

## Työvoimapalveluiden uudelleen järjestämisessä katse tulevaan – kohti kokeiluyhteiskuntaa

**Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle aiheesta HE 207/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi**

### 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 onärkevin 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. Tämä on etenkin tärkeää pitkäaikaistyöttömille, jotka tarvitsevat luultavasti monia eri palveluita ja saumatonta yhteistyötä eri viranomaisen välillä.

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). On huomioitava, että ilmeisin porsaanreikä kustannusten siirtämiseksi on hallituksen esityksessä tukittu. 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 hillitymmin työttömyyden pitkittyessä. Kokonaisuudessaan kunnan kannustimet keskittyä kustannusten siirtämiseen keskushallinnolle alenisivat. 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 tilastoanalyysillä, jotta lakia voidaan tarvittaessa hioa.

Myös aktiivisten työvoimapalveluiden järjestämisen rahoitusvastuun siirto valtiolta kunnille on lähtökohtaisesti positiivinen asia, sillä alueellistamista koskevan taloustieteellisen kirjallisuuden mukaan on hyvä, jos järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu kulkevat käsi kädessä (esim. Weingast 2006; Olsen 1969). 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 arvioituihin tuhansiin lisätyöllisiin. Kannustinmallin uudistamisen työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy paljon epävarmuutta, koska laskennan tukena käytetyt tanskalaiset tutkimukset eivät pohjaudu 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 allokaatiossa 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 aiheuttaakin 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 milloin arvioitu työllisyysvaikutus toteutuu täysimääräisenä.

## Kokeiluyhteiskunta – 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. Tällä hetkellä ei ole selvää, että ennätetäänkö keskitetty ja kattava tiedonkeruujärjestelmä perustaa ennen uudistuksen varsinaista implementaatiota. On tärkeää seurata ja tilastoida kunkin alueen toimia ja niiden kustannuksia, 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. Tämä on huolestuttava tosiseikka, huomioiden kuinka paljon työllisyyden hoitoon osoitetaan resursseja vuosittain.

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. Vastuun siirto valtiolta kuntiin voi myös pahimmillaan vaikeuttaa kuntarajat ylittävää kokeilutoimintaa.

Esitämme, että uudistuksen myötä vastuuministeriöt alkavat valmistelemaan aikaisempaa aktiivisemmin satunnaistettujen koeasetelmien käyttöä työvoimapolitiikan kehittämisessä. Suomessa ollaan tällaisen kokeiluyhteiskunnan kehittämisen alkuaskelilla ja vielä on paljon opittavaa itse kullakin. Ehdotamme kolmea potentiaalista kokeilua työllisyyspalveluihin.

Ensinnäkin arviomme mukaan olisi erityisen tärkeää arvioida kokeellisesti missä määrin pitkäaikaistyöttömien ohjausta palveluihin ja lopulta työllisyyteen voitaisiin parantaa lisäämällä työllisyyspalveluiden henkilöresursseja. Näin olisi mahdollista muodostaa uskottavia kustannusarvioita työllisyyspalveluiden henkilöresurssien lisäämisestä sekä siitä, pitäisikö Suomessa nostaa resursseja lähemmäs muiden Pohjoismaiden tasoa. Toisekseen ehdottaisimme, että pitkäaikaistyöttömien osalta tutkittaisiin ja kokeiltaisiin mahdollisuutta tuoda terveydenhuollon ammattilaisia arvioimaan työnhakijan työkykyä varhaisessa vaiheessa palvelupolkua. Henkilöt, jotka eivät ole työkykyisiä tulisi löytää työnhakijoiden joukosta mahdollisimman nopeasti, jotta heidät saataisiin ohjattua heille sopivien palvelujen ja tukien piiriin. Kolmantena mahdollisena kokeilupolkuna ehdottaisimme, että pitkäaikaistyöttömiä kannustettaisiin tutkintoon johtavaan koulutukseen eritasoisilla rahallisilla kannustimilla ja henkilökohtaisella ohjauksella. Tiedämme aikaisemman tutkimuskirjallisuudesta perusteella, että aikaa vaativat tutkimukset parantavat työllistymisen todennäköisyyttä.

Esitimme yllä vain joitakin potentiaalisia kokeiluja, joilla mahdollisesti voitaisiin parantaa työllisyyspalvelujen vaikuttavuutta. Itse tutkimusasetelma tulee rakentaa kuhunkin kokeiluun erikseen, joko yksilöitä, kuntia tai vaikkapa postinumeroita satunnaistaen. Tärkeintä olisi alkuun saada toteutettua yksi pilottina toimiva satunnaistettu kenttäkoe, jotta näin saadaan luotua tarvittavaa osaamista ja infrastruktuuria niin ministeriöihin ja kuin paikallistasolle. Näin voitaisiin osoittaa, että kokeellinen työllisyyspolitiikan edistäminen onnistuu hajautetunkin järjestelmän piirissä.

Helsingissä 7. päivänä marraskuuta 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.

Weingast, B. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics* 65 (2009) 279–293.

Olsen, M. (1969) The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, Vol. 59, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-first Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1969), pp. 479-487

