Aktiivisten työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

21.4.2022

Tarkastusvaliokunnan kokous, O 15/2021 vp

Tutkimuksen sisältö ja aikataulu

- Tavoitteena muodostaa kokonaiskuva aktiivisten työvoimapalveluiden kustannuksista sekä suhteuttaa työvoimapalveluiden kustannukset niiden hyötyihin eli vaikuttavuuteen.
- Haastatteluiden ja tiedonkeruun avulla muodostetaan kokonaiskuva työvoimapolitiikan palveluissa kulkevista rahavirroista (TP1).
- Työvoimapalveluiden kustannuksia arvioidaan Euroopan komission aineistosta (TP2).
- Työvoimapalveluiden vaikuttavuutta työllisyyteen ja tuloihin arvioidaan rekisteriaineistojen avulla (TP3).
- Kustannus-hyötyanalyysi eri työvoimapalveluille tehdään hyödyntäen TP2 ja TP3 tuloksia. (TP4)
- Johtopäätökset ja suositukset (TP5)

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											■

Työpaketti 1 (kokonaiskuva)

Alustavat havainnot

TYÖPAKETIN KYSYMYKSET

- 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?

YMMÄRRYS KUSTANNUSVAIKUTTAVUUDESTA

- Aktiivista työvoimapolitiikkaa määritellään osana palvelujärjestelmää ja sen johtamista eri tavoin.
  - Osa palvelujärjestelmää eri tasoilla johtavista asiantuntijoista näkee sen suppeana (työ- ja elinkeinohallinnan sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ja OKM:n hallinnonalan eräät asiat)
  - Toinen näkemys sisältää aktiivisen työvoimapolitiikan epäsuorat kustannukset (Työttömyysturvan kustannukset palveluissa olon aikana) tai kuntien omat panostukset
- Kustannustietoisuus tai kustannusvaikuttavuuteen liittyvä ajattelu aktiivisen työvoimapolitiikan suunnittelussa ja johtamisessa ei ole ollut kovin merkittävää.
  - Eniten siihen liittyviä kehittämistoimenpiteitä on tapahtunut aikana, jolloin valmisteltiin maakuntauudistusta. Tähän liittyvä aluevalmistelu pakotti useita alueita ajattelemaan kustannuksia.
  - Tästä alkanut kehitys, yhdessä ELY-keskusten yhteisen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA) perustamisen ja kehittämisen myötä on nostanut esiin kustannustietoisuuden mittareita.

RAHAVIRTOJEN RAKENNE

Vaihtoehto 1: Valtion suorat kustannukset

Aktiivisen työvoimapolitiikan rahavirtojen hallinnollinen ydin

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot
32.30.01
(+ ELY 32.01.02)

Julkiset työvoima ja yrityspalvelut 32.30.51

Ammatillisen koulutuksen valtionosuus ja –avustus
(työvoimakoulutuksen järjestämisen tavoitteellinen osuus)
29.20.30

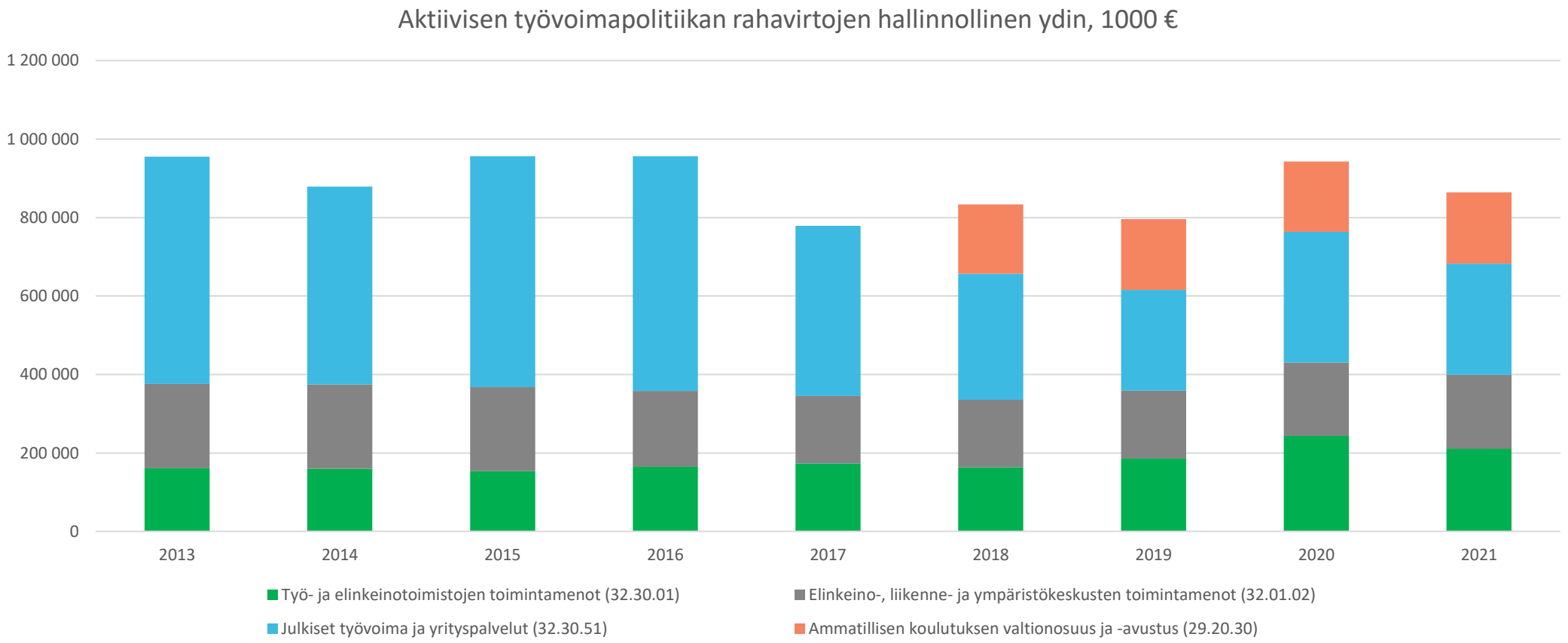
+ työvoimakoulutuksen hankinnan siirtoja

Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä
33.20.31.

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen 32.70.03

... ja laajennettu näkemys aktiivisen työvoimapolitiikan kustannuksista

INVESTOINTI



RAHAVIRTOJEN RAKENNE

Vaihtoehto 2: Mukana myös yhteiskunnan muut panostukset
(Taustalla Aktivointiaste: tuella työllistäminen, valmennukset, vuorotteluvapaan sijaisuus)

Aktiivisen työvoimapolitiikan rahavirtojen hallinnollinen ydin

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot 32.30.01 (+ ELY 32.01.02)

Julkiset työvoima ja yrityspalvelut 32.30.51

Passiivisen työttömyysturvan menot omaehtoisessa opiskelussa tt.etuudella ja palvelussa olon ajalta

Ammatillisen koulutuksen valtionosuus ja –avustus (työvoimakoulutuksen järjestämisen tavoitteellinen osuus) 29.20.30

+ työvoimakoulutuksen hankinnan siirtoja

Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä 33.20.31.

(ja muut liitännäismomentit)

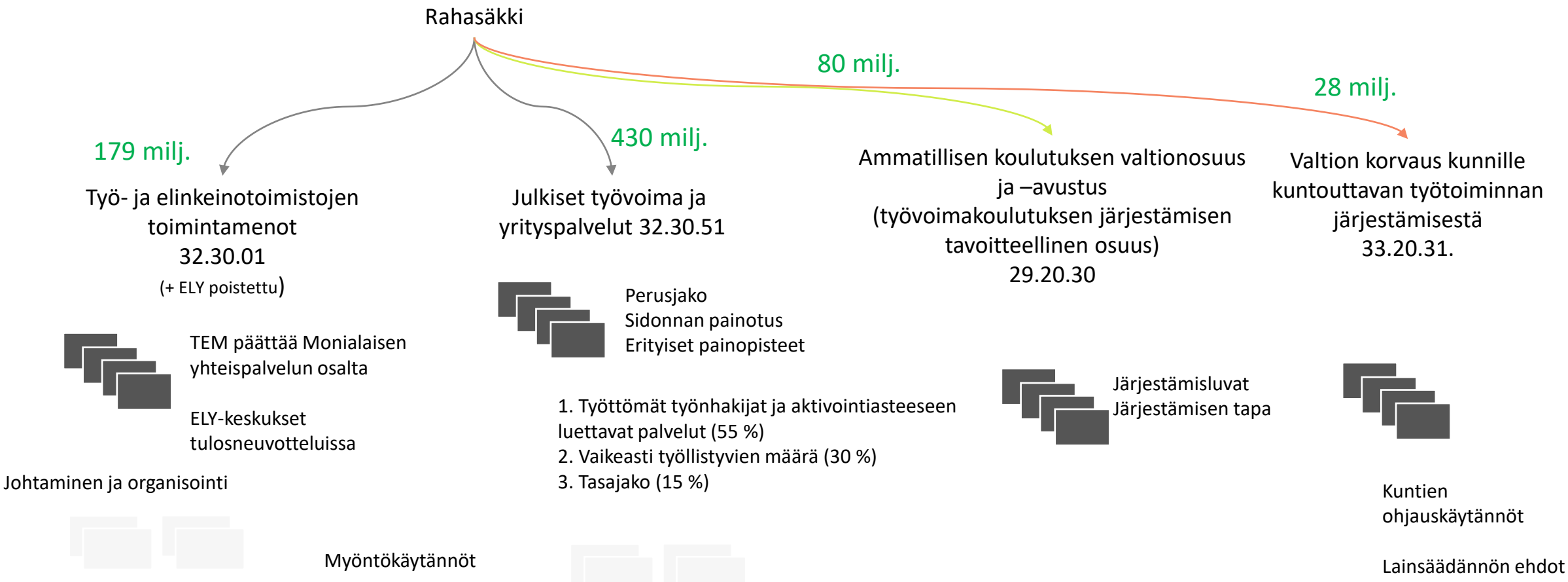
Kuntien omat panostukset työllisyyspalveluihin valtionosuuksista (pl. Kuntakokeilut)

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen 32.70.03

... ja laajennettu näkemys aktiivisen työvoimapolitiikan kustannuksista

YLHÄÄLTÄ ALAS - RAJATTU TAPA YMMÄRTÄÄ KUSTANNUSVAIKUTTAVUUTTA

2013-2021 keskimääräisinä kustannuksina vuosittain



HAVAINTOJA KUSTANNUSTIETOISUUTEEN

Toimintamenojen osalta

- Tausta:
  - Kieku 2016: Toimintokoodit ja kustannusten kirjaaminen koodeittain
  - 2019: Koodiston päivitys TE-toimiston osalta vastaamaan paremmin käytännön tekemistä (haastatteluissa edelleen eriäviä näkemyksiä toimivuudesta) – ELY-keskuksille vastaavat
  - 2020: Kehitystyöhön perustuen ensimmäistä kertaa pystytty laskemaan taloudellisen tehokkuuden ja tuottavuuden tunnusluvut (TE-palvelujen tietojärjestelmän perusteella)
    - Käytetään vertailussa ja päivittäisjohtamisessa
  - 2022: Siirrytään valtionkonttorin yhteiseen kustannuslaskentamalliin
- Haastattelujen perusteella tieto on edelleen puutteellista johtamisen näkökulmasta, vaikka uudistukset ovat parantaneet TE-palvelujen johtamisen näkökulmasta

KUSTANNUSVAIKUTTAVUUDEN HAASTEITA

Palveluiden osalta

- Ei vaikuttavuusmittareita, vaikka tietoa periaatteessa olisi ja mahdollisuudet luoda nämä järjestelmään olisivat (yhteinen sopiminen ja johtaminen puuttuvat)
- Työnvälitys (toimintamenot) nähdään yhtenä keskeisenä palveluna ja sen koetaan jäävän usein tarkastelujen ulkopuolelle
- Palvelutarvetta ei tiedetä tai sitä tehdään useissa eri palveluissa uudelleen (myös osittain koska tieto ei siirry, ei saa siirtää tai jos siirtyy niin tietoon ei luoteta)
- Asiakas- ja palveluohjaus sekä sen organisointi vaikuttaa siihen, miten palvelut alueellisesti kohdentuvat
- Hankinta vaikuttaa palveluiden kustannuksiin: pitkä hintakilpailutuksen perinne
- Hankintoja tekevät resurssit osittain rajalliset (hankinnoista muodostuu pullonkaula jne. Kaikki hankinnan haasteet eivät ole tiedossa ja se miten ne vaikuttavat kustannuksiin)
- Paikallisella tasolla ekosysteemiajattelu olisi keskeistä: Palveluista palveluihin (nivelvaiheet, päällekkäisyyksien poisto jne.)
- Tulos- ja vaikutusperusteinen hankinta tekee palveluista edullisempaa (haastattelujen ja esimerkkien perusteella)
- Palveluihin pääsyn tulisi olla viiveetöntä ja palvelut paremmin kohdennettuja (POMAn katsotaan auttavan tässä): vrt. Jos asiakas odottaa monialaisessa yhteispalvelussa miepä-palvelua, ei aktiivisen työvoimapolitiikan palvelun vaikuttavuus voi olla kovin suuri

TIETOTARPEET JA PUUTTEET

- Yleisesti: Kustannustiedot ovat pirstaleisia ja koetaan usein puutteellisiksi
- Eri toimintojen kustannustiedot (paljonko maksoi ”omana työnä tehty” tai ”ostettu” jokin suorite)
- Vaikuttavuuksien ostaminen (vrt. Tulos- ja vaikutusperusteinen hankinta ja SIB-mallit)
- Toimintamenojen ja aktiivipalveluiden välisten kustannustietojen yhdistäminen reaaliajassa
- Eurostat:iin ilmoitettavat kustannustiedot ovat laskennallisia, eikä niitä hyödynnetä päivittäisessä johtamisessa
- Alueellinen näkökulma: Millaisia alueellisia panostuksia tiettyyn kohderyhmään on ja miten palvelut organisoidaan paremmin? (Eli ei-sektorilähtöistä tai palvelulähtöistä vaikuttavuusajattelua)
- Vaikuttavuustiedon ”päättäminen”

Työpaketti 2 (Kustannukset)

