Mikko Nikkilä,
Hallintoasiantuntija, Kokkolan kaupunki
11.1.2023

Kirjallinen lausuntopyyntö 11.1.2023/ O 15/2021 vp / Aktiivinen työvoimapolitiikka

Tässä Kokkolan seudun kuntakokeilun lausunnossa pyritään vastaamaan eduskunnan tarkastusvaliokunnan sille osoittamiin kysymyksiin koskien aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen tarjoamista asiakkaille, palvelujen kustannusvaikuttavuuden seurantaa ja kehitystä, millaisia haasteita kustannustiedon seurantaan liittyy, miten tietojen sisältöjä olisi mielestämme syytä kehittää ja miten hallinnollisia kustannuksia olisi mahdollista saada sisällytettyä palvelujen kustannuksien seurantaan.

Kokkolan seudun kuntakokeilu vastaa työllisyyden kuntakokeilun toteuttamisesta Keski-Pohjanmaalla; Halsuan, Kannuksen kaupungin, Kaustisen, Kokkolan kaupungin, Lestijärven, Perhon, Toholammin ja Vetelin kuntien alueella. Alueen työvoimapohjan koko on n. 30 500 työikäistä ja työttömien työnhakijoiden määrä on n. 2200 henkilöä, työttömyysprosentti 7,2 % työvoimasta (Pohjanmaan ELY-keskusalueen työllisyyskatsaus 11/2022).

Keski-Pohjanmaan kunnat kuuluvat Pohjanmaan TE-toimiston toiminta-alueeseen ja Pohjanmaan ELY-keskus on vastannut osasta aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen kilpailutuksia ja hankintoja. Näitä palveluja ovat mm. työhönvalmennus, työnhakuvalmennukset, uravalmennukset ja työvoimakoulutukset. Kokkolan seudun kuntakokeilu on resursoinut omana työnä työhönvalmennukseen, mutta ei hanki itse ostopalveluna mitään aktiivisia työvoimapalveluja. Työllisyydenhoidon toimintakentällä on myös muita työllistymiseen tähtääviä palveluja kuin ELY-keskuksen hankkimat aktiiviset työvoimapalvelut. Palveluja voivat olla esim. erilaiset työllisyyshankkeet, KELA:n ja työeläkelaitosten ammatillisen kuntoutuksen palvelut ja ESR-rahoitteiset toimenpiteet kolmannella sektorilla tai oppilaitoksissa. Näissä palveluissa asiakkaat voivat saada intensiivistä tukea ja ne voivat olla yhtä vaikuttavia tai vaikuttavampia kuin muut työvoimapalvelut. Keski-Pohjanmaalla on ollut toiminnassa vuodesta 2017 sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymä Soite, josta tuli 1.1.2023 alkaen Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue. Soite on järjestänyt kuntouttavaa työtoimintaa sosiaalipalveluna vuodesta 2017 alkaen ja hyvinvointialue vuoden 2023 alusta jatkaa kuntouttavan työtoiminnan järjestäjänä. Työvoimakoulutuksissa ja oppisopimuskoulutuksissa työllisyyspalvelut tekevät tiivistä yhteistyötä paikallisten oppilaitosten ja koulutusorganisaatioiden kanssa. Starttirahan tarvetta harkittaessa käytetään hyväksi paikallisten elinkeino- ja kehitysyhtiöiden asiantuntemusta.

Tällä hetkellä Pohjanmaan ELY-keskus vastaa pääasiassa aktiivisten työvoimapalvelujen hankinnasta ja palvelujen tuloksellisuuden seurannasta. Kuntakohtaisten tietojen saatavuus on heikkoa, jolloin kuntakokeiluissa ei voida tehdä johtopäätöksiä yksittäisten

palvelujen vaikutuksista alueen asiakkaisiin ja osa palveluista voidaan toteuttaa verkossa, jolloin asiakkaan kotikunnalla ei ole merkitystä. Aktiivisten työvoimapalvelujen kuten uravalmennusten tai työnhakuvalmennusten yksikköhinnat eivät ole asiakasohjausta tekevien asiantuntijoiden tiedossa, jolloin niiden kustannushyötysuhdetta ei ole mahdollista arvioida asiakastyössä. TE-toimistoissa voidaan seurata esim. palkkatukeen sidottujen määrärahojen kertymistä, mutta palkkatuen vaikuttavuudesta useamman vuoden jälkeen ei tehdä systemaattisesti seurantaa. Pienemmillä kuntakokeiluilla ei tällä hetkellä ole riittävästi resursseja työvoimapalvelujen vaikuttavuuden reaaliaikaiseen seurantaan. TE-palvelu-uudistuksessa työllisyysalueet saavat enemmän mahdollisuuksia hankkia ja toteuttaa työvoimapalveluja, jolloin paikallistason seuranta muuttuu helpommaksi, mutta alueiden välinen vertailu voi vaikeutua, kun palveluja ei enää hankita keskitetysti isommille alueille vaan hankinta-alueet pienenevät tilanteissa, joissa TE-toimiston alue jakaantuu useampaan työllisyysalueeseen.

Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen asiakasryhmät ja niiden valikoitumisperusteet.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö perustuu (Alasalmi ym. 2022) tutkimukseen koskien aktiivisen työvoimapolitiikan palveluja; työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, oppisopimuskoulutus, palkkatuki kunnalle, palkkatuki yksityiselle sektorille, starttiraha, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilu.

Kunkin työvoimapoliittisen palvelun pääasialliset asiakasryhmät poikkeava toisistaan mm. työttömyyden keston, osaamisen, työkyvyn ja yrittäjyyssuuntautuneisuuden perusteella.

Työvoimakoulutus

Tällä hetkellä työvoimakoulutuksia on Keski-Pohjanmaalla tarjolla mm. prosessiteollisuuden, taloushallinnon, myynnin, hoiva-avustajan, venealan, metalliteollisuuden, elintarvikealan tai puhtaus- ja kiinteistöpalvelualan tehtäviin. Asiakkaiden valinta työvoimakoulutuksiin suoritetaan yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa ja valinnoissa korostuvat asiakkaiden soveltuvuus ko. alalle, motivaatio ja työttömyys tai sen uhka. Työvoimakoulutuksen soveltuvuutta arvioitaessa voidaan myös kiinnittää huomiota jäljellä olevan työuran pituuteen koulutuksen suorittamisen jälkeen. Asiakkaita valittaessa koulutuksiin on tiedossa palvelun

pitkäkestoisuus etenkin perus- ja ammattitutkintojen suorittamisen kohdalla, jolloin opiskelijavalinnassa pyritään ottamaan huomioon niiden loppuun suorittamisen realistinen mahdollisuus. Mahdolliset terveydelliset rajoitteet pyritään huomioimaan opiskelijavalinnassa, jolloin kouluttaja voi arvioida opintojen soveltuvuutta ja toteutusmahdollisuuksia.

