



Tarkastusvaliokunta
00102 Eduskunta

7.12.2022

trv@eduskunta.fi

S-postinne 28.11.2022, Kuulemistilaisuus 8.12.2022/O 15/2021 vp

O 15/2021 VP AKTIIVISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN PALVELUIDEN KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/TrVJ_2_2022_tyovoimapolitiikan_palvelut.pdf

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuudesta (Alasalmi ym. 2022) on kuvattu vaikutuksia osallistujien työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin 0–10 vuoden aikana palvelun aloittamisen jälkeen. Näiden ohella palveluun osallistumisella voi olla ns. pehmeitä vaikutuksia, kuten esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden tukeminen, kuntoutuminen tai syrjäytymisen ehkäisy. Tällaiset vaikutukset voivat olla julkista taloutta tukevia, koska ne voivat vähentää osallistujan myöhempää tarvetta julkisille palveluille ja parantaa myös työllistymistä pitkällä tähtäimellä. Pehmeisiin vaikutuksiin liittyvää tutkimuskirjallisuutta on kuvailtu tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa (Alasalmi ym. 2022) sivulta 52 alkaen. Lyhyesti voidaan todeta, että aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut voivat edistää terveyttä ja lisätä sosiaalista integraatiota.

Työterveyslaitos pitää tärkeänä, että työhön osallistumista edistävien toimien kustannus- ja työllisyysvaikuttavuuden lisäksi arvioidaan myös pehmeitä vaikutuksia kuten hyvinvoinnin tukemista, kuntoutumista tai syrjäytymisen ehkäisyä. Pehmeät vaikutukset edistävät yksilöiden osallistumista elämän eri osa-alueilla, ja niillä voi myös olla kauaskantoisia myönteisiä yhteiskunnallisia seurauksia kuten suotuisa vaikutus julkiseen talouteen.

Työterveyslaitos katsoo, että Työterveyslaitoksen kehittämää Kykyviisari®-itsearviointimenetelmää voidaan soveltaa pehmeiden vaikutusten arvioinnissa. Sitä voidaan hyödyntää laajamittaiseen, jatkuvaan työ- ja toimintakyvyn seurantaan esimerkiksi sellaisissa aktiivisen työvoimapalvelujen toimenpiteissä, joissa työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei välttämättä ole ensisijainen tavoite.

Myös rekisteritietoja voi olla mahdollista käyttää pehmeiden vaikutusten ja niihin liittyvän kustannusvaikuttavuuden arviointiin. Arviointiin liittyy haasteita, joiden aiheuttamaa virhelähdettä tulee pyrkiä minimoimaan. Pehmeiden vaikutusten arviointiin mahdollisesti soveltuvat rekisteritiedot, kuten esimerkiksi reseptilääkeostot, sairauspäivärahajaksot tai sosiaali- huolto-, terveydenhuolto- ja kuntoutuspalvelujen käyttö, voivat kytkeytyä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteeseen osallistumiseen muutenkin kuin henkilön terveydessä ja hyvinvoinnissa tapahtuneiden muutosten kautta. Palveluiden käyttö voi olla seurausta palveluiden piiriin pääsystä tai ohjautumisesta. Pehmeiden vaikutusten arvioinnissa onkin kiinnitettävä erityistä huomiota arviointiasetelmaan.

Työterveyslaitos katsoo, että sekä asiakkaan itsensä tuottaman tiedon (esim. Kykyviisari) että rekisteritietojen kautta mitattua hyvinvoinnin muutosta on mahdollista hyödyntää pehmeiden vaikutusten kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa. Tämä edellyttää palveluiden kustannustietojen lisäksi pitkäjänteistä ja kattavaa tiedonkeruuta pehmeiden vaikutusten tulosmuuttujista. Hyvinvointivaikutusten mittarin valinta on vain yksi osa arvioinnin edellytyksistä. Soveltuvan mittarin lisäksi pitää varmistaa, että arvioitavan toiminnan tavoite on kuvattu riittävän selkeästi, kohderyhmä on määritelty tarkasti, itse toiminta on kuvattu yksityiskohtaisesti, toiminnan taustalla oleva muutosteoria on esitetty ja vertailuryhmä on määritetty asianmukaisesti.

Alasalmi ym. (2022) kannustavat raportissaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimien johtamisen kehittämiseen. Työterveyslaitos pitää tätä tärkeänä. Kehittämisessä ja kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa tulee huomioida, että työhön osallistumisen palvelut ovat muutoksessa, kun hyvinvointialueet aloittavat toimintansa ja työllisyyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille. Tarvitaan yhteistä strategista tavoitteiden asettelua kansallisen ohjauksen, hyvinvointialueiden ja kuntien välillä, jotta palveluiden vaikuttavuutta voidaan arvioida kokonaisuutena. Myös työpaikkojen ja työnantajien näkökulmat ja mahdollisuudet edistää työhön osallistumista tulisi huomioida osana kokonaiskuva. Työuranäkökulman vahvistaminen tutkimuksessa parantaisi edelleen mahdollisuuksia vaikutusten arvioimiseksi ja oikeaan osuvien toimenpiteiden kehittämiseksi.

Asiakkaan itsensä tuottama tieto hyvinvoinnistaan palveluiden vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnissa, esimerkkinä Kykyviisari

Tarkastusvaliokunta ilmaisi pyynnössään kiinnostusta kuulla Työterveyslaitoksella meneillään olevasta pehmeisiin vaikutuksiin liittyvästä kehittämistyöstä sekä Työterveyslaitoksen näkemyksiä kehittämistyön tuloksena syntyneiden mittareiden soveltuvuudesta pehmeiden vaikutusten laajamittaiseen, jatkuvaan seurantaan sellaisissa aktiivisen työvoimapalvelujen toimenpiteissä, joissa työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei välttämättä ole ensisijainen tavoite kuten esimerkiksi kuntouttava työtoiminta. Työterveyslaitos ottaa kantaa liittyen Kykyviisarin käyttöön tässä yhteydessä.

Kykyviisari on työ- ja toimintakyvyn itsearviointimenetelmä työikäisille. Kykyviisari on kehitetty erityisesti vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevien näkökulmaan Työterveyslaitoksen Sosiaalinen osallisuus ja työ- ja toimintakyvyn muutos ”Solmu” -Euroopan sosiaalirahaston (ESR) -koordinaatiohankkeessa (1.10.2014-31.8.2023). Kykyviisari on muodoltaan kyselylomake, jonka voi täyttää verkossa tai paperilla. Kykyviisari antaa vastaajalle mahdollisuuden tuottaa tietoa omasta tilanteestaan sekä auttaa palvelujärjestelmän ammattilaisia asiakkaiden työkyvyn tukemisessa ja seuraamisessa. Vastaaja saa vastauksistaan koosteen ja palautteen, jota voi hyödyntää osana asiakasprosessia. Kykyviisari on saatavilla suomen, ruotsin ja selkokielen lisäksi englanniksi, arabiaksi, somaliksi, kurdin soraniksi ja hollanniksi. Kykyviisarin käyttöohjeisiin, siitä tehtyyn tutkimukseen ja sen tuottamiin tuloksiin voi tutustua sivustolla www.kykyviisari.fi. Sitä kautta voi myös kokeilla itse vastata Kykyviisari kyselyyn.

Kykyviisari sisältää 84 kysymystä, jotka on jaettu 9 osioon:

- Esitiedot (ikä, sukupuoli)
- Hyvinvointi (yleinen toimintakyky, koettu työkyky)
- Osallisuus (sosiaalinen toimintakyky ja sosiaalinen kanssakäyminen)
- Mieli (psykykinen toimintakyky)
- Arki (arjesta selviytyminen)

- Taidot (kognitiivinen toimintakyky, osaaminen)
- Keho (fyysinen toimintakyky)
- Taustatiedot (koulutustausta)
- Työ ja tulevaisuus (työllisyystilanne, muutostoiveet)

