

AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS

Juho Alasalmi, Henna Busk,
Veera Holappa, Olli Oosi ja Antti Raukola



Tarkastusvaliokunta

00102 Eduskunta

www.eduskunta.fi

Helsinki

ISBN 978-951-53-3789-4 (painettu)

ISBN 978-951-53-3790-0 (pdf)

ISSN 1798-4688 (painettu)

ISSN 2342-6616 (verkkojulkaisu)

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Juho Alasalmi, Henna Busk,
Veera Holappa, Olli Oosi ja Antti Raukola

Sisällys

ALKUSANAT	6
TIIVISTELMÄ	7
SAMMANFATTNING	10
SUMMARY	13
1 Johdanto	16
2 Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut 2000-luvulla	18
2.1 Nykytilanne	18
2.2 Muutokset palveluissa 2000-luvulla	20
3 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusten kokonaiskuva	22
3.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden rahavirrat ja kustannustietoisuus työllisyyspalveluissa	22
3.2 Kustannustiedot työ- ja elinkeinohallinnossa	29
3.3 Kustannusvaikuttavuuden ajurit ja kustannuksiin liittyvät tekijät	33
3.3.1 Vaikutusten arvioinnin tilanne ja haasteet	33
3.3.2 Kustannustietoisuuteen ja kustannusvaikuttavuuden johtamiseen liittyviä haasteita	33
3.4 Tietopuutteet	36
4 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusanalyysi	38
4.1 Aineisto	38
4.2 Kokonaiskustannukset	39
4.2.1 Kokonaiskustannukset Pohjoismaissa	39
4.2.2 Kustannukset Suomessa	42
4.2.3 Osallistumiskustannukset	46
5 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuusanalyysi	49
5.1 Kirjallisuuskatsaus	49
5.1.1 Kansainväliset meta-analyysit	50
5.1.2 Kotimaiset tutkimukset	51
5.1.3 Pehmeät vaikutukset	52
5.2 Aineisto ja menetelmä	55
5.2.1 Aineisto	55
5.2.2 Tutkimusasetelma	56
5.2.3 Vaikutusarviointi	58

5.3	Tulokset	60
5.3.1	Palkkatuki ja oppisopimuskoulutus	60
5.3.2	Starttiraha	61
5.3.3	Työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella	61
5.3.4	Kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu	62
6	Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannus-hyötyanalyysi	67
6.1	Aikaisemmat tutkimukset	67
6.2	Menetelmä	69
6.3	Tulokset	71
7	Johtopäätökset ja suositukset	79
7.1	Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset	79
7.2	Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuus	81
7.3	Palveluiden kustannushyödyt	81
7.4	Suosituks	83
	LIITTEET	86
	LÄHTEET	101

Alkusanat

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on teettänyt tutkimuksen aiheesta aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Tutkimuksen on toteuttanut Pellervon taloustutkimus PTT yhdessä Owl Group Oy:n kanssa. Tutkimushankkeen vastuullisena johtajana on toiminut PTT:n vanhempi ekonomisti Henna Busk.

Kokonaiskuvaa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusten muodostumisesta ja siitä, mitkä tekijät vaikuttavat kustannuksiin, ei ole ollut saatavilla. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että kustannusten määräytymisestä ja vaihtelusta voidaan muodostaa kokonaiskuva.

Käsillä olevassa tutkimuksessa selvitetään aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia ja niihin liittyviä tietopuutteita. Palveluiden vaikuttavuutta palveluihin osallistuneiden työllisyyteen ja tuloihin kuvataan eri palveluiden osalta. Tutkimuksen keskeisin anti ovat palveluiden kustannusvaikuttavuuden arviot, joita selvitetään kolmella laskutavalla: osallistuneen henkilön, julkisen talouden sekä yhteiskunnan näkökulmista.

Tutkimuksessa esitetyt suositukset ja kehittämis ehdotukset tarjoavat hyvän perustan aiheen jatkokäsittelylle tarkastusvaliokunnassa. Valiokunta kiittää tutkijoita hyvin tehdystä työstä.

Outi Alanko-Kahiluoto

tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja

Tiivistelmä

Tässä tutkimuksessa selvitämme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta Suomessa. Arvioitavia palveluja ovat työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle, palkkatuki yksityiselle sektorille, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset

Euroopan komission Eurostat-tilastopalvelun aineiston mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden yhteenlasketut kokonaiskustannukset Suomessa ovat viime vuosina olleet noin 1,9 miljardia euroa vuodessa. Nämä kustannukset eivät kuitenkaan sisällä TE-palveluiden hallinnollisia kustannuksia eli varsinaisen työnvälityksen kustannuksia. KEHA-keskus (ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus) on tehnyt taloudellisuuslaskennan, jonka mukaan TE-toimistojen (työ- ja elinkeinotoimistojen) suoritteiden tuottamisen kokonaiskustannukset vuonna 2021 olivat noin 215 miljoonaa euroa. Muita aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia ovat ELY-keskusten (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten) toimintamenot aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen hankinnassa ja toimeenpanotehtävissä, mutta näiden osalta tietoa ei ole saatavilla julkisista lähteistä.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden suurimmat kokonaiskustannukset vuosittain aiheutuvat työvoimakoulutuksesta ja työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta. Kokonaiskustannukset ovat kussakin näistä palveluista olleet viime vuosina noin 300–500 miljoonaa euroa. Alhaisimmat vuosittaiset kokonaiskustannukset ovat olleet valmennuksilla, starttirahalla ja oppisopimuskoulutuksella: alle 30 miljoonaa euroa kussakin.

Palveluiden vuosittaiset kokonaiskustannukset riippuvat niiden osallistujamääristä ja erilaisista kestoista. Ne näkyvät osallistumiskohtaisissa kustannuksissa. Matalimmat osallistumiskustannukset ovat olleet valmennuksissa ja työkokeilussa, joissa osallistuminen on viime vuosina maksanut alle 2 000 euroa. Korkeimmat osallistumiskustannukset ovat palkkatuessa ja työvoimakoulutuksessa: 8 000–15 000 euroa. Erityisesti kuntasektorin palkkatuki on ollut viime vuosina kallis palvelu. Osallistuminen työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai starttirahaan maksaa keskimäärin 6 000 euroa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuus

Arvioimme eri palveluiden vaikutuksia osallistujien työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin 0–10 vuotta palvelun aloittamisen jälkeen. Arviomme on, että suurimmat työllisyys- ja tulovaikutukset ovat yksityisen sektorin palkkatuella, oppisopimuskoulutuksella, työvoimakoulutuksella, omaehtoisella opiskelulla työttömyysetuudella ja starttirahalla. Eri koulutuspalveluihin liittyy merkittäviä lukkiutumisvaikutuksia, eli niiden myönteiset vaikutukset ilmenevät useamman vuoden viiveellä. Tämä johtuu siitä, että työnhaun aktiivisuus laskee koulutukseen osallistumisen ajaksi. Kuntouttavalla työtoiminnalla

emme havainneet myönteisiä työllisyys- tai tulovaikutuksia. Myöskään kuntasektorin palkkatuella emme havainneet positiivisia työllisyysvaikutuksia, ja vaikutukset tuloihin olivat melko alhaisia ja hyvin lyhytkestoisia. Työelämävalmennuksella ja työkokeilulla havaittiin olevan pieni positiivinen vaikutus työllistymiseen, mutta tuloihin oli vaikutusta vain työelämävalmennuksella.

Palveluiden kustannushyödyt

Arvioimme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluille kustannushyötyjä kolmessa eri laajuudessa: osallistujan, julkisen talouden ja yhteiskunnan näkökulmasta. Kustannushyötylaskelmissa olemme hyödyntäneet tutkimuksessa tehtyjä arvioita palveluiden osallistumiskustannuksista ja vaikuttavuudesta.

Osallistujan näkökulmasta vertasimme palveluun osallistumisen jälkeisiä käytettävissä olevia tuloja tulonmenetyksiin osallistumisen aikana. Julkisen talouden näkökulmasta kustannukset muodostuivat palveluiden järjestämisestä. Hyödyt taas tulivat verotuloista, jotka kasvoivat parantuneen työllisyyden ja palkkatason nousun myötä, sekä vähenevistä maksetuista etuuksista. Yhteiskunnan näkökulmasta puolestaan hyöty muodostuu tuottavuuden kasvun kautta. Laskelmissa havaittiin, että eri palveluiden kustannushyödyt vaihtelevat suuresti riippuen arviointijakson pituudesta ja laskentatavasta sekä arviointiajan kohdasta.

Kaikista kolmesta näkökulmasta katsottuna kustannustehokkaimpia palveluita ovat oppisopimuskoulutus ja palkkatuki yksityiselle sektorille. Näiden palveluiden osalta hyödyt ylittävät kustannukset laskentatavasta riippumatta. Vastaavasti kustannustehottomimpia palveluita kaikista näkökulmista katsottuna ovat omaehtoinen opiskelu työtömyysetuudella, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työelämävalmennus. Nämä palvelut eivät kuitenkaan useimmiten tavoittele suoraa tai nopeaa työllistymistä työmarkkinoille. Työvoimakoulutuksen, starttirahan ja kunnan palkkatuen tulokset puolestaan riippuvat näkökulmasta eli laskentatavasta, ja niiden kustannushyödyt voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia.

Suositukseset

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietoja pitäisi olla saatavilla arviointikäyttöön nykyistä tarkemmalla tasolla, ja niiden tulisi ottaa huomioon muun muassa erilaiset osallistujat ja palveluiden sisällöt. Osallistumiskustannuksien pitäisi sisältää sekä käytettävät määrärahat että TE-hallinnon oma työpanos.

Kustannusseurannan pitäisi olla yhdenmukaista kaikilla ELY-alueilla. 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.

Tietoa palveluiden kustannuksista tulisi käyttää johtamisessa sekä palvelujen 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.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuusarviointitutkimuksessa tulisi tulevaisuudessa pyrkiä arvioimaan myös kustannusvaikuttavuutta.

Sammanfattning

Studien ger en samlad bild av kostnaderna för aktiva arbetskraftstjänster och sätter dem i förhållande till nyttan med tjänsterna, dvs. genomslaget. De arbetskraftstjänster som utvärderades var i huvudsak arbetskraftsutbildning, frivilliga studier med arbetslöshetsförmån, läroavtalsutbildning, lönesubvention till kommuner, lönesubvention till privata arbetsgivare, startpeng, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, arbetslivsträning och arbetsprövning.

Kostnaderna för arbetskraftstjänster

Enligt material från Europeiska kommissionen (Eurostat) har de sammanräknade totala kostnaderna för arbetskraftstjänster i Finland under de senaste åren varit cirka 1,9 miljarder euro. De här kostnaderna inbegriper emellertid inte de administrativa kostnaderna för TE-tjänsterna, dvs. kostnaderna för den egentliga arbetsförmedlingen. Enligt en lönsamhetskalkyl från NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret) uppgick de totala kostnaderna för att producera TE-byråernas prestationer 2021 till cirka 215 miljoner euro. Andra kostnader här är NTM-centralernas verksamhetsutgifter för upphandling och genomförande av den aktiva arbetskraftspolitiken, men det finns inte tillgängliga uppgifter om dem i offentliga källor.

Ser man till de olika tjänsterna hänför sig de största totala kostnaderna på årsnivå till arbetskraftsutbildningen och de frivilliga studierna med arbetslöshetsförmån. De totala kostnaderna i samtliga av dessa tjänster har under de senaste åren uppgått till cirka 300–500 miljoner euro. De lägsta totala kostnaderna har arbetsträningarna, startpengen och läroavtalsutbildningen: under 30 miljoner euro i samtliga.

Totalkostnaderna för arbetskraftstjänsterna beror på antalet deltagare och hur länge de pågår. De här faktorerna beaktades i studien genom att uppskatta kostnaderna för arbetskraftstjänsterna per deltagare. Kostnaderna för träningar och arbetslivsprövningar är de lägsta, och deltagandet i dem har kostat mindre än 2 000 euro under de senaste åren. De högsta deltagarkostnaderna finns inom lönesubventionerna och arbetskraftsutbildningen där kostnaderna varierar mellan 8 000 och 15 000 euro. I synnerhet lönesubventionerna till den kommunala sektorn har under de senaste åren varit en dyr tjänst. Kostnaden för deltagandet i frivilliga studier med arbetslöshetsförmån eller startpeng har i snitt varit 6 000 euro.

Arbetskraftstjänsternas genomslag

Vi utvärderade de olika arbetskraftstjänsternas effekt på deltagarnas sysselsättning, inkomster och inkomstöverföringar 0–10 år efter att tjänsten inleddes. De största sysselsättnings- och inkomsteffekterna kommer från lönesubventionerna till privata arbetsgivare, läroavtalsutbildningen, arbetskraftsutbildningen, de frivilliga studierna och startpengen. De olika utbildningstjänsterna är förknippade med avsevärda läsnings effekter, dvs. de positiva effekterna visar sig med flera års fördröjning. Däremot observerade vi inga positiva sysselsättnings- eller inkomsteffekter av arbetsverksamhet i rehabiliterings-

syfte. Vi observerade inte heller några positiva sysselsättningseffekter av lönesubventioner till den kommunala sektorn, och effekterna på inkomsterna var relativt låga och mycket kortvariga. Arbetslivsträningen och arbetsprövningen observerades ha en liten positiv effekt på sysselsättningen, men inkomsterna påverkades endast av arbetslivsträningen.

Arbetskraftstjänsternas kostnadsnytta

I studien utvärderade vi kostnadsnyttan med arbetskraftstjänsterna ur tre olika perspektiv: för deltagaren, de offentliga finanserna och samhället. För deltagarens del jämfördes de disponibla inkomsterna efter deltagandet med inkomstbortfallet under tiden för deltagandet. För de offentliga finansernas del uppkommer kostnaderna av att ordna tjänsterna, och nyttan blir ökade skatteinkomster och minskade utbetalda förmåner i takt med förbättrad sysselsättning och högre lönenivå. För samhället skapas nyttan via ökad produktivitet och ändringar i beskattningen. I kalkylerna observerades att kostnadsnyttan med de olika tjänsterna varierar stort beroende på längden på den tid som utvärderas och kalkyleringsmetoden.

Sett ur alla tre perspektiv är de mest kostnadseffektiva tjänsterna läroavtalsutbildning och lönesubventioner till privata arbetsgivare. För dessa tjänster överskrider nyttan kostnaderna oavsett kalkyleringsmetod. På motsvarande sätt är de minst kostnadseffektiva arbetskraftstjänsterna ur alla de tre perspektiven frivilliga studier med arbetskraftsförmån, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, arbetsprövning och arbetslivsträning. De här tjänsterna eftersträvar oftast inte heller direkt eller snabb sysselsättning på arbetsmarknaden. I fråga om arbetskraftsutbildningen, startpengen och lönesubventionerna till kommunerna beror resultaten på perspektivet (kalkyleringsmetod), och kostnadsnyttan kan vara antingen positiv eller negativ. För dessa tjänster beror kostnadsnyttan alltså på vilket av de tre perspektiven som ges tyngd.

Rekommendationer

Uppgifter om arbetskraftstjänsternas kostnader bör finnas tillgängliga på en mer exakt nivå för utvärderingsanvändning, med beaktande av bland annat olika deltagare och tjänsteinnehåll. I deltagarkostnaderna bör det ingå både anslag som står till förfogande och TE-förvaltningens egen arbetsinsats.

Kostnadsuppföljningen bör vara enhetlig i alla NTM-områden. Ett enhetligt regionalt kostnadsmaterial skulle möjliggöra även en regional utvärdering av kostnadsnyttan.

Aktiva arbetskraftstjänster kan även ha effekter på annat än sysselsättning och inkomster, men de följs inte systematiskt. Framöver bör man satsa på att utveckla mätningen av mjuka effekter som en del av de arbetskraftspolitiska tjänsterna.

Data om arbetskraftstjänsternas kostnader bör utnyttjas i ledarskapet och i utvecklandet/utvecklingen av tjänsterna. Trots att kostnadsdata redan för närvarande finns internt tillgängliga på någon nivå i TE-förvaltningens informationssystem, används de inte som ett verktyg för ledningen.

Anordnarna av aktiva arbetskraftstjänster bör framöver kritiskt granska de tjänster som inte har någon positiv kostnadsnytta med avseende på innehåll och genomförande. Det här förutsätter regionala och lokala analyser av tjänsternas innehåll och kundgrupper samt en god kännedom om kundernas behov, vilket för närvarande inte finns. I planeringen av kostnadseffektiva tjänster bör satsningen på marknadsföring och kundhandledning samt tilldelning av resurser för tjänsteupphandling och avtalshantering vara ett mer centralt element för en kostnadseffektiv ledning av tjänsterna.

Framtidens studier om arbetskraftstjänsternas genomslag bör eftersträva att utvärdera även kostnadseffektiviteten.

Summary

The study aimed to provide a general view of the cost of active labour market policy services and their benefits, i.e., the effectiveness of the services. The services evaluated were labour market training, self-motivated education through unemployment benefits, apprenticeship training, municipal wage subsidies, private sector wage subsidies, start-up grants, rehabilitative work activities, work-life coaching, and work trials.

The cost of employment services

According to data from the European Commission (Eurostat), the total yearly cost of employment services in Finland in recent years has been approximately EUR 1.9 billion. However, this figure does not include the administrative costs of TE services themselves, i.e., the costs of actual job placement. According to calculations by KEHA (organisation tasked with the development and administration of ELY Centres and TE Centres), the total cost of service delivery by TE Centres in 2021 was around EUR 215 million. Other costs of active labour market policy include the operational costs of the ELY Centres in the procurement and implementation of active labour market policy measures, but no information on these is available from public sources.

At the service level, the highest total annual costs are generated by labour market training and self-motivated education through unemployment benefits. The total annual cost of each of these services in recent years has been around EUR 300–500 million. The lowest total annual costs have been for work-life coaching, start-up grants and apprenticeship training: less than EUR 30 million each.

The total annual cost of labour market services depends on the number of participants and the duration of the service. These factors were incorporated in our calculations by estimating the per-participant cost of each service. The lowest costs were in work-life coaching and work trials, where the cost per participant has been less than EUR 2,000 in recent years. The highest cost of participation is in both forms of wage subsidy and labour market training, with the cost ranging from EUR 8,000 to EUR 15,000. Municipal wage subsidies in particular have been an expensive service in recent years. The average cost of participation in self-motivated education through unemployment benefits and start-up grants is around EUR 6,000.

The effectiveness of labour market services

We assessed the impacts of the labour market services on the participants' employment, income, and income transfers during a period of 0–10 years after commencement of the service. The largest effect on employment and income were produced by private sector wage subsidies, apprenticeship training, labour market training, self-motivated education and start-up grants. Education and training services have significant lock-in effects, with the positive effects taking several years to emerge. By contrast, we were unable to find any positive employment or income benefits from rehabilitative work activities. Similarly, we found no positive employment effects from municipal wage

subsidies, and the income effects were rather small and of very short duration. Work-life coaching and work trials were found to have a small positive effect on employment, but only coaching had an effect on income.

Cost effectiveness of labour market services

The cost effectiveness of labour market services was assessed from three perspectives: the participant, public finance, and society at large. In the participant perspective, disposable income after participation in the service was compared with income lost during participation. In the public finance perspective, the costs were generated by actual delivery of the services, whereas the benefits comprised increased tax revenue and reduced need for subsidies due to improved employment and higher wages. From the social perspective, the benefits accrue from growth in productivity and changes in taxation. Our calculations show that the cost benefits of the services vary greatly depending on the length of the evaluation period and the method of calculation.

The most cost-effective measures are apprenticeship training and private sector wage subsidies in which the benefits exceed the cost regardless of the method of calculation. Similarly, the least cost-effective employment services, in all three dimensions, are self-motivated education through unemployment benefits, rehabilitative work activity, work trials and work-life coaching. However, these services seldom aim to either direct or rapid employment. In the case of labour market training, start-up grants and municipal wage subsidies, the result depends on the perspective taken (method of calculation), and the cost effectiveness can be either positive or negative.

Recommendations

For the purposes of evaluation, data on the cost of labour market services should be more detailed than at present; for instance, such factors as participant profiles and the content of the services should be included in the data. The participation cost should also cover both the budget and the labour input of TE Administration.

Cost monitoring should be consistent across all ELY regions. A uniform regional dataset of the costs would also allow cost-benefits to be assessed regionally.

Active labour market services may also have non-employment or non-income effects that are currently not monitored systematically. Future work should focus on developing the assessment of soft impacts as part of active labour market policy services.

Information on the cost of employment service delivery should be utilised in management and development of services. Although such information is currently available to some extent internally from the information systems of TE Administration, it is not used as a management tool.

In the case of active labour market services, service providers should in the future examine critically the content and delivery methods of services that do not have positive cost benefits. This calls for regional and local analysis of the content of the services and their client groups, and also good understanding of client needs, which is currently lacking.

The design of cost-effective services should place greater emphasis on service marketing, client assistance, and the resourcing of service procurement and contract management as part of cost-effective service management.

Future studies of the impacts of labour market services should seek to also assess the cost-effectiveness of the services.

1 Johdanto

Selvitämme tutkimuksessamme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta Suomessa. Hyödynnämme sekä määrällistä että laadullista analyysia.

Tutkimuksen on toteuttanut Pellervon taloustutkimus PTT yhdessä Owal Group Oy:n kanssa. Pellervon taloustutkimuksesta ovat Henna Busk, Juho Alasalmi, Veera Holappa ja Antti Raukola olleet päävastuussa tutkimuksen toteuttamisesta ja kirjoittamisesta ja lisäksi vastanneet tutkimuksen tilastoanalyysien tekemisestä. Owal Group Oy:n Olli Oosin vastuulla ovat olleet laadulliset analyysit. Molemmat tahot ovat osallistuneet tutkimuksen johtopäätöksien muodostamiseen ja kirjoittamiseen.

Tutkimuksen tausta

Aktiivisen työvoimapolitiikan tarkoituksena on lisätä työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksia sekä parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa. Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut tarkoittavat muun muassa tukityöllistämistä, koulutusta, valmennuksia ja kokeiluja. Palveluiden, esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan, avulla voidaan kuitenkin myös pyrkiä tukemaan henkilöiden hyvinvointia ja ehkäisemään syrjäytymistä, ja näin ollen aktiivinen työvoimapolitiikka on myös osa sosiaalipolitiikkaa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita rahoitetaan rajallisin julkisin varoin, joten rahat pitäisi ohjata palveluihin, jotka tuottavat suurimman hyödyn käytettävissä olevilla resursseilla. Kattava kuva palveluiden kustannusvaikuttavuudesta on siten tarpeellinen. Kuitenkin palveluiden kustannusvaikuttavuudesta on hyvin vähän tutkimusta niin Suomessa kuin kansainvälisestikin (ks. esim. Alasalmi ym. 2020; Crépon ja van den Berg 2016).

Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista sekä suhteuttaa palveluiden kustannukset niiden hyötyihin eli vaikuttavuuteen. Aikaisemmin askeleen tällaisen analyysin suuntaan ovat Suomessa ottaneet Alasalmi ym. (2019). He kuitenkin tarkastelivat palveluiden vaikuttavuutta ja kustannuksia erikseen ja hiukan erilaisin luokituksin. Siten he eivät pystyneet suoraan vertaamaan palveluiden kustannuksia ja hyötyjä toisiinsa.

Tässä tutkimuksessa valitsemme arvioitavat aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut saatavilla olevan kustannusaineiston mukaisesti ja varmistamme, että kustannusaineiston palveluiden luokitukset vastaavat vaikuttavuusarvioinnissa käytettävän rekisteriaineiston palveluiden luokitusta. Näin arvioitavat kustannukset ja hyödyt vastaavat toisiaan siten, että pystymme yhdistämään ne varsinaiseksi kustannus-hyötyanalyysiksi.

Lisäksi muodostamme budjettitietojen, aiempien selvitysten ja tutkimusten analyysien sekä haastattelujen perusteella kokonaiskuvan palveluissa kulkevista rahavirroista, kustannustiedoista sekä kustannusvaikuttavuuteen liittyvistä tekijöistä ja tietopuutteista.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla on työllisyyden edistämisen ohella myös muita tavoitteita, kuten syrjäytymisen ehkäisy ja hyvinvoinnin edistäminen. Muiden kuin työllisyys- tai tulovaikutusten mittaaminen rekisteriaineistosta on haastavaa. Tästä syystä sellaiset palveluiden vaikutukset, jotka eivät suoraan liity työllisyyteen tai tuloihin, rajataan tämän tutkimuksen tilastanalyysin ulkopuolelle. Kirjallisuuskatsauksen avulla pyrimme kuitenkin muodostamaan kuvaa palveluiden muista kuin työllisyys- tai tulovaikutuksista eli niin sanotuista pehmeistä vaikutuksista.

Tärkeimmät tutkimuskysymykset ovat:

Millainen on kokonaiskuva aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen kustannuksista?

- Minkä suuruisia ovat palveluiden kustannukset, ja millaisista tekijöistä ne muodostuvat?
- Miten palveluiden kustannusten eroja eri alueiden välillä voidaan kuvata?
- Mistä eri lähteistä palveluiden kustannustietoja on saatavilla?
- Miten palveluiden kustannusseurantaa on kehitetty, ja millaisia tuloksia tästä kehittämisestä on syntynyt?
- Millaisia tietotarpeita tai -puutteita palveluiden kustannuksiin liittyy?

Millä tai millaisilla aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla on paras kustannusvaikuttavuus?

- Mitkä ovat eri palveluiden vaikutukset tuloihin ja tulonsiirtoihin?
- Millaisia pehmeitä vaikutuksia palveluilla on havaittu tutkimuskirjallisuudessa?
- Mitkä ovat eri palvelujen kustannushyödyt?
- Miten tulokset vertautuvat aikaisempiin tutkimustuloksiin?

Millaisia suosituksia voidaan antaa aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen kehittämiselle ja kustannustietojen keräämisen kehittämiselle?

2 Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut 2000-luvulla

Tässä luvussa kuvataan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden nykytilannetta ja niissä tapahtuneita muutoksia 2000-luvulla. Tarkastelemme palkkatuettua työtä, työvoimakoulutusta, valmennuksia, työ- tai koulutuskokeiluja, kuntoutuksellista työtöimintää, omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutusta ja starttirahaa. Nämä palvelut ovat olleet tarjolla työnhakijoille tutkimuksen tarkasteluperiodin aikana, vaikka kaikki niistä eivät sisällykään viralliseen aktivointiasteeseen (Tuomaala 2021). Aktivointiaste kuvaa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden piirissä olevien osuutta työttömien työnhakijoiden ja palveluiden piirissä olevien yhteismäärästä.

2.1 Nykytilanne

Palkkatuettu työ voi suuntautua yksityiselle tai julkiselle sektorille. Kun yritys, kunta, valtion virasto tai laitos työllistää työttömän henkilön, voidaan siitä aiheutuviin palkkakustannuksiin myöntää korvausta. Kunnalla on oikeus saada palkkatukea, kun se työllistää työttömän työnhakijan työllistämismääräytteen perusteella (julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11. luvun 1. §:n 3. momentti).

Oppisopimuskoulutus on työpaikalla järjestettävää koulutusta, jonka pohjana on opiskelijan ja työnantajan tekemä määräaikainen työsopimus. Lisäksi edellytyksenä on, että työnantaja ja koulutuksen järjestäjä ovat sopineet oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä. Työnantajalle maksetaan oppisopimuskoulutuksesta koulutuskorvaus. Työttömien oppisopimuskoulutuksen aikana TE-toimisto voi osallistua palkkakustannuksiin myöntämällä palkkatukea. Oppisopimuskoulutus ei ole vuoden 2017 jälkeen ollut enää varsinaisesti osa työvoimapalveluita. Vuoden 2018 ammatillisen koulutuksen reformin myötä oppisopimuskoulutus siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisvastuun alaisuuteen.

Työvoimakoulutuksen tavoitteena on lisätä työnhakijan osaamista ja parantaa hänen mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä turvata alueen työnantajille osaavan työvoiman saatavuus. Ammatillinen työvoimakoulutus on tarkoitettu ensisijaisesti työttömille tai työttömyysuhan alaisille aikuisille, ja tavoitteena on suorittaa perus-, ammatti- tai erikoisammattitutkinto tai tutkinnon osa. Työvoimakoulutukseen sisältyy myös maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta.

Henkilön on mahdollista hankkia toisen ja korkea-asteen koulutusta sekä kotoutumiskoulutusta *työttömyysetuudella tuetulla omaehtoisella opiskelulla*. Tällöin tuetun koulutuksen kesto voi olla maksimissaan 24 kuukautta tai 6 kuukautta ilman tarvearviointia, mutta opiskelu itsessään voi kestää kauemmin. Kotoutumiskoulutus voi kestää maksimissaan 48 kuukautta.

Työkokeilulla henkilö voi selvittää ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojaan tai mahdollisuuksiaan palata työmarkkinoille. Työnhakija, TE-toimisto ja työnantaja tekevät työkokeilusta yhdessä kirjallisen sopimuksen. Kokeilussa voi olla enintään 12 kuukautta, mutta samalla työnantajalla enintään 6 kuukautta.

Koulutuskokeilun avulla työnhakija voi selvittää koulutusalan soveltuvuutta itselleen ja täsmentää opiskelusuunnitelmiaan. Koulutuskokeilu on tarkoitettu työnhakijoille, joilla on sairauden tai vamman vuoksi erityisiä vaikeuksia koulutusalan valinnassa. Myös 16–29-vuotiaat henkilöt, joilla toimintakyky on olennaisesti heikentynyt, voivat hakea koulutuskokeiluun. Koulutuskokeilu voi kestää enintään 10 päivää. Kela maksaa koulutuskokeilun kustannukset oppilaitokselle.

Lyhytkestoisia *valmennuksia* on tarjolla kolmenlaisia: työnhakuvalmennus, työhönvalmennus ja uravalmennus.

Työnhakuvalmennuksessa henkilö saa neuvoja työmarkkinoihin, yrityksiin ja avoimiin työpaikkoihin liittyvän tiedon hakemisessa. Hän voi myös kirjoittaa ohjatusti työhakemuksen ja ansioluettelon.

Työhönvalmennuksessa tukihenkilö neuvoo ja tukee työnhakijaa henkilökohtaisesti työpaikan etsimisessä ja työhön pääsemisessä. Työhönvalmentajalta voi saada henkilökohtaista tukea työpaikan etsimiseen, työhakemuksen laatimiseen, työhaastatteluun valmistautumiseen tai työsuhteen solmimiseen.

Uravalmennuksessa voi saada tietoa, neuvontaa, ohjausta ja tukea ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selkiyttämiseen, koulutukseen hakeutumiseen ja työelämävalmiuksien kehittämiseen. Se voi sisältää oppilaitoksiin ja työhön tutustumista sekä erilaisia lyhyitä työelämän lupa- ja korttikoulutuksia.

Starttirahaa voidaan myöntää yrittäjäksi ryhtyvälle, ja sen on tarkoitus turvata toimeentulo yritystoiminnan käynnistysvaiheessa. Starttirahaa voidaan myöntää sekä työttömälle työnhakijalle että muulle henkilöasiakkaalle, joka ryhtyy päätoimiseksi yrittäjäksi. Edellytyksenä on, että henkilöllä on riittävät valmiudet yritystoimintaan ja että yritystoiminta arvioidaan kannattavaksi.

Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on, että pitkään työttömänä olleella henkilöllä olisi paremmat edellytykset työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä osallistua koulutukseen ja muuhun TE-toimiston työllistymistä edistävään palveluun. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestää kunta, ja TE-toimisto ja kunta yhdessä laativat henkilölle aktivointisuunnitelman. Kuntouttava työtoiminta nähdään usein enemmän sosiaalipalveluna, koska sen pyrkimyksenä ei useinkaan ole välitön työllistyminen (esim. Karjalainen ja Karjalainen 2010). Se kuitenkin lasketaan mukaan aktivointiasteeseen (Tuomaala 2021).

2.2 Muutokset palveluissa 2000-luvulla

Työvoimapalveluissa on tapahtunut useita muutoksia 2000-luvulla. Seuraavassa kuvataan nämä muutokset lyhyesti, koska ne ovat oleellisia palveluiden kustannusten laskennassa, josta kerrotaan luvussa 4. Muutokset koskevat pääasiassa vuosia 2005–2019, joka on tutkimuksen tarkasteluperiodi.

Vuonna 2010 otettiin käyttöön *omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella* (laki julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta, 1198/2009). Laki mahdollistaa sen, että henkilö opiskelee työttömyysetuudella omaehtoisesti päätoimisena opiskelijana toisella tai korkea-asteella tai kotoutumiskoulutuksessa.

Vuonna 2013 tulivat käyttöön *valmennukset ja kokeilut* nykymuodossaan (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/916). Työnhakuvalmennus, ohjaava koulutus, ohjaukselliset ryhmät, ammattialalle, yrittäjyyteen tai oppisopimukseen valmentavat koulutukset sekä työhönvalmennus yhdistettiin valmennus-nimikkeen alle: työhönvalmennus, työnhakuvalmennus, uravalmennus. Työkokeilu työpaikalla, työharjoittelu sekä työelämävalmennus puolestaan yhdistettiin kokeilu-nimikkeen alle: koulutuskokeilu ja työkokeilu.

Palkkatukijärjestelmässä on tapahtunut useita muutoksia 2000-luvulla. Tuoreimmat uudistukset on tehty vuosina 2015 ja 2017. Asplund ym. (2018) kertovat niistä yksityiskohtaisemmin.

Vuoden 2015 alussa uudistettiin palkkatukijärjestelmää siten, että tuen kohdentumista ja erityisesti palkkatuen suuruuden ja keston määräytymistä muutettiin (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 1366/2014). Palkkatuen suuruuden määräytymisessä siirryttiin kiinteästä palkkatuesta prosenttiperusteiseen tukeen, jossa palkkatukiprosentit ovat yksilöllisesti 30, 40 tai 50 prosenttia palkkauskustannuksista työttömyyden keston mukaan. Samalla tapaa myös palkkatuetun jakson pituus on joko 6 tai 12 kuukautta työttömyyden keston mukaan.¹

Vuonna 2017 palkkatukea uudistettiin siten, että siihen tehdyt muutokset koskivat tuen määräytymisen ja kohdentumisen lisäksi sen rahoitusta. Uudistuksen myötä palkkatuen tavoitteeksi tuli aiempaa selkeämmin pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisy. Muihin kuin elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin saattoi uudistuksen jälkeen saada tietyin ehdoin palkkauskustannuksistaan jopa 100 prosentin palkkatuen.

¹ Jos työttömyys on kestänyt alle vuoden, palkkatuki on enintään 30 prosenttia palkkauskustannuksista ja palkkatuettu jakso enintään 6 kuukautta. Jos työttömyys on kestänyt vähintään vuoden, palkkatuki on enintään 40 prosenttia palkkauskustannuksista ja palkkatuettu jakso enintään 12 kuukautta. Jos työttömyys on kestänyt vähintään kaksi vuotta, on palkkatuki enintään 50 prosenttia palkkauskustannuksista ja palkkatuettu jakso enintään 12 kuukautta. Jos työttömällä on TE-toimiston tekemän arvion perusteella pysyvästi ja olennaisesti tai pysyväisluonteisesti tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä alentava vamma tai sairaus, on palkkatuki 50 prosenttia palkkauskustannuksista koko työsuhteen ajalta.

Esimerkiksi kun yhdistys tai säätiö palkkaa vähintään kaksi vuotta työttömänä olleen henkilön, on palkkatuen määrä 100 prosenttia aina 65 prosentin työaikaan saakka. Tuki voi olla enintään 1 800 euroa kuukaudessa. Vuoden 2017 palkkatuki uudistuksessa siirryttiin myös enimmäiskestoisiin ja enimmäistukiprosentteihin. Tämä tarkoittaa, että enimmäistukiprosenttia alhaisempaa tukiprosenttia on mahdollista soveltaa silloin, kun TE-toimiston käytettävissä olevat työllisyysmäärärahat eivät mahdollista enimmäismääräisen palkkatuen myöntämistä.

Vuosina 2017–2018 käytössä on ollut myös *rekrytointikokeilu*, jonka avulla työnhakija pystyi näyttämään osaamistaan potentiaaliselle työnantajalle. Rekrytointikokeilun aikana työnhakija ei ollut työsuhteessa, vaan jos työnhakija todettiin kokeilun aikana sopivaksi kyseiseen työhön tai tehtävään, voitiin hänen kanssaan solmia työ sopimus kokeilun jälkeen. Rekrytointikokeilu aika vähensi vastaavan ajanjakson verran varsinaista koeaika. Rekrytointikokeilu oli työnhakijalle vapaaehtoista ja kesti enimmillään kuukauden.

Vuonna 2018 toteutettiin *toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi* (laki ammatillisesta koulutuksesta 11.8.2017/531). Tällöin työvoimakoulutuksen järjestämisvastuut jaettiin työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kesken. Tutkintoon johtavan työvoimakoulutuksen järjestämisvastuu ja rahoituspäätökset siirtyivät työ- ja elinkeinoministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Täydennys-, jatko- ja kotoutuskoulutus jäivät työ- ja elinkeinoministeriöön. Myös *oppisopimuskoulutus* muuttui toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin myötä ja siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisvastuun alaisuuteen.

Vuodesta 2019 lähtien työtön työnhakija on voinut myös opiskella lyhytkestoisia, *alle kuuden kuukauden opintoja työttömyysetuudella* ilman TE-toimiston tarveharkintaa. Lyhytkestoiset opinnot työttömyysetuudella ovat mahdollisia silloin, kun työnhakija on yli 25-vuotias ja opinnot edistävät työllistymistä eli antavat työnhakijalle ammatillisia valmiuksia tai edistävät yrittäjäsuunnitelmia.

3 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusten kokonaiskuva

Tässä luvussa muodostamme kokonaiskuvan työvoimapolitiikan palveluissa kulkevista rahavirroista, kustannustiedoista sekä kustannusvaikuttavuuteen liittyvistä tekijöistä ja tietopuutteista. Luku perustuu budjettitietojen analyysiin, aiempien selvitysten ja tutkimusten analyysiin sekä yhteentoista anonyymiin haastatteluun, jotka tehtiin asiantuntijoille työ- ja elinkeinoministeriöstä, KEHA-keskuksesta, ELY-keskuksista sekä TE-toimistojen johdosta.

