

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (diaarinumero: VN/558/2022)

Yleistä

Hallituksen esitys siirtää julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuun työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin ja työvoimapalveluiden järjestämisvastuu muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän. Samalla kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenee ja muuttuu aikaisempaa kannustavammaksi.

Hallituksen esitys on hallinnollisesti massiivisin muutos vuosikymmeniin työvoimapalveluiden järjestämisen vastuisiin. Yksittäisen työttömän työnhakijan näkökulmasta esitetyt muutokset ovat kuitenkin huomattavasti pienempiä ja epäselvempiä. Käytännössä työ- ja elinkeinotoimistoissa aikaisemmin työskennelleet henkilöt siirtyvät uudistuksen myötä valtiolta kuntien palkkalistoille tekemään samantyyppistä palvelua osana kunnan muita tehtäviä.

Ei ole ilmeistä, mikä on järkevin tapa jakaa työllisyyspolitiikan vastuu valtion ja kunnan välillä. Perusteet työvoimapalveluiden siirrolle kuntiin eivät ole teoreettisesti taikka empiirisesti selviä. Nyt esityksessä vastuuta siirretään kunnille, kun esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa suunta vastuiden siirrossa on ollut vastakkaiseen suuntaan. Olisi tärkeää, että sosiaali- ja terveyspalvelut ovat osa toimivaa palvelukokonaisuutta.

Tämän lausunnon laatijat ovat tutkineet vuosien 2017–2018 työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista kokeilua. Saamamme tulokset osoittavat, että kuntien vastuun kasvattaminen ei parantanut työllisyystilannetta ja kunnat käyttivät tilaisuutta kustannusten siirtämiseksi keskushallinnolle (Nieminen ym. 2021). Tämä aikaisempi kokeilu ei kuitenkaan sisältänyt kannustavaa rahoitusvastuuta kunnille. Lausumme luonnoksesta saamiemme tulosten valossa.

Esityksessä paljon myönteistä

Aloitamme lakiluonnoksen ilmeisen myönteisillä puolilla. Kunnan rahoitusvastuu ei luonnoksen mukaan katkeaisi työvoimapalveluihin osallistumisen ajalta toisin kuin nykyisin. Tämä muutos poistaisi kunnalta yhden työkalun siirtää kustannuksia keskushallinnolle laittamalla pitkäaikaistyöttömiä aktiivitoimiin välttääkseen maksamasta nykyisiä 50 % (yli 300 päivän työttömyys) tai 70 % (yli 1000 päivän työttömyys) osuutta työmarkkinatuesta. Tämän lisäksi tuota kunnan osuutta työttömyysturvasta laajennetaan koskemaan peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Kunnan osalta tämä ”sakkomaksu” myös aikaistuisi ja kasvaisi hillitymmiin työttömyyden pitkittyessä. Kokonaisuudessaan kunnan kannustimet keskittyä kustannusten siirtämiseen keskushallinnolle alenee. Tämä kannustaisi kuntia keskittymään itse asiaan eli työttömien työllistämiseen siellä missä se on tehokkainta, mikä on ehdottomasti myönteistä. Kuitenkin lakiin edelleen jää pieni kannustin kikkailla pitkäaikaistyöttömyydellä sakkomaksujen alentamiseksi, sillä sakkomaksu edelleen kasvaa



työttömyyden keston mukaan. Jää empiiriseksi kysymykseksi, kuinka paljon tähän keskitytään. Tärkeää olisikin seurata tilannetta laadukkailla tilastoanalyseillä, jotta lakia voidaan tarvittaessa hioa.

Myös aktiivisten työvoimapolitiikan järjestämisen rahoitusvastuun siirto kunnille on lähtökohtaisesti positiivinen asia, sillä alueellistamista koskevan taloustieteellisen kirjallisuuden mukaan on hyvä, jos järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu kulkevat käsi kädessä. Kun kunnat maksavat palvelut omista määrärahoistaan, kannattaa niiden ohjata työttömiä vain sellaisiin palveluihin, joiden he uskovat olevan tehokkaita.

Arviot työllisyysvaikutuksista hyvin epävarmoja

Kansainvälinen näyttö itse työllisyyspalveluiden alueellistamisten vaikutuksista on heikkoa, eikä itse alueellistamisella ole havaittu olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Vaikka VM:n arvio uudistuksen työllisyysvaikutusten suuruudesta pohjautuukin kannustinmallin uudistuksen vaikutuksiin, suhtaudumme kuitenkin kriittisesti arviointeihin tuhansiin lisätyöllisiin. Kannustinmallin uudistamisen työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy paljon epävarmuutta, koska laskennan tueksi tehdyt tanskalaiset tutkimukset eivät pohjautu luotettaviin kausaaliasetelmiin. Lisäksi täytyy huomata, että vuosien 2017–2018 kokeilussa mukaan oli valittu TEM:n arvion mukaan ”tehokkaimmat” kunnat. Jos kunnat olivat erityisen tehokkaita työllistämässä, mutta mitään vaikutusta työllisyyteen ei havaittu, viittaisi tämä siihen, että alueellistamisen kokonaisvaikutus voisi olla jopa negatiivinen, kun myös vähemmän tehokkaat kunnat otetaan mukaan. Tietysti jos olikin niin, että ns. tehokkaat kunnat olivatkin tehokkaita kustannusten siirrossa eli resurssien huonossa allokatioissa työllisyyden näkökulmasta, niin asiaa on vaikeampi arvioida. Joka tapauksessa työllisyysvaikutus voi periaatteessa olla ennakkoon lähes mitä tahansa negatiivisen ja positiivisen puolella.

Hallituksen esitys ei näkemyksemme mukaan huomioi tarpeeksi mahdollisia negatiivisia työllisyysvaikutuksia lyhyellä aikavälillä. Näin suuri muutos palveluverkostossa voi ja todennäköisesti aiheuttaa pitkän siirtymäkauden, jolloin palvelut esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien osalta ruuhkautuvat tai eivät yksinkertaisesti toimi kuten aikaisemmin. On myös jo nyt nähtävissä, että osa kokeneesta työvoimasta ei siirry valtiolta kuntien palvelukseen, joka edelleen vaikeuttaa osaavan työvoiman rekrytoimista työllisyyspalveluihin. Esityksen työllisyysvaikutukset eivät huomioi siirtymäkaudesta syntyviä mahdollisia negatiivisia työllisyysvaikutuksia, ja eivät ota myöskään kantaa siihen, että milloinkaan arvioitu työllisyysvaikutus toteutuu täysimääräisenä.

Tietoon perustuvan aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollistaminen

Erittäin laajojen uudistusten totutukseen liittyy riskejä, joita voitaisiin minimoida uudistusten vaiheittaisella täytäntöönpanolla. Uudistuksen täytäntöönpanoon liittyvä kiire lisää tarpeettomasti riskejä, jotka voivat esimerkiksi liittyä rekrytoinnin haasteisiin. Vaiheittainen implementointi mahdollistaisi samalla uudistuksen vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen uskottavampaan suuntaan (ks. Nieminen ym. 2020).

On ensiarvoisen tärkeää, että uudistuksen toteutusta seurataan kattavilla ja yhtenäisillä tilastoilla keskitetysti. On myös tärkeää seurata ja tilastoida kunkin alueen toimia ja resurssien käyttöä, jotta myöhemmin voidaan arvioida mahdollisimman hyvin eri politiikkatoimien vaikuttavuutta. Tiedämme



työllisyystoimien vaikuttavuudesta suhteessa niihin käytettyihin resursseihin vain hyvin vähän. Suomesta puuttuu uskottavaa tietoa niin eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta kuin niiden kustannustehokkuudesta.

Työllisyyspalveluiden siirto kunnille antaa mahdollisuuden parantaa tietoon perustuvan työllisyyspolitiikan edellytyksiä, mikäli alueilla toteutetaan tulevaisuudessa erilaisia interventioita hyödyntäen laadukkaita tutkimusasetelmia, jotka perustuvat satunnaistamiseen. Näin toimitaan nyt esimerkiksi hallitusohjelman mukaisessa kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa. Hallituksen esityksen tulisi mahdollistaa selkeästi satunnaistettujen koeasetelmien käyttö myös työvoimapolitiikan kehittämisen tukena. Järjestelmällinen kokeilutoiminta voi vaatia koordinoivan tahon yli kuntarajojen ja mahdollisuuden tarjota tilapäisesti erilaisia palveluita työttömille työnhakijoille. Vastuun siirto valtiolta kuntiin voi pahimmillaan estää järjestelmällisen kokeilutoiminnan kehittämisen tukena. Parhaimmillaan hallituksen esitys voi mahdollistaa satunnaiskokeiluiden järjestämisen aikaisempaa laajemmin ja paremmin.

Helsingissä 27. päivänä kesäkuuta 2022

Hannu Karhunen
tutkimusohjaaja
Labore

Ohto Kanninen
johtava tutkija
Labore

Jeremias Nieminen
tohtorikoulutettava
Turun yliopisto

Viitteet

Nieminen, J., Kanninen, O., & Karhunen, H. (2021). Behavior and Effectiveness of Decentralized Employment Offices. *Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita* 332.

Nieminen, J. & Kanninen, O. & Karhunen, H. (2020), Työllisyyden nostaminen vaatii systemaattista tiedon kartuttamista työllisyystoimien vaikutuksista, *Talous & Yhteiskunta*, 48:1, 40–45

