Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: O 15/2021 vp Työvoimapolitiikka: Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Asiantuntijalausunto- ja -kuulemispyyntö 10.11.2022 tarkastusvaliokunnan kokoukseen 17.11.2022 asiana Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus- tutkimus

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunnan tilaamasta tutkimuksesta koskien aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuutta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa tilaamastaan tutkimuksesta, jossa selvitettiin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia, vaikuttavuutta mukaan lukien kustannusvaikuttavuus. Tarkastusvaliokunta pyysi näkemyksiä tutkimuksessa esitetyistä suosituksista, erityisesti niiden toteuttamiskelpoisuudesta sekä siitä, antaako tutkimus kattavan kuvan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta.

Tarkastusvirasto toteaa yhteenvetona seuraavaa:

- Tutkimus on huolellisesti tehty. Tutkimukseen valitut palvelut ovat hyvin perusteluja ja muodostavat olennaisen osan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista. Tutkimuksessa on käytetty monipuolista aineistoa ja relevantteja menetelmiä, joihin liittyviä rajauksia ja epävarmuuksia on käsitelty raportissa asianmukaisesti. Kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden tarkastelu on tehty kattavasti. Tutkimus tuo tarpeellista lisätietoa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista ja kustannusten suhteuttamisesta niiden hyötyihin ja vaikuttavuuteen.

- Tutkimuksessa ei pystytty kokoamaan yksiselitteistä ja luotettavaa arviota aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kokonaiskustannuksista. Tämä johtuu pääosin siitä, että TE-hallinnon tietojärjestelmiin kerättävä tieto työvoimapalveluiden toimeenpanon kustannuksista on hajanaista ja vaillinaista, mikä heikentää tiedon luotettavuutta ja hyödynnettävyyttä. Toimenpiteiden kokonaiskustannusten seurantaa hankaloittavat erillismäärärahat, kustannusten muodostuminen eri rahoituslähteistä sekä palveluiden sisältöön tai kriteereihin tehdyt muutokset. Viime vuosina TE-hallinto on tehnyt uudistuksia, jotka ovat mahdollistaneet suoritekohtaisten taloudellisuus- ja tuottavuuslukujen tuottamisen ja kustannustietojen paremman hyödyntämisen.

- Palvelukohtainen vaikuttavuusanalyysi antaa kattavan kuvan eri palvelujen vaikuttavuudesta. Tulokset ovat linjassa myös aiempien tutkimusten kanssa. Tutkimuksessa arvioitiin aktiivisten työvoimapoliittisten palveluiden vaikuttavuutta lähinnä palveluiden tuottamisen näkökulmasta. Jatkossa olisi kuitenkin perusteltua tarkentaa vaikuttavuusarviointia erilaisilla alaryhmäanalyyseilla, jolloin saataisiin yksityiskohtaisempaa tietoa palvelujen vaikuttavuudesta eri asiakasryhmissä, mikä edistäisi palveluiden tarkoituksenmukaista kohdentamista.

- Tutkimuksessa esitetyt suositukset ovat perusteltuja ja oikeansuuntaisia. Suositusten toteuttaminen on kuitenkin joiltakin osin vaativaa ja toimeenpanoon sisältyy käytännön rajoituksia. Tutkimus ainoastaan sivuaa lyhyesti aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden järjestämiseen liittyviä käynnissä olevia ja mahdollisesti tulevia muutoksia (työllisyyden kuntakokeilut 2021–2024, pohjoismainen työvoimapalvelumalli, TE-palvelut 2024- uudistus) ja niiden vaikutuksia suosituksiin. Näitä seikkoja olisi voinut tarkastella laajemmin suositusten yhteydessä. Toisaalta tutkimus tarjoaa osaltaan hyvän vertailupohjan myöhemmille TE-palveluiden kustannusten ja vaikutusten arvioinnille.

