

Selvitys työllisyysmäärärahojen käytön alueellisista eroista

Mikko Valtakari, Juho Nyman, Rasmus Aro ja Juha
Eskelinen

Sisältö

TIIVISTELMÄ	3
1 Johdanto	5
1.1 Työn taustaa	5
1.2 Työn tavoitteet.....	6
1.3 Työn toteutus	7
2 Työllisyysmäärärahojen käytön alueelliset erot	11
2.1 Yleistä työllisyysmäärärahojen käytöstä ja jakoperusteista.....	11
2.2 Asiantuntijanäkemyksiä rahoituksen toimivuudesta ja palvelujen saatavuudesta.....	18
2.2.1 Rahoituksen alueellisen jaon kriteerien toimivuus sekä rahoituksen käytön toimintamallin toimivuus	18
2.2.2 Työllisyysmäärärahan käyttö, asiakasohjaus ja palvelujen käyttö.....	22
2.3 Erot eri työllisyyspalveluiden käytössä alueittain.....	24
2.3.1 Palkkatuki	26
2.3.2 Starttiraha.....	29
2.3.3 Työvoimakoulutus.....	31
2.3.4 Valmennukset.....	33
2.4 Yhteenveto palveluiden käytön ja kustannusten alueellisista eroista	35
3 Syy-yhteydet määrärahan käytön ja palvelun tarjonnan välillä	37
3.1 Alueellisten erojen ja palvelujen käytön syy-yhteydet	38
3.2 Palvelujen käytön ja määrärahojen käytön syy-yhteydet	43
3.3 Tulkintaa haastattelujen valossa	47
4 Yhteenveto ja kehittämissuhteet.....	50
4.1 Yhteenveto	50
4.2 Kehittämissuhteet.....	56
Liitteet.....	58

TIIVISTELMÄ

Selvitystyössä tutkittiin, millaisia eroja työllisyysmäärärahan käytössä on alueiden välillä ja mistä nämä erot johtuvat. Työssä tuotettiin tietoa myös tulevien työllisyysneuvoston alueiden ja järjestämisvastuun valmistelutyöhön.

Työllisyysmäärärahoja käytetään työvoima- ja yrityspalvelulaissa määriteltyihin palveluihin ja toimenpiteisiin. Työllisyysmäärärahan käyttömäärät ovat vaihdelleet vuosittain. Työllisyysmäärärahaa ei budjetoida momentin sisällä tiukasti palveluittain, vaan momentille myönnettyä määrärahaa saa käyttää joustavasti asiakkaiden palvelutarpeiden edellyttämällä tavalla eri palveluihin. Työllisyysmäärärahan toteutunut (TEM + OKM) käyttö on vaihdellut vuosina 2018-2022 noin 338 - 446 miljoonan euron välillä.

Tutkimuksen tulosten perusteella työllisyysmäärärahan nykyiset jakokriteerit ovat selkeitä ja toimintamalli kokonaisuutena toimiva. Erityisen hyvänä nykyistä mallia ja jakoperusteita pidetään siksi, että määrärahaa ei budjetoida momentin sisällä tiukasti palveluittain, vaan momentille myönnettyä määrärahaa saa käyttää joustavasti asiakkaiden palvelutarpeiden edellyttämällä tavalla eri palveluihin. Hyvänä pidetään myös sitä, että työ- ja elinkeinoministeriö ei jaa työllisyysmäärärahaa kokonaisuudessaan vuoden alussa, vaan jättää mahdollisuuden lisärahoitukselle alueilta nouseviin erityistarpeisiin. Epäkohtaksi mallissa voidaan kuitenkin katsoa se, että alueilla on mahdollisuus ”kikkailla” määrärahojen sidonta-asteella ja lisärahoituksella ja siten vaikuttaa mm. seuraavan vuoden perusjakokriteereitä suurempaan rahoitusosuuteen. Nykymallisessa työllisyysmäärärahojen jakamistavassa ei ole merkittäviä kehittämistarpeita. Rahojen nykyistä tehokkaampi ja vaikuttavampi käyttö edellyttäisi sitä, että TE-toimistojen asiakasprosessissa olisi enemmän resurssia tehokkaaseen palveluohjaukseen.

Työllisyyspalveluiden käytössä ja asiakaskohtaisissa menoissa on merkittäviä aluekohtaisia eroja. Erot ovat yksittäisten palveluiden kohdalla huomattavan suuria, sillä osalla alueita tiettyä palvelua käytetään suhteellisesti monin verroin enemmän, kuin toisilla alueilla. ELY-keskuskohtaisia maksatusosuuksia tarkasteltaessa suurimmat suhteelliset erot ELY-keskusten välillä ovat työvoimakoulutuksessa, palkkatuen käytössä yksityiselle sektorille sekä starttirahan käytössä. Sen sijaan ei ole yksittäistä ELY-aluetta, jossa tietyn palvelun käyttö olisi toistuvasti erittäin suurta tai hyvin vähäistä. Kuitenkin esimerkiksi Pohjanmaan, Kainuun ja Etelä-Pohjanmaan ELY-alueilla palveluita käytetään kokonaisuutena suhteellisen paljon, kun taas

Hämeen, Pohjois-Pohjanmaan ja Uudenmaan alueilla useimpien palveluiden käyttö on suhteellisesti vähäisempää.

Tehtyjen monimuuttuja-analyysien perusteella alueelliset erot työllisyysmäärärahoilla hankituissa palveluissa selittyvät merkittävältä osin alueen työttömien ja palveluissa olevin demografisten tekijöiden, kuten ikärakenteen, koulutustaustan, työkykyisyyden, ulkomaalaistaustaisuuden sekä tunnistetun palvelutarpeen perusteella. Sen sijaan esimerkiksi työkäisten määrä tai laaja työttömyys eivät juurikaan selitä työllisyysmäärärahalla hankittujen palveluiden alueellisia eroja. Vastaavasti palvelujen yksikkökustannusten eroissa löytyi tiettyjä syy-yhteyksiä, jotka selittävät kustannuseroja. Näitä ovat työttömien työttömyyden kesto, ikä sekä ammattitausta. Näiden lisäksi palvelujen kustannuksiin näyttää vaikuttavan myös väestön määrä, asutustiheys sekä se, onko ELY-alueella merkittäviä asutuskeskuksia. Näiltä alueilta löytyy paljon palvelutarjontaa ja kilpailua, mikä vaikuttaa kustannuksia alentavasti.

TE-palveluiden järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille vuoden 2025 alussa muuttaa oleellisesti työllisyysmäärärahan käyttötapaa, kun kunnat saavat rahoituksen palveluiden järjestämiseen valtionosuusjärjestelmän kautta, eikä niillä ole pakkoa käyttää laskennallisesti työvoimapalveluihin kohdentuvaa valtionosuusrahoitusta juuri työvoimapalveluihin. Uhkana voi olla, että kunnat eivät välttämättä panosta samalla tavoin työllisyyden hoitoon, kuin mitä nykytilanteessa tehdään. Tämä voi johtaa alueelliseen epätasa-arvoon palveluiden saatavuudessa, tasossa ja laadussa. Toisaalta valtionosuusrahoituksesta on mahdollisuus saada vahva hyöty ja lisäarvo, jos työllisyysmäärärahojen laskennalliselle rahoitusosuudelle löytyy kunnissa ”omistus” ja rahoitusta osataan kohdentaa tehokkaasti alue- ja kuntalähtöisten tarpeiden mukaan. Lisäksi valtionosuusjärjestelmä antaa tulevaisuudessa kunnille mahdollisuuden virtuaalibudjetointiin, mikä mahdollistaa esimerkiksi rahan käytön seurannan reaaliajassa.

Arvioinnin tulosten perusteella on nostettu esiin 7 kehittämissuositusta, joissa suositellaan mm. nykyisten hyvien toimintatapojen huomioimista TE24-uudistuksen valmistelussa, neuvontaa ja viestintää tuleville työllisyysalueille, yhteistyön varmistamista ja vahvistamista eri alueiden välillä, resurssien ja osaamisen (erityisesti hankintaosaamisen) varmistamista kunnissa sekä tiedolla johtamiseen panostamista valtionhallinnossa (KEHA), jotta rahoituksen ja työllisyystoimenpiteiden vaikutuksia voidaan seurata ja analysoida jatkossa. Tulevan valtionosuusuudistuksen osalta nostettiin lisäksi esiin ehdotus siitä, että työttömyyden rakenteen ja työttömien demografian voisi huomioida osana kaavailtua laajan työttömyyden valtionosuuskriteeriä.

1 Johdanto

1.1 Työn taustaa

Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin kuuluvia valmennuksia, työvoimakoulutusta, palkkatukea ja starttirahaa rahoitetaan työllisyysmäärärahoilla valtion talousarvion momentilta 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, siirtomääräraha 2v). Määrärahaa ei budjetoida momentin sisällä tiukasti palveluittain, vaan momentille myönnettyä määrärahaa saa käyttää joustavasti asiakkaiden palvelutarpeiden edellyttämällä tavalla eri palveluihin.

Eduskunta hyväksyy vuosittain raamit työllisyysmäärärahoille valtion budjetissa. Valtakunnan tasolla työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) päättää vuosittain, paljonko työllisyysmäärärahoja kukin alue saa. Työllisyysmäärärahoja voi käyttää työvoima- ja yrityspalvelulaissa määriteltyihin palveluihin ja toimenpiteisiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) ja ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) käyttävät määrärahat pääosin työvoimakoulutuksen, kotoutumiskoulutuksen, yritystoiminnan kehittämispalveluiden ja valmennusten hankintaan sekä palkkatuettuun työhön, starttirahaan ja työllisyyspoliittisiin avustuksiin.

Työllisyysmäärärahan määrä vaihtelee vuosittain. Varsinaisen talousarvion lisäksi vuosittain momentille on kohdistunut muutoksia yhdessä tai useammassa lisätalousarviossa vuoden aikana. Momentin 32.30.51 toteutunut käyttö on vaihdellut vuosina 2019-2022 noin 260-290 miljoonan euron välillä.

TE-palveluiden järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille vuoden 2025 alussa muuttaa oleellisesti työllisyysmäärärahan käyttötapaa. Uudistuksen myötä kunnat saavat rahoituksen palveluiden järjestämiseen valtionosuusjärjestelmän kautta, eikä niillä ole pakkoa käyttää laskennallisesti työvoimapalveluihin kohdentuvaa valtionosuusrahoi-

tusta juuri työvoimapalveluihin. Kunnille ollaan TE-palvelut 2024 -uudistuksessa luomassa kannustava rahoitusmalli, jolla pyritään taloudellisin kannustein ohjaamaan julkista työvoimapalvelutoimintaa yhteiskunnan kannalta optimaaliseen suuntaan.

Syitä alueiden välisiin eroihin määrärahan käytössä tunnetaan heikosti. Laskennalliset jakokriteerit perustuvat hyvin yleisen tason tilastoihin kunkin alueen asiakkaiden palvelutarpeista. Tässä selvityksessä on kartoitettu viimeisiltä vuosilta käytettävissä olevin tiedoin eroja työllisyysmäärärahan käytössä alueiden välillä ja sitä kautta pyritty lisäämään ymmärrystä mahdollisista tulevista eroista työllisyysalueiden välillä.

1.2 Työn tavoitteet

Työn tavoitteena oli selvittää millaisia eroja työllisyysmäärärahan käytössä on alueiden välillä ja analysoida mistä nämä erot johtuvat. Työssä pyrittiin tuottamaan tietoa myös tulevien työllisyysalueiden ja järjestämisvastuumallin valmistelutyöhön. Selvitystyön sisältöä ohjaavia kysymyksiä ovat olleet:

1. Millaisia alueiden välisiä eroja (kunta- ja aluetasolla) palveluiden volyymissa on asiakasmäärinä ja euroina suhteutettuna esimerkiksi alueen väkilukuun, työvoimaan ja työttömiin työnhakijoihin sekä muihin eroja mahdollisesti selittäviä tekijöitä?
2. Ovatko valtakunnan keskiarvosta poikkeavat alueet vuodesta toiseen samoja vai esiintyykö vaihtelua vuosien välillä?
3. Millaisia eroja alueiden palvelurakenteessa on? Missä määrin suuret kokonaiskustannukset selittyvät yksikkökustannuksiltaan kalliiden palveluiden painottumisella ja missä määrin alhaiset kokonaiskustannukset selittyvät yksikkökustannuksiltaan halpojen palveluiden painottumisella? Onko esimerkiksi väestön (asukastiheyden) tai koulutusverkoston (yliopistot, ammattikorkeakoulut) sijoittumisella vaikutusta palvelurakenteeseen ja palveluiden kustannuksiin?
4. Millainen on palveluun ohjaamisen ja määrärahojen suhde? Missä määrin määrärahat ohjaavat palveluiden tarjontaa ja onko palveluihin ohjaaminen ollut asiakkaiden tarpeista lähtevää? (asiantuntijahaastattelut)
5. Onko palveluihin ohjaamisessa ollut haasteita vähäisen kysynnän johdosta ja onko palveluiden kysynnällä yhteyttä alueen työttömyysasteeseen? Onko

budjetin toteuma-asteella jokin yhteys selvityksessä havaittuihin asioihin?
(voidaan tarkastella vain aluetasolla).

Selvitystyön tuloksien toivotaan vahvistavan ymmärrystä eroista tulevien työllisyys-alueiden välillä sekä perusteista valtionosuuden kautta kunnille tulevasta rahoituksesta. Työn tuloksia on tarkoitus voida hyödyntää tulevan järjestämisvastuullin kehittämisen ja valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa. Tältä osin työn tuloksilla pyritään tukemaan TE2024-uudistuksen valmistelutyötä sekä ministeriötason tiedolla johtamisen ja ohjauksen tulevia tarpeita vuoden 2025 alun jälkeen.

1.3 Työn toteutus

Työn toteutusprosessi koostui neljästä toisiaan tukevasta työosuudesta, jotka olivat 1. Analyysi työllisyysmäärärahojen käytön alueellisista eroista (tässä raportissa luku 2.), 2. Palveluun ohjaamisen ja määrärahojen käytön syy-yhteyden arviointi (luku 3.), 3. Analyysi palvelujen kustannuksista ja kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä (luku 4.) sekä 4. Yhteenveto ja kehittämissuhteet (luku 5).

Selvityksessä keskityttiin tarkastelemaan niitä aktivointiasteeseen laskettavia työllisyysmäärärahalla hankittavia palveluita, joista on ollut mahdollista saada tarvittavalla alue- ja aikatasolla rahoitus- ja asiakasmäärätietoja. Kyseiset tarkastellut palvelut olivat:

a) Palkkatuilla työllistetyt (32.30.51 + STM työttömyysetuusmääräraha)

- Palkkatuki yksityisellä
- Palkkatuki kunnassa
- Palkkatuki valtiolla

b) Työ- ja koulutuskokeilut (32.30.51)

c) Työvoimakoulutukset (32.30.51, VOS-rahoitteisia koulutuksia ei tarkasteltu tässä selvityksessä)

e) Valmennukset (32.30.51)

f) Starttiraha (32.30.51 + STM työttömyysetuusmääräraha)

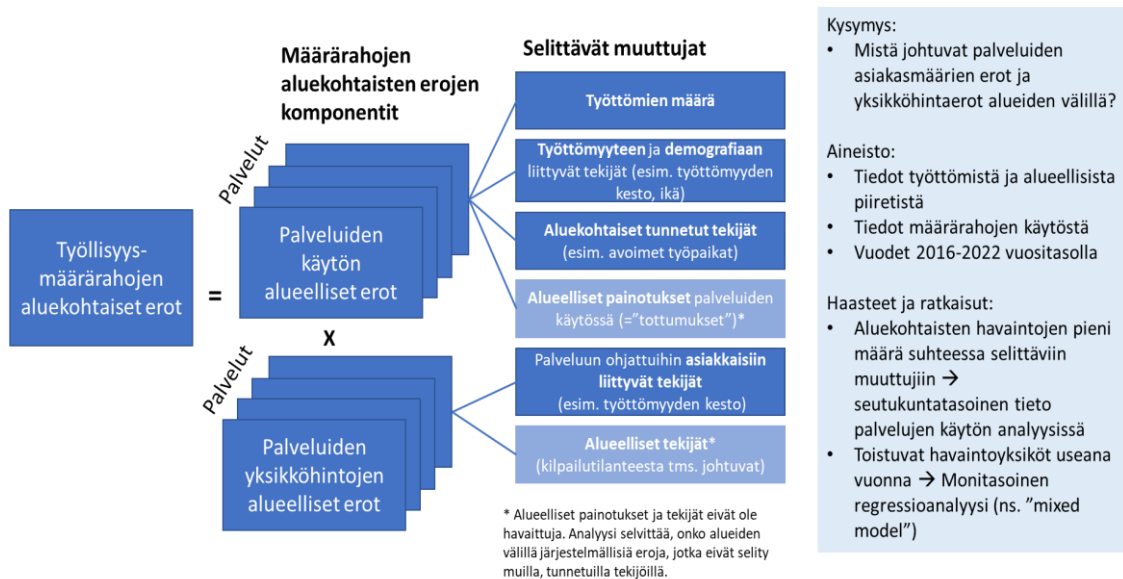
Osassa maksatuksia koskevista tarkasteluista kokeiluja ja valmennuksia on tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena, sillä niiden tietoja ei ollut mahdollista erottaa toisistaan. Osassa on tarkasteltu vain valmennuksia.

Työ toteutettiin hyödyntäen sekä määrällisiä että laadullisia tarkastelutapoja ja aineistoja. Määrällisinä aineistoina työssä käytettiin vuosia 2017-2022 koskevia KEHA-keskukselta saatuja tietoja määrärahan sidonnasta- ja maksatuksesta sekä Tilastokeskuksen työnvälitystilastosta koottua tietoa palveluihin osallistuneiden ja työttömien työnhakijoiden määristä ja muista alueiden työllisyyden hoidon toimintaympäristön kehitystekijöistä. Pääasiallisina tutkimusmenetelminä työssä käytettiin asiantuntijahaastatteluja, aineistoanalyysijä, kuvailevaa tilastollista analyysia sekä tilastollisia monimuuttujamenetelmiä.

Haastattelututkimusten avulla kartoitettiin helmi-maaliskuun 2023 aikana KEHA:n, ELY-keskusten ja TE-toimistojen asiantuntijoiden näkemyksiä ja kokemuksia mm. siitä, miten toimiva ja oikeudenmukainen määrärahojen järjestelmä on nykymuotoisena, millä perusteella rahoitusta ohjataan mihinkin palveluun sekä mitkä tekijät vaikuttavat palvelujen kustannuksiin. Lisäksi haastattelujen avulla selvitettiin sitä, miten TE24-uudistus tulee vaikuttamaan määrärahojen kohdentamiseen ja miten siihen tulisi varautua. Haastattelut toteutettiin pääasiassa puolistrukturoituina teemahaastatteluin puhelimitse. Yhteensä ryhmä- ja yksilöhaastateltavina oli 15 TE-asiantuntijaa.

Tilastollisten perusanalysien avulla selvitettiin millaisia eroja työllisyysmäärärahan käytössä on eri alueiden välillä sekä asiakasmäärien osuuksien eroja alueittain. Lisäksi tutkittiin minkälaisia eroja eri palvelujen yksikkökustannuksissa esiintyy alueittain (palveluihin käytetyt eurot suhteessa asiakasmääriin). Analyyysien tuloksia on raportissa kuvattu kartografisin esityksin sekä kuvioilla.

Toteutetun monimuuttuja-analyyysin avulla selvitettiin, miksi tietyillä alueilla joidenkin palveluiden osuus on suurempi kuin toisilla alueilla, sekä mikä selittää sen, että palvelujen yksikkökustannukset ovat eri alueilla erilaiset. Menetelmänä työssä käytettiin hierarkkista regressioanalyysia, joka toteutettiin lineaarisella regressiomenetelmällä (OLS). Analyysiin lisättiin vaihteittain selittäviä muuttujia ja pystyttiin näin rakentamaan mahdollisimman hyvän selitysasteen malleja jokaiselle palvelulle. Selittävinä muuttujina analyysissä käytettiin mm. laajan työttömyyden mukaista asiakasmäärää ja tämän ryhmän taustatekijöiden osuuksia (ikä, sukupuoli, koulutustaso) sekä pitkäaikaistyöttömien osuutta, pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten osuutta sekä ulkomaisten osuutta.



Kuva 1. Viitekehys työllisyysmäärärahojen käytön alueellisten erojen tilastolliselle analyysille

Selvitystyön tuloksia, johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia käytiin läpi 4.4.2023 järjestetyssä työpajassa, johon osallistui asiantuntijoita TEM:stä, ELY-keskuksista, TE-toimistoista ja KEHA-keskuksesta. Tutkimuksessa esitetyt johtopäätelmät ja kehittämisehdotukset perustuvat eri aineistolähteistä kootun ja analysoidun tiedon kokonaisvaltaiseen tulkintaan.

Tulosten tulkintaan liittyviä epävarmuustekijöitä

Yleisesti eri palveluihin muodostetuista regressiomalleista voidaan sanoa, että ne toimivat hyvin ja mallien selitysasteet nousivat hyvälle tasolle. Sen sijaan tilastollisissa analyyseissä käytettyyn aineistoon liittyy tiettyjä aineistojen repaleisuudesta johtuvia epävarmuustekijöitä, jotka on pyritty huomioimaan analyysien tuloksissa sekä selvityksen lopullisissa johtopäätöksissä.

Työllisyysmäärärahojen käyttöä ja menoja tarkasteltiin ELY-alueiden tasolla perustuen vuosien 2019-2022 tietoihin. Tiedot perustuvat Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoon, KEHA-keskuksesta saatuihin työllisyysmäärärahojen maksatustietoihin sekä Tilastokeskuksen aineistoihin. Käytettyyn aineistoon liittyy kuitenkin rajoitteita ja epävarmuustekijöitä, jotka osin luovat epätarkkuutta palvelukohtaiselle tarkastelulle. Keskeisin epätarkkuutta aiheuttava tekijä kaikkien palveluiden osalta ovat tietoturvan takia tehdyt alle viiden henkilön ryhmän salaukset, minkä johdosta etenkin väestöpoh-

jaltaan pienillä ELY-alueilla osa ikäryhmittäisistä tiedoista on salauksen alaisia. Näiden salattujen tietojen osuus on koko aineistoista on kuitenkin niin pieni, että sillä ei ole vaikutusta työllisyysmäärärahan käytön alueellisia eroja koskevaan vertailuun eikä tehtyihin johtopäätöksiin.

Selvitys perustuu useasta eri aineistolähteistä saatuihin tietoihin. Tämä on tuonut haasteita selvityksen toteutukseen, sillä erityisesti tilastollisissa aineistoissa on eroja siinä, miten ja millä luokittelulla tietoa on rekisteröity eri järjestelmiin. Aineistoja on pyritty yhteismitallistamaan mahdollisimman hyvin, mutta osaan tiedoista on jäänyt epävarmuuksia, jotka on pyritty huomioimaan tulkinnoissa ja tuomaan raportissa esille.

