Työvoimapolitiikka: Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus (O 15/2021 vp)

Tarkastusviraston lausunto
tarkastusvaliokunnalle 17.11.2022

Anna-Liisa Pasanen
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Työvoimapolitiikka: Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus- tutkimus

- 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, koska kustannusvaikuttavuutta arvioitiin osallistujan ja julkisen talouden kannalta sekä yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Lisäksi otettiin huomioon kirjallisuuden perusteella myös ns. pehmeät vaikutukset (hyvinvointi, syrjäytymisen ehkäisy).
- Tutkimus tuo uutta tietoa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista ja kustannusten suhteuttamisesta niiden hyötyihin ja vaikuttavuuteen.

Yksiselitteistä ja luotettavaa arviota aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kokonaiskustannuksista ei saatu, koska

TE-hallinnon tietojärjestelmiin kerättävä tieto työvoimapalveluiden toimeenpanon kustannuksista on hajanaista ja vaillinaista.

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 suorite-kohtaisten taloudellisuus- ja tuottavuuslukujen tuottamisen ja kustannustietojen paremman hyödyntämisen.

Yksiselitteistä ja luotettavaa arvioita aktiivisen työvoima-politiikan toimenpiteiden kokonaiskustannuksista ei saatu

- TE-virkailijoiden valmisteluun ja asiakasohjaukseen käyttämää työaikaa ei sisällytetä täysimääräisesti palvelujen kustannuksiin.
- Aktiiviseen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin lasketaan vain tietyt toimenpiteet, esim. ESR-ohjelman tai muiden ohjelmien toimia, joilla on selkeitä aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteita, ei sisällytetä aktiivisen työvoimapolitiikan kustannuksiin.
- Kuntouttavan työtoiminnan toimintamuodoista tai sisällöistä ja toimintojen kustannuksista ei kerätä keskitettyä tilastotietoa kunnista.
- Palvelujen sisältöön on tehdään usein muutoksia ja kustannuksia voi syntyy myös sosiaalietuuksista, esim. omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella.
- Valtion talousarviossa määrärahat jakaantuvat kolmen pääluokan viidelle momentille.

Tutkimuksen perusteella voidaan päätellä, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kokonaiskustannukset viime vuosina ovat olleet yli 2 mrd. euroa vuodessa.

Palvelukohtaisia vuosittaisia kokonaiskustannukset ovat vaihdelleet 30 milj. eurosta 500 milj. euroon.

Palvelukohtaiset osallistumiskustannukset, jotka riippuvat palveluun osallistujien määrästä, palvelun kestosta ja ostopalvelujen osuudesta, vaihtelevat alle 2 000 eurosta 14 700 euroon.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset ovat nousseet viime vuosina. Talouden suhdanteet vaikuttavat työttömien määrään ja sitä kautta työvoimapalveluiden tarpeeseen ja kustannuksiin.

Palvelukohtainen vaikuttavuusanalyysi on tehty kattavasti. Tulokset ovat linjassa myös aiempien tutkimusten kanssa. Aineistosta ja analyyseista aiheutuvia rajoitteita ja epävarmuuksia on käsitelty asianmukaisesti.

Euromääräisiin kustannushyötyihin tulee suhtautua varauksella, koska palveluiden kustannushyödyt vaihtelevat riippuen tarkastelutavasta, -aineistoa ja –rajauksista ja koska aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut muodostavat usein ketjuja.

Tutkimuksessa arvioitiin palveluiden vaikuttavuutta palveluiden tuottamisen näkökulmasta. Jatkossa olisi perusteltua tarkentaa vaikuttavuusarviointia eri asiakasryhmissä.
VTV:ssä on käynnissä tarkastus, jossa arvioidaan aktiivisten työvoimapoliittisten palveluiden, työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun, pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ja tulosperusteisten toimintamallien tarkoituksen-mukaisuutta etenkin vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä.

Tutkimuksessa esitetyt suositukset ovat perusteltuja ja oikeansuuntaisia. Suositusten toteuttaminen on kuitenkin joiltakin osin vaativaa ja toimeenpanoon sisältyy käytännön rajoituksia.

Tutkimus sivuaa lyhyesti aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden järjestämiseen liittyviä käynnissä olevia ja mahdollisesti tulevia muutoksia ja niiden vaikutuksia suosituksiin: työllisyyden kuntakokeilut 2021–2024, pohjoismainen työvoimapalvelumalli, TE-palvelut 2024- uudistus. Näitä seikkoja olisi voinut tarkastella laajemmin suositusten yhteydessä.

Tutkimus tarjoaa osaltaan hyvän vertailupohjan myöhemmille työvoimapalveluiden kustannusten ja vaikutusten arvioinnille, mikäli rakenteelliset muutokset mahdollistavat luotettavan vertailun aiempiin tutkimuksiin.

Suositusten toteuttamiskelpoisuus

- Suoritekohtaisten taloudellisuus- ja tuottavuuslukujen luotettavuutta lisäisi se, jos palveluiden osallistumiskustannuksiin vyörytettäisiin kaikki toimenpiteisiin kohdistuneet todelliset kustannukset.
- Ns. työvoimapalveluiden poluttaminen tarkoittaa, että eri palveluja tarjotaan työttömille työnhakijoille ketjussa siten, että palvelut muodostavat polun kohti avoimia työmarkkinoita. Tämä aiheuttaa haastetta palveluiden kustannusvaikuttavuuden arvioinnille, koska arviointien perusteella vaikuttavuudeltaan vähäinen palvelu voi olla merkityksellinen työllistymispolut syntymisen kannalta. Tutkimuksen suositus pehmeiden vaikutusten mittaamisen kehittämistä on relevantti, vaikkakin kehittämiskohteena vaativa.

Suositusten toteuttamiskelpoisuus

- Työllisyyden kuntakokeilun yhteydessä toteutettavassa VN TEAS -hankkeessa voidaan tuottaa hyödyllistä tietoa aktiivisten työvoimapalvelujen vaikutuksista ja vaikuttavuudesta edellyttäen, että kokeiluissa käytetyt palvelumallit ja käytännöt kuvataan hyvin ja niistä sekä pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käytöstä kerätään systemaattisesti asiakas-, suorite- ja taloustietoa.

- Suositusten perusteella palveluiden seuranta ja vaikuttavuuden arviointi edellyttävät yhtenäistä ja tarkempaa tiedonkeruuta palveluiden kustannuksista sekä toimenpiteiden vaikuttavuusarvioiden viemistä aiempaa pidemmälle. TE-palvelut 2024- uudistus voisi muodostaa merkittävän riskin tutkimuksen suositusten toteutukselle, koska uudistus muuttaisi merkittävästi työvoimapalvelujen järjestäjien määrää, ja palveluiden tuottamistapoja sekä niiden kustannusseurantajärjestelmää.

Kiitos!


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

Tack!