Yleisarvio Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus -tutkimuksesta

Tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista vuosien 2005–2020 talousarvio- ja tilinpäätöstietojen pohjalta sekä palveluiden vaikuttavuudesta vuosina 2013–2020. Tutkimukseen oli valittu seuraavat työttömille suunnatut palvelut: työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle, palkkatuki yksityiselle sektorille, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu. Kuntouttavaa työtoimintaa ja oppisopimuskoulutusta lukuun ottamatta palvelut ovat julkisista työvoima- ja yrityspalveluista säädetyn lain (L916/2012) mukaisesti TE-toimiston järjestämisvastuulla. Kuitenkin maaliskuussa 2021 alkaneessa ja vuoden 2024 lopussa päättyvässä työllisyyden kuntakokeilussa (L1269/2020) työvoimapalvelujen järjestämisestä vastaavat kokeilussa mukana olevat 118 kuntaa ja TE-toimistot yhdessä. Ammatillisen koulutuksen uudistuksessa oppisopimuskoulutus siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisvastuulle vuonna 2018, mutta työttömän oppisopimuskoulutuksen aikana TE-toimisto voi osallistua palkkakustannuksiin maksamalla työnantajalle palkkatukea. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään kunnan ja TE-toimiston yhteistyönä. Sen tarkoituksena on parantaa pitkään työttömänä olleen henkilön työllistymisen lähtökohtia ja edistää mahdollisuuksia osallistua koulutukseen ja muuhun TE-toimiston työllistymistä edistävään palveluun. Vaikka kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen luetaan kuuluvaksi aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden piiriin, se on luonteeltaan enemmän sosiaalipalvelu kuin työvoimapalvelu.

Tutkimuksen määrällisenä aineistona käytettiin palveluiden budjettitietoja (talousarviomomentit 32.30.51, 32.70.03, 33.20.31, 33.20.50 ja 33.20.51), KEHA-keskuksen kokoamaa palveluiden kustannusaineistoa ja työnvälitystilaston rekisteriaineistoa. Laadullisena aineistona toimivat aiempien selvitysten ja tutkimusten tulokset sekä tutkimuksessa tehdyt haastattelut. Tutkimuksessa koottiin tietoa palveluiden rahavirroista, kustannuksista sekä kustannusvaikuttavuuteen liittyvistä tekijöistä ja tietopuutteista palvelujärjestelmätasolla. Tutkimuksessa arvioitiin palveluiden vaikuttavuutta käyttäen Tilastokeskuksen yksilötason kokonaisaineistoja (FOLK-jaksotietoja ja -moduuleja vuosina 2005–2017) yhdistettyinä työhallinnon asiakastietojärjestelmä URAn tiedoista koottuihin aineistoihin. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikutuksia arvioitaessa palveluihin osallistuneiden tuloja ja tulonsiirtoja verrattiin muiden työnhakijoiden tuloihin ja tulonsiirtoihin. Käytettävissä olevan rekisteriaineiston perusteella ei ollut mahdollista tarkastella tilastollisesti palveluiden pehmeitä vaikutuksia, vaan niistä tehtiin jotakin yleisiä päätelmiä kirjallisuuden perusteella. Palveluiden kustannusvaikuttavuudesta tehtiin havaintoja osallistujan ja julkisen talouden kannalta sekä yhteiskunnallisesta näkökulmasta.

Tarkastusvirasto toteaa, että tutkimus on huolellisesti tehty. Tutkimukseen valitut palvelut ovat hyvin perusteluja ja muodostavat olennaisen osan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista. Tutkimuksessa on käytetty monipuolista aineistoa ja relevantteja menetelmiä, joihin liittyviä rajauksia ja epävarmuuksia on käsitelty raportissa asianmukaisesti. Rekisteriaineistoja on käsitelty kaltaistamismenetelmällä, joka on nykyisin standardi aktiivisten työvoimapoliittisten palveluiden vaikuttavuusarvioinneissa. Kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden tarkastelu on tehty kattavasti. Tutkimuksen keskeiset havainnot ovat linjassa sekä aiempien tutkimusten havaintojen kanssa että tutkimuksessa viitatun VTV:n työvoimapalvelujen tarjontaa koskeneen tarkastuksen 7/2020 [i] havaintojen kanssa. Tutkimus tuo tarpeellista lisätietoa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista ja kustannusten suhteuttamisesta niiden hyötyihin ja vaikuttavuuteen. Aiempaa kotimaista tutkimustietoa aiheesta on ollut hyvin vähän.