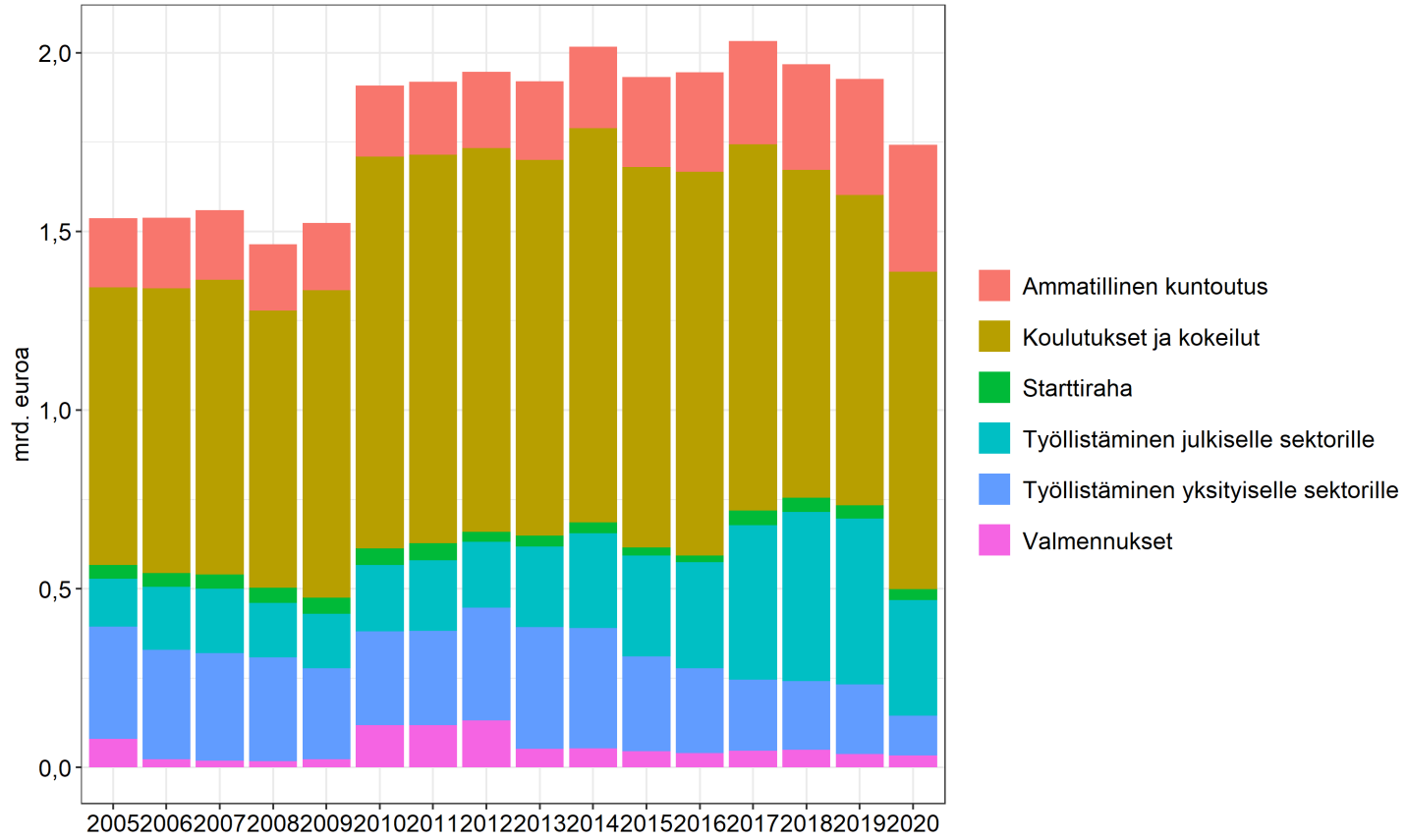
Alustavat havainnot

Kustannusanalyysi

- Aktiivisten työvoimapalvelujen kustannuksia arvioidaan hyödyntäen Euroopan komission, Eurostatin kautta saatavilla olevaa aineistoa. Sisältää tietoa työvoimapalvelujen kustannuksista ja osallistujamääristä Suomessa vuosina 2005-2020.

- Kullekin työvoimapalvelulle seuraavat kustannukset:
  - **Kokonaiskustannukset**. Mittaavat kokonaiskustannuksia vuositasolla.
  - **Vuosikustannukset**. Mittaavat kustannuksia, jotka syntyvät työttömän osallistuessa palveluun yhden vuoden ajan.
  - **Osallistumiskustannukset.** Mittaavat kustannuksia, jotka syntyvät työttömän osallistuessa työvoimapalveluun koko palvelun keskimääräisen keston ajan.

Palveluiden konaiskustannukset



- Työvoimapalveluiden kokonaiskustannukset noin 1,9 miljardia euroa viime vuosina.
  - Ei sis. hallinnollisia kustannuksia
- Kustannukset nousseet vuosien 2005–2019 välillä, erityisesti 2010-luvulla
  - palveluvalikoimassa tapahtuneet muutokset

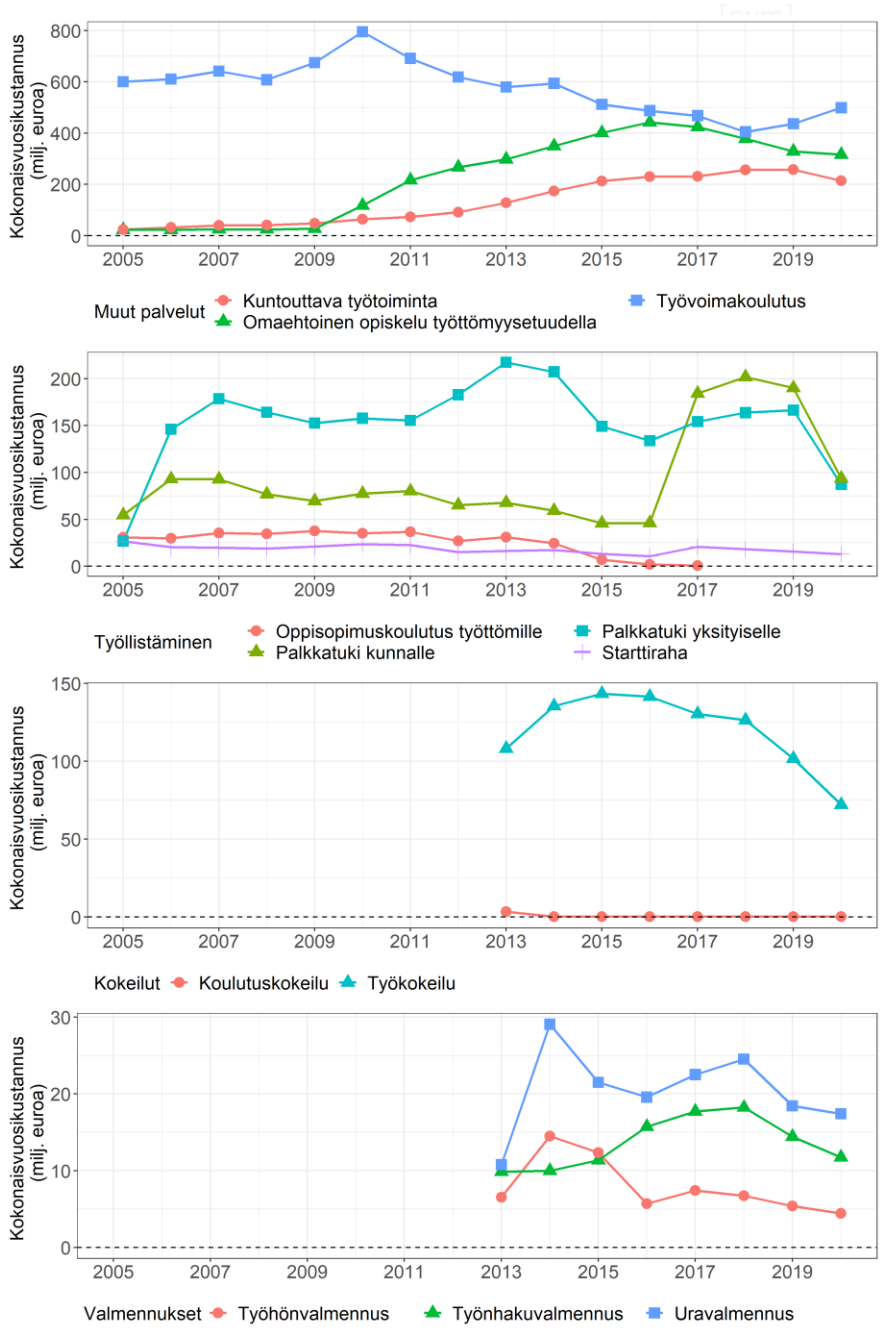
Tarkasteltavat työvoimapalvelut

- valmennukset ja työkokeilu
  (työnhakuvalmennus, työhönvalmennus, uravalmennus)
- työvoimakoulutus
- oppisopimuskoulutus
- omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella
- palkkatuki yksityiselle sektorille
- palkkatuki kunnalle
- kuntouttava työtoiminta
- starttiraha

Yksittäisten palveluiden kokonaiskustannukset

- Suurimmat kokonaiskustannukset: työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella (n. 300-500 milj. euroa vuodessa)
- Pienimmät kokonaiskustannukset: valmennukset ja starttiraha (alle 50 milj. euroa vuodessa)

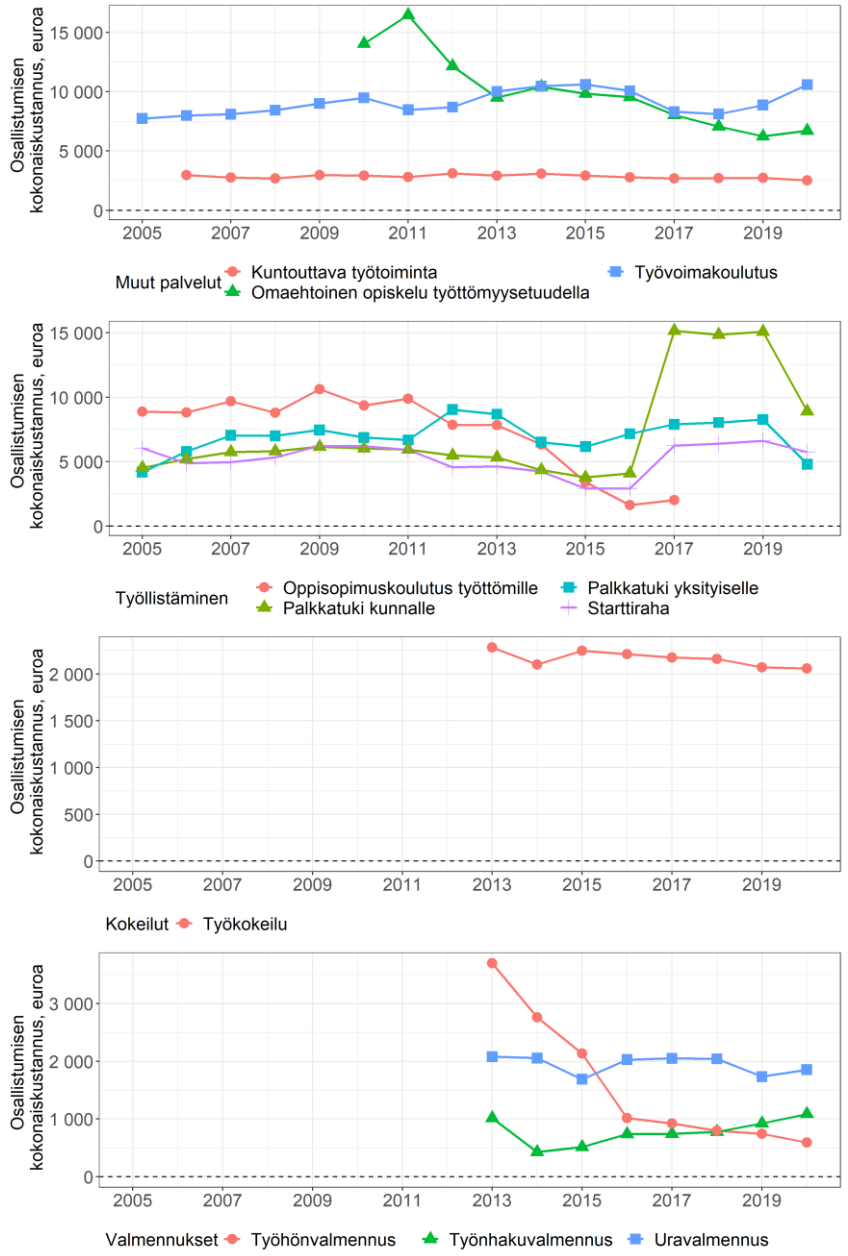
- Työvoimakoulutuksen kokonaiskustannukset laskeneet 2010-luvulla
- Kuntouttavan työtoiminnan ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun kokonaiskustannukset nousseet 2010-luvulla
  - Palkkatuki kunnalle hyppäys vuonna 2017 liittynee kuntakokeiluun.



