

Tarkastusvaliokunta

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan antaa mietinnön valvonta-aiheestaan Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ekonomisti Juho Alasalmi, Pellervon taloustutkimus PTT
- vanhempi ekonomisti Henna Busk, Pellervon taloustutkimus PTT
- ekonomisti Veera Holappa, Pellervon taloustutkimus PTT
- Senior Partner Olli Oosi, Owalgroupp Oy
- johtaja Anna-Liisa Pasanen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tutkimusjohtaja Heikki Räisänen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Ville Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Santtu Sundvall, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Jaana Heinonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Seija Sukula, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava tutkija Matti Joensuu, Työterveyslaitos
- tutkimuspäällikkö Jussi Tervola, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- johtava asiantuntija Ville Salo, Helsingin kaupunki
- kehitysjohtaja Jaakko Westerlund, KEHA-keskus
- työllisyysasiantuntija Petri Lehtimäki, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- työllisyyskoordinaattori Veijo Illikainen, Ranuan kunta
- palvelujohtaja Mika Salo, Uudenmaan TE-toimisto
- professori Janne Martikainen, Itä-Suomen yliopisto
- väitöskirjatutkija Sami Ylistö, Jyväskylän yliopisto
- erikoistutkija Simo Aho, Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto
- erityisasiantuntija Sini Seemer, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA
- erityisasiantuntija Päivi Kiiskinen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- tutkimusohjaaja Hannu Karhunen, Työn ja talouden tutkimus LABORE
- toiminnanjohtaja Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- johtava tutkija Jouko Verho, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kansaneläkelaitos
- Etelä-Pohjanmaan TE-toimisto
- Etelä-Savon TE-toimisto
- Hämeen TE-toimisto
- Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Karjalan TE-toimisto
- Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Savon TE-toimisto
- Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Varsinais-Suomen TE-toimisto
- Kokkolan seudun kuntakokeilu
- Kuopion seudun kuntakokeilu
- Perusturvakuntayhtymä Karviainen
- Pirkanmaan seudun kuntakokeilu
- Rovaniemen seudun kuntakokeilu
- Turun seudun kuntakokeilu
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Tähän tavoitteeseen on pyritty muun muassa lisäämällä osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien ja maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille erilaisilla aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä sekä uudistamalla työvoimapalveluita. Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut ovat kohdennettuja palveluita, joiden tavoitteena on työnhakijan työllistyminen, työllistymisvalmiuksien parantaminen ja työmarkkinoiden kohtaannon parantaminen.

Onnistuminen työllisyysasteen nostamisessa edellyttää, että työttömille tarjottavat palvelut vastaavat työttömien tarpeisiin ja ovat oikea-aikaisia ja vaikuttavia. Lisäksi näiden palveluiden tulisi olla kustannustehokkaita. Tarkastusvaliokunta varmistaa toiminnallaan, että veronmaksajien varoja käytetään säädösten mukaan ja taloudellisesti järkevästi. Osana tätä tehtävää valiokunta voi omasta aloitteestaan teettää hallituksen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tuloksia arvioivia tutkimuksia.

Valiokunta on käsitellyt työllisyystoimien vaikutusten arviointia aiemmin mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2020 vuosikertomuksesta (TrVM 1/2021 vp). Mietinnössään valiokunta toteaa, että työllisyyden hoidossa tarvitaan tarkempaa tietoa toimien vaikuttavuudesta. Tämä edellyttää tietopohjan parantamista sekä uudistusten vaikutusarviointien huomioi-

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

mista jo uudistusten suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Myös olemassa olevaa tietoa tulee valiokunnan näkemyksen mukaan käyttää aiempaa paremmin politiikkatoimien suunnittelussa. Valiokunta myös toteaa mietinnössään, että työllisyyspalveluilla voi olla myönteisiä vaikutuksia palveluun osallistuviin henkilöihin silloinkin, kun palvelut eivät suoraan johda työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Valiokunta päätti Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kustannusvaikuttavuus (O 15/2021 vp) -tutkimushankkeen avaamisesta kokouksessaan 29.4.2021 (TrVP 9/2021 vp). Tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksista sekä suhteuttaa palveluiden kustannukset niiden hyötyihin eli vaikuttavuuteen.

Tutkimuksen tekijöiksi valittiin avoimen kilpailutuksen kautta konsortio, jossa oli tutkijoita Pellervon taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ja Owal Group Oy:stä. Valiokunnan tilaama tutkimus julkistettiin 13.10.2022. Tutkimuksessa tarkastellaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta. Arvioituja palveluita ovat työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle, palkkatuki yksityiselle sektorille, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu.

Tutkimuksen tulosten mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden yhteenlasketut kokonaiskustannukset ovat viime vuosina olleet Suomessa noin 1,9 mrd. euroa vuodessa perustuen Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja osallistumisasioiden pääosaston keräämään aineistoon vuosilta 2005—2020. Näistä kustannuksista puuttuvat kuitenkin TE-palveluiden hallinnolliset kustannukset, kuten virkailijoiden käyttämä työaika. Suurimpia yksittäisiä kokonaisuuksia ovat koulutuksista ja kokeiluista, työllistymisestä julkiselle sektorille sekä ammatillisesta kuntoutuksesta aiheutuneet kustannukset. Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannukset olivat 0,8 prosenttia bruttokansantuotteeseen suhteutettuna vuonna 2019. Osuus on muihin Pohjoismaihin verrattuna toiseksi alhaisin. Tanskassa, jossa panostus työvoimapalveluihin on OECD-maiden korkein, vastaava suhdeluku oli 1,4 prosenttia.

Tutkimuksessa arvioidaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin osallistumisen vaikutuksia työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin. Arvioinnissa käytetään laajaa Tilastokeskuksen ylläpitämää yksilötason kokonaisaineistoa, johon oli yhdistetty tietoa työhallinnon asiakastietojärjestelmä URA:sta. Aineistossa on tiedot vuosina 2005—2017 alkaneista työnhakujaksoista. Menetelmänä tutkimuksessa käytetään kaltaistamista. Tutkimuksessa luodaan vertailuasetelma, jossa palveluihin osallistuneiden työllisyyttä, tuloja ja tulonsiirtoja verrataan muiden, kyseiseen palveluun osallistumattomien, taustaltaan samankaltaisten ja samaan aikaan työnhakuun osallistuneiden työnhakijoiden työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin.

Tutkimuksen tulosten mukaan yksityisen sektorin palkkatuella, oppisopimuskoulutuksella, työvoimakoulutuksella, omaehtoisella opiskelulla työttömyysetuella ja starttirahalla on suurimmat positiiviset työllisyys- ja tulovaikutukset. Tutkimuksessa myös havaitaan, että eri koulutuspalveluihin liittyy merkittäviä lukkiutumisvaikutuksia, mikä tarkoittaa sitä, että palvelun myönteiset vaikutukset näkyvät vasta useamman vuoden viiveellä. Viive johtuu siitä, että koulutuksen aikana työnhaun intensiteetti laskee. Kunnille suunnatulla palkkatuella ei havaita positiivisia työllisyysvaikutuksia, ja tulovaikutuksetkin ovat alhaisia ja hyvin lyhytkestoisia. Työelämävalmen-

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

nuksella ja työkokeilulla on pieni positiivinen vaikutus työllisyyteen, mutta näistä kahdesta ai-noastaan työelämävalmennuksella on myönteistä vaikutusta tuloihin. Tutkimuksen tulosten mu-kaan kuntouttavalla työtoiminnalla ei havaita positiivisia työllisyys- tai tulovaikutuksia.

Osa tutkimuksessa arvioituista palveluista on luonteeltaan sellaisia, ettei niillä välttämättä tavoit-tella suoraa työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tällaisilla palveluilla voi kuitenkin olla myönteisiä vaikutuksia osallistujien hyvinvointiin ja terveyteen. Näitä vaikutuksia kutsutaan toi-menpiteiden pehmeiksi vaikutuksiksi. Pehmeitä vaikutuksia ei valiokunnan tilaamassa tutkimuk-sessa ollut mahdollista arvioida aineistopuutteiden vuoksi, mutta valiokunnan kuulemien asian-tuntijoiden mukaan osalla arvioituista palveluista, kuten kuntouttavalla työtoiminnalla, on usein myönteisiä vaikutuksia osallistujien hyvinvointiin ja toimintakykyyn.

Tutkimuksessa arvioidaan myös aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannushyötyjä kolmesta näkökulmasta. Näitä ovat kustannushyödyt osallistujille, julkiselle taloudelle ja yhteis-kunnalle. Kustannus-hyötylaskelmissa käytetään tietoja palveluiden osallistumiskustannuksista ja vaikuttavuudesta. Tutkijat korostavat, että laskelmat ovat suuntaa antavia, koska niissä ei ole ollut mahdollista ottaa huomioon kaikkia mahdollisia vaikutuksia ja kustannuksia, joita palve-luun osallistumisella mahdollisesti on. Laskelmien tulokset myös vaihtelevat riippuen arviointi-jakson pituudesta, laskentatavasta ja arviointiajankohdasta.