Tutkimuksen antama kokonaiskuva aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kokonaiskustannuksista

Tutkimuksessa pyrittiin arvioimaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kokonaiskustannuksia. Euroopan komission Eurostat-tilastopalvelun aineiston mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden yhteenlasketut kokonaiskustannukset Suomessa ovat viime vuosina olleet noin 1,9 miljardia euroa vuodessa. Raportissa kuitenkin todetaan, että arvio ei sisällä TE-palveluiden hallinnollisia kustannuksia, esimerkiksi työvoimahallinnon virkailijoiden käyttämää työaikaa eikä toimenpiteisiin hankittujen ostopalveluiden kustannuksia. Näitä kustannuksia on avattu tarkemmin raportin luvussa 3 seuraavasti.

- Valtion talousarviotietojen perusteella aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin liittyvät vuosittaiset kokonaiskustannukset ovat vuosina 2013–2021 vaihdelleet 700 miljoonan ja miljardin euron välillä.

- ELY-keskusten kirjanpitotietojen perusteella vuosina 2018–2021 markkinoilta hankittujen palveluiden kokonaisvolyymi oli keskimäärin 250 miljoonaa euroa vuodessa, mutta arviossa on ilmeisesti mukana myös muita kuin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin kuuluvia hankintoja. Raportissa todetaan, että tätä erittelytietoa ei ole saatavilla julkisista lähteistä. Tutkimuksen toteuttajat olisivat mahdollisesti saaneet tarkempaa tietoa pyytämällä KEHA-keskuksesta.

- Vuonna 2021 työvoimaviranomaisten suoritteiden tuottamisen kokonaiskustannukset olivat noin 215 miljoonaa euroa. TE-toimistoissa suurimmat resurssit kohdistuivat työllistymissuunnitelmien tekoon (805 htv), työttömyysturvan asiantuntijatehtäviin (584 htv), työnhakijan alkupalveluihin (251 htv) ja aktivointisuunnitelmien tekoon (246 htv).

Tutkimuksessa arvioitiin palvelukohtaisia vuosittaisia kokonaiskustannuksia vuosina 2005–2020 raportin luvussa 4. Kokonaiskustannukset vaihtelevat 30 miljoonasta eurosta 500 miljoonaan euroon. Korkeimmat vuosittaiset kokonaiskustannukset ovat olleet työvoimakoulutuksessa ja työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa opiskelussa, ja matalimmat kokonaiskustannukset ovat aiheutuneet valmennuksista, starttirahasta ja oppisopimuskoulutuksesta. Kun otetaan huomioon palveluihin osallistuminen ja kesto, edullisimmat osallistumiskustannukset ovat olleet valmennuksissa ja työkokeilussa ja korkeimmat palkkatuessa, etenkin kuntasektorilla sekä työvoimakoulutuksessa. Palvelukohtaiset osallistumiskustannukset vaihtelevat alle 2 000 eurosta 14 700 euroon. Hankittujen palveluiden erilaiset hintaerot selittyvät osin hintojen markkinaehtoisella muodostumisella.

Tarkastusvirasto toteaa, että tutkimuksessa ei pystytty kokoamaan yksiselitteistä ja luotettavaa arviota aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kokonaiskustannuksista. Tämä johtuu pääosin siitä, että TE-hallinnon tietojärjestelmiin kerättävä tieto työvoimapalveluiden toimeenpanon kustannuksista on hajanaista ja vaillinaista, mikä heikentää tiedon luotettavuutta ja hyödynnettävyyttä. Esimerkiksi TE-virkailijoiden käyttämää työaikaa ei sisällytetä ostopalvelujen kustannuksiin. Lisäksi toimenpiteiden kokonaiskustannusten seurantaa ja vertailtavuutta hankaloittavat erillismäärärahat ja kustannusten muodostuminen eri rahoituslähteistä sekä palveluiden sisältöön tai kriteereihin tehdyt muutokset. Esimerkiksi ESR:n tuella tehtiin työvoimapoliittisia toimia ohjelmakaudella 2013–2020, mutta näitä ei lasketa aktiivisen työvoimapolitiikan kustannuksiksi. Kuntouttavan työtoiminnan toimintamuodoista tai sisällöistä ja toimintojen kustannuksista ei ole saatavissa keskitettyjä tilastotietoja, koska niiden kustannuksiin vaikuttavat järjestämisen käytännöt kunnissa sekä aktivointisuunnitelmien sisällöt ja tarjottavat palvelut. Omaehtoisen opiskelun sisältöön on tehty useita muutoksia ja kustannuksia syntyy myös sosiaalietuuksista. Kaikkea kustannustietoa ei voida tällä hetkellä sisällyttää TE-hallinnon tietojärjestelmiin.