Osallistumiskustannukset

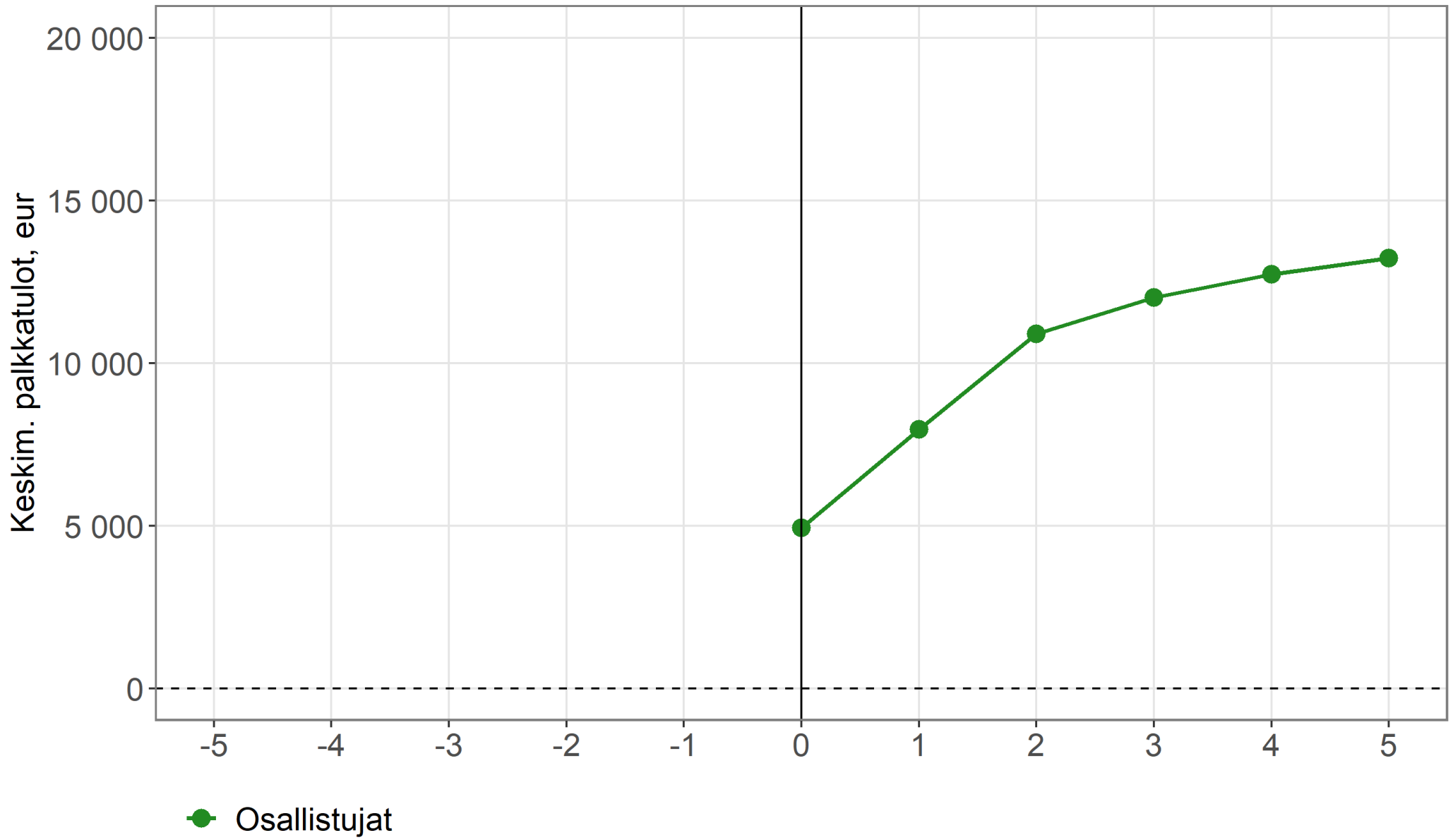
Mittaavat kustannuksia, jotka syntyvät työttömän osallistuessa työvoimapalveluun palvelun keskimääräisen keston ajan

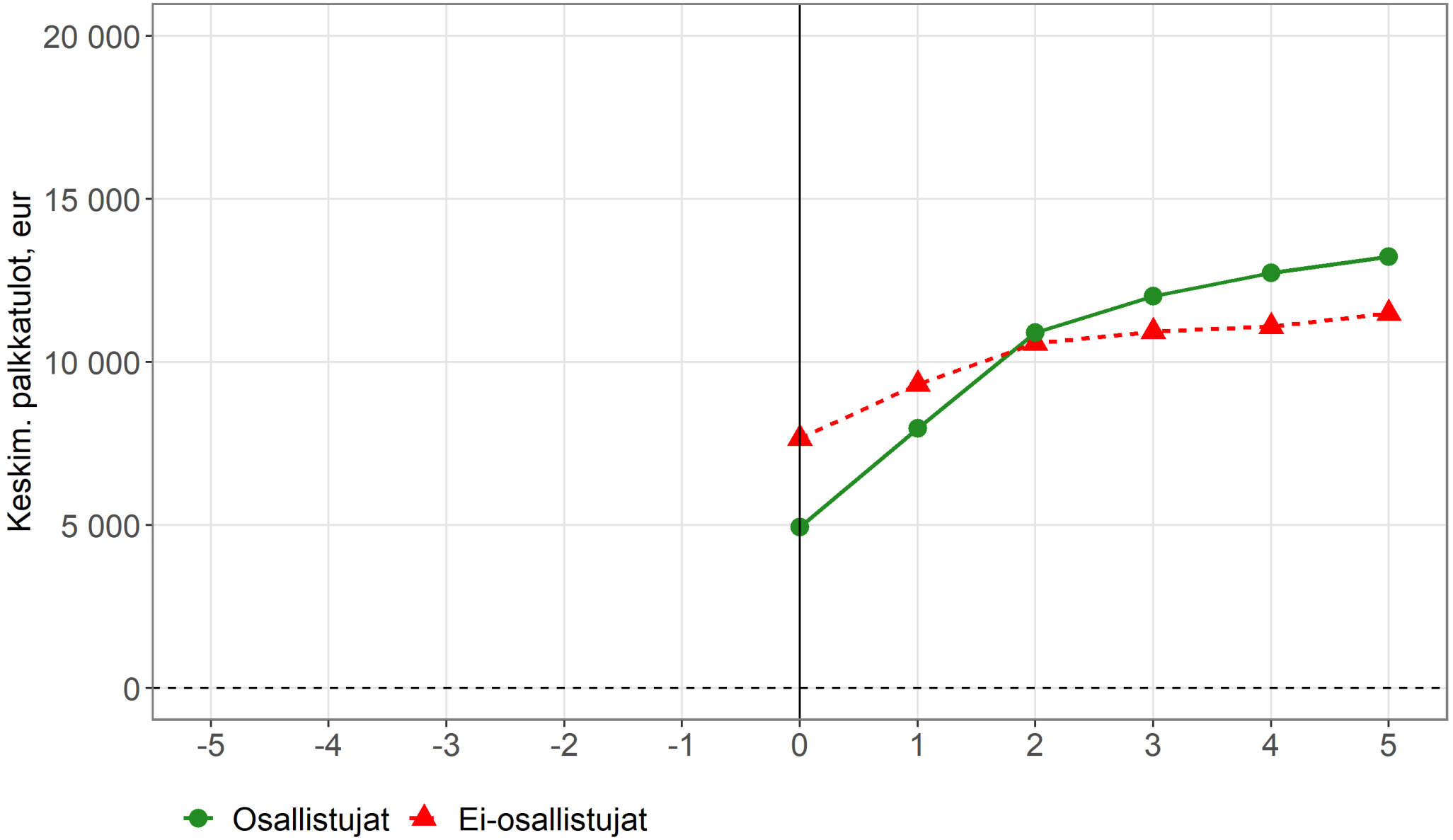
- Alhaisimmat osallistumiskustannukset valmennuksissa ja työkokeilussa (alle 2 000 euroa).
- Korkeimmat osallistumiskustannukset viime vuosina palkkatuessa kunnalle (vuonna 2019: 14 700 euroa), työvoimakoulutuksessa (8 700 euroa) ja palkkatuessa yksityiselle (8 100 euroa).
- Työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa opiskelussa kustannukset vuonna 2019 noin 6 100 euroa; laskeneet palveluun käyttöönoton jälkeen
- Starttirahan kustannukset noin 6 000 euroa viime vuosina

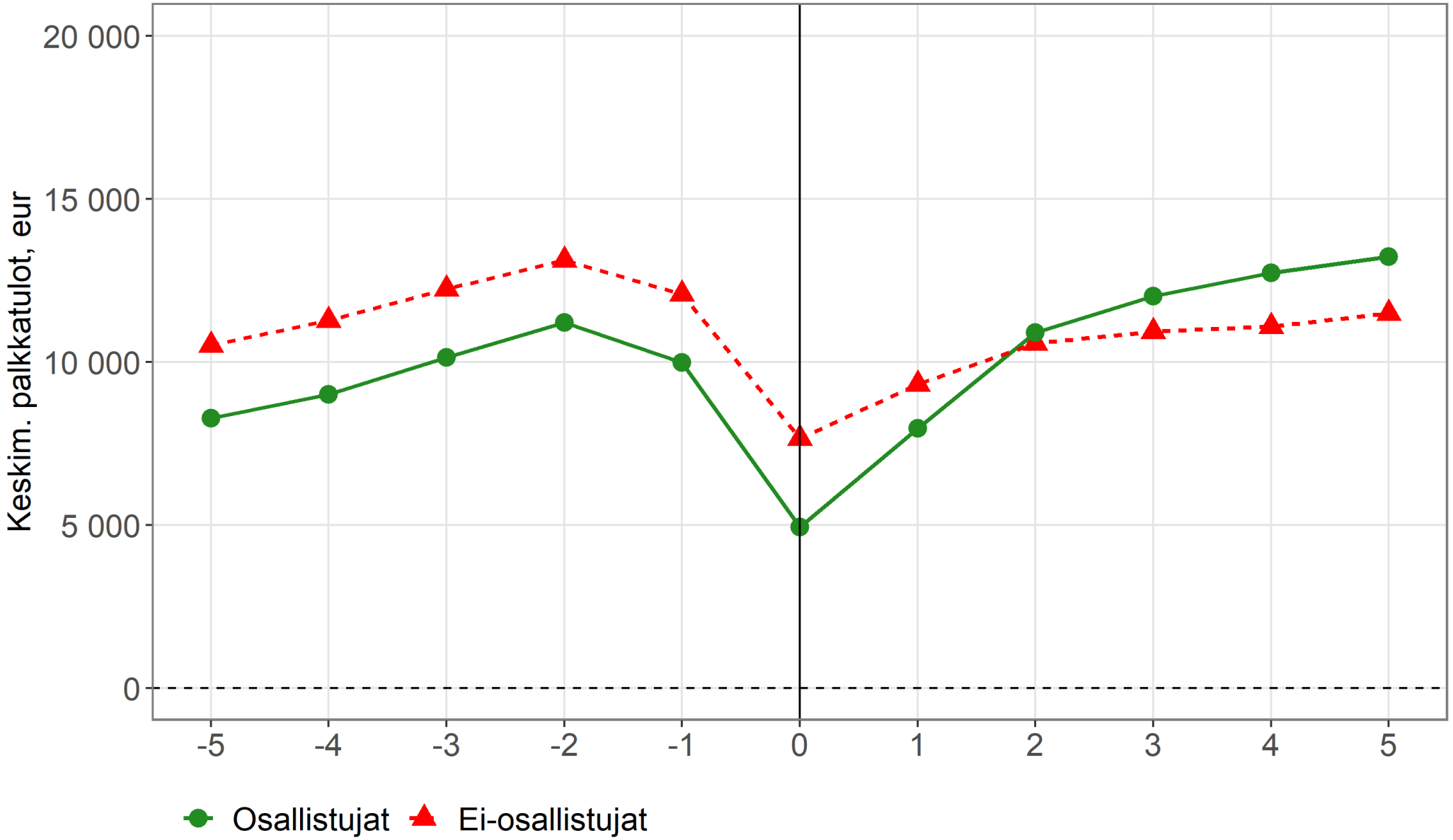


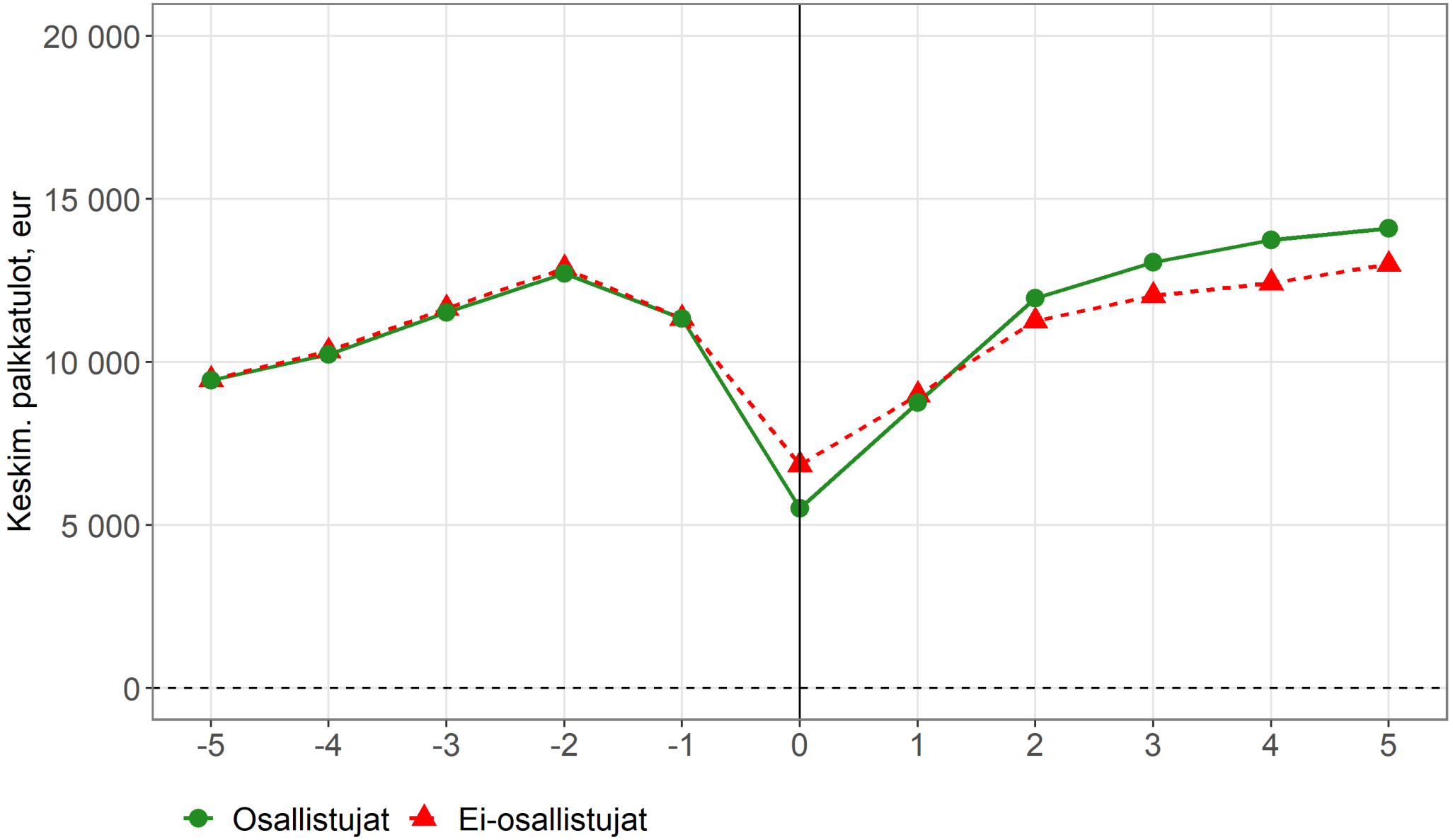
Työpaketti 3 (Vaikutukset)

