Simo Aho simo.aho@tuni.fi
Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto

Lausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 7.12.2022 Tarkistettu

O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Lausunnon aihe: Millaiset aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut edistävät parhaiten heikossa asemassa olevien henkilöiden työllistymistä? Miten näiden palveluiden vaikutuksia tulisi seurata?

Miksi kustannushyötyjä ei havaita?

Lausuntopyynnön lähtökohtana näyttää olevan valiokunnan tilaaman tutkimuksen[1] suositus tarkastella kriittisesti työvoimapolitiikan palveluiden sisältöä ja toimitustapaa silloin kun niillä ei ole havaittu kustannushyötyjä. Käsittelen ensiksi sitä, miksi erityisesti ”enemmän tukea tarvitseville” henkilöille suunnattujen palveluiden keskimääräiset kustannushyödyt (ja työllisyysvaikutukset) ovat arviointitutkimusten mukaan yleisesti alhaiset.

Erityisesti vaikeimmin työllistyville tarkoitettujen palvelujen ja toimenpiteiden vaikuttavuutta on Suomessa ja kansainvälisesti arvioitu harvemmin kuin esimerkiksi työvoimakoulutuksen ja palkkatukien vaikuttavuutta, mutta silloin kun näin on tehty, tyypillisesti keskimääräinen vaikuttavuus osallistuneiden työllistymiseen on havaittu enintään vähäiseksi, toisinaan jopa negatiiviseksi. Suomessa tällaisia toimenpiteitä ovat (varsin laajasti järjestetty) kuntouttava työtoiminta, palkkatuki kunnille ja kolmannen sektorin organisaatioille, sekä erilaiset valmennuspalvelut ja työ- ja koulutuskokeilut.

Keskeisin ongelma vaikeasti työllistyvien palveluiden vaikuttavuuden arvioinnissa on, että tässä kohderyhmässä lähes määritelmän mukaan yksittäinen toimenpide ei auta, vaan tarvitaan ”monialaista yhteistyötä” ja ”räätälöityjä palvelupolkuja”. Esimerkkisi pitkä polku voi koostua vaikkapa terveyspalveluista > kuntoutuksesta > uravalmennuksesta > koulutuksesta > kokeiluista > palkkatuesta, ja lopulta tapahtuu tavoiteltu työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Palvelujen vaikuttavuusmittauksissa ei kuitenkaan toistaiseksi ole koskaan kyetty tunnistamaan tällaisia useista palveluista koostuvia polkuja, saati arvioimaan niiden tuloksellisuutta. Yksittäin arvioituna kaikkien muiden paitsi viimeisenä tarjotun palvelun vaikuttavuus jää havaitsematta. Ei ole yllättävää, että jos arvioidaan vain esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan tai uravalmennuksen yksittäisen jakson vaikuttavuutta, ei havaita myönteistä vaikutusta silloinkaan, kun on tapahtunut askel eteenpäin kohti työllistymistä. Tässä kohderyhmässä ei tulisi arvioida yksittäisten toimenpiteiden vaikutusta, vaan toimenpiteiden suunniteltujen kokonaisuuksien vaikutusta, johon ei ole toistaiseksi pystytty. Myös valiokunnan hankkimassa tuoreessa kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa selvitettiin yksittäisten palvelujen, ei kokonaisten palvelupolkujen, vaikuttavuutta. Jos tällöin ei havaita myönteisiä

[1] Pidän kiitettävänä, että Tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta on toteutettu uraauurtava kustannushyötyjen arviointihanke. Minulta ei pyydetty tämän raportin arviointia, ja totean siitä vain lyhyesti, että erityisesti yhteiskunnallisten ja välillisten kustannusten ja hyötyjen arvioinnissa on edelleen paljon kehitettävää, ja kannatan lämpimästi kaikkien hankkeen tekemien suositusten toteuttamista.

vaikutuksia, se ei tarkoita, ettei niitä lainkaan olisi, vaan että sovelletuissa tutkimusasetelmissa niitä ei kyetä osoittamaan.

Toinen selitys havaituille alhaisille työllisyysvaikutuksille on, että palveluilla ja toimenpiteillä on myös muita kuin työllistyvyyden parantamiseen tähtääviä tavoitteita. Työttömistä työnhakijoista on jo pitkään varsin suuri osa ollut sellaisia, joiden työllistyminen ylipäänsä tai näköpiirissä olevalla aikavälillä saatavilla olevien palvelujen tuellakin on epätodennäköistä, mutta työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityminen ja siihen liittyvien velvollisuuksien täyttäminen on heille sosiaaliturvan edellytyksenä. Tällaisessa tilanteessa oleville tarjottavien palveluiden tavoitteet ovat usein pitkälle sosiaalipoliittisia, kuten hyvinvoinnin edistäminen tai ”syrjäytymisen” ehkäiseminen. Tällaisten tavoitteiden saavuttamista ei kuitenkaan ole toistaiseksi systemaattisesti arvioitu, eikä myöskään palvelujen järjestämisen kustannushyötyjä esimerkiksi siltä kannalta, miten onnistuminen työttömien hyvinvoinnin lisäämisessä vaikuttaa muiden palvelujen ja sosiaaliturvan tarpeeseen jatkossa.

Tavoitteena voi olla myös ”vastavuoroisuuden toteuttaminen”, kuten Suomessa on nimitetty velvoitetta osallistua työllistyvyyttä edistäviin toimenpiteisiin etenkin työttömyyden pitkittyessä: työttömyysturvaoikeuden edellytykseksi asetetaan sopiviksi katsottuihin palveluihin osallistuminen. Tällöin palveluita voidaan järjestää riippumatta siitä, kuinka hyödyllisiä niiden ajatellaan työllistymisen näkökulmasta olevan[2].

