Tarkastusvaliokunta; kuuleminen 17.11.2022

LAUSUNTO EDUSKUNNAN TARKASTUSVALIOKUNNALLE

EDUSKUNNAN TARKASTUSVALIOKUNNAN JULKAISU 2/2022: AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on tilannut tutkimuksen aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuudesta. Tutkimuksen on toteuttanut Pellervon taloustutkimus PTT ry yhteistyössä Owal Group Oy:n kanssa. Tutkimuksen perusteella suositellaan muun muassa työvoimapolitiikan palveluiden kustannustietojen saatavuuden ja tarkkuuden kehittämistä, ELY-alueiden kustannusseurannan yhdenmukaistamista, toiminnan pehmeiden vaikutusten mittaamisen kehittämistä työllisyys- tai tulovaikutusten lisäksi, kustannusvaikuttavuuden arviointia osana palveluiden vaikuttavuusarviointitutkimusta sekä tietojen käyttöä johtamisen välineenä.

Arvioitavat palvelut olivat palkkatuki yksityiselle sektorille, palkkatuki kunnalle, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu. Kustannustehokkuutta arvioitiin kolmesta eri näkökulmasta. Kaikkien näkökulmien yhteisarvioinnin mukaan kustannustehokkaimpia palveluita olivat oppisopimuskoulutus ja palkkatuki yksityiselle sektorille. Vastaavasti kustannustehottomimpia aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita kaikista näkökulmista katsottuna olivat omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työelämävalmennus.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tutkimus on hyödyllinen ja tukee palvelujen kehittämistä. Lisäksi tutkimuksen suositukset ovat kannatettavia. Tulosten käsittelyssä on jatkossa kuitenkin tärkeää kiinnittää kustannusvaikuttavuuden lisäksi huomiota tutkimuksessa esiin tuotuihin seikkoihin kuten kuntouttavan työtoiminnan sosiaalipoliittinen luonne ja siihen, etteivät omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työelämävalmennus kuitenkaan useimmiten tavoittelekaan suoraa tai nopeaa työllistymistä työmarkkinoille. Lisäksi on huomionarvoista se, että jälkimmäisillä arvioidaan olevan pehmeitä vaikutuksia, jotka eivät tulleet tutkimuksessa näkyviin.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain 14 §:n mukainen sosiaalihuollon palvelu. Jos henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta. Tarkoituksena on siis järjestää kuntouttavaa työtoimintaa enemmän tukea tarvitseville henkilöille, joiden raportin tutkimuskatsauksen mukaan katsotaan siitä hyötyvänkin. Toimenpiteiden tavoitteena on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla. Kyseessä on palvelukokonaisuus, johon voi sisältyä monen

tyyppistä toimintaa. Palveluun tulee sisältyä kuitenkin aina henkilön tarvitsemaa tukea ja ohjausta. Kuntouttava työtoiminta on monialaista. Sosiaalihuollon ammattihenkilön vastuulla on kuitenkin kuntouttavan työtoiminnan palveluun osallistuvan asiakkaan palveluprosessi, mikä on sovitettava yhteen henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen, julkisten työvoimapalvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien kanssa.

Kuntouttavaa työtoimintaa on toteutettu kunnissa monilla eri tavoilla ja eri toimijoiden toimesta. Tutkimuksessa todetaan, että kuntouttavan työtoiminnan asiakkailla on erityisiä haasteita elämänhallinnan ja hyvinvoinnin kanssa. Siten kuntouttava työtoiminta voidaan nähdä osana pidempää palvelupolkua, joka edeltää muihin työllistymistä tukeviin palveluihin osallistumista ja sillä voi olla myös muita kuin työllistymiseen liittyviä tavoitteita. Tutkimuksessa myös ehdotetaan, että jatkossa kuntouttavan työtoiminnan työllisyys- ja tulovaikutusten arviointi vaatisi oman tutkimuksensa. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ehdotusta kannatettavana.

