

Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Työ ja yrittäjyys
28/2014



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

TONI RIIPINEN – ANTTI JÄRVINEN – MIKKO VALTAKARI

Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Työ ja yrittäjyys

28/2014

Tekijät Författare Authors Toni Riipinen, Antti Järvinen, Mikko Valtakari	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Heinäkuu 2014 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista	
Tiivistelmä Referat Abstract Tutkimus käsittelee vuoden 2006 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksia sekä vuoden 2015 aiotun rahoitusuudistuksen ennakoituja vaikutuksia. Työmarkkinatuki-uudistuksen päätavoite oli nostaa työllisyysastetta ja alentaa työttömyyttä. Tavoitteena on ollut muodostaa entistä tehokkaampi, kannustavampi ja tasapainoisempi toimeentuloetuuk-sien ja aktivointipalveluiden kokonaisuus. Uudistuksen lähtökohtana oli kustannusneutraalisuus julkistaloudelle (valtio ja kunnat). Tutkimuksessa pääpaino on vuonna 2006 toimeenpannun rahoitusuudistuksen kustannus- ja toiminnallisissa vaikutuksissa. Kustannuksia ja toiminnallisia vaikutuksia arvioidaan sekä valtion että kuntien näkökulmasta. Tutkimushavaintoina työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistuksen keskeisiin vaikutuksiin lukeutuvat ainakin seuraavat kehityspolut ja/tai seuraukset. Työmarkkintuella yli 500 päivää olleiden henkilöiden aktivointiaste on noussut. Aktivointiasteen nousu todettiin 22 otokunnassa ja tilastollisesti koko maan tasolla. Rahoitusuudistus vaikutti kuntien aktivointipalveluiden tuottamisympäristöihin ja toimintatapoihin. Kunnissa otettiin käyttöön itselle uusia, muissa kunnissa jo käytössä olevia toimintamalleja. Laajempi vaikutus on ollut palveluiden tuottamisprosesseja tukeva ja kehittävä. Otos-kuntatarkastelun perusteella rahoitusuudistuksen voidaan todeta johtaneen kuntien aktivoitumiseen ja suunnitelmallisem-paan työllisyshoidon palveluiden tuottamiseen. Osana kustannusneutraalisuuden tavoitetta, uutta rahoitusuudistuksessa kunnille syntynyttä kuluerää kompensoitiin sopeuttamisrahalla sekä muuttamalla valtionosuuksien tasausrajaa ja STM:n valtionosuutta. Kompensaatio näyttää toteutuneen. Valtionosuusjärjestelmään tehtyjen muutosten rahallinen arvo yhdessä sopeutusrahan kanssa on ylittänyt työmarkkinatuen kuntaosuuksien kehityksen. Tähän on osaltaan vaikuttanut tavoiteltujen ohjausvaikutusten toteutuminen. Kokonaisuudessaan rahoitusuudistuksen kustannusvaikutuksia julkiselle sektorille ei voitu arvioida, koska kunnista ei ole saatavilla riittävän yksityiskohtaista tilastotietoa työllisyshoidon kustannuksista. Aiotulla vuoden 2015 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella tavoitellaan 150 miljoonan säästöjä. Sitä mihin lasken-tamalla tämä 150 miljoonan euron tavoite perustuu, ei kyetty selvittämään. Tavoitteen toteutuminen näyttää kuitenkin epävarmalta. Jos oletetaan nykyään käytössä olevan työmarkkinatuen rahoituksen jakomallin koskevan jatkossa henki-löitä, jotka ovat olleet työmarkkinatuella 300–499 päivää, tästä seuraa kunnille noin 57 miljoonaan uusi vuotuinen kuluerä. Aiottuun vuoden 2015 rahoitusuudistukseen liittyy muitakin epävarmuustekijöitä, lähinnä kuntasektorin työllisyshoidon resursseihin liittyen. Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Päivi Haavisto-Vuori, puh. 029 504 9056	
Asiasanat Nyckelord Key words Työmarkkinatuki, työllisyyden hoito, rakennetyöttömyys	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-227-869-2	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-227-870-8
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 117	Kieli Språk Language Hinta Pris Price Suomi, Finska, Finnish 22 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja -sarjassa 28. niteenä julkaistaan Toni Riipisen, Antti Järvisen ja Mikko Valtakarimien tutkimus Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista.

Vuonna 2006 toteutetun työmarkkinatuki-uudistuksen tavoitteena oli muun muassa tehokkaamman, kannustavamman ja tasapainoisemman toimeentulotukien ja aktiiviohjelmien kokonaisuuden luominen. Uudistuksessa työmarkkinatuen saamisen ehtoja muutettiin ja pitkään työmarkkinatukea saaneille päätettiin tarjota tehostetusti työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Vuodesta 2006 alkaen valtio on vastannut työmarkkinatuen maksamisesta ensimmäisten 500 työttömyyspäivän ajan, tämän jälkeen kustannukset jaetaan puoliksi kunnan ja valtion kesken. Aktiivitoimiin osallistuvan tuen saajan kustannuksista vastaa valtio. Toimeentulotuki on irrotettu valtionosuusjärjestelmästä ja jaettu perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuen kustannukset jaetaan tasan valtion ja kuntien kesken. Osana kokonaisuutta valtio lupasi korvata kunnille täysimääräisesti niille uudistuksesta koituvat lisämenot.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen 21.3.2013 tekemään kehyspäätökseen sekä hallituksen 29.8.2013 päättämään rakennepoliittiseen ohjelmaan talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi sisältyy uudistus, jossa osa yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusvastuusta siirretään kunnille vuoden 2015 alusta lukien. Kaavavilulla rahoitusuudistuksella luodaan mahdollisuuksia työmarkkinatuella olleiden pääsyyn aktivointitoimenpiteiden piiriin ja samalla pyritään kannustamaan kuntia joko yksin tai yhdessä valtion sekä yritysten, yhdistysten ja muiden yksityisen sektorin toimijoiden kanssa tarjoamaan työtä ja työllistymistä edistäviä aktiivitoimia pitkäaikaistyöttömille.

Tutkimus tuottaa tietoa vuonna 2006 toteutetun työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen vaikutuksista, erityisesti vaikutuksista julkiseen talouteen sekä vaikutuksista valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon. Lisäksi on selvitetty kunnille luvattun kompensaaation toteutuminen. Kattavan kuvan saaminen kuntien pitkäaikaistyöttömyyden kokonaiskustannuksista siten, että tarkastelussa olisivat toteutuneet suorat kustannukset, ei ole helppoa. Tutkimus toi esille, että työllisyshoidon budjettien kehitystä ei tilastoida kattavalla tavalla kunnissa. Näin myöskään työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen erillisvaikutusta budjetteihin ei ollut mahdollista selvittää.

Työmarkkinatuki-uudistukseen sisältyi lisääntynyt työttömien aktivointi. Tutkijat tuovat esille, ettei aktivointiaste ole itseisarvo, vaan se on osa työllisyshoidon kehittämistä. ”Korkea aktivointiaste ei välttämättä tarkoita positiivisia työllisyysvaikutuksia”. Tutkimuksessa on tuotu esille erilaisia painotuksia ja toimintamalleja

kuntien työllisydenhoidossa. Mielenkiintoinen kysymys on se, pohjautuuko työllisyyden hoito kustannusten vähentämisen tavoitteeseen vai inhimilliseen ulottuvuuteen, jossa korostuu elämänhallinnan edistäminen ja työllistymisvalmiuksien kohentaminen. Tämä vaikuttaa myös tarjottaviin palveluihin.

Tutkimuksen tehtävänä oli myös analysoida ja ennakoida vuoden 2015 alussa voimaan tulevaksi suunnitellun rahoitusuudistuksen vaikutuksia. Tutkimustulokset perustuvat vuoden 2006 rahoitusuudistuksen vaikutuksiin sekä arvioihin uuden kohderyhmän (300–499 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perustella saaneiden) koosta. Uudistuksen haasteet kuntakentän näkökulmasta tuodaan esille osana tutkimusta.

Tutkimuksessa on käytetty erilaisia menetelmiä (haastattelut, meta-analyysi, ekonometriset analyysit). Työmarkkinatuki-uudistusta valmistellut työmarkkinatuen rahoitusmuutosta valmisteleva työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimiva ryhmä on toiminut tutkimuksen ohjausryhmänä. Työryhmässä ovat mukana työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, valtiovarainministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Kela.

Sisältö

Esipuhe.....	5
1 Johdanto.....	9
1.1 Tutkimuksen tausta ja käytetyt menetelmät.....	9
1.2 Työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistuksen lähtökohdat.....	9
1.3 Työmarkkinatuki ja suhde muihin etuuksiin.....	11
2 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutusten arviointikehikko.....	16
3 Meta-analyysi rahoitusuudistukseen liittyvästä tutkimuskirjallisuudesta.....	18
3.1 Työvoimapolitiittiset aktivointitoimet ja niiden vaikuttavuus.....	18
3.2 Rahoitusuudistuksen vaikutukset valtion ja kuntien työnjakoon.....	20
3.3 Rahoitusuudistuksen vaikutukset toimintatapoihin ja malleihin	22
3.4 Rahoitusuudistuksen vaikutukset aktivointiasteeseen.....	23
3.5 Rahoitusuudistuksen vaikutukset pitkäaikaistyöttömyyteen...	25
3.6 Rahoitusuudistuksen vaikutukset valtion ja kuntien kustannuksiin ja kustannustenjakoon.....	26
4 Yhteenveto tutkimuskirjallisuuden meta-analyysistä ja työhypoteesit koskien vuoden 2006 rahoitusuudistuksen vaikutuksia.....	29
5 Tilastollisia havaintoja työmarkkinatuesta ja rahoitusuudistuksesta.....	33
5.1 Työmarkkinatukimenojen ja tuen saajien lukumäärän kehitys....	33
5.2 Työmarkkinatuen ja työmarkkinatukiudistuksen kokonaiskustannukset julkistaloudelle.....	36
5.3 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen ns. kompensaaation toteutuminen ja vaikutukset valtion ja kuntien väliseen taakanjakoon.....	39
5.4 Työmarkkinatuen rahoitusuudistus ja aktivointiaste.....	42
5.5 Tilastollinen tarkastelu otoskunnissa.....	43
6 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutukset julkistalouteen.....	53
6.1 Kysymys kompensaaation toteutumisesta.....	53
6.2 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutus toimeentulotukikustannuksiin.....	59
6.3 Kustannukset aktivointipalvelujen tarjonnasta.....	68

6.4	Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen työllisyysvaikutus ja työllistymisen nettohyöty julkistaloudelle.....	70
6.5	Yhteenveto työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista julkistaloudelle	73
7	Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutukset kunnissa	76
7.1	Kuntien työllisyysenhoidon politiikka	76
7.2	Rahoitusuudistuksen yleinen vaikutus kuntien työllisyysenhoidon.....	78
7.3	Rahoitusuudistuksen vaikutus aktivointiasteisiin.....	80
7.4	Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen volyymivaikutukset	82
7.5	Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen välikoimavaikutukset	83
7.6	Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen innovaatiovaikutukset.	84
7.7	Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen roolivaikutukset.....	86
7.8	Työllisyysenhoidon kustannusten muutokset kunnissa rahoitusuudistuksen myötä.....	87
7.9	Rahoitusuudistuksen vaikutus kuntien toimeentulotukimenoihin.....	89
7.10	Kuusikkokunnat	90
8	Yhteenveto kuntatutkimuksesta	94
9	Riotun vuoden 2015 työmarkkinatuen toisen rahoitusuudistuksen odotettavissa olevat vaikutukset	100
9.1	Riotun uudistuksen vaikutukset julkistalouteen.....	100
9.2	Riotun uudistuksen vaikutukset kuntakentässä.....	102
10	Johtopäätökset.....	106
	Lähteet.....	114

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja käytetyt menetelmät

Tämä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) tilaama tutkimus käsittelee vuoden 2006 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksia sekä vuoden 2015 aiotun rahoitusuudistuksen ennakoituja vaikutuksia. Tutkimuksessa pääpaino on vuonna 2006 toimeenpannun rahoitusuudistuksen kustannus- ja toiminnallisissa vaikutuksissa. Kustannuksia ja toiminnallisia vaikutuksia arvioidaan sekä valtion että kuntien näkökulmasta. Tutkimuksen toisena ulottuvuutena on analysoida ja ennakoita 21.3.2013 tehdyn kehyspäätöksen mukaan vuoden 2015 alussa voimaanastuvan rahoitusuudistuksen vaikutuksia. Ennakointi nojautuu vuoden 2006 rahoitusuudistuksesta seuranneiden kehityspolkujen analysointiin ja tilastollisiin havaintoihin vuoden 2015 aiotun uudistuksen kohderyhmän, 300–499 päivää työmarkkinatuella olleiden, koosta.

Tutkimusmenetelminä tutkimuksessa on käytetty aiempaan aihepiiriin tutkimusaineistoon liittyvää kirjallisuusanalyysiä, puolistrukturoituja asiantuntijahaastatteluita ja kyselyitä, avoimia haastatteluita sekä tilastoanalyysiä. Haastateltavina tahoina ovat olleet aihepiiriin johtavat viranhaltijat eri ministeriöissä, Kuntaliitossa ja Kelassa. Lisäksi tutkimuksen kestäessä toteutettiin case-tarkastelu 22 kunnassa. Kunnissa vastaajina olivat ylempät työllisyshoidon vastuutahot. Kaikkiaan tutkimusta varten on toteutettu noin 70 haastattelua.

Kuten aina arviointitutkimuksen yhteydessä, lopulliset johtopäätökset nojautuvat arviointiryhmälle käytetyn arvioinnin viitekehikon sekä kerätyn aineiston perusteella.

1.2 Työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistuksen lähtökohdat

Työmarkkinatuen rahoitusuudistus astui voimaan 1.1.2006. Työmarkkinatuki uudistuksen päätavoite oli nostaa työllisyysastetta ja alentaa työttömyyttä. Tämän rinnalla tavoitteena on ollut muodostaa entistä tehokkaampi, kannustavampi ja tasapainoisempi toimeentuloetuksien ja aktivointipalveluiden kokonaisuus. Uudistuksen lähtökohdaksi oli kustannusneutraalisuus julkistaloudelle (valtio ja kunnat). Kustannusneutraalisuus tarkoittaa sitä, että uudistuksen ei odotettu johtavan lisäkustannuksiin tai menosäästöihin koko kuntakentän tasolla tarkasteltuna. Yksittäisen kunnan tasolla kustannusvaikutusten odotettiin riippuvan siitä, miten hyvin kunta kykenee kohderyhmää, eli yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneita, aktivoimaan palveluiden piiriin. Koko julkistalouden, samoin kuin kansantalouden, tasolla työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen hyötyjen odotettiin realisoituvan ennen kaikkea uudistuksen positiivisen työllisyysvaikutuksen kautta.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistus tarkoitti käytännössä yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden työmarkkinatukimenojen jakamista uudella tavalla valtion ja kuntien välillä. Uudistuksen odotettiin lisäävän kuntien kannustimia tarjota työttömille henkilöille aktivointipalveluita. Osana uudistusta myös työmarkkinatuen saajien vastuuta tarjottujen aktivointipalveluiden vastaanottamiseen lisättiin.

Työmarkkinatuki, kuten muutkin työttömyysetuudet, on saajilleen vastikkeellista. Vastikkeellisuus tarkoittaa käytännössä siinä, että etuutta saavan on oltava työmarkkinoiden käytettävissä ja osallistuttava työvoimaviranomaisen tarjoamiin työllistymistä edistäviin toimiin. Pitkään työmarkkinatukea saaneilla tuen saamisen ehdot tiukentuvat vuoden 2006 alussa toimeenpannussa uudistuksessa. Tavoitteena on ollut katkaista kehitys kohti pitkittynyttä työttömyyttä ja työmarkkinatuella oloa. Lisäksi rahoitusuudistuksella on pyritty poistamaan etuus- ja rahoitusjärjestelmästä sellaisia epävirallisia vaikutuksia, jotka antavat mahdollisuuden toimia, tai ohjaavat eri toimijoita käyttäytymään, vastoin etuusjärjestelmän sekä työttömyyden alentamisen tavoitteita. Kuntien osalta tämä tavoite näkyy rahoitusuudistuksessa selvästi: Yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden passiivinen työllisyysdenhoito johtaa suoriin kustannusvaikutuksiin rahoitusuudistuksen jälkeen.

Käytännössä suora kustannusvaikutus kunnille välittyy niin, että yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden osalta alkaa työllistymiseen tähtäävä aktiivikausi. Tämän aktiivikauden kustannuksista vastaa valtio, jos työnhakija onnistutaan osallistamaan jonkin eri tahojen toimesta tarjottavan aktivointitoimen pariin. Mikäli henkilö ei onnistuta saattamaan syystä tai toisesta aktivointitoimien piiriin, kunta vastaa 50 %:sta henkilön työmarkkinatukikuluista. Jos henkilö kieltäytyy, eroaa tai erotetaan aktivointitoimista ilman hyväksyttyä syytä, tämä voi johtaa työttömyyden perusteella maksettavan työmarkkinatuen maksamisen katkaisuun, jolloin myös kunnan maksuvelvollisuus työmarkkinatuesta katkeaa (koska passiiviajan työmarkkinatukea ei makseta). Jos työnhakijan oikeus työttömyyden perusteella maksettavaan työmarkkinatukeen palautuu, jatkuu myös kunnan vastuu työmarkkinatuen rahoittamisesta. Kuntien laskutus on järjestetty näiden ns. työmarkkinatuen kuntaosuuksien osalta tapahtuvaksi Kelan toimesta.

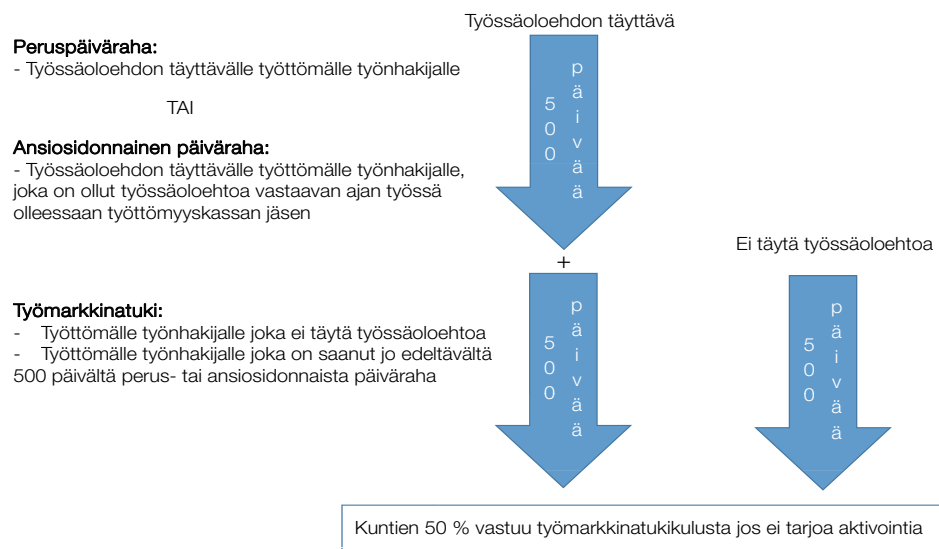
Vastaavasti työmarkkinatuella olevan aktivointi perustuu siihen, että työnhakija on velvollinen osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin, mikäli henkilö ei osallistu tarjottuun aktiivitoimenpiteeseen, hänen oikeutensa työttömyyden perusteella maksettavaan, passiiviaikaiseen työmarkkinatukeen voidaan katkaista määräajaksi tai toistaiseksi. Mikäli henkilön oikeus työmarkkinatukeen katkaistaan, työttömyyden perusteella maksettavan työmarkkinatuen maksamista voidaan jatkaa määräajaisen katkaisujakson jälkeen, tai kun henkilö on täyttänyt työssäolovelvoitteen. Työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta työmarkkinatukea voidaan yleensä maksaa korvauksettoman määräajan ja työssäolovelvoitteen estämättä.

Työttömyyspäivärahan edellytyksenä oleva työssäoloehto täyttyi vuoden 2013 loppuun voimassa olleen lainsäädännön mukaan, kun henkilö oli ollut vähintään 34 viikkoa palkkatyössä työttömyyttä edeltäneen edellisen 28 kuukauden aikana ja hänen viikkotyömääränsä oli ylittänyt 18 tuntia. Lisäksi henkilön on tullut saada palkkaa työehtosopimuksen mukaisesti, tai ilman työehtosopimusta olevassa toiminnassa kokoaikatyöstä vähintään 1134€ kuukaudessa. Työssäoloehdon täyttäminen edellytti uudistuksen alusta vuonna 2006 vuoden 2009 loppuun asti 43 viikon työtä. Vuoden 2010 alusta työssäoloehto lyhennettiin 34 viikkoon.

1.3 Työmarkkinatuki ja suhde muihin etuuksiin

Työmarkkinatuki on tarkoitettu ensikertaa työmarkkinoille tulevalle työttömälle, tai työttömälle, joka ei ole ollut viimeaikoina töissä, tai ei täytä työssäoloehto. Työssäoloehdon täyttävien osalta työmarkkinatuki voidaan myöntää vasta 500 päivärahpäivän jälkeen. Työssäoloehdon täyttävä työnhakija nauttii pääsääntöisesti peruspäivärahaa tai mahdollisesti ansioihin perustuvaa ansiopäivärahaa. Ansioihin perustuvan päivärahan edellytyksenä on, että henkilö on ollut työttömyyskassan jäsenenä työssä ollessaan vähintään 34 viikon ajan (2013), vuoden 2014 alusta 26 viikkoa. Alla olevassa kuviossa 1 on esitetty yleiskuvaus työttömyyteen liittyvistä eri etuuksista.

Kuvio 1. Yleiskuvaus työttömyysetuuksista



Työmarkkinatuki on tarveharkintainen tuki. Työmarkkinatuen perusosa on vakio- suuruinen kaikille sitä nauttiville, mutta muut erät johtavat siihen, että työmarkki- natuen suuruus tosiasiallisesti vaihtelee henkilöiden välillä. Työmarkkinatukeen ovat

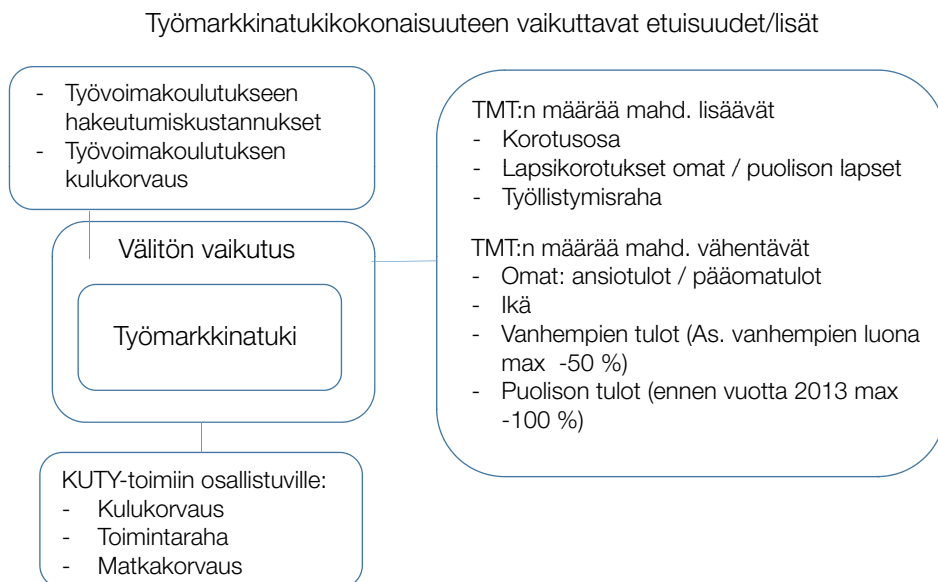
oikeutettuja muiden ehtojen täyttyessä 17–64-vuotiaat työttömät työnhakijat. Alle 18-vuotias, jolla ei ole ammatillista koulutusta, voi saada työmarkkinatukea vain työllistämistä edistävän palvelun ajalta. 18–24-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva työtön voi saada työmarkkinatukea, jos hän ei ole esimerkiksi kieltäytynyt työ- ja elinkeinotoimiston hänelle tarjoamasta työstä tai koulutuksesta, ja on hakenut ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen, eikä ole kieltäytynyt, eronnut tai omasta syystä erotettu tällaisesta koulutuksesta.

Työmarkkinatuen tarveharkintaan ja tuen määrään alentavasti voivat vaikuttaa omat tulot, vanhempien tulot, jos työnhakija asuu vanhempiensa luona, eikä ole täyttänyt työssäoloehtoja, tai puolison tulot. Puolison tulojen perusteella työmarkkinatuki on voitu aiemmin evätä hakijalta kokonaan. Näiltä osin lainsäädäntö muuttui vuoden 2013 alusta. Vanhempien tulojen perusteella tehtävä työmarkkinatuen leikkaus on voinut olla enimmillään 50 %.

Perusmuotoisen työmarkkinatuen lisäksi tuensaaja voi olla oikeutettu erilaisiin kokonaistukea korottaviin lisiin. Lisiä työmarkkinatukeen voi ensinnäkin saada, mikäli tuensaajalla on huollettavia alle 18-vuotiaita lapsia. Lapsikorotus määräytyy lapsiluvun mukaan aina kolmanteen lapseen asti. Toiseksi työmarkkinatuen korotusosaa maksetaan, mikäli työnhakija aloittaa työllistymistä edistävän palvelun. Korotusosaa voidaan maksaa enintään 200 päivältä. Korotusosaa maksetaan työllistymissuunnitelmassa työllistymissuunnitelmaa korvaavassa sovittujen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Korotusosaa maksetaan myös työllistymissuunnitelmassa tai työllistymissuunnitelmaa korvaavassa suunnitelmassa sovittujen työllistymistä edistävien palvelujen väliseltä ajalta, jos näiden palvelujen välinen aika on enintään seitsemän kalenteripäivää.

Työmarkkinatuen kustannuksiin liittyvä tekijä on istuvan hallituksen hallitusohjelman kuntakokeiluun hyväksytyissä kokeilukunnissa käytössä oleva työllistymisraha. Se ei sinällään vaikuta työmarkkinatuen määrään, vaan siihen, että työmarkkinatukea maksetaan työsuhteen aikana. Pitkäaikaistyötön voi saada yhden kuukauden työmarkkinatuen ensimmäisen työssäkäyntikuukauden ajan työllistymisrahana. Työllistymisraha voidaan myöntää työmarkkinatuella vähintään 500 päivää olleelle työttömälle, joka ottaa vastaan vähintään kolme kuukautta kestävä, työssäoloehtoon luettavan työn. Vuosina 2012–2015 toteutettavassa kokeilussa on mukana yhteensä 61 kuntaa, joissa asuu noin puolet Suomen pitkäaikaistyöttömistä. Alla olevassa kuviossa 2 on tiivistetty työmarkkinatukikokonaisuuteen liittyviä tekijöitä, joilla on kuluja lisäävä vaikutus. Kuvioista pitää huomioida, että kulukorvauksen maksaminen ei rajoitu pelkästään esitettyihin aktivointitoimiin osallistumiseen.

Kuvio 2. Työmarkkinatuen määrään vaikuttavat tekijät



Työmarkkinatukeen, ja vuoden 2006 rahoitusuudistuksen vaikutuksiin, keskeisesti liittyviä työttömille tarjottavia aktivointipalveluja ovat työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1. momentin 15. kohdan mukaisesti:

- Kokeilu
- Työnhaku- ja uravalmennus
- työvoimakoulutus
- työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu
- kuntouttava työtoiminta

Kokeilu pitää sisällään kokeilujakson työssä tai koulutuksessa. Työkokeilussa selvitetään esimerkiksi sitä miten työtön soveltuu aiemmasta työkokemuksestaan poikkeavaan työhön. Työkokeilun taustalla voi olla aiempaan työkokemukseen soveltuvien työpaikkojen vähyyys tai henkilön terveydelliset ongelmat, jotka muodostavat esteen työkokemusta vastaavassa työssä jatkamiseen. Työkokeilussa oleva ei ole työsuhteessa työnantajaan, jonka tehtävissä kokeilu tapahtuu. Koulutuskokeilu on taasen ammatillisessa oppilaitoksessa tapahtuva kokeilu jonka tarkoituksena on antaa henkilölle kuva ammattialan koulutuksesta ja -työelämävaatimuksista. Vuodesta alusta 2013 työkokeilu on uudistunut. Samassa yhteydessä lopetettiin työharjoittelu ja työelämävalmennus -palvelut. Työkokeilu on henkilöasiakkaalle työpaikalla järjestettävä ei-työsuhteinen työllistymistä edistävä palvelu, jonka tavoitteena on selvittää henkilöasiakkaan ammatinvalinta- ja uravaihtoehtoja tai tukea paluuta työmarkkinoille. TE-toimisto voi ohjata henkilöasiakkaan työkokeiluun työpaikalle

ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittämiseksi tai työmarkkinoille paluun tukemiseksi. Työkokeilua voidaan käyttää muun muassa silloin kun henkilöasiakkaalta puuttuu ammatillinen koulutus, alan vaihtaminen on välttämätöntä tai asiakas on ollut pitkään poissa työmarkkinoilta joko pitkittyneen työttömyyden tai muiden syiden vuoksi. Työkokeilu voidaan kytkeä yhteen muiden asiakkaan työllistymistä tai ammatinvalintaa tukeviin palveluihin, esimerkiksi ura- tai työhönvalmennukseen tai palkkatuettuun työhön.

Työnhaku- ja uravalmennus ovat palveluita jotka on tarkoitettu työnhakijoille jotka tarvitsevat tukea työnhakutaitojensa kohentamiseen ja urasuunnitteluun. Valmennuksessa harjoitellaan tekemään muun muassa työhakemuksia. Valmennuksen sisältö sovitetaan osallistujan tarpeen mukaan, esimerkiksi nuorella kyse voi olla valmennuksesta, jolla tähdätään työ-, opiskelu- tai työkokeilupaiikkaan.

Työvoimakoulutus on tarkoitettu oppivelvollisuutensa täyttäneelle työttömille tai työttömyysuhan alaiseille henkilölle. Työvoimakoulutuksessa on tarkoitus suorittaa perus-, ammatti tai erikoisammattitutkinto tai ammattitutkinnon osa. Lisäksi työvoimakoulutus voi tarkoittaa jatko- tai täydennyskoulutusta. Työvoimakoulutuksena on mahdollista suorittaa loppuun myös kesken jääneet korkeakouluopinnot määrättyjen reunaehtojen puitteissa. TE-hallinto suunnittelee ja toteuttaa ammatillista koulutusta usein yhteistyössä työnantajien kanssa, jolloin kyseessä on niin sanottu yhteishankintakoulutus.

Omaehtoisella opiskelulla tarkoitetaan opiskelua, jonka ajalta voi saada työttömyysetuutta. Omaehtoisen opiskelun poikkeavuus työvoimakoulutuksesta perustuu siihen, että henkilö itse hankkii opiskelupaikkansa, eikä TE-hallinto osallistu oppilaitos- tai opiskelijavalintaan. Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella voi toteutua, jos henkilö on ilmoittautunut TE-toimistoon työnhakijaksi ja työnhaku on voimassa, henkilö on yli 25-vuotias ja koulutus parantaa TE-toimiston arvion mukaan henkilön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia työmarkkinoilla. Työttömyysetuudella opiskelun tulee olla päätoimista, ja omaehtoisen opiskelun ajalta työttömyysetuutta voi saada enintään 24 kuukautta opintokokonaisuutta kohden.

Merkittäviä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi palkkatuki ja työvoimakoulutus. Kuntien rooli edellä mainittujen järjestäjänä vaihtelee. Esimerkiksi palkkakuluja osittain kompensoiva palkkatuki tulee TE-hallinnolta, mutta kunta voi tarjota palkkatuetun työnpaikan organisaatiossaan, jolloin sen maksettavaksi tulee osa palkkauskuluista. Työvoimakoulutuksen osalta TE-hallinto ostaa koulutuksen sen järjestäjiltä, mutta järjestävät tahot voivat olla kuntaomisteisia.

Palkkatuettu työ on työsuhde, joten kunnan työmarkkinatuen maksuosuutta palveluajalta ei kerry, eikä Kela näin ollen laskuta sitä. Mikäli henkilö ei työjakson aikana täytä työssäoloehtoita tai työllisty jakson jälkeen, kuuluu hän edelleen yli 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden ryhmään ja kunnan maksuosuus työmarkkinakuluista alkaa jälleen kertyä siihen asti kun henkilö työllistyy, osallistuu aktivointitoimenpiteeseen tai muusta syystä poistuu työmarkkina tukea saavien joukosta.

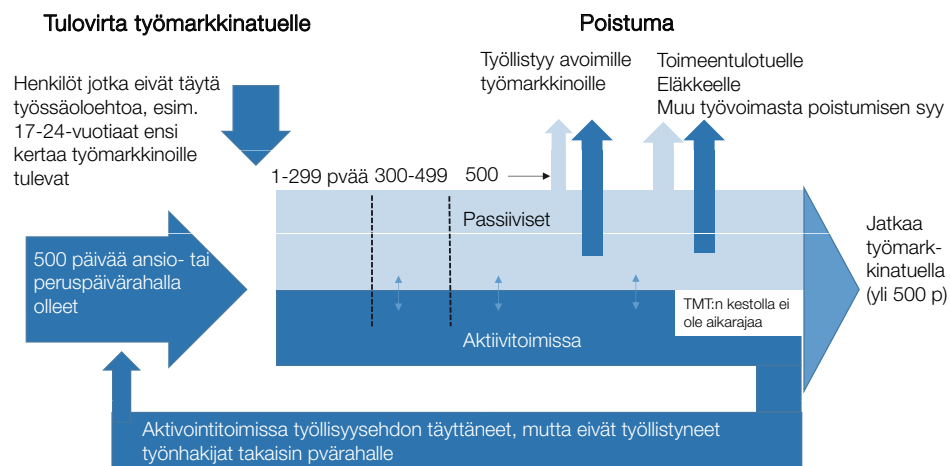
Kunnan sosiaalipalveluihin kuuluvan kuntouttavan työtoiminnan tarkoitus on kehittää työllistettävän elämänhallintaa, ja luoda edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille tai osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Kuntouttavan työtoiminnan sisältö pyritään sovittamaan jokaisen asiakkaan kohdalla hänen toimintakykynsä ja osaamisensa huomioiden. Maahanmuuttajien osalta heidän kotouttamuissuunnitelmiin kirjatut toimet ovat aktivointitoimia (esimerkiksi kielikoulutus), eivätkä näin kerrytä kuntien maksuosuutta.

Aktivointipalvelua kohdennetaan sisällöllisesti yksilöllisen tarpeen mukaan. Osa aktivointipalvelusta kohdistetaan vain tietyille ryhmille, kuten nuorille. Nuorten osuus yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneista henkilöistä on kuitenkin pieni.

Yleisellä tasolla aktivointipalveluista voidaan todeta, että ne eritellään lainsäädännössä. Palveluittain lainsäädännössä eritellään niiden tavoitteet, mutta yksikäsitteistä määritelmää mitä aktivointipalveluiden sisällöt ovat, ei ole olemassa. Lainsäädännössä eritellään myös aktivointipalveluiden tuottamisen vastuujako ja voiko kunta olla palveluntarjoaja tai tuleeko sen tarjota palvelu. Kokonaisuudessaan lainsäädäntö on työmarkkinatuen aktivointipalveluiden sisältöjen osalta enemmän mahdollistava kuin velvoittava. Aktivointipalveluiden käsitteellinen ymmärtäminen on haastavaa, eri tahot ja eri kunnat käyttävät osittain toisistaan eroavia termejä. Nämä tosiasiat vaikeuttavat yksiselitteisen kokonaiskuvan muodostamista koko työmarkkinatuki-ilmioistä.

Alla olevassa kuviossa 3 on yhteenvetona kiteytetty arviointiryhmälle muodostunut näkemys työttömyyteen liittyvistä erilaisista etuuksista ja siitä miten henkilöt voivat siirtyä eri etuuksien välillä.

Kuvio 3. Työttömyyden virta ja siirtymät etuuksien välillä



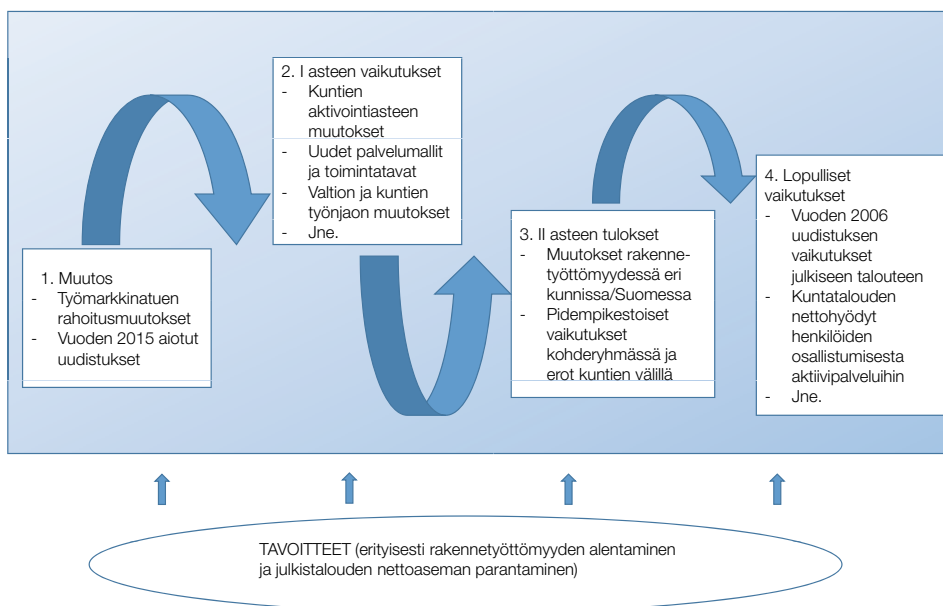
Ehdon täyttymisen vähimmäisvaade muuttui 2014 34:stä 26 vkoon, korkein korotettu palkkatuettu työ kerryttää sitä 100 % (ennen 50 %), KUTU kerryttää yli 60-vuotiailla 2017 alkaen

2 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutusten arviointikehikko

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen arviointi toteutetaan tässä tutkimuksessa vaikuttavuusohjautuvaan lähestymistapaan nojautuen. Tämän tarkastelun lähtökohtana on työmarkkinatuen rahoitusmuutosten toteutustavan ja vaikutusten systemaattinen tarkastelu asetetuista tavoitteista käsin. Tarkastelutavassa muutosten tuloksena syntyneitä uusia toimintamalleja ja muutoksia palvelujen järjestämistavoissa kuntasektorilla, sekä eri toimijoiden työnjakoa ja verkostoyhteistyötä tarkastellaan ja arvioidaan lopullisten päämäärien, erityisesti pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämisen, näkökulmista. Tämä tarkoittaa sitä, että työmarkkinatuen rahoitusmuutosten aikaansaamien toimintamallien, sekä palvelujen järjestämistavassa tapahtuneiden muutosten, vaikuttavuutta suhteessa pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen ja työelämäosallisuuden vahvistumiseen pyritään arvioimaan erityisesti niiden aikaansaaman vaikutusdynamiikan kautta¹.

Arviointityön lähestymistapa on kuvattu alla olevassa kuviossa 4.

Kuvio 4. Kokonaisvaltainen vaikuttavuusohjautuva lähestymistapa arviointiin

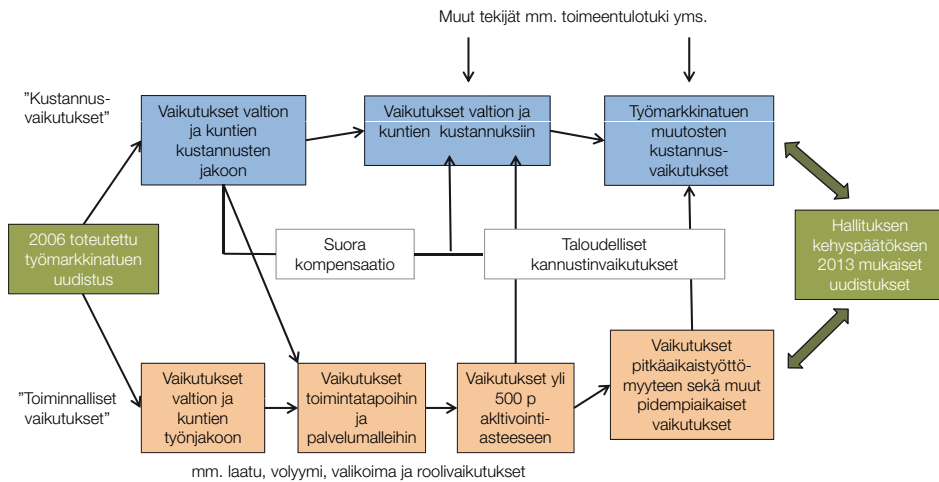


¹ Lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet, että eri pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen ja työelämäosallisuuteen tähtäävien toimenpiteiden vaikutusdynamiikka on välillinen, vaikutukset ovat usein ketjuuntuneita ja ristikkäisiä ja ne tulevat usein näkyviksi vasta pidemmällä aikavälillä.

Vuoden 2006 rahoitusuudistuksen vaikutusarvioinnin logiikka lähtee siitä, että rahoitusuudistuksesta on seurattava ensimmäisessä vaiheessa muutoksia kuntien toiminnassa kohderyhmän aktivoinnissa (tai itse kohderyhmän toiminnassa). Seuraavassa vaiheessa näistä muutoksista tulee seurata tuloksia yli 500 päivää työttömänä olleiden työttömien työllisyydessä. Vasta näiden ehtojen täytyessä rahoitusuudistuksesta voi seurata alussa kuvattuja tavoiteltuja vaikutuksia.

Arvioinnin lähestymistapaan nojautuen Tempon työryhmä on muodostanut työn ensimmäisessä vaiheessa vaikutusmallin, jonka kautta vuoden 2006 rahoitusuudistus voi johtaa uudistuksella tavoiteltuihin vaikutuksiin. Kyseinen Tempon vaikutusmallin on kuvattu alla kuviossa 5.

Kuvio 5. Tempon vaikutusmalli rahoitusuudistuksesta



Muodostettu vaikutusmalli ohjaa tutkimuksen eri työvaiheiden toteutusta. Olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden meta-analyysi on toteutettu mallin avulla. Tutkimuskirjallisuus ja olemassa olevat selvitykset on käyty läpi kysyen kysymys, mitä tiedämme olemassa olevan tiedon perusteella rahoitusuudistuksen vaikutuksesta osa-alueittain edellä kuvatun vaikutusmallin mukaisesti jaoteltuna (luku 3). Tämän perusteella on muodostettu hypoteesit rahoitusuudistuksen mahdollisista välittömistä ja välillisistä vaikutuksista (luku 4). Vastaavasti ns. kuntakysely 22 kunnassa nojautuu vaikutusmalliin ja siinä tunnistettuihin elementteihin (luku 7). Johtopäätösluvussa 10 arviointitutkimuksen havainnot tiivistetään vaikutusmallin mukaisesti hyödyntäen eri menetelmin toteutettujen analyysien havaintoja rahoitusuudistuksen vaikutuksista eri tasoilla.

3 Meta-analyysi rahoitusuudistukseen liittyvästä tutkimuskirjallisuudesta

Varsinaisen vaikutusmallin osoittamien kysymysten lisäksi tutkimuskirjallisuuden meta-analyysi on ulotettu yleisiin havaintoihin erilaisten aktivointipalveluiden merkityksestä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa ja pitkäaikaistyöttömien työllisyyden vaikuttamisessa. Syy tähän on selvä: Rahoitusuudistuksen välittömänä tavoitteena on luoda kunnille kannustimia tarjota yli 500 päivää työmarkkinatuella olleille henkilöille aktivointipalveluita. Tutkimuskirjallisuus, joka liittyy näihin aktivointipalveluihin ja niiden vaikutuksiin, on laaja, ja sillä on suoraa mielenkiintoa varsinaisten tutkimuskysymysten näkökulmasta.

3.1 Työvoimapolitiittiset aktivointitoimet ja niiden vaikuttavuus

Aktivointitoimia ja niiden vaikuttavuutta sivutaan useissa tutkimuksissa. Tutkimuksissa päädytään lähes poikkeuksetta siihen, että aktivointitoimien todellista vaikuttavuutta on erittäin vaikea arvioida. Esimerkiksi valtioneuvoston tarkastusviraston tekemän pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen perustuvan tuloksellisuuskertomuksen (229/2011) mukaan tutkittua tietoa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta pitkäaikaistyöttömyyteen on vaihtelevasti, tai se on sirpaleista. Sirpaleisuus viittaa siihen, että kokonaisuutta arvioivaa tutkimusta ei ole. Erityisesti suoraan työmarkkinatuen rahoitusuudistukseen linkitettyä vaikuttavuustutkimusta on vähän, ja sisällöiltään tutkimusten havainnot perustuvat usein erilaisiin oletuksiin. Huomiona voidaan nostaa esille myös, että työvoimapolitiittisten aktivointitoimenpiteiden kokonaisvaikuttavuudesta tehtäviä johtopäätöksiä vaikeuttaa se, että tehdyt tutkimukset ovat usein keskittyneet henkilöihin, jotka osallistuvat ensimmäistä kertaa toimenpiteeseen. Näin ei ole koko aktivointitoimenpiteiden kohteena olevassa populaatiossa.

Todennäköisesti tutkimuskirjallisuuden sirpaloituneesta luonteesta johtuen tehdyt tutkimukset, ja niiden tulokset, ovat osin ristiriitaisia keskenään. Joissain tutkimuksissa aktivointitoimilla nähdään olevan positiivinen vaikutus, kuten Työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteiltä sijoittumisraportit (2011 ja 2010) kuvaavat. Toisissa tutkimuksissa taas päädytään siihen, että toimenpiteiden vaikutus voi olla yksilötapauksissa jopa negatiivinen, kuten em. tuloksellisuuskertomuksessa. Tuloksellisuuskertomuksen johtopäätöksenä todetaan seuraavaa:

"Toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ovat usein vähäisiä, mutta niillä on erilaisia hyvinvointivaikutuksia, joiden osoittaminen on hankalaa." (Tuloksellisuuskertomus 229/2011).

Tarkastuksen havaintoihin viitaten työvoimapolitiittiset toimenpiteet näyttävät vain harvoin johtaneen pitkäaikaistyöttömien nopeaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Aktivointitoimilla sen sijaan katsotaan olevan muita toivottavia vaikutuksia, kuten syrjäytymisen ehkäisy.

Edellä mainitussa tarkastuskertomuksessa ja OECD:n (2009) raportissa päädyttiin siihen, että aktivointitoimien vaikuttavuutta voidaan parantaa aikaistamalla toimenpiteiden aloittamista, ja muodostamalla niistä entistä yksilöllisempiä, sisällöltään laadukkaampia sekä kestoaltaan pidempiä. OECD:n mukaan työllistettävien vastuuta omasta työllistymisen edistämisestä tulisi lisätä. Keinoksi oman vastuun lisäämiseen ehdotettiin esimerkiksi raportointivastuun lisäämistä omaehtoisen työnhaun edistämisestä.