Selvityksessä ei saatu myöskään kaikilta osin tavoitellulla tarkkuustasolla tietoa käyttöön. Esimerkiksi yksityisen palkkatuen osalta asiakasmääräistä tietoa ei saatu tarvittavalla alueella palkkatuen jakautumisesta yrityksiin, 3. sektorille sekä kotitalouksiin. Palkkatuen suhteen tarkasteluita kyettiin tekemään ainoastaan palkkatuen jakautumisella yksityiselle, kunnille ja valtiolle. Starttirahan käyttöä on työssä tarkasteltu suhteessa alueen kaikkiin starttirahan saajiin, sillä käytettävistä aineistoista ei ollut mahdollista tarkastella erikseen työttömille ja ei-työttömille maksettujen starttirahojen eroja. Starttirahaa myönnetään myös muille, kuin työttömille työnhakijoille, joten starttirahan käytön osalta esitetyt tulokset on syytä ymmärtää lähinnä suuntaa antavina. Starttirahasta ei saatu selvityksen käyttöön tietoa ei-työttömistä ja työttömistä asiakkaista seutukuntatasolla, mistä johtuen sitä ei tarkasteltu monimuuttuja-analyysissa.

Työvoimakoulutusta koskevia tuloksia tulkittaessa on puolestaan huomioitava se, että tehdyissä analyyseissä ei ole mukana OKM:n valtiosuuden kautta rahoitettuja työvoimakoulutuksia, vaan analyysit koskevat vain työ- ja elinkeinoministeriön momentilta 32.30.51 rahoitettua ammatillista työvoimakoulutusta. Lisäksi saaduista aineistoista ei pystytty erottamaan sitä, minkä verran ELY-keskukset käyttävät työllisyysmäärärajoja muiden alueiden palveluiden yhteishankintoihin. Tästä johtuen ELY-keskuskohtaiset maksatustiedot ja tehdyt tulkinnat ovat osin puutteellisia, sillä maksatukissa ei ole mukana yliaalueellisia hankintoja ja näihin liittyviä maksatuksia. Oletettavasti tällä ei kuitenkaan ole suurta vaikutusta analyysien lopputulokseen. Esimerkkinä vuonna 2022 ELY-keskusten eri hankintayksiköiden työvoimakoulutusten yhteishankintoihin käyttämä summa oli reilut 1,6 miljoonaa euroa, kun kyseisen vuoden työvoimakoulutusten momentti .51 maksatusten valtakunnallinen kokonaissumma oli 105 miljoonaa euroa. ELY-keskusten arvion mukaan vuoden 2022 tieto kuvaa varsin hyvin myös vuosien 2016-2022 tilannetta.

2 Työllisyysmäärärahojen käytön alueelliset erot

2.1 Yleistä työllisyysmäärärahojen käytöstä ja jakoperusteista

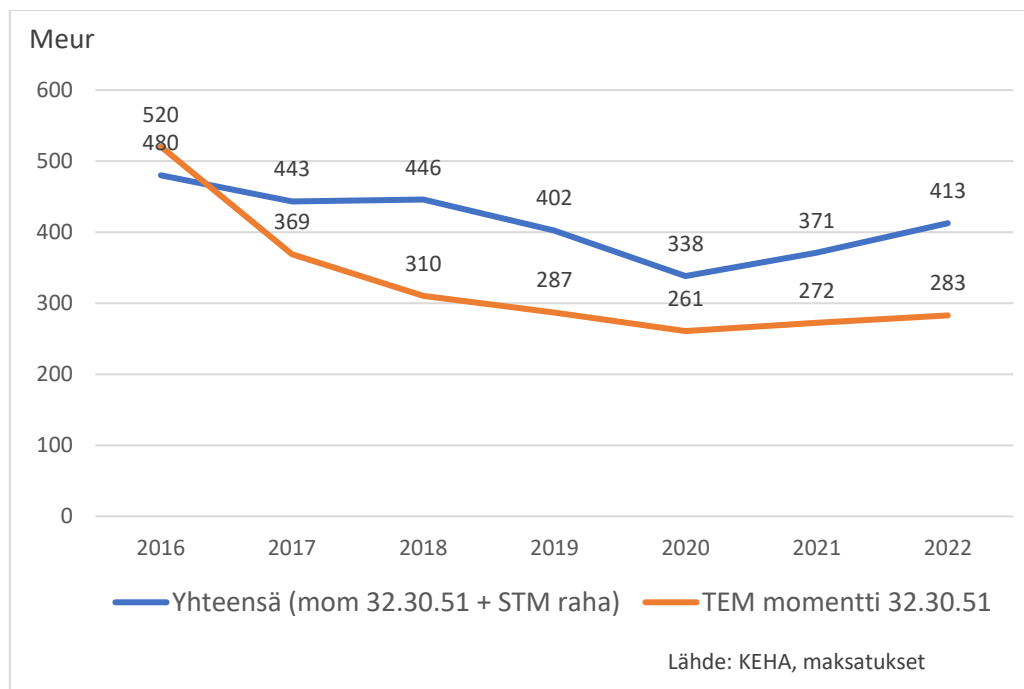
Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin kuuluvia valmennuksia, työvoimakoulutusta, palkkatukea ja starttirahaa rahoitetaan valtion talousarvion työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokassa työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan tarkoitetuilla työllisyysmäärärahoilla. Työllisyysmäärärahoja voi käyttää työvoima- ja yrityspalvelulaissa määriteltyihin palveluihin ja toimenpiteisiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) ja ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) käyttävät määrärahat pääosin työvoimakoulutuksen, kotoutumiskoulutuksen, yritystoiminnan kehittämisspalveluiden ja valmennusten hankintaan sekä palkkatuettuun työhön, starttirahaan ja työllisyyspoliittisiin avustuksiin.

Työllisyysmäärärahat on budjetoitu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan momentille 32.30.51 ja työttömyysetuusmäärärahat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan momenteille 33.20.50 ja 33.20.52. Vuodesta 2017 alkaen palkkatuettua työtä ja starttirahaa on rahoitettu myös sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan työttömyysetuusmäärärahoista peruspäivärahaa vastaavaan määrään asti. Vastaavasti vuodesta 2018 ammatilliseen tutkintoon tai tutkinnon osaan johtavan työvoimakoulutuksen menoja on rahoitettu opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta. Aktivointiaseteeseen laskettavista palveluista työkokeilu, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, vuorotteluvapaasijaisuus sekä kuntouttava työtoiminta toteutetaan pitkälti työttömyysetuusrahoituksella. Kuntouttavasta työtoiminnasta valtio maksaa lisäksi kunnille korvausta palvelun järjestämisestä. Kiteytetysti:

- Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin kuuluvia valmennuksia, työvoimakoulutusta, palkkatukea ja starttirahaa rahoitetaan valtion talousarvion momentilta 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, siirtomääräraha 2v.
- Vuodesta 2017 alkaen palkkatuettua työtä ja starttirahaa on rahoitettu sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan työttömyysetuusmäärärahoista peruspäivärahaa vastaavaan määrään asti.

- Vuodesta 2018 ammatilliseen tutkintoon tai tutkinnon osaan johtavan työvoimakoulutuksen menoja on rahoitettu opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta (VOS).
- Aktivointiasteeseen laskettavista palveluista työkokeilu, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, vuorotteluvapaasijaisuus sekä kuntouttava työtoiminta toteutetaan pitkälti työttömyysetuusrahoituksella.
- Kuntouttavasta työtoiminnasta valtio maksoi 31.12.2022 asti kunnille korvausta palvelun järjestämisestä (Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen)

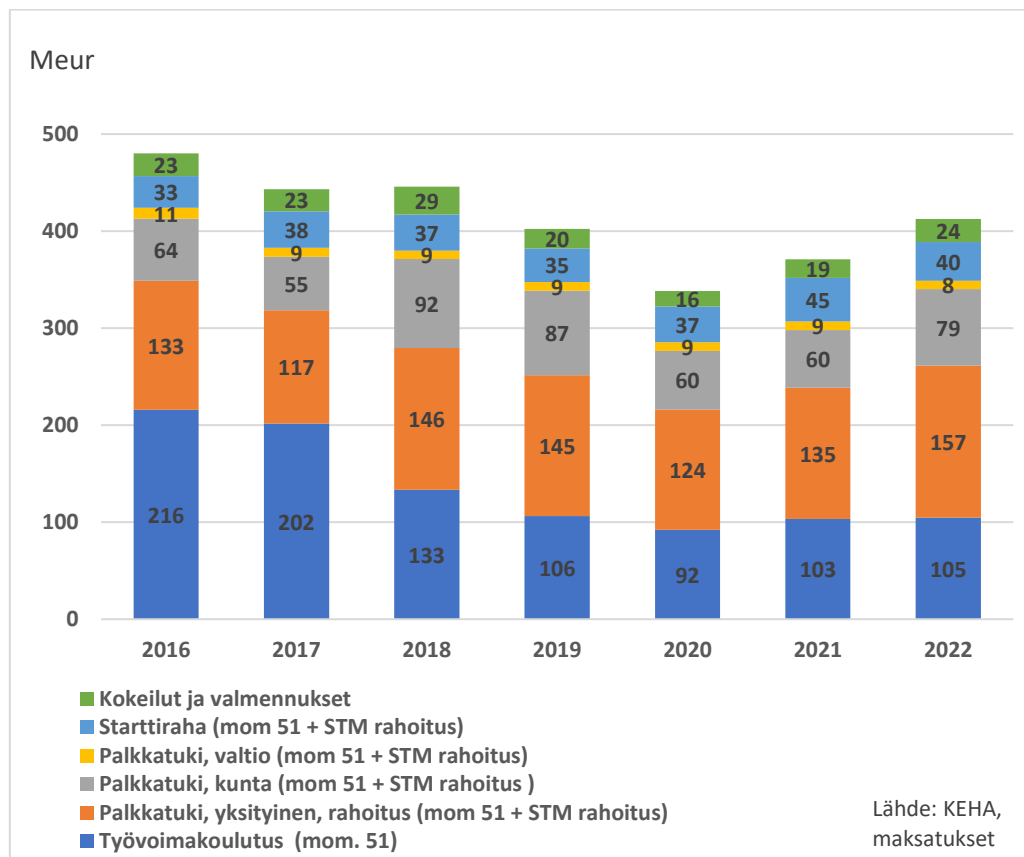
Työllisyysmäärärahan käyttö on vaihdellut vuosittain. Varsinaisen talousarvion lisäksi vuosittain momentille on kohdistunut muutoksia yhdessä tai useammassa lisätalousarviossa vuoden aikana. Momentin 32.30.51 toteutunut käyttö on vaihdellut vuosina 2018-2022 noin 260-310 miljoonan euron välillä. Kuvassa 2. on esitetty työllisyysmäärärahojen vuosittaiset maksatustiedot TEM momentin 32.30.51 perusteella sekä yhdessä STM:n rahoituksen kanssa.



Kuva 2. Myönnetty työllisyysmääräraha maksatustietojen perusteella 2016-2022 (lähde:KEHA).

Vuonna 2018 ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä uudistettiin opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) sekä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnonalojen

työnjakoa ammatillisen työvoimakoulutuksen rahoituksessa. Tutkintotavoitteinen ja osa tutkintoon johtamattomasta työvoimakoulutuksesta siirtyi TEM:stä osaksi OKM:n ammatillisen koulutuksen ohjaus- ja sääntelyjärjestelmää. Aiemmin vain työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla ollut työvoimakoulutus jaettiin sekä TEM:n että OKM:n kesken. Tämä näkyy TEM:n momentissa 32.30.51, josta vuonna 2018 siirrettiin osa työvoimakoulutukseen osoitetusta määrärahasta OKM:n pääluokkaan momentille 29.20.30. TEM:n ja OKM:n vastuulla olevien työvoimakoulutusten rahoitusmallit poikkeavat toisistaan. TEM tekee päätökset hankintamenettelyn kautta ja OKM valtionosuusjärjestelmän kautta. Rahoitus on pyritty järjestämään niin, että näiden eri rahoitusmuotojen välille ei synny päällekkäisyyksiä.



Kuva 3. Työllisyysmäärärahan kohdentuminen eri palveluihin maksatustietojen perusteella 2016-2022 (lähde:KEHA).

Momentin 32.30.51 osalta työ- ja elinkeinoministeriö jakaa valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen mukaisesti suurimman osan (noin 85-90 %) varsinaisessa työarvioissa myönnettyistä työllisyysmäärärahoista ELY-keskuksille vuoden alussa. Lisäksi mahdollisiin vuosittain vaihtuviin erillishankkeisiin määrärahat jaetaan tapauskohtaisin kriteerein. Muilta osin työllisyysmäärärahojen perusjaon jakoperusteena on käytetty

vuoden alussa työttömien ja vaikeasti työllistyvien määrän jakautumista alueittain. Periaatteena on ollut kuitenkin sulkea pois koko maan keskiarvosta voimakkaasti poikkeavat muutokset, joita edellä mainitut kriteerit voivat joskus laskennallisesti tuottaa. Näissä tilanteissa muutokset on rajattu esimerkiksi 10 tai 15 prosenttiyksikön suuruiseksi verrattuna koko maan muutokseen.

Tämän lisäksi momentin 32.30.51 määrärahojen erilaisesta käyttötarkoituksesta ja ELY-keskusten erilaisesta työnjaosta johtuen ELY-keskuksille jaetaan määrärahaa perusjaosta poikkeavilla kriteerillä, kuten esimerkiksi maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen tarkoitettuja määrärahoja, joissa painottuu mm. ulkomaalaisten työnhakijoiden ja pakolaisten määrä.

Ministeriöön jätetään vuoden alussa osa määrärahasta jakamatta, jotta rahaa voitaisiin jakaa vuoden aikana ilmeneviin yllättäviin tarpeisiin. Yllättävä tarve voi liittyä esimerkiksi äkilliseen rakennemuutostilanteeseen, mutta pääasiassa vuoden aikana tehtävillä jaoilla tasataan määrärahan käytön eroja alueiden välillä. Vuodesta 2021 lähtien määrärahan jaossa on huomioitu myös alueiden välinen sidontatilanne jakoa edeltävänä syksynä. Käytännössä alueet, jotka ovat sitoneet paljon rahaa, saavat jonkin verran laskennallisia kriteerejä enemmän ja alueet, jotka ovat sitoneet vähän rahaa, saavat jonkin verran laskennallisia kriteerejä vähemmän.

Rahoituksen jakoperusteet ovat säilyneet pääasiassa samoina muutamia tarkistuksia lukuun ottamatta¹. Työvoimapalveluihin on kuitenkin ajansaatossa tehty erillisiä määrärahalisäyksiä, jotka ovat perustuneet erilaisiin poliittisiin päätöksiin palvelujärjestelmän kehittämisestä. Määrärahoja on käytetty esimerkiksi henkilöstön palkkaukseen ja määräaikaishaastatteluja tukevien ostopalveluiden hankintaan. Muita erillisiä määrärahoja on kohdistettu mm. Ohjaamojen toimintaan ja vuosien 2020–2021 koronapandemiaan. Kaiken kaikkiaan määrärahojen jakoprosessi on varsin toimiva, eikä esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto ole löytänyt työllisyysmäärärahojen jakoperusteissa huomautettavaa. VTV:n tarkastuskertomuksen (VTV2020)² mukaan työllisyys-

¹ Esimerkiksi vuonna 2021 perusjako esitettiin tehtäväksi uudistetuilla kriteereillä rahan käytön alueellisten erojen tasaamiseksi. Perusjako tehtiin painottaen alueiden työttömien ja aktiivintuotantoon luettavissa palveluissa olevien määrää 55 %:lla ja vaikeasti työllistyvien määrää 30 %:lla. Lisäksi 15 % perusjaosta jaettiin tasasuurena eränä kaikille ELY-keskuksille. Jakoa tarkistettiin myös niin, että minkään ELY-keskuksen määrärahojen muutos ei ollut enempää kuin 15 % -yksikköä verrattuna koko maan määrärahojen muutokseen. Lisäksi perusjaosta poikkeavilla kriteerillä, jaettiin rahoitusta mm. maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen ja yritystoiminnan kehittämispalveluihin sekä hanketoimintaan.

² Valtiontalouden tarkastusvirasto. VTV. (2020). Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2020.

määrärahojen vähentäminen osana julkisen talouden sopeutustoimia 2010-luvun loppupuolella ei ole johtanut palvelukyvyyn vähentymiseen, ja tehdyt budjettitekniset muutokset, kuten työllisyysmäärärahojen osittainen siirto STM:n momenteille, on tuonut lisää joustavuutta rahojen käyttöön.

Hallitus on valmistellut TE-palveluiden järjestämistä vastuun siirtoa valtiolta kunnille. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2025 alussa. Keskeisenä osana uudistuksesta on kunnille luotava kannustava rahoitusmalli, jolla pyritään taloudellisin kannustein ohjaamaan julkista työvoimapalvelutoimintaa yhteiskunnan kannalta optimaaliseen suuntaan. Kunnat saivat rahoituksen palveluiden järjestämiseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnilla ei olisi pakkoa käyttää laskennallisesti työvoimapalveluihin kohdentuvaa valtionosuusrahoitusta juuri työvoimapalveluihin, minkä odotetaan kannustavan tehokkaaseen määrärahan käyttöön. Uudistuksen valmistelussa on lähtökohtana ollut, että kunnat muodostaisivat yhden tai useamman kunnan kesken työllisyyden hoidon järjestämistä vastuualueita, joissa kussakin asuu vähintään 20 000 työvoimaan kuuluvaa henkilöä. Työllisyysalueita tulee olemaan huomattavasti enemmän kuin nykyisiä ELY-keskusalueita. Alueiden määrän kasvaessa myös riskit yhdenvertaiselle palveluiden saatavuudelle suurenevät.

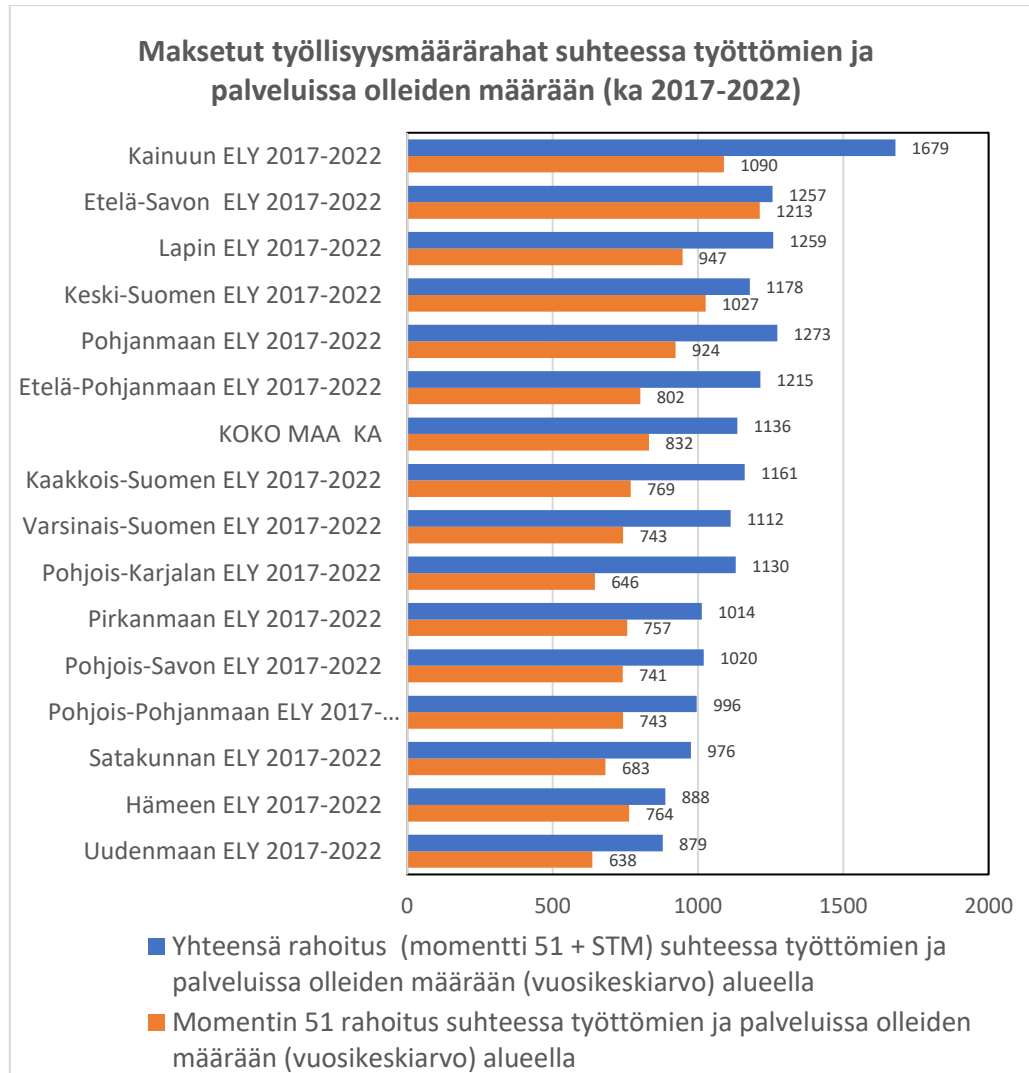
Työllisyysmäärärahojen käyttö ja kuntien valtionosuusuudistus

Kuntien valtionosuusuudistuksessa on kaavailtu, että työllisyyden hoidon laskennallisina valtionosuuskriteereinä käytetään työikäisten määrää ja laajaa työttömyyttä kunnissa. Seuraavassa on tarkasteltu, miten työllisyysmäärärahat ovat maksatustietojen perusteella kohdistuneet kokonaisuutena eri ELY-alueille, kun ne suhteutetaan jatkossa VOS-perusteina käytettyihin alueen työttömien ja palveluissa olevien määrään sekä alueen työvoiman määrään. Laskentaperusteena on käytetty vuosien 2017-2022 käytettyjen määrärahojen keskiarvoa.

Tarkastelu osoittaa selvästi, että ELY-alueiden välillä on isoja eroja siinä, miten työllisyysmäärärahaa on vuosina 2017-2022 kohdistunut suhteessa työttömien ja palveluissa olleiden määrään sekä alueen työvoiman määrään (kuvat 4. ja 5.). Työttömien ja palveluissa olleiden määrään (laajaan työttömyyteen) suhteutettuna selvästi muita ELY-alueita enemmän työllisyysmäärärahoja on vuosina 2017-2022 kohdistunut Kainuun (ero valtakunnan keskiarvoon kokonaisrahoituksen osalta + 48 %), Etelä-Savon (+ 11 %) ja Lapin (+ 11 %) ELY-keskusten alueelle. Vastaavasti suhteessa laajaan työttömyyteen muita alueita vähemmän, työllisyysmäärärahoja on käytetty Uudenmaan (-23 %), Hämeen (-22 %), Satakunnan (-14%) ja Pohjois-Pohjanmaan (-12 %) ELY-keskusten alueella.

