Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijalausunto 21.10.2015/ Robert Arnkil

Vähenevien työvoimapalvelujen resurssien vaikutus palveluihin

1. Lausunnon tulokulma: vaikutukset ennen kaikkea vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevien työvoimapalveluihin

Tulokulmani lausunnon aiheeseen liittyy erityisesti valtion ja kuntien ja niiden kumppaneiden suhteisiin ennen kaikkea heikommassa työmarkkina-asemassa olevien palveluun työvoimapalveluissa ja mitä mahdollisia vaikutuksia työvoimapalvelujen resurssien (valtion työvoimapalvelut ja aktiivisen työvoimapolitiikan resurssit) vähenemisellä voisi palveluille olla. Kommenttini ei ole resursoinnin teknisiin yksityiskohtiin menevä, vaan enemmän toiminnan edellytyksiin ja vaikutuksiin liittyvä.[1]

Työvoimapalvelujen haasteiden taustalla ovat työmarkkinoilla, työelämässä ja ihmisten elämänurissa tapahtuneet muutokset. Erityisen riskialttiita ovat erilaiset siirtymät – koulutuksesta työhön sekä paluu työttömyydestä, sairastumisesta tai lapsiperhe-vaiheesta työhön. Näiden siirtymien tueksi tarvitaan osuvia, osaavia ja oikea-aikaisia toimenpiteitä. Kaikkein vaikeinta on niillä ihmisillä, joilla on yhtä aikaa useita työelämään kiinnittymistä ja siellä pysymistä rajoittavia osaamiseen, terveyteen, talouteen ja sosiaaliseen tilanteeseen liittyviä tekijöitä. Juuri nämä moniulotteiset, tai 'kompleksit' asiakastilanteet, kuten niitä Saksassa nimitetään, tai 'monialaista yhteispalvelua tarvitsevat', kuten Suomessa sanotaan, muodostavat niin työvoima-, sosiaali-, koulutus- kuin terveyspalvelujenkin suurimman haasteen, niin meillä Suomessa kuin muuallakin Euroopassa.

Suomessa ratkaisuja näihin haasteisiin on haettu ennen kaikkea kehittämällä työvoiman monialaista yhteispalvelua (TYP), lisäämällä kuntien roolia työvoimapolitiikassa ja työvoimapalveluissa, sekä muutoinkin lisäämällä työllistymistä edistävää laajempaa kumppanuutta valtion ja kuntien lisäksi yritysten, kolmannen sektorin ja asiakkaiden oman aktiivisuuden kehittämisen kautta.

Kansainvälistä taustaa vasten Suomen panostus tällaiseen kehitykseen on oikeansuuntaista, mutta selvästi keskeneräistä ja lisääntyvään työttömyyteen nähden aliresursoitua. Keskeneräisyys liittyy siihen, että monet työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvät rakenteelliset uudistukset ovat kesken, TYPien uudelleenasemointi on kesken ja työvoimahallintokin vasta vastikään 'toipunut' viimeisimmästä uudistuksestaan. Resursointikysymys ei liity pelkästään rahallisiin panoksiin työvoimapolitiikassa, vaan myös kykyyn mobilisoida kestävästi niitä kokonaisvoimavaroja (valtio, kunnat, yritykset, kolmas sektori…) jotka liittyvät työllisyyden ja työllistymisen edistämiseen sen eri vaiheissa, aina kuntoutuksesta, aktivoinnista ja osaamisen nostamisesta itse työllistymiseen asti. Tämä yhteistyöverkosto on viime vuosina Suomessa ollut melkoisen pyörityksen kohteena ja odotettavissa on vielä lisää muutoksia. Käsitykseni mukaan olennainen huoli rahallisten panosten riittävyyden ohella liittyykin vähintään yhtä

[1] Lausunnon taustalla on kolme TEM:n toimeksiannosta tehtyä tutkimusta ja arviointia, joissa olen ollut mukana: Parhaillaan käynnissä oleva edellisen hallituskauden työvoimapolitiikan tulosten tutkimus, Työllisyyden kuntakokeilun tutkimus (2013-2015) sekä Tanskan, Saksan ja Hollannin työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kunta-valtio suhteen kehityksen katsaus (lokakuu 2015)

suuressa määrin siihen, miten tähän yhteistyöverkoston toimintakykyyn ja osaamiseen saataisiin kestävyyttä ja jatkuvuutta.