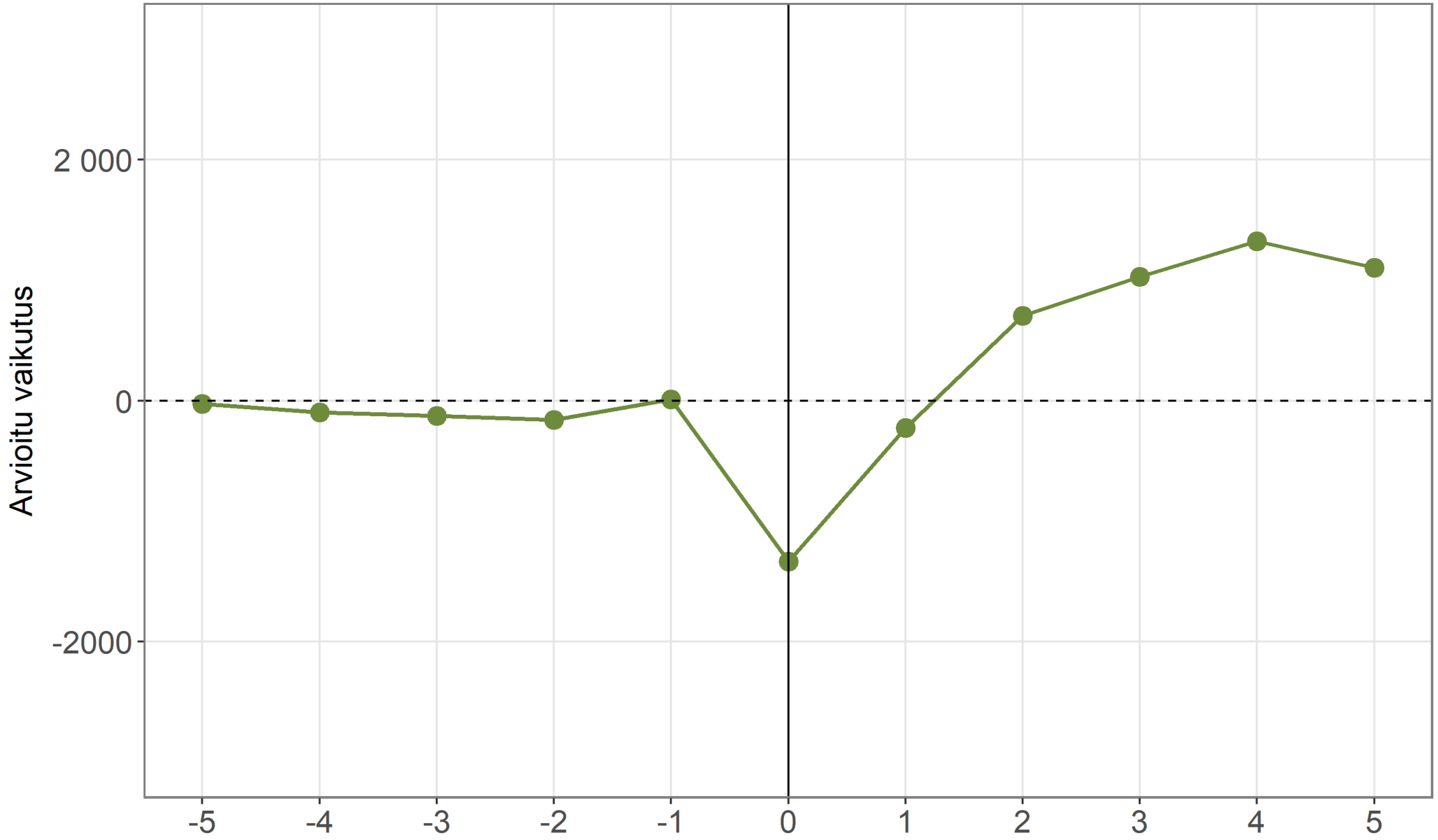
Alustavat havainnot


20 000
15 000
10 000
5 000
0
Keskim. palkkatulot, eur
-5
-4
-3
-2
-1
0
1
2
3
4
5
Osallistujat

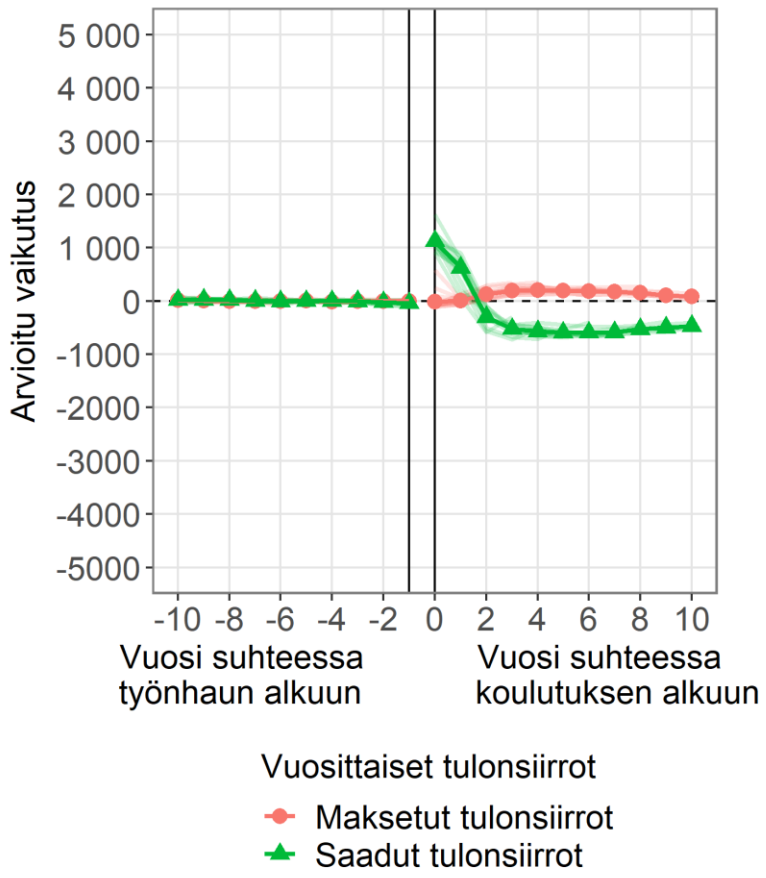

20 000
15 000
10 000
5 000
0
Keskim. palkkatulot, eur
-5
-4
-3
-2
-1
0
1
2
3
4
5
Osallistujat
Ei-osallistujat

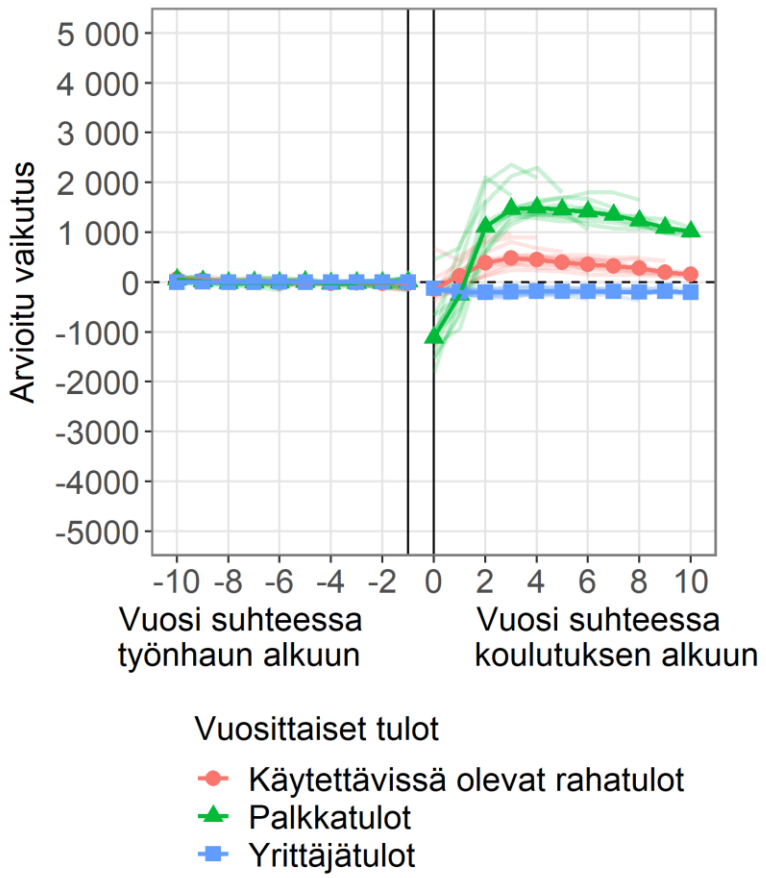

20 000
15 000
10 000
5 000
0
Keskim. palkkatulot, eur
-5
-4
-3
-2
-1
0
1
2
3
4
5
Osallistujat
Ei-osallistujat


20 000
15 000
10 000
5 000
0
Keskim. palkkatulot, eur
-5
-4
-3
-2
-1
0
1
2
3
4
5
Osallistujat
Ei-osallistujat

