Työelämä ja tasa-arvovaliokunta 23.10.2019

Robert Arnkil
Lausunto koskien hallituksen talousarvioesitystä (HE 29/2019 vp) ja julkisen talouden suunnitelmaa (VNS 2/2019 vp) suunniteltujen työllisyyden kuntakokeilujen tutkimusperustaisuuden näkökulmasta (eli mitä kannattaisi ottaa huomioon näiden kokeilujen vaikuttavuuden arvioinnissa)

Suomen haaste erityisesti vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämisessä

Työllisyysasteen nostaminen on kaikkien Suomen tahojen yhteisenä päämääränä ja huolen aiheena. Lausuntoni keskeisenä näkökulmana on, että Suomen haasteena on saada niukat ja niukkenevat työvoimavarat tehokkaammin mobilisoitua: tehokkaat ja vaikuttavat siirtymät koulutuksesta työelämään, parempi koulutuksen osuvuus olemassa olevaan ja tulevaan työvoiman kysyntään ja osaamistarpeisiin, vaikuttavampi työttömien saaminen kuntoutukseen, koulutukseen ja töihin, maahanmuuttajien tehokkaampi koulutus ja työllistäminen, ikääntyneiden työvoimavarojen työllisyysasteen nostaminen. Tätä kaikkea sekä palkkatyötä ja yrittäjyyttä sekä työurien ja työsuhteiden erilaistumisen huomioon ottavilla tavoilla.

Tässä työvoimavarojen mobilisoinnissa on Suomella samat merkittävät haasteet kuin muuallakin Euroopassa. Huolimatta monissa Euroopan maissa jo pitkään vallinneesta hyvästä työvoiman kysynnästä ja ennätyksellisen alhaisesta työttömyydestä (n. 3%), kuten Saksassa, Tanskassa, Hollannissa ja Britanniassa, ei vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten osuus ole laskenut, vaan työvoiman ulkopuolella olevien osuus on pysynyt 15 – 20% tasolla työikäisistä jo pitkään. Tähän seikkaan on viime aikoina kiinnitetty huomiota tutkimuksessa mm. Tanskassa, jossa on moninkertaiset voimavarat työvoimapalveluissa Suomeen verrattuna.[1]

Nämä ongelmat eivät siis ratkea millään yksinkertaisella tavalla – eivät siis edes suorastaan maailmanennätysluokkaa työllisyysasteissa ja alhaista työttömyyttä hipovissa maissa. Toisin sanoen 'hyvä talous' ei yksistään asiaa ratkaise. Tässä tarvitaan perusteellista palvelukosketusta, palvelutarpeen arviointia, palvelukokonaisuuden varmistamista, sekä laadunvalvontaa ja vaikuttavuuden seurantaa myös pitkällä aikavälillä (5-10 vuotta, eikä kuten nyt vuosi pari).

Suomessa on palveluvaje ja tietovaje heikossa työmarkkina-asemassa olevien suhteen

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien suhteen vallitsee Suomessa – ja myös muualla – huomattava palveluvaje ja työnhakijoiden terveydentilaan, osaamiseen ja sosiaaliseen tilanteeseen liittyvä tietovaje, eli näiden ihmisten tilanteesta ei tiedetä tarpeeksi, palvelusuunnitelmat ovat puutteellisia ja/tai päivittämättä, kuten on viimeksi todettu mm. perusteellisessa Oivo-Kerättären selvityksessä (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen.[2]

Suomessa on myös työllisyyttä edistävien toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkimusvaje

Palvelu- ja tietovajetta pahentaa myös toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkimusvaje ja Suomessa aivan selvä tutkimuksen selvä aliresursointi, verrattuna esimerkiksi Ruotsiin, Tanskaan, Saksaan ja

[1] https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1388262717745193
[2] https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/selvityshenkilot-pitkaaikaistyottomien-ja-osatyokykyisten-todelliset-palvelutarpeet-on-selvitettava-nykyista-paremmin