Osallistujan näkökulmasta positiivisia kustannushyötyjä on tutkimuksen tulosten mukaan op-pisopimuskoulutuksella, työvoimakoulutuksella, palkkatuella yksityiselle sektorille ja palkkatuella kunnalle. Näissä palveluissa henkilölle kertyneet tulot palveluun osallistumisen jäl-keen ovat suuremmat kuin osallistumisen aikana kertyneet tulomenetykset. Julkisen talouden nä-kökulmasta positiivisia kustannushyötyjä on oppisopimuskoulutuksella, yksityisen sektorin palk-katuella ja starttirahalla. Parantuneen työllisyyden ja palkkatason myötä kasvaneet verotulot ja pienentyneet tulonsiirrot ovat näissä palveluissa suuremmat kuin niiden järjestämisestä aiheutu-neet kustannukset. Yhteiskunnan näkökulmasta positiivisia kustannushyötyjä on oppisopimus-koulutuksella, palkkatuella yksityiselle sektorille ja palkkatuella kunnalle. Näissä palveluissa työllistymisestä koituva tuotoksen lisäys yhteiskunnalle on suurempi kuin palveluiden järjestämi-sestä aiheutuvat osallistumiskustannukset. Näiden tulosten perusteella tutkijat toteavat, että kaik-kien kolmen näkökulman perusteella kustannustehokkaimpia palveluita ovat oppisopimuskoulu-tus ja palkkatuki yksityiselle sektorille.

Tutkimuksen suositukset koskevat aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietojen ja pehmeiden vaikutusten mittaamisen kehittämistä, kustannustietojen nykyistä suurempaa käyt-tämistä palveluiden johtamisessa ja kehittämisessä, kustannusvaikuttavien palveluiden markki-nointiin ja asiakasohjaukseen panostamista sekä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus- ja kustannusvaikuttavuusarvioinnin kehittämistä sekä vaikuttavuusarvioiden tulos-ten käyttämistä nykyistä enemmän palveluvalikoimasta päätettäessä.

Tutkimuksen laadun arviointi

Valiokunta on kuullut asiantuntijoita tutkimuksen laadusta ja siinä ehdotetuista suosituksista. Tutkimuksen erityinen uutuusarvo liittyy asiantuntijoiden mukaan kustannusvaikuttavuuden ar-viointiin. Suomessa on tehty useita tutkimuksia aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vai-

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

kuttavuudesta, mutta kustannusvaikuttavuutta ei ole aiemmin arvioitu. Asiantuntijoiden mukaan tutkimus on toteutettu asianmukaisella tavalla noudattaen kansainvälisiä käytäntöjä ja niin hyvin kuin se Suomessa saatavilla olevilla aineistoilla on tällä hetkellä mahdollista. Tutkimuksessa käytetty menetelmä vaatii rikasta rekisteriaineistoa. Suomessa sitä on saatavilla, ja sitä on myös käytetty tutkimuksessa. Valiokunnan saaman lausunnon mukaan tutkimuksessa käytetty menetelmä ja aineisto mahdollistavat yhtä laadukkaan analyysin kuin muissa Euroopan maissa tyypillisesti toteutettavissa tutkimuksissa.

Kuten kaikissa tutkimuksissa, myös tässä tutkimuksessa on heikkouksia ja kehittämiskohteita. Osa valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden esittämistä heikkouksista voidaan lukea yleisesti rekisteritutkimuksen puutteiksi. Tällainen on esimerkiksi se, ettei tutkimuksessa ole käytetty satunnaistamista. Valiokunnan tilaama tutkimus toteutettiin rekisteritutkimuksena siitä syystä, ettei siinä vuoden aikarajoitteen vuoksi olisi ollut mahdollista käyttää satunnaistamista. Valikoimalla osallistujat satunnaisotannalla palveluun ja kontrolliryhmään olisi kuitenkin mahdollista luotettavammin kontrolloida toimenpiteisiin valikoitumista, jota työvoimapalveluiden osalta syntyy sitä kautta, että ihmisiä ohjataan palveluihin henkilökohtaisesti arvioidun tarpeen mukaan.

Osa asiantuntijoista tuo vielä esille, että tutkimuksen arvioita tulkittaessa tulee ottaa huomioon, etteivät ne kuvaa toimenpiteen puhtaasta vaikutusta vaan tilannetta, jossa tarkasteltava toimenpide lisätään palveluvalikoimaan. Tämä johtaa kustannus-hyötyanalyysissä tilanteeseen, jossa kustannukset lasketaan täysimääräisesti, mutta hyötyjä tarkastellaan suhteessa muiden toimenpiteiden perustasoon. Asiantuntijat nostavat esille myös sen, että tutkimuksessa ei oteta huomioon aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden sivuvaikutuksia. Sivuvaikutuksilla tarkoitetaan sitä, että toimenpide voi vaikuttaa myös niihin, jotka eivät siihen osallistu. Toimenpiteeseen osallistuneiden työllisyys voi esimerkiksi parantua, mutta samaan aikaan toimenpiteeseen osallistumattomien työllisyys heikentyy. Kokonaisvaikutus työllisyyteen voi olla positiivinen, mutta pienempi kuin pelkästään osallistujia tarkastelemalla havaitaan.

Kaiken kaikkiaan asiantuntijat katsovat, että valiokunnan tilaama tutkimus on arvokas lisä ja tärkeä keskustelunavaus aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa.

Palveluiden kustannustiedot

Valiokunta on pyrkinyt selvittämään tilaamallaan tutkimuksella aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden rahavirtoja ja kustannuksia. Tutkimuksen suositusten mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietoja pitäisi olla saatavilla arviointikäyttöön nykyistä tarkemmalla tasolla. Tällä hetkellä kustannustiedot ovat liian yleisellä tasolla niputtaen sisällöltään ja kestoiltaan hyvin erilaisia palveluja yhteen. Palveluiden kustannustietoihin liittyen tutkimuksessa suositellaan, että jatkossa tulisi kehittää osallistumiskustannusten mittaamista siten, että kustannuksiin lasketaan sekä käytettävät määrärahat että virkailijoiden työpanos. Nykyisellään kustannusseuranta ei myöskään ole tutkijoiden mukaan täysin yhdenmukaista kaikilla ELY-alueilla, ja tutkimuksessa suositellaan kustannusseurannan yhdenmukaistamista.

Valiokunta on kuullut asiantuntijoita sekä lisäksi pyytänyt kirjallisen lausunnon aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusseurannasta kuudelta ELY-keskukselta, seitsemältä TE-

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

toimistolta sekä Rovaniemen seudun kuntakokeilulta, Kuopion seudun kuntakokeilulta, Pirkanmaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilulta ja Turun seudun kuntakokeilulta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden tietojärjestelmien ja kustannustietojen kehittäminen ja tuotanto on KEHA-keskuksen vastuulla. KEHA-keskus on valtion kirjanpitoyksikkö, johon kuuluvat virastoina ELY-keskukset, TE-toimistot ja KEHA-keskus. KEHA-keskukseen on koottu näiden virastojen hallinnollisia palveluita, kuten kirjanpitoa, raportointia ja kustannuslaskentaa. Asiantuntijakuulemisen perusteella KEHA-keskuksen tekemä kustannusseuranta perustuu toimintokoodeihin, jotka ovat pakollisia tietoja työajan seurannassa sekä kaikissa oman toiminnan kustannusten ja ostopalveluiden kirjauksissa. Tällä pyritään varmistamaan se, että kustannusten kirjaaminen ja raportointi on yhdenmukaista kaikilla ELY- ja TET-alueilla.

Alueellisten ELY-keskusten tehtävänä on työvoima- ja yrityspalveluiden hankinta yhteistyössä TE-toimistojen kanssa. KEHA-keskus toimittaa kerran kuukaudessa ELY-keskuksille koontitiedot määrärahan käytöstä ja hankittujen palveluiden hinnoista. ELY-keskukset tekevät kustannusten seuranta näiden koontitietojen pohjalta. Asiantuntijalausuntojen mukaan osassa ELY-keskuksia ostettavien palveluiden hintaseuranta on kehitetty edelleen siten, että niissä seurataan esimerkiksi ryhmähintaa, päivähintaa tai opiskelijatyöpäivähintaa. Näitä hintoja verrataan myös muiden alueiden vastaaviin hintoihin. Valtakunnallista koontitietoa ostettavien palveluiden hinnoista ei kuitenkaan valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ole saatavilla.

