

Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi

Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Timo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2024:3

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:3

Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi

Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Timo Spangar,
Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtioneuvoston kanslia
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-047-9
ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi Loppuraportti

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:3

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Timo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall

Kieli suomi

Sivumäärä 128

Tiivistelmä

Vuonna 2021 käynnistyneiden työllisyyden kuntakoiluiden tilastollinen vaikuttavuusarviointi toteutettiin yksilötason rekisteriaineistolla kahdella menetelmällä. Tulosten mukaan kokeilun vaikutus kohderyhmän palveluprosesseihin ja työllistymiseen jäivät vähäisiksi valtiolliseen TE-palveluun verrattuna yli kahden vuoden seuranta-aikana. Palveluiden ensimmäisen vuoden vähentymistä koskevat havainnot nostavat esille koulutus- ja tiedonjakotarpeen kuntakentässä valmistauduttaessa vuoden 2025 työvoimapalveluvastuun kokonaisvaltaiseen siirtoon kunnille.

Viiden esimerkkialueen prosessiarvioinnissa havaittiin jatkuva pyrkimys henkilökohtaisten palvelujen sekä alueellisen "työllisyyden ekosysteemin" kehittämiseen. Kehittämistä vaikeutti 2022 toimeenpannun pohjoismaisen työvoimapalvelumallin aiheuttama kuormitus, henkilöstön runsas vaihtuvuus ja sosiaali- ja terveystyövoimien siirto hyvinvointialueiden vastuulle 2023.

Lisäksi toteutettiin Pirkanmaan työllisyyskokeilun 13 asiakkaan palveluprossin 2 vuoden laadullinen seuranta, tavoitteena arvioida palvelujen tarpeenmukaisuutta ja prosessin edistymistä sekä tunnistaa seurannan keskeisiä kehittämistarpeita.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat työllisyys, työvoimapalvelut, kuntakokeilut, arviointi

ISBN PDF 978-952-383-047-9

ISSN PDF

2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-047-9>

Evaluering av kommunförsök med sysselsättningen

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2024:3

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Härmäläinen, Sami Lind, Timo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall, Harri Melin, Ari Mäkiäho

Språk finska

Sidantal

128

Referat

Den statistiska utvärderingen av kommunförsök med sysselsättning som startade 2021 gjordes med hjälp av registerdata på individnivå med två metoder. Enligt resultaten har försöken inte medfört betydande förändringar i användningen av olika tjänster i målgruppens serviceprocesser eller i anställning jämfört med den statliga TE-tjänsten under uppföljningsperioden på mer än två år. Laktagelserna om minskningen av service under det första året belyser behovet av utbildning och informationsutbyte på det kommunala området inför en omfattande överföring av arbetskraftsserviceansvaret till kommunerna 2025.

I processutvärderingen av de fem exempelförsöken observerades ett kontinuerligt arbete med att utveckla personliga tjänster och det regionala "sysselsättningens ekosystem". Utvecklingen försvårades av belastningen av den nordiska arbetstjänstmodellen som implementerades 2022, den höga personalomsättningen och överflyttningen av social- och hälsovården till välfärdsområdets ansvar 2023.

Dessutom genomfördes en 2-årig kvalitativ uppföljning av serviceprocessen för 13 kunder av sysselsättningsförsök i Birkaland, i syfte att utvärdera tjänsternas lämplighet och processens framsteg, samt identifiera viktigaste utvecklingsbehov av uppföljningsmetoder.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord sysselsättning, arbets- och näringstjänster, kommunförsök, evaluering

ISBN PDF 978-952-383-047-9

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-047-9>

Evaluation of local government employment pilots

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2024:3

Publisher	Prime Minister's Office		
Author(s)	Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Timo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall		
Language	Finnish	Pages	128

Abstract

The statistical impact assessment of the local government pilots on employment that started in 2021 was carried out based on individual-level register data, using two methods. The results reveal that the effects on employment and services were minor compared to centralized employment services during a follow-up period exceeding two years. The findings reveal that some employment services decreased in the first pilot year. This highlights the need for training and information sharing in preparation for the decentralization of employment services in 2025.

In the process evaluation of five trial cases, a continuous effort to develop personal services and the regional "ecosystem of employment" was observed. These efforts were hampered by the work load caused by the Nordic labor service model implemented in 2022, the high turnover of personnel and the transfer of social and health services to the responsibility of the welfare counties in 2023.

A 2-year qualitative follow-up of the service process of 13 customers of Pirkanmaa's employment trial was also carried out, with the objective to evaluate the services from the point of view of their appropriateness and progress and to identify the key development needs of the monitoring tools.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords employment services, local government pilots, evaluationr

ISBN PDF 978-952-383-047-9 **ISSN PDF** 2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-047-9>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Työllisyyden kuntakokeilu ja työvoima-palvelujen uudistukset 2022–2024	8
1.1.1	Arvioitavien kokeilujen toteutus	8
1.1.2	Kokeilujen aikana toteutetut politikan uudistukset vaikuttivat kokeiluihin ja niiden arviointiin	9
1.1.3	Kunnat ja työvoimapalvelut	13
1.1.4	Miksi kaikki työvoimapalvelut päätettiin kunnallistaa kesken kokeilun?	16
1.2	Raportin sisältö	18
2	Työllisyyden kuntakokeilujen yksilötason vaikutukset	19
2.1	Johdanto kuntakokeilujen tilastolliseen arviointiin	19
2.2	Tutkimusaineisto ja -menetelmät	21
2.3	Työllisyyden kuntakokeilun yksilötason vaikutukset	25
2.3.1	30-vuoden ikärajaa hyödyntävä analyysi	25
2.3.2	Kokeilu- ja verrokkikuntien välinen vertailu	33
2.4	Keskustelu	39
2.5	Lopuksi	43
3	Asiakaspalveluprosessien laadullinen seuranta	45
3.1	Seurannan tavoitteet ja toteutus	45
3.2	Palveluprosessien tarpeenmukaisuus ja edistyminen	48
3.2.1	Palveluprosessien kuvaukset	48
3.2.2	Koulutus seurattujen palvelupolkujen osana	58
3.2.3	Ura- ja työnhakuvalmennus, ammatinvalinnan ohjaus	59
3.2.4	Työkokeilut, palkkatuki, kuntouttava työtoiminta	59
3.2.5	Vastuutyöntekijöiden pysyvyys ja vaihtuminen	60
3.2.6	Terveyspalvelut työllisyyspolulla etenemisen edellytyksenä	64
3.2.7	Kokemuksia uudesta työvoimapalvelumallista	68
3.2.8	Yhteenvetoa	73
3.3	Palveluprosessien seurannan kehittämistarpeita	75
4	Työllisyyden kuntakokeilujen prosessiarviointi	80
4.1	Johdanto	80
4.2	Työelämän ja työurien muutos työllisyyden kuntakokeilujen taustalla	81
4.3	Työllisyyden kuntakokeilut matkalla kuntien ekosysteemiin: tapausesimerkkejä ..	84
4.4	Palvelujen henkilökohtaistaminen ja kuntakokeilut	91
4.5	Prosessiarvioinnin johtopäätöksiä	94

5 Johtopäätöksiä	98
Lähteet	105
Liitteet	111
Liite 1	111
Liite 2 Palveluprosessien seurannan toteutus	117

1 Johdanto

1.1 Työllisyyden kuntakokeilu ja työvoima-palvelujen uudistukset 2022–2024

1.1.1 Arvioitavien kokeilujen toteutus

Marinin hallitus sopi työllisyyspalveluiden alueellisista kokeiluista syyskuun 2019 budjettiriihessä. Kokeilualueiden valitsemiseksi järjestettiin kaikille kunnille avoin haku loka-marraskuussa 2019. Kokeiluun haluavien kuntien piti yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa muodostaa vähintään 30 000 asukkaan kokonaisuuk-
sia. Määräaikaan mennessä saapui 30 hakemusta, joista ensimmäisessä vaiheessa kuntakokeiluun valittiin 20 kokeilualueetta. Lukumäärää kasvatettiin kuudella kokeilualueella touko-kesäkuussa 2020 toteutetulla täydentävällä haulla, johon hakemuksia saapui 12 kappaletta. Lopulta 1.3.2021 työllisyyden kuntakokeilu aloitettiin 25 kokeilualueella, jotka käsittivät 118 kuntaa. Kokeilujen alussa arvioitiin, että noin kolmannes kaikista TE-toimistojen asiakkaista ja noin puolet työttömänä tai työvoimapa-
veluissa olevista työnhakijoista siirtyi kokeilujen asiakkaiksi.

Työllisyyden kuntakokeilussa siirrettiin aiemmin valtion tuottamia työllisyyspalve-
luita kuntien tehtäväksi. Kokeiluntien vastuulle siirtyi työttömille tarjottavat työnvä-
litys-, palvelu-, ohjaus- ja neuvontatehtävät. Näiden osana kokeilukunnille annettiin
oikeus tehdä päätöksiä palkkatuettua työtä tai starttirahaa koskevista määrära-
hoista sekä laatia muita aktiivisia työvoimapa-
veluita koskevia sopimuksia. Siirtyviin
tehtäviin kuuluivat myös työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen sekä työnhakijoiden kanssa laadittavat suunnitelmat. Valtiolta siirtyvät tehtävät oli mahdollista
tuottaa voimassa olevien lakien mukaisesti joko kuntien omina palveluina tai osto-
palveluina. Henkilöasiakkaan näkökulmasta muutos ei välttämättä ollut kovinkaan
merkittävä, sillä esimerkiksi sähköinen asiointi jatkui entiseen tapaan Oma asiointi-
palvelun kautta ja TE-puhelinpalvelujen numerot pysyivät ennallaan. Työnhakijoi-
den haastatteluissa, jotka muodostavat osan luvussa 3 raportoitavista palvelupro-
sessien seuranta-aineistosta, kävi ilmi, että monet asiakkaista eivät olleet erityisen
tietoisia kuntakokeiluista ja niiden tuomista muutoksista, vaikka useimmat muisti-
vatkin saaneensa kirjeen, jossa heidän siirtymisestään niiden asiakkaiksi tiedotettiin.

Kokeilussa kuntien asiakkaiksi siirtyi kolme asiakasryhmää: (i) ilman ansiopäivära-
haoikeutta olevat työttömät työnhakijat, työllistettyinä olevat ja työllistymistä edis-
täviin palveluihin osallistuvat; (ii) kaikki alle 30-vuotiaat edellisiin ryhmiin kuuluvat

työttömyysetuudesta riippumatta; (iii) kaikki kyseisiin ryhmiin kuuluvat vieraskieliset tai maahanmuuttajat iästä ja työttömyysetuudesta riippumatta. Kuntien vastuulle tuleviin työttömiin henkilöihin luettiin mukaan myös kokonaan lomautetut sekä alle 4 tunnin säännöllisellä työskentelyajalla olevat henkilöt. Kokeilun kohdejoukkoon kuuluneen henkilön asiakkuus säilyi kunnalla siinäkin tapauksessa, että henkilö työnhaun päättymisen jälkeen käynnistää uudelleen työnhakunsa.

Hallituksen esityksen (HE 87/2020) perusteella kokeilu ei lähtökohtaisesti lisännyt työllisyyden hoidon menoja kokeilualueilla. Valtiolta siirtyi kokeilukuntiin henkilöstöresursseja TE-toimistoilta siirtyvien asiakasmäärien mukaisesti ja työllisyysmäärärahoja siirrettiin kokeilukunnille kohderyhmän kokeilua edeltävien osallistumisosuuksien mukaisesti. Näiden lisäksi kokeilukunnilta edellytettiin vuosittaista omarahoitusta, jonka tasoksi määritettiin 15 prosenttia kunnan vuonna 2018 maksamista työmarkkinatukiosuuksista. Tämän katsottiin täyttyvän kuntien muutoinkin toteuttamalla työllisyyden hoidon panostuksella. Asiakaspalvelun sujuvoittamiseksi kokeilukunnille annettiin käyttöoikeus työvoimahallinnon käyttämiin asiakastietojärjestelmiin.

1.1.2 Kokeilujen aikana toteutetut politikan uudistukset vaikuttivat kokeiluihin ja niiden arviointiin

Pian kokeilujen käynnistyttyä valtioneuvosto päätti toukokuussa 2021, että vuoden 2025 alusta lukien kaikki työvoimapalvelut siirtyvät kuntien vastuulle. Eduskunta hyväksyi 1.3.2023 TE-palveluiden pysyvän siirron kunnille, ja siihen liittyen alun perin 30.6.2023 päättyviksi suunniteltujen kuntakokeilujen jatkamisen vuoden 2024 loppuun saakka. Pysyvään siirtoon liittyy olennaisena osana kokeilusta puuttuva kannustava rahoituselementti (lähemmin tuonnempana). Toinen kokeilujen kannalta erittäin merkittävä uudistus, jota kokeiluja suunniteltaessa ei osattu odottaa, oli pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotto keväällä 2022. Kolmas työvoimapalvelujen toimintaehtoja muuttanut uudistus oli sosiaali- ja terveyspalvelujen siirto kunnilta uusille hyvinvointialueilla vuoden 2023 alusta lukien. Hankkeemme II väliraportissa (Aho ym. 2023) kuvasimme näitä uudistuksia ”vedenjakajiksi” kokeilujen kehityksessä.

Kokeilulain perusteluissa lukee, että kokeilun ”tavoitteena on saada tietoa siitä, parantaako kuntapohjainen palvelujen järjestäminen työllisyyden edistämisen vaikuttavuutta ja työllisyysastetta”. Kun laajakantoiset uudistamispäätökset on sittemmin jo tehty, TEM:n nettisivujen mukaan työllisyyskokeilujen ”tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen.

Kokeilujen tarkoituksena on parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikommassa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Kokeiluissa kehitetään työnhakijoille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelumalleja, joiden avulla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet sekä osaamisen kehittämistarpeet.” (tem.fi/työllisyyskokeilut; luettu 30.11.2023)

Kunnallistamispäätös muutti työllisyyden kuntakokeilujen tavoitehorisonttia oleellisesti, mikä näkyy monella tavalla prosessiarviointimme aineistossa (luku 4). Eniten tukea työllistymiseensä tarvitsevien työnhakijoiden palvelun kuntavetoisten kehittämisen kokeileminen muuttui valmistautumiseksi ottaa pysyvästi kuntien vastuulle kaikkien asiakkaiden palvelut. Samalla myös kokeilujen arvioinnin konteksti muuttui: arvioinnin tehtävänä ei enää ole kertoa siitä *kannattaako* evidenssin valossa työvoimapalveluja kunnallistaa, vaan kertoa millaista oppia kokeilujen kokemuksista ja niissä kehitetyistä käytännöistä olisi otollista ottaa palvelujen kunnallistamiseen valmistauduttaessa.

On selvää, että kunnallistamispäätös aiheuttaa ennakoivia toimia paitsi kokeilualueilla myös verokkialueilla. Oletettavasti kuitenkin muutokset näkyvät laajemmassa mittakaavassa vasta siirtoajankohdan lähestyessä, joten vaikutus toteuttamaamme tilastolliseen arviointitiini lienee vähäinen.

Uudessa pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa (POMA)¹ säädellään yksityiskohtaisesti työvoimapalveluiden ja työnhakijoiden välisestä yhteydenpidosta sekä työnhakijoiden työnhakuvelvollisuudesta, jonka täyttäminen on sanktioitu aiemmasta poikkeavalla tavalla. Uudistus tiensä työttömyyden alkutaipaleen palveluprosessia. Alkuhaastattelu aikaistui aiemmasta 2 viikosta 5 päivään. Työttömyyden alkamisajankohtaa seuraavien 3 kuukauden aikana työnhakijalle tuli järjestää täydentäviä työnhakukeskusteluja 2 viikon välein. Tämän jälkeen palveluprosessi jatkui aiempaan tapaan 3 kuukauden yhteydenottovälein. Kuitenkin aina työttömyyden jatkuttua 6 kuukautta määrättiin järjestettäväksi uusi kuukauden kestävä jakso, jonka aikana toteutettiin 2 täydentävää työnhakukeskustelua. Työnhakukeskustelut voitiin tarpeen mukaan toteuttaa myös puhelimitse tai videoyhteydellä. POMA asetti myös maksimissaan 4 työpaikan työnhakuvelvoitteen kuukaudessa sekä kohdullisesti työttömille suunnattuja karensseja. Kun haastattelujen ja työnhakukeskustelujen määrän arvioitiin olennaisesti kasvavan, TE-toimistoille ja kuntakokeiluille osoitettiin lisää henkilöstöresursseja.

1 <https://tem.fi/pohjoismainen-tyovoimapalvelumalli>

POMA ohjasi ja rajoitti resurssien kohdistamista ja palveluprosessien toteuttamista tavalla, joka kokeiluissa koettiin osin epätarkoituksenmukaiseksi ja kokeilumahdollisuuksia heikentäväksi, kuten II väliraportissamme ja jatkossa luvussa 4 on raportoitu. Tuoreen Valtiontalouden tarkastusviraston raportin (VTV 2023) mukaan kaavamainen palveluprosessi johtaa joidenkin työnhakijoiden ylipalveluun ja toisten alipalveluun” (emt. s.13). Sekä TE-toimistojen että kokeilujen henkilöstölle osoitetun kyselyn (n=2 381) mukaan vain 10 prosenttia vastanneista arvioi, että nykyisillä resursseilla on mahdollista toteuttaa haastattelut ja keskustelut tavoiteaikataulussa (emt. s.15) ja vain 8 prosenttia ”arvioi resurssien kohdistuvan tehokkaasti asiakkaiden työllistymisen edistämiseen” (emt. s. 19). Lähipalveluina järjestettyjen alkuhaastatteluiden osuus oli kuntakokeiluissa kuitenkin merkittävästi korkeampi (53 %) kuin TE-toimistoissa (30 %; emt. s.16). Rekisteritietojen mukaan ”valmisteluvaiheen arvio noin 220 000 vuosittaisesta alkuhaastattelusta toteutui, mutta [...] työnhakukeskusteluja järjestettiin lähes puolet arvioitua vähemmän” (emt. s. 14).

Orpon hallitus on ilmoittanut valmistelewansa POMA:n merkittävää väljentämistä. Suomessa nyt kolmas peräkkäinen hallitus säätää uuden ”aktiivimallin” korvaamaan sitä edeltäneen. Tässä sekä TE-toimistot että kokeilut ovat joutuneet useaan kertaan lyhyessä ajassa uusimaan palveluprossiaan. Tanskassakin työvoimapalvelujen kunnallistamisen jälkeen palveluprosessien kuntavetoista ohjausta kritisoiitiin liian kaavamaiseksi, ja sitä myöhemmin joustavoitettiin lisäten vastuutyöntekijän toimivaltaa yksittäisten asiakkaiden palvelutarpeen ja velvoitteiden määrittelyssä; palvelujen toimeenpanolla on kuitenkin määrällisiä tavoitteita, joiden saavuttamista seurataan kuntatasolla; tavoitteet vaihtelevat asiakasryhmittäin, joita on määritelty peräti 13. Asia on ollut edelleen jatkuvasti ajankohtainen, ja työvoimapalveluista käytiin julkista debattia syksyn 2022 hallitusneuvotteluiden yhteydessä. Tanskan uusi hallitus asetti toukokuussa 2023 asiantuntijaryhmän, jonka tulee esittää kesäkuussa 2024 ehdotus työllisyysjärjestelmän uudistamiseksi tavoitteena aiempaa suurempi vapaus, yksinkertaisuus ja kansalaisten arvostus (*værdighed*) sekä kustannussäästöt aiheuttamatta rakenteellisen työttömyyden kasvua².

Tanskassa työttömät työvoimapalvelujen asiakkaat jaetaan neljään ryhmään (suluissa suhteelliset osuudet 2019; osuudet ovat olleet varsin vakaita vuosien ajan):

- ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajat (29 %)
- toimeentulotuen (*kontanthjælp*) saajat, jotka ovat työllistymisvalmiita (*jobparat*) (8 %)
- toimeentulotuen saajat, jotka ovat aktivointivalmiita (*aktiveringsparat*) (37 %)
- sairauspäivärahan saajat (27 %)

2 <https://bm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2023/05/ekspertgruppe-skal-komme-med-forslag-til-fremtidens-beskaeftigelsesindsats/>

Lisäksi asiakkaana on muun muassa osa-aikaisesti työssäkäyviä kokoaikatyönhakijoita, jotka voivat saada soviteltua päivärahaa tai täydentävää toimeentulotukea. Aktivointivalmiilla ja sairauspäivärahan saajilla ei ole työnhakuvelvollisuutta. Työttömyyspäivärahan saajien aktivointiaste on viime vuosina ollut noin 20 prosenttia, työllistymisvalmiiden runsaat 50 prosenttia, aktivointivalmiiden noin 45 prosenttia ja sairauspäivärahan saajien noin 20 prosenttia. Erilaisia keskusteluja käytiin vuonna 2019 työttömyys- ja sairauspäivärahasaajien sekä työllistymisvalmiiden kanssa keskimäärin 11 ja aktivointivalmiiden kanssa 7 kertaa. Keskustelujen määrä on ollut monen vuoden ajan selvässä kasvussa. (Amilon ym. 2022)

POMA:n käyttöönotto ei sinällään vaikuta työllisyyden kuntakokeilun arviointituloksiin, sillä se koski yhtäläisesti kaikkia työvoimapalveluita tarjoavia yksiköitä. POMA on kuitenkin vaikuttanut kuntakokeiluun osallistuvien kuntien mahdollisuuksiin toteuttaa muutoksia työnhakijoiden palveluprosesseissa; tähän viittaavat sekä omat havaintomme että Valtiontalouden tarkastusviraston toteuttama kysely, johon vastanneesta kokeilujen henkilöstöstä 43 prosenttia oli täysin ja 27 prosenttia osittain samaa väitteestä ”Uuden palvelumallin toimeenpano kesken kuntakokeilun on vaikeuttanut asiantuntijoiden mahdollisuuksia hyödyntää kuntakokeilussa kehitettyjä toimintamalleja” (VTV 2023, 59).

Kolmas kokeiluihin ja työvoimapalvelujen ekosysteemiin merkittävästi vaikuttanut mullistus on ollut sosiaali- ja terveystalouden siirto kuntien vastuulta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Keskushallinnon ja kuntien välinen järjestämisvastuu palveluista on keskellä muutosta. Suomen aiemmin kaksiportaiseen hallintojärjestelmään luotiin kolmas porras, kun sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirrettiin kunnilta hyvinvointialueille. Työvoimapalvelut ovat puolestaan siirtymässä toiseen suuntaan valtiolta kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2025 alusta. Työvoimapalvelujen ekosysteemin näkökulmasta on ristiriitaista, että samalla kun työvoimapalveluvastuu siirretään valtiolta kunnille, terveys- ja sosiaalipalvelut siirretään niiltä pois perustetulle uudelle hallinnon tasolle. Perusteet järjestämisvastuiden siirtojen takana ovat hyvin erilaisia. Sote-palveluiden siirrolla haettiin suurempia yksiköitä kantamaan kasvavia kustannuspaineita. Työvoimapalveluiden siirrolla pyritään puolestaan hajauttamalla tehostamaan palveluita ja tätä kautta nostamaan työllisyysastetta. Uudistus kuitenkin rakentaa uuden rajapinnan ekosysteemin sisään ja uhkaa vaikeuttaa työttömien terveys- ja sosiaalipalvelujen sekä ylipäättään monialaisten palvelujen toimeenpanoa ja kehittämistä, kuten jatkossa luvuissa 3 ja 4 kuvataan.

1.1.3 Kunnat ja työvoimapalvelut

Vaikeasti työllistyvien³ avittamista työmarkkinoille on määrätietoisesti pyritty edistämään Suomessa jo pitkään kehittämällä valtion, kuntien ja muiden toimijoiden monialaista yhteistyötä ja työttömien yksilöllisten tarpeiden mukaisia räätälöityjä palveluja. Ensimmäiset ”yhteispalvelukokeilut” järjestettiin 2002–2003, ja niiden pohjalta alettiin perustaa TE-toimistojen, kuntien ja KELA:n yhteistyöhön perustuvia työvoiman palvelukeskuksia (TYP). 2015 voimaan tullut laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä velvoittaa viranomaiset sovittamaan yhteen TE-palvelut, sosiaali- ja terveystyöpalvelut sekä tarvittaessa Kelan kuntoutuspalvelut. Työvoiman palvelukeskuksia ei enää ole, vaan mainitun lain nojalla muodostettuja verkostoja on tällä hetkellä 31, minkä lisäksi lakia toimeenpannaan osana kuntakokeiluja.