Tutkimuksesta jää paikoin hieman epäselväksi, onko aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusanalyysissä mukana myös Kelan ja työeläkelaitosten kuntoutuspalvelut. Tekstissä on paikoin myös vaikeuksia hahmottaa, mitä tarkoitetaan kussakin yhteydessä ammatillisella kuntoutuksella, työkokeiluilla ja työhönvalmennuksella. Ammatillista kuntoutusta on myös muutakin kuin työkokeilu ja työhönvalmennus. On huomattavaa, että TE-palvelut eivät järjestä Suomessa ammatillista kuntoutusta, vaan sitä järjestää pääosin Kela ja työeläkeyhtiöt, vaikka Eurostatin tilastoissa ne ovat samassa palveluluokassa. On hyvä myös huomata, että työkokeilu- ja työhönvalmennuspalvelua järjestetään eri sisältöisinä ja eri kohderyhmille kuntien työllisyyspalveluissa, Kelassa ja työeläkekuntoutuksessa. Lisäksi työhönvalmennusta järjestetään myös sosiaalipalveluissa. Kela seuraa kuntoutuksen vaikutuksia mm. vuosittain ilmestyvällä kuntoutuksen hyödyn arvioinnilla ja sen mukaan Kelan työllistymistä edistävässä ammatillisessa kuntoutuksessa (työkokeilu ja työhönvalmennus) työllisten määrä yli kaksinkertaistui seurannan aikana.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä tutkimuksessa tarpeelliseksi todettua kustannus- ja vaikutustiedon kehittämistä. Sote-uudistuksessa ja Työkykyohjelmassa on tavoitteena kehittää mm. tutkimustietoa palveluista ja etuuksista sekä niiden yhteensovittamisesta päätöksenteon ja rahoitusratkaisujen tueksi. Lisäksi esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuun siirtyminen hyvinvointialueille ja Kantapalvelujen kehittäminen antaa mahdollisuuden myös tilastojen kehittämiseen ja toiminnan yhdenmukaistamiseen. Myös Sote-uudistukseen liittyvä sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio vahvistaa toiminnan kuntouttavaa luonnetta. Työkykyohjelman sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteissä on kehitetty ja otettu käyttöön vaikuttaviksi todettuja palveluja kuten mielenterveyskuntoutujien työhönvalmennus (IPS-malli) ja siitä johdettu muille asiakasryhmille kehitetty laatukriteereihin perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus.

Tutkimuksessa sivutaan kuntouttavan työtoiminnan roolia osana aktiivista työvoimapolitiikkaa, kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen välistä suhdetta sekä mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuutta. Kuntouttavan työtoiminnan tutkimuksessa mainitut pehmeät vaikutukset liittyvät kuitenkin työllistymisedellytysten parantamiseen ja sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteena voi olla esimerkiksi mielekkään toiminnan järjestäminen sekä toimintakyvyn ylläpito. Kahden edellä mainitun erona on myös se, että kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään työttömille työnhakijoille, joiden etuuden perusteena on työttö-

myys ja sosiaalista kuntoutusta voidaan järjestää esimerkiksi eläkeläiselle. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä laadukkaiden ja vaikuttavien työllistymiseen liittyvien sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä edelleen yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ja myös kahden edellä mainitun palvelun roolin kirkastamisen tarve on tiedostettu. Tähän sisältyy myös palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen, jota käsitellään Sotu-komitean työssä.

Lisäksi Eduskunta käsittelee parhaillaan hallituksen esitystä mielenterveys- ja päihdepalvelujen uudistamisesta (HE 197/2022 vp; StVM 24/2022 vp) ja on hyväksynyt hallituksen esityksen perusterveydenhuollon kiireettömään hoitoon pääsyn määräaikoja tiukentamisesta (HE 74/2022 vp; StVM 21/2022 vp). Esitysten tavoitteena on nopeuttaa, parantaa ja yhdenmukaistaa tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin pääsyä.