Kustannushyötyjen näkökulmasta on huomattava, että eri palveluiden vaikuttavuutta ei verrata siihen, että mitään palveluja ei tarjottaisi, vaan siihen, että henkilö ei osallistu tarkastelun kohteena olevaan palveluun, mutta kuitenkin mahdollisesti ja varsin todennäköisesti ainakin työttömyyden pitkittyessä muihin tarjolla oleviin palveluihin. Jos työllisyys- ja kustannusvaikuttavuudeltaan heikot palvelut lopetetaan, siitä ei suinkaan välttämättä seuraa, että pitemmällä aikavälillä syntyisi kustannussäästöjä tai voitaisiin tarjota vain kustannusvaikuttavia palveluja.

Heikko vaikuttavuus ei johdu siitä, että tarjottaisiin runsaasti kehnoja palveluja, vaan siitä, että palveluja ei kohdisteta osuvasti. En näe syitä uskoa, että yleisesti tarjotaan palveluja, joista ei ole kenellekään hyötyä, mutta sellainen osallistuminen lienee melko yleistä, jossa palvelu ei merkitsevästi paranna työllistyvyyttä (*deadweight*) – joko siksi, että palvelu on riittämätön osallistujan tarpeisiin nähden tai siksi, että työllistyminen ennen pitkää tapahtuisi ilman osallistumistakin. Kun pyritään laajaan työttömien ”aktivointiin” ja varsinkin jos osallistumiseen velvoitetaan sanktioiden uhalla, palvelujen kohdistuminen epätarkoituksenmukaisesti yleistyy nähdäkseni vääjäämättä. Kustannusvaikuttavuus paranee, jos palveluja järjestetään vähemmän, mutta osataan kohdistaa ne siten, että osallistujat ovat yleisemmin sellaisia, joiden työllistyvyyttä palvelut ovat omiaan edistämään. Juuri tätä on palvelujen ”räätälöinti”!

On vaikeata etukäteen arvioida, kuka jostakin palvelusta hyötyy ja kuka ei. *Nähdäkseni resurssien satsaaminen työttömien palvelutarpeen arviointiin ja sen mukaiseen palvelujen kohdistamiseen* vaikkapa sitten palvelujen tarjonnan laajuuden kustannuksella *on keskeisin keino vaikuttavuuden lisäämiseksi.*

[2] Yksi selitys sille, että tuetulla työllistymisellä kuntiin on havaittu olevan alhainen keskimääräinen vaikuttavuus, lienee se, että ns. eläkeputkea lyhennettäessä niille ikääntyville, jotka ovat menettäneet lisäpäivärahaoikeutensa, on säädetty oikeus kunnan järjestämään tukityöpaikkaan, johon osallistumalla voi uudistaa päivärahaoikeuden. Tällainen tukityö ilmeisen harvoin johtaa avoimille työmarkkinoille työllistymiseen.

Millaiset palvelut edistävät parhaiten heikossa asemassa olevien henkilöiden työllistymistä?

Palvelutarpeen arviointi ja palvelujen ”poluttaminen”

Nähdäkseni ongelmana ei niinkään ole tarjottujen palvelujen sisältö tai muoto tai määrä sinänsä, vaan *palvelutarpeen arvioinnin* riittämättömät resurssit ja arvioinnin jääminen pinnalliseksi, sekä hajautuva tai katkeileva *vastuu palveluihin ohjaamisesta ja palvelupolkujen toteutumisen seurannasta* pitkällä aikavälillä.

Palvelutarpeen arviointi edellyttää asiakkaan tilanteen, vahvuuksien ja työllistymisen esteiden tunnistamista, ja yksilöllistä, kasvokkaista asiakaslähtöistä ohjausta, johon on riittävästi aikaa – sen arviointi millainen palvelu todella hyödyttäisi ei läheskään aina ole helppoa, ja tarvearviota tulee ajan kuluessa päivittää. Tarvearviointiin perustuvan vaikuttavan palvelupolun toteuttamista edistää, että vastuu palveluprosessin kokonaisuudessa on selkeästi yksissä käsissä alusta loppuun. Tällaisen palvelumallin hyödyllisyydestä erityisesti pitkäistyöttömille ja niille, joilla on merkittäviä tai monenlaisia työllistymisesteitä, on runsaasti tutkimusnäyttöä (esim. Card ym. 2018; Rosholm ym. 2017; Maibom 2017). Tällaista asiakasvastuumallia ollaankin laajalti soveltamassa mm. kuntakokeiluissa ja ainakin paikoin TE-toimistoissakin. Mallin käytännön toteutumisesta ei ole vielä tarkempaa tietoa.

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalvelu, joka voi parantaa hyvinvointia, elämänhallintaa ja yleistä toimintakykyä ja sen myötä työllistyvyyttä. Ongelmana kuitenkin on, että kuntouttava työtoiminta on vuosien varrella huomattavasti yleistynyt ilmeisesti siksi, että se on suhteellisen halpa toimenpide, jota voidaan järjestää kuntavetoisesti ja laajalle joukolle, jolloin kunnat ovat voineet säästää työmarkkinatuen ”sakkomaksuja”. Tällöin osallistumaan ovat päätyneet monet, jotka eivät mielestään siitä hyödy tai pitävät sitä joko täysin turhanpäiväisenä tai työvoimansa ilmaisena hyväksikäyttönä, vaikka toisaalta monet osallistujat katsovat sen parantavan elämänlaatuaan ja hyvinvointiaan. Vaikuttavuutta työllistymiseen ei ole keskimäärin havaittu. Tilanne on muuttumassa, kun kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalveluna siirtymässä hyvinvointialueiden vastuulle, ja kun vuonna 2025 työvoimapalvelujen siirtyessä kuntien vastuulle ollaan ottamassa käyttöön ”kannustava kustannustenjakomalli”, jolloin kunnat eivät enää voi alentaa työttömyysturvan maksuosuuttaan järjestämällä ”aktiivitoimenpiteitä”, vaan edistämällä aitoa työllisyyttä.