Huomionarvoista on se, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset ovat nousseet. Raportissa olisi ollut hyvä tuoda esiin myös se, että talouden suhdanteet vaikuttavat työttömien määrään ja sitä kautta työvoimapalveluiden tarpeeseen ja kokonaiskustannuksiin. Lisäksi eri palvelujen kustannuksia on tarkasteltu palveluun osallistumisen kustannuksina. Päiväkohtaiset kustannukset olisi ehkä

ollut mahdollista laskea poikkileikkausaineistolla esim. yhdelle vuodelle. Luvussa 4 on vertailtu aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaiskustannuksia eri Pohjoismaissa. Kustannusten maavertailussa olisi tunnuslukuna voinut käyttää palvelujen kustannuksia työtöntä työnhakijaa kohti. Tämä olisi antanut ehkä paremman kuvan työvoimapalveluihin panostamisesta kuin suhteutus BKT:hen.

VTV:n tarkastuskertomuksessa 4/2020 [ii] todettiin, että TE-toimistojen toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukuja ei ollut laskettu tilinpäätöstiedoissa eikä TE-toimistoille ole määritelty avainsuoritteita. Tilinpäätöstiedoissa ELY-keskusten toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut oli kuitenkin esitetty. Tarkastuskertomuksen kannanotoissa todettiin TE-toimistojen toiminnan olevan kuitenkin sen luonteista, että niiden toiminnallista tehokkuutta voitaisiin kuvata Valtiokonttorin ohjeistuksen mukaisesti myös avainsuoritteilla sekä taloudellisuus- ja tuottavuusmittareilla. VTV suosituksena oli, että KEHA-keskuksen tulisi esittää tilinpäätöstiedoissa TE-toimistojen avainsuoritteet ja näille toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut, jotta TE-toimistojen toiminnan kehittymistä voitaisiin seurata eri vuosina. Lisäksi KEHA-keskuksen tulisi parantaa TE-toimistojen lähtötietojen luotettavuutta, jotta kattavien tehokkuusvertailujen tekeminen on mahdollista.

Tutkimuksen perusteella TE-hallinto on alkanut toteuttamaan tarkastusviraston suosituksia. TE-toimistojen kustannuslaskenta uudistettiin vuonna 2019, jolloin toimintoluokitus päivitettiin vastaamaan toiminnan sisältöjä ja jokaiselle toiminnolle määritettiin suoritteet vuoden 2020 alusta alkaen. Myös työajan seurantajärjestelmä on uudistettu vuoden 2020 alusta vastaamaan paremmin palveluita. Lisäksi vuonna 2022 on siirrytty Valtiokonttorin yhteiseen kustannuslaskentamalliin, jolla päästään tarkempiin suoritekohtaisiin hintoihin. Uudistukset ovat mahdollistaneet TE-toimistojen taloudellisuus- ja tuottavuuslukujen tuottamisen ja kustannustietojen paremman hyödyntämisen. KEHA-keskuksen tilinpäätöksissä on vuodesta 2020 lähtien esitetty myös TE-toimistojen suoritekohtaiset taloudellisuustiedot (kulut yhteensä/suorite, €) ja tuottavuustiedot (lkm/htv). Lisäksi vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöksissä on esitetty TE-toimistojen tehtävät toiminnoittain vyörytettyinä. Toiminnoissa on esitetty mm. palkkatukeen, starttirahaan sekä työ- ja koulutuskokeiluihin kohdistuneet kokonaiskustannukset ja htv-panos.

Tutkimuksen mukaan haasteena ovat edelleen eri TE-toimistojen vaihtelevat kirjauskäytännöt sekä se, että asiakasohjaukseen käytettävää työaikaa ei sisällytetä suoritekustannuksiin. Lisäksi yksikkökustannuksissa on eri suoritteiden välillä suuria eroja, jotka johtuvat eroista tuottamisen prosessissa ja palveluiden toimivuudessa. Palveluiden kaikki todelliset kustannukset, joita koituu hankinnasta, sopimushallinnasta ja asiakasohjauksesta, eivät tule edelleenkään näkyviksi kustannusseurannassa.

