Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

12.10.2022

Tarkastusvaliokunnan kokous, O 15/2021 vp

Tutkimuksen sisältö

Tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista sekä suhteuttaa palveluiden kustannukset niiden hyötyihin eli vaikuttavuuteen.

1) Palveluiden kokonais- ja osallistumiskustannuksia arvioitiin Euroopan komission aineistosta vuosille 2005-2020.
2) Tarkemman kokonaiskuvan muodostamiseksi käytettiin lisäksi valtion talousarvion tietoja, KEHA-keskuksen, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen tilinpäätöstietoja sekä asiantuntijahaastatteluja. Haastattelut kohdentuivat asiantuntijoille työ- ja elinkeinoministeriöstä, KEHA-keskuksesta, ELY-keskuksista sekä TE-toimistojen johdosta.
3) Palveluiden vaikuttavuutta niihin osallistuneiden työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin arvioitiin yksilötason rekisteriaineistojen avulla. Arvioinnit kohdistuivat vuosina 2005-2017 alkaneille palveluille.
4) Kustannus-hyötyanalyysi eri palveluille tehtiin hyödyntäen 1) ja 3) tuloksia, eli tässä tutkimuksessa tehtyjä arvioita palveluiden osallistumiskustannuksista ja vaikuttavuudesta.

Tarkasteltavat palvelut

- työvoimakoulutus
- oppisopimuskoulutus
- omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella
- palkkatuki yksityiselle sektorille
- palkkatuki kunnalle
- kuntouttava työtoiminta
- starttiraha
- työkokeilu
- työelämävalmennus (v.2013 lähtien ei enää sellaisenaan käytössä)

Näille palveluille kustannustieto ja vaikutuksia pystyttiin arvioimaan yksilötason rekisteriaineistosta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaiskustannukset

- Euroopan komission aineiston perusteella aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaiskustannukset ovat viime vuosina olleet noin 1,9 miljardia euroa vuodessa.
  - Eivät sisällä TE-palveluiden hallinnollisia kustannuksia, eli varsinaisen työnvälityksen kustannuksia.
- KEHA-keskuksen taloudellisuuslaskennan mukaan TE-toimistojen suoritteiden tuottamisen kokonaiskustannukset vuonna 2021 olivat noin 215 miljoonaa euroa.
- Muita aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia ovat ELY-keskusten toimintamenot palveluiden hankinnassa ja toimeenpanotehtävissä. Näiden osalta tietoa ei ole saatavilla julkisista lähteistä.
- Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset vaihtelevat alueittain. Suuri osa määrärahoilla hankituista palveluista ostetaan yksityisiltä markkinoilta ja hinnat määräytyvät kilpailutusten perusteella. Kilpailutilanne vaihtelee alueittain.

Palveluiden osallistumiskustannukset

- Palveluille laskettiin osallistumiskohtaisia kustannuksia, jotka huomioivat osallistujamäärät ja palveluiden erilaiset kestot.
  - Esim. koulutukset usein pitkäkestoisimpia palveluja, valmennukset ja kokeilut lyhytkestoisimpia palveluja.
- Matalimmat osallistumiskustannukset ovat viime vuosina olleet valmennuksissa ja työkokeilussa: noin 2 000 euroa.
- Korkeimmat osallistumiskustannukset ovat olleet (oppisopimuskoulutuksessa,) palkkatuessa ja työvoimakoulutuksessa: 8 000–15 000 euroa. Erityisesti kuntasektorin palkkatuki ollut viime vuosina kallis palvelu.
- Osallistuminen työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai starttirahaan maksaa keskimäärin 6 000 euroa.

Palveluiden vaikuttavuus

- Arvioimme eri palveluiden vaikutuksia osallistujien työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin 0–10 vuotta palvelun aloittamisen jälkeen.
- Suurimmat työllisyys- ja tulovaikutukset arvioitiin yksityisen sektorin palkkatuelle, oppisopimuskoulutukselle, työvoimakoulutukselle, omaehtoisella opiskelulle työttömyysetuudella ja starttirahalle.
  - Koulutuspalveluihin liittyy merkittäviä lukkiutumisvaikutuksia, eli niiden myönteiset vaikutukset ilmenevät useamman vuoden viiveellä.
- Kuntouttavalla työtoiminnalla emme havainneet myönteisiä työllisyys- tai tulovaikutuksia.
- Kuntasektorin palkkatuella emme havainneet positiivisia työllisyysvaikutuksia, ja vaikutukset tuloihin olivat melko alhaisia ja hyvin lyhytkestoisia (vain osallistumisen ajan).
- Työelämävalmennuksella ja työkokeilulla havaittiin olevan pieni positiivinen vaikutus työllistymiseen, mutta tuloihin vain työelämävalmennuksella.

