

Revisionsutskottet

Kostnadseffekter för aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder

INLEDNING

Remiss

Revisionsutskottet beslutade vid sitt möte att lämna ett betänkande om övervakningsärendet Kostnadseffekter för aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder. Utskottet ska enligt 90 § 1 mom. i grundlagen underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ekonomisk expert Juho Alasalmi, Pellervon taloustutkimus PTT
- seniorekonom Henna Busk, Pellervon taloustutkimus PTT
- ekonomisk expert Veera Holappa, Pellervon taloustutkimus PTT
- Senior Partner Olli Oosi, Owl Group Oy
- direktör Anna-Liisa Pasanen, Statens revisionsverk
- forskningsdirektör Heikki Räisänen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Ville Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Santtu Sundvall, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Jaana Heinonen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Seija Sukula, social- och hälsovårdsministeriet
- chefsforskare Matti Joensuu, Arbetshälsoinstitutet
- utredningschef Jussi Tervola, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- ledande expert Ville Salo, Helsingfors stad
- utvecklingsdirektör Jaakko Westerlund, UF-centret
- sysselsättningsexpert Petri Lehtimäki, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- sysselsättningskoordinator Veijo Illikainen, Ranua kommun
- direktör Mika Salo, Nylands arbets- och näringsbyrå
- professor Janne Martikainen, Östra Finlands universitet
- doktorand Sami Ylistö, Jyväskylän universitet
- specialforskare Simo Aho, Centrum för arbetslivsforskning, Tammerfors universitet
- specialsakkunnig Sini Seemer, Social- och hälsoorganisationernas understödscentral STEA
- specialsakkunnig Päivi Kiiskinen, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- forskningshandledare Hannu Karhunen, Forskning om arbete och ekonomi LABORE
- verksamhetsledare Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- chefsforskare Jouko Verho, Statens ekonomiska forskningscentral.

Betänkande ReUB 13/2022 rd

Utskottet har fått ett skriftligt yttrande av

- Folkpensionsanstalten
- Egentliga Finlands arbets- och näringsbyrå
- Norra Karelens arbets- och näringsbyrå
- Norra Savolax arbets- och näringsbyrå
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Kajanaland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Mellersta Finland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Österbotten
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Satakunta
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland
- Södra Savolax arbets- och näringsbyrå
- Södra Österbottens arbets- och näringsbyrå
- Tavastlands arbets- och näringsbyrå
- kommunförsök med sysselsättning i Birkalandsregionen
- kommunförsök med sysselsättning i Karlebyregionen
- kommunförsök med sysselsättning i Kuopioregionen
- kommunförsök med sysselsättning i Rovaniemi-regionen
- kommunförsök med sysselsättning i Åboregionen
- samkommunen Perusturvakuntayhtymä Karviainen
- Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Ett mål för statsminister Sanna Marins regering är att höja sysselsättningsgraden till 75 procent. Målet har eftersträvat bland annat genom att öka deltagandet på arbetsmarknaden av partiellt arbetsföra, svårsysselsatta och invandrare genom olika aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder samt genom att se över arbetskraftsservicen. Aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder är riktade tjänster som syftar till att sysselsätta arbetssökande, förbättra deras förutsättningar att få arbete och förbättra matchningen på arbetsmarknaden.

För att sysselsättningsgraden ska kunna höjas krävs det att de tjänster som erbjuds arbetslösa motsvarar de arbetslösas behov, ges i rätt tid och är effektiva. Dessutom bör tjänsterna vara kostnads-effektiva. Revisionsutskottet borgar genom sin verksamhet för att skattebetalarnas medel används i enlighet med lag och förordning och på ett ekonomiskt förnuftigt sätt. Som en del av denna uppgift kan utskottet låta utföra undersökningar om hur effektiva regeringens åtgärder varit.

Utskottet har tidigare behandlat bedömningen av sysselsättningsåtgärdernas konsekvenser i sitt betänkande om Statens revisionsverks årsberättelse för 2020 (ReUB 1/2021 rd). I sitt betänkande konstaterar utskottet att det i skötseln av sysselsättningen behövs noggrannare information om åtgärdernas genomslag. Detta förutsätter att kunskapsunderlaget förbättras och att bedömningen av reformernas konsekvenser beaktas redan vid planeringen och beredningen av reformerna. Även

Betänkande ReUB 13/2022 rd

befintlig information bör enligt utskottets åsikt användas bättre än tidigare vid planeringen av politikåtgärder. Utskottet konstaterar vidare i sitt betänkande att sysselsättningstjänsterna kan ha positiva effekter för de personer som deltar i servicen även när servicen inte direkt leder till sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden.

Utskottet beslutade inleda ett undersökningsprojekt om kostnadseffekterna av åtgärderna inom den aktiva arbetskraftspolitiken (EÄ 15/2021 rd) vid sitt möte den 29 april 2021 (TrVP 9/2021 vp). Målet var att skapa en helhetsbild av kostnaderna för aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder och att ställa kostnaderna för servicen i relation till fördelarna, alltså effekterna.

Undersökningen utfördes genom ett öppet anbudsförfarande av ett konsortium bestående av forskare från Pellervo ekonomiska forskningscentral och Owal Group Oy. Den undersökning som utskottet beställde publicerades den 13 oktober 2022. I undersökningen granskas kostnader, genomslag och kostnadseffekter i fråga om aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder. Utvärderade tjänster är arbetskraftsutbildning, frivilliga studier med arbetslöshetsförmån, läroavtalsutbildning, lönesubvention till kommunen, lönesubvention till den privata sektorn, startpeng, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, arbetslivsträning och arbetsprövning.

Enligt resultaten av undersökningen har de sammanlagda kostnaderna för aktiva arbetskraftspolitiska tjänster under de senaste åren varit cirka 1,9 miljarder euro per år i Finland på basis av det material som Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning och social integration samlat in för åren 2005–2020. I dessa kostnader saknas dock arbets- och näringstjänsternas administrativa kostnader, såsom den arbetstid som tjänstemännen använder. De största enskilda helheterna är kostnaderna för utbildningar och försök, för sysselsättning inom den offentliga sektorn samt för yrkesinriktad rehabilitering. I Finland var kostnaderna för aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder 0,8 procent i förhållande till bruttonationalprodukten år 2019. Andelen är näst lägst jämfört med de övriga nordiska länderna. I Danmark, där satsningen på arbetskraftsservice är högst i OECD-länderna, var motsvarande relationstal 1,4 procent.

I undersökningen bedöms hur aktivt deltagande i arbetskraftspolitiska tjänster påverkar sysselsättningen, inkomsterna och inkomstöverföringarna. Vid bedömningen används ett omfattande totalmaterial på individnivå som upprätthålls av Statistikcentralen. I materialet kombinerades information om arbetsförvaltningens kundinformationssystem URA. Materialet innehåller uppgifter om arbetssökningsperioder som börjat åren 2005–2017. Som metod i undersökningen används matchning. I undersökningen skapas en jämförelsekonstellation där sysselsättningen, inkomsterna och inkomstöverföringarna bland dem som deltagit i servicen jämförs med sysselsättningen, inkomsterna och inkomstöverföringarna bland andra arbetssökande som inte deltagit i servicen, som har likartad bakgrund och som samtidigt deltagit i jobbsökningen.

Enligt undersökningsresultaten har lönesubvention inom den privata sektorn, läroavtalsutbildning, arbetskraftsutbildning, frivilliga studier, arbetslöshetsstöd och startpeng de största positiva sysselsättnings- och inkomsteffekterna. I undersökningen konstateras också att olika utbildningstjänster har betydande låsningseffekter, vilket innebär att tjänstens positiva effekter syns först med flera års fördröjning. Fördröjningen beror på att jobbsökningsintensiteten sjunker under utbildningen. Lönesubventionen till kommunerna visar inga positiva sysselsättningseffekter och även inkomsteffekterna är låga och mycket kortvariga. Arbetslivsträning och arbetsprövning har

Betänkande ReUB 13/2022 rd

en liten positiv inverkan på sysselsättningen, men av dessa två har endast arbetslivsträning en positiv inverkan på inkomsterna. Enligt undersökningsresultaten kan man inte observera några positiva sysselsättnings- eller inkomsteffekter av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

En del av de tjänster som utvärderats i undersökningen är till sin natur sådana att de nödvändigtvis inte syftar till direkt sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden. Sådana tjänster kan dock ha positiva effekter på deltagarnas hälsa och välfärd. Dessa effekter kallas åtgärdernas mjuka effekter. I den undersökning som utskottet beställt var det inte möjligt att bedöma de mjuka effekterna på grund av materialbrist, men enligt de sakkunniga som utskottet hört har en del av de uppskattade tjänsterna, såsom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, ofta positiva effekter på deltagarnas välbefinnande och funktionsförmåga.