TE-toimistot ovat viime vuosina kehittäneet omaa kustannusseuranta toimintamenojensa osalta, jotta ne pystyisivät paremmin vertaamaan oman palvelutuotantonsa kustannuksia ostopalveluihin. Yksi osa tätä työtä on ollut toimintoluokituksen uudistaminen vuoden 2019 aikana vastaamaan paremmin toimintaa. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan käytettävät tietojärjestelmät eivät kuitenkaan mahdollista jatkuvan ja ajantasaisen tiedon saamista toteutuneista kustannuksista. TE-toimistot seuraavat omalta osaltaan määrärahojen käyttöä, mutta eivät palveluiden kustannuksia, joista tulisi asiantuntijoiden mukaan saada palvelukohtaista tietoa.

Ongelmallisinta kustannustietojen seuranta on tällä hetkellä valiokunnan saamien selvitysten mukaan työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa. Kustannusseuranta tehdään asiantuntijoiden mukaan enemmän ELY-keskuksissa ELY-keskusten vastuulla olevista hankinnoista. Valiokunnan saaman tiedon mukaan tämä tieto ei välttämättä siirry kuntakokeilukuntiin. Siten kuntakokeiluun osallistuvilla kunnilla tai alueilla ei useinkaan ole saatavilla riittävästi tietoa palveluiden kustannuksista tai yksikköhinnoista. Joillakin kuntakokeilualueilla ei myöskään ole selkeää kuvaa siitä, miten julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain mukaisten palveluiden kustannuksia seurataan heidän alueellaan. Valiokunnan saamien lausuntojen mukaan osassa kuntakokeilukuntia seurataan oman toiminnan kustannuksia sekä omalla työllisyysmäärärahalla tehtyjen palveluhankintojen hintoja ja palveluiden määrää. Osa kunnista seuraa myös omien tulospohjaisten hankintojensa kustannuksia ja tavoitteiden saavuttamista.

Valiokunnan tilaaman tutkimuksen suositus työpanoksen sisällyttämisestä osallistumiskustannuksiin edellyttäisi asiantuntijoiden mukaan nykyistä yksityiskohtaisempaa työajan seuranta. Yksityiskohtaisempi työajan seuranta ei kuitenkaan ole ongelmatonta, ja moni asiantuntija suhtautuu siihen kriittisesti nostamalla esille kysymyksen siitä, saadaanko kirjauksien vaatimalle työpanokselle vastaavaa hyötyä. Yhtenä ongelmana nähdään se, että nykyiset tietojärjestelmät ei-

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

vät kykene siihen tarkkuuteen, mitä tarkka kustannusten jyvittäminen vaatisi. Esimerkiksi joissakin TE-toimistojen kehittämishankkeissa hankintoihin liittyvän asiantuntijatyön ja hallintotyön erittely on toistaiseksi pitänyt tehdä manuaalisesti.

Asiantuntijat nostavat esiin myös sen, että samaan koulutuspalveluun voidaan käyttää resursseja KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten lisäksi myös TE-toimistoissa ja tällä hetkellä käynnissä olevissa kuntakokeilukunnissa. Osallistumiskustannusten määrittämiseksi toiminnan kirjausten tulisi olla yhtenäisiä kaikissa näissä virastoissa. Edellisen lisäksi työajan erottelu eri palveluihin asiakasohjauksen palvelutilanteessa TE-toimistoissa on vaikeaa, sillä tavallisesti eri palveluvaihtoehtoista keskustellaan asiakkaan kanssa samalla kertaa. Yksityiskohtaisesta työajan kirjaamisesta luovuttiinkin tietoisesti palveluiden ohjaamisen osalta, kun TE-toimistojen työajan seuranta uudistettiin vuonna 2019.

Osa asiantuntijoista tuo vielä esiin sen, että työajan seuranta on jo nykyisellään monimutkaista ja työajan kirjaamiskäytännöt vaihtelevat eri TE-toimistojen välillä. TE-toimistojen vaihtelevat käytännöt työaikakirjauksissa näkyvät tällä hetkellä suurina eroina eri TE-toimistojen alueellisessa taloudellisuusvertailussa. Sen vuoksi osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista suhtautuu varauksella näiden vertailujen tuloksiin. Yksityiskohtaisemman seurannan myötä työajankirjaus monimutkaistuisi vielä nykyisestä, koska tarjottavien työvoimapalveluiden määrä on suuri.

Valiokunta pitää hyvänä, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietojen raportointia ja seuranta on kehitetty ja yhdenmukaistettu valtakunnallisesti KEHA-keskuksessa, ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa. Tämä on lisännyt kustannustietoisuutta palveluiden järjestämisessä. Näiden tietojen luotettavuutta, saatavuutta ja yksityiskohtaisuutta tulee kuitenkin valiokunnan mielestä edelleen kehittää siten, että ne palvelisivat nykyistä paremmin johtamista ja palveluiden kehittämistä sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Kustannuslaskennan ja tietojärjestelmien kehittämisessä tulee valiokunnan mielestä ottaa huomioon myös aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden arvioinnin sekä tieteellisen tutkimuksen tarpeet.

Valiokunta on huolissaan siitä, että tällä hetkellä työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevien kokeilukuntien tiedonsaanti palveluiden kustannuksista on valiokunnan saaman tiedon mukaan heikompaa verrattuna muun muassa TE-toimistoihin. Valiokunnan näkemyksen mukaan on tärkeää, että myös kuntakokeilukunnilla on käytössään riittävät tiedot järjestämiensä työvoimapalveluiden kustannuksista kustannustehokkaan palvelutarjonnan varmistamiseksi.

Julkiset työllisyyspalvelut siirtyvät kuntien vastuulle vuoden 2025 alussa. Yhteistyön ja yhteisen tiedonvaihdon kehittäminen ELY-keskusten ja kuntakokeilukuntien välillä on erityisen tärkeää siksi, että julkisten työllisyyspalveluiden hoidon siirtyessä kunnille kustannustietojen saatavuus ja laatu eivät heikentyisi. Julkisten työvoimapalveluiden siirto kuntien vastuulle voi lisätä riskejä kustannustiedon hajanaisuudesta ja tietojen vertailukelpoisuus voi kärsiä. Yhtenä ratkaisuna voisi asiantuntijoiden mukaan olla valtakunnallisen tietojärjestelmän kehittäminen ja kuntien sitouttaminen sen hyödyntämiseen siten, että kustannustiedot merkitään yhdenmukaisesti. Uudistuksessa vastuu tietojärjestelmistä ja niiden kehityksestä on KEHA-keskuksella. Valiokunta pitää tärkeänä, että kustannustietojen yhtenäisyys, valtakunnallinen vertailukelpoisuus sekä tietojen helppo saatavuus ja käytettävyyys varmistetaan uudistuksen valmistelussa.

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

Pehmeät vaikutukset

Osassa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista ei tavoitella suoraa työllistymistä avoimille työmarkkinoille vaan pikemminkin toimintakyvyn ja hyvinvoinnin parantumista, jotka pidemmällä aikavälillä mahdollistavat työllistymisen. Näitä palveluiden pehmeitä vaikutuksia ei tällä hetkellä seurata laajamittaisesti työvoimapalveluissa, eikä niistä tuoteta systemaattisesti tietoa. Valiokunnan teettämässä tutkimuksessa suositellaan näiden vaikutusten mittaamisen kehittämistä nykyisin käytössä jo olevien mittareiden pohjalta. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät tätä suositusta kannatettavana.

Valiokunta on aiemmassa mietinnössään (TrVM 1/2021 vp) todennut, että työllisyysvaikutusten arvioinnissa tulee huomioida myös yksilö. Tilapäinenkin työ voi tukea hyvinvointia ja ehkäistä syrjäytymistä, ja palveluilla voi olla myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi paremman elämänhallinnan muodossa silloinkin, kun ne eivät suoraan auta työllistymään. Kuten valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa todetaan, heikoista työllisyysvaikutuksistaan huolimatta tällaisiin palveluihin osallistuminen saattaa olla kannattavaa myös julkisen talouden näkökulmasta, mikäli parantunut hyvinvointi vähentää tarvetta julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja johtaa mahdollisesti myöhemmin työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan myös käytännön kokemukset vahvistavat sen, että toimenpiteillä on myönteisiä vaikutuksia työ- ja toimintakykyyn sekä hyvinvointiin. Esimerkiksi kuntoutuksen työtoiminnan piirissä oleville henkilöille toimintaan osallistuminen lisää heidän yhteiskunnallista osallisuuttaan, sosiaalisuuttaan sekä arjen toimintakykyä. Henkilöitä on myös asiantuntijoiden mukaan helpompi ohjata terveyspalveluiden piiriin silloin, kun he ovat kuntoutuksen työtoiminnan piirissä. Asiakkaat myös usein itse kokevat tarvitsevänsä kuntouttavia palveluja.