Erilaisia työllisyyden kuntakokeiluita on järjestetty kahdesti aikaisemminkin vuosina 2012–15 ja 2017–18. Lisäksi lukuisissa Euroopan Sosiaalirahaston hankkeissa on kehitetty ”hyviä käytäntöjä” vaikeasti työllistyvien palveluun. Vaikeasti työllistyvien aktiivointiaste on Suomessa ollut jo kauan karkeasti samalla tasolla kuin muidenkin työttömien. Näistä ponnistuksista huolimatta kohderyhmän suhteellista suuruutta ei ole merkitsevästi kyetty alentamaan.

Kun valmisteltiin vuoden 1994 työttömyysturvauudistusta, jossa luotiin nykyinen kolmijakoinen järjestelmä, pohdittiin mahdollisuutta siirtää ne, jotka eivät ole täyttäneet työssäoloehtoita tai ovat käyttäneet päivärahoikeutensa loppuun (eli nykyisin työmarkkinatukea saavat), työhallinnon vastuulta kuntien vastuulle ja tarveharkintaisen toimeentulotuen piiriin muiden pohjoismaiden tapaan. Tämä olisi

3 *Vaikeasti työllistyvillä* yleensä tarkoitetaan henkilöitä, jotka työllistyäkseen ilmeisesti tarvitsevat yksilöllisesti räätälöityjä palveluja, sikäli kun työllistyminen niiden avulla on todennäköistä. Termi on ollut yleisesti käytössä viimeistään 2000-luvun alussa, jolloin 1990-luvun laman perintönä korkealle tasolle jäänyt pitkäaikaistyöttömien määrä aleni noususuhdanteessakin tuskallisen hitaasti ja keskeiseksi tavoitteeksi nostettiin ”rakennetyöttömyyden purkaminen” (Räisänen 2002; Työministeriö 2003). Samaa kohderyhmää tarkoitetaan (tässäkin raportissa) puhuttaessa *heikosti työmarkkinoille kiinnittyneistä* (engl. *weakly attached to the labour market*). Tämän nykyisin yleisesti käytetyn käsitteen alkuperä on tilastoinnissa, jossa sillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka periaatteessa haluaisivat työllistyä, mutta eivät aktiivisesti hae työtä (esimerkiksi koska eivät usko työmarkkinoilla olevan kysyntää, joka vastaisi heidän osaamistaan, työkykyään tai tavalla tai toisella rajoittuneita työssäkäyntimahdollisuuksiaan). Vaikeasti työllistyyiin kuulumisen kriteereitä ei ole määritelty yleisesti hyväksytyllä tavalla. Toisinaan käsitteen synonyymina käytetään työministeriön tilastoimia ”rakennetyöttömiä”; rakennetyöttömyys on kuitenkin työmarkkinoiden ilmiö, ei yksilöllinen tilanne. Tälle käsitteelle vaihtoehdoksi on esitetty ”kroonista työttömyyttä” (Aho & Mäkiäho 2016). Myös muita vastaavia termejä on käytössä, esimerkiksi ”heikossa työmarkkina-asemassa olevat”.

kuitenkin merkinnyt sellaista perusturvan heikennystä, joka todettiin perustuslain vastaiseksi, ja siitä luovuttiin. Uudistukseen asti ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen rinnalla oli käytössä tasamääräinen kestoletan rajoittamaton valtiollinen työttömyyskorvaus, johon liittyi tarveharkintaa. Tämän tilalle luotiin peruspäiväraha, joka ansiosidonnaisen päivärahan tapaan edellyttää työssäoloehdon täyttämistä ja on kestoletan rajoitettu, eikä sisällä tarveharkintaa. Muita työttömiä varten luotiin kestoletan rajoittamaton työmarkkinatuki, jonka suuruuteen tuolloin vielä vaikutti mm. puolison tulot. Vastaavaa etuutta ei ole muissa Pohjoismaissa, mutta Saksassa sellainen luotiin samoihin aikoihin niin sanotussa Hartz-reformissa. Uudistuksen valmistelijoille oli suuri yllätys, että työmarkkinatuesta ei odotusten mukaan tullut lähinnä nuoriin kohdistuvaa aktivoivaa etuutta, vaan tyypillisesti pitkäaikainen perussosiaaliturvan muoto, jonka piirissä on jatkuvasti ollut karkeasti runsaat puolet työttömistä. (Aho & Virjo 2003)

Kuntia on pyritty sitouttamaan työttömyysongelman ratkaisemiseen myös taloudellisin kannustimin. Vuonna 2006 muutettiin vastuuta pitkäaikaistyöttömyydestä koituvista kustannuksista siten, että kuntia kannustetaan huolehtimaan siitä, että ”passiiviturvaa” saavien määrä on mahdollisimman vähäinen: työttömyysajan työmarkkinatukimenoista vastaavat nyt aiempaa laajemmin kunnat; aktiivitoimien kuluista taas vastaa valtio. Vuonna 2015 kuntien rahoitusvastuuta edelleen lisättiin. Nykyisin kunnille koituvat huomattavat ”sakkomaksut” työmarkkinatukea saavien ”passiivialjalta” ovat ilmeisesti tärkeä syy sille, että kuntouttavan työtoiminnan, jonka järjestäminen on ollut kuntien toimivallassa (2023 alusta järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille), on huomattavasti ja jatkuvasti laajentunut vuoden 2006 jälkeen (vrt. Karjalainen & Karjalainen 2010; Karjalainen & Karjalainen 2011). Palveluvastuun siirtyessä kunnille vuonna 2025 astuu voimaan myös uusi *kannustava rahoitusmalli*, jolloin kunnat eivät voi säästää osuuttaan työttömyysturvamenoista sijoittamalla työttömiä aktiivitoimenpiteisiin, vaan ainoastaan lyhentämällä työttömyysturvan saannin kokonaiskestoja. Tämän uskotaan kannustavan kuntia parantamaan palvelujen työllisyysvaikuttavuutta.

Hallituksen esityksessä työllisyyden kuntakokeilusta todetaan, että ”Työllisyyden edistämisen kuntapohjaisen järjestämisen vaikuttavuuden odotetaan syntyvän pitkälti niistä eduista, joita kunnilla on monitoimialaisina ja asiakkaansa hyvin tuntevina toimijoina. Kokeilualueilla on mahdollisuus luoda valtiolta siirtyvistä palveluista, kuntien yleisen toimialan työllisyys- ja yrityspalveluista ja muista palveluista tehokkaita työllisyyden edistämisen palvelukokonaisuuksia” (HE 87/2020). Kaikkien työvoimapalvelujen kunnallistamista työ- ja elinkeinoministeriö perustelee seuraavasti: ”TE-palvelujen siirto kunnille tuo palvelut lähemmäksi asiakkaita. Kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut sekä elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla tukevat palvelut nopeamman työllistymisen tavoitetta. Kunnilla

on hyvät lähtökohdat tarjota asiakkaille kohdennettuja ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sopivia palveluja.” Uuden rahoitusmallin kerrotaan kannustavan kuntia kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi siten, että uudistuksella saavutetaan 7 000–10 000 lisätyöllistä⁴. Kunnallistamista koskevassa keskustelussa sen puoltajat (esimerkiksi nykyiset kuntakokeilut!) uskovat kuntien valtiota paremmin kykenevän mobilisoimaan erilaisten toimijoiden voimavarat työllisyyttä edistävän ekosysteemin kehittämiseen kuntien yleisen toimivallan tuella, osana kuntien elinvoimapolitiikkaa.

Lukuisat kuntien lakisääteiset tehtävät liittyvät työllisyyden edistämiseen, ja kunnat ovat osaltaan toki toimineet työllisyyden edistäjinä aikaisemminkin enemmän kuin mihin ne on veloitettu, ja etenkin suuret kaupungit ovat satsanneet omia resurssejaan tähän toimintaan (Sahlberg 2019; Niemi 2018; Kallio 2020). Kunnat ovat kuitenkin perinteisesti suhtautuneet penseästi palveluvastuunsa lisäämiseen, epäillen sen lisäävän kuntien kustannuksia, vaikka työttömyysturvan kustannusten jako on pyritty toteuttamaan kustannusneutraalisti ja työvoimapalvelulain ja sitä aikaisempien säädösten mukaiset palvelut on rahoittanut valtio. Viimeistään nykyisten kuntakokeilujen valmistelun aikana kunnat, suuret kaupungit etunenässä, kuitenkin muuttivat mieltänsä, ja Kuntaliitto sekä Kuntatyönantajat vaativat joulukuussa 2020 kaikkien työvoimapalvelujen kunnallistamisesta⁵, esittäen että ”vahva yhteys kuntien muuhun toimintaan takaa palvelutason kautta koko maan. Lisäksi kuntapohjainen malli mahdollistaa toimintatapojen varioimisen ja tarpeen mukaan erilaisten yhteistyömallien rakentamisen” ja ”yhdistää työnantajien ja työnhakijoiden palvelut elinvoiman edistämiseen. Ratkaisuesityksen kautta onnistutaan luomaan edellytyksiä uusien työpaikojen synnylle, edistämään työn kysyntää ja tarjontaa sekä ehkäisemään työttömyyttä entistä laajemmin”. Samalla Kuntaliitto julkaisi kuntakentällä valmistellun työllisyyden ratkaisumallinsa.⁶

Kuntien mielenmuutoksen taustalla on halu saada työvoimapalveluja koskeva toimivalta kuntien käsiin, kun kuitenkin pitää osallistua niiden tuottamiseen ja työttömyysturvan kustannuksiin. Erään blogistin sanoin: ”Kunnat ovat jo pitkään kantaneet paljon käytännön vastuuta työttömistä työnhakijoista niin kuntaosuusrahoituksen maksamisen kuin sosiaali- ja koulutuspalveluiden tuottamisen suhteen. Aloite työllisyyden kuntakokeiluihin onkin lähtenyt kunnilta, taustalla ovat kokemukset TE-toimistoista liian keskitettyinä ja jäykkinä toimijoina. Ydinajatuksena on toive siitä, että vastuunkantaja saisi myös valtuudet tehdä päätöksiä työnhakijalle

4 <https://tem.fi/te-palvelut-2024-uudistus>

5 www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/kunnille-vastuu-tyollisyyspalveluista

6 www.kuntaliitto.fi/tyollisyyden-ratkaisumalli

tarjottavasta palvelusta” (Laine 2020). Samaa viestiä tämän hankkeen tutkijoille ovat kertoneet kokeilujen ja kuntasektorin toimijat, jotka ovat osallistuneet työllisyyspolitiikan valmisteluun. Näkökantaan vaikuttivat kokemukset Pirkanmaan aiemmasta työllisyyskokeilusta 2017–18, jossa merkittävästi toimivaltaa siirrettiin kunnille (toisin kuin useimmissa muissa nykyisiä edeltäneissä kokeiluissa). Toimivallan nähdään parantavan kykyä huolehtia alueellisesti osaavan työvoiman tarjonnan riittävydestä ja työttömyyden torjunnasta.

Kunnallistamispäätös on erittäin suuri muutos työvoimapalvelujen historiassa, se vertautuu lähinnä valtiollisten työvoimatoimistojen perustamiseen 1970-luvulla ja 1998 työvoimapolitiikan kokonaisuudistukseen. Se on myös sikäli harvinainen, että maailmassa ainoastaan Tanska on kokonaan kunnallistanut työvoimapalvelut (vuonna 2007). Lisäksi pohjoismainen kunta on myös maailmanlaajuisesti katsoen yksi autonomisimmista ja laajavastuisimmista paikallishallinnoista, joten valtion toiminnon siirtäminen kuntatasolle tarkoittaa myös perustavanlaatuista palvelujen ohjausvallan ja -mekanismien muutosta. Valtiollinen työvoimapalvelu on virkakooneisto, jossa keskusjohto voi määrätä miten toimitaan. Kunnallinen järjestelmä puolestaan toimii paikallisdemokraattisen päätöksentekojärjestelmän kautta. Samalla kun valtio, ministeriöt ja lainsäädäntö voivat jatkossakin ohjata monin tavoin kuntien toimintaa ja määritellä sen reunaehdot, muuttuu toteutus, myös jännitteinen, perustavaa laatua olevalla tavalla toisenlaiseksi.

1.1.4 Miksi kaikki työvoimapalvelut päätettiin kunnallistaa kesken kokeilun?

Miksi hallitus ei odottanut käynnistämänsä kokeilun tuloksia? Oliko tärkein syy se, että niitä olisi pitänyt odottaa seuraavalle vaalikaudelle asti, kun työllisyyttä edistäviä uudistuksia haluttiin tehdä viipymättä?

Marinin hallituksen keskeisiin tavoitteisiin kuului toteuttaa toimenpiteitä tai uudistuksia, joiden seurauksena syntyisi yhteensä 80.000 työpaikan ”päätosperäinen” lisäys⁷. Vain sellaiset uudistukset kelpasivat hallituksen ohjelmaan, joiden valtiovarainministeriö arvioi lisäävän työllisyyttä.

Ongelmana oli, että mahdollisia uudistuksia ja toimenpiteitä, joiden työllisyysvaikutusten arvioimiseksi oli löydettävissä riittävästi pätevää tutkimustietoa, löytyi vain rajallinen määrä. Hallitus joutui ”kääntämään kaikki kivet” löytääkseen sellaisia

7 <https://tem.fi/hallituksen-tyollisyystoimet>. Luettu 28.4.2023

riittävästi. Vaikka työvoimapolitiikan vaikuttavuuden tutkimus on Suomessa parin viime vuosikymmenen aikana kehittynyt ja lisääntynyt, valtionvarainministeriön ekonomistit joutuivat laskelmissaan nojautumaan lähinnä ulkomaiseen tutkimukseen. Tämä tarkoittaa, että jää enemmän tai vähemmän valistuneiden arvausten varaan, olisivatko vaikutukset Suomen oloissa vastaavia kuin alkuperäisessä ympäristössään.

Työvoimapalvelujen hajauttamisen vaikuttavuutta on tutkittu vain vähän, eivätkä tutkimustulokset vahvasti puolla hajauttamista (ks. lähemmin luku 2.1). Näihin tutkimuksiin kyllä viitattiin sekä kokeilujen että palveluvastuun siirron valmisteluasiakirjoissa. Luotettavin tutkimus on tehty Saksassa toteutetusta työvoimapalvelujen osittaisesta hajauttamisesta, jotka tulosten mukaan eivät edistäneet työllisyyttä. Mallimaa Tanskassa sitä, mikä hyvässä työllisyyskehityksessä on mahdollisesti nimenomaan palvelujen *kunnallistamisen* vaikutusta, ei ole tutkittu. Suomen ja Tanskan malleissa on merkittäviä eroja, joista yksi keskeisimmistä on, että ennen työvoimapalvelujen kunnallistamista oli tehty kuntauudistus, jonka jälkeen Tanskassa on 93 kuntaa, joiden vastuulla myös terveys- ja kuntoutuspalvelut ovat (ks. lähemmin Arnkil 2022), ja Saksassa palveluiden vastuurakenteet ovat varsin erilaisia kuin Suomessa. Ei myöskään olla toteuttamassa sitä, mitä aiemmissa ja meneillään olevissa kuntakokeiluissa on kokeiltu, vaan monin tavoin kokeiluista eroavaa mallia.

Merkittävä perustelu palvelujen kunnallispäätökselle näyttää olleen yhteen tanskalaiseen arviointitutkimukseen (Pedersen & al. 2019) perustuva valtiovarainministeriön arvio, jonka mukaan tanskalaista mallia vastaavan kustannustenjakomallin toteuttaminen Suomessa synnyttäisi 6 600 työpaikkaa⁸. Tanskan mallissa kuitenkin kaikki työvoimapalvelut on kunnallistettu, ei ainoastaan heikosti työmarkkinoille kiinnittyneiden palveluita, joten vastaavan työllisyysvaikutuksen saamiseksi oli Suomessa seurattava esimerkkiä ja kunnallistettava kaikki työvoimapalvelut? Työllisyyttä lisäävien uudistusten tarve oli niin suuri, että hallitus yllättäen päätti siirtää valtiolta kunnille kustannuksiltaan 700 miljoonan euron palvelut ja 4 300 henkilötyövuotta (HE 207/2022). Tiedossamme ei ole kuinka paljon päätökseen vaikuttavuusarvion ohella poliittisesti vaikutti edellä mainittu kuntien vaatimus saada kaikki työvoimapalvelut toimivaltaansa. Siihen ei ole kuitenkaan viitattu lakiesityksen perusteluissa, vaan nimenomaan rahoitusmalliuudistuksen työllisyysvaikutukseen.

8 https://tem.fi/documents/1410877/73067562/VM_kannustavan+rahoitusmallin+ty%C3%B6llisyysvaikutusten+arviointi.pdf.

1.2 Raportin sisältö

Tämä arviointiraportti on valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) rahoittaman *Työllisyyden kuntakokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutusten arviointi 2021–2023 (KuVa)* hankkeen loppuraportti. Hankkeessa on julkaistu kaksi väliraporttia (Aho ym. 2022; Aho ym. 2023).

Luvussa 2 esitetään yksilötason tilastoaineistoihin perustuvan vaikuttavuusarvioinnin toteutus ja tulokset. Tästä osuudesta ovat vastanneet Kari Hämäläinen ja Juha Tuomala Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

Luvussa 3 raportoidaan Pirkanmaan kokeilun kolmentoista asiakkaan palveluprosessin laadullinen kaksivuotinen seuranta, joka perustuu rekisteritietoihin sekä työnhakijoiden ja palvelujen toteuttamiseen osallistuneiden asiantuntijoiden haastatteluihin. Lisäksi luvussa pohditaan palveluiden seurannan kehittämistarpeita.

Tutkimukseen ja haastateltavaksi lupautuneet ansaitsevat suuren kiitoksen osallistumisestaan tämän tutkimusaineiston tuottamiseen!

Tämän osuuden ovat suunnitelleet ja toteuttaneet Simo Aho ja Sami Lind Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksesta. Aineiston kokoamisesta on vastannut ja sitä kuvaavan liitteen kirjoittanut Lind, raportoinnista on vastannut Aho

Luvussa 4 on tarkasteltu kokeilujen kehitystä viiden tapausesimerkin valossa. Tässä prosessiarviossa kohteena ovat olleet Pirkanmaan, Oulun seudun, Helsingin, Porin seudun ja Etelä-Pohjanmaan kokeilut. Pääasiallisena aineistoina ovat olleet kokeilujen operatiiviselle johdolle ja yhteistyökumppaneille järjestetyt työpajat, joita on täydennetty kokeilujen toimittamalla aineistolla. Tästä osuudesta ovat vastanneet Robert Arnkil ja Timo Spangar. Aineiston kokoamiseen ja jalostamiseen osallistui myös Sami Lind.

Kukin luku sisältää yhteenvedon saaduista tuloksista. Lopuksi luvussa 5 nostamme esiin kaikkein tärkeimmät havaintomme ja niihin perustuvat johtopäätöksemme.

2 Työllisyyden kuntakokeilujen yksilötason vaikutukset

2.1 Johdanto kuntakokeilujen tilastolliseen arviointiin

Loppuraportin tämä osio arvioi yksilötason rekisteriaineistojen avulla työllisyyden kuntakokeilun vaikutuksia työvoimapalveluiden tarjontaan ja työllisyyteen. Tutkimusmenetelminä toimivat muutosten muutos (DiD) tai kolminkertainen muutos (DDD), joita käytämme kokeilun myötä syntyneissä luonnollisissa koeasetelmissa. Uskottavimmassa tutkimusasetelmassa hyödynnämme kokeilulakiin sisältynyttä 30-vuoden ikärajaa, joka jakoi kokeilualueilla tätä nuoremmat kuntien asiakkaisiksi vanhempien jäädessä TE-toimistojen asiakkaisiksi. Kuntakokeilun siirtäessä kaikki Kelan työttömyysetuudella olevat ja maahanmuuttajat kuntien asiakkaisiksi ikärajaan perustuva tarkastelu kohdentuu kuitenkin hyvin rajoitettuun työnhakijajoukkoon. Toisena tutkimusasetelmana toimiikin koko kuntakokeilun kohdejoukon vertailu kokeiluun osallistuvien ja siitä poisjättäytyneiden kuntien välillä. Kuntien vapaaehtoinen valikoituminen kokeiluun ja kokeilunaikaiset talouden häiriöt aiheuttavat kuitenkin epävarmuutta jälkimmäiseen tarkasteluun.

Tulostemme perusteella työllisyyden kuntakokeilun mukaisesti toteutettu työvoimapalveluiden siirto kuntiin ei lisännyt työllisyyttä. Uskottavimmissa, ikärajaa hyödyntäneissä analyyseissä työllisyysvaikutukseksi saatiin tilastollisesti merkittävä kahden prosenttiyksikön lasku, mikä vastaa neljän prosentin suhteellista alenemaa työllisyydessä. Kuntarajoihin perustuvissa vertailuissa työllisyysvaikutus oli puoli prosenttiyksikköä kasvua vastaten vajaan kahden prosentin suhteellista muutosta. Kaikissa tapauksissa positiivinen muutos ei kuitenkaan eronnut nolasta.

Työvoimapalveluiden osalta merkittävin tulos on työnhakijoille laadittujen työllistymissuunnitelmien väheneminen. Kuntakokeilun seurauksena suunnitelmia laadittiin 0,5–1 prosenttiyksikköä vähemmän tutkimusasetelmasta riippuen, mikä vastaa 6–12 prosentin suhteellista alenemaa verrattuna tilanteeseen, jossa kuntakokeilua ei olisi toteutettu. Aktivointiasteeseen luettavien palveluiden osalta on lieviä viitteitä omaehtoisen koulutuksen lisääntymisestä sekä työvoimakoulutuksen vähentymisestä. Nämä tulokset kuitenkin vaihtelevat analyysistä toiseen. Lisäksi tulostemme perusteella kuntakokeilun kohdejoukolle on annettu vähemmän sanktiolausuntoja. Sanktiolausunnot ovat kuitenkin ylipäättään hyvin harvinaista, joten vaikutus jää erittäin pieneksi.

Harvalukuiseen tutkimuskirjallisuuteen peilattuna tekemämme havainnot eivät ole kovinkaan poikkeavia. Suomessa aiemmin toteutettuja kuntakokeiluja on tarkasteltu kahdessa tutkimuksessa. Nieminen ym. (2021) arvioivat vuosina 2012–2015 toteutettua kuntakokeilua, joka järjestettiin 61 kunnan alueella. Kokeilussa kunnat tarjosivat erilaisia palveluita yli 500 päivää työttöminä olleille ja syrjäytymisriskissä oleville, yli vuoden työttömyydessä olleille henkilöille. TE-toimistojen rooli säilyi kokeilussa ennallaan. Kaltaistamalla kokeiluun osallistuvat kunnat verrokkikuntiin ja hyödyntämällä DiD-malleja havaittiin, ettei kokeilulla ollut tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia työllisyyteen tai aktivointiasteeseen.

Nieminen ym. (2023) arvioivat Suomessa vuosina 2017–2018 toteutettua Työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista kokeilua, johon osallistui 23 kuntaa. Kokeilussa suunnitelmien laatimisen ja aktiivisiin toimenpiteisiin ohjaamisen järjestämisvastuu siirrettiin valtiolta kunnille. Kunnille siirtyvät työnhakijaryhmät vaihtelivat eri alueiden välillä. Kokeilun kohderyhmien eroavaisuuksien seurauksena tutkimuksessa kaltaistettiin ensin kokeilun kohdejoukkoon eri kokeilukunnissa kuuluvat henkilöt vastaaviin kokeilun ulkopuolisissa kunnissa asuviin. Tämän jälkeen kokeilun vaikutuksia arvioitiin DiD-malleilla. Analyysissä kokeilulla ei havaittu olleen työllisyysvaikutuksia. Kokeilukunnat kuitenkin lisäsivät lausuntojen laatimisia ja aktiivisten työvoimapalveluiden määrää, minkä välityksellä noin 10 prosenttia kokeilukuntien työttömyysturvakustannuksista siirtyi valtion kontolle.