Työvoimakoulutus soveltuu hyvin aikuisikäisille henkilöille, jotka työttömäksi jäätyään tai työttömyysuhan alaisina haluavat opiskella uuden perustutkinnon, ammattitutkinnon tai täydentää osaamistaan tutkinnon osilla tai täydennyskoulutuksilla. Keski-Pohjanmaalla koulutettavat alat ovat sellaisia, että niillä on pulaa osaavasta työvoimasta kuten metalli-, vene- ja hoiva-ala. Näin ollen koulutuksen suorittamisen jälkeen työllisyysmahdollisuuksien odotetaan paranevan merkittävästi. Kaikkiin työvoimakoulutuksiin ei kuitenkaan hakeudu tai niihin ei saada ohjattua riittävästi hakijoita, jotta opiskelupaikat täyttyisivät kokonaan. Tämä saattaa johtaa koulutusten siirtymiseen tai peruuntumiseen vähäisen asiakasmäärän johdosta ja tuottaa näin ollen hallinnollisia kustannuksia menetettynä työaikana. Työvoimakoulutusten markkinointiin esim. lehtimainontaan käytetty raha ei myöskään tule näkyville suoraan henkilötyöpanoksen kanssa otettaessa huomioon palvelun kokonaiskustannusta.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on Keski-Pohjanmaalla paljon käytetty palvelu. Siihen osallistui vuonna 2020 n. 330 asiakasta. Palvelun myöntämisen kriteereinä käytetään 25-vuoden vähimmäisikää, aloitettavien opintojen päätoimisuutta työttömyysturvan näkökulmasta, opintojen realistista suoritusmahdollisuutta tuen enimmäisajan 24 kk aikana ja aloitettavien opintojen on parannettava hakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille tai päätoimiseksi yrittäjäksi. Hakijan kanssa sovitaan ennen opintojen aloittamista työllistymissuunnitelmassa ja siinä huomioidaan työllistymismahdollisuudet aiemmalla koulutustaustalla sekä selvitetään kouluttautumismahdollisuudet esimerkiksi ammatillisena kuntoutuksena, mikäli omaehtoisiin opintoihin hakeudutaan terveydellisistä syistä. Omaehtoisia opintoja voidaan tukea ehdollisena, mikäli työeläkelaitoksen tai KELA:n päätös ammatillisesta kuntoutuksesta ei ole vielä tehty. Omaehtoisten opiskelujen yleensä pitkästä kestosta johtuen, niitä myönnettäessä käytetään tarveharkintaa ja tärkeimpinä kriteereinä pidetään sitä, että hankittava koulutus parantaa työllistymismahdollisuuksia. Myös se, kuinka aktiivinen työnhakija on ollut ennen koulutukseen hakeutumista, otetaan huomioon harkinnassa. Omaehtoisen koulutuksen myöntämistä edesauttaa, mikäli asiakas on ollut

aktiivinen ja pyrkinyt työllistymään, mutta ei ole onnistunut siinä aiemmalla koulutustaustalla tai jos koulutus on vanhentunut eikä ole tiedossa, että sillä olisi mahdollisuuksia työllistyä lähitulevaisuudessa.

Oppisopimuskoulutus

Oppisopimuskoulutuksen myönteisistä taloudellisista vaikutuksista on samansuuntainen käsitys kuin mikä välittyi /Alasalmi ym. 2022) tutkimuksestakin. Oppisopimusta käytetään sen positiivisiin työllisyysvaikutuksiin nähden verrattain vähän ja se vaatii asiakkailta vahvaa sitoutumista, kun opintojen aikana työskennellään työpaikalla työsuhteessa samaan aikaan. Oppisopimuskoulutuksen ajalta maksettavan palkkatuen määrää on mahdollista seurata työllisyyspalveluissa, mutta oppisopimuksen siirryttyä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksen alle, sen aikaisiin hallinnollisiin kustannuksiin ei kiinnitetä työllisyyspalveluissa niin suurta huomiota.

Palkkatuki kunnalle

Kunnat käyttävät palkkatukea paljon kausiluonteisiin töihin esim. kesällä puutarha- ja kiinteistöalan tehtäviin, jolloin työsuhteiden jatkuminen ympäri vuoden ei ole välttämättä mahdollista. Tämä vaikuttaa myös palkkatukityön jälkeen siihen, että se näyttäytyy taloudellisesti tehottomalta, jos työttömyys jatkuu palkkatukijakson jälkeen. Kunnan palkkatukityöhön liittyy Keski-Pohjanmaalla myös jatkotyöllistymismahdollisuuksien etsimistä ja alueella on saatu hyviä tuloksia siitä, että kunnan palkkatukityöstä on siirrytty muiden työnantajien palvelukseen. Kunnan palkkatukeen liittyy myös lakisääteisen velvoitetyön tarjoaminen, johon kunnat käyttävät palkkatukea. Velvoitetyö on tarkoitettu iäkkäämmille työnhakijoille, eikä sen ensisijaisena tarkoituksena ole tarjota pitkäkestoista työsuhdetta, joten se heikentää kunnan palkkatuen pitkän aikavälin taloudellista vaikuttavuutta.