Alueen työvoiman määrään suhteutettuna tilanne ELY-alueiden välillä on hyvin saman kaltainen. Kainuun (+51 %) , Pohjois-Karjalan (+ 32 %), Keski-Suomen (+ 20 %) ja

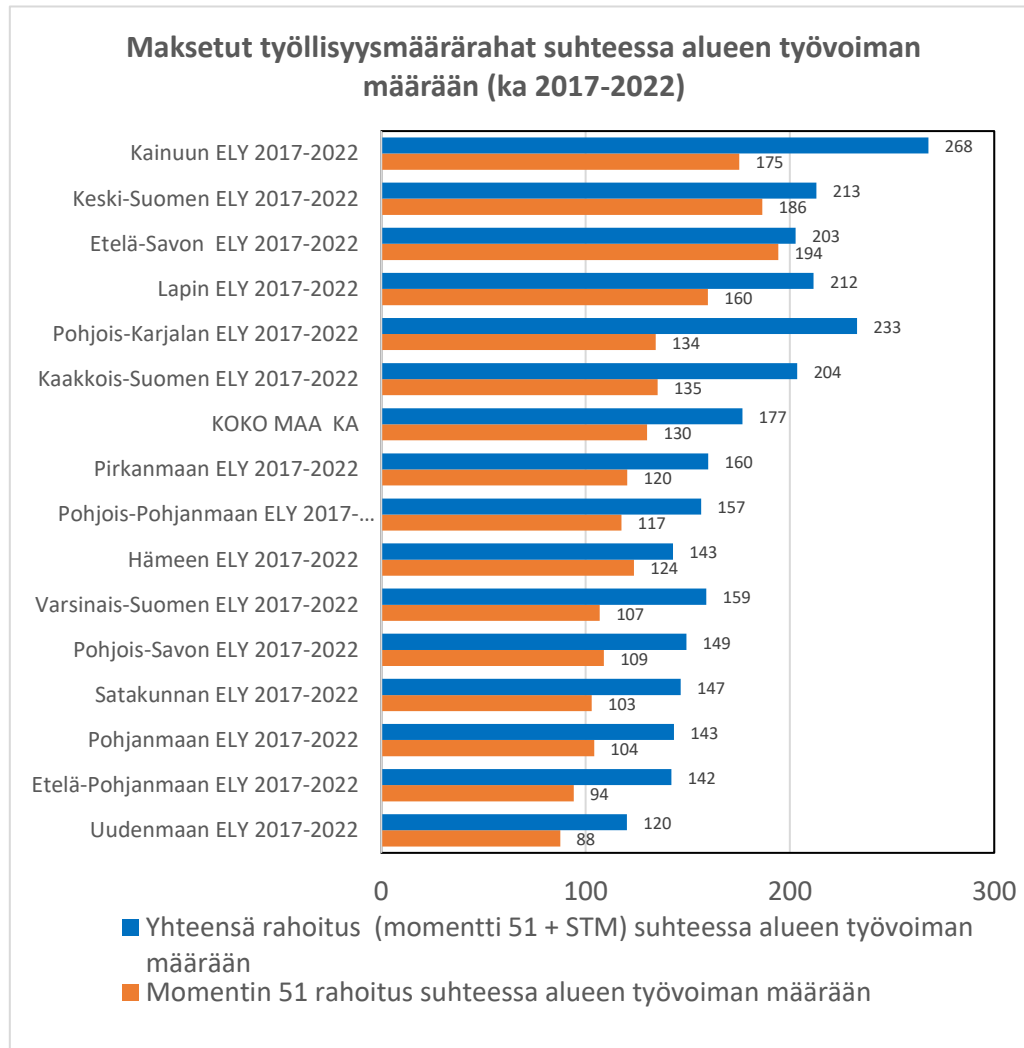
Lapin (+ 20 %) ELY-alueilla työllisyysmäärärahaa on vuosina 2017-2022 käytetty kokonaisuutena selvästi muita ELY-alueita enemmän. Vastaavasti suhteessa alueen työvoiman määrään, työllisyysmäärärahaa on muita alueita vähemmän käytetty Uudenmaan (-32 %), Etelä-Pohjanmaan (-20 %), Pohjanmaan (-19 %) sekä Satakunnan (-17 %) ELY-alueilla.



Kuva 4. Maksetut työllisyysmäärärahat suhteessa ELY-alueiden laajaan työttömyyteen vuosien 2017 -2022 keskiarvona (lähde: KEHA).

Huomionarvoista on myös se, että ELY-keskusten välillä on isoja eroja siinä, kuinka suuri osuus työllisyysmäärärahojen kokonaisrahoituksesta on tullut työhallinnon momentilta 32.30.51 ja kuinka suuri osuus STM:n momenteilta. Etenkin Kainuussa ja

Pohjois-Karjalassa STM:n momenteilta tulevan rahoituksen osuus on suuri. Sen sijaan Etelä-Savon työllisyysmäärärahat ovat koostuneet lähes yksinomaan TEM:n momentin 32.30.51 rahoituksesta.



Kuva 5. Maksetut työllisyysmäärärahat suhteessa ELY-alueiden työvoiman määrään vuosien 2017-2022 keskiarvona (lähde: KEHA).

Tuleviksi valtionosuuskriteereiksi kaavailut työllisyysmäärärahojen laskentaperusteet tulevat muuttamaan suuresti määrärahojen laskennallista kohdentumista eri alueille vuoden 2025 alusta lähtien. Tässä tutkimuksessa ei ole analysoitu tarkemmin sitä, miten kuntien valtionosuusuudistus muuttaa laskennallisten työllisyysmäärärahojen alueellista kohdentumista vuoden 2025 alusta lähtien. On kuitenkin selvää, että niillä alueilla, joilla työllisyysmäärärahoja on suhteessa laajaan työttömyyteen ja työvoiman

määrään käytetty vuosina 2017-2022 selvästi keskimääräistä enemmän, tulevat menettämään laskennallista rahoitusosuuttaan uudistuksessa. Vastaavasti alueet, joissa työllisyysmäärärahoja on käytetty selvästi muita vähemmän, saavat uusien laskentaperusteiden mukaisesti enemmän työllisyysdenhoitoon perustuvaa valtionosuusrahoitusta.

Työ- ja elinkeinoministeriön kuntakohtaisten laskelmien³ perusteella laskennallisesti vajaa puolet kunnista tulisi saamaan uudessa valtionosuuden laskentamallissa enemmän rahoitusta verrattuna nykyiseen määrärahojen käyttöön, jossa on huomioitu nykytilanteen menot. Euromääräisesti tarkasteltuna eniten lisäystä nykyisiin laskennallisiin määrärahoihin verrattuna olisivat saamassa suuret kaupungit, kuten Helsinki, Espoo, Vantaa ja Tampere. Vastaavasti nykytilanteeseen verrattuna, euromääräinen määrärahojen käytön vähennys olisi suurinta Jyväskylässä, Porissa, Kajaanissa ja Kouvolassa. ELY-alueittain tarkasteltuna uuden laskentamallin mukainen valtionosuuden muutos (kasvu) olisi suhteellisesti suurinta Kaakkois-Suomen, Etelä-Savon ja Pirkanmaan ELY-keskusten alueella. Mutta kun valtionosuuden lisäyksestä vähennetään vuoden 2019 työllisyyspalveluihin, toimintamenoihin ja KEHA:n kuluihin liittyvät menot, laskennallisesti uudessa mallissa nettohyötyjiksi jäisivät Uudenmaan, Pirkanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskukset. On kuitenkin huomioitava, että ELY-keskus kohtainen tarkastelu on hypoteettista, sillä valtionosuudet kohdentuvat kuntakohtaisesti ja vuoden 2025 alussa työllisyyttä hoitavat kunnat ja niiden muodostamat työllisyysalueet.

2.2 Asiantuntijanäkemyksiä rahoituksen toimivuudesta ja palvelujen saatavuudesta

2.2.1 Rahoituksen alueellisen jaon kriteerien toimivuus sekä rahoituksen käytön toimintamallin toimivuus

Työllisyysmäärärahan jakokriteerit perustuvat hyvin yleisen tason tilastoihin kunkin alueen asiakkaiden palvelutarpeista. Jakokriteereissä huomioidaan mm. eri ELY-alu-

³ TEM 17.4. 2023 Työ- ja elinkeinoministeriön TE-palvelut 2024 siirtymävaiheen valmistelun tueksi laatima tietopaketti (Lähde: TEM/työnvälitystilasto, URA-järjestelmä, Tilastokeskus)

eiden työttömyystilanteen ja työttömyyden rakenteen kaltaisia tekijöitä. Tehtyjen asi-
antuntijahaastateluiden perusteella nykytilanteessa jakokriteereitä pidetään selkeinä,
ymmärrettävinä ja kokonaisuutena varsin toimivina. Jakokriteereitä pidetään pääsään-
töisesti myös oikeudenmukaisena eri alueiden ja asiakkaiden näkökulmasta.

Rahoituksen jakamisen ja käytön toimintamalli on myös kehittynyt aiemmista vuosista
ja nykymallia pidetään aikaisempiin toimintamalleihin verrattuna toimivampana. Hy-
vänä pidetään esimerkiksi sitä, että työ- ja elinkeinoministeriö ei jaa rahoja kokonai-
suudessaan vuoden alussa, vaan jättää mahdollisuuden lisärahoitukselle alueilta nou-
seviin erityistarpeisiin. Alueet voivat esittää vuoden mittaan nouseviin uusiin tarpeisiin
lisärahoituspyyntöjä ministeriölle. Näitä tilanteita ovat esimerkiksi äkilliset rakenne-
muutokset. Aiemmin haaste oli, että alueilta saattoi erityistilanteissa raha loppua kes-
ken. Rahoituksen jakokriteereissä haasteena on kuitenkin ollut se, että tietyt alueet
saavat useasti lisärahoitusta, mikä pitkällä aikavälillä vaikuttaa siihen, että nämä alu-
eet eivät saa jakokriteereiden mukaisesti rahoitusta, vaan enemmän. Toisin sanoen
jakomalli luo kannusteen käyttää rahoitusta jakokriteereiden mukaisesti rahoitusta
enemmän.

Hyvänä toimintatapana pidetään myös sitä, että ELY-alueilla on mahdollisuus siirtää
rahaa joustavammin eri vuosien välillä. Tämä on mahdollistanut pitkäjänteisemmän
palveluhankinnan suunnittelun ja luonut pohjaa pidemmän näkymän tulevaisuuden
suunnittelulle alueilla.

ELY-alueilla on eroja siinä, miten työllisyysmäärärahat saadaan käytettyä, onko rahaa
ollut liikaa, jolloin rahoitusta on jäänyt käyttämättä, vai liian vähän, jolloin on jouduttu
pyytämään lisärahoitusta. Esimerkiksi Uudellamaalla rahoitusta ei ole saatu käytettyä
kokonaisuudessaan, kun taas usealla muulla alueella on pyydetty lisärahoitusta.

Haasteita rahoituksen käytössä ovat aiheuttaneet mm. seuraavat asiat:

- Uusi POMA-asiakaspalvelumalli on ruuhkauttanut TE-toimistojen työtä (mm.
työttömyysturva-asiat), mikä on vaikeuttanut asiakasohjausta ja palvelujen
(määrärahojen) käyttöä.
- Kuntakokeilut ovat monimutkaistaneet rahoituksen käyttöä ja tuoneet haas-
teita asiakasohjaukseen
- Koronapandemia on tuonut haasteita etenkin ryhmien kokoamiseen ja ryhmä-
palvelujen toteuttamiseen (sekä läsnä- että etäpalvelut)
- Työmarkkinoiden vetäessä työnhakijoita töihin palveluille ei ole tarvetta odote-
tusti
- Ylipäänsä resurssit asiakkaan palvelutarpeen tunnistamiseen, palveluhankin-
taan sekä osuvaan palveluohjaukseen koetaan riittämättömiksi, millä on suora
vaikutus palvelujen tarjontaan.

Positiivisena asiana pidetään sitä, että rahoitusta voidaan nykymallissa hallita alueellisia kokonaisuuksina valtakunnallisesti sekä ELY-alueetasolle. Rahan jakamiselle ja käytölle on määritelty selkeä vastuutaho alueilla, joka vastaa siitä, että alueellisesti rahoitusta käytetään tarkoituksenmukaisesti. Tällöin rahan käyttö ei sirpaloidu liiaksi, vaan alueilla toimitaan yhdensuuntaisemmin ja alueen tarpeet kokonaisuutena huomioiden. Lisäksi myös valtakunnallisesti rahaa jaetaan yhtenäisillä kriteereillä ja rahojen käyttöä seurataan valtakunnan tasolla. Rahoitusta voidaan myös siirtää alueiden välillä, mikäli tälle on tarvetta. Järjestelmä mahdollistaa kokonaisvaltaisen valtakunnallisen ja alueellisen rahoituksen käytön koordinoinnin.

Yhteistyötä eri toimijoiden välillä valtakunnallisesti sekä alueellisesti pidetään pääosin tiiviinä ja toimivana. Valtakunnallisesti määrärahojen käyttöön on erilaisia kehittämisverkostoja ministeriön, ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välillä. Näillä kehitetään valtakunnallisesti toimintaa sekä jaetaan tietoa toimijoiden välillä. Lisäksi alueiden keskeinen yhteistyö tehdään ELY-keskuksen ja TE-toimistojen välillä, kun rahan käyttöä suunnitellaan vuoden alussa ja vuoden mittaan (mm. muutaman kerran vuodessa koordinaatiokokous). Yhteistyöllä varmistetaan, että rahan kohdentaminen pohjautuu toimijoiden väliseen tietoon ja yhteiseen ymmärrykseen. Myös mm. kuntakokeilujen asiantuntijoita on yhteistyössä mukana.

Haasteita nykyisessä rahoituksen jakamisen ja käytön toimintamallissa ovat aiheuttaneet järjestelmän hitaus. Vaikka järjestelmä on tullut ketterämmäksi ja joustavamaksi, on se edelleen hidaskäyttöinen reagoimaan nopeisiin muutoksiin työmarkkinoilla. Hallinnollinen työ hidastaa edelleen nopeaa reagointia. Ongelma on, että muutostilanteet tulevat nopeasti eteen ja kun asiaan päästään reagoimaan, saattaa suurin tarve olla jo ohi.

Selväksi haasteeksi on tunnistettu myös tietojärjestelmien käytön hankaluudet sekä usean eri järjestelmän samanaikaisen käytön raskaus. Järjestelmät eivät myöskään mahdollista ajantasaista seurantatietoa rahoituksen käytöstä, eikä sen puitteissa reagointia ja toimia. Tämä tekee toiminnasta jäykempää, kun määrärahan kulumisesta ei saada jatkuvaa täsmällistä kuvaa.

Palkkatuen hyödyntämisessä on edelleen työnantajien näkökulmasta haasteita, sillä järjestelmä on edelleen työnantajien näkökulmasta jäykkä ja raskas. Tällä voi olla vaikutusta siihen, miten laajasti työnantajat ovat halukkaita käyttämään palkkatukea.

Viimeaikaiset uudistukset ja kokeilut ovat tuoneet lisää tasoja rahoituksen käyttäjiin alueilla. ELY-keskusten ja TE-toimistojen lisäksi rahoitusta jaetaan myös kuntakokeiluille. Kokeilujen käynnistyminen on tuonut alueille uuden toimijan, joka on huomiotava, kun rahoituksen käyttöä koordinoidaan. Useampi rahoituksen käyttäjä on tuonut hallinnollista lisätyötä ja samalla osassa alueista hidastanut rahoituksen käyttöä.

Määrärahan käytössä haaste on ollut myös yleinen resurssipula palvelutarpeen kartoituksessa ja asiakasohjauksessa. Tämä vaikuttaa erityisesti siihen, kuinka paljon asiakkaita ehditään ohjaamaan palveluihin ja kuinka osuvasti palveluita kyetään tarjoamaan asiakastarpeisiin. Toisaalta myös asiakkaiden halukkuudessa hyödyntää heille tarjottuja palveluita on isoja eroja. Tietyissä asiakasryhmissä palveluihin ei ohjauksen jälkeen mennä ja hankittuja asiakaspalvelunmääriä ei saada täytettyä. Tämä vaikuttaa lopulta siihen miten sidottua rahoitusta saadaan käytettyä alkuperäisesti suunniteltuun tarkoitukseen.

Viime aikoina usealla alueella on myös kokeiltu ja hyödynnetty tulosperusteisia hankintoja. Määrärahan käytön kannalta tulosperusteiset hankinnat ovat aiheuttaneet hallinnollisen työn lisääntymistä, esimerkiksi tulosperusteisen seurannan toteuttamiseen takia. Seuranta on ollut myös haastavaa, mikä on vienyt resurssia mm. asiakasohjauksesta. Tulosperusteisissa hankinnoissa rahoitus kuluu usein myös pidemmällä aikavälillä ja rahan kuluminen on epävarmempaa, kun tulokset perustuvat esimerkiksi palvelujen jälkeiseen asiakkaan työmarkkinatilanteen kehittymiseen.

Haaste nykyisessä toimintamallissa on palveluiden ja rahan käytön vaikuttavuusseurantatiedon puute. Nykytilanteessa palveluiden jälkeen käytetään 3 kuukauden työmarkkinastatusseurantaa. Tämän kautta ei kuitenkaan pystytä todentamaan asiakkaan työllistymistä eikä muita palveluista saatuja hyötyjä (esim. osaamisen kehittyminen, elämänhallinnan parantuminen, työnhakutaitojen parantuminen jne.). Vaikuttavuustiedolla kyettäisiin kohdentamaan rahoitusta nykyistä vaikuttavuusperusteisemmin.

Taulukko 1. Rahoituksen käytön toimintamallin toimivia ja haasteellisia asioita

Toimivaa:	Haasteita:
<ul style="list-style-type: none"> • Mahdollisuus joustavammin käyttää aluelähtöisesti rahaa ja siirtää kohdennustarpeiden mukaan rahaa. • Mahdollisuus saada lisärahoitusta erityistilanteissa ja erityistarpeisiin • Valtakunta ja ELY alue kohtaisuus mahdollistaa rahan käytön hallinnan kokonaisuutena. • Mahdollisuus jakaa yli jäänyttä rahaa alueiden välillä. • Alueiden näkökulmasta 2 vuoden siirtymärahan käytäntö mahdollistaa pitkäjänteisemmän näkökulman rahan käytölle 	<ul style="list-style-type: none"> • Rahoitustarpeet voivat syntyä nopeasti - järjestelmä ei riittävän nopea ja ketterä. • Tietojärjestelmien raskaus. Usean eri järjestelmän käytön haasteet rahoituksen hallinnassa. • Ajantasaisen seurantatiedon puute rahan käytössä. • Rahoituksen hyödyntämisen käytännöt edelleen jäykkä mm. työnantajien näkökulmasta • Hallinnollisen työn lisääntyminen ja rahan käytön hidastuminen alueilla, kun useampi

- Tiivis ja toimiva valtakunnallinen yhteistyö ja seuranta TEM ELYt KEHA
- ELY ja TE-tsto yhteistyö rahoituksen käytön jatkuvassa suunnittelussa
- rahan käyttäjä sekä uudistuksia (mm. kuntakokeilujen käynnistyminen)
- Resurssihaasteet palvelutarpeen kartoituksessa ja asiakasohjauksessa.
- Tuloperusteiset hankinnat haasteellisia hallinnollisen työn lisääntymisen ja seurannan vaikeuden kannalta sekä siksi, että rahojen käyttö kestää pidempään.
- Vaikuttavuustietoa puuttuu

Yleisesti toimintamallia pidetään hyvänä ja kehittämiskohteet liittyvät lähinnä toimintamallin tukitoimiin ja hallinnollisen työn sujuvoittamiseen.

2.2.2 Työllisyysmäärärahan käyttö, asiakasohjaus ja palvelujen käyttö

ELY- alueiden asiantuntijoiden näkemysten mukaan rahoituksen käytön linjaukset perustuvat ELY -keskuksen ja TE -toimiston näkemyksiin, ennakointitietoon ja yhteistyössä sovittuihin linjauksiin. Rahoituksen käytöstä käydään keskustelua vuoden mittaan ja suunnataan rahoitusta uudelleen (mm. suunnittelupalaverit 3 - 4 kertaa vuodessa ja jatkuva yhteydenpito). Keskeistä hankintojen suunnittelussa on hyvä tuntuma työnantajiin ja palvelutuottajiin, signaalien ymmärtäminen työmarkkinoiden kehityksestä sekä työnhakija-asiakkaiden tuntemus.

Toisaalta määräraha itsessään ohjaa rahoituksen käyttöä. Rahoitusta pyritään sitomaan myös tulevan vuoden saatavaa rahoitusta ajatellen ja raha halutaan saada käytettyä. Ostobudjettia ei aina kyetä hyödyntämään suunnitelmallisesti ja ennakoiden strategisena pitkän aikavälin resurssina.

Varsinainen asiakkaiden ohjaus palveluihin perustuu asiakkaan tarpeeseen: asiantuntijoiden ymmärrykseen palvelukartasta ja yhdessä asiakkaan kanssa muodostettuun näkemykseen mihin palveluun asiakas tulisi ohjata. Käytännössä ELY-alueilla on kuitenkin eroja, kuinka syvällisesti palvelukartoitusta kyetään tekemään ja kuinka osuvasti palveluja kyetään hyödyntämään. Palvelutarpeita ei monestikaan ehditä kartoittamaan riittävän syvällisesti ja asiakkaita ohjataan niihin palveluihin, joita alueella on saatavilla.

TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden roolina on palveluiden asiakasohjaus. Palveluita hankitaan suoraan TE-toimistoista vain vähäisessä määrin. Haastateltujen asiantuntijoiden näkemysten mukaan TE-toimiston roolia hankinnoissa voitaisiin vahvistaa ja

vuoropuhelua asiassa voitaisiin ELY-keskusten kanssa edelleen kehittää. Toki huomioiden se, että vuoden 2025 alusta TE-palvelut ja niiden hankinnat siirtyvät kuntien vastuulle.

Hankintamalleja on jonkin verran koetettu alueilla uudistaa ja kokeilla mm. tulosperusteisia hankintamalleja. Nykytilanteessa toiminta perustuu kuitenkin pitkälti perinteisiin hankintamalleihin ja hankinnoissa toimitaan samalla tavoin kuin aiemminkin. Merkittävää uudistumista ei ole tapahtunut. Mikäli jatkossa hankintamalleja haluttaisiin kehittää ja uudistaa vaatii asia hankintakyvykkyyden edelleen vahvistamista sekä lisäresursseja hankinta- ja ostopalveluprosessien kehittämiseen.

ELY-alueilla on hyvin erilaisia palvelurakenteita. Tähän vaikuttavat lukuisat asiat, kuten alueen väestömäärä ja asukastiheys, väestön rakenne, maahanmuuttajien määrä, työttömyyden rakenne, elinkeinorakenne sekä koulutusverkosto. ELY-alueilla koetaan pääsääntöisesti, että työllisyysmäärärahalla hankittavia palveluja on saatavissa eri alueilla tarpeiden mukaisesti, eikä palvelujen puute ole palvelujen saatavuuden esteenä. Alueiden välillä on kuitenkin isoja eroja palvelutarjonnan ja palvelujen tuottajien monipuolisuudessa, mutta alueilla on sopeuduttu oman alueen tarjontaan. Esimerkiksi Uudellamaalla tarjonta on hyvin monipuolista, mutta muilla alueilla tarjonta muodostuu spesifimmin mm. alueen ammattirakenteen mukaisesti. Alueilla, joilla palvelutarjoajia on määrällisesti vähemmän, täydentävät valtakunnalliset palvelutuottajat palvelutarjontaa varsin hyvin. Mm. etäyhteydet ja -palvelut ovat tuoneet uusia mahdollisuuksia palveluntarjontaan viime vuosien aikana erityisesti koronapandemian reagoimisen yhteydessä.

Vaikka vuodet eivät ole samanlaisia rahoituksen käytön suhteen keskenään, suuria muutoksia rahoituksen käytön painotuksissa ei ELY-alueilla ole. Muutokset tapahtuvat useamman vuoden aikana ja niiden taustalla on usein muita syitä, kuin alueesta itsestään johtuvia. Esim. koronapandemian vaikutus on haastateltujen näkemyksen mukaan näkynyt rahoituksen käytössä tai ainakin palveluiden toteutustavoissa.