Vastaavia havaintoja on tehty myös muissa maissa. Ruotsissa vuonna 1996 alkaneessa työvoimapalveluiden kunnallistamisipilotissa 25 kunnalle annettiin aiempaa enemmän vastuuta työvoimapalveluihin myönnetyn rahoituksen kohdentamisesta. Lund ja Skedinger (2006) havaitsivat kokeilukuntien lisänneen kuntaperusteisiin palveluihin osallistumista, ja kohdentaneen niitä aiempaa enemmän toimeentulotuen varassa oleville henkilöille. Myös nämä tulokset selittyivät pitkälti kuntien pyrkimyksellä siirtää omaa vastuutaan toimeentulotuen kustannuksista valtiolle. Saksassa puolestaan laajennettiin vuonna 2012 alueellisesti toimivien työvoimatoimistojen lukumäärää, jolloin 41 alueelle annettiin vapaus järjestää työvoimapalveluitaan. Nämä alueet saivat oikeuden päättää itsenäisesti työnhakijoiden valinnasta aktiivisiin työvoimapalveluihin sekä kieltäytymisistä seuraavista sanktioista. Mergelen ja Weberin (2020) mukaan alueellistamisella oli pitkäkestoinen 10 prosentin negatiivinen vaikutus työttömien työllistymiseen. Heikkojen tulosten arvioitiin selittyvän sillä, että alueellistamisen seurauksena työvoimapalvelujen painopiste siirtyi huonosti vaikuttavien julkisen sektorin palkkatukien käyttöön. Tämänkin havainnon taustalla esiintyi paikallishallinnon halu siirtää kustannuksia keskushallinnolle.

Tämä tutkimus täydentää tietämystämme työvoimapalveluiden paikallistason siirron vaikutuksista. Aiemmat tutkimukset ovat nostaneet esille keskushallinnon ja paikallistason kustannustenjakoa koskevan kannustinrakenteen merkityksen. Työllisyyden kuntakokeilussa kannustinrakenne eroaa selvästi aiemmista kokeiluista. Työvoimapalveluiden määrää on sidottu kokeilua edeltävän ajan tasolle, mikä rajoittaa aiemmissä kokeiluissa todettua kustannusten siirtämistä hallintotasolta toiselle aktiivisten palveluiden välityksellä. Tuloksemme kertovat täten aiempia kokeiluja selvemmin, missä määrin työvoimapalveluiden siirto kunnille tehostaa työnvälitystä paikallistason tietämyksen ja työvoimapalveluiden uudistamisen välityksellä. Kaikki kokeilut, työllisyyden kuntakokeilu mukaan lukien, on toteutettu vapaaehtoisina ja kuntarajoihin perustuvina. Valikoituminen ja kokeiluiden aikaiset epäsymmetriset häiriöt aiheuttavat epävarmuutta vaikutusarvioihin. Kokeilulakiin sisällytettyä ikärajaa hyödyntäen pystymme myös erottamaan kokeilun itsenäisen vaikutuksen muista työllisyyteen ja työvoimapalveluihin vaikuttavista tekijöistä aiempia tutkimuksia paremmin.

Edellä luvussa 1.2 on esitelty työllisyyden kuntakokeilujen toimeenpanoa ja ominaispiirteitä niiltä osin kuin se on oleellista yksilötason vaikutusarvion kannalta. Seuraavaksi (2.2) kuvaamme tutkimusaineiston ja -menetelmät. Alaluvussa 2.3 raportoimme kuvailevat tulokset ja empiiristen analyysien tuottamat vaikutusarviot. Lopuksi (2.4 ja 2.5) teemme yleisempiä johtopäätöksiä kuntakokeilujen vaikutuksista ja esitämme lyhyen yhteenvedon esitetyistä yksilötason vaikutusarvioista.

2.2 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Tarkastelemme työllisyyden kuntakokeilun yksilötason vaikutuksia juuri ennen kokeilun alkuhetkeä koskevalla otoksella. Mukaan on poimittu kaikki henkilöt, joilla oli vuoden 2021 helmikuun viimeisenä päivänä käynnissä työttömyysetuusjakso tai he olivat tuolloin työttöminä työnhakijoina, lomautettuina tai aktiivisissa työllisyyspalveluissa. Seuraavana päivänä kokeilukunnissa asuvat, kohderyhmään kuuluvat siirtyvät kuntakokeilun asiakkaisiksi muiden jatkaessa TE-toimistojen asiakkaina.

Tutkimusaineisto on koottu Verohallinnon tulorekisterin palkka- ja etuustiedoista, Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälityksaineistosta sekä Tilastokeskuksen FOLK-valmisaineistoista. Tulorekisteriä ylläpitää Verohallinto, ja se sisältää ajantasaista tietoa maksetuista palkoista, työsuhteista, eläkkeistä sekä erilaisista sosiaalietuuksista. Palkkatiedot ovat saatavilla vuodesta 2019 lähtien, kun taas tiedot maksetuista työttömyysetuuksista ovat saatavissa vasta vuodesta 2021 lähtien. Tulorekisterin avulla voimme luoda kuukausitason muuttujia otoshenkilöiden palkkatuloista, ansiopäivärahasta, peruspäivärahasta ja työmarkkinatuesta tarkastelukausien aikana.

TEM:n työnvälitystilaston perusteella on mahdollista päätellä kuukausitason tieto työvoimapaalveluihin osallistumisesta, asiakkaille tehdyistä työllistymissuunnitelmista ja heille mahdollisesti annetuista sanktiolausunnoista. FOLK-aineistot puolestaan tarjoavat kattavasti yksityiskohtaista taustatietoa otoshenkilöistä.

Eri rekistereistä poimitut tiedot yhdistettiin toisiinsa Tilastokeskuksen luoman henkilötunnisteen avulla. Tutkimuksen toteuttajilla ei ollut pääsyä varsinaisiin henkilötunnuksiin, ja aineiston käsittely tapahtui tietoturvalisessä ympäristössä Tilastokeskuksen suojatussa FIONA-etäkäyttöympäristössä. Hallinnollisiin tarkoituksiin luodut rekisteriaineistot kattavat koko väestön ja niiden tietosisältö on luotettavaa. Aineistoihin liittyy myös tiettyjä rajoitteita, jotka osaltaan ohjasivat tutkimuksen tarkasteluajanjaksoja. Erityisesti ajanjakson valintaan vaikutti se että, etuustietoja oli saatavissa tulorekisteristä vuoden 2021 alusta alkaen, kun taas työnhakijarekisterin tietoja oli käytettävissä vain vuoden 2022 loppuun. Tulorekisterin nopean päivittymisen ansiosta pystyimme kuitenkin seuraamaan työllisyyskehitystä aina vuoden 2023 kesäkuulle asti.

Tutkimusasetelman perusajatuksena on verrata kuntakokeilujen asiakkaina olleita heitä mahdollisimman hyvin vastaaviin kokeilun ulkopuolella oleviin henkilöihin. Koska kaikki kokeiluun osallistuvissa kunnissa asuvat kohdejoukon henkilöt siirtyivät kuntien asiakkaisiksi, hyödynnämme ensimmäisenä tutkimusmenetelmänä alla olevaa difference-in-differences-yhtälöä (DiD)⁹:

$$Y_{igt} = \gamma_g + \lambda_t + \delta D_{gt} + X'_{igt} \beta + \varepsilon_{igt},$$

jossa binäärimuuttujat γ_g huomioivat ryhmien (g) väliset ajassa pysyvät erot. Tarkastelun mukaan ryhmäksi määritellään joko kunta tai ikäkohortti. Binäärimuuttujat λ_t poistavat ajassa (t) samalla tavalla kaikkiin ryhmiin vaikuttavat muutokset. Termi X_{igt} pitää sisällään kunta- ja yksilötason tekijät. Kuntarajoihin perustuvissa tarkasteluissa yksilötason tekijät eivät sinällään vaikuta identifikaatioon, mutta saattavat pienentää virhetermin varianssia. Kuntakokeiluun osallistumisesta kertova termi D_{gt} saa kokeiluaikana arvon yksi kuntakokeilualueella asuville kohdejoukon henkilöille. Kuntakokeilun vaikutuksen vastemuuttujaan Y kertoo parametri δ . Koska kuntakokeilu alkoi keskellä vuotta, hyödynnämme kuukausitason tutkimusaineistoa. Yhtälön parametrit estimoimme lineaarisella todennäköisyysmallilla.

9 DiD-menetelmään tarkemmin tutustuvalla hyviä lähteitä ovat esimerkiksi Angrist ja Pischke (2008) sekä Roth, Sant'Anna, Bilinski ja Poe (2023), jossa on kuvattu tarkemmin tutkimusmenetelmän viimeaikaisia kehityspiirteitä.

Pääasiallisena vastemuuttujana Y tarkasteluissa on työllisyys avoimilla työmarkkinoilla, joka ei pidä sisällään julkisen sektorin tarjoamia palkkatuettuja työllisyysjaksoja. Täydennämme työllisyystarkasteluja palveluprosessia kuvaavilla vastemuuttujilla. Näihin lukeutuvat asiakkaille laaditut suunnitelmat, aktiiviaseteeseen luettaviin palveluihin osallistumiset sekä palveluprosessin eri vaiheiden kieltäytymisistä asetetut sanktiolausunnot. Yksilötason selittävinä muuttujina toimivat kokeilua edeltävän vuoden sukupuoli, ikä, iän neliö, koulutusaste, avo-/avioliittostatus, alle 7-vuotiaat lapset, omistusasunto, kaupungissa asuminen, työllisyys- ja työttömyyspäivät, verotettava tulo, asumistuki sekä toimeentulotuki.

DiD-menetelmä tuottaa harhattoman kausaali vaikutuksen vain, jos vastemuuttujan kehitys olisi ollut samanlaista koe- ja verrokkiryhmissä ilman kokeilua. Työllisyyden kuntakokeilussa huolenaiheena on etenkin kaksi tekijää. Ensinnäkin kokeiluun osallistuminen perustui sekä kuntien vapaaehtoisuuteen että työvoimahallinnon suorittamaan valintaan. Mikäli valikoitumisen taustalla esiintyy eroja esimerkiksi kuntien mahdollisuuksissa panostaa työllistymiseen tai työllistymistä edistäviin palveluihin, kokeiluun osallistuneiden ja sen ulkopuolelle jättäytyneiden alueiden välille olisi muodostunut eroja ilman työllisyyden kuntakokeiluakin. Toiseksi kuntakokeilut ovat herkkiä erilaisille yllättäville tapahtumille. Työllisyyden kuntakokeilun kohdalla tämä riski materialisoitui kokeilun alkuvaiheeseen ajoittuneena maailmanlaajuisena covid-pandemiana. Pandemian vaikutukset kohdentuivat alueille hyvin erilaisina kuntien elinkeinorakenteen mukaan. Samaten Venäjän kehityksen tuomat vaikeudet heijastuivat voimakkaimmin itärajan läheisyydessä oleviin kuntiin. Tämänkaltaiset epäsymmetriset häiriöt aiheuttavat kuntakokeilusta riippumattomia eroja kokeiluaikana koe- ja verrokkikuntien välille.

Alueille kohdistuvat epäsymmetriset häiriöt kyetään poistamaan arviointituloksista, mikäli tarkastelu toteutetaan kokeilukuntien sisäisenä. Tällöin paikallistason työmarkkinoiden kokemat häiriöt kohdentuvat samanlaisina kuntakokeilun asiakkaiksi siirtyneiden ja TE-toimistojen asiakkaiksi jääneiden kesken. Parhaimmassa tapauksessa kuntakokeilu olisi toteutettu satunnaistamalla, jolloin voisimme olla varmoja eri palveluntarjoajien asiakasryhmien samankaltaisuudesta. Näin ei kuitenkaan työllisyyden kuntakokeilussa toimittu, joten joudumme etsimään kunnan sisäistä variaatiota muulla tavoin. Tämä on mahdollista hyödyntäen kokeilulakiin sisällytettyä 30-ikävuoden rajaa, jota nuoremmat työttömät siirtyivät kuntakokeilun asiakkaiksi. Ikäraja on vaikutusarvion näkökulmasta siinäkin mielessä erinomainen, ettei siihen kohdennu laajalti muita lakisäätteisiä velvoitteita. Vertaamalla kokeilualueilla hieman alle ja hieman yli 30-vuotiaita toisiinsa saamme asetelman, jossa hyvin samankaltaiset ryhmät ovat joko kunnan tai TE-toimiston asiakkaina. Ikähaarukaksi olemme valinneet 24 kuukautta ikärajan molemmin puolin. Tarkastelun rajoitteena

on kuitenkin keskittyminen kantaväestöön kuuluviin ja päivärahalta oleviin henkilöihin, sillä kaikki Kelan etuudella olevat ja kantaväestöön kuulumattomat kohdeyhmän henkilöt siirtyivät kuntien asiakkaisiksi.

Ikäkohortteihin perustuvan tarkastelun rajoitetun kohdejoukon takia täydennämme kuntakokeilun vaikutusten tarkastelua kuntien välisellä vertailulla. Tällöin vertaamme työllisyyden kuntakokeilun koko kohdejoukkoon kuuluvien henkilöiden kokemia muutoksia kokeiluun osallistuvilla ja sen ulkopuolisilla alueilla. Näin saatu vaikutusarvio on kuitenkin lähtökohtaisesti ikäkohorttitarkastelua epävarmempi edellä mainittujen seikkojen takia. Joudumme myös jättämään suurimmat kunnat tarkastelun ulkopuolelle jokaisen Suomen 10 suurimman kaupungin päätettyä osallistua kokeiluun. Päällimmäisenä syynä ratkaisuun on covid-pandemian vaikutusten pitkittyminen suurimpien kaupunkien palveluvaltaisilla aloilla.

Työllisyyden kuntakokeilun arviointi on mahdollista toteuttaa myös useamman kuin kahden ulottuvuuden avulla. Kokeilulaki määrittää selkeästi kuntien asiakkaisiksi siirtyvät kohdejoukot, joihin lukeutuivat Kelan etuusasiakkaat, maahanmuuttajat ja alle 30-vuotiaat. Periaatteessa jokaisen kohdejoukon eroa kokeilun ulkopuolelle rajattuun joukkoon voisi hyödyntää ns. kolminkertaisen erotuksen (DDD) -menetelmässä. Tällöin kuntakokeilun vaikutuksen identifioivana oletuksena on se, että kyseinen ero olisi vaihdellut samalla tavalla koe- ja verrokkialueilla ilman kokeilua. Vaikka taloustilanne eri kunnissa kehittyisi eri suuntiin, on kohtuullista olettaa, että etenkin 30-ikävuotta lähellä olevien ikäkohorttien suhteellinen ero pysyisi muuttumattomana. Kolmessa ulottuvuudessa toteutuvaa vaihtelua hyödynnämme seuraavanlaisella yhtälöllä

$$Y_{imat} = \gamma_{ma} + \lambda_{mt} + \eta_{at} + \delta D_{mat} + X'_{imat} \beta + \varepsilon_{imat},$$

jossa aiempaan verrattuna ikäkohortti (a) muodostaa kolmannen ulottuvuuden kunnan (m) ja ajan (t) kanssa. DDD mahdollistaa ristikkäistermien käytön, joista termit λ_{mt} huomioivat epäparametrisesti eri kunnissa ajassa tapahtuvat shokit. Koska työllisyyden kuntakokeilu ajoittui useamman epäsymmetrisen häiriön aikaan ristikkäistermien huomioiminen lisää entisestään analyysin luotettavuutta. Varjopuolena on jo edellä mainittu tarkastelun rajoittuminen päivärahalta oleviin kantaväestön henkilöihin 30-ikävuoden ympäristössä.

2.3 Työllisyyden kuntakokeilun yksilötason vaikutukset

Arviointihankkeen kahdessa edellisessä väliraportissa seurasimme työllisyyden kuntakokeilun etenemistä kuntatason tutkimusaineistoilla. Käsillä olevassa loppuraportissa keskitymme kuntakokeilun yksilötason vaikutuksiin. Erityisinä mielenkiinnon kohteina ovat työllistyminen avoimille työmarkkinoille sekä työttömien palveluprosessissa tapahtuneet määrälliset muutokset. Aloitamme keskustelemalla muutoksista kuvailevan analyysin keinoin. Varsinaiset vaikutusarviot tilastollisine merkitsevyyksineen esitämme tämän jälkeen taulukkomuodossa. Yksityiskohtaisemmat johtopäätökset ja keskustelut jätämme seuraavaan lukuun.

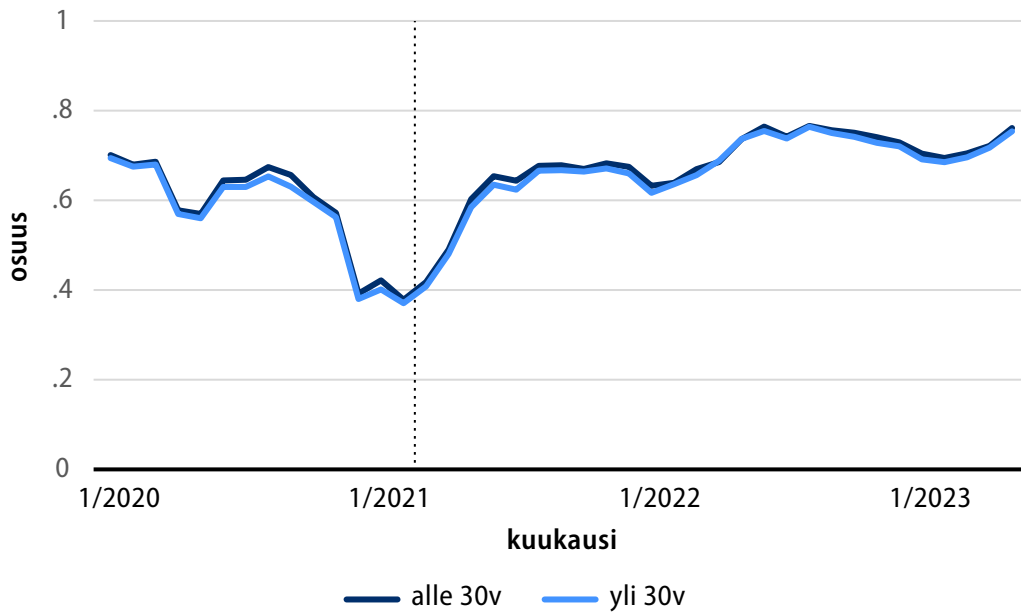
2.3.1 30-vuoden ikärajaa hyödyntävä analyysi

Aloitamme yksilötason tarkastelut hyödyntämällä kuntakokeilulakiin kirjattua 30-ikävuoden rajaa, jota nuoremmat työnhakijat siirtyivät kaikki kuntien asiakkaiksi. Vanhemmista 30-vuotta jo täyttäneistä kuntakokeiluun siirtyivät puolestaan kaikki Kelan työttömyysetuutta saaneet sekä maahanmuuttajat. Vertailuasetelma muodostuu täten kuntakokeiluun osallistuvissa kunnissa asuvista, iältään 30-vuoden ikärajan läheisyyteen sijoittuvista kantaväestöön kuuluvista henkilöistä, jotka saivat ansiosidonnaista työttömyysetuutta. Läheisyys on tarkasteluissa määritelty 24 kuukauden ikähaarukaksi.

Työllisyys

Kuvio 1 esittää kahden ikäryhmän työllisyyden kehityksen kuntakokeiluun osallistuvissa kunnissa. Nuorempi ikäryhmä koostuu kokeilun alussa iältään 28–29-vuotiaista henkilöistä, jotka kokeilussa siirtyivät kunnan asiakkaiksi. Vanhempi ikäryhmä muodostuu puolestaan iältään 30–31-vuotiaista henkilöistä, joiden asiakkuus säilyi TE-toimistoilla. Kuviossa työllisiksi on määritetty kaikki palkkatuloja kuukauden aikana ansainneet henkilöt. Työllisyyskäsite on laeva, joten tarkastelemme tulosten herkkyyttä valitulle määritelmälle myöhemmin varsinaisten empiiristen vaikutusarvioiden yhteydessä.

Kuvio 1. Palkkatuloja kuukauden aikana ansainneiden osuudet kuukausittain kokeilualueilla 1/2020–5/2023



Kuntakokeilun alkuhetki on esitetty kuviossa 1 pystysuoralla katkoviivalla. Koska otokseen valituilla henkilöillä oli meneillään ansiopäivärahan työttömyysjakso 28.2.2021, työllisyys alenee molemmissa ikäryhmissä selvästi juuri ennen kokeilun alkuhetkeä¹⁰. Kokeilun alkaessa hieman vajaa 40 prosenttia otoshenkilöistä ansaitsi palkkatuloa kuukauden aikana. Osuutta voi verrata työttömyyden kuukausitilaston lukuihin, joiden perusteella 23 prosenttia ansiopäivärahan saajista oli sovitellulla päivärahalta helmikuun 2021 aikana. Kuvion luku on tätä suurempi johtuen kahdesta syystä. Ensinnäkin otos perustuu kuun lopun tilanteeseen, jolloin helmikuun aikana työttömiksi tulleet ovat ehtineet kerryttää työtuloja. Toiseksi nuorten siirtymät eri työmarkkinatilojen välillä ovat vanhempia yleisempiä, mikä entisestään nostaa kuukauden aikana työtuloja saaneiden osuutta.

Kuvion perusteella molempien ikäryhmien työllisyysosuudet seurailevat toisiaan varsin tarkasti kokeilua edeltävällä ajanjaksolla nuorempien työllisyyden pysytellessä hieman vanhemman ikäryhmän työllisyysosuuden yläpuolella. Havainnon perusteella tuntuu uskottavalta, että kokeilualueilla vanhemman ikäryhmän työllisyyden muutos kuvastaa kokeiluajana nuoremman ikäryhmän työllisyyden

¹⁰ Arviointikirjallisuudessa ilmiö tunnetaan nimellä Ashenfelter's dip (Ashenfelter, 1978).

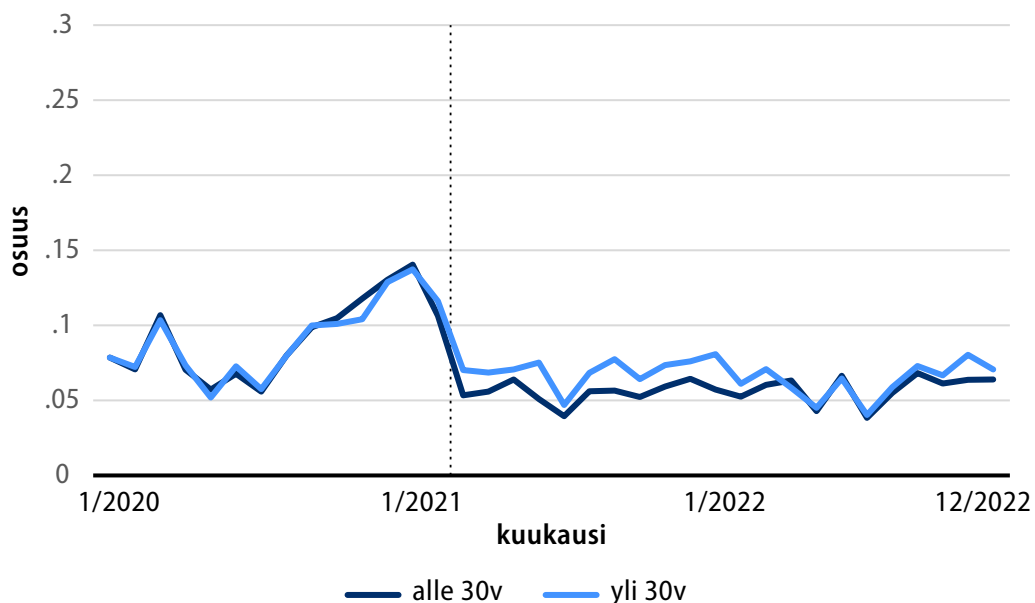
vaihtelua, mikäli nuoret olisivatkin pysyneet TE-toimistojen asiakkaina. Tämä on myös taustaoletus empiirisissä analyyseissä, jotka vertaavat muutoksia toisiinsa poistaen samalla mahdolliset työllisyysosuuksien tasoerot.

Kuntakokeilun aikana nuoremman ikäryhmän työllisyys nousee voimakkaasti saavuttaen aiemman 70 prosentin tason puolessa vuodessa. Viimeisinä kuukausina nuorempien työllisyysosuus on jo selvästi kokeilun alkua korkeammalla tasolla. Mikäli arviointi toteutettaisiin pelkästään kuntakokeilun asiakkaita tarkastelemalla, havainnot vaikuttaisivat erittäin myönteisiltä. Kuntakokeilun arvioinnin kannalta merkittävin havainto on kuitenkin se, että työllisyysasteen kasvu on ollut samalaista myös vanhemmassa ikäryhmässä. Graafisen tarkastelun perusteella on vaikea havaita selviä työllisyseroja työllisyyden kuntakokeiluun osallistuneilla alueilla kuntien asiakkaisiksi siirtyneiden ja TE-toimistojen asiakkaisiksi jääneiden henkilöiden välillä.

Palveluprosessi

Aloitamme työnhakijoille tarjotun palveluprosessin tarkastelun työttömille laadituilla suunnitelmilla. Kohdejoukon koostuessa ansiopäivärahajaksolla helmikuun 2021 lopulla olleista, nuorista kantaväestön henkilöistä lähes kaikki suunnitelmat ovat työllistymissuunnitelmia. Kuvio 2 ilmenee, miten suuri osa tarkasteltavien ikäryhmien henkilöistä on saanut suunnitelman kunkin kuukauden aikana.