Palveluiden pehmeät vaikutukset

- Kirjallisuuden avulla selvitettiin palveluiden muita kuin työllisyys- tai tulo-vaikutuksia, eli niin sanottuja pehmeitä vaikutuksia.
- Pehmeitä vaikutuksia vaikea arvottaa rahallisesti tai mitata.
- Suurin osa tutkimuksista tarkastelee henkilön itsensä kokemaa hyötyä palveluun osallistumisesta. Lisäksi erityisesti yksittäisten palveluiden pehmeistä vaikutuksista on vähän tietoa.
- Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla on havaittu olevan myönteisiä vaikutuksia muun muassa osallistujien mielenterveyteen ja koettuun hyvinvointiin (esim. Wang 2021; Leeman ym. 2016; Coutts ym. 2014).
- Tutkimuksista piirtyy kuva, että pehmeät vaikutukset ovat yksilöllisiä; koetun hyödyn, osallisuuden ja parantuneen terveydentilan vaikutukset näyttävät riippuvan kunkin yksilön tarpeesta hänen elämäntilanteessaan (esim. Mäntynevä ja Hiilamo 2018; Niemelä ym. 2020).

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyödyt

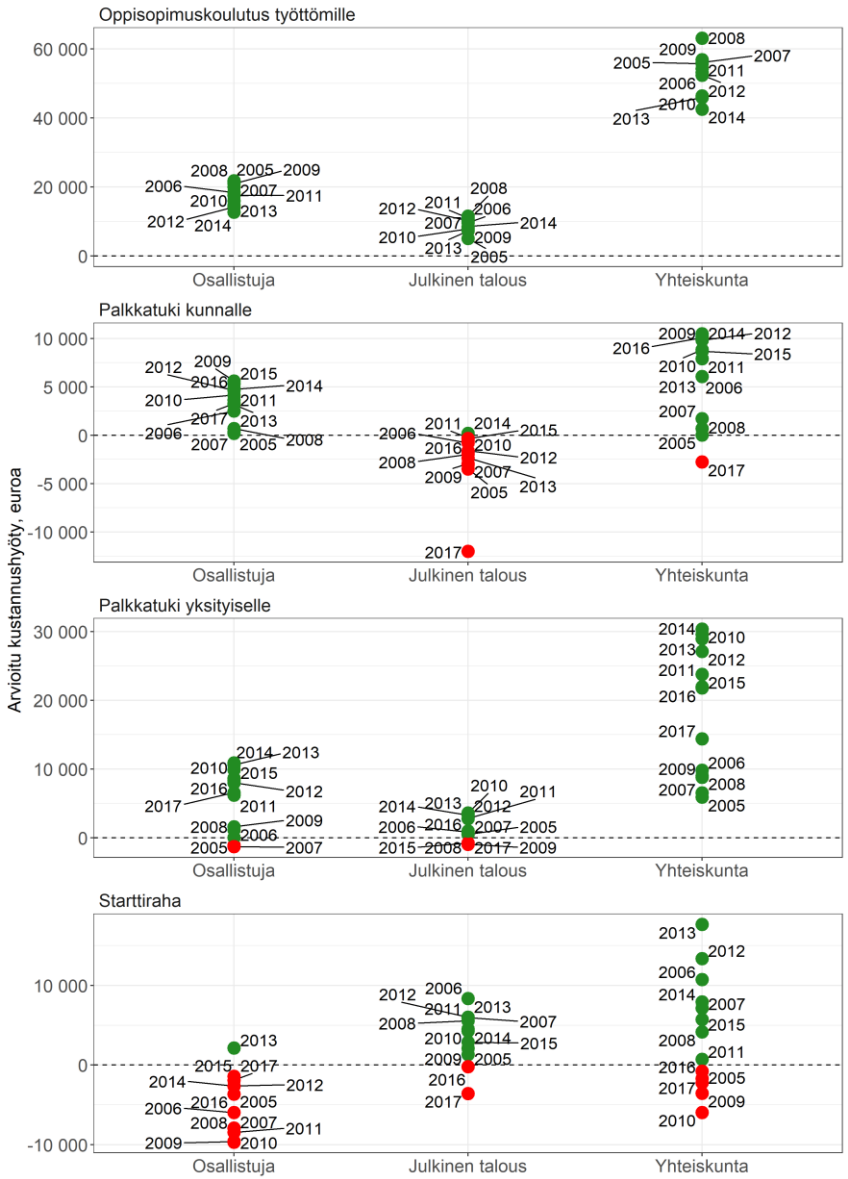
- Kustannushyötylaskelmissa on hyödynnetty tässä tutkimuksessa tehtyjä arvioita palveluiden osallistumiskustannuksista ja vaikuttavuudesta.
- Arvioimme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluille kustannushyötyjä kolmessa eri laajuudessa: osallistujan, julkisen talouden ja yhteiskunnan näkökulmasta.
  - Laskelmissa palveluun osallistumista seuraaville vuosille arvioidut tulovaikutukset on summattu, joista vähennetty kustannukset. Hyödyt ja kustannukset määritelty eri tavoin.
- Laskelmat ovat suuntaa antavia, koska ne eivät huomioi kaikkia mahdollisia hyötyjä ja kustannuksia, joita palveluun osallistumisella voi olla.
- Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyödyt vaihtelevat suuresti riippuen arviointijakson pituudesta ja laskentatavasta sekä arviointiajankohdasta. Arvioituihin euromääräisiin kustannushyötyihin tulisi suhtautua varauksella. Arviot kustannushyötyjen positiivisuudesta tai negatiivisuudesta ovat vakaita.