Työvoimapolitiittisia aktiivitoimia alkoi vuonna 2009 yhteensä 191 000 jaksoa, ja niihin osallistui noin 79 500 henkilöä (Tuloksellisuuskertomus 229/2011). Työllisyysvaikutuksiltaan em. tuloksellisuuskertomuksessa nostetaan tehokkaimmiksi ammatillinen työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus ja yksityisen sektorin tukityöllistäminen. Pitkään työttöminä olleiden ryhmässä valmentava työvoimakoulutus ja julkisen sektorin tukityöllistäminen ovat muita keinoja tuloksellisempia.

Asplundin (2009) mukaan aktivointitoimien vaikuttavuus riippuu taloudellisesta tilanteesta ja työllisyysnäkyistä. Talouden nousuvaiheessa toimenpiteiden hyöty konkretisoituu työpaikkana useammin kuin laskusuhdanteessa. Vaikuttavuuteen ottaa kantaa myös Aho (2008) universaalien osallistamisen näkökulmasta missä toimenpiteitä kohdistetaan melko satunnaisesti ja laajasti. Universaalien osallistaminen myös hankaloittaa vaikuttavuusarviointien tekemistä. Kvantitatiivisin menetelmin tehty tutkimus on hankala suorittaa, mikäli ennen pitkää kaikki osallistuvat toimenpiteisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa (13/2010) kolmannen sektorin vaikuttavuuspotentiaali kytketään siihen missä roolissa kolmannen sektorin palveluntuottaja palveluita tarjoaa. Rooli voi olla esimerkiksi omaan palvelutuotantoon keskitetty, josta seuraa työllisyysvaikutuksia, työllistymisen aktiivinen tuki ja ohjaus tai työ- ja toimintakyvyn nostaminen, eli kuntoutus. Kolmannen sektorin tuottamien palveluiden vaikuttavuuden kannalta julkaisussa päädytään siihen, että myös palveluita tuottavia organisaatioita pitäisi segmentoida sen mukaan, minkälaista työllistymisen tukea on tarjolla, sillä niihin esimerkiksi palkkatuetuun työhön menevät henkilöt on segmentoitu palvelutarpeen mukaan. Sekä toimijoiden että työnhakijoiden segmentoinnin tavoitteena on luoda vaikuttavuuden edellytyksiä.

Tarkoitukseen sopimattomat aktivointipalvelut nousevat useissa tutkimuksissa ja selvityksissä esiin. Filatovin (2013) selvityksen mukaan palveluiden tuottamisen rahoitusvastuulla on merkitystä. Rahoitusvastuun todetaan jättävän nykyisellään mustia aukkoja. Tästä syystä selvityshenkilönä toiminut Filatov ehdottaa

rahoituksen keskittämistä, mikä mahdollistaisi paremman valtion ja kunnan rahoittamien työvoimapolitiittisten toimien yhteensovittamisen. Rahoitusmalliin ja hallintaan otetaan kantaa myös OECD:n raportissa (2009), missä korostetaan keskushallintojohtoisuuden merkitystä vaikuttavuuteen. Raportissa korostetaan alueellisen toiminnan merkitystä vaikuttavuuden taustalla ja suositellaan palveluiden volyymin lisäämistä vaikuttavuuden lisäämiseksi. OECD:n raportissa Suomen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta kritisoitiin ja tässä nojattiin varsinkin aktivointiasteen mataluuteen.

Valtiontalouden tarkastusviraston raportin (229/2011) mukaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden lisäämiseksi voidaan käyttää tavoiteasetannan selkeyttämistä. Nykyisellään työllisyystavoitteet ovat pitkäaikaistyöttömille liian vaativia. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole realistinen tavoite kuin osalle työllistettävistä. Toisaalta syrjäytymisen ehkäisy tavoitteena on vaikeasti määriteltävä ja etenkin mitattava. Yhteisten latukriteerien määrittäminen nähdään olevan vaikuttavuuden taustalla. Laatumittareilla voitaisiin myös edistää selektiivisyyttä, minkä uskotaan tukevan vaikuttavuutta.

3.2 Rahoitusuudistuksen vaikutukset valtion ja kuntien työnjakoon

Työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistuksen vaikutuksia valtion ja kuntien väliseen työnjakoon työllisyyden hoidossa on tuotu esille useassa artikkelissa. Artikkeleiden yhteenvetona voidaan todeta, että rahoitusuudistuksella ei muutettu kuntien ja valtion välistä työnjakoa, tai vastuuta pitkäaikaistyöttömien aktivointitoimien järjestämisessä, mutta sillä on saatu aikaiseksi volyymivaikutus aktivointitoimenpiteissä, etenkin kuntien muuttuneissa panostuksissa aktivointitoimenpiteiden suhteen.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen hallituksen työllisyysohjelman toimeksiannosta tekemä muistio (2004) tarkastelee työmarkkinatuen rahoitusmuutoksia sekä kuntien aktivointipalveluita ennen rahoitusuudistuksen voimaantuloa. Muistiossa nostetaan esille mm. valtion kuntiin verrattuna taloudellisesti suurempi hyötyminen pitkäaikaistyöttömän työllistymisestä yksityiselle sektorille. Muistiosta nousee esille se, että työttömyyden hoito oli vuonna 2004 taloudellisesti huomattavasti suurempi taakka valtiolle kuntiin verrattuna. Tästä havainnosta johtuen VATT käsittelee työttömien työllistämisen vastuita vuoden 2004 tilanteessa. VATT näkee kuntien ja valtion välisen työllistämiseen liittyvän työnjaon suhteen ainoana vaihtoehdona työmarkkinatuen siirtämisen kokonaan tai osittain kuntien vastuulle. Tämä järjestely tulisi VATT:n mukaan kompensoida valtionosuuksilla. Samalla VATT tuo esille sen että, järjestelmän muutosten tulisi tukea kuntien harjoittaman aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteita.

Silloisen hallituksen työllisyysohjelmaan sisältyneen työmarkkinatuen aktivointikonaisuuden toimenpiteitä vuonna 2004 valmistellut työryhmä totesi

raportissaan, että kokonaisuudistuksen tavoitteena on lisätä selvästi työmarkkinatukea pitkäaikaisesti saaneiden aktivointia. Näin tuetaan uudelleentyöllistymistä, pienennetään virtaa pitkittyneeseen työttömyyteen, toteutetaan työttömyysturvalaissa säädettyä työmarkkinoiden käytettävissä olon vaatimusta ja siirretään työllisyshoidon panostuksia passiivisista toimeentulotuista aktiivista toimintaa tukeviin etuuksiin ja toimiin.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistusta valmistelleen työryhmän raportissa (työhallinnon julkaisu 347/2005) todetaan, että työmarkkinatuen muutos selkeyttää järjestelmien keskinäistä vastuunjakoa, kohdentaa paremmin oikeat palvelut oikeisiin ryhmiin ja luo uutta dynamiikkaa työmarkkinakenttään. Raportissa ehdotetaan ns. tasapainomallin mukaisesti, että työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneiden passiivisen työmarkkinatuen rahoitusvastuu jaetaan puoliksi valtion ja kuntien kesken. Rahoituksen kokonaisratkaisulla ei kuitenkaan työryhmän mukaan ole tavoitteena siirtää työttömiä kuntien tai kuntien työllistämistoimien vastuulle.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistukseen liittyvissä tutkimuksissa ja selvityksissä näkökulma kuntien ja valtion työnjakoon liittyen on usein ollut nimenomaan pohdinta siitä siirtääkö valtio työttömien aktivoinnissa vastuuta kunnille. Esimerkiksi kuntaliiton yleiskirjeen (2005) mukaan, heidän kantansa ennen uudistuksen voimaantuloa oli, että uudistuksella ei muuteta kuntien ja valtion välistä työnjakoa työttömien aktivointitoimien järjestämisessä. Kirjoituksessa todetaan, että työhallinto on edelleen vastuullinen järjestämään työttömien aktivoinnin.

Kunnissa työmarkkinatuen rahoitusuudistus on herättänyt vastustusta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen (7/2011) havaintojen mukaan uudistuksissa kunnat näkevät joiltain osin kuntien tosiasiallista vastuuta pitkäaikaistyöttömien työllistymispalveluista ja toimeentulosta lisätyn. Tämä on herättänyt kunnissa vastustusta, koska keinoja ja resursseja on pidetty riittämättöminä suhteessa tavoitteisiin.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen jälkeen Tuomaala (2006) tutki vuosien 2005 ja 2006 tietojen perusteella uudistuksen työmarkkinatuen saajien määrän kehittymistä, työmarkkinatuen saajien aktivoitumista sekä työmarkkinatuen kustannusten kehittymistä heti uudistuksen toteutumisen jälkeen. Raportissa todetaan, että rahoitusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli siirtää maksetun työmarkkinatuen painopistettä passiivituesta aktiivitukeen. Rahoitusmallissa työttömien aktivoinnin järjestämisen katsottiin hyödyttävän taloudellisesti kaikkia osapuolia. Uudistuksen alussa uusi rahoitusmalli vaikutti toimivalta. Kuntien rahoitusasema kokonaisuudessaan ei näyttänyt uuden rahoitusmallin myötä muuttuneen heikomaksi. Valtion ja kuntien työnjakoon liittyen Tuomaala päätyy siihen, että rahoituksen kokonaisratkaisulla saavutettiin työllisyyden parantamiseen kehittävä ja kannustavaa dynamiikkaa ilman uusia velvoittavia säännöksiä. Ratkaisu palkitsee kunta, jotka edistävät työttömien aktivoitumista ja työllistymistä.

Rahoitusuudistuksen eräs merkittävä vaikutus kuntien toiminnan kannalta on tutkimuskirjallisuuden mukaan ollut se, että kunnat lisäsivät tukityöllistämistään.

Myös muiden toimenpidemuotojen, kuten työvoimapolitiittisen koulutuksen, tarjonta kasvoi. Hämmäläisen, Tuomalan ja Ylikännön (2009) raportin mukaan kuntien asennoitumisessa työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saajiin on tapahtunut muutoksia, kuntien joutuessa uudessa tilanteessa maksamaan puolet työmarkkinatukimeinoista. Aktivointitoimiin osallistuminen lisääntyi erityisesti pitkään yli 500 päivää työmarkkinatukea tukea saaneiden keskuudessa. Esimerkiksi vuoden 2007 työllisyyskertomuksen mukaan yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointiaste nousi vuoden 2005 19,7 prosentista ja vuoden 2006 25,8 prosentista vuoden 2007 34,5 prosenttiin. Pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste on noussut uudistuksen jälkeisinä vuosina korkeammaksi kuin kaikkien työmarkkinatuen saajien aktivointiaste, aikaisempiin vuosiin nähden tilanne on ollut päinvastainen.

Tutkimusten mukaan kunnissa on onnistuttu vuoden 2006 jälkeen luomaan uusia toimintamalleja, joilla yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden tilanteeseen vaikutetaan. Jolkosen ja Kurvisen (2010) mukaan suuressa osassa kunnista on syntynyt aloitteellisuutta työttömyyden hoidossa johtuen sekä työmarkkinatuen kustannusten jakamisesta kuntien ja valtion kesken että korkeista työttömyyslukuista. Kunnissa on perustettu työllisyystyöryhmiä, laadittu työllisyysohjelmia ja toteutettu työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä. Esimerkiksi Kyyjärven, Kinnulan ja Paltamon mallit ovat esimerkkejä kuntien uusista toimintatavoista työttömyyden hoidossa. Kyseisten kuntien toiminnan muutokset liittyvät uusiin panostuksiin työttömien työllistämistoimenpiteissä, joilla pyritään työllistämään kaikki pitkäaikaistyöttömät. Edellä mainitut mallit ovat kuitenkin erityisratkaisuja, joille on ollut toteuttamisen tukena myös rahoituksellisia erilliskäisuja.

3.3 Rahoitusuudistuksen vaikutukset toimintatapoihin ja malleihin

Aiempi tutkimuskirjallisuus ei vastaa suoraan tähän kysymykseen. Kuntien toteuttamat työttömien aktivointitoimet perustuvat lainsäädäntöön, missä toteutukselle määritellään rajat, varsinaista tilaa uusien aktivointikeinojen käyttöönottoon ei ole. Kun järjestettävien palveluiden valikoima on niin sanotusti annettu, voivat toteutusmallien muutokset koskea lähinnä tuottamisprosessia ja prosessin tehostamista, prosessien tukemista ja sitä miten toteuttamisresurssit kohdennetaan kullekin aktivointitoimenpiteelle. Edellä mainittujen tekijöiden rinnalla pitää huomioida myös palveluiden sisältö ja laatutekijät.

Toimenpidevalikoiman ollessa annettu, aktivointipalveluiden tuottamisprosessia pyritään tukemaan muilla toimenpiteillä. Kuntouttavan työtoiminnan osalta Kallio, Meklin & Tammi (2008) toteavat, että sen rooli työllistymisvalmiuksien kehittämistoimena suunnataan entistä tarkemmin palveluun osallistuvan yksilöllisen tarpeen mukaan. Kuntouttavassa työtoiminnassa kehityssuuntana on ollut sosiaalinen kuntoutuminen, mikä valmistaa työttömiä työnhakijoita polkumallin mukaisesti siirtymään työllistymisvalmiuksiensa kehittämisessä seuraavaan vaiheeseen.

Kokonaisuutena kehitys on tutkimuskirjallisuuden mukaan johtanut kohti yksilöllisempien tarpeiden tunnistamista ja niiden tarpeiden mukaan kohdennettujen palveluiden tarjoamista. Tähän tähtää myös Hämäläinen, Tuomala ja Ylikännö (2009) tutkimuksessa mainittu profilointijärjestelmä, jolla viitataan asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittamiseen.

Kunnissa tapahtuva toimenpiteiden uudelleenjärjestely, ja niitä tukevien toimintojen lisääminen sekä kehittäminen, voidaan nähdä työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta johtuvaksi, kuten Jolkkonen ja Kurvinen (2010) raportissaan toteavat. Tässä tutkimuksessa on kyse Paltamon ja Kinnulan työllistämiskokeiluista, joiden nähdään olevan seurausta rahoitusuudistuksesta. Paltamon ja Kinnulan kokeiluissa on kyse olemassa olevan keinovalikoiman harkitummasta integraatiosta kunnan työllisyydenhoidon tarpeisiin.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksia kuntien toimintatapoihin ja malleihin tarkastellaan lisää kuntakyselyn yhteydessä (luku 7).

3.4 Rahoitusuudistuksen vaikutukset aktiivointiasteeseen

Lähtökohtaisesti tutkimuskirjallisuudessa pidetään todennäköisenä, että rahoitusuudistus ohjasi kuntia laajempaan yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden kuntalaisten aktivoimiseen. Koko uudistuksen julkilausuttu tavoite oli aktiivointiasteen nostaminen 20 prosentista 30 prosenttiin kohderyhmän, eli yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden osalta. (Työhallinnon julkaisuja 347: 2005.)

Aktiivointiaste ei ole itseisarvo rahoitusuudistuksessa, vaan perustavoite on työllisyydenhoidon kehittäminen. Aktiivointiaste on ennen kaikkea indikaattori työllisyydenhoidon seuraamiseen kuntatasolla eri ryhmissä ja ryhmien välillä. Työllisyyden kehittymisen näkökulmasta korkea aktiivointiaste ei välttämättä tarkoita positiivisia työllisyysvaikutuksia. Aktiivointiastetta tulisikin tulkita monisyisemmin kuin vain aktiivointipalveluihin osallistuvien työllistettävien osuutena.

Tähän suuntaan viittaavat myös Hämäläinen, Tuomala ja Ylikännö (2009) jotka ovat tutkimuksessaan nostaneet esiin työvoimahallinnon käyttöön luodun profilointijärjestelmän. Profilointijärjestelmää hyödynnetään pitkäaikaistyöttömyyden ennusteiden luonnissa. Lisäksi sitä hyödynnetään palvelutarpeiden arvioinnissa selvittämällä työttömien taustatekijöitä ja mielenkiinnon kohteita, joiden avulla pyritään kohdentamaan aktiivikauden toimenpiteitä työllistettävän henkilökohtaisiin tarpeisiin sopivaksi. Tutkijoiden mukaan korkea kaikkien aktivoitavien aktiivointiaste tiettyjen TE-toimiston alueella voi viitata myös siihen, että näillä TE-toimistoilla on listoillaan vähemmän avoimia yksityisen sektorin työpaikkoja kuin TE-toimistoilla, joilla on matalampi aktiivointiaste. Heidän argumenttinsa ydin on se, että toiset TE-toimistot hoitavat aktiivisemmin työllistymistä ja toiset painottuvat työllisyysvalmiuksien kohentamiseen.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan työllistettävien henkilökohtaisiin tarpeisiin vastaavat toimenpiteet parantavat henkilöiden mahdollisuutta työllistyä. Sihto ja Sardar (53/2013) nostavat tutkimuksessaan esiin aktivointitoimissa olevan kokonaisuuden rakenteen ja päätyvät siihen, että nuorilla työllistymismahdollisuuksien edistämisen on tuloksellisinta. Vastaavasti lähempänä eläkeikää olevien tilanne on heikompi. Sihto (2012) tuo esiin, että varttuneempien motivointi aktivointipalveluihin osallistumiseen on vaikeampaa. Naiset ovat miehiä aktiivisempia. Samassa ikäryhmässä heidän mahdollisuutensa työllistyä suhteessa miehiin on yli kaksinkertainen.

Aktivointipalveluihin osallistuvien demografisesta rakenteesta on todettu, (työhallinnon julkaisuja 347: 2005), että vahvimmin edustettuina ovat nuoret alle 25-vuotiaat työssäoloa täyttämättömät ja naiset. Myös ulkomaalaistaustaisten osalta osuus on kantaväestön osuutta suurempi. Maahanmuuttajataustaisille kohdistetut aktiivitoimet ovat usein osa heidän kotouttamissuunnitelmaa, mikä voi selittää havaintoa.

Pitkään aktivointitoimissa olleiden, mutta ei työllistyneiden osalta, selvityshenkilön (Filatov: 2013) tekemässä raportissa puhutaan Pyöröovi-ilmiöstä. Tilanne korostuu varsinkin silloin, kun aktiivitoimesta toiseen siirtyminen ei ole osa työllistymispolkua, vaan tarkoitus on yksinkertaisesti pitää henkilö aktivointitoimien piirissä. Vastavuoroisesti esimerkiksi maahanmuuttajilla on kotouttamissuunnitelmaan perustuva malli, mikä kehittää heidän työllistymisvalmiuksiaan ja ohjaa vaiheittain kohden parempia työllistymisedellytyksiä. Polkumalliin perustuvat aktivointitoimien ketjutukset voidaan tässä tapauksessa tulkita kiinteäksi osaksi aktivointiastetta, missä taustalla ei ole pyöröovi-ilmiö.

Sekä aiemmista tutkimuksista että myös tämän arviointitutkimuksen havainnoista käy ilmi yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointiasteen selvä nousu heti rahoitusuudistuksen voimaantulon jälkeen. Varsinaisesti aktivointiasteen muutokseen fokuoituneita tutkimuksia on kuitenkin vähän. Yksi näistä on Tuomaalan (2006) tutkimus. Tuomaalan mukaan vuonna 2006 Suomessa oli keskimäärin noin 84 000 työmarkkinatuen saajaa, joille passiivista työmarkkinatukea oli kertynyt yli 500 päivältä. Näistä noin 23 000 oli aktiivitoimenpiteissä ja 61 000 oli passiivisella työmarkkinatuella mikä tarkoittaa aktivointiasteen asettumista hie-man reiluun 27 %. Tuoreemmassa Räisäsen ja Tuomaalan (2010) tutkimuksessa aktivointiasteen esitetään nousseen jo 36 prosenttiin, mikä olisi selkeästi yli rahoitusuudistukselle asetetun tavoitteen.

Edelleen Tuomaalan mukaan yli 500 päivää passiiviaikaista työmarkkinatukea saaneiden aktivoituminen on lisääntynyt välittömästi rahoitusuudistuksen voimaantumisen jälkeen vuodesta 2005 vuoteen 2006 lähes kahdeksalla prosenttiyksiköllä. Aluetasolla tarkasteltuna yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointi on lisääntynyt erityisesti Pohjois-Pohjanmaalla (+11 % -yks.) ja Pohjanmaalla (+10 % -yks.). Muutos on ollut suuri huomioitaessa, että se on tapahtunut vain yhden vuoden aikana. Tuomaala esittää tutkimuksessaan myös havainnon, jonka mukaan

passiivista työmarkkinatukea saaneiden määrä on vähentynyt ripeämmin kuin muiden työttömien määrä. Tutkimus ei analysoi havainnon mahdollisia syitä.

Passiivista työmarkkinatukea saaneiden määrä on vähentynyt vuodesta 2005 vuoteen 2006 noin 12 prosentilla, mikä on looginen seuraus kohonneesta aktivointiasteesta. Looginen edellytys tälle on se, että virta alle 500 päivää työmarkkinatukea saaneista ei ole merkittävästi voimistunut työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen yhteydessä. Passiivisten, yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden, ryhmään kuuluvien henkilöiden määrä on vähentynyt ripeämmin kuin muiden työttömien määrä. Työttömien työnhakijoiden määrä on vuodesta 2005 vuoteen 2006 vähentynyt noin 9 prosentilla. Työttömien työnhakijoiden määrän vähentyminen ei sinällään aiheuta suoria muutoksia aktivointiasteeseen, mutta sillä voidaan kuitenkin olettaa olevan välillistä positiivista vaikutusta passiivista työmarkkinatukea saavien määrän kehitykseen. (Tuomaala: 2006)

Mielenkiintoinen kysymys työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen yhteydessä on se, miten yli 500 päivää tukea saaneiden aktivointiasteen nousu on mahdollisesti näkynyt lyhyemmän aikaa työmarkkinatuella olleiden aktivointipalveluista. Tutkimuskirjallisuus viittaa siihen, että tällainen vaikutus on jossain määrin havaittavissa. Tuomaalan (2006) tutkimuksesta käy ilmi, että alle 500 päivää passiivivaikeasta työmarkkinatukea saaneiden aktivointiaste välittömästi rahoitusuudistuksen jälkeen vuodesta 2005 vuoteen 2006 vähentynyt noin kahdella prosenttiyksiköllä. Vähemmän aikaa passiivista työmarkkinatukea saaneiden aktivoituminen on vähentynyt suhteellisesti eniten Pohjanmaalla, Kainuussa, Etelä-Savossa ja Pohjois-Savossa. Toisaalta vähiten aktivointiaste alle 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden osalta on alentunut tapahtuneet Uudellamaalla ja Kaakkois-Suomessa. Kehitys viittaa siihen, että rahoitusuudistuksen jälkeen painotus aktivointitoimien tarjonnassa on keskitetty yli 500 päiväisiin.

3.5 Rahoitusuudistuksen vaikutukset pitkäaikaistyöttömyyteen

Rahoitusuudistuksen vaikutuksista pitkäaikaistyöttömyyteen on tehty muutamia tutkimuksia. Tutkimukset rajautuvat merkittävilta osin muutamaaan uudistuksen jälkeiseen vuoteen. Yleisenä havaintona näistä tutkimuksista voidaan todeta, että yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden tilanteeseen uudistus ei näytä tuoneen merkittävää muutosta avoimille työmarkkinoille työllistymisen suhteen. Työllistyminen kyseiselle ryhmälle on vaikeaa. Aiemman tutkimuskirjallisuuden havainnot ovat näiltä osin hieman pessimistisemmät kuin tämän tutkimuksen yhteydessä tehdyt havainnot.

Hämäläisen, Tuomaalan ja Ylikännön tutkimuksessa (2009) arvioitiin vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia työttömien työllistymiseen ja aktivointitoimiin osallistumiseen. Tutkimuksessa ei havaittu rahoitusuudistuksen ja tätä kautta aktivointitoimien osalta suoria työllisyysvaikutuksia. Koska tutkimuksen

fokus oli pitkäaikaistyöttömien käyttäytymisessä, johtopäätös oli se, että työmarkkinatukea saavat pitkäaikaistyöttömät Suomessa eivät todellisuudessa voi välttyä työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumiselta yksinkertaisesti hakeutumalla avoimille työmarkkinoille. Lisääntyneellä aktiivisuuden uhalla ei siis ole tutkimuksen mukaan tilastollisesti merkittävää vaikutusta avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tai muuhun poistumaan passiivisen työmarkkinatuen piiristä. Pitkään passiiviturvaa saaneet henkilöt ovat taustaltaan melko vaikeasti työllistyvä ryhmä, eikä avoimille työmarkkinoille työllistyminen ole helppoa tai kaikissa tapauksissa edes realistista. Sen sijaan aktiivointiasteet ovat kasvaneet uuden aktiivointikauden ansiosta pitkäaikaistyöttömien kohdalla merkittävästi.

Myös Valtakarin, Syrjän ja Kiurun laatimassa arvioissa (2008) todetaan, että vaikka aktiivointiasteen nousemisen osalta uudistuksen tavoitteet ovat onnistuneet, ei työmarkkinatuen aktiivointitoiminnan pohjalta voida päätellä aktiivoinnin työllisyysvaikutuksia, eli siitä eteneekö työtön työllistymispolulla kohti avoimille työmarkkinoille työllistymistä.

Vuoden 2006 tietoihin perustuen Räisänen ja Tuomaala (2010) kuitenkin päättelevät, että työmarkkinatuen aktiivoinnilla on ollut selvää vaikutusta silloisten työvoimatoimistojen välisiin eroihin työttömyyden keskimääräistä kestoja tarkastelemalla. Uudistuksen alkuvaiheen tietojen mukaan työmarkkinatuen aktiivointiasteen nosto on lyhentänyt työttömyyden keskimääräistä kestoja. Toimistokohtaisessa vertailussa havaittiin, että niillä toimistoilla joilla oli korkeampi aktiivoinnin aste, ei ollut vastaavassa määrin avoimia yksityisen sektorin avoimia työpaikkoja listoillaan kuin niillä toimistoilla, joilla oli matalampi aktiivoinnin aste.

Erot työvoimatoimistojen välillä voivat selittyä erilaisilla toimintatavoilla joilla työmarkkinatuella tapahtuvaa työttömien aktiivointia on lisätty. Nion (2008) mukaan ne toimistot, jotka lisäsivät työmarkkinatuella tapahtuvaa työttömien aktiivointia, saivat parhaat tulokset rakenteellisen työttömyyden alentamisessa.

3.6 Rahoitusuudistuksen vaikutukset valtion ja kuntien kustannuksiin ja kustannustenjakoon

Työhallinnon julkaisussa 347 (2005) esitelty rahoitusuudistuksen keskeisin muutos oli kuntien rahoitusvastuun lisääntyminen. Edellä todetulla tavalla, uudistuksen tarkoituksena on ollut muuttaa työmarkkinatuki passiivisesta aktiivisempaan suuntaan. Työmarkkinatuen alkuperäinen ajatus oli nimenomaan olla aktiivinen ja aktivoiva tuki, jolla turvataan tuensaajan toimeentulo työnhaun aikana, ei pitkäaikainen toimeentulon turvaaminen.

Työttömyyden välittömät kustannusvaikutukset julkiselle sektorille muodostuvat pääasiassa työttömyysturvasta, asumistuesta ja toimeentulotuesta sekä menetetystä verotuloista ja muista veroluonteisista maksuista. Suurin osa kustannuksista ennen työmarkkinatuen rahoitusuudistusta on kohdentunut valtiolle. Edellä todetulla tavalla, uudistuksen suunniteltu vaikutus ja työllisyyteen tähtäävän

aktivointitoiminnan lisääntymisen odotetaan konkretisoituvan työllistymisinä avoimille työmarkkinoille. Nämä työmarkkinatukea saaneen työttömän työllistymisestä saatavat hyödyt kohdentuvat toteutuessaan vastaavasti enimmäkseen valtiolle. Uudistusta valmisteltaessa arvioitiin, että työllistyvän henkilön työllistymisestä seuraavasta kokonaisyhdystä valtiolle ohjautuisi 50–60 prosenttia ja kunnille noin 10 prosenttia.

Filatovin (2013) raportissa esitetään Pekka Tiaisen tekemä laskelma, jossa verrataan työllistymistä työttömyyteen ja näiden välistä nettohyötyä. Laskelmat nojautuvat työmarkkinatukea saaviin esimerkkihenkilöihin ja Tiaisen laskelmassa työllistyvien määräksi oletetaan 20 000. Laskelmat on tehty vuoden 2012 tiedoin. Mikäli kaikki 20 000 henkilöä työllistyisivät yksityiselle sektorille uusiin perustettaviin työpaikkoihin, julkisen talouden nettohyöty olisi 158 miljoonaa euroa. Nettohyöty riippuu siitä mihin henkilöt työllistyvät. Mikäli työllistyminen tapahtuu julkiselle sektorille, nettohyöty pienenee, koska pääosa henkilöstökuluista rahoitettaisiin verovaroin. Jäljempänä esitetään vastaavantyyppisiä arviointiryhmän tekemiä, päivitettyjä, laskelmia työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta julkistaloudelle koituneista vaikutuksista (luku 6).

Edellä useaan otteeseen todetulla tavalla, rahoitusuudistuksessa kuntien rahoitusvastuu työmarkkinatukikuluista lisääntyi. Odotus rahoitusuudistusta valmisteltaessa ei ollut se, että yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneet tulisivat aktivointitoimien piiriin, niin että kunnille ei syntyisi lainkaan lisäkustannuksia työmarkkinatukimenoista. Työhallinnon julkaisussa 347 (2005) tämä tuodaan esiin seuraavasti:

”Valtio ja kunnat vastaisivat yhdessä myös työttömyyden välittömistä taloudellisista kustannuksista. Rahoitusratkaisulla edistetään näin ollen myös sitä, että työvoiman palvelukeskuksissa toimivilla keskeisillä osapuolilla on yhtäläinen intressi myös työttömyyden kustannusten näkökulmasta pyrkiä parantamaan työllisyyttä paikallistasolla nykyistä kestävämmällä tavalla. Samalla aktiivitoimenpiteiden lisääminen vahvistaa muutoinkin palvelukeskusten toimenpidevalikoimaa.”

Kuntasektorin lisääntyvät kustannukset oli tavoitteena kompensoida valtion taholta. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että valtionosuusjärjestelmää muutettiin uudistuksen myötä ja valtionosuutta korotettiin määräjaksi. Jälkimmäisen toimenpiteen tarkoitus oli tarjota kunnille aikaa sopeutua muutokseen.

Vuoden 2006 alussa valtion taholta tehdyt rahoitukselliset muutokset olivat seuraavat: yhden prosentin korotus kuntien verotulojen tasausrajaan, 0,56 prosentin korotus sosiaali- ja terveysministeriön valtionosuuteen ja 30 miljoonan euron lisäraha uudistuksen täytäntöönpanoon. Tämä 30 miljoonaa maksetaan kertasuoritusena vuonna 2006. Kompensaatiomallilla tavoitellun kustannusneutraliteetin toteutumisen edellytyksenä oli oletama, että kuntien aktivointiasteet nousevat keskimääräisen tavoitteen mukaisesti puolitoistakertaiseksi lähtötasosta.

Rahoitusuudistusesityksen perustana käytettyjen laskelmien mukaan kustannuslisää kuntasektorille kokonaisuutena uudistuksesta laskettiin syntyvän vuositasolla noin 150 miljoonaa euroa. Tästä tasausrajan korotuksen myötä tapahtuvan

kompensaation arvoksi laskettiin 83 miljoonaa euroa. Valtionosuuspohjaa muutettiin siten, että sosiaali- ja terveysministeriön rahoituspohjaa lisättiin 68 miljoonalla eurolla, asukasta kohden tämä oli 13 euroa. Samalla perustoimeentulotuen perusosan osuuden kustannusvastuu jaettiin puoliksi kunnan ja valtion kesken. Perustoimeentulon rahoituspohjan muutos tarkoitti sitä, että perustoimeentulomenoihin ennen kohdennettua valtionosuutta pienennettiin 144 miljoonaa euroa, koska rahan siirto toteutetaan uudella mallilla ja perustoimeentulosta vähennettävät osuudet ohjataan kunnille eri kautta.

Perustoimeentulouudistuksen taustalla vaikuttaa yhtenä tekijänä ajatus siitä, että työmarkkinatuki uudistus saattaa lisätä asiakkaita perustoimeentulon piirissä. Tätä siirtymää, ja sen voimakkuutta, ei ole tutkimuskirjallisuudessa tarkalla tasolla ennakoitu tai selvitetty. Täydentävä ja ennaltaehkäisevä toimeentulotuki jätettiin uudistuksen yhteydessä edelleen kuntien vastuulle. Näihin toimeentulotukimenoihin valtio osallistuu yleisen valtionosuuden kautta. Toisaalta myös ennen työmarkkinatuen rahoitusuudistusta perustoimeentulotukimenojen kustannukset jaettiin tosiasiallisesti valtion ja kuntien välillä valtionosuuksien kautta, joten uudistuksen de facto vaikutukset valtion vs. kuntien rahoitusasemaan on haasteellista laskea.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen yhteydessä tehdyt muutokset vaikuttavat joka tapauksessa yleisen valtionosuuden kokonaisuuteen. Kuntakohtaisesti vaihteluväli on selvitysten mukaan + 83 euron ja - 40 euron välissä. Joissain kunnissa valtionosuuden muutos on negatiivinen. Osana kompensatiota yleistä valtionosuutta on vähennetty tai lisätty siten, että tämä ja muiden valtionosuuksien kompensatiolisäykset ovat yhtä suuret kuin aiheutuneet lisämenot.

Kuntaliiton yleiskirjeessä (24/80/2005) tarkastelee rahoitusuudistuksen edellä kuvattua vaikutusta kuntien verotulojen tasausrajaan. Tasausrajamuutoksen ydin on, että kuntien laskennallisesta verotulosta suurempi osa entiseen verrattuna jää kunnille itselle. Tasausrajan ylittävän verotulon osalta kunnat joutuvat maksamaan valtiolle 37 prosenttia tasausrajan ylittävästä summasta tasausvähennyistä. Mikäli kunta ei verotuloillaan yllä tasausrajaan, valtio kattaa erotuksen tasausrajaan asti. Käytännössä järjestelmä siis tarkoittaa sitä, että valtio siirtää verotuloja kuntien välillä. Tasausrajan ylittävien kuntien verotuloista siirretään valtion kautta osa tasausrajan alittaville kunnille. Tasausrajan nosto vaikuttaa kuntien tilanteeseen siten, että uusia kuntia putoaa tasausrajan alle. Euromääräisesti ne kunnat, jotka ovat olleet tasausrajan alla ennen muutosta hyötyvät laskelmien mukaan keskimäärin 26 euroa asukasta kohden. Ne kunnat, jotka ovat aiemmin olleet tasausrajan yläpuolella ja edelleen jäävät tuloillaan sen yläpuolelle, hyötyvät 10 euroa asukasta kohden. Ne kunnat, jotka ovat verotuloillaan ylittäneet vanhan tasausrajan alle yhdellä prosentilla ja näin ollen putoavat uudessa järjestelmässä tasausrajan alla hyötyvät tasausrajan nostosta summan, joka kuntakohtaisesti vaihtelee 10 ja 26 euron välillä.

4 Yhteenveto tutkimuskirjallisuuden meta- analyysistä ja työhypoteesit koskien vuoden 2006 rahoitusuudistuksen vaikutuksia

Tutkimuskysymyksiin, ja Tempon vaikuttavuusmallissa tunnistettuihin työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutusten kannalta keskeisiin teemoihin, liittyvää tutkimuskirjallisuutta on verrattain paljon tarjolla. Kokonaisuutta käsittelevää tutkimuskirjallisuutta ei sen sijaan ole käytännössä olemassa. Aiemman tutkimuskirjallisuuden tulkinnessa haasteen muodostaa aineiston sirpaloitunut luonne. Tutkimukset keskittyvät tyypillisesti tiettyyn yksityiskohtaan ja havaintojen yhdistäminen rahoitusuudistuksen kokonaiskuvaan on vaikeaa. Olemassa olevien tutkimusten luonnetta voidaan verrata palapeliin, missä jokainen pala vaikuttaa mutta muodostaa kokonaisuudesta pienen osan.

Aiemmissa tutkimuksissa olevat kvantitatiiviset laskelmat rahoitusuudistuksen vaikutuksesta, tai esimerkiksi aktivointipalveluiden kustannuksista, nojautuvat käytännön pakosta vahvasti oletuksiin. Pienillä muutoksilla lähtökohtaoletuksissa olisi suuria vaikutuksia lopputuloksiin. Tämä haaste näkyy myös tämän arviointitutkimuksen luvuissa 5 ja 6 tehdyissä laskelmissa.

Aktivointipalvelujen todellista hintaa yli kuntakentän, saati yksittäisissä kunnissa, ja aktivointipalveluista seuraavaa työllisyysvaikutusta on erityisen vaikea todentaa ja verrata. Aktivointipalvelujen vaikuttavuustutkimuksessa myös kohdejoukon rajaaminen on ratkaisevaa. Mikäli tutkimuksessa esimerkiksi käytetään vertailuryhmänä henkilöitä, jotka ovat ensimmäistä kertaa aktivointitoimien piirissä, voidaan olettaa, että näiden yksilöiden osalta työllistymisvaikutus on korkeampi kuin yksilöiden joille edellä mainittu ”pyörövi-ilmio” on liiankin tuttu. Vertailuryhmät todennäköisimmin sekoittuvat tutkimuksissa siten, että otosjoukossa on osallistujia, joilla on erimittaisia työttömyysjaksoja taustalla ja joiden työllistymiseen vaikuttavat muut taustatekijät vaihtelevat. Kun joukko on heterogeeninen, joudutaan tutkimuksessa tekemään tasapäistämistä.

Yksi tasapäistävä tutkimuksellinen asia on tavoitteen asetanta, joka pitää huomioida laajemmin kuin työllistymiseksi tai työttömyyden jatkumiseksi. On selvää, että tietyn joukon sisällä on myös henkilöitä, joilla ei ole työllistymispotentiaalia, eli todellista mahdollisuutta edes saavuttaa tavoitteita, jos tavoite yksin on työllistyminen. Tasapäistäminen näkyy väistämättä negatiivisena arviona aktivointipalveluiden todellisesta kokonaisvaikuttavuudesta siinä osapopulaatiossa, joka voi aidosti hyötyä aktivointipalveluista. Toisaalta tämä ei luonnollisesti aiheuta virhettä

arvioon kokonaistyöllisyysvaikutuksesta, koska kohderyhmä väistämättä sisältää aina joukon, joilla ei ole mahdollisuuksia työllistyä.

OECD:n tekemän raportin (2009) kansainvälisen vertailun perusteella voidaan todeta, että Suomessa työttömyysetuutta nauttivilta vaaditaan verrattain vähän osallistumista oman työmarkkinatilanteensa edistämiseen. Passiivikaudet ennen aktivointitoimenpiteiden aloittamista ovat OECD:n raportin mukaan kansainvälisesti yleisesti lyhempiä kuin Suomessa. Tällä on vaikutusta erilaisiin indikaattoreihin, kuten aktivointiasteeseen. Korkeampia aktivointiasteita voi osittain selittää myös se, että useissa maissa ei ole olemassa Suomessa käytössä olevan toimentulotuen kaltaista viimeistä toimeentulon turvaverkkoa, jonka varaan voi jäädä, jos työttömyysetuus syystä tai toisesta lakkaa.

Seuraavassa on tiivistetty hypoteesit, jotka työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta voidaan arviointiryhmän näkemyksen mukaan tehdä aiempaan tutkimuskirjallisuuteen nojautuen.

HYPOTEESI 1: RAHOITUSUUDISTUS ON KASVATTANUT KUNTIEN TYÖLLISYYDENHOIDON KULUJA

Rahoitusuudistuksen vaikutuksia valtion ja kuntien väliseen kustannusjakoon on haasteellista arvioida aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella. Kompensaatiomallin toteutumisesta ei ole olemassa kattavia arviointilaskelmia. Useassa aiemmassa tutkimuksessa nostetaan esiin tiedon saannin ja käsittelyn haasteellisuus. Erityisesti ongelmat korostuvat kuntakentän osalta. Tilastointi, budjetointi ja kirjanpito menetelmät vaihtelevat kunnittain, ja ne poikkeavat lisäksi osittain Valtiovarainministeriön suosituksesta, joka annettiin rahoitusuudistuksen yhteydessä.

Aktivointipalveluiden tuotantokustannuksista tehtyjä laskelmia on vähän saatavilla. Harvalukuisia laskelmia ei myöskään välttämättä avata siten, että samaa laskentamallia voitaisiin myöhemmin hyödyntää tai tarkastella. Tutkimuskirjallisuudesta välittyneen kokonaiskuvan mukaan on kuitenkin tiedossa, että kunnissa työllisydenhoitoon käytettävät resurssit ovat kasvaneet. Kuntouttavan työtoiminnan kustannuksista ja siihen liittyvästä valtion kompensaatiosta on olemassa aiempia tutkimuksia. Kuntouttavan työtoiminnan valtion kompensaatio, 10,09 euroa per kuntoutuspäivä, ei kuitenkaan suoraan liity työmarkkinatuen rahoitusuudistukseen, koska se on ollut käytössä jo ennen rahoitusuudistusta.

Edellä kuvatut tilastoaineistoon liittyvät haasteet on tunnistettu myös tämän arviointitutkimuksen yhteydessä. Kokonaisuutena työmarkkinatuki-ilmioon liittyvä tilastointi on puutteellinen sekä hajanainen. Erityisesti kuntakentän muodostama ”musta aukko” ei mahdollista kaikilta osin faktapohjaista päätöksentekoa. Tilastointi tapahtuu kolmen eri toimijan kautta, TE-hallinnon, Kelan ja kuntien. Kela kieltäytyi luovuttamasta arviointiryhmän käyttöön tietoja aktivointipalveluihin osallistuneista henkilöistä. Näitä tietoja ei ole muualta saatavilla, joten tämä päätös on vaikeasti ymmärrettävissä. Tilastoinnin eduksi voidaan toisaalta laskea, että sitä on kehitetty esimerkiksi Kelan maksuosuuksien osalta. Kuntakentällä tapahtuva

tilastointi on oma kokonaisuus ja siellä käytettävät menetelmät ovat kirjavia, eivätkä useinkaan ole vertailtavia kuntien välillä.

HYPOTEESI 2: RAHOITUSUUDISTUS EI OLE MUUTTANUT VALTION JA KUNTIEN VÄLISTÄ TYÖNJAKOA

Valtion ja kuntien väliseen työnjakoon ei rahoitusuudistusta suunniteltaessa ja implementoidessa ollut määrä tulla muutoksia. Myös kunnat odottivat työnjaon pysyvän ennallaan. Uudistuksen tarkoitus on ollut selkeyttää valtion ja kuntien välistä työn- ja vastuunjakoa sekä muuttaa työmarkkinatukea etuutena passiivitu-esta omaan aktiivisuuteen ja oma-aloitteisuuteen perustuvaksi etuudeksi sen alkuperäisen tarkoituksen mukaan. Työmarkkinatuki säädettiin vuonna 1994 turvaamaan oma-aloitteisen ja aktiivisen työnhakijan, ei passiiviyöttömän toimeentuloa.

Se, että uudistuksessa muutettiin työmarkkinatukimenojen rahoitus pohjaa, ei tutkimuskirjallisuudesta esiin nousseiden havaintojen pohjalta ole muuttanut työnjakoa, vaan vastuunjakoa. Vastuunjaolla tavoiteltiin työllisyyden paranemiseen tähtäävää kehittävä ja kannustavaa dynamiikkaa. Uudistuksen palkitsevuus on tarkoitettu kohdentuvan kunnille, jotka edistävät työttömien aktivoitumista ja sitä kautta työllistymistä.

Tutkimuskirjallisuudesta ei nouse esiin vahvaa näkökulmaa siihen, miten kuntakentällä työnjaollinen asia koetaan. Kuntien taholta on ainoastaan uudistusta valmisteltaessa todettu, että muutoksia työnjakoon ei ole odotettavissa.

HYPOTEESI 3: RAHOITUSUUDISTUS ON LISÄNNYT AKTIVOINTIPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISEN INNOVATIIVISUUTTA JA TOIMENPIDEPORTFOLIOTA

Rahoitusuudistuksen vaikutus toimintatapoihin ja malleihin on kaksisuuntaisesti lähestyttävä asia. Tutkimuskirjallisuudessa esiin nostettujen argumenttien pohjalta on selvästi havaittavissa, että kunnat ovat muuttaneet aktivointitoimien portfolioaan. Yksittäisissä kunnissa palveluvalikoima on saattanut myös laajentua. Palveluiden järjestämisessä on otettu käyttöön aiemmin tuottamisprosessiin kuulumattomia toimintatapoja. Toteutuksen osalta eri kunnissa on myös pyritty luomaan kunnan tarpeisiin sopiva tuottamisprosessi. Kuntien tekemät palveluvalikoimien laajennukset perustuvat edelleen samaan ohjaavaan lainsäädäntöön kuin aiemminkin, joten todellisia uusia aktivointikeinoja ei suuressa mittakaavassa ole lainsäädännön asettamista raja-aidoista johtuen luotu. Toteutus sen sijaan on kehittynyt kokemusrusteisen tiedon lisääntymisen myötä. Tutkimuskirjallisuuteen perustuen on hyviä syitä olettaa, että uudistus on aktivoinut kuntia suunnitelmallisempaan työllisyydenhoidon palveluiden suunnitteluun.

HYPOTEESI 4: RAHOITUSUUDISTUS ON VAIKUTTANUT AKTIVOINTIASTEeseen NOSTAVASTI

Useissa tutkimuksissa on havaittu kuntakohtaisten aktivointiasteiden nousseen työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen myötä. Tällä on looginen syy-seurausyhteys myös kasvaneen palvelutuotannon kanssa. Aktivointiaste on indikaattori, joka kertoo aktiivitoimenpiteissä olevien osuuden kaikista kohderyhmän työnhakijoista. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa huomio on kohdistunut ensisijaisesti työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneiden aktivointiasteeseen. Aktivointiasteen kehittymistä selittävien tekijöiden tueksi tutkimuksissa nostetaan esiin myös muiden ryhmien, kuin yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden, aktivointiasteet. Vertaamalla muiden ryhmien kehitystä yli 500 päiväisten ryhmään, tutkimuskirjallisuudessa on tehty havainto, että aktivointiasteen kehittyminen on noussut suhteessa eniten yli 500 päiväisillä.

Aktivointiasteen nostaminen on ollut rahoitusuudistuksen yksi tavoitteista, ja tämä näyttää toteutuneen. Aktivointiasteen osalta on kuitenkin muistettava, että se ei osoita työllisyyden parantuneen kohdejoukossa (rahoitusuudistuksen varsinainen päämäärä). Aktivointiasteen nousun myötä lisääntyneiden aktivointitoimien vaikuttavuudesta aiempi tutkimuskirjallisuus ei tarjoa yksiselitteistä kuvaa suuntaan tai toiseen.

Aiempien tutkimusten perusteella aktivointipalveluiden sovittamisen yksilöiden tarpeiden mukaan nähdään johtavan vaikuttavuuden paranemiseen. Kohdistettujen palveluiden edellytyksenä on asiakkaiden tarpeiden tunnistaminen. Tarpeiden tunnistamista on pyritty kehittämään. Yksinkertaisimmillaan palveluiden tarjontaa ja yksilön tarpeita saadaan kohtaamaan paremmin huomioimalla aktivointitoimissa olevien demografista rakennetta. Naiset korostuvat aktivointitoimien piirissä olevien ryhmässä. Naiset ovat miehiä aktiivisempia osallistumaan ja naisilla työllistymisen todennäköisyys on miehiä huomattavasti parempi. Tähän vaikuttaa jo se, että naisten parissa työllistymistä haittaavien tekijöiden esiintyminen ei ole niin yleistä. Työllistyvistä haittaavilla tekijöillä tarkoitetaan motivaation puutetta, terveydellisiä ongelmia, päihdeongelmia tai syrjäytymistä.

5 Tilastollisia havaintoja työmarkkinatuesta ja rahoitusuudistuksesta

Tässä luvussa kuvataan saatavilla oleviin tilastoaineistoihin nojautuen havaintoja miten työmarkkinatuki ilmiönä on kehittynyt rahoitusuudistuksen jälkeen (osittain myös vertailuasetelmassa ennen/jälkeen rahoitusuudistuksen). Pääpaino tarkastelussa on samoissa kunnissa joiden parissa osana tutkimusta on toteutettu kuntakysely (luku 7). Syy tähän on se, että näistä kunnista kerättiin kuntakysely toteutuksen yhteydessä tilastotietoa, jota ei ole käytettävissä muista kunnista. Lisäksi tässä luvussa esitetään tulokset kahdesta ekonometrisesta tarkastelusta: 1) Miten työmarkkinatuen rahoitusuudistus on vaikuttanut yli 500 päivää työmarkkinatuella otoskunnissa olevien lukumäärään ja 2) mikä on yhteys aktivointiasteen, tärkeimmän aktivointitoimen eli kuntouttavan työtoiminnan sekä yli 500 päivää passiivisesti työmarkkinatukea saaneiden lukumäärän välillä. Nämä ekonometriset analyysit on myös toteutettu 22 kuntakyselyyn osallistuneesta kunnasta.

5.1 Työmarkkinatukimenojen ja tuen saajien lukumäärän kehitys

Työmarkkinatuesta aiheutuneet kunnan ja valtion yhteenlasketut menot vuonna 2006 olivat yhteensä 843 miljoonaa euroa. Luku pitää sisällään työmarkkinatukikulut ja kotouttamistuen osuuden.²

Vuonna 2012 yhteiskustannukset ovat työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen ensimmäiseen voimassaolovuoteen nähden 357 miljoonaa korkeammat. Vuosia 2011 ja 2012 verraten voidaan todeta, että työmarkkinatukimenot ovat lisääntyneet yhdessä vuodessa noin 253 miljoonalle eurolla. Tässä on kuitenkin huomioitava, että nousun osasyynä on peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotus sadalla eurolla kuussa. Tämän lisäksi etuuksiin tehtiin vielä 20 euron indeksikorotus, joten kuukausittainen korotus oli yhteensä 120 euroa tuensaajaa kohti.

Lähivuosien osalta voidaan esittää hypoteesi, että työmarkkinatukimenot tulevat koko maan tasolla kasvamaan eri syistä. Näitä syitä ovat muun muassa puolisojen tarveharkintaisuuden poistuminen vuoden 2013 alusta lukien ja työllistymisraha kuntakokeilukunnissa, vaikkakin jälkimmäisen osuus on vaatimaton.

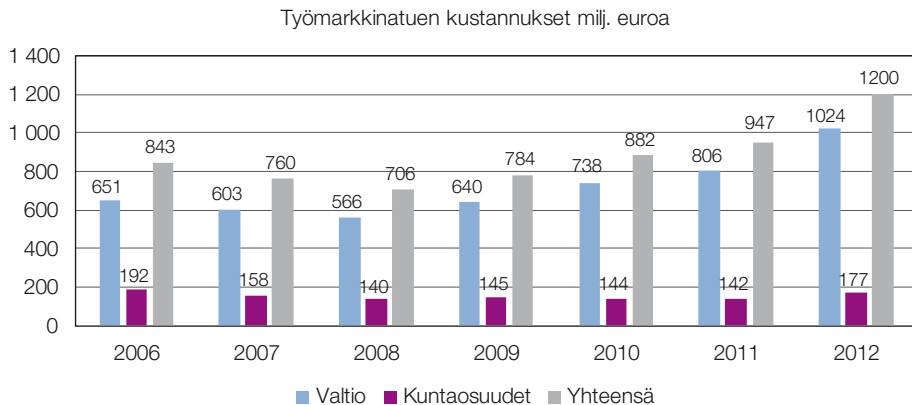
Työssäoloehdon lyheneminen 34 viikosta 26 viikkoon siirtää työttömät aiempaa nopeammin aloittamaan alusta työttömyyspäivärahalla. Aiemmin korkeimmasta korotetusta palkkatuetusta työstä puolet kerrytti työssäoloehtoa, mutta jatkossa

² Esitetystä kustannuksista puuttuvat palkkatukeen ja starttirahaan työmarkkinatukimomentilta osoitetut kustannukset, koska käyttöön saatuja lukuja ei pystytty varmentamaan alkuperälähteeseen.

kertymään luetaan palkkatuettu työ kokonaisuudessaan, mikäli se muuten täyttää työssäoloehdot kerryttävät vaatimukset. Työssäoloehdon lyhentymisellä arvioidaan olevan työmarkkinatukimenoja pienentävä vaikutus, mutta valtion menoihin sillä ei välttämättä ole vaikutusta, koska valtio maksaa työttömyyspäivärahasta työmarkkinatukea vastaavan osuuden.

Vuosi 2006 merkitsi kuntien näkökulmasta uuden menoerän syntymistä työmarkkinatuen rahoituksen kuntaosuuksien myötä. Kuntakenttää kokonaisuutena tarkastellen, voidaan todeta, että kuntien kustannukset ovat kehittyneet uudistuksen alkuvuosina edulliseen suuntaan. Kuntien kustannukset pysyivät melko vakaalla tasolla vuosina 2008–2011, jolloin vuosikulujen vaihtelu oli 2–3 % luokkaa. Vuonna 2012 kuntien työmarkkinatukikulut nousivat selvästi, jolloin ne olivat 176,5 miljoonaa euroa. Vuoden 2006 lähtötaso oli 192 miljoonaa euroa. Työmarkkinatuen kustannukset 2006–2012 on kuvattu kuviossa 6.

Kuvio 6. Työmarkkinatukikustannusten kehitys 2006–2012 (Kelasto)



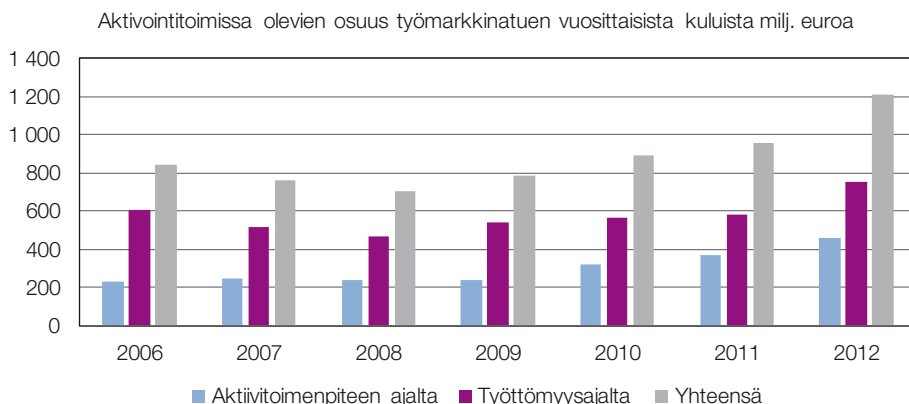
2006 on ensimmäinen vuosi jolloin valtion ja kunnan työmarkkinatukikuluja ja niiden kehitystä voidaan verrata keskenään. Valtion menot olivat vuonna 2006 651 miljoonaa euroa, kun taas kuntien kulut olivat 192 miljoonaa euroa. Vuoteen 2012 mennessä kunnat olivat pystyneet pienentämään omia kulujaan 176,5 miljoonaan euroon ja valtion menot olivat nousseet yli miljardin.

Kuntien ja valtion välisten kustannusten erotelussa vuositasolla on huomioitava, että valtion kunnille laskuilla osoittamat maksuosuudet eivät kohtaa kuntien ko. vuoden maksusuoritusten kanssa. Kelan suorittamaan laskutukseen liittyy kuukauden viive, joten kunnan suorittamissa esimerkiksi vuoden 2007 maksuissa näkyy jakso joulukuusta marraskuuhun eli maksuosuuteen liittyy edellisen vuoden 2006 joulukuu.

Viimeiset työllistämistukina maksetut yhdistelmätuet maksettiin vuosina 2006 ja 2007, tästä ei kuitenkaan ole kustannuksiin suoraa laskevaa tai nostavaa vaikutusta, koska kyse oli nimenmuutoksesta. Yhdistelmätuet korvattiin korkeimmalla korotetulla palkkatuella.

Työmarkkinatuen suorat rahoituskustannukset (valtio + kunnat) ovat kehittyneet aktiivi- ja passiivitukien kustannusten osalta kuvion 7 kuvaamalla tavalla.³

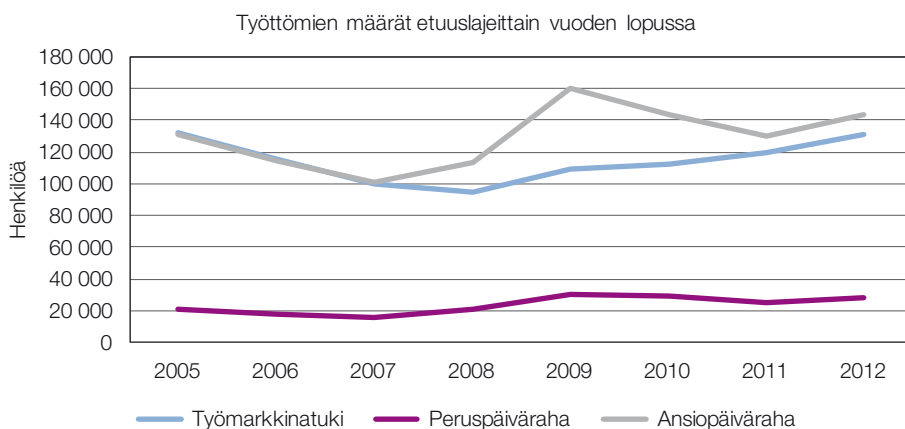
Kuvio 7. Työmarkkinatuhikustannusten kehitys aktiivi vs. passiivi 2000–2012 (Kelasto)



Kuviosta 7 voidaan todeta, että ns. aktiivitukimenot ovat nousseet vuoden 2009 jälkeen mutta samaan aikaan myös passiivitukimenot ovat kasvaneet. Uudistuksen toimeenpanon jälkeisen ensimmäisen vuoden tilanteeseen verrattuna aktiivituen osuus työmarkkinatuen vuosittaisista kuluista on joka tapauksessa kasvanut.

Työttömien määrä tarkasteluajanjaksona kaikkien etuuksien osalta on kehittynyt kuvion 8 osoittamalla tavalla.

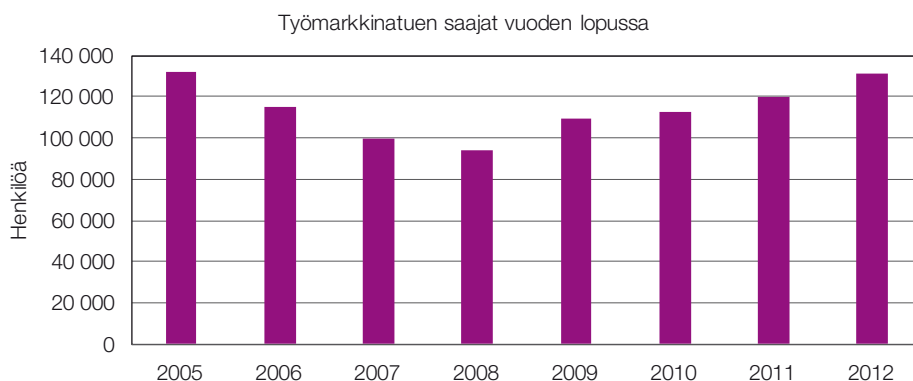
Kuvio 8. Työttömien lukumäärän kehitys eri etuuslajeittain (Kelasto)



³ Kuviossa ei ole huomioitu palkkatuen ja starttirahan osuutta.

Pitkittynyt taantuma näkyy selvästi työttömien määrän kehityksessä kaikkien etuuslajien osalta. Työmarkkinatuen osalta saajien lukumäärä on laskenut vuosina 2005–2008. Tämän jälkeen kehitys on kääntynyt noususuuntaiseksi. Tässäkin näkyy mm. pitkittyneen talouden taantuman vaikutus.

Kuvio 9. Työmarkkinatuen saajien lukumäärän kehitys vuoden lopussa (Kelasto)

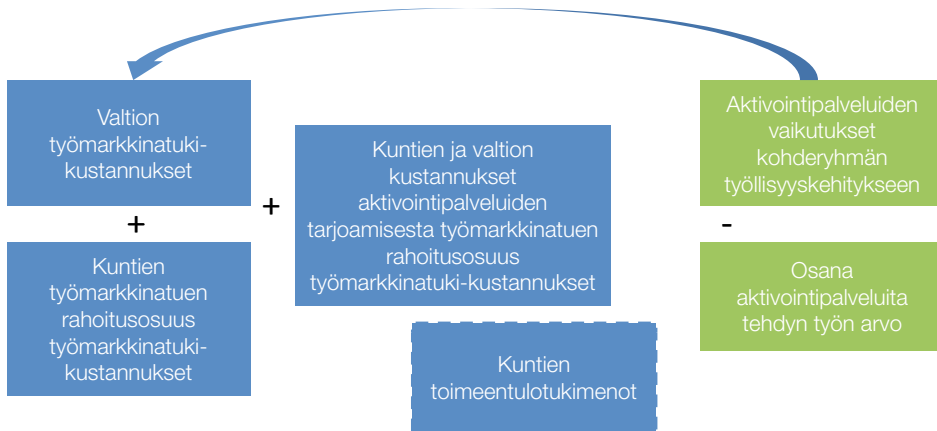


5.2 Työmarkkinatuen ja työmarkkinatukiudistuksen kokonaiskustannukset julkistaloudelle

Työmarkkinatuen suorat rahoituskustannukset ovat suurin erä työmarkkinatuen kokonaiskustannuksista julkissektorille. Eräs tämän arviointitutkimuksen keskeisistä kysymyksistä on se miten työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistuksen yhteydessä tarkoitettu ns. kompensatio kuntasektorille on toteutunut. Sekä tähän kysymykseen vastaamiseksi että myös työmarkkinatuen kokonaiskustannusten hahmottamisen kannalta on tärkeää tunnistaa keskeiset elementit, joista työmarkkinatuen kustannukset, kompensatio ja toisaalta aktivointipalveluiden kansantaloudelliset kustannukset määräytyvät.

Alla olevaan kuvaan on merkitty sinisellä värillä työmarkkinatuen kokonaiskustannusten pääkomponentit, katkoviivalla mahdollisesti tärkein työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kustannusvaikutuksiin liittyvä lisäelementti sekä vihreällä aktivointipalveluiden kansantaloudellisiin kokonaiskustannuksiin vaikuttavat erät. Lisäksi kuvioon on merkitty nuolella rahoitusuudistuksen kokonaistaloudellisiin vaikutuksiin liittyvä ”takaisinkytkentä”.

Kuvio 10. Työmarkkinatuen kustannusten pääkomponentit



Kuviossa esitetyistä kustannuseristä voidaan todeta tarkemmalla tasolla seuraavaa:

- Työmarkkinatuen kokonaiskustannuksista kaksi erää ovat yksiselitteisesti tiedossa: Valtion työmarkkinatukimenot sekä kuntien työmarkkinatuen rahoitusosuus
- Näiden lisäksi suora kustannus työmarkkinatukijärjestelmästä ovat aktivointipalveluiden tarjoamisesta muodostuvat kustannukset. Näitä kustannuksia ei tilastoida kattavasti valtakunnallisesti, tai vertailukelpoisesti kuntatasolla.
- Mikäli aktivointipalvelut vaikuttavat kohderyhmän työllisyyskehitykseen, ja erityisesti mikäli palvelut edesauttavat siirtymistä avoimille työmarkkinoille, tällä on suora työmarkkinatukikustannuksia vähentävä vaikutus (nuoli kuviossa). Lisäksi tällä on muita suoria julkistalouteen liittyviä vaikutuksia eli käytännössä verotuloja lisäävä ja etuusmenoja vähentävä vaikutus.
- Kansantaloudellinen vaikutus työllisyyden parantumisesta kiteytyy työllisyysasteen nousuun, tuotannon tekijöiden määrän kasvuun taloudessa ja tätä kautta suotuisaan vaikutukseen BKT:n. Näiden vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että aktivointipalveluiden työllisyysvaikutukset eivät ole yksiselitteiset. Kansantaloudelliset ja julkistaloudelliset vaikutukset ovat kaksi eri asiaa (jotka toki korreloivat toistensa kanssa).
- Aktivointipalveluista erityisesti palkkatuki tarkoittaa henkilön työntekoa. Tällä työllä on periaatteessa jokin taloudellinen arvo. Viime kädessä työn kansantaloudellinen arvo on siitä syntyvä arvonlisäys. Mikäli työmarkkinat olisivat kilpailulliset, työstä maksettava palkka vastaisi työntekijän rajatuottavuutta. Esimerkiksi tätä tietoa hyödyntäen olisi mahdollista arvioida aktivointipalveluna tuotetun työn "arvoa". Tosielämässä työmarkkinat eivät kuitenkaan ole kilpailulliset, eikä osana aktivointipalveluita tehtävän työn palkkaus

määräydy markkinoilla. Lisäksi on esimerkiksi täysin avoin kysymys, mikä osa aktivointipalveluna tehdystä työstä olisi jäänyt kokonaan tekemättä kontrafaktuaalitalanteessa, ja mikä osa ”syrjäytti” avoimilla työmarkkinoilla tehtävää työtä. Tässä tilanteessa keinotekoisien arvioiden esittäminen osana aktivointipalveluita tuotettavan työn arvosta johtaisi todennäköisesti enemmän harhaan kuin tämän komponentin jättäminen periaatteellisen maininnan tasolle.

- Kuntien toimeentulotukimenot on useassa yhteydessä nostettu esille merkittävänä työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen taloudellisiin kustannuksiin vaikuttavana eränä. Tämä ajatus lähtee siitä, että henkilön kieltäytyessä aktivointipalveluista, tämä voi johtaa työmarkkinatuen eväämiseen ja edelleen perustoimeentulon turvaamiseksi viimekätisen etuuden eli kuntien toimeentuloturvapöytäkirjan piiriin.

Yhteenvedon yllä olevassa kuviossa 10 on kuvattu keskeisimmät komponentit joiden kautta työmarkkinatuen ja työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen suorat kustannusvaikutukset julkiselle sektorille määräytyvät. Kehikon ulkopuolella rahoitusuudistuksella on lisäksi voinut olla kansantaloudellisia vaikutuksia, mikäli rahoitusuudistus on vaikuttanut kuntien aktivointipalveluihin ja mikäli nämä aktivointipalvelut ovat johtaneet myönteiseen työllisyyskehitykseen.

Kehikko on hyödyllinen erityisesti sen takia, että työmarkkinatuki ja siihen liittyvät aktivointipalvelut ovat laaja kenttä ja detaljitasolla muuttuvia elementtejä on paljon. Tästä syystä arvioinnin yhteydessä on välttämättä kiteytettävä tarkastelu vaikutukseltaan merkittävimpiin komponentteihin.

Mitä tiedämme edellä mainitun valossa työmarkkinatuen kokonaiskustannuksista julkiselle sektorille ja ns. kompensaaion toteutumisesta osana työmarkkinatuen rahoitusuudistusta?

Edellä mainitulla tavalla kaksi suurusluokaltaan suurinta erää ovat varmasti tiedossa. Työmarkkinatuen suorat rahoituskustannukset julkiselle sektorille vuonna 2012 olivat noin 1,2 miljardia euroa, josta valtion osuus (sisältää alle 500 päivää työmarkkinatuella olleiden työmarkkinatukikustannukset, yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden työmarkkinatukikustannukset ns. aktiivitoimenpiteiden ajalta sekä valtion osuuden yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden työmarkkinatukimenoista ns. passiivikausilta) oli noin 1,024 miljardia. Kuntien osuus työmarkkinatuen suorista rahoituskustannuksista oli vuonna 2012 n. 177 miljoonaa euroa (sisältää kuntien rahoitusosuuden yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden työmarkkinatukikustannuksista ns. passiivikausilta).

Julkisen sektorin suorien kokonaiskustannuksien kolmas erä eli aktiivipalveluiden tarjoamisesta muodostuvat kustannukset koostuvat seuraavista kustannuseristä

- Aktivointipalveluihin osallistuvilla henkilöillä maksetaan erilaisia kulukorvauksia, kuten työvoimakoulutukseen hakeutuvalle korvausta Suomessa tehtyjen edestakaisten matkojen matka- ja yöpymiskustannuksista (0,21 euroa/km, 9 euron omavastuu, yöpymiskustannukset enintään 80 euroa), päivittäinen

kulukorvaus (9 tai 18 euroa päivässä), kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta maksettava kulukorvaus, toimintaraha ja matkakorvaukset.

- Kunnille ja valtiolle koituu kustannuksia aktivointipalveluiden järjestämisestä, kuten esimerkiksi työvoimakoulutuksen hankintakustannukset ja kuntouttavan työtoiminnan valtion kunnille maksama 10,09€ per kuntoutettavan työtoiminnan päivä osallistuvaa henkilöä kohden.

Viimeisen kokonaiskustannuksiin, ja erityisesti työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kokonaiskustannuksiin, vaikuttavan erän, eli aktivointipalveluiden kohderyhmän työllisyyskehityksen kautta välittyvästä vaikutuksesta esitetään erilliset mallilaskelmat luvussa 6.4.

5.3 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen ns. kompensaaation toteutuminen ja vaikutukset valtion ja kuntien väliseen taakanjakoon

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen yhtenä keskeisenä periaatteena oli kustannusneutraalisuus suhteessa kuntasektoriin kokonaisuutena. Tästä käytetään yleisesti kompensaaatiotermiä. Koko rahoitusuudistuksen tavoitteena oli kuntien ohjaaminen aktiivisempaan työllisyidenhoitoon kohderyhmässä eli tarjoamaan näille aktivointipalveluita. Tässä tavoitteessa onnistuneiden kuntien katsottiin hyötyvän uudistuksesta ja vastaavasti passiivista työllisyidenhoitoa harjoittaville kunnille vaikutus on päinvastainen. Koko kuntakentän osalta tavoite oli kustannusneutraalisuus.

Edellä mainituista syistä johtuen ns. kompensaaation toteutumisen tarkastelu on mielekäs kysymys koko kuntakentän tasolla, ei yksittäisten kuntaesimerkkien kautta.

Kompensaaatiotermiä voidaan käyttää eri merkityksissä. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensoinnilla kunnille on ilmeisesti lähtökohtaisesti tarkoitettu sitä, miten kunnille uudistuksen myös tullut uusi menoerä, työmarkkinatuen rahoitusosuus passiivituen osalta, kompensoidaan. Tavoitteena lainsäätäjällä on ollut se, että kuntakenttä kokonaisuutena tarkasteltuna saa valtiolta takaisin tämän menoerän summan.

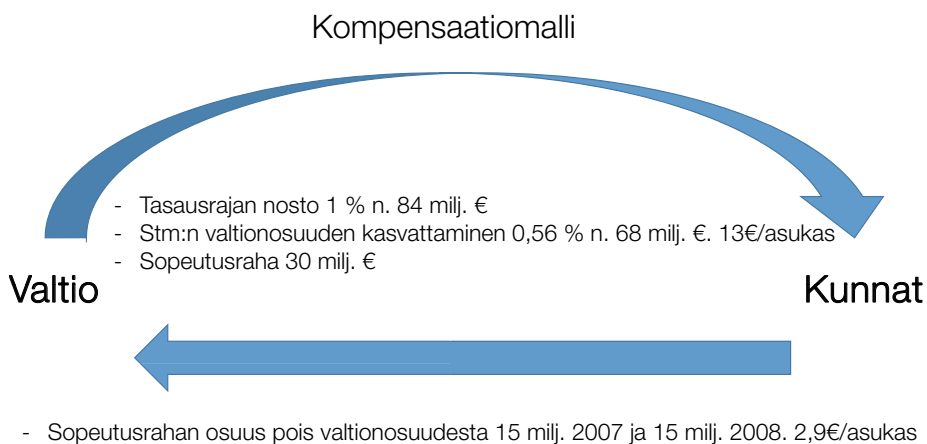
Lähtökohtaisesti kompensaaatiomalli on läpinäkymätön, tai ainakin se on sellaiseksi muuttunut, kun samaan aikaan on toteutettu myös muita uudistuksia joilla on ollut vaikutuksia kuntien talouteen. Lisäksi arviointitutkimuksen yhteydessä on osoittautunut hyvin haasteelliseksi löytää laskentamallia, johon tehdyt ratkaisut ovat nojautuneet. Kokonaisuutena työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaaatiomalli on esimerkki tavasta jolla ei tulisi toimia (laskentamalli hävinnyt/ei julkinen, laskentaperusteet epäselvät ja mallin toteutumisen arviointi lähes mahdotonta, koska järjestelmä ei ole läpinäkyvä).

Käyttöön saadun informaation perusteella tiedetään, että kompensoitavaksi määritellyt summa perustuu laskelmaan siitä, paljonko kuntien menojen arvioitiin

nousevan uuden menoerän myötä ja vastaavasti, kuinka paljon säästöjä arvioitiin syntyvän kun toimeentulotukimenot siirtyvät omalle momentilleen. Näitä alkupe- räisiä laskelmia tai niiden tekijöitä ei ole kyetty selvittämään. Ministeriötasolla tie- detään, että laskelmat on tehty sisäministeriössä.

Arviointiryhmälle muodostuneen käsityksen mukaan uudistusta valmisteltaessa kustannusvaikutuksiksi kunnille arvioitiin noin 150 miljoonaa euroa. Tämän kus- tannuksen kompensoiminen kunnille toteutettiin kahdella toimenpiteellä: nosta- malla kuntien verotulojen tasausrajaa yhdellä prosentilla ja kuntien valtionosuus- järjestelmään tehtyjen muutosten kautta. Tasausrajan nostolla laskettiin saavutet- tavan 84 miljoonaa euroa ja valtionosuusjärjestelmän muutoksilla katettiin noin 68 miljoonaa. Tämän lisäksi kuntiin ohjattiin vielä yhteensä noin 30 miljoonaa uudistukseen sopeutumiseksi. Sopeutusraha tilitettiin kuntiin vuonna 2006 ja sitä vähennettiin kuntien valtionosuudesta 15 miljoonaa euroa vuonna 2007 ja toi- set 15 miljoonaa euroa vuonna 2008. Alla olevassa kuviossa on esitetty tiivistys kompensatiomallista.

Kuvio 11. Työmarkkinatukiudistuksen kompensatiomalli



Eräs tapa arvioida kompensatiion toteutumista olisi olettaa, että laskettu 150 mil- joonan euron pysyvä tulonsiirto valtiolta kunnille olisi säilynyt vuosittain vakiomää- räisenä 2006–2012. Tämän oletuksen vallitessa, ja verrattaessa edellä kuvassa 11 esitettyjä lukua kuntien työmarkkinatuen rahoitusosuuden kehityksestä, voitaisiin todeta, että kompensatio on toteutunut.

Tämä laskelma ei kuitenkaan ole oikea, koska kompensatiion laskennalliset 150 miljoonaa vuonna 2006 toteutettiin tasausrajan 1 % nostolla sekä valtionosuusjär- jestelmän kautta, ja näiden vaikutus ei ole säilynyt vakiona vuosina 2006–2012. Perusteltu kontrafaktuaalikysymys kompensatiion toteutumisen osalta on, se miltä

maailma olisi näyttänyt ilman rahoitusuudistusta ja verrata tätä toteutuneeseen kehitykseen 2006–2012.

On hyviä perusteita olettaa, että tasausrajan 1 % nosto liittyy rahoitusuudistukseen. Ilman työmarkkinatukiudistusta tasausraja olisi ollut 90,86 % 2006–2012, toteutuneen ollessa 91,86 %. Vuonna 2005 tasausraja oli 90 %. Työmarkkinatukiudistuksen kanssa samanaikaisesti vuonna 2006 toteutettiin myös muita uudistuksia, joista syntyi kompensatiotarvetta. Näitä kompensoitiin siten, että tasausrajaa nostettiin vielä työmarkkinatukiudistukseen liittyvän prosentin noston lisäksi 0,86 %. Tämän lisäksi myös tasausvähennyksen rajaa muutettiin, joskin tämä muutos koskettaa vain kuntia jotka yltyvät verotuloillaan tasausrajan yli, eikä se liity työmarkkinatukiudistuksen kompensatioon.

Esimerkkilaskelmissa on huomioitu nämä muut muutokset siten, että tasausrajan laskennallisena prosenttina on käytetty 90,86 %. Tasausvähennysrajan muutos on myös huomioitu. Muutos oli kuntien tasausvähennyksen osuutta pienentävä, ennen vuotta 2006 tasausvähennyksen raja oli 40 % kun vuoden alusta se laski 37 %. Tasausvähennysrajan muutoksesta johtuvaa euromäärää ei erikseen ole arvioitu, koska se ei ole työmarkkinatukiudistuksen kompensatiota. Samoin tasausrajanmuutoksen 0,86 prosentin rahallinen arvo jätetään uudistukseen liittymättömänä huomiotta. Näillä oletuksilla komponentit kompensatioiden toteutumisen arviointiin ovat seuraavat:

- + Tasausrajan muutoksen 90,86 %:sta 91,86 %:n rahallinen ”arvo” 2006–2012.
- + Valtionosuusjärjestelmään tehtyjen muutosten ”arvo” 2006–2009. Kuntien valtionosuusjärjestelmä on muuttunut 2010, joten yksiselitteisen laskelman tekeminen tämän jälkeiseltä ajalta, on hyvin haasteellista
- + 30 miljoonan kertasuoritus ja sopeutuksen ”takaisin veto” 2007 ja 2008.
- kuntien työmarkkinatuen rahoitusosuudet 2006–2012.

Lisäksi kompensatioon liittyvänä seikkana on todettava, että suorien työmarkkinatukikustannusten, ja niiden jakautumisen, lisäksi työmarkkinatuen rahoitusuudistus on osaltaan vaikuttanut kuntien työllisyydenhoidon budjettien kehittymiseen, ja rahoitusuudistuksella on ollut jokin vaikutus kohderyhmän työllisyyskehitykseen.

Kuntien työllisyydenhoitobudjettivaikutuksen osalta luvun 7 havainnot otoskunnista viittaavat siihen, että rahoitusuudistuksen vaikutukset voivat olla merkittäviä. Työllisyydenhoidon budjettien kehitystä ei kuitenkaan tilastoida kattavalla tavalla kunnissa, eikä työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen erillisvaikutusta budjetteihin ole mahdollista selvittää. Näiltä osin vaikutus kompensatiolaskelmaan jää maininnan tasolle.

Varsinainen kompensatioarviolaskelma esitetään jäljempänä, luvussa 6.1, ja työllisyysvaikutuksia ja niiden perusteella muodostettuja arviolaskelmia tarkastellaan luvussa 6.4.

Yhteenvetona ns. kompensatiosta voidaan tämän hetken tiedoilla todeta seuraavaa:

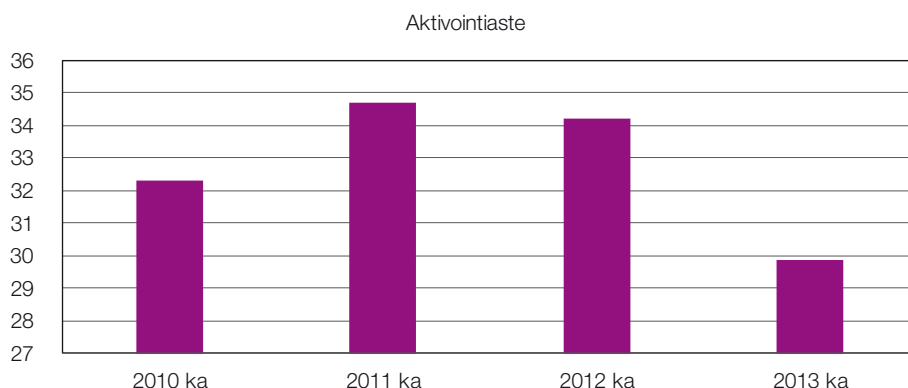
- Kompensaatiomalli on ulkoisessa tarkastelussa läpinäkymätön,
- Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen suorien ns. passiivituen kuntaosuuk-sien osalta kompensatio on todennäköisesti toteutunut. Tarkan laskelman esittäminen on kuitenkin edellä mainituista syistä johtuen erittäin vaikeaa.
- Jos kysymyksessä huomioidaan myös rahoitusuudistuksen vaikutukset kun-tien työllisyysenhoidon budjetteihin ja lopulliset työllistymisvaikutukset, kom-pensaation toteutumisesta on vaikea esittää selvää arviota.

5.4 Työmarkkinatuen rahoitusuudistus ja aktivointiaste

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen tavoitteena oli kuntien aktivoiminen työl-lisyydenhoidossa, eli tarjoamaan aktivointipalveluita kohderyhmälle (> 500 päivää työmarkkinatuella olleet). Tästä syystä luonnollinen ensimmäinen edellytys rahoit-suuudistuksen tavoiteltujen vaikutusten näkökulmasta on vaikuttavuuskehikon mukaisesti se näkykö uudistus kuntakohtaisissa aktivointiasteissa. Tämä ei ole riit-tävä edellytys lopullisille vaikutuksille, koska aktivointipalveluilla ei välttämättä ole vaikutusta kohderyhmän työllistymiseen tai koulutukseen hakeutumiseen. Lisäksi aktivointipalvelut voivat tarkoittaa eri asioita, ja aktivointiastetta on myös mahdol-lista keinotekoisesti nostaa keinoilla, joista ei voida odottaa seuraavan tavoiteltuja työllisyysvaikutuksia.

Joka tapauksessa, vaikka rahoitusuudistuksen vaikutus aktivointiasteeseen ei ole riittävä edellytys, se on välttämätön edellytys tavoitelluilla vaikutuksille. Luvussa neljä kuvatulla tavalla aiempi tutkimuskirjallisuus on tunnistanut rahoitusuudis-tuksen ja aktivointiasteen välisen positiivisen yhteyden. Myös tämän arviointitutki-muksen havainnot tukevat tätä käsitystä. Alla olevassa kuviossa 12 on esitetty akti-vointiasteen kehittyminen koko maan tasolla.

Kuvio 12. Kaikkien työttömyysajalta työmarkkinatukea saaneiden aktivointi-asteen keskiarvo 2010–2013 (Kelasto)



- Yhteenvedona työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksesta aktivointiasteeseen voidaan todeta, että kaikki käytettävissä oleva tieto viittaa siihen, että pitkään työmarkkinatuella olleiden työttömien aktivointiaste on kasvanut Suomessa.

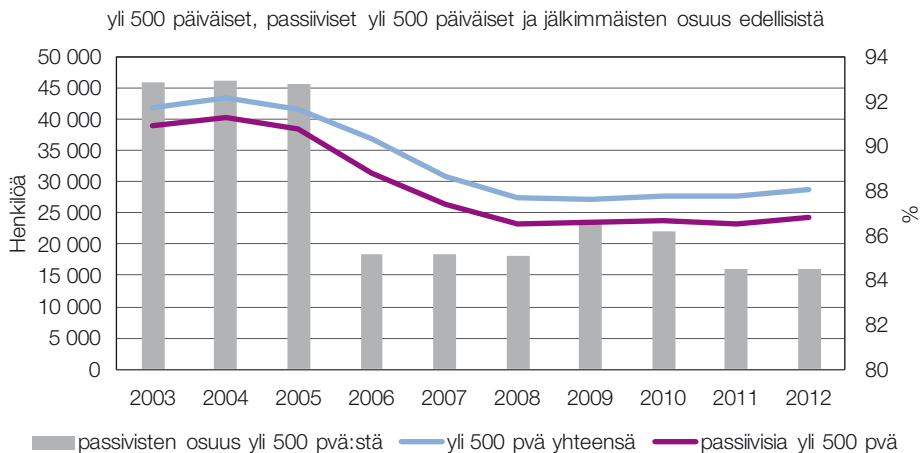
5.5 Tilastollinen tarkastelu otoskunnissa

Kuvailevaa tarkastelua

Tarkempi tilastollinen tarkastelu työmarkkinatuki-ilmioistä on tässä vaiheessa liitetty samoihin 22 kuntaan, joista luvussa 7 kuvattava kuntakysely on toteutettu⁴. Syy tähän on se, että näistä kunnista on kerätty tilastotietoa, jota voidaan hyödyntää. Otokuntien voidaan olettaa olevan edustavia suhteessa koko Suomen kuntakenttään. Syitä tähän ovat mm. se, että joukossa on erikokoisia kuntia, joukossa on kuntia, joissa työmarkkinatukeen liittyvät muutokset ovat olleet erilaisia (kuten aktivointiasteen kehittyminen) ja joukossa on kuntia maan eri puolilta sekä erilaisen väestörakenteen omaavia kuntia. Lisäksi kuntaotoksessa ovat mukana ns. kuusikkokunnat, eli Suomen kuusi suurinta kuntaa. Näistä syistä johtuen sekä tässä luvussa kuvattavien tilastollisten havaintojen että luvussa kuusi kuvattavien kuntakäytäntöjen voidaan olettaa yleistyvän kohtalaisesti koko Suomen tasolle.

Otoskunnissa yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden ja yli 500 päivää passiivituella olleiden henkilöiden lukumäärät sekä passiivisten prosentuaalinen osuus kaikista työmarkkinatuella yli 500 päivää olleista ovat kehittyneet kuvion 13. mukaisesti.

Kuvio 13. Työmarkkinatuen saajien kehitys otoskunnissa



⁴ Espoo, Helsinki, Hollola, Imatra, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kankaanpää, Kemi, Kokkola, Kotka, Lahti, Oulu, Pieksämäki, Pori, Raasepori, Raisio, Savonlinna, Tampere, Turku, Valkeakoski, Vantaa.

Kuten kuvasta voidaan todeta, yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden lukumäärä on kehittynyt 22 otoskunnassa myönteisesti. Vuonna 2005 näitä henkilöitä oli keskimäärin hieman yli 40000 ja vuonna 2012 hieman alle 30 000. Ns. passiivituella olleiden keskimääräinen vuotuinen osuus kaikista yli 500 päivää työmarkkinatuella olleista oli viimeisenä vuotena ennen rahoitusuudistusta (2005) n. 93 %, vuonna 2006 n. 85 % ja vuonna 2012 n. 84 %. Tämä viittaa selvästi siihen, että välittömästi rahoitusuudistuksen jälkeen aktivointiaste muuttui otoskunnissa ja tämän jälkeen, vuotuiset vaihtelut ohittaen, aktivointiaste on pysynyt noin vuoden 2006 tasolla.

Aktivointiasteiden suora tarkastelu vahvistaa tämän havainnon. Alla olevassa kuviossa 14 on esitetty keskimääräisen aktivointiasteen kehitys otoskunnissa 2003–2012.

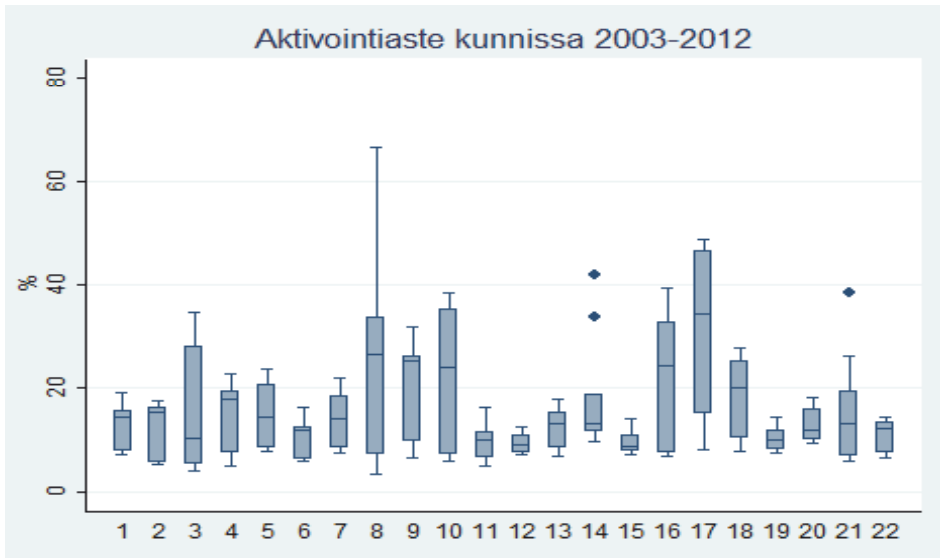
Kuvio 14. Keskimääräisen aktivointiasteen kehitys otoskunnissa 2003–2012



Aktivointiaste on noussut vuoden 2005 n. 7 %:n tasolta vuoden 2012 n. 25 %:n tasolle. Suurin muutos tapahtui rahoitusuudistuksen voimaantullessa vuonna 2006, mutta myös vuosi 2009 erottuu kehityksessä. Havainnot aktivointiasteen kehityksestä ovat yhteneviä koko maan tarkastelun sekä aiempien asiasta tehtyjen tutkimusten kanssa.

Otoskuntien osalta aktivointiasteesta voidaan nostaa esille myös se, että sekä aktivointiasteessa että siinä tapahtuneessa kehityksessä, on eroja kuntien välillä. Alla olevassa kuviossa 15 on esitetty aktivointiasteen kehityksen vaihteluväli tarkasteluajanjaksolla 2003–2012 kunnittain.

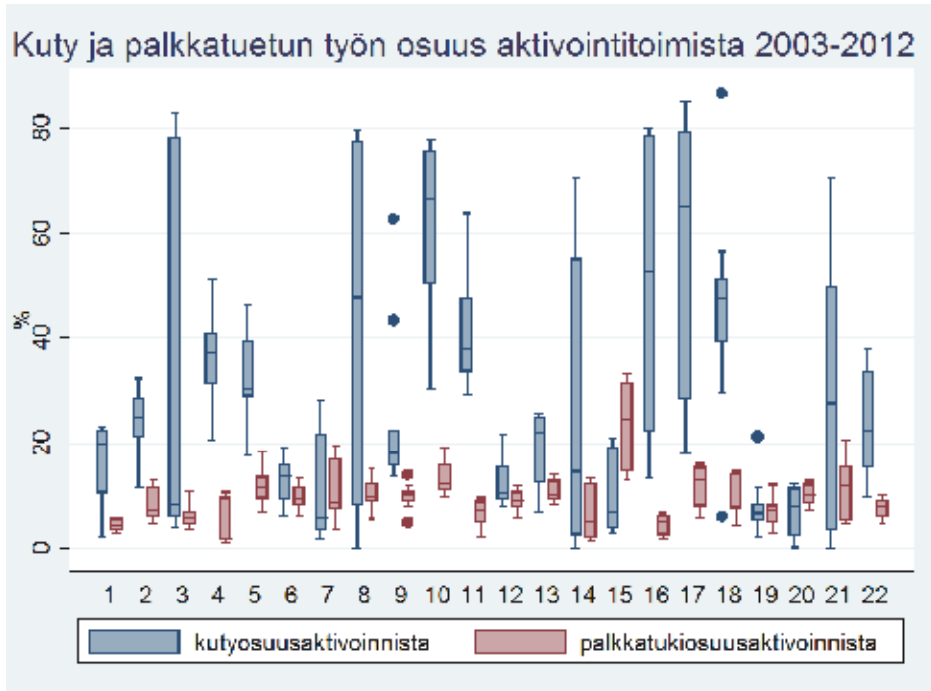
Kuvio 15. Aktivointiasteen kehitys eri otoskunnissa 2003–2012



Kuten kuviosta 15 voidaan todeta, kuntien välillä on huomattavia eroja aktivointiasteen kehityksessä. Osassa kuntia aktivointiaste ei ole ylittänyt yhtenäkkään vuonna 20 % . Toisessa ääripäässä osa kuntia on ylittänyt joinain vuosina n. 40 % aktivointiasteeseen, yksittäinen suurin vuositaso aktivointiaste on ollut n. 65 %.

Koko maan tasolla eräs havainto aktivointitoimista on se, että kaksi merkittävintä toimenpidettä ovat kuntouttava työtoiminta ja palkkatuki (luku 7). Nämä yhdessä muodostivat yli 50 % aktivointipalveluista vuonna 2012 Suomessa ja kuntouttava työtoiminta yksin yli 40 % . Kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatuetun työn osalta otoskunnista kerättiin kattavat aikasarjat vuosilta 2003-2012. Alla olevassa kuviossa 16 on esitetty kunnittain sekä kuntouttavan työtoiminnan että palkkatuetun työn osuus aktivointipalveluista 2003-2012.

Kuvio 16. Kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatuen osuus aktivointipalveluista eri kunnissa 2003–2012



Kuviosta 16 voidaan todeta, että kuntaotoksessa on kuntia, joissa kuntouttavan työtoiminnan osuus on ollut joinain vuosina n. 80 % tasoa aktivointipalveluista. Toisaalta joukossa on kuntia, joissa tämä osuus on jäänyt 20 % tasolle. Palkkatuetun työn osuus on vaihdellut jossain määrin vähemmän eri kunnissa.

Luonnollinen mielenkiinto kohdistuu siihen miten eri indikaattorit, aktivointiaste, yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden määrä, passiivisella työmarkkinatuella olevien henkilöiden määrä ja kuntouttavan työtoiminnan osuus aktivointipalveluista, ovat kehittyneet tilastoaineistossa ennen työmarkkinatuen rahoitusuudistusta vuosina 2003–2005 verrattuna sen jälkeiseen aikaan.

Alla olevassa taulukossa 1 on esitetty edellä mainittujen indikaattorien tunnuslukuja ajalta ennen rahoitusuudistusta verrattuna aikaan sen jälkeen.

Taulukko 1. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutusindikaattoreita otoskunnissa

Indikaattori	keskiarvo	keskihajonta	min	max	havaintojen lukumäärä
yli 500 pvä (ennen)	1922	2116	226	9975	66
yli 500 pvä (jälkeen)	1340	1540	68	9073	154
passiiviset (ennen)	1784	1987	195	9430	66
passiiviset (jälkeen)	1143	1334	39	8009	154
aktiivointiaste (ennen)	7,5	2,0	3,4	14,9	66
aktiivointiaste (jälkeen)	19,3	10,2	7,8	66,5	154
kuty-osuus (ennen)	18,4	20,5	0	87	66
kuty-osuus (jälkeen)	32,7	23,1	1,7	85	154

Taulukosta voidaan nostaa esille ainakin seuraavia havaintoja. Kaikki havainnot perustuvat 66 havainnon vertaamiseen ajalta ennen rahoitusuudistusta 154 havaintoon sen jälkeen.

- Otoskunnissa oli keskimäärin 1922 yli 500 päivää työmarkkinatuella ollut henkilöä ennen rahoitusuudistusta ja 1340 sen jälkeen.
- Passiivisia työmarkkinatuen saajia näistä oli ennen uudistusta keskimäärin 1784 ja sen jälkeen 1143.
- Aktiivointiaste ennen rahoitusuudistusta oli keskimäärin 7,5 % ja sen jälkeen 19,5 %.
- Kuntouttavan työtoiminnan osuus aktiivointipalveluista oli ennen rahoitusuudistusta 18,4 % ja sen jälkeen 32,7 %.

Palkkatuetun työn osuudessa ei rahoitusuudistuksen myötä ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

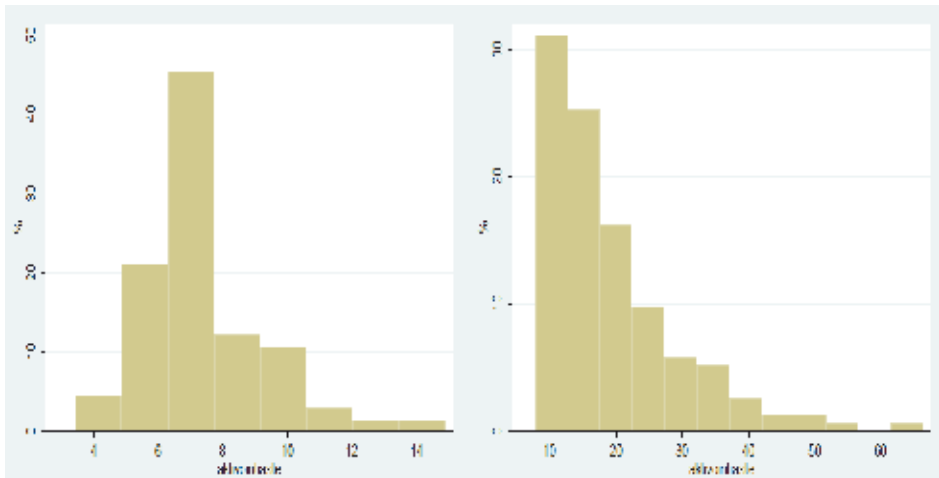
Yhteenvedona havainnoista voidaan todeta, että:

- Rahoitusuudistus on johtanut aktiivointiasteen nousuun.
- Aktiivointiasteen nousu on käytännössä kanavoitunut kuntouttavan työtoiminnan kautta.
- Sekä yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden että ns. passiivituella olleiden lukumäärä, on ollut keskimäärin alhaisemmalla tasolla työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen jälkeen verrattuna sitä edeltäneeseen aikaan. Tämä siitä huolimatta, että talouden suhdanteet ovat olleet suuren osan uudistuksen jälkeisestä ajasta heikot.

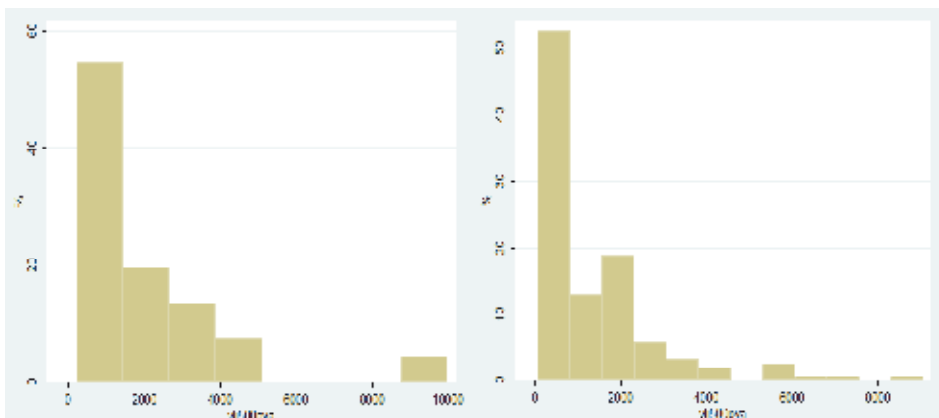
Mikäli havainnot yleistyvät koko Suomen kuntakenttään, ne viittaavat siihen, että työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutukset kohderyhmän työllisyyteen riippuvat ennen kaikkea siitä kuinka suuri kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus on suhteessa kohderyhmän työelämävalmiuksiin ja työllistymiseen.

Lisähuomiona aktiivointiasteen kehityksestä ja yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden lukumäärän kehityksestä voidaan nostaa esille näiden indikaattorien jakauma kunnissa ennen ja jälkeen rahoitusuudistuksen. Alla olevassa kuviossa 17 on esitetty vasemmalla aktiivointiasteen jakauma ennen uudistusta ja oikealla sen jälkeen sekä kuviossa 18 vastaavat kuviot yli 500 päivää työmarkkinatuella olleista.

Kuvio 17. Aktiivointiasteiden jakauma kunnissa ennen (vasen) ja jälkeen (oikea) työmarkkinatuki uudistuksen



Kuvio 18. Yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden lukumäärän jakauma kunnissa ennen (vasen) ja jälkeen (oikea) työmarkkinatuki uudistuksen



Jakaumakuviot vahvistavat edelleen havaintoja siitä, että aktiivointiasteella ja työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella on selvä yhteys. Myös yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden jakaumassa kunnissa on eroja ennen ja jälkeen

rahoitusuudistuksen. Tässä on luonnollisesti muistettava, että kehitykseen ovat voineet vaikuttaa myös muut tekijät kuin rahoitusuudistus.

Tilastollinen tarkastelu yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden lukumäärän, aktivointiasteen ja rahoitusuudistuksen välisestä suhteesta

Edellä kuvatun kuvailevan tilastoanalyysin lisäksi otoskunnista kerätyllä tilastoaineistolla on toteutettu ekonometrinen tarkastelu otoskunnissa aktivointiasteen, aktivointipalveluiden ja yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden lukumäärän välisestä yhteydestä. Motivaatio tälle on selvä. Vaikuttaa selvältä, että työmarkkinatuen rahoitusuudistus on vaikuttanut aktivointiastetta nostavasti. Vaikutus on kanavoitunut todennäköisesti erityisesti kuntouttavan työtoiminnan volyymin lisääntymisen kautta (havainnot edellä), joten mikäli aktivointiasteella ja kuntouttavalla työtoiminnalla voidaan todentaa tilastollinen yhteys, vaikutusketjulle rahoitusuudistuksesta työllisyysvaikutuksiin saadaan tilastollista tukea⁵.

Ekonometrinen tarkastelu on välttämätöntä kuvailevan tilastotarkastelun lisäksi, jotta eri taustatekijöiden vaikutuksia voidaan erotella toisistaan. Analyysi on toteutettu hyödyntäen edellä kuvattua 22 otoskunnasta kerättyä tilastoaineistoa. Aineistossa on vuosilta 2003–2012 tiedot yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden lukumäärästä, aktivointiasteesta, kuntouttavan työtoiminnan osuudesta, palkkatuetun työn osuudesta sekä passiivisesti työmarkkinatuella olleiden henkilöiden lukumäärästä. Aineisto on ns. paneeliaineisto, jonka havaintojen lukumääräksi muodostuu 220 havaintoa.

Varsinaista tilastoaineistoa on täydennetty avoimien työpaikkojen lukumäärällä kunnissa sekä BKT:n volyymin kehityksellä. Aineiston koko, 220 havaintoa, mahdollistaa suhteellisen yksinkertaisten ekonometrinen mallien estimoinnin, mutta se on samalla riittävän kokoinen, jotta tuloksia voidaan pitää tilastollisesti luotettavina.

Ekonometrisia tarkasteluista tehtiin kahdesta lähtökohdasta käsin. Ensimmäinen analyysi vastattiin kysymykseen ovatko aktivointiaste (ja kuntouttava työtoiminta) vaikuttaneet tilastollisesti merkitsevällä tavalla yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden lukumäärään otoskunnissa.

Toisaalta analyysissä hyödynnettiin ns. indikaattorimuuttujamenetelmää. Tämän menetelmän perusajatus on käyttää tilastoaineistoa, joka sisältää havaintoja sekä rahoitusuudistusta edeltävältä ajalta että sen jälkeiseltä ajalta. Indikaattorimuuttujamenetelmässä aineistolla estimoidaan ekonometrisia malleja, joilla kuvataan yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden lukumäärän riippuvuutta yleisestä taloudellisesta tilanteesta ja työmarkkinoiden tilanteesta. Näiden lisäksi lukumäärän sallitaan riippuvan siitä onko rahoitusuudistus ollut voimassa vai ei. Teknisesti

5 On kuitenkin muistettava, että tiukasti tulkiten tässä kuvattavalla ekonometrisella tarkastelulla ei selvitetä suoraan kausaalisuhteita. Samoin on hyvä muistaa varaukset, jotka liittyvät a) tilastoaineiston kokoon ja b) otoskuntien edustavuuteen koko maan tasolla.

estimointi tapahtuu lisäämällä tilastoaineistoon rahoitusindikaattorimuuttuja, joka saa arvon 1 rahoitusuudistuksen tapahduttua ja 0 ennen rahoitusuudistusta.

Mikäli rahoitusuudistusindikaattorin regressiokerroin poikkeaa nolasta, se tuottaa arvion keskimääräisestä rahoitusuudistuksen vaikutuksesta. Indikaattorimuuttujamenetelmän etuna voidaan pitää sen yksinkertaisuutta. Menetelmä on laajasti käytetty eri yhteyksissä, ja rajoituksistaan huolimatta indikaattorimuuttujamenetelmää voidaan pitää tieteellisesti perusteltuna ratkaisuna tietyssä ajanhetkenä tapahtuneen muutoksen vaikutuksen arviointiin. Indikaattorimuuttujamenetelmän rajoitteena voidaan pitää sitä, että rahoitusuudistusindikaattori ”poimii” sen vaihtelun yli 500 päiväisissä työmarkkinatukea nauttivissa työttömissä, jota mallin muut muuttujat eivät selitä. Tästä johtuen malli voi olla herkkä muille, havaitsemattomille muutoksille, joita ajanjaksona on tapahtunut.

Kaikki estimoidut mallit ovat ns. kiinteiden vaikutusten malleja. Kiinteinä vaikutuksina on kunta. Toisin sanoen mallit huomioivat yli ajan muuttumattomina pysyvät erot kuntien välillä. On syytä erityisesti korostaa, että mallit huomioivat kuntien erilaiset koot, sekä pysyvät toimintatapaerot työllisyyden hoidossa samoin kuin kuntien alueellisen sijoittumisen Suomessa ja erot väestörakenteissa (kaikki nämä ovat joko vakioita tai hyvin hitaasti muuttuvia tekijöitä).

Aktivointiasteen, kuntouttavan työtoiminnan ja yli 500 päivää työmarkkinatukea nauttivien pitkäaikaistyöttömien väliseen yhteyteen liittyen estimointiin lukea joukko erilaisia ekonometrisia malleja. Kaikissa estimoinneissa muuttujat tuodaan malliin logaritimuunnoksina. Käytäntö on standardi valinta ekonometrisessa mallintamisessa⁶, ja samalla mallin tuottamat regressiokertoimet muuttujille voidaan tulkita suoraan selitettävän muuttujan joustona suhteessa tiettyyn muuttuajaan.

Alla raportoivaksi malliksi valikoitui malli, jossa yli 500 päivää työmarkkinatukea nauttineiden henkilöiden lukumäärää selitetään seuraavilla muuttujilla:

- Yhdellä vuodella viivästetty aktivointiaste kunnassa. Muuttuja viivästetään, koska on luultavaa, että henkilön osallistuminen aktivointitoimiin, esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan, näkyy viiveellä työllistymisessä.
- Kuntouttavan työtoiminnan osuus aktivointitoimista. Muuttuja on mukana mallissa, koska kuntouttava työtoiminta on a) osuudeltaan suurin aktivointipalvelu ja b) rahoitusuudistuksen vaikutukset aktivointiasteen nousuun ovat edellä kuvattujen havaintojen perusteella todennäköisesti kanavoituneet suurelta osin kuntouttavan työtoiminnan kautta. Myös palkkatuetun työn osuutta kokeiltiin mutta se ei osoittautunut vaikuttavan kohderyhmään tilastollisesti merkitsevällä tavalla.
- BKT:n volyyymi-indeksi. Muuttuja huomioi (ekonometrian kielellä kontrolloi) yleistä taloudellista suhdannetta, joka todennäköisesti vaikuttaa pitkäaikais-työttömien mahdollisuuteen työllistyä.

6 Syyt tähän ovat tekniset: Näin sallitaan mallin virhetermille jakauma, jossa se voi saada myös negatiivisia arvoja.

- Avoimien työpaikkojen määrä kunnassa. Muuttuja huomioi työmarkkinoiden ”kireyden” kuntakohtaista kehitystä.

Alla olevassa taulukossa 2 esitetään edellä kuvatun ekonometrisen mallin tuottamat tulokset muuttujien saamien kertoimien ja niiden tilastollisen merkitsevyyden osalta.

Taulukko 2. Tempon estimointitulokset aktivointiasteen ja kuntouttavan työtoiminnan sekä yli 500 päivää työmarkkinatuella olevien henkilöiden lukumäärän välisestä yhteydestä

Muuttuja	
Viivästetty aktivointiaste	-0,12** (0,012)
Kuntouttavan työtoiminnan osuus	-0,05* (0,102)
BKT volyyymi-indeksi	-6,92*** (0,000)
Avoimet työpaikat kunnassa	1,46*** (0,000)
Havaintojen lukumäärä 198, F-testi hylkää nollahypoteesin muuttujien ei-merkitsevyydestä. R2 = 0,73. Kullakin rivillä ylimpänä muuttujan saama kerroin. Alapuolella kertoimen ns. p-arvo.	

Edellä olevan taulukon tuloksista voidaan nostaa esille ensinnäkin se, että kaikki malliin sisällytetyt muuttujat vaikuttavat tilastollisesti merkitsevällä tavalla yli 500 päivää työmarkkinatukea nauttivien henkilöiden lukumäärään (kuntouttavan työtoiminnan osuus on tilastollisesti rajatapaus). Vaikutuksen suunta on pääasiassa odotetun mukainen. Korkeampi aktivointiaste vähentää yli 500 päiväisten lukumäärää, kuntouttavan työtoiminnan korkeampi osuus vaikuttaa samalla tavalla. Yleisen taloudellisen toimeliaisuuden lisääntyminen (BKT) vähentää yli 500 päiväisten lukumäärää. Ainoastaan avoimien työpaikkojen lukumäärän vaikutuksen tulkinta on epäselvempi. Saatujen tulosten mukaan yli 500 päiväisten lukumäärä kunnassa on kasvanut avoimien työpaikkojen määrän lisääntyessä. Suoraa tulkintaa tälle havainnolle ei tässä vaiheessa ole olemassa.

Muuttujien saamien kertoimien kirjaimellinen tulkinta on se, että tulosten mukaan 10 prosenttiyksikön nousu aktivointiasteessa vähentää yli 500 päiväisten lukumäärää kunnassa keskimäärin n. 1,2 % ja 10 prosenttiyksikön nousu kuntouttavan työtoiminnan osuudessa vähentää lukumäärää n. 0,5 %.

Indikaattorimuuttujamenetelmän osalta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutusta yli 500 päiväisten työttömyyteen selitettiin muuten edellä kuvatulla mallilla, mutta mallista poistettiin aktivointiaste. Syy tähän on se, että rahoitusuudistus on vahvasti korreloinut aktivointiasteen kanssa, jolloin näiden molempien sisällyttäminen samaan malliin ei ole perusteltua. Alla olevassa taulukossa 3 on esitetty tulokset indikaattorimuuttujamallista.

Taulukko 3. Indikaattorimallin tuottama arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksesta yli 500 päiväisten lukumäärään otoskunnissa

Muuttuja	
Rahoitusuudistusindikaattori	-0,26*** (0,000)
Kuntouttavan työtoiminnan osuus	-0,07** (0,010)
BKT volyymi-indeksi	-3,23*** (0,000)
Avoimet työpaikat kunnassa	0,88*** (0,000)
Havaintojen lukumäärä 220, F-testi hylkää nollahypoteesin muuttujien ei-merkitsevyydestä. R2 = 0,72. Kullakin rivillä ylimpänä muuttujan saama kerroin. Alapuolella kertoimen ns. p-arvo.	

Indikaattorimallin tulkinnassa mielenkiinto kohdistuu erityisesti indikaattorin saamaan kertoimeen ja sen tilastolliseen merkitsevyyteen. Muut kontrollimuuttujat ovat mukana vain "samankaltaistamassa" eri aikaperiodeja, eikä niiden kertoimilla ole suoraa yksiselitteistä tulkintaa.

Rahoitusindikaattorin saama kerroin on -0,26, ja se on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Johtopäätös käytettävissä olevin tiedoin työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksesta otoskunnissa on siis se, että yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden lukumäärä kunnissa on keskimäärin vähentynyt n. 25 % rahoitusuudistuksen myötä. Tähän tulokseen täytyy kuitenkin liittää varaumia:

- Yli 500 päiväisten työllistyminen avoimille työmarkkinoille ja lukumääräinen väheneminen eivät ole sama asia. Todennäköisesti osa vaikutuksesta on aitoa työllisyysvaikutusta, osa kohderyhmästä poistuu muista syistä.
- Indikaattorimuuttujamenetelmään liittyy yleisellä tasolla seikkoja, jotka on muistettava. Rahoitusuudistusindikaattori "poimii" kaikki muut erot periodien välillä, joita kontrollimuuttujat eivät huomioi. Toisaalta malli ottaa huomioon talouden suhdannetilanteen ja avoimien työpaikkojen lukumäärän, jotka todennäköisesti ovat merkittävimmät yli ajan muuttuvat tekijät suhteessa kohderyhmän työllistymiseen.

6 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutukset julkistalouteen

6.1 Kysymys kompensaation toteutumisesta

Valtion kunnille suorittaman työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaation euromäärä on ollut vuonna 2006 noin 182 miljoonaa euroa. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaation toteutumisen arviointi koko tarkasteluajanjaksolta on kuitenkin haasteellista toteuttaa yksiselitteisesti. Seuraavassa kuvattava kompensaation toteutumisen arviointi nojautuu aiemmin luvussa 5.3. esitettyyn kompensaatiomalliin, mallin elementteihin ja dynamiikkaan.

Työmarkkinatuen uudistuksen yhteydessä valtio kompensoi kuntakenttää kokonaisuudessaan arvioiden mukaan noin 182 miljoonan euron edestä. Tästä summasta 30 miljoonaa euroa oli väliaikaista kompensaatiota, joka maksettiin takaisin valtiolle vuosina 2007 ja 2008. Jäljelle jäävä 152 miljoonaa euroa oli seurausta pysyvälouteisista muutoksista kuntien ns. tasausrajassa sekä STM:n valtionosuusjärjestelmässä. Tätä, vuoden 2006 arvioissa 152 miljoonan euron suuruista, kompensaatioelementtiä, ja sen taustalla vaikuttavia muutoksia kuntien ja valtion välisissä rahavirroissa, voidaan pitää pysyvänä työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaationa, joka on voimassa tänäkin päivänä jäljempänä kuvattavin varaumin.

Vuoden 2006 n. 152 miljoonan euron suuruisen pysyvä kompensaatio ei ole kuitenkaan pysynyt euromääräisenä 152 miljoonan euron tasolla, koska kompensaatiota ei toteutettu kiintein euromääräisin summin, vaan prosentuaalisilla muutoksilla edellä mainittuihin elementteihin. Tästä johtuen työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaation vuosittainen euromääräinen summa on vaihtunut laskentaperusteiden mukaan. Tämä on huomioitava arvioitaessa kompensaation toteutumista.

Pysyvä kompensaatio toteutettiin siis kuntien verotulojen tasausrajan ja STM:n valtionosuusjärjestelmän kautta. Näistä kahdesta laskennallisesti selkeämpi arvioitavaksi, on tasausrajaan tehdyn 1 % muutoksen vuotuinen arvo. Tasausrajaan ei ole tehty muutoksia vuoden 2006 jälkeen, joten kyseinen 1 % muutos on perusteltua liittää koko ajanjaksolta, vuosilta 2006–2012, nimenomaan työmarkkinatuen rahoitusuudistukseen. Tasausrajan taustalla vaikuttava kuntien laskennallinen verotulokerätyä vaihtelee vuosittain, joten myös tasausrajan 1 % arvo muuttuu samassa suhteessa. Käytännössä laskennalliset verotulot ovat kasvaneet trendinomaisesti koko tarkasteluajanjakson. Tästä johtuen myös työmarkkinatuen rahoitusuudistuksessa tehdyn 1 % kompensaation arvo on kasvanut samassa suhteessa. Kokonaismuutos vuosien 2006 ja 2012 välillä on ollut noin 25 %.

Toinen, myös suhteellisiin laskentaperusteisiin tehty työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaaation osa, oli STM:n valtionosuuteen tehty 0,56 % korotus. Tämän korotuksen euromääräinen vaikutus voidaan laskea samalla tavalla kuin tasausrajan 1 % noston arvo, mutta näiltä osin tarkastelu on mahdollista vain vuosien 2006–2009 osalta. Syynä tähän on se, että valtionosuusjärjestelmään tehtiin lisämuutoksia vuonna 2010. Näistä lisämuutoksista johtuen laskentaperusteet ovat muuttuneet, joten vuosien 2010–2012 osalta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta johtuneiden valtionosuusjärjestelmän muutosten vaikutusta ei voi enää laskea vastaavasti.

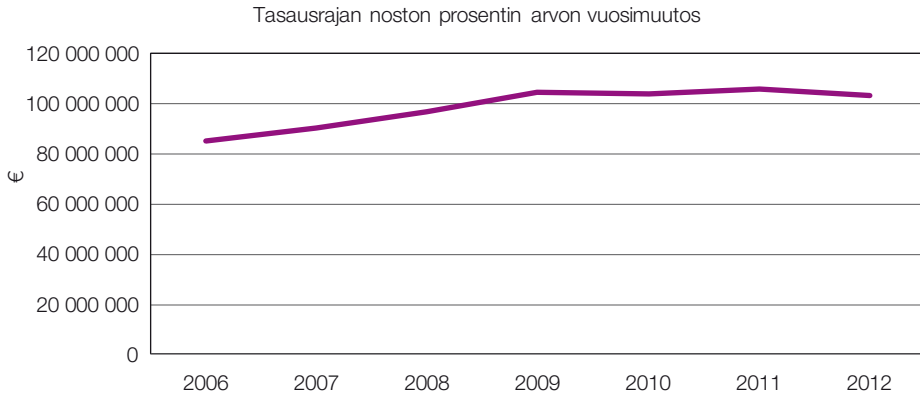
STM:n valtionosuusjärjestelmästä on myös syytä todeta, että valtionosuuksiin tehtiin vuonna 2008 kertaluonteinen korotus. Tämä on johtanut myös työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaaation, eli 0,56 %:n, euromääräisen arvon kasvuun. Tämä kasvu voidaan kuitenkin edelleen tulkita osaksi työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensatiota, koska mainittu 0,56 % muutos on suoraa seurausta tästä uudistuksesta.

Kokonaisuutena arvioituna STM:n valtionosuusjärjestelmän kautta toteutetun kompensaaation osan euromääräisen vaikutuksen arviointia hankaloittaa STM:n valtionosuuden moniulotteisuus, erilaiset lisät ja dynaamisuus. Valtionosuusprosentti vaihtelee vuosittain, joten vuosittainen 0,56 % irrottaminen kokonaisuudesta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensatioksi, ei ole yksiselitteisesti totta. Lukua voidaan kuitenkin pitää suuntaa-antavana arviona kompensaaation taloudellisesta merkityksestä kuntakentälle.

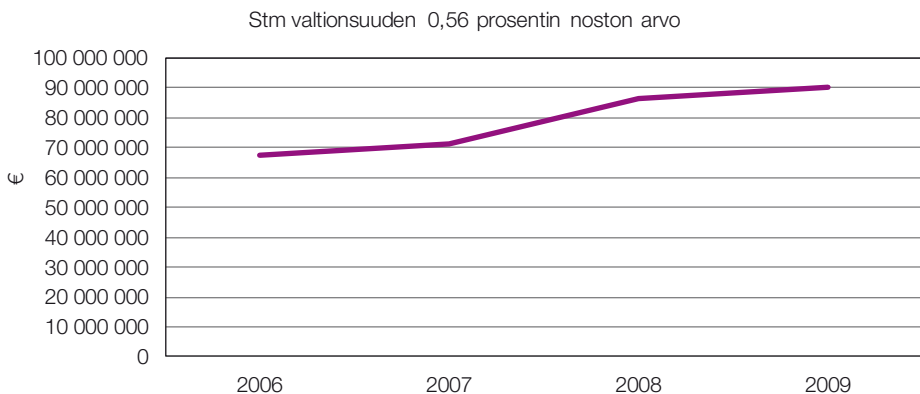
Jäljempänä esitettävä arviolaskelma työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaaation toteutumisesta ei näin ollen pysty huomioimaan esimerkiksi sairastavuuden vaihteluita, harvaa asutusta tms., jotka ovat osa valtionosuuden määräytymisperusteita. Toisin ilmaistuna, laskennalliseen 0,56 % euromääräiseen arvoon on todellisuudessa vaikuttanut lukuisia tutkimuksen aihepiiriin liittymättömiä elementtejä.

Edellä kuvatuin perustein, ja rajaukset huomioiden, työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaatiossa euroina mitattuna, eli tasausrajan 1 % muutoksen arvossa ja STM:n valtionosuuteen vuoden 2006 alussa tehdyssä 0,56 % muutoksen arvossa on molemmissa havaittavissa sama trendi. Työmarkkinatuen kompensaaation euromääräinen summa on noussut tarkastelujaksona. Tämä on suoraan nähtävissä alla olevista kuvioista 19 ja 20. Kuviossa 19 on esitetty tasausrajan 1 % noston vaikutus euroissa ja kuviossa 20 STM:n valtionosuusjärjestelmän 0,56 % vaikutus euroissa. Kuvioissa käytetyt luvut perustuvat Valtionvarainministeriön tekemiin valtionosuuslaskelmiin.

Kuvio 19. Tasausrajan noston kustannusvaikutus valtion näkökulmasta



Kuvio 20. Sosiaali- ja terveysministeriön valtionosuuteen tehdyn kompensatiohorotuksen arvon vuosimuutos



Kuvioon 20 liittyen on hyvä huomata, että vuosina 2008 ja 2012 kunnille ohjattavissa valtionosuuksissa on huomioitu edellisten neljän vuoden osalta valtionosuuksien tasaus, mikä näkyy valtionosuuksia lisäävänä. Valtionosuuden maksatukset perustuvat ennakkoihin ja ennakoiden arvot lasketaan kaksi vuotta aiemmin toteutuneilla summilla. Ennakoiden vastaavuus laskentaperusteiden mukaan todellisten valtionosuuksien kanssa tehdään neljän vuoden välein. Toisin sanoen neljän vuoden välein kunnat saavat takautuvasti sen mitä niille olisi laskuperusteiden mukaisesti kuulunut. Tasaus voi olla negatiivinen, mutta käytännössä enemmistö kunnista on ollut saamapuolella nelivuotistasauksissa.

Tämän arvioinnin kontekstissa valtionosuuksien tasaus näkyy STM:n valtionosuuksissa vuonna 2008. Samana vuonna STM:n valtionosuuksissa näkyy myös edellä mainittu kertakorotus. Nämä näkyvät laskelmissa siinä, että työmarkkinatuen

rahoitusuudistuksen STM:n kautta toteutetun 0,56 % kompensaaation arvo on nousut vuosien 2007 ja 2008 välillä yli 15 miljoonalla eurolla. Edelleen on huomioitava, että tasaus on laskettu takautuvasti neljältä vuodelta, joten 2008 toteutettu tasaus on laskettu vuosien 2004, 2005, 2006 ja 2007 perusteella. Näistä kaksi ensimmäistä ovat työmarkkinatuen rahoitusuudistusta edeltäneitä vuosia.

Tasausrajaan liittyvään summan vaihteluun valtionosuuksien tasauksella ei ole vaikutusta, koska vaikutus on yksisuuntainen. Verotulojen tasaus ja laskennalliset verotulot voivat vaikuttaa STM:n valtionosuuden määrään, mutta valtionosuudet eivät vaikuta verotulojen tasaukseen tai laskennallisiin verotuloihin.

Yhteenvetona työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kahden pysyvän kompen-saatioelementin vuotuinen euromääräinen arvo on esitetty alla olevassa taulu-kossa 4.

Taulukko 4. Pysyvien kompensatioelementtien vuotuinen arvo

Pysyvien kompensatioelementtien vuotuinen arvo			
	Tasausraja + 1 %	STM 0,56 %	Yhteensä
2006	84 728 115	67 355 608	182 083 722
2007	90 057 017	71 029 771	176 086 788
2008	96 516 701	86 265 107	182 781 808
2009	104 731 293	90 105 672	194 836 965
2010	103 486 341	N/A	
2011	105 775 339	N/A	
2012	103 386 478	N/A	

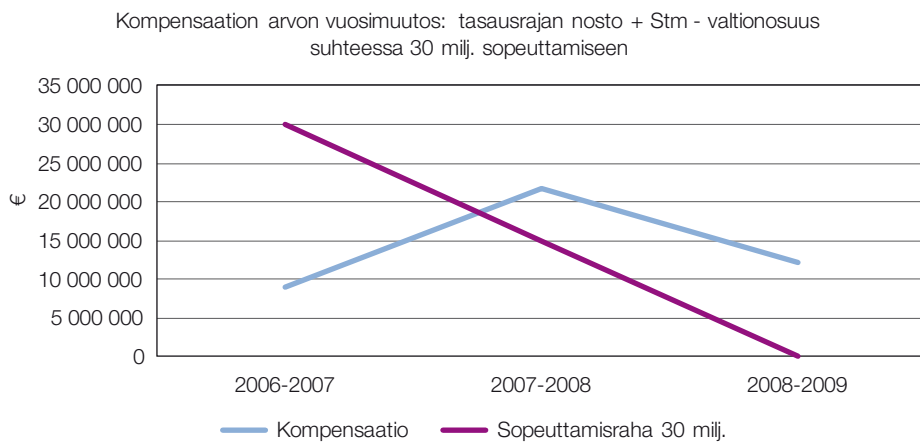
Kuten edellä on todettu, rahoitusuudistuksen kompensatiomallin kolmas elementti oli yksiselitteinen. Kunnille maksettiin vuonna 2006 yhteensä 30 miljoonan euron sopeuttamisraha. Tämä tarkoitti sitä, että, mikäli kunnat kykenivät tehostamaan yli 500 päivää työmarkkinatuella olevien henkilöiden aktiivointia, ja tätä kautta välttämään ns. kuntaosuuksien maksamista, niiden oli mahdollista hyötyä työmarkkina-tuen rahoitusuudistuksesta sopeuttamisrahan kautta. Sopeuttamisrahan suuruus oli päätetty 30 miljoonaksi euroksi nojautuen arvioon aktiivoinnin lisääntymisestä mahdollisesti säästyvien kuntaosuuksien kehityksestä.

Tilastojen valossa uudistuksen alusta vuonna 2006 vuoteen 2008 mennessä kun-tasektorin yhteenlasketut kuntaosuudet työmarkkinatukimenoista laskivat 192 mil-joonasta 140,2 miljoonan euroon. Laskua näin ollen tuli n. 52 miljoonaa euroa, eli kunnat kykenivät aktivoimaan yli 500 päivää työmarkkinatuella olleita uudistusta valmisteltaessa ennakoitua enemmän. Kunnat ovat näin ollen kokonaisuutena hyö-tyneet kertaluonteisesta 30 miljoonan euron sopeuttamisrahasta aiotulla tavalla.

Lisätarkasteluna alla olevassa kuviossa 21 on liitetty rahoitusuudistuksen kom-pensaation pysyvien kahden elementin vuotuinen muutos ja vuosina 2006 ja 2007

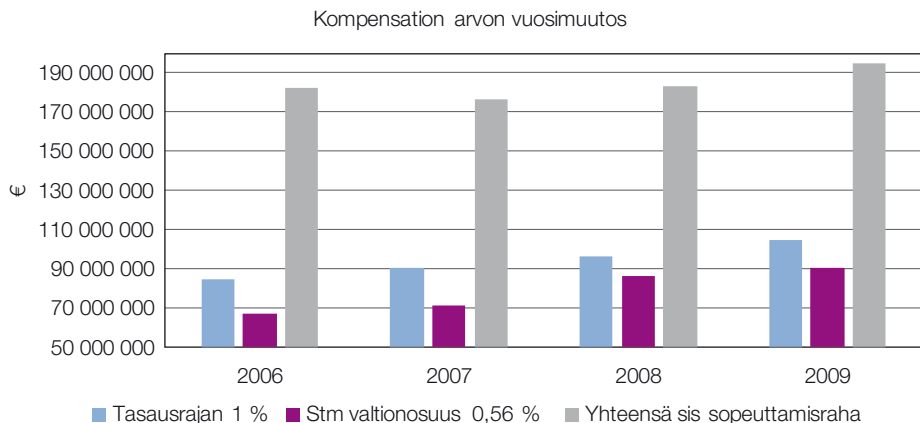
maksetun sopeuttamisrajan muutokset toisiinsa. Vuosien 2006 ja 2007 välillä tasausrajaperusteisen- ja STM:n valtionosuuden kompensatioiden euromääräinen arvo nousi noin 9 miljoonaa. Vuosien 2007 ja 2008 välillä tämä kasvu oli yhteensä lähes 22 miljoonaa euroa. Yhteensä pysyvien kompensatioelementtien muutos on ollut noin 31 miljoonaa euroa vuosien 2006–2008 välillä. Tässä on tosin muistettava, että vuosien 2007–2008 suurta muutosta selittää osittain STM:n valtionosuuksien edellä kuvattu ennakoiden tasaus, sekä vuoden 2008 kertakorotus, joilla ei ole suoraan yhteyttä työmarkkinatuen rahoitusuudistukseen.

Kuvio 21. Kompensaation arvon vuosimuutos yhteenlaskettuna tasausrajan nosto ja STM:n valtionosuuden nosto



Yhteenvetona työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kolmen kompensatioelementin kustannusvaikutus valtion näkökulmasta on esitetty kuviossa 22.

Kuvio 22. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensatio kunnille 2006–2009



Kuviosta 22 voidaan todeta, että kokonaiskompensaatio laski vuosien 2006–2007 välillä. Tämä johtui käytännössä sopeuttamisrahan kehityksestä. 15 miljoonan euron lasku sopeuttamisrahassa vuonna 2007 oli suurempi kuin tasausrajan ja STM:n valtionosuuksiin tehtyjen muutosten aikaansaama kompensaation kasvu.

Vuosien 2007 ja 2008 välillä sopeuttamisrahan poistuminen kokonaan ei vaikuttanut samalla tavalla, koska kompensaation pysyvien elementtien arvon kehitys oli n. 22 miljoonaa euroa. Vuodesta 2008 eteenpäin kokonaiskompensaatio ylitti vuoden 2006 tason ilman sopeuttamisrahaakin. Tämä voidaan ilmaista myös niin, että väliaikainen sopeuttamisraha korvautui kunnille kompensaation pysyvien elementtien aikaansaaman kompensaation euromäärisen kasvun kautta jo ilman muutoksia yli 500 päivää työmarkkinatukea nauttineiden henkilöiden aktivoimisessa.

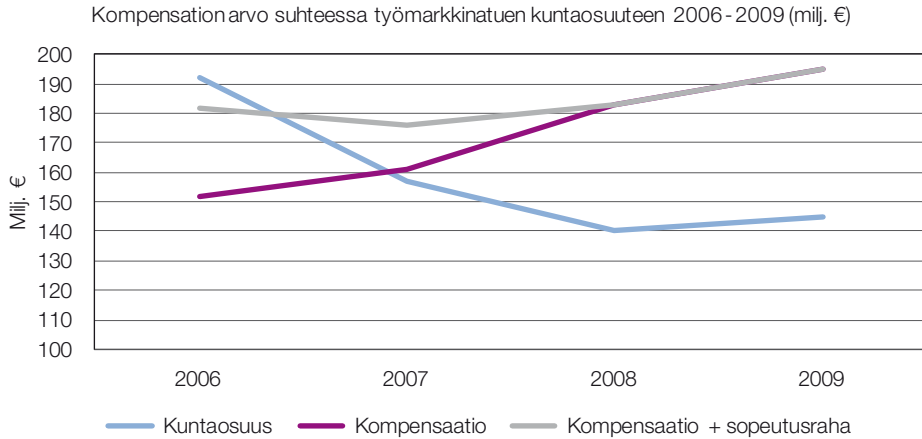
Tähänastisessa tarkastelussa ei ole vielä tarkasteltu työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta kunnille aiheutuneita lisämenoja, joita varten kompensaatiomalli luotiin. Periaatteellisella tasolla kunnille on aiheutunut lisäkustannuksia rahoitusuudistuksesta kahta kautta:

- Työmarkkinatuen rahoituksen ns. kuntaosuudet ovat lisänneet kuntien menoja ja
- Yli 500 päivää työmarkkinatuella olleille tarjottavien aktivointipalveluiden tuottamisesta on aiheutunut kustannuksia.

Kompensaatiomallin toteutumisen arviointi nojautuu tässä tutkimuksessa suoriin työmarkkinatuen rahoituksen kuntaosuuksien tarkasteluun suhteessa kompensaatiomallin tuottamiin lisätuloihin kunnille. Tähän on kaksi syytä. Ensinnäkin, arviointiryhmälle syntyneen käsityksen mukaan tämä on ollut lainsäätäjän tavoite kompensaatiomallia luotaessa. Tämä näkyy mm. siinä, että vuoden 2006 väliaikainen 30 miljoonan sopeuttamisraha nojautuu perusteluissa oletettuihin aktivointiasteiden muutoksiin, ja näistä seuraaviin muutoksiin kuntaosuuksissa. Toisaalta, kuntien tuottamien tai ostamien aktivointipalveluiden kustannuksista, tai niiden kehityksestä, ei ole olemassa tilastoitua tietoa Suomessa. Edes luvussa 7 kuvattavan kuntatutkimuksen yhteydessä ei onnistuttu keräämään tietoa aktivointipalveluiden kustannuksista otoskunnissa. Tilastotietoa ei siis ole saatavissa näiltä osin.

Työmarkkinatuen rahoituksen kuntaosuuden tarkoituksena on ollut luoda kannustimia kunnille aktivoida työllisydenhoitoa. Kunnat ovat muuttaneet käyttäytymistään toivotulla tavalla, eli yli 500 päivää työmarkkinatukea nauttineiden henkilöiden aktivointiaste on noussut huomattavasti. Tätä vastaten, rahoitusuudistuksen kompensaatiomalli on ollut edullinen kunnille vuodesta 2007 lähtien. Kuviossa 23 on esitetty edellä kuvatuin perustein laskettu kompensaatio sekä suoraan tilastoista otettu kuntaosuuksien kehitys vuosina 2006–2009.

Kuvio 23. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensaaation toteutuminen



Työmarkkinatuen rahoitusuudistukseen sisältyneen kompensaaatiomallin toteutumisesta voidaan yhteenvetona todeta:

- Kompensaaatiomallin taustalla olevat tavoitteet ovat toteutuneet. Kunnat ovat kasvattaneet huomattavasti yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden aktivointia
- Kompensaaation rahallinen arvo kunnille on ylittänyt selvästi työmarkkinatuen rahoituksen ns. kuntaosuuksien aikaansaamat menetykset. Kompensaaatio on siis toteutunut
- Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta, ja kasvaneista aktivointipalveluiden tarjoamisesta seuranneita kuntien työllisyysenhoidon kustannusten muutoksia, ei ole mahdollista arvioida tilastoinnin puutteellisuudesta johtuen.

6.2 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutus toimeentulotukikustannuksiin

Eräs työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen toimeenpanoon liittyvä kysymys, joka on herättänyt mielenkiintoa, on mahdollinen toimeentulotukimenojen kasvu uudistuksesta johtuen. Työmarkkinatuki voidaan evätä yli 500 päivää työmarkkinatuella olleelta henkilöltä, joka kieltäytyy hänelle tarjottavista aktivointipalveluista, joten työmarkkinatuen rahoitusuudistus on voinut heijastua toimeentulotukimenoihin. Syy tähän on jo edellä mainittu tosiasia: Suomen sosiaalietuusjärjestelmässä jokaiselle taataan toimeentulo, ja toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulotukiturvan muoto. Toisin sanoen henkilö, joka kieltäytyy tarjotuista aktivointipalveluista ja menettää tätä kautta oikeuden työmarkkinatukeen, saattaa siirtyä kuntien toimeentulotuen piiriin.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen yhteydessä perustoimeentulon kustannusvastuuta valtion ja kuntien välillä muutettiin. Perustoimeentulon kustannukset

jaettiin puoliksi valtion ja kunnan kesken. Lisäksi perustoimeentulomenot irrotettiin valtionapujärjestelmästä omalle momentilleen. Perustoimeentulon valtion osuus tilitetään kunnille kuukausittain ja sen suuruus perustuu kutakin ajanhetkeä kaksi vuotta aiempiin perustoimeentulon määriin. Kuukausittainen ennako on 50 prosenttia mainittujen kustannusten kahdestoistaosasta. Kunakin vuonna, elokuun loppuun mennessä, kuntien on annettava hallinnoivalle viranomaiselle (aluehallintovirasto) tiedot vuoden ensimmäisen puoliskon toteutuneista perustoimeentulon menoista.⁷ Mikäli menot poikkeavat vähintään 10 prosenttia ennakkojen laskenta-perusteisista kustannuksista, tilityssummaa tarkistetaan loppuvuoden ennakkojen osalta. 1.1.2008 tarkistuksen rajaa laskettiin viiteen prosenttiin. Muussa tapauksessa ennakkomäärien tarkastus perustuu kunnan varainhoitovuotta seuraavaan huhtikuun loppuun mennessä toimittamaan valtionosuus selvitykseen.

Toimeentulotukiturva jaetaan kolmeen osaan: perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Edellä mainitulla tavalla perustoimeentulotuen rahoitukseen kunnat ja valtio osallistuvat tasaosuuksin. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulon osalta rahoitusmalli ei muuttunut vuonna 2006 tehdyn työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen myötä. Kokonaisuudessaan perustoimeentulon osuus kuntien toimeentulotukimenoista on noin 90 %.

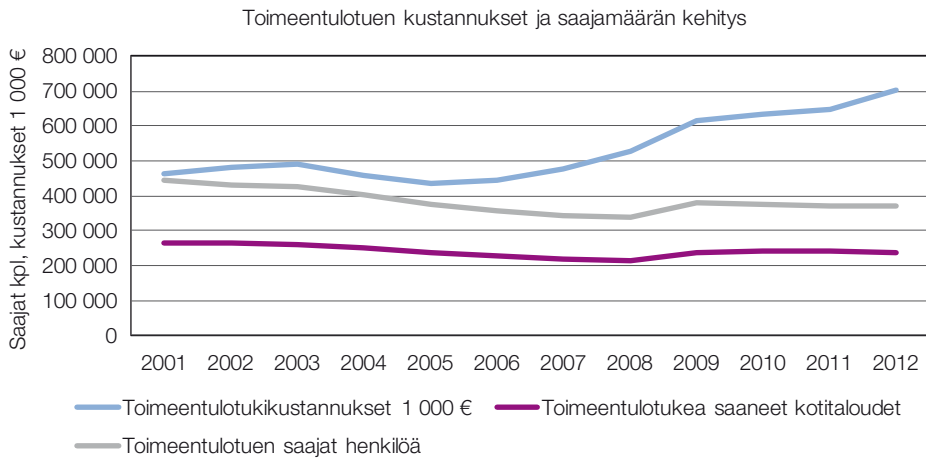
Merkittävin työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen yhteydessä tehty muutos perustoimeentulon rahoitusmalliin, ennen vuotta 2006 vallinneeseen tilanteeseen verrattuna, oli ennakoiden edellä kuvattu vuosittainen tarkistus sykli. Normaali valtionosuuksien tarkistus sykli on neljä vuotta. Perustoimeentulon osalta tarkistus toteutetaan vuosittain ja lisäksi tämä tasaus voi vaikuttaa vielä samana vuonna maksettavien ennakoiden määrään. Kunnat hyötyvät järjestelystä, koska niiden varoja ei enää sitoudu toimeentulotukeen samalla tavalla kuin vanhassa mallissa tilanteessa, jossa ennakot ja toteutuneet kustannukset eivät kohtaa. Vanhassa mallissa kunnat myös vastasivat toimeentulon kuluista kokonaan, mutta de facto tämä muutos ei ollut niin suuri miltä vaikuttaa, koska myös aiemmin perustoimeentulotukimenoja katettiin osittain valtionosuuksien kautta.

Onko työmarkkinatuen rahoitusuudistus sitten vaikuttanut toimeentulotukimenoihin? Yksinkertaisen tilastollisen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että toimeentulotukimenot ovat olleet työmarkkinatuki uudistuksen alusta asti nousussa. Uudistusta edeltävänä vuonna 2005, toimeentulon kulut olivat itse asiassa alimmillaan vuodesta 2001 lähtevällä tarkasteluajan jaksolla.

Itse toimeentulotuen saajien lukumäärän kehityksen trendi on puolestaan ollut laskeva ennen työmarkkinatuen rahoitusuudistusta ja laskeva kehitys jatkui vuoteen 2009 asti. Vuonna 2009 tuensaajien määrä nousi, mutta vuoden 2009 jälkeen toimeentulotuen saajien määrä on ollut jälleen laskeva. Alla olevassa kuviossa 24 on esitetty toimeentulotukimenojen kehitys, tuensaajien lukumäärän kehitys ja tukea saaneiden kotitalouksen määrän kehitys jaksolla 2001–2012.

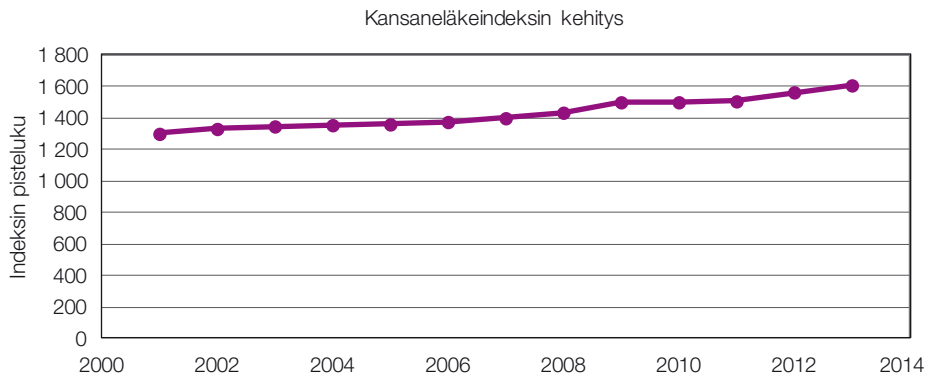
⁷ Perustoimeentulon laskenta ja maksatus siirtyvät pois kuntien sosiaalitoimen vastuulta Kelaan vuonna 2017. Ehkäisevän- ja täydentävän toimeentulotuen osalta vastuu säilyy kunnilla.

Kuvio 24. Toimeentulotukikustannusten ja saajamäärän kehitys (THL SOTKA. NET -tilastopalvelu)



Kuviosta 24 voidaan todeta, että toimeentulotukea saaneiden lukumäärä ja toimeentulotukimenot ovat kehittyneet vastakkaisiin suuntiin työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen toimeenpanosta lähtien. Eräs kulujen kasvua selittävä tekijä ovat varmasti vuoden 2006 alusta tehdyt muutokset toimeentulotuen perusosan määräytymisperusteisiin. Toimeentulotuen perusosa kytkettiin kansaneläkeindeksiin. Aiemmin perusosan suuruus oli määräytynyt laskennallisesti kulutustutkimuksista saatujen kulutusta koskevien tietojen perusteella. Alla olevassa kuviossa 25 on esitetty kansaneläkeindeksin kehitys ajanjaksolla 2001–2013. Indeksi on noussut, mikä johtaa nykytilanteessa automaattisesti toimeentulotukimenojen kasvuun.

Kuvio 25. Kansaneläkeindeksin kehitys 2001–2013 (Kelan tilastollinen vuosihirja 2012)



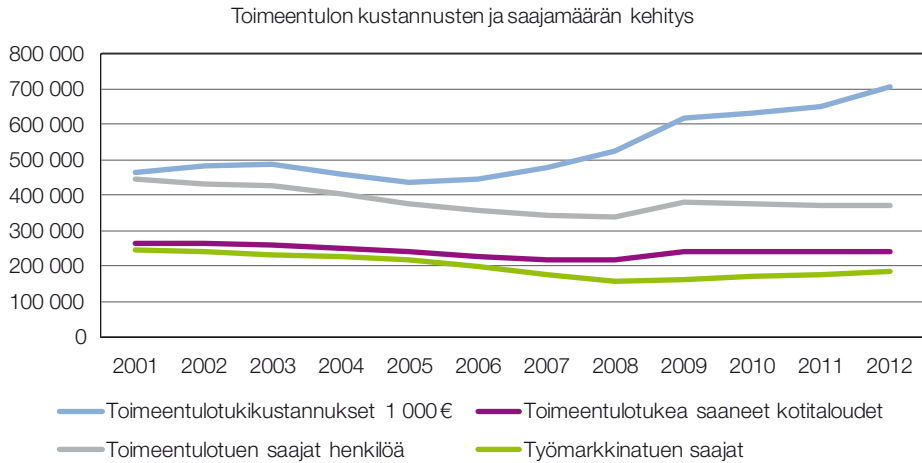
Kansaneläkeindeksin lisäksi toimeentulotukimenojen kasvuun on todennäköisesti vaikuttanut useita eri tekijöitä vuosina 2001–2012. Esimerkkinä voidaan mainita, että toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulon lähde, ja sen määrään vaikuttavat muuan muassa asumisen menot, omat tulot, kuten myös samassa taloudessa asuvan puolison tulot. Tällä on toimeentulomenoja nostava vaikutus, koska yksin asuvien niin sanotut sinkkotaloudet ovat lisääntyneet. Yhden hengen talouksissa asumisen kulut ovat henkilöä kohden pääsääntöisesti korkeammat kuin useampijäsenisissä talouksissa.

Toisaalta toimeentulotuen määrään vaikuttavat asumisen kustannukset eroavat kuntien ja alueiden välillä. Odotusten mukaisesti henkilöä kohden toimeentulotukimenot olivat vuonna 2012 suurimmat Uudellamaalla ja vastaavasti pienimmät Keski-Pohjanmaalla. Asumisen kustannusten erot alueiden välillä ovat todennäköisesti kasvattaneet toimeentulotukimenoja tarkasteluajanjaksona, koska muutto-liike Suomessa on suuntautunut pääasiassa Uudellemaalle. Toimeentulotuen tarpeen volyyymi on kasvanut siellä missä asumiseen liittyvän toimeentulon turvaaminen on kustannuksiltaan suurinta.

Yksi mahdollinen toimeentulotukimenojen kehitykseen vaikuttanut tekijä on varmasti myös työmarkkinatuen rahoitusuudistus. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen välisestä yhteydestä on ensinnäkin todettava, että työmarkkinatuki ja asumistuki eivät yhdessäkään välttämättä riitä takaamaan kaikissa tapauksissa toimeentuloa, joten työmarkkinatuen saajissa on paljon myös toimeentulotuen saajia. Toisaalta, kuten edellä on kuvattu, mikäli työtön syystä tai toisesta menettää työttömyysetuutensa, tämä voi johtaa siirtymiseen toimeentulotuen piiriin. Mikäli henkilö menettää työttömyysetuutensa sanktioperusteisesti, tämä voi vaikuttaa myös perustoimeentulotuen perusosan määrään. Periaatteessa vaikutus voi olla enimmillään 40 %. Tosiasiassa kuitenkin, koska perustoimeentulo on henkilön toimeentulon viimeinen turvaverkko, sanktioinnin vaikutus toimeentulotuen perusosaan riippuu viimekädessä etuuskäsittelijästä ja hänen arviostaan. Sanktioperusteinen työttömyysetuuden menettäminen voi johtua kolmesta syystä: Työmarkkinatuen saaja voi menettää työttömyysetuutensa, jos hän kieltäytyy tarjotusta aktiivointitoimenpiteestä ilman hyväksytyä syytä, jättää sen kesken ilman hyväksytyä syytä tai tulee erotetuksi toimenpiteestä omasta syystä.

Kuvailevana tarkasteluna työmarkkinatuen ja toimeentulotuen välisestä yhteydestä kuviossa 26 on esitetty näitä tukimuotoja nauttivien henkilöiden ja kotitalouksien lukumäärien kehitys 2001–2012 sekä etuuksien kustannusten kehitys samalta ajanjaksolta.

Kuvio 26. Työmarkkinatuen saajien suhde toimeentulotukikustannuksiin ja toimeentulotuen saajien määrään (THL SOTKA.NET -tilastopalvelu)



Kuviosta 26 voidaan todeta ainakin kaksi asiaa. Vuosina 2005–2006, tai esimerkiksi 2004–2007 (kaksi vuotta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen molemmiin puolin ulottuvalla aikaperiodilla), ei silmämääräisesti tarkasteltuna ole tapahtunut huomattavia muutoksia toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien lukumäärässä. Itse asiassa näiden kotitalouksien lukumäärä on laskenut vuoteen 2009 asti. Tämä havainto ei tue ajatusta siitä, että työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella olisi ollut merkittävä vaikutus toimeentulotukimenoihin. Edelleen samansuuntainen havainto on se, että työmarkkinatukea saaneiden lukumäärän väheneminen ei näytä johtaneen vastaavaan kasvuun toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa (ero työmarkkinatukea saavien ja toimeentulotukea saavien määrässä itse asiassa kasvaa vuodesta 2005 eteenpäin).

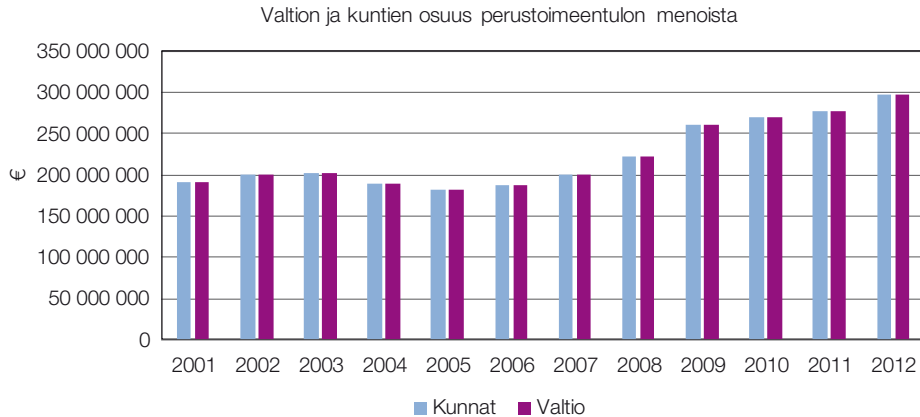
Toisaalta kuviosta 26 käy hyvin ilmi myös toimeentulotukimenojen euromääräinen kasvu. Tämä voi mahdollisesti liittyä myös työmarkkinatuen rahoitusuudistukseen, mutta todennäköisemmin taustalla on muita ilmiöitä, joista muutamaa on käsitelty edellä. On vaikea esittää loogisesti uskottavia selityksiä sille, miksi nimenomaan työmarkkinatuen rahoitusuudistus olisi johtanut siihen, että toimeentulotukimenot per niitä nauttiva kotitalous olisivat kasvaneet. Toimeentulotukimenojen kasvussa 2005–2012 on kyse tästä ilmiöstä: Yhtä suuri joukko tai pienempi joukko kotitalouksia aiheuttaa huomattavasti kasvaneet toimeentulotukikustannukset.

Kuntien ja valtion osuutta toimeentulotukimenoista voidaan erotella oletta- malla, että noin 90 % kokonaismenoista kertyy perustoimeentulotuesta⁸. Kuvioissa 24 ja 26 kuvatut toimeentulotukimenot kokonaisuudessaan sisältävät myös täydentävän- ja ehkäisevän toimeentulotuen. Vuonna 2012 noin 730 miljoonaan euron

8 Tämä 90 % osuus varmistettiin lähestymällä Etelä-Suomen aluehallintovirastoa

kokonaissummasta perittiin takaisin noin 39 miljoonaa. Takaisin perittävästä summasta keskimäärin 95 % liittyy perustoimeentuloturvaan. Näillä perusteilla kuviossa 27 on esitetty arvio valtion ja kuntien perustoimeentulotukimenojen kehityksestä 2001–2012.

Kuvio 27. Valtion ja kuntien osuus perustoimeentulon menoista



Koko maata koskevien tilastojen kuvaileva tarkastelu ei tue ajatusta siitä, että työmarkkinatuen rahoitusuudistus olisi johtanut ainakaan merkittävään toimeentulotukimenojen kasvuun.

Sanktiointi ja perustoimeentulotuen kustannusten kehitys

Työllisyyskertomuksen mukaan vuonna 2009 annettiin yhteensä 45 700 työvoimapolitiittista lausuntoa, jotka koskivat korvauksettomien määräaikojen, eli karenskien, asettamista. Vuonna 2011 karenssia koskevia lausuntoja annettiin 50 400. Karenssi on seuraus työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä, joita ovat muun muassa aktivointitoimesta kieltäytymiset tai eroamiset ilman pätevää syytä. Kokonaisuudessaan moitittavasta menettelystä johtuen annettiin 81 000 lausuntoa vuonna 2009. Vuonna 2011 vastaavia lausuntoja annettiin 93 400. Seuraavassa karenskien asettamisen vaikutusta toimeentulotukimenoihin arvioidaan vuoden 2009 luvuilla, koska ko. vuoden luvuista on paremmin eriteltävissä kohderyhmän osuus.

Vuonna 2009 asetettiin yli 500 päivää työmarkkinatukea saneille noin 6100 työssäolovelvoitetta. Työssäolovelvoitteella tarkoitetaan, että henkilön oikeus työttömyysetuuteen palautuu, kun hän on ollut määräajan työssä tai työllistymistä edistävissä palvelussa. Määräajat vuonna 2009 olivat joko kolme tai viisi kuukautta.

Seuraavassa on kuvattu arviolaskelma siitä, kuinka paljon työttömyysetuuden menettäminen, tässä tapauksessa työssäolovelvoitteen saaneilla, vaikuttaa perustoimeentulon menoihin. Laskelma on tehty niin, että 6100 eri henkilön oletetaan menettäneen määräajaksi oikeutensa työmarkkinatukeen vuonna 2009. Olettaen

edelleen, että kaikki 6100 työssäolovelvoitetta ovat kohdistuneet eri henkilöille. Työssäolovelvoite on joko kolme tai viisi kuukautta, laskelmaa varten tehdään oletamus, että työssäolovelvoite, jonka ajalta henkilölle ei makseta työmarkkinatukea, on neljä kuukautta, koska kohderyhmälle asettavien velvoitteiden määrä ei ole eriteltävissä. Laskelmassa huomioidaan säästö joka syntyy valtiolle ja kunnille neljästä maksamatta jääneestä työmarkkinatukikuukaudesta etuuden menettäneiden osalta. Lisäksi laskelmassa huomioidaan etuuden menettämisen vaikutus perustoimeentulon kuluihin.

Passiivisesti yli 500 päivää työmarkkinatukea saneita koskenut viiden kuukauden työssäolovelvoite ei ole ollut osa voimassa olevaa lainsäädäntöä kesäkuun 2012 jälkeen. Nykykäytännön mukaan moitittavasta menettelystä asetetaan yleisemmin 60 päivän karenssaja, mikäli menettely on toistuvaa (kahdesti 6 kuukaudessa) asetetaan 12 viikon työssäolovelvoite.

Perustoimeentulon osalta arviointi tapahtuu siten, että kaikkien työmarkkinatuen menettäneiden henkilöiden oletetaan siirtyvän uusiksi toimeentulotuen saajiksi. Tämä ei todennäköisesti vastaa todellisuutta kahdesta syystä: Osa henkilöistä työllistyy tai jättäytyy pois yhteiskunnan sosiaalietuuksien piiristä. Toisaalta osa passiiviaikaisista työmarkkinatuen saajista on ollut jo valmiiksi myös toimeentulotuen saajia. Olettama tarkoittaa sitä, että arviolaskelma todennäköisesti yliarvioi sanktioinnin vaikutuksen toimeentulotukimenoja kasvattavana tekijänä. Arviolaskelmassa myös huomioidaan moitittavasta menettelystä mahdollisesti seuraava perustoimeentulotuen perusosan 20-40 % alenema. Laskelmassa oletetaan aleneman olevan 30 % kaikkien osalta. Arviolaskelmassa ei ole voitu huomioida mahdollisia toimeentulotuen myöntämiseen liittyviä yksilöllisiä ratkaisuja, laskelma olettaa kohdejoukon olevan lapsettomia yksineläjiä. Toimeentulotuki muodostuu perusosasta ja sen lisäksi maksettavasta muista perusmenojen kattavasta osuudesta. Muiden perusmenojen arviointi ei ole mahdollista, koska jokaisen tukipäätöksen taustalla on eri kulurakenne, mikä määrittelee tarpeen muiden perusmenojen osuuden suuruudelle. Arviolaskelma sanktioinnin vaikutuksesta on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Sanktioinnin kustannuslaskenta

Työmarkkinatuki 2009	25,63
Työmarkkinatuki kuukaudessa	538,23
Työmarkkinatukea 4 kk, 5 pvää vkossa, kk:ssa keskim 21 päivää	84
Työmarkkina tuki yhteensä 4kk/hlö	2152,92
Keskeytynyt työmarkkinatuen maksu 6100 x 2152,92€ = säästö	13 132 812,0
Verovähennys 20 % (työmarkkinatuki on veronalaista)	10 506 249,6
Verotulojen menetys	2 626 562,4
Toimeentulotuen perusosa	13,92
Leikattu 30 %:lla	9,744
Maksetaan keskim. 30 pvää kuussa 30*13.92	417,6
Leikattu toimeentulotuen perusosa kuukaudessa 30*9,744	292,32
Leikkaamaton toimeentulotuen perusosa 4 kk	1670,4
Leikattu toimeentulotuenperusosa 4 kk	1169,28
Erotus täyden ja leikatun toimeentulotuen perusosan välillä 30 % 4kk	501,12
Kohdejoukko 6100 x 1169,28 = uusi kulu	7 132 608,0
Hyöty perusosan leikkaamisesta 6100 henkilöä x 501,12 = säästö	3 056 832,0
Työmarkkinatuki 100% ja toimeentulotuki 100 % erotus	120,63
Työmarkkinatuki 100% ja toimeentulotuki 70 % erotus	245,91

Taulukossa 5 kuvatulla tavalla perusosan suuruus on vuonna 2009 ollut 13,92 € päivässä. Perusosa maksetaan vuoden jokaiselta päivältä, keskimäärin 30 päivältä kuukaudessa. 30 % leikkauksella perusosan määräksi muodostuu 9,74 euroa päivässä ja neljässä kuukaudessa 1169,28 euroa mikä kerrotaan 6100 jolloin tulona on 70 prosenttinen kulu täydestä perusosasta. 6100 henkilön siirtyminen pois työmarkkinatuelta toimeentulotuen piiriin vaikuttaa perustoimeentulon perusosiin siten, että 30 prosentin leikkauksella syntyvä säästö on noin kolme miljoonaa euroa.

Yksilötasolla menetetty työmarkkinatuki neljältä kuukaudelta vuonna 2009 oli 2152,92€ (4kk:n työpäivät 84 kpl x 25,63€). 6100 ihmisen osalta kokonaismeno on noin 13,1 miljoonaa euroa. Kokonaismenon osalta pitää huomioida, että maksettava työmarkkinatuki on veronalaista tuloa, toisin kuin toimeentulotuki. Laskelmassa huomioidaan verojen osuutena maksetusta työmarkkinatuesta 20 prosentin ennakonpidätys. 13,1 miljoonan euron brutto-osuudesta jää 20 prosentin vähennyksen jälkeen noin 10,5 miljoonaa euroa, verotuloa maksetuista työmarkkinatuista kohdeyhmän osalta syntyy noin 2,6 miljoonaa euroa.

Säästö- ja menonäkökulmasta lähestyen säästöt ovat työmarkkinatuen maksun keskeytyminen ja toimeentulotuen perusosan leikkaus, joiden arvo on 13,1 + 3 = 16,1 miljoonaa euroa. Vastaavasti menopuolella on menetetty verotulo 2,6 milj. sekä lisääntynyt toimeentulotuen saajien määrä eli perusosista syntyvä 7,1 miljoonaa euroa, yhteensä 9,7 miljoonaa euroa. Näin arvioiden sanktioinnista syntyvä säästö on 6,4 miljoonaa euroa 6100 ihmisen osalta. Yhtä sanktioitua henkilöä kohden kulu pienenee 1040,20 euroa.

Tehtyjen olettamuksien perusteella, ja suoritettun laskelman kautta selviää, että sanktioinnin rahallinen nettohyöty vuodessa julkistaloudelle on ollut noin 6,4 miljoonaa euroa. Tämä syntyy siitä, että sanktiona toimeentulotuen perusosaa leikataan ja perusosan kustannukset jäävät pienemmiksi mitä työmarkkinatuen kustannukset olivat. Hyöty valtiolle ja kunnille työmarkkinatuen ja toimeentulotuen perusosan välillä on niiden erotus, 120 euroa kuukaudessa. Hyötyä kasvattaa perusosan 30 prosentin leikkaus mikä kasvattaa erotuksen 246 euroon. Yhteensä neljältä kuukaudelta erotus on 984 euroa, missä ei huomioida työmarkkinatuen maksuun liittyvää veron osuutta.

Julkistalouden hyötynäkökulmaa tarkastellessa on huomioitava, että hyöty jakautuu valtion ja kuntien kesken, koska perustoimeentulon kustannukset puolitetaan valtion ja kuntien kesken. Kunnan työmarkkinatukimienot pienenevät, jos yli 500 päivää työmarkkinatuella ollut henkilö sanktioidaan hänen kieltäytyessä aktivointipalvelusta, koska kunnan 50 % maksuosuus työmarkkinatuesta katkeaa. Toisaalta, mikäli henkilö siirtyy sanktioinnin seurauksena toimeentulotukiasiakkaaksi, kunnan 50 % maksuosuus on voimassa. Näiltä osin kuntien ja valtion nettohyöty sanktioinnista on sama: Etuuslajien välinen kustannusten erotus ja sanktioinnin takia pienenevä perusosa.

Työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistus koski vain yli 500 päivää työmarkkinatuella olleita henkilöitä. Mahdollinen vuoden 2015 uudistus kuitenkin laajenee koskemaan yli 300 päivää työmarkkinatuella olleita. Tästä syystä on hyvä todeta, että mikäli henkilö on alle 500 päiväinen työmarkkinatukea saava, sanktiointi lisää kuntien kustannuksia. Tällainen henkilö siirtyessään toimeentulotuelle, synnyttää kunnalle uuden kulun. Vastaavasti valtiolle syntyy hyötyä kokonaisvastuun työmarkkinatukimenoista muuttuessa osavastuuksi pienemmän perustoimeentulon perusosan menoissa. Mahdollisesti toteutuvan vuoden 2015 uudistuksen myötä tämä vaikutus poistuu yli 300 mutta alle 500 päivää työmarkkinatuella olevien osalta ja julkistalouden nettohyödyt sanktioinnista ovat edellä kuvatun kaltaiset näiden henkilöiden osalta.

Kokonaisuudessaan vuonna 2009 toimeentulomenot olivat 615 miljoonaa. Edellä kuvatun esimerkkilaskelman perusteella sanktioinnin vaikutus toimeentulotukimenoihin on vuosittaisiin kustannuksiin nähden noin 1,15 % niitä nostava. Tehdyn laskelman ja analyysin perusteella sanktioinnin vaikutus perustoimeentulon kustannuksiin on vähäinen pitkään työttömänä olleiden henkilöiden osalta, joille on asetettu työssäolovelvoite. Esimerkkilaskelmassa mukana oli 6100 henkilön joukko, näiden lisäksi sanktioiden asettamiseksi lausuntoja annettiin noin 39 000, eli noin 6,5 kertainen määrä laskelman kohdejoukkoon nähden. Laskelma tehtiin rajattuun kohdejoukkoon, koska työssäolovelvoitetujen osalta laskelma ja sen vaatimat oletukset ovat arviointiryhmän mukaan paremmin tutkimuksen kohderyhmän osuutta kuvaavia.

Mikäli työssäolovelvoitetuja koskevan arviolaskelman luvuilla arvioitaisiin kustannusvaikutusta kaikkien lausunnon saajien osalta, lopputulos olisi noin 50 miljoonaa euroa. Arviointilaskelman osalta on muistettava, että sanktiointi ei useinkaan

konkretisoidu käytännössä samassa ankaruudessa mitä laskelmassa huomioidaan eikä koko 50 miljoonan vaikutus synny tutkimuksen kohderyhmästä.

Yhteenvetona ns. sanktioinnin vaikutuksesta toimeentulotukimenoihin voidaan todeta:

- Sanktioinnilla on vaikutusta toimeentulotukimenoihin, mutta toimeentulotukimenojen kasvu ei selity sanktioinnilla
- Sanktiointi on julkistaloudelle kokonaisuutena arvioiden kustannuksia alentava toimenpide.

Yhteenvetona työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen ja toimeentulotukimenojen välisestä yhteydestä voidaan todeta:

- Työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistus ei todennäköisesti ole merkittävä tekijä toimeentulotukimenojen kasvun taustalla. Merkityksellisempi syy tai syyt ovat muualla. Tätä osoittaa yksinomaan se, että tilastojen valossa jaksolla 2006–2012 toimeentulotuen saajien määrä on pysynyt lähes vakiona, mutta toimeentulotukimenot ovat samalla ajanjaksolla nousseet lähes 40 %.

6.3 Kustannukset aktivointipalvelujen tarjonnasta

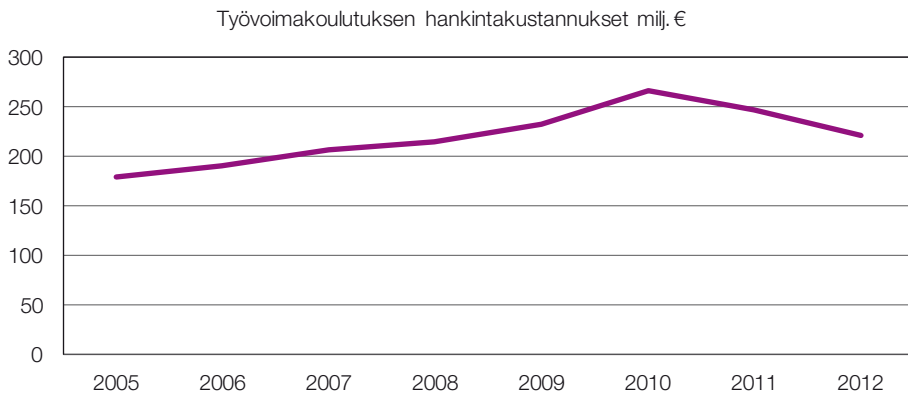
Edellä todetulla tavalla, työmarkkinatuen rahoitusuudistus on johtanut aktivointias- teiden voimakkaaseen kasvuun. Aktivointiasteeseen luettavien aktivointipalveluiden tuottaminen ja tarjoaminen tuottaa kustannuksia. Täydellisessä laskelmassa työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksesta julkistalouden näkökulmasta tulisi huomioida myös nämä kustannukset, jotka käytännössä näkyvät kuntien työllisyys- hoidon menojen kasvuna. Tällaista laskelmaa ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä, koska edes koko maan tasolla ei ole olemassa tilastoitua tietoa aktivointipalveluiden kustannuksista, saati, että tällaisia tietoja olisi olemassa yksittäisistä kunnista.

Seuraavassa esitetään lyhyesti ainoat kustannustiedot aktivointipalveluiden tarjoamisesta, jotka arviointiryhmän näkemyksen mukaan ovat riittävän luotettavia esitettäväksi. Nämä liittyvät työvoimakoulutukseen. Lisäksi seuraavassa keskustellaan todennäköisesti merkittävimmän aktivointipalvelun, eli kuntouttavan työtoiminnan, tuotantokustannuksista.

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutuksen hankinnasta aiheutuneita kustannuksia ei käytettävissä olevan tilastoaineiston perusteella pysty kytkemään rahoitusuudistukseen, työmarkkinatuen saajiin ja edelleen kohderyhmään siten, että työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutus olisi mahdollista eritellä. Kulujen yleisestä kehityksestä voidaan todeta, että vuodesta 2005 vuoteen 2012 kustannukset ovat nousseet, mutta nousutahti on ollut tasaista vuoteen 2010 asti, eikä vuosien 2005 ja 2006 välillä ole tapahtunut merkittävää muutosta.

Kuvio 28. Työvoimakoulutuksen hankintakustannukset (Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot)



Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavan työtoiminnan toimintapäivien yksikköhintojen vertailussa kuntien välillä tulee huomioida taustalla vaikuttavat muuttujat. Mikäli kunnat tuottavat itse kuntouttavan työtoiminnan palvelut, ei hintoja juurikaan pystytä erittelemään, koska toimintapäivien rahoittaminen voidaan toteuttaa monenkirjavasti erilaisina avustuksina, esimerkiksi hankeavustuksina tai suorina kohdennettuina avustuksina.

Kirstyvän talouden myötä yksikköhintoja erittelevän mallin suosio on ilmeisesti kasvanut kuntasektorilla. Eri hallintokunnat tai muut kunnan eri yksiköt eivät välttämättä halua tarjota kuntouttavan työtoiminnan paikkoja ilman, että niiden kustannusvaikutus näkyy siten, että se pystytään irrottaman oman ydintoiminnan kuluista. Kuntouttavan työtoiminnan kustannukset riippuvat oleellisesti siitä missä toimintapäivä toteutetaan. Käytännössä kulut koostuvat palvelutuotannon infraaattimuksesta, mahdollisista suojavaatetuksen- ja ohjauksen tarpeesta ja tämän kaltaisista kuluista. Mikäli toiminta vaatii paljon ohjausta, kuntien yksiköt pyrkivät kompensoimaan henkilöstökulua, joka syntyy kuntouttavasta työtoiminnasta, koska se on pois organisaation ydinfunktion toiminnasta.

Kuntien vaihtoehtona itse tuottamiselle, on ostopalvelun käyttäminen. Ostopalveluiden osalta yksikköhinnittelun löytyminen on selkeämpää. Yleistettävissä olevaa yksikköhintaa, joka kuvaisi kuntouttavan työtoiminnan kustannuksia koko kuntakentän näkökulmasta, ei kuitenkaan ole tunnistettavissa, koska ostopalvelua tarjoavien yksiköiden tarjoama palvelu ja hinnoitteluperusteet vaihtelevat. Ostopalvelun yksikköhintoihin vaikuttaa paljon se mitä hintoihin sisällytetään. Vaihtelua on esimerkiksi siinä laskutetaanko ohjaajien palkka kunnilta päivähinnassa, vastaako toteuttava organisaatio henkilöstökuluistaan muulla tavoin vai vastaako kunta henkilöstökuluista siten, että niitä ei voida kytkeä päivähintoihin. Konkreettisena esimerkkinä: Kunta voi palkata ohjaajat erikseen, jolloin heidän henkilöstökulunsa eivät enää näy laskutettavissa päivähinnoissa.

Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan sisältö vaihtelee kohderyhmien mukaan ja välillä, kuten myös kohderyhmien sisällä. Kuntouttavalle työtoiminnalle ei ole yhtä määrämuaotoa, mikä tekee yksikköhinnan määrittelystä haastavan. Edellä mainituista tekijöistä johtuen päivähinnoista kerätyt tiedot poikkesivat toisistaan merkittävästi. Eriteltyjen päivähintojen osalta halvimmillaan kuntouttavan työtoiminnan päivä tuotettiin kymmenellä eurolla ja kalleimmillaan siihen käytettiin noin 50 euroa.

Kuntakohtaista hintojen vaihtelua aiheuttaa myös se, että kunnilla voi olla, ja usein on, enemmän kuin yksi kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelun toimittaja. Selittävänä tekijänä on se, että yksi palveluntuottaja ei pysty tuottamaan kaikkia edellytettyjä sisältöjä. Toisekseen määrän vaihtelu syntyy siitä miten kunta järjestää ostojen kilpailutuksen, haetaanko kilpailutuksella yhtä toimittajaa vai useampaa, onko käytössä kategorinen hinnoittelu vai täysin toimittajakohtainen? Kuntouttavan työtoiminnan trendinä on aiempaan tutkimuskirjallisuuteen ja kuntien haastattelutietoihin perustuen ollut työllistettävien tarpeiden kanssa kohtaavien yksilöllisten palveluiden tuottaminen. Tästä seuraavana loogisena kehityskulkuna voidaan nähdä myös päivähintojen vaihtelun lisääntyminen.

6.4 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen työllisyysvaikutus ja työllistymisen nettohyöty julkistaloudelle

Työllisyysvaikutuksen arvioiminen, ja varsinkin sen yksiselitteinen kytkeminen rahoitusuudistukseen, on haastavaa. Tämän arviointitutkimuksen yhteydessä tarkkan työllisyysvaikutusarvion esittämisen teki mahdottomaksi se, että Kela kieltäytyi henkilötietolain säännösten perusteella luovuttamasta tarvittavia yksilötietoja aktivointipalveluiden kohteena olleista henkilöistä.

Seuraavassa esitetään kokonaistaloudelliset esimerkkilaskelmat mahdollisista työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistuksen työllisyysvaikutuksista ja näistä seuraavista julkistaloudellisista vaikutuksista. Arviolaskelmassa hyödynnetään luvussa 5 kuvattuja ekonometrisia tarkasteluita rahoitusuudistuksen ja yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden lukumäärän kehityksestä. Lisäksi arviolaskelmassa hyödynnetään Hämäläisen, Tuomaalan ja Ylikännön (2009) tutkimusta aktivointitoiminnan vaikutuksista. Kyseisessä tutkimuksessa eriteltiin syitä työmarkkinatukijaksojen päättymiselle aikavälillä 2003–2007. Tutkimuksen mukaan kaikkien työmarkkinatukea saaneiden osalta työllistymisen osuus jakson päättymissyynä oli reilu 15 %. Yli 500 päivää, mutta alle 1000 päivää, työmarkkinatukea saaneiden joukossa työhönmeno selitti reilut 7 % jaksojen päättymisistä. Yli 1000 päivää tukea saaneiden joukossa vastaava luku oli vajaa 5 %. Selkeä johtopäätös on se, että mitä lyhempi työmarkkinatukijakson kesto on, sitä todennäköisemmin jakson katkeamisen syynä on työllistyminen.

Esimerkkilaskelma nojautuu kontrafaktuaalianalyysin periaatteelle. Teoreettisesti oikea kysymys työllistymiskysymystä arvioitaessa on kysyä mitä olisi

tapahtunut, mikäli vuoden 2006 rahoitusuudista ei olisi toteutettu. Työllisyysvaikutusarvio tehdään vertaamalla tätä hypoteettista maailmantilaa, ja sen vallitessa toteutunutta työttömien määrää, todellisuudessa havaittuun työmarkkinatukea saaneiden määrään. Arvio toteutetaan vuoden 2012 luvuilla.

Haaste kontrafaktuaalianalysissa on luonnollisesti se, että tilastoista ei voida havaita mikä työmarkkinatukea saaneiden lukumäärä olisi ollut ilman työmarkkinatuen rahoitusuudistusta. Tämä lukumäärän arvioinnissa käytetään kahta tietoa: Luvun 5 ekonometristen tarkasteluiden mukaan työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen voidaan arvioida vähentäneen yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden lukumäärää n. 25 %. Tämä arvio vaikuttaa myös mahdolliselta tarkasteltaessa kuvailuvalla tasolla olemassa olevia tilastoja, ja niistä havaittavia lukumäärien kehityksiä.

Jäljelle jäävä haastava kysymys on se kuinka suuri osa tästä 25 % lukumäärän vähenemisestä on työllistynyt, ja erityisesti työllistynyt avoimille työmarkkinoille. Tähän ei ole mahdollista tarjota yksiselitteistä vastausta, vaan laskelmassa joudutaan nojautumaan oletuksiin. Laskelmat on toteutettu skenaariomallina, jossa käytetään kolmea eri oletamaa. Yli 500 päiväisten vähenemisestä oletetaan 15 %, 30 % tai 50 % liittyneen työllistymiseen.

Perustelut näille ovat 15 % osalta edellä mainittu Hämmäläisen, Tuomaalan ja Ylikännön tutkimus. Kahdelle muulle ei ole esitettävissä varsinaista tutkimuslähdettä, vaan ne ovat arvioita mahdollisista suhteellisista osuuksista. Todennäköisesti 50 % oletama on liian korkea, ja vastaavasti 15 % oletama vaikuttaa alhaiselta (työmarkkinatuella voidaan käytännössä poistua vain työllistymällä, eläköitymällä, kuoleamalla tai jättäytymällä muuten pois etuuden piiristä). Näin ollen voidaan hyvin perustein olettaa, että todellinen työllistyneiden osuus on jossain ääripääarvioiden välillä, eli esimerkiksi 30 % kohdalla.

Edellä kuvatuin perustein vuoden 2012 lopussa keskimäärin yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneita oli noin 53 500. Ilman työmarkkinatuen rahoitusuudistusta, näitä henkilöitä olisi ollut 25 % enemmän, eli noin 71 300. Työmarkkinatuen rahoitusuudistus on siis johtanut arvioiden mukaan n. 17 800 pienempään yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden ryhmään vuonna 2012. Näistä työllistyneiden lukumäärä on edellä kuvattujen 15, 30 ja 50 % oletusten vallitessa koottu alla olevaan taulukkoon 6.

Taulukko 6. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen työllisyysvaikutus eri skenaarioilla

	Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen työllisyysvaikutus (henkilöä)
Työmarkkinatuella yli 500 päivää olleiden lukumäärän vähenemisestä 15 % työllistynyt	2 670
Työmarkkinatuella yli 500 päivää olleiden lukumäärän vähenemisestä 30 % työllistynyt	5 340
Työmarkkinatuella yli 500 päivää olleiden lukumäärän vähenemisestä 50 % työllistynyt	8 900

Arviolaskelmassa on hyödynnetty Mustosen & Viitamäen vuonna 2004 tekemää arviota työmarkkinatuella olevan ja työssä olevan henkilön kustannus- ja hyötyvaikutuksesta. Tätä arviota on päivitetty korjaamalla siinä esitettyjä lukuja 20 % ylöspäin. Tämä 20 % nousu on arviointiryhmän näkemyksen mukaan realistinen arvio palkkakehityksestä vuosien 2004 ja 2012 välillä. 20 % korotus on liitetty myös muihin kuin palkkakuluihin. Laskelma ei huomioi veroprosentin muutoksia, joita mahdollisesti seuraisi ansiotulojen kasvusta. Alkuperäisessä laskelmassa palkansaajan kuukausiansioksi on arvioitu 1680 euroa, mikä vastaa 70 % silloisesta 2400 euron keskipalkasta, koska työllistyvät eivät yleensä yllä keskipalkkaa vastaaviin tuloihin työllistyessään. Tehdyssä esimerkkilaskelmassa vuonna 2004 käytettyä ansiota on korotettu 20 prosentilla, jolloin saadaan arvioiduksi kuukausiansioksi 2016 euroa. Arvioitu kuukausiansio on vähemmän kuin 70 % vuoden 2012 todellisesta keskipalkasta.

Filatovin raportissa (2013) esitettiin Pekka Tiaisen laskelma, missä arvioitiin saatavan 158 miljoonan hyöty, mikäli 20 000 yli kaksi vuotta työttömänä ollutta saataisiin työllistettyä yksityisille työmarkkinoille. Yli kaksi vuotta työttömänä olleilla voidaan arvioida olevan taustalla 500 päivän päiväraajakso ja vähintään 230 työmarkkinatukipäivää.

Tekemässä laskelmassamme yhdistämme Mustosen & Viitamäen käyttämiä lukuja ja Tiaisen käyttämiä lukuja vertailtavuuden parantamiseksi.

Arviointilaskelma johtaa suhteellisesti suurempiin hyötyihin kuin Tiaisen laskelma, koska arviointilaskelmassa käytetty palkkatulo on n. 20 % suurempi kuin Tiaisen laskelmassa. Mustosen & Viitamäen tekemän laskelman mukaan yhden henkilön valtiolle tuoman nettohyödyn kertominen oletetuilla työllistyneiden määrillä 2670 (15 %), 5340 (30 %) tai 8900 (50 %) tuo puolestaan noin 31, 62 tai 103 miljoonan euron vuosihyödyt valtiolle. Kokonaishyöty työllistymisestä eri skenaarioilla vaihtelee 53 ja 177 miljoonan välillä.

Mustosen & Viitamäen laskelmassaan esittämien lukujen korottaminen 20 prosentilla, mikä arvioitiin vuosien 2004-2012 väliseksi palkkakehitykseksi, tarkoittaisi 278 miljoonan euron nettohyötyä valtiolle 20 000 työttömän työllistymisestä vuonna 2012 uuteen työpaikkaan yksityiselle sektorille. Mikäli 20 % korotus liitetään esittämiimme skenaariolukuihin, on valtiolle kohdistuva työllistymisen hyöty 37 ja 124 miljoonan euron välillä vuonna 2012.

Tiaisen laskelmaan nähden ero on huomattavasti suurempi kuin laskelmassa käytettyjen kuukausipalkkojen ero, mutta tähän selityksenä on se, että Tiaisen laskelmassa henkilöt ovat työllistetty palkkatuella, mikä työllistämiskustannuksena on vähennetty kokonaishyödystä. Mikäli Tiaisen laskelmasta jätetään huomioimatta hänen erittelemä palkkatuen osuus, on hänen laskema vuoden 2012 nettohyöty noin 319 miljoonaa euroa,

Laskelmaan perustuen kuntien hyöty 20 000 yksityiselle sektorille työllistyvän osalta on vuonna 2012 yli 46 miljoonaa euroa. Kokonaishyöty jakautui siten, että valtiolle prosentuaalisesti kokonaishyödystä kohdentui 58 %, eläketurvamaksuista eläkeyhtiölle ohjautui 31 %, kunnille 10 % ja kirkolle 1 %.

Esittämämme eri skenaarioiden mukaan rahamääräinen hyöty on pienempi, koska työllistyvien määrä on pienempi. Alla olevassa taulukossa on tiivistetty suoritettut arviolaskelmat julkistalouden hyötymisestä työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta työllisyysvaikutusten kautta sekä tämän hyödyn jakautuminen kuntien ja valtion kesken. Edellä todetulla tavalla arvio perustuu siihen, että rahoitusuudistus on vähentänyt yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden lukumäärää 25 % verrattuna siihen, että uudistusta ei olisi toteutettu, ja siihen, että näistä henkilöistä joko 15-, 30- tai 50 % on työllistynyt avoimille työmarkkinoille yksityisesektorin uuteen työpaikkaan. Arviolaskelma on arvio vuositasen hyödyistä vuonna 2012.

Taulukko 7. Työllistymisen hyöty valtiolle ja kunnille eri skenaarioilla

Vuosi 2012	Henkilöä	hyöty milj. €
Työllistyneiden osuus 15 %	2670	64,1
Työllistyneiden osuus 30 %	5340	128,3
Työllistyneiden osuus 50 %	8900	213,1
Hyödyn jakautuminen	Valtio 58 % / milj. €	Kunnat 10 % / milj. €
Työllistyneiden osuus 15 %	37,2	6,4
Työllistyneiden osuus 30 %	74,4	12,8
Työllistyneiden osuus 50 %	123,6	21,3

Yhteenvedona työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen aikaansaamista hyödyistä julkistaloudelle työllisyysvaikutuksen kautta voidaan todeta:

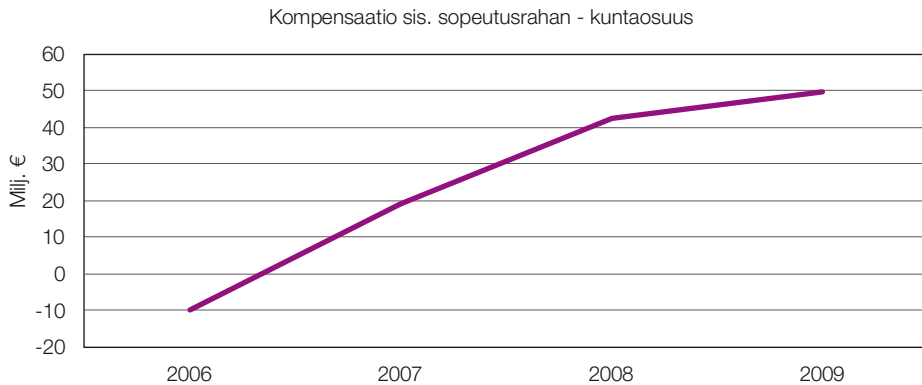
- Työllistymisestä yksityisen sektorin uuteen työpaikkaan valtiolle ohjautuu syntyvästä kokonaishyödyistä noin 58 %, kuntiin 10 %
- Eri skenaarioilla syntyvä euromääräinen hyöty vaihtelee valtion osalta 37,2 ja 123,6 miljoonan välillä. Kuntien työllistymisestä saama hyöty vaihtelee 6,4 ja 21,3 miljoonan välillä
- Lopullinen hyöty on riippuvainen siitä työllistyykö henkilö yksityiselle vai julkiselle sektorille ja onko täytettävä työpaikka uusi vai jo ennen avautumistaan verotuloja tuottanut. Näitä seikkoja ei voitu huomioida arviossa.

6.5 Yhteenvedo työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista julkistaloudelle

Yhteenvedona voidaan todeta, että työmarkkinatuen rahoitusuudistus on johtanut työmarkkinatuen kuntaosuuden muodossa säästöön valtiolle ja kustannukseen kunnille. Uudistukseen liittynyt kompensatio on puolestaan muodostanut kustannuksen valtiolle ja kunnat ovat hyötäneet siitä. Näiden kahden kokonaisuuden osalta voidaan todeta suoritetuun tilastoanalyysiin nojautuen, että julkistalouden osapuolista kunnat ovat olleet nettohyötyjiä.

Lähtökohtatilanteessa kompensatiomallin pysyvien elementtien arvo oli noin 152 miljoonaa euroa. Vuoden 2009 loppuun mennessä pysyvien elementtien arvo oli kohonnut noin 190 miljoonaan euroon. Työmarkkinatuen kuntaosuus oli vuonna 2009 noin 144 miljoonaan euroa. Kompensaation ja kuntaosuuden keskinäistä suhdetta on havainnollistettu alla olevassa kuviossa 29.

Kuvio 29. Kompensaation arvon ja toteutuneen kuntaosuuden erotus milj. €



Suorassa arviolaskelmassa, kunnat ovat siis hyötäneet kompensatiomallista vuonna 2009 noin 50 miljoonaa euroa.

Pienentynyt kuntaosuus voi viitata kahteen asiaan: Joko kohderyhmän koko on pienentynyt tai aktivointiaste on noussut. Tehtyjen analyysien perusteella molemmat ovat toteutuneet. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen työllisyysvaikutusta, ja edelleen tämän vaikutusta julkistalouteen, on arvioitu skenaariomallilaskelmin. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen oletetaan johtaneen yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden lukumäärän vähenemiseen n. 25 %:lla. Tämä nojautuu luvun 5 ekonometrisiin tarkasteluihin. Tämä tarkoittaa vuoden 2012 tiedoilla sitä, että yli 500 päiväisten joukko on 17 800 henkilöä pienempi kuin se olisi ilman rahoitusuudistusta. Työllistymisolettamista keskimmaisella, eli 30 % olettamalla, tämä tarkoittaa sitä, että jos 30 % näistä 17 800 henkilöstä olisi työllistynyt yksityisen sektorin uuteen työpaikkaan, valtio olisi hyötynyt rahoitusuudistuksesta vuonna 2012 työllisyysvaikutuksen kautta n. 74 miljoonaa euroa. Kunnille vastaava hyöty on ollut noin 13 miljoonaa euroa.

Työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä annettujen lausuntojen ja niitä mahdollisesti seuraavien karenskien on havaittu vaikuttavan toimeentulotukimenoihin. Karensseihin liittyy sanktiona työmarkkinatuen väliaikainen menettäminen ja mahdollinen leikkaus toimeentulotukimenoihin. Karenskien sanktiot tarkoittavat julkistalouden näkökulmasta hyötyä, vaikka toimeentulotuen menot nousevat. Kokonaisuutena arvioiden, ja edellä käsitellyin perustein, toimeentulotukimenojen kasvu ei ole seurausta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta kuin mahdollisesti pieneltä osin.

Kompensaatiotarkastelua ei kokonaisuudessaan voitu jatkaa vuotta 2009 pidemmälle, koska STM:n valtiosuudesta ei ollut tämän jälkeen mahdollista irrottaa kompensaation arvoa jatkomuutosten takia. Se kuitenkin tiedetään, että valtiosuuden perustana olevat laskennalliset kustannukset ovat jatkaneet kasvuaan. Tätä varovaisesti tulkiten voi olettaa, että myös kuntiin ohjautuva valtiosuus on ollut kasvava. Kuntien verotulojen tasausrajaan perustuvan kompensaatioelementin osalta tiedetään, että se on jatkanut kasvuaan vuoden 2009 jälkeen, eli on perusteltua uskoa kompensaation kokonaisarvo jatkaneen kasvuaan myös 2010–2012. Alla olevassa taulukossa on koottu yhteen kompensaation vuosimuutos, kuntaosuudet ja työllistymisen arvo sekä valtion että kuntien näkökulmista.

Taulukko 8. Yhteenveto kustannusvaikutuksista julkistaloudelle

(milj. €)	Yhteenveto kustannusvaikutuksista			
	Valtio +	-	Kunnat +	-
Kompensaatio yht. 2009		194	194	
Kuntaosuus 2009	145			145
Työllistymisen arvo 2012	37,2-123,6		6,4-21,3	
	182,2-268,6	194	204,4-215,3	145
Yhteensä	-11,8 - 74,6		59,4-70,3	

Yhteenvetona työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista julkistalouteen voidaan todeta:

- Kunnat ovat hyötäneet uudistuksesta ennen kaikkea kompensaatiomallin kautta
- Kuntien tosiasiallisiin kustannuksiin on kuitenkin vaikuttanut työllisyydenhoidon kustannusten kehittyminen, josta osa on ollut seurausta rahoitusuudistuksesta. Tätä vaikutusta ei ole mahdollista arvioida puutteellisten tilastotietojen takia
- Valtion osalta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kokonaisvaikutus riippuu työllisyysvaikutuksesta. Mikäli työllisyysvaikutus on ollut pieni, valtio on voinut myös menettää uudistuksessa. Jos työllisyysvaikutus on ollut suuri, valtio on hyötynyt uudistuksesta.
- Työllisyysvaikutuksen merkitys osoittaa samalla todeksi sen, että varsinainen kokonaistaloudellinen hyöty rahoitusuudistuksesta riippuu työllisyysvaikutuksesta.

7 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutukset kunnissa

Kuntien työllisyysenhoidon eri malleihin, menetelmiin ja tapoihin liittyvä tutkimuksen osa-alue toteutettiin kuntatutkimuksella, johon valittiin 22 kuntaa. Näistä kunnista haastateltiin työllisyysenhoidosta vastaavia henkilöitä ja heidän osoittamiaan asiantuntijoita.

Tutkimuksen 22 kuntaa valittiin yhteistyössä TEM:n kanssa. Tavoite oli valita joukko kuntia, joiden voidaan odottaa olevan edustava otos Suomen kuntakentästä. Otoksuntien joukossa on myös kuntaliitoksen läpikäyneitä ja rakennemuutoksen kohdanneita kuntia. Tutkimuskuntien joukossa on sekä suuria että pieniä kuntia. Aivan pienimpiä kuntia ei tosin valittu otokseen. Syy tähän on se, että työvoimapolitiittisessa tutkimuksessa on tavoitteena kehittää työllisyysenhoidoa. Pienimmissä kunnissa esimerkiksi tietyn työvoimapolitiittisen toimenpiteen kohteena olevat ryhmät, kuten yli 500 päivää työmarkkinatuella olleet, ovat niin pieniä, että toiminta on yksilöllisempää. Näistä kerättävät havainnot eivät välttämättä tuo lisäarvoa valtakunnalliseen kehittämiseen, eikä tuloksia voida yleistää laajemmin kuntakenttää koskeviksi.

Kuntaotokseen valittiin kuntia eri maantieteellisiltä alueilta, jotta mahdolliset alue-erot nousevat esiin. Lisäksi jäljempänä kuvattava yksityiskohtaisempi kuntien välinen vertailu toteutettiin niin sanottujen kuusikkokuntien välillä. Kuusikkokunnilla tarkoitetaan kuutta Suomen suurinta kuntaa Helsinkiä, Espoota, Vantaata, Turku, Tamperetta ja Oulua.

7.1 Kuntien työllisyysenhoidon politiikka

Kuntien työllisyysenhoidon politiikkatasolla moninainen. Kuntien työllisyysenhoidon malleja on osittain vaikea verrata toisiinsa, tai yhteismitallistaa siten, että eri mallien toimivuudesta voitaisiin tehdä johtopäätöksiä. Toimiva malli ei välttämättä ole sitä toisessa kunnassa. Kuntien työllisyysenhoidon vaikuttaa keskeisesti kunnan työllistettävien demografia ja muut ominaisuudet. Nämä eroavat kunnittain. Pääsääntöisesti kunnat määrittelevät työllistämisensä tärkeimmät ryhmät pitkäaikaistyöttömiksi, nuoriin alle 30-vuotiaisiin ja joissain kunnissa myös maahanmuuttajiksi.

Työllisyysenhoidon näkökulmasta eri ryhmien suhteelliset osuudet vaihtelevat sekä kunnittain että alueittain. Nuorten ja maahanmuuttajien ryhmät keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin. Toisaalta muuttotappioalueilla pitkäaikaistyöttömien suhteellinen osuus on suuri, joskin tässäkin on alue- ja kuntakohtaisia poikkeamia.

Yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden työttömien osuus kuntien työllisyyspalveluiden asiakkaista vaihtelee otoskunnissa noin 15 %:n ja 90 %:n välillä. Koska erot ovat näin suuria, myös kuntien palvelurakenteet eroavat toisistaan. Kuntien työllisyysenhoidolla on tietyt resurssit, jotka täytyy jakaa eri palveluiden ja eri kohderyhmien välillä. Tähän on olemassa erilaisia lähestymistapoja ja strategioita. Otoskunnat eivät kertomansa mukaan priorisoi joitain työllistettävien ryhmiä toisten edelle palveluiden tarjonnassa. Osittain tämän kanssa ristiriitainen havainto on kuitenkin se, että työllisyysenhoidon menot otoskunnissa eivät kuitenkaan vastaa eri työllistettävien ryhmien prosentuaalisia osuuksia kaikista työllistettävistä, eli ilmeisesti priorisointia ainakin jollain tasolla tehdään.

Otoskunnissa on pääsääntöisesti ryhmäkohtaiset strategiat eri työllistettävien ryhmien työllistämismahdollisuuksien edistämiseen ja työllistämiseen. Kunnat eivät kuitenkaan luovuttaneet näitä strategioista kirjallisessa muodossa. Työllisyysenhoidon strategioiden näkyvä osuus on työllisyysenhoidon käytettävät aktivointitoimet ja niitä tukevat prosessit, sekä niin sanottu työllisyysenhoidon infra, kuten työllistämismahdollisuuksien edistämiseksi perustettavat tai olemassa olevat yhdistykset, säätiöt ja työpajat. Näkyvän osuuden taustalla vaikuttaa strategian toteuttamisen näkökulman puoli, esimerkiksi asiakasvalinta ja millä perusteilla sitä tehdään.

Pitkäaikaistyöttömien, ja erityisesti passiivista työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneiden työttömien, työllistämismahdollisuuksien kehittämiseen on kunnissa panostettu kasvavasti. Työmarkkinatuen rahoitusuudistus on johtanut kuntien rahallisen vastuun lisääntyminen tämän ryhmän osalta. Tästä rahoitusvastuun lisääntymisestä on seurannut se, että kunnissa kohdistetaan yli 500 päivää työmarkkinatuella olevien ryhmälle aiempaa enemmän aktivointitoimia. Osa aktivointitoimista tähtää työllistämiseen ja toiset portaittaiseen etenemiseen kohti työllistymistä. Esimerkiksi elämänhallinnan edistäminen voidaan tulkita portaittaiseksi työllistämismahdollisuuksien kehittämiseksi.

"Yli 500 päivää työmarkkinatukea saavien kohdalla aktivointitoimenpiteenä käytetyn kuntouttavan työtoiminnan päätavoite ei ole työllistyminen, vaan elämänhallinnan lisääminen."

Kuntien viesti työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen, ja sen myötä tulleen työmarkkinatuen kuntaosuuden, vaikutuksesta työvoimapoliittisten toimenpiteiden kohdistamisesta yli 500 päiväisille, on osittain ristiriitainen. Toisaalta kunnat kertovat kuntaosuudella olevan suuri ohjaava merkitys. Toisaalta viesti on se, että yli 500 päiväisille tarjottavat aktivointitoimenpiteet riippuvat enemmänkin henkilöiden työllistymispotentiaalista. Toisin sanoen aktivointitoimien tarjonnassa huomioidaan mahdollisuuksien mukaan yksilöitä, heidän motivaatioitaan ja valmiuksiaan.

Aktivointitoimien tarjonnan kohdentaminen on osittain seurausta siitä, että kunnilla ei ole resursseja tarjota aktiivitoimia, tai tiettyä aktivointitoimeita, kaikille, jotka niitä mahdollisesti tarvitsisivat, tai jotka toivoisivat pääsevänsä aktivointitoimen piiriin. Toisaalta kuntaotoksen perusteella voidaan todeta, että myös sellaisia kuntia on olemassa, joissa olisi aktivointiresursseja, mutta työttömiä ei saada motivoitua näiden pariin.

Kuntien vastauksista nousi esiin kolme erityistä ryhmää, joita yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden joukosta löytyy: 1) eläkepäätöstä odottavat vanhemmat tuensaajat, 2) henkilöt joilla on työllistymistä vaikeuttavia ongelmia, jotka vaikuttavat aktivointitoimiin kohdistuvaan motivaatioon ja 3) henkilöt, jotka ovat mielestään loukussa eivätkä pääse työmarkkinoille vaikka kokevat, että heillä olisi annettavaa.

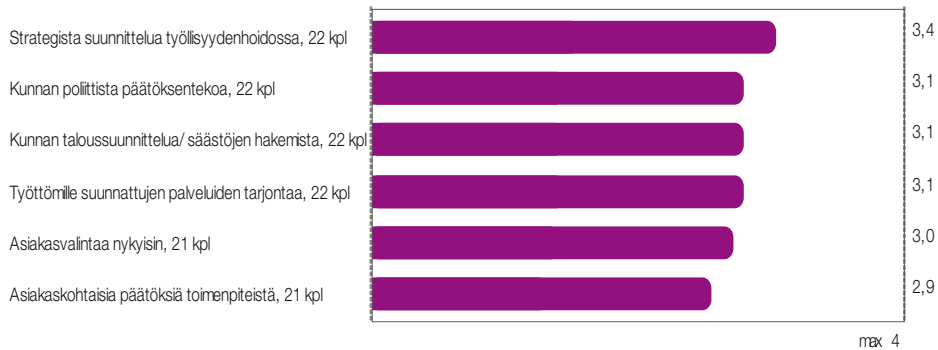
Motivaatio-ongelmista kärsivän ryhmän ongelmien kirjo on laaja. Lievemmit ongelmat liittyvät motivaatioon. Suuremmat ongelmat taas liittyvät terveydellisiin kysymyksiin, päihteiden käyttöön tai syrjäytymiseen. Huomionarvoista on se, että kunnat eivät kerro tekevänsä aktivointipalvelujen tarjontaa ja kohdentamista koskevia päätöksiä edellä mainittujen erityisryhmien näkökulmasta, vaikka toisaalta työvoimapolitiittisten palveluiden yleinen suuntaus on ollut kohti kohdennettuja palveluita, joissa osallistujien ominaisuuksia korostetaan.

7.2 Rahoitusuudistuksen yleinen vaikutus kuntien työllisyydenhoitoon

Yhdenmukaisesti edellä esiteltyjen havaintojen kanssa, työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella on ollut selkeä, ja positiivinen, vaikutus kuntien työllisyydenhoidon aktivoitumiseen. Kuntaotoksen 22 kunnan joukossa ei ole kuntia, joissa rahoitusuudistuksella olisi ollut päinvastainen vaikutus. Joukkoon mahtui kuitenkin kuntia, joissa tilanteen kuvattiin pysyneen samankaltaisena mitä se oli ennen rahoitusuudistusta. Kunnat, jotka vastasivat tilanteen olevan samankaltainen, perustelivat lausumaansa sillä, että niiden työllisyydenhoito on ollut aktiivista jo ennen rahoitusuudistuksen voimaantulusta.

Rahoitusuudistuksen aktivoiva vaikutus on näkynyt aktivointipalveluiden tarjonnan lisääntymisenä ja tätä kautta kohonneina aktivointiasteina. Tämä kehitys ei ole ollut sattumanvaraista, vaan kunnissa on tehty strategista suunnittelua, mitä on ohjannut tehty rahoitusuudistus. Uudistuksen keskeinen tavoite oli saada kunnat aktivoimaan omaa työllisyydenhoitoaan. Keinona tässä käytettiin työmarkkinatuen rahoitusvastuun jakamista kuntien ja valtion kesken yli 500 päivää passiivisesti työmarkkinatukea saaneiden osalta. Kunnilta kysyttiin arviota siitä missä määrin tämä kuntaosuus on nykyisen työllisyydenhoidon politiikkaa ohjaava tekijä. Kuntia pyydettiin arvioimaan kuntaosuuden ohjausvaikutuksen merkitystä asteikolla 1-4 (1 on merkityksetön, 4 erittäin merkitsevä). Saadut vastaukset on esitetty kuviossa 30.

Kuvio 30. Kuntaosuuden merkitsevyys kunnan työllisyyspolitiikkaan



Kuviosta 30 voidaan todeta, että kuntaosuuden vaikuttaa huomattavasti työllisyydenhoidon suunnitteluun kunnissa. Osittain ristiriitaisesti tämän havainnon kanssa, suurin osa kunnista kuitenkin vastasi muiden kysymysten yhteydessä, että mitään konkreettista laskentakaavaa tai ohjaavaa menettelytapaa kuntaosuuden vaikutuksen minimointiin, ei ole olemassa.

Tätä näennäistä ristiriitaa saattaa selittää taustalla todennäköisesti vaikuttava, ja kuntien korostama, työllisyydenhoidon inhimillinen ulottuvuus. Vastaajat mieltävät työllisyydenhoidon tärkeämmäksi kuin kunnan taloudenhoidon. Kuntien mukaan kaikki tehtävät aktivointitoimenpiteet tähtäävät ensisijaisesti työllistymiseen, eivät kuntien maksuosuuden minimoimiseen. Kuvio 30 kuitenkin herättää kysymyksen miten kuntaosuus vaikuttaa asiakaskohtaisiin päätöksiin toimenpiteissä. Selitys kuntaosuuden merkitsevyydelle voi olla se, että kunnissa kiinnitetään huomiota enemmän motivoituneisiin henkilöihin, ja niihin joilla on vahvin potentiaali työllistyä. Näin toimien kunnat ”samanaikaisesti” tähtäisivät ensisijaisesti työllistämiseen, mutta huomioivat työllistämistoimissaan myös kuntaosuuden kustannusvaikutukset.

Laajemminkin kunnissa yli 500 päiväisten aktivointiin ja työllisyyteen liittyvä argumentointi jakautuu kahteen päälinjaan. Toinen keskittyy kuntaosuuteen perustuvaan kustannuspoliittiseen ajatteluun. Toinen korostaa inhimillistä ulottuvuutta, ja pidemmän tähtäimen ajattelua siitä, että aktivointipalveluihin ohjaaminen voi olla merkityksellistä, vaikka se ei välittömään työllistymiseen johtaisikaan.

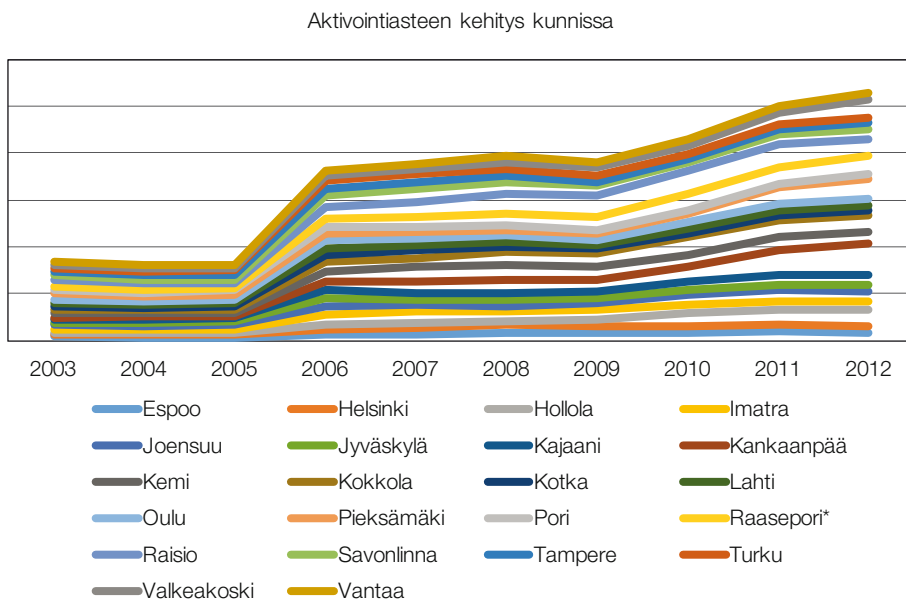
Pidemmän tähtäimen ajattelussa korostuu elämänhallinnan edistäminen ja työllistymisvalmiuksien kohentaminen. Elämänhallinnallisessa yhteydessä nousi esiin se, että yli 500 päiväisten joukossa esiintyy paljon henkilökohtaisia ongelmia. Tämän mukaisesti sosiaali- ja terveystalouden tarjoaminen, kuten päihdekuntoutus tai mielenterveystyö, edistäisivät kohderyhmän työllistymistä enemmän kuin varsinaiset työvoimapolitiittiset toimet. Päihdekuntoutukseen tai terveystalouden tarjontaan liittyen kunnat nostivat esille kysymyksen miksi näitä palveluita ei voitaisi

kiinnittää osaksi aktivointitoimia, koska ne ovat kuitenkin tärkeitä edistämään työllistettävien työllistymisvalmiuksia.

7.3 Rahoitusuudistuksen vaikutus aktivointiasteisiin

Toistona aiemmasta, kuntien työllisyydenhoidon aktivointiasteet ovat nousseet rahoitusuudistuksen myötä. Alla olevassa kuviossa 31 on esitetty tutkimuksessa mukana olevien kuntien aktivointiasteen kehittyminen vuosina 2003–2012 kunnittain. Suurin aktivointiasteen muutos ajoittuu uudistusta edeltävään vuoteen. Tämän jälkeen aktivointiasteet ovat nousseet maltillisesti.

Kuvio 31. Aktivointiasteiden kehitys 2003–2012



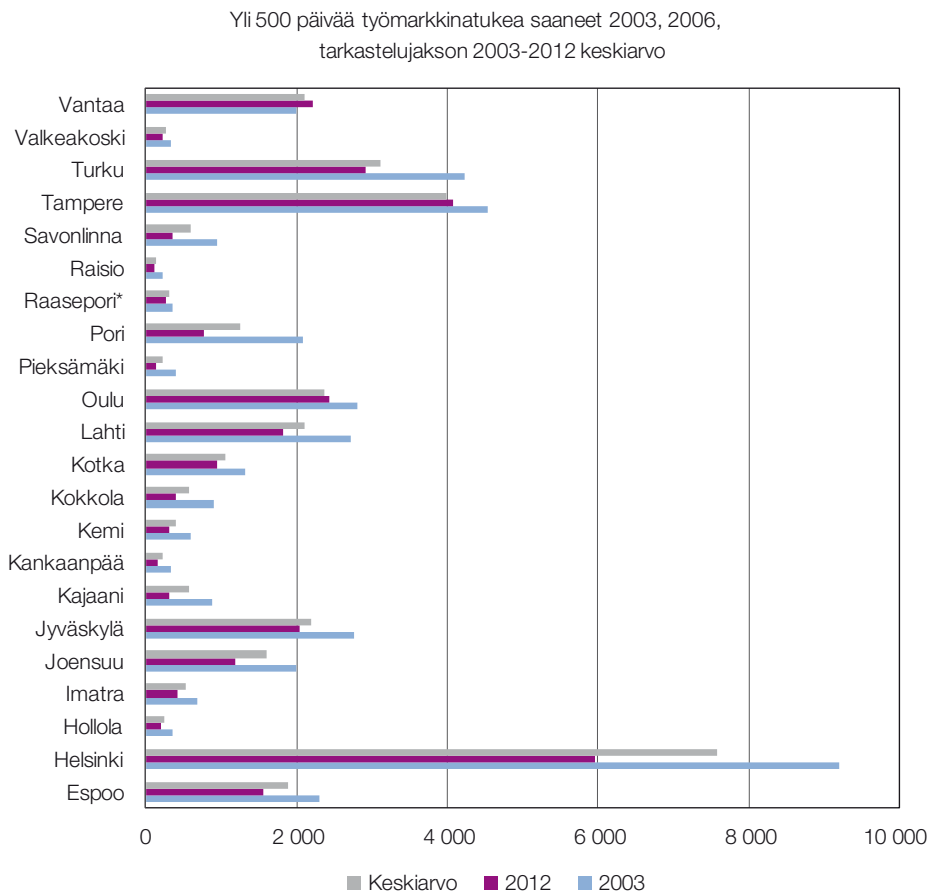
Kunnista kerätyn tilastoaineiston pohjalta pystytään toteamaan, että rahoitusuudistukseen varautuminen on kunnissa suoritettu tehokkaasti. Tämä on nähtävissä edellä esitettyjen aktivointiasteiden kehityksestä varsinkin vuosien 2005 ja 2006 välillä. Aktivointiasteen tarkastelu jaksolla 2006–2012 viittaa siihen, että aktivoinnin saavutettu taso on pystytty säilyttämään ja edelleen kehittämään.

Aktivointiasteen nousulle voi olla kuntien käyttäytymismuutoksen ohella myös muita syitä. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen toimeenpanon jälkeisinä vuosina yleinen taloudellinen tilanne oli suotuista. Mikäli sisääntulovirta yli 500 päiväisten joukkoon on vähentynyt tai vallan loppunut sekä positiivisen talouskehityksen myötä kohderyhmän joukosta työllistymien on voimistunut, niin aktivointitoimien

tuotannon ja niihin osallistamisen pysyessä stabiilina aktiivointiaste nousee. Esimerkkinä tilanne, jos sadan henkilön joukossa aktiivointiaste on 30 ja joukko pienee kymmenellä ja aktiivointitoimiin edelleen pystytään osallistamaan 30 henkilöä, niin tarkoittaa se, että aktiivointiaste nousee olleen 33,3 %.

Kuviossa 32 on esitetty tarkastelujakson 2003–2012 yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden keskiarvomäärä kunnittain. Vertailukohdiksi on poimittu yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden määrät kunnassa vuonna 2003 ja 2012. Tämä tarkastelu osoittaa yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden lukumäärän vähentymisen tarkasteluajanjaksona, mikä tukee ajatusta, että aktiivointiasteen kohoamisen taustalla voi olla aktiivointitoimien tehostumisen lisäksi työllistymistä.

Kuvio 32. Työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneiden määrän kehitys 2003–2012



Yhteenvedona työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksesta aktiivointiasteen kehittymiseen voidaan todeta sen vaikuttaneen aktiivointiasteeseen positiivisesti. Aktiivointiaste on selkeästi noussut uudistusta edeltävän ajan luvuista, ja

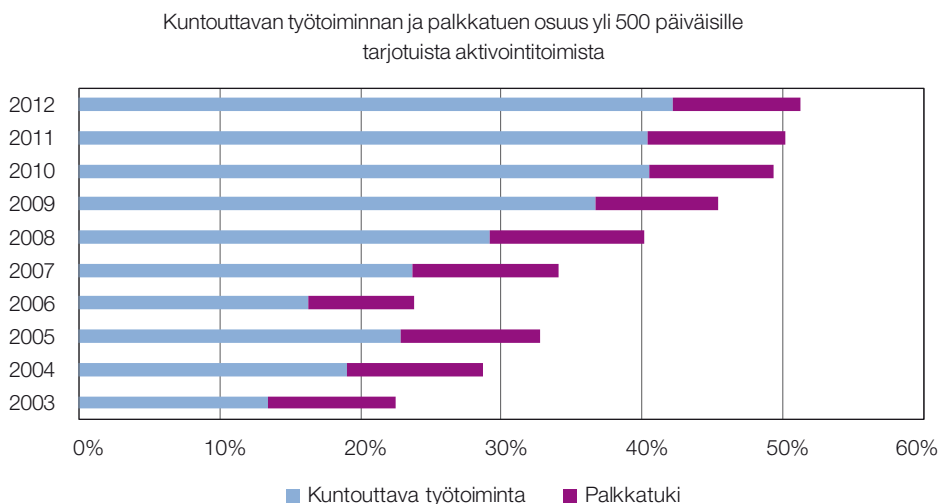
aktivoinnin asteen kehittynyt korkeampi taso on myös säilynyt ja kehitys on vakioitunut pieneksi nousuksi jaksolla 2006–2012.

7.4 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen volyymivaikutukset

Rahoitusmuutos on lisännyt kuntien tarjoamien aktivointipalveluiden volyymia. Kohonneesta aktivointiasteesta voi suoraan tehdä johtopäätöksen, että myös tuotettujen aktivointipäivien määrä on noussut, koska entistä suurempi osa yli 500 päiväisistä on saatu osallistettua aktivointipalveluiden piiriin.

Haastatteluvastauksista ja tilastoista käy ilmi, että varsinkin kuntouttavan työtoiminnan volyymit ovat kunnissa moninkertaistuneet. Samalla kunnissa on otettu käyttöön uusia keinoja, jotka ovat laajentaneet aktivointitoimien kattavuutta ja lisänneet tuotettujen aktivointipäivien kokonaismäärää. Esimerkiksi ryhmätoimintaa on lisätty.

Kuvio 33. Kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatuen osuus aktivointitoimista



Yllä olevassa kuviossa 33 on esitetty haastateltujen tilastointiin perustuvat arvot kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatuen keskiarvoista tarkastelujaksolla 2003–2012. Kuviossa huomion arvoista on, että palkkatuen osuus kaikista aktivointitoimista on pysynyt melko vakiona koko rahoitusuudistuksen jälkeisen ajan. Palkkatuen osuus on ollut noin 10 % kaikista aktivointitoimenpiteistä.

Kuntouttavan työtoiminnan rooli aktivointitoimenpiteiden joukossa on sen sijaan kasvanut huomattavasti. Rahoitusuudistuksen voimaantumisen vuonna 2006, kuntouttavan työtoiminnan osuus aktivointitoimenpiteistä oli noin 16 %. Vuonna 2012 osuus oli kohonnut yli 42 %:n.

Kuntouttavan työtoiminnan volyymin kasvun vaikutusta voi selittää se, että se voidaan toteuttaa myös kevyesti joko itse tai ostopalveluna. Vähimmillään kuntouttavaan työtoimintaan osallistaminen edellyttää työttömän työnhakijan osallistumista 4 tunnin ajan toimintaan vähintään yhtenä päivänä viikossa. Toisessa ääripäässä kuntouttavaa työtoimintaa voidaan järjestää 8 tuntia päivässä ja viitenä päivänä viikossa. Olisi mielenkiintoista tietää miten kunnat järjestävät kuntouttavan työtoiminnan sisäisen volyymin ja allokaation. Tätä tietoa ei kunnista kuitenkaan ollut saatavissa.

Kuntien kasvaneiden aktivointitoiminnan volyymin nähdään olevan hyvä asia, koska se pienentää työmarkkinatuen kuntaosuutta. Tämä on selkeä indikaatio siitä, että työmarkkinatuen rahoitusuudistus on ollut ohjausvaikutukseltaan tavoiteltu. Lisähyötynä aktivointitoiminnan volyymin kasvusta kunnat kokevat sen, että työllisyshoidon tilannekuva on tarkentunut.

”Aktivointitoiminnan vaikutukset ovat kahdenlaiset. Yhtäältä listalla on tällä hetkellä monta yksilöä, joiden aktivointi on miltei mahdotonta. Toisaalta listalaiset ovat paremmin kaupungin hallussa ja heidät tunnetaan.”

Aktivointipalveluiden kokonaisvolyyymiin on varmasti vaikuttanut myös useassa haastattelussa esiin noussut työllistettävien listojen aktiivisempi läpikäynti. Haastattelujen perusteelta näiltä listoilta etsitään entistä aktiivisemmin henkilöitä, joille voidaan tarjota aktivointitoimenpiteitä. Listoilta poimittujen osalta pääasiallinen tarjottu aktivointitoimi on ollut juuri kuntouttava työtoiminta.

7.5 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen valikoimavaikutukset

Kunnissa on laajennettu tarjottavien aktivointipalveluiden valikoimaa. Valikoiman laajenemisen ohella toinen olennainen kysymys on se, onko aktivointitoimien suhteellisessa osuudessa tapahtunut muutoksia. Varsinaisia uusia aktivointipalvelumuotoja rahoitusuudistuksen yhteydessä on ollut vaikea luoda. Tämä ei toki sulje pois sitä, että jossain kunnassa on otettu käyttöön palveluita, joita tässä nimennomaisessa kunnassa ei ole aiemmin tarjottu. Kuntien vastausten perusteella juuri näin on tapahtunut. Tilastoja ja haastatteluaineistoa rinnakkain tulkitessa voidaan todeta, että kuntouttavan työtoiminnan osuus on johtanut muiden aktivointitoimien pienevään rooliin.

Aktivointitoimenpiteisiin, ja niiden järjestämiseen, on tullut muutoksia myös työvoiman palvelukeskuksien (TYP) perustamisen kautta. Kunnat korostivat TYP:n merkitystä ensisijaisesti paremman hallinnon ja hallittavuuden näkökulmasta. TYP:n nähdään parantavan ja tehostavan työllistettäville tarjottavien aktivointitoimien palveluprosessia. Vastausten perusteella keskuksat parantavat tarjottavien aktivointipalveluiden kohdentamista niitä tarvitseville työllistettäville. Toisin sanoen niillä nähdään olevan työllistämistyöhön laatuvaikutusta. Työvoiman palvelukeskuksien tausta-ajatus on koota ”yhdelle luukulle” TE-hallinnon, Kelan ja sosiaalialan palveluita.

"Keinoina yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointiin on vuonna 2008 lähtien kohdennettu resurssia työvoiman palvelukeskuksen kautta kuntouttavan työtoiminnan ryhmätoimintaa, tehty aktivointityötä yhdessä TE-hallinnon kanssa ja erilaisia hanketoita."

Kaikki kunnat eivät nähneet TYP:ä hyvänä innovaationa vaan osa kunnista suhtautui keskuksiin negatiivisesti, kuten alla olevasta sitaatista käy ilmi.

"Työvoiman palvelukeskusta ei perustettaisi ollenkaan, vaan aikuissosiaalityö ja TE-toimisto yhteistyössä olisivat vastuussa työllisyshoidosta."

Vuonna 2012 aloitettu kuntakokeiluhanke on keskittynyt tarjoamaan kunnille enemmän mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja työllisyshoidon palveluiden järjestämisessä. Kuntakokeilu on keinona vielä uusi, mutta sillä on yhteys työmarkkinatukiudistukseen, koska myös kuntakokeilussa ensisijainen kohderyhmä on yli 500 päivää työttömyysetuutta saaneet henkilöt. Kuntakokeilu voi olla yksi mahdollisuus toteuttaa usein esitettyä tavoitetta sektorin ylittävästä yhteistyöstä. Kuntakokeilun voi myös tuoda lisäresursseja työttömien aktivointitoimiin. Kuntakokeiluun osallistuvat kunnat ovat oikeutettuja saamaan valtion kuntakokeiluun budjetoimaa kokeilumäärärahaa.

Yksilön- ja työllistettävän näkökulmasta tarkasteltuna kuntakokeilu tuo mukanaan uusia kannustimia. Kuntakokeilun kautta työllistettävää motivoidaan esimerkiksi työllistämisrahalla. Työllistämisraha on kuukauden työmarkkinatuki, jonka voi saada ensimmäisen kuukauden ajalta, vaikka on jo työllistynyt. Työllistämisrahan edellytyksenä on, että työllistettävä ottaa vastaan vähintään kolme kuukautta kestävä työssäoloehtoon luettavan työn.

Kuntakokeilun tuoreuteen liittyen kunnissa on epäselvyyttä siitä miten ne voivat kuntakokeilun puitteissa aktivointitoimiaan kohdistaa, kuten käy ilmi alla olevasta sitaatista.

"Kuntakokeilun osalta koulutuksiin on käytössä ostopalveluraha, mutta on ollut vaikea määritellä, mitkä hyväksytään TE-toimenpiteiksi."

Valikoimaan oman vaikutuksensa on tuonut myös kuntalisä. Kuntalisä maksetaan yleishyödyllisille yhdistyksille, yrityksille ja säätiöille, mikäli ne työllistävät työntekijän. Edellytyksenä kuntalisälle on tukea saavan organisaation sijoittuminen kunnan alueelle ja, että työllistettävä on kuntalainen. Kuntalisä on yhdistetty palkkatuki-työllistämiseen. Kuntalisä on kaksisuuntainen ja myös työnantajaa motivoiva, koska kuntalisää voidaan maksaa työnantajalle etupainotteisesti henkilön palkkaamiseen. Tarkoitus on madaltaa palkkauskynnystä ja turvata palkkaajan maksuvalmiutta.

7.6 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen innovaatiovaikutukset

Innovaatiovaikutuksien tunnistamisessa kuntien lähtökohdilla on merkitystä. Periaatteellisella tasolla ja yleistäen kunnilla on samat lähtökohdat työllisyshoidolle. Käytettävä keinovalikoima on melko vakio ja sen käyttöä ohjaa lainsäädäntö.

Osassa kunnista kerrottiin käytössä olevan koko lainsäädännön sallima aktivointitoimien kirjo, mutta tämä kirjo koettiin riittämättömäksi. Toisin sanoen kunnista tuleva viesti kuvaa käytössä olevan keinovalikoiman liian suppeaksi, jonka ratkaisemisesta vastuu on lainsäätäjällä.

Innovaatioiden syntyminen, lähtökohdat huomioiden, liittyy palveluiden toteuttamistapaan; sen tehokkuuteen ja toteutusta tukevien käytäntöjen kehittämiseen. Onnistuneisuuden mittarina pidetään aktivointiastetta ja työllisyyttä mittaavia muita indikaattoreita. Kustannustehokkuuden ja kunnallistalouden kannalta on merkityksellistä, että rajalliset resurssit saadaan kohdennettua mahdollisimman tuottavasti.

Kunnat ovat lähes poikkeuksetta nimenneet merkittävimmiksi aktivointitoimien kohderyhmikseen yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneet ja alle 30-vuotiaat. Osittain kohderyhmät menevät päällekkäin, koska alle 30-vuotiaissa työttömissä on yli 500 päivää passiivisella työmarkkinatuella olleita. Alle 25-vuotiaiden osalta ja vastavalmistuneiden työttömien ja alle 30-vuotiaiden osalta nuorisotakuu vaikuttaa työmarkkinatukeen ja sen aktivointitoimiin. Nuorisotakuu on lisännyt muun muassa työpajapaikkojen määrää, mikä hyödyttää myös muuta työttömien joukkoa.

Työpajatoiminta on yleistynyt rahoitusuudistuksen jälkeen kuntien aktivoinnin toimintamuotona. Kunnissa on perustettu erisisältöisiä työpajoja, joissa työllistettävä pääsee työnomaiseen ympäristöön totuttautumaan työelämäään liittyviin rutineihin. Työpajatoiminnan tarkoitus on valmistaa henkilöä työelämäään tai koulutukseen ja usein työpajatoimintaa liitetään käsite työelämävalmennus. Työpajatoimintaan kytkeytyy usein myös rakennerahastohankkeet, joiden kautta toimintaan liitettävää infraa ylläpidetään ja rahoitetaan. Myös työpajojen ohjaajien henkilöstökuiluista osa saadaan kanavoitua projekteille. Työpajatoiminta ei kuitenkaan sinänsä tarkoita mitään varsinaista työvoimapolitiittista aktivointipalvelua, vaan se on yleiskäsite monenlaiselle toiminnalle.

Työpajatoiminnan rasitteena ovat kustannukset. Työpajatoiminta tarvitsee tietyn infran ympärilleen. Innovaatiovaikutukseen ja kustannuksiin liittyvänä yksityiskohdantana kunnissa ei pääsääntöisesti ole olemassa laskenta- tai arviointimallia, joihin nojautuen arvioitaisiin aktivointitoimien kannattavuutta ja tasapainoa suhteessa työmarkkinatuen kuntaosuusmenoihin. Otokunnissa oli yksi poikkeus, jossa tällainen laskentamalli on tilattu konsulttityönä.

"Kehitysyhtiön toimesta on toteutettu hanke 2008–2009, jossa arvioitiin kannattaako työllistäminen ja aktivointiin panostaminen. Sen puitteissa rakennettiin laskentamalli. Se on kuitenkin jäänyt viime vuosina taka-alalle monimutkaisen luonteensa takia. Laskentamallia ei käytetä aktiivisesti. XXXX:ssa ollaan sitä mieltä, ettei absoluuttista mallia voida tehdä, vaan aukkoja jää pakosti."

Innovaatiovaikutuksien osalta kunnat nostavat esille yleisen havainnon siitä, että aktiivisempi työllistettävän taustoihin ja ominaisuuksiin tutustuminen edistää henkilön ohjaamista parhaiten työllistymistä edistävän aktivointitoimen pariin. Kuntien

työvoimapalveluihin on rekrytoitu lisää henkilöitä tekemään tätä työtä. Työtä tehdään kaksisuuntaisesti sekä työnhakijoiden että työnantajien suuntaan. Avoimien ja avautuvien paikkojen osalta selvitetään työn sisältöä ja työnantajien odotuksia aiempaa tarkemmin. Työnantajien suuntaan kunnat uskovat työnantajien tietoisuuden lisääntyneen. Työnantajien mahdollisiin ennakkoasenteisiin on myös pyritty vaikuttamaan aktiivisemmalla tiedotustoiminnalla esimerkiksi maahanmuuttajan palkkaamiseen. Kokonaisuutena arvioiden avoimien työmarkkinoiden tunteminen mahdollistaa työn kohdentamisen sopivimmalle henkilölle. Sopivan henkilön löytäminen hyödyttää myös työnantajaa.

Innovaatiovaikutuksia arvioitaessa nousi toistuvasti esiin myös yksilöllisen palvelutarpeen selvittäminen. Yksilöllisen tarpeen tunnistaminen edesauttaa henkilön ohjaamista sopivimman ja vaikuttavimman aktivointipalvelun piiriin. Yli 500 päiväsillä taustalla oleva työttömyysjakso on poikkeuksetta pitkä. Tämän jakson aikana työllistettävälle on saattanut kehittyä työllistymiseen negatiivisesti vaikuttavia tekijöitä. Yleisimmin näitä tekijöitä on motivaation lopahtaminen, terveydelliset ongelmat ja päihteet.

Enenevässä määrin näiden työllisyyttä haittaavien tekijöiden huomioimiseksi on kehitetty sosiaalisen kuntoutuksen menetelmiä. Motivaatioon voi vaikuttaa moni muukin asia kuin työn saannin hankaluus, tässä yhteydessä käytettiin terminä motivaatioloukkua.

"Etuusjärjestelmä Suomessa on sellainen, jolla ei ole pelkästään aktivoivia vaikutuksia. Joillekin ihmisille työ on itseisarvo, mutta jos ajatellaan rahan näkökulmasta, ongelma alkaa esiintyä tulo- ja kannustinloukkujen muodossa."

Motivaatioloukkua yritetään avata esimerkiksi sosiaalisen kuntoutuksen avulla. Sosiaalinen kuntoutus on käsitteenä laaja, eikä se ole pelkästään kohdennettu työllisyyden hoitoon. Konkreettisimmillaan sosiaalinen kuntoutus määritellään sopeutumisvalmennukseksi, jolla pyritään edistämään työllisyydenhoitokontekstissa henkilön työelämävalmiuksia. Sosiaalinen kuntoutus on osa kuntouttavaa työtoimintaa ja selittää osaltaan kuntouttavan työtoiminnan kasvanutta volyymia.

7.7 Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen roolivaikutukset

Työmarkkinatuen rahoitusuudistus on nostanut esiin joitain työllistämispalveluiden käytännön haasteita eri toimijoiden välillä. Kuntien näkemyksen mukaan vastuut ja roolijako eivät ole selvät. Kyse on ennen kaikkea siitä mitä kunta hoitaa, ja mikä on valtion tai TE-toimiston vastuulla. Kunnissa koetaan haastavaksi ja tehottomaksi se, että ne eivät voi huomioida kattavasti työttömien erityispiirteitä, koska erityispiirteiden tunnistaminen on TE-hallinnon takana. Sama koskee resursseja. Kunnissa toivotaan läheisyysperiaatetta, eli sitä, että työllisyydenhoidon päätöksiä myös resurssien osalta voitaisiin keskittää enemmän kuntiin. Vähimmillään kunnat toivovat, että työllisyyspalvelun järjestämisestä vastaava taho kykenisi hallinnoimaan

itsenäisemmin käytettävissä olevia resurssejaan. Työvoiman palvelukeskusten koettiin edistävän resurssin tehokkaampaa kohdentamista niissä kunnissa joissa sijaitti työvoiman palvelukeskus.

Kuntien ja valtion välisen työnjaon muuttaminen työllisyydenhoidossa ei ole ollut työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen tavoite. TE-hallinto on edelleen työllisyydenhoidon päävastuunkantaja. Kunnissa asia nähdään kuitenkin osittain niin, että valtio on siirtänyt omaa työllisyydenhoidon vastuutaan kuntiin. Yhteistyö TE-hallinnon kanssa koetaan myös joiltain osin haastavaksi tai rajoittavaksi. Tässä yhteydessä nousi useammankin kunnan taholta esiin tarve järjestää resurssin hallinnointi ja toteutus yhdelle taholle.

"Oman aktiivisen toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta on kuitenkin hankalaa arvioida, koska TE-toimiston vähentynyt trendi on nostanut aktivointitoimenpiteitä tarvitsevien määrää."

"Edelleen sijoituksia on alettu enenevässä määrin tehdä yrityspuolelle, tosin keinot ovat hieman rajallisia TE-hallinnon sekaannuksen vuoksi."

"Onko TE-toimisto tehnyt omat ennaltaehkäisevät tehtävänsä?"

"Ongelmia on aiheuttanut varsinkin TE-toimiston "vetäytyminen" pois aktivointitoimenpiteistä, joka on aiheuttanut passiivisten määrän lisääntymistä."

Kuntaaastatteluissa nousi esille myös jo edellä mainittu kuntien aktivoituminen listojen läpikäynnissä. Kunnat toimivat enenevästi niin, että työllistettävien joukkoon pyritään tutustumaan aiempaa yksityiskohtaisemmin. Moni kunnista peräänkuulutti myös mahdollisuutta ns. päiväkertymien käyttöön. Kunnat kokevat, että niiden tulisi tietää työmarkkinatukea saavista henkilöistä, jotka lähestyvät 500 päivän rajaa. Kunnissa perustellaan tätä tarpeella valmistautua tämän joukon aktivointiin, kuten myös sillä, että kunnalla pitäisi olla pääsy sellaiseen tietoon, josta voi seurata kustannusvaikutuksia. Kunnissa näyttää vallitsevan virheellinen käsitys siitä, että ns. kertymätietojen saatavuus olisi TE-hallinnon ratkaistavissa, vaikka todellisuudessa päiväkertymiä seuraa Kela, joka myös hoitaa kuntaosuuksien laskuttamisen kunnista.

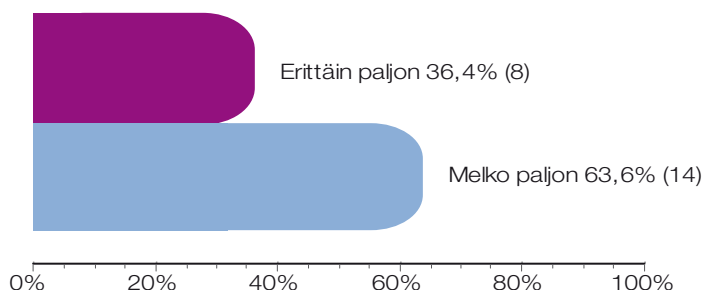
7.8 Työllisyydenhoidon kustannusten muutokset kunnissa rahoitusuudistuksen myötä

Valtaosassa otoskuntia työllisyydenhoidon budjetit ovat kasvaneet vuoden 2006 rahoitusuudistuksen jälkeen. Suurin arvio kasvusta oli erään kunnan budjetin kuu-sinkertaistuminen uudistusta edeltäneestä vuodesta. Kunnat kokevat, että työmarkkinatuen rahoitusuudistus on johtanut kustannusten kasvuun. Toisaalta myös työllisyyspalveluiden asiakasmäärien kasvu tunnistettiin syyksi budjettien kasvuun. Asiakasmäärien kasvua ei voida liittää työmarkkinatuen rahoitusmuutoksesta johdettavaksi. Työttömien työnhakijoiden lukumäärään vaikuttaa ennen kaikkea talouden suhdanteet ja pitkittynyt taantuma. Kasvanut asiakasmäärä on johtanut monissa

kunnissa tarpeeseen rekrytoida lisää henkilöstöä työllisyyspalveluihin, mikä kasvattaa työllisyysenhoidon kustannuksia.

Kunnilta tiedusteltiin kuntaosuuden ohjausvaikutuksesta yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktiivintoitimien järjestämisessä. Kuntaosuuden ohjaava vaikutus on haastatteluiden perusteella ollut merkittävä tekijä. Alla olevasta kuviosta 34 voidaan todeta, että yli kolmannes kunnista näkee kuntaosuuden erittäin paljon vaikuttavana ja kaksi kolmannesta melko paljon vaikuttavana.

Kuvio 34. Kuntaosuuden vaikutus yli 500 päiväisten aktiivintoitimia koskeviin ratkaisuihin



Kunnat ovat kasvattaneet työllisyysenhoidon budjettejaan nimenomaisena tarkoituksena tehostaa aktiivintoitimintaa ja tätä kautta pienentää Kelan laskuttamaa kuntaosuutta.

"Palveluissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia rahallisten satsausten ja painotusten osalta vuodesta 2008 lähtien, jolloin kaupunginvaltuusto teki päätöksen alentaa työmarkkinamenoja ja nostaa aktiivintia."

"Rahalliset satsaukset ovat vaihdelleet vuosittain kulloisenkin työttömyysprosentin mukaan, satsausta lisättiin erityisesti vuoden 2009 vaikeiden aikojen jälkeen. Ns. sakkolistan siivous on myös vaatinut erityistä satsausta."

Kuntien vastauksista oli havaittavissa, että työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kompensatio, jonka toteutumista on käsitelty luvussa 6, on osittain vieras asia. Kompensatio ja kustannusneutraliteetti olivat pääosalle vastaajista vieraita. Termit tunnettiin, mutta ei niiden sisältöä. Tähän saattaa vaikuttaa se, että kunnan kokonaistalouden tuntemus ei ole kunnan työllisyyspalveluista vastaavien henkilöiden tehtäväkuvassa. Pieni vastaajien joukko koki kysymyksen kompensatiosta epämiellyttäväksi, eikä halunnut vastata tai ottaa kantaa kysymykseen.

Kompensatioon liittyen vastaajat kertoivat, että kompensatian todellista vaikutusta on hankala arvioida, jos ei pysty kytkemään koko pakettia kunnan työllisyysenhoidon. Kompensatian arvioimista hankaloitti vastaajien mukaan myös alati muuttuvat, yleensä kasvavat, työllisyysenhoidon budjetit, joissa kuitenkin korostuu kustannustehokkuus ja säästöjen hakeminen. Uudistuksen alussa kunnille ohjattiin

lisäkompensaatio kahdelle ensimmäiselle vuodelle. Tämä johti osassa kuntia vaikeuteen arvioida mikä taho todellisuudessa maksaa jatkossa enemmän työmarkkinatukikustannuksista ja hyötykö uudistuksesta eniten kunta, valtio vai työtön.

Kunnissa ei ole luottamusta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kustannusneutraliteetin toteutumiseen. Haastateltavat kritisoivat mallin monimutkaisuutta ja tästä johtuvaa läpinäkyvyyden puutetta. Kompensaatiota ja kustannusneutraliteettia ei kuitenkaan yksimielisesti todettu riittämättömäksi tai epäonnistuneeksi, vaikka enemmistö mielsi sen vajavaiseksi. Haastateltavien joukossa oli myös kuntia jotka vastasivat, että kompensaatio ja kustannusneutraliteetti toteutuvat kunnassa hyvin, kuten alla olevasta sitaatista käy ilmi.

"Kompensaationalli on kokonaisuudessaan järkevä, ja toimivakin."

Rahoitusuudistuksella itsellään ei nähty olevan vaikutusta aktivointipalveluiden tuottamisen kallistumiseen. Varsinaisia kannanottoja tuotettujen palveluiden päivähintojen kehitykseen ei saanut kattavasti edes suoraan kysymällä, vaan kysymykset kierrettiin esimerkiksi viittaamalla kasvaneisiin budjetteihin ja volyymeihin. Kunnat eivät luovuttaneet tilastotietoa palveluiden tuottamisen kustannuksista.

7.9 Rahoitusuudistuksen vaikutus kuntien toimeentulotukimenoihin

Työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneen tulee ottaa vastaan ja osallistua hänelle osoitettuun aktiivitoimeen (nykykäytännön mukaisesti työttömyysturvalaissa ei erotella työnhakijoiden velvollisuuksia sen mukaan, kuinka pitkään heille on maksettu työttömyysetuutta). Kieltäytyminen toimenpiteestä voi johtaa sanktiointiin mikä käytännössä tarkoittaa työttömyyden perusteella maksettavan, passiivijan työmarkkinatuen maksamisen määräaikaista katkaisemista tai moitittavan menettelyn ollessa toistuvaa 12 viikon työssäolovelvoitetta. Työmarkkinatuen määräaikainen katkaiseminen johtaa työnhakijan toimeentulon heikentymiseen, mikä loogisesti voi seuraavalla tasolla olla vaikuttamassa kunnan toimeentulomenoihin. Tätä kysymystä on lähestytty luvussa 6 tilastojen avulla.

Haastattelututkimuksen osalta kuntien vastaukset jakautuivat kysyttäessä sanktioinnista ja sen vaikutuksista toimeentulotuen kustannuksiin. Puolet vastaajista näkivät sanktioiden vaikuttavan ja toinen puoli taas ei. Sanktioinnista tulee huomioida sen kaksitasoisuus, TE-toimiston asettamat työttömyysturvaseuraamukset ovat irrallaan mahdollisista kuntien tekemistä toimeentulotuen leikkaamisista. Sanktioinnin käytössä tuntui olevan kuntakohtaisia eroja. Useassa vastauksessa toistui, että toimeentulon sanktiointi ei ole yleisesti käytössä oleva menettely. Joissain kunnissa sanktiointia taas käytetään aktiivisesti.

Työttömyysturvaan liittyvä sanktiointi ei ole kuntien päätösvallassa oleva asia, koska päätöksen sanktioinnista tekee aina TE-hallinto. Näin ollen kunnan edustajan voi olla vaikea arvioida sanktiointia, tai siitä mahdollisesti seuraavia toimeentulotuen kustannuksia. Vastaajat, jotka vaikuttivat tuntevan paremmin

sanktiointimenettelyä, kallistuivat melko laajasti siihen, että henkilön siirtymisellä toimeentulotuen asiakkaaksi ei ole suurta merkitystä, koska perustoimeentulon perusosan kustannukset jaetaan kunnan ja valtion kesken. Toisin sanoen, se mikä on pois passiivisen yli 500 päiväisen työmarkkinatukikuluista, siirtyy perustoimeentulon kuluksi minkä kustannukset jakautuvat samoin kuin passiivisen yli 500 päivää työmarkkinatuella olleen. Nämä havainnot ovat yhdenmukaiset luvun 6 tilastollisten tarkasteluiden kanssa, joiden perusteella sanktiointi ei selitä pääosaa toimeentulotukimenojen kasvusta.

Sanktiointikeskustelujen yhteydessä puhuttiin paljon järjestelmän monimutkaisuudesta. Kunnat herättivät kysymyksen siinä kuinka moni syystä tai toisesta työmarkkinatukioikeutensa määrääjäksi menettänyt tietää tämän mahdollisista vaikutuksista perustoimeentulotuen määrään? Perustoimeentulotuen vähentymisen ei voida olettaa omaavan suurtakaan ohjausvaikutusta, jos oikeuden menettänyt ei ole ollut tietoinen mahdollisista seurauksista. Kritiikki kohdistettiin suoraan TE-hallintoon, joka ei vastaajien mukaan pidä huolta siitä, että asiakkaat ovat tietoisia vastuistaan ja velvoitteistaan.

7.10 Kuusikkokunnat

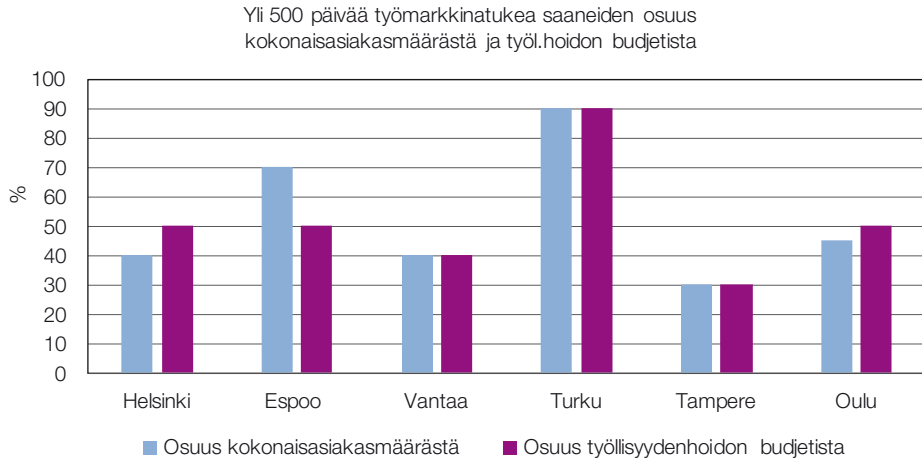
Kuusikkokuntien Helsingin, Espoon, Vantaan, Turun, Tampereen ja Oulun työllisyydenhoidossa tunnistetaan pääkohderyhmiksi yli 500 päivää passiivisella työmarkkinatuella olleet, alle 30-vuotiaat nuoret ja osissa kunnista myös maahanmuuttajat. Kunnat olivat yksimielisiä siitä, että niiden tarjoamilla aktivointipalveluilla tähdätään henkilön työllistymiseen. Samanaikaisesti kuitenkin yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden kuntaosuuden kerrottiin selvästi, tai merkittävästi, vaikuttavan kunnan poliittiseen päätöksentekoon, työllisyydenhoidon strategiseen suunnitteluun, taloussuunnitteluun, työttömille suunnattujen palveluiden tarjontaan, työllisyydenhoidon asiakasvalintaan sekä asiakaskohtaisiin päätöksiin työllistävässä toimenpiteissä.

Kuntaosuudella on kuusikkokunnissa asiakkaita luokitteleva vaikutus, koska kunnat tunnistavat sen, että osalla kohderyhmästä ei ole todellisia työllistymisen mahdollisuuksia.

”Todelliset työllistymismahdollisuudet ovat heikkoja joissakin ryhmissä ja se lisää näköalattomuutta sekä heikentää motivaatiota.”

Alla olevasta kuviosta 35 käy ilmi yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden osuus työllisyydenhoidon asiakkaiden kokonaismäärästä kuusikkokunnissa sekä prosentuaalinen osuus, joka kunnan työllisyydenhoidonbudjetista on kohdistettu yli 500 päiväisten työllistämiseen tähtääviin palveluihin.

Kuvio 35. Yli 500 päiväisten osuus kokonaisasiakasmäärästä ja työllisyydenhoidon budjetista



Kuviosta 35 näkyy kuntien välinen suuri ääripäiden ero. Turussa kaikista asiakkaista 90 % on yli 500 päivää passiivitukea saaneita, kun vastaava osuus Tampereella on 30 %. Resursointi kunnissa on kahta lukuun ottamatta yhdenmukainen työllistettävien osuuden kanssa.

Kunnat käyttävät monenlaisia eri aktiivisuuden keinoja parantaakseen pitkäaikaisesti työttömiensä työllistymisvalmiuksia. Yleisimpinä keinoina kunnat käyttävät kuntouttavaa työtoimintaa ja palkkatukea.

Taulukko 9. Kuntien häytössä olevat aktiivointikeinot

Aktiivointitoimet	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu
Palkkatuki	x	x	x	x	x	x
Kuntouttava työtoiminta	x	x	x	x	x	x
Työkokeilu	x					
Työnetsintäpalvelu				x		
Ryhmätoiminta		x				
Järjestöt		x				x
Kunnan sisäiset sopimukset		x				
Ohjaus	x		x			
Hankkeiden kautta			x			x
Kuntalisä			x		x	
Sosiaalinen kuntoutus					x	
Helsinki-lisä	x					

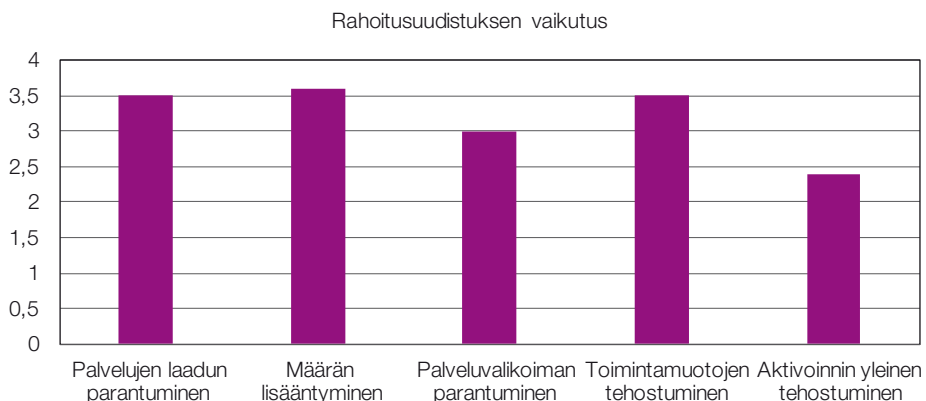
Kuusikkokunnilta kysyttiin vielä erikseen kolmen aktivointitoimen merkitsevyyttä omissa työllistämismuutosten edistämispalveluissaan. Kunnat vastasivat viisiportaisella asteikolla, missä 5 oli erittäin merkityksellinen ja 1 merkityksetön. Palkkatuen nähtiin olevan työllistymisen kannalta tehokkain aktivointitoimi.

Kuvio 36. Aktivointitoimen merkitsevyys työllisyysvalmiuksien kehittämisessä



Kunnilta kysyttiin myös mielipidettä miten vuonna 2006 tehty rahoitusuudistus on vaikuttanut palveluiden laadun parantumiseen, palveluiden määrän lisääntymiseen, valikoiman parantumiseen, toimintatapojen tehostumiseen ja yleiseen aktivointitoimintojen tehostumiseen yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden joukossa. Esitetyt kysymykset sidottiin neliportaiseen asteikkoon missä 4 parantunut erittäin merkittävästi ja 1 heikentynyt merkittävästi.

Kuvio 37. Rahoitusuudistuksen vaikutus laatuun, määrään, valikoimaan ja tehokkuuteen



Yhteenvetona rahoitusuudistuksen nähtiin vaikuttaneen kaikkiin esitettyihin väittämiin positiivisesti. Kuusikkokunnat olivat varsin yksimielisiä kehityssuunnista. Ainoastaan yksi väittäjä jäi väittämien keskiarvovastausten alle. Tämä väittäjä liittyi aktivointitoiminnan yleiseen tehostumiseen.

Havaintoja voidaan tulkita niin, että työttömien aktivointitoimenpiteet ovat lisääntyneet määrältään ja kehittyneet laadultaan ja valikoimaltaan. Lisäksi aktivointitoimenpiteet kohdentuvat erityisesti yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneille. Muiden kuin mainitun kohderyhmän palvelut nähtiin tasoltaan heikentyneen rahoitusuudistuksesta johtuen. Tämä on yhdenmukainen havainto sen kanssa, että kunnat kertovat työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikuttaneen aktivointitoimien asiakasvalintaan ja asiakaskohtaisiin päätöksiin toimenpiteissä.

Itse työllisyyspalveluiden konkreettiseen toteuttamiseen liittyen rahoitusuudistus on tuonut lisää, niin aktivointitoimintojen volyyymiin, palveluvalikoimaan, toteuttamistapaan kuin toteutuksen rooliinkin. Kuusikkokuntien osalta työvoiman palvelukeskusten rooliin osana työllisyysenhoidon oltiin tyytyväisempiä kuin muualla.

Kuusikkokunnista ei saatu selkeää vastausta kompensatio- tai kustannusneutraliteettikysymyksiin, yhtä lukuun ottamatta. Yhdessä kunnassa rahoitusuudistusta kohtaan oltiin hyvin kriittisiä. Sen nähtiin rajaavan toimenpiteitä ja lisäävän kustannuksia. Asenneilmapiiristä kunnissa saattaa antaa viitteitä seuraavat suorat lainaukset vastauksista:

"kustannusneutraliteetti ei toteudu yli 500 päiväisten osalta, kompensatiota ei ajatella, kompensatio on työllisyyden hoidon palveluiden sisällä tai siihen kuulumaton, emme voi asialle mitään, jne."

Yhteenvetona kuusikkokunnista voidaan todeta, että vastaukset olivat kaiken kaikkiaan muihin kuntiin verrattuna pidättyväisempiä. Kuusikkokuntien vastauksissa korostui tilanteeseen tyytyminen ja sopeutuminen. Yhtä kuntaa lukuun ottamatta uudistusta kohtaan ei kohdistettu avoimesti kritiikkiä. Vastauksista välittyi näkemys, että suurimmissa kunnissa työllisyysenhoidon palvelut ovat olleet toimivia jo ennen uudistusta, mutta uudistuksen seurauksena niitä on edelleen tehostettu.

8 Yhteenveto kuntatutkimuksesta

Rahoitusuudistus on kasvattanut kuntien työllisyydenhoidon kuluja

Haastattelujen perusteella rahoitusuudistuksella on ollut selvä kuntien työllisyydenhoidon menoja kasvattava vaikutus. Haastateltujen kuntien osalta vain yksittäistapauksissa työllisyydenhoidon budjetit olivat pysyneet verrattain vakioina uudistuksen jälkeen. Tarkan rahasumman esittäminen ja sen liittäminen rahoitusuudistukseen on haasteellista, koska kustannuskehitys ei ole riippuvainen yksin rahoitusuudistuksesta, vaan muutoksia ovat aiheuttaneet niin yleinen taloudellinen tilanne kuin kuntien omat valinnat. Kuntien työllisyydenhoidon todellisia kustannuksia ei myöskään tilastoida Suomessa kattavasti. Otokunnista ei saatu tarvittavia tietoja kustannuksista, jotka näyttäivät olevan useimmissa tapauksissa hajautuneena lukuisaan joukkoon erityyppisiä momenteja kuntien tilinpidossa. Haastatteluissa selvisi, että osassa kuntia oli yksittäisiä vuosia, jolloin työllisyydenhoidon budjetit ja menot olivat pienentyneet edellisvuoteen nähden. Keskimäärin työllisyydenhoidon kustannukset ovat kuitenkin kasvaneet merkittävästi.

Osaltaan kulujen kasvua selittää aktivointipalveluiden tuottamisen ja tarjonnan volyymin kasvu. Volyymien kasvua selvitettiin haastateltaville esitetyillä väittämillä. Haastateltavia pyydettiin arvioimaan asteikolla 1-4 onko rahoitusuudistuksella ollut vaikutusta aktivointipalveluiden tuottamiseen kunnassa. Vastausten keskiarvo oli 3,6, eli vastaajat arvioivat rahoitusmuutoksen vaikuttaneen merkittävästi määrän lisääntymiseen.

Volyymien kasvu on edellyttänyt työllisyydenhoidon henkilöstöresurssin lisäämistä palvelujen tarjonnan suunnitteluun ja tuottamiseen. Aktivointipalveluiden volyymin kasvu on ollut voimakkainta kuntouttavassa työtoiminnassa, jonka osuus kaikista tuotetuista aktivointipalveluista on moninkertaistunut. Haastattelujen perusteella selvisi, että kunnissa myös työllisyydenhoitoon liittyvät rekrytoinnit ovat painottuneet kuntouttavan työtoiminnan ohjaaja-, valmentaja- ja koordinaattoripuolelle. Kuntouttavan työtoiminnan volyymin kasvu kunnissa on konkretisoitunut uusiin palvelusisältöihin, olemassa olevien sisältöjen laajentamiseen ja ryhmätoiminnan yleistymiseen.

Kustannusten kasvun yhteys kompensaatioon ja kustannusneutraliteettiin

Kunnissa on vaihtelevia käsityksiä rahoitusuudistuksen vaikutuksista ja siitä kuinka kustannusneutraliteetti ja kompensaatio ovat toteutuneet. Yleisellä tasolla kunnissa ei koeta uudistuksen olleen kustannuksiltaan neutraali. Tämä kuntien havainto on osittain ristiriidassa edellä luvussa 6 suoritettuihin laskelmiin kompensaation toteutumisesta. Kustannusneutraliteetin ja kompensaation arvioinnissa tulee myös

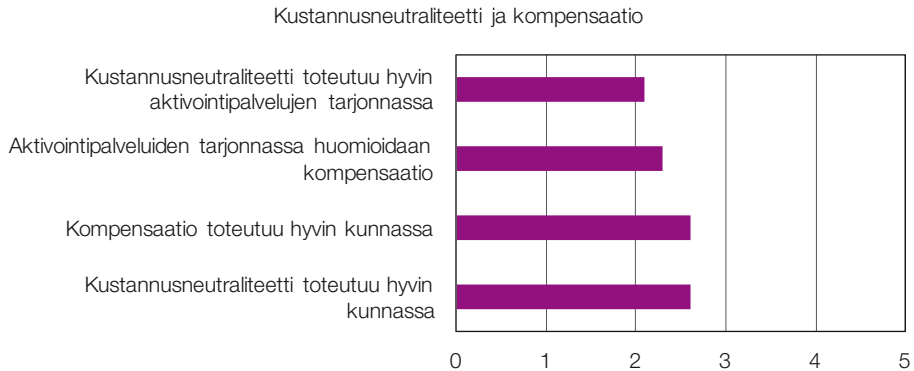
huomioida, että työllistettävien aktiivisuuden hyvien tulosten pitäisi osaltaan olla vaikuttamassa positiivisesti kunnan talouteen. Tätä ei vastaajien keskuudessa osattu välttämättä yhdistää tavoiteltuun kustannusneutraliteettiin liittyväksi.

Kuntien näkemyksen aktivointipalveluiden vaikuttavuudesta jakautuvat. Osa näkee aktivointiin käytettävät resurssit tuottamattomiksi, ja osa on vastakkaista mieltä. Ajatus hukatuista resursseista on ristiriidassa sen kanssa, että aktivointipalveluilla on kuitenkin saatu aikaan positiivisia tuloksia. Vastaajat olivat yksimielisiä siitä, että aktiivisuuden volyymit ovat kasvaneet ja työllisyyskehitys on ollut aktiivisempaa, mikä näkyy myös aktivointiasteissa. Nämä panostukset ovat kuntien näkökulmasta suoraan pienentäneet työmarkkinatuen kuntaosuuksia. Lisäksi kunnat uskovat aktivointipalveluiden mm. edistäneen työelämävalmiuksia ja luvun 5 tilastollisen tarkasteluiden perusteella palvelut ovat myös vähentäneet yli 500 päivien lukumäärää. Työllistymisvalmiuksien kohentumiselle on vaikea määrittellä rahallista arvoa. Tämä voi olla osaltaan vaikuttamassa tuottamattomuuden näkökulmaan. On haastavaa mitata ja nähdä edistymiseen perustuvaa tuottavuutta, jos tavoitteen asetannan perusteella onnistuneisuuden mittaaminen tapahtuu pelkän työllistymisen tai edelleen jatkuvan työttömyyden perusteella, kuten luvussa 4 tuotiin esiin.

Kustannusneutraliteetilla voidaan käsittää eri asioista. Kuntien näkemys vuoden 2006 rahoitusuudistuksen kustannusneutraliteetin puuttumisesta liittyy voimakkaasti siihen, että aktivointipalveluiden lisääntyneestä tarjonnasta on aiheutunut kustannuksia, joita kunnille ei ole kompensoitu. Lisäksi tasausrajaperustainen kompensointi on riippuvainen usein muista syistä kuin kunnan päätöksenteosta. Kompensaation sekä aktivointipalveluiden tarjonnasta ja tuottamisesta syntyvien kulujen kohtaamattomuutta voi havainnollistaa esimerkiksi. Mikäli kunnassa oleva yritys irtisanoo työntekijöitä, tällä on suora vaikutus kunnallisverokertymään. Tasausjärjestelmän kautta kunta saa tasauslisää, mikäli se jää verotuloillaan tasausrajan alle. Tasauslisä ei poista tosiasiaa, että työllisyyskehityksen asiakkaat ovat lisääntyneet ja sitä kautta myös työllisyyskehityksen resurssitarve. Näin ollen työllisyyskehityksen kustannukset kasvavat, mutta sen rahoittamiseen käytettävät tasausrajaperusteiset tulot joko pienenevät tai pysyvät ennallaan.

Vastaajille esitettiin kustannusneutraliteettiä ja kompensointiin liittyviä väittämiä, joihin vastattiin asteikolla 1-5. Saatujen vastausten keskiarvot on esitetty alla olevassa kuviossa.

Kuvio 38. Kustannusneutraliteetti ja kompensatio



Rahoitusuudistus ei ole muuttanut kuntien ja valtion välistä työnjakoa

Valtion ja kuntien lainsäädännössä määriteltyjen tehtävien muuttaminen työllisyshoidon järjestämisessä ei ollut uudistuksen tavoitteena. Lainsäädännössä määriteltyjä tehtäviä ei muutettu, mutta uudistuksella haettiin kunnille aktiivisempaa roolia. Haastattelujen perusteella työnjaon ei koeta muuttuneen 2006 toimeenpannun rahoitusuudistuksen myötä. Kuntakentällä haastateltujen joukossa yleinen mielipide kuitenkin on, että rahoitusuudistus siirsi valtiolle kuuluvaa vastuuta kunnille ilman, että vastuunhoitoon annettiin riittäviä mahdollisuuksia. Mahdollisuuksilla viitattiin siihen, että kuntien pitäisi saada itsenäisemmin päättää työllisyshoidostaan ilman TE-hallinnon välissä oloa. Kuntien ja TE-hallinnon yhteistyössä on nykyisellään kuntien mielestä paljon kehitettävää, koska roolit koetaan epäselviksi, eivätkä ne vastaajien mielestä tue toinen toisiaan.

Työnjaon muutoksia ei koeta siis tapahtuneen, mutta muutosten tarve esitettiin ja muutoksia työnjakoon kerrottiin tarvittavan, perustuen vastuun laajentamiseen. Lisääntynyttä vastuuta ei kunnissa koeta negatiivisena asiana, mutta vastuun toteuttamiseksi esitettiin tarve muuttaa palveluiden tuottamisen rahoitusmallia. Otokunnista annettiin haastattelujen kautta selkeä viesti, että osavastuu ei riitä, vaan työllisyshoidon rahoituksesta halutaan osa pois TE-hallinnolta kunnissa päätettäväksi. TE-toimistot nähdään kuitenkin jatkossakin toivottavana yhteistyökumppanina.

Rahoitusuudistus on lisännyt aktivointipalveluiden järjestämisen innovatiivisuutta ja toimenpideportfoliota

Rahoitusuudistus on kuntatasolla useaan eri indikaattoritietoon perustuen lisännyt ja aktivoinut kuntien toimintaa työllisyshoidossa. Indikaattoreista voidaan mainita muun muassa aktivointiaste, tuotettujen aktivointisuoritteiden määrä, yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden ryhmän pieneneminen, työllisyshoidon

resurssilaajennukset ja -allokaatiot sekä kuntakohtaisesti yleisen toimenpideportfolion laajeneminen.

Uusien aktivointimallien kehittäminen ja käyttöönotto vaatii suunnittelua, visiointia ja innovointia. Merkityksellisimmät innovaatiovaikutukset kunnissa on saavutettu aktivointitoimien tuottamisprosessia tukevien tekijöiden kehittymisellä. Aktivointipalvelujen tuottamisessa itsetarkoitus ei ole palvelun tuottaminen. Suuntauksena on entistä asiakaslähtöisempi ja päämäärän suhteen tavoitteita asettavampi toteutus. Aktivointipalvelut pystytään kohdentamaan entistä yksilöllisemmin niitä tarvitseville. Tätä kautta niiden vaikuttavuus on lisääntynyt ainakin työllistymisvalmiuksien kehittämisessä, koska palveluihin osallistuvien ominaisuuksiin ja mielenkiinnonkohteisiin kiinnitetään entistä enemmän huomioita. Työllistettävän mielenkiinnon kohteisiin osuneella palvelulla on positiivinen vaikutus yleiseen motivaatioon. Saatujen vastausten- ja kirjallisuusanalyysin perusteella motivaation puute vaikuttaa olevan työllistymisen yksi merkittävimmistä esteistä.

Aktivointipalveluiden valikoiman laajeneminen on havaittavissa muun muassa työpajatoiminnan lisääntymisenä. Monissa kunnissa on perustettu uusia työpajoja, ja pajojen sisältövalikoimaa on monipuolistettu ja kohdistettu tarkemmin niihin integroitavien henkilöiden tarpeiden ja mielenkiinnon kohteiden mukaan. Työpajatoiminta ei ole aktivointitoimi itsessään. Sen sijaan työpajoissa tuotetaan muun muassa kuntouttavan työtoiminnan jaksoja. Pajat ovat usein linkki työllistettävälle siirtyä eteenpäin työllistymispolullaan. Eteenpäin siirtyminen voi konkreettisesti tarkoittaa koulutukseen siirtymistä tai palkkatukijaksoa. Työpajatoiminnasta saatujen positiivisten kokemusten vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö on lisännyt rahoitusta nuorten työpajatoimintaan tavoitteenaan saada se laajennettua koko maahan.

Kuntien vastauksissa työpajatoiminnan tarkoitusta eriteltiin työpaikanomaisessa ympäristössä tapahtuvaksi valmennukseksi, mikä ohjaa ja totuttaa työllistettäviä työelämän haasteisiin ja vaatimuksiin. Työpajajakso seuraava askel työllistymispolulla voi olla esimerkiksi palkkatuettu työ organisaatiossa, jossa työn luonne vastaa työpajatoimintaa. Nuorempien osalta työpajajakso ohjaa useimmin koulutukseen, joko kesken jääneen koulutuksen jatkamiseen tai uuden koulutuksen aloittamiseen alalla mihin työpajajakso on tutustuttanut.

Työpajatoiminnan kehittymisen lisäksi kunnissa on laajennettu työllisyysneuvoston yhteistyöverkostoja. Yhteistyöverkostot ovat laajentuneet enenevässä määrin kolmannelle sektorille esimerkiksi yhdistyksiin ja säätiöihin. Yhteistyön tuloksena kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on saatu erilaistettua ja sisällöltään monipuolistettua.

Viime vuosina työllisyyspalveluiden tuottamisessa on kehitytty, ja tuottamisprosessi on saatu vastaajien mukaan kustannustehokkaammaksi. Vastaajien mielipiteitä ja lausuntoja voidaan tulkita niin, että tehtyä uudistusta ei nähdä enää yksin negatiivisena, kuten ehkä alkuvaiheessa, vaan kunnissa on havaittu myös positiivisia kehityskulkuja, jotka on liitetty uudistuksesta johtuviksi. Tämä johtopäätös perustuu mm. siihen, että kysyttäessä rahoitusuudistuksen ulottamista koskemaan

300 päivää työmarkkinatuella olleisiin, uudistus koetaan liian aikaiseksi, koska nykyiseen malliin on vasta totuttu ja saatu se toimimaan.

Alla olevassa kuvassa on eritelty kunnilta saatuja vastauksia esitettyihin väittämiin.

Kuvio 39. Vaikutukset palveluportfolioon ja toiminnan tehokkuuteen

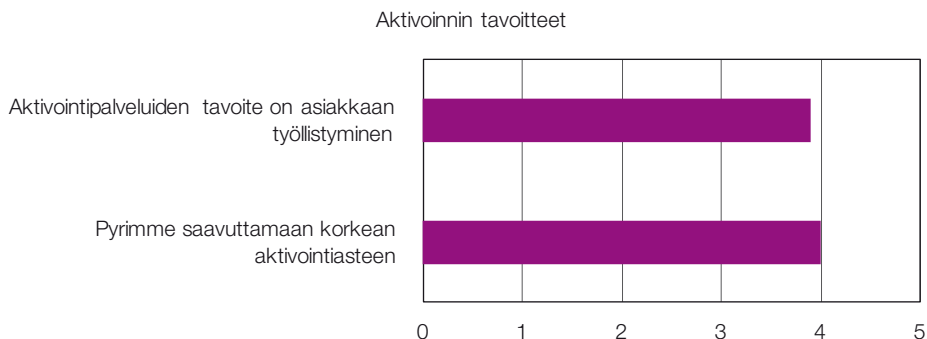


Rahoitusuudistus on vaikuttanut aktivointiasteeseen nostavasti

Aktivointiasteen osalta rahoitusuudistusta valmisteltaessa määritelty kohderyhmän 30 % tavoite on vielä keskiarvolla mitattuna saavuttamatta haastateltujen kuntien osalta. Joukosta noin kolmasosa on saavuttanut tavoitteen. Vuoden 2012 osalta seitsemän kuntaa 22:sta oli kohderyhmässä ylittänyt aktivoinnissaan 30 % tason.

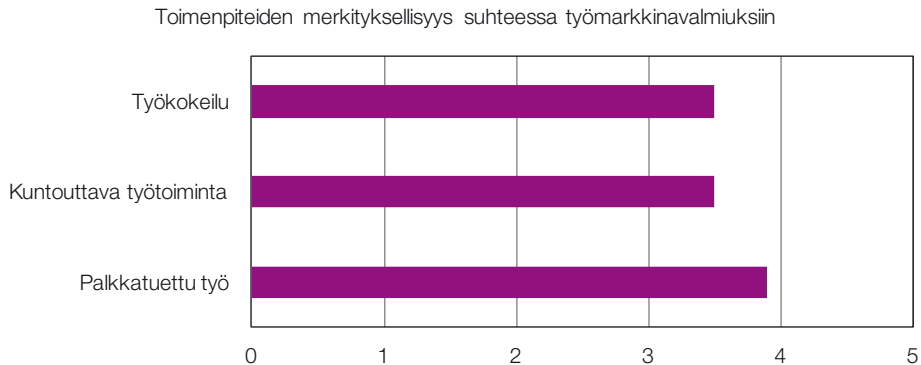
Kunnille esitettiin väittämiä aktivointiasteen kehitykseen ja aktivointipalveluiden tavoitteisiin liittyen arvioitavaksi asteikolla 1-5. Alla olevasta taulukosta käy ilmi, että kunnissa ei ole suhtauduttu itseisarvoisesti aktivointiasteen kohottamiseen, vaan varsinainen tavoite, eli työllistyminen, on yhtä tärkeää kuin aktivointiasteen nostaminen.

Kuvio 40. Aktivoinnin tavoitteet



Kuntien osalta on myös tehty arvio siitä, kuinka läpiviedyt palkkatukijaksot, kuntouttavan työtoiminnan jaksot ja työkokeilut ovat parantaneet työllistymisen mahdollisuuksia kunnissa. Alla olevan kuvion 41 muodostamiseksi haastateltavia pyrittiin arvioimaan asteikolla 1–5 sitä, miten kunnassa on onnistuttu seuraavilla toimilla edistämään aktivointitoimiin osallistuneiden työllistymisvalmiuksia.

Kuvio 41. Aktivointitoimien merkityksellisyys työmarkkinavalmiuksien kehittäjänä



Kuviosta 41 voidaan todeta, että palkkatuetun työn nähdään parhaiten vaikuttavan työllistymisvalmiuksien kehittämiseen. Haastattelujen perusteella palkkatukijakso edellyttää työllistettävältä motivaatiota ja oma-aloitteisuutta, jotta toiminnalta voidaan odottaa todellisia hyötyjä. Oma-aloitteisuuteen ja motivaation pystytään yksinkertaisimmillaan vaikuttamaan jo osallistuvan henkilön tietoisuuden lisäämisellä niistä vastuista ja velvollisuuksista mitä palkkatuettuun työjaksoon liittyy. Tietoisuuteen voidaan vaikuttaa kuntouttavan työtoiminnan kautta tai esimerkiksi yksinomaan asiakasneuvonnalla. Palkkatukityön ongelmaksi koetaan palkkatuettujen työpaikkojen puute. Paikkoja on rahoitusuudistuksen alusta onnistuttu lisäämään. Palkkatuetun työn osuus aktivointitoimista on kuitenkin pysynyt koko rahoitusuudistuksen jälkeisen ajanjakson noin 10 %:ssa.

Viime vuosina kuntalisällä on ryhdytty tehostamaan palkkatukipaikkojen määrän kasvua alueella. Kuntalisän määrään vaikuttaa kuntakohtainen käytäntö ja palkattavan henkilön tausta. Korkeamman tuen palkkaamiseen saa, kun palkkaa pitkäaikaistyöttömän, tai henkilön jolla on esimerkiksi terveydellisiä syitä, jotka vaikuttavat avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Kuntalisää ei koettu täysin ongelmattomaksi. Haastatteluissa nousi esiin, että kuntalisän myöntäminen palkkatuen yhteyteen vaikuttaa palkkatuen määrään mikä tarkoittaa sitä, että yhdessä käytettynä niiden yhteenlaskettua maksimihyötyä ei saada irti.

9 Aiotun vuoden 2015 työmarkkinatuen toisen rahoitusuudistuksen odotettavissa olevat vaikutukset

9.1 Aiotun uudistuksen vaikutukset julkistalouteen

Työmarkkinatuen rahoitukseen on suunnitteilla uusi uudistus, jonka odotetaan tulevan voimaan vuoden 2015 alusta lukien. Uudistuksen keskeinen sisältö on ilmeisesti se, että vuonna 2006 käyttöön otettu työmarkkinatuen rahoitusvastuun jakaminen kuntien ja valtion kesken ulotettaisiin koskemaan jo 300 päivää työmarkkinatukea saaneita. Istuvan hallituksen tekemän kehyspäätöksen mukaan tulevalla uudistuksella tavoitellaan valtiolle 150 miljoonan euron säästöjä. Tämän säästötaavoitteen taustalla mahdollisesti olemassa olevia laskelmia ei ollut tätä kirjoitettaessa käytettävissä.

Muutostarvetta perustellaan työmarkkinatuen saajien nopeammalla pääsyllä työllisyysedellytyksiä parantavien aktivointitoimien piiriin. Varsinaisia tavoitteita uudistukselle ovat: Työllisyysasteen nostaminen, tulevaisuuden työvoimatarpeiden turvaaminen, pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen, työttömyydestä ja aktiivitoimista aiheutuvien julkisten kokonaismenojen alentaminen pitkällä aikavälillä. Näiden tavoitteiden saavuttamisessa keskeisessä asemassa katsotaan olevan kuntien kannustaminen järjestämään/tarjoamaan työtä ja työllistymistä edistäviä palveluja pitkään työmarkkinatuella olleille henkilöille (joko kunnat yksin tai yhdessä valtion, yritysten, yhdistysten ja muiden yksityisen sektorin toimijoiden kanssa).

Vuoden 2006 uudistusta vastaavalla tavalla, myöskään vuoden 2015 uudistuksen myötä tarkoituksena ei ole siirtää tehtäviä valtiolta kunnille, eikä asettaa kunnille uusia tehtäviä. Rahoitusmuutos pyritään toteuttamaan siten, etteivät kuntien menot lisäänty niissä kunnissa, joissa työttömiä aktivoidaan. Näiltä osin tavoitteena on vastaavantyyppinen kustannusneutraalisuus kuin vuoden 2006 uudistuksen yhteydessä.

Vuoden 2015 uudistuksen mahdollisia julkistaloudellisia vaikutuksia on ennakoitu arviolaskelmalla, jossa oletetaan uudistuksen tarkoittavan vuoden 2006 rahoitusuudistuksen ulottamista yli 300 päivää työmarkkinatuella olleisiin henkilöihin. Arviolaskelma nojautuu vuoden 2012 tilastotietoihin koskien työmarkkinatukea saaneiden lukumääriä sekä työmarkkinatukimenoja. Raporttia kirjoitettaessa ei ollut vielä käytössä vuoden 2013 tilastoja.

Arviolaskelmassa on eroteltu tuensaajien osuudet maksuperusteen mukaan tuensaajien kokonaismäärästä. Keskeinen mielenkiinto kohdistuu 300–499 päivää työmarkkinatukea saaneiden lukumäärään, näistä aiheutuviin työmarkkinatukimenoihin sekä osuuksiin kokonaiskustannuksista. Tämän ryhmän koko on n. 12 % kaikista työmarkkinatukea saaneista henkilöistä. Tätä vastaten ryhmän oletettiin muodostavan n. 12 % työmarkkinatuen kokonaiskustannuksista.

Henkilömääränä ilmaistuna 300–499 päivää työmarkkinatukea saaneita oli vuonna 2012 noin 16 000. Euromääräisenä tämä ryhmä aiheutti noin 144 miljoonan euron työmarkkinatukikustannukset, joka siis vastaa noin 12 % työmarkkinatuen kokonaiskustannuksista vuonna 2012 (1,2 miljardia euroa). Maksuperusteen mukaan 300–499 päivää työmarkkinatuella olleiden menoista noin 21,5 % maksettiin aktiivitoimenpiteeseen osallistumisen ajalta ja noin 78,5 % työttömyyden perusteella.

Olettaen, että kunnan maksuosuus laajenee yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneisiin vuoden 2015 alussa samalla mallilla, joka on tällä hetkellä käytössä yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden kohdalla, tämä tarkoittaa kuntasektorille kokonaisuudessaan uutta, noin 56,5 miljoonan euron menoerää työmarkkinatuen kuntaosuuksien muodossa.⁹ Tässä arvioissa on huomioitu kokonaissumman jakautuminen maksuperusteen mukaa.¹⁰ Aktivointitoimiin osallistuneiden osuus työmarkkinatukikustannuksista vuonna 2012 oli noin 31 miljoonaa euroa, ja työttömyyden perusteella maksettujen osuus noin 113 miljoonaa euroa. Yli 500 päiväisten mallin ulottaminen yli 300 päiväisiin tarkoittaisi siis sitä, että valtio vastaa aktivointitoimenpiteiden ajalta kuluista kokonaisuudessaan. Malli tarkoittaisi sitä, että passiivisella työmarkkinatuella olevien henkilöiden muodostamat kustannukset jaettaisiin jatkossa 300–499 päivää työmarkkinatuella olevien osalta puoliksi. Tämä muodostaa staattisessa laskelmassa edellä mainitun, ja kunnille uuden, noin 56,5 miljoonan euron kustannuksen.

Vuoden 2015 uudistuksen mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia kuntakentässä voidaan ennakoida olettamalla kehityskulun olevan vastaaventyypinen, mikä havaittiin vuoden 2006 uudistuksen yhteydessä yli 500 päiväisten osalta. Tämä johtaisi käytännössä kuntien voimakkaaseen aktivoitumiseen yli 300 päiväisten aktivointipalveluiden tarjoamisessa, joka edelleen johtaa aktivointiasteiden nousuun, passiivisella työmarkkinatuella olevien henkilöiden lukumäärän laskuun ja edelleen valtion työmarkkinatukikustannusten kasvuun, verrattuna edellä mainittuun staattiseen laskelmaan. Kuntien näkökulmasta vastaavasti edellä mainittu 56,5 miljoonan euron kuntaosuukskustannuserä pienenee, mutta toisaalta kunnille muodostuu kuluja aktivointipalveluiden tarjoamisesta.¹¹ Työllisyydenhoito, ja työmarkkinatuen

9 Työ- ja elinkeinoministeriön 2015 ennusteisiin perustuvissa laskelmissa 300–499 päiväisten kohderyhmän ennakoitiin vastaavalla kustannusjaolla muodostavan kunnille uuden 83,8 miljoonan euron kuluerän.

10 Kokonaissumma ei sisällä palkkatuen ja starttirahan osuutta.

11 2015 uudistuksella ei arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia julkiseen talouteen, koska tarkoitus ei ole luoda kohderyhmään kuuluville työttömille uusia palveluita. Työ- ja elinkeinotoimistojen, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen tehtävät eivät lisäänty, sen sijaan palveluiden tarjoaminen yhtenäistyy alueiden välillä laajentuvan työvoiman palvelukeskus -mallin myötä.

rahoitusuudistus, on tältä osin hyvin lähellä nollasummapeliä. Vasta pitkäaikaistyötömien työllistämistavoitteen saavuttaminen muuttaa tilanteen aidoksi win-win -tilanteeksi, kuten edellä luvussa 6 on osoitettu laskelmien avulla.

Edellä kuvattujen vaikutusten suuruusluokan arvioimiseksi jatkolaskelmassa on hyödynnetty tämän arviointitutkimuksen arviota siitä, että työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistus on johtanut yli 500 päivää työmarkkinatuella olevien lukumäärän pienemiseen noin 25 %:lla verrattuna tilanteeseen, jossa uudistusta ei olisi toteutettu (luvut 5 ja 6).

Olettaen, että vuoden 2015 aiotulla uudistuksella saavutetaan 300-499 päiväisten ryhmässä sama 25 % pieneneminen, noin 16 000 henkilön kohderyhmässä se tarkoittaisi 3200 henkilön alenemaa. Mikäli edelleen oletetaan, että joukosta poistuvista työllistyy uusiin yksityisen sektorin työpaikkoihin 15, 30 tai 50 %, tarkoittaisi se työllistyvien määrän olevan joko 480, 960 tai 1600 henkilöä. Työllistymisen arvoon perustuvan laskelman mukaan (luku 6) työllistymisestä syntyvä hyöty olisi siis välillä 11,5-38 miljoonaa euroa. Todellisuudessa työllistymisen osuus avoimille työmarkkinoille voi olla 300-499 päiväisten ryhmässä suurempi kuin yli 500 päiväisten ryhmässä, koska työllistymistä haittaavien tekijöiden esiintyminen ei ole niin yleistä.

Tämä n. 12-38 miljoonan euron hyöty julkistaloudelle työllistymisestä olisi todellinen työmarkkinatuen vuoden 2015 rahoitusuudistuksen nettohyöty. Kuten edellä mainittiin, kustannusmuutokset työmarkkinatuen rahoittamisesta valtion ja kuntakentän välillä ovat muilta osin nollasummapeliä julkissektorin sisällä. Mainittua 12-38 miljoonan euron hyötyä pienentää todellisuudessa lisäkustannukset, joita kuntakentälle aiheutuu 300-499 päiväisten aktivointipalveluiden lisääntyneestä tarjoamisesta (jotka ovat looginen edellytys mahdollisille työllisyysvaikutuksille). Kuten aina tämän tyyppisiin laskelmiin, arviolaskelmaan sisältyy huomattava määrä oletuksia, joista arviot riippuvat.

9.2 Aiotun uudistuksen vaikutukset kuntakentässä

Arvioita uudistuksen vaikutuksista kuntakentässä kartoitettiin tiedustelemalla tutkimuksen 22 otoskunnalta (luku 7) suhtautumista ja mahdollisia vaikutuksia, mikäli nykyään yli 500 päiväisten työmarkkinatuella olevien rahoituskäytäntö ulotettaisiin 300 päiväisiin. Lisäksi kuntien osalta selvitettiin arviota tilanteesta, jossa yli 500 päiväisten osalta työmarkkinatukikustannusten vastuu siirtyisi passiivisten osalta kokonaan kunnille. Arvioissa hyödynnettiin paitsi kuntien vastauksia, myös arviointiryhmälle muodostunutta näkemystä kokonaisuudesta.

Haastateltujen kuntien taholta uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen nähdään yksituumaisesti negatiivisina, mikäli passiivisten yli 500 päiväisten maksuosuus kohdennetaan kokonaan kunnille ja 50 % maksuosuus ulotettaisiin 300-499 päiväisiin. Tämän kaltaisen ratkaisun osalta kunnissa ei uskota, että tavoite

kustannusneutraalisuudesta voisi toteutua. Yli 500 päiväisten osalta vaikutukset ovat suuremmat, koska kohderyhmä on kooltaan suurempi kuin 300–499 päiväisten ryhmä. Rahoitusvastuun ulottaminen täysimääräisesti kuntasektorille yli 500 päiväisten osalta, johtaisi käytännössä työmarkkinatukikustannusten kaksinkertaistamiseen kuntakentällä passiivisesti yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden osalta. Vuoden 2012 luvuilla kuntien menot lisääntyisivät 176,5 miljoonalla eurolla.

Kuntien vastuulle siirtyessään täysi maksuosuus yli 500 päiväisten passiivisten osalta vaikuttaisi todennäköisesti alentavasti alle 500 päiväisten ryhmän palveluiden saatavuuteen ja laatuun, koska kustannussyistä työllisyydenhoito ohjautuisi keskittymään yli 500 päiväisiin. Tämä vaikutus saattaisi olla negatiivinen työllisyydenhoidon kokonaisnäkökulmasta, koska keskittyminen pelkästään yli 500 päiväisiin työmarkkinatukea nauttiviin johtaisi käytännössä alipanostamiseen joukossa, jossa aktivointipalveluista on usein hyötyä, ja ylipanostamiseen joukossa, josta osa ei voi aktivointitoimista huolimatta työllistyä avoimille markkinoille. Eräs vastaaja kuntakentältä kiteytti tämän niin, että aktivointityö muuttuisi sosiaalityöksi, missä hoidettaisiin vain velvollisuuksia.

Mikäli rahoitusmalli säilyisi yli 500 päiväisten osalta ennallaan ja sama malli ulotettaisiin 300 päiväisiin, kuntien näkökulmasta keskeinen haaste on jo nykyään olemassa oleva: Kuntien näkemyksen mukaan työllisyydenhoidon nykymallilla vaikuttamismahdollisuudet ovat rajalliset. Kunnissa on epäuskoa siihen onko aktivointipalveluiden volyymia enää mahdollista merkittävästi kasvattaa. Toisaalta tämä on edellytys kuntien kyvylle vaikuttaa työmarkkinatuen ns. kuntaosuuksien suuruuteen ja edellytys myös odotettujen työllisyysvaikutusten realisoitumiseksi. Osa vastaajista on jopa sitä mieltä, että tuotettujen aktivointipäivien määrää, tai ainakin tuottamistapoja, jouduttaisiin karsimaan, ja kohdentamaan jäljelle jääneet toimet entistä huolellisemmin. Perusteluina tähän mainittiin esimerkiksi se, että työpajatoiminta on kallista toteuttaa ja se pitäisi korvata jollain edullisemmalla mallilla. Tiivistettynä yksilöpalveluista pitäisi siirtyä massapalveluihin ja asiakaskohtaiseksi kohdentuvaa ohjausta vähentää.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen laajentamisen 300 päiväisiin hyvänä puolelta nähdään toisaalta kunnissa nopeamman puuttumisen ja ennaltaehkäisevän työn näkökulma. Kuntien mukaan kuitenkin kasvavat kulut pitäisi kattaa säästöillä, joista mainittiin esimerkiksi irtisanomiset, palvelujen hintaan vaikuttavien sisältöjen karsiminen sekä yksinkertaistaminen ja kesätyöllistämisen lopettaminen. Kuten alla olevasta sitaatista käy ilmi, valtion kompensatio nähdään sopivimpana ratkaisuna, millä uudistus voitaisiin toteuttaa siten, että negatiivista laatuvaikutusta ei syntyisi, tai se jäisi mahdollisimman pieneksi.

”Jos siirtymävaiheessa valtio kompensoisi kunnille kustannuksia, voisi järjestelmä toimiakin.”

Kokonaisuutena arvioiden tulevan uudistuksen ja sen vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että kuntakentältä ei ole kerättävissä luotettavaa tilastotietoa työllisyydenhoidon tosiasiallisista kustannuksista, palveluiden kustannuksista, tehdyistä

valinnoista jne. Tämä on vaikeuttanut vuoden 2006 uudistuksen vaikutusten arviointia ja haaste on luonnollisesti olemassa tulevienkin uudistusten osalta. Haastatteluilla kerättävillä näkemyksillä kustannusvaikutuksista, vaikutuksista palveluihin jne. on vain rajallisesti arvoa objektiivisen arvion tekemisessä.

Valtion ja kuntien välistä työllisyydenhoidon roolijakoa ei ole ollut tarkoitus muuttaa kummallakaan työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella. Sen sijaan vastuunjako on muuttunut, ja kuntien laajentuneen vastuun myötä vastaajajoukossa nähtiin tarpeelliseksi myös roolijaon muutokset. Kuntien näkemyksen mukaan lakisääteinen velvollisuuksien ja vastuiden jako pitäisi miettiä uudestaan, koska toiminnan tehostaminen edellyttää myös järjestelmän tehostamista.

"Kunnilla pitäisi olla laajempi lakisääteinen velvollisuus sekä mahdollisuus tarjota palveluita"

Osa kunnista olisi valmis harkitsemaan jopa mallia, jossa lainsäädäntöä muutettaisiin niin, että työmarkkinatukikustannukset tulisivat täysin kuntien vastuulle, mutta samalla myös työllisyydenhoito ja työttömille järjestettävät palvelut olisivat kuntien vastuulla. Kuntien yleisin parannusehdotus järjestelmän toiminnalle on kuitenkin se, että työllisyydenhoidon resursseista pitäisi ohjata suurempi osa kuntiin ja päätäntävaltaa tulisi siirtää TE-hallinnolta kuntiin. Yhteistyötä TE-hallinnon kanssa ei kunnissa nähdä tehokkaana nyky muodossaan, mutta TE-hallinto nähdään tärkeänä yhteistyötahona myös jatkossa. Kyse on kuntien näkemyksen mukaan toimenpiteiden sovittamisesta yhteen.

Kompensaation osalta yli 500 päiväisten nykykäytännön ulottaminen ilman kompensatiota yli 300 päiväisiin, ei kuntien mielestä ole mahdollista. Haastatteluissa nousi kuitenkin esiin, että mikäli valtion osuus olisi esimerkiksi 75 % ja kunnan 25 %, tällä olisi merkitystä, koska se ohjaisi puuttumaan 300 päiväisten ryhmään, mutta ei vielä välttämättä pakottaisi kuntia lähestymään "raha edellä" työllisyydenhoitoaan. Toisaalta prosentit voitaisiin hyväksyä olevan myös toisin päin, jos päätäntävalta lisääntyisi siten, että kasvaneeseen kustannusvastuuseen voitaisiin reagoida suuremman vastuukokonaisuuden virtaviivaistamisella. Se, että kunnilla ei olisi mitään maksuosuutta 300 päivän ylittäneistä, nähtiin aivan oikein nykytilan jatkumisena.

Vuoden 2015 aiotun rahoitusuudistuksen riski, ja kuntien näkökulmasta uhka, on ennen kaikkea se, että uudistuksella ei ole vaikutusta todelliseen ongelmaan, eli siihen, että pitkäaikaistyöttömiä on Suomessa liikaa. Tämän todellisen ongelman ratkaisuksi ei kunnissa nähdä muita vaihtoehtoja kuin kokonaisvaltaisen taloustilanteen paraneminen. Tähän johtopäätökseen on helppo yhtyä.

Ennaltaehkäisevä työ ja aikaisempi puuttuminen nähdään kunnissa hyvänä asiana, mutta maksuosuuden ulottaminen 300 päiväisiin pitää tilanteen vastaajakuntien mielestä nollasummapelinä, koska käytettävää resurssia on vain rajallinen määrä. Ennaltaehkäisevä työ joka tapahtuu ennen 300 päivän täyttymistä, tulee kuntien mukaan väistämättä kärsimään, ja varhainen puuttuminen vaikeutuu entisestään. Jos nämä riskit toteutuvat, työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen

laajentamisella ei ole todellista positiivista vaikutusta, vaan kyse on lähinnä hallinnon sisäisestä näennäistekemisestä.

Aikataulullisesti aiotun uudistuksen aikataulu nähdään kunnissa liian kireäksi, koska nykykäytäntöön on vasta sopeuduttu. Mikäli uudistus astuu voimaan ennakkotietojen mukaisena, kunnat eivät usko ehtivänsä valmistautua, koska valmistelemaan työhön ei ole varattu resurssia. Valmistelutyötä kunnissa ei taas käynnistetä kunnolla ennen kuin varmuudella tiedetään missä muodossa uudistus tullaan toteuttamaan.

10 Johtopäätökset

Työmarkkinatuen rahoitusuudistus astui voimaan 1.1.2006. Työmarkkinatuki uudistuksen päätavoite oli nostaa työllisyysastetta ja alentaa työttömyyttä. Tämän rinnalla tavoitteena on ollut muodostaa entistä tehokkaampi, kannustavampi ja tasapainoisempi toimeentuloetuuksien ja aktivointipalveluiden kokonaisuus. Uudistuksen lähtökohtana oli kustannusneutraalisuus julkistaloudelle (valtio ja kunnat). Kustannusneutraalisuus tarkoittaa sitä, että uudistuksen ei odotettu johtavan lisäkustannuksiin tai menosäästöihin koko kuntakentän tasolla tarkasteltuna.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistus tarkoitti käytännössä yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden työmarkkinatukimenojen jakamista uudella tavalla valtion ja kuntien välillä. Uudistuksen odotettiin lisäävän kuntien kannustimia tarjota työttömille henkilöille aktivointipalveluita. Osana uudistusta myös työmarkkinatuen saajien vastuuta tarjottujen aktivointipalveluiden vastaanottamiseen lisättiin.

Tässä arviointiraportissa on kuvattu keskeiset arviointityön havainnot työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Kaikki raportissa esitetyt havainnot nojautuvat luvussa kaksi esitettyyn Tempon arviointimalliin. Menetelmällisesti tutkimuksen havainnot nojautuvat olemassa olevan tutkimuksen metatarkasteluun, otostutkimukseen joukossa kuntia, tilastolliseen analyysiin sekä asiantuntijahaastatteluihin. Kuten aina arviointitutkimuksessa, johtopäätökset ovat viime kädessä arviointiryhmän näkemys vaikutuksista, joka on muodostunut eri tutkimusmenetelmillä saatujen havaintojen tulkinnasta yhdessä käytettyyn arviointimalliin nojautuen.

Työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistuksen keskeisiin vaikutuksiin lukeutuvat ainakin seuraavat kehityspolut ja/tai seuraukset.

Työmarkkinatuella yli 500 päivää olleiden henkilöiden aktivointiasteen nousu

Keskeinen indikaattori, joka työmarkkinatuen rahoitusuudistukselle asetettiin, on yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden henkilöiden aktivointiaste ja sen nousu. Aktivointiaste tarkoittaa sitä osaa pitkään työmarkkinatuella olleista, jotka osallistuvat heille tarjottaviin erilaisiin aktivointitoimiin. Toisen ryhmän muodostavat ns. passiivituella olevat henkilöt.

Aktivointiasteen nousu on osoitettu aiemmissä tutkimuksissa. Aktivointiasteen nousu todettiin myös tässä arviointitutkimuksessa sekä 22 otoskunnassa että tilastollisesti koko maan tasolla. Vuonna 2013 aktivointiaste oli koko maassa n. 30 %. Tämä 30 % oli työmarkkinatuen rahoitusuudistukselle asetettu tavoite. Ennen uudistusta, vuonna 2005, aktivointiaste oli alle 10 % koko maan tasolla.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutukset valtion ja kuntien väliseen työllisyydenhoidon vastuiden jakoon

Rahoitusuudistus on johtanut ennen kaikkea rahoitusvastuiden uudelleenjakautumiseen. Uudistuksen tarkoituksena ei ollut muuttaa valtion ja kuntien välistä palveluiden työnjakoa, eikä näitä koskeva lainsäädäntö ole merkittävästi muuttunut. Kuntakentällä haastateltujen joukossa yleinen mielipide kuitenkin on, että rahoitusuudistus siirsi valtiolle kuuluvaa vastuuta kunnille ilman, että vastuunhoitoon annettiin riittäviä mahdollisuuksia. Kuntien ja TE-hallinnon yhteistyössä on nykyisellään kuntien mielestä kehitettävää, koska roolit koetaan epäselviksi, eivätkä ne vastaa- jien mielestä tue toinen toisiaan.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutukset kuntien toimintatapoihin ja työllisyydenhoidon malleihin

Kuntien välillä on melko suuria eroja työllisyydenhoidon toimintaympäristössä ja toimintatavoissa. Tätä kuvaa yksinomaan se, että yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden osuus kuntien työllisyydenhoidon kokonaisasiakasmäärästä on esimerkiksi Helsingissä ja Vantaalla n. 40 %, kun vastaava osuus Turussa on 90 %. Eroavat toimintaympäristöt, kuten myös erot valituissa strategioissa ja toimintatavoissa, johtavat siihen, että työllisyydenhoitoa toteutetaan erilaisilla painotuksilla eri alueilla, vaikka palveluvalikoima sinänsä nojautuu samaan ohjaavaan lainsäädäntöön. Kuntien työllisyydenhoidon palveluvalikoimaa ohjaavaa lainsäädäntöä onkin kuvattu mahdollistavaksi, ei määrääväksi. Kuntia ei tarkalla tasolla ohjata siinä, miten työllisyydenhoito tulisi järjestää.

Samalla edellä kuvattu heterogeenisuus kuntakentällä on tarkoittanut sitä, että yksittäisessä kunnassa työmarkkinatuen rahoitusuudistus on voinut johtaa merkittäviinkin toimintatapojen muutoksiin, vaikka uudet toimintamallit olisivat olleet jo käytössä jossain toisessa kunnassa aiemmin. Yleisellä tasolla rahoitusuudistuksen voidaan otoskuntatarkastelun perusteella todeta johtaneen kuntien aktivoitumiseen suunnitelmallisempaan työllisyydenhoidon palveluiden tuottamiseen. Konkreettiset muutokset ovat usein olleet tuottamisprosessia tukevia tai olemassa olevien palveluiden volyymin kasvattamista. Erityisen selvästi tämä näkyy tilastoissa kuntouttavan työtoiminnan osuuden voimakkaana nousuna kuntakentän aktivointipalveluiden tarjonnassa. On tosin huomattava, että kuntouttavaa työtoimintaa, ja sen tarjoamista koskettaa aiempi lainsäädäntömuutos. Työmarkkinatuen rahoitusuudistus on taloudellisena ohjauskeinona todennäköisesti edistänyt syyskuussa 2001 voimaan tulleen kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain toimeenpanoa.

Aktivointitoimien vaikuttavuus ja rahoitusuudistuksen vaikutus yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden kokonaismäärään

Edellä käsitelty pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste on rahoitusuudistuksen välitömiä käyttäytymisvaikutuksia kuvaava indikaattori, ja sellaisenaan välttämätön; työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen lopullisesta vaikuttavuudesta se ei vielä kerro

paljon. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella on voinut olla lopullisia työllisyysvaikutuksia ainoastaan, jos aktivointiaste on kohonnut, kuten on käynyt. Aktivointiasteen nousu voi puolestaan teoriassa johtaa hyvinkin merkittäviin työllisyysvaikutuksiin tai toisessa ääripäässä olemattomiin työllisyysvaikutuksiin. Näitä lopullisia työllisyysvaikutuksia ei aineistositystä voitu tässä arvioinnissa tarkastella.

Aiemman tutkimuksen havainnot työttömien aktivoinnin vaikutuksista erityisesti avoimille työmarkkinoille työllistymiseen ovat melko kriittisiä. Yhtä, tai muutamaa, selvästi vaikuttavaa keinoa ohjata työttömiä polulla kohti työllistymistä, ja aivan erityisesti kohti työllistymistä avoimille työmarkkinoille, ei ole tunnistettu.

Kuten edellä mainittiin, työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutus aktivointiasteisiin on kanavoitunut ennen kaikkea kuntouttavan työtoiminnan volyymin kasvuna (johon on tosin voinut vaikuttaa muutkin lainsäädäntömuutokset). Kuntouttava työtoiminnan ohella toinen aktivointitoimiin luettava merkittävä, palvelu on palkkatuettu työ. Yhdessä nämä kaksi aktivointimuotoa vastaavat enemmistöstä aktivointitoimen volyyimia Suomessa. Kysymys pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin vaikuttavuudesta liittyy tätä kautta hyvin loogisesti siihen, mikä palkkatuetun työn ja kuntouttavan työtoiminnan todellinen merkitys henkilöiden työllistymisvalmiuksien ja työllistymisen, näkökulmasta on.

Otoskuntien näkemyksen mukaan palkkatuetun työn ja kuntouttavan työtoiminnan (sekä työkokeilujen) merkitys työllistymisvalmiuksiin on merkittävä. Mikäli tämä heijastuu todellisuudessa työllisyysvaikutuksena, rahoitusuudistuksen voidaan olettaa johtaneen merkittäviinkin työllisyysvaikutuksiin. Lopullinen vastaus tähän jää kuitenkin ilmaan, koska aktivointitoimiin osallistuneiden henkilöiden työllisyyden kehitystä ei ollut mahdollista seurata, eikä näiden henkilöiden työllisyyden kehitystä verrata passiivisella työmarkkinatuella oleviin. Tieto aktivointipalveluiden tietyinä ajanhetkenä osallistuvista on Suomessa olemassa vain yhdessä paikassa, josta tätä tietoa ei luovutettu tämän arviointitutkimuksen käyttöön.

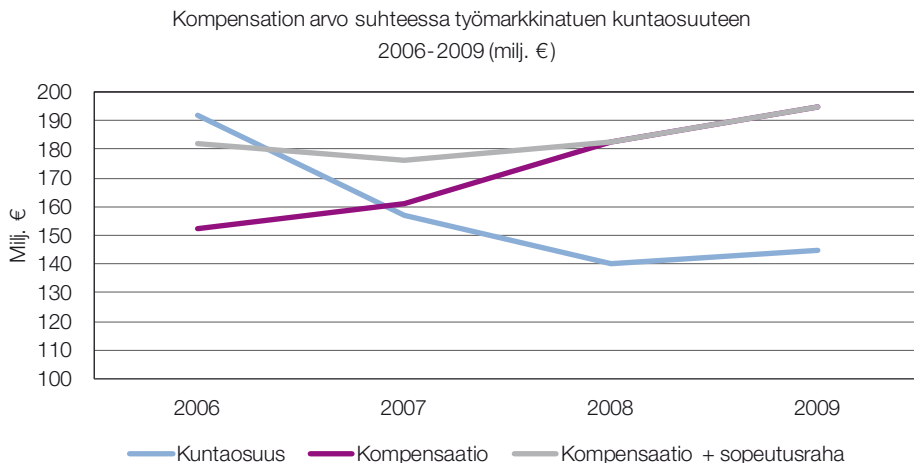
Samasta syystä selvää vastausta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen lopullisista työllisyysvaikutuksista ei kyetty antamaan. Tämän kysymyksen selvittäminen tulisi ehdottomasti olla jatkotutkimuksen aihe. Nykyistä tilannetta voidaan hieman kärjistäen kuvata niin, että Suomessa luodaan vahvoja mekanismeja tarjota pitkäaikaistyöttömille aktivointipalveluita, mutta tosiasiasa kukaan ei tiedä miten nämä palvelut vaikuttavat. Tämä on faktapohjaisen päätöksenteon näkökulmasta kestävä tilanne.

Tässä arviointitutkimuksessa kyettiin kuitenkin muodostamaan tilastollinen arvio siitä mikä työmarkkinatuen vaikutus yli 500 päiväisten joukon kokoon on ollut. Otoskunnissa suoritettujen tarkastelujen johtopäätösten mukaan tämä vaikutus on ollut huomattava. Ilman rahoitusuudistusta yli 500 päivää työmarkkinatuella olevien määrä olisi n. 25 % suurempi, kuin mikä tilastoista voidaan havaita tosiasiasa olleen. Tätä havaintoa tukee myös suora tilastojen tarkastelu kohdejoukon volyymin muutoksesta vuoden 2006 jälkeen. Se, kuinka suuri osa tästä 25 % alenemasta on työllistynyt, ja minne, jää jatkoselvitysten kohteeksi.

Ns. kompensaaation toteutuminen

Työmarkkinatuen rahoitusuudistusta valmisteltaessa eräänä tavoitteena oli kuntakentälle passiivisista yli 500 päivää työmarkkinatuella olevista henkilöistä muodostuneen uuden kuluerän, 50 % kuntaosuuden työmarkkinatukikustannuksista, kompensoiminen koko maan tasolla. Tämä toteutettiin käytännössä teknisin muutoksin valtionosuuksien tasausrajaan sekä STM:n valtionosuuksiin. Lisäksi uudistuksen jälkeisinä vuosina kunnille maksettiin ylimääräistä sopeutusrahaa.

Kompensaatiomalli ei ole yleisellä tasolla rakenteeltaan paras mahdollinen, koska se on läpinäkymätön ja osittain epämääräisiin laskentaperusteisiin nojautuva. Kompensatio näyttää kuitenkin toteutuneen. Valtionosuusjärjestelmään tehtyjen muutosten rahallinen arvo yhdessä sopeutusrahan kanssa on ylittänyt työmarkkinatuen kuntaosuuksien kehityksen, kuten alla olevasta kuviosta voidaan todeta. Tähän on osaltaan luonnollisesti vaikuttanut tavoiteltujen ohjausvaikutusten toteutuminen, eli passiivisella työmarkkinatuella olleiden osuus on laskenut voimakkaasti, mikä luonnollisesti on pienentänyt työmarkkinatuen kuntaosuuksia.



Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen kustannusneutraalisuus

Toinen rahoitusuudistusta valmisteltaessa esillä ollut asia on ns. kustannusneutraalisuus. Kustannusneutraalisuus eroaa kuntakentän näkökulmasta edellä käsitellystä kompensatiosta erityisesti siksi, että aktivointipalveluiden tuottamista kunnissa aiheutuu kustannuksia, jotka tulisi huomioida kustannusneutraalisuuslaskelmassa.

Kustannusneutraalisuuden toteutumista ei voinut käytettävissä olevilla tiedoilla arvioida. Kuntakentällä ei ole olemassa mitään koottua tietoa työllisyydenhoidon budjeteista tai niiden kehityksestä, aktivointitoimien tuotantokustannuksista jne. koskien yli 500 päivää työmarkkinatuella ollutta kohderyhmää. Tällaisia tietoja ei myöskään ollut saatavilla/luovutettu arviointiin osallistuneista 22 kunnasta. Näin ollen työmarkkinatuen vaikutukset kuntien työllisyydenhoidon kustannusten

kehitykseen ja aktivointipalveluiden tuotantokustannukset jäävät ilmaan. Haastatellut kunnat ilmoittivat työllisyydenhoidon budjettien kasvaneen, mutta ilman tilastotietoja tätä vaikutusta ei voi todentaa, eikä kohdistaa eri aiheutusperusteilla, joista työmarkkinatuen rahoitusuudistus on yksi.

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen julkistaloudelliset vaikutukset

Koko julkistalouden (kunnat + valtio) osalta työmarkkinatuen rahoitusuudistuksessa on, ilman todellisia työllisyysvaikutuksia, kyse hyvin suurelta osin nollasummajulistä. Tämä viittaa siihen, että työmarkkinatuen rahoitusuudistus ohjauskeinona on toiminut toivotulla tavalla ja ohjannut työttömien aktivoimiseen, mutta tästä seuraa todellisia julkistaloudellisia säästöjä vasta työllisyysvaikutusten myötä. Tämä näkyy vahvemmin valtion puolella, koska valtaosa työllistymisen nettohyödyistä julkistaloudessa kohdistuu valtioon.

Tämä havainto on myös teoreettisesti oikea. Sosiaaliturvaetuksien kustannusten jakoperusteiden muutoksista julkistalouden eri osa-alueiden välillä ei ole perusteita olettaa seuraavan merkittäviä nettomuutoksia koko julkistalouden kokonaisuuteen, elleivät muutokset vaikuta itse sosiaaliturvaetuuden kohdejoukon kokoon ja/tai käyttäytymiseen, tässä tapauksessa siis työllisyysvaikutuksiin.

Alla olevaan taulukkoon on koottu arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen julkistaloudellisesta vaikutuksesta nojautuen luvussa kuusi kuvattuihin oletuksiin ja laskentaperusteisiin.

(milj. €)	Yhteenveto kustannusvaikutuksista			
	Valtio +	-	Kunnat +	-
Kompensaatio yht. 2009		194	194	
Kuntaosuus 2009	145			145
Työllistymisen arvo 2012	37,2–123,6		6,4–21,3	
	182,2–268,6	194	204,4–215,3	145
Yhteensä		-11,8–74,6		59,4–70,3

Kuten taulukosta voidaan todeta, kunnat kokonaisuutena ovat todennäköisesti hyötynneet työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta, mikäli aktivointipalveluiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia ei huomioida. Tämä johtuu ennen kaikkea kompensaation ja kuntaosuuksien välisen suhteen kehityksestä. On kuitenkin tärkeää huomata, että laskelmasta puuttuvat edellä mainitut rahoitusuudistuksen vaikutukset kuntien työllisyydenhoidon budjetteihin ja aktivointipalveluiden tarjonnasta aiheutuviin kustannuksiin. Toinen tapa tulkita taulukkoa on se, että mikäli rahoitusuudistus on johtanut kuntien työllisyydenhoidonmenojen kasvuun n. 50 miljoonalla eurolla, tai enemmän, kunnat ovat menettäneet uudistuksessa, ellei todellisia työllisyysvaikutuksia ole syntynyt. Nämä arviot koskevat koko kuntakenttää. Suomessa on yli 300 kuntaa, joiden joukosta varmasti löytyy erilaisia esimerkkejä vaikutuksista.

Valtion osalta laskelma on toisenlainen. Mikäli työmarkkinatuen rahoitusuudistus ei todellisuudessa ole johtanut työllisyysvaikutuksiin, valtio on menettänyt uudistuksessa. Tätä taustaa vasten, ja aiottuja uusia muutoksia silmälläpitäen, valtiolla on merkittävä taloudellinen intressi pyrkiä selvittämään yhteys aktivointipalveluiden ja lopullisten pitkäaikaisten työllisyysvaikutusten välillä. Mikäli uudistus sitä vastoin on johtanut huomattaviin, myönteisiin, työllisyysvaikutuksiin, valtio on nettohyötyjä uudistuksesta (kuten koko julkistalous).

Lopuksi on hyvä todeta, että julkistalous on yksi osa-alue Suomen kansantaloudesta. Kokonaistaloudelliset vaikutukset Suomen kansantalouteen riippuvat lähes yksinomaan työllisyysvaikutuksesta. Julkistalouden sisäisillä resurssien siirrolla ei ole merkittävää vaikutusta kansantalouteen elleivät nämä johda johonkin todelliseen muutokseen reaalitaloudessa, tässä tapauksessa työllisyysasteen nousuun.

Työmarkkinatuen aiotun vuoden 2015 rahoitusuudistuksen vaikutuksista

Työmarkkinatuen rahoitukseen on suunnitteilla uusi uudistus, jonka odotetaan tulevan voimaan vuoden 2015 alusta lukien. Uudistuksen keskeinen sisältö on se, että vuonna 2006 käyttöön otettu työmarkkinatuen rahoitusvastuun jakaminen kuntien ja valtion kesken ulotettaisiin koskemaan jo 300 päivää työmarkkinatukea saaneita. Lisäksi uudistuksessa nykyhetken tiedoilla puututaan myös erittäin pitkään, yli 1000 päivää, työmarkkinatuella olleiden tuen rahoitukseen.

Aiotulla uudistuksella on julki lausuttu tavoite tuottaa valtiolle vuositasolla 150 miljoonan euron säästöt. Arviointiryhmälle muodostuneen käsityksen mukaan tämä arvio ei perustu laskentamalliin, joka olisi avattu kolmannen osapuolen tarkasteltavissa olevalla tavalla. Tästä syystä on vaikea sanoa mihin arvio säästöistä perustuu.

Olettaen, että kunnan maksuosuus laajenee yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneisiin vuoden 2015 alussa samalla mallilla, joka on tällä hetkellä käytössä yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden kohdalla, tämä tarkoittaa kuntasektorille kokonaisuudessaan uutta, noin 56,5 miljoonan euron menoerää työmarkkinatuen kantaosuusmuodossa.¹² Tässä arviossa on huomioitu kokonaissumman jakautuminen maksuperusteiden mukaa. Aktivointitoimiin osallistuneiden osuus työmarkkinatukikustannuksista vuonna 2012 oli noin 31 miljoonaa euroa, ja työttömyyden perusteella maksettujen osuus noin 113 miljoonaa euroa. Yli 500 päiväisten mallin ulottaminen yli 300 päiväisiin tarkoittaisi siis sitä, että valtio vastaa aktivointitoimenpiteiden ajalta kuluista kokonaisuudessaan. Malli tarkoittaisi sitä, että passiivisella työmarkkinatuella olevien henkilöiden muodostamat kustannukset jaettaisiin jatkossa 300–499 päivää työmarkkinatuella olevien osalta puoliksi. Tämä muodostaa staattisessa laskelmassa edellä mainitun, ja kunnille uuden, noin 56,5 miljoonan euron kustannuksen.

¹² Työ- ja elinkeinoministeriön 2015 ennusteisiin perustuvissa laskelmissa 300–499 päiväisten kohderyhmän ennakoitiin vastaavalla kustannusjaoilla muodostavan kunnille uuden 83,8 miljoonan euron kuluerän.

Vuoden 2015 uudistuksen mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia kuntakentässä voidaan ennakoida olettamalla kehityskulun olevan vastaaventyypinen, mikä havaittiin vuoden 2006 uudistuksen yhteydessä yli 500 päiväisten osalta. Tämä johtaisi käytännössä kuntien voimakkaaseen aktivoitumiseen yli 300 päiväisten aktiivintipalveluiden tarjoamisessa, joka edelleen johtaa aktiivointiasteiden nousuun, passiivisella työmarkkinatuella olevien henkilöiden lukumäärän laskuun ja edelleen valtion työmarkkinatukikustannusten kasvuun, verrattuna edellä mainittuun staattiseen laskelmaan. Kuntien näkökulmasta vastaavasti edellä mainittu 56,5 miljoonan euron kuntaosuuskustannuserä pienenee, mutta toisaalta kunnille muodostuu kuluja aktiivintipalveluiden tarjoamisesta.

Edellä kuvattujen vaikutusten suuruusluokan arvioimiseksi voidaan hyödyntää tämän arviointitutkimuksen arviota siitä, että työmarkkinatuen vuoden 2006 rahoitusuudistus on johtanut yli 500 päivää työmarkkinatuella olevien lukumäärän pienemiseen noin 25 %:lla verrattuna tilanteeseen, jossa uudistusta ei olisi toteutettu (luvut 5 ja 6).

Olettaen, että vuoden 2015 aiotulla uudistuksella saavutetaan 300–499 päiväisten ryhmässä sama 25 % pieneneminen, noin 16 000 henkilön kohderyhmässä se tarkoittaisi 3200 henkilön alenemaa. Mikäli edelleen oletetaan, että joukosta poistuvista työllistyy uusiin yksityisen sektorin työpaikkoihin 15, 30 tai 50 %, tarkoittaisi se työllistyvien määrän olevan joko 480, 960 tai 1600 henkilöä. Työllistymisen arvoon perustuvan laskelman mukaan (luku 6) työllistymisestä syntyvä hyöty olisi siis välillä 11,5–38 miljoonaa euroa. Todellisuudessa työllistymisen osuus avoimille työmarkkinoille voi olla 300–499 päiväisten ryhmässä suurempi kuin yli 500 päiväisten ryhmässä, koska työllistymistä haittaavien tekijöiden esiintyminen ei ole niin yleistä.

Arvioita uudistuksen vaikutuksista kuntakentällä kartoitettiin tiedustelemalla tutkimuksen 22 otoskunnalta (luku 7) suhtautumista ja mahdollisia vaikutuksia, mikäli nykyään yli 500 päiväisten työmarkkinatuella olevien rahoituskäytäntö ulotettaisiin 300 päiväisiin. Lisäksi kunnilta tiedusteltiin näkemyksiä tilanteesta, jossa yli 500 päiväisten osalta työmarkkinatukikustannusten vastuu siirtyisi passiivisten osalta kokonaan kunnille.

Kuntakentällä haastattelujen perustella aiotun uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen nähdään yksituumaisesti negatiivisina, mikäli passiivisten yli 500 päiväisten maksuosuus kohdennetaan kokonaan kunnille ja 50 % maksuosuus ulotettaisiin 300–499 päiväisiin. Tämän kaltaisen ratkaisun osalta kunnissa ei uskota, että tavoite kustannusneutraalisuudesta voisi toteutua. Yli 500 päiväisten osalta vaikutukset ovat suuremmat, koska kohderyhmä on kooltaan suurempi kuin 300–499 päiväisten ryhmä. Rahoitusvastuun ulottaminen täysimääräisesti kuntasektorille yli 500 päiväisten osalta, johtaisi käytännössä työmarkkinatukikustannusten kaksinkertaistumiseen kuntakentällä passiivisesti yli 500 päivää työmarkkinatu-kea saaneiden osalta. Vuoden 2012 luvuilla kuntien menot lisääntyisivät 176,5 miljoonalla eurolla.

Kunnat uskovat, että täysi maksuosuus yli 500 päiväisten passiivisten osalta vaikuttaisi todennäköisesti alentavasti alle 500 päiväisten ryhmän palveluiden saataavuuteen ja laatuun, koska kustannussyistä työllisyydenhoito ohjautuisi keskittymään yli 500 päiväisiin.

Mikäli rahoitusmalli säilyisi yli 500 päiväisten osalta ennallaan ja sama malli ulotettaisiin 300 päiväisiin, kuntien näkökulmasta keskeinen haaste on jo nykyään olemassa oleva: Kuntien näkemyksen mukaan työllisyydenhoidon nykymallilla vaikuttamismahdollisuudet ovat rajalliset. Kunnissa on epäuskoa siihen onko aktivointipalveluiden volyymia enää mahdollista merkittävästi kasvattaa. Toisaalta tämä on edellytys kuntien kyvylle vaikuttaa työmarkkinatuen ns. kuntaosuuksien suuruuteen ja edellytys myös odotettujen työllisyysvaikutusten realisoitumiseksi.

Kokonaisuutena arvioiden tulevan uudistuksen ja sen vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että kuntakentältä ei ole kerättävissä luotettavaa tilastotietoa työllisyydenhoidon tosiasiallisista kustannuksista, palveluiden kustannuksista, tehdyistä valinnoista jne. Tämä on vaikeuttanut vuoden 2006 uudistuksen vaikutusten arviointia ja haaste on luonnollisesti olemassa tulevienkin uudistusten osalta. Haastateluilla kerättävillä näkemyksillä kustannusvaikutuksista, vaikutuksista palveluihin jne. on vain rajallisesti arvoa objektiivisen arvion tekemisessä.

Vuoden 2015 aiotun rahoitusuudistuksen riski, ja kuntien näkökulmasta uhka, on ennen kaikkea se, että uudistuksella ei ole vaikutusta todelliseen ongelmaan, eli siihen, että pitkäaikaistyöttömiä on Suomessa liikaa. Tämän todellisen ongelman ratkaisuksi ei kunnissa nähdä muita vaihtoehtoja kuin kokonaisvaltaisen taloustilanteen paraneminen. Tähän johtopäätökseen myös arviointiryhmän on helppo yhtyä.

Ennaltaehkäisevä työ ja aikaisempi puuttuminen nähdään kunnissa hyvänä asiana, mutta maksuosuuden ulottaminen 300 päiväisiin pitää tilanteen vastaajakuntien mielestä nollasummapelinä, koska käytettävää resurssia on vain rajallinen määrä. Ennaltaehkäisevä työ joka tapahtuu ennen 300 päivän täyttymistä, tulee kuntien mukaan väistämättä kärsimään, ja varhainen puuttuminen vaikeutuu entisestään. Jos nämä riskit toteutuvat, työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen laajentamisella ei ole todellista positiivista vaikutusta, vaan kyse on lähinnä hallinnon sisäisestä näennäistekemisestä.

Aikataulullisesti aiotun uudistuksen aikataulu nähdään kunnissa liian kireäksi, koska nykykäytäntöön on vasta sopeuduttu. Mikäli uudistus astuu voimaa ennakkotietojen mukaisena, kunnat eivät usko ehtivänsä valmistautua, koska valmistelemaan työhön ei ole varattu resurssia. Valmistelutyötä kunnissa ei taas käynnistetä kunnolla ennen kuin varmuudella tiedetään missä muodossa uudistus tullaan toteuttamaan.

Lähteet

Tutkimuskirjallisuus

Aho, Simo (2008). Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllisyyden parantamisyrittämysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. Hallinnon tutkimus 4/2008.

Aho, Simo & Hannu Koponen (2008). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistuminen - Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 24/2008. Helsinki.

Aho, Simo & Ari Mäkiäho (2012) Pitkään työttömänä olleiden työllistymisen esteet ja julkisiin työvoimapolitiittisiin osallistuminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 15/2012.

Asplund, Rita (2009). Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40/2009.

Duell, Nicola, David Grubb & Shruti Singh. Activation policies in Finland. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 98.

Filatov, Tarja (2013). Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. TEM raportteja 7/2013.

Hallituksen esitys 164/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapolitiittisesta palvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Honkanen, Pertti & Jussi Tervola (2013). Vuoden 2013 perusturvamuutoksien vaikutukset. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Hämäläinen, Kari, Juha Tuomala & Minna Ylikännö (2009). Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2009.

Jolkkonen, Arja & Arja Kurvinen (2010). Kuntien työllistämismalleista ja Pohjois-Karjalan työmarkkinatutkimuksista. Itä-Suomen yliopisto.

Kallio, Olavi, Pentti Meklin & Jari Tammi (2008). Kuntouttavan työtoiminnan taloudelliset vaikutukset kunnille vuonna 2006. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2008. Helsinki.

Kotiranta, Pirjo-Liisa & Riitta-Liisaa Kokko (2011) Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus (väliraportti). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Kuivalainen, Susan, Kirsi-Marja Lehtelä & Pasi Moisio (2012). Vuoden 2013 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 77/2012.

Kuntaliitto. Yleiskirje 24/80/2005., S-L. 20.12.2005

Mustonen, Esko & Viitamäki Heikki (2004). Työmarkkinatuetta ansiotyöhön. VATT Muistio 65. Helsinki.

Räisänen Heikki & Mika Tuomaala (2010). Te-toimistojen tuottavuuden ja työpaikkojen täytön tehokkuus. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Sihto, Matti & Paula Sardar (2013). Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2011. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Sihto, Matti, Mika Tuomaala & Paula Sardar (2012). Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2010. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Sihto, Matti (2012). Työpoliittinen aikakauskirja 4/2012. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Terävä, Eeva, Petri Virtanen, Petri Uusikylä & Lassi Köppä (2011). Vaikeasti työllistettävien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Työ- ja Elinkeinoministeriö. Helsinki.

Tuomaala Mika (2007). Työmarkkinatuen aktivointiudistuksen toteutuminen vuonna 2006. Työministeriö. Analyysiyksikkö.

Työhallinnon julkaisu 347 (2005). Työmarkkinatuen aktivointi - yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille. Työministeriö.

Työmarkkinatuen aktivointi - yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille. Työhallinnon julkaisuja 347. Työministeriö. Helsinki.

Valtakari, Mikko, Hannele Syrjä & Pertti Kiuru (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 19/2008)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Tuloksellisuustarkastus 229/2011. Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2011.

Von Hertzen-Oosi, Nina, Elina Vaittinen, Sampo Ruoppala & Petri Virtanen (2010) Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 13/2010.

Haastattelut

Kela: Pääsuunnittelija Seija Ylälahti, Pääsuunnittelija Heidi Kempainen

Kuntaliitto: Varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Apulaisjohtaja Reijo Vuorento, Erityisasiantuntija Tommi Eskonen

Sosiaali- ja Terveysministeriö: Apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist Virtanen, Hallitusneuvos Esko Salo, Neuvotteleva virkamies Susanna Grimm-Vikman

Työ- ja elinkeinoministeriö: Hallitusneuvos Päivi Kerminen, Neuvotteleva virkamies Päivi Haavisto-Vuori, Ylitarkastaja Jari Peura, Suunnittelija Helena Korhonen

Valtionvarainministeriö: Finanssineuvos Hannele Savioja, Finanssineuvos Markku Nissinen

Kunnat: Espoo, Helsinki, Hollola, Imatra, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kankaanpää, Kemi, Kokkola, Kotka, Lahti, Oulu, Pieksämäki, Pori, Raasepori, Raisio, Savonlinna, Tampere, Turku, Valkeakoski, Vantaa

Tekijät Författare Authors Toni Riipinen, Antti Järvinen, Mikko Valtakari	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Juli 2014
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Uppskattning om effekterna av finansieringsreformen av arbetsmarknadsstödet	
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Studien granskar effekter av finansieringsreformen av arbetsmarknadsstödet från året 2006 samt prognostiserade effekter av den planerade finansieringsreformen för året 2015. Huvudmålet med arbetsmarknadsstödsreformen var att höja sysselsättningsnivån och sänka arbetslösheten. Målet har varit att forma ännu effektivare, uppmuntrande och stabilare helhet bestående av inkomstförmåner och aktiveringstjänster. Kostnadsneutraliteten för offentlig ekonomi utgjorde utgångspunkten för reformen (staten och kommunerna). I studien ligger huvudvikten på kostnads- och funktionseffekter av den finansieringsreform som verkställdes år 2006. Kostnader och funktionella effekter uppskattas utifrån både statens och kommunernas perspektiv.</p> <p>Utifrån de studieobservationer som gjorts kan åtminstone följande utvecklingsstig och/eller konsekvenser räknas som centrala effekter av den finansieringsreformen av arbetsmarknadsstödet som verkställdes 2006. Aktiveringsgraden av de personer som fått arbetsmarknadsstöd över 500 dagar har ökat. Man noterade att aktiveringsgraden hade ökat i 22 urvalskommuner och statistiskt sett i hela landet. Finansieringsreformen påverkade produktionsmiljöer av aktiveringstjänster och funktiosätt i kommuner. I kommuner togs i bruk sådana verksamhetsmodeller som var nya för dem själva men användes redan i andra kommuner. En mer omfattande effekt har varit att den understött och utvecklat tjänsters produktionsprocesser. På basis av granskande av urvalskommuner kan konstateras att finansieringsreformen har lett till att kommuner har aktiverats och att man mer systematiskt fått till stånd tjänster för skötseln av sysselsättningen.</p> <p>Som en del av målet med kostnadsneutraliteten, kompeserades den nya kostnadspost som uppkom för kommuner i samband med finansieringsreformen med en anpassningspenning samt genom att utjämningsnivån av statsandelar och stadsandelen för STM (Social- och hälsovårdsministeriet) ändrades. Det ser ut som att kompensationen har fullföljts. Värde i pengar av de ändringar som gjorts i statsandelssystemet tillsammans med anpassningspenningen har överstigit utvecklingen av arbetsmarknadsstödet kommunandelar. Detta har delvis påverkats av att de styrande effekter som har eftersträvat har förverkligats. Fullt ut har man inte kunnat uppskatta finansieringsreformens kostnadseffekter för den offentliga sektorn, eftersom det inte finns tillräckligt med detaljerad statistiska över kostnader för skötseln av sysselsättningen.</p> <p>Med den planerade finansieringsreformen av arbetsmarknadsstödet för året 2015 har man ett mål med besparingar på 150 miljoner. Det, i vilken kalkylmodell detta mål med 150 miljoner euro grundar sig, har man inte kunnat utreda. Huruvida målet ska kunna förverkligas ser dock osäkert ut. Om man antar att den delningsmodell som idag används för arbetsmarknadsstödet finansiering gäller i fortsättningen de personer som fått arbetsmarknadsstöd i 300-499 dagar, har detta till följd av att kommuner årligen får en ny kostnadspost på cirka 57 miljoner. Den planerade finansieringsreformen för året 2015 är förbunden även med andra osäkerhetsfaktorer som närmast har att göra med kommunsektorns resurser för skötseln av sysselsättningen.</p> <p>Arbets- och näringsdepartementets kontaktperson: Avdelningen för sysselsättning och företagande/Päivi Haavisto-Vuori, tfn 029 504 9056</p>	
Asiasanat Nyckelord Key words Arbetsmarknadsstöd, skötsel av sysselsättningen, strukturarbetslöshet	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554	Verkkajulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-869-2	ISBN 978-952-227-870-8
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 117	Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish
	Hinta Pris Price 22 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Tekijät Författare Authors Toni Riipinen, Antti Järvinen, Mikko Valtakari	Julkaisu aika Publiceringstid Date July 2014	
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title An assessment on the effects of the funding reform of employment support		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>The research examines the effects of the funding reform of employment support in 2006, as well as the anticipated effects of the intended 2015 funding reform. The main goal of the employment support reform was to increase employment and reduce the unemployment levels. The goal has been to form a more efficient, encouraging and balanced income support and activation services system. The basis of the reform was cost neutrality for public economics (of Finland and its municipalities) The research concentrates mainly on the effects, both cost and functional, of the 2006 funding reform. The cost and functional effects are estimated from the point of view of the country and the municipalities.</p> <p>The research finds that the effects of the funding reform for employment support in 2006 include the following developmental results and/or consequences. The activation levels of people who have been receiving employment support for more than 500 days has risen. The rise in the activation levels were reported in 22 of the selected municipalities and statistically in the entire country. The funding reform had an effect on the production environments and procedures of the activation services in the municipalities. The municipalities adopted new procedures which have already been in use in other municipalities. The wider effect has been the support and development of the production processes. Looking at the selected municipalities, the funding reform seems to have led to the activation of municipalities and to more systematic production of employment handling services.</p> <p>As a part of the cost neutrality aim, the new expense item, which the funding reform brings to the municipalities, is compensated with adjustment payments as well as by changing the levels of equalisation payment levels and MEE's equalisation payments. The compensation seems to have worked. The monetary value of the changes made to the equalisation payment system, together with the adjustment payments, has exceeded the development of the employment support in the municipalities. This is partly due to the actualisation of the planned referral effects. All in all, the cost of the funding reform on the public sector cannot be estimated as the municipalities are unable to provide sufficiently detailed statistics on the cost of the unemployment services.</p> <p>The aim is that the planned 2015 funding reform on employment support will bring 150 million in savings. It is unclear how the target amount of 150 million is calculated. Reaching this goal seems uncertain. If it is assumed that the current division model of the employment support will continue to apply to people who have been receiving employment support payments for 300-499 days, this will result to an annual expense of 57 million on the municipalities. There are other uncertain aspects to the planned 2015 funding reform which are mainly to do with the resources the municipal sector has for employment services.</p> <p>Contact person in the Ministry of Employment and the Economy: Employment and entrepreneurship department/ Päivi Haavisto-Vuori, tel. +358 29 504 9056</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words Employment support, employment services, structural unemployment		
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-227-869-2	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-227-870-8	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 117	Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish	Hinta Pris Price 22 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista

Tutkimus käsittelee vuoden 2006 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksia sekä vuoden 2015 aiotun rahoitusuudistuksen ennakoituja vaikutuksia. Tutkimuksessa pääpaino on vuonna 2006 toimeenpannun rahoitusuudistuksen kustannus- ja toiminnallisissa vaikutuksissa.

Tutkimuksessa rahoitusuudistus havaittiin tavoitteen kannalta toimivaksi ohjauskeinoksi. Uudistuksen jälkeisinä vuosina aktivointipalveluiden tuottamisvolyyymi ja aktivointiaste ovat nousseet. Lisäksi uudistus on ohjannut kuntia suunnitellumpaan aktivointipalveluiden tuottamiseen.

Uudistus oli tarkoitus toteuttaa kustannusneutraalisti. Kustannusneutraalisuutta tavoiteltiin kompensoimalla kunnille syntyvää uutta kuluerää. Tehdyn analyysin perusteella kompensoitio on toteutunut kunnille edullisesti.

Vuoden 2015 aiotun rahoitusuudistus vaikutuksia arvioitiin jo toteutetun uudistuksen kehityspolkujen ja havaintojen perusteella.

Tätä julkaisua myy:
Netmarket
Edita Publishing Oy
www.edita.fi/netmarket
asiakaspalvelu.publishing@edita.fi
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-869-2

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-870-8



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY