Jussi Tervola

7.12.2022

Tarkastusvaliokunta

Kuulemistilaisuus 8.12.2022

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus (O 15/2021 vp)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää lausuntomahdollisuudesta työvoimapolitiikan vaikutusten seurannasta. THL:ltä pyydettiin lausuntoa erityisesti aktivointipolitiikan ns. pehmeiden vaikutusten seurannasta. Pehmeillä vaikutuksilla viitataan erityisesti aktivointipolitiikan vaikutuksiin hyvinvointiin, kuntoutumiseen tai syrjäytymisen ehkäisyyn.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kohteina on myös väestöryhmiä, joiden kohdalla työllistyminen ei ole ensisijainen tai välittömästi saavutettavissa oleva tavoite. Näitä ovat pitkittyneesti työttömät, työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret, eri tavoin osatyökykyiset henkilöt tai muutoin työmarkkinoiden ulkopuolella olevat työikäiset. Polut työllisyyteen voivat olla pitkiä sisältäen erilaisia välitavoitteita ja palveluja. Siten vaikutukset terveyteen, hyvinvointiin ja osallisuuteen voidaan nähdä keskeisenä osana aktiivisen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen vaikuttavuuden arviointia. Hyvinvointivaikutukset tulisikin nähdä samalla tavalla ”kovina” vaikutuksina kuin suorat työllisyyteen tai kustannuksiin liittyvät vaikutukset, koska niiden yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen merkitys voi pitkällä aikavälillä olla suuri.

Tutkimus ja mittarit THL:ssä

THL:ssä tutkitaan työ- ja toimintakykyä edistäviä toimenpiteitä, kehitetään erilaisia mittareita toimintakyvyn, osallisuuden ja palvelujen vaikuttavuuden arvioimiseksi ja tehdään yleisempää tutkimusta muun muassa terveyden vaikutuksista työllisyyteen.

THL:n ja Työterveyslaitoksen toteuttamassa Työkykyohjelman arviointi- ja seurantatutkimuksessa (2020-2023) tutkitaan hyvinvointialueilla kehitettäviä työkyvyn tuen palveluita, joiden tarkoitus on edistää osallistujien työllistymistä ja hyvinvointia. Hyvinvointivaikutusten arvioinnissa hyödynnetään Kykyviisarilla kerättyä tietoa asiakkaiden itsearvioidusta työ- ja toimintakyvystä ja sen muutoksesta. Lisäksi asiakkaista kerätään laaja rekisteriaineisto, jota voidaan pidemmällä aikavälillä hyödyntää vaikutusten arvioinnissa, esimerkiksi tarkastelemalla eri palvelujen ja etuuksien käyttöä ja niissä tapahtuneita muutoksia.

Työterveyslaitoksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Osatyökykyisten palvelut, etuudet ja työhön osallistuminen (2022-2024) -tutkimushankkeen tavoitteena on tuottaa työkykyä ja työhön osallistumista koskevaa tietoa päätöksenteon tueksi erityisesti osatyökykyisyyden ja siihen liittyvien palvelujen ja etuuksien käytön näkökulmasta. Tutkimuksessa edistetään muun muassa

mikrosimulointimallin hyödyntämisen mahdollisuuksia väestön työkykyä ja terveyttä koskevan päätöksenteon suunnitteluun, seurantaan ja arvioimiseen.

THL:ssä kerätään myös tietoa hyvinvointialueilta eri toimintakykymittareiden (WHODAS 2.0, PROMIS Yleinen terveys ja EUROHIS-8) hyödyntämismahdollisuuksista ja käyttöönoton edellytyksistä kuntoutuspalveluiden suunnittelussa ja arvioinnissa.

Yksi THL:ssä kehitetyistä mittareista on osallisuusindikaattori, jolla kartoitetaan vastaajan elämän ja toimintaympäristön hallittavuutta, koettuja osallistumismahdollisuuksia sekä kuulumisen ja merkityksellisyyden tunteita. Osallisuuden kokemus on tekijä, joka motivoi ja sitouttaa ihmistä itselleen mielekkääseen toimintaan, kuten kuntoutumiseen ja etenemiseen työllisyyspoluilla. Se on validoitu mittari, joka muodostuu kymmenestä väittämästä. Sitä on käytetty osallisuutta edistävien interventioiden vaikutusten seuranta-analyysissä, ja siten se voisi toimia esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuuden mittaamisessa osallisuuden näkökulmasta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan seurannasta yleisesti

Tieto esimerkiksi työ- ja toimintakyvystä ennen ja jälkeen toimenpidettä ei kerro luotettavasti palvelun vaikuttavuudesta, koska asiat muuttuvat ajassa itsestäänkin. Luotettavaa ja hyödyllistä vertailutietoa saadaan, kun tietoa verrataan muihin työttömiin, jotka eivät ole arvioitavan palvelun piirissä. Näin ollen palvelujen vaikuttavuutta on tarkoituksenomaista mitata erillisselvityksin. Jos tietty analyysiasetelma katsotaan helpoksi toteuttaa, se ehkä voidaan sopia toteuttavaksi tietyin määräajoin. Vertailuasetelman voi tehdä satunnaistamalla osallistujat kuten esimerkiksi SIB-kokeiluissa, mutta helpompi ja realistisempi tapa lienee tehdä kuten Alasalmi ym. (2022) raportissa eli etsiä taustatiedoiltaan mahdollisimman samankaltaisia osallistujia.

Aktiivisten työvoimapalvelujen laajamittaisessa, jatkuvassa seurannassa voidaan nähdä ainakin seuraavia haasteita, käytetyistä mittareista riippumatta:

- Työllistymisen edistäminen on usein, ja erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevilla, laajempi kokonaisuus kuin yksittäinen palvelu, jolloin yksittäisen palvelun vaikutuksen eristäminen on vaikeaa ja jopa epätarkoituksenmukaista toimien vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta. Esimerkiksi osatyökykyisen henkilön työllistymisen edistämisessä voidaan yhdistää työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jolloin toimien vaikuttavuus muodostuu palvelukokonaisuudesta.

- Muun muassa kuntouttavassa työtoiminnassa on erittäin suurta vaihtelua siinä, millaisista toimista palvelu käytännössä muodostuu, koska tavoitteena on pitkälti yksilöllisesti osallistujan tarpeiden mukaan räätälöity palvelu. Myös palveluun osallistuva ryhmä on hyvin heterogeeninen. Näin ollen pätevien koeasetelmien muodostaminen on vaikeaa.

- Työllistymis- ja hyvinvointivaikutusten todentaminen edellyttää pitkäkestoista seurantaa, koska vaikutukset eivät välttämättä synny välittömästi palvelun päättymisen jälkeen. Lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna vaikutukset esimerkiksi koettuun työkykyyn voivat olla jopa negatiivisia, kun osallistujalle syntyy todenmukainen käsitys työkyvystään. Pidemmällä aikavälillä tehdyt toimet voivat kuitenkin johtaa parempaan koettuun työkykyyn. Pidemmän aikavälin vaikutusten arvioinnissa erityisesti hyvinvointivaikutusten osalta voi olla vaikea todentaa yhteyttä tiettyyn palveluun tai palvelukokonaisuuteen.

Haasteista huolimatta olisi tärkeä edistää ja kehittää menetelmiä aktiivisten työvoimapalvelujen hyvinvointivaikutusten arviointiin ja seurantaan. Laajamittaista jatkuvaa seurantaa voitaisiin käynnistää esimerkiksi kysymällä muutamia yksinkertaisia työ- ja toimintakykyyn liittyviä validoituja kysymyksiä (kuten koettu työkyky) kaikilta työnhakijoilta palvelun alkaessa ja päättyessä. Näin muodostuisi käsitys työnhakijoiden työ- ja toimintakyvystä, sen mahdollisesta vaihtelevuudesta eri palveluihin osallistuvien kesken ja sen mahdollisesta muutoksesta palveluihin osallistumisen myötä. Tietoa voitaisiin hyödyntää palvelujen kehittämisessä ja kohdentamisessa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutusten mittaaminen

Pehmeitä vaikutuksia voidaan mitata subjektiivisilla mittareilla eli kysymällä osallistujilta ja verrokeilta, sekä objektiivisilla mittareilla rekistereihin kertyvillä tiedoilla. Esimerkiksi terveyteen liittyviä tietoja kertyy paljon eri rekistereihin kuten OmaKantaan lääkeostoista ja terveyspalvelujen käytöstä THL:n keräämiin hoitoilmoitusrekistereihin. Myös siirtymät etuudelta toiselle voisivat olla mittari palveluiden vaikutuksille (sairauspäiväraha, kuntoutusraha, työkyvyttömyyseläke). Subjektiiviset ja objektiiviset mittarit täydentävät kuvaa pehmeistä vaikutuksista ja parhaimmassa tapauksessa vaikutusta voidaan mitata kummallakin. Subjektiivisten kysymyspatterien toistuva keräys voi vaatia paljon resursseja, ja sikäli jo olemassa olevat rekisteritiedot voivat tarjota kevyemmän ja joltain osin luotettavammankin vaihtoehdon. Toisaalta monesta asiasta ei ole tietoa rekisterissä.

Pääjohtaja Markku Tervahauta

Osaston johtaja Mika Salminen