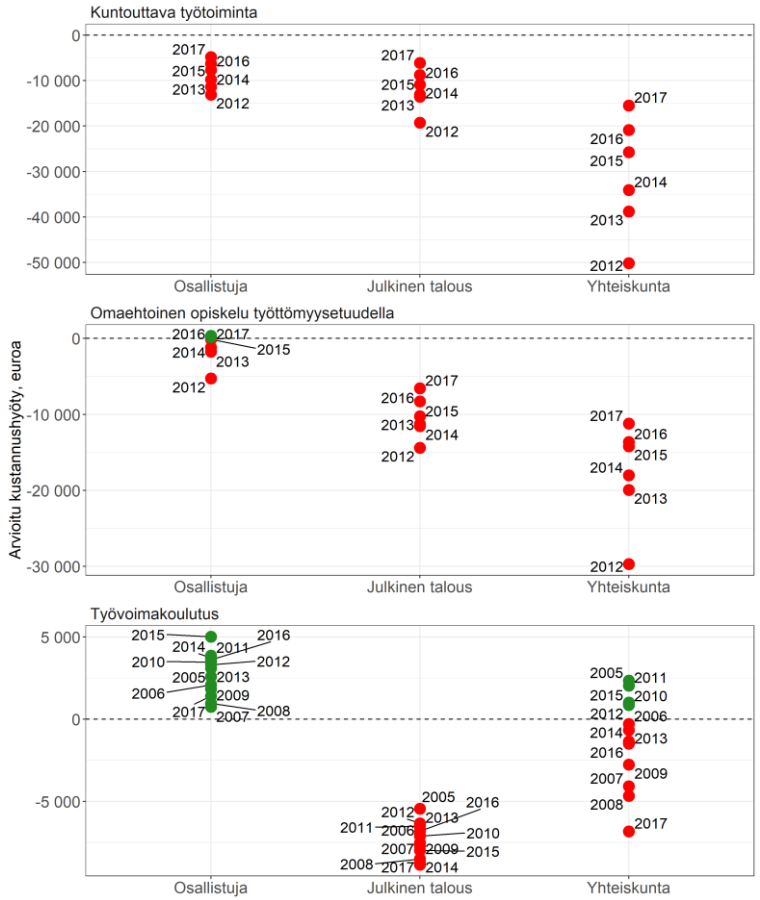
Kolme näkökulmaa laskea palveluiden kustannushyöty