Britanniaan. Niiden toimenpiteiden vaikuttavuutta, joilla pyritään edistämään ihmisten työkykyä, sosiaalista tilannetta, osaamista ja työllisyyttä – eli varsinkin vaikeammassa asemassa olevien työllistymistä - tutkitaan Suomessa aivan riittämättömästi, heikoin resurssein. Suomessa julkaistaan paljon palvelujen kehittämishankkeiden seurantaraportteja, mutta vaikuttavuudesta ei saada pätevää tietoa, ellei tuloksia verrata pätevästi muodostetun ”normaalipalveluja” saaneen vertailuryhmään seurantatuloksiin, mikä on ollut harvinaista.[3] Monet asiat, joilla on huomattavaa merkitystä ihmisten työllistymisen edistämisessä jäävät selvittämättä ja/tai näkymättömiin ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta syntyy varsin puutteellinen ja kapeutunut kuva. Tällaista tutkimusvajeita on toki muuallakin Euroopassa.

Mitä vaikeassa asemassa olevien palvelujen parantamiseksi on tehty – meillä ja muualla

Vaikeassa asemassa olevien työllistymistä on Suomessa – ja myös muualla Euroopassa – pyritty edistämään lisäämällä yli palveluja tuottavien tahojen tapahtuvaa yhteistyötä ja kumppanuuksia, kuten meillä työvoiman palvelukeskukset (TYP) ja viime vuosina toteutetut työllistämisen kuntakokeilut sekä järjestöjen ja yksityisten palvelujen lisääminen. Tällaista kehitystä on tapahtunut myös muualla, Tanskassa kunnallistamalla työvoimapalvelut kokonaan, Saksassa luomalla valtiollisen työvoimapalvelun (joka palvelee ansiosidonnaisia työttömiä) rinnalle nk. Job Centerit, yhteistyömuodon, joka palvelee kaikkia ei-ansiosidonnaisia työttömiä, siis eräänlainen ’iso TYP’, jonka kautta nykyään kulkee suurin osa Saksan työnhakijoista. Tässä työnhakijajoukossa on enemmän vaikeassa asemassa olevia, joten siellä kohdataan enemmän haasteita työllistymisen edistämisessä. Samanlaista julkisen koordinoimaa kumppanuuksien kehitystä on tapahtunut myös Hollannissa – ja myös Britanniassa, joka käyttää laajasti yksityisiä palveluja.

Nyt käynnistymässä olevat työllisyyden kuntakokeilut liittyvät tähän kehitykseen ja jatkavat sitä, mitä edellisen hallituksen monissa kuntakokeiluissa tehtiin, erityisesti niistä laajimmassa, eli Pirkanmaan kuntakokeilussa, jota olen kollegojeni kanssa ollut arvioimassa.[4]

Mitä työllisyyden kuntakokeilujen vaikuttavuuden tutkimisessa kannattaisi ottaa huomioon

Satunnaistetun kokeen toteuttamisesta

Viime vuosina on myös Suomessa pyritty lisäämään satunnaistettuun koeasetelmaan perustuvia vaikuttavuuden tutkimuksia. Näinhän pyrittiin tekemään myös esimerkiksi perustulokokeilussa. Satunnaistetun vertailuaseman katsotaan olevan muita menetelmiä luotettavampi valikoitumisharhan eliminoimisessa (eli sen eliminoimisessa, että kokeiluryhmään ja vertailuryhmään kuuluvat eroavat merkitsevästi toisistaan jo lähtötilanteessa). Satunnaistettu koe soveltuu kuitenkin huonommin hyvin moni-ulotteisiin ja pitkäaikaisiin interventioihin.

---

[3] Aho S: Tutkimus ja työvoimapolitiikka. Teoksessa Heiskanen T, Rissanen T & Syvänen S (toim.) ”Mihin työelämä on menossa? Tutkimuksen näkökulma”, Tampere University press 2019 (painossa; teksti saatavissa tekijältä)
Aho S, Tuomala J, Hämäläinen K & Mäkiaho A: Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018 (toistuvan osallistumisen ja palvelupolkujen seurannasta ks. luvut 2.3-2.4)

[4] Arnkil R., Spangar T ja Jokinen E: Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä. Tampereen kaupunki tutkimukset 1/2019.
https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/uutiset/2019/03/20032019_3.html

Jos satunnaistettuja vertailuasetelmia käytetään, olisi varmistettava, että niitä toteuttavat kokeneet tiimit, jotka pystyvät osoittamaan, että pätevät vertailuasetelmat ja sopimukset on kokeilukuntien kanssa pystytty tekemään, sillä satunnaistetussa kokeessa edellytetään paljon kokeilun toimijoiden toiminnalta satunnaistamisen toteutuksessa.