Kykyviisari rakentuu jo aiemmin käytössä olleiden ja tutkittujen kysymysten ja asteikkojen pohjalle, joiden valinta ja muotoilu on yhteiskehitetty kohderyhmän asiakkaiden, palvelujärjestelmän työntekijöiden ja akateemisten asiantuntijoiden kanssa. Kehittämistyössä on erityisesti huomioitu Kykyviisarin saavutettavuus. Kykyviisarin toimivuus ja luotettavuus on tutkittu selvittämällä kysymysten ymmärrettävyyttä ja käytettävyyttä (Unkila ym. 2018), sisällön kattavuutta ja osuvuutta (Wikström ym. 2020), mittaustulosten toistettavuutta (Wikström ym. 2021), tulosten yhdenmukaisuutta muiden mittareiden kanssa (Savinainen ym. 2020), eri toimintakyvyn osa-alueiden yhteyksiä työkyvyn kehittymiseen (Savinainen, Seitsamo & Joensuu 2020) ja menetelmän soveltuvuutta eri palveluissa (Unkila & Savinainen 2020). Lisäksi on pilotoitu, missä määrin Kykyviisarin eri osat ennustavat työttömien siirtymistä palvelusta työhön tai koulutukseen (Joensuu 2020). Tällä hetkellä kerätään laajempaa aineistoa eri palvelukonteksteista, joissa ennustajia voidaan arvioida laajemmin ja luotettavammin. Työterveyslaitoksella on meneillään Kelan kanssa yhteistutkimus, jossa selvitetään kuinka hyvin Kykyviisari osoittaa työkyvyn muutosta työllistymistä edistävässä ammatillisessa kuntoutuksessa (TEAK).

Kykyviisaria käytetään palveluissa, joissa tavoitteena on tukea yksilön työkykyä ja työhön osallistumista. Kykyviisaria käyttää yli 1000 palveluntuottajaa. Yleisimmin Kykyviisari on käytössä työllisyyden hoidon palveluissa, sosiaalipalveluissa, terveydenhuollossa ja kuntoutuksen palveluissa. Kykyviisaria käytetään sekä vakituksessa toiminnassa että osana hanke- rahoituksella tapahtuvaa toimintaa.

Kykyviisaria voi käyttää digitaalisesti joko Työterveyslaitoksen ylläpitämän verkkopalvelun kautta tai järjestelmien kautta, joihin Kykyviisari on toteutettu. Työterveyslaitoksen tarjoama verkkopalvelu on käytettävissä Solmu- hankkeen rahoituksen loppuun 31.8.2023 saakka. Tällä hetkellä Kykyviisari on rakennuttu osaksi TE-palveluiden asiakkaan käyttöliittymää Työmarkkinatoria sekä neljään yksityisen palveluntarjoajan digitaaliseen järjestelmään: Foreammatti, Hakosalo, Walmu ja Sofia CRM. Lisäksi Kykyviisarin toteutus on valmisteilla kahdeksaan eri terveydenhuollon, sosiaalipalveluiden, koulutuspalveluiden ja työllisyyspalveluiden järjestelmään. Työmarkkinatorin toteutuksessa vastaukset eivät tallennu, mutta palautteen ja vastaukset voi tulostaa itselleen. Muissa toteutuksissa vastaukset tallentuvat, kyselyn voi toistaa, tuloksia verrata ja seurata sekä yksilö- että ryhmätasolla.

Kykyviisari on suunniteltu hyödynnettäväksi kolmella eri toiminnan tasolla: asiakastyössä, organisaation toiminnan seurannassa ja suunnittelussa sekä kansallisissa arvioinneissa. Asiakastyössä Kykyviisari antaa mahdollisuuden asiakkaalle tuoda esille oma tilanteensa kokonaisvaltaisesti. Tuloksia voi käydä läpi yhdessä ammattilaisen kanssa ja asettaa niiden pohjalta tavoitteita. Kykyviisari on suunniteltu positiiviseksi, voimaannuttavaksi työkaluksi, joka on asiakkaalle turvallinen vastata ja säilyttää asiakkaan autonomian. Kykyviisari antaa ammattilaiselle tietoa, jonka pohjalta voi suunnitella asiakkaan polkua eteenpäin. Se antaa myös hyvän pohjan keskustelulle ja hankalienkin teemojen puheeksi ottamiselle. Kykyviisarin avulla voi myös seurata ja havainnollistaa asiakkaan edistymistä tavoitteissaan.

