

Kuntien rooli työllisyshoidossa – hyviä tuloksia ja väärää mielikuvia

Alueelliset työllisyyskokeilut ovat viime päivinä olleet runsaasti esillä. Julkisuudessakin on esitetty kysymyksiä siitä, miksi hallitukselle ei kelpaa kokeiluissa saadut hyvät tulokset. On myös esitetty näkemyksiä, joiden mukaan työ- ja elinkeinoministeriössä ei arvostettaisi kuntien taloudellisia satsauksia ja osaamista eikä ymmärrettäisi kuntien intressejä ja roolia työllisyyden hoidossa.

Kasvupalvelu-uudistus ja kuntien rooli

Kasvupalvelu-uudistuksen yhteydessä TE-toimistojen ja ELY-keskusten palvelut työnhakijoille, työnantajille ja yrityksille siirretään tulevien maakuntien hoidettaviksi. Kyseessä on valtion viranomaisten hoitamien lakisääteisten palvelujen siirtäminen maakunnille. Myös kunnat tarjoavat työllisyyspalveluja ja palveluja yrityksille. Kunnilla ei ole näiden palvelujen järjestämiseen lakiin perustuvaa velvoitetta, mutta monet kunnat ovat nähneet tehtävän tärkeäksi ja ovat siksi kuntien yleisen toimivallan puitteissa ryhtyneet tarjoamaan kyseisiä palveluja. Erityisesti suurten kaupunkien satsaukset ovat erittäin merkittäviä. Kasvupalvelupalvelu-uudistus ei millään tavoin estä kuntia tarjoamasta työllisyyspalveluja jatkossakin. Kuntien panos on tärkeä myös tulevaisuudessa. Koko Suomen kannalta on tärkeää, että julkiset toimijat yhdessä satsaavat toimenpiteisiin, joilla varmistetaan talouden kasvu, yritysten kilpailukyky ja työllisyysasteen nostaminen.

Kunnat, TE-toimistot ja Kela tarjoavat monialaista yhteispalvelua työllistymisen edistämiseksi. Tämän ns. TYP-toiminnan ideana on yhdistää TE-toimiston tarjoamat työvoima- ja yrityspalvelut, kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä Kelan kuntoutuspalvelut asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Toiminta on lakisääteistä ja kaikki mukana olevat tahot osallistuvat sen rahoitukseen. Maakunta-uudistuksen yhteydessä TYP-toimintaa säätelevä laki kumotaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että monialaisesta palvelusta luovuttaisiin. Syynä muutokseen on se, että sekä sosiaali- ja terveyspalvelut että työvoima- ja yrityspalvelut, tulevat kasvupalvelut, siirtyvät maakuntien vastuulle. Laissa säädetty vastuu monialaisen palvelun järjestämisestä on siten jatkossa maakunnilla ja Kelalla. Kunnat voivat kuitenkin tuoda omat työllisyyspalvelut jatkossakin osaksi monialaista palvelukokonaisuutta. Kuntien osalta tämä perustuisi vapaaehtoisuuteen.

Kasvupalvelu-uudistus ei suoraan vaikuta kuntien ylläpitämien työpajojen toimintaan tai rahoitukseen. Työpajat voivat jatkossakin tarjota esimerkiksi palkkatuettua työtä tai muita palveluja työttömille. Kuntalaki kuitenkin asettaa rajoituksia sille, miten kunta voi toimia palveluntuottajana kilpailuilla markkinoilla.

Kokeilujen hyvät käytännöt on tarkoitus siirtää kasvupalvelupilotteihin

Alueellisia kuntakokeiluja on meneillään viidellä alueella: Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa, Satakunnassa, Pohjois-Savossa ja Lapissa. Kokeiluissa mukana olevien kuntien määrä vaihtelee alueittain. Satakunnan kokeilussa on mukana Porin kaupunki ja Pirkanmaan kokeilussa on mukana kymmenen alueen kuntaa. Kokeilut perustuvat määräaikaiseen kokeilulakiin, jonka voimassaolo päättyy vuoden 2018 lopussa. Kokeilussa mukana oleville kunnille on osittain siirretty vastuu lakisääteisten julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamisesta laissa määritellyille asiakaskohderyhmille. Kokeilun päättyttyä vastuu lakisääteisten julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamisesta palautuu kokonaisuudessaan TE-toimistoille.

Kokeiluissa on kehitetty ja toteutettu useita hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja. Näistä tärkeimpiä ovat valtion ja kuntien resurssien yhteiskäyttö, asiakkaiden henkilökohtainen ja yksilöllinen tuki, tarkempi ja osuvampi palvelutarpeen arviointi, palveluohjauksen tehostaminen, yhdyspintojen kehittäminen muun muassa sote- ja koulutuspuolen kanssa sekä uudenlaiset digitaaliset palvelut. Näitä hyviä käytäntöjä ja uusia toimintamalleja on tarkoitus hyödyntää laajasti valmisteilla olevissa kasvupalvelupiloteissa.

Alueellisissa kokeiluissa mukana olevat kunnat ovat pitäneet hyvänä mahdollisuutta käyttää TE-toimiston asiakastietojärjestelmää. Kokeilun päätyttyä tämä ei enää ole mahdollista. Asiakastietojärjestelmään merkittävät työtöntä koskevat tiedot ovat laajasti salassapidettäviä, ja oikeus niiden käyttämiseen on vain sellaisella taholla, joka hoitaa lakisääteistä julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyvää tehtävää. Kunnalla tällaista lakisääteistä tehtävää ei enää määräaikaisen kokeilun päättymisen jälkeen ole, ja kokeilukuntien osalta palataan kokeiluja edeltäneeseen normaalitilaan.

Työllisyyskokeilujen tulosten arviointi – miltä tilanne näyttää

Alueellisten työllisyyskokeilujen tuloksista on esitetty julkisuudessaakin erilaisia arvioita. Marraskuussa 2018 valmistuu kokeilujen arviointitutkimus, joka tarkastelee kokeiluissa syntyneitä hyviä käytäntöjä ja määrällisiä tuloksia. Varsinaista vaikuttavuustutkimusta kokeiluista ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä johtuen muun muassa vertailuryhmä –asetelman puuttumisesta. Tämän vuoksi ei ole mahdollista arvioida tarkemmin esimerkiksi sitä, miltä osin myönteiset vaikutukset ovat syntyneet kokeilujen ansiosta ja miltä osin kyse on ollut esimerkiksi positiivisen talouskasvun vaikutuksista. Joka tapauksessa on selvää, että kokeilujen tuloksena on positiivisia asiakaskokemuksia, hyviä käytäntöjä ja uusia toimintamalleja. Myös uusi tapa tehdä yhteistyötä on toivottavasti tullut jäädäkseen.

Julkisuudessa on esitetty arvioita kokeilujen aikaansaamista säästöistä työmarkkinatukimenoihin. Näihin lukuihin on syytä suhtautua varauksellisesti. Arvio noin 11 M€ säästöstä perustuu kokeilukuntien ja maan keskiarvoisen kehityksen erotukseen. Työmarkkinatukimenot ovat kokeilukunnissa alentuneet suhteellisesti muuta maata enemmän kokeilun aikana. Tämä ei kuitenkaan suoraan kerro sitä, miltä osin kehitys on johtunut kokeiluista ja miltä osin alueen muista erityispiirteistä tai muista tekijöistä.

Kokeiluissa on onnistuttu hyvin ohjaamaan työnhakijoita erityisesti palkkatuetuun työhön tai erilaisten työllistämistä edistävien palvelujen piiriin. Esimerkiksi Pirkanmaalla asiakkaita on ohjattu erityisesti kuntouttavaan työtoimintaan ja työkokeiluun. Tällä on positiivinen vaikutus kunnan työmarkkinatukimenoihin, koska valtio vastaa palvelujen ajalta maksetun työmarkkinatuen kustannuksista täysimääräisesti. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä kunta saa myös korvauksen valtiolta. Työkokeilun järjestämisestä ei aiheudu kustannuksia, koska kyseessä on työpaikalla toteutettava ei-työsuhteinen palvelu. Jos palkkatuettu työ on kestoltaan vähintään 8 kuukautta, se täyttää työttömyyspäivärahan työssäoloehdon. Mikäli henkilö palkkatuetun työn jälkeen jää työttömäksi, hän siirtyy pois työmarkkinatuelta (ja kunnan rahoitusvastuulta) työttömyyspäivärahan piiriin.

Valtion osalta arvioihin työmarkkinatukimenojen säästöistä liittyy merkittäviä tulkinnanvaraisuuksia. Valtion työmarkkinatukimenoihin vaikuttaa mm. palkkatuen käyttö. Valtio maksaa palkkatukena palkkauskustannuksista 30-50 %. Palkkatuen rahoittamiseen käytetään työttömyysetuusmäärärahoja (ml. työmarkkinatukeen varattuja määrärahoja). Yhteenvedona voi siis todeta, että asiakkaiden voimakas ohjautuminen palkkatuetuun työhön ja työllistymistä edistäviin palveluihin on varmuudella vähentänyt kokeilussa mukana olevien kuntien työmarkkinatukimenoja, mutta valtion työmarkkinatukimenojen ja valtion kokonaismenojen osalta vaikutus on vähintäänkin epäselvä. Julkisen talouden kokonaiskustannusten kannalta parasta kuitenkin olisi se, että asiakkaat ohjautuisivat palvelutarpeensa kannalta tarkoituksenmukaisiin palveluihin, jotka johtavat kestävään työllistymiseen.

Tarvitaan työllisyys-, koulutus- ja sote-palvelujen integraatiota

Kasvupalvelu-uudistuksessa tavoitteena on julkisten työvoimapalvelujen sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelujen entistä syvempi integraatio.

Kuntaliitto on viimeaikaisissa puheenvuoroissaan esittänyt, että työllisyyskokeilujen tulosten perusteella suurimmalla osalla pidempään työmarkkinoilta poissaolleista työnhakijoista on tarve osaamisen päivittämiseen ja koulutukseen, muttei suinkaan ole tarvetta sosiaali- ja terveystyöpalveluihin. Väite on mielenkiintoinen kokeiluja koskevien tilastotietojen valossa. Kokeilualueilla koulutuksessa olleiden suhteellinen osuus on nimittäin merkittävästi pienempi kuin koko maassa. Esimerkiksi Pirkanmaalla koulutuksessa olleiden osuus oli 27 % kun koko maassa vastaava luku on 48 %. Vastaavasti Pirkanmaalla kuntouttavassa työtoiminnassa – joka on sosiaalipalvelu – olleiden osuus oli 48% koko maan vastaavan luvun ollessa 20 %.

Eryteisesti pisimpään työttömän olleiden työllistymisen haasteet ovat usein hyvin moninaiset. Tarvetta on osaamisen päivittämiseen ja koulutukselle, mutta myös työ- ja toimintakykyyn liittyvät haasteet on kyettävä tunnistamaan. On esitetty arvioita, että jopa noin puolet eli noin 40 000–50 000 pitkäaikaistyöttömää olisi osa-työkykyisiä ja kolmasosa pitkäaikaistyöttömistä (noin 27 000) työkyvyttömiä.

Hallitus asetti kevään 2018 kehysriihessä selvityshenkilöt Tuija Oivon ja Raija Kerättären arvioimaan työttömänä työnhakijoina olevien työkyvyttömiä (ml. henkilöt, joilla on tunnistamaton työkyvyttömyys tai ovat vaarassa tulla työkyvyttömäksi) palvelutarvetta ja tekemään ehdotuksia, joiden avulla henkilöt ohjataan palvelutarpeensa mukaisen palveluun tai työttömyysturvan sijasta oikean etuuden saajaksi. Selvitystyö valmistuu vasta myöhemmin syksyllä, mutta jo tähän mennessä on noussut esille, että pitkäaikaistyöttömän asiakkaan palvelutarvetta, työkykyä ja kuntoutustarvetta ei selvitetä riittävän yksilöllisesti ja monialaisesti. Tämä johtaa useiden työttömien jäämisen palveluiden, myös hoidon ja kuntoutuksen, ulkopuolelle joko kokonaan tai osittain. Tarvetta on siis entistä paremmalle palveluintegraatiolle, jossa mitään osa-aluetta ei voi jättää pois. Tarvitaan työllisyys-, koulutus- ja sote-palvelujen integraatiota.