Satunnaistetulla vertailulla täytyy olla pitkä valmisteluaika, useita kuukausia, kuten tietysti muillakin vertailumenetelmillä. Lisäksi kokeilukunnat eivät välttämättä hakemuksissaan ole varautuneet vertailuasetelmien toteuttamiseen (vaikka ne siis joutuvat satunnaisessa vertailussa toiminnalla osallistumaan sen toteutukseen).

Satunnaisia vertailututkimuksia ei pysty toteuttamaan kuin muutamassa paikassa sen vaativuuden vuoksi (kävihän tämä ilmi myös perustulokokeilun tutkimisessa, joka osin epäonnistui, tai ainakin olennaisesti kapeni resurssien rajoitusten ja otoksen pienuuden vuoksi).

Kaltaistamismenetelmien toteuttamisesta

Olisi tärkeää, että toisella vertailun menetelmällä, kaltaistamismenetelmällä, otettaisiin kuntavertailulla (esimerkiksi synteettisellä kontrollilla) laajemmin kokeilukentättä huomioon, kuin mitä satunnaistetulla kokeella voidaan tehdä. Tämäkin voi kuitenkin osoittautua vaikeaksi, koska oletettavasti enemmistö, ainakin suuremmista kaupungeista, osallistuu kokeiluun, jolloin riittävien verrokkikuntien löytäminen voi osoittautua hankalaksi.

Vaihtoehtona on yksilötason kaltaistettujen vertailuryhmien muodostaminen, mutta siinäkin valikoitumisen kontrolli voi olla vaikeaa. Suomi on pieni maa ja erilaisiin kuntakokeilua muistuttaviin aktivointeihin osallistutaan koko ajan laajasti. Nämä ovat vaikuttavuustutkimusten haasteita aina ja kaikkialla.

Jos toteutetaan sekä satunnaistamiseen, että vertaistamiseen perustuvat tutkimukset, olisi tulosten arvioinnin kannalta erittäin kiinnostavaa sisällyttää satunnaistamisen kohteena oleva kokeilu myös vertaistamisen kohteeksi, jotta nähtäisiin, saadaanko samansuuntaisia vaikuttavuustuloksia kahdella eri menetelmällä. Tästä olisi hyötyä vaikuttavuustutkimuksen kehittämiselle Suomessa jatkossa.

Vaikuttavuuden tutkimisen erityisiä haasteita vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien suhteen