Kuntouttavaa työtoimintaa on kuitenkin käytetty myös työnhakijaan ja hänen kykyihinsä tutustumiseen ja jatkopalvelujen tarpeen arviointiin, johon tarkoitukseen voidaan käyttää myös valmennusta ja kokeiluja, joita on kuitenkin järjestetty varsin vähän. Ilmeisesti viime keväänä käyttöön otettu ”pohjoismainen palvelumalli” tähtää siihen, että palvelutarpeen arviointi ja palveluihin ohjaus toteutuisi laajalti osana tehostettavia ”normaalipalveluja”. Kuitenkin haastatteluihin ja työnhakukeskusteluihin velvoittaminen kaavamaisesti johtanee osin resurssien epätarkoituksenmukaiseen käyttöön ja muodolliseen normien täyttämiseen ilman, että toiminta palvelee työnhakijan työllistymisen edistämistä. Sama riski on myös työnhakuvelvoitteen kaavamaisella soveltamisella, joka etenkin etäällä avoimista työmarkkinoista olevien työnhakijoiden kohdalla voi johtaa keskittymiään sanktion välttämiseen ja esimerkiksi epärealististen työhakemusten tekemiseen sen sijaan, että tavoitteena olisi työllistyvyyden edistäminen. Tällaisesta havaittiin merkkejä Sipilän hallituksen ”aktiivimallin” vaikutusarviossakin (Kyyrä ym. 2019).

On nähdäkseni ensiarvoisen tärkeää, että *tarvearviointiin ja uravalmennukseen muodossa tai toisessa on jatkossa myös käytännössä riittävästi resursseja ja välineitä.* Työvoimaviranomaisella tulisi olla joustava mahdollisuus järjestää ja hankkia sisällöltään ja kestoltaan tarpeen mukaan vaihtelevia uravalmennuksia erilaisin käytännön toteutusmallein. Aikaisempaa systemaattisempi palvelupoluilla etenemisen ja palvelutarvearvion päivittämisen seurantatiedon hankinta, johon palaan tuonnempana, olisi myös hyödyksi tarvearvioinnille.

Työttömien terveys- ja kuntoutuspalvelut on saatava toimimaan paremmin

Erikseen haluan nostaa esiin työvoimapalvelujen ja terveyspalvelujen yhteistyön ja työkuntoisuuden parantamiseen tähtäävien palvelujen vaikuttavuuden. Työttömien terveys- ja kuntoutuspalveluihin osallistumisen kustannushyötyjä ei ole toistaiseksi arvioitu, ei myöskään valiokunnan teettämässä uudessa tutkimuksessa.

On ilmeistä, että merkittävä osa vaikeasti työllistyvistä työnhakijoista tarvitsisi työkuntoa parantavia palveluja ensiksi tai ennen kaikkea, ennen kuin esimerkiksi osaamisen parantamiseen tähtäävät palvelut voivat olla vaikuttavia, ja usein olisi asianmukaista työkyvyttömyyseläkkeelle tai ”aktiivisen sosiaalipolitiikan” piiriin siirtyminen. Ongelma on tiedostettu jo pitkään, mutta siitä huolimatta sen laajuus ei ole kovin hyvin tiedossa, ja vain osa on tunnistettu palvelujärjestelmässä (Oivo & Kerätär 2018).[3]

Kunnat on velvoitettu järjestämään terveysneuvontaa ja -tarkastuksia työttömille, terveyspalvelujen tarpeen tunnistaminen ja niihin ohjaaminen on TE-toimistojen vastuulla, ja erityisesti monialaisien palvelujen tarpeeseen vastaamiseen tarkoitettujen työvoiman palvelukeskusten asiana. Selvitysten mukaan näiden palvelujen tarjoaminen kunnissa on vuosien mittaan yleistynyt (Sinervo & Hietapakka 2013; Malmström ym. 2018). Oivon ja Kerättären selvityksessä (2018) havaittiin, että mitään kattavaa tai edes alustavaa arviota siitä, millaisia terveys- ja kuntoutuspalveluita ja kuinka paljon työttömät ilmeisesti tarvitsevat, ei ole toistaiseksi tehty. Monialaisen palvelutarpeen tunnistamisesta sosiaali-, terveys- ja työvoimapalveluissa tehdyn selvityksen (Koivisto & Tiirinki 2020) mukaan työttömien terveystarkastuksissa on paljon kehittämistarpeita, joista mainitsen tässä vain yhden: sovittua jatkopolkua, palveluihin ohjautumista ja tehdyn suunnitelman toteutumista tulisi myös seurata.

Monien selvitysten ja tutkimusten keskeinen johtopäätös on ollut se, että nykyisen monialaisen ja monitoimijaisen kuntoutusjärjestelmän ongelmat ovat erityisesti vastuunjaon, yhteistyön ja koordinoinnin järjestämisessä (Malmström ym. 2018, 8). Työvoiman palvelukeskusten toiminnan ja aikaisempien kuntakokeilujen arvioinneissa aina ensimmäisestä

[3] Vuonna 2018 työhallinnossa tunnistettuja lääkärin diagnosoimia osatyökykyisiä oli noin 12 prosenttia työttömistä työnhakijoista; vajaat kolme prosenttia työttömistä sai työttömyysturvaa, vaikka oli työsuhteessa, kun eläkehakemus oli hylätty tai sairausturvaoikeus päättynyt, mutta työnantaja ei voinut osoittaa heille sopivaa työtä (emt, 20-22). Todellisuudessa osin (tai jopa täysin) työkyvyttömien osuus on ilmeisesti virallisesti diagnosoitujen määrää selvästi suurempi. Etenkään pitkäaikaistyöttömillä ei ole kannustimia hakeutua terveyspalveluihin, koska se ei välttämättä johda vaikuttavien palvelujen saantiin, ja toimeentuloon on helpompi saada perusturva työttömyyden kuin sairauden perusteella. Työkyvyttömyyseläkkeelle pääsyn kriteerit ovat Suomessa tiukat, ja työttömien eläkehakemuksista valtaosa hylätään. Kaikista vuonna 2010 hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaneista 70 prosenttia sai neljän seuraavan vuoden aikana työttömyysetuutta, keskimäärin yli puolet seuranta-ajasta (Perhoniemi ym. 2018). Paltamon työllisyyskokeilun yhteydessä arvioitiin, että kaikista kunnan työttömistä jopa 27 prosenttia oli työkyvytön avoimille työmarkkinoille, ja lisäksi 20 prosenttia työkykyisiä vasta tarvittavien tukitoimien jälkeen (Kerätär 2016). OECD:n (2020) mukaan terveysongelmat olivat Suomessa yleisin työn ulkopuolella olemiseen vaikuttava este.

kahdenkymmenen vuoden takaisesta yhteispalvelukokeilusta (Arnkil ym. 2004) edelliseen kuntakokeiluun (Annala ym. 2019) asti on säännönmukaisesti nostettu esiin, että eri toimijoiden yhteistyössä ja sen johtamisessa on parantamisen varaa. Tässä voidaan myös onnistua: Pirkanmaan työllisyyskokeilussa 2017-2018 kehitettiin muun muassa terveys- ja työvoimapalvelujen yhteistoimintaan käytäntöjä, joita osapuolet pitivät aikaisempia toimintamalleja selvästi paremmin toimivina (Arnkil ym. 2019). Ongelman ajankohtaisuutta korostaa, että sosiaali- ja terveyspalvelut ovat siirtymässä kunnilta uusien hyvinvointialueiden vastuulle.

”Välityömarkkinat”

Vaikeasti työllistettävien palveluiden kehittämistarve on tiedostettu pitkään, mutta kuten tämäkin Tarkastusvaliokunnan aktiivisuus asiassa osoittaa, edistys kehitystyössä on ollut hidasta. Ratkaisumalleja ja hyviä käytäntöjä on esitetty ja kehitetty ja pilotoitu, mutta merkittäviä yleisen vaikuttavuuden edistysaskelia ei ole saavutettu. Ratkaisematta on kysymys, mitä tehdä niiden työttömien kohdalla, joiden työllistyminen ei pitkänkään palvelupolun jälkeen onnistu, eivätkä työkyvyttömyyseläkkeen edellytykset täyty. Toisaalta on etsitty keinoja edistää terveysperusteista sosiaaliturvaa saavien työhaluisten osatyökykyisten työelämään osallistumista.

V*älityömarkkinoiden* käsite on kuulunut työhallinnon virkamiesten sanastoon lähes yhtä pitkään kuin ”rakennetyöttömät”. Merkittävä virstanpylväs tämän käsitteen ja sen ilmentämän näkökulman vakiinnuttamisessa oli Vanhasen I hallituksen asettaman kolmikantaisen työryhmän mietintö (Väyliä työhön 2006), jossa ”vaikeasti työllistyvien välityömarkkinat” nostettiin selkeästi agendalle. Käsitteellä viitataan toimenpiteisiin, jotka nähdään askelina työttömyydestä kohti avoimia työmarkkinoita. Välityömarkkinat analyyttisesti jaettiin ”välittäviin työmarkkinoihin” ja ”siirtymätyömarkkinoihin”. Välittävillä työmarkkinoilla käytetään aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoja, esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalihuoltolain mukaista työtoimintaa, joiden tavoitteena on ylläpitää henkilöiden toimintakykyä ja parantaa elämänhallintaa ja luoda työllistymiselle edellytyksiä. Siirtymätyömarkkinat ovat selvemmin avoimille työmarkkinoille tähtäävien aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden, kuten työharjoittelun, työelämävalmennuksen ja palkkatuetun työn aluetta. (Vuorela 2008, 72).

Välityömarkkinoiden kehittämisen keskeisenä perusteluna oli tarve mobilisoida työvoimareservit ja torjua rakenteellista työttömyyttä, mutta uutta oli ”aktiiviselle sosiaalipolitiikalle” tässä kontekstissa julkilausuttu rooli kokonaisuuden osana. Todettiin, että työllistämistavoitteen ensisijaisuudesta huolimatta ”joidenkin työnhakijoiden tilanteessa välityömarkkinat olisivat todennäköisesti kuitenkin pysyväisluonteinen tapa työskennellä” (Väyliä työhön 2006, 30). Tässä siis hyväksytään, että toimenpiteet voivat paitsi pyrkiä edistämään työmarkkinoiden toimivuutta (tarjonnan ja kysynnän kohtaamista), myös tarjota vaihtoehdon avoimien työmarkkinoiden työlle! Sama ajatus toistettiin Kataisen hallituksen ohjelmassa (Pääministeri Jyrki Kataisen… 2011; vrt. Pitkäaikaistyöttömyyden… 2011) ja selvityshenkilö Filatovin raportissa (2013). Sittemmin aktiivinen sosiaalipolitiikka on jäänyt vähemmälle huomiolle seuraavien hallitusten ”aktiivimallien” rinnalla, lukuun ottamatta erilasista osallistavan sosiaaliturvan malleista esitettyjä puheenvuoroja (esim. Hiilamo ym. 2017).

