



MILLAISIA TYÖLLISYYS- VAIKUTUKSIA KUNTAKOKEILULTA VOIDAAN ODOTTAA?

Pääministeri Sanna Marinin hallitus antoi kesän alussa esityksen eduskunnalle laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp), joka on suunniteltu alkavaksi ensi vuoden alussa. Kokeiluun esitetään avoimen hakuprosessin ja täydentävän haku- kierroksen jälkeen 125 kuntaa.

Kokeilun tarkoituksena on saada tietoa siitä, millainen vaikuttavuus olisi valtion ja kuntien rahoituksen, osaamisen ja asiakaspalvelun yhdistämisellä, ja paranevatko työllisyyden hoidon tulokset siitä syystä, että kunnilla on paremmat mahdollisuudet tarjota työttömille erilaisia palveluita.¹

Kokeilun kohderyhmänä ovat kokeilualueiden työttömät työnhakijat, työllistettyinä olevat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan. Tämän lisäksi kokeilun piiriin kuuluvat kaikki työttömät ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat alle 30-vuotiaat työnhakijat sekä vieraskieliset ja maahanmuuttajat iästä ja työttömyysetuudesta riippumatta. Henkilön asiakkuus kokeilun palveluihin ei pääty, vaikka kohderyhmän edellytykset eivät enää täyttyisi. Hallituksen esityksessä kokeiluun arvioitiin siirtyvän noin 260 000 työnhakijaa toukokuun 2020 tietojen perusteella.

Nykytilassa TE-toimistojen asiakkaiden siirtyminen kunnan työllistymistä edistäviin palveluihin on ehdollinen sille, että TE-toimistojen asiakasohjaus kuntien palveluihin toimii ja on ajallisesti oikein ajoitettu. Hallituksen esityksessä mainittujen kyselytutkimusten mukaan kuntien edustajat kokivat erityisen haasteelliseksi järjestää monialaisia työvoimapalveluita ilman ajantasaista tie-

toa työnhakijoista, eikä erillinen TE-toimistojen päätöksenteko toimi kuntien näkemyksen mukaan tarpeeksi nopeasti. Kunnat eivät ole näin voineet käyttää yksilöllisesti räätälöityjä palveluita tai omaa alueellista tietämystään täysimääräisesti työnhakijoiden hyväksi.

MITÄ KOKEILUSSA MUUTETAAN?

Kokeilualueilla on kuntalain mukaiset keinot yhteistyön järjestämiseksi. Palveluiden järjestämisen tarkka aluetaso riippuu kuntien vapaaehtoisten työllisyyspalvelujen kokonaisuudesta ja niiden keskinäisistä sopimuksista. Ennestään kunnat tarjoavat työnhakijoille monia lakisäätteisiä palveluja (esimerkiksi asiakkuussuunnitelmat, kuntouttava työtoiminta ja työllisyyttä tukevat sosiaali- ja terveystyöpalvelut) sekä muita ei-lakisäätteisiä palveluja, jotka pyrkivät tukemaan työllistymistä eri keinoin (esimerkiksi yrityspalvelut, Ohjaamo-toiminta ja kuntien työnantajan roolissa järjestämät palkkatukijaksot).

Kokeilun myötä kokeilualueet saavat hoitaakseen myös henkilöasiakkaan palveluohjaus-, neuvonta- ja palvelutehtävät, jotka ovat aikaisemmin olleet TE-toimistojen vastuulla. Kokeilualueille tulee kokeilun ajaksi käyttöoikeus TE-toimistojen asiakastietojärjestelmiin, ja toimistojen virkamiehiä siirretään kokeilualueille kokeilukuntien johdon ja valvonnan alaisiksi. Työntekijät siirtyvät suhteessa asiakasmääriin. Samalla kokeilualueet saavat oikeuden tehdä päätöksiä asiakkaidensa työllistämistä palkkatuetuun työhön (ml. starttiraha) sekä antaa työvoimapolitiittisia lausuntoja. Kokeilu ei muuta itse TE-toimistojen toimintaa tai palveluja, mutta TE-palvelut eivät palvele kokeiluun siirtyviä työnhakijoita niissä asioissa, joissa palveluvastuu siirtyy kuntiin.