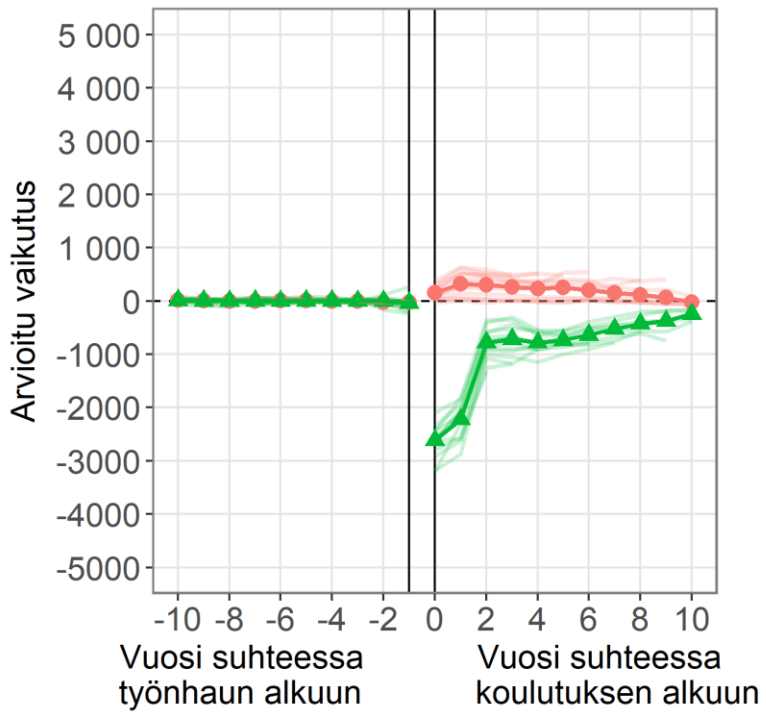

Arvioitu vaikutus
2 000
0
-2000
-5
-4
-3
-2
-1
0
1
2
3
4
5

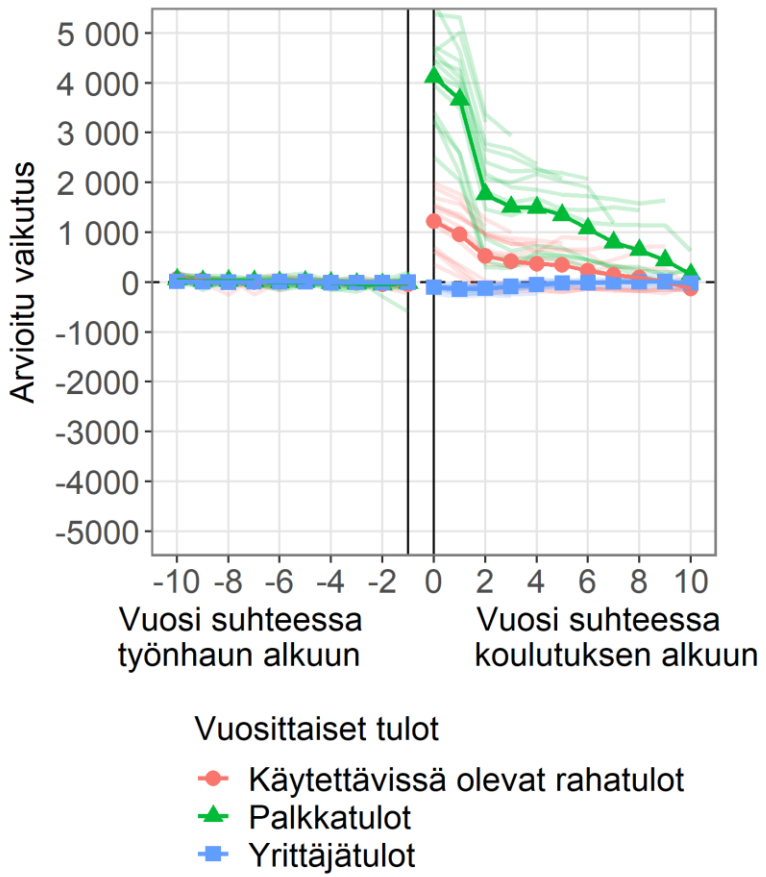
Työvoimakoulutus



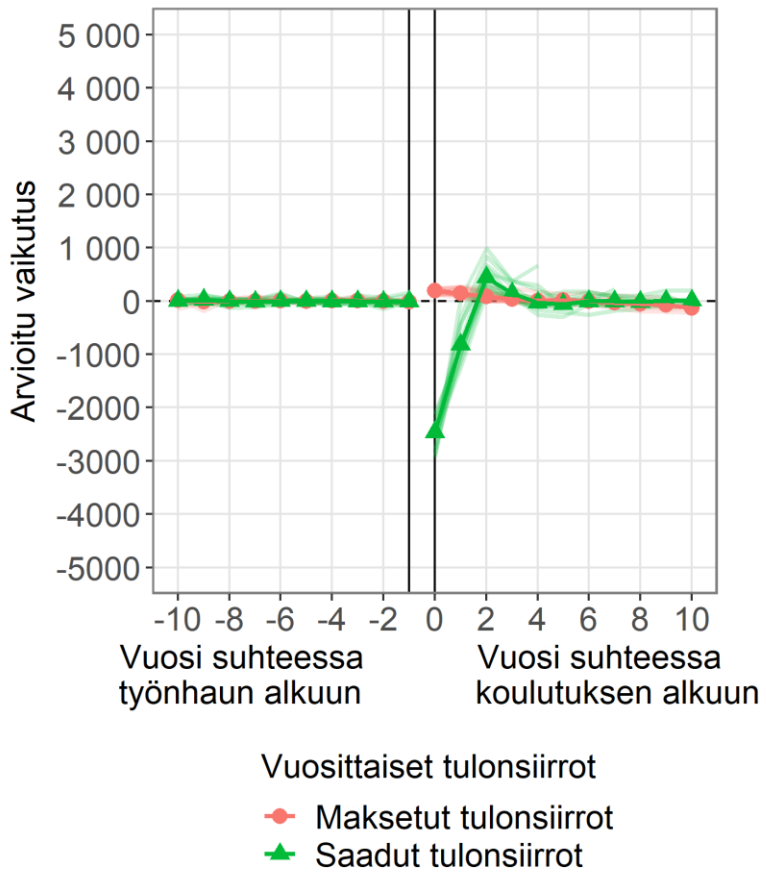


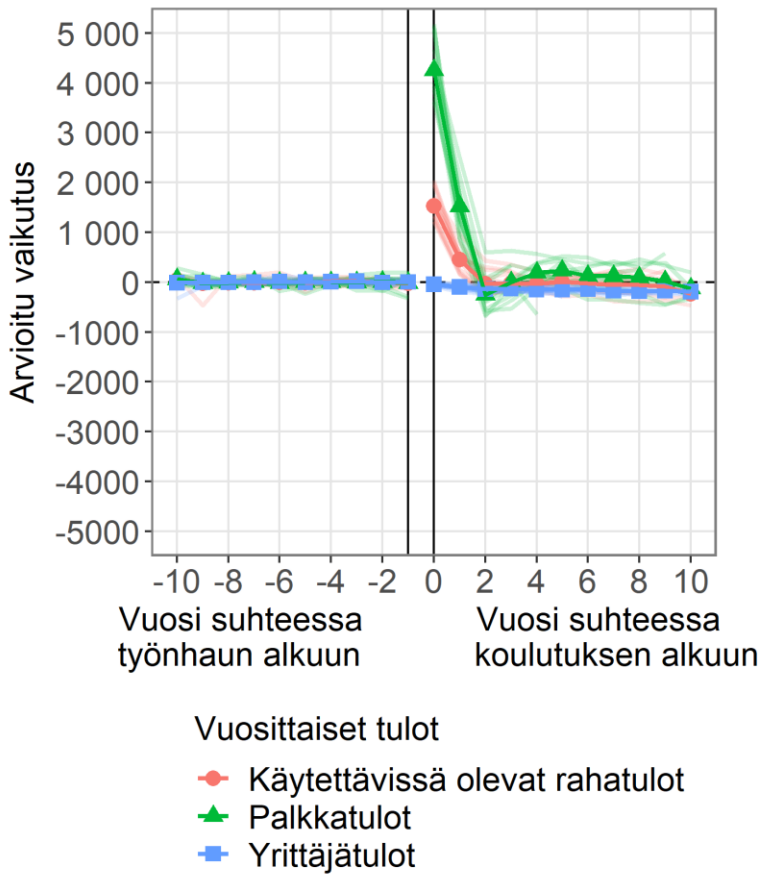
Palkkatuki yksityinen



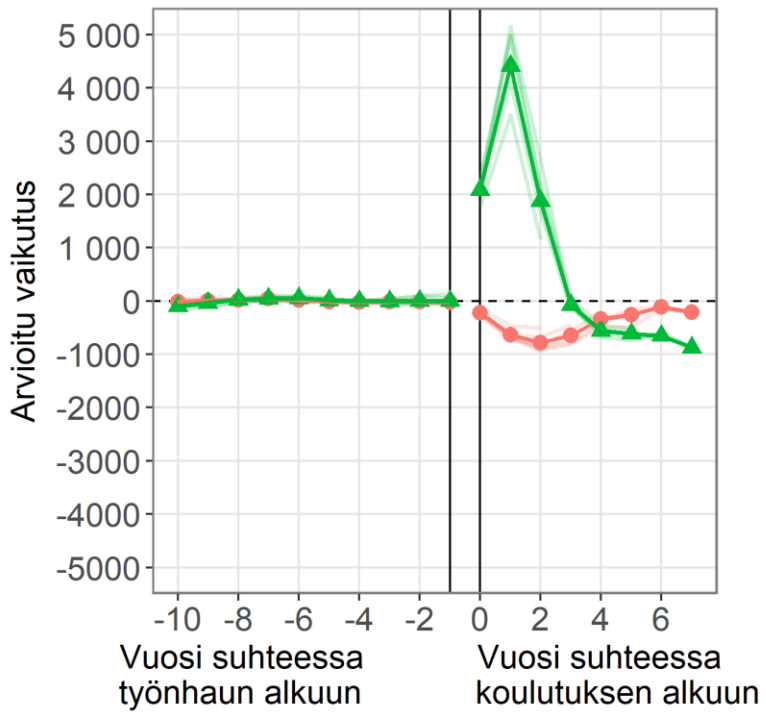


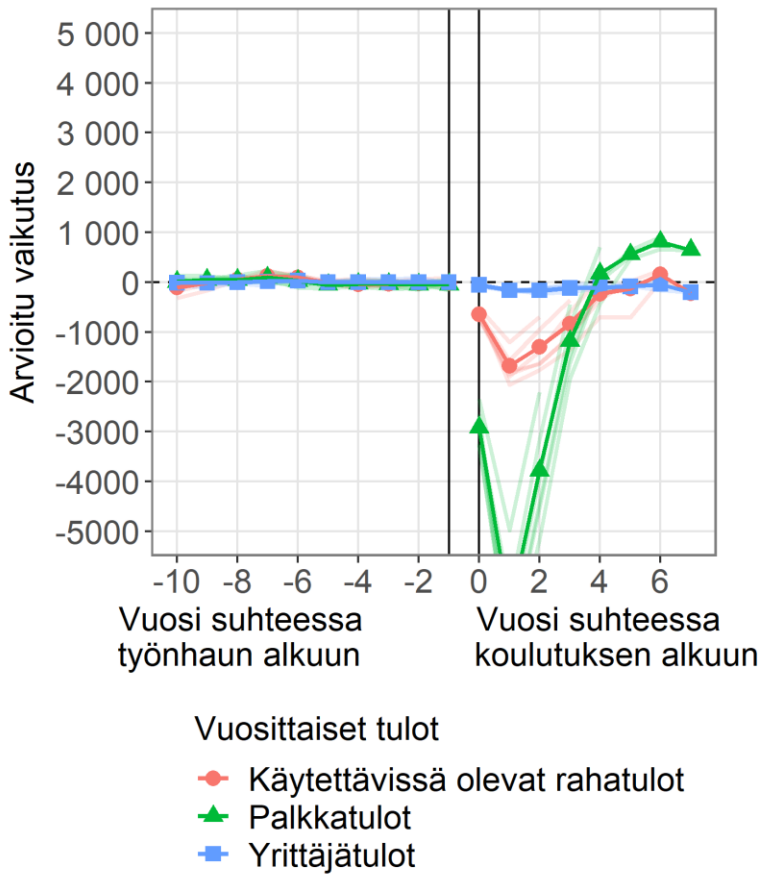
Palkkatuki kunta



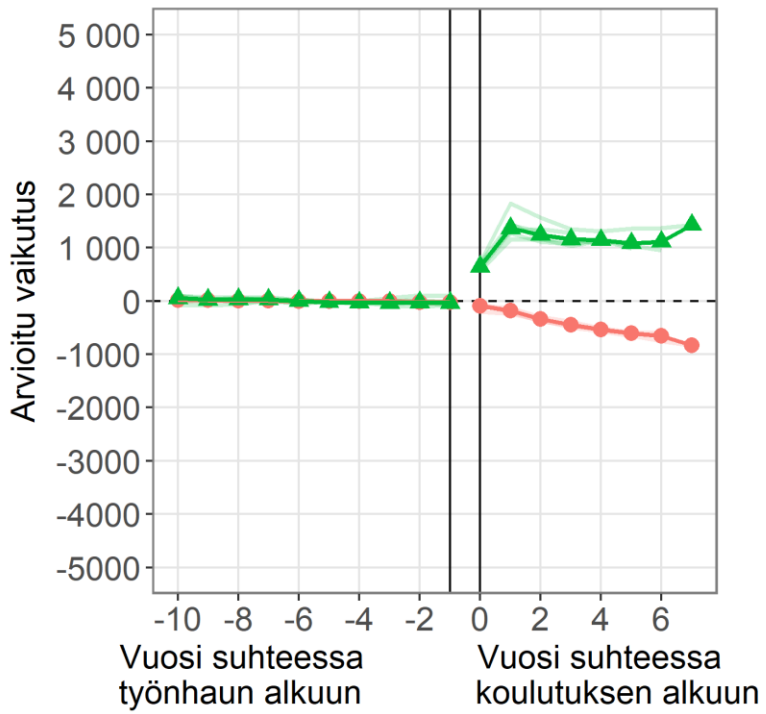


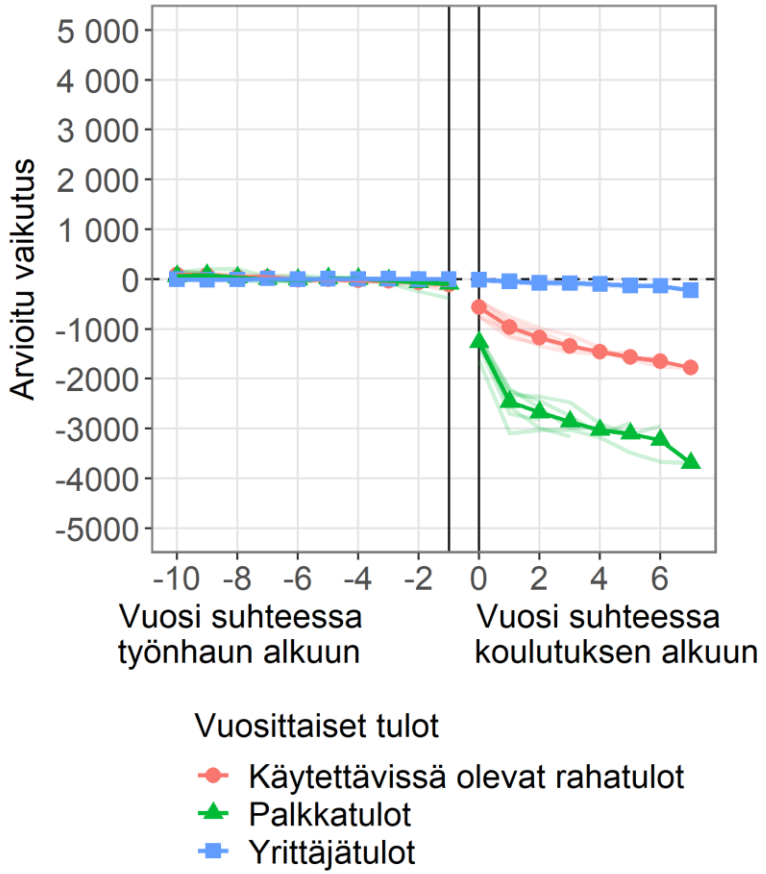
Omaehtoinen opiskelu





Kuntouttava työtoiminta





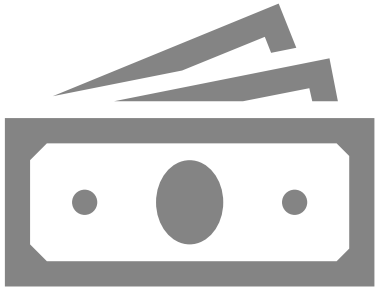
Kirjallisuus, pehmeät vaikutukset

- Työttömyydellä on yksilön hyvinvointia ja terveyttä heikentäviä vaikutuksia, mutta tutkimusten mukaan aktiiviset työvoimapoliittiset toimet voivat kuitenkin lieventää näitä negatiivisia vaikutuksia (esim. McKee-Ryan ym. 2005; Sage 2013).
- Aktiivisilla työvoimapalveluilla on havaittu kirjallisuudessa olevan työttömien hyvinvointia kohentavia vaikutuksia (ks. esim. Leeman ym. 2016; Coutts ym. 2014).
  - Esim. työvoimapalveluilla on havaittu olevan myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi mielenterveyteen ja koettuun hyvinvointiin sekä parantavan sosiaalista integraatiota.
- Heikoista työllisyysvaikutuksista huolimatta työvoimapalveluun osallistuminen saattaa olla julkisen talouden kannalta kannattavaa, mikäli parantunut hyvinvointi vähentää tarvetta julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin (Pehkonen-Elmi ym. 2015).
  - Vähän tutkimuksia, jossa ns. euromääräisiä kustannussäästöjä olisi arvioitu. Varsinkaan yksittäisistä palveluista.

