Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

14.10.2022

Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

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 (v.2005-2020).
2) Tarkemman kokonaiskuvan muodostamiseksi käytettiin lisäksi KEHA-keskuksen, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen tilinpäätöstietoja sekä asiantuntijahaastatteluja.
3) Palveluiden vaikuttavuutta niihin osallistuneiden työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin arvioitiin yksilötason rekisteriaineistojen avulla.
4) Kustannus-hyötyanalyysi eri palveluille tehtiin hyödyntäen 1) ja 3) tuloksia, eli tutkimuksessa tehtyjä arvioita palveluiden osallistumiskustannuksista ja vaikuttavuudesta.

Tarkasteltavat palvelut

- työvoimakoulutus
- oppisopimuskoulutus
- omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella
- palkkatuki yksityiselle sektorille
- palkkatuki kunnalle
- kuntouttava työtoiminta
- starttiraha
- työkokeilu
- työelämävalmennus

Näille palveluille kustannustieto, ja niiden vaikuttavuutta voitiin arvioida yksilötason rekisteriaineistosta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaiskustannukset

- Palveluiden kustannustiedot ovat hajanaisia.
- Euroopan komission aineiston perusteella aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaiskustannukset ovat viime vuosina olleet noin 1,9 miljardia euroa vuodessa.
  - Ei sisällä TE-palveluiden hallinnollisia kustannuksia, eli varsinaisen työnvälityksen kustannuksia.
- Työajan seurantaa kehitetty TE-palveluissa viime vuosina. Tämän pohjalta voitu laskea taloudellisuus- ja tuottavuuslukuja TE-palveluiden eri suoritteille. Työajan seuranta ei kuitenkaan huomioi esim. palveluiden asiakasohjaukseen käytettävää työaikaa.
- KEHA-keskuksen taloudellisuuslaskennan mukaan TE-toimistojen suoritteiden tuottamisen kokonaiskustannukset vuonna 2021 olivat noin 215 miljoonaa euroa.
- Muita kustannuksia ovat ELY-keskusten toimintamenot palveluiden hankinnassa ja toimeenpanotehtävissä. Näiden osalta tietoa ei ole saatavilla julkisista lähteistä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyödyt

- Kustannushyötylaskelmissa on hyödynnetty tutkimuksessa tehtyjä arvioita palveluiden osallistumiskustannuksista ja vaikuttavuudesta.
- Arvioimme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluille kustannushyötyjä kolmessa eri laajuudessa: osallistujan, julkisen talouden ja yhteiskunnan näkökulmasta. Hyödyt ja kustannukset näkökulmissa on määritelty eri tavoin.
- Laskelmat ovat suuntaa antavia, koska ne eivät huomioi kaikkia mahdollisia hyötyjä ja kustannuksia, joita palveluun osallistumisella voi olla.

Keskeiset tulokset

- *Kustannustehokkaimpia palveluita ovat oppisopimuskoulutus ja palkkatuki yksityiselle sektorille.* Näiden palveluiden hyödyt ylittävät kustannukset laskentatavasta (näkökulmasta) riippumatta.
- *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 voineet huomioida laskelmissa palveluiden pehmeitä vaikutuksia (vaikea arvottaa /mitata).
- *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.

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. Kustannuksien 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.

Tutkimusryhmän johtaja

Henna Busk

henna.busk@ptt.fi