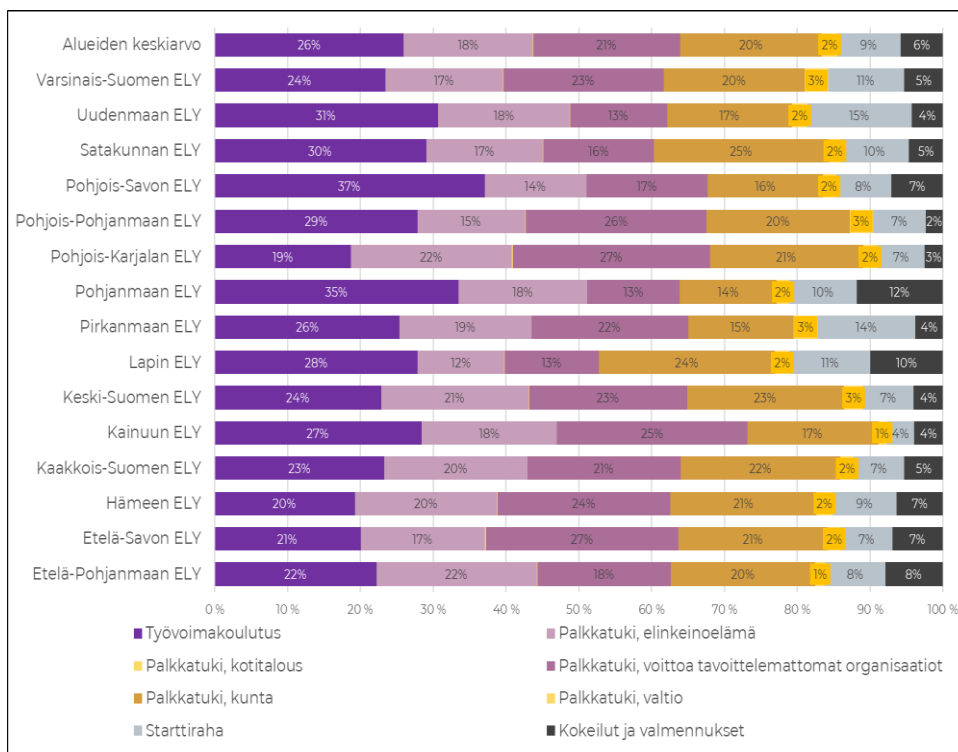
Palveluiden kustannuksiin vaikuttavat monenlaiset tekijät. ELY-alueilla on niiden välisiä ja sisäisiä eroja mm. palvelutarjonnan määrässä ja kilpailutilanteessa. Kaupunkiseuduilla palvelutarjoajia on enemmän ja samalla markkinoilla hintoihin vaikuttavaa kilpailua enemmän. Harvemmin asutuilla alueilla, joissa tarjontaa on vähemmän, palvelujen hinnat ovat joissain tapauksessa korkeammalla. Myös maantieteelliset etäisyystekijät vaikuttavat kustannuksiin (pidemmälle keskuksista hankittavat palvelut maksavat enemmän). Haastateltujen näkemysten mukaan myös kilpailutus- ja hankintamallit (mm. tulosperusteiset ostopalvelut) ja osto-osaaminen vaikuttavat palveluiden kustannuksiin.

Haastateltujen mukaan alueilla ei ole erityisiä linjauksia siitä, minkä hintaisia palveluita hankitaan ja painotetaanko strategisesti massapalveluita vai yksikkökustannuksiltaan kalliimpia räätälöityjä yksilöllisiä palveluita. Haastateltujen mukaan asiakastarpeet ja palvelutarjonta ovat ratkaisevia. Hankinnoissa hinnan ei myöskään koeta olevan tärkein määräävä tekijä kilpailutuksissa, vaan yksi tekijä muiden joukossa. Tosin käytännöt tämän suhteen vaihtelevat hankinnoittain.

2.3 Erot eri työllisyyspalveluiden käytössä alueittain

Työllisyyspalveluiden käytössä ja asiakaskohtaisissa menoissa on merkittäviä aluekohtaisia eroja. Työllisyyspalveluiden käyttöä ja menoja tarkasteltiin ELY-alueiden tasolla perustuen vuosien 2019-2022 tietoihin. Tiedot perustuvat Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoon, KEHA-keskukselta saatuihin työllisyysmäärärahojen maksatustietoihin sekä Tilastokeskuksen aineistoihin.

ELY-keskuskohtaisia maksatusosuuksia tarkasteltaessa suurimmat suhteelliset erot ELY-keskusten välillä näyttäisivät olevan työvoimakoulutuksessa, palkkatuen käytössä yksityiselle sektorille sekä starttirahan käytössä. Työvoimakoulutukseen panostetaan muita enemmän Pohjois-Savon, Pohjanmaan ja Uudenmaan ELY-keskusten alueella. Palkkatukea ykeityiselle sektorille käytetään puolestaan suhteellisesti eniten Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusten alueella. Vastaa- vasti starttirahaa käytetään suhteellisesti muita alueita enemmän Uudenmaan ja Pirkanmaan ELY-keskusten alueella. (Kuva 6.).



Kuva 6. Eri palveluiden osuudet maksatuksista ELY-alueittain (ka 2019-2022). (Lähde KEHA)

Seuraavassa aluetason eroja on tarkasteltu tarkemmin 1) palkkatuen (erikseen yksityiselle sektorille suunnattu ja kuntasektorille suunnattu tuki), 2) starttirahan, 3) työvoimakoulutuksen sekä 4) valmennusten osalta. Lisäksi näiden palveluiden osalta tarkasteltiin aluetason eroja ikäryhmittäisessä palveluiden käytössä ja aluetason palveluiden käyttäjien ikärakenteen eroja.

Tietolähteisiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi tarkastelussa on tiettyjä rajoitteita sekä maltillista epätarkkuutta aiheuttavia tekijöitä. Keskeisin epätarkkuutta aiheuttava tekijä kaikkien palveluiden osalta ovat tietoturvan takia tehdyt salaukset. Tarkastelussa hyödynnetyssä datassa alle viiden henkilön ryhmät on salattu, minkä seurauksena etenkin väestöpohjaltaan pienillä ELY-alueilla osa ikäryhmittäisistä tiedoista on salauksen alaisia. Tällä ei kuitenkaan ole merkityksellisesti tuloksia muuttavaa vaikutusta. Yksittäisiin palveluihin liittyvät rajoitteet on kuvattu tarkemmin kyseisen palvelun alueellisia käyttöeroja kuvaavissa osioissa.

2.3.1 Palkkatuki

Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu harkinnanvarainen tuki. Palkkatuetun työn tarkoituksena on edistää työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatukea voidaan myöntää sellaisen työttömän työllistämiseen, jolla on puutteita ammatillisessa osaamisessa, tai henkilön pysyvä tai pysyväisluonteinen vamma tai sairaus vähentää hänen mahdollisuuksiaan sopivan työn saamiseen tai henkilö on 60 vuotta täyttänyt pitkäaikaistyötön.

Vaikka palkkatuki myönnetään ja maksetaan työnantajalle, tuen myöntäminen lähtee työttömän työnhakijan palvelutarpeesta. Tuella kompensoidaan työntekijän alentunutta tuottavuutta. Tuki on myös korvausta siitä, että työnantaja käyttää tavanomaista enemmän aikaa työntekijän ohjaamiseen.⁴

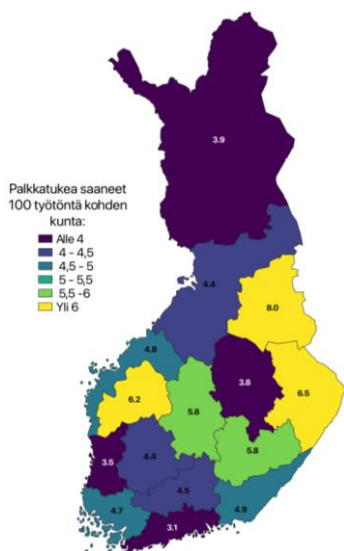
Vuosittain aloitettujen palkkatukijaksojen määrät ovat vaihdelleet noin 28 000–35 000 jakson välillä vuosina 2015–2021. Keskimäärin vuoden aikana palkkatuella työllistetyinä olleiden määrä on vaihdellut noin 17 400–22 700 työllistetyin välillä. Vuosittain palkkatukea maksetaan noin 200–250 miljoonaa euroa.

Palkkatuki kuntasektorille

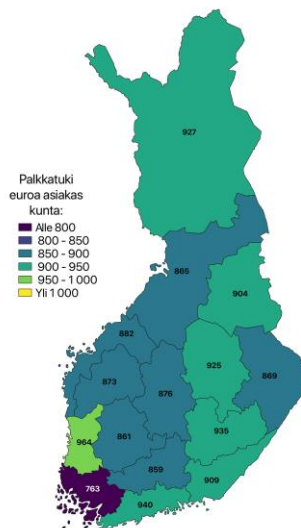
Kartoissa 1 – 2 on tarkasteltu kuntasektorille maksettua palkkatukea saaneiden henkilöiden määrää sataa työtöntä⁵ kohden sekä kuntasektorille maksetun palkkatuen menoja yhtä asiakasta kohden. Kuntasektorilla palkkatukea saaneiden osuus sataa työtöntä kohden vaihtelee huomattavasti: ääripäiden välillä on yli kaksinkertainen ero (kuntasektorille maksettua) palkkatukea saaneiden osuudessa suhteessa työttömien määrään. Myös muiden kuin ääripäiden välillä hajonta on huomattavan suurta.

⁴ Heinäkuun 2023 alusta voimaan tulleen palkkatuki uudistuksen myötä työnantaja, joka palkkaa työttömän työnhakijan, voi saada taloudellista tukea palkkatukena 50 prosenttia palkkakustannuksista. Alentuneesti työkykyisen työllistämiseen voi saada 70 % tukea. Eräissä tilanteissa yhdistys, säätiö tai rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta voi saada palkkatukea 100 prosenttia palkkauskustannuksista. Lisäksi 55 vuotta täyttäneiden työllistämiseen voi saada työllistämistukea 70 %.

⁵ Tarkastelussa on käytetty laajan työttömyyden määritelmää



Kartta 1 Kuntasektorille maksettua palkkatukea saaneet 100 työtöntä kohden (vuodet 2019-2022)

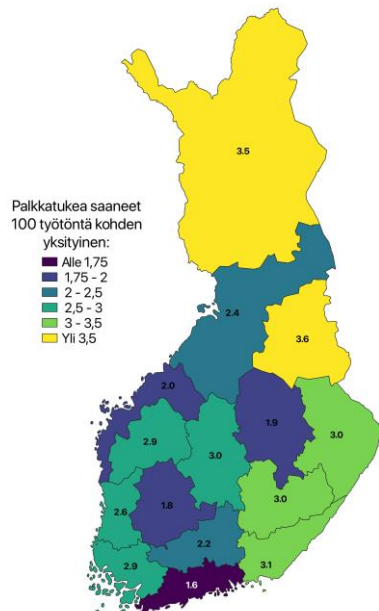


Kartta 2 Kuntasektorille maksetun palkkatuen menot asiakasta kohden (vuodet 2019-2022)

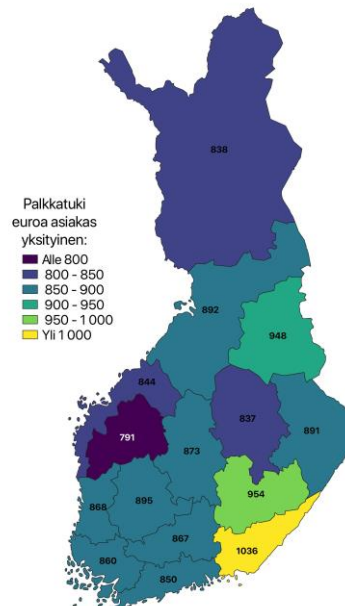
Kuntasektorille maksetun palkkatuen menot asiakasta kohden vaihtelevat kohtuullisesti (keskihajonta 47 euroa). Eroja voi pitää maltillisempina, kuin palkkatuen käytön eroja suhteessa työttömien määrään. Useimpien ELY-alueiden välillä ero menoissa on alle 10 prosenttia. Varsinais-Suomen menot asiakasta kohden kuitenkin poikkeavat muista alueista (Varsinais-Suomen menot ovat poikkeavan matalat). Varsinais-Suomen menot olivat 15 prosenttia keskimääräistä aluetta matalammat ja yli 20 prosenttia matalammat kuin Satakunnassa, jossa asiakaskohtaiset menot olivat korkeimmat ELY-alueista. Menojen ja palvelun käytön välillä ei ole vahvaa korrelaatiota: palkkatuen suuri tai vähäinen käyttö ei nosta tai laske menojen suuruutta asiakasta kohden tarkasteltuna. Asiakaskohtaiset kustannuserot koskien palkkatukea kuntasektorille sekä yksityissektorille selittynevät pitkälti sillä, että palkkatuen määrä (tuen osuus palkasta) ja kesto perustuvat työttömän tilanteeseen. Ts. eri alueilla palkkatuella työllistettyjen tukiprosentit ja työsuhteen kesto ovat olleet erilaiset.

Palkkatuki yksityiselle sektorille

Kartoissa 3 – 4 on tarkasteltu yksityiselle sektorille maksettua palkkatukea. Yksityisen sektorin palkkatuesta ei ollut mahdollista irrottaa kolmannelle sektorille maksettua palkkatukea, joka voi vaikuttaa alueiden välisiin eroihin merkittävästikin.



Kartta 3 Yksityiselle sektorille maksettu palkkatuki 100 työtöntä kohden (2019-2022)



Kartta 4 Yksityiselle sektorille maksetun palkkatuen menot asiakasta kohden (2019-2021)

Yksityiselle sektorille suunnattua palkkatukea saaneiden osuus sataa työtöntä kohden vaihtelee huomattavasti. Vaihtelu alueiden välillä on kuitenkin hieman vähäisempää kuin kuntasektorin palkkatukea saaneiden ryhmässä. Yksityisen sektorin palkkatukea saaneiden osuus on erityisen korkea Kainuussa, Lapissa ja Etelä-Karjalassa, osuus on taas erittäin matala Uudellamaalla ja kohtuullisen matala esimerkiksi Pohjois-Savossa ja Pirkanmaalla. Yksityisen ja kuntasektorin palkkatukea saaneiden osuudet korreloivat positiivisesti: pääsääntöisesti molempia tukia saaneiden osuus on korkea tai matala samoilla alueilla. Toisin sanoen ylipäätään palkkatukea saaneiden osuuksissa on huomattavat erot ELY-alueiden välillä.

Hajonta asiakasta kohden lasketuissa menoissa ovat yksityisellä sektorilla hieman suuremmat kuin kuntasektorilla. Menot olivat korkeat esimerkiksi Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa ja Kainuussa. Etelä-Pohjanmaalla menot asiakasta kohden ovat taas erittäin matalat. Asiakasta kohden lasketut menot eivät korreloi käytön yleisyyden kanssa. Yksityiselle sektorille maksetut tuet eivät korreloi myöskään kuntasektorille maksettujen tukien kanssa.

Palkkatukea saaneiden ikärakenteessa on merkittäviä eroja ELY-alueiden välillä. Suurin osa eroista palkkatukea saaneiden osuudessa suhteessa saman ikäisiin työttömiin perustui ylipäätään suuriin alueittaisiin eroihin palkkatukea saaneiden osuuksissa.

Alueiden välillä on kuitenkin myös käytön yleisyydestä riippumattomia eroja palkkatukea saaneiden ikärakenteessa. Erot korostuvat erityisesti, kun palkkatukea saaneiden osuus ikävakioidaan (eli käytännössä poistetaan ikärakenteen erojen vaikutus). ELY-alueiden palkkatuki kohdistuu eri tavoin eri ikäiselle väestölle, vaikka alueiden työttömyyden ikärakenteen erot huomioitaisiin.

2.3.2 Starttiraha

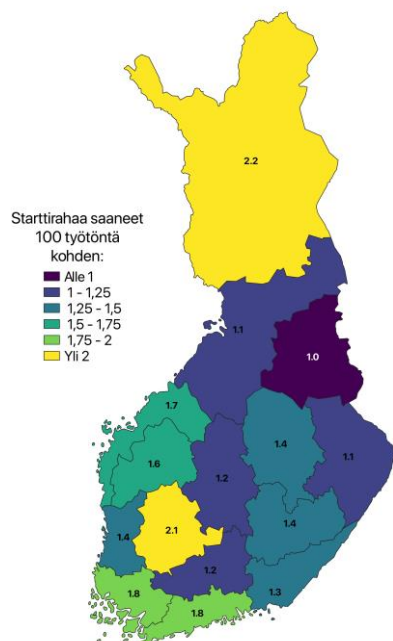
Starttirahalla edistetään uutta yritystoimintaa ja työllistymistä. Se on tukimuoto, jolla pyritään turvaamaan yrittäjän toimeentulo siltä ajalta, jonka yritystoiminnan käynnistys ja sen vakiinnuttaminen arviolta kestää – kuitenkin enintään 12 kuukauden ajan. Starttirahaa voi hakea esimerkiksi työtön, työstä tuleva tai opiskelija. Kaikki yritysmuodot ja toimialat ovat kelpoisia. Tuki voidaan myöntää myös aiemman sivutoimisen yrittäjyyden laajentamiseen päätoimiseksi. Tuen tarve harkitaan aina tapauskohtaisesti määrärahatilanne huomioiden. Rahaa myönnettäessä otetaan huomioon muun muassa alan kilpailutilanne ja uuden yritystoiminnan tarve paikkakunnalla.

Starttiraha myönnetään yhdessä tai kahdessa kuuden kuukauden jaksossa. Tuen määrä on 37,21 euroa päivässä (peruspäiväraha) eli yhteensä noin 800 euroa kuukaudessa. Starttirahaa on vuosien 2019-2022 aikana myönnetty yhteensä keskimäärin noin 40 Meur vuodessa.

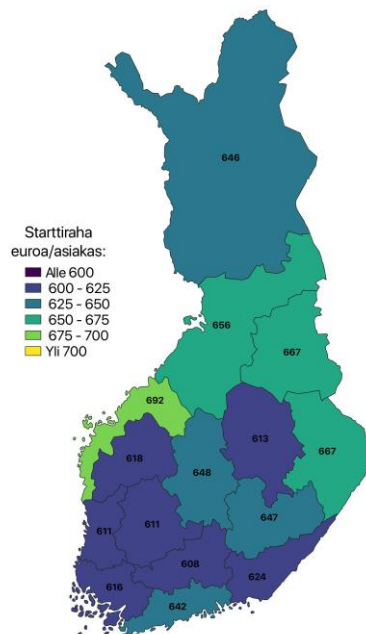
Starttirahan käytön ja asiakaskohtaisten menojen eroja on kuvattu kartoissa 5 – 6. Vaikka kartassa 5. on suhteutettu starttirahaa saaneita suhteessa työttömään väestöön, on huomionarvoista, että osa starttirahasta maksetaan muille kuin työttömille. Lisäksi menojen osalta käytettävistä aineistoista ei ollut mahdollista tarkastella erikseen työttömille ja ei-työttömille maksettujen starttirahojen eroja. Nämä tekijät voivat vaikuttaa merkittävästikin alueiden välisiin eroihin, joita tulee tämän johdosta tulkita lähinnä suuntaa antavina.

Starttirahaa saaneiden määrä sataa työtöntä kohden vaihteli huomattavasti ELY-alueittain, joskin aineistoon liittyvät rajoitteet voivat osin selittää tätä vaihtelua. Ääripäinä Lapissa yli kaksinkertainen määrä henkilöitä (suhteessa työttömiin) sai starttirahaa Kainuun ELY-alueeseen verrattuna. Alueittainen vaihtelu on suhteellisen vastaavaa, kuin palkkatukea saaneiden aluetason vaihtelu. Starttirahaa saaneiden määrä työtöntä väestöä kohden oli korostunut Lapin lisäksi Pirkanmaalla, Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Uudellamaalla. Starttirahaa saaneiden määrä työtöntä väestöä kohden oli matala Pohjois-Karjalassa, Pohjois-Pohjanmaalla, Keski-Suomessa ja Hämeessä.

Starttirahamenot asiakasta kohden vaihtelevat sen sijaan vain maltillisesti ELY-alueiden välillä (keskihajonta 25 euroa). Menot korostuivat asiakasta kohden etenkin Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa. Menot olivat matalat taas Pirkanmaalla ja Hämeessä. Hämeessä menot olivat matalimmat, mutta ero keskimääräiseen alueeseen oli vähäinen, alle 5 prosenttia. Pohjanmaalla, jossa menot olivat maan korkeimmat asiakasta kohden, ero keskimääräiseen ELY-alueeseen oli noin 8,5 prosenttia. Starttirahan suuruus on vakio (peruspäiväraha), joten starttirahamenojen erojen vähäisyys oli odotettavissa.



Kartta 5 Starttirahaa saaneet 100 työtöntä kohden (vuodet 2019-2022)



Kartta 6 Starttirahamenot asiakasta kohden (vuodet 2019-2022)

Menojen suuruus ja palvelun käyttö suhteessa työttömien määrään korreloi suhteellisen vähän alueiden välillä. Starttirahan käytön yleisyys tai menojen suuruus ei korreloi merkittävästi myöskään suhteessa palkkatuen käyttöön ELY-alueilla.

Erot starttirahaa saaneiden ikärakenteessa ovat suuret ELY-alueiden välillä ja säilyvät, vaikka alueiden ikärakenteen erot ja starttirahaa saaneiden osuuksien erot alueiden välillä huomioidaan. Esimerkiksi 15–24-vuotiaiden osuus starttirahaa saaneista oli yli kaksinkertainen Kainuussa suhteessa Pohjois-Savon ELY-alueeseen, vastaavia huomattavia ikärakenteen eroja löytyy myös muista ikäryhmistä. Palkkatuen tavoin ELY-alueille jaetaan starttirahaa eriävin ikärakentein. Erot eivät selity pelkästään alueiden ikärakenteen eroilla.

2.3.3 Työvoimakoulutus

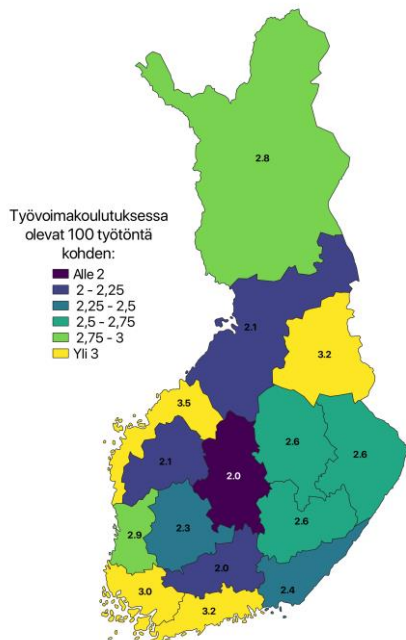
Työvoimakoulutukset ovat työmarkkinalähtöisesti suunniteltuja koulutuksia. Niiden tavoitteena on lisätä osallistujien osaamista ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä turvata alueen työnantajille osaavan työvoiman saatavuus.

Vuoden 2018 ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä tutkintotavoitteinen ja osa tutkintoon johtamattomasta työvoimakoulutuksesta siirtyi TEM:stä osaksi OKM:n ammatillisen koulutuksen ohjaus- ja sääntelyjärjestelmää. TEM:n vastuulla on ei-tutkintotavoitteinen työvoimakoulutus, joka tukee kasvupolitiikkaa ja työnvälitystä työelämlähtöisesti. Lisäksi TEM:n vastuulla on yrittäjäkoulutus, työnantajien kanssa yhteistyössä järjestettävä yhteishankintakoulutus sekä työllistymisen edistämiseen liittyvä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus.