Valiokunnan tilaaman tutkimuksen tulosten ja valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeitä vaikutuksia on tutkittu niukasti niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Tutkimuksissa pehmeillä vaikutuksilla tarkoitetaan useimmiten vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin. Terveysvaikutuksilla viitataan sekä fyysiseen että psyykkiseen terveyteen, ja niitä mitataan esimerkiksi terveyden- ja sairaanhoidon käynneillä tai erilaisilla terveyteen liittyvillä diagnooseilla. Hyvinvointiin liittyvillä vaikutuksilla tarkoitetaan muun muassa koettuun tyytyväisyyteen ja osallisuuteen liittyviä tunteita.

Henkilön subjektiivisiin arvioihin perustuvia pehmeitä vaikutuksia selvitetään yleensä strukturoiduilla kyselyillä. Vaihtoehtoisesti pehmeiden vaikutusten mittaamiseen voidaan käyttää erilaisiin henkilörekistereihin kertyvää tietoa. Tällä hetkellä hyvinvointipalveluiden järjestelmä ei Suomessa tuota yhtenäistä tietoa työ- ja toimintakyvystä, ja eri palveluita tarjoavilla viranomaisilla voi olla hyvinkin erilainen käsitys saman asiakkaan tilanteesta. Tämä on johtanut siihen, että yhtenäisen tiedon puuttuessa erilaisten palveluketjujen vaikutuksesta työ- ja toimintakykyyn ei ole saatavilla tietoa (Anttila ym., Työ- ja toimintakykytiedon konsepti 1.0, 11/2021, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos).

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

Kyselyihin perustuvat pehmeiden vaikutusten mittarit

Valiokunta on kuulemisissaan ollut kiinnostunut siitä, mitä erilaisia mittareita ja rekisteritietoa on tällä hetkellä saatavilla tai kehitteillä liittyen pehmeisiin vaikutuksiin, sekä siitä, missä määrin nämä mittarit soveltuisivat työvoimapalveluiden pehmeiden vaikutusten mittaamiseen. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan erilaisia subjektiivisia, itsearvioon perustuvia työ- ja toimintakyvyn ja terveyden mittareita on Suomessa kehitetty muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella, Työterveyslaitoksella ja Kansaneläkelaitoksessa.

Työ- ja toimintakyvyn mittareiden kehitystyöhön liittyen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on laatinut sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta hahmotelman työ- ja toimintakykytiedon tavoitetilasta sekä tiekartan tavoitetilaa pääsemisestä (Anttila ym., 2021). Työssä on käytetty toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden välistä luokitusta, ICF-viitekehystä, joka on yksityiskohtainen tapa kuvata toimintakykyä. ICF-viitekehyksessä toimintakykytietoa kuvataan kahdella eri osa-alueella. Näitä ovat kehon rakenteet ja toiminnot sekä niiden varaan osittain rakentuvat suoritukset ja osallistuminen eri elämäntilanteisiin ja yhteisön elämään. Molemmat osa-alueet jakautuvat vielä useisiin alaluokkiin.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Työterveyslaitoksen kehittämä Kykyviisari-itsearviointimenetelmä on toistaiseksi laajimmin käytössä ollut menetelmä työvoimapolitiikan toimenpiteiden pehmeiden vaikutusten arvioinnissa. Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat suhtautuivat myönteisesti Kykyviisari-menetelmän käyttöön aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeiden vaikutusten arvioinnissa.

Kykyviisari on työ- ja toimintakyvyn itsearviointimenetelmä työikäisille. Se on kehitetty erityisesti vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevien näkökulmaan. Kykyviisaria käytetään palveluissa, joissa tavoitteena on tukea yksilön työkykyä ja työhön osallistumista. Yleisimmin Kykyviisari on käytössä työllisyyden hoidon palveluissa, sosiaalipalveluissa, terveydenhuollossa ja kuntoutuksen palveluissa. Kykyviisaria käytetään sekä vakituksessa toiminnassa että osana hankerahoituksella tapahtuvaa toimintaa. Tällä hetkellä Kykyviisari on mm. rakennettu osaksi TE-palveluiden asiakkaan käyttöliittymää Työmarkkinatoria, jossa vastaukset eivät kuitenkaan tallennu, mutta vastaukset ja palautteen voi tulostaa itselleen.

Kykyviisari-menetelmässä tieto kerätään kyselyllä, jonka voi täyttää verkossa tai paperilla. Kysely on laaja ja sisältää 84 kysymystä jaoteltuna yhdeksään osioon. Kyselyllä selvitetään henkilön yleistä, sosiaalista ja psyykkistä toimintakykyä, arjesta selviytymistä, kognitiivista ja fyysistä toimintakykyä, työllisyystilannetta ja muutostoiveita. Kykyviisarin toimivuutta ja luotettavuutta on tutkittu useissa tutkimuksissa. Kykyviisari on suunniteltu hyödynnettäväksi kolmella eri toiminnan tasolla: asiakastyössä, organisaation toiminnan seurannassa ja suunnittelussa sekä kansallisissa arvioinneissa.

Työterveyslaitoksen ohella Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kerää tietoa hyvinvointialueilta eri toimintakykymittareiden hyödyntämismahdollisuuksista ja käyttöönoton edellytyksistä kuntoutuspalveluiden suunnittelussa ja arvioimisessa. Nämä mittarit ovat WHODAS 2.0, PROMIS Yleinen terveys ja EuroHIS-8. Nämä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen käyttämät mittarit ovat Kykyviisari-menetelmää kevyempiä, kyselyihin perustuvia arviointityökaluja.

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

WHODAS 2.0 (WHO Disability Assessment Schedule) on Maailman terveysjärjestön (WHO) geneerinen aikuisille soveltuva terveyden ja toimintarajoitteiden arviointimenetelmä. Sen avulla voidaan selvittää terveydentilasta johtuvia vaikeuksia arjen osallistumisessa. PROMIS Yleinen terveys on puolestaan yleisen terveyden mittari yli 18-vuotiaille aikuisille. Mittari sisältää 10 kysymystä niin fyysisen, psyykkisen kuin sosiaalisen toimintakyvyn alueilta. EuroHIS-8-elämänlaatumittari on tarkoitettu nopeaksi ja helppokäyttöiseksi menetelmäksi väestön terveydentilan arviointiin ja seurantaan. Sen kohderyhmänä ovat työikäiset ja iäkkäät henkilöt. Kaikista näistä mittareista on saatavilla tutkittua tietoa niiden soveltuvuudesta käyttötarkoitukseensa.

Näiden kolmen mittarin lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on kehittänyt osallisuusindikaattoria, jolla kartoitetaan vastaajan elämän ja toimintaympäristön hallittavuutta, koettuja osallistumismahdollisuuksia sekä yhteisöön kuulumisen ja merkityksellisyyden tunteita. Sitä on käytetty osallisuutta edistävien interventioiden vaikutusten seuranta-analyysissä, ja siten se voisi asiantuntijoiden näkemyksen mukaan toimia esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuuden mittaamisessa osallisuuden näkökulmasta.

Kansaneläkelaitos arvioi kuntoutuksen hyötyä ja tuloksellisuutta haastattelujen, kyselyjen ja rekisteritutkimuksen avulla. Kansaneläkelaitoksessa on käytössä kuntoutuksen hyödyn arviointimalli, jossa systemaattisen tiedonkeruun avulla arvioidaan vuosittain sen järjestämästä kuntoutuksesta saatavaa hyötyä. Tietoa toiminta- ja työkyvyn muutoksesta kuntoutuksen aikana ja sen jälkeen kerätään kuntoutuksen asiakkailta ja palveluntuottajilta useista Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluista. Lisäksi näihin tietoihin liitetään tietoa eri rekistereistä. Kansaneläkelaitoksen kuntoutuksen arviointimallissa on käytössä neljä mittaria, jotka mittaavat kuntoutuksen tavoitteiden toteutumista, kuntoutujan elämänlaatua, masennusoireita ja työkykyä. Mittaukset toteutetaan kyselylomakkeella. Myös Kansaneläkelaitoksen käyttämät mittarit voisivat asiantuntijoiden mukaan soveltua tai niistä voisi ottaa mallia sellaisten aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden arviointiin, joissa työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole ensisijainen tavoite.

Rekisteritiedot pehmeiden vaikutusten mittaamisessa

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilörekistereihin kertyvän tiedon käyttö arviointi- ja tutkimuskäytössä on helpottunut sen jälkeen, kun laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (552/2019) astui voimaan vuonna 2020. Tämän niin sanotun toisiolain tavoitteena on sen 1 § mukaan mahdollistaa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa sekä sosiaali- ja terveysalan ohjaus-, valvonta-, tutkimus- ja tilastointitarkoituksessa tallennettujen henkilötietojen tehokas ja turvallinen käyttö sekä niiden yhdistäminen Kansaneläkelaitoksen, Väestörekisterikeskuksen, Tilastokeskuksen ja Eläketurvakeskuksen henkilötietoihin. Lain tavoitteena on lisäksi turvata yksilön luottamuksensuoja sekä oikeudet ja vapaudet henkilötietoja käsiteltäessä.

