17.11.2022 *LAUSUNTO*

Työ- ja elinkeinoministeriö:
Heikki Räisänen, tutkimusjohtaja, etunimi.sukunimi@gov.fi, puh. +358 295 047 118
Santtu Sundvall, erityisasiantuntija, etunimi.sukunimi@gov.fi, puh. +358 295 047 100
Ville Heinonen, erityisasiantuntija, etunimi.sukunimi@gov.fi, puh. +358 295 047 047

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: O 15/2021vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen kustannusvaikuttavuus

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan pyytämänä kirjallisena asiantuntijalausuntona työ- ja elinkeinoministeriö toteaa:

Tarkastusvaliokunnan hankkima ja julkaisema tutkimus on tärkeä ja keskittyy aihepiiriltään vaikuttavuuden heikosti tunnettuun näkökulmaan, kustannusvaikuttavuuteen. Tutkimuksen asetelma ja sitä tukeva kirjallisuusanalyysi ovat laadukkaita. Varsinainen palveluiden vaikuttavuusanalyysi on hyvin toteutettu ja selkeästi raportoitu. Tutkimuksessa on käytetty saatavilla olleita kustannustietoja ja suoritettu niiden perusteella kustannusanalyysia ja vaikuttavuusanalyysin jälkeen myös kustannus-hyötyanalyysia. Vaikka tutkijat ovat pyrkineet erilaisin tarkistuksin saamaan työssä käytettävän kustannustietoja koskevan aineiston mahdollisimman päteväksi, jää siihen silti monia, osin lähtötiedoista johtuvia ongelmia.

Kustannustietojen kattavuudesta ja merkityksestä

Eräs tutkimuksessa melko vähälle huomiolle jäävä seikka on se, että paitsi itse kustannukset, mutta myös palvelujen toteutusvastuut jakautuvat eri hallinnonaloille. Aktivointiasteeseen laskettavien palveluiden kustannuksia on ainakin 7 ja ensi vuonna mahdollisesti 8 eri määrärahamomentilla valtion talousarviossa. Kaikilta momenteilta ei ole myöskään yksityiskohtaista tietoa saatavilla. Lisäksi etenkin työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvien kuntien työllisyyden hoitoon osoittamien taloudellisten panosten määrää ei ole tiedossa. Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille voi lisätä riskejä kustannustiedon hajanaisuudesta ja vertailukelpoisuus voi kärsiä. Ratkaisuna olisi valtakunnallisen tietojärjestelmän kehittäminen ja kuntien sitouttaminen sen hyödyntämiseen siten, että kustannustiedot merkitään yhdenmukaisesti. On huomattava, että järjestelmän kehittämiseen kohdentuu myös paljon haasteita, joita ei ole nykytilassakaan kyetty ratkaisemaan.

Kustannustietojen hajanaisuuteen liittyy myös kysymys palvelujen kestoista. Vertailukelpoisia olisivat vain ns. efektiiviset kestot (esimerkiksi kokonaiset opiskelijatyöpäivät tai sijoituspäivät) eli todelliset palveluun käytettyjen nettoaikojen ja tähän liittyvien kustannusten vertailut. Palvelujen ominaisuudet ovat kuitenkin aidosti vaikeasti vertailtavissa, koska ne on suunniteltu erilaisten työmarkkinaongelmien ratkaisuiksi erilaisille kohderyhmille. Esimerkiksi aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan kuuluva (mutta työttömien aktivointiasteeseen laskettava) kuntouttava työtoiminta on palveluajalla mitaten varsin vaatimatonta sen piirissä käytettyyn kalenteriaikaan nähden. Tällöin voidaan siis verrata neljää tuntia viikossa kuntouttavassa työtoiminnassa esimerkiksi kokopäiväisen työvoimakoulutusopiskelun viiden päivän mittaiseen palveluun kerrottuna näiden palvelujen bruttokestoilla. Palkkatukityössäkin työajat vaihtelevat ja omaehtoisen opiskelun kokonaiskestoon sisältyy lukukausien välisiä jaksoja. Nämä tulisi ottaa jatkossa tutkimuksellisesti huomioon.