ESIMERKINÄ PIRKANMAAN KOKEILUALUE²

Pirkanmaan maakunnan alueen kunnat (22 kuntaa) organisoituivat kuntakokeiluun yhdessä. Osa maakunnan tulevista palveluista järjestetään lähipalveluna ja osa palveluista, kuten maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät palvelut, keskitetään Tampereelle. Ne palvelut, jotka eivät kuulu kokeilun piiriin, rakennetaan työ- ja elinkeinotoimistojen yhteyteen (mm. yritys- ja työnantajapalvelut). Kokonaisuutta johtaa ja koordinoi Tampere, ja keskitetyistä palveluista syntyvät kustannukset jaetaan kuntien kesken. Palveluiden tuotannossa hyödynnetään yksityisen ja kolmannen sektorin palveluita.

Kokeilun myötä jokaiseen Pirkanmaan kuntaan tulee ns. OMA-valmentajamalli, jossa jokainen edellytykset täyttävä työnhakija saa itselleen nimetyn henkilökohtaisen asiantuntijan työllisyyden edistämiseksi. OMA-valmentajamallia kokeiltiin aikaisemmassa kuntakokeilussa 10 kunnan alueella, ja toiminnalle tulee nyt yhtenäinen ohjeistus. Mikäli asiakkaan työllistämiskynnys ei ylity, niin asiakas ohjataan palveluihin. Palvelurakennetta rakennetaan tällä hetkellä yhteen mm. alueen kaikkien koulutuksen järjestäjien kanssa ja niin, että työllisyyspalvelut kytketään osaksi jo alueella olemassa olevia palveluita. Nykyisin erillään toimivat palvelut, kuten nuorten ohjaamot, TYP-palvelut ja maahanmuuttajien osaamiskeskus, rakentuvat näin osaksi tätä kokonaisuutta.

Valtion työllistämistä edistävät toimet kustannetaan edelleen valtion työllisyysrahamomentilta ja jaetaan alueiden ja TE-toimistojen kesken suhteessa asiakkaiden lukumäärään. Alueen kunnat eivät siis ota kustannukseen valtion aikaisemmin tarjoamia palveluja. Koronakriisin takia lisätalousarviossa myönnetään kuitenkin merkittäviä lisäresursseja työllisyydenhoitoon.

¹ *Hallituksen esitys ei mahdollista toimenpiteiden vaikuttavuuden jälkikäteisarviointia, koska kokeilulainsäädännöstä puuttuu uskottava vertailuryhmä kokeiluun osallistuneille.*

² *Pirkanmaan kokeilualuetta kuvaava teksti on rakentunut vuoropuhelussa Tampereen kaupungin työllisyysjohtaja Regina Saaren kanssa.*



TYÖLLISYYSVAIKUTUKSET OVAT EPÄVARMOJA

Arvioitaessa kuntakokeilun mahdollisia työllisyysvaikutuksia on hyvä kerrata, mitä tutkimuskirjallisuus kertoo aktiivisen työmarkkinapolitiikan mahdollisista vaikutuksista. On myös tärkeää arvioida kriittisesti, kuinka nämä havainnot soveltuvat työllisyyden kuntakokeilun kohdejoukkona olevien henkilöiden tilanteeseen. Valtaosa kokeilun kohdejoukosta on ollut työttömänä jo varsin pitkään.

Kuntakokeilussa pyritään muuttamaan hallinnollisesti yhtä aikaa monia eri asioita. Toisaalta yksittäisen työnhakijan näkökulmasta kovinkaan moni asia ei muutu aikaisempaan verrattuna. Luokittelen seuraavaksi eräät palvelujärjestelmään liittyvät muutokset neljäksi eri kokonaisuudeksi, jotka saattavat vaikuttaa henkilöiden työllistymiseen.

Skaalaedut

Työllisyyden kuntakokeilu ei lisää suoraan työvoimapalveluiden henkilöresursseja, vaan se pyrkii yhdistämään eri palvelumaispalvelut yhdeksi kokonaisuudeksi. On luultavaa, että toimintojen yhdistäminen vähentää niiden turhaa päällekkäisyyttä, jolloin keskimääräisen työvoimavirkailijan työkuorma vähenee suhteessa aikaisempaan. Samaan suuntaan vaikuttaa myös yhteinen tietojärjestelmä, joka voi sujuvoittaa palveluprosessia. Aikaisemman tutkimuksen mukaan virkailijoiden asiakaskuorman merkittävä vähentäminen voi lyhentää työnhakijoiden työttömyysjaksojen pituutta (Hainmueller 2016, Ravn ja Nielsen 2019). Se, missä määrin kokeilu vähentää työvoimaviranomaisten asiakaskuormaa virkailijaa kohden, on avoin kysymys.