I undersökningen bedöms också kostnadsfördelarna med aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder ur tre perspektiv. Dessa är kostnadsfördelarna för deltagarna, de offentliga finanserna och samhället. I kostnadsnyttokalkylerna används uppgifter om kostnaderna för att delta i tjänsterna och om tjänsternas genomslag. Forskarna betonar att kalkylerna är riktgivande, eftersom det inte har varit möjligt att beakta alla eventuella konsekvenser och kostnader som deltagandet i tjänsten eventuellt har. Resultaten av beräkningarna varierar också beroende på längden på bedömningsperioden, beräkningssättet och tidpunkten för bedömningen.

Ur deltagarens synvinkel har läroavtalsutbildning, arbetskraftsutbildning, lönesubvention för den privata sektorn och lönesubvention för kommunen enligt undersökningsresultaten positiva kostnadsfördelar. När det gäller dessa tjänster är personens inkomster efter deltagandet i servicen större än inkomstförlusterna under deltagandet. Ur den offentliga ekonomins synvinkel har läroavtalsutbildning, lönesubvention för den privata sektorn och startpeng positiva kostnadsfördelar. I och med den förbättrade sysselsättningen och lönenivån är skatteinkomsterna och de minskade inkomstöverföringarna inom dessa tjänster större än kostnaderna för att ordna dem. Ur samhällets synvinkel noteras det positiva kostnadsfördelar av läroavtalsutbildning, lönesubvention för den privata sektorn och lönesubvention för kommuner. Den produktionsökning som sysselsättningen inom dessa tjänster medför för samhället är större än de kostnader för deltagande som ordnandet av tjänsterna medför. På basis av dessa resultat konstaterar forskarna att de mest kostnadseffektiva tjänsterna ur alla tre synvinklar är läroavtalsutbildning och lönesubvention för den privata sektorn.

Rekommendationerna i undersökningen gäller utveckling av mätning av kostnadsuppgifter och mjuka effekter av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder, användning av kostnadsuppgifter i större utsträckning än för närvarande i ledningen och utvecklingen av tjänsterna, satsningar på marknadsföring av kostnadseffektiva tjänster och kundstyrning samt utveckling av en bedömning av effekterna och kostnadseffekterna av åtgärder inom den aktiva arbetskraftspolitiken samt användning av resultaten av konsekvensbedömningarna i större utsträckning än för närvarande när beslut om tjänsteutbudet fattas.

Utvärdering av undersökningens kvalitet

Utskottet har hört sakkunniga om undersökningens kvalitet och de rekommendationer som föreslås i den. Undersökningens nyhetsvärde hänför sig enligt de sakkunniga till bedömningen av

Betänkande ReUB 13/2022 rd

kostnadseffektiviteten. I Finland har man gjort flera undersökningar om effekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder, men kostnadseffektiviteten har inte utvärderats tidigare. Enligt de sakkunniga har undersökningen genomförts på behörigt sätt med iakttagande av internationell praxis och så väl som det för närvarande är möjligt med material som är tillgängligt i Finland. Den metod som används i undersökningen kräver rikligt registermaterial. I Finland är det tillgängligt och det har också använts i undersökningen. Enligt ett yttrande till utskottet möjliggör den metod och det material som används i undersökningen en analys av samma kvalitet som vid undersökningar som vanligen utförs i andra europeiska länder.

Liksom i alla undersökningar finns det brister och utvecklingsområden i denna undersökning. En del av de svagheter som framförts av de sakkunniga som utskottet hört kan allmänt betraktas som brister i registerundersökning. Ett exempel på detta är att man inte har använt randomisering i undersökningen. Den undersökning som utskottet beställde genomfördes som en registerundersökning av den orsaken att det på grund av tidsbegränsningen på ett år inte hade varit möjligt att använda randomisering. Genom att välja ut deltagarna i tjänsten och kontrollgruppen med slumpmässigt urval är det dock möjligt att på ett tillförlitligare sätt kontrollera det urval av åtgärder som i fråga om arbetskraftsservicen uppstår genom att hänvisa människor till tjänsterna enligt ett personligt bedömt behov.

En del sakkunniga påpekar vidare att man vid tolkningen av undersökningens bedömningar bör beakta att de inte beskriver åtgärdens nettoeffekt, utan en situation där den aktuella åtgärden läggs till tjänsteutbudet. Detta leder i kostnadsnyttoanalyserna till en situation där kostnaderna beräknas fullt ut, men nyttan jämförs med referensnivån för andra åtgärder. De sakkunniga lyfter också fram att man i undersökningen inte beaktar sidoeffekterna av åtgärder inom den aktiva arbetskraftspolitiken. Med sidoeffekter avses att en åtgärd kan påverka också dem som inte deltar i den. Sysselsättningen bland dem som deltagit i åtgärden kan till exempel förbättras, men samtidigt försämras sysselsättningen bland dem som inte deltagit i åtgärden. Den totala effekten på sysselsättningen kan vara positiv, men mindre än vad man kan se enbart om man tittar på deltagarna.

Sammantaget anser de sakkunniga att den undersökning som utskottet beställt är ett värdefullt tillägg och en viktig debattöppning vid bedömningen av kostnadseffekterna av de aktiva arbetskraftspolitiska tjänsterna.

Uppgifter om servicekostnader

Utskottet har genom en undersökning som det beställt försökt utreda penningflöden och kostnader inom de aktiva arbetskraftspolitiska tjänsterna. Enligt rekommendationerna i undersökningen bör kostnadsuppgifter om aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder finnas tillgängliga för utvärdering på en noggrannare nivå än för närvarande. För närvarande är kostnadsuppgifterna på en alltför allmän nivå och sammanför tjänster med mycket olika innehåll och längd. När det gäller uppgifterna om kostnaderna för tjänster rekommenderas det i undersökningen att man i fortsättningen utvecklar mätningen av deltagarkostnaderna så att både de anslag som används och tjänstemännens arbetsinsats räknas in i kostnaderna. För närvarande är kostnadsuppföljningen inte heller helt enhetlig inom alla NTM-områden, och i undersökningen rekommenderas en harmonisering av kostnadsuppföljningen.

Betänkande ReUB 13/2022 rd

Utskottet har hört sakkunniga och dessutom begärt ett skriftligt utlåtande om uppföljningen av kostnaderna för aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder av sex NTM-centraler, sju arbets- och näringsbyråer samt av kommunförsöket i Rovaniemi-regionen, kommunförsöket i Kuopio-regionen, kommunförsöket för främjande av sysselsättningen i Birkaland och kommunförsöket i Åbo-regionen.

Utvecklings- och förvaltningscentret ansvarar för utvecklingen och produktionen av datasystem och kostnadsuppgifter för aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder. Utvecklings- och förvaltningscentret är en statlig bokföringsenhet som består av närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna och utvecklings- och förvaltningscentret. Utvecklings- och förvaltningscentret har samlat administrativa tjänster vid dessa ämbetsverk, såsom bokföring, rapportering och kostnadsberäkning. På basis av sakkunnighörandet baserar sig utvecklings- och förvaltningscentrets kostnadsuppföljning på verksamhetskoder, som är obligatoriska uppgifter vid uppföljningen av arbetstiden samt i alla registreringar av kostnader för den egna verksamheten och av köpta tjänster. Syftet med detta är att säkerställa att registreringen och rapporteringen av kostnaderna är enhetlig i alla närings-, trafik- och miljöcentralers och arbets- och näringsområdens verksamhetsområden.

De regionala närings-, trafik- och miljöcentralerna har till uppgift att anskaffa arbetskrafts- och företagstjänster i samarbete med arbets- och näringsbyråerna. Utvecklings- och förvaltningscentret skickar en gång i månaden till närings-, trafik- och miljöcentralerna en sammanställning av användningen av anslaget och priserna på de köpta tjänsterna. Närings-, trafik- och miljöcentralerna följer upp kostnaderna utifrån dessa samlade uppgifter. Enligt sakkunnigyttrandena har prisuppföljningen för de tjänster som köps vid NTM-centralerna vidareutvecklats så att man i dem exempelvis följer upp priset per grupp, dag eller studerandedag. Dessa priser jämförs också med motsvarande priser i andra regioner. Enligt de sakkunniga som utskottet hört finns det dock inga nationella samlade uppgifter om priserna på de tjänster som köps.

Arbets- och näringsbyråerna har under de senaste åren utvecklat sin egen kostnadsuppföljning i fråga om sina omkostnader för att de bättre ska kunna jämföra kostnaderna för sin egen tjänsteproduktion med köpta tjänster. En del av detta arbete har varit revideringen av funktionsklassificeringen under år 2019 för att bättre motsvara verksamheten. Enligt de sakkunniga som utskottet hört möjliggör de informationssystem som används dock inte kontinuerlig och aktuell information om de faktiska kostnaderna. Arbets- och näringsbyråerna följer för sin del användningen av anslagen, men inte kostnaderna för tjänsterna, som enligt de sakkunniga borde ge servicespecifik information.

Enligt utredning till utskottet är uppföljningen av kostnadsuppgifterna för närvarande problematisk i de kommuner som deltar i kommunförsöket med sysselsättning. Kostnadsuppföljningen görs enligt sakkunniga oftare vid närings-, trafik- och miljöcentralerna i fråga om de upphandlingar som närings-, trafik- och miljöcentralerna ansvarar för. Enligt uppgift till utskottet överförs denna information inte nödvändigtvis till kommunerna inom kommunförsöket. Således finns det ofta inte tillräckligt med information om servicekostnaderna eller jämförelsepriser för de kommuner eller regioner som deltar i kommunförsöket. Vissa områden med kommunförsök har inte heller någon klar bild av hur kostnaderna för tjänster enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice följs upp inom deras område. Enligt de yttranden som utskottet fått följer man

Betänkande ReUB 13/2022 rd

i en del av försökskommunerna kostnaderna för den egna verksamheten samt priserna på tjänsteupphandlingar som gjorts med eget sysselsättningsanslag och mängden tjänster. En del av kommunerna följer också upp kostnaderna för sina egna resultatbaserade upphandlingar och uppnåendet av målen.

Rekommendationen i den undersökning som utskottet beställt om att arbetsinsatsen ska inkluderas i kostnaderna för deltagande förutsätter enligt de sakkunniga en mer detaljerad uppföljning av arbetstiden än för närvarande. En mer detaljerad arbetstidsuppföljning är dock inte problemfri och många sakkunniga förhåller sig kritiska till den och lyfter fram frågan om man får motsvarande nytta av den arbetsinsats som skrivningarna kräver. Ett problem är att de nuvarande informationssystemen inte når upp till den exakthet som en noggrann gradering av kostnaderna skulle kräva. Till exempel i vissa utvecklingsprojekt vid arbets- och näringsbyråerna har man tills vidare varit tvungen att specificera expertarbete och administrativt arbete i anslutning till upphandlingar manuellt.

De sakkunniga lyfter också fram att resurser kan användas för samma utbildningstjänst inte bara vid utvecklings- och förvaltningscentret och NTM-centralerna utan också vid arbets- och näringsbyråerna och i de kommunförsökskommuner som för närvarande pågår. För att fastställa kostnaderna för deltagande bör registreringen av verksamheten vara enhetlig i alla dessa ämbetsverk. Dessutom är det svårt att särskilja arbetstiden från olika tjänster i servicesituationer med kundhandledning vid arbets- och näringsbyråerna, eftersom man vanligen diskuterar olika servicealternativ samtidigt med kunden. Den detaljerade registreringen av arbetstiden slopades medvetet i fråga om styrningen av tjänsterna när arbets- och näringsbyråernas uppföljning av arbetstiden reviderades 2019.

En del av de sakkunniga lyfter fram att uppföljningen av arbetstiden redan för närvarande är komplicerad och att praxis för registrering av arbetstiden varierar mellan olika arbets- och näringsbyråer. Arbets- och näringsbyråernas varierande praxis i arbetstidsregistreringen syns för närvarande som stora skillnader i den regionala lönsamhetsjämförelsen mellan olika arbets- och näringsbyråer. Därför förhåller sig en del av de sakkunniga som utskottet hört reserverade till resultaten av dessa jämförelser. I och med en mer detaljerad uppföljning blir registreringen av arbetstiden ännu mer komplicerad än för närvarande, eftersom utbudet av arbetskraftsservice är stort.

Utskottet välkomnar att rapporteringen och uppföljningen av kostnadsuppgifterna om aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder har utvecklats och harmoniserats på riksnivå vid utvecklings- och förvaltningscentret, närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna. Detta har ökat kostnadsmedvetenheten vid ordnandet av tjänsterna. Tillförlitligheten, tillgången och detaljnivån i fråga om dessa uppgifter bör dock enligt utskottet vidareutvecklas så att de bättre än för närvarande betjänar ledningen och utvecklingen av tjänsterna både regionalt och nationellt. Vid utvecklingen av kostnadsberäkningen och datasystemen bör man enligt utskottet också beakta behoven av bedömning och vetenskaplig forskning kring genomslaget och kostnadseffekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder.

Utskottet uttrycker sin oro över att de försökskommuner som för närvarande deltar i kommunförsoket med sysselsättning enligt uppgift har sämre tillgång till information om kostnaderna för tjänsterna jämfört med bland annat arbets- och näringsbyråerna. Utskottet anser att det är viktigt

Betänkande ReUB 13/2022 rd

att också kommunerna inom kommunförsöken har tillgång till tillräcklig information om kostnaderna för den arbetskraftsservice de ordnar för att säkerställa ett kostnadseffektivt serviceutbud.

Ansvaret för de offentliga sysselsättningstjänsterna överförs till kommunerna i början av 2025. Det är särskilt viktigt att utveckla samarbetet och det gemensamma informationsutbytet mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna inom kommunförsöken, eftersom tillgången till och kvaliteten på kostnadsuppgifter inte försämras när skötseln av de offentliga sysselsättningstjänsterna överförs till kommunerna. Överföringen av ansvaret för den offentliga arbetskraftsservicen till kommunerna kan öka riskerna för oenhetliga kostnadsuppgifter och att uppgifternas jämförbarhet kan påverkas negativt. En lösning kan enligt de sakkunniga vara att utveckla det riksomfattande informationssystemet och att engagera kommunerna i att utnyttja det så att kostnadsuppgifterna antecknas på ett enhetligt sätt. I samband med reformen är utvecklings- och förvaltningscentret ansvarig för datasystemen och deras utveckling. Utskottet anser det vara viktigt att man vid beredningen av reformen säkerställer att kostnadsuppgifterna är enhetliga, jämförbara på riksnivå och lätta att komma åt och använda.

Mjuka effekter

I en del av den aktiva arbetskraftspolitiska servicen eftersträvas inte direkt sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden utan snarare förbättring av funktionsförmågan och välbefinnandet, som på längre sikt möjliggör sysselsättning. Dessa mjuka effekter av tjänsterna följs för närvarande inte i någon större omfattning inom arbetskraftsservicen och det produceras inte systematisk information om dem. I den undersökning som utskottet låtit göra rekommenderas det att mätningen av dessa konsekvenser utvecklas utifrån de mätare som för närvarande används. De sakkunniga som utskottet hört understöder rekommendationen.

Utskottet har i ett tidigare betänkande (ReUB 1/2021 rd) konstaterat att också individen bör beaktas i bedömningen av sysselsättningseffekterna. Också tillfälligt arbete kan stödja välbefinnandet och förebygga utslagning och tjänsterna kan ha positiva effekter till exempel i form av bättre livshantering också när de inte direkt hjälper till att få arbete. Som det konstateras i den undersökning som utskottet beställt kan det trots de svaga sysselsättningseffekterna löna sig att delta i sådana tjänster också med tanke på de offentliga finanserna, om den förbättrade välfärden minskar behovet av offentliga social- och hälsovårdstjänster och eventuellt senare leder till sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört bekräftar också de praktiska erfarenheterna att åtgärderna har positiva konsekvenser för arbets- och funktionsförmågan samt för välbefinnandet. Till exempel för personer som omfattas av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ökar deltagandet i verksamheten deras samhälleliga delaktighet, sociala delaktighet och funktionsförmåga i vardagen. Enligt sakkunniga är det också lättare att hänvisa personer till hälso- och sjukvårdstjänster när de omfattas av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Kunderna upplever också ofta själva att de behöver rehabiliterande tjänster.

Enligt resultaten av den undersökning som utskottet beställt och de sakkunniga som utskottet hört har de mjuka konsekvenserna av aktiva arbetskraftspolitiska tjänster undersökts sparsamt både i Finland och internationellt. I undersökningar avses med mjuka effekter oftast effekter på hälsa

Betänkande ReUB 13/2022 rd

och välbefinnande. Med hälsoeffekter avses både fysisk och psykisk hälsa och de mäts exempelvis vid besök inom hälso- och sjukvården eller genom olika hälsodiagnoser. Med inverkan på välbefinnandet avses bland annat känslor förknippade med upplevelse av tillfredsställelse och delaktighet.

De mjuka effekterna utreds i allmänhet genom strukturerade enkäter baserade på personers subjektiva bedömningar. Alternativt kan uppgifter som samlats in i olika personregister användas för att mäta de mjuka effekterna. För närvarande producerar välfärdstjänsternas system i Finland inte enhetlig information om arbets- och funktionsförmågan, och myndigheter som tillhandahåller olika tjänster kan ha en mycket varierande uppfattning om samma kunds situation. Det har lett till att det saknas enhetliga uppgifter om hur olika servicekedjor påverkar arbets- och funktionsförmågan (Anttila ym., Työ- ja toimintakykytiedon konsepti 1.0, 11/2021, Institutet för hälsa och välfärd).

Mätinstrument för mjuka effekter baserade på enkäter

Utskottet har vid utfrågningen varit intresserat av vilka olika mätare och registeruppgifter som för närvarande finns att tillgå eller håller på att utvecklas i anslutning till de mjuka effekterna samt av i vilken utsträckning dessa indikatorer lämpar sig för mätning av de mjuka effekterna av arbetskraftsservicen. Enligt de sakkunniga som utskottet hört har olika subjektiva indikatorer för arbets- och funktionsförmåga och hälsa som baserar sig på självbedömning utvecklats i Finland bland annat vid Institutet för hälsa och välfärd, Arbetshälsoinstitutet och Folkpensionsanstalten.

I anslutning till arbetet med att utveckla indikatorerna för arbets- och funktionsförmågan har Institutet för hälsa och välfärd på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet utarbetat en skiss över målbilden för arbets- och funktionsförmågan samt över uppnåendet av målbilden för färdplanen (Anttila m.fl., 2021). I arbetet har man använt klassificeringen mellan funktionsförmåga, funktionsbegränsningar och hälsa, ICF-referensramen, som är ett detaljerat sätt att beskriva funktionsförmågan. I ICF-referensramen beskrivs uppgifter om funktionsförmåga inom två olika delområden. Dessa är kroppsstrukturer och kroppsfunktioner samt aktiviteter som delvis baserar sig på dem och deltagande i olika livssituationer och i livet i samhället. Båda delområdena indelas ytterligare i flera undergrupper.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört är självbedömningsmetoden Förmågaren som Arbetshälsoinstitutet utvecklat än så länge den mest omfattande metoden för bedömning av de mjuka effekterna av arbetskraftspolitiska åtgärder. Flera av de sakkunniga som utskottet hört ställde sig positiva till användningen av Förmågaren-metoden vid bedömningen av de mjuka effekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder.

Förmågaren är en metod för självbedömning av arbets- och funktionsförmågan hos personer i arbetsför ålder. Den har utvecklats särskilt ur perspektivet hos dem som befinner sig i ett svårt arbetsmarknadsläge. Förmågaren används i tjänster som syftar till att stödja individens arbetsförmåga och deltagande i arbetet. Mest allmänt används Förmågaren inom tjänster som gäller skötsel av sysselsättningen, socialtjänster, hälso- och sjukvård samt rehabiliteringstjänster. Förmågaren används både i den ordinarie verksamheten och som en del av den verksamhet som bedrivs med projektfinansiering. För närvarande är Förmågaren bland annat konstruerad som en del av

Betänkande ReUB 13/2022 rd

gränssnittet Jobbmarknad för arbets- och närings tjänsternas kunder, där svaren dock inte sparas, men användarna kan skriva ut svaren och responsen för eget bruk.

Med Förmågaren samlas uppgifterna in med hjälp av en enkät som kan fyllas i på nätet eller på papper. Enkäten är omfattande och omfattar 84 frågor indelade i nio delar. Med hjälp av enkäten utreds personens allmänna, sociala och psykiska funktionsförmåga, hur han eller hon klarar av vardagen, kognitiv och fysisk funktionsförmåga, sysselsättningsläge och önskemål om förändringar. Förmågarens funktion och tillförlitlighet har undersökts i flera studier. Förmågaren har planerats att utnyttjas på tre olika verksamhetsnivåer: i klientarbetet, i uppföljningen och planeringen av organisationens verksamhet samt i nationella utvärderingar.

Utöver Arbetshälsoinstitutet samlar Institutet för hälsa och välfärd in information från välfärdsområdena om möjligheterna att utnyttja olika indikatorer för funktionsförmåga och om förutsättningarna för ibruktage vid planeringen och utvärderingen av rehabiliteringstjänster. Dessa indikatorer är WHODAS 2.0, PROMIS allmän hälsa och EUROHIS-8. Dessa mätare som Institutet för hälsa och välfärd använder är lättare enkätbaserade utvärderingsverktyg än Förmågaren-metoden.

WHODAS 2.0 (WHO Disability Assessment Schedule) är Världshälsoorganisationens (WHO) generiska metod för bedömning av hälsa och funktionshinder som lämpar sig för vuxna. Med hjälp av den kan man utreda svårigheter att delta i vardagen på grund av hälsotillståndet. PROMIS allmän hälsa är för sin del en indikator på allmän hälsa för vuxna över 18 år. Indikatorn innehåller tio frågor om områdena för såväl fysisk, psykisk som social funktionsförmåga. Livskvalitetsmätaren EuroHIS-8 är avsedd att vara en snabb och lättillgänglig metod för bedömning och uppföljning av befolkningens hälsotillstånd. Dess målgrupp är personer i arbetsför ålder och äldre personer. Alla dessa indikatorer innehåller evidensbaserad information om deras lämplighet för sitt syfte.

Utöver dessa tre indikatorer har Institutet för hälsa och välfärd utvecklat en inkluderingsindikator med hjälp av vilken man kartlägger hur intervjupersonen kan hantera sitt liv och sin omvärld, upplevt deltagande samt känslan av tillhörighet till en gemenskap och meningsfullhet. Indikatorn har använts i uppföljningsanalysen av effekterna av interventioner som främjar delaktighet och kan således enligt de sakkunniga fungera till exempel vid mätningen av effekterna av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte med tanke på delaktigheten.

Folkpensionsanstalten gör en bedömning av rehabiliteringens fördelar och resultat med hjälp av intervjuer, enkäter och registerundersökningar. Folkpensionsanstalten använder sig av en modell för bedömning av nyttan av rehabilitering. Den bedöms årligen med hjälp av systematisk datainsamling. Uppgifter om förändringar i arbets- och funktionsförmågan under och efter rehabiliteringen samlas in från rehabiliteringsklienter och serviceproducenter inom flera av Folkpensionsanstaltens rehabiliteringstjänster. Dessutom kompletteras dessa uppgifter med uppgifter ur olika register. I Folkpensionsanstaltens modell för utvärdering av rehabiliteringen används fyra mätare som mäter uppnåendet av rehabiliteringsmålen, rehabiliteringsklientens livskvalitet, depressionsymtom och arbetsförmåga. Mätningarna genomförs med en enkätblankett. Också de mätare som Folkpensionsanstalten använder kan enligt sakkunniga lämpa sig för eller användas som modell

Betänkande ReUB 13/2022 rd

för bedömning av sådana aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder där sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden inte är det primära målet.