On uskallettava tunnustaa, että Suomessa on varsin laaja ”marginaalityövoiman” segmentti, johon kuuluvista vain pienehkö vähemmistö voi löytää kestävän jalansijan nykyisillä korkeiden ja kiristyvien osaamis- ja suorituskykyvaatimusten työmarkkinoilla - edes resurssien lisääminen kalliisiin intensiivisiin palveluihin ja väsymättömään aktivointiin ei riittäisi

työllistyvyyden merkittävään parantamiseen. Tutkimusten mukaan sanktiot tässä kohderyhmässä eivät lisää työllistymistä (esim. Hämäläinen ym. 2009; Hänninen & Karjalainen 2012; Hall ym. 2017), vaan pikemminkin köyhyyttä. Tähän kohderyhmään nykyisin suunnatun politiikan havaitut kustannushyödyt ovat negatiivisia. Olisiko syytä etsiä heidän kohdallaan toimintamalleja, joilla olisi myönteisiä hyvinvointivaikutuksia ja hyväksyttävä yhteiskunnallisten kustannushyötyjen tase, ja joka säästäisi aktiivisen työvoimapolitiikan resursseja suunnattavaksi sinne, missä edellytykset saavuttaa myös työllisyysvaikuttavuutta olisivat paremmat?

Palvelujen seuranta ja vaikuttavuuden arviointi

Työvoimapalvelujen tuloksellisuuden seuranta on Suomessa kehittymätöntä, ja palvelujen kohdistamista ja toimintamallien kehittämistä palvelevan monipuolisen seurantatiedon tuottaminen tietojärjestelmästä on hankalaa ja hidasta.

Vaikeasti työllistyvien palvelujen seurantatiedon ja kohdistamisen osuvuuden parantamiseksi olisi tarpeen varsinkin

- oppia seuraamaan pitkiä palvelupolkuja kokonaisuuksina ja
- tunnistamaan edistysaskeleita ja välitavoitteiden saavuttamista työllistymispoluilla, sekä
- arvioida palvelujen ”pehmeitä” vaikutuksia, kuten hyvinvoinnin ja toimintakyvyn muutoksia palveluprosessien kuluessa.

Tarkastelen näitä kehitystarpeita lähemmin seuraavassa.

Palvelujen vaikuttavuuden arvioinnin ja kehittämisen kannalta olisi hyödyllistä myös suunnitella satunnaistettuja kokeiluja erilaisten toimintamallien ja palveluiden vaikuttavuuden vertailemiseksi. Tällainen arviointi on toimivinta silloin, kun arvioidaan rajattuihin tarpeisiin ja kohderyhmiin kohdentuvia palveluinnovaatioita. Pitkällä aikavälillä voitaisiin kehittää systemaattista arviointijärjestelmää vaikkapa Tanskassa jo yli kymmenen vuotta kehitetystä toimintamallista oppia ottaen. Menemättä tässä asiassa syvemmälle, totean että palvelupolkujen ja niillä tapahtuvien edistysaskelten tunnistaminen parantaisi merkittävästi myös tällaisen vaikuttavuusarvioinnin edellytyksiä.

Palvelupolkujen tunnistaminen ja seuranta ”alusta loppuun”

Vakavista avoimille työmarkkinoille kiinnittymisen ongelmista kärsivien toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on yleistä (Aho ym. 2018). Toimenpiteiden tehokkuuden edistämisen näkökulmasta oleellisempaa kuin yksittäisten toimenpiteiden välittömien vaikutusten selvittäminen, on siirtää huomio palveluiden kokonaisuuteen osallistujan työllistymispolulla. Keskiköön on nostattava se, millaiset toisiaan seuraavien palvelujen polut ovat missäkin kohderyhmässä vaikuttavia pitkällä aikavälillä. Monia palveluja sisältävien kokonaisuuksien arviointeja ei ole kansainvälisesti juurikaan tehty, vaikka se olisi tärkeätä (Kauhanen 2020). Kuitenkin nuorten työllisyysohjelmien vaikuttavuutta koskevassa meta-analyysissä (Kluve ym. 2018) havaittiin, että moninaisia palveluja sisältävät ohjelmat paransivat työmarkkinatulemia vain yhdentyyppiseen osallistumiseen verrattuna.

Toistuva osallistuminen palveluihin voi johtua ainakin seuraavista syistä:

- *Suunnitelmallinen palvelujen poluttaminen* toisiaan täydentäväksi kokonaisuudeksi, jolloin palvelujen tulokset ja vaikuttavuus voidaan varsinaisesti arvioida vasta sen jälkeen, kun polun viimeinenkin etappi on saavutettu.

- *”Uusi alku”*, eli uuden palvelun tai toimenpiteen tarjoaminen, kun on käynyt ilmi, että edellinen toimenpide ei johtanut tavoiteltuun tulokseen.
- *”Syrjäytymisen ehkäisy*”: palvelun järjestämisen ensisijaisena tarkoituksena on osallistujan hyvinvoinnin ja toimintakyvyn lisääminen tai ylläpitäminen, ongelmien pahenemisen ehkäisy. Tällöin työllistymistavoite voi näyttäytyä hyvinkin kaukaisena ”haaveena”, eikä sen saavuttamiseen pyritä erityisen määrätietoisesti. Palveluun osallistutaan ja mahdollisuus siihen tarjotaan passiivisen työttömyyden katkaisemiseksi, vaikka työllistyminen tiedetään epätodennäköiseksi. (Karjalainen & Karjalainen 2010; Karjalainen & Karjalainen 2011)
- *”Vastavuoroisuuden toteuttaminen”* ja työttömyysturvaan kohdistuvien sanktioiden välttäminen. Palvelun kohdistamista ei määrää odotus sen vaikuttavuudesta työllistyvyyteen, vaan ”aktiivisuusvelvollisuuden” täyttäminen.