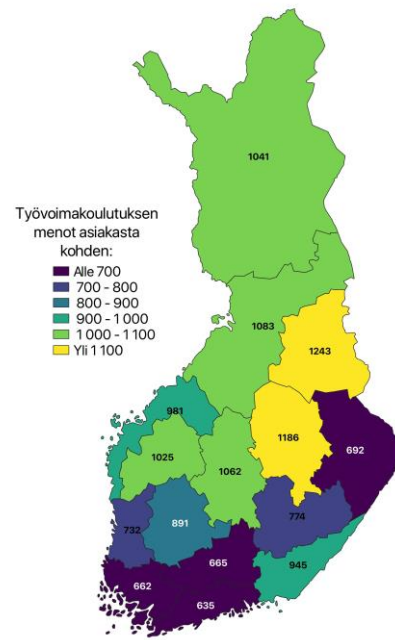
Tässä tutkimuksessa analyysin kohteena on työ- ja elinkeinoministeriön momentilta 32.30.51 rahoitettu ammatillinen työvoimakoulutus, joka on tarkoitettu ensisijaisesti työttömille tai työttömyysuhan alaisille yli 20-vuotiaille työnhakijoille, jotka ovat suorittaneet oppivelvollisuutensa. Yhteensä ELY-keskukset ovat hankkineet momentin 32.30.51 mukaista ammatillista työvoimakoulutusta reformin jälkeen vuosina 2019-2022 keskimäärin reilulla 100 miljoonalla eurolla vuosittain.

Kartoissa 7 – 8 on tarkasteltu työvoimakoulutuksen käytön ja menojen alueittaisia eroja vuosien 2019-2022 aikana. Tiedoista on poistettu VOS-koulutukset. Käytettyjen menojen data on osin puutteellinen, sillä menoissa on vain osittain mukana ylläalueellisia hankkeita, asiakkaita ja näihin liittyviä maksatuksia. Mukana oleviin ylläalueellisiin hankintoihin käytettyjä euroja ei pystytty erottamaan muiden työvoimakoulutuskustannusten joukosta.

Muiden tarkasteltujen palvelukokonaisuuksien tavoin työvoimakoulutuksessa olevien osuus suhteessa työttömien määrään vaihtelee alueittain, joskin erot ovat hieman maltillisempia kuin esimerkiksi palkkatuen osalta. Työvoimakoulutuksessa eniten asiakkaita suhteessa alueen työttömiin oli vuosien 2019-2022 aikana Pohjanmaalla, matalin osuus oli taas Hämeen ja Keski-Suomen ELY-alueilla.



Kartta 7 Työvoimakoulutuksen asiakkaat 100 työtöntä kohden (2019-2022)



Kartta 8 Työvoimakoulutuksen menot asiakasta kohden (2019-2022)

Pohjanmaan ELY-alueen lisäksi työvoimakoulutuksen asiakkaiden osuus korostui esimerkiksi Kainuussa, Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Satakunnassa. Työvoimakoulutuksessa olevien määrä suhteessa työttömien määrään oli matala Hämeen ja Keski-Suomen lisäksi Pohjois-Pohjanmaalla. Työvoimakoulutuksen asiakkaiden määrä suhteessa työttömiin oli suhteellisen matala myös Etelä-Karjalassa, Pirkanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla.

Työvoimakoulutuksen menot asiakasta kohden vaihtelevat merkittävästi alueittain (keskihajonta 195 euroa). Ääripäiden välillä on lähes kaksinkertainen ero asiakaskohtaisissa menoissa. Menot ovat erityisen korkeat Kainuussa ja Pohjois-Savossa. Kainuussa menot olivat jopa 37 prosenttia korkeammat kuin keskimääräisellä ELY-alueella. Asiakasta kohden lasketut menot olivat hyvin matalat taas useilla Etelä-Suomen ELY-alueilla (Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Häme). Myös Pohjois-Karjalassa työvoimakoulutuksen menot asiakasta kohden olivat matalat. Uudenmaan ELY-alueella menot olivat maan matalimmat, jääden vain 70 prosenttiin keskimääräisen ELY-alueen asiakaskohtaisista menoista.

Useimmista muista palveluista poiketen työvoimakoulutuksessa olevien osuus ja menot korreloivat kohtuullisesti. Mitä suurempi asiakkaiden osuus ELY-alueella suhteessa työttömään työvoimaan, sitä matalammat asiakaskohtaiset menot. Toisaalta

on huomionarvoista, että korrelaatio ei päde kaikilla ELY-alueilla. Esimerkiksi Kainuussa menot ovat suuret, vaikka asiakkaiden määrä suhteessa työttömiin on korkea-hko. Työvoimakoulutuksen yksikkökustannuksiin vaikuttavatkin monet eri tekijät, joihin palataan tässä raportissa myöhemmin. Tällaisia ovat mm. koulutuksen sisältö ja kesto sekä koulutuspalvelumarkkinoiden toimivuus.

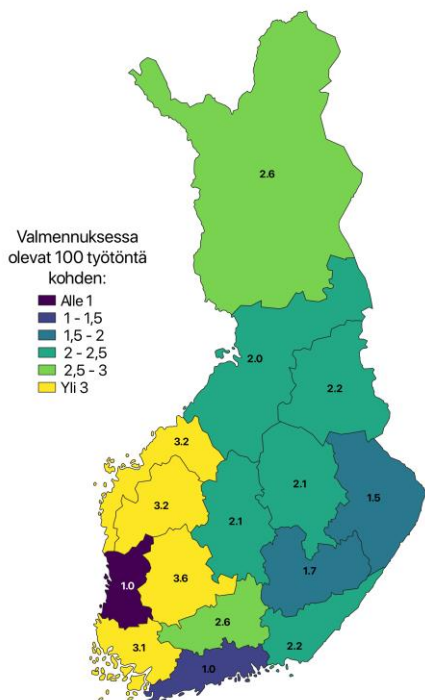
Työvoimakoulutukseen osallistuneiden ikärakenteessa oli myös ELY-alueittain kohtuullisia eroja, joskaan alueiden välillä ei ole täysin toisistaan poikkeavia rakenteita. Esimerkiksi Kainuussa ja Lapissa työvoimakoulutukseen osallistuneet painottuvat muuta maata vahvemmin nuoriin 15–24-vuotiaisiin, iäkkäiden 55–64-vuotiaiden osuus taas korostuu esimerkiksi Varsinais-Suomessa ja Etelä-Pohjanmaalla. Erot säilyvät ja osin jopa korostuvat, kun ELY-alueiden erot työttömien ikärakenteessa huomioidaan: erot työvoimakoulutukseen osallistuneiden ikärakenteessa eivät siis johdu työttömyyden ikärakenne-eroista ELY-alueiden välillä.

2.3.4 Valmennukset

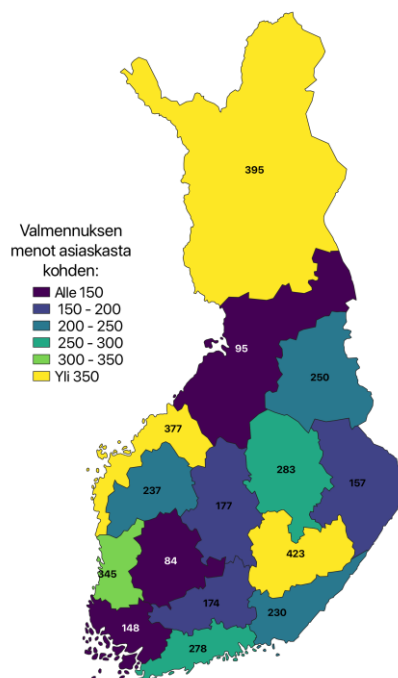
Valmennukset on tarkoitettu ensisijaisesti työttömille ja työttömyysuhan alaisille henkilöille, niin TE-toimiston kuin kuntakokeilujenkin asiakkaille. Niillä pyritään auttamaan asiakasta eteenpäin kohti työpaikkaa tai opintoja. Valmennuksia ovat mm. työnhakuvalmennus, uravalmennus ja työhönvalmennus. Valmennuksiin ja kokeiluihin on työllisyysmäärärahoja käytetty vuosien 2019-2022 aikana keskimäärin vajaat 20 miljoonaa euroa vuodessa.

Kartoissa 9 – 10 on kuvattu valmennuksessa olevien osuutta ja asiakaskohtaisia menoja ELY-alueittain. Muiden tarkasteltujen palveluiden tavoin valmennuksessa olevien osuus vaihtelee merkittävästi. Ääripäiden välinen ero on moninkertainen: Pirkanmaalla valmennuksiin osallistuneiden määrä suhteessa laajennettuun työttömyyteen oli 3,6-kertainen verrattuna Satakuntaan, jossa valmennuksiin osallistuneiden määrä suhteessa laajennettuun työttömyyteen oli vähäisin ELY-alueista.

Vaikka ääripäiden väliset erot olivat suuret, useimpien ELY-alueiden välillä erot valmennuksiin osallistuneiden määrässä suhteessa työttömiin oli maltillisempi. Valmennusten merkitys korostui Pirkanmaan lisäksi taas esimerkiksi Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Satakunnan lisäksi valmennusten merkitys oli maltillinen Uudellamaalla, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa.



Kartta 9 Valmennuksessa olevat 100 työtöntä kohden (2019-2022)



Kartta 8 Valmennuksen menot asiakasta kohden (2019-2022)

Erot valmennusten asiakaskohtaisissa menoissa alueiden välillä olivat erittäin suuret alueittain vuosien 2019-2022 aikana. Ääripäiden välillä oli moninkertainen ero menoissa: matalimpien menojen ELY-alueella asiakaskohtaiset menot olivat alle 20 prosenttia korkeimmista menoista. Menot olivat erityisen matalat Pirkanmaalla, mutta myös Pohjois-Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Menot olivat taas erittäin korkeat Pohjanmaalla, Lapissa, Etelä-Savossa ja Satakunnassa, missä menot asiakasta kohden olivat huomattavan korkeat. Valmennuksessa olevien osuus ja menot eivät korreloi kaikkien ELY-alueiden tasolla. Erot menojen ja palvelun käytön yhteydessä ovat osin yllättäviä: esimerkiksi Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla valmennuksiin osallistuneiden osuus suhteessa laajaan työttömyyteen oli suhteellisen vastaava, mutta Pirkanmaan menot olivat vain viidesosan Pohjanmaan menoista. Osasyynä tähän lienevät erot valmennusten erilaisissa sisällöissä ja kestoissa.

Valmennuksessa olevien ikärakenteen erot ovat myös suuria ELY-alueiden välillä. Hajonta alueiden välillä korostuu erityisesti nuorten, nuorten aikuisten ja 55–64-vuotiaiden ikäryhmissä. Erot valmennuksessa olevien ikärakenteessa eivät selity alueen työttömien ikärakenteen eroilla, vaan vakioidulla työttömyyden ikärakenteella erot säilyvät.

2.4 Yhteenveto palveluiden käytön ja kustannusten alueellisista eroista

Tarkasteltujen työvoima- ja yrityspalveluiden käyttö ja asiakaskustannukset eroavat alueittain merkittävästi. Erot ovat yksittäisten palveluiden kohdalla huomattavan suuria: osalla alueita tiettyä palvelua saatetaan käyttää moninkertaisesti toiseen alueeseen verrattuna, vaikka palvelun käyttö suhteutetaan työttömän työvoiman kokoon alueellisten työllisyystilanteiden erojen tasaamiseksi.

Erot palveluiden käytössä tasaantuvat hieman, kun tarkastellaan usean työvoima- ja yrityspalveluiden käyttöä yhdessä. Ei ole havaittavissa yksittäistä ELY-alueita, jossa tietyn palvelun käyttö on toistuvasti erittäin suurta tai hyvin vähäistä. Vaikka usean palvelun tarkastelu yhtenä kokonaisuutena vähentää alueellisia eroja, merkittäviä alueellisia eroja säilyy. Esimerkiksi Pohjanmaan, Kainuun ja Etelä-Pohjanmaan ELY-alueilla palveluita käytetään suhteellisen paljon, kun taas Hämeen, Pohjois-Pohjanmaan ja Uudenmaan alueilla useimpien palveluiden käyttö on suhteellisen vähäistä.

Yksittäisten eri palveluiden käytön yleisyyden välillä oli vain vähän korrelaatiota. Merkityksellinen korrelaatio kahden palvelun käytön välillä on lähinnä yksityiselle ja kunta-sektorille kohdennetussa palkkatuessa: alueilla, joissa toisen käyttö on suurta, todennäköisemmin myös toisen käyttö on suurta (ja toisin päin). Kokonaisuudessaan yksittäisen työvoimapalvelun käyttö ei välttämättä tarkoita muiden palveluiden vähäisempää tai suurempaa käyttöä.

Myös työvoima- ja yrityspalveluiden asiakasta kohden lasketuissa menoissa on suuria eroja. Erojen suuruus vaihtelee palvelun perusteella. Palkkatuen ja etenkin starttirahan asiakaskohtaiset menot ovat kohtuullisia (ääripäiden ero asiakaskohtaisissa menoissa suhteessa keskimääräiseen ELY-alueeseen on 5 – 15 prosenttia). Työvoimakoulutuksen ja valmennuksen asiakaskohtaiset kustannukset vaihtelevat taas erittäin paljon alueittain: osalla ELY-alueita kustannukset voivat olla moninkertaiset toisiin alueisiin verrattuna. Tämä selittyy pitkälti asiakastarpeista lähtevien koulutusten ja valmennusten erilaisilla sisällöillä ja kestoilla.

Erot asiakaskohtaisissa kustannuksissa tasaantuvat hieman, jos useampien palvelumuotojen menoja lasketaan yhteen. Yhdelläkään ELY-alueella ei ole toistuvasti jokaisen palvelun kohdalla erityisen korkeita tai matalia menoja. Kuitenkin erot palveluiden asiakaskohtaisissa kustannuksissa säilyvät merkittävänä, vaikka kaikkia palveluita tarkastellaan yhdessä: esimerkiksi Kainuussa, Etelä-Savossa ja Kaakkois-Suomessa menot ovat asiakasta kohden korkeahkot useimmilla palvelualueilla, käänteisesti taas Hämeen ja Varsinais-Suomen ELY-alueilla menot jäivät usein mataliksi.

Yksittäisten palveluiden menojen suuruus ei korreloi merkityksellisesti muiden palveluiden menojen suuruuden kanssa (positiivisesti tai negatiivisesti). Toisin sanoen suuret asiakasta kohden lasketut menot yksittäisessä palvelussa eivät välttämättä tarkoita suuria tai pieniä menoja toisessa palvelussa. Sen sijaan työvoimakoulutuksen käytön yleisyys korreloi samojen palveluiden menojen kanssa: suurempi palvelun käyttö linkittyy pienempiin asiakaskohtaisiin menoihin. Valmennusten, palkkatuen ja starttirahan osalta vastaavaa korrelaatiota ei löydy.

Työvoima- ja yrityspalveluiden käyttäjien ikärakenteessa on myös merkittäviä ja huomionarvoisia eroja ELY-alueiden välillä. Eri alueilla palvelut ovat kohdentuneet vaihtelevan ikäiselle väestölle. Käyttäjien ikärakenteen eroja eivät selitä alueiden väestön ikärakenteen (myös suuret) erot tai työttömyyden ikärakenteen erot: vaikka näiden vaikutus vakioidaan, erot käyttäjien ikärakenteessa säilyvät merkittävänä ja paikoin jopa kasvavat. Alueiden välillä on siis selkeitä painotuseroja asiakkaissa ainakin asiakkaan iän perusteella, jotka eivät selity alueen työttömän työvoiman tai väestön rakenteella.

Aluetason työvoima- ja yrityspalveluiden eroja tarkasteltiin osin puutteellisella datalla. Dataan liittyvät puutteet tuskin selittävät alueiden välisiä eroja, mutta etenkin yksittäisten ELY-alueiden tuloksiin tulee suhtautua aineistoihin liittyvien puutteiden takia suunta-antavasti (etenkin väestöpohjaltaan pienillä ELY-alueilla). Lisäksi on huomionarvoista, että tässä luvussa tehty analyysi osoittaa alueiden välillä olevan merkityksellisiä eroja, mutta ei selitä, mistä nämä erot johtuvat. Erojen syiden ja luonteen ymmärtämiseksi vaaditaan syventävää analyysia, joka tunnistaa alueiden ominaispiirteitä, työttömyyden rakenteeseen liittyviä tekijöitä jne. Myös laadullinen tieto voi tarkentaa ymmärrystä alueiden välisten erojen syistä. Seuraavassa ymmärrystä alueiden välisten erojen syistä on tarkasteltu tilastollisen regressioanalyysin (luku 3.) kautta.

3 Syy-yhteydet määrärahan käytön ja palvelun tarjonnan välillä

Aiemmissa luvuissa on tarkasteltu minkälaisia eroja alueiden välillä on palveluiden käytössä sekä yksikkökustannuksissa. Kuten tarkasteluista nousee esille, alueiden välillä on selkeitä ja näkyviä eroja palveluiden käytössä suhteessa laajan työttömyyden asiakasmääriin sekä toisaalta yksikkökustannuksissa maksetussa rahassa suhteessa palveluiden asiakasmääriin.

Luvussa 3. on tarkasteltu minkälaisia selittäviä tekijöitä alueiden välisille eroille löytyy ja voidaanko eroja selittää mm. alueiden demografisilla tekijöillä ja työttömyyden rakenteella. Menetelmänä on käytetty hierarkista regressioanalyysia, joka toteutetaan lineaarisella regressiomenetelmällä (OLS⁶). Analyysin on lisätty vaiheittain selittäviä muuttujia ja pyritty näin rakentamaan mahdollisimman hyvän selitysasteen malleja jokaiselle palvelulle.

Ensimmäisessä analyysissä on pyritty selittämään eri palvelujen osuutta eri alueilla (eri palveluissa olevat asiakkaat suhteessa laajan työttömyyden mukaisiin kokonaisasiakasmääriin) ja vastaamaan kysymykseen minkälaiset tekijät selittävät alueiden välisiä eroja osuuksissa. Analyysi on toteutettu seutukuntatasoisilla muuttujilla, jossa kuukausitason tiedot on muutettu vuosien 2016-2022 vuosikeskiarvotiedoksi. Analyysin tietoja on tarkasteltu myös ELY-alueitasolla. Analyysissä käytettyjä selittäviä muuttujia ovat olleet laajan työttömyyden mukaisen alueittaisen asiakasryhmien osuudet iän, sukupuolen, koulutustason, ulkomaisten asiakkaiden, pitkäaikaistyöttömien sekä pitkäaikaissairaiden ja vammaisten mukaan. Lisäksi selittävinä muuttujina on käytetty mm. alueiden avoimia työpaikkoja suhteessa laajan työttömyyden asiakasmääriin sekä aktiivointiastetta. Analyysissä on tarkasteltu myös muiden tarkasteltavien palveluiden, kuin selitettävän palvelun, yhteyttä selitettävään palveluun (toimivatko palvelut toistensa korvaajina vai täydentäjinä.).

Toisessa analyysissä pyrittiin selittämään alueiden välisten palveluun käytettyjen yksikkökustannusten eroja. Tarkastelu on toteutettu samalla lineaarisen regressioanalyysin menetelmällä, kuin palveluiden osuuksia koskeva tarkastelu. Yksikkökustannusanalyysin toteutustavassa hyödynnettiin ns. backward ja forward menetelmiä, joissa vaiheittain poistamalla ja lisäämällä selittäviä muuttujia pyrittiin löytämään par-

⁶ Pienimmän neliösumman menetelmä (OLS, Ordinary Least Square method) on yksi regressioanalyysin perusmenetelmistä tuntemattomien parametrien arvioinnissa. Se perustuu valitun funktion neliöyten poikkeamien summan minimoimiseen tutkittavasta tiedosta.

haan mahdollisen selitysasteen regressiomalleja. Tavoitteena oli löytää yksinkertainen selittävä malli. Yksikkökustannusanalyysin lopulliset mallit on esitetty liitteissä 5-7 ja testatut muuttujat on esitetty liitteessä 8. Yksikkökustannustarkastelun aluetasona on ollut ELY-alueitaso. Tarkastelu on toteutettu vuosikeskiarvojen tiedoilla vuosilta 2016-2022. Eri palvelujen yksikkökustannuksia selvittävinä tekijöinä on käytetty kyseisissä palveluissa olevien asiakkaiden taustatietojen jakaumia ja niiden kautta pyritty ymmärtämään löytyykö tietojen ja yksikkökustannusten välillä selitysyhteyksiä.

3.1 Alueellisten erojen ja palvelujen käytön syy-yhteydet

Seuraavassa on tarkasteltu palveluittain, löytyykö palveluiden käytön alueellisille eroille selityksiä seutukuntaakohtaisista alueellisista tekijöistä. Tarkasteltuja palveluita olivat työvoimakoulutus (ns. hankittu työvoimakoulutus, VOS-työvoimakoulutus ei mukana), palkkatuki, valmennukset sekä työ- ja koulutuskokeilut. Näistä tietoa oli saatavissa tarkastelun vaatimalla tarkkuustasolla.

Yleisesti eri palveluihin muodostetuista regressiomalleista voidaan sanoa, että mallien selitysasteet nousivat hyvälle tasolle. Tämä tarkoittaa, että malleista pystyttiin tekemään tulkintoja siitä mikä palvelujen käyttöä selittää.

Hiearkkinen regressiomalli muodostettiin vaiheittain ja mallin muodostettiin erilaisista selittävästä muuttujista tasoja. Ensimmäiseen tasoon malliin otettiin mukaan alueellisia työmarkkinoita kuvaavia muuttujia (työttömyysaste, työttömät suhteessa avoimiin työpaikkoihin). Toiselle tasolla malliin lisättiin alueiden työttömyyttä kuvaavia tietoja, jotka heijastavat asiakastarvetta (sukupuoli, ikä, koulutustaso, ulkomaalaisten osuus, pitkäaikaistyöttömyys jne.). Kolmannelle tasolla malliin lisättiin vuosivaihtelu 2016-2022. Neljännessä vaiheessa malliin lisättiin ELY-aluekohtaiset erot, jotka heijastelevat erilaisista palveluiden käyttöä. Regressioanalyysin osana tarkasteltiin myös muiden kuin selitettävän palvelun vaikutusta selitettävän palvelun käyttöön (korvaavuus ja täydentävyys). Kokonaisuutena monitasoisesta mallista pystyttiin tarkastelemaan eri näkökulmista selitettävään palveluun liittyen. Seuraavassa tehdyt nostot selittävästä muuttujista ovat niitä, joiden tilastollinen merkitsevyys oli sellaisella tasolla, että niistä pystytään esittämään tulkintoja.

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutukseen ohjataan lähtökohtaisesti sellaisessa työmarkkinatilanteessa olevia henkilöitä, joilla on aiempaa koulutustaustaa, mutta joiden työmarkkinatilanne

on heikentynyt, ja joiden on mahdollista työllistyä osaamista päivittämällä. Työvoimakoulutusten tarkastelut ovat kohdentuneet ns. hankittuun 32.30.51 -momentilta rahoitettuun työvoimakoulutukseen, ja opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusrahoitteiset VOS-työvoimakoulutukset on jätetty tarkastelusta pois.