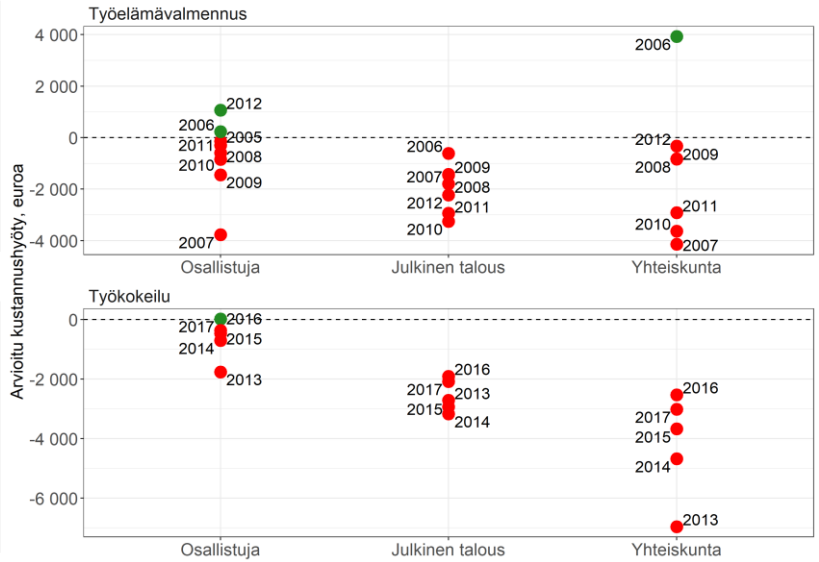
- *Osallistujan näkökulmassa* verrataan, miten paljon henkilöllä on tulonmenetyksiä palveluun osallistumisen aikana ja miten paljon hänellä on kertynyt käytettävissä olevia tuloja palveluun osallistumisen jälkeen.
- *Julkisen talouden näkökulmassa* hyödyt koituvat parantuneen työllisyyden ja palkkatason nousun myötä kasvaneista verotuloista ja vähenevistä maksetuista etuuksista. Kustannukset ovat palveluiden järjestämisestä aiheutuvia osallistumiskustannuksia.
- *Yhteiskunnan näkökulmassa* suurin hyöty aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden tarjonnasta on se, että henkilö lisää tuotostaan/tuottavuuttaan työllistymällä. Tuottavuutta kuvastavat työnantajalle aiheutuvat työvoiman kokonaiskustannukset, jotka pitävät sisällään työntekijälle maksetun bruttopalkan (työtulot) sekä työnantajamaksut. Kustannukset ovat palveluiden järjestämisestä koituvia osallistumiskustannuksia.

Osallistujan näkökulma	Julkisen talouden näkökulma	Yhteiskunnan näkökulma
Palkkatulot	Osallistujien maksamat tulonsiirrot	Työtulot (palkkatulot + yrittäjätulot)
+ Osallistujan saamat tulonsiirrot	- Osallistujille maksetut tulonsiirrot	+ Työnantajamaksut (30 % työtuloista)
- Osallistujan maksamat tulonsiirrot	- Osallistumiskustannukset	- Osallistumiskustannukset

=käytettävissä olevat tulot







Eri palveluiden kustannushyödyt vaihtelevat suuresti riippuen

- arviointijakson pituudesta (1-10 vuotta)
- laskentatavasta (osallistuja, julkinen talous, yhteiskunta)
- arviointiajankohdasta (2005-2017)

Keskeiset tulokset

- Kaikista kolmesta näkökulmasta katsottuna **kustannustehokkaimpia palveluita ovat oppisopimuskoulutus ja palkkatuki yksityiselle sektorille**. Näiden palveluiden hyödyt ylittävät kustannukset laskentatavasta(näkökulmasta) riippumatta.
- Vastaavasti **kustannustehottomimpia palveluita ovat omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työelämävalmennus**. Palvelut eivät useimmiten tavoittele suoraa tai nopeaa työllistymistä työmarkkinoille, joten odotettava tulos. Emme ole huomioineet laskelmissa palveluiden pehmeitä vaikutuksia.
- **Työvoimakoulutuksen, starttirahan ja kuntasektorin palkkatuen tulokset riippuvat valitusta näkökulmasta eli laskentatavasta** (voivat olla positiivisia tai negatiivisia). Näiden kolmen palvelun kustannushyödyt siis riippuvat siitä, mitä näkökulmaa kolmesta painotetaan.
  - Työvoimakoulutuksen kustannushyödyt selkeästi positiivisia vain osallistujan näkökulmasta.
  - Starttirahan kustannushyödyt selkeästi positiivisia vain julkisen talouden näkökulmasta.
  - Kuntasektorin palkkatuessa kustannushyödyt positiivisia sekä osallistujan että yhteiskunnan näkökulmasta.