Kuvio 2. Tehtyjen suunnitelmien osuudet kuukausittain kokeilualueilla 1/2020–12/2022

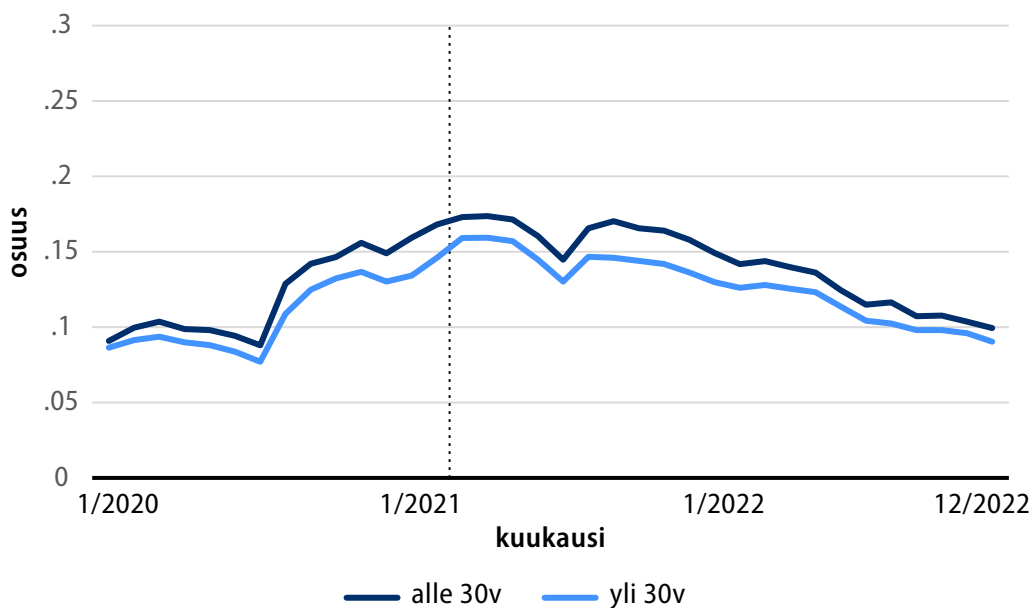


Työllistymissuunnitelman kuukauden aikana saaneiden osuudet vaihtelevat samankaltaisesti molemmissa ryhmissä kokeilua edeltävällä ajalla. Kokeilun alkua edeltävinä kuukausina osuudet kasvavat, mikä on luontevaa otannan perustuessa helmikuun viimeisenä päivänä ansiopäivärahalla olleisiin henkilöihin. Tänä vajaan puolen vuoden ajanjaksona jokaisen kuukauden aikana laadittiin tai uusittiin työllistymissuunnitelma yli 10 prosentille kohdejoukosta.

Kokeilun ensimmäisen vuoden aikana sarjojen välille ilmaantuu muutaman prosenttiyksikön ero. Tänä ajanjaksona kuntakokeiluun osallistuvilla alueilla TE-toimistot ovat laatineet kuntia useammin työllistymissuunnitelmia omalle asiakasryhmälleen. Koska ero TE-toimistojen ja kuntien välillä jotakuinkin katoaa kokeilun toisena vuonna, havainto on linjassa aiemmissa raporteissa esiintuotujen toiminnan käynnistämisiongelmiä kanssa.

Kuvio 3 tarkastelee, missä määrin kuntakokeilu on vaikuttanut työnhakijoiden ohjaamiseen aktiivintasteeseen laskettaviin palveluihin. Kuviossa esitetään kuukausittain eri aktiivisiin palveluihin osallistuneiden osuudet analyysin kohdejoukossa. Kuntakokeilun vaikutuksia eri palveluihin erittelemme tarkemmin empiiristen vaikutusarvioiden yhteydessä.

Kuvio 3. Aktiivintasteeseen laskettaviin palveluihin osallistuneiden osuudet kuukausittain kokeiluun osallistuneissa kunnissa 1/2020–12/2022



Kuvion perusteella yli 15 prosenttia analyysin kohdejoukosta osallistui aktiivisiin palveluihin kuntakokeilun alkuhetkillä. Aiemmista kuvioista poiketen kokeilua edeltävällä ajanjaksolla ryhmien välillä esiintyy muutaman prosenttiyksikön ero osallistumisosuuksissa nuoremman ikäryhmän hyväksi. Toimenpiteisiin osallistumisoero ryhmien välillä kasvaa jo ennen kokeilun alkua, mikä hieman kyseenalaistaa vanhemman ikäryhmän hyödyntämistä nuoremman ikäryhmän vertailukohtana DiD-mallissa. Tämä huoli poistuu kolmikertaisen erotuksen DDD-mallissa, jossa ristikkäistermit poistavat ikäryhmien välisen osallistumiseron kasvun vaikutusarviosta.

Kuntakokeilun ensimmäisen vuoden aikana aktiivitoimiin osallistuminen ja ikäryhmien välillä esiintyvä osallistumisoero säilyy lähes ennallaan. Nuorten ansiopäivärahalla olevien henkilöiden kohdalla tämä kertonee pitkäkestoisten palveluiden, kuten omaehtoisen koulutuksen, yleisyydestä. Vielä tarkasteluajanjakson lopulla joka kymmenes kohdejoukkoon kuuluvista on aktiivisessa palvelussa. Ensimmäisen kokeiluvuoden lopulla nuorempien osallistuminen lähenee vanhempien tasoa. Tämä voi liittyä palveluiden tarjonnan vähenemiseen ikäryhmään kuuluvien henkilöiden vanhetessa. Toisaalta tämä voisi viitata vähäisempien suunnitelmien laatimisen seurauksiin. Tyypillisestihän aktiivisiin palveluihin osallistumisista sovi- taan työllistymissuunnitelman laatimisen yhteydessä.

Kuntakokeilun vaikutusarviot 30-ikävuoden rajaa hyödyntävissä malleissa

Seuraavaksi siirrymme kuvallisesta tarkastelusta empiirisiin vaikutusarvioihin, jotka perustuvat alaluvussa 2.2 esitettyihin malleihin. Näin pystymme objektiivisesti arvioimaan kuntakokeilun aiheuttamien muutosten merkitsevyyttä ja samalla laajentamaan aiempaa kuvallista tarkastelua. Ikärajaan perustuvat analyysit toteutetaan kaikkien kokeiluun osallistuneiden kuntien sisällä, jolloin kuntakenttään kokeilun aikana osuneet epäsymmetriset ja ajassa muuttuvat talouden häiriöt eivät vääristä tuloksia. Otettaessa vertailukunnat mukaan analyysiin epäsymmetriset, ajassa muuttuvat häiriöt kuntiin ja ikäryhmiin huomioidaan puolestaan ristikkäistermien välityksellä. Analyyseissä huomioidaan myös ikäryhmien väliset erot kiinteinä vaikutuksina sekä yksilötason erot taustamuuttujilla. Työllisyyden kuntakokeilun toteuttamistavan huomioiden näin saadut vaikutusarviot ovat luotettavimpia saatavilla olevia.

Taulukko 1 kokoaa ikärajaa hyödyntäneiden empiiristen analyysien tulokset. Taulukon ensimmäinen tulossarake koostuu verrokkiryhmän avulla muodostetuista vastemuuttujien kokeilunaikaisista keskiarvoista. Seuraavat sarakkeet esittävät kahden edellisessä luvussa esitellyn mallin tulokset. Molempien kohdalla on kolme saraketta, jotka sisältävät ekonometristen mallien tuottamat piste-estimaatit kuntakokeilun vaikutuksille, näiden kuntatasolla klusteroidut keskivirheet sekä tilastolliset merkitsevyydet p-arvoina.

Taulukko 1. Työllisyyden kuntakokeilun vaikutukset 30-vuoden ikärajaa hyödyntävissä malleissa

	Malli 1: DiD				Malli 2: DDD		
	Verrokki keskiarvo	Kerroin	Keskivirhe	p-arvo	Kerroin	Keskivirhe	p-arvo
Työllisyys							
Palkkatulo>0	0,673	-0,017	0,008	0,039	-0,018	0,012	0,138
Palkkatulo>862	0,591	-0,022	0,007	0,002	-0,022	0,011	0,051
Palkkatulo>1 400	0,523	-0,020	0,007	0,005	-0,021	0,010	0,027
Palveluprosessi							
Suunnitelmat	0,067	-0,008	0,002	0,000	-0,008	0,003	0,004
Aktiiviset palvelut	0,142	0,008	0,007	0,251	0,011	0,009	0,224
Työvoimakoulutus	0,040	-0,002	0,003	0,511	0,001	0,004	0,809
Omaehtoinen	0,078	0,010	0,005	0,046	0,007	0,007	0,311
Palkkatuki	0,016	0,000	0,002	0,919	0,001	0,002	0,775
Kuntouttava	0,004	0,000	0,001	0,983	0,000	0,001	0,852
Sanktiot	0,005	-0,001	0,000	0,049	0,000	0,001	0,738
Kontrollimuuttajat							
Kiinteät vaikutukset	-	Kyllä	-	-	-	Kyllä	-
Ristikkäistermit	-	Ei	-	-	-	Kyllä	-
Taustamuuttajat	-	Kyllä	-	-	-	Kyllä	-
Koe N	-	4 457	-	-	-	4 457	-
Verrokki N	-	4 815	-	-	-	7 852	-

Huom. (i) Verrokin implikoima keskiarvo on laskettu koko kokeilujalle huomioiden mahdolliset kokeilua edeltäneet erot. (ii) Keskivirheet raportoidaan kuntatasolle klusteroituina. (iii) Taustamuuttajat ja niiden keskiarvot selviävät liitteen 1 taulukosta 7.

Taulukon yläosa koostuu eri määritelmiin perustuvista työllisyysvaikutuksista. Näistä ensimmäinen vastaa kuviota 1, jossa työllistyminen mitattiin ylipäättään palkkatulojen ansaitsemisella. Seuraavissa kahdessa määritelmässä työllistymiseksi lasetaan 862 tai 1 400 euron ylittävä kuukausipalkkatulo.¹¹ Työllistymisen määritelmästä tai analyysistä riippumatta työllisyyden kuntakokeilun vaikutuksia mittaavat parametriestimaatit ovat negatiivisia ja suuruusluokaltaan samankaltaisia. Lineaarisen todennäköisyysmallin tapauksessa parametriestimaatit ovat suoraan tulkittavissa prosenttiyksikköinä, joten taulukon tulosten perusteella kuntakokeilu heikensi työllisyyttä noin kahdella prosenttiyksiköllä tarkastelun kohdejoukossa. Suhteellisesti mitattuna tämä vastaa vajaan neljän prosentin vaikutusta verrattuna tilanteeseen, jossa kuntakokeilua ei olisi toteutettu. Piste-estimaattien merkitsevyydet ylittävät tavanomaisen 5 prosentin merkitsevyydestä (p-arvo 0.05) suuremmilla palkkatuloilla, jolloin vaikutuksia voidaan pitää myös tilastollisesti merkitsevinä. Näiden tulosten perusteella kuntakokeilu on hieman heikentänyt 28–29-vuotiaiden ansiopäivärahalla olleiden, kantaväestöön kuuluneiden henkilöiden työllisyyttä.

Työllisyyttä koskevan havainnon uskottavuutta on mahdollista arvioida toteuttamalla vastaava vertailu kuntakokeilun ulkopuolelle jääneissä kunnissa. Näissä kunnissa alle 30-vuotiaat jatkoivat aiempaan tapaan TE-toimistojen asiakkaina, jolloin heidän työllisyydessään ei pitäisi tapahtua merkittäviä muutoksia hieman vanhempiin kohdejoukon henkilöihin verrattuna. Tätä ajatusta seuraten liitteen 1 taulukossa 8 raportoimme aiempaa analyysiä vastaavat tulokset vertailukunnille. Nämä tulokset osoittavat, että vertailukunnissa ei ole kokeiluajana tapahtunut havaittavia muutoksia ikäryhmien työllisyysosuuksien välillä. Tällä perusteella analyysissä ei ole mitään systemaattista harhaa, joka tuottaisi heikompia työllisyysvaikutuksia nuoremalle ikäryhmälle.

Työnhakijoiden asiakasprosessiin olennaisesti lukeutuvassa suunnitelmien laadinnassa taulukon 1 vaikutusarviot vastaavat kuviossa 2 tehtyjä havaintoja. Kummankin analyysin perusteella kuntakokeiluun osallistuneilla alueilla kunnat ovat laatineet vähemmän suunnitelmia kuin TE-toimistot. Piste-estimaattien perusteella työllisyyden kuntakokeilun seurauksena suunnitelmien laatimiset vähenivät prosenttiyksiköllä. Absoluuttisena lukuna ero ei tunnu suurelta, mutta suhteellisena

11 Työllisenä olon vaihtoehtoiseksi rajaksi valitsimme työttömyysturvalle aiemmin ehdotetun euroistetun työssäoloehdon mukaisen 862 euroa/kk. Toiseksi rajaksi valittiin 1 400 euron kuukausitulo, mikä lähestyy alimpia mahdollisia työehtosopimusten perusteella maksettavia palkkatuloja kokoaikaisesti työskentelevälle henkilölle. Ansiotulorajat ovat esimerkinomaisia ja niiden pääasiallinen tarkoitus on tarkastella työllisyystuloksen herkkyyttä valituille määritelmille. Sinänsä suuremmat tulot kuvastavat myös työllistymisen laatua ja kokoaikaisuutta.

muutoksena tulos vastaa noin 12 prosentin alenemaa verrattuna tilanteeseen, jossa alle 30-vuotiaat ansiopäivärahaa saaneet olisivatkin jääneet TE-toimistojen asiakkaiksi. Estimoitujen vaikutusten tilastollinen merkitsevyys on myös erittäin korkealla tasolla.

Olennainen osa suunnitelmia on aktiivisista palveluista sopiminen. Kokonaisuutena tarkasteltuna aktiivisten palveluiden osalta kuntakokeilun vaikutukset jäivät vähäisiksi. Kuntakokeilun aikana jokaisena kuukautena 11–15 prosenttia kohdejoukosta osallistui johonkin aktivointitoimeen. Piste-estimaatit antavat kuntakokeilun vaikutukseksi yhden prosenttiyksikön kasvun aktiivisiin palveluihin osallistumisessa, jota ei kuitenkaan tilastollisen päättelyn perusteella voi pitää merkitsevänä erona.

Analysoitavan kohdejoukon koostuessa nuorista ansiopäivärahaa kokeilun alussa saaneista henkilöistä työllisyyspalvelut painottuvat koulutuksellisiin toimiin. Tulosten perusteella on joitain viitteitä, että kuntakokeilualueilla kunnat ovat lisänneet omaehtoisen koulutuksen tarjontaa tarkasteltavalle kohdejoukolle. Vaikutus on DiD-mallissa tilastollisesti merkittävällä tasolla, mutta vaikutuksen merkitsevyys katoaa hyödynnettäessä myös vertailukuntia analyysissä. Muutoin eri palveluihin ohjautumisessa ei esiinny havaittavia vaikutuksia.

Sanktiolausuntoja tarkasteltaessa havaitaan niiden käytön olevan ylipäätään hyvin harvinaista analyysin kohdejoukon keskuudessa. Kuntakokeilun vaikutukseksi saatava noin 0,1 prosenttiyksikön lasku annetuissa sanktiolausunnoissa on suuruusluokaltaan vaatimaton, mutta piste-estimaatti muodostuu DiD-mallissa tilastollisesti erittäin merkitseväksi. Merkitsevyys kuitenkin katoaa siirryttäessä DDD-malliin.

Ikärajaa hyödyntävissä analyyseissä ovat mukana kaikki työllisyyden kuntakokeiluun osallistuvat kunnat, mikä mahdollistaa yksittäisten kuntien tarkastelun. Liitteen 1 taulukoissa 10-11 ja kuvioissa 8-9 raportoimme taulukkoa 1 vastaavat DiD-tulokset ja työllisyyskuviot Helsingille ja Tampereelle, jotka ovat asukasluvultaan suurimmat tutkimusprojektissa tarkempaan seurantaan valitut tapausalueet. Pienemmille kunnille tilastollisten analyysien epävarmuus lisääntyisi olennaisesti havaintojen lukumäärän pienentyessä. Liitetaulukoiden työllisyyttä koskevat piste-estimaatit ovat Helsingissä ja Tampereella samansuuntaisia koko kokeilua koskevien arvioiden kanssa ollen Helsingissä hieman vähemmän negatiivisia kuin Tampereella. Keskivirheiden perusteella erot eivät ole kuitenkaan merkittäviä kaupunkien välillä tai koko kokeilun vaikutusarviointiin verrattuna. Ainoat merkittävämät erot esiintyvät aktiivisissa palveluissa. Helsingissä palveluiden tarjonta on kasvanut erityisesti omaehtoiseen koulutukseen osallistujien lukumäärän kasvun seurauksena. Tampereella puolestaan aktiiviset palvelut ovat kokonaisuutena katsottuna vähentyneet analyysin kohdejoukossa työvoimakoulutuksen tarjonnan vähentyessä.

2.3.2 Kokeilu- ja verrokkikuntien välinen vertailu

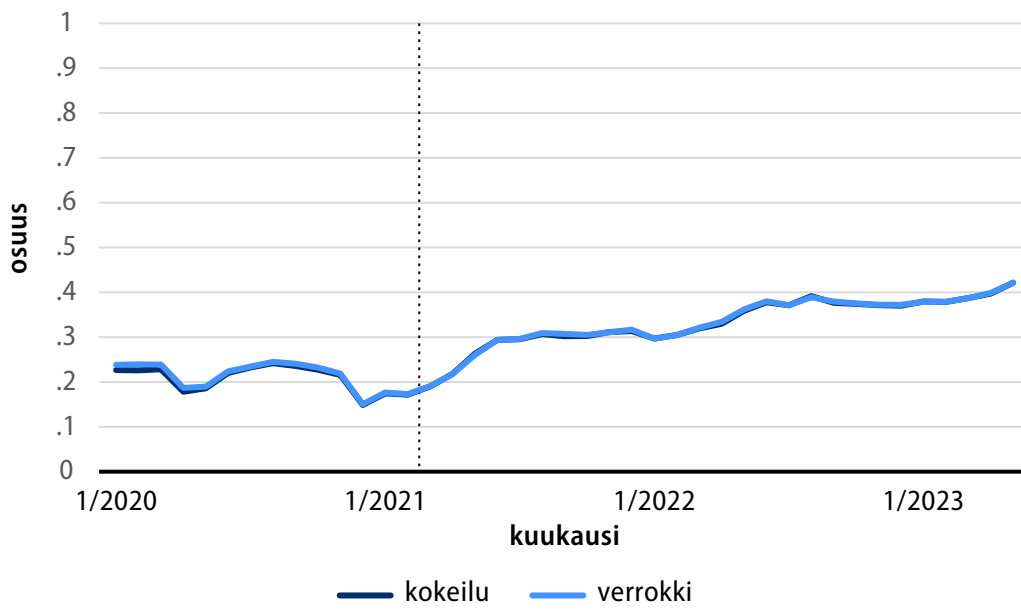
Edellä esitetyt vaikutusarviot ovat lähtökohtaisesti luotettavimpia saatavilla olevia arvioita kuntakokeilun vaikutuksista, sillä analyseissä koe- ja vertailuryhmä sijoittuvat samoille työmarkkinoille. Edellisen luvun tulokset koskevat kuitenkin vain melko pientä osaa työllisyyden kuntakokeilun koko kohdejoukosta. Seuraavaksi laajennamme tarkastelun koko kuntakokeilun kohdejoukkoon. Samalla joudumme vaihtamaan vaikutukset identifioivan taustaoletuksen siihen, että ilman kokeilua kohdejoukon työllisyys olisi kokeiluaikana kehittynyt toisiaan vastaavasti kuntakokeiluun osallistuvissa ja sen ulkopuolelle jääneissä kunnissa. Aiempaan tapaan voimme hahmottaa oletuksen paikkaansa pitävyyttä kuntakokeilua edeltävällä ajalla tapahtuneiden muutosten välityksellä. Tämä ei kuitenkaan poista kaikkea tuloksiin liittyvää epävarmuutta. Jäljelle jää vielä epävarmuus siitä, missä määrin kuntien valikoiva hakeutuminen työllisyyden kuntakokeiluun ja epäsymmetriset kokeilunaikaiset häiriöt heijastuvat kuntien välillä toteutettaviin arviointituloksiin. Koska kaikki asukasluvultaan suurimmat kunnat ovat mukana kokeilussa, ja ne eroavat monin tavoin pienemmistä kunnista, rajaamme tämän osion analyysit alle 82 000 asukkaan kuntiin.¹²

Työllisyys

Kokeilun kohdejoukon muodostivat Kelan työttömyysetuudella olevat sekä työttöminä, lomautettuina tai palveluissa olevat alle 30-vuotiaat ja maahanmuuttajat. Kuvio 4 kertoo tämän ryhmän keskimääräisen työllisyyden kehityksen kokeilu- ja verrokkialueilla kuukausittain ajanjaksolla 1/2020–5/2023. Työllisyyden määritelmä on aiempaan tapaan palkkatuloja kuukauden aikana saaneet ja pystyviiva osoittaa kokeilun alkamisajankohdan.

12 Kuntarajoihin perustuvan tarkastelun ulkopuolelle jäivät Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Turku, Jyväskylä, Kuopio, Lahti ja Pori. Kaikki suurimmat kokeilukunnat ovat kuitenkin mukana edellisen luvun 2.3.1 analyseissä. Lisäksi liitteissä A4-A7 raportoidaan ikärajoihin perustuvat analyysit erikseen Helsingille ja Tampereelle.

Kuvio 4. Palkkatuloja kuukauden aikana ansainneiden osuudet alle 82 000 asukkaan kunnissa kokeilu- ja verrokkialueilla 1/2020–5/2023



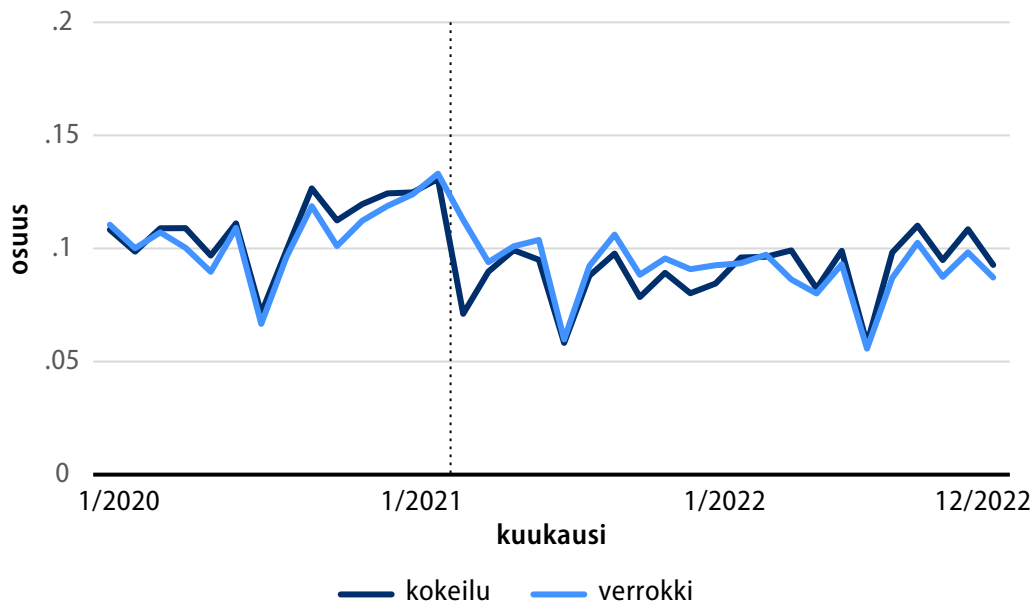
Ensimmäinen kuvioista 4 ilmenevä havainto on työllisyysosuuden selvästi edellisen luvun tarkastelua alhaisempi taso. Kuvion perusteella vain noin viidenneksellä kuntakokeilun koko kohdejoukon henkilöistä oli palkkatuloa tarkasteluajanjakson alussa, kun vastaava luku nuorilla ansiopäivärahalla olleilla oli reilusti yli 60 prosenttia. Työllisyyden alhaisen lähtötason takia kuviossa ei myöskään ole havaittavissa suurta työllisyyden pudotusta kokeilua edeltävinä kuukausina. Valitun tutkimusasetelman kannalta on kuitenkin myönteistä havaita hyvin samankaltainen työllisyyskehitys kokeiluun osallistuvien ja siitä poisjääneiden kuntien välillä vuoden 2020 aikana. Tarkasteluperiodin alkukuukausina on tosin havaittavissa muutaman prosenttiyksikön ero työllisyysosuuksissa vertailukuntien hyväksi, mikä on syytä huomioida tuloksia tulkittaessa.