Tutkimuksen antama kokonaiskuva aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuudesta, mukaan lukien palveluiden kustannusvaikuttavuus

Tutkimuksessa suurimmat työllisyys- ja tulovaikutukset todettiin olevan yksityisen sektorin palkkatuella, oppisopimuskoulutuksella, työvoimakoulutuksella, omaehtoisella opiskelulla työttömyysetuudella ja starttirahalla. Kuntouttavalla työtoiminnalla ja kuntasektorin palkkatuella ei havaittu myönteisiä työllisyys- tai tulovaikutuksia. Myös työelämävalmennuksen ja työkokeilun työllisyys- ja tulovaikutukset olivat vähäiset. Tutkimuksissa ei arvioitu palveluiden kokonais- tai yhteisvaikutuksia, vaan eri palveluihin osallistuneiden henkilöiden työllisyys- ja tulovaikutuksia arvioitiin palvelukohtaisesti. Näin ollen eri työvoimapalveluiden vaikutukset eivät ole suoraan verrattavissa keskenään eikä voida päätellä, olisivatko palvelun vaikutukset samanlaisia sellaiselle joukolle, joka osallistuisi johonkin toiseen palveluun.

Osallistujan näkökulmasta työttömän oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle tai yksityiselle sektorille ja työvoimakoulutus ovat kustannushyödyiltään pääasiassa positiivisia. Julkisen talouden näkökulmasta oppisopimuskoulutus, palkkatuki yksityiselle sektorille ja starttiraha ovat kustannushyödyiltään positiivisia. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta kustannushyödyiltään positiivisia ovat työttömän oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle tai yksityiselle sektorille sekä starttiraha. Myös työvoimakoulutuk-

sella arvioidaan olevan positiivinen kustannusvaikuttavuus usealle vuodelle. Kaikista kolmesta näkökulmasta katsottuna kustannustehokkaimpia palveluita ovat ainoastaan oppisopimuskoulutus ja palkkatuki yksityissektorille. Vastaavasti kustannustehottomimpia palveluita olivat omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työelämävalmennus.

Arvioituihin euromääräisiin kustannushyötyihin tulee suhtautua varauksella, koska palveluiden kustannushyödyt vaihtelevat riippuen arviointijakson pituudesta ja laskentatavasta sekä arviointiajankohdasta. Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut muodostavat usein ketjuja, jolloin yksittäisten palveluiden vaikuttavuutta on hankala määritellä. Usein aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden hyötyjä pystytään arvioimaan luotettavasti vain palveluun osallistuvien joukossa, joten myöskään palveluiden mahdollisia erilaisia kokonaisvaikutuksia ei pystytä ottamaan huomioon kustannus–hyötyanalyysissä.

Tutkimuksen laadullisen aineiston perusteella on todettu, että viime vuosina määrärahoja palvelujen tuottamiseen on ollut käytettävissä enemmän kuin niitä on saatu kulutettua, koska asiakkaiden ohjauksessa palveluihin on ollut ongelmia. Osa ongelmista on johtunut korona-ajan rajoituksista sekä palvelujärjestelmän jatkuvista muutoksista (kuntakokeilut tai pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotto). Tutkimuksen mukaan TE-hallinnossa ei ole käytössä yhtenäisiä palveluiden vaikuttavuuden arvioinnin ja mittaamisen tapoja. Käytännössä käsitys palveluiden kustannusvaikuttavuudesta on heikko, koska asiakkaiden palveluiden tarvetta ei ehditä kartoittamaan riittävän tarkasti ja asiakasohjauksen merkitystä ei tiedosteta riittävän hyvin. Myös palveluhankintojen suunnittelussa ja sopimushallinnassa TE-toimistojen ja ELY-keskusten välillä on puutteita; vain ELY-keskukset pystyvät seuraamaan ostopalveluita omista tietojärjestelmistään.

Tutkimuksessa sivutaan kirjallisuuden pohjalta yleisellä tasolla myös palveluiden ns. pehmeitä vaikutuksia, eli hyvinvointi- ja syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia. Näitä vaikutuksia on vaikeaa arvioida euromääräisesti, koska vaikutukset perustuvat yksilöiden tarpeisiin eri elämäntilanteissa ja palvelusta koettuun hyötyyn. Mitä enemmän mielenkiinto kohdistuu palveluiden pehmeisiin vaikutuksiin, sitä lähemmäs siirrytään sosiaali- ja kuntoutuspalveluja.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan palvelukohtainen vaikuttavuusanalyysi antaa kattavan kuvan eri palvelujen vaikuttavuudesta. Tulokset ovat linjassa myös aiempien tutkimusten kanssa. Aineistosta aiheutuvia rajoitteita ja epävarmuuksia on käsitelty asianmukaisesti.