Palkkatuki yksityiselle sektorille

Palkkatuki yksityiselle sektorille on kiistämättä tehokas työvoimapoliittinen keino parantaa työllisyyttä. Sitä markkinoidaan työnhakijoille aktiivisesti ja sitä voidaan myöntää henkilöille, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä. Myös kolmannen sektorin toimijat käyttävät paljon palkkatukea ja se helpottaa etenkin pitkään työttömänä olleiden paluuta työelämään. Keski-Pohjanmaalla on saatu hyviä tuloksia aikaan eri palvelujen ketjuttamisesta, jossa palvelupolku voi alkaa esim. Kuntouttavasta työtoiminnasta ja edetä työkokeilun kautta palkkatukityöhön samalla toimijalla, jolloin asiakkailla on muodostunut turvallinen polku sosiaalipalveluista työsuhteiseen työhön.

Starttiraha

Starttirahan myöntämisperusteissa arvioidaan etenkin yritystoiminnan kannattavuutta ja sitä, häiritseekö se alueellista kilpailua ja kuinka kilpaillulle alalle sitä haetaan. Starttirahan myöntämisen suhteen arvioidaan siis tilannetta tarkasti nimenomaan taloudellisista näkökulmista. Lisäksi yrityksen liiketoimintasuunnitelman realistisuuden arvioinnissa voidaan käyttää hyväksi esimerkiksi alueellisten kehitysyhtiöiden tai uusyrityskeskusten asiantuntijoita.

Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastaa 1.1.2023 alkaen Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, joka tuottaa itse palvelua tai hankkii sitä Keski-Pohjanmaalla mm. erilaisilta järjestöiltä ja yhdistyksiltä kilpailutettujen hankintojen avulla. Työllisyyspalvelujen tiedossa ei ole kuntouttavan työtoiminnan palvelujen hinnat, joilla palveluntuottajat tarjoavat palvelua Soiten asiakkaille. Työllisyyspalveluille kustannuksia aiheutuu mm. aktivointisuunnitelmien tai monialaisten työllistymistä edistävien suunnitelmien laadintaan, tarvittavien työvoimapoliittisten lausuntojen laatimiseen ja suunnitelmien toteutumisen seurantaan liittyvistä tehtävistä. Kuntouttavan työtoiminnan kustannukset muodostuvat siis sosiaalipalveluna toteutettavasta palvelusta, sosiaalipalvelujen ja työllisyyspalvelujen asiantuntijoiden työpanoksesta ja asiakkaille maksettavista korvauksista ja etuuksista. Näiden tietojen yhdistämiseen ei ole tällä hetkellä yhteistä tietojärjestelmää, jolla voitaisiin laskea palvelun kokonaiskustannukset yhteiskunnalle yhteismitallisesti. Kuntouttavan työtoiminnan palvelun sisällöt ovat usein lähempänä sosiaalisen kuntoutuksen palvelua kuin työllistymistä edistäviä palveluja. Palveluun ohjaamisen perusteena on työttömyyden lisäksi elämänhallintaan liittyvien tekijöiden vahvistaminen asiakkaille, eikä niinkään suoraan työllistyminen palvelun jälkeen. Kuntouttava työtoiminta voi olla työllistymispolun alku, josta siirrytään työkokeilun tai palkkatukityöhön. Jonkin verran kuntouttavaa työtoimintaa käytetään myös asiakkaan työ- ja toimintakyvyn selvittelyn tukena, jolloin asiakkaan suoriutumisesta erilaisista työtehtävistä saadaan näyttöä.

Valmennukset ja työkokeilu

Uravalmennusten tai työnhakuvalmennusten asiakasohjauksessa kiinnitetään huomiota erityisesti nuorten aktivoimiseen. Työnhakuvalmennukset ovat erityisesti vastikään työttömäksi jääneille tehokas tapa työnhakutaitojen kehittämiseen ja työnhaun asiakirjojen kuntoon saattamiseen. Uravalmennuksissa käytetään enemmän aikaa mahdollisten uusien

urasuunnitelmien miettimiseen. Työkokeilua tarjotaan erityisesti nuorille työnhakijoille, jotka vielä etsivät omaa alaansa tai henkilöille, jotka haluavat kokeilla uudenlaisia työtehtäviä. Työkokeilun ansiosta saattaa syntyä uusia rekrytointeja tai asiakkailla herätä halu lähteä opiskelemaan uutta alaa.