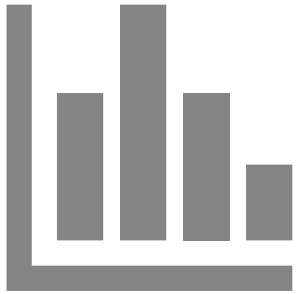
Arvioidut vaikutukset

Työvoimapalvelu	Työllisyysvaikutus	Tulovaikutus
Palkkatuki yksityiselle	5–15 %-yksikköä	500–3 500 euroa
Palkkatuki kunnalle	ei vaikutusta	ei vaikutusta
Työvoimakoulutus	4 %-yksikköä (alkaen 1-2 vuotta koulutuksen alun jälkeen)	1 000–1 500 euroa
Omaehtoinen opiskelu	2 %-yksikköä (alkaen 4 vuotta koulutuksen alun jälkeen)	500-1 000 euroa (alkaen 4 vuotta koulutuksen alun jälkeen)
Valmennukset ja kokeilut	Negatiivinen	Negatiivinen
Kuntouttava työtoiminta	negatiivinen	Negatiivinen
Starttiraha	10–25 %-yksikköä	palkkatuloihin negatiivinen, yrittäjätuloihin positiivinen: 5 000+ euroa

Mitä seuraavaksi



Kustannus-hyötyanalyysit



Johtopäätökset ja suositukset



henna.busk@ptt.fi

olli@owalgroup.com



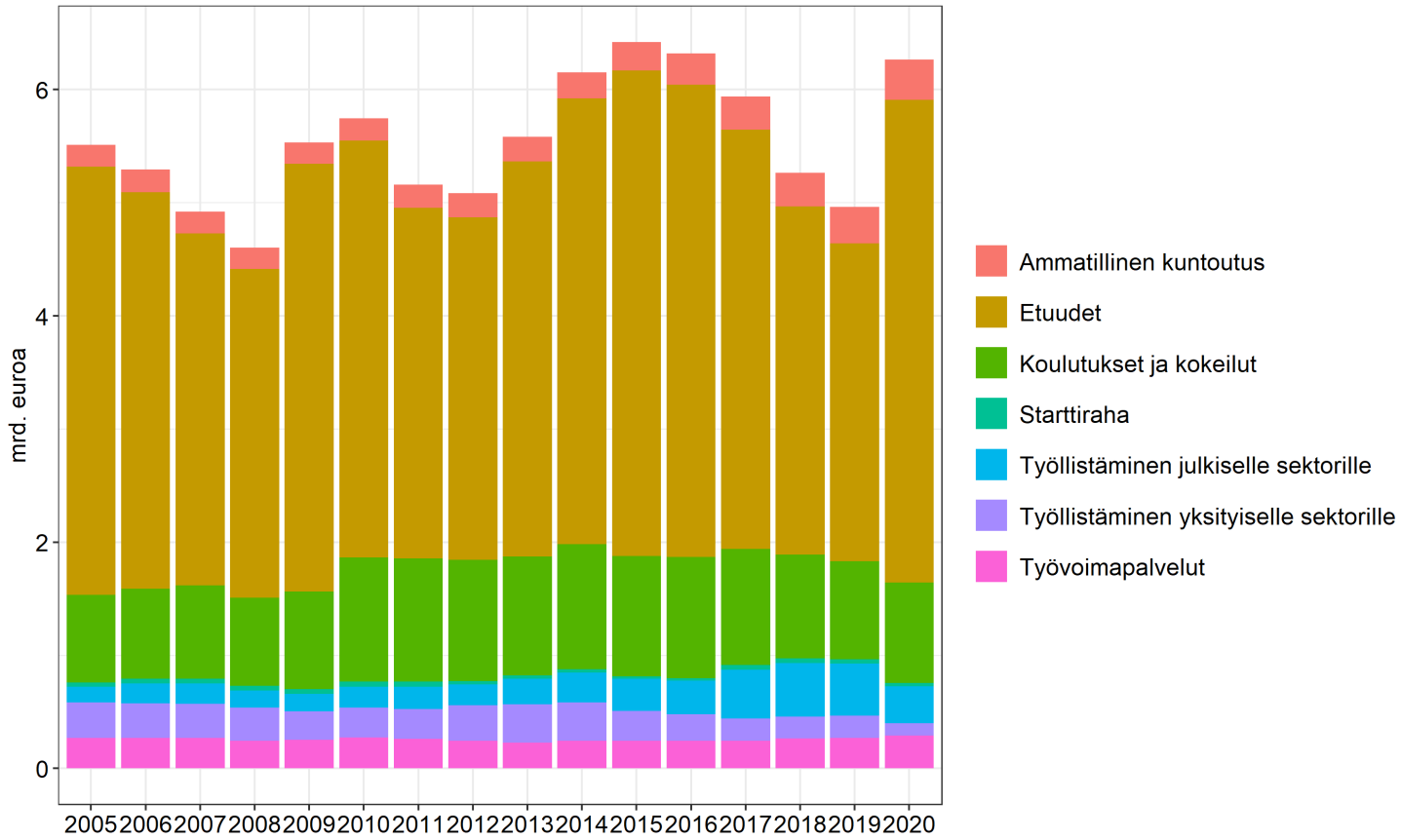
Liitteet

Euroopan komission aineisto

Huomioitavaa:

- Työ- ja elinkeinoministeriö kokoaa vuosittain tietoa Euroopan komission antamien ohjeiden mukaisesti. Sisältää siis vain TE-hallinnon alaiset työvoimapalvelut ja laskennalliset kustannukset vuositasolla.
  - Esim. vuodesta 2018 lähtien ei sisällä valtionosuusrahoitteista työvoimakoulutusta eikä oppisopimuskoulutusta.
- Suomessa on 2010-luvulla on tapahtunut useita muutoksia työvoimapalveluissa, mikä hankaloittaa kustannusten vertailemista yli ajan.
  - työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu v.2010
  - nykyiset valmennukset ja kokeilut v.2013,
  - muutokset palkkatuessa v.2015/2017,
  - ammatillisen koulutuksen reformi v.2018

Kokonaiskustannukset (sis. hallinto&etuudet)



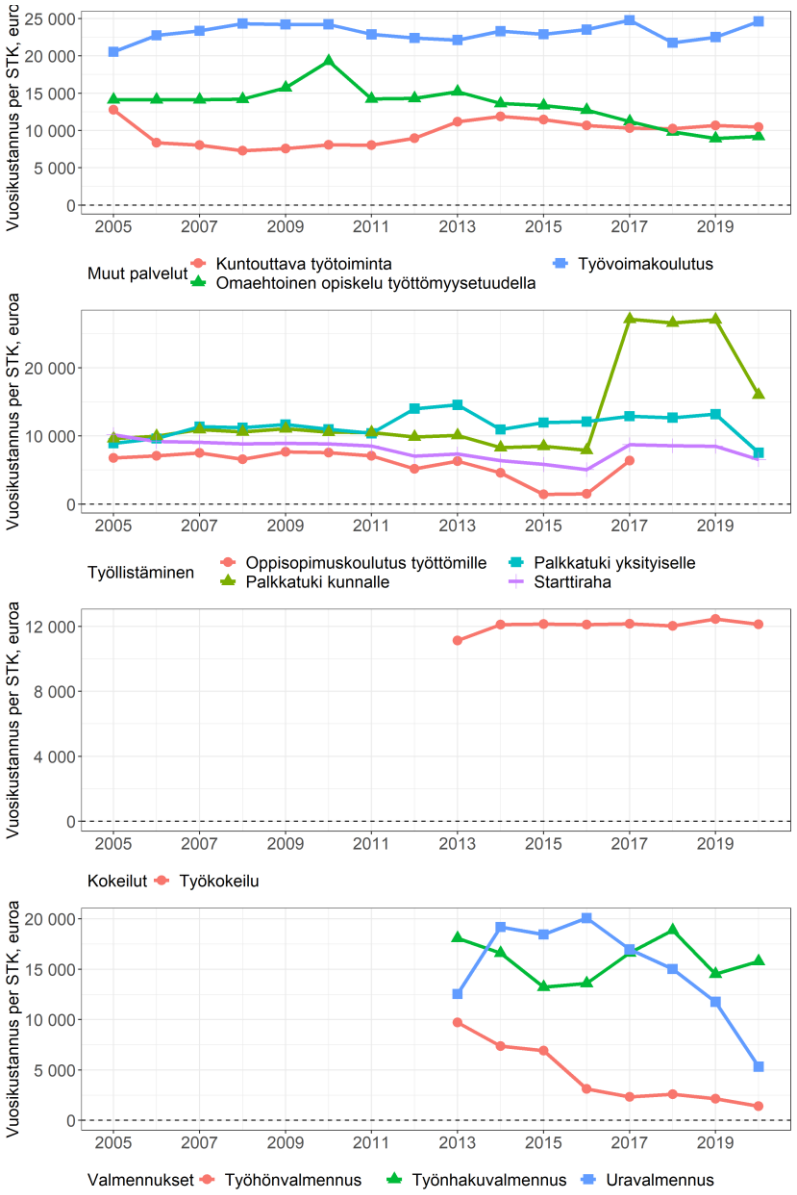
- Euroopan komission aineiston luokat 1-9, eli sisältää palveluiden lisäksi myös hallinnolliset kulut (luokka työvoimapalvelut) ja etuudet
- Kokonaiskustannukset 5-6 miljardia euroa

Lähde: Eurostat, PTT

Vuosikustannukset

Mittaavat kustannuksia yhtä osallistujaa kohden eri vuosina (kokonaiskustannukset jaettuna osallistujilla)

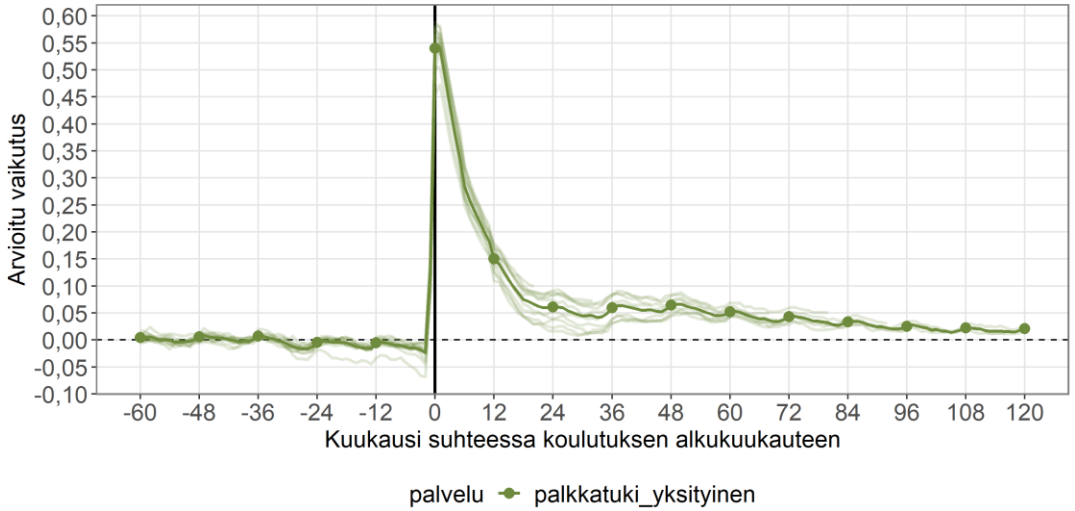
- Vuosikustannukset korkeimmat työvoimakoulutuksessa (v. 2019: noin 22 000 euroa per osallistuja)
- Oppisopimuskoulutus on ollut kustannuksiltaan yksi alhaisimmista työvoimapalveluista (v. 2017: 6 200 euroa per osallistuja)
- Muita alhaisten kustannusten työvoimapalveluita ovat olleet starttiraha (v.2019: 8 300 euroa) ja työhönvalmennus (2 100 euroa) sekä palkkatuki kunnalle ennen vuotta 2017 (v. 2016: 7 700 euroa).
  - Vuoden 2017 jälkeen palkkatuki kunnalle kustannukset ovat nousseet huimasti (v.2019: 26 400 euroa), johon on osaltaan vaikuttanut kuntakokeilun ajoittuminen vastaavalle ajankohdalle.