Koska vertailua on kuitenkin suoritettu siten kuin sitä on voitu tutkimuksellisesti suorittaa, olisi tärkeää ottaa myös työttömyysturvakustannukset aktiivisen, eikä vain passiivisen työvoimapolitiikan

rahoituksessa huomioon. STM:n työttömyysturvamomenttia on voitu osalla tarkastelujaksoa käyttää mm. palkkatukien rahoitukseen. Tämä on tutkimuksessa otettu huomioon. Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on nimensä mukaisesti työttömyysetuudella tapahtuvaa toimintaa. Aivan vastaavalla tavoin siinäkin passiivisen työttömyysturvan voidaan katsoa aktivoituvan opiskeluun, kuten työvoimakoulutuksen opintososiaalisten etuuksienkin. Näitä on tutkimusaineistossa otettu huomioon.

Omaehtoisen opiskelun osalta myös koulutuksen järjestämisen kustannukset näyttäisivät puuttuvan analyysista. Tämän arviointiin tulisi kiinnittää tutkimuksellista huomiota, koska toisaalta voidaan ajatella omaehtoisessa työttömyysetuudella tapahtuvassa opiskelussa olevan kyse vain olemassa olevien opiskelupaikkojen allokoinnista osin samat pääsyvaatimukset täyttäville työttömille kuin muillekin opiskelijoille, jolloin työttömien opiskelusta ei aiheutuisikaan mitään ylimääräisiä koulutuksen järjestämiskustannuksia, kun opiskelupaikat on jo päätetty rahoittaa ilman tietoa siitä, ketä opiskelijat lopulta ovat. Toisaalta nimenomaan eri palvelujen kustannusten vertailussa järjestämiselle tulisi kuitenkin saada jokin, edes laskennallinen koulutusasteen ja –alan kustannustasoa vastaava karkea arvioluku, mikä tekisi tarkastelun vertailukelpoisemmaksi.

Oppisopimuskoulutuksen osalta kustannuksiin sisältyy ilmeisesti vain työnantajalle maksetut työllistämistuet, eikä itse koulutusosuuden järjestämisen kustannuksia. On myös syytä todeta, että tutkimuksessa käsitelty oppisopimuskoulutus on palkkatuettua oppisopimuskoulutusta. Kun mukana ovat vain työnantajalle maksetut palkkatuet, vaikuttaa kustannustehokkuus varsin positiiviselta. Kustannukset ovat todellisuudessa korkeampia, koska työttömän oppisopimus ei synny pelkällä palkkatuella.

Keston lisäksi toinenkin aikaan liittyvä aspekti voi olla tutkimuksen kannalta olennainen. Tutkimuksessa on ansiokkaasti pyritty tarkastelemaan kutakin palvelua mahdollisimman pitkällä ajanjaksolla. Palvelujärjestelmän muutosten takia tarkastelujaksot ovat kuitenkin hyvin erilaisia eri palveluilla. Tällöin myös suhdannetekijöiden rooli vaikuttavuudessa voi olla erilainen eri palveluissa. Tätä ongelmaa lieventää tutkimuksessa tehty vuosittaisten tulosten raportointi. Yksittäisten palvelujen osalta myös tällä seikalla voi olla merkitystä tulosten arvioinnissa.

Yksittäisiin palveluihin liittyy erityispiirteitä, joita tulisi ottaa palvelukohtaisissa kustannus-hyöty-analyyseissä jatkossa vielä paremmin huomioon. Näitä ovat ainakin palvelun sisällä olevat osaryhmät, kuten esimerkiksi työvoimakoulutuksissa kotoutumiskoulutus, normaali ammatillinen työvoimakoulutus ja työnantajan kanssa toteutettavat yhteishankintakoulutukset. Yksityisen sektorin palkkatuessa taas eroja voi olla esimerkiksi alentuneesti työkykyisten tukemisella, yrityksiin työllistämisellä ja kolmannelle sektorille työllistämisellä.

Osa kustannustiedoista vaikuttaa puolestaan ihmetyttävän korkeilta. Tietojen pitäisi olla lähtöisin työhallinnosta, mutta esimerkiksi viimeisten vuosien tiedot työvoimakoulutuksista ja valmennuksista ovat määrältään suurempia kuin kirjanpidossa. Sivun 30 taulukon kustannuserot TE-toimistojen välillä ovat osin niin suuria, että ne eivät voi kuvata vain palvelujen tuottamisen kustannusten eroja, vaan eroja on myös kirjaamiskäytännöissä.

Kustannusvaikuttavuuden rooli ja suositukset

Raportin suositukset keskittyvät pääasiassa kustannustiedon seurantaan ja tiedon hyödyntämiseen esimerkiksi hankintoja suunniteltaessa. Suositukset ovat pääosin kannatettavia, mutta edellyttävät merkittäviä panostuksia tiedontuotantoon ja analysointiin, siis tietojärjestelmiin ja henkilöstöön sekä

osaamiseen. Haasteena nykytilassa on, että kustannustiedot ja osallistujatiedot ovat usein eri järjestelmissä, eikä niitä koota systemaattisesti yhteen.

Vaikka kustannus-hyöty –analyysia työvoimapolitiikan toimien osalta toteutettaisiin kuinka laadukkailla aineistoilla tahansa, ei toimenpiteiden kustannusvaikuttavuusjärjestys voisi olla sellaisenaan suora toimeenpano-ohje siitä, millaista työvoimapolitiikkaa olisi syytä toteuttaa. Tässä kohtaa emme yhdy raportin suositusten suoraviivaisempaan ajatteluun kustannusvaikuttavuuden ohjaavasta roolista. Tämä johtuu eri toimien erilaisista osallistujaryhmistä, jolloin jonkin toimenpiteen osallistujat eivät pysty laajemmin hyödyntämään jotain toista toimenpidettä. Pikemminkin työvoimapolitiikan päätöksentekijän tulisi valita strategisemmin esimerkiksi tutkimuksessa hyvin esille tuotujen pohjoismaisten vaihtelevien painotusten, kuten koulutuksellisen, palkkatuki- tai kuntoutuspainotuksen välillä. Tällaisiin strategisiin valintoihin kustannus-hyöty –analyysien tulokset voivat kontribuoida, mutta ne eivät yleensä voi tuottaa suoria vastauksia politiikkavalintoihin.

Vaikutusarvioinnista

Vaikutusarvioissa on saman suuntaisia havaintoja kuin aiemmissakin työvoimapalveluiden vaikuttavuutta arvioineissa tutkimuksissa. Myös raportissa esitetyt varaumat tulosten luotettavuudesta ovat samoja johtuen käytettävästä kaltaistamismenetelmästä. Keskeinen haaste vaikutusarvioissa on valikoituminen, mitä hyvin todennäköisesti jollain tasolla tapahtuu jo senkin vuoksi, että palveluihin liittyy tarveharkinta ja eri palvelut on jo lähtökohtaisesti tarkoitettu erilaisen palvelutarpeen omaaville asiakkaille.

Haasteita tutkimuksille tuottaa myös se, että palveluiden sisältö ja kustannukset muuttuvat ajassa. Vaikuttavuus voi olla riippuvaista palvelun sisällöstä ja vaikutukset voivat olla erilaisia eri suhdannetilanteessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö tutkimuksia kannattaisi tehdä sillä aineistolla, mikä on käytettävissä.

TE-toimistojen työajan seuranta ja hallinnon kulut

Tutkimuksessa kuvataan hyvin, kuinka TE-toimistojen työajan seurantaa on kehitetty viime vuosina. Kustannuslaskennan osalta nostetaan esiin kuitenkin huomio, että työajan seurantatiedoista on mahdotonta erottaa palveluihin ohjaamiseen käytettävää aikaa. Käytännössä tämä on ollut tietoinen valinta työajan seurantaa uudistettaessa. Palveluihin ohjaaminen ei ole erillinen tapahtuma, vaan kiinteä osa muuta työnhakijan palveluprosessia samoin kuin mm. työttömyysturvalausunnon antaminen tai muusta velvoittavasta toimenpiteestä sopiminen. Tämä huomioiden on kyseenalaista kuinka helposti kyseinen tehtävä olisi erotettavissa asiantuntijan päätyöstä eli työllisyys-, aktivointi- tai kotoutumissuunnitelman laatimisesta ja seurannasta.

Tutkimuksessa tuodaan esiin lyhyesti, että kaikkien aktiivisen työvoimapolitiikan piiriin kuuluvien palveluiden tavoitteena ei ole aina työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Tämä näkökulma unohtuu kuitenkin varsinaisissa analyyseissa, joissa kuntouttava työtoiminta ja erilaiset valmennuspalvelut asetetaan vaikutusten osalta samalle viivalle yksityisen sektorin palkkatuen kanssa. Palveluiden laadullisten vaikutusten mittaaminen onkin yksi merkittävä kehittämiskohta TE-palveluiden arvioinnissa. Kokonaisuuteen on tarkoitus panostaa TE-palvelut 2024 –uudistuksen aikana.