Johtopäätökset

Alueella seurataan tällä hetkellä mm. määrärahojen sitomista mm. Palkkatukeen yksityiselle ja sektorille ja kunnille ja starttirahoihin sekä asiantuntija-arviointeihin. Palvelun kustannusvaikuttavuutta ei tällä hetkellä työllisyyspalvelujen käytettävissä olevilla keinoilla ole mahdollista seurata niin tarkasti kuin Alasalmi ym. tutkimuksessa.

Ongelmia tiedon kohdentamisessa on siinä, että asiakkaan koko palvelupolkua ei ole otettu huomioon tarkasteltaessa aktiivisten työvoimapalvelujen vaikuttavuutta. Asiakkaalla on palvelujen aikana saattanut olla myös muita palveluja käytettävissään, joista ei välttämättä saada tietoa työllisyyspalvelujen järjestelmistä. Työllisyyspalveluilla ei ole käytettävissä pääsyä mm. tulorekisteriin, josta nähtäisiin asiakkaille maksettujen etuuksien tai palkkioiden ja hänen maksamiensa verojen tai muiden maksujen määrää.

Asiakkaille maksettavat etuudet ja korvaukset palveluihin osallistumisen ajalta on seurattavissa ja kohdennettavissa, mutta asiantuntijoiden työ työllisyyspalveluissa on usein monipuolista ja samalla asiakastapaamisella voidaan keskustella ja suunnitella useita eri palveluja samanaikaisesti esim. työvoimakoulutusta, omaehtoista opiskelua tai oppisopimusta. Asiakkaan tarpeet ja valmiudet voivat olla ratkaisevassa roolissa, mihin palveluun työllistymissuunnitelmassa päädytään. Voi olla tulkinnanvaraista, lasketaanko tällaista ohjausta tai neuvontaa mukaan työvoimapalvelun kokonaiskustannuksiin vai onko kyse työllistymissuunnitelman laadinnasta.

Kokkolan seudun kuntakokeilun mielestä palvelujen vaikuttavuustietoa tulisi tutkia valtakunnallisella tai alueellisella tasolla ja tuoda tietoa aktiivisesti TE-toimistojen ja kuntakokeilujen johdolle, joka voisi välittää tietoa eri palvelujen vaikuttavuudesta henkilökunnalle sopivissa määrin. Tällä hetkellä asiakastyötä tekevien henkilöiden työhön kohdistuu niin paljon muutoksia ja opittavaa, että laajojen vaikuttavuustietoa sisältävien tutkimusten haltuun ottaminen itsenäisesti ei ole mahdollista.

Työllisyyspalvelujen siirtyminen kuntien järjestämisvastuulle 2025 ja työllisyysalueiden muodostaminen haastavat työvoimapalvelujen kustannusten seurannan, raportoinnin ja rahoituksen riittävyyden seurannan, kun kunnille rahoitus kanavoidaan valtionosuusjärjestelmän kautta.

Hallinnollisten kustannusten erittely aktiivisten työvoimapalvelujen hintoihin on mahdollista tilanteissa, joissa esimerkiksi yksi henkilö vastaa yhden palvelun hallinnoinnista esim. työvoimakoulutusten kurssisihteeri. Tällöin hänen työpanoksensa voidaan laskea mukaan työvoimakoulutusten hintoihin. Asiakaspalvelutyötä tekevien asiantuntijoiden työajan erittely eri palvelujen mukaan perustuu tällä hetkellä karkeampaan jaotteluun ja saman asiakastapaamisen aikana voidaan suunnitella ja keskustella eri palveluista, jotka eivät välttämättä toteudu heti tai ollenkaan.