Kuntakokeilun alkaessa työllisyysosuudet ovat kummassakin ryhmässä 20 prosentin tasolla, josta ne tuplaantuvat kokeilun kuluessa. Työllisyyden kehityksessä ei ole havaittavissa eroavaisuuksia kokeilualueilla kuntien asiakkaiksi siirtyneiden ja kokeilun ulkopuolisilla TE-toimistojen asiakkaina jatkaneiden henkilöiden välillä. Silmämääräisen havainnon perusteella työllisyyden kuntakokeilun työllisyysvaikutukset ovat täten jääneet melko vähäisiksi.

Palveluprosessi

Aiempaan tapaan keskitymme palveluprosessin kuvaamisessa ensin kuntakokeilun kohdejoukolla koe- ja vertailukunnissa laadittujen suunnitelmien määrän kehitykseen. Tämä on toteutettu kuviossa 5, joka esittää kuukauden aikana suunnitelman saaneiden henkilöiden osuuden koko kohdejoukosta. Kuvion tarkasteluajanjakso on vuoden 2020 alusta vuoden 2022 loppuun pystyviivan osoittaessa kuntakokeilun alkamishetken.

Kuvio 5. Suunnitelman saaneiden osuudet alle 82 000 asukkaan kunnissa kokeilu- ja verrokkialueilla kuukausittain 1/2020–12/2020

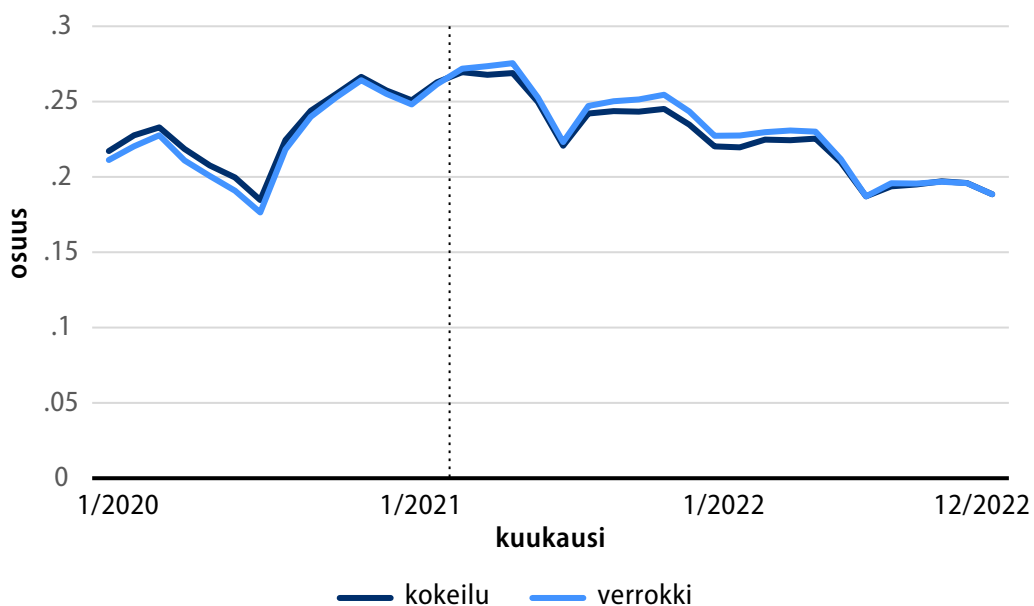


Kokeilua edeltävällä ajanjaksolla jokaisen kuukauden aikana on laadittu tai uusittu suunnitelma noin 10 prosentille kohdejoukosta. Heinäkuuhun ajoittuvan laskun jälkeen suunnitelman saaneiden osuudet hieman kasvavat otoksen poimintahetkeä kohti. Kokeilua edeltävät muutokset ovat varsin samankaltaisia molemmilla alueilla kokeilualueiden TE-toimistojen laatiessa kuntakokeilun kohdejoukolla hieman vertailualueiden TE-toimistoja enemmän suunnitelmia. Ensimmäisenä kokeilukuukautena kuntien asiakkaiksi siirtyneessä kohdejoukossa on havaittavissa selvä lasku suunnitelmien laatimisessa. Tilanne korjautuu osittain jo toisena kokeilukuukautena jäaden tosin hieman vertailualueilla toteutuneista suunnitelmien laatimisista. Tilanne jatkuu samankaltaisena ensimmäisen kokeiluvuoden ajan. Tarkasteluajanjakson loppupuolella palataan kokeilua edeltävään tilanteeseen, jossa

kokeilualueilla suunnitelmien saaneiden osuus jälleen ylittää vertailualueiden osuuden. Havaintojen perusteella vaikuttaisi siltä, että kuntakokeilu aiheutti noin vuoden pituisen aleneman kuntakokeilun kohdejoukolle laadittujen suunnitelmien lukumäärässä.

Osallistuminen aktiivisiin palveluihin sovitaan pitkälti suunnitelmien laatimisen yhteydessä. Mikäli suunnitelmia laadittiin kokeilun alkuvaiheessa harvemmalle henkilölle, tämä saattaa heijastua tarjottuihin toimenpiteisiin osallistumisissa. Kuvion 6 perusteella näin on myös saattanut tapahtua. Kuvio esittää aktivointiasteeseen laskettaviin palveluihin osallistuneiden henkilöiden keskimääräiset osuudet koe- ja vertailukunnissa kuukausittain vuosina 2020–22. Kuntakokeilun alkamishetki on merkitty aiempaan tapaan pystysuoralla viivalla.

Kuvio 6. Aktivointiasteeseen laskettaviin palveluihin osallistuneiden osuudet alle 82 000 asukkaan kunnissa kokeilu- ja verrokkialueilla kuukausittain 1/2020–12/2022



Ensimmäinen havainto kuviosta 6 on aktiivisiin palveluihin osallistumisen yleisyys kuntakokeilun kohdejoukkoon kuuluneiden joukossa. Vuoden 2020 kesäkuukausia lukuun ottamatta yli viidennes kohdejoukosta on osallistunut kuukauden aikana johonkin aktiiviseen toimenpiteeseen kokeilua edeltävänä vuotena. Kokeilua edeltävänä ajanjaksona osallistuneiden osuudet ovat kehittyneet melko samanlaisesti kokeilu- ja vertailualueilla ollen tosin hieman korkeammalla tasolla kokeiluun

osallistuneissa kunnissa. Heinäkuun 2020 jälkeen tasoero pienenee ja juuri ennen kokeilun alkua yli neljännes kohdejoukosta osallistuu aktivointiasteeseen luetavaan palveluun sekä kokeilu- että vertailukunnissa. Kuntakokeilun alkuketken jälkeen kokeiluun osallistuvissa kunnissa osallistumisaste jää muutaman prosenttiyksikön vertailualueen vastaavaa alhaisemmaksi. Tilanne jatkuu tällaisena kokeilun ensimmäiset 15 kuukautta vastaten suunnitelmien kohdalla tehtyä havaintoa. Tarkasteluajanjakson loppukuukausina osallistuneiden osuudet vastaavat toisiaan eri alueilla. Kokonaisuutena katsoen vaikuttaisi siltä, että kokeilualueilla on kuntakokeilun kohdejoukolle tarjottu vähemmän aktiivisia palveluita kuin kokeilun ulkopuolissa kunnissa.

Kuntakokeilun vaikutusarviot kuntavertailuja hyödyntävissä malleissa

Silmämääräisesti tarkastellen kuntakokeiluun osallistuvissa kunnissa työvoimapalveluiden tarjonta vaikuttaisi määrällisesti hieman laskeneen. Kuvioita tulkittaessa on kuitenkin muistettava kuntavertailuun perustuvan analyysin epävarmuus vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvassa kokeilussa. Merkittävä ero ikäryhmiin perustuvaan analyysiin on se, että kuntien väliset erot määrittävät kuntien halukkuutta joko hakeutua kuntakokeiluun tai jättäytyä sen ulkopuolelle. Kuvailevassa tarkastelussa kuntaeroista juontuva valikoituminen ja varsinainen kuntakokeilun vaikutus sekoittuvat keskenään. Empiiristen mallien ehdoton etu kuvailevaan analyysiin verrattuna on se, että valikoitumisen vääristävää vaikutusta kyetään huomioimaan ainakin tiettyyn rajaan saakka.

Taulukko 2 raportoi kuntavertailuun perustuvat empiiriset tulokset työllisyyden kuntakokeilun vaikutuksille. Tulokset perustuvat alaluvussa 2.2 esitettyyn DiD-malliin, jonka avulla vaikutusarviosta pystytään erottamaan ajassa muuttumattomiin kuntaeroihin pohjautuva valikoituminen sekä kaikkiin kuntiin samalla tavalla vaikuttaneet kuntakentän shokit. Vaikutusarvioihin jää vielä muun kuin ajassa vakiona pysyvän valikoitumisen sekä ajassa muuttuvien, epäsymmetristen kuntakenttään osuneiden häiriöiden aiheuttama harha.

Taulukon ensimmäinen sarake ilmoittaa tarkasteltavan vastemuuttujan ja toinen sarake vertailualueen implikoiman kokeiluaikaisen keskiarvon kokeilukunnissa. Arviointitulokset merkitsevyyksineen ilmenevät kolmesta viimeisestä sarakkeesta. Aiempaan tapaan keskitymme tässä luvussa tulosten raportointiin ja säästämme laajemman keskustelun tuloksista seuraavaan lukuun.

Taulukko 2. Työllisyyden kuntakokeilun vaikutukset kuntarajoja hyödyntävissä malleissa alle 82 000 asukkaan kunnissa

Malli: DiD				
	Verrokki keskiarvo	Kerroin	Keskivirhe	p-arvo
Työllisyys				
Palkkatulo>0	0,329	0,004	0,003	0,093
Palkkatulo>862	0,249	0,006	0,003	0,040
Palkkatulo>1 400	0,203	0,005	0,003	0,063
Palveluprosessi				
Suunnitelmat	0,095	-0,005	0,004	0,230
Aktiiviset palvelut	0,235	-0,009	0,004	0,013
Työvoimakoulutus	0,061	-0,011	0,002	0,000
Omaehtoinen	0,050	0,000	0,002	0,847
Palkkatuki	0,038	0,001	0,001	0,377
Kuntouttava	0,081	-0,002	0,003	0,444
Sanktiot	0,008	-0,001	0,000	0,013
Kontrollimuuttajat				
Kiinteät vaikutukset		Kyllä		
Ristikkäistermit		Ei		
Taustamuuttajat		Kyllä		
Koe N		76 101		
Verrokki N		82 025		

Huom. (i) Verrokin implikoima keskiarvo on laskettu koko kokeiluajalle huomioiden mahdolliset kokeilua edeltäneet erot. (ii) Keskivirheet raportoidaan kuntatasolle klusteroituina. (iii) Taustamuuttajat ja niiden keskiarvot selviävät liitteen 1 taulukosta 9.

Taulukon yläosa sisältää työllisyyttä koskevat tulokset kolmella erilaisella työllisyyttä määritelmällä, jotka eroavat toisistaan kuukauden aikana ansaittujen palkkatulojen mukaan. Työllisyyttä koskevista riippumatta piste-estimaatit viittaavat kuntakokeilun kohdejoukon työllisyyden lisääntyneen noin puolella prosenttiyksiköllä kokeiluun osallistuvissa kunnissa. Vertailualueen muodostamaan keskiarvoon verrattuna suhteelliseksi vaikutukseksi saadaan noin kahden prosentin työllisyyden muutos.

Vaikutuksen pienuudesta huolimatta piste-estimaatit lähestyvät tavanomaisia tilastollisen merkitsevyyden rajoja saavuttaen jopa 5 prosentin merkitsevyydestason 862 euron työllisyysmääritelmän kohdalla. Tähän voi tosin osaltaan vaikuttaa havaintojen suuri lukumäärä sekä kuviossa 4 kolmen ensimmäisen kuukauden aikana esiintyvä vertailukuntien kokeilukuntia hieman korkeampi työllisyysosuus.

Palveluprosessin osalta taulukon tulokset vastaavat etumerkeiltään kuvallisen tarkastelun havaintoja suunnitelmien ja työllisyyspalveluiden osalta. Piste-estimaattien perusteella kokeilualueella laadittujen suunnitelmien määrä laski puolella prosenttiyksiköllä ja aktivointiasteeseen laskettaviin palveluihin osallistuminen prosenttiyksiköllä. Suhteellisina muutoksina molemmat vähenivät 3–5 prosentilla verrattuna tilanteeseen, jossa kokeilualan kunnat eivät olisi osallistuneet kokeiluun. Yksittäisiä palveluita tarkastellessa havaitaan toimenpiteiden laskun aiheutuvan työvoimakoulutuksen vähentymisestä. Suhteellisena muutoksena työvoimakoulutuksen väheneminen on varsin mittavaa ollen 17 prosentin luokkaa. Myös sanktiolausuntojen lukumäärässä on havaittavissa tilastollisesti erittäin merkittävää laskua kuntakokeilun aikana. Sanktiolausunnot ovat kuitenkin hyvin harvinaisia, joten piste-estimaatin perusteella lasku on 0,1 prosenttiyksikön suuruinen.

2.4 Keskustelu

Työllisyyspalveluiden siirto kunnille juontaa juurensa erityisesti suurimpien kuntien pyrkimyksestä saada työllisyyspalvelut omiin käsiinsä (ks. esim. Laine, 2020). Nyt toteutettu työllisyyden kuntakokeilu on jatkumoa aiemmille kokeiluille. Marinin hallituksen esityksessä kokeilun tavoitteeksi asetettiin tiedon kartuttaminen kuntapohjaisten palveluiden järjestämisen vaikutuksista työllisyyden edistämiseen ja työllisyysasteeseen. Positiivisia työllisyysvaikutuksia odotettiin ilmaantuvan monialaisten kuntien muodostaessa aiempaa tehokkaampia palvelukokonaisuuksia paikallistuntemustaan hyödyntäen. Kokeilu toteutettiin kuntatason haku- ja valintamenettelyllä, jonka seurauksena kaikkiaan 118 kunnassa Kelan työttömyysetuutta saavat, alle 30-vuotiaat nuoret ja maahanmuuttajat siirtyivät TE-toimistoilta kuntien asiakkaiksi.

Yhteiskunnallisen kokeilun tarkoitus on saada luotettavaa tietoa päätöksenteon tueksi harkittaessa politiikkatoimen laajentamista. Saatavan tiedon luotettavuus riippuu olennaisesti kokeilun tuottamasta tutkimusasetelmasta. Kokeiluiden välityksellä on mahdollista saada harhattomia vaikutusarvioita, mikäli kokeiluun osallistuminen perustuu ennalta määritettyyn, ulkosyntyiseen (eksogeeninen) tekijään. Työllisyyden kuntakokeilun vapaaehtoinen osallistuminen rajoittaa olennaisesti sitä, millä laajuudella kokeilun vaikutuksia on mahdollista uskottavasti arvioida.

Vapaaehtoinen osallistuminen herättää välittömästi kysymyksen siitä, miksi osa kunnista hakeutui ja valittiin kokeiluun ja osa kunnista jättäytyi kokeilun ulkopuolelle. Jos valikoitumista aiheuttavat tekijät ovat yhteydessä työllisyysmahdollisuuksiin tai työnhakijoiden palveluprosessiin, kokeiluun osallistuvien ja ulkopuolelle jättäytyneiden kuntien kehitys olisi ollut erilaista ilman työllisyyden kuntakokeilua. Valitettavasti kokeilun aikana kuntakenttään osui lisäksi kaksi vaikutuksiltaan epäsymmetristä häiriötä covid-pandemian ja Venäjän toiminnan muodossa. Myös nämä luovat kuntakokeilusta riippumattomia eroja kokeiluun osallistuneiden ja siitä ulosjättäytyneiden kuntien välille, joita empiirisissä analyyseissä on pyrittävä erottamaan kokeilun todellisesta vaikutuksesta.

Loppuraportissa raportoimamme analyysit huomioivat vaihtelevassa määrin tutkimusasetelman ja taloudellisten häiriöiden tuottamia ongelmia. Lähtökohtaisesti uskottavinta tietoa tarjoavat analyysit, jotka hyödyntävät kokeilulakiin sisällytettyä 30-vuoden ikärajaa. Tätä nuoremmat ansiopäivärahaa saaneet, kantaväestön henkilöt siirtyivät kuntien asiakkaiksi vanhempien jatkaessa TE-toimistojen asiakkaina. Kyseiset henkilöt toimivat samoilla, kuntakokeiluun osallistuvien kuntien työmarkkinoilla, jolloin kokeilun aikaiset talouden häiriöt kohdentuivat heihin samalla tavalla. Empiiriset vaikutusarviot huomioivat myös kaikki ajassa muuttumattomina pysyvät, havaittavien ja havaitsemattomien tekijöiden aiheuttamat erot ikäryhmien välillä. Lisäksi analyyseissä vakioitiin yksilötason eroja moninaisin taustamuuttujin. Suurimaksi huolenaiheeksi jäi tällöin kokeilun aikaisten shokkien erilainen kohdentuminen eri ikäryhmiin. Tämäkin huoli hälveni lisäämällä ylimääräiseksi vertailuryhmäksi 30-ikävuoden ympärille sijoittuvat vertailukunnissa asuvat henkilöt, jolloin vaikutusarviosta poistuivat myös mahdolliset ajassa muuttuvien tekijöiden aiheuttamat harhat. Näitä tuloksia voidaankin pitää luotettavimpina arvioina työllisyyden kuntakokeilun vaikutuksista. Varjopuolena on kuitenkin analyysin keskittyminen ansiopäivärahalla oleviin ja kantaväestöön kuuluviin nuoriin, joiden kiinnittyminen työmarkkinoille on jo lähtökohtaisesti voimakasta.

Koko kuntakokeilun kohdejoukkoa koskevat arviot jouduttiin perustamaan kuntakokeiluun osallistuvissa ja sen ulkopuolelle jättäytyneissä kunnissa asuvien kokeilun kohdejoukkoon kuuluvien henkilöiden vertailuun. Nämä analyysit ovat ikärajaan perustuvia tarkasteluja alttiimpia kokeiluun valikoitumiselle ja kokeilunaikaisille kuntakentän häiriöiden vaikutuksille. Kaikkien suurimpien kaupunkien valikoiduttua kuntakokeiluun jouduimme lisäksi rajoittamaan suurimmat kunnat tarkastelun ulkopuolelle. Empiirisissä analyyseissä kuntien välisiä havaittuja ja havaitsemattomia eroja kyettiin poistamaan siinä määrin kuin ne ovat ajassa muuttumattomia. On kuitenkin kohtuullisen voimakas oletus, että vapaaehtoinen osallistuminen

perustuisi ajassa muuttumattomiin tekijöihin tai kokeilunaikaiset taloudelliset shokit olisivat vaikuttaneet samalla tavoin kaikkiin kuntiin. Näin ollen kuntarajoja hyödyntävään tarkasteluun jää vääjäämättä epävarmuustekijöitä.

Päätuloksemme on, että työllisyyden kuntakokeilulla oli varsin vähäisiä vaikutuksia työllisyyteen, työllisyyspalveluiden tarjontaan ja näiden välityksellä kuntatalouteen. Hallituksen esityksessä oletettujen työllisyysvaikutusten osalta vaikutusarvioiden piste-estimaatit vaihtelivat kahden prosenttiyksikön työllisyyden laskusta puolen prosenttiyksikön kasvuun tutkimusasetelmasta ja työllisyyden määritelmästä riippuen. Lähtökohtaisesti uskottavimmissa tutkimusasetelmissa työllisyysvaikutukset osoittautuivat kaikkein negatiivisimmiksi. Kyseisten analyysien perusteella kuntakokeilu heikensi alle 30-vuotiaiden ansioturvaa saavien työllisyyttä neljällä prosentilla verrattuna tilanteeseen, jossa kuntakokeilualueiden kunnat eivät olisi osallistuneet kokeiluun. Havaintoa selittävät mahdollisesti kuntien vähäisemmät taloudelliset kannustimet ansiopäivärahalla olevien kohdalla sekä pitkäkestoisten aktiivisten palveluiden lievä lisääntyminen. Analyysin epävarmuutta kasvattamalla kyettiin analyysiin sisällyttämään koko kuntakokeilun kohdejoukko. Näissä tarkasteluissa kuntien asiakkaisiksi siirtyneiden ja TE-toimistojen asiakkaisiksi jääneiden työllisyyskehityksissä esiintyi vajaan kahden prosentin suhteellinen ero kokeilun alueen hyväksi. Tämä havainto on kuitenkin aiemman keskustelun pohjalta selvästi epävarmella pohjalla kuin kohdejoukoltaan rajoitetumpi ikäryhmiin perustuva arvio.

Loppuraportissa raportoidut työllisyysvaikutukset koskevat kokeilun alussa kuntien asiakkaisiksi siirtyneiden henkilöiden työllistymisiä. Pitkäkestoisen kokeilun aikana työnhakijoiden joukko kuitenkin muuttuu työttömyysjaksojen päättyessä ja uusien alkaessa. Tutkimusta tehdessä olimme kiinnostuneita, eroavatko kuntakokeilun työllisyysvaikutukset pitkään työttöminä olleiden ja uusien työttömien välillä. Näin tapahtuisi, mikäli TE-toimistot tai kunnat kohdentaisivat eri tavalla resurssejaan työnhakijaryhmien välillä. Tutkimustyön aikana toteutimme yllä raportoituja analyysejä vastaavat työllisyystarkastelut otokselle, johon poimituilla henkilöillä alkoi työttömyysjakso vuoden 2021 elo-joulukuun välisenä aikana ja joille ei ollut alkuvuonna maksettu työttömyysetuuksia. Näin määritellyille, uusille työttömille kuntakokeilun työllisyysvaikutukset osoittautuivat samansuuntaisiksi nyt raportoitujen tulosten kanssa. Tilan säästämiseksi emme lisänneet kyseisiä tuloksia loppuraporttiin¹³.

13 Nämä tulokset ovat pyydettyinä saatavissa tekijöiltä.

Työnhakijoiden palveluprosessia koskevista analyysistä havaittiin työllisyyskehitystä suurempia muutoksia. Vertailutasoon suhteutettuna osassa palveluprosessia suhteelliset muutokset olivat yli kaksinkertaisia työllisyyden muutoksiin verrattuna. Työllistymissuunnitelmien laatimisessa ja aktiivisten toimenpiteiden tarjonnassa heikkenemistä tapahtui pääasiassa kokeilun ensimmäisen vuoden aikana, miltä osin havainnot ovat yhteneväisiä arviointihankkeen muissa vaiheissa raportoitujen toiminnan käynnistämiseen liittyneiden hankaluuksien kanssa. Hankkeen ensimmäisessä väliraportissa nousi terminä esille suunnitelmavelka, jolla viitattiin kuntiin siirtyneiden asiakkaiden puuttuviin työllistymissuunnitelmiin. Kuvion 2 perusteella kokeilua edeltävinä kuukausina TE-toimistot kuitenkin laativat aivan vastaavalla tavalla suunnitelmia kuntakokeilussa kuntien asiakkaiksi siirtyneille ja TE-palveluiden asiakkaina jatkaneille henkilöille. Epäilemättä kuntien asiakkaiksi siirtyneillä esiintyi suunnitelmavelkaa, mutta havaintojemme perusteella tämä oli ennemminkin seurausta työnhakijoiden yllättävästä lukumäärän kasvusta kuin varsinaisesti TE-toimistojen tarkoitushakuisesta toiminnasta.

Loppuraportin valmisteluvaiheessa ei ollut käytettävissä tarkkoja tietoja työvoimapalveluihin käytetyistä panostuksista. Kokeilulain perusteella panostus pyrittiin toteuttamaan kustannusneutraalina. Työvoimaa suunniteltiin siirrettävän valtiolta kunnille siirtyvän asiakasmäärän mukaisesti ja aktiivisten palveluiden rahoitusta sidottiin kokeilua edeltävän ajan tasolle. Kunnilta myös odotettiin 15 prosentin omaosuutta, jonka katsottiin vastaavan kuntien aiempaa osuutta työttömyysetuuksista. Rekisteriaineistot eivät kuitenkaan kerro, missä määrin todellisuus vastasi kokeilulain neutraalisuusajatusta. Kokeilun alkuvaiheessa kunnat ilmoittivat tarpeesta rekrytoida lisähenkilöstöä, mikä voisi kertoa siirtyneiden resurssien vähyydestä. Toisaalta kokeilun alkuvaiheeseen ajoittunut covid-pandemia kasvatti työvoimapalveluiden asiakaskunnan määrää, mikä myös selittää kuntien rekrytointitarvetta. Meillä ei myöskään ole tarkkaa tietoa siitä, ovatko kunnat mahdollisesti muutoin kasvattaneet työttömyyden hoitoon suunnattua rahoitusta. Periaatteessa on myös mahdollista, että TE-toimistot ovat kasvattaneet panostustaan heille jääneiden asiakkaiden palveluprosesseihin. Tämän pitäisi kuitenkin ilmetä tarjottujen palveluiden määrän lisääntymisenä kokeiluaikana, mitä ei ole havaittavissa kuvallisissa tarkasteluissa.