Yhtenä ongelmana polkujen tunnistamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa on, että käytettävissä olevasta rekisteritiedosta ei selviä, mikä näistä syistä on tarkasteltuihin palveluihin osallistumisen taustalla[4]. Nykyisin rekisteröidään toimenpiteen päättymisen syy, josta lähinnä selviää, onko osallistuminen ”suoritettu” loppuun, vai onko palvelu keskeytynyt, ja jos niin mistä syystä. Olisi hyödyllistä, jos tällaiseen rekisteröintiin voitaisiin lisätä vähintään tieto, joka kertoisi onko palvelu osa polkua, johon on suunniteltu jatkoa, vai odotetaanko osallistujan olevan ”kypsä” avoimille työmarkkinoille palvelun päättyessä.

Samaten olisi tarpeen tuottaa nykyistä käyttökelpoisempaa tietoa arvioidusta palvelutarpeesta ja sen muutoksista ajan myötä, jolloin voitaisiin myös seurata, ovatko tarpeelliseksi arvioidut palvelut toteutuneet. Nykyisin tietojärjestelmästä saa rutiinimaisesti tietoa vain työllistymissuunnitelmien päivityspäivämääristä, ei niiden sisällöstä, ja nykyinen palvelulinjaluokitus on liian karkea seurannan ja arvioinnin tarpeisiin.

Palvelupolkujen ja toistuvan palveluihin osallistumisen tunnistaminen, seuraaminen ja arvioiminen rekisteritietojen avulla on tällä hetkellä teknisesti erittäin työlästä, ja tietojärjestelmän parantaminen ja arviointien systemaattisuuden ja tiedon käyttökelpoisuuden lisääminen edellyttäisi oman pitkäjänteisen ja riittävästi resursoidun kehittämishankkeensa.

Välitavoitteiden saavuttamisen seuranta

Pitkien palveluprosessien ohjaamisen tueksi ja niillä edistymisen tunnistamiseksi olisi tarpeen kehittää menetelmä, jonka avuilla saadaan systemaattista ja nykyistä monipuolisempaa tietoa tilanteen ja valmiuksien muutoksista palvelupolun varrella siten, että tieto on yhdistettävissä työnhakijoista muuten kertyvään tietoon. Tämä edellyttäisi standardisoitua sähköistä työkalua, jonka avulla tietoa kerättäisiin säännöllisin väliajoin työnhakijoilta itseltään (ja mahdollisesti myös palveluprosessin vastuutyöntekijältä).

[4] Olen pilottiluontoisessa analyysissa kokeillut palveluketjujen seurantaa toimenpiteiden tyypin ja ajoittumisen perusteella (Aho ym. 2018, 23-39). Tarkastelin vuonna 2010 tapahtuneen johonkin toimenpiteeseen osallistumisen jälkeen osallistumisen toistumista. 58%:ssa tapauksista osallistuminen toistui vähintään kerran ja noin 25% tapauksista useammin 5 vuoden seurannassa. Kaikesta toistuvasta osallistumisesta tässä seurannassa runsaat puolet oli sellaista, joissa toistumista tapahtui alle puolen vuoden (usein selvästi lyhemmän) väliajan jälkeen, joka viittaisi mahdolliseen polutukseen. Noin neljännes toistumisesta oli sellaista, jossa osallistuttiin toistuvasti kuntouttavaan työtoimintaan tai tukityöhön kunnissa tai 3. sektorilla, joka viittaa mahdolliseen syrjäytymisen ehkäisyyn.

Tavoitteena on menetelmä, joka tuottaa tietoa paitsi työnhaun (ei vain yksittäisen työttömyysjakson) kokonaiskestosta ja päättymisen syystä, myös työmarkkinapolun välietappien saavuttamisesta. On kyettävä mittaamaan aktivoitumista tai siirtymiä kohti avoimia työmarkkinoita ja kehittämään työmarkkinapolun vaiheiden typologia, jonka avulla voisi arvioida, mihin suuntaan tilanne seurannan alusta kehittyy. Mittarin olisi myös kyettävä tunnistamaan eriluonteisia polkuja, kuten työllistymispolku, kouluttautumispolku, kuntoutumispolku, työvoimasta poistumispolku. Kun asiakkailta ja palveluprosessista saatavaa tietoa yhdistetään rekisteriperusteiseen palvelupolun seurantaan, työllisyyspolulla edistymisen osoittaminen tulee mahdolliseksi. Voidaan tuottaa evidenssiä palvelujen ja resurssien kohdistamiseksi vaikuttavalla tavalla. Erityisesti vaikeasti työllistyvien kohderyhmässä olisi erittäin hyödyllistä, jos muita kuin työhallinnon omia palveluita, kuten terveys- ja kuntoutuspalveluita, koskevia tietoja voitaisiin yhdistää tähän palvelupolkujen seurantaan.

Suomessa on kehitetty työnhakija-asiakkaan itsearviointimenetelmiä (vrt. Sandberg, E. ym. 2018; Aaltio 2015; Mäntysaari & Ylistö 2019) ja sähköisiä tiedonkeräystyökaluja kuten Työelämätutka, Kompassi ja Kykyviisari, joiden käyttöä on vaihtelevasti kokeiltu mm. työllisyyskokeilussa ja eri TE-toimistoissa. Työterveyslaitoksen kehittämän Kykyviisarin käyttöä on suositeltu ja tuettu meneillään olevissa kuntakokeiluissa, mutta käyttö ei ole ollut systemaattista eikä kerättyä tietoa kyetä ainakaan toistaiseksi hyödyntämään kuin paikallisesti palveluprosessien yksilötasoisessa ohjauksessa (ei esim. yleisemmin tuloksellisuuden arvioinnissa). Kykyviisaria on kritisoitu liian raskaaksi menetelmäksi muutoin kuin valikoiduissa erityisryhmissä käytettäväksi, mutta erilaisia työkaluja on syytä edelleen kehittää ja kokeilla, jota varten olisi käynnistettävä valtakunnallinen kehittämishanke. Systemaattinen ja laaja tällaisen menetelmä käyttö edellyttää vakinaisia lisäresursseja seurannan johtamiseen ja tiedon jalostamiseen mm. toiminnan monitoroinnin ja arvioinnin käyttöön.