Tutkimusaineiston kuvauksesta ei käy selville, sisältääkö omaehtoiseen opiskeluun myös omaehtoinen opiskelu kotoutumistuella. TE-hallinnon työnvälitystilaston pohjalta raportoimissa tiedoissa omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella ja kotoutumistuella ovat erotettavissa toisistaan. Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella ja kotoutumistuella ovat erilaisia ehdoiltaan sekä koulutusmuodon että keston osalta, minkä vuoksi niiden työllisyys- ja tulovaikutuksissa voi olla suuriakin eroja.

Tutkimusasetelman kuvauksesta ei käy ilmi, olisiko käytettävissä olleen aineiston puitteissa ollut mahdollista ottaa tarkastelussa huomioon myös toistuva osallistuminen palveluihin. Raportissa on viitattu Ahon ym. tutkimukseen[iii], jossa toistuva palveluihin osallistuminen on huomioitu ja todettu, että tutkimuksen tulokset eri palvelujen vaikuttavuudesta ovat linjassa myös Ahon ym. tutkimuksen kanssa.

Tutkimuksessa arvioitiin aktiivisten työvoimapoliittisten palveluiden vaikuttavuutta palveluiden tuottamisen näkökulmasta. Jatkossa olisi kuitenkin perusteltua tarkentaa vaikuttavuusarviointia erilaisilla alaryhmäanalyyseilla, jolloin saataisiin yksityiskohtaisempaa tietoa palvelujen vaikuttavuudesta eri asiakasryhmissä, mikä edistäisi palveluiden tarkoituksenmukaista kohdentamista. Mainittakoon, että tarkastusvirastossa on marraskuussa 2022 alkanut tarkastus, jossa niin ikään arvioidaan aktiivisten työvoimapoliittisten palveluiden, työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun, pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ja tulosperusteisten toimintamallien tarkoituksenmukaisuutta etenkin vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä. Tarkastuksessa työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä tarkastellaan työvoimapolitiikan kannalta merkittävimmän asiakasryhmän, eli vaikeasti työllistyvien näkökulmasta.

Vaikeasti työllistyvät muodostavat lähes kaksikolmasosaa kaikista työttömistä. Vaikeasti työllistyvien yhteydessä puhutaan usein rakennetyöttömyydestä, eli työttömyydestä, joka ei vähene, vaikka samaan aikaan työllisyysaste on korkea ja työmarkkinoilla vallitsee työvoimapula. Tarkastuksessa vaikeasti työllistyvien kohderyhmän määritelmänä käytetään työnvälitystilaston rakennetyöttömyyden määritelmän mukaista ryhmää. Tarkastus valmistuu marras-joulukuussa 2023.

Arvio tutkimuksen suosituksista ja niiden toteuttamiskelpoisuudesta

Tutkimus suosittaa, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietoja tulisi koota nykyistä tarkemmalla tasolla sisältäen erilaiset osallistujat, asiakasryhmät ja niiden tarpeet, palveluiden sisällöt, käytettävät määrärahat ja TE-hallinnon oma työpanos. Palveluiden kustannustietoa tulisi käyttää johtamisessa ja palvelujen kehittämisessä. Yhtenäiset kustannusseurantakäytännöt mahdollistaisivat palveluiden kustannus–hyötyarvioinnin alueellisesti ja maanlaajuisesti. Palveluiden suunnittelussa pitäisi kiinnittää enemmän huomiota palveluiden markkinointiin ja asiakasohjaukseen sekä palveluiden hankinnan ja sopimushallinnan resursointiin. Palveluiden työllisyys- ja tulovaikutusten ohella myös ns. pehmeitä vaikutuksia, kuten vaikutuksia hyvinvointiin, kuntoutumiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn, ja palveluiden kustannusvaikuttavuutta tulisi arvioida.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tutkimuksessa esitetyt kehittämissuositukset ovat perusteltuja ja oikeansuuntaisia. Suositusten toteuttaminen on kuitenkin joiltakin osin vaativaa ja toimeenpanoon sisältyy käytännön rajoituksia. Tutkimus ainoastaan sivuaa lyhyesti aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden järjestämiseen liittyviä käynnissä olevia ja mahdollisesti tulevia muutoksia. Näitä seikkoja olisi voinut tarkastella laajemmin suositusten yhteydessä.