3.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden rahavirrat ja kustannustietoisuus työllisyyspalveluissa

Yleiskuva

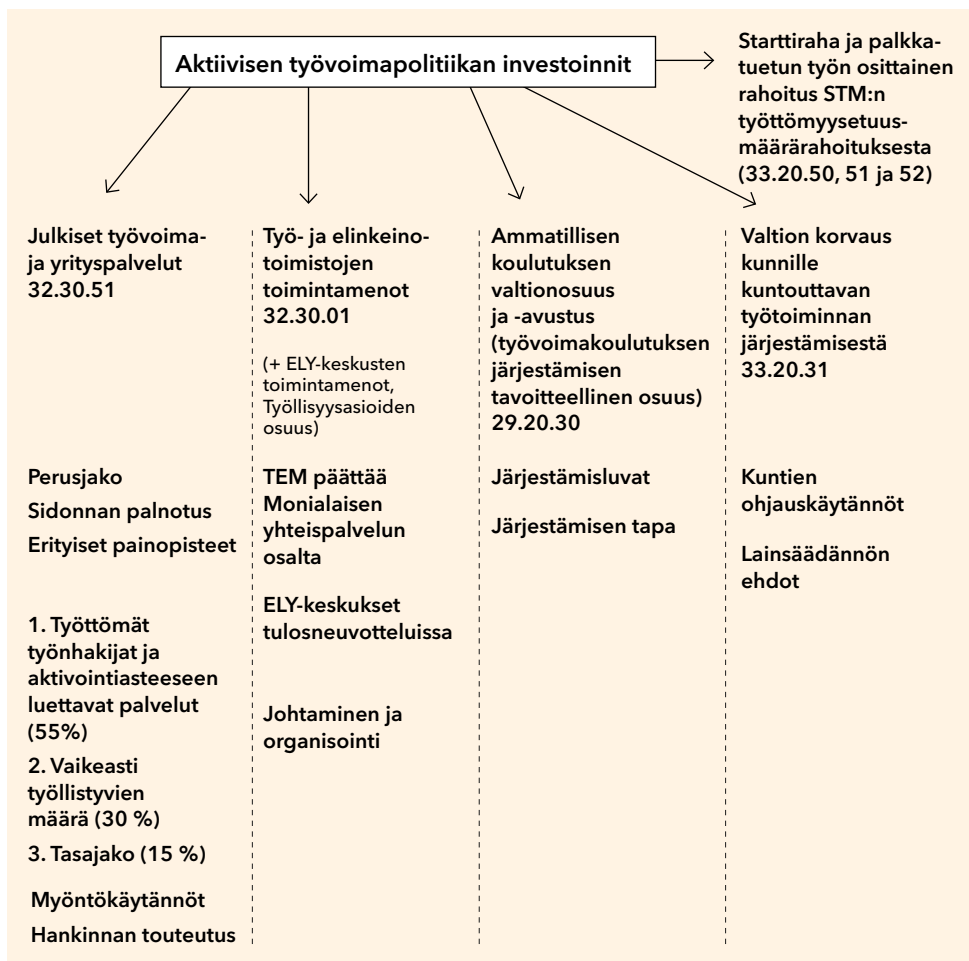
Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen rahavirrat koostuvat talousarviossa esitetyistä toimintameno- ja työllisyysmäärärahoista. Haastattelut osoittivat, että haastatellut tulkitsevat käsitettä aktiivinen työvoimapolitiikka eri tavoin. Tässä tutkimuksessa aktiivisen työvoimapolitiikan kannalta keskeiset rahavirrat liittyvät työllisyysmäärärahoihin, jotka myönnetään momentilta Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (32.30.51), sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin. ELY-keskukset hoitavat myös työvoimapalveluiden tehtäviä. Näiden lisäksi tarkasteluun on otettu mukaan ne työvoimakoulutuksen järjestämisen valtionosuudet, jotka kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan ja koskevat tavoitteellisia opiskelupäiviä. Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä (momentti 33.20.31) kuuluu myös aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden piiriin, samoin kuin maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen sisällöllinen edistäminen (momentti 32.70.03). Lisäksi palvelujen piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan momentin 33.20.50 ja .51 palkkatuen ja starttirahan määrärahat.

Haastatteluissa tulee esiin myös laajempi käsitys aktiivisen työvoimapolitiikan kustannuksista. Siihen liittyvät erityisesti passiivisen työttömyysturvan kustannukset palveluissa olon ajalta sekä panostukset niihin palveluihin, joita kunnat toteuttavat oman toimivaltansa puitteissa. Käytännössä nämä eivät kuitenkaan ole varsinaisia aktiivisen työvoimapolitiikan toimeenpanoon liittyviä panostuksia, sillä ne syntyisivät, vaikka henkilö ei osallistuisi palveluihin.

Tutkimuksessa tarkastellaan kokonaisuutta tutkimuksen toteutushetkellä ja palveluja vuosina 2013–2020. Tarkastelussa ei huomioida sitä, miten rahavirrat mahdollisesti muuttuvat aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden järjestämisvastuun tulevien muutosten myötä.

Kuviossa 1 on havainnollistettu aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden rahavirtoja hallinnossa ja eri kustannusten jakoperusteita.

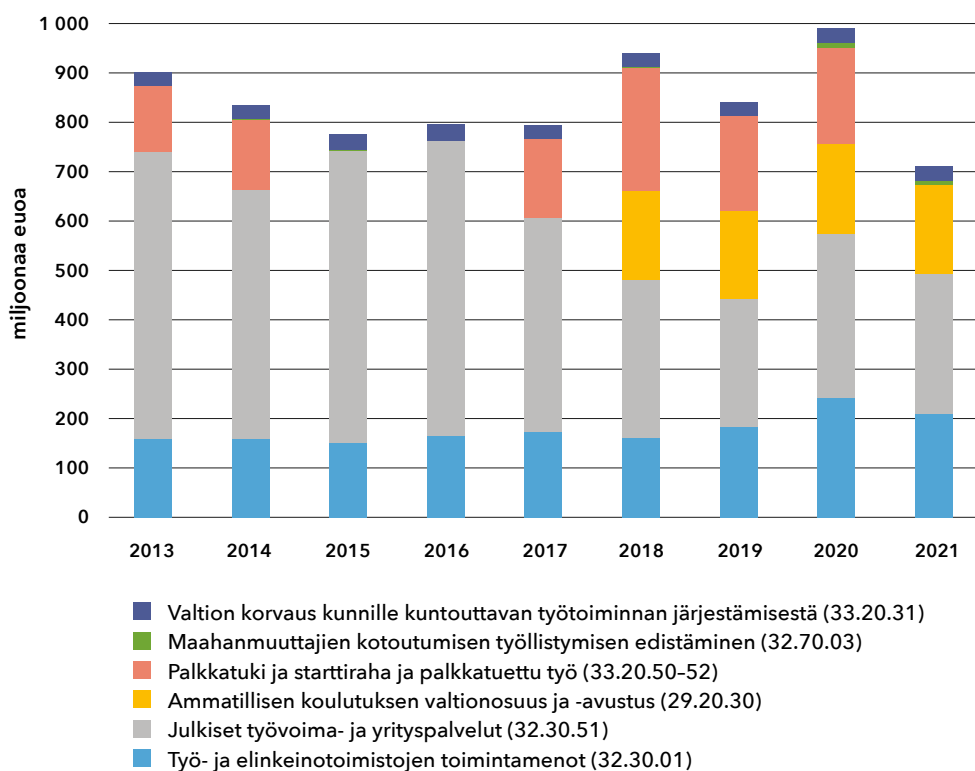
KUVIO 1. AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN RAHAVIRRAT JA KUSTANNUSTEN JAKOPERUSTEET



Kokonaisuudessa on huomioitava erilaiset siirrot tarkastelujaksolla. Työllisyysmäärärahojen vaihtelut johtuvat usein eri hallitusohjelmiin sisältyneistä julkisen talouden välittömistä sopeutustoimista. Esimerkiksi vuoden 2015 hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet momentilta 32.30.51 olivat vuosina 2016–2019 yhteensä 110 miljoonaa euroa (VTV 2020, 15). Määrärahojen vaihteluihin voivat olla syynä myös niiden osittaiset siirrot opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille. Tutkintoon johtava ammatillisesti suuntautunut koulutus, aikuisten perusopetus sekä maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyivät työvoimakoulutuksesta opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle vuonna 2018. Tarkastelujaksolla siirrettiin myös starttirahan ja palkkatuetun työn rahoitus osittain sosiaali- ja terveysministeriön työttömyysetuusmäärärahoihin vuosiksi 2017–2020. Tämä on vähentänyt varsinaisia työllisyysmäärärahoja. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan siirto on joustavoittanut määrärahan käyttöä (VTV 2020).

Palveluihin liittyvät kokonaiskustannukset on esitetty talousarviotietojen perusteella kuviossa 2. Kokonaiskustannukset ovat vuosina 2013–2021 vaihdelleet 700 miljoonan ja miljardin euron välillä. Kuviosta on poistettu ELY-keskusten toimintamenot, sillä ne sisältävät eri hallinnonalojen kustannuksia. ELY-keskusten tehtäväkenttään kuuluu oleellisena osana palveluiden hankinta.

KUVIO 2. AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KOKONAISKUSTANNUKSET VALTION TALOUSARVIOISSA VUOSINA 2013–2021 miljoonina euroina. ELY-keskusten toimintamenot poistettu.



Työllisyysmäärärahojen kustannukset

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahat ja työvoimakoulutuksen myöntämisvaltuus ELY-keskuksille ja KEHA-keskukselle (työllisyysmäärärahat, momentti 51) on jaettu vuosittain valtioneuvoston päätöksellä. Jakoperusteet ja jaon kriteerien tunnusluvut esitetään työ- ja elinkeinoministeriön muistiossa. Jaon kriteereitä ovat työttömien työnhakijoiden ja aktivointiasteeseen laskettavien palvelujen määrä sekä vaikeasti työllistytävien määrän tasajako. Jakoperusteet ovat säilyneet pääasiassa samoina muutamia tarkistuksia lukuun ottamatta. Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ole löytänyt jakoperusteissa huomautettavaa (VTV 2020, 16).

Työvoimapalveluihin on tarkastelujaksolla tehty erillisiä määrärahalisäyksiä, jotka ovat perustuneet erilaisiin poliittisiin päätöksiin palvelujärjestelmän kehittämisestä. Määrärahoja on käytetty henkilöstön palkkaukseen ja määräaikaishaastatteluja tukevien ostopalveluiden hankintaan. Muita erillisiä määrärahoja on kohdistettu Ohjaamojen toimintaan ja vuosien 2020–2021 koronapandemiaan. Haastatteluissa kävi ilmi, että erillismäärärahat tekevät kokonaiskustannusten seurannasta tai kustannustiedolla johtamisesta haastavaa. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota seurattavuuden haasteeseen (VTV 2020; Aho ym. 2018).

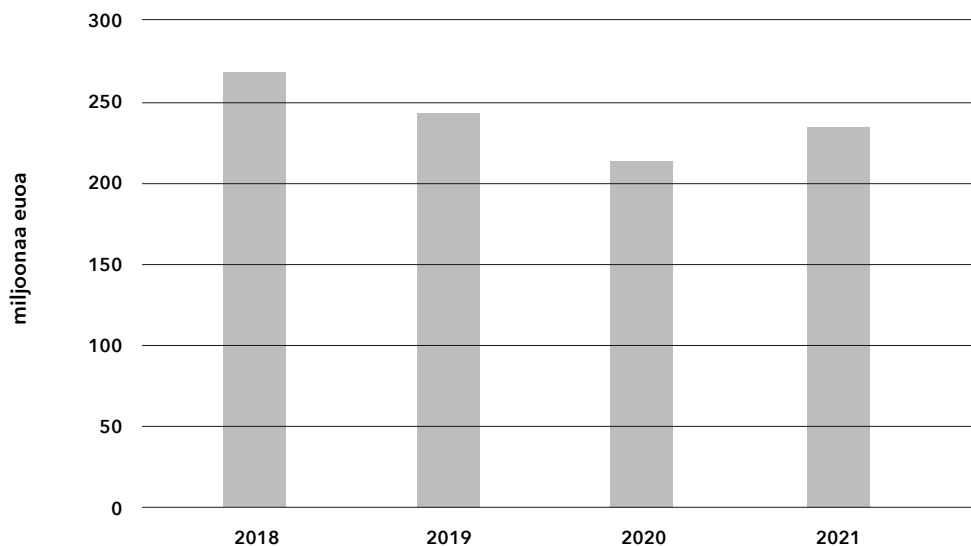
ELY-keskuksilla ja KEHA-keskuksella on merkittävää omaa harkinnanvaraa siinä, miten eri varoja eri vuosina käytetään. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjeistaa erikseen määrärahojen käytöstä vuosittain ja ajoittain useita kertoja vuodessa. Ohjeiden sisältö ja täsmällisyys vaihtelevat, samoin näkemykset siitä, mikä on ohjauksen riittävä tarkkuustaso.

Työllisyysmäärärahalla toteutettavat palvelut hankitaan kilpailuttamalla. Kilpailutuskäytännöt määrittävät palveluiden hintoja. Erilaisten palveluiden hintatasosta ei ole saatavissa koko maan kattavaa koontitietoa eri vuosilta, vaan tietoa on kerätty alueittain tai korkeintaan erilaisten kehittämishankkeiden yhteydessä. Tietoja koko maan tasolla ei ole saatavilla tutkimuskäyttöön muualta kuin Euroopan komission Eurostat-tilastopalvelusta. Haastattelujen perusteella tämä hankaloittaa palveluiden kilpailutusten suunnittelua ja tiedolla johtamista.

ELY-keskusten kirjanpitoliedoissa seurataan määrärahan käyttöä alueittain. Tarkastelujaksolla eri kirjauskäytännöt ovat hieman vaihdelleet, mikä tekee niiden seurannasta hankalaa. Kuvioon 3 on koottu vuosina 2018–2021 markkinoilta hankittujen palveluiden kokonaisvolyymit. Hankittujen palveluiden toteutunut kokonaisvolyymit kirjanpitoluosina on keskimäärin 250 miljoonaa euroa. Aiemmin on arvioitu, että toimintamenoista hankintaan kuluu noin 50–100 miljoonaa euroa vuosittain (Oosi 2018).

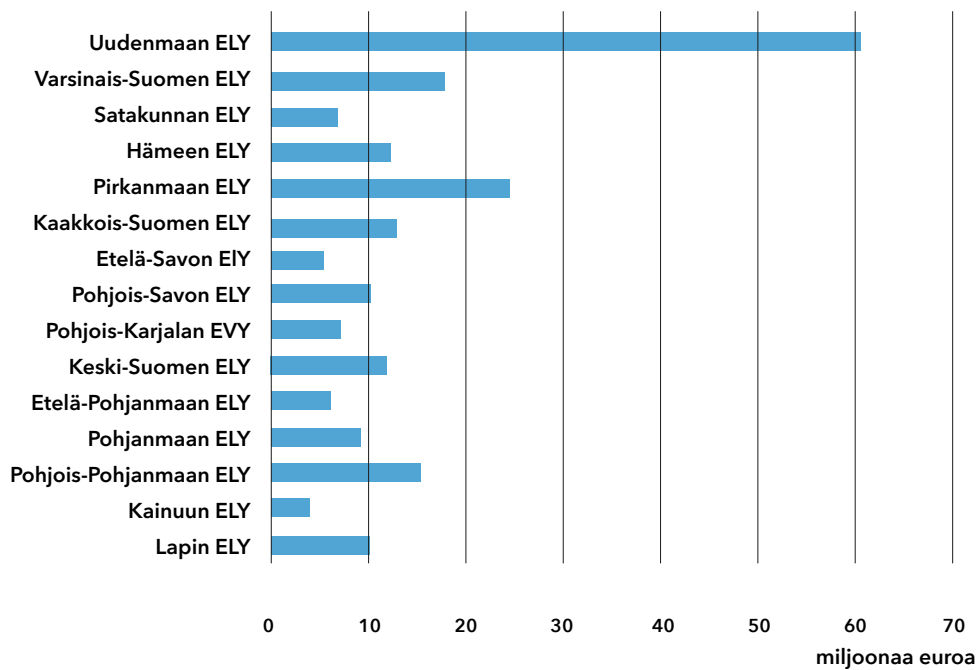
Hankittavien palveluiden kustannuksissa on merkittäviä alueellisia eroja (kuvio 4). Suurimmat kustannukset ovat Uudellamaalla. Haastattelut totesivat, että hankittujen palveluiden erilaiset hintaerot selittyvät hintojen markkinaehtoisella muodostumisella. Kilpailua palveluista on enemmän suuremmilla kaupunkiseuduilla.

**KUVIO 3. HANKITTUIJEN PALVELUIDEN KOKONAISVOLYymi
VUOSINA 2018-2021 miljoonina euroina.**



Lähde: ELY-keskusten kirjanpitoliedot

**KUVIO 4. HANKITTAVIEN PALVELUIDEN KOKONAISVOLYymi
VUONNA 2020 ELY-KESKUSALUEITTAIN miljoonina euroina.**



Haastatellut kiinnittivät huomiota siihen, että vuoden 2019 määrärahojen muutoksen myötä määrärahoja on ollut käytettävänä niin paljon, että niitä ei käytännössä saada kulutettua. Vuosina 2019–2021 on ostopalvelujen ja palkkatuen käytön asiakasohjauksessa ollut haasteita. On koettu, että työnantajien rekrytointihalukkuus ei ole noussut eikä palkkatuen määrärahojen lisäys ole vaikuttanut työllisyyteen. Haastatellut korostivat, että pelkkä palkkatuen lisäys ilman aktiivista markkinointia, viestintää ja työnantaja-yhteistyötä ei riitä. Haastatteluista kuvastuu, että useissa ostopalveluissa tarjontaa on erillisrahoitusten vuoksi niin paljon, että asiakkaita ei saada ohjattua palveluihin. Lisäksi syinä heikkoon ohjautumiseen nähdään työmarkkina- tai palvelujärjestelmän häiriöt, kuten koronapandemia tai palvelujärjestelmän jatkuvat muutokset, kuten esimerkiksi kuntakokeilut tai uusi asiakaspalvelumalli (pohjoismainen työvoimapalvelumalli).

Toimintamenojen kustannusten seuranta

TE-palvelut ovat pyrkineet viime vuosina kehittämään omaa kustannustietoisuuttaan. Hallinnon sisällä on ollut käynnissä kehittämishankkeita, joilla pyritään kehittämään kustannusten seurantaa toimintamenojen pohjalta. Työajan seurantajärjestelmä on uudistettu vuoden 2020 alusta vastaamaan paremmin palveluita. TE-palvelut eivät ole aiemmin esimerkiksi tienneet omien palveluidensa kustannustasoa, esimerkiksi oman työnvälityksen kustannuksia, kovin tarkasti.

Kustannustietoisuutta tai kustannusvaikuttavuutta aktiivisen työvoimapolitiikan suunnittelussa ja johtamisessa ei ole haastattelujen mukaan otettu huomioon kovinkaan merkittävästi. Eniten kustannustietoisuutta on kehitetty aikana, jolloin valmisteltiin maakuntaudistusta. Tähän liittyvä aluevalmistelu pakotti useita alueita ajattelemaan kustannuksia. Starttirahan ja palkkatuen siirto sosiaali- ja terveysministeriön momentille vuonna 2017 on merkinnyt haastateltujen mukaan sitä, että rahaa on käytössä aina enemmän kuin sitä saadaan kulutettua. Tämä on vähentänyt entisestään tarvetta kustannustietoisuuteen.

Toimintamenot suunnataan ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaan. ELY-keskukset vastaavat TE-toimistojen ohjaamisesta ja määrärahoilla toteutettavien palveluiden hankinnasta lukuun ottamatta muutamia poikkeuksia, joissa TE-toimisto on mukana hankinnan suunnittelussa vahvemmin. Eri alueiden käytännöt vaihtelevat siinä, miten määrärahoilla tehtäviä hankintoja suunnitellaan ja toteutetaan.

Toimintamenoista suurimmat ovat TE-toimistojen kustannukset. KEHA-keskuksen taloudellisuuslaskennan mukaan TE-toimistojen suoritteiden tuottamiseen kului 3 327 henkilötyövuotta (htv) vuonna 2021 ja kokonaiskustannukset olivat 215 miljoonaa euroa. TE-toimistoissa suurimmat resurssit kuluivat työllistymissuunnitelmien tekoon (805 htv), työttömyysturvan asiantuntijatehtäviin (584 htv), työnhakijan alkupalveluihin (251 htv) ja aktivointisuunnitelmien tekoon (246 htv). Toimintamenojen suurin kustannuserä on henkilöstö. (taulukko 1)

**TAULUKKO 1. TE-TOIMISTOJEN HENKILÖSTÖN LUKUMÄÄRÄ
JA KEHITYS VUOSINA 2013-2020.**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Henkilöstön määrä vuoden lopussa	3 079	3 027	2 791	2 791	3 038	3 198	3 215	3 820
Henkilo-työvuosien määrä kunakin vuonna	2 919,9	2 931,2	2 792,9	2 658,9	2 903,2	3 032,4	3 149,6	3 440,5
Henkilöstövuosien määrä toimintamenoista			2 418,1	2 335,1	2 642,2	2 794,2	2 916,0	3 218,1
Henkilöstön määrän muutos edellisen vuoden lopusta	-9,8 %	-1,7 %	-7,8 %	0,0 %	8,9 %	5,3 %	0,5 %	15,8 %
Henkilo-työvuosien määrän muutos edellisestä vuodesta	-9,7 %	0,4 %	-4,7 %	-4,8 %	9,2 %	4,5 %	3,9 %	9,0 %

Lähde: ELY-keskusten ja TE-toimistojen tilinpäätöstiedot

Muut kustannukset

Kuntouttava työtoiminta on työ- ja elinkeinoministeriön tilastoseurannassa työllistämistä tukeva, aktivointiasteeseen laskettava palvelu, joka perustuu sosiaalihuoltolakiin. Lain mukaan kunta on velvollinen järjestämään kuntouttavan työtoiminnan. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen perustuu aktivointisuunnitelmaan, jonka työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan sosiaalihuollon viranomaiset laativat asiakkaan kanssa. Asiakkaalle suunnitellaan palvelukokonaisuus, joka kirjataan aktivointisuunnitelmaan. Suunnittelussa otetaan huomioon asiakkaan henkilökohtainen tilanne, joka määrittelee sen, mitä palveluita asiakkaalle palvelukokonaisuudessa tarjotaan. Kuntien on järjestettävä kuntouttavaa työtoimintaa niille pitkään työttöminä olleille henkilöille, jotka saavat työmarkkinatukea tai toimeentulotukea ja jotka eivät työ- ja toimintakykynsä takia kykene osallistumaan TE-hallinnon ensisijaisiin palveluihin. Kuntouttavan työtoiminnan kustannuksiin vaikuttavat siis kuntien järjestämisen käytännöt sekä aktivointisuunnitelmien sisällöt ja tarjottavat palvelut.

Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaan osa- tai kokopäiväisesti 1–4 päivänä viikossa 3–24 kuukauden ajan. Toiminnan on oltava tavoitteellista siten, että se parantaa asiakkaan elämänhallintaa ja toimintakykyä, jotta hän voisi työllistyä, hakeutua koulutukseen tai osallistua TE-hallinnon työllistymistä edistäviin palveluihin. Haastatteluissa kuntouttava työtoiminta nähdään palveluna, joka parhaimmillaan aktivoi asiakasta eteenpäin tämän omalla palvelupolulla. Kuntouttavan työtoiminnan toimintamuodoista tai sisällöistä ja toimintojen kustannuksista ei ole saatavissa keskitettyjä tilastotietoja.

Vuodesta 2010 on ollut mahdollista opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella. Omaehtoisen opiskelun sisältöön on tarkastelujaksolla tullut useita muutoksia. Niissä aktiivisen työvoimapolitiikan rahavirroissa, jotka perustuvat valtion talousarvioon, ei näitä kustannuksia ole kuvattu, sillä kustannukset muodostuvat sosiaaliturvasta eikä omaehtoiseen opiskeluun käytettyä työaikaa voida suoraan erottaa työ- ja elinkeinohallinnon tietojärjestelmästä. Muutamat haastatellut mainitsivat, että Euroopan sosiaalirahaston ESR:n tuella tehtiin työvoimapolitiittisia toimia ohjelmakaudella 2013–2020, mutta näitä ei mielletä aktiivisen työvoimapolitiikan kustannuksiksi.

3.2 Kustannustiedot työ- ja elinkeinohallinnossa

Työvoimapalveluiden toimeenpanon kustannuksista on saatu TE-hallinnon omista järjestelmistä varsin hajanaista tietoa, ja esimerkiksi TE-palveluiden käyttämää työaikaa ei usein lasketa mukaan ostopalvelun kustannuksiin (Oosi ym. 2020; Oosi ym. 2017).

TE-toimistojen kustannuslaskenta uudistettiin vuoden 2019 aikana. Tällöin toimintoluokitus päivitettiin vastaamaan toiminnan sisältöjä ja jokaiselle toiminnolle määritettiin suoritteet, jotka otettiin käyttöön vuoden 2020 alussa. Siitä lähtien on voitu laskea myös TE-toimistojen taloudellisuus- ja tuottavuuslukuja.

Haastatteluissa todetaan, että uusi toimintoluokitus on otettu käyttöön eri tavoin ja sen käyttöön on ohjeistettu vaihtelevasti. Kustannustietoisuuden kehittämisen ajurina toimi maakuntauudistus. TE-toimistot ovat halunneet valmistautua maakuntauudistukseen tuomalla kustannuksiaan näkyvämmiksi. Toimintoluokituksen uudistus ja suoritteiden määrittely on helpottanut ja parantanut työajan kirjaamista.

Uudenlaisella työajan seurannalla on tarkoitus saada koota yhteiselle tietopalustalle perusaineisto, mikä mahdollistaa kustannustietojen paremman käytön. Vuonna 2022 siirrytään Valtiokonttorin yhteiseen kustannuslaskentamalliin, jolla päästään vielä tarkempiin suoritekohtaisiin hintoihin. Tulevaisuudessa KEHA-keskus kykenee yhdistämään asiakasvirtojen tietoja myös ulkoisiin datalähteisiin esimerkiksi MYLLY-tietotaltaan myötä.

Seuraavissa taulukoissa on esitetty TE-toimistojen taloudellisuus- ja tuottavuustietoja (taulukko 2 ja 3). Avainsuoritteina on esitetty 15 suoritetta, joiden tuottamiseen on käytetty TE-toimistoissa eniten työaikaa. Suoritetiedot kerättiin kustannuslaskentaa varten ensimmäisen kerran vuonna 2020, joten niitä ei vertailla aikaisempiin vuosiin. Tiedot perustuvat ELY-keskusten yhteiseen kustannuslaskentaan. Kokonaiskustannukset suoritteittain on laskettu työajanseurantajärjestelmän pohjalta.

TE-palvelut seuraavat suoritteiden kustannuksia toimintamenojen osalta. Näitä taloudellisuustietoja raportoidaan myös alueittain. Vuonna 2020 tehty uudelleenluokittelu mahdollistaa toimintojen tarkemman seurannan, mutta haastattelujen mukaan kirjauskäytännöt vaihtelevat edelleen. Lisäksi suoritekustannuksista ei käy lainkaan ilmi sitä työaikaa, joka käytetään asiakasohjaukseen tai palveluihin ohjaamiseen.

TAULUKKO 2. TE-TOIMISTOJEN SUORITEKOHTAISET TALOUDELLISUUSTIEDOT VUODELTA 2020.

Suorite	Taloudellisuus- kulut yhteensä / suorite €	Tuottavuus lkm / htv
Tehdyt työllistymissuunnitelmat	77	906
Tehdyt työttömyysturvan erityislausunnot	89	631
Uusi alkanut työnhakujakso	24	2 747
Tehdyt aktivoitumissuunnitelmat	219	305
Toteutuneet AVO-ohjaukset	609	105
Tehdyt työtärjoukset (pl. vuorotteluvapaa)	87	819
Tehdyt esittelyt (ml. vuorotteluvapaa)	210	323
Myönteiset ja kielteiset palkkatukipäätökset	134	467
Ammatillisen työvoimakoulutuksen toteutuneet opiskelijatyöpäivät	2	38 941
Alkaneet omaehtoisen opiskelun jaksot	138	406
Yrityskäynnit ja muut yrityskontaktoinnit	33	1 962
Tehdyt kotoutumissuunnitelmat	181	348
Tehdyt työ- ja koulutuskokeilusopimukset	121	488
Tehdyt osapäätökset	258	196
Myönteiset ja kielteiset starttirahapäätökset	212	313

Lähde: ELY-keskusten sekä KEHA-keskuksen tilinpäätös 2020.

TE-toimistojen johto seuraa ja vertailee suoritekohtaisia kustannuksia alueittain. Kustannuserojen analyysi tuo esiin erilaisia tapoja organisoida työvoimapalveluiden toimintaa ja mahdollistaa parhaimmillaan hyvien käytäntöjen jakamisen. Haastatteluissa kuitenkin todetaan, että työajan kirjaamiskäytännöt vaihtelevat hallinnossa niin paljon, että luotettavuus palvelujen suunnittelussa ja johtamisessa on heikkoa.

Tilinpäätöksessä huomautetaan, että tuottamisen taloudellisuudessa eli yksikkökustannuksissa on suuria eroja eri suoritteiden välillä. Tätä selittävät osin tuottamisen prosessi sekä erilaiset osaamiset, joita tuottamisessa tarvitaan. Esimerkiksi työllistämissuunnitelma syntyy usein asiakkaan itse ilmoittamien tietojen pohjalta, kun taas aktivointisuunnitelma pidempään työttömänä olleelle henkilölle edellyttää intensiivistä yhteistyötä asiakkaan kanssa, kun suunnitelmassa arvioidaan myös asiakkaan työ- ja toimintakyky. Korkein yksikköhinta eli 609 euroa on toteutuneella AVO-ohjauskerralla, joka sisältää myös psykologin työtä (taulukko 2). Tilinpäätöksen analyysin mukaan peruuntuneet ohjauskerrat nostavat suoritteen hintaa, koska vain toteutuneet ohjauskerrat lasketaan suoritteiksi.

Tuottavuudessa ja toimintamenoilla toteutettujen palveluiden kustannuksissa on suuria eroja TE-toimistojen välillä (taulukko 3). Vertailussa tulee huomioida, että eri TE-toimistojen resurssit, toimintamalli ja toimintaympäristöt ovat erilaisia. Suoritteiden taloudellisuutta ja tuottavuutta laskettiin vuonna 2020 ensimmäistä kertaa, joten TE-toimistojen välillä voi olla eroja myös kirjaamiskäytännöissä. Tunnusluvut auttavat kuitenkin havaitsemaan eroja siinä, miten eri suoritteita tuotetaan, ja siten on myös mahdollista löytää hyviä käytäntöjä ja tarvittaessa tehostaa toimintamalleja. (KEHA 2021).

Haastattelujen perusteella tunnusluvuilla on ryhdytty vertailemaan TE-palvelujen kustannuksia ja tuottavuutta. Parhaimmillaan tämä auttaa vertailemaan ja kehittämään eri toimintatapoja. Esimerkkinä haastatteluissa mainitaan hyvien käytäntöjen jakaminen esimerkiksi aktivointisuunnitelman laadinnassa.

TAULUKKO 3. TALOUDELLISUUS TE-TOIMISTOITTAIN, kulut suoritteittain euroina.

Suorite	Uusi- maa	Varsinais- Suomi	Sata- kunta	Häme	Pirkan- maa	Kaakkois- Suomi	Etelä- Savo	Pohjois- Savo	Pohjois- Karjala	Keski- Suomi	Etelä- Pohjanmaa	Pohjan- maa	Pohjois- Pohjanmaa	Kainuu	Lappi	Yhteensä
Tehdyt työllistymis- suunnitelmat	62	51	79	136	51	87	96	124	39	70	100	115	73	81	179	77
Tehdyt työttömyysturvan erityislausunnot	88	77	124	125	67	107	120	75	78	81	52	79	71	165	145	89
Uusi alkanut työnhakujakso	25	13	41	33	31	18	25	24	19	9	12	13	25	29	43	24
Tehdyt aktivoitumis- suunnitelmat	239	335	408	123	95	1 256	214	188	227	148	272	277	144	428	414	219
Toteutuneet AVO- ohjaukset	585	900	485	691	372	800	713	879	654	464	677	1 216	319	744	1 282	609
Tehdyt työtarjoukset (pl. vuorotteluvapaa)	125	203	142	61	99	20	66	103	129	63	7	139	91	28	190	87
Tehdyt esittelyt (ml. vuorotteluvapaa)	699	81	97	443	201	141	212	336	793	73	128	157	160	115	318	210
Myönteiset ja kielteiset palkkatukipäätökset	114	115	251	128	112	127	221	186	92	98	134	102	103	243	266	134
Ammatillisen työvoima- koulutuksen toteutuneet opiskelijatyöpäivät	1	129	3	16	1	5	7	8	12	2	9	3	4	12	7	2
Alkaneet omaehtoisen opiskelun jaksot	110	125	250	139	124	86	126	244	95	82	130	117	220	164	631	138
Yrityskäynnit ja muut yrityskontaktioinnit	15	84	19	58	28	58	39	17	47	86	106	38	13	29	67	33
Tehdyt kotoutumis- suunnitelmat	120	143	326	329	273	328	333	182	185	108	416	222	226	134	879	181
Tehdyt työ- ja koulutus- kokeilusopimukset	114	118	204	111	147	75	330	184	95	57	64	103	143	120	189	121
Tehdyt osapäätökset	244				204	296							352			258
Myönteiset ja kielteiset starttirahapäätökset	154	170	288	125	99	307	182	256	226	88	287	210	768	164	587	212

Lähde: ELY-keskusten ja TE-toimistojen tilinpäätös 2021.

3.3 Kustannusvaikuttavuuden ajurit ja kustannuksiin liittyvät tekijät

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, millaisia tekijöitä palveluiden kokonaiskustannuksiin ja niiden muodostumiseen liittyy. Tarkastelussa ei mennä yksittäisten aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden sisältöihin, vaan tekijöitä tarkastellaan palvelujärjestelmän tasolla.

3.3.1 Vaikutusten arvioinnin tilanne ja haasteet

Työvoimapalveluissa on toteutettu laajasti erilaisia uudistusten arviointeja, kuten alueellisia työllisyyskokeiluja, määräaikaishaastatteluja, aktiivimalli ja palkkatuki uudistus. Tämän lisäksi eri alueet laativat palveluistaan käytännöllisiä selvityksiä. Työvoimapalveluita on tyypillisesti uudistettu useilla eri keinoilla samaan aikaan. Koska arvioinnit kuitenkin kattavat usein yhden uudistuksen kerrallaan, Valtiontalouden tarkastusvirasto on huomauttanut, että suurin osa arvioinneista kuvaa vain toimeenpanoa ja vaikutusarvioinnit ovat osin puutteellisia (VTV 2020, s. 46).

Työ- ja elinkeinoministeriön, ELY-keskusten ja TE-toimistojen haastatteluissa tuodaan esiin, että hallinnossa ei ole systemaattisesti kehitetty tai sovittu vaikuttavuuden arvioinnin ja mittaamisen tapoja, vaikka vuosien saatossa näitä on suositeltu kehittämään toistuvasti (esim. Oosi 2014). Työ- ja elinkeinohallinto teettää erilaisia vaikuttavuusarviointeja eri palveluista tai toimintamalleista, mutta arviointi ei ole systemaattista. (VTV 2020).

TE-hallinnossa ei ole ollut työkaluja tai resursseja toteuttaa palveluiden vertailuryhmiä tai analysoida eri palveluiden vaikuttavuutta muutamia erillisiä arviointeja lukuun ottamatta. Tähän liittyy myös se, että asiakkaita ei ryhmitellä eikä heidän tarpeitaan ymmärretä kovin tarkkaan. Haastatteluissa todetaan, että työvoimapalveluista puuttuu sellainen vaikuttavuuskehys tai -käsite, joka auttaisi miettimään kustannusvaikuttavuutta ja johtamaan ja suunnittelemaan palveluita alueilla yhteiskunnallisten tavoitteiden pohjalta.

Työvoimapalveluiden kustannusvaikuttavuuden yhtenä haasteena haastatteluissa mainitaan se, että julkisen työnvälityksen merkitystä on vaikea hahmottaa. Keskustelu on tarkasteluvuosina painottunut joko aktiivimalliin, työttömien määräaikaishaastatteluihin tai tutkimuksen laadintahetkellä voimaan astuneeseen uuteen, niin sanottuun pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin.

3.3.2 Kustannustietoisuuteen ja kustannusvaikuttavuuden johtamiseen liittyviä haasteita

Haastatteluissa ja aiemmissa selvityksissä on käsitelty sellaisia tekijöitä, jotka liittyvät erilaisten palveluiden kustannuksiin, kustannustietoisuuteen sekä kustannushyötyjen ja -vaikutusten ajatteluun hallinnossa.

Palveluiden kustannuksia ei oikein ymmärretä, koska asiakkaiden palveluiden tarvetta ei tiedetä tarpeeksi hyvin, jotta tietoa voitaisiin hyödyntää työnvälityksessä tai palveluohjauksessa. Tämä johtuu useista eri syistä: asiakkaita ei ehditä tavata riittävän hyvin, asiakkaiden itse ilmoittamissa tiedoissa on virheitä tai puutteita tai asiakastietojärjestelmään kirjatut erilaiset tapahtumatiedot ovat puutteellisia. ELY-keskukset arvioivat asiakkaiden palvelutarpeita, mutta tätä tietoa ei pystytty hyödyntämään käytännössä. (Oosi ym. 2021).

Haastatteluissa mainitaan, että kustannuksiin vaikuttaa merkittävästi se, miten asiakkaita ohjataan määrärahoilla toteutettaviin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin. TE-palveluissa ei tiedosteta ohjauksen merkitystä palveluiden käytölle ja kohdentamiselle. Palveluita koskevissa selvityksissä tai vaikuttavuustutkimuksissa ei juuri käsitellä palveluiden markkinoinnin tai ohjaamisen kysymyksiä (poikkeuksena Alasalmi ym. 2022). Asiakasohjauksen kysymykset ovat tulleet esiin erityisesti tulos- ja vaikutusperusteisten palveluiden kohdalla, joissa se, että asiakkaita ohjataan palveluun, vaikuttaa ostopalveluiden tuottajien tulonmuodostukseen (esim. Oosi ym. 2016.) Asiakasohjauksen toteutumista ei seurata keskitetysti, ja seurannan käytännöt vaihtelevat.

Kaiken kaikkiaan TE-palveluiden tuottamisen strategian koetaan olevan puutteellinen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, mitä palveluita tuotetaan itse ja mitä palveluita hankitaan ulkopuolelta sekä miten omat palvelut sekä hankitut palvelut yhteensovitetaan. Palveluiden käyttöä ja tuottamista ei johdeta tai suunnitella riittävän systemaattisesti. Jotkin alueet ovat toteuttaneet asiantuntijakohtaista seurantaa siitä, montako ”tilausta” asiantuntijat tekevät eri palveluihin tai paljonko työaikaa eri palveluiden markkinointiin ja niihin ohjaamiseen kohdentuu, mutta käytännössä nämä ovat yksittäistapauksia. Tällä on saatu lisättyä asiakasohjausta palveluun, mutta toimintamalli on yksittäisen alueen esimerkki.

Tähän ongelmaan liittyy myös ostopalveluiden hyödyntäminen. Osa asiantuntijaryhmistä hyödyntää ostopalveluita enemmän kuin toiset: esimerkiksi ammatinvalinnan ohjaajat käyttävät tiettyjä kartoituspalveluita. Palveluiden käyttö ja niihin ohjaaminen on kuitenkin puutteellista, eikä vuoropuhelu ELY-keskusten ja TE-toimistojen välillä aina toimi.

Haastatteluista nousi esiin haasteet hankintatoimen resursoinnissa. Hankintojen suunnittelu TE-toimistojen kanssa, hankintoja koskevat markkinavuoropuhelut ja muut vastaavat hyvän hankintatavan mukaiset käytännöt jäävät puutteellisiksi. Haastatteluissa todetaan, että hankintojen suunnittelu vaikuttaa siihen, miten hyvin palvelut osataan kohdentaa ELY-alueilla. Lisäksi laajojen sopimusten suunnittelu, kilpailutus ja hallinnointi vaatisivat nykyistä enemmän resursointia, jotta palvelut saataisiin kohdennettua paremmin. Vain ELY-keskukset tietävät, millaisia ostopalvelusopimuksia ja millaisia sopimusehtoja on voimassa, eikä tätä tietoa ole saatavissa julkisista lähteistä, vaikkakin ELY-keskukset pystyvät seuraamaan tiettyjä ostopalveluita omista tietojärjestelmistään.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden lisäksi haastatteluissa korostuu palveluiden vaikuttavuus, jota tulisi parantaa aiempaa tiiviimmällä yhteistyöllä alueellisten tai paikallisten toimijoiden kanssa. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisin varoin rahoitettujen palveluiden kokonaisuuksia tulisi koordinoida tarkemmin tietyille kohderyhmille. Tämänäyttypistä yhteistyötä ja palveluiden integraatiota tehdään monialaisessa yhteis-palvelussa ja työvoiman palvelukeskustoiminnassa, joilla autetaan vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia asiakkaita. Tutkimuksen toteutushetkellä valmistellaan työllisyys-palveluiden vastuun siirtoa kunnille, mutta ekosysteemiajattelulla tarkoitetaan tapaa organisoida ja järjestää palveluja kohderyhmä- ja asiakaslähtöisesti siten, ettei niitä ajatella yksittäisinä, pistemäisinä palveluina.