Rekisteritiedon etuna pehmeiden vaikutusten mittaamisessa voidaan pitää sitä, että se on luonteeltaan objektiivisempaa kuin edellä kuvatut, henkilön subjektiivisiin arvioihin perustuvat mittarit. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan virallisissa, toisiolain alaisissa henkilörekistereissä olevaa tietoa voi olla mahdollista käyttää aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeiden vaikutusten mittaamiseen ja arviointiin. Asiantuntijoiden mukaan rekisteritietojen

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

käyttöön liittyy kuitenkin muita ongelmia, jotka tulisi ottaa huomioon mahdollisia mittareita suunniteltaessa.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Kansaneläkelaitoksen ylläpitämät rekisterit voivat sisältää pehmeiden vaikutusten mittaamiseen soveltuvaa tietoa. Tällaista tietoa on esimerkiksi perusterveydenhuollossa toteutunut avohoito, asiakkuus ympärivuorokautisessa palveluasumisessa, päihdehuollon katkaisuhoidossa tai kuntoutuslaitoksissa, erikoissairaanhoidossa toteutuneet osastokäynnit ja sairaalajaksot, reseptilääkeostot, sairauspäiväraahajaksot ja kuntoutus tai kuntoutusraha. Näiden lisäksi tarkoitukseen voi sopia tieto opintotuen käytöstä sekä työ- ja elinkeinoministeriön rekistereihinsä kirjaama tieto työkuoron arviosta.

Ongelmana sosiaali- ja terveydenhuollon rekisteritietojen käytössä pehmeiden vaikutusten mittaamisessa on asiantuntijoiden mukaan muun muassa se, että ne eivät kerro suoraan henkilön terveydestä ja hyvinvoinnista vaan myös hoidon ja palveluiden saamisesta. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden piiriin pääseminen voi edesauttaa henkilön muihin palveluihin ohjautumista ja hoitoon hakeutumista. Tämä voi johtaa lisääntyneeseen sosiaalihuollon-, terveydenhuollon- ja kuntoutuspalveluiden käyttöön, psyykenlääkkeiden ja muiden reseptilääkkeiden ostojen tai sairauspäiväraahajaksoiden lisääntymiseen, vaikka henkilön hyvinvoinnissa ei tapahtuisi muutosta tai muutos olisi positiivinen. Toimenpiteen mahdollinen myönteinen hyöty hyvinvointiin voi näin ollen jäädä havaitsematta tai tulla aliarvioituksi. Kustannusvaikuttavuuden osalta palveluiden lisääntynyt käyttö voi myös lisätä julkisen talouden kustannuksia lyhyellä aikavälillä.

Valiokunta pitää myönteisenä tietoa siitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeiden vaikutusten mittaamiseen on mahdollista löytää sopivia mittareita. On tärkeää, että pehmeät vaikutukset otetaan huomioon arvioitaessa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuutta. Sen vuoksi valiokunta pitää tarpeellisena, että työ- ja toimintakykyä kuvaavien mittareiden kehitystyötä työvoimapolitiikan vaikutusten mittaamisessa jatketaan. Valiokunnan näkemyksen mukaan kehitystyössä on tärkeää ottaa huomioon myös se, että heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien kuntoutus muodostuu usein palveluista ja palveluketjuista, joita tuotetaan yhteistyössä eri sektoreiden kanssa. Pehmeiden vaikutusten mittareiden kehittämistyössä tulee varmistaa, että tietoja voidaan yhdistää kustannustietoihin ja muuhun kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa tarvittavaan rekisteritietoon.

Heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien palvelut

Keskeinen periaate työttömän työnhakijan työllistymisessä on oikea-aikaiset ja tarvetta vastaavat palvelut. Tämä periaate ei tällä hetkellä välttämättä toteudu heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien palveluiden osalta. Heidän palvelutarpeensa on usein suurempi kuin keskimäärin työttömällä. Merkittävä erityispiirre vaikeimmin työllistyvien henkilöiden ryhmässä on, ettei yksittäinen toimenpide useinkaan ole riittävä, vaan tarvitaan monialaista yhteistyötä ja räätälöityjä palveluita ja palvelupolkuja. Monella tarpeet lähtevät terveyspalveluista, joista sitten parhaimmillaan edetään askel kerrallaan valmennuksen ja koulutuksen kautta palkkatuetuun työhön ja avoimille työmarkkinoille.

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

Valiokunta on ollut kuulemisissaan kiinnostunut siitä, millaiset palvelut parhaiten auttavat heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä. Asiantuntijoiden mukaan kokonaisvaltaisen palvelutarpeen arviointi ja asiakkaan tarpeiden tunnistaminen sekä niihin vastaaminen ovat keskeisessä asemassa. Palvelutarpeen arviointiin tulisi panostaa riittävästi aikaa heti TE-palveluiden alkuarvioinnissa. Tunnistamalla asiakkaan tilanne, vahvuudet ja työllistymisen esteet, hänet voidaan ohjata tarpeita ja tavoitteita vastaavien palveluiden piiriin. Työttömien määräaikaishaastattelut ovat asiantuntijoiden mielestä olleet oikeansuuntainen uudistus, sillä aikaisemmin työ- ja toimintakyvyn ongelmat havaittiin varsin pitkällä viiveellä.

Heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt tarvitsevat ongelmiinsa monialaisia palveluita ja laajaa ammattitaitoa vaativaa palveluohjausta. Asiantuntijat painottavat, että tärkeä osa prosessia on sellainen palvelupolkujen suunnittelu, jossa kiinnitetään erityistä huomiota nivelvaiheisiin. Tällä hetkellä näin ei työvoimapalveluissa valiokunnan saaman selvityksen mukaan tapahdu. Valiokunnan mielestä palvelupolkujen toteutumista pitäisi seurata aktiivisesti siten, että palveluprosessin ohjaus ja seuranta on alusta loppuun yksittäisen virkailijan vastuulla. Asiantuntijoiden mukaan tällaisen palvelumallin hyödyllisyydestä pitkäaikaistyöttömille ja muille, joilla on merkittäviä työllistymisen esteitä, on runsaasti tutkimusnäyttöä. Valiokunta katsoo, että tämä tulee huomioida näitä palveluja suunniteltaessa ja kehitettäessä.

Palvelupolkuihin liittyy läheisesti yhteistyö eri sektoreiden välillä. Merkittävä osa heikossa työmarkkina-asemassa olevista työttömistä tarvitsee työkuntoa parantavia terveystalvuuja ennen siirtymistään osaamista parantavien palveluiden piiriin. Aiemmin kunnat ja vuoden 2023 alusta hyvinvointialueet ovat velvoitettuja järjestämään terveysneuvontaa ja -tarkastuksia työttömille. Terveystalvuuja tarpeen tunnistaminen ja niihin ohjaaminen on puolestaan TE-toimistojen ja erityisesti työvoiman palvelukeskusten vastuulla. Tämä edellyttää yhteistyötä sosiaali- ja terveystalvuuja järjestäjien kanssa. Näitä palveluita järjestävien tahojen välinen yhteistyö on kuitenkin ollut asiantuntija-arvioiden mukaan puutteellista. Poikkeuksena tästä asiantuntijalausunnoissa mainitaan työllistymistä edistävää monialainen yhteistalvuuja sekä Pirkanmaan työllisyyskokeilussa vuosina 2017—2018 kehitetyt käytännöt terveys- ja työvoimapalveluiden yhteistalvuintaan.

Sosiaali- ja terveystalvuuja tarjonta on siirtynyt vuoden 2023 alusta hyvinvointialueiden vastuulle. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista nostaa esiin sen, että uudet hyvinvointialueet ovat suurelta osin keskittyneet hoitovelan purkuun. Työllisyystalvuuja hoitoon, kuten kuntouttavaan työtoimintaan, on sen sijaan budjetoitu niukasti resursseja. Asiantuntijat ovat huolissaan siitä, että yhteistyön kehittäminen työllisyystalvuuja ja terveystalvuuja kesken on jäänyt vähäiselle huomiolle.