Kokonaisten palvelupolkujen vaikuttavuuden arviointia ei ole Suomessa toistaiseksi yritetty. Ainutlaatuinen tämän suuntainen yritys muualla on Århusin yliopiston johdolla toteutettu työllisyysindikaattoriprojekti (Beskaeftigelses Indikator Projekt BIP, kotisivu http://vaekst-husets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/). Hankkeessa kehitettiin määräajoin toistettavaan sekä asiakkaille että vastuutyöntekijöille suunnattuun kyselyyn perustuvia indikaattoreita, joilla kyettiin tunnistamaan työllistyvyyden muutosta ja ennustamaan myöhempää työllistymistä, pyrkimyksenä osoittaa, mitkä palvelut edistävät tavoitteen saavuttamista eri kohderyhmissä (Rosholm ym. 2018). Ruotsissa tämän menetelmän soveltaminen ja kokeilu on aloitettu Suomen TYP-toiminnan tapaista kuntien, valtion työvoimapalvelujen, sosiaalivakuutuksen ja alueellisten terveys- ja kuntoutuspalvelujen yhteistoimintaa kehittävän *Samordningsförbunden*-organisaation (Om Föreningen NNS (nnsfinsam.se) puitteissa. Näihin hankkeisiin kannattaisi Suomessakin perehtyä.

”Pehmeiden” vaikutusten arviointi

Monet yksittäisten kehittämishankkeiden arvioinnit, osallistujapalautteet ja muut havainnot viittaavat siihen, että palveluihin ja toimenpiteisiin osallistumisella on usein myönteisiä vaikutuksia hyvinvointiin, elämänhallintaan ja arjen mielekkyyteen, elämänlaatuun ym. riippumatta vaikutuksesta työllistymiseen, ja monet pitkäaikaistyöttömät pyrkivät aktiivisesti osallistumaan mm. kolmannen sektorin toteuttamiin palveluihin. Kuitenkaan tällaisia vaikutuksia ei ole systemaattisesti arvioitu Suomessa, ja vain niukasti muuallakaan. Kun palvelujen järjestämistä perustellaan myös niiden oletetuilla sosiaalipoliittisilla vaikutuksilla ja yhteiskunnallisilla kustannushyödyillä, olisi perusteltua toteuttaa systemaattinen monipuoliseen

vertailuasetelmaan perustuva tällaisten vaikutusten arviointi ja seuranta pitkällä aikavälillä. Tällaisten(kin) vaikutusten arvioinnissa standardoitujen yksilöllisen tilanteenarvioinnin menetelmien käyttö olisi perusteltua.

Yhteenvetoa

Erityisesti monia palveluja tarvitseville ja etäällä avoimista työmarkkinoista oleville suunnattujen palvelujen *alhaiset havaitut kustannushyödyt johtuvat siitä, että*

- palveluja ja toimenpiteitä *arvioidaan yksittäin, kun tulisi arvioida usein pitkiksi muodostuvia palvelupolkuja kokonaisuuksina* vasta niiden päätyttyä;
- kun tavoitteena on laaja ”aktivointi”, palveluja kohdistetaan helposti epätarkoituksenmukaisesti, ja *sinänsä asiallisiin palveluihin osallistuu runsaastikin työttömiä, jotka eivät niitä tarvitse tai niistä hyödy;*
- osin palvelujen keskeisenä tavoitteena on jokin muu kuin työllistyminen, esimerkiksi ”syrjäytymisen ehkäisy” ja ”vastavuoroisuuden toteuttaminen”, mutta *muita kuin työllisyysvaikutuksia ei oteta arvioinnissa huomioon.*

Millaiset palvelut edistävät parhaiten heikossa asemassa olevien henkilöiden työllistymistä?

- Ongelmana ei niinkään ole tarjottujen palvelujen sisältö tai muoto tai määrä sinänsä, vaan *palvelutarpeen arvioinnin* riittämättömät resurssit ja arvioinnin jääminen pinnalliseksi, sekä
- hajautuva tai katkeileva *vastuu palveluihin ohjaamisesta ja palvelupolkujen toteutumisen seurannasta* pitkällä aikavälillä.
- Työvoimaviranomaisella tulisi olla *joustava mahdollisuus järjestää ja hankkia sisällöltään ja kestoltaan tarpeen mukaan vaihtelevia uravalmennuksia* erilaisin käytännön toteutusmallein.
- Merkittävä osa vaikeasti työllistyvistä työnhakijoista tarvitsisi *työkuntoa parantavia palveluja ensiksi tai ennen kaikkea*, ennen kuin esimerkiksi osaamisen parantamiseen tähtäävät palvelut voivat olla vaikuttavia, ja *usein olisi asianmukaista työkyvyttömyyseläkkeelle tai ”aktiivisen sosiaalipolitiikan” piiriin siirtyminen*.
- Nykyisen monialaisen ja monitoimijaisen *kuntoutusjärjestelmän ongelmat ovat erityisesti vastuunjaon, yhteistyön ja koordinoinnin järjestämisessä*.