TE-hallinto alkoi kehittää työpolitiikan palvelurakennearvioinnin yhteydessä vuonna 2013 hankintojen tulos- ja vaikuttavuusperusteita osana aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita. Tällä tarkoitetaan sitä, että ainakin osa tietyn palvelun hankintaan varatuista määrärahoista maksetaan saavutettujen työllisyys- tai muiden tulosten perusteella, esimerkiksi opiskelijatyöpäivän tai valmennuksen suorittamisen perusteella. Työnvälityksen kärkihankkeessa (Oosi ym. 2017) käynnistettiin erilaisia kokeiluja ja niitä jatkettiin myös Koto-SIB- ja Työ-SIB-malleissa² sekä ELY-keskusten hankinnoissa. Tulos- ja vaikutusperusteisten hankintojen kokonaismäärää hallinnossa ei seurata, mutta erilaisten kokeilujen tulokset eivät ole välttämättä olleet kovin merkittäviä. KEHA-keskus on tarjonnut jonkin verran tukea hankintojen kehittämisessä, mutta itse mekanismin kokeilu on jäänyt ELY-keskuksille, ja kokeilujen koetaan jääneen osittain keskeneräisiksi (Oosi ym. 2021).

Haastateltavat nostavat esiin, että tulos- ja vaikuttavuusperusteisten mekanismien kustannusvaikuttavuuden kokeilut jäivät kesken ja tieto niiden toimivuudesta erilaissa palveluissa jäi pirstaleiseksi, kun kokeiluissa keskityttiin palvelurakenteisiin. Haastateltavat kiinnittävät huomiota siihen, että tulos- ja vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa määrärahoja jää käyttämättä, toisin sanoen tulospäätteisenä hinnoitellut palvelut tulevat yhteiskunnalle kustannustehokkaammiksi kuin suoriteperusteisena hankitut palvelut. Valtaosa tulospäätteisesti hankituista palveluista on tässä raportissa mainittuja valmennuksia. Ongelmana nähdään, että hallinnolla ei ole tällaisissa hankinnoissa käytössään kunnollisia työkaluja tulosten ja vaikutusten yksilötason seurantaan.

Haastateltavat korostavat myös sitä, että palveluihin pitäisi päästä viiveettä ja niiden tulisi muodostaa nykyistä parempia jatkumojä. Nämä haasteet korostuvat erityisesti pidempään työttömänä olleiden palveluissa. Monialaista palvelua tarvitsevat asiakkaat joutuvat odottamaan palveluita pitkään esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluita, jolloin ei voida edes olettaa, että mahdolliset muut palvelut voisivat olla vaikuttavia. Työvoimapaalveluissa taas ei ole suunniteltu palvelupolkuja tai nivelvaiheita. Vuonna 2022 käynnistynyt pohjoismainen työvoimapaalvelumalli voi hyvin toteutuessaan tukea tällaista palveluohjausta ja nivelvaiheajattelua, mutta se edellyttää, että asiakaskontaktointi toimii.

Vaikuttavuuteen liittyvät myös palveluiden markkinointi ja niistä viestiminen. Haastateluissa nostetaan esiin, että tulisi aktiivisemmin ajatella myös sitä, miten erilaisia aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita markkinoidaan ja miten niistä viestitään, sekä sitä, kuinka suuri kohdejoukko tulee tavoittaa, jotta palveluissa saavutetaan haluttu asiakasmäärä. Tämän tyyppinen suppiloajattelu tulisi tehdä näkyväksi osaksi aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden hankintaa.

2 SIB on lyhennys englannin kielen sanoista "social impact bond" ja tarkoittaa tulospäätteisesti rahoitettua vaikuttavuusinvestointihanketta. SIB-hankkeessa sijoittajilta kerätään varoja SIB-rahastoon, josta maksetaan hankkeen palveluntuottajien työ. Suomessa on toteutettu kaksi aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokeilua, joihin tässä viitataan. Työllisyys-SIB on tutkimuksen laadintahetkellä vielä meneillään.

3.4 Tietopuutteet

Työvoimapalveluiden kustannustiedot ovat hajanaisia. Työajan seuranta on kehitetty, ja suoritekohtaista tietoa tuottavuudesta ja taloudellisuudesta on saatavissa vuodesta 2020 alkaen. Työllisyysmäärärahojen seuranta ei aktiivisesti yhdistetä työajan seurannan perusteella kustannustietoihin, mikä aiheuttaa haasteita palveluiden suunnitteluun ja johtamiseen.

Määrärahoilla toteutettavien palveluiden todellisia kustannuksia ei tunneta arjessa. Keskeinen haaste on se, että työajan seurannan järjestelmät eivät huomioi palveluiden asiakasohjaukseen käytettävää aikaa eivätkä palveluiden käyttö ja asiakasohjaus ole aina TE-toimiston toiminnan keskiössä. Tämä tarkoittaa sitä, että palveluiden kaikki todelliset kustannukset, joita koituu hankinnasta, sopimushallinnasta ja asiakasohjauksesta, eivät tule näkyviksi. Lisäksi haastatteluissa todetaan, että palveluita käytetään arvioitua vähemmän. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tässä tutkimuksessa esitettyt kustannukset eivät sisällä kaikkia hallinnollisia kustannuksia, joita aktiivipalveluiden toteutuksesta aiheutuu.

Muutamat alueet ovat vieneet palveluiden kustannuslaskentaa pidemmälle yksilötason kustannusten seuraamiseen omilla seurantaratkaisuillaan. Haastatteluissa kuvataan myös sitä, että käytössä olevat kustannustietojen seurannan työkalut eivät mahdollista esimerkiksi sen analyysiä, millaiset suoritteet tai palvelukokonaisuudet kannattaisi organisoida itse ja mitkä olisi syytä ostaa ulkopuolelta.

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 seurantaan paikallisesti tai tietyltä alueelta.

Uudenlaista työajan seuranta pidetään hyvänä lähtökohtana. Seurantaan perustuvia laskelmia on kehitetty, mutta TE-toimistoista on ongelmallista hyödyntää seurantatietoa, koska kirjaamiskäytännöt vaihtelevat niin paljon. Jos palveluiden eli määrärahojen ja toimintamenojen työajan seurannan välisen kustannustiedon yhdistäisi käytännön palvelujärjestelmässä, se selkeyttäisi palveluiden kokonaiskustannuksia ja helpottaisi haastateltavien mukaan palveluiden suunnittelua ja kohdentamista. Haastatteluissa huomautetaan, että kustannustietoja ei ole liitetty TE-palveluiden digikehitykseen eikä näiden kahden kehittämissuunnan rajapintoja ole juurikaan tarkasteltu.

Haastatteluissa todetaan, että erilaisten palveluiden operatiivisia kustannuksia ei seurata kovin tarkasti. Seuranta tehdään paikallisesti, jolloin myös tunnetaan palveluiden sisältö. Esimerkkinä haastatteluissa mainitaan työvoimapoliittisten koulutusten opiskelijatyöpäivän hinta, jota seurataan yleisellä tasolla. Käytännössä koulutukset ovat sisällöltään ja toteutustavoiltaan niin erilaisia, että yleistasoisen kustannusseurannan ei koeta olevan kovin tarkkaa. Alueellisesti tätä seuranta tehdään osana palveluiden sopimushallintaa. Useiden palveluiden sisällöt ovat niin erilaisia (esimerkiksi valmennukset ja työvoimakoulutukset), että voisi olla tarpeen seuranta niiden hyötyjä ja kustannuksia nykyistä tarkemmin.

Haastatteluissa korostetaan, että kustannusten seurantaa ei ole ajateltu siitä näkökulmasta, mitkä ovat työttömyydestä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset ja miten eri toimintoilla eli toimintamenoilla rahoitettavilla palveluilla ja aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla onnistutaan lyhentämään työttömyysjaksoja. Tätä ajatellaan liian vähän. Vaikka valtioneuvoston tasolla ministeriöt koordinoisivat kustannusten seurantaa ja kustannustiedolla johtamista, koetaan, että palveluiden toimeenpanotasolla asiaa ei pidetä esillä.

4 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusanalyysi

Tässä luvussa kuvaillaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusten arvioimisessa käytetyt aineistot ja menetelmät sekä raportoidaan eri palveluiden kokonais- ja osallistujakohtaiset kustannukset vuosina 2005–2020.

4.1 Aineisto

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusten arviointiin käytetään Euroopan komission työllisyys, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston keräämää aineistoa palveluiden kustannuksista ja osallistujamääristä Euroopan unionissa. Aineisto on saatavilla Eurostat-tilastopalvelun kautta. Kunkin jäsenvaltion palveluiden järjestämisestä vastaava taho, Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö, kokoaa vuosittain tietoa Euroopan komission antamien ohjeiden mukaisesti. Kustannuksiin lasketaan mukaan kaikki julkisen työvoimapolitiikan tuottamat tai rahoittamat työnhakijoille tarkoitetut palvelut. Suomen osalta tiedot aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista tulevat KEHA-keskuksen ylläpitämästä määrärahaseurannasta. Arvioimme kustannuksia vuosille 2005–2020.³

Euroopan komissio pyrkii tietoja kerätessään luomaan aineiston, joka on vertailukelpoinen Euroopan unionin eri valtioiden välillä. Työ- ja elinkeinoministeriön on tietojaan luovuttaessaan sovitettava Suomessa käytettävät aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut Euroopan komission jaotteluohjeisiin. Eri palveluiden määritelmät ovat Eurostatin aineistossa hieman karkeammat ja osittain erilaiset kuin TE-toimistojen palveluiden rekisteröinnissä ja yksilötason rekisteriaineistoissa. Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut on Eurostatin aineistossa luokiteltu seuraavien kuuden palvelukokonaisuuden alle: 1 työvoimapolitiikan palvelut (labour market services), 2 koulutukset ja kokeilut (training), 4 työllistäminen yksityiselle sektorille (employment incentives), 5 ammatillinen kuntoutus (supported employment and rehabilitation), 6 työllistäminen julkiselle sektorille (direct job creation) ja 7 starttiraha (start-up incentives). Liitteessä 1 on esitetty näiden kuuden kategorian sisältämät suomalaiset palvelut.

Tarkastelemme niiden palveluiden kustannuksia, joille löydämme luotettavan vastaavuuden työnvälitystilaston aineistoista. Näitä palveluita ovat oppisopimuskoulutus työttömille, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, palkkatuki yksityiselle, palkkatuki kunnalle, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus, työnhakuvalmennus, työhönvalmennus, uravalmennus sekä koulutus- ja työkokeilu.

3 Aineisto saatavilla: [https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/product/page/LMP_EXPME\\$FI](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/product/page/LMP_EXPME$FI) (viitattu 30.8.2022)

Selvitimme työnvälitystilaston ja Euroopan komission luokitusten vastaavuuden tarkastelemalla näiden aineistojen raporttoimia palveluissa aloittaneita, palveluissa olleita sekä palveluissa lopettaneita. Tulkitsimme luokitusten vastaavan toisiaan, mikäli luokitusten mukaisten palveluiden osallistujamäärät vastaavat toisiaan. Käyttämämme luokitusavain on esitetty liitteessä 2.⁴

Kuviossa 5 on esitetty aktiivisessa työvoimapolitiikan palveluissa olevien määrä eri vuosina (kuukauden lopussa palvelussa olevien määrän keskiarvo). Kuviosta nähdään, milloin eri palvelut on otettu käyttöön ja milloin niiden käyttö on toisaalta loppunut. Esimerkiksi omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella otettiin käyttöön vuonna 2010 ja nykyiset valmennukset sekä kokeilut vuonna 2013. Työelämävalmennus ja työharjoittelu ovat olleet mukana palveluissa vain vuoteen 2012 asti. Oppisopimuskoulutuksen osallistujamäärät ovat alkaneet laskea vuoden 2015 jälkeen. Oppisopimuskoulutus siirtyi vuoden 2018 toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformissa opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksen alle, joten sen kustannukset eivät näy uudistuksen jälkeen Euroopan komission kustannusaineistossa.

Kuviosta nähdään myös, että 2010-luvulla työvoimakoulutuksessa olevien määrä on trendinomaisesti laskenut, kun taas kuntouttavassa työtoiminnassa ja omaehtoisessa opiskelussa työttömyysetuudella osallistujamäärät ovat nousseet. Työkokeilun osallistujamäärät ovat laskeneet ja työhönvalmennuksen nousseet viime vuosina. Myös uravalmennukseen on osallistuttu vuonna 2020 selvästi aiempaa enemmän, mitä saattaa osaltaan selittää koronapandemian tuoma epävarmuus, joka on voinut saada työnhakijoita miettimään omaa uraansa. Vuosina 2017–2018 toimineen rekrytointikokeilun olemme jättäneet tarkastelusta pois hyvin vähäisten osallistujamäärien vuoksi. Myös koulutuskokeilussa osallistujamäärät ovat olleet alhaiset.

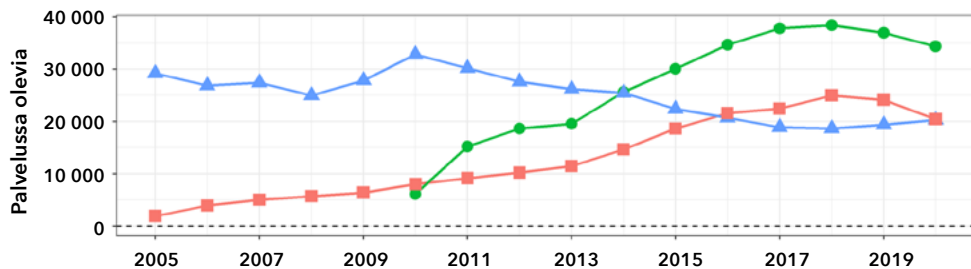
4.2 Kokonaiskustannukset

Käyttämämme aineisto raportoi eri palveluiden kokonaiskustannukset kullekin vuodelle. Aloitamme tarkastelemalla näitä kustannuksia. Kaikki kustannukset on muutettu vertailukelpoisiksi yli ajan eli vuoden 2021 hintatasoon elinkustannusindeksillä. Eurostatin kautta on saatavilla aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista myös pohjoismaista vertailutietoa, jota käymme myös lyhyesti läpi.

4.2.1 Kokonaiskustannukset Pohjoismaissa

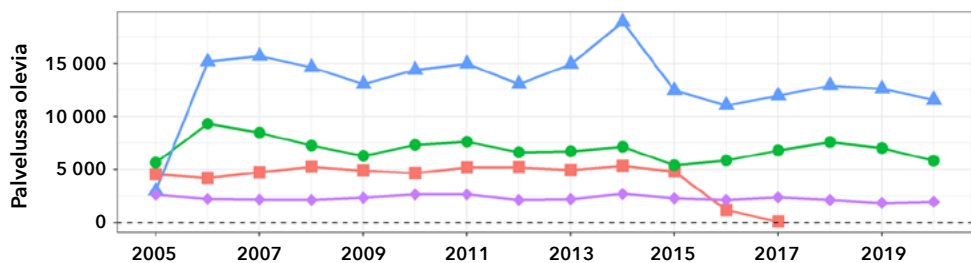
Kuviossa 6 on esitetty aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaiskustannukset Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa vuonna 2019. Kustannuksiin on tässä laskettu mukaan Euroopan komission aineiston palveluluokkien 2–7 sisältämät työvoimapalvelut, joista Suomen osalta tarkemmin liitteessä 1. Euroopan komission aineistosta on saatavilla vertailutietoa eri maista vain näiden kategorioiden osalta. Tämä tarkoittaa, että ainakaan Suomen valmennukset eivät ole näissä luvuissa mukana. On syytä myös huomioida, että eri maiden palveluvalikoima vaihtelee, joten kustannukset eivät välttämättä ole täysin vertailukelpoisia. Vaikka kustannuksia on hyvä tulkita suuntaa antavina, kuvaavat ne

4 Luokituksen muodostamisesta katso <https://github.com/pttry/almpsfin>.



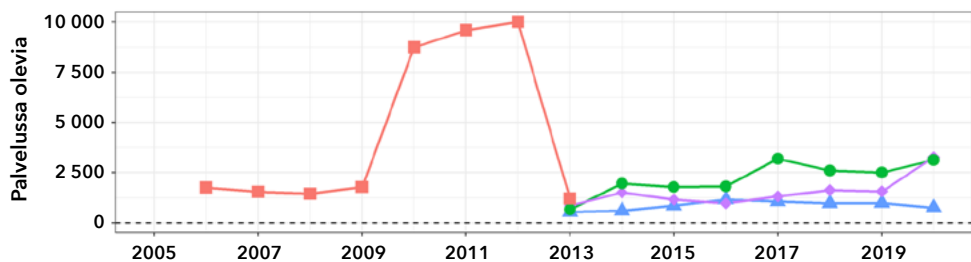
Muut palvelut

- Kuntouttava työtoiminta
- Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella
- Työvoimakoulutus



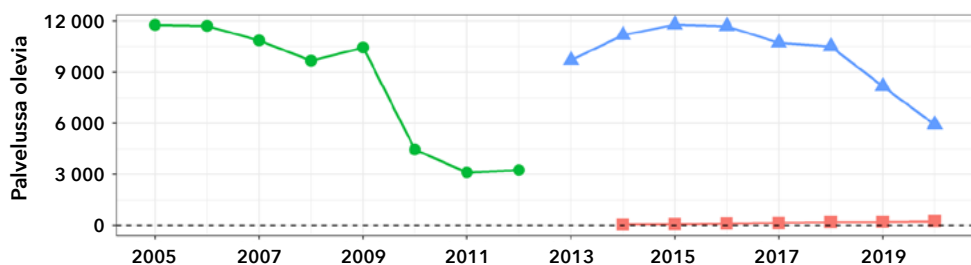
Työllistäminen

- Oppisopimuskoulutus työttömille
- Palkkatuki yksityiselle
- Palkkatuki kunnalle
- Starttiraha



Valmennukset

- Työelämävalmennus
- Työnhakuvalmennus
- Työhönvalmennus
- Uravalmennus



Kokeilut ja harjoittelu

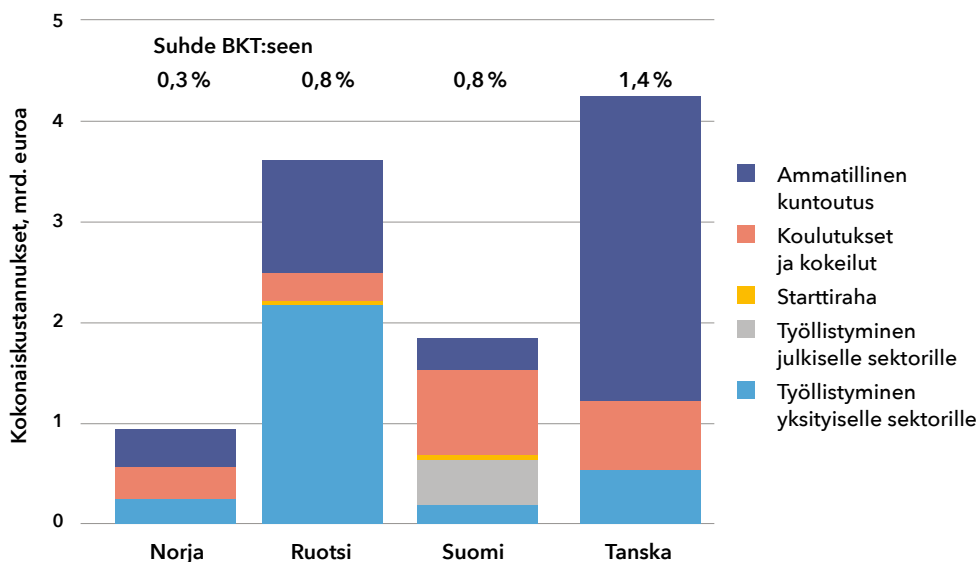
- Kouluskokeilu
- Työkokeilu
- Työharjoittelu

kuitenkin jossain määrin eri maiden panostuksia aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin. Kuviossa on myös esitetty palveluiden kokonaiskustannukset suhteutettuna maan BKT:seen.

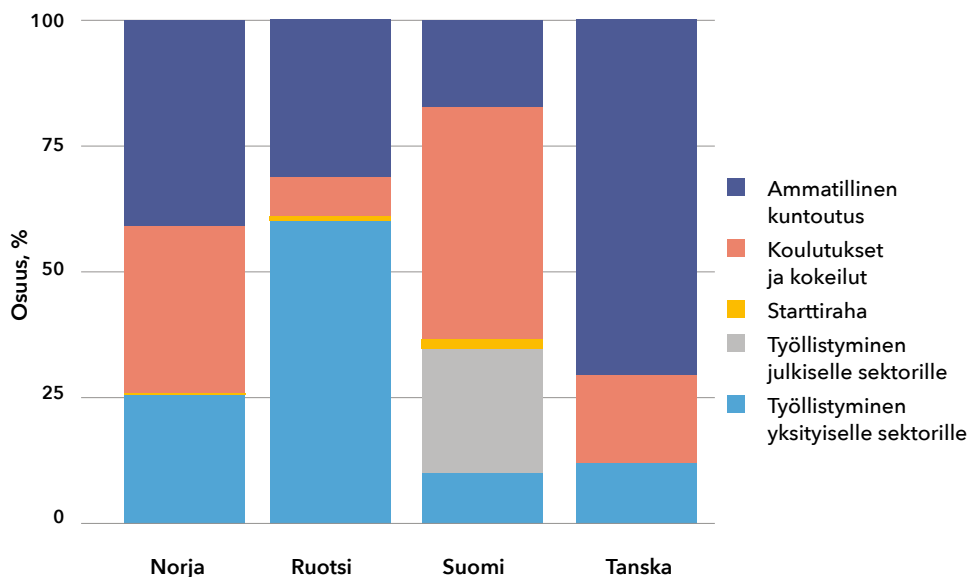
Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaiskustannukset ovat vuonna 2019 olleet noin 1,9 miljardia euroa. Suomeen verrattuna palveluiden absoluuttiset kokonaiskustannukset ovat olleet selvästi suuremmat Tanskassa, 4,4 miljardia euroa, ja Ruotsissa, 3,6 miljardia euroa. Ainoastaan Norjassa kustannukset ovat Suomea alhaisemmat, 0,9 miljardia euroa. Maat ovat kuitenkin erikokoisia. Kun kunkin maan palveluiden kustannukset suhteutetaan bruttokansantuotteeseen, näyttäytyy tilanne hieman erilaisena. Tanskassa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset suhteessa BKT:seen ovat vuonna 2019 olleet suurimmat eli 1,4 prosenttia. Suomessa ja Ruotsissa osuus on ollut sama eli 0,8 prosenttia. Norjassa puolestaan palveluiden kustannukset suhteessa BKT:seen ovat olleet alhaisimmat eli 0,3 prosenttia. Yhteenvetona voidaan siis sanoa, että kustannusten perusteella Tanskassa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin panostetaan selvästi enemmän kuin muissa Pohjoismaissa.

Painopisteet palveluissa vaihtelevat hieman pohjoismaittain (kuvio 7). Esimerkiksi Ruotsissa panostetaan selvästi enemmän palkkatukeen kuin muissa tarkastelluissa Pohjoismaissa. Ruotsissa palkkatukeen kohdistuneet kustannukset ovat kattaneet jopa 60 prosenttia kokonaiskustannuksista. Sen sijaan Tanskassa suurin osa eli 70 prosenttia kustannuksista kohdistuu ammatilliseen kuntoutukseen, ja myös Norjassa osuus on suuri eli 40 prosenttia. Suomessa puolestaan panostetaan selvästi enemmän koulutuksiin ja kokeiluihin, joiden kustannukset kattavat lähes puolet kokonaiskustannuksista vuonna 2019.

KUVIO 6. AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN YHTEENLASKETUT KOKONAISKUSTANNUKSET SUOMESSA, RUOTSISSA, TANSKASSA JA NORJASSA VUONNA 2019 miljardeina euroina sekä suhteessa BKT:seen. Euroopan komission aineiston mukaisten palveluluokkien 2-7 palvelut.



KUVIO 7. AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KOKONAISKUSTANNUSTEN JAKAUMA POHJOISMAISSA VUONNA 2019.
Euroopan komission aineiston mukaisten palveluluokkien 2-7 palvelut.



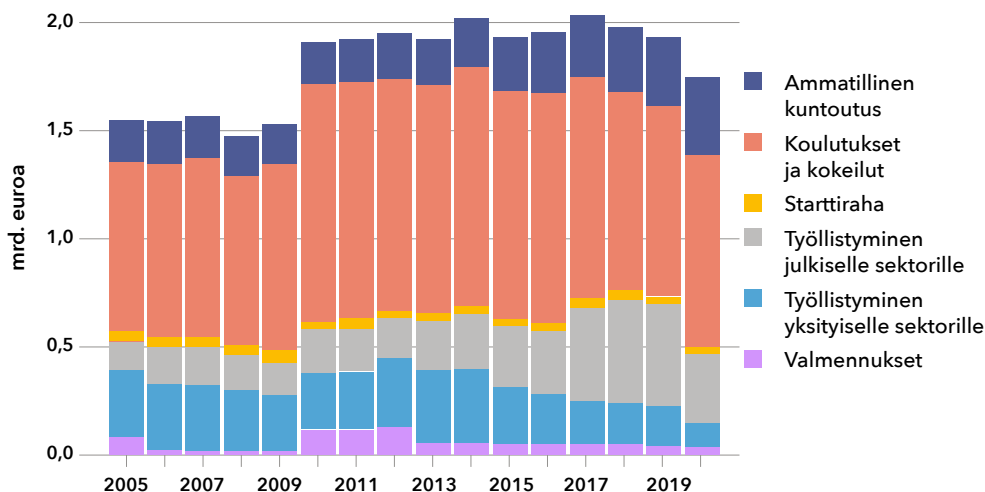
4.2.2 Kustannukset Suomessa

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden yhteenlasketut kokonaiskustannukset Suomessa ovat viime vuosina olleet noin 1,9 miljardia euroa vuodessa (kuvio 8). Kustannuksiin on tässä laskettu mukaan Euroopan komission aineiston palveluluokkien 2-7 sisältämät palvelut sekä valmennukset (liite 1). Kokonaiskustannukset eivät sisällä työttömyysturva- tai muita etuuksia. Kokonaiskustannukset, jotka sisältävät palveluiden lisäksi myös etuudet ja hallinnolliset kustannukset, on esitetty liitteessä 3.

Yleisesti ottaen palveluiden yhteenlasketut kokonaiskustannukset ovat nousseet selvästi vuosien 2005-2019 välillä, mutta erityisesti 2010-luvulla (kuvio 8). Tähän ovat vaikuttaneet palveluvalikoimassa tapahtuneet muutokset, kuten se, että palveluvalikoimaan on lisätty työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu sekä nykyiset valmennukset ja kokeilut, joista on kerrottu tarkemmin luvussa 2. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluissa olevien yhteismäärät ovat selvästi nousseet 2010-luvulla.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaiskustannukset ovat hieman laskeneet vuonna 2020. Syynä näyttäisi olevan palkkatukien alentuneet kustannukset, mikä viittaa siihen, että koronapandemian aikana palkkatukea on käytetty vähemmän mahdollisesti heikosta taloustilanteesta ja vallitsevasta epävarmuudesta johtuen. Koronavirustilanteen vuoksi lainsäädäntöön myös tehtiin vuonna 2020 useita määräaikaista muutoksia, jotka vaikuttivat työttömyysturvaan. Esimerkiksi vuoden 2020 loppupuolella työttömyyspäivärahan laskuri jäädettiin, mikä vähensi velvoitetyöllistämistä ja sitä kautta palkkatuen kustannuksia.

KUVIO 8. AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN YHTEENLASKETUT KOKONAISKUSTANNUKSET SUOMESSA VUOSINA 2005–2020 miljardeina euroina. Euroopan komission aineiston mukaisten palveluluokkien 2-7 palvelut sekä valmennukset. Inflaatiokorjattu elinkustannusindeksillä vuoden 2021 hintoihin.



Yksittäisten palveluiden kokonaiskustannukset vuosina 2005–2020 on esitetty kuviossa 9. Siitä nähdään, että 2010-luvulla työvoimakoulutuksen kokonaiskustannukset ovat laskeutuneet, kun taas kuntouttavan työtoiminnan ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun kokonaiskustannukset ovat hieman nousseet. Myös työkokeilun kokonaiskustannukset ovat olleet laskusuunnassa tarkasteluperiodin loppupuolella. Valmennuksien ja oppisopimuskoulutuksen kokonaiskustannukset eivät ole selvästi muuttuneet.

Suurimmat kokonaiskustannukset vuositasolla ovat olleet työvoimakoulutuksella ja työttömyysetuudella tuetulla omaehtoisella opiskelulla. Kummankin palvelun kokonaiskustannukset ovat viime vuosina olleet noin 300–500 miljoonaa euroa. Sen sijaan alhaisimmat kokonaiskustannukset vuositasolla ovat olleet valmennuksilla, starttirahalla ja oppisopimuskoulutuksella: alle 30 miljoonaa euroa kussakin. Kuntouttavan työtoiminnan kokonaiskustannukset viime vuosina ovat olleet noin 200 miljoonaa euroa ja työkokeilun noin 80–150 miljoonaa euroa. Yksityisen sektorin palkkatuen kokonaiskustannukset ovat olleet ennen koronapandemiaa noin 150 miljoonaa euroa.

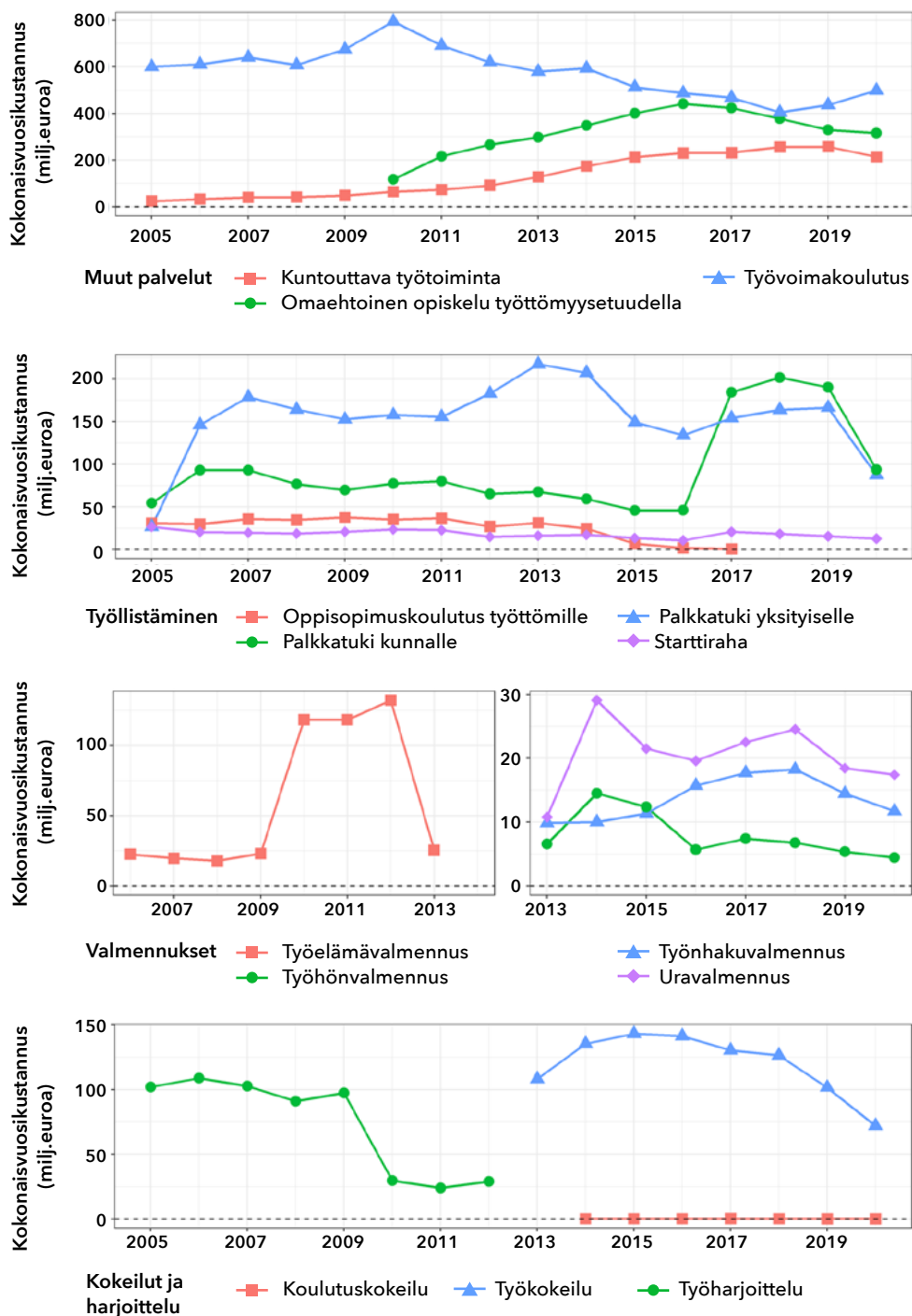
Kuntasektorin palkkatuen kokonaiskustannukset ovat nousseet huomattavasti vuonna 2017. Sitä ennen vuosittaiset kokonaiskustannukset ovat olleet alle 100 miljoonaa euroa, mutta vuoden 2017 jälkeen lähemmäs 200 miljoonaa euroa. Osaltaan kokonaiskustannuksia on nostanut kuntakokeilu, joka toteutettiin vuosina 2017 ja 2018. On myös mahdollista, että tasoa ovat nostaneet muutokset palkkatuessa ja työssäoloehdon kertymisessä. Vuonna 2017 palkkatuessa käyttöön otettiin yksilölliset tukiprosentit: enintään 30, 40 tai 50 prosenttia palkkakustannuksista. Lisäksi työssäoloehto muuttui siten, että palkkatuetusta työstä luettiin työttömyyspäivärahan työssäoloehtoon 75 prosenttia työssäolo-

ehdon muutoin täyttävistä kalenteriviikoista, kun aiemmin viikot olivat kerryttäneet työssäoloehdot sellaisenaan. Työssäoloehdon täyttyminen palkkatuetussa työssä edellytti siis aiempaa pidempiä tukijaksoja. Tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella kuntasektorilla on oltu taipuvaisia työllistämään enimmäiskeston eli kahdeksan kuukauden ajan, jotta osallistujien työssäoloehdot täyttyvät.

Kokonaiskustannukset muodostuvat suurimmaksi osaksi siirroista yksilöille, mutta palvelun luonteesta riippuen myös siirroista työnantajille tai palveluntuottajille. Näiden kustannustietojen kehitys on esitetty liitteessä 5. Siirrot yksilöille ovat todennäköisesti erilaisia matka- ja kulukorvauksia, ja ne ovat merkittäviä erityisesti koulutuspalveluissa, työkokeiluissa ja kuntouttavassa työtoiminnassa (liite 5 kuvio 1a). Siirrot työnantajille liittyvät tukityöllistämiseen ja oppisopimuskoulutukseen. Siirrot palveluntuottajille puolestaan liittyvät valmennuksiin, työvoimakoulutukseen ja kuntouttavaan työtoimintaan, joita on hankittu ulkopuolisilta tuottajilta.

Siirrot työnantajille ovat suurimmat palkkatuessa yksityiselle sektorille, ja summa on vaihdelleet noin 150–200 miljoonan euron välillä vuosina 2005–2019 (liite 5, kuvio 1a). Kuten aiemmin jo mainittiin, koronapandemia vähensi palkkatuen käyttöä vuonna 2020, mikä näkyy myös siirroissa. Siirrot palveluntuottajille puolestaan ovat olleet suurimmat työvoimakoulutuksessa, jota hankitaan paljon ulkopuolisilta tuottajilta (liite 5, kuvio 1b). Nämä kustannukset ovat vaihdelleet noin 200–300 miljoonan euron välillä vuosina 2005–2020, vaikkakin ne ovat 2010-luvulla laskeneet. Tämä kehitys vastaa työvoimakoulutuksen osallistujamääriä (kuvio 5). Kuntouttavassa työtoiminnassa ja valmennuksissa siirrot palveluntuottajille ovat olleet vähäisiä: valmennuksissa noin 5–15 miljoonaa euroa ja kuntouttavassa työtoiminnassa noin 5–25 miljoonaa euroa.

KUVIO 9. AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KOKONAISKUSTANNUKSET VUOSINA 2005-2020 miljoonina euroina. Inflaatiokorjattu elinkustannusindeksillä vuoden 2021 hintoihin.



4.2.3 Osallistumiskustannukset

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vuosittaiset kokonaiskustannukset ($XTOT$) muodostuvat pitkälti palveluiden osallistujamääristä sekä palveluiden kestoista, eikä kokonaiskustannuksia vertaamalla voida siten suoraan verrata eri palveluiden tuottamisesta koituvia kustannuksia. Tarkastelemmekin seuraavassa palveluiden osallistumiskustannuksia.

Palveluun osallistumisen kustannus on siitä kulloinkin koituva kustannus kerrottuna osallistumisen kestolla. Olkoon STK palvelussa kullakin ajanhetkellä olevien määrä. Jos STK tuottaa kustannuksia $XTOT / 12$ euroa kuukaudessa ja palvelun keskimääräinen kesto on T kuukautta, niin yksi osallistuminen tuottaa kustannuksia $XTOT / 12 / STK$ euroa kuukaudessa ja kokonaisuudessaan palveluun osallistuminen tuottaa kustannuksia $(XTOT / 12 / STK) * T$ euroa. Osallistumiskustannusten arviointiin tarvitaan siis tietoja aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kestoista.

Palveluiden keskimääräisiä kestoja voidaan arvioida aineistosta saatavien varanto- ja virtasuureiden avulla. Jos palvelun kesto on T kuukautta, niin silloin palvelussa olevien määrä (STK) ajanhetkellä t on palvelussa ajanhetkillä $t - (T-1), \dots, t$ aloittaneiden määrä (ENT) tai vastaavasti palvelun ajanhetkillä $t+1, \dots, t + T$ lopettaneiden määrä ($EXIT$). Mikäli tämä aloittaneiden määrä on pysynyt samana ennen ajanhetkeä t , niin ajanhetkellä t palvelussa olevien määrä STK on $T * ENT$ tai vastaavasti $T * EXIT$. Jotta mahdolliset mittausvirheet eivät muuttaisi tuloksia, Euroopan komissio ehdottaa virtasuureeksi palvelussa aloittaneiden ja lopettaneiden määrän keskiarvoa (Eurostat 2018, luku 5.5). Koska aineistossa ilmoitetut aloittaneiden ja lopettaneiden määrät ovat vuosittaisia, jaamme nämä luvut vielä 12:lla, kun arvioimme palveluiden keskimääräistä kestoja kuukausina. Siten palveluiden keskimääräiset kestot lasketaan: $T = 12 * STK / 0,5 * (ENT + EXIT)$.

Keskimääräisen keston laskukaava ei ole luotettava niissä tapauksissa, joissa palvelun aloittaneiden tai lopettaneiden määrässä on merkittäviä muutoksia. Tällaisia tapauksia voivat olla esimerkiksi uuden palvelun käyttöönotto tai jo olemassa olevan palvelun lopettaminen. Suomessa on 2010-luvulla tapahtunut useita tällaisia muutoksia, mikä hankaloittaa kestojen ja siten myös osallistumiskustannusten laskemista ja vertailemista yli ajan. Muutoksista on kerrottu tarkemmin luvussa 2.

