Pellervon taloustutkimus

14.10.2022

Valtionvarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostolle

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannus-vaikuttavuus – tutkimuksen tiivistelmä

Tutkimuksessa selvitettiin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta Suomessa. Arvioitavia palveluja olivat työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle, palkkatuki yksityiselle sektorille, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset

Euroopan komission Eurostat-tilastopalvelun aineiston mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden yhteenlasketut kokonaiskustannukset Suomessa ovat viime vuosina olleet noin 1,9 miljardia euroa vuodessa. Nämä kustannukset eivät kuitenkaan sisällä TE-palveluiden hallinnollisia kustannuksia eli varsinaisen työnvälityksen kustannuksia. KEHA-keskus (ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus) on tehnyt taloudellisuuslaskennan, jonka mukaan TE-toimistojen (työ- ja elinkeinotoimistojen) suoritteiden tuottamisen kokonaiskustannukset vuonna 2021 olivat noin 215 miljoonaa euroa. Muita aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia ovat ELY-keskusten (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten) toimintamenot aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen hankinnassa ja toimeenpanotehtävissä, mutta näiden osalta tietoa ei ole saatavilla julkisista lähteistä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden suurimmat kokonaiskustannukset vuosittain aiheutuvat työvoimakoulutuksesta ja työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta. Kokonaiskustannukset ovat kussakin näistä palveluista olleet viime vuosina noin 300–500 miljoonaa euroa. Alhaisimmat vuosittaiset kokonaiskustannukset ovat olleet valmennuksilla, starttirahalla ja oppisopimuskoulutuksella: alle 30 miljoonaa euroa kussakin.

Palveluiden vuosittaiset kokonaiskustannukset riippuvat niiden osallistujamääristä ja erilaisista kestoista. Ne näkyvät osallistumiskohtaisissa kustannuksissa. Matalimmat osallistumiskustannukset ovat olleet valmennuksissa ja työkokeilussa, joissa osallistuminen on viime vuosina maksanut alle 2 000 euroa. Korkeimmat osallistumiskustannukset ovat palkkatuessa ja työvoimakoulutuksessa: 8 000–15 000 euroa. Erityisesti kuntasektorin palkkatuki on ollut viime

vuosina kallis palvelu. Osallistuminen työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai starttirahaan maksaa keskimäärin 6 000 euroa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuus

Arvioimme eri palveluiden vaikutuksia osallistujien työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin 0–10 vuotta palvelun aloittamisen jälkeen. Arviomme on, että suurimmat työllisyys- ja tulovaikutukset ovat yksityisen sektorin palkkatuella, oppisopimuskoulutuksella, työvoimakoulutuksella, omaehtoisella opiskelulla työttömyysetuudella ja starttirahalla. Eri koulutuspalveluihin liittyy merkittäviä lukkiutumisvaikutuksia, eli niiden myönteiset vaikutukset ilmenevät useamman vuoden viiveellä. Tämä johtuu siitä, että työnhaun aktiivisuus laskee koulutukseen osallistumisen ajaksi. Kuntouttavalla työtoiminnalla emme havainneet myönteisiä työllisyys- tai tulovaikutuksia. Myöskään kuntasektorin palkkatuella emme havainneet positiivisia työllisyysvaikutuksia, ja vaikutukset tuloihin olivat melko alhaisia ja hyvin lyhytkestoisia. Työelämävalmennuksella ja työkokeilulla havaittiin olevan pieni positiivinen vaikutus työllistymiseen, mutta tuloihin oli vaikutusta vain työelämävalmennuksella.

Palveluiden kustannushyödyt

Arvioimme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluille kustannushyötyjä kolmessa eri laajuudessa: osallistujan, julkisen talouden ja yhteiskunnan näkökulmasta. Kustannushyötylaskelmissa olemme hyödyntäneet tutkimuksessa tehtyjä arvioita palveluiden osallistumiskustannuksista ja vaikuttavuudesta.

Osallistujan näkökulmasta vertasimme palveluun osallistumisen jälkeisiä käytettävissä olevia tuloja tulonmenetyksiin osallistumisen aikana. Julkisen talouden näkökulmasta kustannukset muodostuivat palveluiden järjestämisestä. Hyödyt taas tulivat verotuloista, jotka kasvoivat parantuneen työllisyyden ja palkkatason nousun myötä, sekä vähenevistä maksetuista etuuksista. Yhteiskunnan näkökulmasta puolestaan hyöty muodostuu tuottavuuden kasvun kautta. Laskelmissa havaittiin, että eri palveluiden kustannushyödyt vaihtelevat suuresti riippuen arviointijakson pituudesta ja laskentatavasta sekä arviointiajankohdasta.

Kaikista kolmesta näkökulmasta katsottuna kustannustehokkaimpia palveluita ovat oppisopimuskoulutus ja palkkatuki yksityiselle sektorille. Näiden palveluiden osalta hyödyt ylittävät kustannukset laskentatavasta riippumatta. Vastaavasti kustannustehottomimpia palveluita kaikista näkökulmista katsottuna ovat omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työelämävalmennus. Nämä palvelut eivät kuitenkaan useimmiten tavoittele

suoraa tai nopeaa työllistymistä työmarkkinoille. Työvoimakoulutuksen, starttirahan ja kunnan palkkatuen tulokset puolestaan riippuvat näkökulmasta eli laskentatavasta, ja niiden kustannushyödyt voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia.

Suositukset

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. 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.

Tietoa palveluiden kustannuksista tulisi käyttää johtamisessa sekä palvelujen 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.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuusarviointitutkimuksessa tulisi tulevaisuudessa pyrkiä arvioimaan myös kustannusvaikuttavuutta.

Lisätietoja:

Tutkimusryhmän johtaja Henna Busk, henna.busk@ptt.fi, puh. 040 164 8136