2. Kansainvälistä taustaa Suomen tilanteen arvioinnille

Juuri tekemäni Tanskan, Saksan ja Hollannin työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen katsaus voi antaa hyödyllistä taustaa sen pohtimiselle, mitä vaikutuksia työvoimapalvelujen resurssien vähenemisellä Suomessa voi olla.

Miksi Tanska on Suomelle mielenkiintoinen?

- Pohjoismaa, samat rakenteet ja samankokoinen
- Joustoturvan menestyksekäs toteuttaja
- Kunnallistanut työvoimapalvelut saadakseen kokonaisvaltaisen otteen erityisesti heikommassa asemassa olevien tilanteisiin
- Nykyisen hallituksen ohjelmassa todetaan että ’ ’selvitetään työvoimapalveluiden siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain, Tanskan mallin mukaisesti. Voimavarat ja työllistämisvastuu yhdistetään, mikä tekee nopean työllistämisen kunnille taloudellisesti houkuttelevaksi’

Miksi Saksa on Suomelle mielenkiintoinen?

- Saksan ’ihme’, eli työttömyyden aleneminen läpi 2008 laman ja edelleen
- Soveltanut laajaan kumppanuuteen perustuvaa ’typpimäistä’ yhteistyömallia heikommassa asemassa oleviin
- Toteuttaa työvoimapalveluja kolmella tavalla: valtion työvoimatoimistot (ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaville), valtio-kunta-yhteistyömallilla, sekä sadassa kunnassa kokonaan kuntien tuottamien palvelujen kautta

Miksi Hollanti on Suomelle mielenkiintoinen?

- Myös soveltanut laajaan kunta-valtio ja muita -kumppanuuteen perustuvaa ’yhteistyöklusterimallia’
- Valtion rooli vähentynyt, kuntien ja kumppaneiden rooli lisääntynyt
- Paljon kokemusta ’markkinoitumisesta’ ja ostopalveluista – myös pieleen menneestä

Kaikissa tarkastelluissa maissa uusia ratkaisuja erityisesti työmarkkinoiden ja asiakkaiden ’kompleksisempiin’ kysymyksiin on haettu lisäämällä alueellisten valtio-kunta ’koalitioiden’ tai ’klustereiden’ roolia niin että pyritään laajaan eri tahojen voimavaroja mobilisoivaan kumppanuuteen ja yhteiskehittämiseen. Kun tämä on yleinen haaste ja kehityssuunta työmarkkinoilla ja palveluissa, on tietenkin olennaista miten tällaisten ratkaisujen resurssit turvataan. Selkeimmin ’työvoimapolitiikan ja palvelujen vastuu, valta ja varat yhdessä paikassa’ toteutuu Tanskassa, jossa koko työvoimapalvelun vastuu on kunnissa ja seuraavaksi selkeimmin Hollannissa, jossa alemman tason työttömyysturvan ja työmarkkinoille integrointia taritsevien asiakkaiden palvelun vastuu, päätäntävalta ja varat on alueellisella ’yhteistyöklusterilla’. Hollannin alueet saavat työllistämis- ja integrointiresurssinsa ekonometrisen mallin mukaisesti (erilaiset tunnusluvut väestöön, työllisyyteen ym. liittyen, kuten Tanskassakin) ja mikäli integrointi on niin tehokasta ja vaikuttavaa, että varoja jää yli, klusteri saa pitää varat ja käyttää ne haluamallaan tavalla.

Saksassa palvelut tuotetaan kolmella tavalla: ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaville valtion työvoimatoimistoissa, alemman turvan (joka on yhdistelmä työmarkkinatukea ja sosiaa-

liavustuksia) asiakkaille valtion ja kuntien yhteistyökoalitioilla ja kolmanneksi sadassa kunnassa kokonaan kuntien toimesta. Tämä 'kolminaismalli' on poliittinen kompromissi ja tulos aina perustuslakia myöten tehdyistä muutoksista.