Liitteessä 4 on esitetty aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden keskimääräiset kestot vuosina 2005–2020 laskettuna Euroopan komission aineistosta. Kaikista pitkäkestoisin tarkastelluista palveluista on oppisopimuskoulutus, jonka keskimääräinen kesto on ollut noin 16 kuukautta aina vuoteen 2014 saakka. Oppisopimuskoulutuksen keskimääräinen kesto on vuosina 2015–2017 vaihdellut huomattavasti. Tämä voi johtua vuoden 2018 ammatillisen koulutuksen reformin ennakoinnista. Oppisopimuskoulutuksen jälkeen seuraavaksi pitkäkestoisimpia palveluja ovat olleet työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, noin 9 kuukautta, ja starttiraha, noin 8 kuukautta. Palkkatuki yksityiselle sektorille on kestänyt keskimäärin noin 7 kuukautta ja palkkatuki kunnalle noin 6 kuukautta. Työvoimakoulutus ja koulutuskokeilut ovat kestäneet noin 5 kuukautta ja työhönvalmennus ja kuntouttava työtoiminta noin 4 kuukautta.

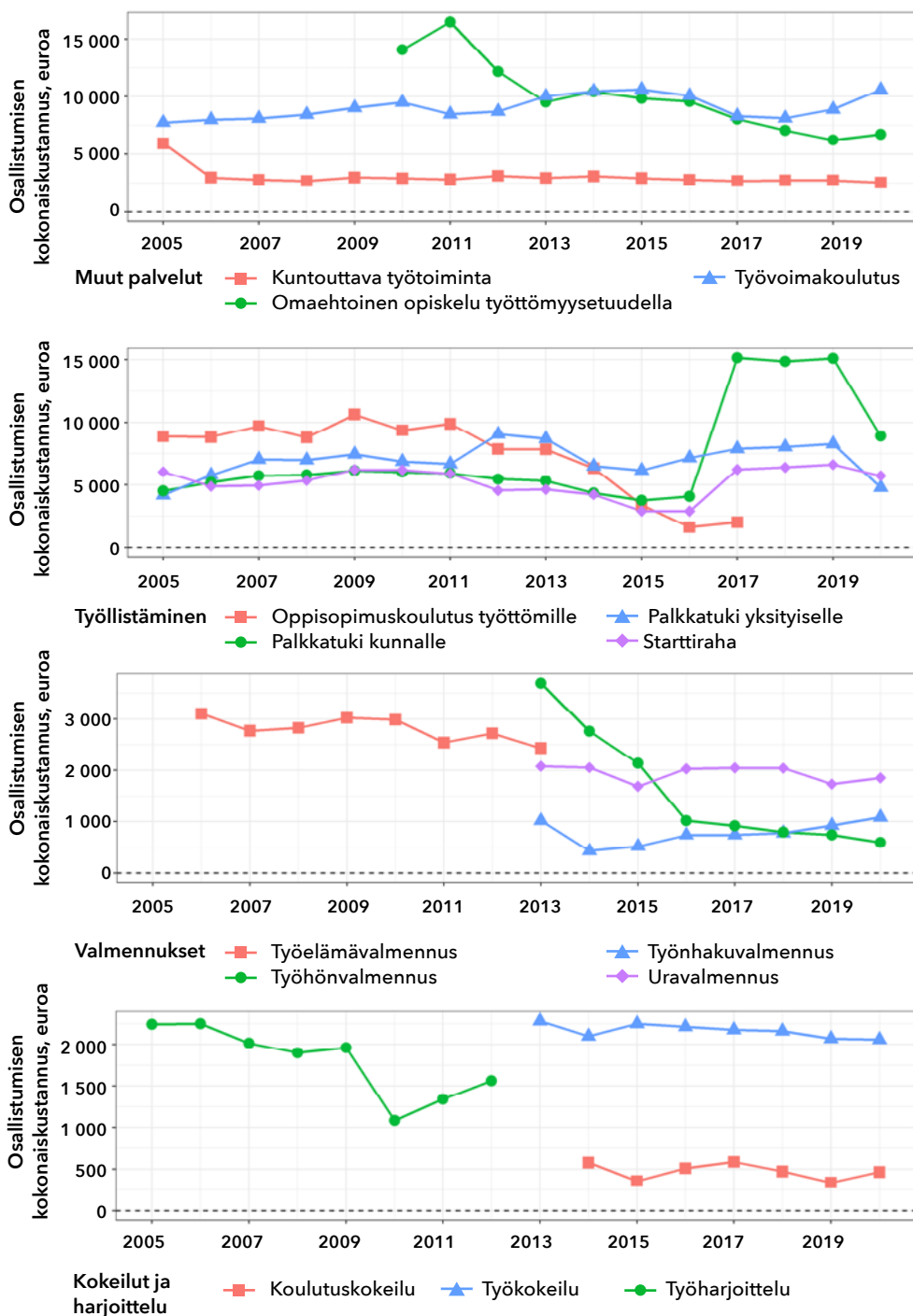
Kaikista lyhytkestoisinta tarkastelluista palveluista on työnhakuvalmennus, joka kestää vain noin puoli kuukautta. Kestoltaan verrattain lyhyitä palveluita ovat myös uravalmennus, noin 1,5 kuukautta, ja työkokeilu, noin 2 kuukautta. Yli ajan tarkasteltuna eri palveluiden kestot ovat olleet suhteellisen vakaita muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Kuntouttavan työtoiminnan kestot ovat hieman lyhentyneet vuosien 2006 ja 2020 välillä, ja starttirahan keskimääräiset kestot ovat puolestaan hieman pidentyneet vuoden 2015 jälkeen. Kuitenkin erityisesti koulutuskokeilujen kesto on noussut merkittävästi ja jatkuvasti käyttöönoton jälkeen.

Kuviossa 10 on esitetty eri aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden keskimääräiset osallistumiskustannukset vuosina 2005–2020. Toisin sanoen tarkastelu kertoo, kuinka suuria ovat kustannukset, kun henkilö osallistuu palveluun koko sen keston ajan. On syytä muistaa, että kuten edellä osoitettiin, palvelut ovat kestoaltaan eripituisia ja pidemmän aikavälin vertailua hankaloittavat palveluissa tapahtuneet muutokset. Osallistujamäärät voivat poiketa keskimääräisestä silloin, kun palvelu otetaan käyttöön tai sen käyttö lopetetaan, mikä vaikuttaa kustannusten laskentaan.

Alhaisimmat osallistumiskustannukset tarkastelluista palveluista ovat valmennuksissa ja työkokeilussa, alle 2 000 euroa. Korkeimmat osallistumiskustannukset puolestaan ovat viime vuosina olleet palkkatuessa kunnalle, 14 700 euroa, työvoimakoulutuksessa, 8 700 euroa, ja palkkatuessa yksityiselle sektorille, 8 100 euroa.

Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun kustannukset ovat selvästi laskeneet vuosi vuodelta sen jälkeen, kun palvelu otettiin käyttöön vuonna 2010, ja vuonna 2019 kustannukset olivat noin 6 100 euroa. Myös starttirahan kustannukset ovat olleet viime vuosina samaa tasoa.

KUVIO 10. AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN OSALLISTUMISKUSTANNUKSET VUOSINA 2005-2020 euroina. Inflaatiokorjattu elinkustannusindeksillä vuoden 2021 hintoihin.



5 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuusanalyysi

Tässä luvussa arvioimme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden työllisyys- ja tulo-vaikutuksia. Arvioitavat palvelut ovat: palkkatuki yksityiselle, palkkatuki kunnalle, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus työttömille, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu.⁵ Työelämävalmennus on arvioiduista palveluista ainut, joka ei nykyään sellaisenaan ole käytössä aktiivisen työvoimapolitiikan palveluna.

Osana lukua käydään läpi lyhyesti keskeisimpiä kansainvälisiä meta-analyyseja sekä kotimaisia tutkimuksia aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta (alaluvut 5.1.1 ja 5.1.2). Työllisyysvaikutusten ohella tarkastellaan erikseen palveluiden pehmeitä vaikutuksia, eli esimerkiksi vaikutuksia hyvinvointiin tai terveyteen (alaluku 5.1.3).

5.1 Kirjallisuuskatsaus

Vaikuttavuusarvioinnin menetelmiä on monia, mutta erilaisten kaltaistamiseen, palveluiden tarjonnan epäjatkuvuuksiin ja satunnaiskokeisiin perustuvien menetelmien tarkoituksena on valita vertailuryhmä siten, että se vastaa keskimääräisiltä ominaisuuksiltaan osallistujaryhmää. Jos osallistuja- ja vertailuryhmä ovat samanlaisia ja niiden välillä havaitaan eroja työllistymisessä tai muissa tulemissa, erojen täytyy johtua aktiivisen työvoimapolitiikan palveluun osallistumisesta.

Satunnaistettuihin koeasetelmiin perustuvat tutkimukset katsotaan luotettavimmiksi, koska ne ratkaisevat valikoitumiseen liittyvät ongelmat. Card ym. (2018) kuitenkin päätyvät johtopäätökseen, että satunnaistettuihin kokeisiin perustuvat tutkimukset antavat samankaltaisia tuloksia kuin muut vaikuttavuustutkimukset. Eri maaryhmistä saadut vaikuttavuusarviot eivät myöskään poikkea merkittävästi toisistaan (Card ym. 2018; Kluve 2010).

Tyypillisesti tutkimuksissa arvioidaan eri toimenpiteiden vaikutusta työllisyyteen tai tuloihin. Harvemmissa tutkimuksissa on käytetty näiden ohella muita, kuten esimerkiksi työllistymisen laatua kuvaavia mittareita. Lisäksi tutkimuksissa ei tyypillisesti arvioida aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaisvaikutuksia vaan eri palveluiden vaikutuksia niihin osallistuneille henkilöille. Syrjäytymisvaikutuksia eli mahdollisia (negatiivisia) vaikutuksia niihin osallistumattomille henkilöille ei siis yleensä tarkastella. Muutamissa tutkimuksissa on kuitenkin havaittu, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden syrjäytys- tai substituutiovaikutukset saattavat olla merkittäviä (ks. Kauhanen 2020; Crepon ja van den Berg 2016).

5 Emme arvioi koulutus- ja rekrytointikokeiluja vähäisten osallistujamäärien vuoksi. Lisäksi rekrytointikokeilu oli käytössä palveluna vain vuosina 2017–2018.

5.1.1 Kansainväliset meta-analyysit

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on tutkittu paljon. Kansainvälisiä meta-analyysseja aiheesta tarjoavat muun muassa Card ym. (2010, 2018), Kluve (2010), Vooren ym. (2019) ja Levy Yeyati ym. (2019). Nämä tutkimukset tarkastelevat laajaa joukkoa tutkimuksia ja tekevät tilastollisia analyyseja niiden tuloksista. Meta-analyysien ohella kansainvälisiä kirjallisuuskatsauksia aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen ovat viime aikoina tehneet ainakin McCall ym. (2016), Crépon ja van den Berg (2016) sekä Brown ja Koettl (2015).

Yksityisen sektorin palkkatuki on vaikuttavaa, sillä se nostaa siihen osallistuneiden työllisyyttä vertailuryhmään nähden. Esimerkiksi Card ym. (2018) arvioivat, että vaikutus olisi noin 2–19 prosenttiyksikköä tarkastelun aikajänteestä riippuen. Levy Yeyatin ym. (2019) mukaan palkkatukiohjelmien mediaanivaikutus työllisyyteen on noin 11 prosenttiyksikköä ja ansioihin jopa 17 prosenttiyksikköä. Meta-analyysien mukaan julkisen sektorin palkkatuki on työllisyysvaikutuksilla arvioituna varsin tehoton palvelu.

Työvoimakoulutus nostaa siihen osallistuneiden työllistymisen todennäköisyyttä, mutta koulutuksen lukkiutumisvaikutuksista johtuen usein vasta pidemmällä aikavälillä (Card ym. 2018; Kluve 2010; Levy Yeyati ym. 2019).⁶ Esimerkiksi Card ym. (2018) eivät havaitse työvoimakoulutuksella olevan työllisyysvaikutuksia lyhyellä aikavälillä (alle vuosi), mutta pidemmällä aikavälillä (2–3 vuotta) työllistymisen todennäköisyys on noin 5 prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla. Levy Yeyatin ym. (2019) tulosten mukaan työvoimapolitiittisen koulutuksen mediaanivaikutus työllisyyteen on 6,7 prosenttiyksikköä ja ansioihin 7,7 prosenttiyksikköä. Muista meta-analyyseista poiketen Vooren ym. (2019) eivät havaitse työvoimapolitiittisella koulutuksella olevan tilastollisesti merkitseviä työllisyysvaikutuksia.

Meta-analyyseissa *työnhaun tuki* sisältää useita eri palveluita, kuten työnhakuvalmennusta ja työnvälityspalveluita. Tulosten mukaan työnhaun tuki nostaa hieman siihen osallistuneiden työllisyyden todennäköisyyttä. Esimerkiksi Card ym. (2018) arvioivat että vaikutus olisi noin 2–4 prosenttiyksikköä tarkastelun aikajänteestä riippuen, mutta tulos ei ole tilastollisesti merkitsevä. Levy Yeyatin ym. (2019) meta-analyysin perusteella työnhaun tuen mediaanivaikutus olisi vain noin 2 prosenttiyksikköä työllisyyteen. Sen sijaan ansiotuloihin työnhaun tuella ei olisi vaikutusta.

Kansainvälisissä meta-analyyseissa vaikutuksia *eri kohderyhmille* on tarkasteltu hyvin vähän, ja usein vaikuttavuutta eri ryhmille on tarkasteltu yleisesti aktiivisen työvoimapolitiikan toimien tasolla. Card ym. (2018) ovat kuitenkin tarkastelleet erilaisten työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuutta eri kohderyhmille. Tulosten mukaan koulutusohjelmiin ja yksityisen sektorin palkkatukiohjelmiin osallistuminen hyödyttäisi erityisesti pitkäaikaistyöttömiä ja naisia. Card ym. (2018) lisäksi havaitsevat, että matalapalkkaiset ja heikosti työmarkkinoille kiinnittyvät työnhakijat näyttäisivät hyötyvän enemmän työnhaun tuesta kuin koulutuksesta. Sen sijaan nuoremmille ja vanhemmille työnhakijoille vaikuttavuudessa eri toimenpiteiden välillä ei ole eroa.

6 Työvoimakoulutuksella on merkittäviä lukkiutumisvaikutuksia, jotka lyhyellä aikavälillä saattavat vaikuttaa negatiivisesti työllistymiseen (ks. esim. Brown ja Koettl 2015; Osikominu 2013; Lechner 2011). Tämä johtuu siitä, että henkilön työnhaun aktiivisuus laskee koulutukseen osallistumisen ajaksi.

5.1.2 Kotimaiset tutkimukset

Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia ovat vuosien varrella selvittäneet useat eri tutkimukset (esim. Hämäläinen 2002; Aho ja Kunttu 2001; Hämäläinen 1999). Tuoreimpana näistä ovat Alasalmi ym. (2019) ja Aho ym. (2018). Lisäksi esimerkiksi Alasalmi ja Busk (2019) tarjoavat tiiviin katsauksen aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen Suomessa.

Kotimaisten tutkimusten perusteella työllisyysvaikutuksiltaan tehokkaimpia työvoimapalveluja ovat ammatillinen työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus, yksityisen sektorin palkkatuki ja starttiraha (esim. Alasalmi ym. 2019; Aho ym. 2018; Hämäläinen ja Tuomala 2006; Hämäläinen 1999).

Ammatillinen työvoimakoulutus nostaa siihen osallistuneiden työllistymisen todennäköisyyttä noin 10 prosenttiyksikköä (Alasalmi ym. 2022; Alasalmi ym. 2019; Aho ym. 2018). Lisäksi Alasalmi ym. (2022) osoittavat, että ammatillisiin työvoimakoulutuksiin liittyy merkittäviä lukkiutumisvaikutuksia ja että pidempikestoisilla koulutuksilla on suuremmat työllisyysvaikutukset pidemmällä aikavälillä kuin lyhytkestoisemmilla koulutuksilla.

Yksityisen sektorin palkkatuen saajien työllisyyden todennäköisyyden on kotimaisissa tutkimuksissa arvioitu olevan noin 10–20 prosenttiyksikköä vertailuryhmää suurempi (Asplund ym. 2018; Alasalmi ym. 2019; Aho ym. 2018; Hämäläinen 1999). Tuoreessa tutkimuksessa Asplund ym. (2018) arvioivat, että yksityisen sektorin palkkatuen vaikutus vuosiansioihin on keskimäärin 4 000 euroa. Sen sijaan kuntasektorille kohdistuva palkkatuki ei edistä työttömien työllistymistä tai nosta ansiotuloja.

Oppisopimuskoulutuksiin osallistuneiden työttömien on arvioitu työllistyvän noin 20–30 prosenttiyksikköä todennäköisemmin kuin havaituilta taustamuuttujilta samankaltaisten työttömien, jotka eivät palveluun osallistuneet (Alasalmi ym. 2019). Hämäläinen ja Tuomala (2006) ovat myös aiemmin havainneet oppisopimuskoulutuksella olevan myönteisiä vaikutuksia siihen osallistuneiden työllistymiseen.

Starttirahan osalta arvioidut työllisyysvaikutukset ovat samaa luokkaa oppisopimuskoulutuksen kanssa. Alasalmi ym. (2019) arvioivat starttirahan saajien työllistyvän noin 20–30 prosenttiyksikköä vertailuryhmää paremmin. Hämäläinen (1999) on aiemmin arvioinut jopa hieman tätä korkeampia vaikutuksia työllisyyteen (30–40 prosenttiyksikköä). Vaikka starttirahalla on varsin myönteiset vaikutukset henkilöiden työllistymiseen, ovat sen vaikutukset tuloihin kuitenkin vähäiset. Starttirahan saajien tulot ovat vertailuryhmää alhaisemmalla tasolla, mitä selittää vaikutusten arviointi yritystoiminnan alkuvaiheessa. On syytä huomioda, että starttirahan saajat ovat todennäköisesti valikoitunut joukko, joka poikkeaa muista työnhakijoista esimerkiksi yrittäjäominaisuuksiltaan. Esimerkiksi riskisuuntautuneisuus on todettu merkittäväksi yrittäjyysvalintaan vaikuttavaksi tekijäksi useassa eri tutkimuksessa (esim. Pekkala Kerr ym. 2018).

Suomessa julkisen sektorin palkkatuen ohella heikoimpia työvoimapalveluita työllisyysvaikutuksiltaan ovat *valmentava työvoimakoulutus* sekä *kuntouttava työtoiminta* (Alasalmi ym. 2019; Aho ym. 2018; Hämäläinen ja Tuomala 2006). Valmentava koulutus on kuitenkin usein osa palvelupolkua, eikä sen tarkoitus ole suoraan tai yksinään edistää työttömän ammattiosaamista ja työllistymistä. Samalla tapaa kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena

on edistää työllistymismahdollisuuksia mutta myös parantaa siihen osallistuvien hyvinvointia ja yleistä elämänhallintaa. Osa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvista pysyy mukana työtoiminnassa useiden vuosien ajan ja osallistuu myös muihin työvoimapalveluihin (Aho ym. 2018).

Työkokeilujen vaikuttavuutta ei ole varsinaisesti arvioitu Suomessa. Mayer ym. (2019) ovat kuitenkin tarkastelleet työttömien työllistymistä kaltaistetussa aineistossa. Tilastollisen vertailuanalyysin perusteella työkokeiluun osallistuneet työttömät työllistyvät todennäköisemmin kuin verrokkiryhmän henkilöt. Nuorten osalta työkokeilu päättyy osallistujilla vertailuryhmää useammin opiskeluun. Tutkimuksen perusteella työkokeilu toimii paremmin ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittämisen tukena kuin suoraan työllistymisen tukena.

Omaehtoisen opiskelun työllisyysvaikutuksista on olemassa hyvin vähän tutkimustietoa. Tämä johtuu siitä, että työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun osallistuneille on vaikea muodostaa vertailuryhmää kaltaistamisella. Omaehtoisesti opiskelemaan valikoituu työttömiä, joiden työmarkkinanäkymät ovat keskimääräistä paremmat ja joilla omaehtoisen opiskelun osalta havaitsemattomien tekijöiden, kuten motivaation, vaikutukset voivat olla erityisen suuria. Aho ym. (2018) ovat ainoat, jotka ovat aiemmin selvittäneet työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen koulutuksen vaikuttavuutta. Tulosten mukaan omaehtoiseen koulutukseen osallistuneet työttömät työllistyvät vertailuryhmää paremmin pitkällä aikavälillä. Tulosten mukaan myös opiskelujen aloittaminen puolen vuoden työttömyyden jälkeen olisi vaikuttavampaa kuin heti työttömyyden alussa tai vuoden kestäneen työttömyyden jälkeen. Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin muistettava vertailuryhmän muodostamisen valikoitumisongelmat.

5.1.3 Pehmeät vaikutukset

Parhaassa tapauksessa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluun osallistuminen johtaa työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Aina näin ei kuitenkaan ole, eikä se välttämättä ole kaikkien työvoimapalveluiden suora tavoite. Joidenkin työvoimapalveluiden pyrkimyksenä saattaa olla enemmänkin hyvinvoinnin tukeminen, kuntoutuminen tai syrjäytymisen ehkäisy. Tällöin heikoista työllisyysvaikutuksista huolimatta työvoimapalveluun osallistuminen saattaa olla julkisen talouden kannalta kannattavaa, mikäli parantunut hyvinvointi vähentää tarvetta julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Kansainvälisiä havaintoja

Työttömyydellä on yksilön hyvinvointia ja terveyttä heikentäviä vaikutuksia, mutta tutkimusten mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimet voivat kuitenkin lieventää näitä negatiivisia vaikutuksia (esim. McKee-Ryan ym. 2005; Sage 2013; Coutts ym. 2014; Leeman ym. 2016). Jakubowin (2016) mukaan erilaiset työttömien aktivointiohjelmat lisäävät työttömien hyvinvointia verrattuna pelkkään passiiviseen työttömyyteen ilman työvoimapalveluita. Tuoreessa tutkimuksessaan Wang ym. (2021) havaitsivat, että työvoimapalveluihin osallistumisella on samankaltainen positiivinen vaikutus terveyteen kuin työllisyydellä, mutta vain naisilla. Miehet hyötyvät myös työvoimapalveluihin osallistumisesta, mutta miehille työllistymisestä koituvat terveysvaikutukset ovat suuremmat kuin työvoimapalveluihin osallistumisesta. He myös havaitsivat, että usein koulutusohjelmilla on suurempi myönteinen vaikutus terveyteen kuin työnhauntuki -ohjelmilla (*employment assistance*).

González-Marín ym. (2020) havaitsivat espanjalaisella aineistolla tehdystä tutkimuksesta, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin osallistuneiden miesten ja naisten mielenterveys parantui mutta oma-arvio terveydentilasta pysyi samana tai heikkeni. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin osallistuneiden miesten oma-arvio terveydentilastaan oli parempi kuin niihin osallistumattomilla työttömällä, mutta samaa eroa ei havaittu naisten parissa.

Saksalaisella aineistolla Ivanov ym. (2020) havaitsivat, että aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut lisäävät sosiaalista integraatiota etenkin sellaisten työttömien keskuudessa, joilla on terveysongelmia ja joiden riippuvuus sosiaaliturvasta on kestänyt pisimpään. Ivanov ym. (2020) ehdottavat, että aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut kannattaisi kohdistaa heikoimmin työllistyyiin etenkin pehmeiden vaikutustensa vuoksi. Toisaalta esimerkiksi Brårthen ym. (2020) havaitsivat norjalaisella aineistolla, että mielenterveysongelmaisia suositetaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluissa. Brårthen ym. (2020) pitävät tätä ongelmana tasa-arvon toteutumisen kannalta, sillä mielenterveysongelmaiset olivat ainoa heikko-osaisten ryhmä, joita positiivinen diskriminaatio koski.

Rosen (2019) mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista lähimmäksi tavallista työllistymistä sijoittuvat tukitoimet, kuten palkkatuki ja tuettu itsensä työllistäminen lisäsivät eniten työttömien hyvinvointia. Tuloksissa oli myös laajaa heterogeenisyyttä alueellisesti ja sukupuolten mukaan. Saksalaisella aineistolla tehdyn tutkimuksen mukaan palkka- ja itsensä työllistämisen tuki lisäsivät hyvinvointia enemmän entisen Länsi-Saksan alueella ja miesten keskuudessa, kuin naisten ja entisen Itä-Saksan alueella. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikutus oli kuitenkin positiivinen koko Saksassa heterogeenisyydestä huolimatta.

Saksassa Caliendo ja Tübbicke (2020) osoittavat, että starttirahan saamisella on melko suuri positiivinen vaikutus työllistymisnäkymien ohella koettuun tyytyväisyyteen. Samalla kuitenkin starttirahalla havaitaan olevan myös negatiivinen vaikutus koettuun tyytyväisyyteen liittyen sosiaaliturvatilanteeseen. Yrittäjien heikompi työttömyys- ja eläketurva heikentävät siis starttirahan nettovaikutuksia hyvinvointiin.

Kotimaisia havaintoja

Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden hyvinvointivaikutuksia ovat tutkineet esimerkiksi Vuori ja Vinokur (2005) ja Vuori ja Silvonen (2005), sekä viime vuosina muun muassa Pehkonen-Elmi ym. (2015), Saloniemi ym. (2014) ja Niemelä ym. (2020). Vuoden 2005 tutkimuksissa havaittiin, että Työhön-työnhakuinterventioon osallistuneilla ilmeni vähemmän masennusoireita kuin vertailuryhmällä. Saloniemi ym. (2014) mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikutukset olivat erilaisia eri alojen välillä. Ruumiillista työtä tekevien keskuudessa terveysvaikutukset olivat neutraaleja, jopa negatiivisia, kun taas toimistotyötä tekevien keskuudessa vaikutukset olivat positiivisia. Tuoreimmassa pitkäaikaistyöttömien hyvinvointia tutkineessa kyselyssä Niemelä ym. (2020) havaitsivat, että hyvinvointi parani etenkin heillä, joilla se oli heikkoa ennen toimenpiteeseen osallistumista. Merkitystä oli myös itse toimenpiteellä. Sellaiset toimenpiteet, joita työttömät pitivät itse merkittävinä ja heidän asemaansa parantavina, toivat eniten positiivisia hyvinvointivaikutuksia.

Pehkonen-Elmi ym. (2015) ovat arvioineet, että aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut vähensivät mielenterveyspalveluiden käyttöä ja kustannuksia, jotka laskivat 1,2 prosenttia, joka tarkoitti 17 000 henkilön koeryhmässä 23 000:ta euroa. Tutkimuksessa arvioitiin myös kuntouttavan työtoiminnan ja kolmannelle sektorille suunnatun korkeimman korotetun palkkatuen kustannushyötyjä. Molemmat palveluista on tarkoitettu vaikeasti työllistyville henkilöille, joilla usein on haasteita hyvinvoinnin ja elämänhallinnan kanssa. Karkeasti arvioiden korkeimman korotetun palkkatuen hyödyt ylittivät sen kustannukset, kun taas kuntouttavan työtoiminnan kohdalla kustannukset osoittautuivat suuremmiksi kuin arvioidut hyödyt. Laskelmissa on huomioitu muun muassa työllistymisestä tai palveluun osallistumisesta koituva tuottavuuden nousu sekä mahdolliset säästöt tulonsiirroissa ja terveyspalveluiden käytössä.

Mäntynevan ja Hiilamon (2018) mukaan työtoiminnan mahdollistama osallisuus tarjoaa arkeen merkityksellistä ja mielekästä tekemistä, jossa oppii uutta. Työtoiminnan yhteisöllisyys luo yhteenkuuluvuutta ja arvostetuksi tulemisen kokemuksia. Mäntynevan ja Hiilamon mukaan työtoiminnalla voi olla myös ristiriitaisia signaaleja sosiaalipolitiikan keinona hyvistä aikeistaan huolimatta. Etenkin vieraskieliset, maahanmuuttajataustaiset ja henkilöt, jotka pitkäaikaistyöttömyysstatuksestaan huolimatta kokevat kuuluvansa avoimille tai palkkatuetuille työmarkkinoille, kokevat kuntouttavan työtoiminnan negatiivisesti. Työtoiminnan tarjoama osallisuuden tunne kumpuaa sen sosiaalisesta ulottuvuudesta enemmän kuin sen yhteiskunnallisesta ulottuvuudesta. Niemelä ym. (2020) kuitenkin havaitsivat, että palkkatukityöhön osallistuneiden psyykkinen terveys parani muihin toimenpiteisiin osallistuneisiin nähden enemmän, koska he kokivat saaneensa palkkatukityöstä eniten hyötyä. Tutkimuksessa ei kuitenkaan eritelty tarkemmin, mitä palkkatukityöstä saatu suurempi hyöty oli, muutoin kuin että se oli koettua hyötyä. Havainnot pehmeiden vaikutusten mekanismeista näyttävät olevan yksilöllisiä. Koetun hyödyn, osallisuuden ja parantuneen terveydentilan vaikutukset näyttävät riippuvan kunkin yksilön tarpeesta hänen elämäntilanteestaan, missä lähimpänä avoimia työmarkkinoita olevat henkilöt hyötyvät eniten lähimpänä avoimia työmarkkinoita olevista aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista ja enemmän tukea tarvitsevat yksilöt taas esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta.

Yhteenveto ja pohdintaa

Kirjallisuus aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeistä vaikutuksista on niukkaa. Kirjallisuudessa on tunnistettu, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla on myös muita kuin työllisyys- tai tulovaikutuksia, mutta näitä on vaikea arvottaa rahallisesti. Palveluilla on esimerkiksi havaittu olevan myönteisiä vaikutuksia osallistujien mielenterveyteen ja koettuun hyvinvointiin (esim. Wang 2021; Leeman ym. 2016; Coutts ym. 2014).

Suurin osa tutkimuksista tarkastelee henkilön itsensä kokemaa hyötyä palveluun osallistumisesta. Lisäksi erityisesti yksittäisten palveluiden pehmeistä vaikutuksista on vähän tietoa tarjolla. Vaikutukset näyttäisivät olevan myös hyvin yksilöllisiä; koetun hyödyn, osallisuuden ja parantuneen terveydentilan vaikutukset näyttävät riippuvan kunkin yksilön tarpeesta hänen elämäntilanteestaan. Henkilöt, jotka ovat lähimpänä avoimia työmarkkinoita, hyötyvät eniten aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista, jotka ohjaavat nimenomaan avoimille työmarkkinoille. Enemmän tukea tarvitsevat henkilöt puolestaan hyötyvät kuntouttavan työtoiminnan kaltaisista palveluista. Toisaalta Mäntyneva ja

Hiilamo (2018) havaitsivat, että henkilöt, jotka kokevat kuuluvansa avoimille työmarkkinoille saattavat kokea aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut negatiivisina ja epämiellyttävinä. Brown ja Koettl (2015) huomauttavat, että osallistuminen aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin saattaa myös signaloida työnantajille työntekijän matalasta tuottavuudesta. Tällöin on mahdollista, että palveluun osallistuminen itseasiassa heikentää työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä. Empiiristä tutkimusnäyttöä signaalointivaikutuksesta ei kuitenkaan tietääksemme ole olemassa.

Sellaisten palveluiden kohdalla, joilla on tai voidaan olettaa olevan enemmän muita kuin työllisyysvaikutuksia (esimerkiksi kuntouttava työtoiminta), herää kysymys, kuuluuko tällaisten palveluiden olla osa aktiivista työvoimapolitiikkaa (Karjalainen ja Karjalainen 2010). Mikäli vaikutus pohjautuu siihen, että palvelu on työn kaltaista toimintaa, on palvelun tarjoaminen osana aktiivista työvoimapolitiikkaa perusteltua. Sen sijaan mikäli pehmeitä vaikutuksia ajaa jokin muu syy, kuten sosiaalisuus tai rutiinit arjessa, perusteita palvelun tarjoamiseen osana aktiivista työvoimapolitiikkaa ei samassa määrin ole. Itse asiassa muu kuin työn kaltainen toiminta voidaan katsoa kuuluvaksi enemmän sosiaali- palveluiden piiriin, ja kenties se myös voitaisiin toteuttaa sosiaalisen kuntoutumisen palveluna alhaisemmilla kustannuksilla. Tämä tosin vaatisi lisätutkimusta, esimerkiksi satunnaistetun kokeen toteuttamista.

5.2 Aineisto ja menetelmä

5.2.1 Aineisto

Arvioimme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuutta käyttäen Tilastokeskuksen ylläpitämiä yksilötason kokonaisaineistoja. Hyödynnämme FOLK-jaksotietoja (työnhaku, työttömyys, sijoitus, työvoimakoulutus ja työsuhde) sekä FOLK-perustieto-, -työssäkäynti-, -tulotieto- ja asuinliittomodulleja. Lisäksi käytämme työhallinnon asiakastietojärjestelmä URAn tiedoista koottuja tutkimuskäyttöön tarkoitettuja aineistoja. Käyttämämme aineistot ovat kokonaisaineistoja.⁷

Käyttämämme aineiston perusjoukko on vuosina 2005–2017 alkaneet työnhakujaksot. Näihin jaksoihin olemme yhdistäneet mahdolliset osallistumiset arvioitaviin palveluihin. Perusjoukon luonnissa ja aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden yhdistämisessä työnhakujaksoihin seuraamme tutkimusta Alasalmi ym. (2022) ja aineiston luonnin yksityiskohdat löytyvät kyseisestä julkaisusta. Aineiston havaintoyksikkö on työnhakujakso, mutta selkeyden vuoksi kirjoitamme ikään kuin havaintoyksikkö olisi työnhakija.

7 Lisätietoa Tilastokeskuksen aineistoista: <https://taika.stat.fi/>.

Arvioitavat aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut ovat kuntouttava työtoiminta, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus työttömille, palkkatuki kunnalle, palkkatuki yksityiselle, starttiraha, työvoimakoulutus, työelämävalmennus ja työkokeilu. Sen lisäksi, että näille palveluille on olemassa luotettava kustannustieto (katso luku 4), osallistumiset näihin palveluihin pystytään tunnistamaan yksilötason aineistossa.⁸

Kuvio 11 esittää eri aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin osallistuneiden osuudet työsuhteessa (FOLK-perus, *ptoim1*) ja keskimääräiset palkkatulot (FOLK-tulo, *palk*) ennen ja jälkeen palvelun alun. Työvoimakoulutukseen ja omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella osallistuneet sekä starttirahan saaneet ovat muihin palveluihin osallistuneita selkeästi vahvemmassa työmarkkina-asemassa jo ennen palveluun osallistumista. Erityisen heikossa asemassa ovat kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet. Yllättäen emme havaitse juurikaan eroja työmarkkina-asemassa yksityisen sektorin ja kuntasektorin palkkatukien saajien välillä. Erilaisiin työvoimapalveluihin osallistuu erilaisia työnhakijoita. Palveluiden vaikutukset arvioidaan siinä joukossa, joka palveluun on osallistunut. Siten erilaisten työvoimapalveluiden vaikutukset eivät ole suoraan verrattavissa keskenään, eikä siten ole selvää, olisivatko palvelun vaikutukset samankaltaiset joukolle, joka tyypillisesti osallistuisi johonkin toiseen palveluun.

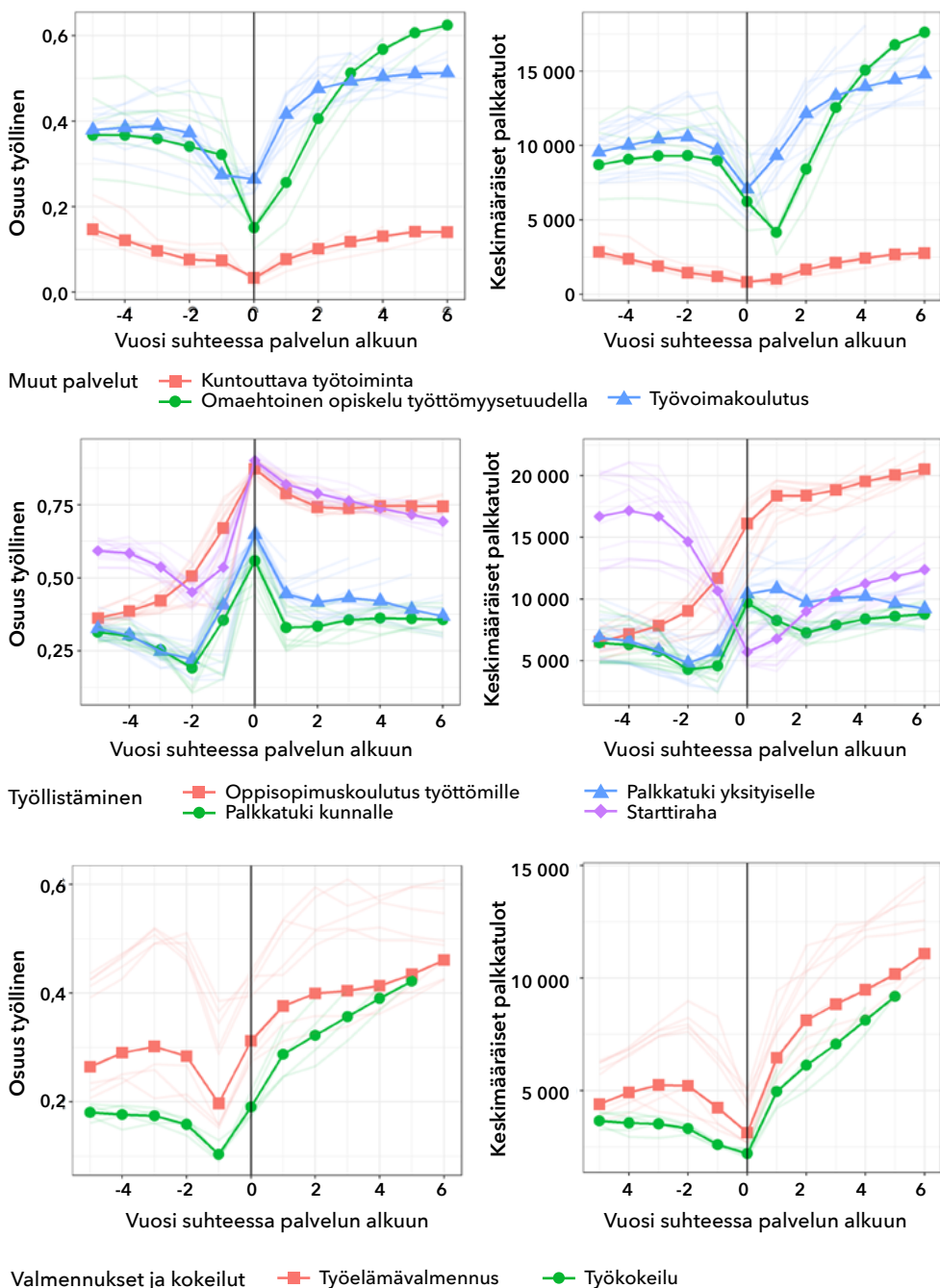
5.2.2 Tutkimusasetelma

Arvioimme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikutuksia vertaamalla palveluihin osallistuneiden tuloja ja tulonsiirtoja muiden työnhakijoiden tuloihin ja tulonsiirtoihin. Luomme vertailuasetelman, jossa poimimme tietyn mittaisen työhaun jälkeen palvelun aloittaneelle verrokkeja muista työnhakijoista, jotka ovat yhtä pitkään hakeneet työtä mutta eivät osallistu kyseiseen palveluun työnhakujaksonsa aikana.

Asetelmamme on samankaltainen kuin esimerkiksi tutkimuksissa Sianesi (2004), Biewen ym. (2014), Aho ym. (2018) ja Alasalmi ym. (2022), joissa palveluihin osallistujia verrataan yhtä pitkään työtä hakeneisiin ja työnhakijana jatkaviin mutta mahdollisesti myöhemmin palveluihin osallistuviin työnhakijoihin. Tällainen asetelma vertaa aktiivisen työvoimapolitiikan palvelun vaikuttavuutta tilanteeseen, jossa ei-osallistuminen ei sulje pois myöhempää osallistumista. Arvioidessamme palveluiden kustannusvaikuttavuutta tämä ei ole oikea vertailukohta. Kustannuksia tulee verrata hyötyyn, joka on arvioitu suhteessa tilanteeseen, jossa palvelua ei olisi ollut saatavilla. Luomme tämän vertailukohdan siten, ettemme salli ei-osallistujaryhmän osallistuvan palveluun työnhakujaksonsa aikana.