Organisaation tasolla voidaan tarkastella eri palveluihin ohjautuvien asiakasryhmien profiileja eri näkökulmista. Toiminnalle voidaan myös asettaa tavoitteita ja suunnata palveluita ja niiden sisältöjä asiakkaiden tarpeiden mukaan. Kykyviisarilla organisaatio voi seurata työ- ja toimintakyvyn muutoksia ja eri palveluiden vaikutuksia. Työterveyslaitoksen Kykyviisari verkkopalvelussa on raportointityökalu, jonka avulla organisaatio voi helposti analysoida asiakkaiden lähtötilannetta ja palvelun aikana tapahtuvia muutoksia. Eräät toimijat ovat yhdistäneet Kykyviisarista saatuja tuloksia osaksi strategista johtamistaan. Esimerkiksi Siilinjärven kunta on luonut Kykyviisaridataan pohjautuvan tiedolla johtamisen mallin ja PowerBI-alustan, jonka avulla voidaan tarkastella kuntatasoisesti esimerkiksi palveluiden piirissä olevien työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrää, asiakasprofiilia sekä työ- ja toimintakykyä (www.siilinjärvi.fi/nuoret-pystyy-hankkeen-materiaalit/).

Kykyviisari on tällä hetkellä osana kolmen valtakunnallisen toimenpidekokonaisuuden arviointia: ESR toimintalinja 5, Työllisyyden kuntakokeilut ja Sosiaali- terveysministeriön (STM) osuus Työkykyohjelman toimista. Kykyviisari.fi sivustolla esitetään tulokset Kykyviisarin keskeisistä muuttujista kaikista Työterveyslaitokselle kertyneistä Kykyviisari vastauksista (www.sivusto.kykyviisari.fi/tietoa-kykyviisarista/tulokset/). Sivustolla voi tarkastella tuloksia koko aineistosta ja erikseen ESR-toimintalinja 5 hankkeiden ja Työllisyyden kuntakokeilujen osalta. Työterveyslaitos tekee yhdessä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa arviointitutkimusta STM:n rahoittamista Työkykyohjelman hankkeista. Tutkimuksen lopulliset tulokset raportoidaan huhtikuussa 2023.

Esimerkkinä tuloksista koettu työkyky arvioituna asteikolla 0-10, jossa 10 on työkyky parhaimmillaan, kaikkien Kykyviisari vastausten (N=48 654) keskiarvo on 6,4. ESR- toimintalinja 5 hankkeiden asiakkailta (n=5475) keskiarvo on 5,9, työllisyyden kuntakokeilujen asiakkailta (n=4073) 6,5 ja Työkykyohjelman hankkeiden asiakkailta 4,6. Vertailun vuoksi Finterveys 2017 väestötutkimuksessa 18-69- vuotiaiden (N=5258) työkyvyn keskiarvo oli 8,1 (Koponen ym. 2019).

Seurantatietoa on kertynyt yhteensä 9092 henkilöltä (keskimääräinen seuranta-aika 215 päivää) ja keskimääräinen itsearvioidun työkyvyn kohentuminen on koko aineistossa 0,3 pistettä, ESR-toimintalinjan 5 osallistujilla (n=1937) 0,5 pistettä, työllisyyden kuntakokeilussa (n=329) 0,3 pistettä ja Työkykyohjelmassa (n=437) 0,3 pistettä. Tuloksia tulkittaessa täytyy muistaa, että kaikkien toimien ja palveluiden varsinainen tavoite ei ole ollut välttämättä työkyvyn parantaminen. Tarkasteltava muutos tulisi vastata palvelun varsinaista tavoitetta.

Kykyviisarin avulla pystytään määrittämään toimenpiteisiin osallistuvien henkilöiden tilanne ja toteamaan, kohdistuvatko toimenpiteet tavoiteltuun kohderyhmään. Yleisesti ottaen kaikissa toimenpiteissä näkyy Kykyviisarin muuttujissa pientä positiivista muutosta. Rajoituksena Kykyviisarin hyödyntämisessä kansallisissa arvioinneissa on, että ainoastaan Työkykyohjelman hankkeilla on ollut velvoite käyttää Kykyviisaria. ESR-hankkeille ja työllisyyden kuntakokeilujen toimijoille Kykyviisarin käyttöä on suositeltu, mutta se on ollut toimijoille vapaaehtoista. Täten käyttö ei ole näissä kokonaisuuksissa systemaattista ja kattavaa. Tästä johtuen esimerkiksi vastausprosentti Kykyviisariin pystytään määrittämään vain Työkykyohjelman hankkeiden osalta.