Tarkastusvirasto katsoo, että tutkimuksen kehittämissuositus osallistumiskustannuksiin sisällytettävistä käytettävistä määrärahoista ja TE-hallinnon omasta työpanoksesta olisi toteuttamiskelpoinen, vaikka kokonaiskustannusten seurantaan liittyykin haasteita. Suoritekohtaisten taloudellisuus- ja tuottavuuslukujen laskelmien ja toiminnoittain vyörytettyjen kustannustietojen lisäksi (tai niiden sijasta) olisi kustannushyötynäkökulmasta merkittävä lisä, jos osallistumiskustannuksiin voitaisiin vyöryttää kaikki toimenpiteisiin kohdistuneet todelliset kustannukset.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahojen kohdistamiseen eri toimenpiteisiin valtion talousarviossa. Talousarvioesityksissä työvoimahallinnon toimintamenojen lisäksi esimerkiksi momentin 32.30.51 määrärahoja on kohdennettu eri toimenpiteisiin, joka mahdollistaisi niiden huomioimisen myös osallistumiskustannuslaskelmissa, jos tietoja pystyttäisiin edelleen tarkentamaan työvoimahallinnon tietojärjestelmissä. Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2023 (19.9.2022) työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan momentille 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) myönnettäisiin 182,9 miljoonaa euroa, josta pääosa käytettäisiin työvoimakoulutuksen hankintaan (noin 72 milj. euroa) sekä palkkatuettuun työhön (55,8 milj. euroa). Starttirahan arvioitu käyttö on myös erikseen esitetty. Todettakoon, että vähennystä momentin 32.30.51 määrärahoissa vuoden 2022 ajantasaiseen talousarvioon verrattuna on 100 miljoonaa euroa. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä tuetaan myös muiden hallinnonalojen momenteilta: sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan momenteilla 33.20.50 ja 33.20.52 on esitetty palkkatukien ja starttirahojen määrärahoja (tutkimuksessa mainittu momentti 33.20.51 poistui käytöstä vuonna 2019) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tuetaan työvoimakoulutusten järjestämistä (momentit 29.01.53 ja 29.20.30).

Palvelukohtainen vaikuttavuuden arviointi ei ota huomioon TE-palvelujen mahdollisia yhteisvaikutuksia. Ns. työvoimapalveluiden poluttaminen tarkoittaa, että eri palveluja tarjotaan työttömille työnhakijoille ketjussa siten, että palvelut muodostavat polun kohti avoimia työmarkkinoita. Poluttamisen seurauksena syntyy ns. toistuvaa osallistumista palveluihin, joka aiheuttaa haastetta palveluiden vaikuttavuuden arvioinnille. Toistuvan osallistumisen takia tietyn palvelun vähäinen vaikuttavuus ei välttämättä

ole ongelma, jos palveluun osallistunut ohjataan heti seuraavaan palveluun, ja ketjussa tarjotut palvelut vievät hakijaa asteittain lähemmäksi avoimia työmarkkinoita. Lisäksi ns. vähemmän vaikuttavien palvelujen tarjoamisella niille työnhakijoille, jotka ovat syystä tai toisesta kaukana avoimista työmarkkinoista, saattaa olla sinänsä perusteltua esimerkiksi hyvinvoinnin tukemiseksi tai syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Siten palvelujen tarjonnassa ja asiakasohjauksessa palveluihin tulisi käyttää kustannusvaikuttavuuden ohella myös muita kriteerejä. Tutkimuksen suositus pehmeiden vaikutusten mittaamisen kehittämistä on relevantti, vaikkakin kehittämiskohteena vaativa.

Merkittävimmät tutkimuksen suositusten toteuttamiseen vaikuttavat ja osin sitä vaikeuttavat uudistukset ovat käynnissä oleva työllisyyden kuntakokeilu (L1269/2020) ja mahdollinen TE-palvelut 2024- uudistus, jossa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu esitetään siirrettäväksi valtiolta kunnille 1.1.2025 alkaen (HE 207/2022 vp, annettu eduskunnalle 6.10.2022).