Työvoimakoulutukseen liittyvän regressioanalyysin tulostaulukko on liitteessä 1.

Keskeisiä havaintoja tarkastelusta ovat seuraavat asiat:

Työvoimakoulutuksissa on enemmän nuoria ikäluokkia (alle 35-vuotiaita) ja niillä alueilla, joilla nuoria on suhteellisesti enemmän. Työvoimakoulutuksia käytetään vähemmän vanhempiin ikäluokkiin ja harvemmin niillä alueilla, joilla iäkkäämpiä on enemmän. Koulutukselliset toimet näyttävät keskittyvän vahvemmin siis nuorille, joille osaamisen kehittämisestä on pitkäaikaisemmin hyötyä.

Työvoimakoulutukset ovat myös yleisempiä silloin, kun alueella on suhteellisesti enemmän pelkän perusasteen tutkinnon suorittaneita sekä korkeakoulututkinnon suorittaneita (pl. tutkijakoulutus). Näissä ryhmissä olemassa olevaan koulutukseen perustuvaa osaamista voidaan täydentää sekä parantaa osaamisen osuvuutta työmarkkinoiden tarpeita ajatellen.

Maahanmuuttajien suurempi osuus selittää myös työvoimakoulutusten käyttöä, eli niillä alueilla, joilla ulkomaan kansalaisia on enemmän, myös työvoimakoulutukset ovat suhteellisesti yleisempiä. Työvoimakoulutukset ovat yleisempiä mm. suuremmilla kaupunkiseuduilla, joilla myös ulkomaisen väestön osuus on suurempi.

Myös pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten osuuden ollessa suurempi, työvoimakoulutuksia käytetään useammin. Sen sijaan pitkäaikaistyöttömien osuuden ollessa suurempi työvoimakoulutuksia ei näytetä käytettävän merkittävästi enemmän. Työttömyyden pitkittyessä muut kuin työmarkkinoiden tarpeisiin vastaavat koulutustoimet ovat todennäköisesti yleisempiä kyseisen kohderyhmän tarpeisiin.

Avoimien työpaikkojen suuremmalla osuudella suhteessa työttömiin, ei näytä olevan yhteyttä työvoimakoulutuksen runsaampaan käyttöön. Vastaavasti työttömyyden kasvulla vuosien 2016-2022 keskiarvoon, ei näytä olevan yhteyttä työvoimakoulutusten osuuden kasvuun. Työvoimakoulutuksia todennäköisesti toteutetaan suunnitelmallisesti pidemmän aikavälin tarpeita ajatellen, eikä tarkasteluajanjaksolla löydy selkeitä yhteyksiä työpaikkojen ja työttömyyden ja työvoimakoulutusten välillä. Alueilla osataan mahdollisesti ennakoita tulevia tarpeita, jolloin samanaikaisella työpaikkojen suhteellisen osuuden ja työttömyyden kasvulla ei ole selkeitä samanaikaisia yhteyksiä.

Momentti 32.30.51:ltä rahoitettujen työvoimakoulutusten ja VOS-rahoitteisten koulutusten välisestä yhteydestä tehtiin myös erillistarkastelu. Kun OKM:n hallinnonalan järjestämiä VOS-koulutuksia järjestetään enemmän, tällöin myös momentilta .51 rahoitettuja koulutuksia järjestetään enemmän. Tämä tarkoittaa, että samoilla alueilla panostetaan enemmän kummallakin rahoitusmuodolla rahoitettuihin koulutuksiin . Lisäksi näiden kahden eri rahoitusmuodon koulutuksilla saattaa olla synergioita ja linkkejä, jossa koulutuksia ja niiden välisiä polkuja järjestetään ja toteutetaan samoilla alueilla useammin kuin muilla alueilla.

Yleisesti edellä mainitut tulokset ovat odotusten mukaisia. Työvoimakoulutuksia hyödynnetään vahvemmin niihin kohderyhmiin, joilla on nimenomaan osaamisen kehittämistoimilla paremmat mahdollisuudet työllistyä. ELY-alueiden väliset erot työttömyyden rakenteessa ja demografiassa selittävät työvoimakoulutusten osuuden eroja kohdullisen kattavasti.

Palkkatuki

Palkkatuki on työttömälle työnhakijalle myönnettävä harkinnanvarainen tuki, jolla tuetaan työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatukea myönnetään työllistymisen tueksi niin yksityisen sektorin (yritykset, 3. sektori, kotitaloudet), kunnan, kuin valtion työpaikkoihin työllistymiseen. Seuraavissa tarkasteluissa palkkatukea ei voitu tarkastella aineiston rajoitteista johtuen työnantajan organisaatiotyypin mukaisesti, vaan palkkatukea tarkastellaan kokonaisuutena (sisältäen yksityisen, kunnan ja valtion palkkatuen). Raportin alaluvussa 2.3.1 on esitetty työnantajasektoreittain palkkatuen rahoitusta ja siitä saa kuvaa miten palkkatuki kohdentuu työnantajasektoreittain.

Palkkatukeen liittyvän regressioanalyysin tulostaulukko on liitteessä 2.

Palkkatukeen liittyvistä tarkasteluista keskeisiä nostoja:

Palkkatukea myönnetään enemmän iäkkäämmille työnhakijoille, kuin nuoremmille ikäryhmille. Palkkatuen käyttö korostuu suhteessa muihin palveluihin alueilla, jossa iäkkäämpiä henkilöitä on työnhakijoina enemmän. Nuorten työllistäminen palkkatuella on yleisempää, kuin keski-ikäisten.

Koulutustasoa tarkasteltaessa palkkatuki kohdistuu erityisesti perusasteen koulutuksen sekä ammattikoulutuksen omaaviin työnhakijoihin. Alueilla, joilla näiden työnhakijoiden osuus on suurempi, palkkatuen käyttö korostuu suhteessa muihin palveluihin.

Lisäksi palkkatukea käytetään suhteessa muihin palveluihin enemmän alueilla, joilla ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneiden työttömien osuus on suhteellisesti suurempi (pl. tutkijakoulutus). Muiden koulutustasojen (tutkijakoulutus, ei tutkintoa tai koulutus tuntematon) työttömien työnhakijoiden osuuden kasvaessa palkkatukea on käytetty vähemmän.

Lisäksi pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten osuuden ollessa suurempi alueilla, myös palkkatuen käyttö on ollut suurempaa. Myös ulkomaalaisten suuremmalla osuudella on yhteys palkkatuen suurempaan käyttöön. Sen sijaan pitkäaikaistyöttömien osuuden ollessa suurempi palkkatukea käytetään vähemmän.

Kun työttömiä on enemmän suhteessa avoimiin työpaikkoihin, näyttäisi että palkkatukea käytetään enemmän. Samoin kun työttömyysaste kasvaa, myös palkkatuen käyttö lisääntyy. Heikentyneessä työllisyystilanteessa palkkatukea siis käytetään enemmän tukemaan työnhakijoiden työllistymistä. Vastaavasti työmarkkinoiden vetäessä paremmin palkkatuen käyttö suhteessa muihin palveluihin vähenee.

Palkkatukea käytetään odotetunlaisesti erityisesti niihin asiakasryhmiin, joilla on edellytyksiä työllistyä, mutta joihin liittyy työllistymistä hankaloittavia tekijöitä. Lisäksi palkkatukea käytetään vahvemmin silloin, kun työmarkkinoille on haasteellisempaa työllistyä. Myös palkkatuen kohdalla ELY-alueiden erot selittävät palkkatuen osuuden vaihtelua selvästi.

Valmennukset

Valmennuksiin ohjataan työttömiä ja työttömyysuhan alaisia henkilöitä, niin TE-toimiston kuin kuntakokeilujen asiakkaista. Valmennuksilla pyritään tukemaan työllistymistä ja etenemistä työllistymispolulla. Valmennuksia toteutetaan työnhakuun, ura-suunnitteluun sekä työhön liittyen. Valmennuksia on eri pituisia, mutta pääosin kesto on lyhyempi kuin muissa palveluissa asiantuntijahaastatteluiden mukaan.

Valmennuksiin oli muihin palveluihin verrattuna haasteellisempaa luoda hyvän selityksasteen regressiomallia. Alueiden välillä on valmennuksen käytössä muita palveluita selvästi suurempia eroja. Alueiden välisten suurten erojen vuoksi valmennuksiin osallistuvien osuus muunnettiin logaritmiseksi. Tämä paransi huomattavasti mallin selityksastetta.

Valmennuksiin liittyvän regressioanalyysin tulostaulukko on liitteessä 3.

Valmennuksiin liittyviä keskeisiä nostoja:

Valmennuksia järjestetään enemmän alueilla, joilla on suhteellisesti enemmän nuoria (alle 30 -vuotiaita). Lisäksi valmennuksia järjestetään vanhimille ikäryhmille (yli 55-vuotiaat). Keski-ikäisille ikäryhmille valmennuksia järjestetään vähemmän. Nuorimmat ikäryhmät ovat niitä, jotka useammin tarvitsevat tukea työhaussa sekä työuran suunnittelussa. Toisaalta vanhemmat ikäluokat saattavat tarvita päivittämistä työnhakutai-toihin tai esimerkiksi tukea uuteen työhön liittyen.

Koulutustasoja tarkasteltaessa valmennuksia on yleisemmin tarjottu silloin kun ammattikoulutettuja on alueella suhteellisesti enemmän. Jonkin verran enemmän valmennuksia on myös silloin kun korkeakoulutettuja on enemmän. Yleisesti valmennuksia on enemmän silloin kun alueella on koulutettumpia työnhakijoita.

Valmennuksia käytetään enemmän myös silloin, kun alueilla pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten osuus on suurempi. Ulkomaalaisten ja pitkäaikaistyöttömien osuuden kasvaessa alueilla valmennuksia sen sijaan käytetään hieman vähemmän.

Työttömien määrän kasvaessa suhteessa avoimiin työpaikkoihin valmennusten käytöllä ei näytä olevan selkeitä yhteyksiä. Sen sijaan työttömyyden vähentyessä valmennuksia käytetään enemmän. Valmennukset ovat siis keino, jolla paremmassa työllistymistilanteessa työnhakijoita pyritään työllistämään ja kannustamaan työ- ja koulutuspaikan löytämisessä.

Valmennuksiin liittyvän tarkastelun tulokset eivät ole yhtä lailla selkeitä kuin muiden palveluiden kohdalla. Valmennuksia on eri tyyppisiä ja tämä saattaa selittää sitä, että tilastollisiin tarkasteluihin jäi epäselviä asioita. ELY-alueiden erilaiset toimintakäytännöt sekä valmennusten erilaisuus näyttävät selittävän palvelun käyttöä ja sitä, että niihin ohjautuu osin erilaisissa lähtökohdissa olevia asiakkaita.

Työ- ja koulutuskokeilu

Työ- ja koulutuskokeiluihin hakeudutaan TE-toimistojen asiantuntija- ja psykologipalvelun ohjaamana. Työkokeilun tavoitteena on selkeyttää vaihtoehtoja ammatinvalinnalle ja uralle sekä tukea työnhakijan paluuta työmarkkinoille. Koulutuskokeilussa asiakkaat tutustuvat kiinnostavan tai työmarkkinoiden kannalta relevantin koulutuksen sisältöön ja koulutukseen liittyvän ammatin vaatimuksiin. Tässä selvityksessä on tarkasteltu vain momentti 51 rahoituksella järjestettyjä työkokeiluja. Merkittävä osa työkokeiluista järjestetään ilman momentti 51 rahoitusta. On huomioitava, että työkokeili-

joista ne, joiden työkokeilun kustannukset eli kulukorvaus, maksetaan mom. 51 määrärahoihin, ovat henkilöasiakkaita, joilla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Kyseinen asiakasjoukko on siis valikoitunut suhteessa kaikkiin työkokeiluissa olleisiin.

Työ- ja koulutuskokeiluihin liittyvän regressioanalyysin tulostaulukko on liitteessä 4.

Keskeisiä nostoja työ- ja koulutuskokeilujen tarkasteluista:

Työ- ja koulutuskokeilut ovat yleisempiä erityisesti nuorten alle 30-vuotiaiden henkilöiden kohdalla ja niillä alueilla, joilla nuorten osuus on suurempi työttömistä ja palveluissa olevista. Lisäksi työ- ja koulutuskokeilut ovat yleisempiä alueilla, joilla 45-59 työttömiä ja palveluissa olevia on enemmän. Työ- ja koulutuskokeiluilla tuetaan nuoria suunnan löytymisessä työllistymisessä sekä toisaalta tuetaan iäkkäämmän asiakasryhmän uudelleen työllistymistä ja uran uudelleensuuntaamista.

Koulutuksen suhteen työ- ja koulutuskokeilut ovat yleisiä useiden erilaisten koulutustasojen omaavien asiakkaiden kohdalla eri alueilla. Yksittäiset koulutustasot eivät näytä olevan keskeisiä selittäviä tekijöitä palveluiden käytölle, vaan niitä tarjotaan usean eri koulutustason työnhakijoille perusasteen suorittaneita, ammattikoulutuksen ja korkea-koulutuksen suorittaneisiin.

Työ- ja koulutuskokeilut ovat yleisempiä pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten kohdalla ja niillä alueilla missä heidän osuus on suurempi. Myös silloin kun pitkäaikaistyöttömien osuus ja ulkomaalaisten työttömien ja palveluissa olevan väestön osuus on suurempi on palvelun käyttö hieman yleisempää.

Työttömien määrän kasvaessa suhteessa avoimiin työpaikkoihin sekä työttömyyden kasvaessa käytetään työ- ja koulutuskokeiluja enemmän. Kokeilut ovat siis heikkenevässä työllisyystilanteessa erityisesti käytettävä palvelu.

Yleisesti työ- ja koulutuskokeiluja näytetään tarjoavan laajasti erityyppisille työttömille, eikä sen käytölle löydy hyvin selkeitä yksittäisiä alueellisia selittäviä tekijöitä.

3.2 Palvelujen käytön ja määrärahojen käytön syy-yhteydet

Edellä tarkasteltuja palveluita tarkasteltiin myös palvelujen yksikkökustannusten suhteen. Tavoitteena oli selvittää löytyykö alueiden välillä yksikkökustannusten eroille ti-

lastollisesti selittäviä tekijöitä palveluissa olevien asiakkaiden taustatiedoista. Aineistona tarkastelussa käytettiin työnvälitystilaston tietoja palveluissa olevista sekä KEHA-keskukselta saatuja tietoja eri palveluiden maksatuksista. Palveluissa olevista hyödynnettiin työttömyyden kestoon, ikään, koulutustasoon sekä ulkomaan kansalaisten osuuteen palveluissa liittyviä tietoja.

On huomioitava, että palveluiden yksikkökustannuksiin vaikuttavat monenlaiset tekijät, joihin ei käytössä olleilla tilastotiedoilla päästä käsiksi. Näitä ovat haastatteluiden mukaan esimerkiksi käytössä olevat hankintamallit, palveluiden kesto sekä alueilla oleva palvelutarjonnan kilpailutilanne. Yksikkökustannuksissa havaitut erot johtuvat haastatteluiden mukaan myös kyseisistä tekijöistä.

Yksikkökustannuksia tarkasteltiin työvoimakoulutusten sekä palkkatuen yksikkökustannusten osalta. Palkkatuen yksikkökustannuksia on tutkittu sekä kunnissa toteutetun palkkatuen, että yksityisellä sektorilla toteutuneen palkkatuen osalta. Starttirahaa ei tarkasteltu yksikkökustannusten suhteen, sillä starttirahan yksikkökustannus on kiinteä. Starttiraha on peruspäivärahan suuruinen, ja sitä maksetaan enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa yritystoiminnan ensimmäiseltä 6–12 kuukaudelta.

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutuksia hankitaan ELY-alueilla erilaisiin tarpeisiin, joista haastatteluiden mukaan osa liittyy pitkäaikaisempiin ja jatkuvampiin tarpeisiin ja osa koulutuksista on reaktiivisia toimenpiteitä alueiden työmarkkinoilla nouseviin tarpeisiin. Työvoimakoulutukset pitävät sisällään erilaisille asiakkaille kohdentuvia toimia, joista osa liittyy pidemmälle koulutettujen asiakkaiden osaamisen täydentämiseen ja päivittämiseen tiettyillä ammattialoilla ja osa taas vahvemmin perusosaamisen kehittämiseen, jolla edistetään työllistämisen edellytyksiä. Tämän pohjalta oletus on, että työvoimakoulutuksia on hyvin erityyppisiä ja sen puitteissa myös yksikkökustannukset saattavat vaihdella työvoimakoulutuksen tyypistä riippuen voimakkaasti. Lisäksi alueiden välillä on eroja palvelutarjonnassa ja kilpailutilanteessa mikä haastatteluiden mukaan vaikuttaa myös yksikkökustannuksiin. Myös yksikkökustannuksiin liittyvissä tarkasteluissa ei ole huomioitu VOS-koulutuksia, eli maksatusten ja asiakkaiden määrissä on huomioitu vain hankittu työvoimakoulutus.

Työvoimakoulutusten yksikkökustannusten selittävinä tekijöinä tarkasteltiin mm. työvoimakoulutuksissa eri alueilla olleiden työttömyyden kestoa, ammatteja, ikää sekä ulkomaalaisten osuutta.

Regressioanalyysin tulostaulukko työvoimakoulutuksien yksikkökustannuksista on liitteessä 5.

Keskeisiä huomioita työvoimakoulutusten yksikkökustannusten tarkastelusta:

ELY-alueiden välillä on selkeitä eroja työvoimakoulutusten yksikkökustannuksissa. Niillä alueilla, joilla on suurempia kaupunkiseutuja ja väestö asuu tiheämmin, yksikkökustannukset näyttävät olevan keskimäärin alhaisempia. Sen sijaan ELY-alueilla, joilla on harvempaa asutusta ja yleisesti vähemmän väestöä, työvoimakoulutusten yksikkökustannukset ovat usein keskimäärin suurempia. Tulkitsemme, että tätä selittää todennäköisesti palvelutarjoajien suurempi määrä alueilla, joilla on enemmän väestöä ja sen myötä kilpailua. Yksikkökustannuksissa ei ole merkittäviä vaihteluita vuosien välillä.

Nuorten ja iäkkäämpien ikäryhmien palvelut ovat yksikkökustannuksiltaan kalliimpia verrattuna 30-55 vuotiaalle kohdennettuihin palveluihin. Nuorten ja iäkkäämpien kohdalla koulutukset vaativat suurempia kustannuksia vaativia toimia, kun taas aktiivisessa työssä olevilla on aiempaa koulutustaustaa ja ajankohtaisempaa kokemusta työelämästä.

Työttömyyden kesto lisää työvoimakoulutuksen kustannuksia, kun työttömyys on pitkittynyt yli 12 kuukauden. Kustannukset ovat korkeampia erityisesti 12-24 kuukautta työttömänä olleiden kohdalla. Sen sijaan tätä lyhyemmän aikaa työttömänä olleiden kohdalla kustannukset ovat keskimäärin matalampia.

Ammattitaustaltaan asiakasryhmät, jotka työskentelevät avustavissa, rutiiniluonteisissa tai vähän koulutusta vaativissa tehtävissä tai joiden ammatti on tuntematon, työvoimakoulutukset ovat yksikköhinnaltaan halvempia. Tälle asiakasryhmälle tarjottavat työvoimakoulutukset ovat mahdollisesti kevyempiä työllistymisedellytyksiä parantavia toimia. Sen sijaan selkeän työntekijäammatin, asiantuntija-ammatin tai johtotason ammattitaustan omaavien asiakasryhmien kohdalla yksikkökustannukset ovat edellämainittuun asiakasryhmään verrattuna keskimäärin korkeampia. Näissä asiakasryhmissä koulutukset vaativat osaamisen uudelleen suuntaamista ja päivittämistä, ja ovat siten keskimäärin vaativampia ja resurssia enemmän vieviä.

Työvoimakoulutusten sisältäessä enemmän ulkomaalaistaustaisia asiakkaita, työvoimakoulutusten yksikkökustannukset ovat keskimäärin pienempiä. Tämä saattaa selittyä koulutusten sisällöillä sekä sillä, että kyseiset koulutukset järjestetään useammin tiheämmin asutuilla alueilla, joilla on enemmän palvelutarjontaa ja kilpailua ja siten kustannukset ovat matalampia.

Palkkatuki

Erityyppisten työnantajien on mahdollista hyödyntää palkkatukea osana palkkausta työttömien työnhakijoiden kohdalla, jotka eivät ole onnistuneet työllistymään omin neuvoin. Palkkatuen kohdalla erilaiset tukiprosentit, riippuen asiakkaiden työttömyyden pituudesta sekä palkkatukityötä tarjoavan organisaation tyypistä, vaikuttavat yksikkökustannuksiin. Tukiprosentti siis selittää yksikkökustannusten eroja ja työttömyyden keston jakaumat vaikuttavat siis palkkatuen yksikkökustannuksiin.

Käytettävissä olevilla aineistoilla ei pystytty erottamaan yksityisen palkkatuen osalta yrityksissä, 3. sektorilla ja kotitalouksissa toteutuneita palkkatukia. Koska palkkatuen tukiprosentti on erilainen eri organisaatioiden kohdalla, selittää yksityisen ja 3. sektorin eri osuus eri alueilla osin yksikkökustannusten eroja. Tämä on huomioitava tulosten tulkinnassa, sillä osalla alueita 3. sektorin rooli on merkittävä, kun taas toisilla alueilla yksityisten yritysten rooli palkkatuen hyödyntäjänä on merkittävämpi.

Regressioanalyysin tulostaulukko kunnan palkkatuen yksikkökustannuksista on liitteessä 6. Vastaavasti regressioanalyysin tulostaulukko yksityisen palkkatuen yksikkökustannuksista on liitteessä 7.

Keskeisiä huomioita kunnissa ja yksityisellä sektorilla toteutuneiden palkkatukien yksikkökustannusten tarkastelusta:

Palkkatuen kohdalla vuosivaihtelu on suurempaa suhteessa työvoimakoulutuksiin. ELY-alueiden välillä yksikkökustannusten erot ovat maltillisempia kuin työvoimakoulutuksissa, vaikkakin selkeitä. Palkkatukikustannukset määräytyvät tukiprosenttien mukaisesti ja ovat palkasta riippuvaisia ja aluekohtaiset erot ovat jonkin verran pienempiä kuin työvoimakoulutuksissa, jotka voivat olla luonteeltaan hyvin erityyppisiä. Yksityisen palkkatuen käyttö on todennäköisesti riippuvaisempaa yritysten liiketoiminnan ja markkinoiden kehityksestä, mikä vaikuttaa siihen miten yritykset tarvitsevat työvoimaa. Vuosien välillä on vielä kunnan palkkatukea selkeämpiä eroja vuosittain.

län vaikutus kunnan palkkatuen yksikkökustannuksiin näkyy odotusten mukaisesti niin, että nuorissa alle 30 -vuotiaiden ikäryhmässä yksikkökustannukset ovat matalampia suhteessa vanhempiin ikäluokkiin. Vanhemmissa ikäluokissa yksikkökustannukset kasvavat ja ovat suurimpia yli 55-vuotiaiden kohdalla. Iäkkäiden kohdalla työttömyys saattaa olla pidempikestoisempaa ja korvaus siksi suurempi.

Yksityisellä sektorilla toteutuneen palkkatuen osalta aktiivisessa työiässä olevien 30-54 -vuotiaiden asiakasryhmien kohdalla yksikkökustannukset ovat alhaisempia, kun taas muiden ikäryhmien kohdalla yksikkökustannukset kasvavat.