Erityisesti vaikeasti *työllistyvien palvelujen seurantatiedon ja kohdistamisen osuvuuden parantamiseksi* olisi tarpeen varsinkin

- oppia *seuraamaan pitkiä palvelupolkuja kokonaisuuksina* ja
- *tunnistamaan edistysaskeleita ja välitavoitteiden saavuttamista* työllistymispoluilla, sekä
- *arvioida palvelujen ”pehmeitä” vaikutuksia, kuten hyvinvoinnin ja toimintakyvyn muutoksia* palveluprosessien kuluessa.

Kirjallisuus

Aaltio E: Työ- ja toimintakyvyn muutos työllisyyden kuntakokeiluhankkeissa. Työllisyyspalvelujen vaikuttavuus -projektin loppuraportti. Kuntaliitto 2015

Aho S, Tuomala J, Hämäläinen K & Mäkiaho A: Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018

Annala, M., Hokkanen, L, Laasonen, V., Pyykkönen, J., Ranta, T., Sarkia, K. & Valtakari, M.: Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokei lujen toiminta- ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019.

Arnkil, R. & Spangar, T. & Jokinen, E.: Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupunki: Tutkimukset 1/2019. https://www.tampere.fi/tiedostot/k/eGnKPyb1v/kohti_laajaa_ty-oelama_2019.pdf

Arnkil, R., Karjalainen, V., Aho, S., Lahti, T., Lyytinen, S-M. & Spangar, T.: Yhteispalvelusta palvelukonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339. Helsinki: Työministeriö 2004.

Card, David, Kluve, Jochen & Weber, Andrea; What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pages 894–931;

Filatov, T.: Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. TEM raportteja 7/2013

Hall, C., Kotakorpi, K., Liljeberg, L. & Pirttilä, J.: Screening through activation? Differential effects of a youth activation programme. VATT Discussion papers 101, 2017.

Hiilamo, Heikki; Komp, Kathrin; Moisio, Pasi; Sama, Thomas Babila; Lauronen, Juha-Pekka; Karimo, Aasa; Mäntyneva, Päivi; Parpo, Antti; Aaltonen, Henri: Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja : 18/2017

Hämäläinen, K., Tuomala, J. & Ylikännö, M.: Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 7. Helsinki 2009.

Hänninen, S. & Karjalainen, V. 2012. Työttömien ja vaikeassa asemassa olevien terveyteen ja toimintakykyyn vaikuttaminen. Teoksessa S. Hänninen & M. Junnila (toim.) Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena. Teema 15. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 77–84.

Karjalainen, Jarno; Karjalainen, Vappu (2010) Kuntouttava työtoiminta - aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL): Raportti 38/2010

Karjalainen, Vappu; Karjalainen, Jarno (2011) Kuntouttava työtoiminta kunnissa : Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL): Raportti / 46/2011

Kauhanen A (2020) Aktiivinen työvoimapolitiikka. Teoksessa Alasalmi J ym. Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33, 11-46.

Kerätär R (2016) Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Acta Universitatis Ouluensis D 1310

Kluve J, Puerto S, Robalino D, Romero J M, Rother F, Störeau J, Weidenkaff F & Witte M (2018) Do youth employment programs improve labour market outcomes? A quantitative review. Word Development 114: 237-253.

Juha Koivisto & Hanna Tiirinki (toim.) Monialaisen palvelutarpeen tunnistaminen sosiaali-, terveys- ja työvoimapalveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimus toiminnan julkaisusarja 2020:38

Tomi Kyyrä, Päivi Naumanen, Hanna Pesola, Roope Uusitalo ja Minna Ylikännö: Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT Tutkimukset 189. 2019.

Maibom, Jonas, Rosholm, Michael & Svarer, Michael; Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation. The Scandinavian Journal of Economics. Volume 119, Issue 3, July 2017, 541-570.

Tomi Malmström, Riikka-Leena Leskelä, Micke Lindh, Milla Kajova, Pyry Niemelä, Antti Rissanen, Timo Salmisaari Kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus – tieto muutostyön tukena. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2018

Mäntysaari M & Ylistö (2019) Pitkäaikaistyöttömien monialainen palveluohjaus on kustannusvaikuttavaa. https://www.promeq.fi/loader.aspx?id=d9e23f3d-860a-47ff-89bc f24ffbd8ebfb

OECD (2020) Faces of Joblessness in Finland. A People-centered Perspective on Employment Barriers and Policies. www.oecd.org/els/soc/faces-of-joblessness.htm

Oivo T & Kerätär R: Osatyökykyisten reitit työllisyyteen - etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018

Perhoniemi R, Blomgren J & Laaksonen M: Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläke- päätöksen jälkeen? Työttömyys-, sairauspäiväraha- ja kuntoutusrahaetuudet sekä uudet eläkepäätökset neljän vuoden seurannassa. Yhteiskuntapolitiikka 83:2, 117-131. 2018.

Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2011

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 1/2011

Rosholm, M., Lykke Sørensen, K. & and Skipper, L. (2018). *What affects job prospects?* København: Væksthusets Forskningscenter. https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2019/11/What-affects-job-prospects.pdf

Michael Rosholm, Kenneth Lykke Sørensen og Lars Skipper, Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer. København: Væksthusets Forskningscenter. 2017

Sandberg, E. ym.: Toimintakyvyn arviointi 16 – 29-vuotiailla nuorilla – Suositus Kelan ammatilliseen kuntoutukseen ohjattaessa. KELA: Kuntoutusta kehittämässä 3/2018.

Sinervo, Leini & Hietapakka, Laura: Työttömien terveyspalvelut Valtakunnallisen terveyskeskuskyselyn 2013 tulokset. THL: Työpaperi 41/2013

Vuorela, Mika: Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön. Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys 10.3.2008.

Väyliä työhön. Työministeriö: Työhallinnon julkaisu 361. 2006.