Palveluiden ajoitus

Kuntakokeilulla pyritään nopeuttamaan työnhakijoille tarjottuja palveluita, jotta heidän työkykynsä ei ennätä heiketä. Tutkimusten (esim. Graversen ja van Ours 2008) perusteella on syytä uskoa, että mahdollisimman nopea työttömien aktivointi johtaa lyhyempiin työttömyysjaksoihin. Näiltä osin kuntakokeilun mahdollinen positiivinen vaikutus tehokkaampaan työhön ohjaukseen koskee todennäköisesti vain niitä ryhmiä, jotka eivät ole olleet pitkään työttömänä (esim. alle 30-vuotiaat).

Palveluiden osuvuus

On todennäköistä, että kuntakokeilu lisää merkittävästi erilaisten palveluiden käyttöä, sillä kohderyhmän työllistymiskynnys on verraten korkea. Mikäli kokeilu johtaa siihen, että entistä useampi työnhakija ohjautuu työllistymisen sijaan palveluihin, niin kokeilu vähentää selvästi työllisyyttä lyhyellä aikavälillä. Tämä lisää aktiivisuuden kokonaiskustannuksia (ns. ”lock-in effect”). Palveluiden pitkän aikavälin työllisyysvaikutukset riippuvat taas siitä, kuinka hyvin tarjotut palvelut onnistuvat nostamaan työnhakijoiden työmarkkinakelpoisuutta eli tuottavuutta. Työvoimapalveluiden positiivisista vaikutuksista on näyttöä vain joidenkin palveluiden osalta, ja on todennäköistä, että ainakin osa työvoimapalveluiden myötä luoduista työpaikoista on pois muilta työnhakijoilta (ks. Alasalmi ym. 2020).

Palveluiden rahoitus

Kokeilu tehostaa palveluiden tarjontaa, mutta samaan aikaan palveluista syntyneet kustannukset eivät nykyisen tiedon valossa siirry valtiolta palvelujen tarjoajille eli kunnille. Tämä luo kunnille mahdollisesti väärienlaisia kannustimia järjestää erilaisia palveluita. Tutkimustulokset aikaisemmin toteutetusta kuntakokeilusta (ml. Pirkanmaan alue) viittaavat siihen, että kunnat siirsivät kokeilun avulla kustannuksia valtiolle ilman minkäänlaista vaikutusta lyhyen aikavälin työllisyyteen (Nieminen 2020, Nieminen ym. 2020).

YHTEENVETO

Työllisyyden kuntakokeilulla pyritään vaikuttamaan työvoiman tarjontaan. Kokeilussa muutetaan työvoimapalveluiden palvelurakennetta, mutta se ei itsessään luo yhtään uutta ei-tuettua työpaikkaa. Kokeilun työllisyysvaikutukset riippuvat siitä, kuinka uudella tavalla organisoidut palvelut vaikuttavat työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksiin aikaisempaan tapaan verrattuna. Nykytiedon valossa ei ole selvää, tulisiko työvoimapalveluiden järjestämisvastuu olla kuntatasolla, ja kuinka tämä vaikuttaa työllisyysasteen kehitykseen. ■

Hannu Karhunen
erikoistutkija
Palkansaaajien tutkimuslaitos

Kirjallisuus

Alasalmi, J. & Busk H. & Kauhanen, A. & Leinonen, T. & Solovieva, S. & Valkonen, T. & Viikari-Juntura, E. (2020), *Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.

Graversen, B.K. & van Ours, J.C. (2008), *How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program*, *Journal of Public Economics*, 92, 2020–2035.

Hainmueller, J. & Hofmann, B. & Krug, G. & Wolf, K. (2016), *Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices*, *Scandinavian Journal of Economics*, 118, 941–974.

Nieminen, J. (2020), *Decentralized Employment Services and Active Labor Market Policy: Evidence from Finnish Municipal Employment Trials*, Turun yliopisto, Master's thesis.

Nieminen, J. & Kanninen, O. & Karhunen, H. (2020), *Mitä työllisyyden kuntakokeiluista voidaan oppia? Työpäperi on vertaisarvioitavana*.

Ravn, R. & Nielsen, K. (2019), *Employment Effects of Investments in Public Employment Services for Disadvantaged Social Assistance Recipients*, *European Journal of Social Security*, 21, 42–62.