä myös erikseen: työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus, palkkatuki yksityiselle sektorille, palkkatuki julkiselle sektorille ja starttiraha työttömille.

Työpakettien sisältö

1) Kokonaiskuva
2) Kustannusanalyysi
3) Vaikuttavuusanalyysi
4) Kustannus-hyötyanalyysi
5) Johtopäätökset ja suositukset

TP1: Kokonaiskuva

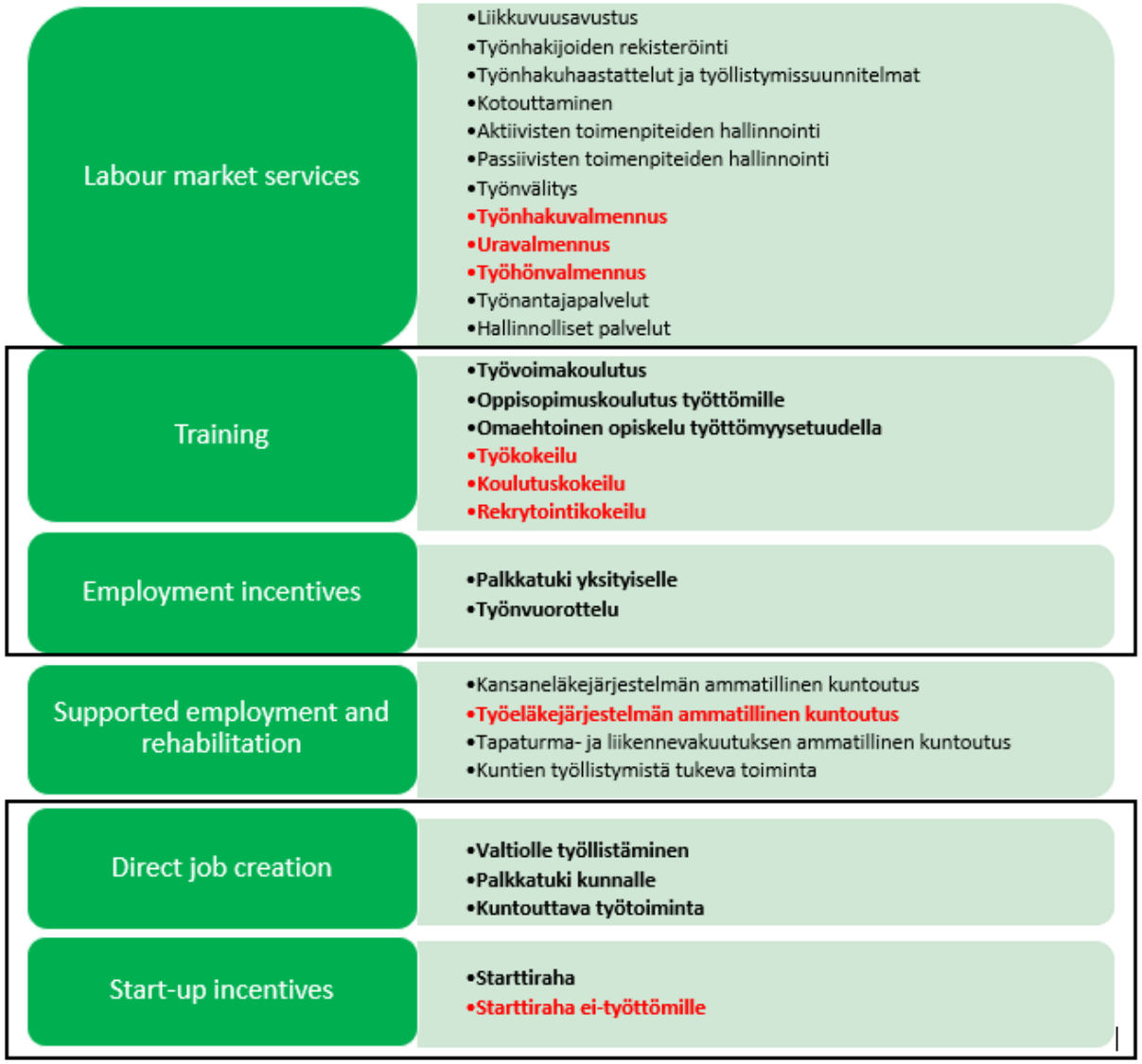
- Työpaketissa muodostetaan kokonaiskuva työvoimapolitiikan palveluissa kulkevista rahavirroista.
- Työvoimapalveluita tuottavat TE-hallinnon (ja OKM) lisäksi myös yksityiset yritykset ja järjestöt, ja saman palvelun kustannukset voivat vaihdella palvelun tuottajan tai alueen mukaan. Kokonaiskuvan muodostaminen kustannuksista ja siihen vaikuttavista tekijöistä vaatii tiedonkeruuta eri lähteistä.
  - Laaditaan jäsennys rahavirroista budjettitietojen ja TE-hallinnon kustannustietojärjestelmiä hyödyntäen.
  - Haastatellaan keskeiset TE-hallinnon sidosryhmät (TEM, KEHA-keskus, keskitetty taloushallinto) sekä keskeiset alueen ostajat kustannustietojen selvittämiseksi sekä kokemusten ja tietopuutteiden keräämiseksi.
  - Analysoidaan ostopalvelutoimintaa ja tehtyjä kustannus-hyöty -laskelmia tapaustutkimuksen omaisesti (kerätään tiedot alueilta, hyödynnetään haastatteluja sekä laaditaan tapaustutkimuskuvaukset myös muista kustannusten laskennan mahdollisuuksista: esim. kustannus/työllistymistulos).