Kykyviisarin tulosten tulkinnan tueksi tarvitaan lisätutkimusta siitä, kuinka suuri muutos ja missä Kykyviisarin osa-alueissa on merkittävä hyvinvoinnin kohenemisen kannalta. Pilotti-aineistosta on saatu lupaavia tuloksia siitä, että Kykyviisarin lähtötilanne ja muutos

voisivat ennakoida siirtymistä työhön tai tutkintoon johtavaan koulutukseen työllistymistä edistävän palvelun jälkeen (Joensuu 2020). Suurin ennustearvo oli Kykyviisarin Taidot osa-alueella, joka käsittelee osaamista ja motivaatiota. Työkykyohjelman arviointitutkimuksessa Kykyviisarin tulokset on osallistujien luvalla yhdistetty kansallisiin rekisteritietoihin, joten tätä kautta voidaan määritellä Kykyviisarin vastausten merkitystä esimerkiksi etuuksien ja palveluiden käyttöön.

Kykyviisari on yksi henkilön itsearvioon perustuva hyvinvointia käsittelevä mittari. Kykyviisari soveltuu kaikille työikäisille, mutta on kehitetty heikossa työmarkkina-asemassa olevien tilanne huomioiden. Suomessa on käytössä myös useita muita itsearvioon perustuvia hyvinvoinnin mittareita, joita on kehitetty hieman eri lähtökohdista. Näitä mittareita ovat mm. TE-hallinnossa käytössä oleva Työelämämatka, nuorten hyvinvoinnin arvioitiin kehitetty Zekki-mittari, Kelan kuntoutuksen vaikuttavuuden arvioinnissa käytetty Goal Attainment Scale, ja THL:n Sokra-hankkeen kehittämä osallisuuden kokemusta mittaava Osallisuusindikaattori. Toimia-tietokantaan (www.terveysportti.fi/apps/dtk/tmi?toc=802599) on koottu tietoja useista työ- ja toimintakyvyn sekä elämänlaadun mittareista ja suosituksia arviointiin eri toimintakonteksteissa.

Lisäksi tällä hetkellä kehitetään EU:n elpymisvälineen kautta myönnettyllä rahoituksella kansallista työ- ja toimintakyvyn sähköistä itsearviointivälinettä, jonka avulla työikäinen saisi tietoa omasta työkyvystään, neuvoja oman tilanteensa edistämiseksi sekä tarvittaessa yhteyden tarvetta vastaavaan viranomaiseen tai muuhun toimijaan. Kehittämistä koordinoi STM ja kehittämistyöhön osallistuvat mm. Työterveyslaitos ja THL. On mahdollista, että Kykyviisari voi olla osa välinettä, tai että väline rakentuu Kykyviisarissa toimivaksi todettujen osioiden pohjalle.

Työterveyslaitos kannattaa Kykyviisarin käyttöä aktiivisen työvoimapolitiikan hyvinvointivaikutusten eli pehmeiden vaikutusten arvioinnissa. Kykyviisarin etuja ovat sen maksuttomuus, yleinen ja vakiintunut käyttö palvelujärjestelmässä, kattava vertailuaineisto ja vahva tutkimuspohja, hyödyt asiakastyössä ja organisaation omassa kehittämistyössä, digitaalisuus ja laaja kielivalikoima. Lisäksi Kykyviisari on laaja-alainen, jolloin sen kohderyhmä tai näkökulma ei ole lähtökohtaisesti rajattu, vaan sitä voidaan soveltaa monessa eri kontekstissa ja eri palvelussa. Haasteena Kykyviisarin käytölle voidaan pitää sitä, että koska se on laaja-alainen, sen käyttö tulee suunnitella osaksi asiakasprosessia. Lyhyitä, irrallisia mittarikysymyksiä voi olla helpompi hyödyntää erillään asiakasprosesseista. Kykyviisari antaa asiakkaalle palautteen ja tarjoaa mahdollisuuden tiedon hyödyntämiseen asiakkaiden tavoitteiden muodostamisessa. Tällöin mittaaminen vahvistaa asiakkaan osallistumista ja oman palveluprosessinsa ohjausta. Jos Kykyviisaria käytetään vain irrallisena mittarina, siihen vastaaminen ei välttämättä tunnu asiakkaalle yhtä mielekkäältä. Kykyviisarissa ei ole työhön liittyviä kysymyksiä, sillä sen alkuperäinen kohderyhmä on työelämän ulkopuolella olevat henkilöt. On kuitenkin olennaista huomioida myös työelämässä olevien tarpeet ja kehittää arviointeja, joilla pystytään arvioimaan toimenpiteiden vaikutuksia myös työllistyneiden tai jo työelämässä olevien näkökulmasta. Näitä tekijöitä voi olla esimerkiksi osaamisen kehittyminen, motivaatio ja varmuus työssä jatkamiseen.

Yhtenä haasteena kaikille mittauksille ja arvioinneille on asiakasprosessien ulottuminen eri toiminnan sektoreille ja tiedon kulun ja yhteisen suunnitelmallisuuden katkot. Esimerkiksi tällä hetkellä Kykyviisari on vain Työmarkkinatorin asiakkaan työvälineiden puolella. Sitä kautta täytetyt tiedot eivät tallennu, koska nykyisen lainsäädännön tulkinta on epäselvä, mitä tietoa ja miten työvoimaviranomainen voi hyödyntää osana työvoimapalvelua. On tärkeää kehittää lainsäädäntöä ja eri hallinnonalojen yli meneviä palveluprosesseja, jotta asiakas saisi hänen tilanteensa kokonaisvaltaisesti huomioivia palveluja ja että toimintojen vaikuttavuus-

den arviointia pystytään tekemään koko palveluketjun kokonaisuus ja jatkumo huomioiden. Palvelun vaikutustavoite on tärkeä kuvata, varsinkin palveluissa, jossa tavoitteet ovat yhdenmukaisia eri toimintasektoreiden välillä. Esimerkkinä tästä on kuntouttava työtoiminta, joka toimii työllisyyden hoidon ja sosiaali- ja terveystalveluiden rajapinnassa.

Rekisteritieto hyvinvointivaikutusten arvioinnissa

Tarkastusvaliokunnan pyynnössä viitattiin rekisteritiedon hyödyntämisen mahdollisuuksiin arvioitaessa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeitä vaikutuksia. Eri rekisterinpitäjillä on toisilain alaista rekisteritietoa, jota voi olla mahdollista hyödyntää aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeiden vaikutusten arvioinnissa.

Työterveyslaitos tarjoaa perusteita ja taustaa toisilain alaisen rekisteritiedon hyödyntämiselle aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeiden vaikutusten arviointiin. Hyödynnettävän rekisteritiedon kohteena on palveluihin osallistunut henkilö, eivätkä esimerkiksi hänen läheisensä. Tiedot liittyvät terveys- ja sosiaalipalveluiden ja terveyteen liittyvien etuuksien käyttöön, kuntoutus- ja opintoetuuksien käyttöön sekä työkyvön arvioon. Muutoksia näissä tiedoissa voidaan tietyn varauksin pitää pyynnön mukaisina pehmeinä vaikutuksina.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) ylläpitää rekistereitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käytöstä. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden ja toimenpiteiden hyvinvointiin liittyvien vaikutusten arviointiin voi olla mahdollista käyttää muun muassa seuraavia rekisterejä ja niihin sisältyviä tietoja:

- Perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteri (Avohilmo)
 - o perusterveydenhuollossa toteutunut avohoito (sekä kotihoito ja työterveyshuolto)
 - käyntisy, toimenpide ja jatkohoito
- Sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri
 - o asiakkuus yksityisessä tai julkisessa mielenterveyskuntoutujien ympärivuorokautisessa palveluasumisessa, päihdehuollon katkaisuhoidossa tai kuntoutuslaitoksissa
 - päädiagnoosi, hoidon tarve lähtiessä ja jatkohoito
- Terveystenhuollon hoitoilmoitusrekisteri
 - o erikoissairaanhoidossa toteutuneet osastokäynnit ja sairaalajaksot
 - käyntisy, diagnoosit, toimenpide ja jatkohoito

Kansaneläkelaitos (Kela) ylläpitää rekistereitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä terveydentilaan ja elämäntilanteeseen liittyvien etuuksien käytöstä. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden ja toimenpiteiden hyvinvointiin liittyvien vaikutusten arviointiin voi olla mahdollista käyttää muun muassa seuraavia rekisterejä ja niihin sisältyviä tietoja:

- Reseptilääkeostot
 - o ostopäivä, lääkevalmiste, oston sisältämä vuorokausiannos DDD
- Sairauspäiväraharekisteri
 - o sairauspäivärahajaksot, diagnoosit
- Kuntoutus ja kuntoutusraha
 - o pääsairaus, maksuaika, toimenpide

Opintotukeen liittyvää tietoa voidaan käsitellä jonkinlaisena pehmeätä vaikuttavuutta kovempänä vaikuttavuutena, joka on indikaatio sille, että osallistuja on mahdollisesti etenevässä polulla kohti työelämää:

- Opintotukirekisteri
 - o opintoraha, opintolainan valtiontakaus

Lisäksi voi olla mahdollista arvioida aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden pehmeitä vaikutuksia hyödyntäen Työ- ja elinkeinoministeriön rekisteritietoa työkunnon arviosta. Tällöin työkunnon arviointi tulisi mitata ennen ja jälkeen palvelun. Käytettävä rekisteritieto on:

- Työkunto
 - o Diagnoosi, työkunnon arviointi

Yllä mainittujen rekisteritietojen käyttämiseen pehmeiden vaikutusten arvioinnissa liittyy kuitenkin haasteita, jotka tulee ottaa huomioon. Tiedot eivät kerro suoraan henkilön terveydestä ja hyvinvoinnista, vaan myös hoidon ja palvelujen saamisesta. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden piiriin pääseminen voi suoraan edesauttaa henkilön muihin palveluihin ohjautumista ja hoitoon hakeutumista. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden pehmeiden vaikutusten myötä henkilön oma valmius hakeutua muiden palveluiden tai hoidon piiriin voi myös kasvaa. Tämän vuoksi esimerkiksi sosiaalihuolto-, terveydenhuolto- ja kuntoutuspalvelujen käyttö, psyykenlääkkeiden ja muiden reseptilääkkeiden ostot sekä sairauspäivärahajaksot voivat lisääntyä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin osallistumisen myötä, vaikka henkilön hyvinvoinnissa ei tapahtuisi muutosta tai muutos olisi positiivinen. Toimenpiteen mahdollinen myönteinen vaikutus hyvinvointiin voi näin ollen jäädä havaitsematta tai tulla aliarvioituksi rekisteritietojen perusteella. Palveluiden käytön lisääntyminen voi aiheuttaa lisäystä julkisen talouden kustannuksiin lyhyellä aikavälillä.

Pehmeiden vaikutusten arvioinnissa on oleellista kyetä tarkastelemaan tulosmuuttujaa (tai mieluummin useampia eri tulosmuuttujia) ennen ja jälkeen toimenpiteen riittävän pitkässä seuranta-asetelmassa. Arvioitavat pehmeät vaikutukset määrittävät, mikä on riittävän pitkä seuranta-aika tulosmuuttujassa tapahtuvan muutoksen ilmenemiselle. Pehmeät vaikutukset ovat usein sidoksissa lähtötasoon: Niemelä ym. (2020) arvioivat hyvinvointivaikutuksia karttuvan etenkin osallistujilla, joiden hyvinvointi oli heikkoa ennen palveluun osallistumista. Arvioinnissa on tärkeää kyetä löytämään verrokkiryhmä, johon verrata palveluun osallistuvia henkilöitä. Tämä voidaan usein tehdä myös tilastollista kaltaistamista hyödyntäen, mikäli luonnollista tai satunnaistettua vertailuasetelmaa ei ole. On kuitenkin huomionarvoista, että monille erityisryhmille on vaikea rakentaa tasapainotettua vertailuryhmää hyödyntäen tilastollista kaltaistamista, kuten Alasalmi ym. (2022) huomauttavat olevan esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien kohdalla.

Hyvinvointivaikutusten kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa huomioitavat tekijät

Edellä käsiteltyjä subjektiivisia mittareita tai toisiolain alaisista rekistereistä saatavia tietoja voi mahdollisesti hyödyntää pehmeiden vaikutusten kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa hyödyntäen kustannusvaikuttavuus- ja/tai kustannushyötyanalyysia. Kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa palvelua ja sen aiheuttamaa (lisä)kustannusta verrataan relevanttiin vaihtoehtoon. Mitä tahansa palveluita ei voi verrata keskenään, sillä eri palveluilla on eri kohderyhmiä ja tavoitteita.

Kustannusvaikuttavuuden arviointia voidaan tehdä osallistujan, julkisen talouden ja yhteiskunnan näkökulmasta olettaen, että relevantit toimenpiteiden kustannukset ja hyödyt kyetään tunnistamaan. Kustannustietoa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluille on saatavilla (tai arvioitavissa), kuten Tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuudesta (Alasalmi ym. 2022) on kuvattu. Joskin yksi tutkimuksen suosituksista on palveluiden kustannustietojen tarkkuuden parantaminen.

Kustannusvaikuttavuusanalyysin tulosmuuttujana hyödynnetään muutosta hyvinvoinnissa. Esimerkkinä analyysin tuloksesta olisi ”kustannus per saavutettu muutos Kykyviisarin kokonaisarvossa”. Kustannushyötyanalyysissä pehmeitä vaikutuksia arvioidaan euromääräiseksi. Esimerkkinä analyysin tuloksesta olisi ”aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteellä saavutettu taloudellinen hyöty”. Taloudellinen hyöty olisi muodostettu esimerkiksi vältetyistä perusterveydenhuollon käynneistä, joille on olemassa kustannus. Kustannusvaikuttavuus- ja kustannushyötyanalyysin kannalta relevanttien muutosten ilmeneminen arvioitavissa tuloksmuuttujissa voi kuitenkin viedä aikaa, joten vaikutusten ja hyötyjen arviointi edellyttää pitkäjänteistä ja kattavaa tiedonkeruuta. Arviointiaselman rakentamisessa tulee olla huolellinen.

Antti Koivula
pääjohtaja

Matti Joensuu
johtava tutkija

Jarno Turunen
erityisasiantuntija

Taina Leinonen
johtava tutkija

Viitteet

Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Oosi, O. & Raukola, A. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. 2022. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2022.

Joensuu M. Työ- ja toimintakyvyn itsearviointitieto palvelun vaikuttavuuden arvioinnissa, esimerkkinä Kykyviisari. Julkaisussa: Juvonen-Posti P, Saikku P, Turunen J, toim. Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. 2020. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 40, 2020.

Niemelä, J., Koivusilta, L., Elonen, N. ja Saloniemi, A. Työvoimapolitiikka ja hyvinvointi – kuka hyötyy toimenpiteistä? Työelämän tutkimus – Arbetslivsforskning 2020; 18(4), 340–356.

Koponen P, Borodulin K, Lundqvist A, Sääksjärvi K, Jääskeläinen T, Koskela T & Koskinen S. FinTerveys -tutkimuksen perustulokset 2019. Verkko-julkaisu: www.terveytemme.fi/finterveys

Savinainen M , Jauhiainen O , Heikkilä H , et al . The concurrent validity of the Abilitator: a self-assessment questionnaire on functioning and work ability. J Public Health 2020;17. doi:10.1007/s10389-020-01438-1.

Savinainen, M., Seitsamo, J. & Joensuu, M. The association between changes in functional capacity and work ability among unemployed individuals. Int Arch Occup Environ Health 2020;93, 503–511. doi:10.1007/s00420-019-01498-1

Savinainen M & Unkila K. "Ei mennyt turha työ hukkaan" – tutkimus työmenetelmän juurtumisesta palvelujärjestelmän asiakastyöhön. Hallinnon tutkimus 2020; 39(4), 287-301. doi.org/10.37450/ht.102253.

Unkila K, Lautala K, Wikström M, Joensuu M, Savinainen M. Kognitiivinen haastattelu kyselylomakkeen kehittämisessä: Esimerkkinä työ- ja toimintakyvyn itsearviointimenetelmä Kykyviisari. Kuntoutus 2018; 41(1), 33–40.

Wikström M , Anttila H , Savinainen M , et al . Development and content validity of the Abilitator: a self-report questionnaire on work ability and functioning aimed at the population in a weak labour market position. BMC Public Health 2020; 20, 327. doi:10.1186/s12889-020-8391-8.

Wikström M, Kouvonen A, Joensuu M Intrarater reliability of the Abilitator—a self-report questionnaire on work ability and functioning aimed at the population in a weak labour market position: a test–retest study
BMJ Open 2021;11,e057295. doi: 10.1136/bmjopen-2021-057295.