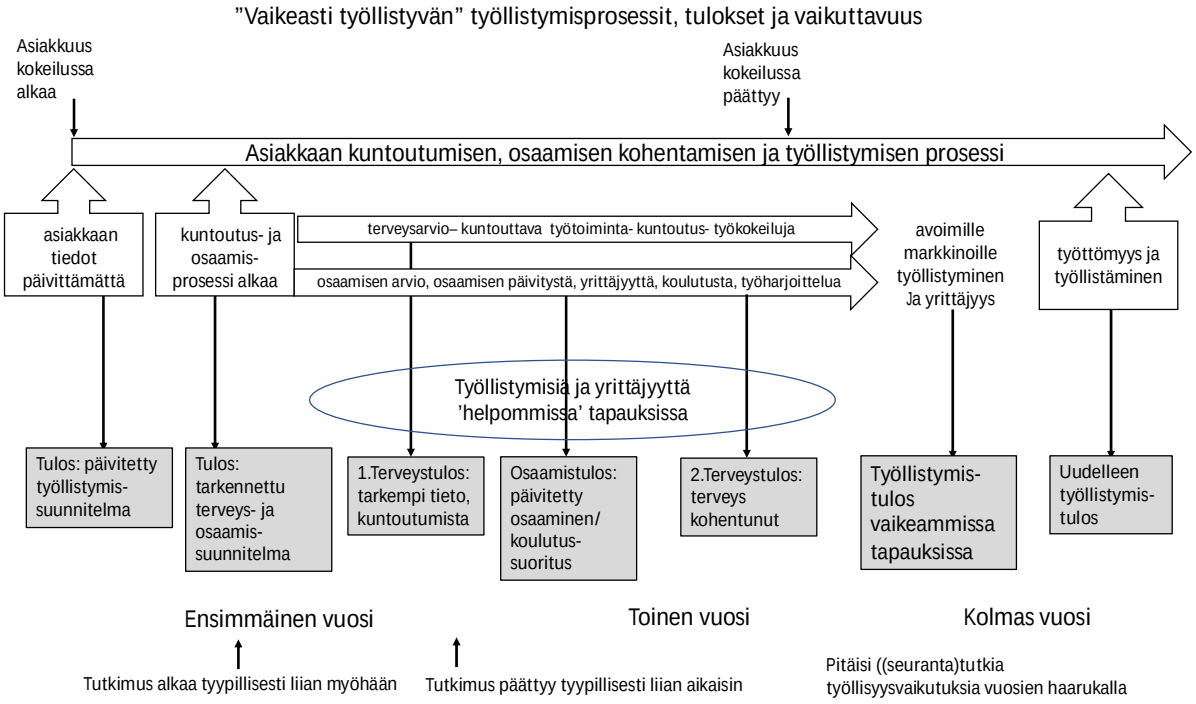
Vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien palvelujen vaikuttavuuden tutkimiseen liittyy erityisiä haasteita tutkimusmenetelmästä riippumatta. Tulos näistä palveluista ei ole vain työllistyminen tai koulutukseen meno, joita on suhteellisen helppo mitata, tiedot ovat melko ajantasaisia ja kattavia, Ensimmäinen sopiva toimenpide vaikeassa asemassa olevien kohdalla ei kuitenkaan usein ole avoimille työmarkkinoille sijoittuminen, vaan jotkin välitavoitteet, joita myös pitäisi mitata. Tieto edistysaskelten saavuttamisesta palvelisi prosessien johtamista, niukkojen resurssien kohdentamista järkevästi ja vaikuttavien polkujen rakentamista. Nykyisten tietojärjestelmien tuottama tieto ei tähän riitä ja tätä tietoa ja sen hyödyntämistä olisi arvioinnissa parannettava.

Työkyvyn ja kuntoutumisen edistämisen palveluprosessit ovat usein pitkiä, jopa useita vuosia, jolloin niiden tuloksetkin ilmenevät vasta pitkän ajan kuluttua. Usein on niin, että kokeilujen aika, joka on usein varsin lyhyt (vuosi-pari) tavoittaa vain osittain – ja lähinnä sen helpommin työllistyvän osan –

tulokset. Jos kokeiluilta odotetaan vain työllistymistuloksia, on vaikeiden ryhmien osalta tulos ymmärretty aivan liian kapeasti. Syntyy vääristynyt ja puutteellinen kuva kokeilujen toiminnasta ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Työllistymistuloksiakin toki on, lyhyessäkin aikataulussa, mutta tällöin on kyse usein 'helpommista' ja selkeämmistä tapauksista.

Tätä on havainnollistettu alla olevalla kuviolla (joka on fiktiivinen, mutta kuvaa suurin piirtein mm. Pirkanmaan kokeilun tyyppistä tilannetta). Kuvion päätarkoituksena on havainnollistaa, että ennen työllistymistuloksia on useita erityyppisiä välituloksia (jotka siis jäävät 'näkymättömiin' jos vain työllistymistä mitataan).

Kuvio 1: Vaikeasti työllistyvien palveluprosessi, välitulokset ja vaikuttavuus



Tarvitaan siis vahva alku ja järkevä, asiakaslähtöinen ja asiakassegmenttiä (koulutus- ja osaamistason, työkyvyn, työttömyyden keston jne. mukaan) vastaava suunnitelma, jota lähdetään määrätietoisesti toteuttamaan. Tarvitaan tietysti myös riittävät resurssit asiakkaiden palveluun, sillä jos asiakkaita on satoja, ei yksilöllisyyttä ole mahdollista toteuttaa.