8 Osallistumiset palveluihin oppisopimuskoulutus työttömille, palkkatuki kunnalle, palkkatuki yksityiselle, starttiraha, työvoimakoulutus ja työelämävalmennus tunnistetaan FOLK-sijoitusjaksomoduulista liitteessä 2 esitetyn luokituksen ja *sijlds*-muuttujan avulla. Työkokeilut tunnistetaan TEM työnhaku -aineiston kokeilu-muuttujan avulla ja kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella TEM työnhaku -aineiston *tymsy*-muuttujan avulla.

KUVIO 11. AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIHIN OSALLISTUNEIDEN TYÖLLISYYSOSUUS JA KESKIMÄÄRÄISET PALKKATULOT ennen ja jälkeen palvelun alun, palvelun aloitusvuosittain (haaleat sarjat) ja havaintomäärin painotettu keskiarvo yli aloitusvuosien (tummat sarjat). Vuodet ja havaintomäärät liitteen 7 taulukossa 1.



Emme kuitenkaan myöskään halua verrata palveluun osallistumista tilanteeseen, jossa työnhakijalle ei olisi saatavilla ollenkaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita, sillä arvioidessamme yksittäisten palveluiden kustannusvaikuttavuutta arvioimme sitä muiden olemassa olevien palveluiden kontekstissa. Yksittäisen palvelun tarjoamisen vaihtoehto ei ole kaikkien palveluiden lakkauttaminen vaan tämän yksittäisen palvelun lakkauttaminen. Sallimme näin ollen vertailuryhmässä mahdollisen osallistumisen muihin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin ja siten vertaamme palveluun osallistumista tilanteeseen, jossa kyseistä palvelua ei olisi saatavilla, mutta jossa palveluvalikoima muuten säilyy muuttumattomana.

Arvioimme palvelussa aloittamisen vaikutuksia. Arvioinnin aikajänne alkaa palvelun aloituksen hetkestä. Palvelun vaikutuksia voi toteutua jo osallistumisen aikana, ja arvioinnin aloittaminen palvelun aloitushetkestä alkaen ottaa nämä vaikutukset huomioon. Arviointiasetelmamme arvioi vaikutuksia yksittäisten työnhakijoiden tuloihin ja tulonsiirtoihin eikä siten ota huomioon aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaisvaikutuksia (esim. Kauhanen 2020).

5.2.3 Vaikutusarviointi

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikutuksen arvioinnin keskeinen haaste on palveluihin osallistuvien henkilöiden valikoitumisen huomioiminen. Palveluihin osallistuvat voivat olla lähtökohtaisesti hyvin erilaisessa työmarkkinatilanteessa kuin henkilöt, jotka eivät palveluihin osallistu. Siten yksinkertaisesti osallistujien ja ei-osallistujien vertaaminen ei kerro palveluiden vaikuttavuudesta. Pyrimme vertaamaan palveluihin osallistujia vertailuryhmään, jonka muodostamme poimimalla ei-osallistujien ryhmästä osallistujien kanssa mahdollisimman samankaltaisia verrokkeja. Samankaltaisuus määritellään käytettävästä aineistosta saatavien havaittujen taustamuuttujien mukaan. Otamme huomioon kattavasti erilaisia, esimerkiksi demografiaan, perheeseen, asumiseen sekä työmarkkinatilanteeseen ja -historiaan liittyviä tekijöitä. Käytämme samoja taustamuuttujia kuin Alasalmi ym. (2022), ja luettelo näistä muuttujista löytyy kyseisestä julkaisusta.

Käytännössä käytämme osallistumistodennäköisyyteen perustuvaa kaltaistamista. Kullekin palvelulle, kullekin aloitusvuodelle ja kullekin työnhaun kestolle (0–15 kuukautta) määriteltujen osallistuja- ja ei-osallistujaryhmien joukossa arvioimme ensin kyseiseen palveluun osallistumisen todennäköisyyden eri taustamuuttujien perusteella. Tämän jälkeen luomme osallistujaryhmälle vertailuryhmän poimimalla kullekin osallistujalle yhden osallistumistodennäköisyydeltään mahdollisimman samanlaisen verrokin.⁹

9 Kaltaistamme R-paketilla MatchIt (Ho ym. 2011) (greedy nearest neighbor 1-to-1 matching with replacement). Osallistumistodennäköisyydet arvioidaan logit-mallilla.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikutukset arvioidaan kaltaistetussa aineistossa kullekin työnhaun alkuvuodelle erikseen lineaarisella mallilla, joka sisältää palveluun osallistumista merkitsevän indikaattorin lisäksi kaltaistamisessa käytetyt jatkuvat muuttujat, työnhaun alun työllisyyskoodin (työtön, työllinen, lomautettu, työvoiman ulkopuolella) sekä palvelun aloitusta edeltävän työnhaun (hypoteettisen) keston. Arvioitu vaikutus on osallistumisindikaattorille estimoitu kerroin.¹⁰

Mallien vastemuuttujina käytetään tuloja ja tulonsiirtoja ennen työnhaun alkamista ja palvelun alkamisen jälkeen. Nollalla tarkoitamme vuotta, jonka aikana palveluun osallistuminen alkoi. Kaikki tulemamuuttujat ovat vuoden lopun tietoja, ja siten nollavuoden tulema on ensimmäinen palveluun osallistumisen alun jälkeinen tulematieto. Arviot tulemiin nollahetkellä ja nollahetken jälkeen ovat vaikutusarvioita. Arviot tulemiin ennen nollahetkeä testaavat kaltaistamisen onnistumista: mikäli menetelmämme toimii luotettavasti, arvioimme palveluille nollavaikutuksia palvelun alkua edeltäviin tulemiin.

Tulomuuttujina käytämme vuosittaisia palkkatuloja, yrittäjätuloja sekä käytettävissä olevia tuloja (FOLK-tulo *palk*, *yrtu*, *kturaha*). Käytettävissä oleva rahatulo muodostuu palkkatulojen, yrittäjätulojen, omaisuustulojen ja saatujen tulonsiirtojen summasta, joista on vähennetty maksetut tulonsiirrot (maksetut verot ja veronluonteiset maksut). Vaikutuksia tulonsiirtoihin arvioimme erikseen saatujen ja maksettujen tulonsiirtojen osalta (FOLK-tulo, *saatusi*, *makstu*). Vaikuttavuutta tarkastellaan työllisyyden, tulojen ja tulonsiirtojen perusteella 0–10 vuoden päästä palvelun aloittamisesta.

10 Emme ota kaltaistamista huomioon keskivirheiden laskennassa, ja siten miellämme kaltaistamisen osaksi aineiston luomista (Ho ym. 2007). Käyttämämme aineistot ovat kookkaita, ja siten keskivirheiden laskenta bootstrap-menetelmällä ei ole mahdollista. Kaikki esitetyt keskivirheet ja luottamusvälit perustuvat oletukseen vakiovarianssista ja itsenäisistä keskivirheistä. Esitetyt keskivirheet ovat siten mahdollisesti aliarvioituja, mutta tulokset ovat pääsääntöisesti tilastollisesti erittäin merkitseviä, joten ei ole todennäköistä, että tämä aliarviointi vaikuttaisi johtopäätöksiin.

5.3 Tulokset

Olemme arvioineet eri aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin osallistumisen vaikutuksia useisiin eri lopputulemamuuttujiin, kuten työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin. Arvioitavat palvelut ovat olleet: palkkatuki yksityiselle, palkkatuki kunnalle, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu. Tilanpuutteen vuoksi raportoimme vain estimointitulokset liittyen palveluiden tulovaikutuksiin. Työllisyysvaikutukset kullekin palvelulle löytyvät liitteestä 6.

5.3.1 Palkkatuki ja oppisopimuskoulutus

Yksityisen sektorin palkkatuen työllisyysvaikutus riippuu hyvin paljon tarkasteluajan kohdasta eli siitä, kuinka paljon aikaa on kulunut palvelun aloittamisesta (liite 6 kuvio 1b). Työllisyysvaikutus verrokkiryhmään nähden on luonnollisesti suurin palvelussa olon aikana, jonka jälkeen vaikutus laskee merkittävästi. Kaksi vuotta yksityisen sektorin palkkatukijakson alkamisen jälkeen työllisyysvaikutus on noin 8 prosenttiyksikköä, mutta vaikutus laskee ajan kuluessa. Työllisyysvaikutus pysyy kuitenkin positiivisena koko kymmenen vuoden seurantajakson ajan. Samalla tapaa osallistuminen yksityisen sektorin palkkatukeen näyttäisi vaikuttavan vuosittaisiin palkkatuloihin myönteisesti, ja vaikutukset näyttäisivät myös olevan melko pitkäkestoisia (kuvio 13). Osallistujien palkkatulot ovat vertailuryhmään nähden noin vajaat 4 000 euroa korkeammalla vuosi palkkatuen alkamisen jälkeen. Tämän jälkeen vaikutus palkkatuloihin laskee. Kaksi vuotta tukijakson alkamisen jälkeen vaikutus putoaa noin vajaaseen 2 000 euroon. Kun palkkatukijakson alkamisesta on kulunut yli viisi vuotta, ero tuloissa vertailuryhmään nähden pienenee jatkuvasti ajan kuluessa. Yksityisen sektorin palkkatukeen osallistuneiden vuosittaiset palkkatulot pysyvät kuitenkin vertailuryhmää korkeammalla jopa kymmenen vuoden ajan. Myös käytettävissä olevat tulot pysyvät vertailuryhmää korkeammalla kaikkina tarkasteluvuosina.

Vastaavanlaisia työllisyys- ja tulovaikutuksia havaitaan myös oppisopimuskoulutuksen osalta. Arvioimme oppisopimuskoulutuksen työllisyysvaikutukseksi pidemmällä aikajänteellä noin 10–15 prosenttiyksikköä (liite 6 kuvio 1b). Vaikutus on suurimmillaan ensimmäiset kaksi vuotta palvelun aloittamisen jälkeen, eli noin 20–40 prosenttiyksikköä, jonka jälkeen vaikutus laskee 10–15 prosenttiyksikköön. Vastaavasti palkkatuloihin oppisopimuskoulutukseen osallistumisen vaikutus on arviolta noin 4 000–7 000 euroa ja käytettävissä oleviin tuloihin 2 000–2 500 euroa (kuvio 13).

Sen sijaan kunnalle suuntautuneen palkkatuen osalta ei selkeästi havaita myönteisiä työllisyysvaikutuksia (liite 6 kuvio 1b). Vaikutukset tuloihin ovat myös lyhytaikaisia (kuvio 13). Kuntasektorin palkkatukijakson aloittaneiden vuosittaiset palkkatulot ovat vertailuryhmää korkeammat vielä vuosi palvelun alkamisen jälkeen – noin 4 000 euroa korkeammat. Kaksi vuotta palvelun alkamisen jälkeen vaikutus palkkatuloihin kuitenkin häviää, eikä eroa vertailuryhmään nähden juurikaan enää ole. Sama kehitys on havaittavissa käytettävissä olevien tulojen kohdalla.

Vaikutukset tulonsiirtoihin ovat linjassa työllisyys- ja tulovaikutusten kanssa. Osallistuminen yksityisen sektorin palkkatukeen tai oppisopimuskoulutukseen vähentää saatuja tulonsiirtoja ja lisää maksettuja tulonsiirtoja pitkäkestoisesti (kuvio 13). Eli toisin sanoen osallistujien työllistyessä on maksettu enemmän veroja ja vastaanotettu vähemmän etuuksia. Osallistuminen kuntasektorin palkkatukeen vähentää saatuja tulonsiirtoja ja lisää maksettuja tulonsiirtoja vain ensimmäisen vuoden ajan palvelun aloittamisesta.

5.3.2 Starttiraha

Starttirahalla arvioidaan olevan merkittäviä työllisyys- ja tulovaikutuksia. Starttirahan arvioidut vaikutukset työllisyyteen ovat jopa 10–50 prosenttiyksikköä riippuen tarkasteluajankohdasta (liite 6 kuvio 1b). Samalla tavoin kuin palkkatuen osalta, työllisyysvaikutus on korkeimmillaan heti palvelun aloittamisen jälkeen eli noin 50 prosenttiyksikköä, jonka jälkeen vaikutus alkaa laskea. Kuitenkin vielä kymmenen vuotta starttirahan saamisen jälkeen ero työllisyydessä vertailuryhmään on lähes 10 prosenttiyksikköä.

Starttirahan vaikutus vuosittaisiin palkkatuloihin on negatiivinen, mutta yrittäjätuloihin puolestaan positiivinen tarkasteluajankohdasta riippumatta (kuvio 14). Itse asiassa vaikutus yrittäjätuloihin on varsin huomattava ja pitkäkestoinen. Vielä kymmenen vuotta starttirahan saamisen jälkeen osallistujaryhmän vuosittaiset yrittäjätulot ovat noin 5 000 euroa korkeammalla vertailuryhmään nähden. Myös käytettävissä olevat tulot ovat vertailuryhmää suuremmat, mutta vasta kun aikaa starttirahan saamisesta on kulunut vähintään neljä vuotta. Käytettävissä olevat tulot kasvavat sitä enemmän, mitä enemmän aikaa starttirahan saamisesta on kulunut.

Starttirahalla arvioidaan olevan negatiivinen vaikutus saatuihin tulonsiirtoihin, mikä on linjassa työllisyysvaikutusten kanssa (kuvio 14). Sen sijaan maksetut tulonsiirrot kääntyvät positiiviseksi vasta kun palvelun aloittamisesta on kulunut yli kahdeksan vuotta. Tämä antaisi viitteitä siitä, että yrittäjätoiminnan käynnistäminen ja liiketoiminnan kannattavaksi saaminen vievät aikaa. Vasta kun liiketoiminta on kunnolla käynnistynyt ja kannattavaa, alkaa siitä kertyä veroluonteisia maksuja myös julkiselle taloudelle.

Starttirahan osalta tulee huomioida, että kaltaistamisen onnistumiseen ja siten vaikuttavuusanalyysin tuloksiin liittyy verrattain enemmän epävarmuutta kuin muihin arvioituihin palveluihin. Starttirahan saajat todennäköisesti poikkeavat muista työttömistä työnhakijoista esimerkiksi aktiivisuudeltaan, motivaatioltaan ja yrittäjäominaisuuksiltaan, mutta näitä tekijöitä emme aineistoista pysty havaitsemaan ja siten kontrolloimaan vaikuttavuusanalyysissä. On siis mahdollista, että starttirahan vaikutukset saattavat jossain määrin olla yliarvioituja.

5.3.3 Työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella

Eri koulutuspalveluilla arvioidaan olevan myös myönteisiä työllisyys- ja tulovaikutuksia, mutta toisaalta niihin liittyy merkittäviä lukkiutumisaikutuksia.

Työvoimakoulutuksen osalta arvioidaan työllisyysvaikutusten olevan noin 4 prosenttiyksikköä, ja tämä vaikutus on melko vakaa tarkasteluajankohdasta riippumatta (liite 6 kuvio 1b). Tosin vuosi koulutuksen alkamisen jälkeen myönteisiä työllisyysvaikutuksia ei vielä havaita, vaan vasta alkaen kaksi vuotta koulutuksen alkamisen jälkeen. Eli työvoimakoulutukseen liittyy lukkiutumisaikutuksia. Tämä tarkoittaa, että työnhaun aktiivisuus las-

kee koulutukseen osallistumisen ajaksi ja vasta koulutuksen jälkeen aletaan hakea töitä aktiivisemmin. Lukkiutumisvaikutuksesta johtuen myös vaikutus palkkatuloihin on negatiivinen ensimmäisten vuosien ajan (kuvio 12). Vasta kaksi vuotta koulutuksen alkamisen jälkeen vaikutus palkkatuloihin kääntyy positiiviseksi. Työvoimakoulutuksen vaikutus palkkatuloihin pysyy tasaisesti noin 1 000–1 500 eurossa jopa kymmenen vuoden ajan.

Samalla tapaa lukkiutumisvaikutukset ilmenevät työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun tapauksessa. Omaehtoiseen opiskeluun osallistumisen vaikutus työllistymiseen on noin 5–8 prosenttiyksikköä, mutta vasta pidemmällä aikavälillä (liite 6 kuvio 1a). Myönteisiä työllisyysvaikutuksia havaitaan vasta kolme vuotta koulutuksen alkamisen jälkeen, eli lukkiutumisvaikutus on hyvin pitkäkestoinen. Omaehtoinen opiskelu on pitkäkestoista. Aiempien tutkimusten mukaan lukkiutumisvaikutuksen suuruus riippuu koulutuksen kestosta (esim. Brown ja Koettl 2015; McCall ym. 2016; Lechner ym. 2011). Lisäksi Alasalmi ym. (2022) ovat osoittaneet, että pidempikestoisiin ammatillisiin työvoimakoulutuksiin liittyy suurempi lukkiutumisvaikutus kuin lyhytkestoisempiin koulutuksiin, mutta niiden työllisyysvaikutus on myös suurempi pidemmällä aikavälillä.

Omaehtoiseen opiskeluun osallistumisen vaikutus vuosittaisiin palkkatuloihin on noin 500–1 000 euroa, mutta lukkiutumisvaikutuksesta johtuen vasta alkaen neljä vuotta koulutuksen alkamisen jälkeen (kuvio 12). Vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin on vähäinen, vaikka sekin kääntyy positiiviseksi noin viisi vuotta koulutuksen alkamisen jälkeen. On myös mielenkiintoista, että toisin kuin työvoimakoulutuksen osalta, vaikutus palkkatuloihin on hyvinkin negatiivinen ensimmäisten kahden vuoden aikana omaehtoisen opiskelun aloittamisesta.

Vaikutukset tulonsiirtoihin ovat linjassa arvioitujen työllisyys- ja tulovaikutusten kanssa (kuvio 12). Osallistuminen työvoimakoulutukseen vähentää saatuja tulonsiirtoja ja lisää maksettuja tulonsiirtoja, mutta viiveellä. Omaehtoiseen opiskeluun osallistuminen puolestaan vähentää myös saatuja tulonsiirtoja viiveellä, mutta maksetut tulonsiirrot eivät käännä positiiviseksi seitsemän vuoden seuranta-ajan aikana.

On syytä huomioda, että omaehtoiseen opiskeluun osallistuminen on sijoitus inhimilliseen pääomaan ja että tämä vie aikaa. Työllisyys- ja tulovaikutuksia tulisi seurata hyvin pitkällä aikavälillä, mutta valitettavasti rekisteritietoja ei ole vielä kertynyt tarpeeksi pitkältä aikaväliltä. Palvelu otettiin käyttöön vasta vuonna 2010.

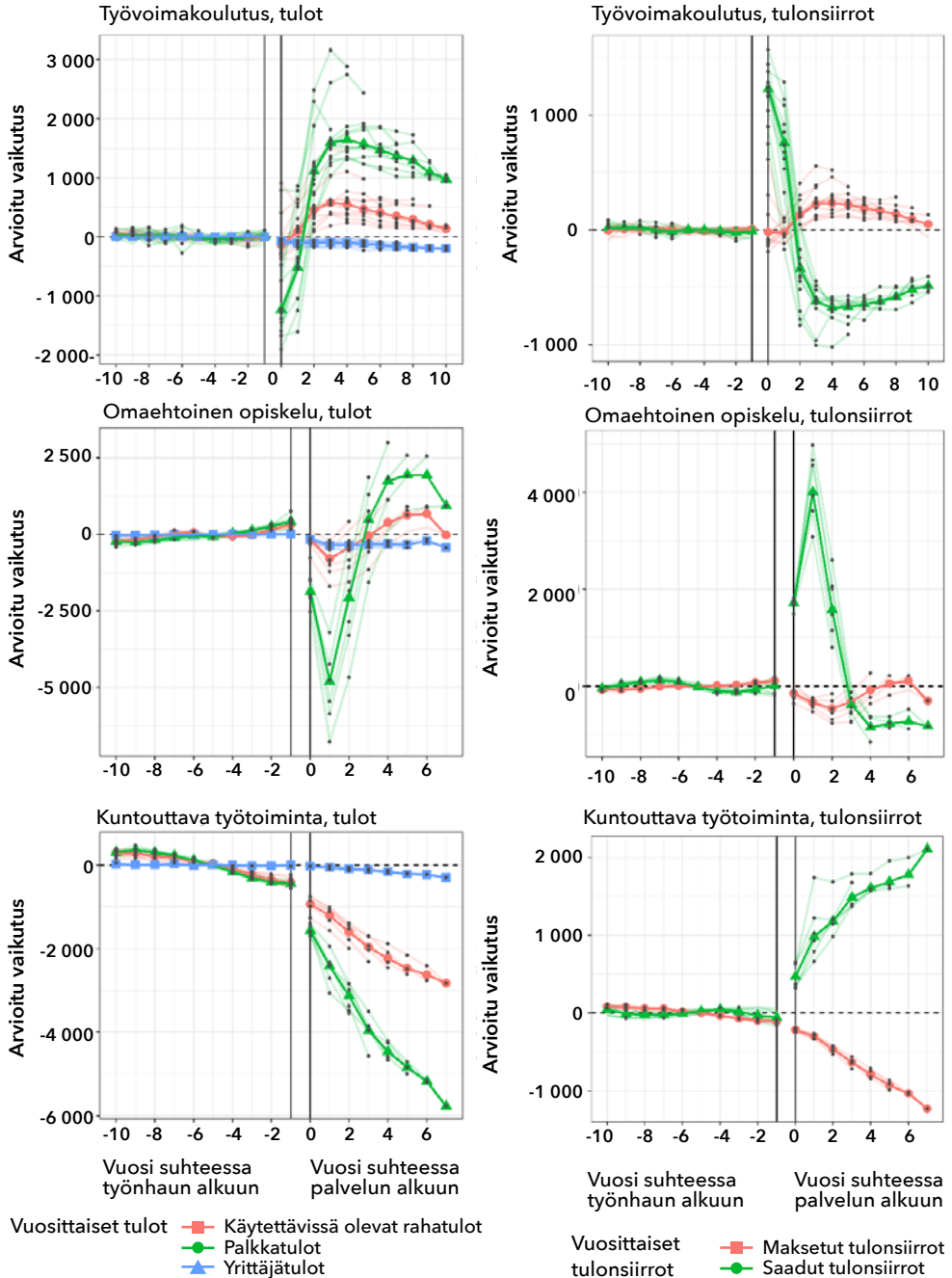
5.3.4 Kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisella ei havaita myönteisiä työllisyys- tai tulovaikutuksia, ei edes pitkällä aikavälillä (kuvio 12 ja liite 6 kuvio 1a). Sen sijaan työelämävalmennukseen tai työkokeiluun osallistumisella havaitaan olevan pieni, noin 2–3 prosenttiyksikön työllisyysvaikutus (liite 6 kuvat 1a ja 1b). Työelämävalmennuksella havaitaan myös olevan pieni myönteinen vaikutus palkkatuloihin (noin 400 euroa), mutta ei käytettävissä oleviin tuloihin. Työkokeiluun osallistuminen puolestaan ei merkittävästi vaikuta tuloihin. (kuvio 14.)

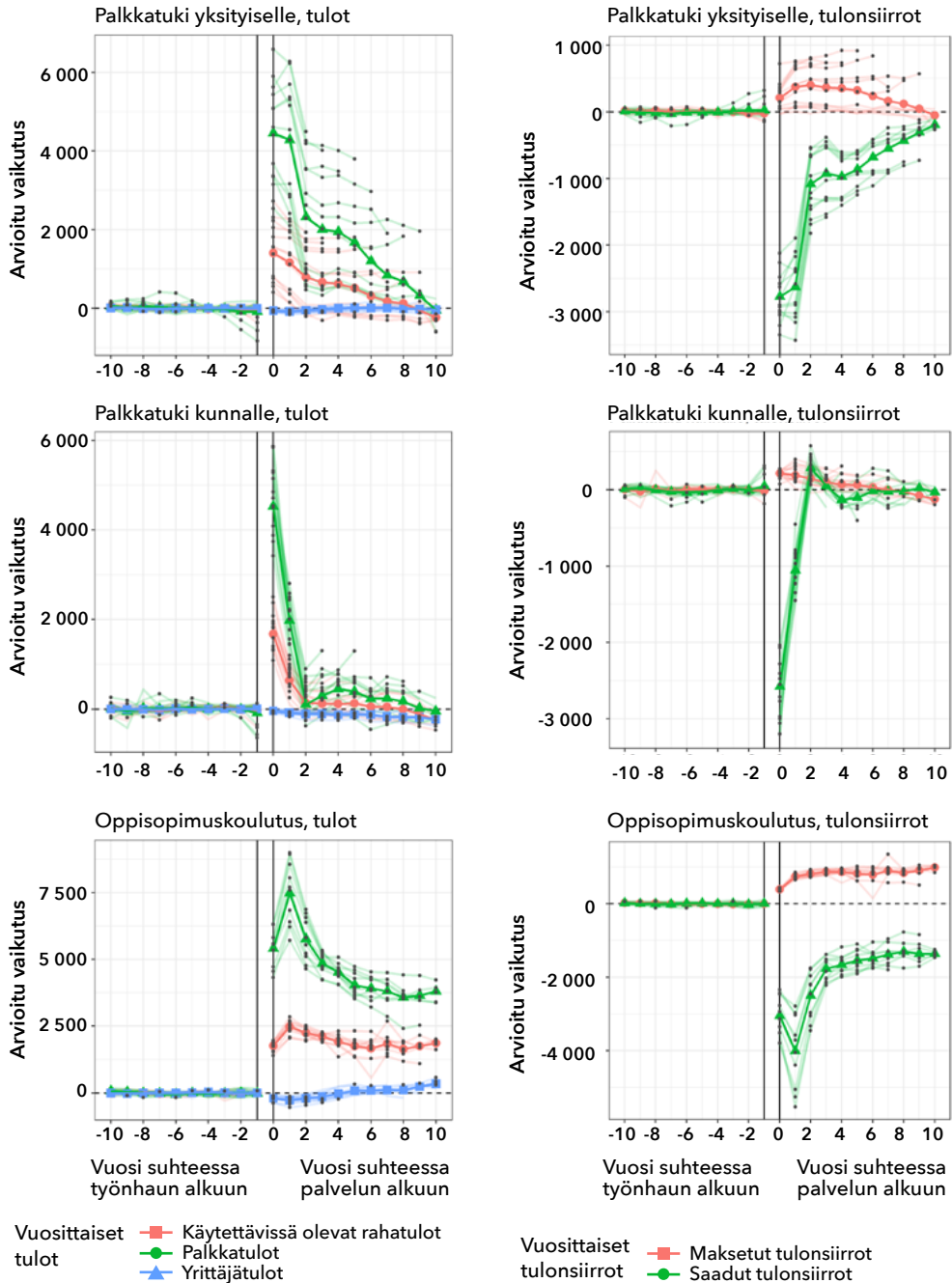
Tyypillisesti edellä mainitut palvelut eivät välttämättä tavoittele suoraa työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Erityisesti kuntouttavaan työtoimintaan osallistujilla on haasteita hyvinvoinnin ja elämänhallinnan kanssa. Palvelun tavoitteena onkin todennäköisesti hyvinvoinnin tukeminen ja kuntoutuminen sekä työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen mahdollistaminen. Voi siis olla, että kuntouttavaan työtoimintaan, valmennuksiin ja kokeiluihin osallistumisella on muita kuin työllisyysvaikutuksia. Esimerkiksi osallistuminen muihin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin voi kasvaa palveluun osallistumisen jälkeen, jolloin kuntouttava työtoiminta, valmennukset ja kokeilut ovat osa pidempää palvelupolkua. Tämä palvelupolku saattaa jossain vaiheessa johtaa työllistymiseen. Emme ole tässä tutkimuksessa tarkastelleet muita kuin työllisyys- tai tulovaikutuksia, mutta jatkossa mahdollisesti kannattaisi arvioida myös kuntouttavan työtoiminnan, valmennuksien ja kokeilujen vaikutuksia työvoimassa pysymiseen tai myöhempiin sijoituspäiviin.

On syytä huomata, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen näyttäisi arviomme mukaan laskevan palkkatuloja ja nostavan saatuja tulonsiirtoja sitä enemmän, mitä enemmän aikaa palvelun aloittamisesta on kulunut (kuvio 12). Itse asiassa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden palkkatulot alkavat laskea jo ennen palveluun osallistumista verrokkiryhmään nähden. Tämä antaa viitteitä siitä, että kaltaistaminen ei mahdollisesti ole täysin onnistunut kuntouttavan työtoiminnan kohdalla. Esimerkiksi terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät tekijät voivat olla merkittäviä kuntouttavaan työtoimintaan valikoitumiselle, ja emme ole tässä tutkimuksessa pystyneet huomioimaan niitä riittävästi. Jatkossa kuntouttavan työtoiminnan työllisyys- ja tulovaikutusten arviointi vaatisikin oman tutkimuksensa.

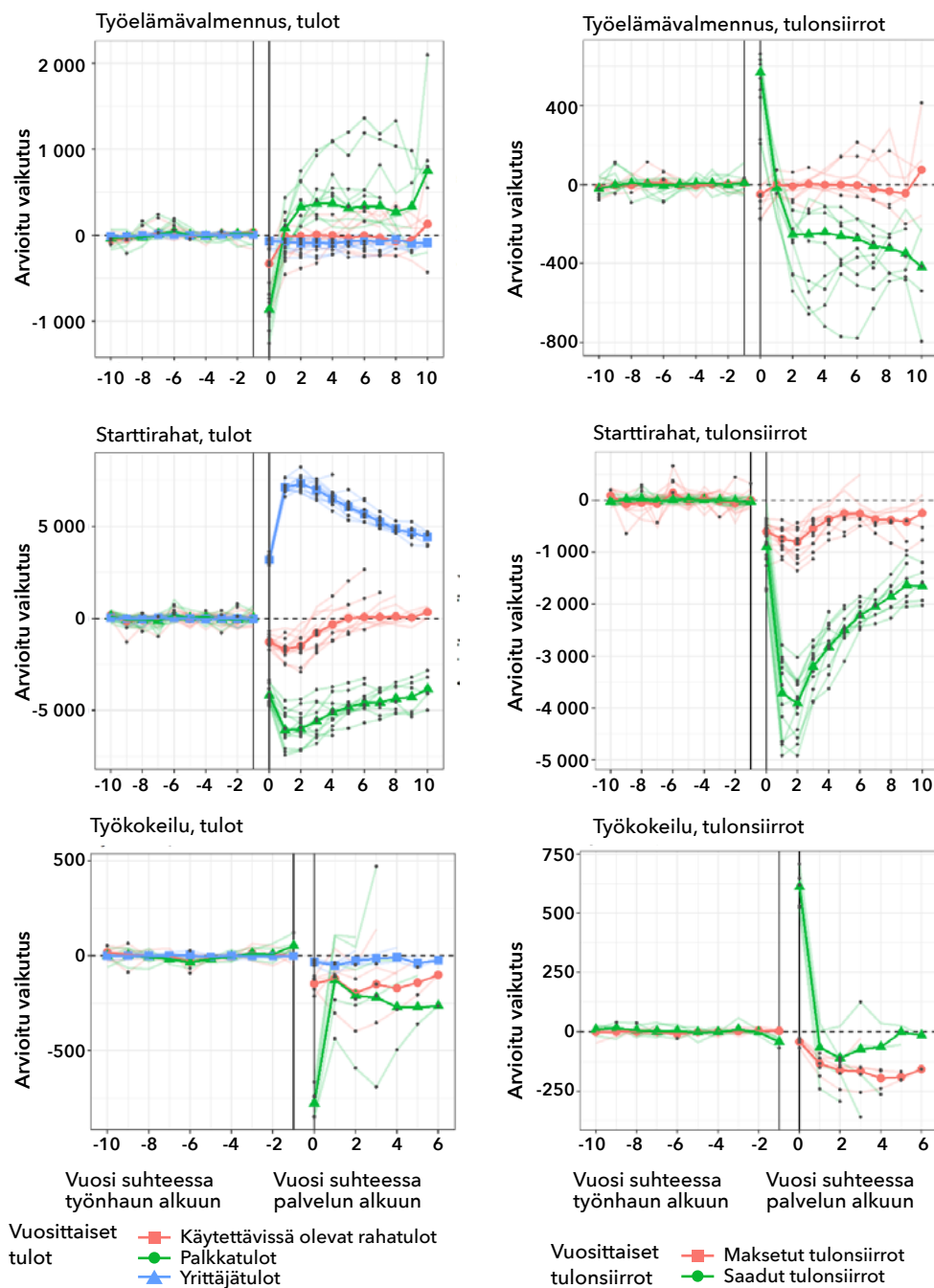
KUVIO 12. ARVIOIDUT VAIKUTUKSET TULOIHIN JA TULONSIIRTOIHIN: TYÖVOIMAKOULUTUS, OMAEHTOINEN OPISKELU TYÖTTÖMYYSETUUDELLA JA KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA. Haaleat sarjat eri vuosina alkaneet työnhakujaksot, tummat sarjat eri vuosien havaintomäärillä painotetut keskiarvot. Mustat pisteet kuvaavat estimaatin tilastollista merkitsevyyttä ($p < 0,05$). Arvioitujen työnhakujaksojen alkuvuodet ja havaintomäärät liitteen 7 taulukossa 2.



KUVIO 13. ARVIOIDUT VAIKUTUKSET TULOIHIN JA TULONSIIRTOIHIN: PALKKATUKI YKSITYISELLE SEKTORILLE, PALKKATUKI KUNNALLE JA OPPISOPIMUSKOULUTUS. Haaleat sarjat eri vuosina alkaneet työnhakujaksot, tummat sarjat eri vuosien havaintomäärillä painotetut keskiarvot. Mustat pisteet kuvaavat estimaatin tilastollista merkitsevyyttä ($p < 0,05$). Arvioitujen työnhakujaksojen alkuvuodet ja havaintomäärät liitteen 7 taulukossa 2.



KUVIO 14. ARVIOIDUT VAIKUTUKSET TULOIHIN JA TULONSIIRTOIHIN: TYÖELÄMÄVALMENNUS, STARTTIRAHA JA TYÖKOKEILU. HAALEAT SARJAT ERI VUOSINA ALKANEET TYÖNHAKUJAKSOT, tummat sarjat eri vuosien havaintomäärillä painotetut keskiarvot. Mustat pisteet kuvaavat estimaatin tilastollista merkitsevyyttä ($p < 0,05$). Arvioitujen työnhakujaksojen alkuvuodet ja havaintomäärät liitteen 7 taulukossa 2.



6 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannus-hyötyanalyysi

Tässä luvussa tuomme yhteen aiempien lukujen kustannusarviot (luku 4) ja vaikuttavuusarviot (luku 5) ja arvioimme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuutta. Kustannushyödyt on arvioitu seuraaville palveluille: palkkatuki yksityiselle sektorille, palkkatuki kunnalle, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu.

Aloitamme käymällä läpi eurooppalaista tutkimuskirjallisuutta. Kustannus-hyötyanalyseja on tutkittu Euroopassa niukasti. Mahdollisuuksien mukaan vertaamme saamiamme tuloksia aikaisempiin tutkimustuloksiin. Vertailua hankaloittaa muun muassa vaihteleva palveluluokitus eri maissa.

6.1 Aikaisemmat tutkimukset

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannus-hyötyanalyseja on olemassa hyvin vähän (ks. esim. Crépon ja van den Berg 2016; Alasalmi ym. 2020). Tämä johtunee osittain siitä, että yksityiskohtaisia kustannustietoja on heikosti saatavilla tutkimuskäyttöön. Lisäksi palveluilla voi olla työllisyyden edistämisen ohella muita tavoitteita, kuten syrjäytymisen ehkäisy ja hyvinvoinnin edistäminen, joiden arvottaminen ja mittaaminen on vaikeaa. Tästä syystä näitä tekijöitä ei yleensä pystytä huomioimaan kustannus-hyötyanalyseissa. Kustannushyötyjen arvioimista vaikeuttaa myös se, että aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut muodostavat usein ketjuja, jolloin yksittäisten palveluiden vaikuttavuutta voi olla 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.

Kansainväliset tutkimukset

Sloveniassa Burger ym. (2021) tarkastelevat neljän aktiivisen työvoimapolitiikan palvelun kustannustehokkuutta: työharjoittelu, työvoimakoulutus, yksityisen sektorin palkkatuki ja julkisen sektorin tukityöllistäminen. He laskevat yhteen estimoidut palveluun osallistumisen tulovaikutukset neljän seurantavuoden ajalta ja vähentävät niistä keskimääräiset kustannukset osallistujaa kohden. Tulosten mukaan kaikki muut palvelut paitsi julkisen sektorin palkkatuki ovat kustannustehokkaita. Kustannustehokkain neljästä arvioidusta palvelusta on työharjoittelu.

Alankomaissa Lammers ja Kok (2021) ovat analysoineet aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikutuksia, kun palveluihin osallistumisesta on kulunut 4–7 vuotta. He tarkastelevat kolmea eri palvelukokonaisuutta: uravalmennus, työhönsijoitus ja työvoimakoulutus. Tulosten mukaan kaikilla näillä palveluilla on positiivinen ja pitkäkestoinen vaikutus työllistymiseen. Eri palveluiden kustannustehokkuuteen kuitenkin vaikuttavat merkittävästi niihin liittyvät lukkiutumisvaikutukset. Lukkiutumisvaikutuksilla

tarkoitetaan sitä, että työnhakuaktiivisuus vähenee palveluun osallistumisen aikana. Lukkiutumisaikutukset ovat merkittäviä koulutusohjelmissa mutta vähäisempiä työhönsijoituksissa. Tutkimuksen mukaan pitkällä aikavälillä vain työhönsijoitukset ja työvoimapolitiittiset koulutukset ovat kustannustehokkaita toimia.

Tanskassa Jespersen ym. (2008) ovat arvioineet yksityisen ja julkisen sektorin tukityöllistämisen, työvoimakoulutuksien sekä muiden pienempien työvoimapolitiittisten toimien kustannusvaikuttavuutta. Yksityisen sektorin palkkatuki on kustannustehokkain palvelu, mutta myös julkisen sektorin tukityöllistäminen on kustannustehokas palvelu. Työvoimakoulutus ja muut pienemmät palvelut eivät ole kustannustehokkaita.

Levy Yeyati ym. (2019) eivät meta-analyysissään ole arvioineet aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyötyjä, mutta ovat poimineet kustannustietoja niistä harvoista tutkimuksista, joissa sellainen tieto on ilmoitettu. Kustannukset on poimittu neljälle palvelukategorialle: palkkatuki, työvoimakoulutus, yrittäjätuki (itsensätyöllistämisen tuki ja mikroyrittäjyyden tuki) ja työllistymispalvelut. Mediaanikustannukset osallistujaa kohden vaihtelevat eri tutkimuksissa. Palkkatuen, työvoimakoulutuksen ja yrittäjätuen kustannukset ovat ostovoimakorjattuna 1 588–1 744 Yhdysvaltain dollaria. Erityisesti yrittäjätuen kohdalla kustannusten vaihtelu on ollut erittäin suurta. Työllistymispalveluissa mediaanikustannus on ollut huomattavasti alhaisempi: 277 Yhdysvaltain dollaria.

Kotimaiset tutkimukset

Kauhanen ja Virtanen (2021) arvioivat aikuiskoulutuksen kustannusvaikuttavuutta Suomessa. He havaitsivat, että aikuisena aloitetut opinnot nostavat henkilöiden ansioita ja työllisyyttä. Vaikutuksissa on kuitenkin suurta vaihtelua eri koulutusalojen välillä. Vaikutukset ovat suurimpia sosiaali- ja terveysalalla ja pienimpiä luonto- ja ympäristöalalla. Tutkimuksessa myös havaitaan, että vaikutukset ovat suurimpia perusasteen suorittaneilla, jotka suorittavat toisen asteen tutkinnon. Sen sijaan vaikutukset ovat pienimpiä henkilöillä, joilla on jo korkea-asteen tutkinto. Tutkimuksen yksi keskeinen lopputulema on, että yleisesti ottaen aikuiskoulutuksen hyödyt eivät riitä kattamaan sen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Poikkeuksena on perusasteen suorittaneet, joilla taloudelliset hyödyt usein ylittävät kustannukset. Tutkimus antaa viitteitä siitä, että kustannustehokkuuden näkökulmasta aikuiskoulutus tulisi kohdentaa henkilöihin, jotka pyrkivät nostamaan koulutustasoaan (perusasteen suorittaneet).