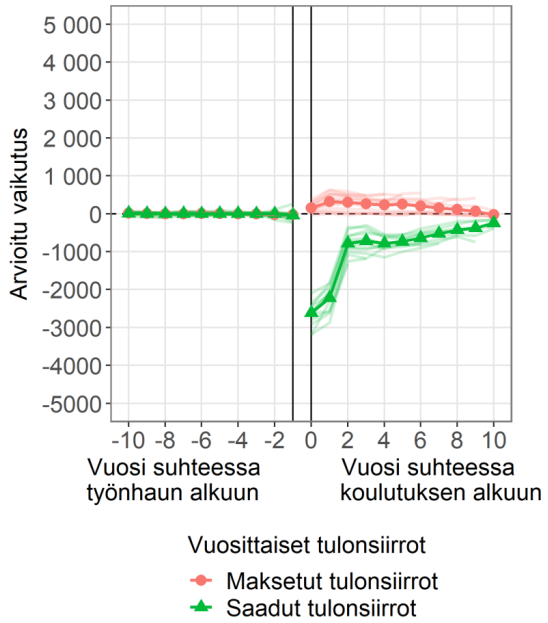


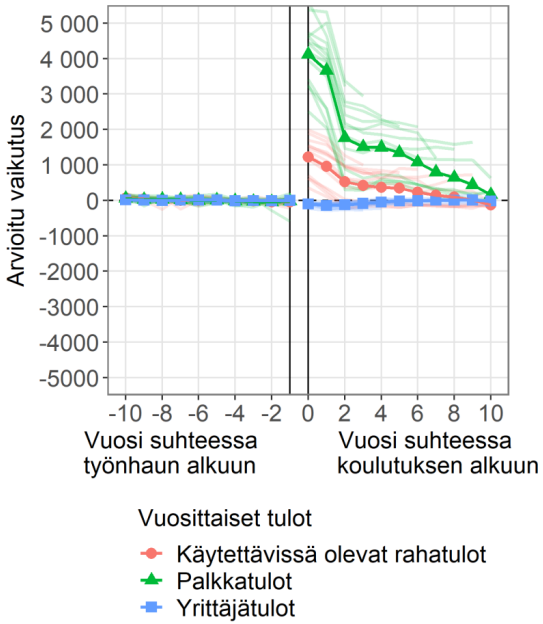
Lähde: Eurostat, PTT

Palkkatuki yksityiselle

Arvioidut vaikutukset työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin

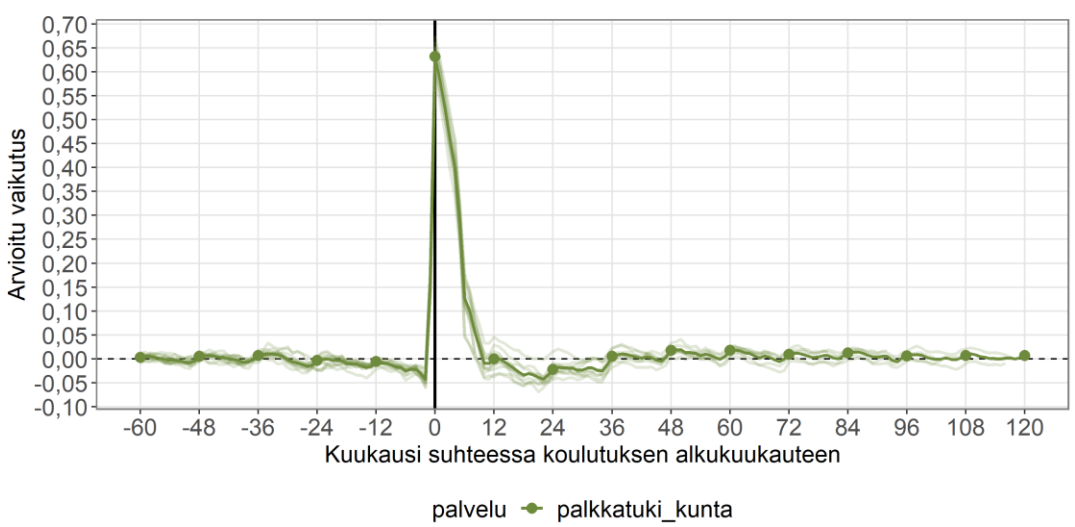


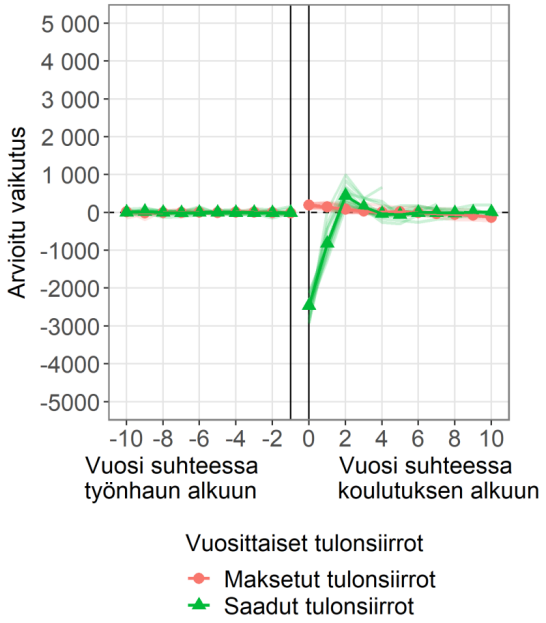


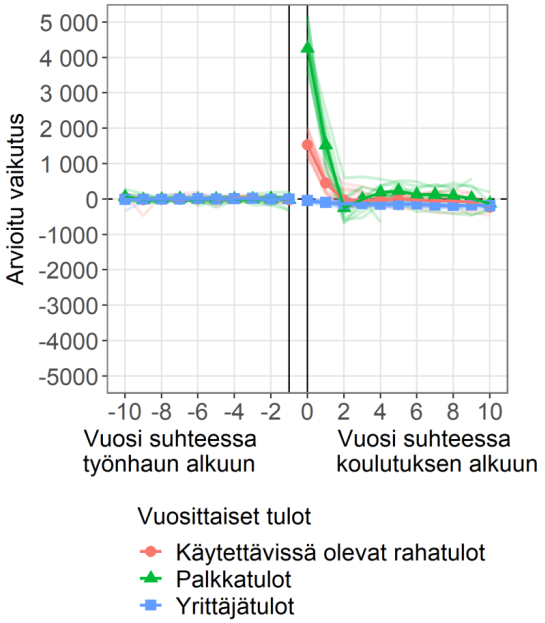


Palkkatuki kunnalle

Arvioidut vaikutukset työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin

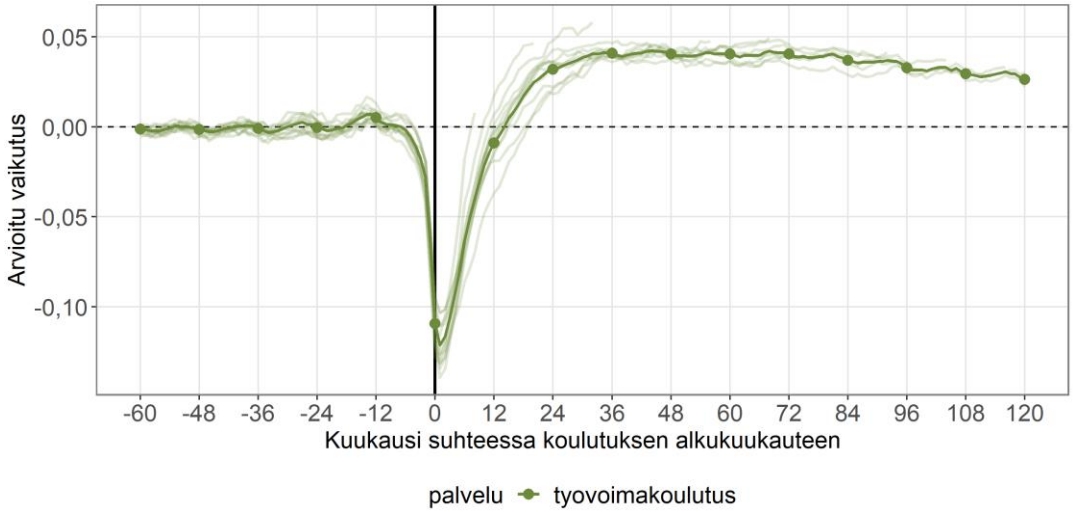


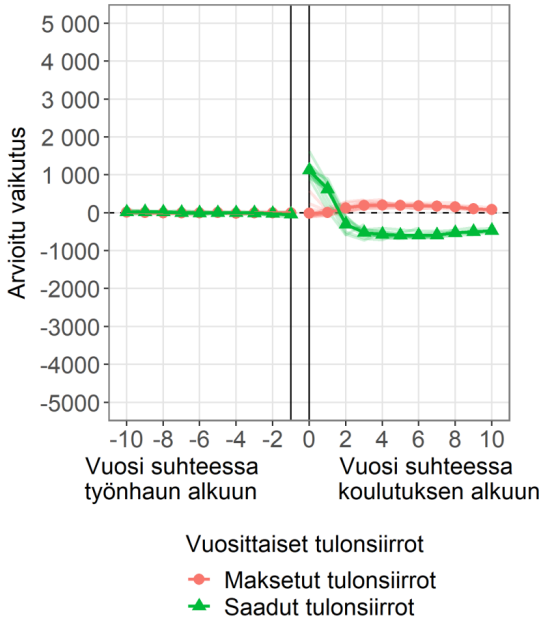


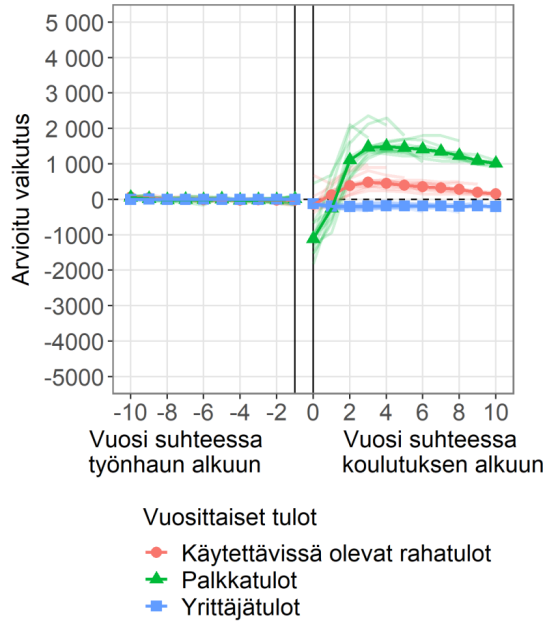


Työvoimakoulutus

Arvioidut vaikutukset työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin

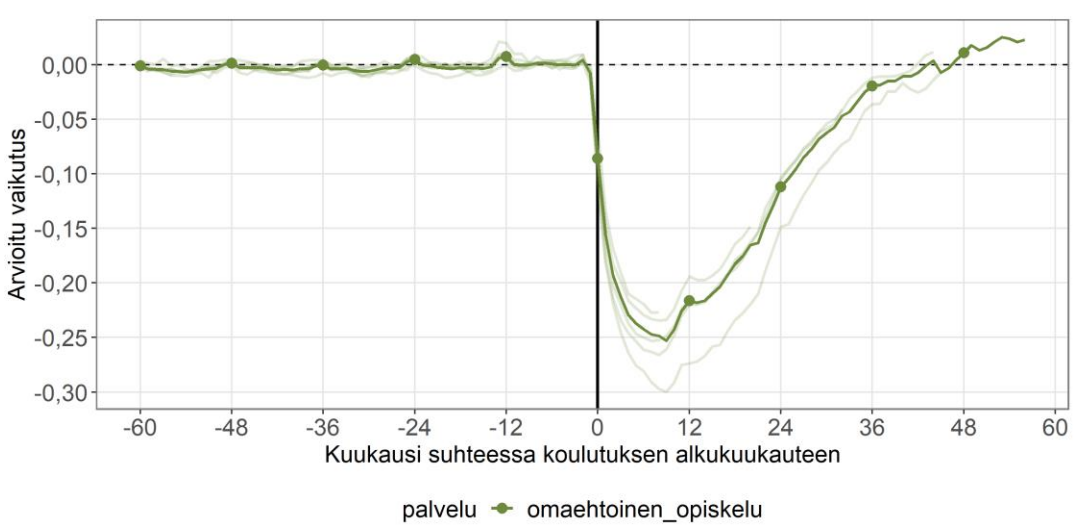


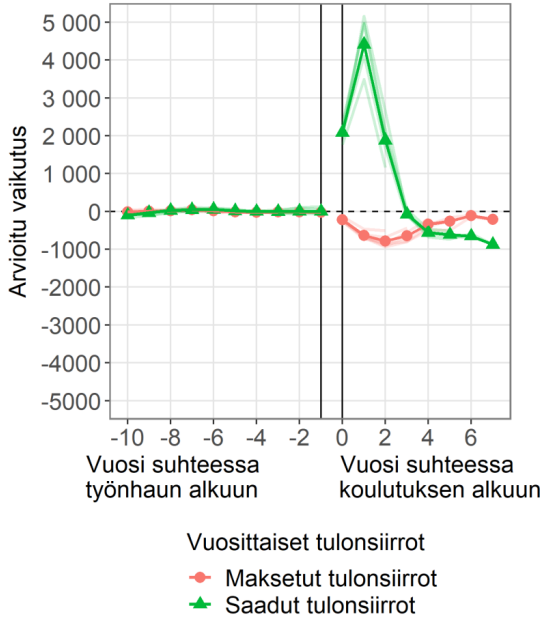


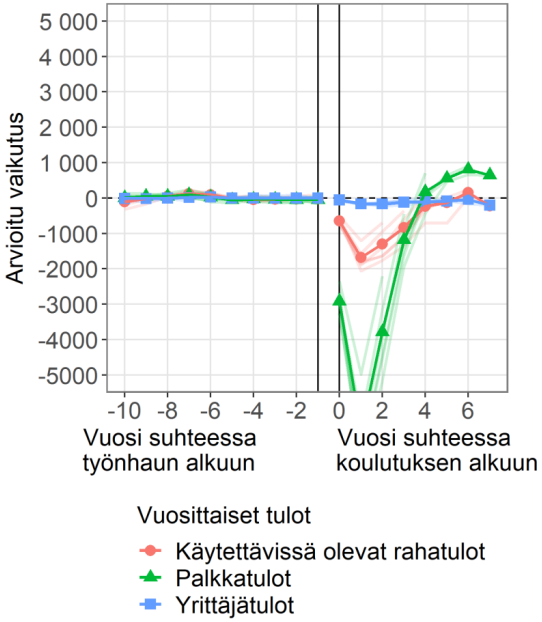


Omaehtoinen opiskelu tyött.etuudella

Arvioidut vaikutukset työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin

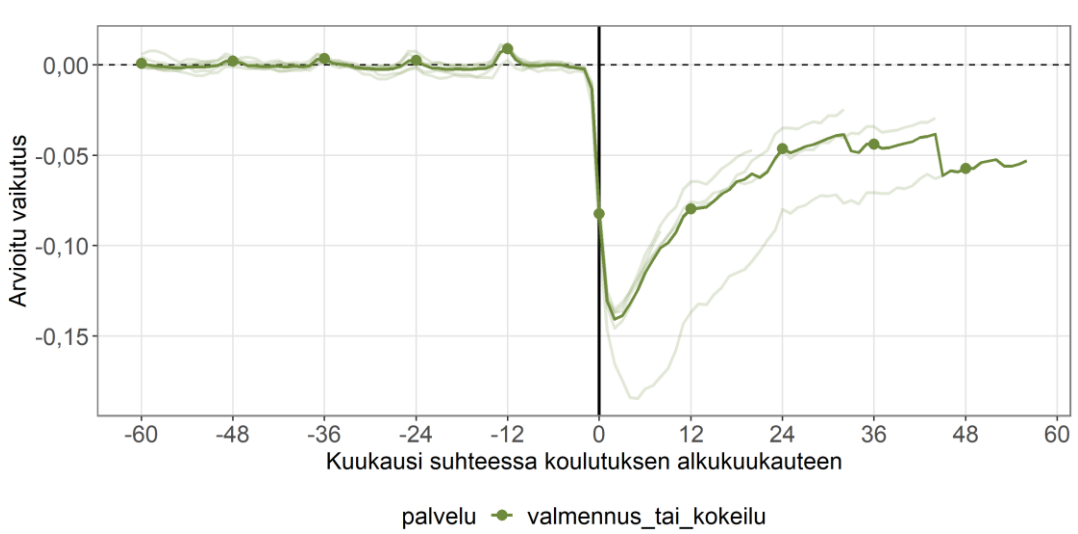


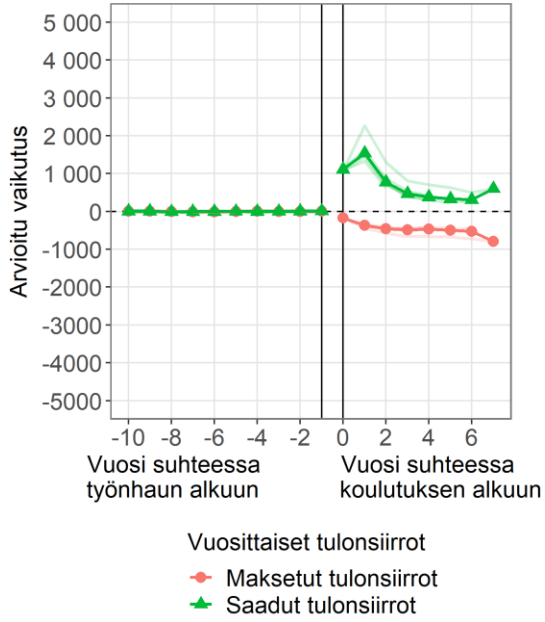


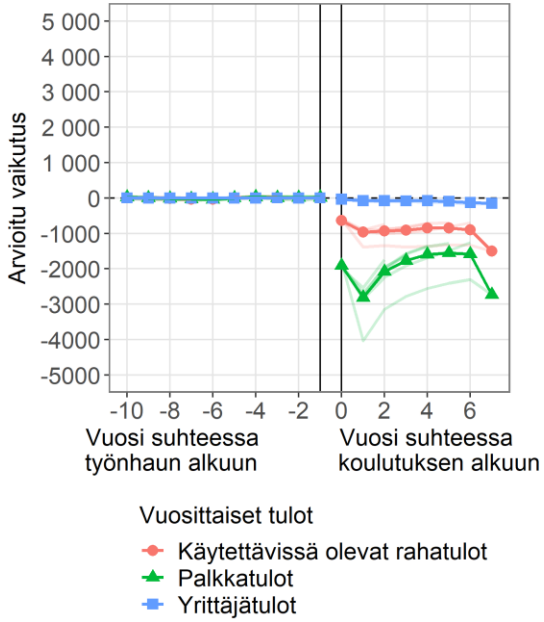


Valmennukset ja kokeilut

Arvioidut vaikutukset työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin

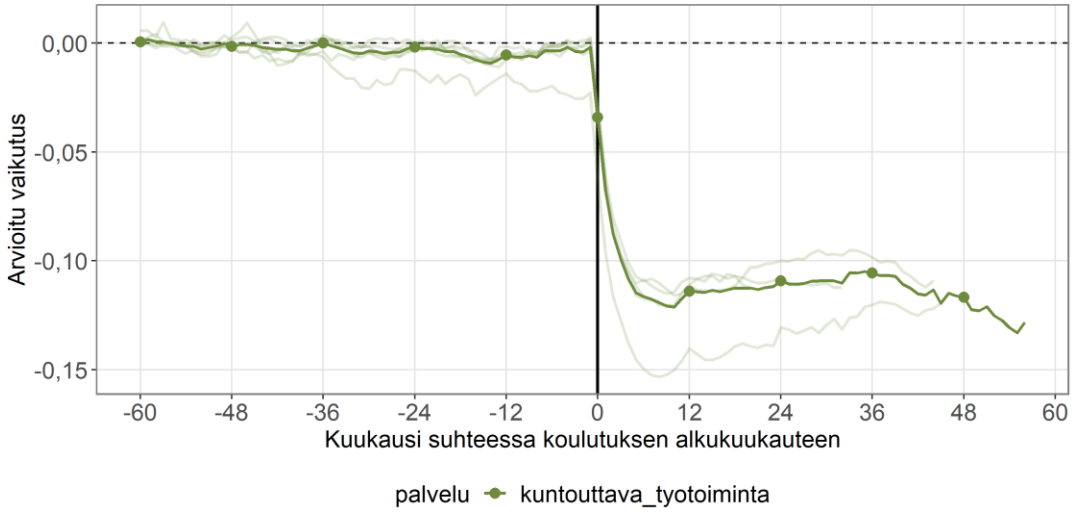


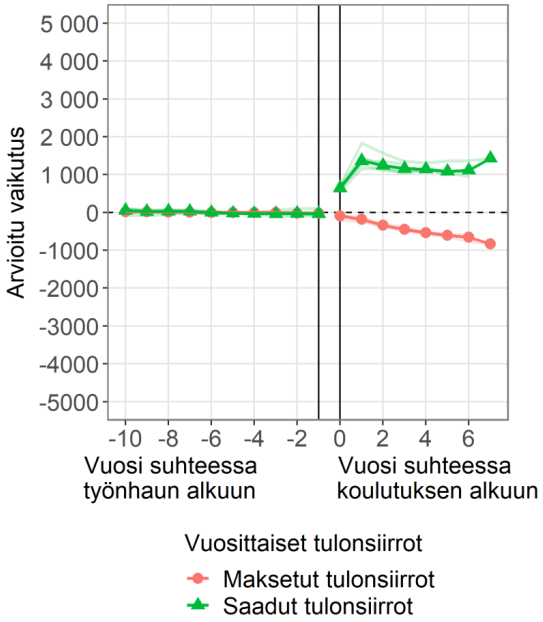


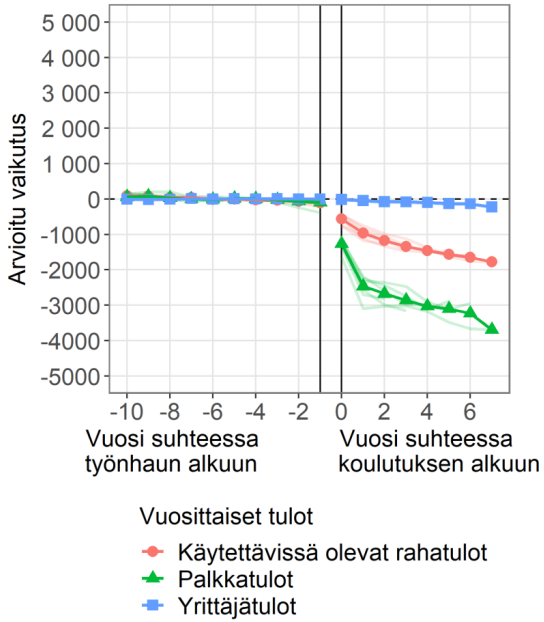


Kuntouttava työtoiminta

Arvioidut vaikutukset työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin

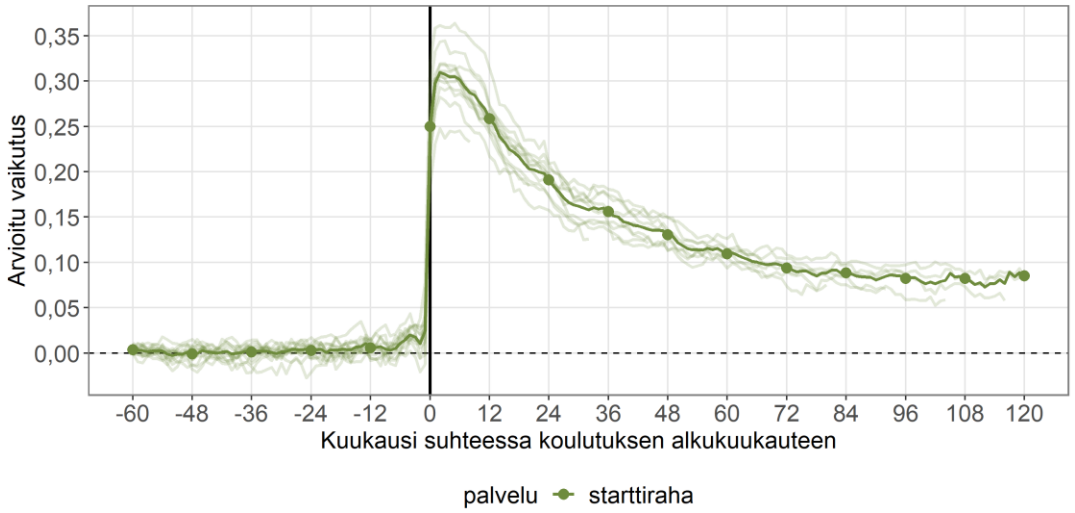


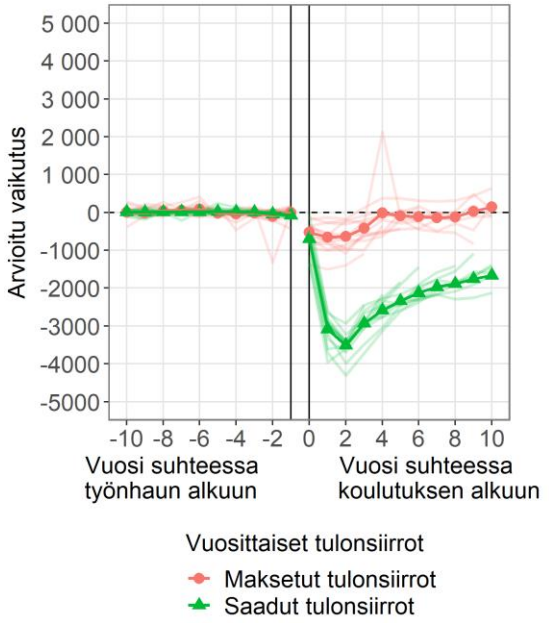


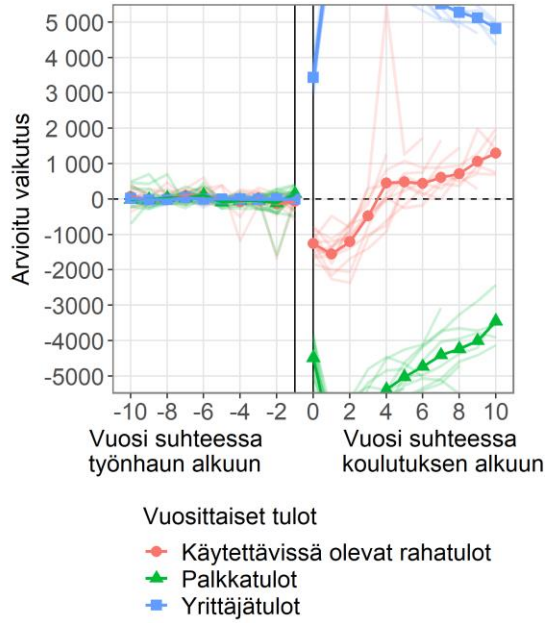


Starttiraha

Arvioidut vaikutukset työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin







Kirjallisuutta lyhyesti

Työllisyysvaikutukset

- *Yksityisen sektorin palkkatuki* nostaa siihen osallistuneiden työllisyyttä vertailuryhmään nähden (Card ym. 2018; Asplund ym. 2018). Vaikutus Suomessa noin 10–20 prosenttiyksikköä. Julkisen sektorin palkkatuki ei ole vaikuttavaa.
- *Ammatillinen työvoimakoulutus* nostaa siihen osallistuneiden työllistymisen todennäköisyyttä, mutta koulutuksen lukkiutumisvaikutuksista johtuen usein vasta pidemmällä aikavälillä (Alasalmi ym. 2022; Card ym. 2018). Vaikutus Suomessa noin 10 prosenttiyksikköä (Alasalmi ym. 2022; Alasalmi ym. 2019; Aho ym. 2018).
- *Valmentavan työvoimakoulutuksen* työllisyysvaikutus heikko tai olematon (Hämäläinen ja Tuomala 2006). Usein osa palvelupolkua.
- Suomessa myös *oppisopimuskoulutus ja starttiraha* on havaittu vaikuttaviksi palveluiksi (esim. Alasalmi ym. 2019; Hämäläinen ja Tuomala 2006). Työllisyysvaikutus molemmissa noin 20–30 prosenttiyksikköä. Starttirahan vaikutus tuloihin on vähäinen.