Toinen empiirisestä tarkastelusta puuttuva ulottuvuus on tarjottujen palveluiden sisältö. Työvoimahallinnon toteuttaman seurannan perusteella on ilmeistä, että kuntakokeilualueilla on panostettu aiempaa voimakkaammin henkilökohtaisiin tapaamisiin alkuhaastatteluiden yhteydessä. Lisäksi useat kokeilualueet ovat ottaneet käyttöön omavalmentajajärjestelmän, mikä periaatteessa mahdollistaa yksilöllisemmän palvelutarjonnan. Epäilemättä myös TE-toimistot ovat toteuttaneet omia

kehityshankkeitaan. Työvoimapalveluiden osalta empiirinen vaikutusarviointi keskittyy määrälliseen kehitykseen ja palveluiden sisällöissä tapahtuneiden muutosten avaaminen toteutetaan loppuraportin muissa osioissa.

Empiirinen analyysi on vahvimmillaan toiminnan laatua arvioitaessa. Toiminnan laadun esisijaisena mittarina toimii hallituksen esityksen mukaisesti työllisyyden kuntakokeilun asiakasryhmien työllisyyskehitys. Tältä osin emme havainneet suuria eroja kuntien ja TE-toimistojen välille. Työllisyyden kuntakokeiluun valitun kehikon mukaisella työllisyyspalveluiden siirrolla paikallistasolle ei täten tulostemme perusteella ole nykyisen lainsäädännön puitteissa yhtään sen suurempia työllisyysvaikutuksia kuin aiemmalla TE-toimistovetoisella toteuttamistavallakaan.

Loppuraportin tilastollisten analyysien antama kuva työllisyyden kuntakokeilun vaikutuksista ei kaikilta osiltaan vastaa kokeiluun asetettuja toiveita tai kokeilun aikaista optimismia työvoimapalveluiden alueellistamisen hyödyllisyydestä. Ero kuvastanee yksittäisten henkilöiden vaikeutta hahmottaa, mitä työvoimapalveluiden asiakkaille olisi tapahtunut ilman kokeilua. Taloustieteessä on todennettu, etteivät palveluihin osallistuneiden omat arviot osallistumisen hyödyllisyydestä kerro paljoakaan palveluiden tosiasiallisesta vaikuttavuudesta (Heckman ja Smith, 1998; Smith ym., 2020). Vastaavaa vaikeutta on havaittu psykologian alalla, joka on tutkinut laajasti itsearviointin vääristymiä ja niiden syitä (ks. esim. Dunning ym., 2004). Jos kyselyissä on vaikea arvioida palveluiden vaikutuksia omaan asemaan tai tilanteeseen, niin arvatenkin on vielä vaikeampaa arvioida palveluiden vaikutuksia suhteessa muiden toimintaan. Tätä taustaa vasten on varsin luonnollista, että vertailuasetelmiin pohjautuva ja verrattain objektiivinen tarkastelu tuottaa erilaisia näkemyksiä kuin subjektiiviset arviot oman toiminnan tehokkuudesta. Toisiaan erilaiset lähestymistavat eivät voi korvata, mutta vaikutusarvioinnista puhuttaessa on huomattava niiden hakevan vastauksia varsin erilaisiin kysymyksiin.

2.5 Lopuksi

Loppuraportin tässä luvussa tarkastelimme erilaisten vertailuasetelmien avulla työnhakijoiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja heille tarjottuja työvoimahallinnon palveluja. Tulostemme perusteella työllisyyden kuntakokeilussa toteutetun työvoimapalveluiden siirron vaikutukset jäivät kaiken kaikkiaan hyvin vähäisiksi. Kunnat eivät kokeiluajana kyenneet tuottamaan TE-toimistoihin perustuvaa järjestelmää parempaa lopputulosta.

Havaintojemme perusteella jo kokeiluaikana tehty päätös siirtää työllisyyspalvelut laajemmin kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta ei tavoita sille asetettuja tavoitteita pelkästään työnhakijoiden työnvälitys-, palvelu-, ohjaus- ja neuvontatehtävien siirrolla. Tavoitteet työllisyysasteen nostamiseksi jäävät täten kokeilun ulkopuolelta vakinaistamispäätökseen tuotujen elementtien varaan. Vuoden 2025 alusta kuntien vastuulle siirtyvät henkilöasiakkaiden ohella pääsääntöisesti myös työnantaja- ja yrityspalvelut. Mikäli tuloksemme laajenevat yleisemmin työllisyyden kuntakokeilussa TE-toimistojen hallinnoimaksi jääneiden palveluiden siirtoon kunnille, mahdolliset vakinaistamisesityksen myönteiset vaikutukset jäävät pitkälti edellisen hallituksen esitykseen sisältyvien uusien elementtien harteille. Näistä merkittävin on johdannossa mainittu työttömyysturvan kannustava rahoitusmalli.

3 Asiakaspalveluprosessien laadullinen seuranta

3.1 Seurannan tavoitteet ja toteutus

Sisällytimme tässä luvussa raportoidun tutkimusosuuden työllisyyden kuntakoikeilujen arviointisuunnitelmaamme, koska se tuntui järkevimmältä tarjolla olevien niukkojen resurssien puitteissa mahdolliselta tavalta koota uutta palvelujen kehittämisen kannalta hyödyllistä tietoa yksilötason palveluprosesseista. Kun kokeiluissa yhtenä lähtökohtana oli henkilökohtaisen räätälöidyn palvelun kehittäminen, halusimme koota esimerkkejä siitä, miten palvelu käytännössä toteutui. Vastaavaa, tätä sinänsä vaatimattomana pilottitutkimuksena pidettävää palveluprosessien laadullista seurantaa, ei ole aikaisemmin toteutettu Suomessa, eikä tietääksemme muuallakaan.

Suomessa on raportoitu lukuisia tutkimuksia, joissa aineistona on ollut (yleensä pitkään työttömänä olleiden tai tiettyihin työvoimapalveluihin osallistuneiden) työttömien haastatteluja, joiden aiheena ovat olleet muun muassa kokemukset työttömyydestä, työvoimapalvelujen asiakkuudesta, ja/tai selviytymisestä tai toimivuudesta työttömyystilanteessa. (esim. Ylistö 2023; Mäntyneva 2020; Lind 2020; Elonen, Niemelä & Saloniemi 2017; Korttinen & Tuomikoski 1989) Kuitenkaan systemaattisia tutkimuksia yksilötason palveluprosesseista – etenkin useita toisiaan seuraavia palveluja sisältäviä pitkistä palveluketjuista – niiden tarpeenmukaisuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta ei ole tietääksemme tehty.

Käytettävissämme olleilla resursseilla oli mahdollista koota työvoimapalveluprosesseja monipuolisesti kuvaava laadullinen seuranta-aineisto vain suppeasta näytteestä, eikä aineisto siis ole prosesseja tilastollisesti edustava edes paikallisesti, eikä ollut mahdollista koota aineistoa siten, että voitaisiin mielekkäästi vertailla kokeilujen ja TE-toimistojen palveluja.

Aineisto sisältää kokeiluissakin käytössä olevaan työhallinnon URA-tietojärjestelmään kustakin palveluprosessista seuranta-aikana kertyneet relevantit merkinnät, joista keskeisimpiä olivat työllistymissuunnitelmat ja niiden päivitykset, sekä seurannassa mukana olevien asiakkaiden ja heidän vastuutyöntekijöidensä

haastattelut, jotka toteutettiin seurannan alussa ja lopussa, ja useimmissa tapauksissa myös muutamia kertoja prosessin kuluessa erityisesti tilanteissa, joissa yhdestä palveluvaiheesta siirryttiin seuraavaan.

Palveluprosesseja tulisi yksinkertaistaen sanoen seurata yksilön ensimmäisen työtömyysjakson alkamisesta siihen asti, kun hänen työttömyytensä ”lopullisesti” päättyy (eikä vain väliaikaisesti syystä tai toisesta katkea). Toisaalta valtaosalla kulloisistakin työnhakijoista on takanaan enemmän tai vähemmän ja monesti hyvin pitkään historiaa palvelujen asiakkaana, ja olisi tarpeen saada tietoa siitä, miten tällaisissa tilanteissa toimitaan. Tässä tutkimuksessa päätettiin seurata palveluprosesseja lähinnä siitä alkaen, kun ne alkoivat kuntakokeilussa, niin pitkään kun tutkimusaikataulu salli, eli yleensä 2021 keväästä enimmillään runsaat kaksi vuotta eteenpäin vuoden 2023 alkusyksyyn. Vuoden 2023 alusta tapahtuneen sosiaali- ja terveyspalvelujen siirron hyvinvointialueille vaikutukset eivät ehtineet kovin paljon näkyä näytteemme prosesseissa siksi, että esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista koskevat päätökset ennakoivasti tehtiin loppuvuodesta 2022 mahdollisimman pitkälle eteenpäin, ja näitä palveluita oli vain muutaman seuraamme palveluprosessin osana vuoden 2023 puolella. Käytännön syistä kaikki palveluprosessit ovat Pirkanmaan kokeilualueelta, joka hankkeen suunnitteluvaiheessa ilmoitti valmiutensa yhteistyöhön aineiston kokoamiseksi Pirkanmaan kokeilun palveluista.

Vastaavaa tutkimusta ei ole aiemmin yritetty, ja kohtasimme aineiston kokoamisessa enemmän vaikeuksia, kuin osasimme odottaa. Tavoitteenamme oli saada mukaan enemmän palveluprosesseja, mutta lopulta saimme kootuksi 13 palveluprosia käsittävän aineiston. Yhteensä haastatteluja asiakkaiden kanssa toteutui 36, työntekijöiden kanssa 31. Työntekijöitä seurannassa oli mukana yhteensä 24. Lukumäärän suuruutta selittää työntekijävaihtuvuus, jota tapahtui eniten monialaisissa palveluissa sekä Kansainvälisen osaamisen palveluissa. Työntekijöistä suurin osa toimi OMA-valmentaja-nimikkeellä. Lisäksi mukana oli työkykykoordinaattori- ja yrityskoordinaattori-nimikkeillä toimivia työntekijöitä. Aineiston kokoamista kuvaamme lähemmin liitteessä 2, myös sitä silmällä pitäen, mitä on hyvä ottaa huomioon, jos vastaavaa aineistokeräystä halutaan myöhemmin toteuttaa laajemmin tai toisissa konteksteissa.

Seurannan tavoitteena on tuottaa perustietoa palveluprosessien käytännön toteutumisesta ja saada esiin niissä esiintyvien ongelmien ja onnistumisien ehtoja ja kokemuksia eri näkökulmista, ja arvioida näytteen prosesseja varsinkin niiden tarpeenmukaisuuden ja edistymisen näkökulmasta.

Tähdennämme painokkaasti, että aineistomme ja havaintomme eivät kattavasti edusta Pirkanmaan kokeilun, saati laajemmin Suomen työllisyyspalveluja. Tällaisen laadullisen aineiston perusteella ei voida esittää yleistäviä arvioita palvelujen tuloksellisuudesta. Sen sijaan pyrimme tekemään näkyviksi työvoimapalvelujen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä ja toivomme mukaan hyödyttämään palvelujen kehittämistä.

Aineisto on erittäin suppea näyte hyvin heterogeeniseltä kentältä, ja se on monin tavoin valikoitunut. Aineiston kokoamisen lähtökohtana oli, että (asianmukaisten tutkimuslupien pohjalta) tutkimusryhmän pyynnöstä eräät kokeilun asiakaspalvelutyöntekijät vapaaehtoisesti lupautuivat tarjoamaan asiakkailleen mahdollisuutta siihen, että heidän palveluprosessiaan seurataan tutkimuksessa ja heitä siihen liittyen haastatellaan, ja että työntekijöitä itseäänkin myös haastatellaan seurattuihin asiakasprosesseihin liittyen. Tämän jälkeen jotkut asiakkaista, joille mahdollisuutta tarjottiin, antoivat siihen suostumuksensa. Työntekijöille annettiin ohjeeksi pyytää mukaan asiakkaita, joiden palveluprosessissa tulisi esiin palveluissa tyypillisiä tai tärkeitä asioita, ja että mukaan ei valittaisi erityisesti onnistuneita palveluprosesseja, vaan myös vaikeita ja ongelmallisia tapauksia. Merkittävä syy siihen, että ei onnistuttu seuraamaan useampia palveluprosesseja, oli että aineiston kokoamiseen olisi pitänyt rekrytoida useampia työvoimapalvelujen työntekijöitä, eikä tutkimusryhmällä ollut resursseja panostaa tähän rekrytointiin niin paljon aikaa, kuin siihen olisi tarvittu, sekä se, että useat työntekijät, joiden alun perin piti osallistua aineiston kokoamiseen, siirtyivät toisiin tehtäviin, eikä heidän sijalleen ajoissa löydetty toisia.

On ilmeistä, että tuloksena syntynyt näyte on valikoitunut lukuisilla tavoilla, joita voimme lähinnä arvailla. Aineiston yleistettävyyttä rajoittavat nähdäksemme varsinkin seuraavat seikat:

- Tilanteissa, joissa työnhakija oletettavasti työllistyy tai työnhaku muutoin päättyy suhteellisen pian, osallistumista tutkimukseen ei tarjottu, kun tarkoitus oli seurata prosesseja, jotka eivät olisi rutiinimaisen yksinkertaisia. Noin puolet uusista työttömyysjaksoista päättyy kolmen kuukauden kuluessa, eikä sellaisia valikoitunut seurattavaksi; lyhimmat seuratuista prosesseista kestivät runsaan vuoden, ja jotkut olivat ennen seurannan alkua kestäneet yli kymmenen vuotta.
- Vaikutelmamme mukaan käytännössä kaikki haastateltavaksi valikoituneet asiakkaat olivat sosiaalisia ja avoimia, joille haastattelun tapainen vuorovaikutus oli helppoa, ja oletamme, että mahdollisuutta tarjottiinkin todennäköisimmin tällaisille henkilöille. Emme tiedä, miten yleisesti työnhakijat, joille osallistumista tarjottiin, torjuivat sen.

- Oletamme, että osallistumista helposti tarjottiin asiakkaille, joiden prosessissa oli jotain myönteistä meneillään. Kuitenkin mukaan valikoitui useita prosesseja, jotka eivät olleet menestystarinoita.
- Eriyisen passiivisia tai yhteistyöhaluttomia työnhakijoita ei valikoitunut näytteeseemme. Monet seurantamme asiakkaista hakivat aktiivisesti neuvoja ja palveluita, ja yhteistoiminta työvoimapalvelujen ja asiakkaiden välillä oli toimivaa ainakin sikäli, että asiakkaat vastasivat viesteihin ja yhteydenottopyyntöihin, toimittivat pyydyt selvitykset sekä kuittasivat verkkopalvelussa työllistymissuunnitelmissa sovitut tehtävät ja työnhakuvelvoitteen täyttämisen yleensä tunnollisesti. Jotkut asiakkaista saivat muistutuksen tai selvityspyynnön joistakin yksittäisistä laiminlyönnistä tai viivästymisistä, mutta kenellekään ei annettu sanktioita.
- Tavoitteemme oli saada mukaan asiakkaita kaikilta Pirkanmaan kokeiluorganisaation neljältä lohkolta: työhön ja opiskeluun ohjaavista palveluista, monialaisista palveluista, kansainvälisistä (vieraskielisten) palveluista ja Tampereen ulkopuolisten kuntien toteuttamista palveluista. Tämä toteutuikin, ja mukaan tuli varsin erilaisia työttömiä ja palveluprosesseja, mutta emme kuvittele, että 13 palveluprosessia voisi lähimainkaan kattaa työttömien tilanteiden ja palveluprosessien koko moninaisen kirjon.

Käyttöön saamiemme URA-tietojen sekä litteroitujen asiakas- ja työntekijähaastattelujen pohjalta kirjoitimme ensin noin kahden liuskan pituisen yhteenvedon kustakin palveluprosessista. Harkitsimme näiden esittämistä raportissa, kun se olisi huomattavasti jatkossa esittämäämme selkeämmin avannut kussakin prosessissa merkityksellisiä yksityiskohtia, mutta päädyimme siihen, että tällaisia kuvauksia ei voida esittää, koska ainakin joissakin tapauksissa joidenkin prosesseissa mukana olleiden henkilöllisyys olisi voitu niiden pohjalta tunnistaa. Sen sijaan seuraavassa esitämme ensin kaikista prosesseista erittäin suppeat yhteenvedot taukoiden muodossa, ja sitten nostamme valikoidusti esiin prosessien arvioinnin kannalta merkityksellisiä näkökohtia teemoittain.

3.2 Palveluprosessien tarpeenmukaisuus ja edistyminen

3.2.1 Palveluprosessien kuvaukset

Seuraavissa taulukossa esitetään tiiviit kuvaukset seuratuista palveluprosesseista. Vasemmanpuoleisissa sarakkeissa kuvataan kunkin asiakkaan tilanne seurannan alkaessa sekä palveluprosessin vaiheita ja sisältöä seuranta-aikana.

Oikeanpuoleisissa sarakkeissa esitetään huomioitamme ja arvioitamme työvoimapalvelujen merkityksestä ja tarpeenmukaisuudesta prosessien edistymisen kannalta.

Tuomme heti aluksi esiin, että useimmissa tapauksissa, joissa asiakkaalla oli pitemmän kokemusta työvoimapalvelujen asiakkuudesta (eräillä yli 10 vuotta), he haastatteluissa kertoivat olevansa kokeilun aikana saamaansa palveluun tyytyväisempiä kuin aikaisemmin saamaansa, vaikka joillakin toki oli valittamistakin viime aikojen palveluista. (Kaikki eivät olleet varmoja koska olivat tulleet kokeilun asiakkaiksi tai erikoisen tietoisia kokeilun olemassaolosta tai siitä, että saivat seuranta-aikana kuntavetoisia palveluita TE-toimiston palvelujen sijasta.) Monet kertoivat, että vuorovaihtus OMA-valmentajan tai muutoin palvelujen kanssa oli aikaisempaa tiiviimpää ja henkilökohtaisempaa, ja heidän tilanteeseensa oli paneuduttu ja sitä oli ymmärretty paremmin kuin aikaisemmin. Kaikkien kohdalla näin ei ollut, joka tulee tuonnetuksi esiin. Kaikki eivät myöskään kaivanneet tiivistä yhteydenpitoa. Koska seurantaamme osallistuminen oli valikoitunutta, edellä sanotusta ei voi tehdä mitään yleistyksiä kokeilujen palvelujen laadusta TE-toimistojen palveluihin verrattuna.

Prosessikuvaukset on ryhmitelty siten, että ensimmäisessä taulukossa kuvataan prosessit (yhteensä viisi), joissa työnhaku on ainakin toistaiseksi päättynyt työllistymiseen tai koulutuksen aloittamiseen, seuraavassa taulukossa prosessit, joissa työnhaku on päättynyt siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle (kolme), kolmannessa taulukossa prosessit, joissa on selvästi edistytty, mutta asiakkaan status työttömänä työnhakijana toistaiseksi vielä jatkuu (kolme), ja lopuksi prosessit, joiden päättymistä ei toistaiseksi ole näköpiirissä (kaksi prosessia).

Näytteeseemme valikoituneista työllistymiseen tai jatko-opintoihin seuranta-aikana päättyneistä työnhakujaksoista (Taulukko 3) kolme oli nuorten ylioppilaiden tilanteita, joissa jatko-opintopaikkaa ei ensi alkuun löytynyt. Näistä varsinkin yhden asiakkaan (4) kohdalla OMA-valmentajan ja ammatinvalinnan ohjaajan panos oli ilmeisen merkittävä siinä, että löytyi palkkatuetun työn kautta uusi suunta hovi-alan koulutukseen. Työvoimapalveluista oli ilmeisesti selvää hyötyä myös kahdelle muulle, joista toinen sai haluamansa opiskelupaikan (3) ja toinen työllistyi, uskoen myöhemmin vielä pääsevänsä yliopistoon (2).

Kaksi muuta tässä ryhmässä oli korkeakoulusta sellaiselle alalle valmistuneita, jolla oli tarjolla mahdollisuuksia lähinnä freelancereille; kummallakaan ei juurikaan ollut työkokemusta ja heillä oli vaikeuksia päästä alkuun alansa työmarkkinoilla. Näissä palveluprosesseissa kävi ilmi, että "epätyypillisessä" työmarkkina-asemassa olevat freelancerit ovat työvoimapalveluille hankala ryhmä. Vaikka kyettiin tarjoamaan tietoa ja valmennusta toimeksiantojen löytämiseksi, molemmat asiakkaat olisivat

kaivanneet enemmän tukea vaativaksi kokemassaan tilanteessa. Asiakkaan (1) palveluprosessi päättyi hänen toteamiseensa päätoimiseksi yrittäjäksi ennen kuin asiakas itse katsoi olevansa sellainen. Asiakas (5) luopui pyrkimästä freelance-markkinoille, ja hakeutui työpaikkaan, jossa ei vaadittu erityistä koulutusta.

Taulukko 3. Seurattujen palveluprosessien kuvauksia

Työnhaku päättyi työllistymiseen tai koulutukseen – ainakin toistaiseksi

Tilanteen ja prosessin kuvaus	Huomioita työvoimapalvelujen roolista
(1) Kielenkääntäjäksi valmistunut, osaamattomuutta ja arkuutta freelancereiden työmarkkinoille hakeutumisessa. Aiemmin uravalmennusta, kokeilussa itseluottamusta vahvistaneita urapsykologin palveluja. Työnhaku päättyi, kun käännöstoimistoista sai keikkoja ja todettiin päätoimiseksi yrittäjäksi. Asema työmarkkinoilla vielä epävarma.	Asiakas sai tukea ja neuvoja realistiselle edistymiselle alan freelancerina, mutta oli tyytymätön tilanteeseen, jossa työttömyysturva lakkasi ennen kuin ansionsaanti oli vakiintunut.
(2) Ylioppilas 2019, päätavoite päästä yliopistoon, pyrkinyt vuosittain toistaiseksi pääsemättä. Suuntautuminen ollut etsinnässä. Kesätoissa, osin talvisinkin osa-aikaisesti asiakaspalvelutehtävissä, joissa meni hyvin. 2021 kokeilussa valmennukseen, jonka koki hyödylliseksi. Työllistyi kokoaikaisesti hyvänä pitämäänsä työpaikkaan kesäkuussa 2022, jolloin työnhaku päättyi. 2023 alussa työ jatkui, uskoi pääsevänsä yliopistoon seuraavassa haussa, kun viimeksi oli pistettä vailla.	Tarpeenmukainen palveluprosessi, erityisesti uravalmennus kokeilun kautta lisäsi itseluottamusta ja valmiuksia. Pärjäänee jatkossa ilman erityistä tukea.