Vastaavasti kunnan palkkatuella olevien ammattitausta vaikuttaa myös yksikkökustannusten suuruuteen odotetunlaisesti. Johto- ja asiantuntijataso ammattitaustan omaavien asiakkaiden kohdalla yksikkökustannukset ovat suurempia verrattuna työntekijätasoon ja niihin, jotka työskentelevät avustavissa, rutiiniluonteisissa tai vähän koulutusta vaativissa tehtävissä tai joiden ammatti on tuntematon. Myös palkkatuessa palkkakustannuksissa näkyy ammattitausta ja sen myötä tehtävien vaatimustaso.

Yksityisen puolen ammattiryhmittäisen tarkastelun analyysistä ei nouse merkittäviä nostoja, jotka selittäisivät yksikkökustannusten eroja. Samoin ulkomaalaisten asiakasryhmät eivät näy merkittävästi vaikuttavan palkkatuen yksikkökustannuksiin.

Työttömyyden keston suhteen pitkittynyt työttömyys laskee kunnan palkkatuen yksikkökustannuksia ja vastaavasti lyhyemmän aikaa työttömänä olevilla yksikkökustannukset ovat suurempia. Tämä näkyy erityisesti alle vuoden ja yli vuoden työttömyyden keston välisissä eroissa. Vaikka pidentynyt työttömyys nostaa tukiprosenttia, ovat pidempään työttömänä olleet haasteellisemmassa työmarkkinatilanteessa ja se saattaa näkyä myös työpaikoissa, joihin näiden asiakasryhmien on mahdollista työllistyä ja sitä kautta palkkauksessa.

Yksityisen puolen palkkatuessa työttömyyden pitkittyminen yli vuoteen laskee yksikkökustannuksia, kun taas lyhyempi työttömyysaika kasvattaa yksikkökustannuksia. Pitkittynyt työttömyys vaikuttaa mahdollisuuksiin työllistyä paremman palkkauksen työpaikkoihin, ja vaikka työttömyys pitkittyy yli vuoteen ja nosta palkkatuen tukiprosenttia, ei se näy yksikkökustannuksissa.

3.3 Tulkintaa haastattelujen valossa

Kuten raportin aiemmissa osissa on noussut esille, alueiden välillä on selkeitä eroja määrärahan käytössä, kun palveluihin kohdennettua rahoitusta suhteutetaan kokonaisrahoitukseen ja kun palveluihin ohjattuja asiakkaita suhteutetaan alueiden työttömien määriin. Erojen taustalla on haastatteluiden mukaan sekä alueellisia toimintatapoja ja tottumuksia, alueen palvelurakenteeseen liittyviä tekijöitä sekä myös alueiden työttömyyden rakenteeseen, demografiaan sekä elinkeinorakenteeseen liittyviä syitä.

Alueilla toimitaan niiden omista lähtökohdista käsin ja samalla ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa oleva alueellinen asiantuntemus vaikuttaa siihen mitkä palvelut koetaan milläkin alueilla tarkoituksenmukaisimmiksi. Rahoituksen kohdentumiseen vaikuttavat asiakkaiden tarpeet (työttömyyden taustatekijät), alueilla oleva palvelutarjonta,

käytettävissä oleva raha sekä myös asiantuntijoiden kokemus erilaisten palveluiden käytöstä. Alueiden työttömyyden rakenne on hyvin tärkeä tekijä siinä, minkälaisia palveluita hankitaan. Esimerkiksi heikommassa työmarkkinatilanteessa olevien maahanmuuttajien osuus, pitkäaikaistyöttömien ja rakennetyöttömien osuus sekä toisaalta paremmassa työmarkkina-asemassa olevien osuus vaikuttavat hankittaviin palveluihin. Yleisesti työmarkkinoiden tilanne vaikuttaa, sillä hyvässä tilanteessa, jossa työmarkkinat vetävät työnhakijoita töihin, painottuvat heikommassa työmarkkinatilanteessa oleville asiakkaille tarjottavat palvelut. Kun myös paremmassa työmarkkinatilanteessa olevia on työttömänä huonommassa työmarkkinatilanteessa, korostuvat vahvemmin näille ihmisille kohdistettavat palvelut.

Selvityksen havaintojen mukaan eri alueilla suositaan vuosittain samantyyppisiä palveluita. Vaikka alueittain tarkasteltuna rahoituksen kohdentamisessa vuodet eivät ole haastattelujen mukaan täysin samankaltaisia keskenään, on alueiden välillä tiettyjä pysyviä käytäntöjä rahan kohdentamisessa, jotka toistuvat vuodesta toiseen. Osalla alueista panostetaan vuodesta toiseen vahvemmin tiettyihin palveluihin, ja osalla alueista vahvemmin toisiin palveluihin. Haastattelujen mukaan selvityksen tarkasteluajana kuitenkin koronapandemia sekä esimerkiksi Ukrainan sota ja sen tuomat maahanmuuttajat ovat vaikuttaneet siihen, minkä tyyppisiä palveluita hankitaan ja miten palvelut toteutetaan.

Työllisyysmäärärahojen asiakaskustannuksissa on selviä eroja alueiden välillä eri palveluissa. Nämä selittyvät haastatteluiden mukaan alueiden erilaisilla työttömyyden rakenteilla, palvelurakenteilla ja markkinatilanteilla sekä esimerkiksi maantieteellisillä syillä. Vaativammassa ja pitkäaikaisemmassa palvelutarpeessa olevien asiakkaiden osuuden ollessa suurempi, korostuvat useammin myös kalliimpien yksikkökustannusten palvelut haastatteluiden mukaan. Toisaalta alueilla on myös eroja siinä minkä tyyppiin palveluihin tietoisesti panostetaan, eli ovatko palvelut alemman yksikkökustannuksen massapalveluita vai räätälöidympiä ja yksilöllisempiä ja samalla kalliimpia palveluita.

Yleisemmin väestön (asukastiheyden) ja koulutusverkoston (yliopistot, ammattikorkeakoulut) sijoittumisella on yhteys palveluiden kustannuksiin. Suuremmat maantieteelliset etäisyydet vaikuttavat osaan palveluiden kustannuksista, kun kustannuksissa otetaan huomioon palveluiden viemisestä syrjäisemmille alueille aiheutuvat kustannukset. Tiheämmin asutuilla kaupunkimaisilla alueilla, joilla löytyy paikallista palvelutarjontaa ja palvelumarkkinoilta kilpailua, vaikuttavat nämä myös laskevasti yksikkökustannuksiin. Tiheään asutuilla alueilla palvelumarkkinoiden kovempi kilpailu ja suurempi tarjonnan määrä vaikuttavat kustannuksiin.

Myös kilpailutus- ja hankintamallit vaikuttavat kustannuksiin sekä maksatusaikoihin. Haastatteluiden mukaan tulospäätteisissä hankinnoissa kustannusten syntyminen ei

pystyä ennakoimaan johtuen tulosperusteiden täyttämisen epävarmuudesta. Tällöin kustannuksia voi tulla ennakoitua vähemmän tai jopa enemmän. Tulosperusteisissa hankinnoissa maksatuksissa saattaa myös kestää pidempään, kun palveluissa tulosperusteiden täytyminen vie aikaa, suhteessa täysin kiinteisiin maksatuksiin. Toisaalta myös kiinteissä maksatuksissa hankittavan palvelun ajallinen kesto saattaa olla hyvinkin pitkä, jolloin vuositasoisista tiedoista ei aina pystytä suhteuttamaan vuoden aikana palvelussa olleita asiakkaita kustannuksiin, jotka näkyvät vasta seuraavan vuoden tiedoissa.

4 Yhteenveto ja kehittämissuhteet

4.1 Yhteenveto

Jakokriteereiden ja mallin toimivuus

Työllisyysmäärärahan jakokriteereissä huomioidaan varsin hyvin eri ELY-alueiden työttömyystilanteen ja työttömyyden rakenteen kaltaiset tekijät. Nykytilanteessa jakokriteerit ovat selkeitä ja kokonaisuutena toimivia. Rahoituksen jakamisen ja käytön toimintamallia on jatkuvasti kehitetty ja nykyistä mallia pidetään asiantuntijoiden keskuudessa aiempia toimintamalleja parempana. Erityisen hyvänä nykyistä mallia ja jakoperusteita pidetään siksi, että määrärahaa ei budjetoida momentin sisällä tiukasti palveluittain, vaan momentille myönnettyä määrärahaa saa käyttää joustavasti asiakkaiden palvelutarpeiden edellyttämällä tavalla eri palveluihin. Hyvänä pidetään myös sitä, että työ- ja elinkeinoministeriö ei jaa työllisyysmäärärahaa kokonaisuudessaan vuoden alussa, vaan jättää mahdollisuuden lisärahoitukselle alueilta nouseviin erityistarpeisiin. Lisäksi määrärahan jakamiselle ja käytölle on määritetty selkeä vastuutaho alueilla (ELY-keskus), joka vastaa siitä, että alueellisesti rahoitusta käytetään tarkoituksenmukaisesti. Tällöin määrärahan käyttö ei sirpaloidu liiaksi.

Epäkohdaksi mallissa voidaan kuitenkin katsoa se, että alueilla on mahdollisuus ”kikkailla” määrärahojen sidonta-asteella ja lisärahoituksella ja siten vaikuttaa mm. seuraavan vuoden perusjakokriteereitä suurempaan rahoitusosuuteen. Tältä osin jakomalli ei kannusta tehokkuuteen, vaan pikemminkin luo kannusteen käyttää rahoitusta jakokriteereiden mukaisesti rahoitusta enemmän.

Haasteita työllisyysmäärärahojen tehokkaaseen käyttöön ovat viimeaikoina tuoneet etenkin uusi POMA-asiakaspalvelumalli, joka on ruuhkauttanut TE-toimistojen työtä ja vienyt resursseja mm. palveluihin ohjauksesta. Koronapandemia toi haasteita etenkin ryhmien kokoamiseen ja ryhmäpalvelujen toteuttamiseen (sekä läsnä- että etäpalvelut). Tämän lisäksi työmarkkinoiden muuttunut tilanne on vähentänyt palveluiden kysyntää - tietyillä alueilla työmarkkinoiden vetäessä työnhakijoita töihin palveluille ei ole tarvetta odotetulla tavalla. Määrärahojen tehokkaan ja vaikuttavan käytön näkökulmasta yleinen haaste alueilla on se, että resurssit asiakkaan palvelutarpeen tunnistamiseen, palveluhankintaan sekä osuvaan palveluohjaukseen koetaan riittämättömiksi, millä on suora vaikutus palvelujen tarjontaan.

Sinänsä nykymallisessa työllisyysmäärärahojen jakamistavassa ei ole merkittäviä kehittämistarpeita. Rahojen tehokkaampi ja vaikuttavampi käyttö edellyttäisi sitä, että TE-toimistojen asiakasprosessissa olisi enemmän resurssia tehokkaaseen palveluohjaukseen.

Työllisyysmäärärahojen käytön alueelliset erot

Työllisyyspalveluiden käytössä ja asiakaskohtaisissa menoissa on merkittäviä aluekohtaisia eroja. Erot ovat yksittäisten palveluiden kohdalla huomattavan suuria, sillä osalla alueita tiettyä palvelua käytetään suhteellisesti monin verroin enemmän, kuin toisilla alueilla. ELY-keskuskohtaisia maksatusosuuksia tarkasteltaessa suurimmat suhteelliset erot ELY-keskusten välillä ovat työvoimakoulutuksessa, palkkatuen käytössä elinkeinoelämälle sekä starttirahan käytössä. Työvoimakoulutukseen panostetaan muita enemmän mm. Pohjois-Savon, Pohjanmaan ja Uudenmaan ELY-keskusten alueella. Palkkatukea yksityiselle sektorille käytetään puolestaan suhteellisesti eniten Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusten alueella. Vastaavasti starttirahaa käytetään suhteellisesti muita alueita enemmän Uudenmaan ja Pirkanmaan ELY-keskusten alueella. Sen sijaan ei ole havaittavissa yksittäistä ELY-alueita, jossa tietyn palvelun käyttö olisi toistuvasti erittäin suurta tai hyvin vähäistä. Kuitenkin esimerkiksi Pohjanmaan, Kainuun ja Etelä-Pohjanmaan ELY-alueilla palveluita käytetään kokonaisuutena suhteellisen paljon, kun taas Hämeen, Pohjois-Pohjanmaan ja Uudenmaan alueilla useimpien palveluiden käyttö on suhteellisesti vähäisempää.

Myös työvoima- ja yrityspalveluiden asiakasta kohden lasketuissa yksikkökustannuksissa on alueiden välillä suuria eroja. Erojen suuruus vaihtelee palvelun perusteella. Palkkatuen ja etenkin starttirahan asiakaskohtaiset menot ovat kohtuullisia, kun taas työvoimakoulutuksen ja valmennuksen asiakaskohtaiset kustannukset vaihtelevat erittäin paljon alueittain: osalla ELY-alueita kustannukset voivat olla moninkertaiset toisiin alueisiin verrattuna. Palvelujen yksikkökustannukset eivät korreloi esimerkiksi palvelujen käytön suhteen, joten esimerkiksi halvemmat yksikkökustannukset eivät selity palveluiden suurella käytöllä (esim. skaalautumisedut). Yksikkökustannuksiin vaikuttavat enemmän palvelun erilaiset sisällöt ja kestot eri alueilla, kuin myös alueiden demografiset tekijät ja työttömyyden rakenne.

Työvoima- ja yrityspalveluiden käyttäjien ikärakenteessa on merkittäviä ja huomionarvoisia eroja ELY-alueiden välillä. Eri alueilla palvelut ovat kohdentuneet vaihtelevan ikäiselle väestölle. Käyttäjien ikärakenteen eroja eivät selitä alueiden väestön ikärakenteen (myös suuret) erot tai työttömyyden ikärakenteen erot. Alueiden välillä on siten selkeitä painotuseroja palvelussa olleissa asiakkaissa ainakin asiakkaan iän perusteella, jotka eivät selity alueen työttömän työvoiman tai väestön rakenteella.

Alueellisten erojen ja palvelujen käytön syy-yhteydet

Selvityksessä toteutettiin monimuuttujamenetelmillä analyyseja, joilla pyrittiin tarkastelemaan selittävätkö alueiden erilainen työttömyyden rakenne sekä alueiden demografiset tekijät eri palveluiden suurempaa käyttöä.

Tutkimuksessa tehdyn regressioanalyysin perusteella **työvoimakoulutukset** ovat yleisempiä alueilla, jossa on nuoria (alle 35 -vuotiaita), pelkän perusasteen tutkinnon suorittaneita sekä korkeakoulututkinnon suorittaneita (pl. tutkijakoulutus). Samoin ulkomaan kansalaisten suurempi osuus työnhakijoista selittää työvoimakoulutusten käyttöä. Työvoimakoulutukset ovat yleisempiä mm. suuremmilla kaupunkiseuduilla, joilla myös ulkomaalaisen väestön osuus on suurempi. Myös alueilla, joissa pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten osuus on suurempi, työvoimakoulutuksia käytetään useammin. Sen sijaan esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien osuudella, avointen työpaikkojen määrällä tai työttömyyden kehityksellä ei ole merkitsevää yhteyttä työvoimakoulutuksen käytön alueellisiin eroihin. Analyysin perusteella työvoimakoulutusta järjestetään alueilla asiakastarvelähtöisesti - työvoimakoulutuksia hyödynnetään alueilla vahvemmin niihin kohderyhmiin, joilla on osaamisen kehittämistoimilla paremmat mahdollisuudet työllistyä.

Vastaavasti **palkkatukea** käytetään enemmän alueilla, jossa on iäkkäämpiä työnhakijoita, nuoria sekä perusasteen tai ammattikoulutuksen omaavia työnhakijoita. Lisäksi palkkatuen käyttöä selittävät pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten, ulkomaalaisen väestön sekä ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden työttömien keskimääräistä suurempi osuus. Vastaavasti myös heikentynyt työllisyystilanne ja työttömyyasteen kasvu vaikuttavat palkkatuen käyttöä lisäävästi. Sen sijaan korkealla pitkäaikaistyöttömyyden osuudella on yhteys palkkatuen vähäisempään käyttöön. Analyysin perusteella palkkatukea käytetään asiakasryhmiin, joilla on potentiaalia työllistyä, mutta myös työllistymistä hankaloittavia tekijöitä. Lisäksi palkkatukea käytetään enemmän alueilla, joissa työmarkkinoille on haasteellisempaa työllistyä.

Valmennuksia järjestetään enemmän alueilla, joilla on työnhakijoina suhteellisesti enemmän nuoria (alle 30 -vuotiaita) sekä yli 55-vuotiaita. Valmennusten käyttöä selittävät myös ammattikoulutettujen, korkeakoulutettujen ja erikoisammattikoulutuksen saaneiden sekä pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten keskimääräistä korkeampi osuus. Sen sijaan esimerkiksi työttömyyden määrällä tai rakenteella ei ole merkitsevää yhteyttä valmennusten käyttöön. Pikemminkin näyttää siltä, että valmennuksia suunnataan työllistymisvalmiuksiltaan hyvässä asemassa oleville työnhakijoille alueilla, joilla osaavalle työvoimalle on iso kysyntä. On huomioitava, että valmennukset ovat luonteeltaan hyvin eri tyyppisiä, joten valmennusten käyttöön ei ole löydettävissä tiettyjä selkeitä syitä.

Työ- ja koulutuskokeilut ovat yleisempiä erityisesti nuorten alle 30-vuotiaiden henkilöiden kohdalla ja niillä alueilla, joilla nuorten osuus on muita suurempi työttömistä ja palveluissa olevista. Yleisesti työ- ja koulutuskokeiluja näytetään tarjoavan laajasti erityyppisille työttömille, eikä sen käytölle löydy selkeitä yksittäisiä alueellisia eroja selittäviä tekijöitä.

Tehtyjen monimuuttuja-analyysien perusteella näyttää siltä, että alueelliset erot työllisyysmäärärahoilla hankituissa palveluissa selittyvät monilta osin alueen väestön demografian, asiakkaiden tunnistettujen palvelutarpeiden sekä asiakkaiden työllistymispotentiaalin perusteella. Tärkeitä selittäviä demografisia tekijöitä palvelujen käytön eroille ovat erityisesti väestön ja työnhakijoiden ikärakenne ja koulutustausta, sekä pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten ja ulkomaalaisen väestön osuus. Toisaalta tarkasteluissa näkyy myös sellaista alueiden välistä vaihtelua, jota ei pystytä selittämään malleissa käytetyillä muuttujilla, eli alueellisten erojen taustalla on myös muita syitä. Esimerkiksi tehtyjen haastatteluiden perusteella alueiden palvelutarjontaa ja kilpailutilanne, elinkeinoelämän ja elinkeinorakenteiden alueelliset erityispiirteet sekä alueelliset toimintatavat palveluhankinnoissa vaikuttavat siihen mitä palveluita on hankittu.

Palvelujen käytön ja määrärahojen käytön syy-yhteydet

Selvityksessä tarkasteltiin myös, löytyykö palveluiden erilaisille yksikkökustannuksille selityksiä eri alueilla palveluissa olevien asiakkaiden taustatietojen perusteella. Tavoitteena oli saada tietoa vaikuttavatko työttömyyden kesto, ikä, ammatti sekä ulkomaalaistausta yksikkökustannuksiin. On huomioitava, että yksikkökustannuksiin vaikuttavat monenlaiset tekijät, joita ei käytössä olleilla tilastoilla pystytä selittämään. Näitä ovat mm. erilaiset hankintamallit, palveluiden kesto sekä alueilla oleva palvelutarjonnan kilpailutilanne. Yksikkökustannusten tarkastelut toteutettiin rahoitusvolyymltaan merkittävimpiin palveluihin, eli työvoimakoulutukseen sekä palkkatukeen.

Työvoimakoulutuksen yksikkökustannukset ovat kalliimpia niillä alueilla, joilla työvoimakoulutuksissa on ollut enemmän pitkäaikaistyöttömiä ja nuoria sekä iäkkäämpiä. Lisäksi työvoimakoulutukset ovat olleet kalliimpia niillä alueilla, joilla on palveluissa enemmän koulutettuja työntekijäammattin, asiantuntija-ammattin tai johtotason ammattitaitaan omaavia asiakasryhmiä. Yleisesti yksikkökustannukset näyttävät olevan halvempia ELY-alueilla, joilla on suurempia kaupunkiseutuja, väestöä on enemmän ja väestötiheys on korkeampi. Vastaavasti harvemmin asutuilla alueilla koulutukset ovat useammin yksikkökustannuksiltaan kalliimpia.

Palkkatuen suhteen keskeinen lähtökohtainen selittävä tekijä on palkkatuetun työn palkan sekä työttömyyden keston mukainen tukiaste sekä se minkä tyyppisessä organisaatiossa palkkatukijakso toteutuu. Palkkatuessa kunnalle ja yksityiselle puolelle

työttömyyden kesto näyttää vaikuttavan kustannuksiin niin, että työttömyyden pidentyessä yksikkökustannukset laskevat, vaikka tukiprosentti nousee. Tässä synnä voi olla se, että pidempään työttömänä olleet työllistyvät alemmpipalkkaiseen työtehtäviin verrattuna lyhyemmän työttömyyden asiakkaisiin. Kuntien palkkatuessa ikä näyttää vaikuttavan palkkatuen yksikkökustannuksiin niin, että iän kasvaessa yksikkökustannukset myös kasvavat. Yksityisessä palkkatuessa taas 30-54-vuotiaiden yksikkökustannukset ovat matalampia muihin ikäryhmiin verrattuna. Yksityisen palkkatuen kohdalla selvietyksessä ei kyetty käytettävissä olleiden aineistojen rajoitteista johtuen tarkastelemaan yrityksiin ja 3 sektorille kohdistunutta palkkatukea erikseen. Näiden erilainen käyttö eri alueilla saattaa osaltaan selittää yksityisen palkkatuen tarkastelun tuloksia.

Palvelujen yksikkökustannusten eroissa löytyi tiettyjä syy-yhteyksiä, jotka selittävät kustannuseroja. Työttömyyden kesto, ikä sekä ammattitausta näyttävät selittävän ainakin osin kustannusten eroja. Näiden lisäksi palvelujen kustannuksiin näyttää vaikuttavan myös se onko ELY-alueella merkittäviä asutuskeskuksia, paljon väestöä sekä korkeampi asutustiheys. Näiltä alueilta löytyy paljon palvelutarjontaa ja kilpailua, mikä vaikuttaa myös kustannuksiin.

Työllisyyspalvelujen rahoitusjärjestelmä tulevaisuudessa

TE-palveluiden järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille vuoden 2025 alussa muuttaa oleellisesti työllisyysmäärärahan käyttötapaa. Uudistuksen myötä kunnat saavat rahoituksen palveluiden järjestämiseen valtionosuusjärjestelmän kautta, eikä niillä ole pakkoa käyttää laskennallisesti työvoimapalveluihin kohdentuvaa valtionosuusrahoitusta juuri työvoimapalveluihin. Kunnille ollaan TE-palvelut 2024 -uudistuksessa luomassa myös ns. kannustava rahoitusmalli, jolla pyrittäisiin taloudellisiin kannusteihin ohjaamaan julkista työvoimapalvelutoimintaa yhteiskunnan kannalta optimaaliseen suuntaan.