Aiemmin Alasalmi ym. (2019) ovat laskeneet aktiivisen työvoimapolitiikan palveluille osallistujakohtaisia kustannuksia hyödyntäen Euroopan komission työllisyys, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston keräämää aineistoa. Samaisessa tutkimuksessa he arvioivat myös aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuutta. Näitä tuloksia vertaillaan keskenään ja niiden pohjalta muodostetaan arvioita palveluiden kustannushyödyistä. Analyysi ei kuitenkaan ole varsinainen kustannus-hyötyanalyysi, vaan enemmän suuntaa antava arvio. Tulosten mukaan oppisopimuskoulutus, ammatillinen työvoimakoulutus ja valmentava työvoimakoulutus ovat kalliita palveluita verrattuna tukityöllistämiseen. Tutkimuksen yksi keskeinen johtopäätös on se, että vaikka työttömien oppisopimuskoulutus ja ammatillinen työvoimakoulutus ovat kalliita palveluita, pidemmällä aikavälillä ne johtavat parempiin työllisyyteen ja tuloihin kuin moni muu aktiivisen työvoimapolitiikan palvelu. Palkkatuki puolestaan on suhteellisen edullinen palvelu, mutta työllisyysvaikutuksiltaan se on tehokas vain yksityisellä sektorilla.

6.2 Menetelmä

Ensiksi: Se, mitä kustannushyötylaskelmiin sisällytetään, riippuu saatavilla olevista tiedoista. Mikäli kustannustieto on laadukasta, palveluun osallistumisen kustannukset voidaan melko yksiselitteisesti määrittää ja mitata. Käyttämästämme kustannusaineistosta kuitenkin puuttuvat esimerkiksi TE-palveluiden hallinnolliset kustannukset. Palveluun osallistumisen hyötyjen määrittely on niin ikään haasteellista. Ensisijainen hyöty palveluun osallistumisesta on työllistyminen ja kohonnut palkka, mutta tämän lisäksi palvelulla voi olla monia muita hyötyjä yksilön ja myös yhteiskunnan näkökulmasta. Erilaisia pehmeitä vaikutuksia ja kokonaisvaikutuksia on vaikea arvioida ja niille on vaikea antaa rahamääristä arvoa. Esimerkiksi henkilön yleinen hyvinvointi ja tyytyväisyys elämään voi lisääntyä palvelun myötä tai henkilön tarve terveystalouteen voi vähentyä. Toisaalta palvelun seurauksena työllistyvät voivat esimerkiksi syrjäyttää työmarkkinoilla niitä, jotka eivät palveluun osallistuneet. Tekemissämme laskelmissa ei huomioida pehmeitä vaikutuksia tai edellä mainittuja syrjäytysvaikutuksia.¹¹

Kustannushyötylaskelmissa käytetään luvussa 4 määriteltyjä palveluiden kustannuksia (luku 4.2.3), mutta osallistumiskustannusten laskemisessa käytämme keskimääräisiä palveluiden kestoja siinä joukossa, jossa vaikuttavuusarviot on laskettu. Palveluiden keskimääräisen keston arvioinnissa käytetty laskutapa ei kuitenkaan juuri vaikuta tuloksiin (liite 8). Palveluihin liittyvien hyötyjen laskenta puolestaan perustuu luvun 5 vaikuttavuusarvioiden tuloksiin. On huomattava, että näin lasketut aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyödyt on laskettu sille joukolle henkilöitä, jotka ovat palveluun osallistuneet, ja siten eri palveluille laskettujen hyötyjen vertailu vertaa sekä aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita että niihin osallistuneita. Kaikki arvioidut tulovaikutukset ja kustannukset on inflaatiokorjattu elinkustannusindeksillä vuoden 2021 hintoihin.

Toiseksi: Se, mitä kustannushyötylaskelmiin sisällytetään, riippuu näkökulmasta. Eri tahot hyötyvät aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista ja kantavat palveluiden kustannuksia eri tavoin. Määrittelemme kustannushyödyn kolmesta eri näkökulmasta: osallistujan näkökulma, julkisen talouden näkökulma ja yhteiskunnan näkökulma.

Osallistujan näkökulma kustannushyötyyn on suppein. Siinä verrataan henkilölle palveluun osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia osallistumisesta koituvaan hyötyyn. Tämä näkökulma kertoo sen, hyötyykö osallistuja palveluun osallistumisesta, kun huomioidaan palveluun osallistumisen (vaihtoehtoiskustannukset). Osallistumisen kustannukset muodostuvat niistä tuloista, jotka henkilö mahdollisesti menettää palveluun osallistumisen ajalta. Hyödyt puolestaan ovat niiden kumulatiivisten käytettävissä olevien tulojen määrä, jotka on arvioitu palvelun positiiviseksi vaikutukseksi. Nämä tulovirrat (sekä negatiiviset että positiiviset) ovat diskontattu palvelun aloitushetkeen. Diskonttokorkona käytetään 3 prosenttia.¹²

11 Esimerkiksi Dahlberg ja Forslund (2005) ovat arvioineet, että vain ne aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut, joihin liittyy palkkatuki, aiheuttavat syrjäytymisvaikutuksia.

12 Viime vuosina valtion laskelmissaan käyttämä diskonttokorko on ollut lähellä nollaa. Tällaisen diskonttokoron käyttäminen näissä laskelmissa ei ole tarkoituksenmukaista. Muun muassa Kauhanen ja Virtanen (2021) ovat käyttäneet 3 prosentin diskonttokorkoa kustannus-hyötylaskelmissaan.

Olkoon $\Delta_{ts}(z)$ arvioitu vaikutus tulemamuuttuun z vuonna t suhteessa palvelun alkuvuoteen vuonna s alkaneille työnhakujaksoille. Puolestaan $T_s = \min\{10, 2019 - s\}$ on arvioinnin aikajänteen maksimi ja kuvaa palvelun järjestämisen osallistumiskohtaista kustannusta vuonna s .¹³

Kustannushyöty osallistujia vuonna $s = \sum_{t=0}^{T_s} (1/1,03^t) \Delta_{ts}$ (käytettävissä olevat tulot).

Toinen näkökulma määrittelee aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kannattavuutta julkisena investointina. Palveluiden rahoittaminen luonnollisesti aiheuttaa julkisia menoja. Palveluiden hyödyt näkyvät julkisessa taloudessa niin, että palkkojen kasvaminen lisää verotuloja ja toisaalta lisääntynyt työllisyys vähentää etuuksien maksamista. Julkisen talouden näkökulmasta hyödyt siis muodostuvat valtion saamista nettotulonsiirroista. Hyötyihin lasketaan vaikuttavuusarvioinnin perusteella määritellyt kumulatiiviset maksettujen ja saatujen tulonsiirtojen erotus (nettotulonsiirrot). Nämä rahavirrat diskontataan palveluun osallistumisen vuodelle käyttäen 3 prosentin diskonttokorkoa. Julkisen talouden näkökulmasta kustannukset ovat palveluiden järjestämisen osallistujakohtaiset kustannukset.

Kustannushyöty julkinen talous vuonna $s =$

$$\sum_{t=0}^{T_s} (1/1,03^t) (\Delta_{ts}(\text{maksetut tulonsiirrot}) - \Delta_{ts}(\text{saadut tulonsiirrot})) - c_s.$$

Kolmas kustannushyödyn näkökulma on laajin, ja siinä pyritään huomioimaan palvelun laajat vaikutukset yhteiskunnassa. Tämä näkökulma yhdistelee Lammersin ym. (2021) ja Jespersenin ym. (2008) käyttämiä laskentakaavoja. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta henkilön tuotoksen kasvu on suurin hyöty aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden tarjonnasta, sillä tuotoksen kasvu kasvattaa bruttokansantuotetta.¹⁴ Tässä tapauksessa tuottavuutta kuvastavat työnantajalle aiheutuvat työvoiman kokonaiskustannukset, jotka pitävät sisällään työntekijälle maksetun bruttopalkan sekä työnantajamaksut (30 prosenttia työtuloista). Eli laskelmassa tuottavuus on arviolta 1,3 kertaa työtulot. Palveluiden hyödyn nettonykyarvo on laskettu käyttäen kolmen prosentin diskonttokorkoa. Palveluiden kustannukset määrytyvät niiden osallistumiskustannuksina.

Kustannushyöty yhteiskunta vuonna $s = 1,3 \times \sum_{t=0}^{T_s} (1/1,03^t) \Delta_{ts}(\text{työtulot}) - c_s$, missä työtulot ovat palkka- ja yrittäjätulojen summa.

Taulukkoon 4 on koottu kaikkien kolmen laskentatavan sisältö.

13 Koska palveluiden vaikuttavuutta arvioidaan kunakin vuonna alkaneille työnhakujaksoille, arvioitu palvelu on voinut alkaa myös työnhaun alkua seuraavana kalenterivuonna. Yhdistämme kuitenkin palveluiden kustannukset, jotka kuvaavat kunakin vuonna toteutettujen palveluiden kustannuksia näihin työnhaun alkuvuosiin, joten arvioitujen palveluiden alkuvuodet ja niihin yhdistetyt kustannukset eivät ajallisesti aina täysin vastaa toisiaan.

14 Lisäksi yhteiskunnallista hyötyä voi muodostua verotuksen aiheuttaman hyvinvointitappion pienenemisestä, mikäli palvelu vähentää maksettua etuuksia ja nostaa verotuloja mahdollistaen alemman veroasteen. Tätä muutosta hyvinvointitappiossa voidaan arvioida osuutena palveluiden vaikutuksesta nettotulonsiirtoihin (ks. esim. Lammers ym. 2021; Jespersen ym. 2008). Arviot verotuksen luoman hyvinvointitappion suuruudesta vaihtelevat huomattavasti tutkimuksesta riippuen (Ruggeri 1999). Emme huomioi näitä hyötyjä varsinaisissa laskelmissamme. Liitteen 8 kuviossa 3 esitämme arvioita ottaen huomioon mahdollisen verotuksen hyvinvointitappion muutokset. Tuloksemme eivät juuri muutu.

TAULUKKO 4. KOLME NÄKÖKULMAA LASKEA AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KUSTANNUSHYÖTY. Kaikissa kolmessa laskentatavassa rahavirrat on diskontattu palveluun osallistumisen hetkelle käyttäen 3 prosentin diskonttokorkoa. Myöhemmin osallistujan näkökulmasta puhutaan käytettävissä olevista tuloista, jotka on tässä taulukossa määritelty Osallistujan näkökulma -sarakeessa.

Osallistujan näkökulma	Julkisen talouden näkökulma	Yhteiskunnan näkökulma
Palkkatulot	Osallistujien maksamat tulonsiirrot	Työtulot (palkkatulot + yrittäjätulot)
+ Osallistujan saamat tulonsiirrot	- Osallistujille maksetut tulonsiirrot	+ Työnantajamaksut (30 % työtuloista)
- Osallistujan maksamat tulonsiirrot	- Osallistumiskustannukset	- Osallistumiskustannukset

6.3 Tulokset

Kustannushyötylaskelmien tulokset on esitetty sekä taulukoiden että kuvioiden avulla. Kuviossa 15 on esitetty kustannushyötylaskelmien tulokset kaikille laskennassa mukana olleille vuosille. On tärkeää huomata, että kaikki seurantajakso eivät ole yhtä pitkiä. Tuoreimpien vuosien arvioiden seurantajaksoja rajoittaa aineiston saatavuus. Mikäli palvelulla on pitkäjänteinen positiivinen (tai negatiivinen) vaikutus tuloihin, pidempi seurantajakso luonnollisesti antaa positiivisemmän (tai negatiivisemmän) kuvan kustannusvaikuttavuudesta. Taulukoissa 5–7 on esitetty tarkemmin laskelmien sisältöä, esittäen kustannushyötylaskelmat kullekin palvelulle pisimmän mahdollisen arviointiperiodin mukaisesti.

Yleiskuva kustannushyödyistä

Kuviossa 15 on esitetty piste jokaisen vuoden keskimääräisen kustannusvaikuttavuuden osalta. Pisteiden hajautuneisuus kunkin kustannushyötynäkökulman osalta osoittaa, että arvioidut kustannushyödyt vaihtelevat paljon ajassa ja että laskelmiin sisältyy huomattavaa epävarmuutta. Kuviosta voidaan nähdä, että osallistujan näkökulmasta työttömän oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle tai yksityiselle sektorille ja työvoimakoulutus ovat kustannushyödyiltään pääasiassa positiivisia. Tämä siis tarkoittaa sitä, että osallistumisen jälkeiset tulot ovat suuremmat kuin tulonmenetykset osallistumisen ajalta. On hyvä pitää mielessä, että nämä tulokset ovat suhteellisia verrokkiryhmään, joka on taustatekijöiltään mahdollisimman samanlainen kuin palveluun osallistuneet. Tässä tai muissakaan kustannushyötylaskelmissa ei vertailla suoraan suhteessa henkilön työttömyyteen.

Kuvio 15 osoittaa myös, että julkisen talouden näkökulmasta oppisopimuskoulutus, palkkatuki yksityiselle sektorille ja starttiraha ovat kustannushyödyiltään positiivisia. Kuntasektorin palkkatuki on kustannushyödyiltään positiivinen, kun tarkastellaan lyhyitä periodeja. Palvelun hyödyt ovat siis suuremmat kuin kustannukset palvelun keston ajan, mutta palvelun päättymisen jälkeen kustannushyödyt heikkenevät. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta kustannushyödyiltään positiivisia ovat työttömän oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle tai yksityiselle sektorille sekä starttiraha

(kuvio 15). Myös työvoimakoulutuksella arvioidaan olevan positiivinen kustannusvaikutavuus usealle vuodelle (kuvio 16). Useat aikaisemmat tutkimukset ovat arvioineet, että työvoimakoulutuksella on selkeitä positiivisia tulovaikutuksia (esim. Aho ym. 2018; Alasalmi ym. 2022). Työvoimakoulutus on kuitenkin myös kallis palvelu.

Kaikista kolmesta näkökulmasta katsottuna kustannustehokkaimpia palveluita ovat ainoastaan oppisopimuskoulutus ja palkkatuki yksityiselle sektorille (kuviot 15–17). Näiden palveluiden osalta hyödyt ylittävät kustannukset laskentatavasta riippumatta.

Kaikilla kolmella tavalla suoritettuna kustannus–hyötyanalyysi soittaa, että ne palvelut, jotka eivät suoraan tähtää työllistymiseen, kuten kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu, ovat ymmärrettävästi negatiivisia kustannushyödyiltään (kuviot 16–17). Näissä palveluissa osallistujat eivät vielä pääse kunnolla kiinni työmarkkinoihin, joten heidän tulonsa eivät kasva palveluun osallistumisen jälkeen. Myös omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on ollut kustannushyödyiltään pääsääntöisesti negatiivinen (kuvio 16).

Euromääräiset kustannushyödyt

Laskelmien perusteella aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyödyt vaihtelevat riippuen arviointijakson pituudesta ja laskentatavasta sekä arviointiajankohdasta. Siten arvioituihin euromääräisiin kustannushyötyihin tulisi suhtautua varauksella.

Kun tarkastellaan kustakin palvelusta pisintä havaintoperiodia (taulukko 5), oppisopimuskoulutuksen hyödyt ovat osallistujalle kaikista suurimmat: reilut 20 000 euroa osallistumista kohti. Toiseksi suurimmat kustannushyödyt ovat työvoimakoulutuksella: 3 101 euroa osallistumista kohti. Kunnalle suuntautuvan palkkatuen kustannushyöty on lähellä nollaa mutta positiivinen (200 euroa). Sen sijaan muiden palveluiden osalta kustannushyöty jää osallistujan näkökulmasta negatiiviseksi.¹⁵

Taulukosta 6 havaitaan, että myös julkisen talouden näkökulmasta työttömien oppisopimuskoulutus on kustannushyödyiltään suurin: 5 050 euroa osallistumista kohti. Maksetut tulonsiirrot kuvaavat taulukossa, miten paljon palveluun osallistuneet henkilöt maksoivat tulonsiirtoja verrattuna henkilöihin, jotka eivät osallistuneet palveluun. Saadut tulonsiirrot puolestaan kuvaavat, miten paljon palveluun osallistuneet henkilöt saivat tulonsiirtoja verrattuna henkilöihin, jotka eivät osallistuneet palveluun. Oppisopimuskoulutuksen myötä osallistujan maksamat tulonsiirrot, kuten ansiotuloverot, kasvavat reilut 4 300 euroa, mikä on positiivinen virta julkiseen talouteen. Toisaalta osallistujan saamat tulonsiirrot, kuten työttömyysetuus, laskevat lähes 8 200 euroa, mikä on myös positiivinen muutos julkisen talouden näkökulmasta. Mitä positiivisemmat ovat osallistujan maksamat tulonsiirrot ja mitä negatiivisemmat ovat saadut tulonsiirrot, sitä positiivisempi tämä vaikutus on julkiseen talouteen. Näin ollen oppisopimuskoulutuksen hyödyiksi saadaan 12 555 euroa osallistumista kohti. Oppisopimuskoulutuksen kustannukset ovat 7 505 euroa osallistumiselta, joten palvelun kustannushyödyksi julkisen talouden näkökulmasta muodostuu 5 050 euroa.

¹⁵ Kuntouttavan työtoiminnan suurten negatiivisten kustannushyötyjen taustalla voivat olla ongelmat sopivan verrokkiryhmän muodostamisessa (ks. luku 5.3.4).

Toiseksi suurimmat julkisen talouden hyödyt ovat starttirahassa, 2 092 euroa osallistumista kohti (taulukko 6). Starttirahan kustannushyödyt julkisen talouden näkökulmasta muodostuvat suurelta osin siitä, että osallistujien saamat tulonsiirrot vähenevät. Starttiraha ei kuitenkaan lisää osallistujien maksamien tulonsiirtojen määrää vaan jopa laskee niitä. Kuviosta 11 voidaan havaita, että starttirahan saajien saamat tulonsiirrot vähenevät voimakkaasti starttirahan saamisen jälkeen, mikä osoittaa sen, että starttirahan saajat ovat tyypillisesti olleet ennen työttömyyttään suhteellisen korkeatuloisia, minkä myötä myös heidän työttömyysetuutensa on ollut suuri. Starttirahan saatuaan he muuttuvat työllisiksi ja työttömyysetuuden saanti lakkaa, kuitenkin yrittäjän tulot kehittyvät heikosti yrityksen alkuaikoina. Myös yksityisen sektorin palkkatuen kustannusvaikuttavuus on positiivinen julkisen talouden näkökulmasta: 486 euroa.

Muiden aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyöty julkisen talouden näkökulmasta jää negatiiviseksi (taulukko 6). Kuntasektorin palkkatuki on negatiivinen (-3 474 euroa), koska osallistujan maksamat tulonsiirrot eivät kasva riittävästi palveluun osallistumisen jälkeen. Työvoimakoulutuksessa palveluun osallistujan maksamat tulonsiirrot ovat positiiviset ja saadut tulonsiirrot negatiiviset, mutta kuitenkin koulutuksen järjestämisen kustannukset ylittävät nämä hyödyt (kustannushyöty -5 442 euroa). Myös omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on kallis palvelu järjestää, eikä se lisää palveluun osallistuneiden maksamia tulonsiirtoja riittävästi (kustannushyöty -11 282 euroa). Kuntouttavaan työtoimintaan tai työkokeiluun osallistumista seuraavat virrat julkiseen talouteen ovat väärän suuntaisia, ja lisäksi palvelun järjestämisen kustannukset ovat suuret. Kuntouttavan työtoiminnan julkisen talouden kustannushyöty on osallistumista kohti arviolta -19 272 euroa ja työkokeiluun -2 720 euroa. Myös työelämävalmennuksessa kustannukset ylittävät palvelusta julkiselle taloudelle aiheutuvat hyödyt (kustannushyöty -613 euroa).

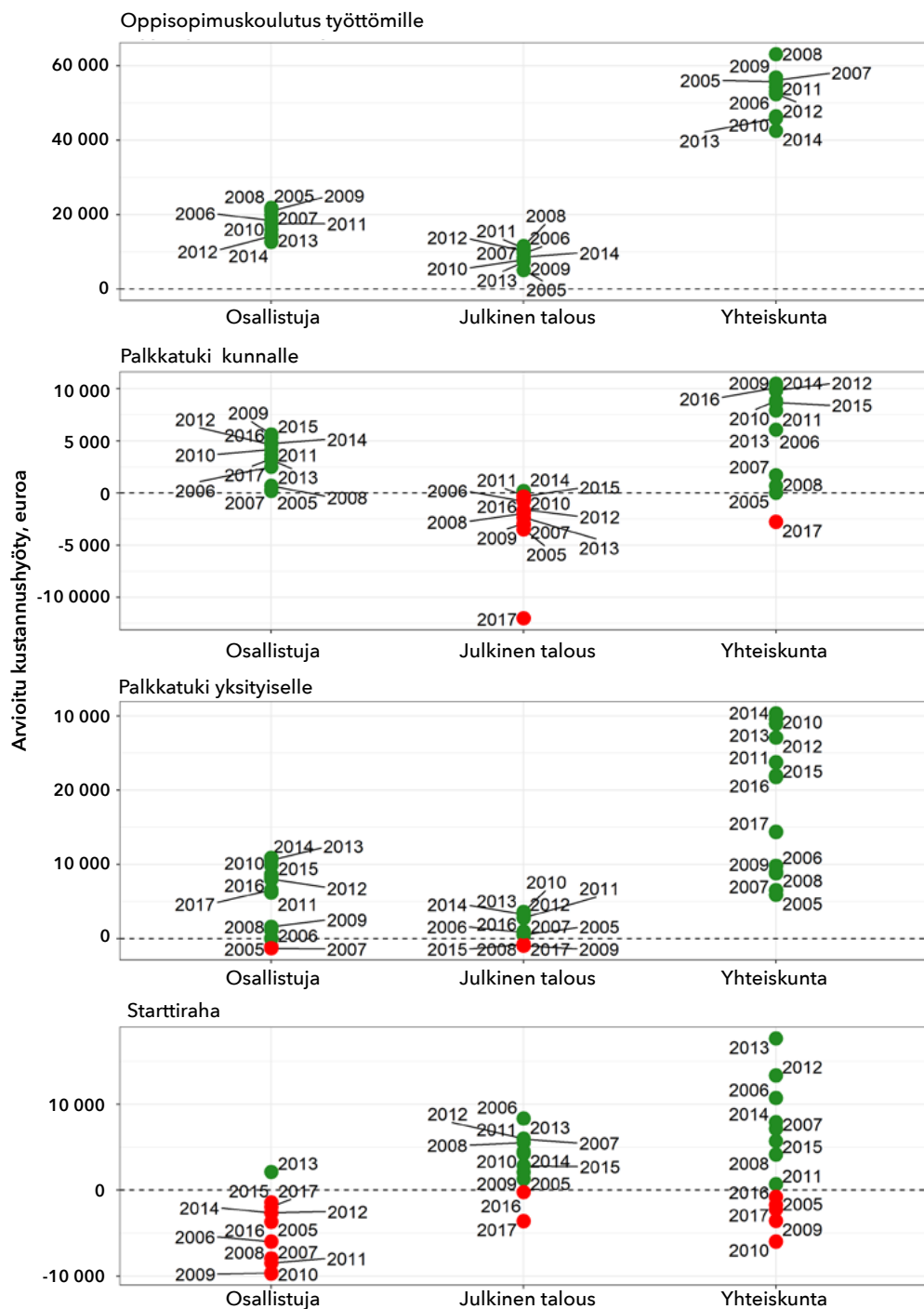
Taulukko 6 osoittaa, että palvelut, joihin liittyy koulutusta, ovat kalliita järjestää ja vain oppisopimuskoulutuksen hyödyt ylittävät nämä kustannukset. Tosin oppisopimuskoulutus poikkeaa muusta koulutuksesta siinä, että opiskelu on osa työsuhdetta. Kustannustehottomuudesta huolimatta koulutukset mielletään kannattavaksi palveluksi tarjota, sillä niillä voi olla hyvinkin kauaskantoisia myönteisiä vaikutuksia. Toisaalta työmarkkinoiden muuttuessa henkilöllä ei välttämättä ole mahdollisuutta työllistyä ilman uutta koulutusta.

Kun kustannushyötyjä tarkastelee yhteiskunnallisesta näkökulmasta, euromääräiset kustannushyödyt nousevat usean palvelun osalta merkittävästi (taulukko 7). Edelleen oppisopimuskoulutus on kustannushyödyiltään tehokkain palvelu. Tässä tapauksessa sen kustannushyödyt ylittävät 55 000 euroa osallistumiselta. Myös palkkatuki yksityiselle sektorille, työvoimakoulutus ja työelämävalmennus sekä juuri ja juuri kuntasektorin palkkatuki saavat positiivisia kustannushyötyjä.

Pisimmällä tarkasteluperiodilla starttirahan yhteiskunnalliset kustannushyödyt ovat hieman negatiiviset, koska palveluun osallistuneiden tulot eivät ole kasvaneet riittävästi verrokkiryhmään nähden. Kuitenkin useilla muilla tarkasteluperiodeilla starttirahan yhteiskunnalliset kustannushyödyt ovat positiivisia. Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun yhteiskunnalliset kustannushyödyt ovat voimakkaasti negatiiviset, koska palveluun osallistuneiden henkilöiden tulot ovat vähentyneet verrokkiryhmään nähden. Myös kuntouttavan työtoiminnan ja työkokeilun yhteiskunnallinen kustannushyöty on negatiivinen.

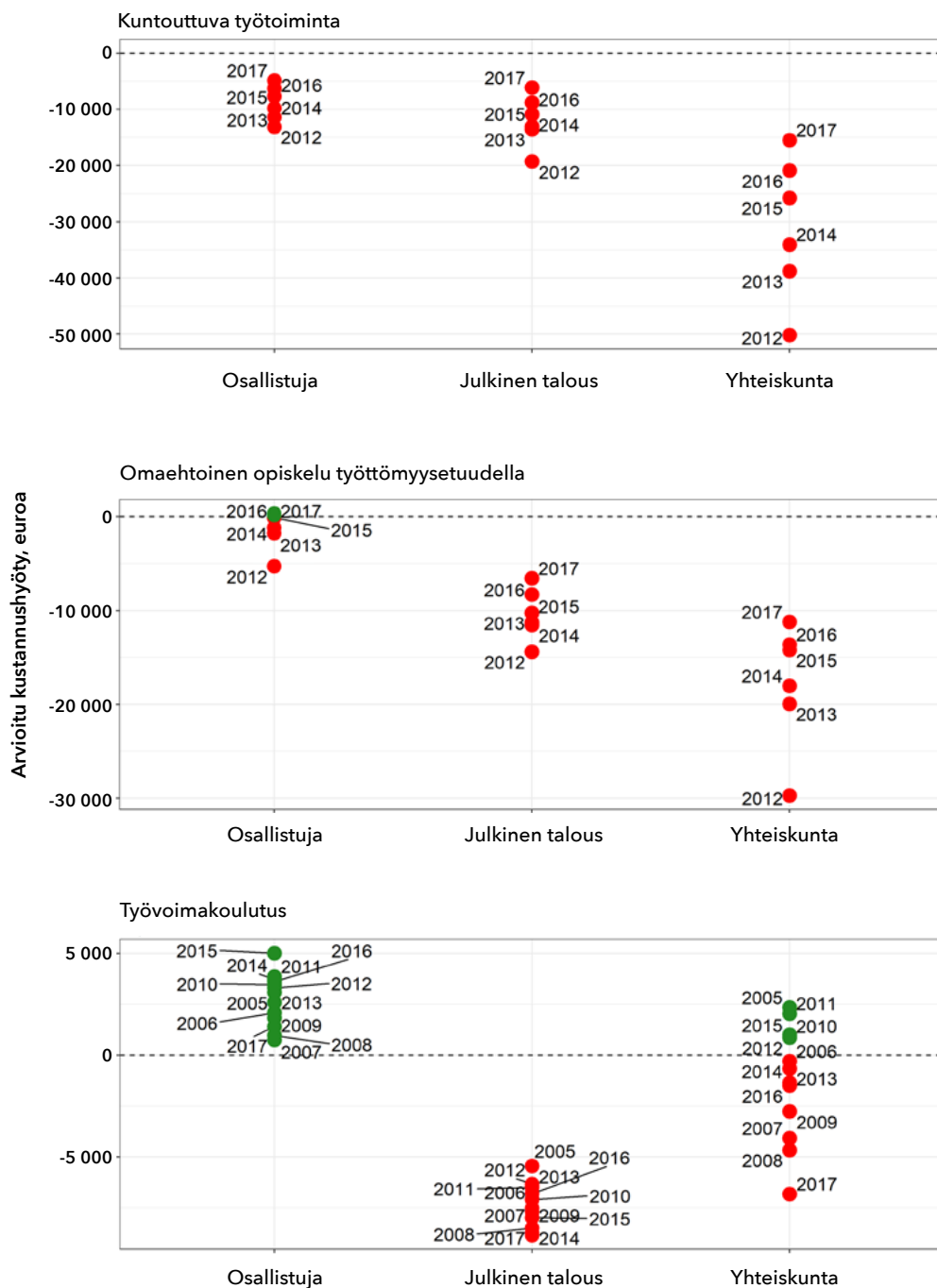
KUVIO 15. ARVIOIDUT AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KUSTANNUSHYÖDYT OSALLISTUJALLE, JULKISELLE TALOUDELLE JA YHTEISKUNNALLE KULLEKIN ARVIOINTIVUODELLE S.

Oppisopimuskoulutus, palkkatuki ja starttiraha.



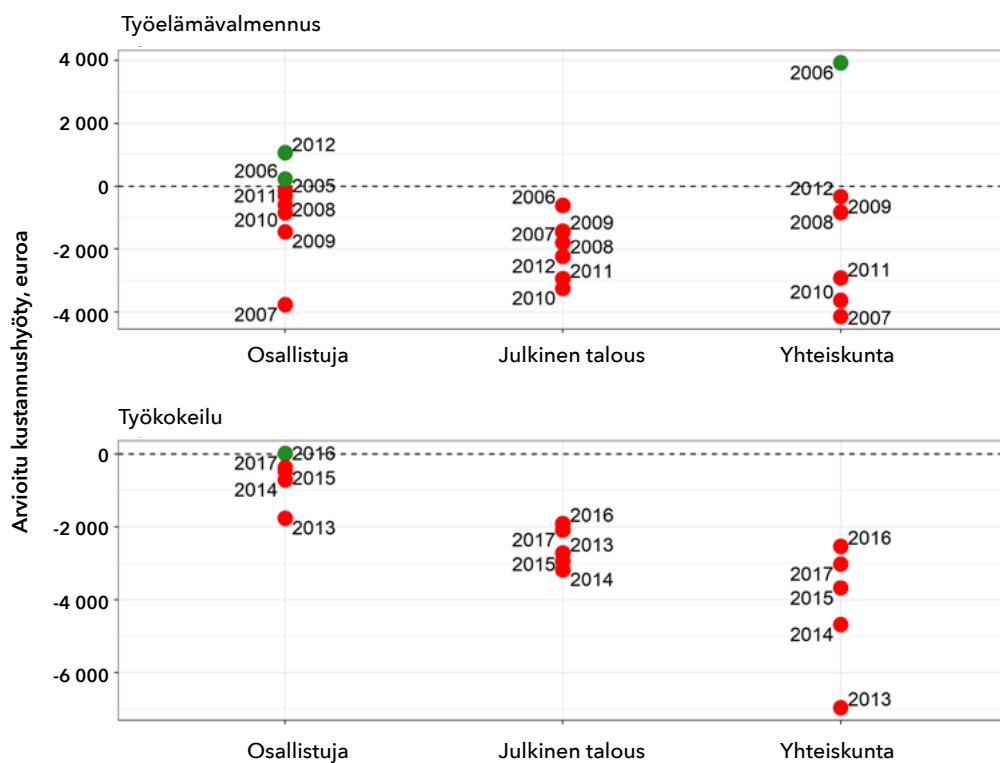
KUVIO 16. ARVIOIDUT AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KUSTANNUSHYÖDYT OSALLISTUJALLE, JULKISELLE TALOUDELLE JA YHTEISKUNNALLE KULLEKIN ARVIOINTIVUODELLE S.

Kuntouttava työtoiminta, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella ja työvoimakoulutus.



KUVIO 17. ARVIOIDUT AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KUSTANNUSHYÖDYT OSALLISTUJALLE, JULKISELLE TALOUDELLE JA YHTEISKUNNALLE KULLEKIN ARVIOINTIVUODELLE S.

Työelämävalmennus ja työkokeilu.



TAULUKKO 5. KUSTANNUSHYÖTYLASKELMA OSALLISTUJAN NÄKÖKULMASTA. DISKONTTOKORKO 3 PROSENTTIA. Taulukossa on mukana kunkin palvelun kustannushyöty pisimmältä mahdolliselta arviointijaksolta. Palveluiden hyödyt ovat aiemmin tässä raportissa määriteltyjä vaikutusarvioita eli suhteessa henkilöihin, jotka eivät osallistuneet palveluun.

Osallistujan näkökulma	Oppi-sopimus-koulutus	Palkkatuki, yksityinen sektori	Palkka-tuki, kunta	Startti-raha	Työ-voima-koulutus	Oma-ehtoinen opiskelu	Kuntout-tava työ-toiminta	Työ-kokeilu	Työ-elämä-valmen-nus
Kustannus-hyöty (= käytettävissä olevat tulot)	21 824	-1 065	200	-5 955	3 101	-5 278	-13 089	-1 762	-139
Vuosi, s	2005	2005	2005	2005	2005	2012	2013	2013	2005
Arviointi-jakson pituus vuosina	10	10	10	10	10	7	6	6	10

TAULUKKO 6. KUSTANNUSHYÖTYLASKELMA JULKISEN TALOUDEN NÄKÖKULMASTA. DISKONTTOKORKO 3 PROSENTTIA. Taulukossa on mukana kunkin palvelun kustannushyöty pisimmältä mahdolliselta arviointijaksolta. Palveluiden hyödyt ovat aiemmin tässä raportissa määriteltyjä vaikutusarvioita eli suhteessa henkilöihin, jotka eivät osallistuneet palveluun. Saadut ja maksetut tulonsiirrot on määritelty yksilön näkökulmasta, eli palveluun osallistuneen henkilön saama (maksama) tulonsiirto on negatiivinen (positiivinen) rahavirta julkiselle taloudelle.

Julkisen talouden näkökulma	Oppi-sopimus-koulutus	Palkka-tuki, yksityinen sektori	Palkka-tuki, kunta	Startti-raha	Työ-voima-koulutus	Oma-ehtoinen opiskelu	Kuntout-tava työ-toiminta	Työ-kokeilu	Työ-elämä-valmennus
Maksetut tulonsiirrot	4 360	-171	-230	-2 490	753	-862	-2 299	-618	290
- Saadut tulonsiirrot	-8 195	-5 012	-1 007	-10 305	-1 128	2 634	7 030	149	-1 670
- Osallistumis-kustannukset	7 505	4 355	4 252	5 723	7 323	7 786	9 943	1 953	2 574
= Kustannus-hyöty	5 050	486	-3 474	2 092	-5 442	-11 281	-19 272	-2 720	-613
Vuosi, s	2005	2005	2005	2005	2005	2013	2012	2013	2006
Arviointi-jakson pituus vuosina	10	10	10	10	10	6	7	6	10

TAULUKKO 7. KUSTANNUSHYÖTYLASKELMA YHTEISKUNNAN NÄKÖKULMASTA. DISKONTTOKORKO 3 PROSENTTIA. Taulukossa on mukana kunkin palvelun kustannushyöty pisimmältä mahdolliselta arviointijaksolta. Palveluiden hyödyt ovat aiemmin tässä raportissa määriteltäviä vaikutusarvioita eli suhteessa henkilöihin, jotka eivät osallistuneet palveluun.

Yhteis- kunnan näkö- kulma	Oppi- sopimus- koulutus	Palkka- tuki, yksi- tyinen sektori	Palkka- tuki, kunta	Startti- raha	Työ- voima- koulutus	Oma- ehtoinen opiskelu	Kuntout- tava työ- toiminta	Työ- kokeilu	Työ- elämä- valmen- nus
Työtulot	48 631	7 890	3 286	3 085	7 433	-15 527	-30 947	-3 854	5 000
+ Työn- antaja- maksut	14 589	2 367	986	925	2 230	-4 658	-9 284	-1 156	1 500
- Osallis- tumis- kustan- nukset	7 505	4 355	4 252	5 723	7 323	9 511	9 943	1 953	2 574
= Kustannus- hyöty	55 715	5 902	20	-1 713	2 339	-29 696	-50 174	-6 962	3 927
Vuosi, s	2005	2005	2005	2005	2005	2012	2012	2013	2006
Arviointi- jakson pituus vuosina	10	10	10	10	10	7	7	6	10

7 Johtopäätökset ja suositukset

Tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista sekä suhteuttaa palveluiden kustannukset niiden hyötyihin eli vaikuttavuuteen. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyödyistä on olemassa hyvin vähän tutkimustietoa, niin Suomessa kuin maailmallakin.

7.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset

Tutkimuksessa selvitettiin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia. Selvityksessä käytettiin Euroopan komission työllisyys, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston keräämää aineistoa vuosilta 2005–2020. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden yhteenlasketut kokonaiskustannukset Suomessa ovat viime vuosina olleet noin 1,9 miljardia euroa vuodessa. Nämä kustannukset eivät kuitenkaan sisällä TE-palveluiden hallinnollisia kustannuksia, esimerkiksi virkailijoiden käyttämää työaikaa eli varsinaisen työnvälityksen kustannuksia. Suurimmat kokonaiskustannukset vuositason tuottavat työvoimakoulutus sekä työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu. Kokonaiskustannukset kussakin näissä palveluissa ovat viime vuosina olleet noin 300–500 miljoonaa euroa. Alhaisimmat kokonaiskustannukset puolestaan ovat olleet valmennuksilla, starttirahalla ja oppisopimuskoulutuksella: alle 30 miljoonaa euroa vuodessa kussakin.