Myös nykyinen lainsäädäntö luo esteitä eri sektoreiden väliselle tiedonkululle ja yhteistalvulle. Yhtenä haasteena kaikille mittauksille ja arvioinneille on asiakasprosessien ulottaminen eri toiminnan sektoreille ja tiedon kulun ja yhteisen suunnitelmallisuuden katkot. Asiantuntijoiden mukaan on tärkeää kehittää lainsäädäntöä ja eri hallinnonalojen yli meneviä palveluprosesseja, jotta asiakas saisi hänen tilanteensa kokonaisvaltaisesti huomioivia palveluita ja että toimintojen vaikuttavuuden arviointia pystytään tekemään koko palveluketjun kokonaisuus ja jatkumo huomioiden. Palvelun vaikuttavuustavoite on tärkeää kuvata varsinkin palveluissa, joissa tavoitteet ovat yhdenmukaisia eri toimintasektoreiden välillä. Esimerkkinä mainitaan kuntouttava työtoiminta, joka toimii työllisyyden hoidon ja sosiaali- ja terveystalvuuja rajapinnassa.

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

Tarkastusvaliokunta yhtyy asiantuntijoiden esittämiin näkökulmiin nykylainsäädännön aiheuttamista tiedonkulun esteistä. Valiokunta on useasti aiemmin käsitellyt tiedonkulun esteitä julkisesti tuotetuissa hyvinvointipalveluissa. Viimeksi valiokunta on ottanut asiaan kantaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyä käsittelevässä mietinnössään (TrVM 9/2022 vp). Mietinnössään valiokunta toteaa, että tietojen vaihto eri tahojen välillä on perusedellytys kokonaisvaltaisen palvelun järjestämiseksi. Valiokunta myös edellyttää, että asia otetaan vakavasti ja tehdään korjaavat toimenpiteet. Valiokunta pitää tärkeänä myös aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden osalta, että lainsäädännöllisiä esteitä eri sektoreiden välisessä tiedonkulussa poistetaan vaarantamatta yksilön tietosuojaa ja varmistetaan oikea-aikaiset ja vaikuttavat palvelut niitä tarvitseville.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien kuntoutuksessa terveystalvuluilla on tärkeä rooli, minä vuoksi valiokunta pitää tärkeänä sitä, että työllisyystalvuluiden ja terveystalvuluiden väliseen yhteistyöhön panostetaan uusilla hyvinvointialueilla, jotta heikossa työmarkkina-asemassa olevien kuntoutus ei terveystalvuluiden osalta vaarannu. Valiokunta myös korostaa yhteistyön jatkuvuuden merkitystä, kun työllisyyden hoito siirtyy kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta.

Välityömarkkinat ja järjestöjen rooli

Välityömarkkinoiden tehtävänä on toimia matalan kynnyksen väylänä kohti avoimia työmarkkinoita. Ne on tarkoitettu lähinnä vaikeasti työllistyvillä työnhakijoilla parantamaan heidän työmarkkina-asemaansa. Kuntien ohella kolmannella sektorilla toimivilla järjestöillä, säätiöillä, yhdistyksillä, työpajoilla ja sosiaalisilla yrityksillä on tärkeä rooli välityömarkkinoilla. Ne järjestävät ja tuottavat työllisyyttä edistävää toimintaa, palveluita ja koulutusta. Keinoina ovat muun muassa kuntouttava työtoiminta, työkokeilut, työvoimakoulutus, palkkatuetty työ ja erilaiset kuntoutukset. Parhaimmillaan työskentely välityömarkkinoilla johtaa työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat tuovat esille sen, että kaikkia heikossa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä ei ole mahdollista työllistää avoimille työmarkkinoille edes vahvojen subventioiden avulla. Työttömien, kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osatyökykyisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi perustettua Työkanava Oy:tä asiantuntijat pitävät ratkaisuna oikeaan suuntaan. Työkanava Oy ei kuitenkaan tule soveltumaan kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työttömien auttamiseen, koska heillä työ- ja toimintakyvyn vajeet estävät työskentelyyn sitoutumisen.

Moni pitkäaikaistyötön saa asiantuntijoiden mukaan järjestöissä tehdyn palkkatukijakson aikana kokemuksen osallisuudesta yhteiskuntaan, mahdollisuuden auttaa toisia ihmisiä sekä rutiinin omaan arkeen. Välityömarkkinoiden ja järjestöjen rooli palveluiden tarjoajana ei liity pelkästään vaikeimmin työllistyvien työ- ja toimintakyvyn parantamiseen, vaan myös työhön, jota nämä henkilöt järjestöissä tekevät. Tällä työllä on tärkeä yhteiskunnallinen merkitys. On töitä, jotka saattaisivat jäädä tekemättä ilman järjestöjen, säätiöiden ja yhdistysten tarjoamaa palkkatuettya työtä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä (TyVM 25/2022 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yritystalvulusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (HE 175/

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

2022 vp) todetaan, että kolmannen sektorin järjestöt osana välityömarkkinoita ovat keskeinen osa vaikeasti työllistyvien henkilöiden palvelujärjestelmää. Valiokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen siitä, että kolmannen sektorin järjestöjen erityislaatuisuus työllisyyspalveluiden tarjoajina ja työkyvyn kehittäjinä tunnustetaan ja turvataan. Myös valiokunnan mielestä välityömarkkinoita tarvitaan, jotta polku pitkästä työttömyydestä avoimille työmarkkinoille olisi mahdollinen ja jotta heikossa työmarkkina-asemassa olevat saisivat mahdollisuuden mielekkääseen työhön ja siltä osin merkitykselliseen elämään.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mielestä tarvitaan riippumatonta tutkimusta ajantasaisen tiedon saamiseksi järjestöjen roolista työllisyyttä edistävien palveluiden tarjoajina sekä näiden palveluiden vaikuttavuudesta. Valiokunta pitää tätä erittäin kannatettavana ajatuksena.

Alentuneesti työkykyisten henkilöiden palveluiden järjestäminen

Välityömarkkinoilla muun muassa järjestöjen tuottamissa palveluissa, kuten kuntouttavan työtoiminnan tai muun vastaavan toiminnan piirissä, on saattanut olla jopa kymmenenkin vuotta työttöminä olleita, joilla on todettu työkykyyn alentavasti vaikuttavia terveydellisiä syitä. Nämä syyt eivät kuitenkaan ole oikeuttaneet esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeeseen, jonka ehtoja on viime vuosina kiristetty. Asiakkaina on myös paljon sellaisia henkilöitä, joilla ei ole aikaisemman työhistoriansa ja koulutuksensa vuoksi edellytyksiä siirtyä vaatimuksiltaan jatkuvasti kiristyneille avoimille työmarkkinoille. Myöskään sanktiot eivät asiantuntijoiden ja tutkimustulosten mukaan toimi tässä ryhmässä vaan pikemminkin johtavat siihen, että ryhmään kuuluvien henkilöiden tilanne heikkenee entisestään. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat tuovat esille, että tällä hetkellä yritetään kuntouttaa ja aktivoida sellaisia työttömiä, jotka luokiteltiin työvoiman ulkopuolisiksi vielä muutama vuosikymmen sitten.

Osallistuminen työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin parantaa kuitenkin hyvin todennäköisesti näiden osatyökykyisten henkilöiden hyvinvointia siitäkin huolimatta, ettei se johda työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat sitä mieltä, että näiden henkilöiden osalta tarvitaan työvoimapoliittista ja sosiaalipoliittista keskustelua kaikkein mielekkäimmästä ratkaisusta. Heidän kohdallaan olisi syytä miettiä, ovatko työvoimapoliittiset toimenpiteet paras ja mielekkäin tapa tuottaa näitä hyvinvointivaikutuksia vai olisiko niihin olemassa parempia tapoja.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat nostavat esille, että mikäli osa-aikaista palkkatyötä (tukityötä) ei ole tarjolla, tulisi tähän ryhmään kuuluville henkilöille olla tarjolla omaa esimerkiksi sosiaalisen kuntoutuksen ryhmätoimintaa tai ns. vapaaehtoistyötä muuna tukena kuin työmarkkinatukena. Tutkimuskirjallisuus ei asiantuntijoiden mukaan anna tähän kysymykseen mitään suoraa vastausta, minkä vuoksi he suosittavatkin uusien arviointitutkimusten tekemistä aiheesta. Valiokunnan näkemyksen mukaan on tarpeen selvittää sitä, miten tälle kohderyhmälle suunnatut palvelut voidaan tarkoituksenmukaisesti järjestää ja onko niiden paikka osana työvoimapoliitiikan palveluita vai tulisiko niiden mieluummin olla osa sosiaali- ja terveystalouden palveluita.

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

Arvioinnin kehittäminen

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kehittämisessä tietoa toimenpiteiden vaikutuksista tarvitaan niin paikallisella, alueellisella kuin valtakunnallisellakin tasolla. Seurantatiedon aikajänne ja sisältö myös vaihtelevat sen käyttötarkoituksen mukaan. Työvoimahallinnossa toimenpiteiden vaikutusten arviointiin käytetään tietoa henkilön työllisyystilanteesta kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Seurantatieto on toisin sanoen varsin suppeaa. Työvoimahallinnossa ei ole valiokunnan teettämän tutkimuksen mukaan systemaattisesti kehitetty tai sovittu tapoja, joilla vaikuttavuutta ja vaikutuksia mitattaisiin.

Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa palveluiden vaikutuksia seurataan URA-järjestelmän tiedolla siitä, onko henkilö työllinen vai työtön kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Tämän URA-järjestelmän tiedon lisäksi ELY-keskuksissa seurataan tulosperusteisten hankintojen vaikutusten toteutumista tulosperusteisissä hankinnoissa määriteltujen tulostavoitteiden perusteella. ELY-keskuksissa seurataan asiakastytyväisyyttä koulutus- tai palvelukohtaisesti asiakaspalautteen perusteella OPAL-järjestelmän avulla.

Asiantuntijoiden mukaan myös osassa kuntakokeilukuntia seurataan tulosperusteisten hankintojen tavoitteiden toteutumista kilpailutusvaiheessa asetettujen tulos- ja palkkiomallien perusteella. Sen sijaan työvoimahallinnon seurantatietoon kuntakokeilukunnilla on ollut asiantuntijoiden mukaan rajoitettu pääsy. Tietoja on ollut saatavilla ainoastaan rajoitetusti niiden palveluiden asiakasryhmistä, jotka ovat kuntien vastuulla.

URA-järjestelmässä oleva tieto toimenpiteeseen osallistuneiden työllisyystilanteesta on kuitenkin asiantuntijalausuntojen perusteella liian suppea, eikä se mahdollista esimerkiksi asiakkaan tilanteesta tapahtuvien muutosten seurantaan. Asiakastietojärjestelmässä tulisi olla keino seurata luotettavasti palveluita, joihin asiakas on osallistunut, palveluiden keskeytymistä ja jatkopolkuja palveluihin osallistumisen jälkeen. Tämän lisäksi asiakastietojärjestelmissä tulisi asiantuntijoiden mukaan olla nykyistä enemmän tietoa asiakkaan taustasta ja lähtötilanteesta. Osa asiantuntijoista toi esille myös tarpeen erilaisten itsearviointimenetelmien kehittämiseen ja niistä saadun tiedon tallentamiseen asiakastietojärjestelmiin asiakkaan tilanteen seurantaan varten.

Kattavamman asiakasrekisteritiedon pohjalta olisi asiantuntijoiden mukaan mahdollista ymmärtää ja saada tietoa siitä, mitkä palvelut tai palvelupolut sopivat parhaiten millekin asiakasryhmälle. Tätä tietoa olisi mahdollista käyttää asiakastyön ohjeistuksessa ja kohdentaa palveluita paremmin tiettyihin elämäntilanteisiin ja tietyille asiakaskohderyhmille. Kattavamman tiedon avulla olisi mahdollista parantaa myös yleisemmin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden arviointia. Valiokunnan mielestä on tärkeää pyrkiä kohdentamaan palveluita eri asiakasryhmille mahdollisimman hyvin ja pyrkiä myös tuottamaan palvelut kustannustehokkaalla tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö on viime vuosina teettänyt useita tutkimuksia ja arviointeja erilaisten aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikutuksista muun muassa erilaisten uudistusten yhteydessä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan nämä vaikutusarviointit ovat osin puutteellisia, sillä ne perustuvat satunnaistamisen sijaan usein rekisteritiedon käyttöön ja kaltais-

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

tamiseen aivan samoin kuin valiokunnankin teettämä tutkimus. Asiantuntijoiden tavoin myös valiokunta korostaa sitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden arviointia tulee kehittää sekä tietopohjan että arviointimenetelmien osalta. Valiokunnan näkemyksen mukaan tarvitaan nykyistä parempaa ja tuloksiltaan luotettavampaa tutkimusta päätöksenteon tueksi aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota uudistusten arviointiin viimeksi mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle 2022 (TrVM 10/2022 vp). Uudistuksia suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon myös niiden vaikutusten arviointi. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan luotettavinta tietoa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden ja toimenpidekokonaisuuksien vaikuttavuudesta sekä kustannusvaikuttavuudesta saataisiin satunnaistetuilla kokeilla, joita työvoimapolitiikan toimeenpanijat toteuttaisivat yhdessä tutkijoiden kanssa. Satunnaistettujen koeasetelmien käytön avulla olisi mahdollista tutkia luotettavasti myös toimenpiteiden sivuvaikutuksia eli sitä, miten toimenpide vaikuttaa siihen osallistumattomien työllisyyteen.

Satunnaistamista tulisi asiantuntijoiden mukaan käyttää myös uudistuksia alueellisesti pilotoitaessa. Jos tällaista menettelyä ei ole mahdollista toteuttaa, arvioinneissa tulisi luoda ns. luonnollisia koeasetelmia esimerkiksi vaiheistamalla uudistukset jollakin kriteerillä, kuten esimerkiksi toimeenpanemalla ne vaiheittain alueellisesti tai osallistujien iän perusteella. Näin niiden vaikutuksia olisi mahdollista arvioida laajojen rekisteriaineistojen ja luonnollisiin koeasetelmiin kehitettyjen tilastollisten menetelmien avulla.

Vaikka satunnaistettujen koeasetelmien käyttö on kalliimpaa kuin rekisteriaineistoihin perustuvat tutkimukset, niiden avulla voidaan asiantuntijoiden mukaan vastata useampiin kysymyksiin, kuten esimerkiksi yllä mainittujen sivuvaikutusten suuruuteen. Satunnaistetut kokeet tuovat arvioinnin myös osaksi aktiivisen työvoimapolitiikan toteutusta, koska niitä toteutetaan toimeenpanijoiden ja tutkijoiden välisenä yhteistyönä. Asiantuntijat myös toteavat, että Suomessa satunnaistetut kokeet ovat yleistyneet viime vuosina esimerkiksi koulutuspolitiikan alalla arvioitaessa 5-vuotiaiden esiopetusta. Valiokunta katsoo, että toimenpiteiden arvioinneissa tulee käyttää satunnaistamista silloin, kun lainsäädäntö sen sallii kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Arviointien lähestymistavasta päätettäessä on tosin otettava huomioon, että satunnaistaminen ei välttämättä sovellu kaikkien toimenpiteiden arviointiin.

Valiokunnan johtopäätökset

Tarkastusvaliokunta varmistaa toiminnallaan, että veronmaksajien varoja käytetään säädösten mukaan ja taloudellisesti järkevästi. Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut ovat kohdennettuja palveluita, joiden tavoitteena on työnhakijan työllistyminen, työllistymisvalmiuksien parantaminen ja työmarkkinoiden kohtaannon parantaminen. Onnistuminen näissä tavoitteissa edellyttää, että työttömille tarjottavat palvelut vastaavat työttömien tarpeisiin ja ovat oikea-aikaisia ja vaikuttavia. Lisäksi näiden palveluiden tulisi olla kustannustehokkaita, sillä aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut rahoitetaan veronmaksajien rahoilla. Oikein kohdennetut, toimivat ja kustannustehokkaat palvelut vähentävät julkisen talouden kuormitusta sitä kautta, että ne voivat myöhemmin johtaa työllistymiseen avoimille työmarkkinoille ja myös vähentää sosiaali- ja terveystalouden tarvetta.

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

Palveluiden kustannustiedot

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden tehokas järjestäminen vaatii tuekseen tietoa näiden palveluiden kustannuksista. Valiokunta pitää hyvänä, että aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietojen raportointia ja seurantaa on kehitetty ja yhdenmukaistettu valtakunnallisesti. Näiden tietojen luotettavuutta, saatavuutta ja yksityiskohtaisuutta tulee kuitenkin valiokunnan mielestä edelleen kehittää siten, että ne palvelisivat nykyistä paremmin johtamista ja palveluiden kehittämistä. Kustannuslaskennan ja tietojärjestelmien kehittämisessä tulee valiokunnan mielestä ottaa huomioon myös aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden arvioinnin sekä tieteellisen tutkimuksen tarpeet.

Valiokunta on huolissaan siitä, että tällä hetkellä työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevien kokeilukuntien tiedonsaanti palveluiden kustannuksista on puutteellista. Valiokunnan näkemyksen mukaan on tärkeää, että myös kuntakokeilukunnilla on käytössään riittävät tiedot järjestämiensä työvoimapalveluiden kustannuksista kustannustehokkaan palvelutarjonnan varmistamiseksi.