Suhteessa nykyiseen työllisyysmäärärahojen käytön toimintamalliin, TE2024-uudistuksen nähdään tuovan rahojen käyttöön sekä uhkia että mahdollisuuksia. Tässä tutkimuksessa tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella uhkaksi nähdään erityisesti se, että kaikki kunnat eivät välttämättä panosta samalla tavoin työllisyidenhoitoon, kuin mitä nykytilanteessa tehdään. Epäillään, että uusi malli tulee mm. minimipalvelu-

tason määrittelyn puuttuessa johtamaan eroihin eri alueiden välillä palveluiden saatavuudessa, tasossa ja laadussa, vaikka lainsäädännössä⁷ tulevat palvelut määritetäänkin. Tämä puolestaan voi johtaa alueelliseen epätasa-arvoisuuteen työllisyyden hoidossa ja palvelun saannissa eri alueilla Suomessa.

Kannustavalla rahoitusmallilla pyritään ohjaamaan kuntia edistämään työllisyyttä kustannustehokkaiden palveluiden kautta. Kannustavuuteen kuuluu ajatus siitä, että kunnalle voisi jäädä laskennallisesti työllisyyden hoitoon jyvitetystä valtionosuudesta rahaa käytettäväksi johonkin muuhun, jos palvelut on järjestetty tehokkaasti ja vaikuttavasti. Haastatteluissa nousi kuitenkin esiin epäily siitä, että tuleva rahoitusmalli ei ole riittävän kannustava siihen, että valtionosuuden kautta kunnille jatkossa tuleva laskennallinen työllisyysmääräraha käytettäisiin nykymääräisenä työllisyyspalveluihin. Epäilyksenä on myös, että tulevilla työllisyysalueilla työllisyyden hoidon ohjauksessa käytetään perustana kustannustietoa, ei vaikuttavuustietoa. Jo nykyisessäkin järjestelmässä työllisyysmäärärahojen ”omistus” on osin pirstaloitunutta. Tulevassa järjestelmässä rahoitusta koskeva päätöksenteko voi puolestaan jäädä etäälle työllisyyden hoidosta. Uhkaksi koetaankin, että uudessa mallissa kunnissa ja työllisyysalueilla nykyiseen verrattuna alibudjetoidaan työllisyydenhoitoon. Epäilevästi suhtaudutaan myös siihen, toteutuuko uudessa mallissa yhteiskunnallinen kokonaishyöty, eli edistääkö työllisyydenhoidossa vain oman kunnan tai työllisyysalueen asioita, vai kyttääkö toimimaan myös laajemman yhteiskunnallisen hyödyn näkökulmasta.

Toisaalta uudistuksen ja uuden mallin mahdollisuudet tunnistetaan. Koska siinä ei toimita korvamerkityn rahan mukaisesti, voidaan nykymallin pienet puutteellisuudet ja osittainen tehostomuus korjata. Valtionosuusrahoituksesta on mahdollisuus saada parempi kokonaishyöty ja lisäarvo, jos työllisyysmäärärahojen laskennalliselle rahoitusosuudelle löytyy kunnissa ”omistus” ja sitä osataan kohdentaa järkevästi alue- ja kuntalähtöisten tarpeiden mukaan.

Jotta edellä kuvatut uhkakuvat voidaan estää, tarvitaan kunnissa työllisyyden hoitoon lisää kannusteita ja omistajuutta sekä tehokkaampaa alueellista ja valtakunnallista seurantaa ja viestintää työllisyyttä edistävien toimenpiteiden vaikutuksista. Useat tutkimukset osoittavat, että oikein kohdennetut palvelut ja toimiva palvelujärjestelmä maksavat itsensä monin veroin takaisin. Lisäksi valtionosuusjärjestelmä antaa tulevaisuudessa kunnille mahdollisuuden virtuaalibudjetointiin, mikä mahdollistaa esimerkiksi rahan käytön seurannan reaaliajassa.

⁷ Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä 380/2023; Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä 381/2023; Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta 383/2023; Kuntalaki 8 §

Kuntien valtionosuusuudistuksessa on kaavailtu, että työllisyyden hoidon laskennallisia valtionosuuskriteereinä käytetään työikäisten määrää ja laajaa työttömyyttä kunnissa. Tämä tulee muuttamaan suuresti määrärahojen laskennallista kohdentumista eri alueilla nykytilanteeseen nähden, sillä ELY-keskusten väliset työllisyysmäärärahojen käytön erot ovat erittäin suuria, kun vuosien 2017-2022 määrärahat suhteutetaan laajaan työttömyyteen ja työvoimaan. Niillä alueilla, joissa työllisyysmäärärahoja on suhteessa laajaan työttömyyteen ja työvoiman määrään käytetty selvästi keskimääräistä enemmän, tulisivat menettämään laskennallista rahoitusosuuttaan uudistuksessa. Vastaavasti alueet, joissa työllisyysmäärärahoja on käytetty selvästi muita vähemmän, saisivat uusien laskentaperusteiden mukaisesti enemmän työllisyydenhoitoon perustuvaa valtionosuusrahoitusta.

Tämän tutkimuksen tulosten valossa työikäisten määrä ja laaja työttömyys selittävät vain osaa nykyisistä työllisyysmäärärahalla hankittujen palveluiden alueellisista eroista. Palvelujen käytön alueelliset erot monilta osin työttömien ja palveluissa olevin demografisten tekijöiden, kuten ikärakenteen, koulutustaustan, työkykyisyyden, ulkomaalaistaustaisuuden sekä tunnistetun palvelutarpeen perusteella. Tässä suhteessa valtionosuuskriteereinä uudistuksessa käytettävät työikäisten määrä ja laaja työttömyys ovat kovin yleistasoisia kuvaaman työllisyyspalvelujen tarvetta alueilla.

4.2 Kehittämisehdotukset

Kehittämisehdotuksia koskien TE –palvelut 2024-uudistusta

Työllisyysmäärärahojen käytön suhteen hyvät menettely- ja toimintatavat esimerkiksi palveluostoihin liittyen olisi tärkeää olla kunnilla mahdollisimman selkeät tulevaisuutta varten. Kunnat ja tulevat työllisyysalueet ovat juuri nyt laatimassa toteutussuunnitelmaa TE-palvelut 2024-uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa varten sekä palvelustrategiaa TE-palvelut 2024-uudistuksen toimeenpanon tueksi.

Uudistukseen liittyvän kannustavan rahoitusmallin rinnalle kunnille tulisi luoda lisää kannusteita työllisyydenhoitoon erilaisia asiakasryhmiä ajatellen. Kannusteiden tueksi kuntien ymmärrystä työllisyydenhoidon toimien taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista tulisi lisätä.

Työllisyysalueiden välisen yhteistyön syntymistä on syytä myös tukea, ja tukea myös eri työllisyysalueiden yhteisten hankintojen toteutumista. Uhkana on, että hankinnat pirstaloituvat liikaa. Yhteistyöllä ja yhteisillä hankinnoilla saataisiin koottua alueiden voimavaroja ja tarkoituksenmukaisesti toteutettuna tuotettua vaikuttavampia palveluita.

Nykymallissa työllisyysmäärärahojen käyttöön liittyen on tehty yhteistyötä alueiden välillä ja valtakunnallisesti. Myös jatkossa on syytä varmistaa, että työllisyysneuvonhoidossa tehdään riittävällä tavalla yhteistyötä ja tietoa jaetaan eri alueiden välillä. Vaikuttavista toimintavoista, hyvistä käytännöistä sekä ratkaisuista haasteisiin olisi tärkeää levittää tietoa sekä riittävällä tavalla koordinoida valtakunnallisesti työllisyyden hoitoon liittyvää toimintaa.

Lisäksi työllisyyteen kohdennettavien resurssien käytössä on syytä varmistaa, että erityöllisyysalueilla on riittävää hankintaosaamista ja tarvittaessa alueet saavat myös tukea hankintojen toteuttamiseen. Tähän tarvitaan tietoa ja koulutusta sekä tukialustoja (esim. tietoalustoja palveluhankinnoista ja palvelutarjoajista) hankintojen toteuttamiseen.

Uudistuksen yhteydessä haaste on myös, miten saadaan yhdenmukaisesti ja vertailukelpoisesti tuotettua alueilta tietoa määrärahojen käytöstä ja vaikuttavuudesta sekä hyödynnettyä tietoa alueilla ja valtakunnallisesti. Tiedolla johtamiseen tulee panostaa valtionhallinnossa (KEHA), jotta rahoituksen ja työllisyystoimenpiteiden vaikutuksia voidaan seurata ja analysoida sekä tarvittaessa neuvoa ja ohjata kuntia vaikuttavuustiedolla. Käytettävään rahoitukseen tulee varmistaa riittävän yhdenmukainen seuranta eri työllisyysalueille. Vaikuttavuuden mittaamisessa on syytä huomioida erityyppisiä näkökulmia työllistymisen lisäksi. Esimerkiksi asiakkaiden työmarkkinatilanteen parantumisesta ja edistymisestä työllistymisen polulla palveluiden seurauksena olisi tärkeää saada yhteismitallista ja alueellisesti vertailukelpoista tietoa.

Kuntien valtionosuusuudistuksessa on kaavailtu, että työllisyysneuvonhoidon laskennallisia valtionosuuskriteereinä käytetään työkäisten määrää ja laajaa työttömyyttä kunnissa. Tämän tutkimuksen tulosten valossa nämä ovat kovin yleistasoisia kriteereitä, kun niitä verrataan tekijöihin, jotka selittävät työllisyyspalvelujen käyttöä ja tarvetta alueilla. Valtionosuuskriteereiden osalta tulisi vielä pohtia, kannattaisiko esimerkiksi työttömyyden rakenne ja työttömien demografia huomioida osana laajan työttömyyden kriteeriä.

Liitteet

Liite 1. Työvoimakoulutus

Model Summary ^f									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	,177 ^a	0,031	0,023	1,160	0,031	3,684	4	457	0,006
2	,567 ^b	0,321	0,301	0,981	0,290	21,251	9	448	0,000
3	,720 ^c	0,519	0,498	0,832	0,197	30,206	6	442	0,000
4	,831 ^d	0,690	0,667	0,678	0,172	16,978	14	428	0,000

Muuttuja	Työvoimakoulutus			
	Vaihe 1 (β)	Vaihe 2 (β)	Vaihe 3 (β)	Vaihe 4 (β)
Alueellisia työmarkkionoita kuvaavat muuttajat				
Avoimettyöpaikatlog	0,135	0,149	-0,519***	-0,130
Työttömyysaste	0,004	0,005	0,002	0,008
Laaja työttömyys suhteessa 2016-2022 keskiarvoon	0,926	-0,508	-0,268*	-0,232
Alueiden työttömyyttä kuvaavat tiedot				
Osuus naiset		0,002	-0,003	0,000
Osuus pitkäaikäistyöttämät työttömistä		0,012*	0,000	0,027**
Osuus Ulkomaalaisia		0,072***	0,081	0,050
Osuus Vamm./pitkäaik.sair.		0,072***	0,055***	0,037**
Osuus Eitutkintoaetietao		-0,006	-0,016	-0,027
Osuus Korkeakoulutus		0,080***	0,023	-0,001*
Osuus Perusasteen koulutus		0,031**	0,023	-0,007*
Osuus ikä 15-29		0,081	0,039***	0,060***
Osuus ikä 30-54		-0,052	-0,040	0,075***
Vuodet				
VUOSI2017			-0,266	-0,291*
VUOSI2018			-1,148***	-1,114***
VUOSI2019			-1,839***	-1,681***
VUOSI2020			-1,679***	-1,393***
VUOSI2021			-1,997***	-1,767***
VUOSI2022			-1,853***	-1,601***
ELY-alueet				
Varsinais-Suomi				0,853**
Satakunta				1,151***

Häme										-0,108
Pirkanmaa										-0,575*
Kaakkois-Suomi										0,265
Etelä-Savo										0,577
Pohjois-Savo										0,775*
Pohjois-Karjala										0,572
Keski-Suomi										-0,267
Etelä-Pohjanmaa										0,176
Pohjanmaa										0,163
Pohjois-Pohjanmaa										-0,363
Kainuu										1,617***
Lappi										1,328***

Standardoimaton beta

Vertailu: Osuus miehet, Osuus ikä yli 54, Osuus ammattikoulutus, Vuosi 2016. Uusimaa

Liite 2. Palkkatuki

Model Summary ^f										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,441 ^a	0,194	0,187	2,106	0,194	27,559	4	457	0,000	
2	,737 ^b	0,543	0,529	1,603	0,348	37,887	9	448	0,000	
3	,808 ^c	0,653	0,638	1,406	0,110	23,365	6	442	0,000	
4	,874 ^d	0,764	0,746	1,177	0,111	14,455	14	428	0,000	

Muuttuja	Palkkatuki			
	Vaihe 1 (β)	Vaihe 2 (β)	Vaihe 3 (β)	Vaihe 4 (β)
Alueellisia työmarkkionoita kuvaavat muuttajat				
Avoimettyöpaikatlog	-0,942***	-1,264***	0,275	-0,024
Työttömyysaste	-3,138	0,352	0,570	-0,329
Laaja työttömyys suhteessa 2016-2022 keskiarvoon	-0,003***	0,007	0,000	-0,021
Alueiden työttömyyttä kuvaavat tiedot				
Osuus naiset		0,056	0,031	0,001
Osuus pitkäaikasityöttämät työttömistä		0,022*	-0,059**	-0,033
Osuus Ulkomaalaisia		0,053***	0,015	0,039**
Osuus Vamm./pitkäaik.sair.		0,020	0,005	0,055
Osuus Eitutkintoaetietoa		-0,063	-0,013	0,029
Osuus Korkeakoulutus		-0,127***	-0,021	0,010
Osuus Perusasteen koulutus		-0,094***	-0,029	0,026
Osuus ikä 15-29		-0,235***	-0,144***	-0,134***

Osuus ikä 30-54		-0,342***	-0,260***	-0,216***
Vuodet				
VUOSI2017			0,955***	0,812***
VUOSI2018			1,894***	1,652***
VUOSI2019			1,889***	1,650***
VUOSI2020			0,229	0,413
VUOSI2021			2,624***	2,208***
VUOSI2022			4,772***	4,171***
ELY-alueet				
Varsinais-Suomi				0,686
Satakunta				-1,585**
Häme				-0,274
Pirkanmaa				0,170
Kaakkois-Suomi				0,196
Etelä-Savo				-0,027
Pohjois-Savo				-1,412***
Pohjois-Karjala				1,333***
Keski-Suomi				1,520***
Etelä-Pohjanmaa				1,154
Pohjanmaa				-0,350
Pohjois-Pohjanmaa				0,789
Kainuu				1,278*
Lappi				0,582

Standardoimaton beta
Vertailu: Osuus miehet, Osuus ikä yli 54, Osuus ammattikoulutus, Vuosi 2016. Uusimaa

Liite 3. Valmennukset

Model Summary ^f									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	,345 ^a	0,119	0,111	0,816	0,119	15,446	4	457	0,000
2	,452 ^b	0,204	0,181	0,783	0,085	5,305	9	448	0,000
3	,486 ^c	0,236	0,203	0,773	0,032	3,098	6	442	0,006
4	,774 ^d	0,599	0,568	0,569	0,363	27,622	14	428	0,000

Muuttuja	Valmennus			
	Vaihe 1 (β)	Vaihe 2 (β)	Vaihe 3 (β)	Vaihe 4 (β)
Alueellisia työmarkkionoita kuvaavat muuttajat				
Avoimettyöpaikatlog	-0,005	0,011	-0,266*	-0,124
Työttömyysaste	-0,001	0,002	0,002	-0,003

Laaja työttömyys suhteessa 2016-2022 keskiarvoon	-0,001*	0,002	0,002	-0,003
Alueiden työttömyyttä kuvaavat tiedot				
Osuus naiset		-0,041	-0,042*	-0,041
Osuus pitkäaikasityöttämät työttömistä		-0,025***	-0,015	-0,003
Osuus Ulkomaalaisia		-0,004	0,003	-0,013*
Osuus Vamm./pitkäaik.sair.		0,023*	0,024*	0,008
Osuus Eitutkintoaetiätoa		0,005	-0,007	-0,027
Osuus Korkeakoulutus		-0,004	-0,023	-0,025*
Osuus Perusasteen koulutus		0,000	-0,011	-0,016
Osuus ikä 15-29		0,021*	0,005*	0,024**
Osuus ikä 30-54		-0,021	-0,030	0,014
Vuodet				
VUOSI2017			0,005	0,092
VUOSI2018			-0,128	0,112
VUOSI2019			-0,403*	-0,108
VUOSI2020			-0,096	0,041
VUOSI2021			-0,441*	-0,226
VUOSI2022			-0,779**	-0,451*
ELY-alueet				
Varsinais-Suomi				1,077***
Satakunta				-0,286
Häme				0,329
Pirkanmaa				0,866***
Kaakkois-Suomi				0,437
Etelä-Savo				-0,439
Pohjois-Savo				0,768**
Pohjois-Karjala				0,985***
Keski-Suomi				0,440
Etelä-Pohjanmaa				1,201***
Pohjanmaa				0,786***
Pohjois-Pohjanmaa				-0,605*
Kainuu				0,664*
Lappi				0,722*

Standardoimaton beta

Vertailu: Osuus miehet, Osuus ikä yli 54, Osuus ammattikoulutus, Vuosi 2016. Uusimaa

Liite 4. Työ- ja koulutuskokeilut

Model Summary ^f										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,515 ^d	0,265	0,258	0,683	0,265	41,163	4	457	0,000	
2	,641 ^b	0,410	0,393	0,617	0,146	12,296	9	448	0,000	
3	,708 ^c	0,501	0,480	0,572	0,091	13,379	6	442	0,000	
4	,827 ^d	0,684	0,660	0,462	0,183	17,766	14	428	0,000	

Muuttuja	Työ- ja koulutuskokeilu			
	Vaihe 1 (β)	Vaihe 2 (β)	Vaihe 3 (β)	Vaihe 4 (β)
Alueellisia työmarkkionoita kuvaavat muuttajat				
Avoimettyöpaikatlog	0,466***	0,332***	0,094	0,062
Työttömyysaste	0,004	0,001	-0,001	0,000
Laaja työttömyys suhteessa 2016-2022 keskiarvoon	0,004***	0,001*	-0,001*	0,000
Alueiden työttömyyttä kuvaavat tiedot				
Osuus naiset		0,046***	0,044**	0,026*
Osuus pitkäaikasityöttämät työttömistä		0,005	0,009	-0,001
Osuus Ulkomaalaisia		0,011	0,014*	0,004
Osuus Vamm./pitkäaik.sair.		0,030**	0,023*	0,019
Osuus Eitutkintoaetietoa		0,023	0,007	0,011
Osuus Korkeakoulutus		0,043***	0,018	0,005
Osuus Perusasteen koulutus		0,031**	0,016	-0,004
Osuus ikä 15-29		0,034***	0,018*	0,019*
Osuus ikä 30-54		-0,067***	-0,063***	0,001
Vuodet				
VUOSI2017			-0,014	-0,003
VUOSI2018			0,138	0,180
VUOSI2019			-0,040	-0,082
VUOSI2020			-0,508***	-0,772***
VUOSI2021			-0,661***	-0,682***
VUOSI2022			-0,578***	-0,567***
ELY-alueet				
Varsinais-Suomi				-0,404*
Satakunta				0,678**
Häme				0,457*
Pirkanmaa				-0,384
Kaakkois-Suomi				-0,085
Etelä-Savo				-0,219
Pohjois-Savo				-0,153
Pohjois-Karjala				0,363
Keski-Suomi				-0,136

Etelä-Pohjanmaa				0,112
Pohjanmaa				-0,125
Pohjois-Pohjanmaa				-0,717*
Kainuu				0,598*
Lappi				-0,644**

Standardoimaton beta

Vertailu: Osuus miehet, Osuus ikä yli 54, Osuus ammattikoulutus, Vuosi 2016. Uusimaa

Liite 5. Työvoimakoulutus yksikkökustannus

Model Summary ^a									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
13	,694 ^m	0,482	0,433	163,987	-0,015	2,746	1	94	0,101

Selittävä muuttuja	(β)	Sig.
Työttömyyden kesto 52-104 viikkoa	18,82088	0,049
Ammatti Muut	-3,95755	0,018
Ikä 15-29	13,48965	0,002
ELY-alue Uusimaa	-270,975	0,000
ELY-alue Varsinais-Suomi	-129,364	0,056
ELY-alue Häme	-194,975	0,006
ELY-alue Pirkanmaa	-135,219	0,047
ELY-alue Pohjois-Karjala	-154,686	0,023
ELY-alue Kainuu	234,0166	0,003

Standardoimaton beta

Liite 6. Palkkatuki kunnassa yksikkökustannus

Model Summary ^k									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
10	,713 ^j	0,509	0,445	119,653	-0,013	2,514	1	91	0,116

Selittävä muuttuja	(β)	Sig.
Työttömyyden kesto 5-52 viikkoa	1038,011	0,018
Työttömyyden kesto 52-104 viikkoa	-2617,88	0,000
Ammatti Johtajat ja asiantuntijat	11,59761	0,000
Ikä 15-29 (Palkkatuki)	-11,3165	0,022
Ikä 30-54 (Palkkatuki)	-32,5041	0,000
ELY-alue Varsinais-Suomi	-131,05	0,010
ELY-alue Häme	-214,719	0,001
ELY-alue Etelä-Savo	-233,6	0,000
ELY-alue Pohjois-Karjala	-199,336	0,000
ELY-alue Keski-Suomi	-121,334	0,022
ELY-alue Etelä-Pohjanmaa	-216,07	0,000
ELY-alue Kainuu	-227,799	0,000

Standardoimaton beta

Liite 7. Palkkatuki yksityisellä yksikkökustannus

Model Summary ^o									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
14	,684 ⁿ	0,468	0,423	79,796	-0,014	2,492	1	95	0,118

Selittävä muuttuja	(β)	Sig.
Työttömyyden kesto 52-104 viikkoa	-1583,4	0,000
Ikä 30-54	-16,4657	0,000
ELY-alue Uusimaa	105,7802	0,006
ELY-alue Varsinais-Suomi	70,7468	0,045
ELY-alue Pirkanmaa	144,8021	0,000
ELY-alue Kaakkois-Suomi	187,4854	0,000
ELY-alue Etelä-Pohjanmaa	-146,754	0,000
ELY-alue Pohjois-Pohjanmaa	95,26905	0,007

Standardoimaton beta

Liite 8. Yksikkökustannusten analyysissä testatut muuttujat:

- Palveluissa olevien asiakkaiden työttömyyden keston eri luokkien osuudet

- Alle 5 viikkoa
- 5-52 viikkoa
- 52-104 viikkoa
- Yli 104 viikkoa

- Palveluissa olevien asiakkaiden ammattiluokituksen osuudet

- Johtajat ja asiantuntijat (Johtajat, erityisasiantuntijat, asiantuntijat,)
- Työntekijät (toimisto- ja asiakaspalvelutöntekijät, palvelu- ja myyntityöntekijät, maanviljelijät, rakennustyöntekijät, korjaus- ja valmistustyöntekijät, prosessi- ja kuljetustyöntekijät)
- Palkkatuki kunta Muut (muut työntekijät, ammattia tuntematon ja ammatteihin luokittelemattomat, sotilaat)

Palveluissa olevien osuudet ikäryhmittäin

- Ikä 15-29
- Ikä 30-54
- Ikä yli 54

- Ulkomaalaisten osuus eri palveluissa

- ELY-alueet

- Vuodet 2016-2022