Tarkensimme kuvaa kustannuksista käyttämällä aineistona budjettitietoja, aiempia tutkimuksia ja selvityksiä sekä asiantuntijahaastatteluja. Kun tarkastellaan toimintamenoja, KEHA-keskuksen taloudellisuuslaskennan mukaan suurin kustannuserä on TE-toimistojen henkilöstökustannukset. TE-toimistojen työn tuottamiseen kohdistettiin vuonna 2021 reilut 3 300 henkilötyövuotta (htv), kokonaiskustannusten ollessa noin 215 miljoonaa euroa. Suurin osa TE-toimistojen resursseista kohdistettiin työllistymissuunnitelmien tekoon (805 htv), työttömyysturvan asiantuntijatehtäviin (584 htv), työnhakijan alkupalveluihin (251 htv) ja aktivointisuunnitelmien tekoon (246 htv). Muita aktiivisen työvoimapolitiikan kustannuksia ovat ELY-keskusten toimintamenot, joita käytetään aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden hankintaan ja toimeenpanotehtäviin. Näistä ei ole eroteltua tietoa julkisissa lähteissä. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset vaihtelevat alueittain. Suuri osa määrärahoilla hankituista palveluista ostetaan yksityisiltä markkinoilta ja hinnat määräytyvät kilpailutusten perusteella. Kilpailutilanne puolestaan vaihtelee alueittain.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vuosittaiset kokonaiskustannukset riippuvat erityisesti niiden osallistujamääristä sekä niiden erilaisista kestoista. Esimerkiksi koulutukset ovat usein pitkäkestoisimpia palveluita, kun taas valmennukset ja kokeilut ovat lyhytkestoisimpia palveluja. Koulutuksissa on myös enemmän asiakkaita kuin valmennuksissa ja kokeiluissa. Otimme nämä seikat huomioon siten, että arvioimme palveluille myös osallistumiskohtaisia kustannuksia. Matalimmat osallistumiskustannukset tarkastelluista palveluista ovat valmennuksissa ja työkokeiluissa, joihin osallistuminen maksaa alle 2 000 euroa. Korkeimmat osallistumiskustannukset puolestaan ovat palkkatuessa ja työvoimakoulutuksessa, joiden kustannukset vaihtelevat 8 000 ja 15 000 euron

välillä. Erityisesti kuntasektorin palkkatuki on ollut viime vuosina kallis palvelu. Osallistuminen työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai myönnetty starttiraha maksaa keskimäärin 6 000 euroa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietoja on saatavilla arviointikäyttöön hajanaisesti. Euroopan komission ylläpitämästä aineistosta kustannuksia ei näe esimerkiksi palveluittain erilaisille osallistujille. Lisäksi aineisto sisältää tietoa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista luokituksella, joka osittain eroaa TE-toimistojen aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden rekisteröinnissä ja yksilötason rekisteriaineistoissa käytetyistä luokituksista. Aineisto ei sisällä tietoa varsinaisen työnvälityksen kustannuksista.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden toimeenpanon kustannuksista on saatu TE-hallinnon omista järjestelmistä varsin hajanaista tietoa, ja esimerkiksi TE-palveluiden itse käyttämää työaika ei usein lasketa mukaan ostopalvelun kustannuksiin. ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteistä työajanseurantaa sekä johdon tietoaustusta on kehitetty viime vuosina ja kehitetään koko ajan, mutta osallistumiskohtainen kustannusten seuranta on vaihtelevaa. Tuottavuudessa ja toimintamenoilla toteutettujen palveluiden kustannuksissa on suuria eroja TE-toimistojen välillä. TE-toimistojen välisessä vertailussa tulee kuitenkin huomioida, että TE-toimistojen toimintaympäristöt, toimintamallit ja resurssit ovat erilaiset. Taloudellisuus- ja tuottavuustunnuslukuja laskettiin vuodelta 2020 ensimmäistä kertaa, joten TE-toimistojen välillä voi olla eroja myös kirjaamiskäytännöissä. Tunnuslukujen kautta pystytään kuitenkin tunnistamaan eroja suoritteiden tuottamisessa, ja niiden kautta on myös mahdollista löytää hyviä käytäntöjä ja tarvittaessa tehostaa toimintamalleja.

Palveluiden kokonaiskustannuksiin vaikuttavat ELY-keskusten hankintakäytännöt, alueelliset markkinat sekä asiakkaiden ohjaaminen palveluihin. Nämä tekijät liittyvät keskeisesti palvelun tehokkuuteen ja sen myötä kustannusvaikuttavuuteen. Kuitenkin näihin tekijöihin kiinnitetään suhteellisen vähän huomiota aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujärjestelmässä. Tulevaisuudessa palvelujärjestelmän mahdollisesti muuttuessa ideaalina voisi pitää tilannetta, jossa eri palveluiden osallistumiskustannuksia voisi reaaliaikaisesti seurata siten, että osallistumiskustannukset sisältäisivät siihen liittyvät hallinnolliset kustannukset. Kustannustehokkuutta lisääviä kokeiluja (esimerkiksi tulos- tai vaikutusperusteiset hankinnat) on tehty, mutta ne ovat jääneet puutteelliseksi. Taustalla on toimintamenoilla toteutettujen TE-palveluiden sekä aktiivisen työvoimapolitiikan määrärahoilla hankittavien palveluiden puutteellinen yhteinen suunnittelu.

Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyvä kustannustietoisuus tai kustannushyötytietoisuus on puutteellista. Tiedot ovat hajanaisia, ja sysäys niiden keräämiseen on tullut usein toimintaympäristön muutoksista (kasvupalvelu-uudistus tai tutkimuksen laadintahetkellä meneillään oleva työvoimapolitiikan järjestämisvastuun hajauttaminen). Tähän liittyy vaikuttavuuden analyysityökalujen puutteellisuus tai vähäinen resursointi niiden kehittämiseen hallinnonalalla.

7.2 Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuus

Arvioimme aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin osallistumisen vaikutuksia työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin. Arvioitavat palvelut olivat palkkatuki yksityiselle sektorille, palkkatuki kunnalle, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyys-etuudella, oppisopimuskoulutus, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu. Vaikuttavuusarvioinnissa tietyn mittaisen työnhaun jälkeen palvelun aloittaneille poimittiin verrokkeja muista työnhakijoista, jotka olivat yhtä pitkään hakeet työtä mutta eivät olleet osallistuneet kyseiseen palveluun työnhakujaksonsa aikana.

Suurimmat työllisyys- ja tulovaikutukset arvioimme yksityisen sektorin palkkatuelle, oppisopimuskoulutukselle, työvoimakoulutukselle, omaehtoiselle opiskelulle työttömyys-etuudella ja starttirahalle. Eri koulutuspalveluihin liittyy merkittäviä lukkiutumisaikaväliä, eli myönteiset vaikutukset ilmenevät useamman vuoden viiveellä. Tämä johtuu siitä, että työnhaun aktiivisuus laskee koulutukseen osallistumisen ajaksi. Sen sijaan kuntouttavalla työtoiminnalla emme havainneet olevan myönteisiä työllisyys- tai tulovaikutuksia. Myöskään kuntasektorin palkkatuella emme havainneet olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia, ja vaikutukset tuloihin olivat alhaisia ja hyvin lyhytkestoisia. Työelämävalmennuksella ja työkokeilulla havaittiin olevan pieni positiivinen vaikutus työllistymiseen, mutta tuloihin oli vaikutusta vain työelämävalmennuksella.

Aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla voi olla myös muita kuin työllisyys- tai tulovaikutuksia, esimerkiksi vaikutuksia osallistujien hyvinvointiin tai terveyteen. Näitä niin sanottuja pehmeitä vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvottaa rahallisesti. Tässä tutkimuksessa emme voineet huomioida palveluiden pehmeitä vaikutuksia, mutta perehdyimme niihin kirjallisuuden avulla. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla on havaittu olevan myönteisiä vaikutuksia muun muassa osallistujien mielenterveyteen ja koettuun hyvinvointiin (esim. Wang 2021; Leeman ym. 2016; Coutts ym. 2014). Tutkimuksista piiryy kuva, että pehmeät vaikutukset ovat yksilöllisiä; koetun hyödyn, osallisuuden ja parantuneen terveydentilan vaikutukset näyttävät riippuvan kunkin yksilön tarpeesta hänen elämäntilanteestaan. Henkilöt, jotka ovat lähimpänä avoimia työmarkkinoita, hyötyvät eniten aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista, jotka ohjaavat nimenomaan avoimille työmarkkinoille. Enemmän tukea tarvitsevat henkilöt puolestaan hyötyvät kuntouttavan työtoiminnan kaltaisista palveluista.

7.3 Palveluiden kustannushyödyt

Tutkimuksessa olemme laskeneet aktiivisen työvoimapolitiikan palveluille kustannushyötyjä kolmessa eri laajuudessa: osallistujan, julkisen talouden ja yhteiskunnan näkökulmasta. Laskelmissa olemme hyödyntäneet arvioita palveluiden osallistumiskustannuksista ja vaikuttavuudesta. Laskelmat ovat suuntaa antavia, koska ne eivät huomioi kaikkia mahdollisia hyötyjä ja kustannuksia, joita palveluun osallistumisella voi olla.

Osallistujan näkökulmassa verrataan, miten paljon henkilöllä oli tulonmenetyksiä palveluun osallistumisen aikana ja miten paljon hänellä on kertynyt käytettävissä olevia tuloja palveluun osallistumisen jälkeen. Julkisen talouden näkökulmassa kustannukset ovat palveluiden järjestämisestä aiheutuvia osallistumiskustannuksia, kun taas hyödyt koituvat parantuneen työllisyyden ja palkkatason nousun myötä kasvaneista verotuloista ja vähenevistä maksetuista etuuksista. Yhteiskunnan näkökulma on laajin, sillä se pyrkii

ottamaan huomioon palveluun osallistumisen yhteiskunnallisia vaikutuksia monitahoisesti. Yhteiskunnan näkökulmassa suurin hyöty aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden tarjonnasta on se, että henkilö lisää tuotostaan työllistymällä. Kustannukset ovat palveluiden järjestämisestä koituvia osallistumiskustannuksia.

Laskelmien perusteella aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyödyt vaihtelevat riippuen arviointijakson pituudesta ja laskentatavasta sekä arviointiajankohdasta. Siten arvioituihin euromääräisiin kustannushyötyihin tulisi suhtautua varauksella. Arviot kustannushyötyjen positiivisuudesta tai negatiivisuudesta ovat kuitenkin vakaita.

Osallistujan näkökulmasta positiivisia kustannushyötyjä arvioidaan olevan oppisopimuskoulutuksella, työvoimakoulutuksella sekä palkkatuella yksityiselle sektorille ja palkkatuella kunnalle. Kaikissa näissä palveluissa osallistujalle koituvat hyödyt ylittävät niiden kustannukset. Julkisen talouden näkökulmasta positiivisia kustannushyötyjä arvioidaan puolestaan olevan oppisopimuskoulutuksella, palkkatuella yksityiselle sektorille ja starttirahalla. Yhteiskunnan näkökulmasta selkeästi positiivisia kustannushyötyjä arvioidaan olevan oppisopimuskoulutuksella, palkkatuella yksityiselle sektorille ja palkkatuella kunnalle.

Kaikista kolmesta näkökulmasta katsottuna kustannustehokkaimpia palveluita ovat ainoastaan oppisopimuskoulutus ja palkkatuki yksityiselle sektorille. Näiden palveluiden osalta hyödyt ylittävät kustannukset laskentatavasta riippumatta. Vastaavasti kustannustehottomimpia aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita kaikista näkökulmista katsottuna ovat omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työelämävalmennus. Nämä palvelut eivät kuitenkaan useimmiten tavoittele suoraa tai nopeaa työllistymistä työmarkkinoille, joten tulos on odotettu, koska emme ole huomioineet laskelmissa palveluiden pehmeitä vaikutuksia.

Työvoimakoulutuksen, starttirahan ja kuntasektorin palkkatuen tulokset riippuvat valitusta näkökulmasta eli laskentatavasta ja kustannushyödyt voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia. Työvoimakoulutuksen kustannushyödyt ovat selkeästi positiivisia vain osallistujan näkökulmasta. Starttirahan kustannushyödyt ovat selkeästi positiivisia vain julkisen talouden näkökulmasta. Kuntasektorin palkkatuessa kustannushyödyt ovat positiivisia sekä osallistujan että yhteiskunnan näkökulmasta. Näiden kolmen palvelun kustannushyödyt siis riippuvat siitä, mitä näkökulmaa kolmesta painotetaan.

Vain kourallinen ulkomaisia tutkimuksia on aiemmin arvioinut aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyötyjä (Burger ym. 2021; Lammers ym. 2021; Jespersen ym. 2008). Tulokset ovat vaihtelevia, ja arvioidut palvelut sekä käytetyt kustannushyötylaskelman menetelmät ovat erilaisia. Selkein tutkimusnäyttö on yksityisen sektorin palkkatuen osalta, jolle arvioidaan myönteisiä kustannushyötyjä. Osassa tutkimuksissa tulokset viittaavat siihen, että erilaiset työharjoittelut ja työhönsijoitukset voisivat olla kustannustehokkaita palveluita. Osassa tutkimuksissa taas työvoimapolitiittiset koulutukset todetaan kustannustehokkaaksi palveluksi.

7.4 Suositukset

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia tulisi seurata ja raportoida säännöllisesti. Kustannus- ja vaikuttavuustietoa tulisi kehittää. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita tulisi kehittää ja johtaa kustannus-hyötyarviointien perusteella, ja palveluiden arvioinnin tulisi ottaa palveluiden kustannukset huomioon.

Kustannusten seuranta

Kustannustietoa on nykyään saatavilla, mutta sitä ei seurata eikä sitä käytetä johtamisessa. Esimerkiksi aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden asiakasmääriä sekä palveluihin osallistuneiden työllisyyttä seurataan vuosittain (ks. esim. Tuomaala 2021). Vastavasti palveluiden tarjonnasta koituneet kustannukset tulisi sisällyttää tämänkaltaiseen säännölliseen raportointiin. Kustannustietojen olisi syytä olla osa muuta työ- ja elinkeinoministeriön tuottamaa tilastoaineistoa (työnvälitystilasto) TE-toimistojen asiakkaisiin liittyen.

Tutkimuksen laadintahetkellä valmistellaan uudistusta, jossa TE-palvelut siirtyvät kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2024 aikana. Tämä lisää entisestään kustannusten seurantaa ja läpinäkyvyyttä. Tällöin tulisi luoda rakenteita, joissa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia ja hyötyjä voidaan seurata pitkillä aikavälillä. Mikäli palveluiden järjestäjillä ei ole yhtenäistä raportointia kustannuksista, ei niitä voida arvioida eri järjestäjien välillä.

Kustannus- ja vaikutustiedon kehittäminen

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietoja tulisi olla saatavilla arviointikäyttöön nykyistä tarkemmalla tasolla. Esimerkiksi työvoimakoulutus koostuu sekä valmentavasta että ammatillisesta työvoimakoulutuksesta. Lisäksi valmennuspalveluiden sisällöt ja toteutustavat ovat hyvin erityyppisiä. Näiden erityyppisten palveluiden kustannusvaikuttavuus voi olla erilaista, mutta ne voidaan nykyisin arvioida vain yhdessä, sillä kustannustietoja on saatavilla vain yleisesti työvoimakoulutuksesta tai valmennuksista.

Jotta aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista saataisiin jatkossa tarkempaa tietoa, tulisi panostaa osallistumiskustannusten mittaamiseen siten, että kustannuksiin lasketaan sekä käytettävät määrärahat että työpanos. Ainoastaan näin päästään kiinni palveluiden todellisiin osallistumiskustannuksiin. Vertailukohtana voidaan käyttää terveydenhuoltoa, jossa yksittäisten suoritteiden asiakaskohtainen kustannus tunnetaan hyvin tarkasti.

Kustannusseurannan tulisi olla yhdenmukaista kaikilla ELY-alueilla. Tulevaisuuden järjestäjien osalta tilannetta tulee vielä arvioida. ELY-keskusten yhteisestä kirjanpitoaineistosta ja määrärahasuuruudesta on saatavissa tietoja, mutta alueilla on lisäksi käytössä omia tapoja seurata määrärahojen käyttöä ja eri palveluiden kustannuksia. Yhtenäinen alueellinen kustannusaineisto mahdollistaisi myös alueellisen kustannusvaikuttavuusarvioinnin, sillä aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden hyötyjä on mahdollista arvioida alueittain.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla voi olla myös muita vaikutuksia, joita ei seurata systemaattisesti. Näillä tarkoitetaan niin sanottuja pehmeitä vaikutuksia, joiden mittamista on viime vuosina kehitetty hyödyntämällä työelämäututkan, kykyviisarin ja vastaavien mittareiden toteutusta.¹⁶ Eräissä pilottihankinnoissa on kokeiltu tällaisten mittareiden yhdistämistä tulos- ja vaikuttavuusperusteisiin hankintoihin. Jatkossa tulisivatkin panostaa tämän tyyppisten pehmeiden vaikutusten mittaamisen kehittämiseen osana aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden johtaminen ja kehittäminen

Tietoa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista tulisi käyttää johtamisessa sekä palveluiden kehittämisessä. Vaikka kustannustietoa on jo kerätty jollakin tasolla sisäisesti TE-hallinnon käytössä olevista tietojärjestelmistä, sitä ei käytetä johtamisen välineenä.

Jos aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla ei ole positiivisia kustannushyötyjä, palvelun järjestäjän tulisi jatkossa tarkastella kriittisesti palvelun sisältöä ja toteutustapaa. Tämä edellyttää alueellista ja paikallista analyysiä palveluiden sisällöstä ja asiakasryhmistä sekä asiakkaiden tarpeiden hyvää tuntemusta, jota tällä hetkellä ei ole.

Kun tarkastellaan kustannusvaikuttavien palveluiden suunnittelua, palveluiden markkinoinnin ja asiakasohjauksen sekä palveluiden hankinnan ja sopimushallinnan resursointiin panostamisen tulisi olla nykyistä keskeisempi osa palveluiden kustannusvaikuttavaa johtamista. Tällä hetkellä näihin kahteen asiaan panostamiseen tai niiden riittävyyteen ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Ne eivät myöskään erotu merkittävästi osana palvelujärjestelmän kustannustarkastelua, vaikka ovat määrärahoilla hankittujen palveluiden käytön kannalta keskeisiä.

Tulevaisuuden tutkimus

Tulevaisuuden aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuusarviointitutkimuksen tulisi pyrkiä arvioimaan myös kustannusvaikuttavuutta. Oleellista tässä on, että arvioitulle palvelulle tai palvelukokonaisuudelle on olemassa kustannustieto, joka kuvaa kustannuksia juuri kyseisestä palvelusta tai palvelukokonaisuudesta. Euroopan komission keräämän aineiston aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden luokitus poikkeaa työnvälitystilaston käyttämästä luokituksesta, mutta luomamme luokitusavaimen avulla (Liite 2) luokitukset voidaan saattaa vertailukelpoisiksi. Euroopan komission työllisyys, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston keräämä aineisto, luokitusavain ja avoin aineisto työnvälitystilaston aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista ovat nähtävissä R-paketissa *almpsfin*, jonka olemme kirjoittaneet tutkimuksen yhteydessä. R-paketti *almpsfin* on saatavilla GitHub-sivustolta (<https://github.com/pttry/almpsfin>).

16 Kykyviisari® on maksuton työ- ja toimintakyvyn itsearviointimenetelmä kaikille työkäisille. Kykyviisarin avulla vastaaja voi selvittää omaa tilannettaan, keskeisiä vahvuuksiaan ja kehittämiskohteitaan. Kykyviisari-menetelmää kehitetään Työterveyslaitoksen Sosiaalinen osallisuus ja työ- ja toimintakyvyn muutos (Solmu) -ESR-koordinaatiohankkeessa (1.10.2014–31.8.2023).

Työelämäututka on TE-palvelujen käytössä oleva kartoitusväline, jossa voi arvioida työn tai koulutuksen löytämiseen vaikuttavia tekijöitä.

Arvioimme kuntouttavalle työtoiminnalle erityisen negatiivisia kustannushyötyjä. Kuntouttavan työtoiminnan vertailuasetelma ei kuitenkaan ole yhtä luotettava kuin monen muun arvioidun palvelun, sillä osallistujille on haastavaa löytää hyvin tasapainotettua vertailuryhmää kaltaistamismenetelmillä. Yksin kuntouttavaan työtoimintaan keskittyvä tutkimus mahdollistaisi huolellisemman vaikutusarvion. Vaikka kuntouttavan työtoiminnan vaikutusten usein todetaan olevan pehmeitä ja siten tilastollisen tarkastelun ulottumattomissa, tulisi kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen vaikutuksia arvioida esimerkiksi työvoimaan kuulumisen ja muihin palveluihin osallistumisen kautta.

Työvoimakoulutuksen arviointi ei tässä tutkimuksessa erottele sitä, että koulutukset voivat olla keskenään hyvin erilaisia: ne voivat olla hyvin lyhyitä, vain päivän mittaisia koulutuksia, tai hyvin pitkiä, tutkintoon johtavia koulutuksia. Työvoimakoulutuksen kustannusvaikuttavuutta tulisi arvioida esimerkiksi sen keston mukaan. Esimerkiksi Alasalmi ym. (2022) havaitsevat, että pidempikestoisilla ammatillisilla työvoimakoulutuksilla on lyhytkestoisia koulutuksia voimakkaampia positiivisia työllisyysvaikutuksia. Pitkäkestoiset koulutukset ovat kuitenkin lyhytkestoisia koulutuksia kalliimpia, eikä siten ole selvää, ovatko ne myös kustannusvaikuttavuudeltaan tehokkaampia kuin lyhytkestoiset koulutukset.

Liitteet

Liite 1. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden luokittelu Euroopan komission aineistossa ja palveluluokkien sisältämät suomalaiset palvelut.

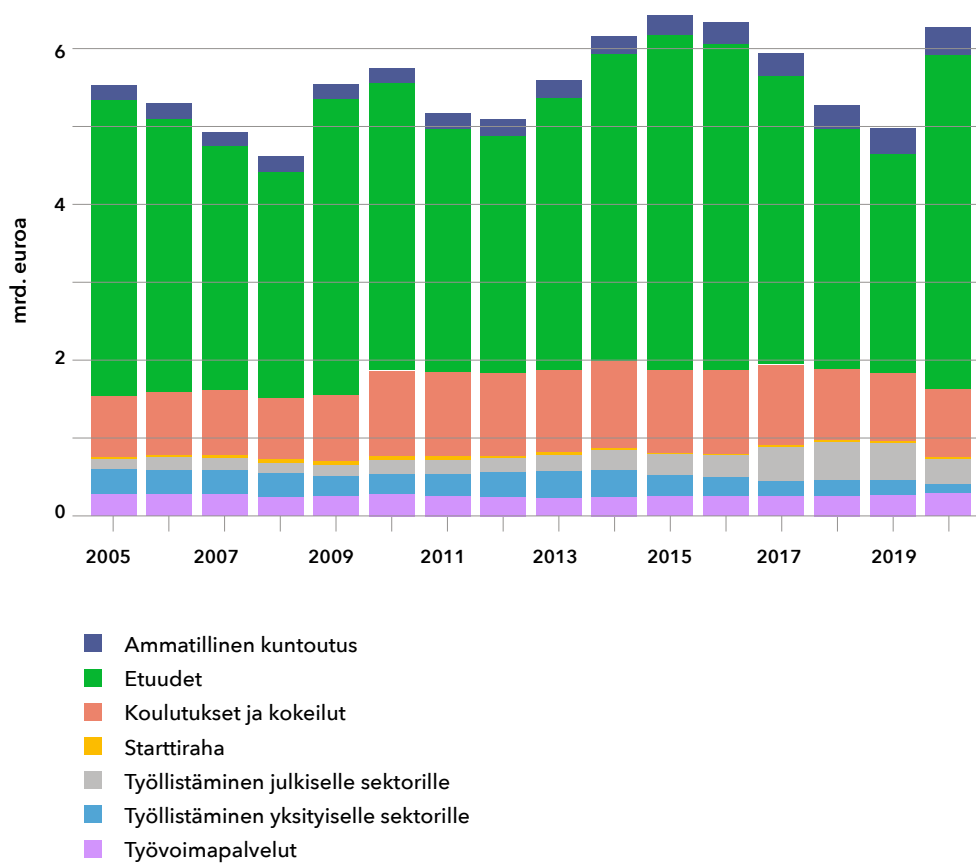
Palveluluokka	Palvelut
1 Työvoimapalvelut (labour market services)	Liikkuvuusavustus Työnhakijoiden rekisteröinti Työnhakuhaastattelut ja työllistymissuunnitelmat Kotouttaminen Aktiivisten toimenpiteiden hallinnointi Passiivisten toimenpiteiden hallinnointi Työnvälitys Työnhakuvalmennus Uravalmennus Työhönvalmennus Työnantajapalvelut
2 Koulutukset ja kokeilut (training)	Työvoimakoulutus Oppisopimuskoulutus työttömille Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella Työkokeilu Koulutuskokeilu Rekrytointikokeilu Työelämävalmennus (vuoteen 2012 asti) Työharjoittelu (vuoteen 2012 asti)
4 Työllistäminen yksityiselle sektorille (employment incentives)	Palkkatuki yksityiselle Työvuorottelu (vuorotteluvapaan sijaisuus)
5 Ammatillinen kuntoutus (supported employment and rehabilitation)	Kansaneläkejärjestelmän ammatillinen kuntoutus Työeläkejärjestelmän ammatillinen kuntoutus Tapaturma- ja liikennevakuutuksen ammatillinen kuntoutus Kuntien työllistymistä tukeva toiminta
6 Työllistäminen julkiselle sektorille (direct job creation)	Valtiolle työllistäminen Palkkatuki kunnalle Kuntouttava työtoiminta
7 Starttiraha (start-up incentives)	Starttiraha Starttiraha ei-työttömille

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö

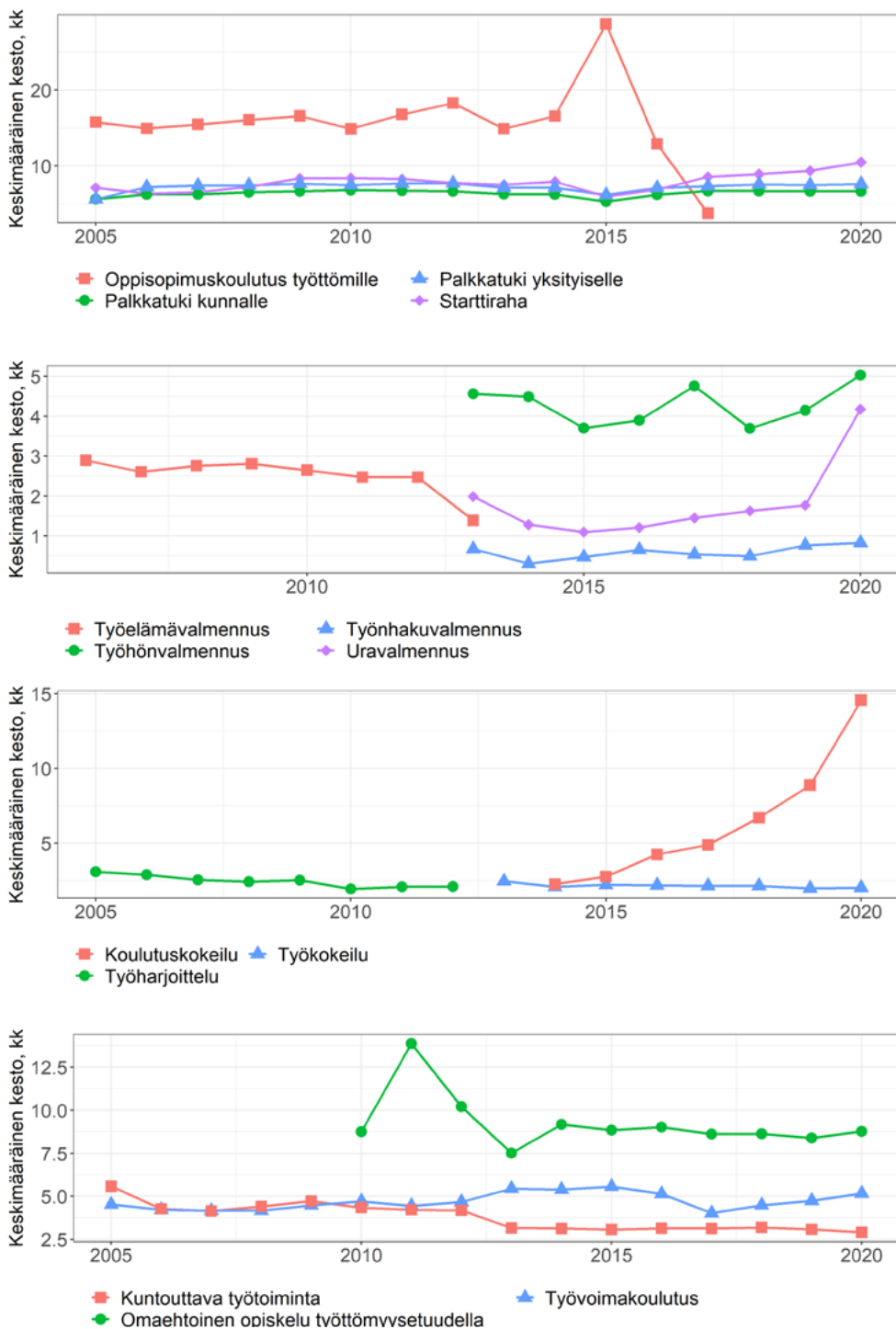
Liite 2. Koodit Euroopan komission aineistossa ja Työnvälitystilastossa.
 Saatavilla: <https://github.com/pttry/almepsfin>

Koodi Euroopan komission aineistossa	Koodi StatFin-palvelussa	Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelu
21_FI6	0	Työvoimakoulutus
21_FI6	1	Työvoimakoulutus
7_FI11	65	Starttiraha
7_FI11	62	Starttiraha
7_FI55	61	Starttiraha ei-työttömille
24_FI7	51	Oppisopimuskoulutus työttömille
24_FI7	55	Oppisopimuskoulutus työttömille
24_FI7	56	Oppisopimuskoulutus työttömille
24_FI7	58	Oppisopimuskoulutus työttömille
24_FI7	68	Oppisopimuskoulutus työttömille
24_FI7	87	Oppisopimuskoulutus työttömille
24_FI7	88	Oppisopimuskoulutus työttömille
24_FI7	89	Oppisopimuskoulutus työttömille
41_FI10	80	Palkkatuki yksityiselle
41_FI10	81	Palkkatuki yksityiselle
41_FI10	6T	Palkkatuki yksityiselle
41_FI10	6V	Palkkatuki yksityiselle
41_FI10	60	Palkkatuki yksityiselle
41_FI10	69	Palkkatuki yksityiselle
6_FI9	54	Palkkatuki kunnalle
6_FI9	57	Palkkatuki kunnalle
6_FI9	5T	Palkkatuki kunnalle
6_FI9	5V	Palkkatuki kunnalle
6_FI9	53	Palkkatuki kunnalle
6_FI9	50	Palkkatuki kunnalle
6_FI8	40	Valtiolle työllistäminen
6_FI8	41	Valtiolle työllistäminen
11_FI59	3	Työnhakuvalmennus
11_FI60	5	Uravalmennus
11_FI61	4	Työhönvalmennus
21_FI63	36	Koulutuskokeilu
22_FI62	20	Työkokeilu
22_FI62	21	Työkokeilu
22_FI66	22	Rekrytointikokeilu
6_FI36	05	Kuntouttava työtoiminta
21_FI17	06	Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella
43_FI16	02	Työnvuorottelu
22_FI12	71	Työelämävalmennus
22_FI12	64	Työelämävalmennus
22_FI15	70	Työharjoittelu
43_FI13	73	Osa-aikatyöllistetty

Liite 3. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaiskustannukset vuosina 2005–2020 miljardeina euroina. Euroopan komission aineiston palveluluokat 1–9. Inflaatiokorjattu elinkustannusindeksillä vuoden 2021 hintoihin.

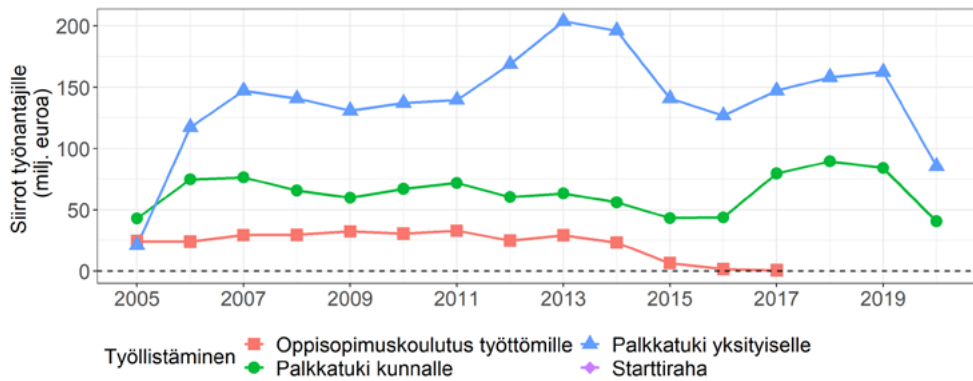


Liite 4. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden keskimääräiset kestot kuukausina laskettuna Euroopan komission aineistosta.

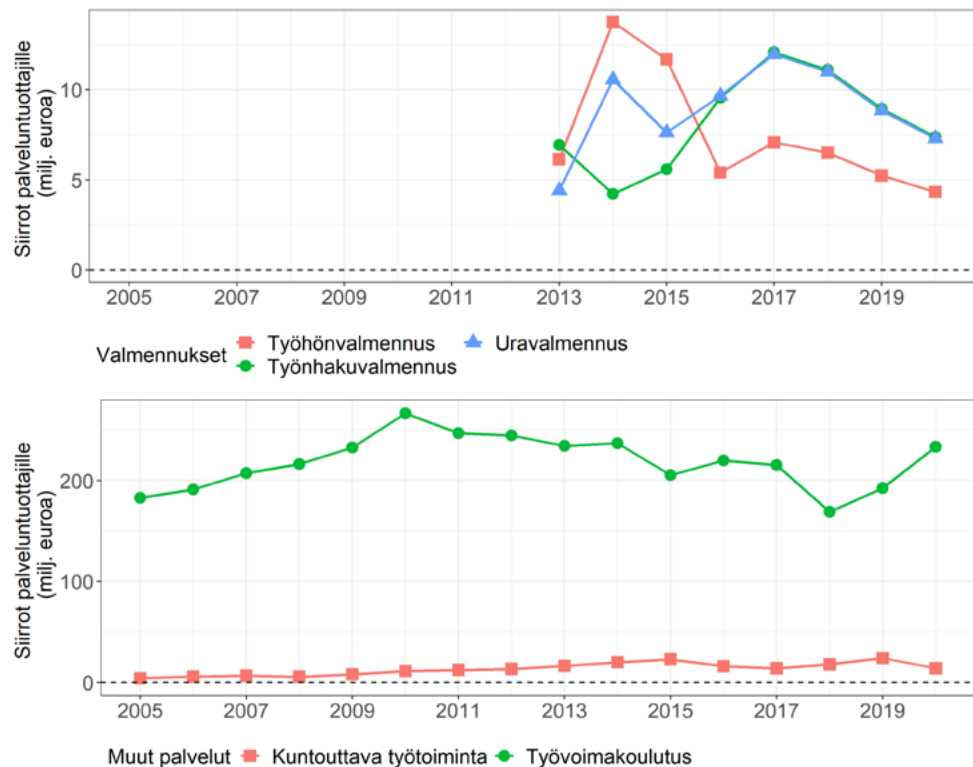


Liite 5. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset, jotka aiheutuvat siirroista työnantajille, siirroista palveluntuottajille tai siirroista osallistujille vuosina 2005–2020 miljoonina euroina. Inflaatiokorjattu elinkustannusindeksillä vuoden 2021 hintoihin.

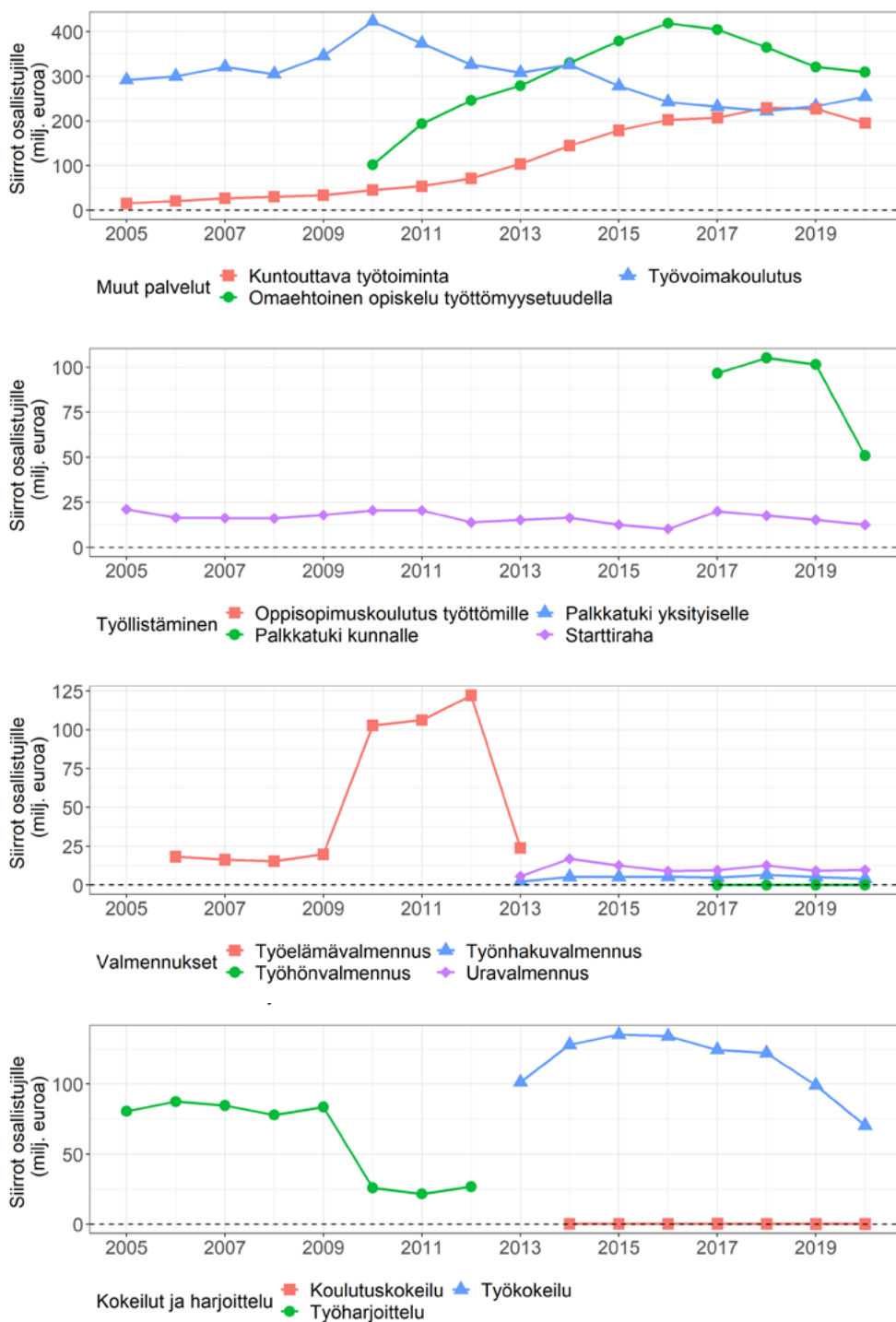
Kuvio 1a. Siirrot työnantajille palveluittain vuosina 2005–2020 miljoonina euroina.



Kuvio 1b. Siirrot palveluntuottajille palveluittain vuosina 2005–2020 miljoonina euroina.