Julkisten työllisyyspalveluiden siirtyessä kuntien vastuulle vuoden 2025 alussa riskinä on, että kustannustietojen hajanaisuus lisääntyy ja vertailukelpoisuus heikentyy. Yhtenä ratkaisuna tähän voisi olla valtakunnallisen tietojärjestelmän kehittäminen ja kuntien sitouttaminen sen hyödyntämiseen siten, että kustannustiedot merkitään yhdenmukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että kustannustietojen yhtenäisyys, valtakunnallinen vertailukelpoisuus sekä tietojen helppo saataavuus ja käytettävyys varmistetaan uudistuksen valmistelussa.

Pehmeät vaikutukset

Osassa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista ei tavoitella suoraa työllistymistä avoimille työmarkkinoille vaan toimintakyvyn ja hyvinvoinnin parantumista, jotka pidemmällä aikavälillä mahdollistavat työllistymisen. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan palvelut. Palveluiden pehmeitä vaikutuksia ei tällä hetkellä seurata laajamittaisesti työvoimapalveluissa, eikä niistä tuoteta systemaattisesti tietoa.

Valiokunnan mielestä on tärkeää, että palveluiden pehmeitä vaikutuksia pystytään seuraamaan ja että pehmeät vaikutukset otetaan huomioon. Sen vuoksi valiokunta pitää tarpeellisena, että työ- ja toimintakykyä kuvaavien mittareiden kehitystyötä työvoimapalveluiden vaikutusten mittaamisessa jatketaan siten, että otetaan huomioon palveluketjut ja tiedon siirto eri sektoreiden välillä. Tietoja tulee voida myös yhdistää kustannustietoihin ja muuhun kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa tarvittavaan tietoon. Valiokunnan näkemyksen mukaan tulevaisuudessa tulee voida arvioida luotettavasti myös sellaisten palveluiden kustannusvaikuttavuutta, jotka tähtäävät enemminkin toimintakyvyn ylläpitoon ja paranemiseen.

Heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien palvelut

Heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palvelutarve on usein suurempi kuin keskimäärin työttömillä. Merkittävä erityispiirre vaikeimmin työllistyvien henkilöiden ryhmässä on, että tarvitaan monialaista yhteistyötä ja räätälöityjä palveluita ja palvelupolkuja. Erityistä

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

huomiota tulisi kiinnittää palvelujen nivelvaiheisiin ja palvelupolkujen seurantaan. Valiokunta katsoo, että nämä näkökohdat tulee huomioida palveluja suunniteltaessa ja kehitettäessä.

Palveluissa keskeistä on yhteistyö työllisyyspalveluiden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden välillä. Työllisyyspalveluiden ja terveyspalveluiden väliseen yhteistyöhön tulee valiokunnan näkemyksen mukaan kiinnittää uusilla hyvinvointialueilla huomiota, jotta heikossa työmarkkina-asemassa olevien kuntoutus ei terveyspalveluiden osalta vaarannu. Valiokunta myös korostaa yhteistyön jatkuvuuden merkitystä, kun työllisyyden hoito siirtyy kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta.

Tällä hetkellä lainsäädäntö on esteenä sujuvalle tiedonkululle eri sektoreiden välillä. Valiokunta toteaa, että tietojen vaihto eri sektoreiden välillä on perusedellytys kokonaisvaltaisen palvelun järjestämiseksi. Valiokunta edellyttää, että lainsäädännöllisiä esteitä eri sektoreiden välisessä tiedonkulussa poistetaan ja varmistetaan oikea-aikaiset ja vaikuttavat palvelut niitä tarvitseville.

Kolmannen sektorin järjestöt osana välityömarkkinoita ovat keskeinen osa vaikeasti työllistyvien henkilöiden palvelujärjestelmää. Valiokunta katsoo, että kolmannen sektorin järjestöjen erityislaatuisuus työllisyyspalveluiden tarjoajina ja työkyvyn kehittäjinä tulee tunnustaa ja turvata. Valiokunnan mielestä välityömarkkinoita tarvitaan, jotta polku pitkästä työttömyydestä avoimille työmarkkinoille olisi mahdollinen. Valiokunta katsoo, että tarvitaan riippumatonta tutkimusta ajantasaisen tiedon saamiseksi järjestöjen roolista työllisyyttä edistävien palveluiden tarjoajina sekä näiden palveluiden vaikuttavuudesta.

Välityömarkkinoilla muun muassa järjestöjen tuottamissa palveluissa, kuten kuntouttavan työtoiminnan tai muun vastaavan toiminnan piirissä, on pitkiäkin aikoja työttömiä, joilla ei terveyden, työhistorian tai koulutuksen vuoksi ole edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille. Osallistuminen työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin parantaa kuitenkin hyvin todennäköisesti näiden osatyökykyisten henkilöiden hyvinvointia. Valiokunnan näkemyksen mukaan on tarpeen selvittää sitä, miten tälle kohderyhmälle suunnatut palvelut voidaan tarkoituksenmukaisesti järjestää ja onko niiden paikka osana työvoimapolitiikan palveluita vai tulisiko niiden mieluummin olla osa sosiaali- ja terveyspalveluita.

Arvioinnin kehittäminen

Palveluiden kehittämisen tulee perustua tietoon toimenpiteiden vaikutuksista. Nykyistä kattavamman asiakasrekisteritiedon pohjalta olisi mahdollista saada tietoa eri asiakasryhmille parhaiten sopivista palveluista ja palvelupoluista. Tätä tietoa voitaisiin käyttää asiakastyön ohjeistuksessa ja palveluiden kohdentamisessa. Valiokunnan mielestä on tärkeää pyrkiä kohdentamaan palveluita eri asiakasryhmille heidän tarpeitaan vastaavasti. Näin varmistetaan myös palveluiden tuottaminen kustannustehokkaalla tavalla.

Uudistuksia ja palveluita suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon myös niiden vaikutusten arviointi. Luotettavinta tietoa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden ja toimenpidekokonaisuuksien vaikuttavuudesta sekä kustannusvaikuttavuudesta saadaan satunnaistetuilla kokeilla. Satunnaistetut kokeet tuovat arvioinnin myös osaksi aktiivisen työvoimapolitiikan toteutusta, kun niitä toteutetaan yhteistyössä toimeenpanijoiden ja tutkijoiden kanssa.

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

Satunnaistamista tulisi käyttää myös uudistuksia alueellisesti pilotoitaessa. Jos se ei ole mahdollista, arvioinneissa tulisi luoda ns. luonnollisia koeasetelmia vaiheistamalla uudistukset esimerkiksi alueellisesti. Näin niiden vaikutuksia olisi mahdollista arvioida luotettavasti laajojen rekisteriaineistojen ja luonnollisiin koeasetelmiin kehitettyjen tilastollisten menetelmien avulla. Valiokunta katsoo, että toimenpiteiden arvioinneissa tulee käyttää satunnaistamista silloin, kun lainsäädäntö sen sallii kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. On toisaalta huomattava, että satunnaistamiseen perustuva lähestymistapa ei välttämättä sovellu kaikkien toimenpiteiden arviointiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy viisi lausumaa.

Valiokunnan lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietojen saatavuudesta ja valtakunnallisesta vertailukelpoisuudesta, kun julkisten työllisyyspalveluiden järjestäminen siirtyy kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta. Kustannustietoja tulee olla saatavilla kattavasti arviointikäyttöön kustannusvaikuttavien työvoimapalveluiden kehittämiseksi riippumatta palveluiden järjestäjästä.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii yhteistyön ja tiedonkulun varmistamisesta kuntien ja hyvinvointialueiden välillä julkisten työvoimapalveluiden siirtyessä kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta. Heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palveluiden ja palvelupolkujen tulee olla toimivia, ja niistä tulee huolehtia myös muutosten yhteydessä.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, miten olemassa olevia työ- ja toimintakykyä mittaavia mittareita olisi mahdollista ottaa käyttöön aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeiden vaikutusten mittaamiseksi. Tietoa palveluiden vaikuttavuuden arvioimiseksi ja kehittämiseksi tulee olla käytettävissä myös niissä palveluissa, joista työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole ensisijainen tavoite.*
- 4. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, ovatko heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville suunnatut palvelut kaikilta osin tarkoituksenmukaista järjestää osana työvoimapolitiikan palveluita vai tulisiko niiden olla osa sosiaali- ja terveyspalveluita.*
- 5. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että riippumatonta tutkimusta järjestöjen roolista työllisyyttä edistävien palveluiden tarjoajina sekä näiden palveluiden vaikuttavuudesta on saatavilla.*

Valiokunnan mietintö TrVM 13/2022 vp

Helsingissä 21.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Marko Kilpi kok

jäsen Pauli Kiuru kok

jäsen Esko Kiviranta kesk

jäsen Veijo Niemi ps

jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Päivi Räsänen kd

jäsen Sebastian Tynkkynen ps

jäsen Pia Viitanen sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

varajäsen Kimmo Kiljunen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Tanja Kirjavainen

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen