Viite: O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Lausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisusta 2/2022

Eduskunnan Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus -tutkimusraportista.

Tutkimusraportissa tarkastellaan palveluiden järjestämisen kokonaiskustannuksia kahdella eri lähestymistavalla. Lisäksi tehdään empiirinen analyysi palveluiden vaikutuksesta palkkatuloihin ja työllisyyteen sekä yhdistetään tarkastelut kustannus-hyötyanalyysiksi.

Haastatteluosiossa tehtiin yksitoista haastattelua työvoimapolitiikan alan hallinnon johtajille ja kootaan tilastotietoa hallinnollisista lähteistä. Empiirisessä kustannusosiossa nojaudutaan Euroopan komission kokoamaan aineistoon, jonka keskeisenä puutteena on, että se ei sisällä TE-palveluiden hallinnollisia kustannuksia.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusten kattava kokoaminen ja analyysi on arvokas lisä Suomen työvoimapolitiikan tutkimukseen ja kehittämiseen. Tutkimusraportissa esitetään monia perusteltuja huomioita kustannustiedon keräämisen kehittämisestä. Haastattelututkimuksen johtopäätökset ovat metodologisista syistä herkempiä tulkinnallisille epävarmuuksille, eikä osio ei ole tieteelliseltä otteeltaan empiirisen analyysin tasolla. Osio nojautuu kotimaiseen kirjallisuuteen painottuen kirjoittajan omiin aikaisempiin selvityksiin.

Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutuksien arviointi on empiirisesti haasteellista erityisesti tilanteessa, jossa kestoltaan ja kohdejoukoltaan hyvin erilaisia toimenpiteitä halutaan tarkastella yhtenäisellä kehikolla. Tutkimusraportin vaikuttavuusosiossa tehdään laadukas tiivistelmä kansainvälisistä kirjallisuuskatsauksista. Kotimaisen kirjallisuuden tarkastelussa on ongelmana, että tutkimuksia ei ole pääsääntöisesti vertaisarvioitu eikä selvityksien menetelmällisiä lähestymistapoja ole siis arvioitu tieteellisesti.

Empiirisessä analyysissa toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan vertaamalla kuhunkin toimenpiteeseen osallistuneita työttömiä muihin työttömiin, jotka ovat voineet osallistua toisiin toimenpiteisiin. Arviot eivät siis kerro toimenpiteen puhdasta vaikutusta vaan kuvaavat pikemminkin tilannetta, jossa tarkasteltava toimenpide lisätään palveluvalikoimaan. Tämä vaikuttaa johtavan epäjohdonmukaiseen tarkasteluun kustannusvaikuttavuusanalyysissä, jossa kustannukset lasketaan täysmääräisesti samalla kun hyötyjä tarkastellaan marginaalisina suhteessa muiden toimenpiteiden perustasoon.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

Toinen keskeinen haaste analyysissa liittyy satunnaistettujen kokeiden tai niiden kaltaisten asetelmien puutteeseen toimenpiteiden arvioinnissa. Työttömien kaltaistaminen tilanteessa, jossa ihmiset ohjataan erilaisten palveluiden piiriin, voi johtaa hyvin huonosti soveltuvien verrokkiryhmien käyttöön. Menetelmässä on riskinä päätyä vertailutilanteeseen, jossa työvoimapalvelut ohjaavat toisen taustaltaan samankaltaisen henkilön yksityiselle palkkatuelle ja toisen kuntouttavaan työtoimintaan. Tällöin vertailuasetelma ei kerro kummankaan toimenpiteen vaikutusta oikeaan lähtötasoon verrattuna. Vertailuasetelman epävarmuudet korostuvat työttömyyden alkupäässä, jossa kaltaistamisessa käytettävää työmarkkinahistoriaa havaitaan vähemmän.

Kokonaisuutena tutkimusraportti tarjoaa tietääksemme ensimmäisen kattavan kokonaistarkastelun aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista ja vaikutuksista. Kustannustietojen rajoitteet on raportissa hyvin tunnistettu. Palvelujen vaikutusanalyysin menetelmällisiä haasteita ei ole käsitelty samalla perusteellisuudella. VATTin näkemyksen mukaan palvelujen arviointia tulisi kehittää järjestämällä työvoimahallinnon toimesta satunnaistettuja kokeiluita tai vaihtoehtoisesti niiden kaltaisia tutkimusasetelmia.

Jouko Verho
Johtava tutkija

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7