Vaikeassa asemassa olevien palveluissa on paljon peräkkäistä – ja myös rinnakkaista - palveluihin osallistumista eli osia kuntotumista edistäviä palvelupolkuja. Tätä toimenpiteiden moninaisuutta ja pitkien palveluprosessien välituloksia on vaikuttavuustutkimuksissa erittäin vaikeaa tavoittaa, eikä tätä ole Suomessa toistaiseksi kunnolla tehty. Tästä pitäisi ehdottomasti saada tarkempaa tietoa, tunnistaa erilaiset palvelupolut ja erilaiset kohderyhmät ja niissä aikaansaadut muutokset.

Tämän lisäksi olisi syytä pyrkiä tutkimaan palveluprosesseja myös 'sisältä käsin' ja laadullisesti, eli tutkimaan palvelussa toteutuvan asiakkaiden tilannearvion ja toimenpiteiden toteutumista. Tällöin tutkittaisiin palvelun 'katalyyttistä vaikutusta' eli sitä millä palvelukäytäntö orientoi osallistujia uudelleen, fokusoi ja energisoi heitä toimimaan uudella tavalla elämäntilanteessaan.

Pitäisi toisin sanoen selvittää miten asiakas itse on tilanteensa hahmottanut, onko hän tietoinen vaihtoehdoistaan, mikä on asiakkaan tilanne suhteessa työhön, työkykyyn, osaamiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen ja mihin toimenpiteisiin asiakas on tämän perusteella ohjattu ja miten se on toteutunut. Myös tätä laadullista puolta on täysin riittämättömästi tutkittu ja menetelmät ovat olleet kehittymättömiä, joka on todettu myös mm. em. tanskalaisessa artikkelissa. Menetelmien ja digitalisaation edistyessä on tähänkin olemassa uusia mahdollisuuksia, kuten Pirkanmaalla käytössä ollut asiakkaan tilanteen kartoittamisen Kompassi. Samanlaista kehittelyä esiintyy muuallakin, kuten aikaisemmin Työllisyystutka, Työkykyviisari, 3x10D jne. Myös muissa maissa tätä kehitystä on tapahtunut. Tulevissa työllisyyden kuntakokeilujen arvioinneissa tulisi ehdottomasti ottaa nämä laadulliset seikat huomioon.

Vaikuttavuusarvioiden design ja kilpailuttamisen toteutus

Työllisyyden kuntakokeiluja tulee olemaan useita ja ne ovat hyvin moniulotteisia kokonaisuuksia. Siksi olisi tarpeen, että arviointia ei osoitettaisi vain yhdelle isolle konsortiolle, vaan käytettäisiin mahdollisimman monipuolisesti parasta suomalaista osaamista työllisyyden edistämiseen liittyvissä eri osa-alueissa riittävin resurssein.

Kannattaisi varmistaa, että ainakin jotkut kokeiluista tulisivat todella huolellisesti arvioiduksi, ei ainoastaan työllistymisen ja välitulosten osalta, vaan myös kokeilujen toimeenpanon, johtamisen, koordinaation, kumppanuuksien ja palveluinnovaatioiden osalta – sen sijaan että yritettäisiin kattaa kaikki samalla tavalla, mutta pinnallisesti. Kannattaisi ehdottomasti selvittää mm. mitä on tapahtunut laajan Pirkanmaan kokeilun (kokeilussa oli yli 30 000 asiakasta) palvelupoluissa olleille, nyt kun aikaa on kulunut enemmän todellisten tulosten ilmaantumiseksi. Tällä tavoin saataisiin paitsi kokeilujen vertailua toisiinsa, myös vertailua riittävällä aikavälillä, mitä Pirkanmaan kokeilun kohdejoukolle on tapahtunut.

Arviointihankkeet olisi syytä julistaa haettavaksi mahdollisimman pian, kun tiedetään mitä kokeiluja käynnistetään, jotta toteuttajiksi valitut voivat aloittaa ajoissa tietojen käyttölupien hankinnan ja mm. rekisteriaineistojen käyttöön ottamisen. Näissä asioissa on tyypillisesti melkoisia viiveitä (useita kuukausia) ja tämä on kriittistä sen kannalta, että oltaisiin valmiita ennen kokeilujen aloittamista sen tiedon kokoamiseksi, joka on tarpeen muutoksen osoittamiseksi.

Olen tämän lausunnon valmistelussa saanut tärkeitä tietoja ja kommentteja kollegoiltani yht. lis. Simo Aho, psyk. tri. Timo Spangar ja yht. tri Esa Jokinen.