Tanskan kuntapohjainen malli, joka on mainittuna eräänlaisena mallina Suomen nykyisen hallituksen ohjelmassa, hakee parhaillaan uutta valtakunnallisen, ylikunnallisen ja kunnallisen työvoimapolitiikan balanssia uudistamalla ja lisäämällä alueiden roolia ja tehtäviä, eli Tanskassa palataan osittain aikaisempaan alueiden roolia korostavaan malliin, vaikka kuntapohjainen malli säilyykin. Tanskakaan ei siten ole puhtaasti kunnallinen malli, vaan kunnat-alueet-valtio yhteistyömalli.

Olennaista näyttää kaikissa maissa olevan pyrkimys 'one-stop-shop' –tyyppiseen palveluun niin työnantajille kuin asiakkaillekin, niin että asiakkuus on mahdollisimman sujuvaa ja vaivatonta. Myöskin pyritään siihen, että vastuu ja resurssit ovat mahdollisimman selkeästi palvelusta vastaavalla taholla/koalitiolla.

Ostopalvelut ja kilpailuttaminen ovat näissä maissa täydentävä ja harkinnanvarainen, ei mikään suuri ja kasvava trendi. Hollanti kävi läpi epäonnistuneen pakollisen kilpailuttamisen jakson integrointipalveluissa 2000-luvun alussa, mutta luopui siitä ja nyt korostetaan tarpeenmukaisuutta, harkintaa ja täydentävyyttä. Saksassa tehdyt vertailututkimukset osoittivat, että julkiset työvoimapalvelut ovat vaikuttavuudeltaan varsin kilpailukykyisiä ja ostopalvelut ovat täydentävässä roolissa, kuten Tanskassakin.

Kaikissa maissa kovin toiminnallinen ja kustannuspaine kohdistuu vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevia asiakkaita palveleviin kunta-valtio (ja niiden kumppanit) yhteistyömuotoihin, jotka siis muistuttavat (Saksassa ja Hollannissa) meidän TYP:ejä –kuitenkin sillä erotuksella että kaikki muut kuin ansiosidonnaiset asiakkaat ovat yhteistyömuotojen asiakkaita. Saksassa valtion työvoimapalvelut eivät ole supistaneet toimintaansa kuten on tapahtunut Suomessa ja Hollannissa, mutta Saksassakin palvelujen ja asiakasvirtojen laajeneminen on siis tapahtunut yhteistyöpalveluissa.

3. Suomen haasteet

Myös Suomessa, kuten Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa (ja monissa muissa maissa), on työmarkkinoiden ja työllistymisen vaikeampaan päähän haettu viime aikoina ratkaisuja lisäämällä kuntien ja työllistymiseen liittyvien muiden kumppaneiden roolia, sekä uudistamalla valtiollisia työvoimapalveluja mm. palvelujen monikanavaisuutta kehittämällä.

Suomessa työvoimapalveluja on uudistettu viimeksi muodostamalla alueelliset työvoimatoimistot ja niihin työnvälityksen ja yrityspalvelujen, osaamisen ja tuetun työllistämisen palvelulinjat, kehitetty monikanavaisia palveluja ja täsmennetty valtion, kuntien ja Kelan yhteispalvelun, työvoiman monialaisten palvelukeskusten (TYP) lainsäädäntöä ja tehtävää. Edellisen hallituskauden työvoimapolitiikan arvioinnin (nk. TYVA-tutkimus) puitteissa on vastikään alustavasti todettu, että dynaamisin muutos kumppanuuksien kehittämisessä näyttäisi toteutuneen yrityspalvelujen suunnalla. Osaamisen liittyvä dynamiikka ja kumppanuuksien kehitys vaikutti heikommin toteutuneelta. Tuetun työllistämisen ja TYPien osalta koostumista ja kumppanuuksien kehitystä näytti tapahtuneen, mutta täällä työmarkkinoiden vaikeammassa päässä kehitys on monella tavoin keskeneräistä. Suurimmat uhkat työvoimapalvelujen osalta liittyvätkin käsitykseni mukaan juuri siihen.

Vuoden 2015 lopussa on päättymässä myös työllisyyden kuntakokeilu, jossa tavoitteena on ollut kehittää kuntien ja valtion ja niiden kumppaneiden yhteistyötä TYPien ja laajemman ja syvemmän yhteistyön merkeissä ennen kaikkea vaikeammin työllistyvien palvelun kehittämisessä.

Kuntakokeilusta tehdyssä arviossa (keväällä 2015) todetaan, että monessa suhteessa kunta-valtio yhteistyössä, sekä laajemmassa kumppanuudessa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Työllisyysasia on noussut kuntien agendalla, työllistymistä edistäviä palveluja on saatu paremmin koostettua, erilaisia asiakaslähtöisiä palveluja on saatu kehitettyä ja kuntakokeilulla on ollut myös työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden kasvua hillitsevää vaikutusta. Myös TYPien aseman selkiytyminen uuden lainsäädännön myötä on ollut osa tätä myönteistä kehitystä.

Kokeilulle ei kuitenkaan tullut niin laajaa mandaattia (valta ja vastuu työllisyydessä ja sen varoissa) kuin alun perin varsinkin kunnissa toivottiin. Arviossa todetaankin, että tämä kumppanuuden kehitys ja työllisyysasioiden vahvistaminen on vielä selvästi kesken ja kehitystä varjostaa monien Suomen rakenneuudistusten keskeneräisyys ja tietenkin ennen kaikkea työmarkkinatilanteen olennainen huononeminen.

Tanskaan, Saksaan ja Hollantiin verrattuna Suomen tilanne on selvästi vaikeampi talouden ja työllisyyden suhteen. Työttömyyden paheneminen ja pitkittyminen tuottaa haasteen miten välttyä työmarkkinoiden ja niiden palvelemisen jakautumiselta, niin ettei 'paremman pään' palvelu erkane 'heikommasta' päästä, joka johtaisi siihen että em. kompleksimmat asiakastilanteet jäävät kaikesta aktivoinnista huolimatta umpikujaan. Työvoimahallinnon vetäytymisellä ja työllisyysresurssien niukkenemisella – yhdistyneenä kuntien kiristyvään talouteen - voi olla tällaisia kielteisiä seurauksia.

Kuntien ja kumppaneiden roolien kasvattaminen ja kunta-valtio suhteen uudet ratkaisut liittyvät – myös muissa maissa - juuri pyrkimykseen välttää tällainen jakautuminen ja edistää heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työelämään integroitumista yhteiskuntaan ja työelämään. Mikään maa ei kuitenkaan ole tähän täydellisiä ratkaisuja tuottanut.

4. Vähenevien työvoimapalvelujen resurssien vaikutus palveluihin – mitä voisi suositella työvoimapalvelujen turvaamiseksi?

On tietenkin huolestuttavaa mikäli varsinkin kasvavan työttömyyden tilanteessa työvoimapalvelujen resurssit vähenevät. Tämä ei kuitenkaan ole pelkästään rahallisten panosten kysymys, vaan myös toimintatapojen uudistamisen ja ennen kaikkea yhteistyöverkostojen toimintakyvyn, kestävyyden ja osaamisen kysymys, varsinkin juuri työmarkkinoiden vaikeammassa päässä. TYP-kehityksen ja työllisyyden kuntakokeilun myötä kehitys on hyvällä alulla ja samansuuntaista kuin mm. edellä kuvatuissa maissa, mutta sekä rahoituksen heikkeneminen, että organisatoristen ratkaisujen 'mylläys' voi muodostaa olennaisen uhkatekijän tälle kehitykselle.

Suomessa tarvittaisiin lisää ratkaisuja juuri sentyyppisen alueellisen työvoimapolitiikan ja kumppanuuksien suhteen, jota mainituissa maissakin on pyritty toteuttamaan – kuitenkin niin, että ratkaisut on sovitettava Suomen olosuhteisiin.

Edellä on todettu suurimpien haasteiden ja paineiden kohdistuvan työmarkkinoiden haastavamman, kompleksimman pään palveluihin – myös hyvän työllisyyden Saksassa. Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa, joissa kehitys on monella tavoin ollut samankaltaista kuin meidän 'TYP + kuntien ja niiden kumppaneiden' roolien lisääminen, on panostus tällaisen kumppanuuden lisäämiseen ja kehittämiseen ollut kuitenkin vahvempaa kuin Suomessa. Suurimmat asiakasvirrat työvoimapalveluissa kulkevat jo nyt Saksassa ja Hollannissa näiden palvelujen kautta ja paineet ovat edelleen kasvamassa ja tästä voi olettaa seuraavan niissä myös ongelmia. Näin voi olettaa käyvän myös Suomessa, jossa kehitys on monella tavoin keskeneräistä ja monien paineiden ja muutosten alla olevat yhteistyöverkostot ja kumppanit ovat usein varsin 'hauraassa' tilassa ja tilapäisen ja muuttuvan rahoituksen varassa. Tilapäisillä kansallisilla ja rakennerahastojen projekteilla haetaan toistuvasti tämän yhteistyön kehittämistä (kuten mm. nuorisotakuussa), mutta ongelman luonteen huomioon ottaen tarvittaisiin selkeämpiä ja pysyvämpiä ratkaisuja.

Minkälaiset ratkaisut sitten olisivat niukkenevien resurssien olosuhteissa työvoimapalvelujen turvaamiseksi edellisen valossa suositeltavia?

Suomessa selvitetään parhaillaan työvoimapalveluiden siirtoa resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain, Tanskan mallin mukaisesti ja sitä miten voimavarat ja työllistämisvastuu yhdistetään, mikä tekee nopean työllistämisen kunnille taloudellisesti houkuttelevaksi'. Kuten edellä on todettu 'Tanskan malli' on itse Tanskassakin muuttumassa, joten olisi syytä huolellisesti tarkastella Tanskan kokemuksia ja viimeaikaisinta kehitystä.

Suomessa, kuten muissakin maissa, panostetaan monikanavaisuuteen ja digitaalisten palvelujen kehittämiseen, myös resurssisyistä. Samalla kun tämä kehitys on tietenkin oikeaa ja välttämätöntä, on syytä huolehtia kasvokkain tapahtuvan palvelun riittävyydestä, varsinkin heikommassa asemassa olevien asiakasryhmien kohdalla, mutta muutoinkin elämänurien moninaistuessa ja tilanteiden yksilöllistyessä. Myös itse digitaalisten palvelujen asiakaslähtöisyyden turvaaminen vaatii riittävät resurssit.

Joustavana ratkaisuna toistaiseksi voisi Suomessa soveltaa Saksan 'kolminaismallia' , eli tuottaa työvoimapalveluja TE-toimistojen, TYPien ja niiden kehittyvien kumppanuuksien ja muutamissa kunnissa myös kokonaan kunnallistettujen työvoimapalvelujen kautta (perusteellisemman työllistämisen kuntakokeilun kautta) ja hankkia lisää tietoa ja kokemusta ennen kaikkea kumppanuuksien toteutumisesta ja vaikuttavuudesta. Mikäli valtiollisia työvoimapalveluja edelleen ohennetaan, on jatkossa kehitys mahdollisesti menossa Hollannin mallin suuntaan, jossa valtion rooli on lähinnä sähköisiin palveluihin liittyvä ja alueellisten yhteistyöklustereiden rooli on keskeinen työmarkkinoiden 'vaikeammassa osassa'. Tällöin on kuitenkin tärkeää antaa valta ja varat selkeästi tälle alueelliselle yhteistyöklusterille ja luoda myös kannustimet integroinnin tehokkaalle toteuttamiselle, kuten Hollannissa on pyritty tekemään. Käsitykseni mukaan vain huolehtimalla tällaisen alueellisen yhteistyömuodon toimintaedellytyksistä, osaamisesta ja kestävyydestä voidaan niukkenevien rahallisten resurssien olosuhteissa turvata mahdollisimman hyvät työllisyyspalvelut erityisesti työmarkkinoiden haastavammassa osassa ja välttyä työmarkkinoiden jakautumiselta, tai ainakin sen pahenemiselta.

Lähteitä:

Arnkil, R., Spangar, T., Jokinen, E., Tuusa, M. ja Pitkänen, S. (2015) Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämisessä – Työllisyyden kuntakokeilun (2012 – 2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 47/2015.

Arnkil, R. Ja Spangart, T. (2015) Kunta-valtio suhteen tilanne työvoimapolitiikassa ja työvoimapalveluissa Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa – ja mikä niiden viesti on Suomelle? (Työ- ja elinkeinoministeriölle laadittu katsaus lokakuussa 2015).

Arnkil, R., Spangar, T. Ja Jokinen, E. (2012) Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 10/2012.