TE-toimistojen lisäksi kustannuksia syntyy ELY-keskuksissa palveluiden hankinnoista ja ohjaustehtävistä sekä KEHA-keskuksessa taloushallinto-, maksatus- sekä tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan

kehittämisen kustannuksia. Kaikkia hallinnon kustannuksia ei pystytä jyvittämään millekään yksittäiselle palvelulle ja osa hallinnon työstä tulisi katsoa erilliseksi palveluksi, jolla on mahdollisesti omia vaikutuksia (esimerkiksi työnhakukeskustelut). Myös työttömyysturvatehtävät ovat merkittävä TE-toimistojen resurssia vaativa tehtävä, jolle ei suoraa palvelun vaikuttavuutta voitane arvioida.

Työvoimakoulutus ja valmennuspalvelut

Näyttäisi siltä, että työvoimakoulutusta käytetään tutkimuksessa kattokäsitteenä jonka sisältämät lukemat kattavat niin ammatillisen työvoimakoulutuksen kuin kotoutumiskoulutuksen (ja myös yhteishankintakoulutuksen). Palveluiden tarkastelu erikseen olisi hyödyllisempää koska tavoitteet ovat huomattavan erilaiset. Lisäksi ammatillisen työvoimakoulutuksen sisällä eri palvelutyypit eroavat merkittävästi toisistaan, esimerkiksi aikaisemmin Uudenmaan alueella tehty tutkimus osoittaa, että perinteisen ammatillisen työvoimakoulutuksen työllistävä vaikuttavuus voi olla hyvin erityyppinen kuin saman palvelukategorian alle kuuluvan rekrytointikoulutuksen (Sundvall 2017).

Sama havainto koskee analyysiä TE-toimistojen valmennuspalveluista. Tällä hetkellä ELY-keskukset voivat hankkia kolmen tyyppisiä valmennuspalveluita: työnhakuvalmennuksia, uravalmennuksia ja työhönvalmennuksia. Palvelut niputetaan tyypillisesti yhden kattokäsitteen alle, vaikka tosiasiassa kyse on hyvin eri tyyppisistä kokonaisuuksista. Palveluiden kohderyhmät, tavoitteet, pituudet ja kustannukset eroavat toisistaan huomattavasti, mikä tulisi huomioida tulevissa analyyseissä tarkemmin.

Palkkatuen uudistus

Palkkatuen osalta eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys 175/2022 vp, jossa esitetään muutoksia palkkatukisääntelyyn. Tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä erityisesti yrityksissä. Osaltaan palvelun lisääminen perustuisi siihen, että palkkatuen määrä kasvaisi tietyissä tilanteissa, jolloin aiempaa suurempi joukko työnantajista voisi olla kiinnostunut palkkatuesta. Kustannushyöty-analyysin näkökulmasta volyymin kasvattamisen kustannus laskee potentiaalisia nettohyötyjä. Sama tilanne voi olla myös muissa palveluissa eli volyymin kasvattaminen ei välttämättä onnistu samalla yksikköhinnalla, millä palvelua on aiemmin tuotettu. Toisaalta esityksessä on myös elementtejä, joilla palkkatuesta pyritään tekemään hallinnollisesti kevyempi niin työnantajille kuin työvoimaviranomaisille, mikä osaltaan laskee kustannuksia. Tosin tässä tutkimuksessa hallinnon kustannuksia ei oltu huomioitu osana palveluiden kustannuksia, mikä tuotiin myös esille puutteena.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli

Tutkimuksen analyysi pitää sisällään aineiston vuoteen 2020 asti ja osittain suppeammin. Mielenkiintoista olisi jatkaa analyysiä myöhemmin huomioimalla mm. vuonna 2022 käynnistynyt pohjoismainen työvoimapalvelumalli, jonka seurauksena TE-toimistojen henkilöstömäärät kasvoivat noin 1200 htv:llä. On oletettavaa, että mallin vaikutukset heijastuvat myös TE-toimistojen asiantuntijoiden työajanseurantatietoihin ja toimintojen välisiin painotuksiin. Mallin odotetaan myös tehostavan palveluohjausta niin JTYPL:in mukaisiin palveluihin kuin muiden hallinnonalojen palveluihin etenkin sote-sektorilla. Jälkimmäisestä on havaittavissa jo lokakuussa merkittäviä viitteitä.