Työnhaku päättyi työllistymiseen tai koulutukseen – ainakin toistaiseksi

Tilanteen ja prosessin kuvaus	Huomioita työvoimapalvelujen roolista
<p>(3) Ylioppilas 2020, joka määrätietoisesti pyrki oikeustieteen opintoihin. Seuraavan talven kansanopistossa oikeustieteellisellä linjalla. Keväällä 2021 työttömänä työnhakijana kokeiluun. Koko ajan oma-aloitteisesti vuokrafirman kautta osa-aikaisena asiakaspalvelutyöntekijänä. Samalla oikeustieteen kursseja sivutoimisesti avoimessa yliopistossa. Haki suunnitelmiansa kannalta parempia kokoajatöitä onnistumatta. Sai haluamansa opiskelupaikan syksyllä 2022, johon työnhaku päättyi.</p>	<p>Haki ja sai tarvitsemaansa tukea työttömyysturvajärjestelmässä toimimiseen, säätöä ja lausuntoja, kun sivutoimisesti opiskeli yms. Tyytyväinen OMA-valmentajaan, jonka kanssa yhteydessä usein oma-aloitteisesti. OMA-valmentaja varautui tilanteeseen, jos asiakas ei saa tavoittelemaansa opiskelupaikkaa. Olisi luultavasti selvinnyt välivuosistaan ja päässyt oikeus-tieteelliseen joka tapauksessa jossakin vaiheessa?</p>
<p>(4) Vuoden 2016 ylioppilas, pyrki vuosittain yliopistoon onnistumatta. Työpajalla ja valmennuksessa 2 vuotta, mediaa ja musiikkia, mielekästä ja kiinnostavaa, ei erityisiä suunnitelmia. Lyhyitä tilapäistöitä esim. postin jouluapulaisena. Keväällä 2021 kokeilun asiakkaaksi, haki (taas) yliopistoon, ei päässyt. Ohjattiin AVO:een, jossa nousi esiin palkkatukipaikka kaupungilla hoiva-avustajana, josta kiinnostui ja sujui hyvin; jatko olisi edellyttänyt opinnollistamista, johon kaupungilla ei resursseja. Ilmeisesti uutena repertuaarissa ilmeni syksyllä 2022 mahdollisuus lähihoitajan oppisopimuskoulutukseen yksityisellä palveluntuottajalla, johon pääsi ja jossa aloitti tyytyväisenä ratkaisuun. Myöhemmin ehkä amk-opinnot?</p>	<p>Lukion jälkeen ei selvää suuntaa eikä suunnitelmia, viihtyi kiinnostavalla pajalla. Ei menestynyt yliopiston pääsykokeissa toivealoilleen. Kokeilussa alettiin etsiä vaihtoehtoa, AVO:n kautta kokeilemaan hoiva-alaa, jolta löytyi sittemmin oppisopimuskoulutus. Ilmeisesti tarpeenmukainen palvelu, jollaiselle aika oli kypsä, johti lupaavalle koulutuspolulle.</p>

Työnhaku päättyi työllistymiseen tai koulutukseen – ainakin toistaiseksi

Tilanteen ja prosessin kuvaus	Huomioita työvoimapalvelujen roolista
(5) Kääntäjäkoulutus, koki freelancertyömarkkinat liian vaativina ja ryhtyi hakemaan palvelualoilta ”hanttihommia”. Työnhakuvalmennusta, joka tarpeellista mutta koki riittämättömäksi. Työnhaku päättyi itse löydettyyn työpaikkaan 2023, työllistymisen pysyvyys epävarmaa.	Terveysongelmia, joiden hoitoon hakeutui täysin omatoimisesti. Vastuutyöntekijä vaihtui kahdesti, työvoimapalvelut eivät ihan löytäneet asiakkaan palvelutarvetta, ja etsi itse tiensä.

Taulukossa 4 on kuvattu kolme palveluprosessia, jotka päättyivät seuranta-aikana siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle.

Asiakkaan (6) työnhakijahistoria on esimerkki ilmeisesti melko yleisestä väliinputoamisesta, jossa monet terveysongelmat käytännössä estävät työllistymisen, mutta henkilön ei kuitenkaan katsota olevan niin vaivainen, että työkyvyttömyyseläkkeen edellytykset täytyisivät. Kokeilussa asiakas osallistui moniammatilliseen työkyvyn tukeen, joka ei muuttanut tilannetta. Asiakkaalle on jo vuosia tarjottu lähinnä kuntouttavaa työtoimintaa, johon asiakas on mielellään osallistunut, kun se on tarjonut sosiaalista tukea ja mielekästä toimintaa. Seurannan päättyessä asiakas siirtyi sairauspäivärahalle odottelemaan eläkeselvitystä.

Asiakas (7) on maahanmuuttaja, joka äitiysvapaiden jälkeen ilmoittautui työnhakijaksi. Olisi ollut kiinnostunut hoitoalasta ja työkokeilu sujui hyvin, mutta mahdollisuutta alan koulutukseen ei auennut, kun ei kyetty tarjoamaan edellytyksenä olevan tasoista kielikoulutusta. Tätä on pidettävä palvelun epäonnistumisena. Seurannan päättyessä asiakas oli siirtymässä taas äitiysvapaalle.

Asiakkaan (8) palveluprosessissa oli otettu edistysaskelia kohti realistista työllistymistä alalla, jolla työvoimasta on kysyntää, mutta polun keskeytti kuolemaan johtanut sairastuminen. Mikäli näin ei olisi tapahtunut, palveluprosessi olisi voitu lukea taulukossa 3 esitelyihin palveluprosesseihin, joissa oli edistytty siten, että työnhaun päättymisen oli näköpiirissä.

Taulukko 4. Seurattujen palveluprosessien kuvauksia (jatkoa)**Työnhaku päättyi siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle**

Tilanteen ja prosessin kuvaus	Huomioita työvoimapalvelujen roolista.
<p>(6) Pitkältä työuralta työttömäksi 10v sitten rakennemuutoksessa, osaamiselle ei enää kysyntää, joka lannisti. Työttömyyden alussa sihteerin työvoimakoulutus. Aiemmin haki osoitettuja työpaikkoja, nykyisin passivoitunut. Kuitenkin monipuolisesti aktiivinen ihminen. Viime vuosina vastuuta vanhempiensa omaishoitajana. Vakavia terveysongelmia useita, liikkuminen vaikeata, vahva särkylääkitys. Työttömyysaikana ammatillista koulutusta ja useita valmennuksen ja kuntouttavan työtoiminnan jaksoja. Työllistyminen ei näköpiirissä, mutta kokeilussa tarjotun moniammatillisen työkyvyn tuen lopputulemana oli, että "ei ole vakuutuslääketieteellisesti työkyvytön". Ohjaus kuntouttavaan työtoimintaan toimistotyöhön 2pv/vko, joka edisti elämänlaatua mutta rasitti fyysisesti. Seurannan lopussa perusterveydenhuollosta todistus työkyvyttömyydestä, sairauspäivärahalle, suunnataan eläkeselvittelyyn. Tulos epävarma. Työtoiminta jatkuu sosiaalisena kuntoutuksena</p>	<p>Pitkään muuttumaton tilanne osatyökykyisenä pitkäaikaistyöttömänä, vaikka aktiivisia palveluja. Kokeilussa intensiivinen moniammatillinen työkyvyn tuen jakso, joka tarpeenmukaista ja hyödyllistä, mutta ei tuottanut muutosta työllistyvyyteen. Sosiaalista tukea ja mielekästä toimintaa tarjoava työtoiminta tarpeenmukaista. Ei näkymiä avoimille markkinoille työllistymisestä asiakkaalla eikä työntekijöillä. Vastuutyöntekijä vaihtui, mutta monialaisessa tiimissä jatkoi asiakkaan pitkään tuntenut sosiaalityöntekijä.</p>

Työnhaku päättyi siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle

Tilanteen ja prosessin kuvaus	Huomioita työvoimapalvelujen roolista.
<p>(7) Yli 10v sitten Suomeen tullut maahanmuuttaja, jonka koto-koulutus tuolloin keskeytyi äitiyslomaan ja hoitovapaisiin, joista viimeisimmän päätyttyä 2 lapsen yksinhuoltajana työnhakijaksi kokeiluun 2021. Haluaisi hoitoalalle lasten parissa, työkokeilu päiväkodissa myönteinen kokemus. Lähihoitajaopintoihin ei riittävä kielitaito, eikä asiakkaalle löytynyt tarpeenmukaista kielikoulutuspaikkaa silloin kun olisi ollut otollista. Sen sijaan ohjattiin keittiökoulutukseen, joka ei ehkä ollut toiveiden mukaista. Seurannan lopulla ilmoitti taas jäävänsä äitiyslomalle. Hoitovapaiden jälkeen palaa taas työttömäksi työnhakijaksi?</p>	<p>On toistaiseksi menetetty potentiaalinen hoitoalan työntekijä, kun ei kyetty tarjoamaan tarpeenmukaista kielikoulutusta. Äitiyteen liittyvä sosiaalityö näyttäytyy asiakkaalle ”helppona” ja kokeiltuna vaihtoehtona? Vastuutyöntekijän toistuva vaihtuminen vaikutti siihen, että ei löytynyt työllistymispolkua?</p>
<p>(8) ”Ikuisesta opiskelusta” yliopistolla vaihtoi AMK:uun, jossa suoritti tutkinnon, ja oli realistisiin askelin etenemässä kohti työuraa it-alalla. Kokeiluun 2021 määräaikaisen työn päätyttyä. Valmennus, johon tyytyväinen. Hyödyllinen ammatillinen työvoimakoulutusjakso. Prosessi keskeytyi vuoden 2023 alussa kuolemaan johtaneeseen sairastumiseen.</p>	<p>Kokeilun aikana tarpeenmukainen luontevasti edennyt palveluprosessi, jota piti hyödyllisempänä kuin aiemmin saamaansa. Työllistymispolku keskeytyi sairastumiseen.</p>

Taulukossa 5 on kuvattu prosessit, joissa on otettu selviä edistysaskelia ja tilanne työttömänä työnhakijana oli ilmeisesti päättymässä.

Kaksi näistä on maahanmuuttajia, joiden palveluprosessin sisältönä on ollut kouluttautumisen tukeminen. Asiakkaan (11) tavoitteena on ammatinvaihto ja yrittäjäksi ryhtyminen. Kotoutumiskoulutuksella hän on hankkinut suomen kielen taidon ja omaehtoisena opiskeluna ammatillisen koulutuksen, ja seurannan päättyessä työllistynyt osa-aikaisesti, ja on realistista odottaa, että työ ennen pitkää kokoajaistuu. On mahdollista, että myöhemmin hakee tukea yrityksen perustamiseen. Asiakas (10) on terveysalan korkeakoulututkinnon lähtömaassaan

suorittanut maahanmuuttaja, joka Suomessa hankki riittävän kielikoulutuksen ja seurannan päättyessä oli päättämässä ammattioikeuksien saamisen edellyttämän pätevyitysmiskoulutuksen.

Asiakas (9) oli tilanteessa, jossa pahennet yliherkkysoireet merkittävästi rajoittivat työllistymismahdollisuuksia, mukaan lukien ammatissa, johon oli saanut koulutuksen. Asiakas oli tyytymätön saamaansa hyödyttömänä pitämäänsä palveluun, mutta seurannan lopussa oli aloittamassa koulutuksen uuteen ammattiin.

Taulukko 5. Seurattujen palveluprosessien kuvauksia (jatkoa)

Työllisyyspolku edistynyt ja palvelutarpeen päätyminen lähiaikoina luultavaa

Tilanteen ja prosessin kuvaus	Huomioita työvoimapalvelujen roolista.
(9) Hoitoalan ammattikorkeakoulututkinnon suorittanut, jonka osoittautui mahdottomaksi toimia tässä ammatissa pahenneiden yliherkkysoireiden vuoksi. Ohjattiin työkykypalveluun ja AVO:een, ei selkeitä tuloksia? Aktivointiyritys kuntouttavaan työtoimintaan osoittautui virheeksi, jonka asiakas torjui ja joka lähinnä alensi luottamusta työvoimapalveluihin. Etsittiin soveliasta koulutuspaikkaa, jota ei helposti löytynyt. Seurannan lopussa saamassa opiskelupaikan kaupalliseen koulutukseen, jonka alkaminen päättäisi työnhaun?	Palveluprosessi vain ajoittain asianmukaisen huomion kohteena, johon vaikutti vastuutyöntekijän vaihtuminen useasti. KELA-kuntoutusmahdollisuus jäi selvittämättä, ehkä pitkän jonotusajan takia? Onnistuuko uuden alan opiskelu ilman terveyteen liittyvää tukea, löytyykö tukea jos tarvitaan?
(10) Korkeakoulutettu terveydenhuoltoalan maahanmuuttaja, joka hakeutui kieliopintoihin ja Valviran edellyttämään täydennyskoulutukseen, josta valmistumassa lähikuukausina. Kun alalla työpaikkoja hyvin tarjolla, saanee työpaikan heti kun saa ammattioikeudet.	Ilmeisen tarpeenmukainen, asian luonteesta johtuen monivuotinen palveluprosessi, jonka edistymiseen asiakas itse vaikutti huomattavan oma-aloitteisesti. Monenlaista viivytystä ja säätöä byrokratiassa etenemisessä. Omavalmentaja vaihtui kahdesti ja vastuu käväisi välillä Kuopiossakin, mutta siitä ei aiheutunut olennaista haittaa prosessin edistymiselle.

Työllisyyspolku edistynyt ja palvelutarpeen päättyminen lähiaikoina luultavaa

Tilanteen ja prosessin kuvaus	Huomioita työvoimapalvelujen roolista.
<p>(11) Ravintola- ja hotellialalla kotimaassaan ja muuallakin kokenut ja menestynyt osaaja, joka Suomeen muutettuaan sai vain sesonkiloontoisia baarimikon töitä. Lähti koto-kielikurssille ja harrastuksensa pohjalta käsityöläisopintoihin tähdäten yrittäjäksi. Selvitti markkinat ja alan yrittäjäkentän. Onnistui hankkimaan omaehtoisena työttömyysturvalla paitsi perus- myös ammattiopinnot alalta selvittämällä itse tarmokkaasti mahdollisuuksia, joita sai työvoimapalvelut tukemaan. Seurannan lopussa itse hankkimissaan osajakatöissä vuokrafirman kautta ilmeisesti muulla kuin ravintola-alalla. Työhaku jatkuu sovitellulla työttömyysturvalla, kokoaikainen työllistyminen ennen pitkää näyttää realistiselta.</p>	<p>Työvoimapalvelut ja opintojen tukeminen työttömyysetuudella asiakkaan tarmokkaasti itse hakemia ja tärkeitä prosessin edistymiselle tavoitteen suuntaan. Asiakkaan aiemmista vaiheista tunteneella työntekijällä keskeinen merkitys toteutuneelle koulutukselle. Sittenmin valmentaja vaihtui, mutta erityinen tuki ei enää tarpeen. Jossakin vaiheessa saattaa palata asiakkaaksi saadakseen tukea tavoitteenaan olevan yrityksen perustamiseen, johon lähtee tienattuaan alkupääomaa?</p>

Taulukossa 6 on kuvattu kaksi palveluprosessia, joissa avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei seurannan päättyessä ollut näköpiirissä.

Asiakkaan (12) pitkäaikaistyöttömyys oli alkanut perhekrisisestä, ja hänellä oli monenlaisia terveysongelmia, joiden ratkaisuna ei moniammatillisen työkyvyn tuen jälkeen pidetty kuntoutusta, vaan alettiin etsiä työtä, josta vaivoista huolimatta selviytyisi. Löytyi palkkatukipaikka kolmannella sektorilla, jossa asiakas pärjäsi hyvin. Sen päätyttyä vastuutyöntekijä oli vaihtunut, eikä seurannan päättyessä ollut määrätietoista suuntaa seuraavaksi askeleeksi. Asiakas kuitenkin aktiivisesti etsi mahdollisuuksia.

Asiakas (13) kärsi masennuksesta ja elämäntilanne oli epävakaa, muun muassa oli ollut vailla vakinaista asuntoa, ja palveluprosessit olivat katkeilleet ilmeisesti ainakin osin asuinkunnan vaihtojen takia. Seurannan päättyessä ei ollut oikein tietoa tilanteesta. Työvoimapalvelut eivät kykene auttamaan?

Taulukko 6. Seurattujen palveluprosessien kuvauksia (jatkoa)**Askelia työllistymispolulla, mutta tulos epävarma**

Tilanteen ja prosessin kuvaus	Huomioita työvoimapalvelujen roolista.
<p>(12) Logistiikka-alalla vaativissakin tehtävissä olleen pitkäaikaisytöttömyyden alkaminen yli 10v sitten liittyi perhekriisiin, ja monenlaisia elämäntilanteeseen ja terveyteen liittyviä ongelmia sen jälkeen työllistymisen esteenä. Kokeilussa tyky-hankkeen monialaiseen palveluun, todettiin työkykyiseksi, vaikka rajoitteita on, tavoitteeksi työllistyminen. Etsittiin palkkatukipaikka kolmannella sektorilla, joka osoittautui hyväksi ratkaisuksi. Sen päätyttyä asiakas epäili kykyään kokopäivätyöhön ja neuvottiin lääkäriin, mutta työkykyarvio tuskin muuttuu. Työnsaanti seurannan päättyessä pitkälle asiakkaan omassa varassa, pyrkii tuettuun työllistymiseen, seurannan päättyessä aikoi hakea vuorotteluvapaasijaiseksi, ei tietoa onnistuiko. Avoimille työmarkkinoille matkaa pitkäaikaistyöttömyyden ja terveysongelmien vuoksi?</p>	<p>Kokeilun työkykykoordinaattori työkykypalvelun tuella sai jämähtäneessä tilanteessa liikkeelle edistystä vaiheessa, jossa perhekriisi oli helpottanut. Kuitenkaan myönteisen palkkatukijakson päätyttyä ei mitään johtopäätöspalaveria pidetty. Vastuutyöntekijä vaihtui ja vaihtui pian uudelleen. Tässä vaiheessa olisi tarvittu työkokeilua / palkkatukea yksityisellä sektorilla?</p>
<p>Pitkäaikaistyöttömyys jatkuu, ei muutosta tilanteessa</p>	
<p>(13) Ammattikoulun jälkeisen muutaman vuoden työsuhteen päätyttyä yli 10 vuotta työvoimapalvelujen asiakkaana, lukuisia kuntouttavan työtoiminnan jaksoja, keskeytyneitä palveluja. Runsaasti muuttoja, masennusta, talousvaikeuksia, työllistymissuunnitelman mukaan ”haastava elämäntilanne”.</p>	<p>Koko ajan enemmän tai vähemmän hukassa? Sama jatkuu? Sote-palvelut mukana prosessissa koko seuranta-ajan, yhteispalaverejakin, mutta vastuuhenkilöstö vaihtui jatkuvasti seuranta-aikana, eikä puheena koko ajan ollutta terapiaa alkanut seuranta-aikana, eikä mitään varsinaista kuntoutustarveselvitystä tehty. Pirkanmaan kokeilun sisälläkin näköjään muutto kuntarajan yli katkaisee palveluprosessit!</p>

3.2.2 Koulutus seurattujen palvelupolkujen osana

Ammatillisella koulutuksella on ollut merkittävä rooli useissa näytteeseemme valikoituneissa prosesseissa. Asiakas (4) aloitti seuranta-aikana oppisopimuskoulutuksen yksityisessä yrityksessä – sopivaa hoitoalalle pääsyn reittiä ei helposti löytynyt, kunnes tämä ilmaantui uutena kouluttautumismahdollisuutena. Asiakas (8) oli ilmeisesti sosiaalitoimen neuvosta keskeyttänyt ”ikuiset” korkeakouluopinnot ja suorittanut AMK-tutkinnon, joka paransi työllistyvyyttä. Suoritti myös hyödylliseksi kokemansa ammatillisen työvoimakoulutusjakson, johon piti liittyä myös työharjoittelu, mutta harjoittelupaikkaa ei löytynyt. Asiakkaan (9) palveluprosessissa tavoitteena oli uudelleenopetus, kun ei terveyssyistä voinut toimia aiemmassa ammatissaan. Sopivan koulutuspaikan löytäminen osoittautui vaikeaksi. Yksi mahdollisuus olisi edellyttänyt muuttoa toiselle puolelle Suomea. Haki verkkokoulutukseen, johon ei tullut hyväksytyksi. Lopulta oletettavasti soveltuva koulutuspaikka löytyi, ja työnhaku oli seurannan lopussa päättymässä opiskelun aloittamiseen. Asiakkaiden (10) ja (11) työllistymispolun keskeisiä osia olivat kotoutujille tarjottava kielikoulutus ja omaehtoinen opiskelu työttömyysturvalla. Asiakkaan (6) kohdalla ammatillinen koulutus ei edistänyt työllistymistä; kun asiakkaan pitkä työura päättyi yli 10 vuotta sitten irtisanomiseen tilanteessa, jossa hänen ammattitaitoaan ei teknologian muutoksen jälkeen enää tarvittu, hän suoritti pian sen jälkeen työvoimakoulutuksena sihteerin ammattiopinnot, mutta ei koskaan opintoihin liittyneen työharjoittelun jälkeen työllistynyt tähän ammattiin. Epäonnistumisena voidaan pitää, että asiakkaalle (7) ei voitu tarjota kielikoulutusta, joka olisi mahdollistanut ammatilliset opinnot. Sen sijaan hänet ohjattiin ravintola-alan ammatilliseen työvoimakoulutukseen, jonka koki pitkälle olevan raskastakin työskentelyä harjoittelupaikan keittiössä.

Yhteistyö koulutuspalveluiden kanssa ei haastatteluissa nouse esiin asiana, johon olisi kiinnitetty kovin suurta huomiota. Tämä saattoi johtua siitä, että yhteistyö oli Pirkanmaalla sujuvaa ja toimivaa normaalirutiinia? Kuitenkin asiakkaan (11) kohdalla ilmeni, että oppilaitoksesta hankituilla lausunnoilla asiakkaan menestymisestä ammattiopinnoissa sekä lisäkoulutuksen hyödyllisyydestä työllistymiselle oli vaikutusta siihen, että asiakas saattoi suorittaa perusopintojen jälkeiset ammattiopinnot omaehtoisena opiskeluna. Asiakas (4) olisi halunnut jatkoa palkkatukijaksoonsa, jonka edellytyksenä olisi ollut opinnollistaminen, mihin kunnalla ei ollut resursseja; myöhemmin löytyi kuitenkin oppisopimismahdollisuus yksityisellä työnantajalla.

3.2.3 Ura- ja työnhakuvalmennus, ammatinvalinnan ohjaus

Vähintään ryhmämuotoista valmennusta tarjotaan nykyisin kaiketi kaikille työvoimapalvelujen asiakkaille, joiden voi ajatella sellaista tarvitsevan. Useimmat näytteen asiakkaat osallistuivat palveluprosessin kuluessa erilaisiin valmennuksiin tai/ja ammatinvalinnan ohjauspalveluihin (AVO). Useimmiten valmennus, jonka merkitys nousi haastatteluissa esiin, hankittiin yksityiseltä palveluntarjoajalta. Haastatteluissa neljä asiakasta kertoi selvästi hyötyneensä valmennuksesta, kaksi esitti kritiikkiä. Asiakas (1) oli saanut uravalmennusta ja AVO:n psykologin palveluja, jotka tukivat työllistymistä freelancerina. Asiakas (2) katsoi selvästi hyötyneensä uravalmennuksesta, samoin asiakas (8). Asiakas (4) löysi AVO:n tuella uuden suunnan, joka johti oppisopimuskoulutukseen. Asiakas (5) osallistui ryhmävalmennukseen, jonka koki hyödylliseksi, sekä yksilövalmennukseen, jonka koki liian kiireiseksi, suoraviivaiseksi ja hyödyttömäksi. Asiakas (6) oli osallistunut viisi kertaa vuosien varrella valmennukseen, joissa oli saanut hyödyllistäkin tietoa, mutta piti ”rikollisena” työnhakuvalmennuksen tavoitetta silloin, kun yritettiin opettaa ”uskottelemaan ja kauppaamaan erinomaisuuttaan” työnantajille – hän ei kyennyt eikä halunnut oppia sellaista.

3.2.4 Työkokeilut, palkkatuki, kuntouttava työtoiminta

Asiakas (7) osallistui työkokeiluun päiväkodissa, josta kovasti piti, mutta tämä suuntautuminen hoitoalalle keskeytyi, kun ei voitu tarjota edellytyksenä olevaa kielikoulutusta. Työkokeilu oli mahdollisuutena mainittu useiden muidenkin näytteen asiakkaiden työllistymissuunnitelmissa, mutta osallistumista sellaisiin ei seuranta-aikana tapahtunut.

Myös oikeus palkkatukeen oli kirjattu useiden asiakkaiden työllistymissuunnitelmiin; työjakso palkkatuella toteutui kahdessa palveluprosessissa. Asiakkaalla (4) oli palkkatukijakso kunnalla, joka oli tärkeä askel suuntautumisessa hoitoalalle. Asiakkaalla (12) oli maksimipituinen palkkatukijakso kolmannella sektorilla, joka onnistui hyvin ja rohkaisi pyrkimystä työllistymään. Asiakas ei päässyt ensimmäiseen pyrkimäänsä tukipaikkaan, mutta OMA-valmentaja etsi toisen, joka osoittautui hänelle hyvin soveltuvaksi.