- Voidaan myös arvioida TE-palveluiden kokonaiskustannukset esimerkkivuodelle 2020 (TE-hallinnon työajanseurannan käyttöottovuosi): Lasketaan TE-palveluiden toimintamenojen kustannukset palveluittain ja integroidaan nämä tiedot työllisyysmäärärahojen tietoon, jolloin saadaan esimerkkivuodelta selville kokonaiskustannukset palveluittain.
- Analysoidaan TE-palvelujen käytössä olevan sisäisen kustannusseuranta -työkalujen toimivuutta ja toteutetaan esimerkkilaskelmia vuosien 2018-2020 palveluista ja niiden kustannuksista TE-hallinnon sisäisiä tietoja hyödyntäen.

- Tutkimuskysymykset:
  - *Minkä suuruisia ovat julkisten työvoimapalvelujen kustannukset ja millaisista tekijöistä ne muodostuvat?*
  - *Miten työvoimapalvelujen kustannusten eroja eri alueiden välillä voidaan kuvata? (eroja esiintyy)*
  - *Mistä eri lähteistä työvoimapalvelujen kustannustietoja on saatavilla? Millaisia tietotarpeita tai puutteita kustannuksiin liittyy?*
  - *Miten työllisyyspalvelujen kustannusseurantaa on kehitetty ja millaisia tuloksia tästä kehittämisestä on syntynyt?*

TP2: Kustannusanalyysi

- Työpaketissa lasketaan aktiivisten työvoimapalvelujen kustannuksia hyödyntäen Euroopan komission, Eurostatin kautta saatavilla olevaa aineistoa työvoimapalvelujen kustannuksista ja osallistujamääristä Suomessa vuosina 2005-2019.
- Kustannukset kullekin työvoimapalvelulle/palvelukokonaisuudelle määritellään kahdella eri tavalla: kustannukset osallistujaa ja vuotta kohden sekä kustannukset osallistujaa ja palvelukokonaisuutta kohden.
  - Kustannukset osallistujaa ja vuotta kohden mittaavat kustannuksia, jotka syntyvät yhden työttömän osallistuessa palveluun yhden vuoden ajan.
  - Kustannukset osallistujaa ja palvelukokonaisuutta kohden mittaavat kustannuksia, jotka syntyvät yhden työttömän osallistuessa työvoimapalveluun koko palvelun keston ajan.
- Euroopan komissio pyrkii tietoja kerätessään luomaan aineiston, joka on vertailukelpoinen eri valtioiden välillä. TEM:in on tietojaan luovuttaessaan sovitettava Suomessa käytössä olevat työvoimapalvelut Euroopan komission jaotteluohjeisiin.
  - Eri toimenpiteiden määritelmät Euroopan komission aineistossa ovat karkeammat ja osaltaan erilaiset kuin yksilötason rekisteriaineistoissa.



Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö

- Tarkastelemme neljää palvelukokonaisuutta:
  - koulutukset ja kokeilut (training)
  - työllistäminen yksityiselle sektorille (employment incentives)
  - työllistäminen julkiselle sektorille (direct job creation)
  - starttiraha (start-up incentives)
- Mahdollisuuksien mukaan myös muutamia yksittäisiä työvoimapalveluja (kuviossa lihavoituna)
- Ammatillinen kuntoutus ja valmennukset jätetään tarkastelujen ulkopuolelle. (Kokeilut?)
- Tutkimuskysymykset:
  - *Kuinka suuria ovat työvoimapalvelujen kustannukset?*
  - *Miten kustannukset jakautuvat osallistujaa ja vuotta kohden?*