- *Omaehtoiseen koulutukseen* osallistuneet työllistyvät vertailuryhmää paremmin pitkällä aikavälillä (Aho ym. 2018). Vertailuryhmän muodostamisen (valikoitumis)ongelmat.
- *Työkokeilu* toimii paremmin ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittämisen tukena kuin työllistymisen tukena (Meyer ym. 2019). Vaikuttavuutta ei tietääksemme ole varsinaisesti arvioitu Suomessa.

Huomioitava, että tutkimuksissa ei tyypillisesti arvioida työvoimapalvelujen kokonaisvaikutuksia, vaan eri työvoimapalveluiden vaikutuksia niihin osallistuneille henkilöille. Sivu- tai syrjäytymisvaikutuksia eli mahdollisia (negatiivisia) vaikutuksia niihin osallistumattomille henkilöille ei siis yleensä tarkastella (ks. Kauhanen 2020).

Lähteet

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiaho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimus-toiminnan julkaisusarja 19/2018.

Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P. ja Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.

Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Karhunen, H., Mayer, M., Nivala, A., Suhonen, T. ja Valtakari, M. (2022). Ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 35/2022

Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M. ja Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.

Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. Journal of the European Economic Association 16(3): 894-931.

Coutts, A.P., Stuckler, D. ja Cann, D.J. (2014). The Health and Wellbeing Effects of Active Labor Market Programs. Teoksessa Huppert, F.A. ja Cooper, C.L. (toim.) Interventions and policies to enhance wellbeing, s. 465-82. Chichester, UK: Wiley-Blackwell.

McKee-Ryan, F., Zhaoli S., Wanberg, C. ja Kinicki. A. (2005). Psychological and Physical Well-Being During Unemployment: A Meta-Analytic Study. Journal of Applied Psycho-logy 90(1): 53–76.

Leeman, L., Nørup, I. ja Clayton, S. (2016). The health impacts of active labour market policies. THL -Data Brief 28, National Institute for Health and Welfare.

Pehkonen-Elmi, T., Kettunen, A., Surakka, A. ja Piirainen, K. (2015). Economic analysis of active measures for those who are difficult to employ – Cases: highest-level in-creased pay subsidy and rehabilitative work activity. Diakonia ammattikorkeakoulun julkaisuja, A Tutkimuksia 43.

Sage, D. (2013). Activation, health and well-being: neglected dimensions? International Journal of Sociology and Social Policy 33(1/2): 4-20.