Registeruppgifter vid mätning av mjuka effekter

Användningen av uppgifter ur social- och hälsovårdens personregister för bedömnings- och forskningsändamål har blivit lättare sedan lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården (552/2019) trädde i kraft 2020. Syftet med denna så kallade lag om sekundär användning är enligt 1 § att möjliggöra en effektiv och informationssäker behandling av personuppgifter som har registrerats i social- och hälsovårdsverksamhet och för styrnings-, tillsyns-, forsknings- och statistikändamål inom social- och hälsovården samt en samkörning av dessa personuppgifter med Folkpensionsanstaltens, Befolkningsregistercentralens, Statistikcentralens och Pensionsskyddscentralens personuppgifter. Lagens syfte är dessutom att trygga skyddet för individens tillitsskydd samt rättigheter och friheter vid behandlingen av personuppgifter.

Fördelen med registeruppgifterna vid mätningen av de mjuka konsekvenserna kan anses vara att de till sin karaktär är mer objektiva än de ovan beskrivna indikatorer som baserar sig på personens subjektiva bedömningar. Enligt de sakkunniga som utskottet hört kan uppgifter i officiella personregister som omfattas av lagen om sekundär användning användas för att mäta och bedöma de mjuka konsekvenserna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder. Enligt de sakkunniga är användningen av registeruppgifter dock förknippad med andra problem som bör beaktas vid planeringen av eventuella indikatorer.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört kan de register som Institutet för hälsa och välfärd och Folkpensionsanstalten för innehålla uppgifter som lämpar sig för att mäta mjuka effekter. Sådana uppgifter är till exempel öppenvård inom primärvården, klientrelation inom serviceboende med heldygnsomsorg, avgiftning inom missbrukarvård eller rehabiliteringsinrättningar, avdelningsbesök och sjukhusperioder inom den specialiserade sjukvården, receptbelagda läkemedelsinköp, sjukdagpenningssperioder och rehabilitering eller rehabiliteringspenning. Utöver dessa kan man komma överens om användningen av studiestöd för ändamålet samt om en sådan uppgift om bedömning av arbetsförmågan som arbets- och näringsministeriet registrerat i sina register.

Ett problem vid användningen av registeruppgifter inom social- och hälsovården för att mäta mjuka effekter är enligt de sakkunniga bland annat att de inte direkt berättar om en persons hälsa och välbefinnande utan också om tillgången till vård och tjänster. Att få tillgång till aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder kan bidra till att personen hänvisas till annan service och söker vård. Detta kan leda till ökad användning av socialvårds-, hälsovårds- och rehabiliteringstjänster, fler köp av psykofarmaka och andra receptbelagda läkemedel eller sjukdagpenningssperioder, även om det inte sker någon förändring i personens välbefinnande eller någon förändring mot det bättre. Åtgärdens eventuella positiva nytta för välbefinnandet kan således bli oupptäckt eller underskattad. När det gäller kostnadseffektiviteten kan den ökade användningen av tjänster också öka kostnaderna för de offentliga finanserna på kort sikt.

Utskottet välkomnar informationen om att det är möjligt att hitta lämpliga indikatorer för att mäta de mjuka effekterna av aktiva arbetskraftspolitiska tjänster. Det är viktigt att de mjuka effekterna beaktas vid bedömningen av effekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder. Därför anser ut-

Betänkande ReUB 13/2022 rd

skottet att det är nödvändigt att fortsätta att utveckla indikatorer som beskriver arbets- och funktionsförmågan vid mätningen av konsekvenserna av arbetskraftsservicen. Utskottet anser att det i utvecklingsarbetet är viktigt att också beakta att rehabiliteringen av arbetslösa med svag ställning på arbetsmarknaden ofta består av tjänster och servicekedjor som produceras i samarbete med olika sektorer. I arbetet med att utveckla indikatorerna för mjuka effekter bör man säkerställa att uppgifterna kan kombineras med kostnadsuppgifter och andra registeruppgifter som behövs vid bedömningen av kostnadseffektiviteten.

Tjänster för dem som har det sämst ställt på arbetsmarknaden

En central princip vid sysselsättning av arbetslösa arbetssökande är service i rätt tid som motsvarar behovet. Denna princip förverkligas för närvarande inte nödvändigtvis när det gäller tjänster för dem som har det sämst ställt på arbetsmarknaden. Deras servicebehov är ofta större än bland arbetslösa i genomsnitt. Ett betydande särdrag i gruppen med de svårast sysselsatta är att en enskild åtgärd ofta inte räcker till, utan det behövs sektorsövergripande samarbete och skraddarsydda tjänster och servicekedjor. Många utgår från hälsovårdstjänsterna, som sedan i bästa fall stegvis framskrider via lönesubventionerat arbete genom träning och utbildning och vidare till den öppna arbetsmarknaden.

Utskottet har vid utfrågningarna intresserat sig för vilka tjänster som bäst hjälper arbetslösa i den svagaste ställningen på arbetsmarknaden. Enligt de sakkunniga har en övergripande bedömning av servicebehovet och identifiering av kundens behov samt tillgodoseende av dem en central roll. Man bör satsa tillräckligt med tid på att bedöma servicebehovet genast vid den inledande bedömningen av arbets- och näringsstjänsterna. Genom att identifiera klientens situation, styrkor och hinder för sysselsättning kan klienten hänvisas till tjänster som motsvarar behoven och målen. De periodiska intervjuerna med arbetslösa har enligt de sakkunniga gått i rätt riktning, eftersom problemen med arbets- och funktionsförmågan tidigare upptäcktes med rätt lång fördröjning.

De som har den sämsta ställningen på arbetsmarknaden behöver för sina problem sektorsövergripande service och servicehandledning som kräver omfattande yrkeskunskap. De sakkunniga betonar att en viktig del av processen är planeringen av servicekedjor där man är särskild uppmärksam på övergångsskedena. Enligt utredning till utskottet sker detta för närvarande inte inom arbetskraftsservicen. Utskottet anser att genomförandet av servicevägarna aktivt bör följas upp så att styrningen och uppföljningen av serviceprocessen från början till slut sköts av en enskild tjänsteman. Enligt de sakkunniga finns det rikligt med forskningsrön om hur nyttig en sådan servicemodell är för långtidsarbetslösa och andra som har betydande hinder för sysselsättning. Utskottet anser att detta bör beaktas när dessa tjänster planeras och utvecklas.

Servicekedjor är nära förknippade med samarbete mellan olika sektorer. En betydande del av de arbetslösa som har en svag ställning på arbetsmarknaden behöver hälsovårdstjänster som förbättrar arbetsförmågan innan de tar del av tjänster som förbättrar kompetensen. Tidigare har kommunerna och från och med ingången av 2023 välfärdsområdena varit skyldiga att ordna hälsorådgivning och hälsoinspektioner för arbetslösa. Arbets- och näringsbyråerna, och i synnerhet servicecentralerna för arbetskraften, ansvarar för att identifiera behovet av hälsovårdstjänster och hänvisa till dem. Det förutsätter samarbete med dem som ordnar social- och hälsovårdstjänster. Samarbetet mellan dem som tillhandahåller dessa tjänster har dock enligt sakkunnigbedömningar va-

Betänkande ReUB 13/2022 rd

rit bristfälligt. Som ett undantag från detta nämns i sakkunnigyttrandena den sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen samt den praxis för samarbetet mellan hälso- och arbetskraftstjänsterna som utvecklats 2017–2018 i försöket med sysselsättning i Birkaland.

Ansvar för utbudet av social- och hälsovårdstjänster har överförts till välfärdsområdena vid ingången av 2023. En del av de sakkunniga som utskottet hört lyfter fram att de nya välfärdsområdena till stor del har koncentrerat sig på att avveckla vårdskulden. För skötseln av sysselsättningsåtgärder, såsom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, har däremot budgeterats knappa resurser. De sakkunniga är oroad över att utvecklingen av samarbetet mellan sysselsättningstjänsterna och hälso- och sjukvårdstjänsterna har ägnats liten uppmärksamhet.