TP3: Vaikuttavuusanalyysi

- Työpaketissa suoritetaan ekonometrinen analyysi aktiivisten työvoimapalvelujen (työllisyys- ja) tulovaikutuksista. Vaikuttavuutta tarkastellaan 1-10 vuotta palvelun aloittamisesta.
  - Kaltaistaminen (propensity score matching). Ei-osallistujaryhmästä poimitaan osallistujaryhmälle vertailuryhmä siten, että se vastaa keskimääräisiltä ominaisuuksiltaan osallistujaryhmää.
- Vaikuttavuusanalyysi suoritetaan Työpaketissa 2 (Kustannusanalyysi) määritetyille palvelukokonaisuuksille/palveluille.
- Aineistona hyödynnetään Työ- ja elinkeinoministeriön ja Tilastokeskuksen yksilötason rekisteriaineistoja vuosilta 2005-2019 (mm. URA-tietokanta, FOLK-aineistot).
- Lisäksi kirjallisuuskatsauksen avulla selvitetään työvoimapalvelujen muita kuin työllisyys- tai tulovaikutuksia, eli ns. pehmeitä vaikutuksia.
- Tutkimuskysymykset:
  - *Mitkä ovat työvoimapalvelujen vaikutukset tuloihin (ja etuuksien käyttöön)?*
  - *Millaisia muita ”pehmeitä” vaikutuksia työvoimapalveluilla on havaittu olevan tutkimuskirjallisuudessa?*

TP4: Kustannus-hyötyanalyysi

- Työpaketissa suoritetaan kustannus-hyötyanalyysi, joka hyödyntää aiempien työpakettien tuotoksia.
- Työvoimapalvelukokonaisuuksien keskimääräisiä kustannuksia verrataan osallistujille koituvien keskimääräisten kumulatiivisten hyötyjen nykyarvoon (esim. Jespersen ym. 2008).
  - Työvoimapalveluluokan keskimääräiset kustannukset ovat Työpaketissa 2 laskettuja palvelun osallistumisesta koituvia keskimääräisiä kustannuksia.
  - Kumulatiiviset hyödyt lasketaan Työpaketin 3 vaikuttavuusarvioiden perusteella: työvoimapalveluun osallistumista seuraaville vuosille arvioidut vaikutukset summataan ja diskontataan hyötyjen nettonykyarvon mittariksi.
- Osana työpakettia käydään myös läpi olemassa oleva niukka tutkimuskirjallisuus aiheesta.
- Tutkimuskysymykset:
  - *Mitkä ovat eri työvoimapalvelujen kustannus-hyödyt?*
  - *Miten tulokset vertautuvat aikaisempiin tutkimustuloksiin?*

Jespersen, S., Munch, J. ja Skipper, L. (2008). Costs and benefits of Danish active labour market programmes. *Labour Economics* 15, 859–884.

TP5: Johtopäätökset ja suositukset

- Kokoaa yhteen tutkimuksen havainnot ja johtopäätökset, joiden pohjalta esitetään politiikkasuosituksia.
- Tutkimuskysymykset:
  - *Millainen on kokonaiskuva työvoimapalvelujen kustannuksista?*
  - *Millaisia tietotarpeita tai puutteita työvoimapalvelujen kustannuksiin liittyy?*
  - *Millaisilla työvoimapalveluilla on paras kustannusvaikuttavuus?*
  - *Millaisia suosituksia voidaan antaa sekä työvoimapalvelujen kehittämiselle että kustannustietojen keräämisen kehittämiselle?*

Tutkimuksen aikataulu

Tehtävä	2021			2022							
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8
Hankkeen käynnistäminen											
Johtaminen ja viestintä											
TP1: Kokonaiskuva											
TP2: Kustannusanalyysi											
TP3: Vaikuttavuusanalyysi											
TP4: Kustannus-hyötyanalyysi											
TP5: Johtopäätökset ja suositukset											
Tutkimuksen raportointi											
Julkistus ja hankkeen päätös											

- Tutkimushankkeen kesto: 10/2021-8/2022
- Lokakuu 2021 varataan hankkeen käynnistämiseen, ja loka-marraskuu Tilastokeskuksen tutkimusaineistojen hankintaan (TP 3 ja TP4).
- TP1 liittyvä tiedonkeruu ja TP2 kustannusanalyysi voidaan aloittaa jo ennen kuin Tilastokeskuksen rekisteriaineistot ovat käytettävissä
- Johtopäätökset ja raportointi sijoittuu hankkeen loppupuolelle
- Hankkeen aikana tuloksia voidaan kuitenkin raportoida sovittujen käytänteiden ja aikataulujen mukaisesti

henna.busk@ptt.fi

olli@owalgroup.com