Tulorekisteritieto vaikutusarvioinnin kehittämisessä

TE-palveluiden tulevan siirron yhteydessä palveluiden vaikuttavuuden mittaamista on tarkoitus kehittää. TE-palveluiden siirtoa koskevan hallituksen esityksen yhteydessä esitetään muutosta lakiin

tulorekisteristä niin, että jatkossa KEHA-keskuksella ja työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi mahdollisuus hyödyntää tulorekisteritietoa huomattavasti nykyistä kattavammin mm. vaikutusarvioiden ja kustannus-hyötyanalyysien lähteenä. Palveluiden vaikutusarvioinnin kehittäminen on koettu erityisen tärkeäksi, kun siirron yhteydessä myös palveluiden hankinta siirtyy ELY-keskuksilta kuntien vastuulle. Tulo- ja etuustieto on jatkossa tarkoitus kytkeä tiiviimmin osaksi niin TE-palvelukokonaisuuden kuin yksittäisten palveluprosessin osien tai työvoimapalveluiden arviointia. Tulorekisteritiedon pohjalta on mahdollisuus mm. kehittää TE-palveluista kertyvää rekisteritietoa nykyistä luotettavammaksi mm. työllistymisten osalta.

Yksittäisiä huomioita raportista

”(Yksityisen sektorin palkkatuen) työllisyysvaikutus verrokkiryhmään nähden on luonnollisesti suurin palvelussa olon aikana, jonka jälkeen vaikutus laskee merkittävästi (s. 59).” Palkkatuen työllisyysvaikutusta ei tyypillisesti arvioida palkkatukityön aikana muutoin kuin ns. teknisenä varantovaikutuksena (palkkatukityössä olevat henkilöt täyttävät työllisen määritelmän). Palkkatuen vaikutusta on arvioitava sen päättymisen jälkeen, kuten tutkimuksessa pääosin kyllä tehdäänkin.

Eri palvelujen suhteellisen vaikuttavuuden tarkastelu hävittää yleensä kuvan siitä, mikä palvelun volyymi ja siten määrällinen työllisyysvaikutus on. Jos kustannusvaikuttavuus pystyy ottamaan huomioon tämän volyyminäkökulman sekä suhteellisen vaikuttavuuden, tuo se kontribuutiota palvelujen arviointiin. Todellisuudessa eri palvelut eivät ole yleensä vaihtoehtoja toisilleen, koska suuri osa kohderyhmästä ei pysty osallistumaan vaihtoehtoisiin palveluihin.

”Vaikuttavuuden mittaamista vaikeuttaa se, että siinä ei ole mukana vaikuttavuustiedolla johtamisen tapoja eikä vaikuttavuuden mittareista tai tarkastelusta ole tarkemmin sovittu. TE-hallinnon yhtenäisen tahtotilan puutteen vuoksi TE-hallinto on pyrkinyt kehittämään yksittäisten palveluidensa seurantaa paikallisesti tai tietyltä alueelta (s. 35)” ja ”Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyvä kustannustietoisuus tai kustannushyötytietoisuus on puutteellista. Tiedot ovat hajanaisia, ja sysäys niiden keräämiseen on tullut usein toimintaympäristön muutoksista…tähän liittyy vaikuttavuuden analyysityökalujen puutteellisuus tai vähäinen resursointi niiden kehittämiseen hallinnonalalla (s. 79)”. Vaikuttavuusarviointi on lopulta tutkimuksellinen tehtävä, eikä vaikuttavuusarviointia voida korvata edistyneelläkään monitoroinnilla. Työ- ja elinkeinoministeriö suorittaa ennakollista politiikkatoimien vaikutusarviointia politiikkavalmistelun ja säädöstöiden yhteydessä, mutta jälkikäteisarviot tilataan riippumattomilta tutkimustahoilta. On totta, että vaikuttavuustutkimusten tietojen vieminen operatiivisen johtamisen tueksi on haasteellista ja tähän on paneuduttava enemmän.

Suomen työvoimapolitiikan evaluointijärjestelmästä valmistuu vuoden 2023 helmikuussa OECD:n laatima tutkimus. Sen havainnot ja suositukset tullaan käymään tarkkaan läpi evaluointijärjestelmän kehittämisessä. Tämän tutkimuksen vaikuttavuuden arviointia koskevat suositukset liittyvät olennaisesti samaan kokonaisuuteen.