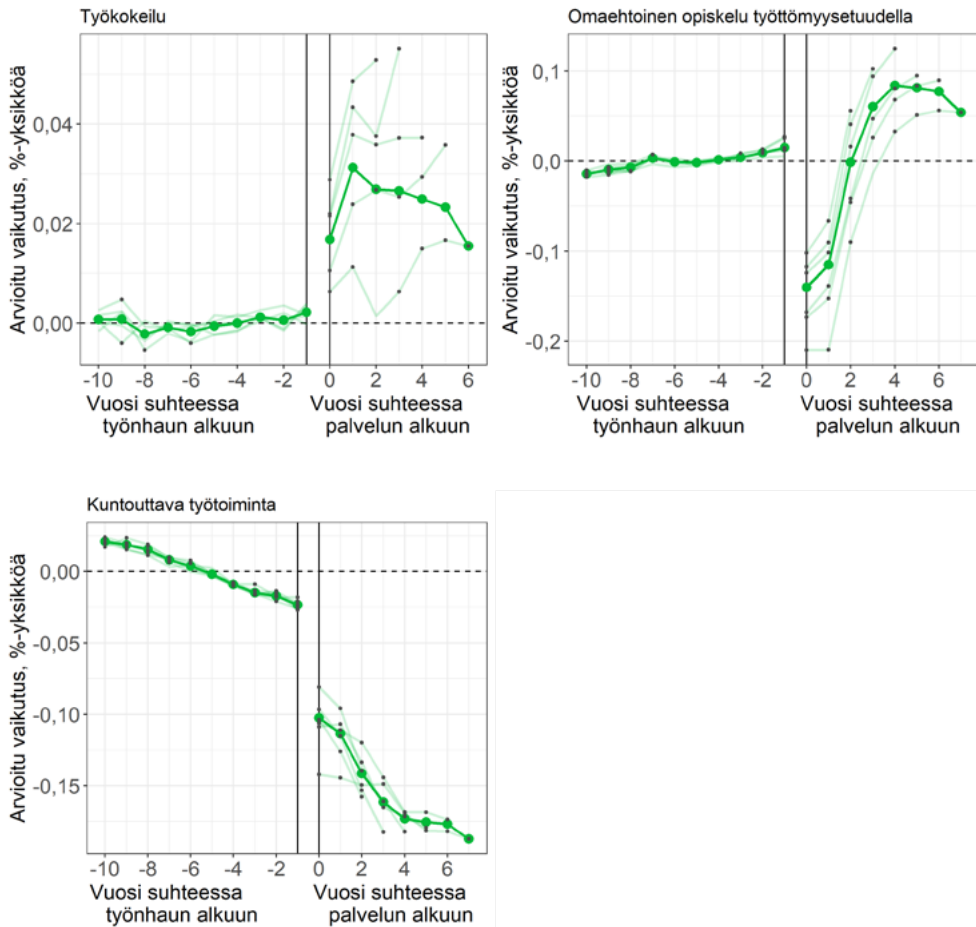


Kuvio 1c. Siirrot osallistujille palveluittain vuosina 2005-2020 miljoonina euroina.

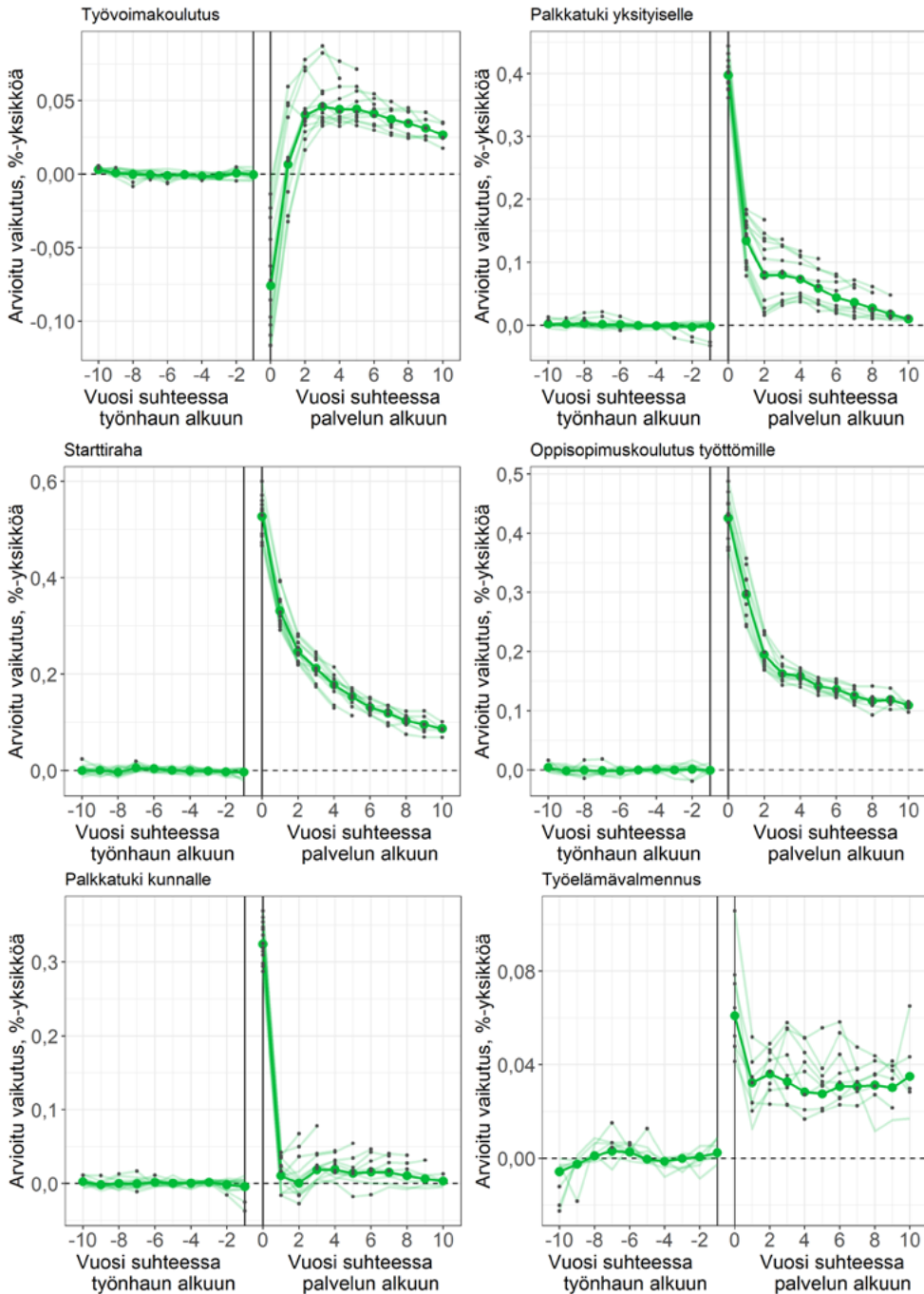


Liite 6. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden arvioidut työllisyysvaikutukset

Kuvio 1a. Arvioidut työllisyysvaikutukset (FOLK-perus, ptoim1): työkokeilu, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella ja kuntouttava työtoiminta. Haaleat sarjat kuvaavat eri vuosina alkaneille työnhakujaksoille arvioituja vaikutuksia ja tummat sarjat eri vuosille arvioitujen vaikutusten havaintomäärillä painotettuja keskiarvoja. Mustat pisteet kuvaavat estimaatin tilastollista merkitsevyyttä ($p < 0,05$).



Kuvio 1b. Arvioidut työllisyysvaikutukset (FOLK-perus, ptoim1): työvoimakoulutus, palkkatuki, starttiraha, oppisopimuskoulutus ja työelämävalmennus. Haaleat sarjat kuvaavat eri vuosina alkaneille työnhakujaksoille arvioituja vaikutuksia ja tummat sarjat eri vuosille arvioitujen vaikutusten havaintomäärillä painotettuja keskiarvoja. Mustat pisteet kuvaavat estimaatin tilastollista merkitsevyyttä ($p < 0,05$).



Liite 7. Arvioitujen aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden arviointijaksot (vuodet) ja havaintomäärät

Taulukko 1. Arvioidut palvelut, arviointiajanjaksot ja havaintomäärät kuviossa 11.

Palvelu	Arviointiajanjakso	Havaintomäärä
Kuntouttava työtoiminta	2012-2017	167 571
Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella	2012-2017	129 921
Oppisopimuskoulutus työttömille	2005-2014	67 916
Palkkatuki kunnalle	2005-2017	219 747
Palkkatuki yksityiselle	2005-2017	394 372
Starttiraha	2005-2017	63 561
Työvoimakoulutus	2005-2017	881 941
Työelämävalmennus	2005-2012	166 880
Työkokeilu	2013-2017	290 303

Taulukko 2. Arvioidut palvelut, arvioitujen työnhakujaksojen alkuvuodet ja arvioitujen osallistumisten lukumäärät kuvioissa 12-14.

Palvelu	Arvioitujen työnhakujaksojen alkuvuodet	Arvioitujen osallistumisten lukumäärät
Kuntouttava työtoiminta	2012-2017	140 646
Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella	2012-2017	100 840
Oppisopimuskoulutus työttömille	2005-2014	34 568
Palkkatuki kunnalle	2005-2017	95 551
Palkkatuki yksityiselle	2005-2017	177 593
Starttiraha	2005-2017	33 763
Työvoimakoulutus	2005-2017	543 816
Työelämävalmennus	2005-2012	121 024
Työkokeilu	2013-2017	178 161

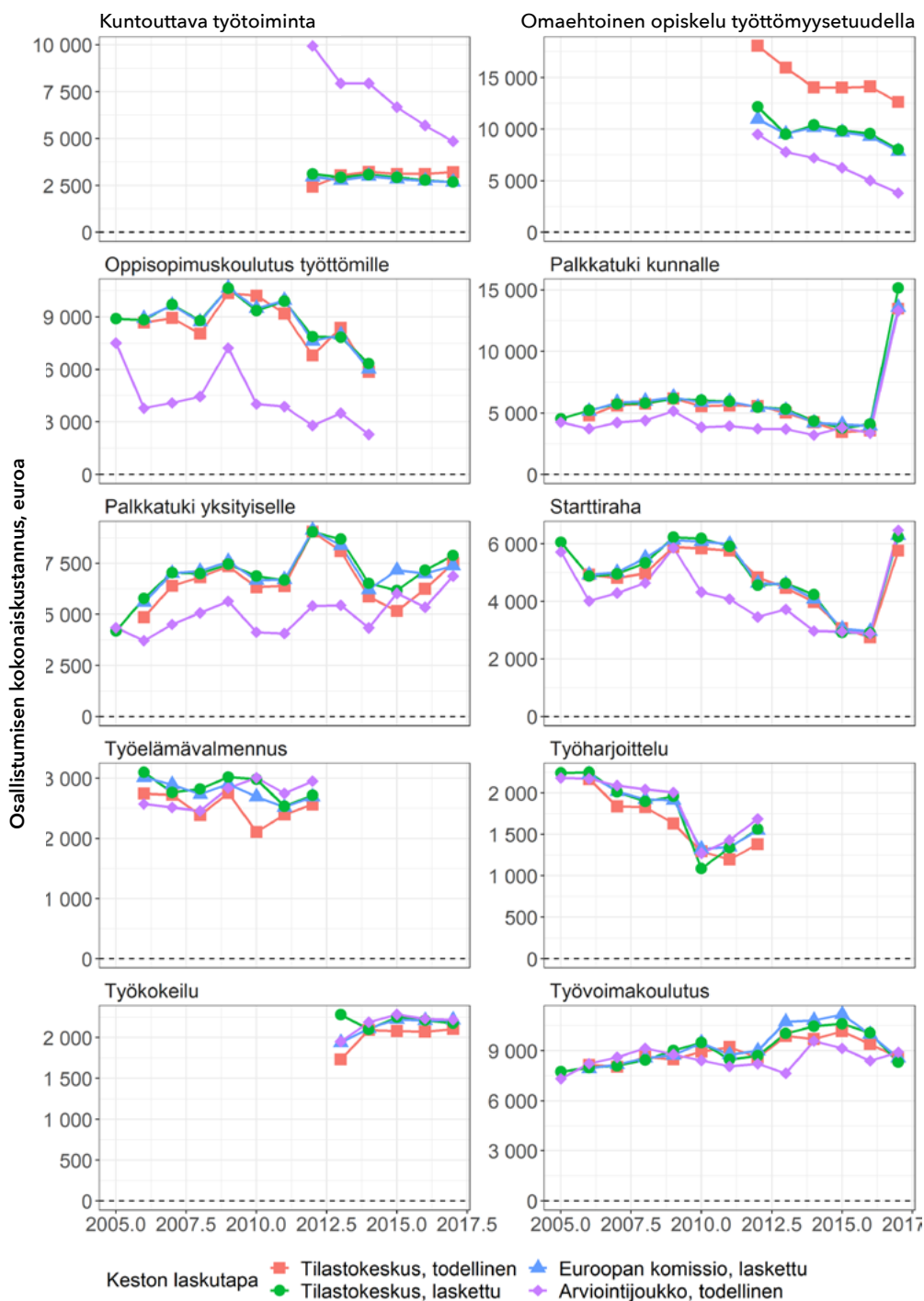
Liite 8. Kustannus- ja kustannus-hyötyanalyysien herkkyyys

Osallistumiskohtaisten kustannusten laskennassa käytetyt aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden keskimääräiset kestot arvioimme Euroopan komission aineiston varanto- ja virtasuureiden avulla (Euroopan komissio, laskettu). Tarkastelimme tulosten herkkyyttä tälle laskutavalle arvioimalla kustannukset myös käyttämällä Työnvälitystilaston varanto- ja virtasuureita (Tilastokeskus, laskettu), Työnvälitystilaston tietoja palveluiden keskimääräisestä kestopa (Tilastokeskus, todellinen) sekä yksilötason aineiston tietoja palveluiden alku- ja loppupäivämääristä siinä joukossa, jossa palveluiden vaikuttavuutta arvioitiin (arviointijoukko, todellinen). Arvioitujen osallistumiskustannusten herkkyyys palvelujen keskimääräisen keston laskutavalle on esitetty kuviossa 1. Osallistumiskustannukset eivät näyttäisi riippuvan palveluiden keston laskutavasta. Merkittävimmät erot ovat kuntouttavan työtoiminnan ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun kohdalla.

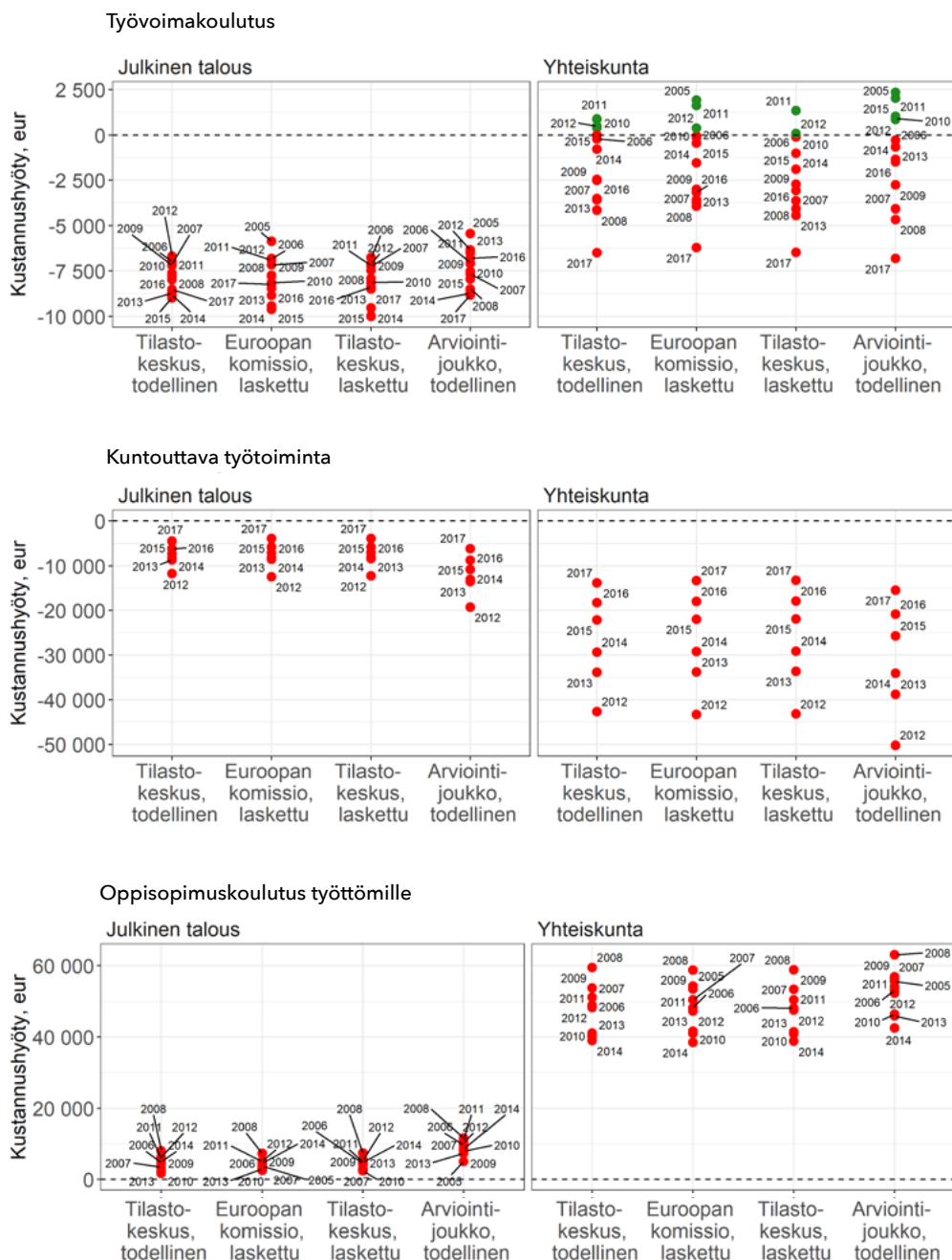
Kustannushyötylaskelmissa käytetään luvussa 4 määriteltyjä palveluiden kustannuksia, mutta osallistumiskohtaisten kustannusten laskemisessa olemme käyttäneet keskimääräisiä palveluiden kestoja siinä joukossa, jossa vaikuttavuusarviot on laskettu. Arvioitujen kustannushyötyjen (julkinen talous ja yhteiskunta) herkkyyys palvelujen keskimääräisen keston laskutavalle on esitetty kuvioissa 2a–2c. Palveluiden keskimääräisen keston laskutapa ei juuri vaikuta tuloksiin.

Yhteiskunnallista hyötyä voi muodostua verotuksen aiheuttaman hyvinvointitappion pienenemisestä, mikäli palvelu vähentää maksettua etuuksia ja nostaa verotuloja mahdollista alemman veroasteen. Tätä muutosta hyvinvointitappiossa voidaan arvioida osuutena palveluiden vaikutuksesta nettotulonsiirtoihin (Lammers ym. 2021; Jespersen ym. 2008). Arviot verotuksen luoman hyvinvointitappion suuruudesta vaihtelevat huomattavasti tutkimuksesta riippuen (Ruggeri 1999). Emme huomioi näitä hyötyjä varsinaisissa kustannushyötylaskelmissa. Kustannushyötylaskelma, jossa verojen vääristävän vaikutuksen luoman hyvinvointitappion pieneneminen otetaan huomioon, on esitetty kuviossa 3. Tuloksemme eivät juuri muutu. Kuviossa 3 siis yhteiskunnan näkökulma on muuten kuten päätektstin varsinaisissa laskelmissa, mutta laskelmaan on lisätty x^* (*maksetut tulonsiirrot - saadut tulonsiirrot*). Eli $x = 0$ vastaa esitettyä arvioita päätektstissä.

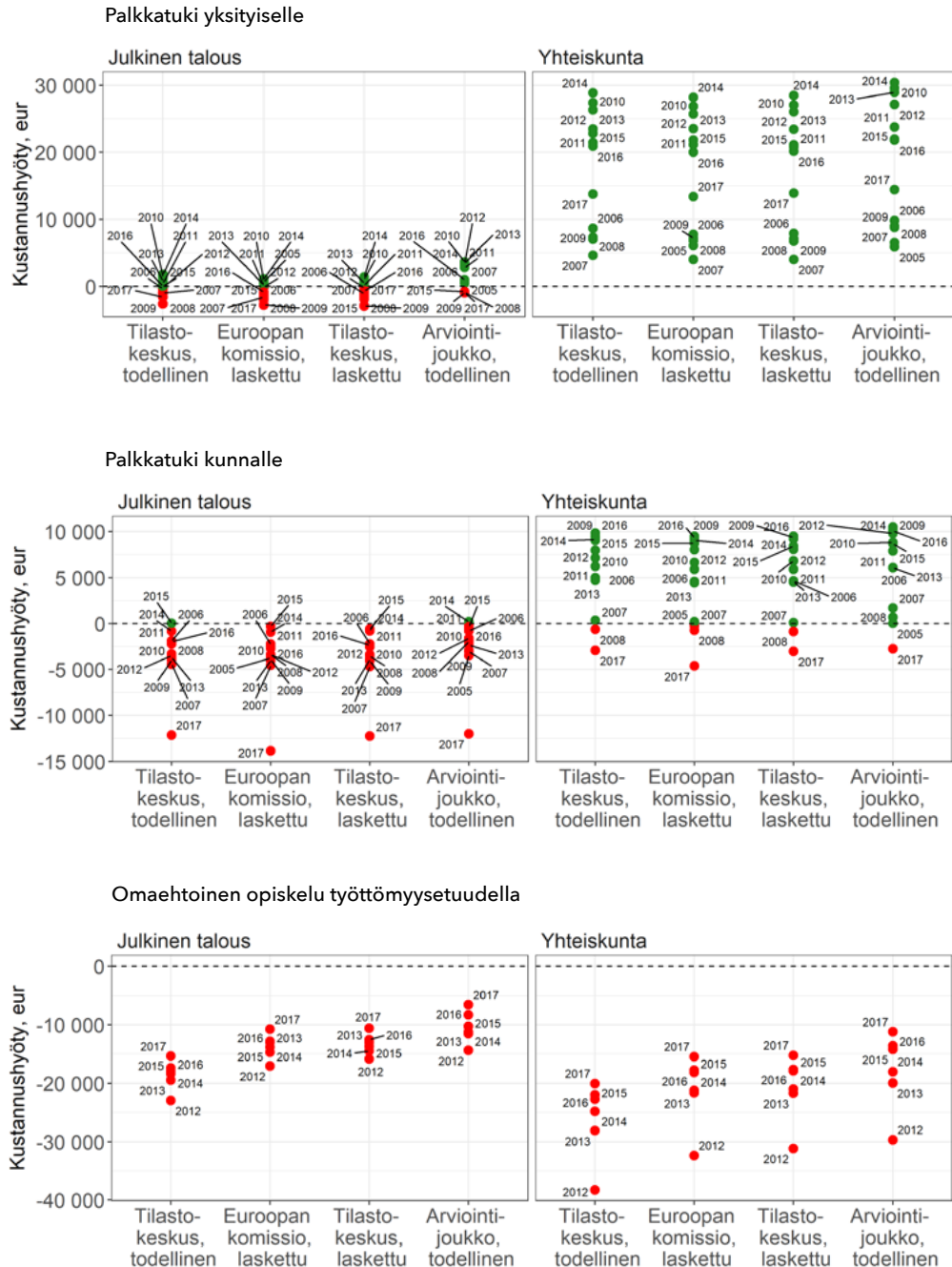
Kuvio 1. Arvioitujen osallistumiskustannusten herkkyys palvelujen keskimääräisen keston laskutavalle.



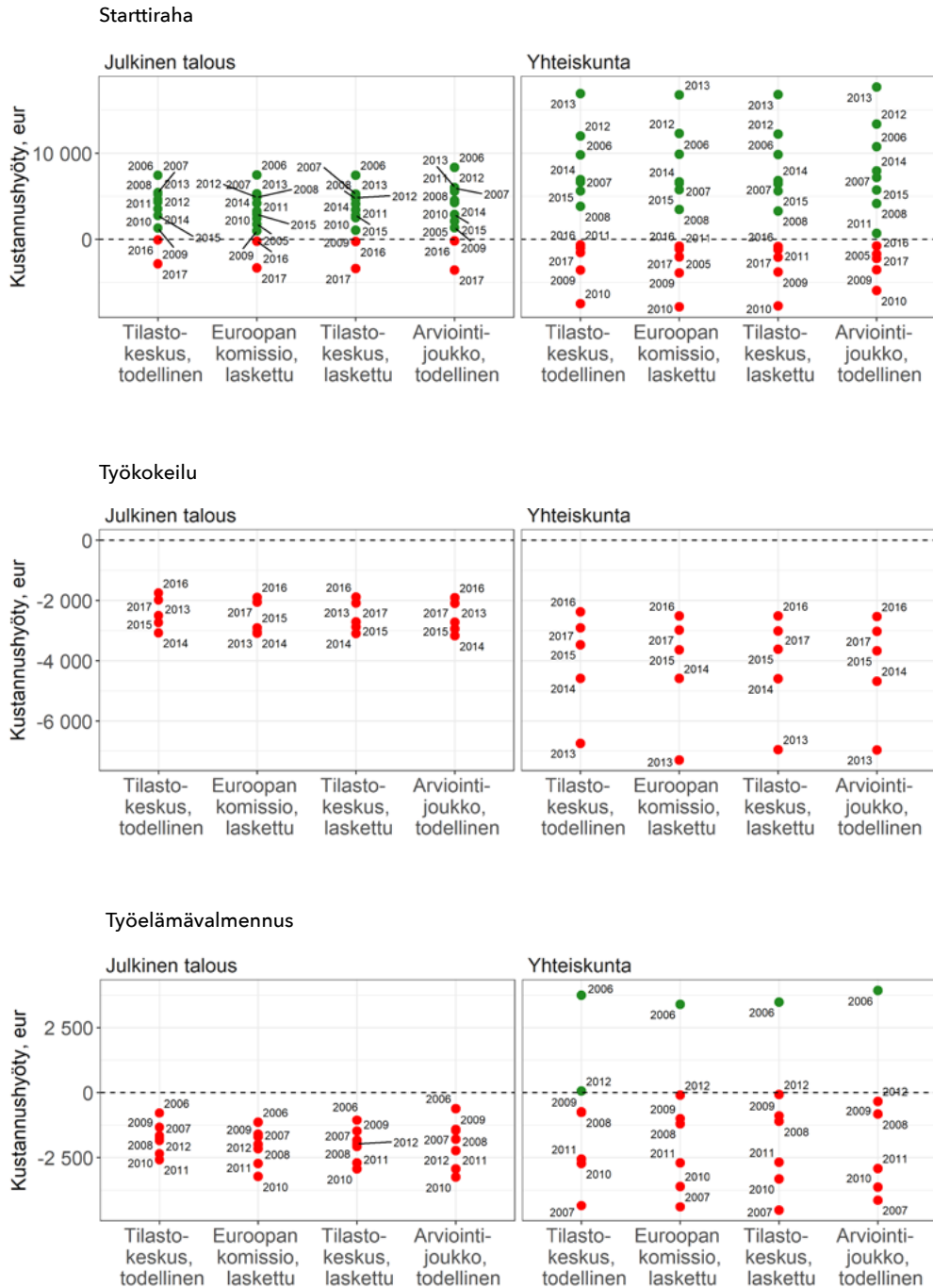
Kuvio 2a. Arvioitujen kustannushyötyjen herkkyys palvelujen keskimääräisen keston laskutavalle kullekin arviointivuodelle s: työvoimakoulutus, kuntouttava työtoiminta ja oppisopimuskoulutus.



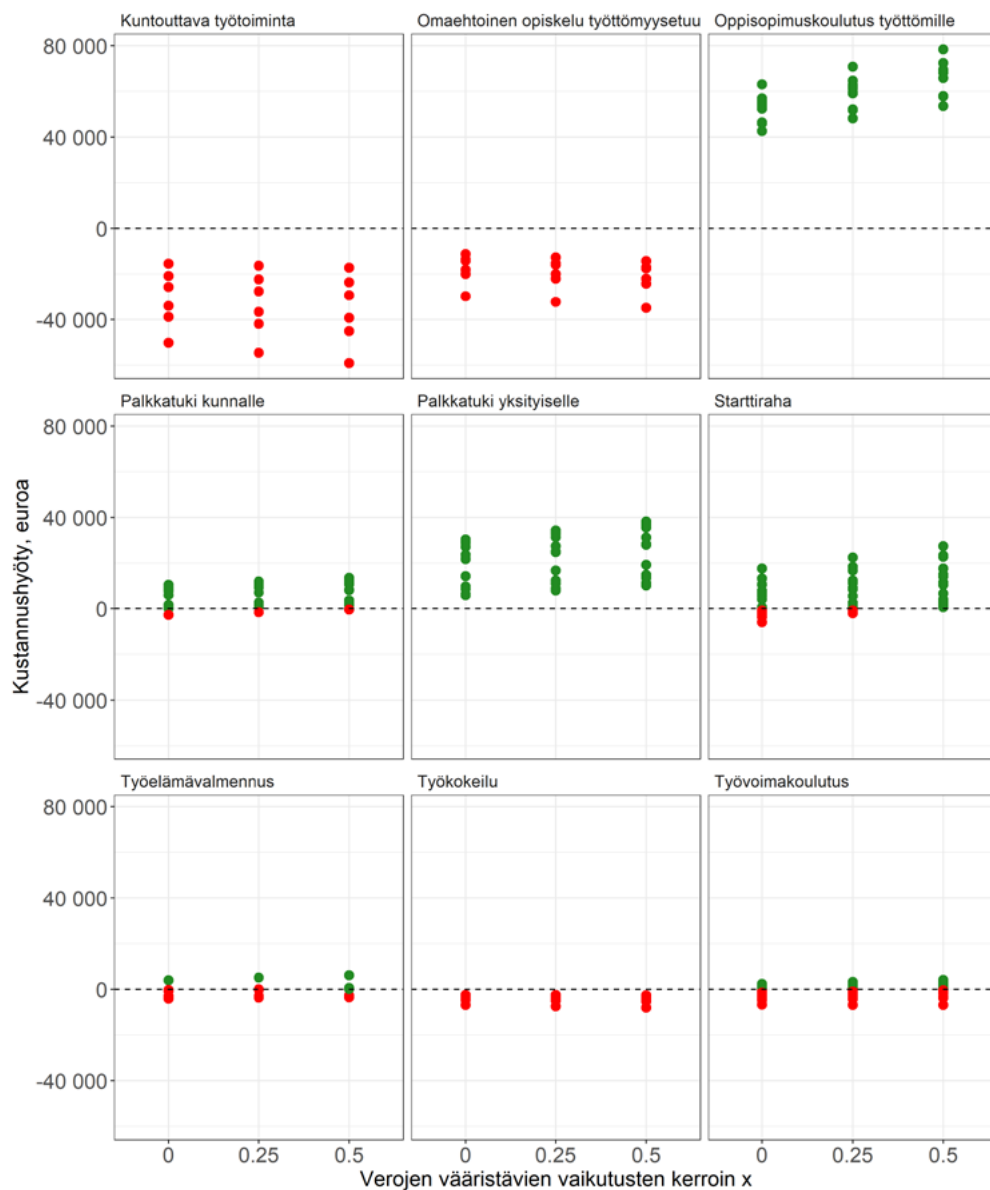
Kuvio 2b. Arvioitujen kustannushyötyjen herkkyys palvelujen keskimääräisen keston laskutavalle kullekin arviointivuodelle s: palkkatuki yksityiselle sektorille, palkkatuki kunnalle ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella.



Kuvio 2c. Arvioitujen kustannushyötyjen herkkyys palvelujen keskimääräisen keston laskutavalle kullekin arviointivuodelle: starttiraha, työkokeilu ja työelämävalmennus.



Kuvio 3. Kustannushyötylaskelma, jossa verojen vääristävän vaikutuksen luoman hyvinvointitappion pieneneminen huomioidaan kullekin arviointivuodelle s. Yhteiskunnan näkökulma, kuten päätekstissä, mutta lisätään x^* (maksetut tulonsiirrot - saadut tulonsiirrot), $x = 0$ vastaa arvioita päätekstissä.



Lähteet

- Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 19/2018.
- Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P. ja Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 16/2019.
- Alasalmi, J. ja Busk, H. (2019). Katsaus aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen. *Työpoliittinen aikakauskirja* 3/2019.
- Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Karhunen, H., Mayer, M., Nivala, A., Suhonen, T. ja Valtakari, M. (2022). Ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointi. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 35/2022.
- Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (2020). Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 33/2020.
- Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M. ja Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 75/2018.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., ja Paul, M. (2014). The effectiveness of public-sponsored training revisited: The importance of data and methodological choices. *Journal of Labor Economics* 32(4): 837–897.
- Brown, A. J. ja Koettl, J. (2015). Active labor market programs – employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics* 4(1): 1–36.
- Bråthen, M., van der Wel, K. A., ja Løyland, B. (2020). Mental Health and Access to Active Labor Market Programs. *Nordic Journal of Working Life Studies* 10(3).
- Burger, A., Kluge, J., Vodopivec, M. ja Vodopivec, M (2021). A comprehensive impact evaluation of active labour market programmes in Slovenia. *Empirical Economics* 62: 3015–3039.
- Caliendo, M. ja Tübbicke, S. (2020). Do Start-Up Subsidies for the Unemployed Affect Participants' Well-Being? A Rigorous Look at (Un-)Intended Consequences of Labor Market Policies. *Evaluation Review*.
- Card, D., Kluge, J. ja Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal* 120(548): F452–F477.
- Card, D., Kluge, J. ja Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association* 16(3): 894–931.
- Coutts, A.P., Stuckler, D. ja Cann, D.J. (2014). The Health and Wellbeing Effects of Active Labor Market Programs. Teoksessa Huppert, F.A. ja Cooper, C.L. (toim.) *Interventions and policies to enhance wellbeing*, s. 465–482. Chichester, UK: Wiley-Blackwell.
- Crépon, B. ja van den Berg, G.J. (2016). Active labor market policies. *Annual Review of Economics* 8(1): 521–546.
- Dahlberg, M ja Forslund, A. (2005). Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes. *The Scandinavian Journal of Economics* 107(3): 475–494.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös 2020.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös 2021.

Eurostat (2018). Labour market policy Statistics – Methodology 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8126&furtherPubs=yes>

González-Marín, P., Puig-Barrachina, V., Bartoll, X., Cortés-Franch, I., Malmusi, D., Clotet, E., Cardona, A., Artazcoz, L. ja Borrell, C. (2020). Employment in the neighborhoods of Barcelona: health effects of an active labor market program in Southern Europe. *Journal of Public Health* 42(4): e532–e540.

Ho, D.E., Imai, K., King, G. ja Stuart, E.A. (2007). Matching as Nonparametric Preprocessing for Reducing Model Dependence in Parametric Causal Inference. *Political Analysis* 15 (3): 199–236.

Ho, D.E., Imai, K., King, G. ja Stuart, E.A. (2011). MatchIt: Nonparametric Preprocessing for Parametric Causal Inference. *Journal of Statistical Software* 42(8): 1–28.

Hämäläinen, K. (1999). Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistyminen avoimille työ-markkinoille. *ETLA B 151*, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

Hämäläinen, K. ja Tuomala, J. (2006). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. *Työpoliittinen tutkimus* 315.

Ivanov, B., Pfeiffer, F., Pohlan, L. (2020). Do job creation schemes improve the social integration and well-being of the long-term unemployed? *Labour Economics* 64, 101836.

Jakubow, A. (2016). Subjective Well-Being and the Welfare State: Giving a Fish or Teaching to Fish? *Social Indicators Research* 128: 1147–1169.

Jespersen, S.T., Munch, J.R. ja Skipper, L. (2008). Costs and benefits of Danish active labour market programmes. *Labour Economics* 15(5): 859–884.

Karjalainen, J. ja Karjalainen, V. (2010). Kuntoutuva työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta, Raportti 38/2010. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Kauhanen, A. (2020). Aktiivinen työvoimapolitiikka. Teoksessa Alasalmi J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (toim.) *Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 33/2020.

Kauhanen, A. ja Virtanen, H. (2021). Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education. *ETLA Working Papers* No 91.

Lammers, M. ja Kok, L. (2021). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands. *Empirical Economics* 60: 1719–1746.

Lechner, M., Miquel, R. ja Wunsch, C. (2011). Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany. *Journal of the European Economic Association* 9(4): 742–784.

- Leeman, L., Nørup, I. ja Clayton, S. (2016). The health impacts of active labour market policies. *Data Brief* 28. National Institute for Health and Welfare.
- Levy Yeyati, E.L., Montane, M. ja Sartorio, L. (2019). What Works for Active Labor Market Policies? *CID Faculty Working Paper* 358.
- Mayer, M., Eskelinen, J., Laasonen, V., Nyman, J., Valtakari, M., Ranta, T. ja Yli-Koski, M. (2019). Työkokeilu TE-toimiston palveluna. Asiakkaiden, työkokeilupaikkojen ja TE-toimiston asiantuntijoiden kokemuksia työkokeilusta. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja* 16/2019.
- McCall, B., Smith, J. ja Wunsch, C. (2016). Government-sponsored vocational education for adults. Teoksessa E. A. Hanushek, S. Machin ja W. Ludger (toim.) *Handbook of the Economics of Education*, Volume 5, 479–652. Elsevier.
- McKee-Ryan, F., Zhaoli S., Wanberg, C. ja Kinicki, A. (2005). Psychological and Physical Well-Being During Unemployment: A Meta-Analytic Study. *Journal of Applied Psychology* 90(1): 53–76.
- Mäntyneva, P. ja Hiilamo, H. (2018). Osallisuuden ja osattomuuden dynamiikka työtoiminnassa. Etnografinen tutkimus kolmella kuntoutuksen työtoiminnan kentällä. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(1): 18–28.
- Niemelä, J., Koivusilta, L., Elonen, N. ja Saloniemi, A. (2020). Työvoimapolitiikka ja hyvinvointi – kuka hyötyy toimenpiteistä? *Työelämän tutkimus – Arbetslivsforskning* 18(4): 340–356.
- Oosi, O., Kortelainen, J. ja Luukkonen, T. (2021). Kumppanuuspilottien kehittävä arviointi. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja* 4/2021.
- Oosi, O. (2018). TE-palvelujen markkinat. Markkina-analyysi. Työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen muistio.
- Oosi, O., Keinänen, J., Jauhola, L., Kortelainen, J., Karinen, R. ja Wennberg, M. (2017). Työnvälityksen kärkihankkeen pilottien toiminta- ja arviointitutkimus. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja* 43/2017.
- Oosi, O. (2016). Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä -tutkimus. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja* 7/2016.
- Osikominu, A. (2013). Quick job entry or long-term human capital development? The dynamic effects of alternative training schemes. *Review of Economic Studies* 80(1): 313–342.
- Pehkonen-Elmi, T., Kettunen, A., Surakka, A. ja Piirainen, K. (2015). Economic analysis of active measures for those who are difficult to employ – Cases: highest-level increased pay subsidy and rehabilitative work activity. *Diakonia ammattikorkeakoulun julkaisuja, A Tutkimuksia* 43.
- Pekkala Kerr, S., Kerr, W.R. ja Xu, T. (2018). Personality Traits of Entrepreneurs: A Review of Recent Literature. *Foundations and Trends in Entrepreneurship* 14: 279–356.
- Rose, D. (2019). The impact of active labour market policies on the well-being of the unemployed. *Journal of European Social Policy* 29(3): 396–410.
- Ruggeri, G. (1999). The marginal cost of public funds in closed and small open economies. *Fiscal Studies* 20(1): 41–60.

- Sage, D. (2013). Activation, health and well-being: neglected dimensions? *International Journal of Sociology and Social Policy* 33(1/2): 4–20.
- Saloniemi, A., Romppainen, K., Strandh, M. ja Virtanen, P. (2014) Training for the unemployed: differential effects in white- and blue-collar workers with respect to mental well-being. *Work, Employment and Society* 28(4): 533–550.
- Sianesi, B. (2004). An evaluation of the Swedish system of active labor market programs in the 1990s. *Review of Economics and Statistics* 86(1): 133–155.
- Tuomaala, M. (2021). Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta sijoittuminen vuonna 2019. *TEM-analyyseja* 107/2021.
- Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W. ja Maassen van den Brink, H. (2019). The effectiveness of active labor market policies: A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys* 33(1): 125–149.
- Valtionalouden tarkastusvirasto. VTV. (2020). Työvoimapaalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019. *Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset* 7/2020.
- Vuori, J. ja Silvonen, J. (2005). The benefits of a preventive job search program on re-employment and mental health at 2-year follow-up. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 78: 43–52.
- Vuori, J. ja Vinokur, A.D. (2005). Job-search preparedness as a mediator of the effects of the Työhön Job Search Intervention on re-employment and mental health. *Journal of Organizational Behavior* 26: 275–291.
- Wang, S., Coutts, A., Burchell, B., Kameräde, D. ja Balderson, U. (2021). Can Active Labour Market Programmes Emulate the Mental Health Benefits of Regular Paid Employment? Longitudinal Evidence from the United Kingdom. *Work, Employment and Society* 35(3): 545–565.



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3789-4 (PAINETTU) ISBN 978-951-53-3790-0 (PDF)
ISSN 1798-4688 (PAINETTU) | ISSN 2342-6616 (VERKKOJULKAISU)