Suositukset

Kustannus- ja vaikutustiedon kehittäminen

- Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietoja pitäisi olla saatavilla arviointikäyttöön nykyistä tarkemmalla tasolla, ja niiden tulisi ottaa huomioon muun muassa erilaiset osallistujat ja palveluiden sisällöt. Osallistumiskustannuksien pitäisi sisältää sekä käytettävät määrärahat että TE-hallinnon oma työpanos.
- Kustannusseurannan pitäisi olla yhdenmukaista kaikilla ELY-alueilla. ELY-keskusten yhteisestä kirjanpitoaineistosta ja määrärahaseurannasta on saatavissa tietoja, mutta alueilla on lisäksi käytössä omia tapoja seurata määrärahojen käyttöä ja eri palveluiden kustannuksia. Yhtenäinen alueellinen kustannusaineisto mahdollistaisi myös alueellisen kustannus-hyöty-arvioinnin.
- Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla voi olla myös muita kuin työllisyys- tai tulovaikutuksia, joita ei seurata systemaattisesti. Jatkossa tulisi panostaa pehmeiden vaikutusten mittaamisen kehittämiseen osana palveluita.

Palveluiden johtaminen ja kehittäminen

- Tietoa palveluiden kustannuksista tulisi käyttää johtamisessa sekä palveluiden kehittämisessä. Vaikka kustannustietoa on jo tällä hetkellä jossain määrin saatavissa sisäisesti TE-hallinnon käytössä olevista tietojärjestelmistä, sitä ei käytetä johtamisen välineenä.
- Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden järjestäjien olisi jatkossa tarkasteltava kriittisesti niiden palveluiden sisältöjä ja toteutustapoja, joilla ei ole positiivisia kustannushyötyjä. Tämä edellyttää alueellista ja paikallista analyysiä palveluiden sisällöstä ja asiakasryhmistä sekä asiakkaiden tarpeiden hyvää tuntemusta, jota tällä hetkellä ei ole.
- Kustannusvaikuttavien palveluiden suunnittelussa pitäisi panostaa enemmän palveluiden markkinointiin ja asiakasohjaukseen sekä palveluiden hankinnan ja sopimushallinnan resursointiin. Niiden pitäisi olla nykyistä keskeisempi osa palveluiden kustannusvaikuttavaa johtamista.

Tulevaisuuden tutkimus

- Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuusarviointitutkimuksessa tulisi tulevaisuudessa pyrkiä arvioimaan myös kustannusvaikuttavuutta.
- Yksin kuntouttavaan työtoimintaan keskittyvä tutkimus mahdollistaisi huolellisemman vaikutusarvion. Vaikka kuntouttavan työtoiminnan vaikutusten usein todetaan olevan pehmeitä ja siten tilastollisen tarkastelun ulottumattomissa, tulisi kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen vaikutuksia arvioida esimerkiksi työvoimaan kuulumisen ja muihin palveluihin osallistumisen kautta.

Lähteitä

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.

Burger, A., Kluve, J., Vodopivec, M. ja Vodopivec, M (2021). A comprehensive impact evaluation of active labour market programmes in Slovenia. *Empirical Economics* 62: 3015–3039.

Jespersen, S.T., Munch, J.R. ja Skipper, L. (2008). Costs and benefits of Danish active labour market programmes. *Labour Economics* 15(5): 859–884.

Lammers, M. ja Kok, L. (2021). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands. *Empirical Economics* 60: 1719–1746.

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.

Mäntyneva, P. ja Hiilamo, H. (2018). Osallisuuden ja osattomuuden dynamiikka työtoiminnassa. Etnografinen tutkimus kolmella kuntouttavan työtoiminnan kentällä. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(1): 18–28.

Niemelä, J., Koivusilta, L., Elonen, N. ja Saloniemi, A. (2020). Työvoimapolitiikka ja hyvinvointi – kuka hyötyy toimenpiteistä? Työelämän tutkimus – Arbetslivsforskning 18(4): 340–356.

Wang, S., Coutts, A., Burchell, B., Kamerāde, D. ja Balderson, U. (2021). Can Active Labour Market Programmes Emulate the Mental Health Benefits of Regular Paid Employment? Longitudinal Evidence from the United Kingdom. *Work, Employment and Society* 35(3): 545–565.