Noin puolet Suomen kunnista (118 kuntaa) osallistuu vuosina 2021–2024 työllisyyden kuntakokeiluun, jonka yhteydessä toteutettavassa VN TEAS -hankkeessa selvitetään muun muassa kokeilujen kehittämiä asiakaspalvelumalleja sekä erityisesti kokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutuksia. Kokeilut voivat tuottaa hyödyllistä tietoa aktiivisten työvoimapalvelujen vaikutuksista ja vaikuttavuudesta edellyttäen, että kokeiluissa kehitettyjä palvelumallit ja käytännöt kuvataan hyvin ja niistä sekä pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käytöstä kerätään systemaattisesti asiakas-, suorite- ja taloustietoa.

Hallituksen esityksen (HE 207/2022 vp) mukaan kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti, jos sen työvoiman määrä olisi vähintään 20 000 henkilöä, muissa tapauksissa perustettaisiin usean kunnan yhteistoiminta-alueita, eli työllisyysalueita. Esitysluonnoksesta ei ilmene, mihin 20 000 henkilön alaraja perustuu, ja miten näin muodostetuilla työllisyysalueilla voidaan turvata palvelut ja vältetään julkisten palveluiden organisoinnissa päällekkäisiä rakenteita ja taloudelle epäedullisia seurauksia. Käytännössä kunnille tai kuntayhtymille siirtyisi samat tehtävät, joita tällä hetkellä on hoidettu TE-toimistojen alueilla. Uudistuksen keskeinen talouden ohjausmekanismi on rahoitusmalli, jossa palveluiden rahoittaminen on kunnalle taloudellisesti sitä kannattavampaa mitä suuremman hyödyn kunta saa työnhakijoiden työllistyessä palveluiden ansiosta. Kuntien rahoitusvastuu alkaisi nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä eikä katkeaisi työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun, mikä edistäisi palvelujen tarjoamista asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Kunnille siirtyvät palvelut muodostaisivat uuden tehtävän, johon osoitettaisiin 100-prosenttinen valtionosuus.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ehdotettujen keinojen avulla on periaatteessa mahdollista tehostaa asiakkaan tarpeiden mukaista palveluntarjontaa. Toisaalta uudistuksen myötä myös työvoimaviranomaisten määrä kasvaisi nykyisestä, jolloin riskinä voi olla toiminnan pirstaloituminen, erilaisista käytänteistä johtuvat ongelmat sekä palvelujen ja yhteistyön toimimattomuus. Hallituksen esityksessä tunnistettu tarve arvioida uudistuksen rahoitusmallin vaikutuksia, palveluiden tehokkuutta ja paikallisia tavoitteita rekisteripohjaisen analyysin avulla on ilmeinen. Tarkastusvirasto on toistuvasti korostanut tarkastuksissaan uudistusten vaikutusten arvioinnin edellytysten varmistamista ja suunnittelua jo säädösten valmisteluvaiheessa. Palveluiden seuranta ja vaikuttavuuden arviointi edellyttävät yhtenäistä ja tarkempaa tiedonkeruuta palveluiden kustannuksista sekä toimenpiteiden vaikuttavuusarvioiden viemistä aiempaa pidemmälle. TE-palvelut 2024- uudistus voi siten muodostaa myös riskin tutkimuksen suositusten toteutukselle. Toisaalta valmistunut tutkimus tarjoaa osaltaan hyvän vertailupohjan myöhemmille TE-palveluiden kustannusten ja vaikutusten arvioinneille, mikäli rakenteelliset muutokset mahdollistavat luotettavan vertailun aiempiin tutkimuksiin.

Lisätietoja

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503
Johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo, hannu.tervo@vtv.fi, 040 0452 761
Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen, osmo.halonen@vtv.fi, 040 735 7435
Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville-Veikko Pulkka, ville-veikko.pulkka@vtv.fi, 040 732 4076
Ylitarkastaja Antti Halmetoja, antti.halmetoja@vtv.fi; 040 731 2613

---

[i] Tarkastuskertomus 7/2020. Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019. https://www.vtv.fi/julkaisut/tyovoimapalvelujen-tarjonta-ja-uudistukset-2015-2019/

[ii] Tarkastuskertomus 4/2020. Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset. Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

[iii] Aho, ym. Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.