



Työvoimapalvelujen siirto paikallistasolle

Työvoimapalvelujen siirto paikallistasolle on osa laajoja työvoimapolitiikan uudistuksia. Siirtoon liittyvät keskeisesti toiminnallisesti pohjoismainen työvoimapalvelumalli (lisätyt henkilöresurssit ja sen myötä tiivistetyt työnhakijoiden tapaamiset, työnhakuvelvoitteen määrittely ja työnhaun tuki) sekä työvoimapalvelujen toimeenpanon hajautus sekä työttömyysturvan rahoitusuudistus.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin vaikutukset valtiovarainministeriö on jo alustavasti arvioinut syksyn 2020 budjettineuvotteluihin. Kokonaisvaikutus on sen mukaan noin 9 400 työllistä lisää. Talouspolitiikan arviointineuvosto pitää arviota asianmukaisena. Arviota ei oteta tässä huomioon uudelleen, koska se on jo laskettu hallituksen työllisyystoimien vaikutuksiin aiemmin.

Lisäksi valtiovarainministeriö on arvioinut tässä arvioitavan työvoimapalvelujen siirtoon paikallistasolle kytkeytyvän työttömyysturvan rahoitusmallin lisäävän työllisyyttä noin 6 600 henkilöllä. Tätä arviota ei ole aiemmin otettu huomioon.

Näillä laajoilla uudistuskokonaisuuksilla voi olla myös ristikkäis- ja yhteisvaikutuksia, jolloin niiden vaikutusten summa ei välttämättä ole suoraan niiden kokonaisvaikutus. Tähän myös uudistusten yksityiskohtien tarkemmalla määrittelyllä voi olla jonkin verran vaikutusta. Etukäteen arvioitu kokonaisvaikutus voi siis jossain määrin joko supistua tai kasvaa.

Seuraavassa arvioidaan vain työvoimapalvelujen paikallistasolle siirron vaikutuksia työryhmätyön loppuvaiheen tilanteen pohjalta.

I. Poliittikkatoimenpiteen selkeä määrittäminen

- a.) Julkiset työvoimapalvelut siirrettäisiin valtiolta kunnille. Kunnat voisivat järjestää palvelut itsenäisesti tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa myöhemmin tarkemmin määritellyllä tavoin. Hankinnat toteutettaisiin pääosin keskitetysti. Lisäksi kunnat voivat järjestää tai hankkia omia työvoimapalveluita. Tietojärjestelmät, sähköiset palvelut ja muut merkittävää skaalaetua tuottavat toiminnot järjestettäisiin jatkossakin keskitetysti.

Palvelujen siirtoon kytkeytyisi myös etuusjärjestelmien rahoitusvastuun uudistaminen. Tämä voisi koskea kaikkia työttömyysetuuksia tai vain työmarkkinatukea. Rahoitusuudistuksen tavoitteena olisi luoda kunnille kannusteet pitkäjänteiseen työllisyyden edistämiseen ja eliminoida virheelliset kannusteet. Alustavina vaihtoehtoina ovat mm. se, että kunnat vastaisivat työttömyysturvan perusosan rahoituksesta osittain tai ainoastaan työmarkkinatuen rahoituksesta osittain. Kummassakin esillä olleessa mallissa rahoitusvastuu kasvaisi työttömyyden keston kasvaessa ja alkaisi jo työttömyyden varhaisessa vaiheessa. Nykytilanteessa kunnat rahoittavat pitkäkestoisista työmarkkinatukea noin 400 M€ vuosittain. Kunnat rahoittaisivat etuuksia myös palvelujen ajalta.

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin kohdennettua määrärahaa siirrettäisiin kunnille, pl. esim. asiakaspalvelujärjestelmään ym. keskitettyihin tehtäviin tarkoitettu määrärahaosuus. Koulutustoimenpiteiden rahoitusvastuu pysyisi nykyisen kaltaisena.

b.) Tavoitteena säädösmuutoksia ja talousarviomuutoksia.

II. Toimenpiteen vaikutuskanavien arviointi

-vaikutukset riippuvat kirjallisuuden perusteella työvoimapolitiikan järjestäjätahon kannusteista

-aiempien alueellisia työllisyyskokeiluja koskevien tutkimusten perusteella (Annala ym. 2019, Ylikännö ym. 2019 ja Arnkil ym. 2019) ainakaan lyhyellä aikavälillä ei ole havaittu työllisyysvaikutuksia. Tanskassa työvoimapalvelujen siirrolla paikallistasolle on saatu kokonaisuutena työttömyyden kestoa 2,3 % lyhentäviä vaikutuksia. Uudistukset Tanskassa ovat kuitenkin olleet osa muita laajempia uudistuksia, joten vaikutuksia on vaikea liittää suoraan työvoimapalvelujen siirtoon kuntien vastuulle. Valtiovarainministeriö on käyttänyt tätä arviointipohjana rahoitusuudistuksen vaikutuksille.

-kunnille tulisi kannustin edistää etenkin työssäkäyntialueen sisällä tapahtuvaa liikumista ja järjestää alueen elinkeinorakennetta palvelevaa koulutusta. Rahoitusvastuu työttömyysturvan kustannuksista voi kannustaa muuhunkin alueellisen liikkuvuuden edistämiseen.

-kunnat voisivat altistua suhdanneluonteisille ja satunnaisille taloudellisille shokeille. Automaattisten vakauttajien toiminta suhdanteiden tasajana voisi heikentyä.

-uudistus olisi esillä olleiden uudistusluonnosten perusteella laaja työvoimapolitiikan hallintoon, rahoitukseen ja toimeenpanoon liittyvä muutos. Toisaalta ei ole ollenkaan selvää, millaisena vaikutukset näkyvät työnantaja- ja työnhakija-asiakkaille ja heidän palveluissaan ja miten asiakkaat siihen reagoivat. Julkinen työväntö on olennainen ja Tilastokeskuksen työnantajahaastattelun perusteella työnantajien mielestä tärkein rekrytointikanava työpaikan täytölle. Sen markkinaosuus Suomessa on suurempi (viime vuosina noin 45 % toimipaikkojen ulkoisesta työvoiman hankinnasta) kuin muissa verrokkimaissa. Uudistuksen lähtökohdissa rekrytointi ja työnantajapalvelut eivät ole kuitenkaan näytelleet olennaista roolia. Nykyinen ohjausjärjestelmä muuttuisi olennaisella tavoin. Kunnilla on itsehallinto, joten on mahdollista, että lainsäädännössä on määriteltävä varsin tarkalla tasolla asioita, joita halutaan tehtäväksi yhdenmukaisesti. Toisaalta esimerkiksi palvelujen käytännön toteutuksessa tulee olla riittävää liikkumavaraa paikallistasolla, mikä taas voi johtaa työnhakijoiden erilaiseen kohteluun eri kuntien välillä.

-kunnilla on hyvä paikallistuntemus, millä voi periaatteessa olla myönteisiä vaikutuksia työvoimapolitiikan toimeenpanoon. Työmarkkinat toimivat kuitenkin laajempina kokonaisuuksina ja joissain ammateissa työmarkkinat ovat valtakunnalliset tai kansainväliset. Kaupunkimaisissa ympäristöissä on joka tapauksessa selvää, että paikallistuntemuksen rooli on rajallinen ja keskeinen tietoperusta työvoimapolitiikan harjoittamiseen täytyy perustua tietojärjestelmiin kirjattuun formalisoituun tietoon.

-voidaan myös kysyä, aiheuttavatko aiemmat kuntakokeilut työvoimapolitiikkaan polkuriippuvuutta, jossa kuntia on ohjannut kustannusten ja etenkin työmarkkinatuen rahoitusosuuden välttely (fiskaalinen substitutio kuntien ja valtion välillä). Rahoitusmallin tarkoitus on luoda toisenlaisia insenttiivejä, mutta onko kuntien ensin opittava pois aiemmasta tukiin ja maksuihin nojautuvasta työmarkkina-ajattelusta. Lähtötilanteessa kunnat eivät ole työmarkkinoiden asiantuntijoita, vaikka niillä on myös työvoimapolitiikkaan liittyviä tehtäviä.

- c.) Pohdinta esimerkiksi teoriaan perustuen siitä, mitä eri vaikutuksia toimenpiteellä voisi olla, sekä välillisten että välittömien vaikutusten osalta.
- d.) Mikä ihmisten, yritysten, tai vaikkapa liikenteen toiminnassa muuttuu *nykytilaan verrattuna politiikkatoimenpiteen seurauksena*?

Työnhakijoiden ja työnantajien palvelu hajautetaan TE-toimistoista kuntiin. Valtion laitokset, kunnat, yritykset, järjestöt ja kotitaloudet alkavat asioida rekrytoinnissa kuntien kanssa. Työnhakijoiden palvelua voi olla tarjolla aiempaa hajautetummin.

III. Kohdejoukon tai kohteen arviointi

- e.) Se määrä toimijoita (ihmisiä, yrityksiä), joiden tilanteeseen toimenpide vaikuttaa.
- f.) Esimerkiksi etuuksien osalta usein suoraviivaisesti etuudensaajat; palveluiden osalta on selvitettävä palveluihin osallistumiseen liittyviä kysymyksiä; infrastruktuurihankkeiden osalta niiden piirissä olevia tahoja.

Periaatteessa uudistus voi vaikuttaa kaikkien työnantaja- ja henkilöasiakkaiden palveluun. Suoranaisesti uudistus koskettaa TE-toimistojen ja kuntien työntekijöitä. Vuonna 2019 TE-toimistoissa oli keskimäärin 240 379 työtöntä työnhakijaa (342 422 v. 2020), uusia työttömyysjaksoja alkoi 595 257 kpl (939 090 v. 2020) ja uusia avoimia työpaikkoja ilmoitettiin 789 026 kpl (686 970 v. 2020). Henkilöasiakas- ja työpaikkavirrat ovat suuria, joten pienetkin muutokset palvelun sujuvuudessa aiheuttavat suuria vaikutuksia.

IV. Toimenpiteen kustannusten määrittäminen

- g.) Toimenpiteen kustannukset julkiselle taloudelle, huomioiden eri sektorit.

Hallinnolliset muutokset julkisen sektorin sisällä eivät sellaisenaan välttämättä aiheuta kokonaisuutena julkisen talouden kustannusten muutoksia. Kustannukset koko julkiselle sektorille koituvat politiikan muutosten ja käyttäytymisvaikutusten seurauksena. Hallinnollisesti kuntopohjainen toimeenpanostruktuuri on kuitenkin huomattavasti fraktioituneempi kuin 15 TE-toimiston malli. Teoreettisesti tämä vastaisi ns. työmarkkinoiden balkanisoitumista, jota alettiin myöhemmin kutsua segmentoitumiseksi. Tällöin myös kuntopäättäjien rooli paikallisen työvoimapolitiikan toteutuksessa kasvaa ja valtion rooli ohenee. Päättöksentekojoukon laajuus voi parantaa osallisuutta, mutta vaikeuttaa selkeän työvoimapolitiikan harjoittamista. Erityisen hankaliksi tilanteiksi voivat muodostua hakijoiden ”patistelu” ja sanktioiden käyttö etenkin pienissä paikallisyhteisöissä. Tällä voi olla myös yhteys kunnan vastuuseen ehkäisevästä ja täydentävästä toimeentulotuesta. Työehtosopimusten yksityiskohdat

voivat myös joiltain osin erota, mistä voi koitua joko säästöjä tai kustannuksia henkilöstön siirtyessä valtion palveluksesta kuntien palvelukseen.

V. Vaikuttavuus eli toimenpiteen arvioitu vaikuttavuus verrattuna siihen, että toimenpidettä ei olisi tehty

- h.) Edellyttää entä jos –tarkastelun: vertaillaan sitä, mitä tapahtuu toimenpiteen myötä (*vaihtoehtoinen tila*) ja sitä, mitä tapahtuisi ilman toimenpidettä (*nykytila*).
- i.) *Vaihtoehtoinen tila* voidaan muodostaa erilaisin menetelmin: luotettavimpia ovat valmiit, laadukkaat tutkimukset. Mikäli laadukasta tutkimusta ei ole saatavilla, on muodostettava laskelma perustelluilla oletuksilla, esimerkiksi soveltamalla aiheeseen liittyvää muuta tutkimusta tai muita perusteltuja arvioita.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 4/2020 on arvioitu TE-toimistojen toimipaikkojen lakkautusta v. 2013 toimistoverkkouudistuksessa. Tulosten mukaan niissä kunnissa, joissa TE-toimiston toimipaikka lakkautettiin, työttömyyden keskimääräinen kesto piteni 2-3 viikkoa uudistuksen jälkeisinä vuosina muihin kuntiin verrattuna. Työttömyysaste kasvoi ohimenevästi näissä kunnissa. Toimistoverkkouudistus ja tähän liittyvä palvelumalliuudistus toteutettiin kuitenkin resurssivähennysten kanssa samanaikaisesti. Tällöin ei ole mitenkään selvää, johtuiko työttömyyden keston piteneminen joiltain osin toimistoverkkouudistuksesta vai ylipäättään resurssien vähenemisestä. Mikäli se johtuisi vain toimistoverkon muutoksesta ja toimisi paralleelista myös kuntapohjaiseen malliin siirryttäessä, olisi potentiaalinen laskennallinen työllisyysvaikutus todella huomattava. KEHA-keskuksen toimintaa koskeva arvio puolestaan toteaa, että palvelujen keskittäminen on tehokkuuden lisäksi parantanut niiden laatua.

Tutkimusten perusteella ei voida osoittaa onko hajautettu järjestelmä parempi kuin keskitetty. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että vertailuasetelma on vaikea rakentaa. Tutkimustietoa julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta on lisäksi hyvin vähän, kuten myös hajauttamisen työllisyyteen tai työllistyvyyteen liittyvistä vaikutuksista. Olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden mukaan hajauttamisella ei näytä olevan suuria positiivisia vaikutuksia työllistymiseen.

Työmarkkina-alueet ylittävät hajautettujen mallien palveluja toteuttavien yksiköiden rajat, mutta sillä ei ole ollut suurta merkitystä työnantajille verrokkimaissa. Hajautettu palvelujärjestelmä ei siis näytä vaikuttaneen työvoiman liikkuvuuteen vähentävästi. Hajautetulla järjestelmällä voi olla positiivisia vaikutuksia palvelujen integrointiin alueellisesti tai paikallisesti.

Saksassa hajauttamisella on ollut merkittäviä kielteisiä vaikutuksia erityisesti työnhakuprosessiin. Hajautettujen Jobcentereiden työpaikkojen työnvälitysaste laski, eikä se noussut takaisin kokeilua edeltäneelle tasolle. Kuukausittaiset keskimääräiset virrat työpaikkoihin vähenivät hajauttamisen myötä noin 11 prosenttia. (Mergele & Weber 2020).

- j.) Vaikutusten osalta huomioitava myös *aikaväli*: erilaisilla toimenpiteillä voi olla erilaisia vaikutuksia *lyhyellä* (väliaikaiset panostukset) ja *pitkällä aikavälillä* (rakenteelliset muutokset). Toimenpiteiden vaikutukset tulee ilmaista eri aikaväleillä siltä osin, kun se on tarpeellista.

Kokonaisuutena yksin palvelurakenteen hajauttamisen vaikutukset työllisyyteen jäänevät vähäisiksi. Kirjallisuuden perusteella työllisyysvaikutuksista ei voida päätellä juuri mitään, koska yksin hajautusta ei ole vastaavalla tavoin toteutettu aiemmin. Kuntapohjaiseen malliin liittyy monia riskejä, mutta myös joitain uusia mahdollisuuksia. Määräävää työllisyysvaikutuksille ovat kuitenkin työvoimapalvelujen kokonaisresurssit ja toimijoiden taloudelliset kannusteet.

VI. Kustannusvaikuttavuuden arvioiminen

- k.) Kustannusvaikuttavuutta voidaan arvioida kohtien 4 ja 5 avulla.

$$\text{kustannusvaikuttavuus} = \frac{\text{kustannukset (toimenpide tehdään)} - \text{kustannukset (nykytila)}}{\text{hyödyt (toimenpide tehdään)} - \text{hyödyt (nykytila)}}$$

Tässä esitettyyn arvioon liittyvät vaikutusarviot:

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti (suomenkielinen käännös):

Pohjoismaisen mallin uudistus koostuu kolmesta pääosasta. Valtiovarainministeriö on arvioinut näiden odotetut työllisyysvaikutukset seuraavasti: i) työvoimahallinnon virkamiesten tekemät työttömien intensiiviset haastattelut joka toinen viikko ensimmäisen kuuden kuukauden ajan ja kuukausittain tämän jälkeen (+8 600 työllistä), ii) työhakemusten määrällinen vaatimus, mutta poistaen samanaikaisesti nykyiset pakolliset työtarjoukset (-1 200 työllistä), ja iii) työnhaun seurannan järjestelmä, jonka sanktioista tulee uudistuksen myötä asteittain kovenevat, mutta nykytilaa lievemmat (+2 000 työllistä). Arvioitu kokonaisvaikutus on sitten +9 400 työllistä. Kunkin osatekijän arviointi perustuu tutkimuskirjallisuuteen, jossa tarkastellaan vastaavien uudistusten vaikutuksia pääasiassa muissa Pohjoismaissa parhaiden tutkimusmenetelmien avulla.

Arviointineuvosto pitää VM:n suorittamaa arviointia asianmukaisena. Tämä arviointi on jo otettu huomioon hallituksen syksyn 2020 työllisyyttä edistävien toimien vaikutusarviointien laskennassa, joten sitä ei oteta tässä toistamiseen huomioon.

VM:n alustava arvio suunnitellun rahoitusmallin vaikutuksista:

Rahoitusmallin työllisyysvaikutuksen mittaluokkaa voidaan hahmotella VIVE (2019) arvion perusteella, jonka mukaan työttömyysjaksot lyhenivät 2,3 % Tanskassa vuonna 2016 toteutetun kuntien kannustimiin vaikuttaneen reformin myötä. Suomen kontekstissa vastaava työttömyysjaksojen keskon lyheneminen johtaisi noin 6600 työllisen suuruiseen työllisyysvaikutukseen.

TEM:n alustava arvio siirron muista vaikutuksista:

Kuntien kannustavan rahoitusmallin lisäksi työvoimapalveluiden siirrolla paikallistasolle voidaan katsoa olevan myös muita välillisiä vaikutuksia, joiden suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Tehtäviensiirron voidaan arvioida lisäävän lähipalveluiden saatavuutta ja näin nopeuttavan TE-palveluiden piiriin pääsyä. Lisäksi siirto tulee todennä-

köisesti lisäämään paikallistasolla tapahtuvan palveluintegraatiota etenkin TE-palvelujen, monialaisten palvelujen, osaamispalvelujen ja kunnan peruspalveluiden osalta ja näin parantamaan palvelujen saatavuutta. Lisäksi työvoimapalveluiden siirrolla paikallistasolle arvioidaan tutkimuskirjallisuuteen perustuen olevan vahvistava vaikutus erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien, nuorten ja maahanmuuttajien palveluprosesseihin. Siirron vaikutuksia voivat vähentää mm. palvelujen yhdenmukaisuuden heikentyminen, julkisen sektorin työllistämispalvelujen käytön ylikorostuminen sekä työvoiman alueellisen liikkuvuuden hidastuminen. Yhteensä näiden vaikutusten suuruus arvioidaan n. 0-3000.

Yhteensä työllisyysvaikutuksia voi syntyä 7000 – 10 000.