Också den nuvarande lagstiftningen skapar hinder för informationsgången och samarbetet mellan olika sektorer. En utmaning för alla mätningar och utvärderingar är att klientprocesserna ska utsträckas till olika verksamhetssektorer och att det ska finnas avbrott i informationsgången och den gemensamma systematiken. Enligt de sakkunniga är det viktigt att utveckla lagstiftningen och serviceprocesserna över olika förvaltningsområden för att kunden ska få tjänster som på ett övergripande sätt beaktar hans eller hennes situation och för att verksamhetens genomslag ska kunna bedömas med beaktande av hela servicekedjan och kontinuiteten. Det är viktigt att beskriva effektmålet för tjänsten särskilt i fråga om tjänster där målen är enhetliga mellan olika verksamhetssektorer. Som exempel nämns arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, som fungerar i gränssnittet mellan skötseln av sysselsättningen och social- och hälsovårdstjänsterna.

Revisionsutskottet instämmer i de sakkunnigas synpunkter på de hinder för informationsgången som den nuvarande lagstiftningen medför. Utskottet har flera gånger tidigare behandlat informationshinder i fråga om offentligt producerade välfärdstjänster. Senast har utskottet tagit ställning i frågan i sitt betänkande om att motverka marginaliseringen av unga (ReUB 9/2022 rd). I sitt betänkande konstaterar utskottet att informationsutbyte mellan olika aktörer är en grundläggande förutsättning för att en övergripande service ska kunna ordnas. Utskottet förutsätter också att frågan tas på allvar och att korrigerande åtgärder vidtas. Utskottet anser också i fråga om aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder att det är viktigt att lagstiftningsmässiga hinder för informationsgången mellan olika sektorer undanröjs utan att individens dataskydd äventyras och att man säkerställer effektiva tjänster i rätt tid för dem som behöver dem.

I rehabiliteringen av personer med svag ställning på arbetsmarknaden har hälsovårdstjänsterna en viktig roll, och därför anser utskottet det vara viktigt att man satsar på samarbetet mellan sysselsättningstjänsterna och hälsovårdstjänsterna i de nya välfärdsområdena för att rehabiliteringen av personer med svag ställning på arbetsmarknaden inte ska äventyras i fråga om hälsovårdstjänsterna. Utskottet betonar också betydelsen av fortsatt samarbete när ansvaret för skötseln av sysselsättningen överförs på kommunerna vid ingången av 2025.

Övergångsarbetsmarknaden och organisationernas roll

Övergångsarbetsmarknaden ska vara en väg med låg tröskel mot en öppen arbetsmarknad. Den är främst avsedd för arbetssökande som har svårt att hitta arbete för att förbättra deras ställning på arbetsmarknaden. Vid sidan av kommunerna spelar organisationer, stiftelser, föreningar, verkstäder och sociala företag inom den tredje sektorn en viktig roll på övergångsarbetsmarknaden. De

Betänkande ReUB 13/2022 rd

ordnar och producerar sysselsättningsfrämjande verksamhet, tjänster och utbildning. Metoderna är bland annat arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, arbetsprövning, arbetskraftsutbildning, lönesubventionerat arbete och olika typer av rehabilitering. I bästa fall leder arbete på övergångsarbetsmarknaden till sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden.

De sakkunniga som utskottet hört lyfter fram att alla arbetslösa som har en svag ställning på arbetsmarknaden inte kan sysselsättas på den öppna arbetsmarknaden ens genom starka subventioner. De sakkunniga anser att Jobbkanalen Ab, som grundades för att främja sysselsättningen av arbetslösa partiellt arbetsföra, som har den allra svagaste ställningen, är en lösning i rätt riktning. Jobbkanalen Ab kommer dock inte att lämpa sig för att hjälpa de arbetslösa som har den allra svagaste ställningen på arbetsmarknaden, eftersom deras brist på arbets- och funktionsförmåga hindrar dem från att förbinda sig till arbete.

Många långtidsarbetslösa får enligt sakkunniga under den period för vilken organisationerna får lönesubvention erfarenhet av delaktighet i samhället, en möjlighet att hjälpa andra människor och rutiner i sin vardag. Övergångsarbetsmarknadens och organisationernas roll som tillhandahållare av tjänster hänför sig inte enbart till att förbättra de svårast sysselsattas arbets- och funktionsförmåga utan också till det arbete som dessa personer utför i organisationerna. Detta arbete är av stor betydelse för samhället. Det finns arbeten som kan bli utförda utan lönesubventionerat arbete som erbjuds av organisationer, stiftelser och föreningar.

I arbetslivs- och jämställdhetsutskottets betänkande (AjUB 25/2022 rd) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och vissa lagar som har samband med den och förslag till lag om upphävande av lagen om sociala företag (RP 175/2022 rd) konstateras det att som en del av övergångsarbetsmarknaden är organisationerna inom den tredje sektorn en central del av servicesystemet för svårssysselsatta personer. Utskottet håller med arbets- och jämställdhetsutskottet om att den särskilda karaktären hos organisationer inom den tredje sektorn som tillhandahållare av sysselsättningstjänster och utvecklare av arbetsförmågan identifieras och tryggas. Också utskottet anser att det behövs en övergångsmarknad för att möjliggöra en väg från lång arbetslöshet till den öppna arbetsmarknaden och för att personer med svag ställning på arbetsmarknaden ska få möjlighet till meningsfullt arbete och till ett liv som till denna del är meningsfullt.

De sakkunniga som utskottet hört anser att det behövs oberoende forskning för att få aktuell information om organisationernas roll som tillhandahållare av sysselsättningsfrämjande tjänster och om hur verkningsfulla dessa tjänster är. Utskottet ställer sig bakom denna tanke.

Ordnande av tjänster för arbetstagare med funktionshinder

På övergångsarbetsmarknaden kan bland annat de tjänster som organisationerna producerar, såsom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte eller annan motsvarande verksamhet, ha omfattat personer som varit arbetslösa upp till ett tiotal år och hos vilka det konstaterats hälsoskäl som sänker arbetsförmågan. Dessa skäl har dock inte berättigat till exempelvis invalidpension, vars villkor har skärpts under de senaste åren. Som kunder finns också många sådana personer som på grund av sin tidigare arbetshistoria och utbildning inte har förutsättningar att övergå till den öppna arbetsmarknaden med dess ständigt skärpta krav. Enligt experter och forskningsresultat fung-

Betänkande ReUB 13/2022 rd

erar inte heller sanktioner i denna grupp, utan de leder snarare till att situationen för dem som tillhör gruppen försämrats ytterligare. De sakkunniga som utskottet hört lyfter fram att man för närvarande försöker rehabilitera och aktivera sådana arbetslösa som för några decennier sedan klassificerades som personer utanför arbetskraften.

Deltagandet i arbetskraftspolitiska åtgärder förbättrar dock mycket sannolikt välfärden för dessa partiellt arbetsföra personer även om det inte leder till sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden. De sakkunniga som utskottet hört anser att det i fråga om dessa personer behövs arbetskraftspolitisk och socialpolitisk diskussion om den mest meningsfulla lösningen. När det gäller dem bör man överväga om arbetskraftspolitiska åtgärder är det bästa och mest meningsfulla sättet att producera dessa effekter på välbefinnandet eller om det finns bättre sätt att göra det.

De sakkunniga som utskottet hört lyfter fram att om deltidsarbete (stödarbete) inte finns att tillgå, bör personer som hör till denna grupp erbjudas till exempel egen gruppverksamhet inom social rehabilitering eller så kallat frivilligarbete i form av annat stöd än arbetsmarknadsstöd. Enligt de sakkunniga ger inte forskningslitteraturen något direkt svar på denna fråga och rekommenderar därför att nya utvärderingar görs i ämnet. Utskottet anser att det är nödvändigt att utreda hur de tjänster som riktas till denna målgrupp kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt och om de hör hemma hos de arbetskraftspolitiska tjänsterna eller om de hellre bör vara en del av social- och hälsovårdstjänsterna.

Utveckling av utvärderingen

Vid utvecklingen av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder behövs information om åtgärdernas konsekvenser både på lokal, regional och nationell nivå. Uppföljningsuppgifternas tidsintervall och innehåll varierar också beroende på användningsändamålet. Inom arbetskraftsförvaltningen används för bedömning av åtgärdernas genomslag uppgifter om personens sysselsättningsläge tre månader efter att åtgärden avslutats. Uppföljningsuppgifterna är med andra ord tämligen begränsade. Enligt en undersökning som utskottet låtit göra har man inom arbetskraftsförvaltningen inte systematiskt utvecklat eller kommit överens om metoder för att mäta effekterna och verkningarna.

Enligt de sakkunnigyttranden som utskottet fått följs effekterna av tjänsterna vid närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna upp med URA-systemets uppgifter om huruvida personen är sysselsatt eller arbetslös tre månader efter att åtgärden avslutats. Utöver denna uppgift i URA-systemet följer NTM-centralerna hur effekterna av resultatbaserade upphandlingar förverkligas utifrån de resultatmål som fastställts vid resultatbaserade upphandlingar. Vid NTM-centralerna följs kundbelåtenheten utbildnings- eller servicevis utifrån kundresponserna med hjälp av OPAL-systemet.

Enligt de sakkunniga följer man också i en del av kommunerna upp hur målen för resultatbaserade upphandlingar uppnås utifrån de resultat- och arvodesmodeller som fastställts i konkurrensutsettningsfasen. Däremot har kommunerna i kommunförsöken enligt sakkunniga haft begränsad tillgång till arbetskraftsförvaltningens uppföljningsinformation. Uppgifter har bara i begränsad utsträckning varit tillgängliga om kundgrupperna inom de tjänster som kommunerna ansvarar för.

Betänkande ReUB 13/2022 rd

Uppgifterna i URA-systemet om sysselsättningsläget för dem som deltagit i en åtgärd är dock enligt sakkunnigyttrandena alltför begränsade och möjliggör inte till exempel uppföljning av förändringar i klientens situation. Kundinformationssystemet ska vara ett sätt att tillförlitligt följa de tjänster som kunden har deltagit i, om tjänsterna avbrutits och fortsatta vägar efter deltagandet i tjänsterna. Dessutom bör kundinformationssystemen enligt de sakkunniga innehålla mer information än för närvarande om klientens bakgrund och utgångsläge. En del sakkunniga lyfte också fram behovet av att utveckla olika metoder för självutvärdering och att spara den information det ger i kundinformationssystemen för uppföljning av kundens situation.

Utifrån mer täckande uppgifter i kundregistret är det enligt de sakkunniga möjligt att förstå och få information om vilka tjänster eller servicekedjor som lämpar sig bäst för respektive kundgrupp. Denna information kan användas i anvisningarna för kundarbetet och tjänsterna kan bättre inriktas på vissa livssituationer och vissa kundmålgrupper. Med hjälp av mer täckande information är det också möjligt att mer allmänt förbättra bedömningen av effekterna och kostnadseffekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder. Utskottet anser att det är viktigt att sträva efter att rikta tjänsterna så bra som möjligt till olika kundgrupper och att också sträva efter att producera tjänsterna på ett kostnadseffektivt sätt.

Arbets- och näringsministeriet har under de senaste åren låtit göra flera undersökningar och bedömningar av effekterna av olika former av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder bland annat i samband med olika reformer. Enligt de sakkunniga som utskottet hört är dessa konsekvensbedömningar delvis bristfälliga, eftersom de i stället för randomisering ofta baserar sig på användning och jämförelse av registeruppgifter på precis samma sätt som den undersökning som utskottet låtit göra. Liksom de sakkunniga betonar utskottet också att bedömningen av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder bör utvecklas både i fråga om kunskapsunderlaget och utvärderingsmetoderna. Utskottet anser att det behövs bättre och mer tillförlitliga undersökningar än för närvarande till stöd för beslutsfattandet om effekterna och kostnadseffekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder.

Utskottet fäste senast uppmärksamhet vid utvärderingen av reformerna i sitt betänkande om Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2022 (ReUB 10/2022 rd). Vid planeringen av reformer bör man också beakta bedömningen av deras konsekvenser. Enligt de sakkunniga som utskottet hört fås den mest tillförlitliga informationen om genomslaget och kostnadseffekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder och åtgärdshelheter genom randomiserade försök som de som verkställer arbetskraftspolitiken genomför tillsammans med forskare. Användningen av randomiserade försöksmodeller skulle också göra det möjligt att på ett tillförlitligt sätt undersöka åtgärdernas sidoeffekter, således åtgärdens inverkan på sysselsättningen för icke-deltagande.

Randomisering bör enligt de sakkunniga också användas vid försök med reformer regionalt. Om det inte är möjligt att genomföra ett sådant förfarande bör det i utvärderingarna skapas så kallade naturliga testkonstellationer, till exempel genom att reformerna etappvis genomförs med hjälp av något kriterium, exempelvis så att de genomförs stegvis på regional nivå eller utifrån deltagarnas ålder. På så sätt skulle det vara möjligt att bedöma reformernas effekter med hjälp av omfattande registermaterial och statistiska metoder som utvecklats för naturliga försöksarrangemang.

Betänkande ReUB 13/2022 rd

Även om det är dyrare att använda randomiserade testarrangemang än undersökningar som baserar sig på registermaterial, kan man enligt sakkunniga svara på flera frågor, exempelvis storleken på de ovan nämnda sidoeffekterna. De randomiserade proven utgör också en del av den aktiva arbetskraftspolitiken, eftersom de genomförs i samarbete mellan verkställande parter och forskare. De sakkunniga konstaterar också att randomiserade försök i Finland har blivit vanligare under de senaste åren till exempel inom utbildningspolitiken vid bedömning av förskoleundervisningen för 5-åringar. Utskottet anser att randomisering bör användas vid bedömningen av åtgärderna när lagstiftningen tillåter det med tanke på medborgarnas jämlikhet. När man väljer metod för utvärderingen måste man dock ta hänsyn till att randomiseringen inte nödvändigtvis är lämplig för utvärderingen av alla åtgärder.

Utskottets slutsatser

Revisionsutskottet borgar genom sin verksamhet för att skattebetalarnas medel används i enlighet med lag och förordning och på ett ekonomiskt förnuftigt sätt. Aktiva arbetskraftspolitiska tjänster är riktade tjänster som syftar till att sysselsätta arbetssökande, förbättra deras förutsättningar att få arbete och förbättra matchningen på arbetsmarknaden. För att lyckas i dessa målsättningar krävs det att de tjänster som erbjuds arbetslösa motsvarar de arbetslösas behov, ges i rätt tid och är effektiva. Dessutom ska tjänsterna vara kostnadseffektiva, eftersom aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder finansieras med skattebetalarnas pengar. Rätt riktade, välfungerande och kostnadseffektiva tjänster minskar belastningen på de offentliga finanserna genom att de senare kan leda till sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden och också minska behovet av social- och hälsovårdstjänster.

Uppgifter om servicekostnader

Ett effektivt ordnande av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder kräver information om kostnaderna för dessa tjänster. Utskottet välkomnar att rapporteringen och uppföljningen av kostnadsuppgifterna om aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder har utvecklats och harmoniserats på riksnivå. Tillförlitligheten, tillgången och detaljnivån i fråga om dessa uppgifter bör dock enligt utskottet vidareutvecklas så att de bättre än för närvarande betjänar ledningen och utvecklingen av tjänsterna. Vid utvecklingen av kostnadsberäkningen och datasystemen bör man enligt utskottet också beakta behoven av bedömning och vetenskaplig forskning kring genomslaget och kostnadseffekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder.

Utskottet uttrycker sin oro över att de försökskommuner som för närvarande deltar i kommunförsöket med sysselsättning inte får tillräckligt med information om kostnaderna för tjänsterna. Utskottet anser att det är viktigt att också kommunerna inom kommunförsöken har tillgång till tillräcklig information om kostnaderna för den arbetskraftsservice de ordnar för att säkerställa ett kostnadseffektivt serviceutbud.

När ansvaret för de offentliga sysselsättningstjänsterna överförs till kommunerna i början av 2025 finns det en risk för att kostnadsuppgifterna blir mer utspridda och att jämförbarheten försvagas. En lösning till detta kan vara att utveckla det riksomfattande informationssystemet och att engagera kommunerna i att utnyttja det så att kostnadsuppgifterna antecknas på ett enhetligt sätt. Ut-

Betänkande ReUB 13/2022 rd

skottet anser det vara viktigt att man vid beredningen av reformen säkerställer att kostnadsuppgifterna är enhetliga, jämförbara på riksnivå och lätta att komma åt och använda.

Mjuka effekter

I en del av den aktiva arbetskraftspolitiska servicen eftersträvas inte direkt sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden utan förbättring av funktionsförmågan och välbefinnandet, som på längre sikt möjliggör sysselsättning. Sådana tjänster är till exempel arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. De mjuka effekterna av tjänsterna följs för närvarande inte i någon större omfattning inom arbetskraftsservicen och det produceras inte systematisk information om dem.

Utskottet anser att det är viktigt att de mjuka effekterna av tjänsterna kan följas upp och att de mjuka effekterna beaktas. Därför anser utskottet att det är nödvändigt att fortsätta arbetet med att utveckla indikatorer som beskriver arbets- och funktionsförmågan vid mätningen av effekterna av arbetskraftsservicen så att servicekedjor och överföring av information mellan olika sektorer beaktas. Uppgifterna ska också kunna kombineras med kostnadsuppgifter och annan information som behövs vid bedömningen av kostnadseffektiviteten. Utskottet anser att det i framtiden bör gå att tillförlitligt bedöma kostnadseffekterna också av tjänster som snarast syftar till att upprätthålla och förbättra funktionsförmågan.

Tjänster för dem som har det sämst ställt på arbetsmarknaden

Servicebehovet hos de personer som har den sämsta ställningen på arbetsmarknaden är ofta större än hos de arbetslösa i genomsnitt. Ett betydande särdrag i gruppen med de svårast sysselsatta är att det behövs sektorsövergripande samarbete och skräddarsydda tjänster och servicekedjor. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid övergångsskedena i tjänsterna och uppföljningen av servicestigar. Utskottet anser att dessa aspekter bör beaktas när tjänsterna planeras och utvecklas.

Samarbetet mellan sysselsättningstjänsterna och social- och hälsovårdstjänsterna är centralt i tjänsterna. Samarbetet mellan sysselsättnings- och hälsovårdstjänsterna bör enligt utskottet uppmärksammas inom de nya välfärdsområdena för att rehabiliteringen av personer med svag ställning på arbetsmarknaden inte ska äventyras i fråga om hälsovårdstjänsterna. Utskottet betonar också betydelsen av fortsatt samarbete när ansvaret för skötseln av sysselsättningen överförs på kommunerna vid ingången av 2025.

För närvarande utgör lagstiftningen ett hinder för ett smidigt informationsutbyte mellan olika sektorer. Utskottet konstaterar att informationsutbyte mellan olika sektorer är en grundläggande förutsättning för att en övergripande service ska kunna ordnas. Utskottet förutsätter att lagstiftningsmässiga hinder för informationsgången mellan olika sektorer undanröjs och att man säkerställer effektiva tjänster i rätt tid för dem som behöver dem.

Som en del av övergångsarbetsmarknaden är organisationerna inom den tredje sektorn en central del av servicesystemet för svårssysselsatta personer. Utskottet anser att den särskilda karaktären hos organisationer inom den tredje sektorn som tillhandahållare av sysselsättningstjänster och utvecklare av arbetsförmågan bör identifieras och tryggas. Utskottet anser att det behövs en övergångsmarknad för att möjliggöra en väg från lång arbetslöshet till den öppna arbetsmarknaden.

Betänkande ReUB 13/2022 rd

Utskottet anser att det behövs oberoende forskning för att få aktuell information om organisationernas roll som tillhandahållare av sysselsättningsfrämjande tjänster och om hur verkningsfulla dessa tjänster är.

På övergångsarbetsmarknaden finns det bland annat inom de tjänster som organisationerna producerar, såsom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte eller annan motsvarande verksamhet, under långa tider arbetslösa som på grund av sin hälsa, sin arbetshistoria eller sin utbildning inte har förutsättningar att få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Deltagandet i arbetskraftspolitiska åtgärder kommer dock sannolikt att förbättra välfärden för dessa partiellt arbetsföra personer. Utskottet anser att det är nödvändigt att utreda hur de tjänster som riktas till denna målgrupp kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt och om de hör hemma hos de arbetskraftspolitiska tjänsterna eller om de hellre bör vara en del av social- och hälsovårdstjänsterna.

Utveckling av utvärderingen

Utvecklandet av tjänsterna bör vara baserad på information om åtgärdernas effekter. Utgående från mer täckande uppgifter i kundregistret är det möjligt att få information om de tjänster och servicekedjor som bäst lämpar sig för olika kundgrupper. Denna information kan användas i anvisningarna för kundarbetet och vid riktandet av tjänsterna. Utskottet anser att det är viktigt att sträva efter att rikta tjänsterna till olika kundgrupper i enlighet med deras behov. På så sätt säkerställs också att tjänsterna produceras på ett kostnadseffektivt sätt.

Vid planeringen av reformer och tjänster bör man också beakta bedömningen av deras konsekvenser. Den mest tillförlitliga informationen om effekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder och åtgärdshelheter samt om kostnadseffektiviteten fås genom randomiserade försök. Randomiserade försök utgör också en del av den aktiva arbetskraftspolitiken när de genomförs i samarbete mellan verkställande parter och forskare.

Randomisering bör också användas vid försök med reformer regionalt. Om det inte är möjligt bör man i utvärderingarna skapa så kallade naturliga försöksarrangemang genom att fasindela reformerna exempelvis regionalt. På så sätt skulle det vara möjligt att bedöma deras effekter tillförlitligt med hjälp av omfattande registermaterial och statistiska metoder som utvecklats för naturliga försöksarrangemang. Utskottet anser att randomisering bör användas vid bedömningen av åtgärderna när lagstiftningen tillåter det med tanke på medborgarnas jämlikhet. Å andra sidan bör det noteras att randomiseringsmetoden inte nödvändigtvis är lämplig för bedömningen av alla åtgärder.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner fem uttalanden.

Betänkande ReUB 13/2022 rd

Utskottets förslag till uttalanden

- 1. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att kostnadsuppgifter om aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder finns tillgängliga och är jämförbara på riksnivå, när ansvaret för ordnandet av de offentliga sysselsättningstjänsterna överförs på kommunerna vid ingången av 2025. Kostnadsuppgifter ska finnas att tillgå på ett heltäckande sätt för att utveckla en kostnadseffektiv arbetskraftsservice oberoende av vem som ordnar servicen.*
- 2. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att samarbetet och informationsgången mellan kommunerna och välfärdsområdena säkerställs när ansvaret för den offentliga arbetskraftsservicen överförs på kommunerna vid ingången av 2025. Tjänsterna och servicevägarna för dem som har den sämsta ställningen på arbetsmarknaden bör fungera och de bör ombesörjas också i samband med ändringarna.*
- 3. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder hur befintliga indikatorer som mäter arbets- och funktionsförmågan kan tas i bruk för att mäta de mjuka effekterna av aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder. Information för att bedöma och utveckla servicens genomslag ska finnas tillgänglig också i fråga om sådana tjänster där sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden inte är det primära målet.*
- 4. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder om det till alla delar är ändamålsenligt att ordna tjänsterna för dem som har den sämsta ställningen på arbetsmarknaden som en del av arbetskraftspolitisk service eller om de bör vara en del av social- och hälsovårdstjänsterna.*
- 5. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det finns oberoende forskning om organisationernas roll som tillhandahållare av sysselsättningsfrämjande tjänster och om hur verkningsfulla dessa tjänster är.*

Helsingfors 21.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Pia Viitanen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Kimmo Kiljunen sd.

Betänkande ReUB 13/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Tanja Kirjavainen
utskottsråd Heidi Silvennoinen.