Kolme asiakasta, kaikki pitkäaikaistyöttömiä, oli osallistunut vuosien varrella useita kertoja kuntouttavaan työtoimintaan. Asiakkaalla (6) nämä olivat aiemmin olleet ryhmätoimintaa, yksi kokonaan etänä, eikä haastatteluissa tullut esiin niiden erityisempää arviointia. Kokeilussa alkanut toimistotehtävä 2pv/vko työpajalla oli hyvin myönteinen kokemus, vaikkakin fyysisesti kuormittava tai jopa raskas. Oli päivittänyt osaamistaan, saanut kiittävää palautetta ja mielekästä toimintaa. Työtoiminta jatkui seurannan päättyessä sosiaalisena kuntoutuksena. Asiakas (12) oli

ollut yhteensä vuoden työpajoilla, jota piti hyödyttömänä, ”usein pelkkää istuske-lua”, ei halunnut osallistua sellaiseen enää. Asiakas (13) oli useita kertoja osallistu-nut ryhmä- tai työpajamuotoiseen kuntouttavaan työtoimintaan. Seuranta-aikana kuntouttavan työtoiminnan jakso kierrätystoiminnassa, jossa tehtävistä sinänsä piti, mutta keskeytti osallistumisen, kun esiintyi tilanteita, joissa joutui kiusaamisen kohteeksi.

Asiakkaalle (9) tarjottiin kuntouttavaa työtoimintaa, jota ei katsonut tarvitsevana ja joka todettiin asiakkaalle soveltumattomaksi.

3.2.5 Vastuutyöntekijöiden pysyvyys ja vaihtuminen

Pirkanmaa oli mukana jo edellisissä työllisyyden kuntakokeiluissa 2017–2018, ja otti silloin käyttöön *OMA-valmentajamallin*, josta saadut myönteiset kokemukset herättivät tuolloin huomiota julkisuudessaakin (vrt. Arnkil ym. 2019). Mallin keskei-siin periaatteisiin kuuluu, että kunkin asiakkaan palveluprosessista oli vastuussa jat-kuvasti sama työntekijä yli prosessin erilaisten vaiheiden ja erikseen järjestettyjen palvelujaksojen – monet palveluprosessit sisältävät esimerkiksi valmennusta, koulu-tusta, kuntouttavaa työtoimintaa, palkkatukijaksoja tai terveystalvituja, joita usein järjestivät varsinaisten työvoimapalvelujen ulkopuoliset viranomaiset, kolmannen sektorin organisaatiot tai yritykset. Tällainen vastuutyöntekijämalli on nyt meneil-lään olevissa kuntakokeiluissa käytössä laajasti kaikkialla (Aho ym. 2023, 49), vaikka termi ”OMA-valmentaja” ei kaikkialla ole käytössä, ja myös valtion TE-palveluissa vastaavaa mallia sovelletaan – miten laajasti, sitä ei tietääksemme ole selvitetty. Vas-tuutyöntekijämallin hyvästä vaikuttavuudesta on myös tutkimusnäyttöä (esim. Ros-holm ym. 2017).

Edellä kuvattua taustaa vasten oli jossakin määrin yllättävää, että aineistossamme vastuutyöntekijän vaihtuminen parin vuoden seuranta-aikana jopa useitakin ker-toja oli varsin tavallista. Vain viidessä prosessissa (taulukkoissa prosessit 1, 2, 3, 4 ja 8) haastateltu vastuutyöntekijä säilyi samana koko seurannan ajan. Näistä kaksi oli Tampereen seutualueen kunnista ja kolme työllistymisen ja jatkuvan oppimisen pal-velukokonaisuudesta. Näissä kaikissa prosesseissa tapahtui edistysaskelia, mutta on vaikea arvioida missä määrin se oli nimenomaan vastuutyöntekijän pysyvyyden ansiota. Kuitenkin nähdäksemme tällä jatkuvuudella oli ilmeisesti vaikutusta siihen, että asiakkaan (4) prosessi kääntyi uuteen suuntaan ja päättyi oppisopimuskoulu-tuksen aloittamiseen.

Työntekijä vaihtui ainakin kerran, joissain tapauksissa kaksi tai jopa kolme kertaa seitsemässä prosessissa. Useissa tapauksissa vaihtuvuus näytti liittyvän hyvinvointialueiden perustamiseen, jolloin sosiaali- ja terveyspalvelut, mukaan lukien kuntouttava työtoiminta, siirtyivät kunnilta alueiden vastuulle. Tällöin useat työntekijät siirtyivät Pirkanmaan kokeilusta hyvinvointialueen palvelukseen. Samalla työvoimapalveluorganisaation sisälläkin monien työntekijöiden tehtävät vaihtuivat. Kansanvälisen osaamisen palvelujen organisaatiossa tapahtui myös runsaasti henkilövaihdoksia, joiden myötä kaikki ne työntekijät ja heidän esihenkilönsä, joiden kanssa seuranta oli suunniteltu, vaihtuivat toisiin, josta aiheutui merkittäviä hankaluuksia seurannan toteuttamiselle, eivätkä asiakkaatkaan aina tienneet, kuka heidän vastuutyöntekijänsä oli. Osin kysymys oli organisaation ”normaalista elämästä” ja henkilöstön urakehityksestä, mutta ei ainoastaan siitä. Syksyllä 2022 toteutetun kyselyn mukaan (Aho ym. 2023, 58) monissa kuntakokeiluissa henkilöstön vaihtuvuus oli ollut niin vilkasta, että se koettiin haitalliseksi palvelujen toteutukselle. Ilmeisesti näin suuri tehtävien vaihtuvuus liittyi paitsi hyvinvointialueiden perustamiseen, myös uusien kuntavetoisten palveluorganisaatioiden pystyttämiseen muuttuvassa tilanteessa, jossa merkittävä osa rekrytoiduista OMA-valmentajista oli täysin kokemattomia alalla, ja jossa samaan aikaan toimeenpantiin myös perusteellinen palvelumallin uudistus. Voidaan olettaa, että kuntavetoisissa työvoimapalveluissa normaalioloissa vastuutyöntekijäsuhteet ovat pääsääntöisesti pysyvämpiä, kun se kuitenkin on toimintamallin keskeinen julkilausuttu tavoite.

Havaintojemme mukaan vastuutyöntekijän vaihtumisella näytti monesti olevan edistymistä haittaava tai vähintään viivästyttävä vaikutus palveluprosessiin. Erittelemme näitä tilanteita seuraavassa. Prosesseissa nähdään useita vaiheita, joissa OMA-valmentajan paneutuminen asiakkaan tilanteeseen oli omiaan johtamaan edistysaskeleeseen palvelupolulla, mutta työntekijän vaihduttua seuraavaa askelta ei sitten seuranta-aikana tapahtunutkaan – ei ainakaan niin sujuvasti, kuin olisi ilmeisesti ollut mahdollista, jos ohjaussuhde ei olisi katkennut. Havaintomme tekevät näkyviksi vastuutyöntekijämallin hyödyllisyyden.

Asiakkaan (5) kohdalla palveluohjaus ei ollut pitkäjänteistä, kun vastuutyöntekijä vaihtui kahdesti. Asiakas olisi kaivannut enemmän, perusteellisempaa ja kasvokkaista vuorovaikutusta. Ajoittain asiakas ei ollut palvelujen huomion piirissä eikä niissä paljon tapahtunut, mutta asiakas onnistui omin avuin sekä hankkimaan terveyspalveluita että työpaikan, ja päätti työnhaun. Asiakkaan jalansija työmarkkinoilla on kuitenkin epävarma, ja hän olisi ehkä hyötynyt, jos ohjaus olisi ollut syvällisemmin tilanteeseen paneutuva.

Asiakas (6) oli ollut noin 10 vuotta työttömänä työnhakijana ja osallistunut useita jaksoja eri palveluihin, jotka eivät olleet tuoneet muutosta tilanteeseen. Kokeilussa työkykykoordinaattori sai aikaan intensiivisen moniammatillisen työkykyselvityksen ja tarpeenmukaisen sosiaalista tukea ja mielekkyyttä arkeen tarjoavan kuntouttavan työtoiminnan aloittamisen. Vastuutyöntekijä vaihtui, mutta em. työntekijä pysyi mukana monialaisen palvelun tiimissä. Tällöin muodollisen vastuutyöntekijän vaihtumisella ei ollut suurta merkitystä. Näistä tarpeenmukaisista palveluista huolimatta asiakkaan tilanne jatkui entisellään työllistyvyyden näkökulmasta.

Asiakkaan (11) kohdalla häneen aiemmissa työnhakijahistorian vaiheissa jo tutustuneen vastuutyöntekijän merkitys oli keskeinen siinä, että edellytykset asiakkaan tarmokkaasti tavoitteleman käsityöläiskoulutuksen hankkimiseen omaehtoisena opiskeluna työttömyysetuudella selvitettiin ja kouluttautuminen onnistui. Myöhemmin vastuutyöntekijä vaihtui, mutta siinä vaiheessa ei enää ollut yhtä merkittävää palvelutarvetta – asiakas pystyi oma-aloitteisesti työllistymään ja edistämään alanvaihtosuunnitelmaansa. Tässä prosessissa kyse ei niinkään ollut työllistymisvaikeuksista kuin ammatin vaihtamisen tuen tarpeesta.

Asiakas (7) on 10 vuotta sitten Suomeen saapunut maahanmuuttaja, jolla ei ole juurikaan työkokemusta Suomesta ja puutteellinen suomen kielen taito. Hän tuli kokeilun asiakkaaksi vanhempainvapaiden päätyttyä. Tällöin OMA-valmentaja järjesti työkokeilun päiväkotiin, joka kiinnosti ja onnistui, mutta valmentaja ei pettymyksekseen onnistunut löytämään paikkaa päiväaikaan tapahtuvaan kielikoulutukseen, joka olisi ollut edellytys hoitoalan koulutukselle. Tällöin OMA-valmentaja ohjasi ravintola-alan koulutukseen, kun arveli, että ”fiksi ihminen voisi mennä töihinkin toistuvan työkokeilun sijasta”. Sitten vastuutyöntekijä vaihtui, ja koulutuksen lähes työssä loppuaan asiakas oli taas jäämässä äitiyslomalle, johon liittyvä sosiaaliturva mahdollisesti näyttäytyi ”kokeiltuna” selviytymisvaihtoehtona. Asiakas olisi voinut päätyä tulevan työllisyyden kannalta otolliseen hoitoalan ammattikoulutukseen, jos olisi kyetty järjestämään edellytyksenä oleva kielikoulutus?

Asiakas (9) oli tyytymätön työvoimapalveluihin ja erityisesti – vastuutyöntekijän vaihtumisen jälkeen tapahtuneeseen – ojaukseen kuntouttavaan työtoimintaan, jollaista ei katsonut tarvitsevänsä. Tutumiskäynnin jälkeen asiakas kauhisteli ehdotettua työpajaa ja epäili että hänen yliherkkyyttään pidetään mielenterveysongelmana. Ongelmana ei ollut saada työtä vaan löytää työpaikka, jossa ei saisi oireita. B-lausunto tehtiin, mutta ei hakemusta ammatilliseen kuntoutukseen. Asiakas ei saanut mitä tarvitsi eikä työvoimapalvelut, vastuutyöntekijän useasti vaihtuessa, osannut auttaa. Tutkijoiden vaikutelman mukaan on riskejä siihen, että asiakas ei pärjää löytämässään uuteen ammattiin tähtäävässä koulutuksessa ilman tukea.

Erittäin oma-aloitteisen asiakkaan (10) palvelutarpeessa oli kyse kielikoulutuksesta ja VALVIRA:n edellyttämästä pätevyitysmiskoulutuksesta. Prosessissa oli paljon säätöä, mutta vastuutyöntekijöiden vaihtuvuus ei ratkaisevasti haitannut sinänsä pitkän prosessin edistymistä. Asiakas oli kuitenkin useassa vaiheessa tyytymätön, kun tarpeellisen neuvonnan saaminen viivästyi tai asiat edistyivät byrokratiassa hitaasti.

Asiakkaan (12) pitkään muuttumattomana jatkuneessa tilanteessa sai liikettä aikaan hänelle kokeilun alettua aktiivisesti sopivia vaihtoehtoja etsinyt OMA-valmentaja. Palkkatukijakson päätyttyä OMA-valmentaja oli kuitenkin vaihtunut, ja jatkon etsintä jäi asiakkaan aloitteellisuuden varaan. Tässä vaiheessa olisi työkokeilu yksityisellä sektorilla ollut otollinen, tosin ei ehkä helposti järjestettävissä oleva mahdollisuus?

Asiakkaan (13) pitkään vaikeana jatkuneeseen tilanteeseen vaikutti, että muun muassa lukuisten muutosten myötä vastuutyöntekijä vaihtui useasti. Tilanteessa ei edistystä tapahtunut.

Useimmissa prosesseissa sekä asiakas että työntekijä olivat seurantamme eri vaiheissa yhtä mieltä siitä, mikä oli ongelmallista asiakkaan työllistyvyyden kannalta, mitä palveluita he tarvitsivat, sekä palveluprosessin tavoitteista. Kuitenkin asiakas (9) katsoi, että hänen tilanteensa ymmärrettiin väärin ja tarjottiin väärää palvelua. Myös asiakas (5) ei pitänyt saamaansa valmennusta ja tukea osuvana ja riittävänä. Jotkin asiakkaat eivät ilmeisesti olleet aivan samaa mieltä palveluhenkilöstön kanssa tilanteestaan tai siitä, mitä olisivat meneillään olevassa prosessin vaiheessa tarvinneet (7; 12), vaikka eivät näin edes tutkijalle luottamuksellisissa haastattelussa suoraan sanoneet. Useat asiakkaat sanoivat, että olisivat toivoneet, että heille olisi tarkemmin ja monipuolisemmin esitelty heti palveluprosessin alussa millaisia tuki- tai palveluvaihtoehtoja heillä oli ja millä edellytyksillä, sen sijaan että heti jotakin tarjottiin. Asiakas (11) katsoi, että vain melkoisella vaivalla sai työvoimapalvelut vakuutettua tavoitteenaan olevan täydentävän koulutuksen tarpeellisuudesta. Myös sitä valitettiin, että aina yhteyttä työntekijään ei tarvittaessa nopeasti saanut.

Asiakkaan ohjaamisessa tarpeenmukaisiin palveluihin tapahtui näytteemme prosesseissa kahdesti selkeä epäonnistuminen: asiakkaan (7) ohjaus kuntouttavaan työtoimintaan, joka ei ollut asiakkaalle soveltuva; asiakkaalle (9) ei pystytty saamaan paikkaa tarpeenmukaiseen jatko-opintojen edellytyksenä olevaan kielikoulutukseen. Epäonnistumisena on pidettävä myös sitä, että asiakasta (13) ei kyetty auttamaan, ja hänen ongelmallinen tilanteensa pysyi muuttumattomana. Useassa pitkään jatkuneessa prosessissa tapahtui myönteinen käänne tai edistysaskel vastuutyöntekijän erityisen paneutumisen ja aktiivisuuden seurauksena onnistuneen palveluohjauksen myötä, vaikka kaikissa tapauksissa se ei johtanutkaan

seuranta-aikana palvelutarpeen päättymiseen tavoitteen saavuttamisen myötä; kaikkein selvimmin näin tapahtui asiakkaiden (4), (6), (8) ja (12) kohdalla. On vielä mainittava, että muutamissa hyvin edistyneissä prosesseissa (3, 10; 11) oli ilmeisesti suurta merkitystä sillä, että asiakas itse varsin selkeästi tiesi mitä halusi ja aktiivisesti ja oma-aloitteisesti osasi selvittää miten tavoitteeseen saattoi päästä ja millaista tukea saada.

3.2.6 Terveyspalvelut työllisyyspolulla etenemisen edellytyksenä

Terveysongelmat olivat merkittävästi esillä viidessä näytteemme palveluprosesseissa. Kahdessa näytteen palveluprosessissa toteutui asiakkuuden kokeilussa alettua monialainen terveysongelmien selvitys ja työkyvyn tukijakso, joissa saivat runsaastikin tukea, johon myös olivat hyvin tyytyväisiä. Molemmissa tapauksissa taustalla oli yli kymmenen vuoden työttömyyshistoria ja monenlaisia ajan myötä vaikeutuneita vaivoja ja toimintakyvyn rajoitteita, joista tehtiin lääkärin arviot. Kummassakaan tapauksessa ei päädytty terveyden tai toimintakyvyn parantamiseen tähtäävään kuntoutukseen, vaan asiakkaan työkykyä vastaavan työpaikan etsinnän tukemiseen.

Asiakkaan (12) tavoitteena oli työllistyminen, vaikka epäili kykyään kokoaikatyöhön, ja kokeilussa etsittiin palkkatuetta työ kolmannella sektorilla, joka onnistui hyvin (tehtävä oli osa-aikainen, mutta viikkotuntimäärä ei aineistossamme ilmene). Tukeminen keskeytyi vastuutyöntekijän vaihduttua työjakson päätyttyä, ja seuraavan askeleen löytäminen oli seurantamme päättyessä työnhakijan oman aktiivisuuden varassa.

Asiakkaan (6) kohdalla todettiin, ettei hän ole ”vakuutuslääketieteellisesti työkyvyttönen”. Asiakas oli vaikeista terveysongelmistaan huolimatta monipuolisesti sosiaalisesti aktiivinen, jolla mahdollisesti oli se ikävä seuraus, että häntä ei pidetty tarpeeksi sairaana eläkkeelle? Asiakas oli lannistunut työnhaussa pitkäaikaistyöttömyyden myötä eikä uskonut mahdollisuuksiinsa avoimien työmarkkinoiden kokopäivätyöhön. Hoivavastuu iäkkäistä vanhemmista myötävaikutti tilanteeseen. Asiakas ohjattiin kuntouttavaan työtoimintaan 2pv/vko, joka paransi elämän laatua, mutta havaittiin, että työtoimintapäivien lisäämiseen toimintakyky ja asiakkaan voimavarat eivät riittäneet. Myöhemmin perusterveydenhuolto arvioi asiakkaan työkyvyttömäksi, mutta eläkeselvittely ei seurannan päättyessä ollut alkanut. Kyseessä on esimerkki pitkästä palveluprosessista, jossa työllistyvyys ei parane eikä työnsaantia pidetä ajankohtaisena, mutta eläkkeen edellytysten ei kuitenkaan katsota täyttyvän. Asiakas jää vuosikausiksi kiertämään palveluissa, joiden tulokset ovat parhaimmillaan elämänlaatua parantavia, mutta kohti työllistymistä ei edetä.

Asiakkaan (9) ajan myötä yhä haittaavammaksi käyneet vaikeat allergia- ja herkkyysoireet estivät toimimisen ammatissa, johon oli kouluttautunut, ja myös yleisemmin esimerkiksi asiakaspalvelutehtävissä, ja ne rajoittivat myös koulutusvaihtoehtoja uudelle alalle. Asiakas ei niinkään etsinyt hoitoa, vaan mahdollisuutta työtehtäviin, joissa voisi selviytyä oireistaan kärsimättä. Ohjattiin työkykypalveluun, jossa kesti pitkään ennen kuin laadittiin B-lausunto, mutta ei hakemusta KELA:n kuntoutus selvitykseen. Asiakas katsoi, että palveluista ei ollut hänelle mitään apua.

Pitkäaikaistyötön (13) kärsi masennuksesta ja hänellä oli elämönhallintavaikeuksia, URA-kirjausten mukaan ei kuitenkaan päihdeongelmaa. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelut olivat mukana palveluprosessissa, johon kuitenkin toistuvasti tuli katkoksia ainakin asuinkunnan vaihtoihin liittyen. Suunniteltua terapiaa ei seuranta-aikana aloitettu. Asiakkaan tukemisyhtymät jäivät tuloksettomiksi.

Asiakkaalla (5) oli työllistyvyyteen vaikuttavia terveysongelmia, joita oli hoidettu opiskeluaikana ennen työnhakuasiakkuuden alkamista. Terveys- tai kuntoutuspalvelujen käyttö ei kuitenkaan noussut varsinaisesti asiaksi palveluprosessissa, kun asiakas oma-aloitteisesti osasi hakea tarvitsemaansa hoitoa ja palveluita perusterveydenhuollosta ja erikoissairaanhoidosta. Tämä oli ilmeisesti tuloksetkaampaa kuin esimerkiksi hakeutuminen työttömien terveystarkastukseen olisi ollut? OMA-valmentajan haastattelussa ilmeni, että asiakasta ei ollut ilmeisesti koskaan pyydetty esittämäänsä terveydentilaansa koskevia todistuksia ja lausuntoja, vaikka olisi pitänyt. Asiakkaan tilanteeseen ei ehditty riittävästi paneutua?

Voidaan arvioida, että monialainen tuki, jossa terveystieteiden palvelut olivat mukana, oli tarpeenmukaista ja hyödyllistä kahdessa ensin mainitussa tapauksessa, joista toinen oli johtamassa eläkeselvittelyyn, kun kaikki muut mahdollisuudet oli kokeiltu, ja toisessa tapauksessa tavoitteeksi asetettiin työllistyminen välityömarkkinoiden kautta, mutta palvelujen tuki oli keskeytyneenä seurannan päättyessä. Kahdessa varsin vaikeiden työllistyvyyttä heikentävien ongelmien tapauksessa palvelut eivät olleet tuloksellisia tai tarpeenmukaiseksi tunnistetut palvelut jäivät saamatta. Viimeisenä yllä kuvatussa prosessissa asiakas sai tarpeenmukaisia palveluita, mutta tämä tapahtui ilman työllisyyspalvelujen myötävaikutusta. Valitettavasti seurantaamme ei valikoitunut yhtään tapausta, jossa prosessiin olisi sisältynyt KELA:n ammatillisen kuntoutuksen palveluja, joita työttömillekin kyllä tarjotaan.

Terveydenhuollon ja työvoimapalveluiden yhteistyö on suomalaisten hyvinvointipalvelujen ja sosiaaliturvajärjestelmän rakenteellinen ongelma, johon on etsitty ratkaisuja jo yli kaksikymmentä vuotta vaatimattomin tuloksin. Merkittävä osa työnhakijoista tarvitsisi työkuntoa parantavia palveluja ennen kuin esimerkiksi osaamisen parantamiseen tähtäävät tai muut työvoimapalvelut voivat olla vaikuttavia, ja

usein olisi asianmukaista työkyvyttömyyseläkkeelle tai ”aktiivisen sosiaalipolitiikan” piiriin siirtyminen. Etenkään pitkäaikaistyöttömillä ei ole kannustimia hakeutua terveyspalveluihin, koska se ei kovinkaan todennäköisesti johda vaikuttavien palvelujen saantiin, ja toimeentuloon on helpompi saada perusturva työttömyyden kuin sairauden perusteella. Työkyvyttömyyseläkkeelle pääsyn kriteerit ovat Suomessa tiukat, ja työttömien eläkehakemuksista valtaosa hylätään. Kaikista vuonna 2010 hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaneista 70 prosenttia sai sen jälkeen työttömyysetuutta, keskimäärin yli puolet neljän vuoden seuranta-ajasta (Perhoniemi ym. 2018).

Vaikka ongelma on tiedostettu jo pitkään, sen laajuus ei ole kovin hyvin tiedossa, ja vain osa on tunnistettu palvelujärjestelmässä. Oivon ja Kerättären selvityksessä (2018, 20–22) havaittiin, että mitään kattavaa tai edes alustavaa arviota siitä, millaisia terveys- ja kuntoutuspalveluita ja kuinka paljon työttömät ilmeisesti tarvitsevat, ei ole toistaiseksi tehty. Työhallinnossa tunnistettuja osatyökykyisiä oli noin 12 % työttömistä, mutta todellisuudessa osin (tai jopa täysin) työkyvyttömien osuus on ilmeisesti 20–30 %. OECD:n (2020) mukaan terveysongelmat ovat Suomessa yleisin työn ulkopuolella olemiseen vaikuttava este.

Kunnat olivat velvoitettuja järjestämään terveysneuvontaa ja -tarkastuksia työttömille vuoden 2022 loppuun asti, jonka jälkeen vastuu siirtyi hyvinvointialueille. Terveyspalvelujen tarpeen tunnistaminen ja niihin ohjaaminen on ollut TE-toimistojen vastuulla, ja erityisesti monialaisien palvelujen tarpeeseen vastaamiseksi perustettiin työvoiman palvelukeskuksia. (Sinervo & Hietapakka 2013; Malmström ym. 2018). 2015 voimaan tullut laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (1369/2014) velvoittaa viranomaiset sovittamaan yhteen TE-palvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tarvittaessa Kelan kuntoutuspalvelut. Työvoiman palvelukeskuksia ei enää ole, vaan mainitun lain nojalla muodostettuja verkostoja on tällä hetkellä 31, minkä lisäksi lakia toimeenpannaan osana kuntakokeiluja.

Monialaisen palvelutarpeen tunnistamisesta sosiaali-, terveys- ja työvoimapalveluissa tehdyn selvityksen (Koivisto & Tiirinki 2020) mukaan työttömien terveystarkastuksissa on paljon kehittämistarpeita, joista mainitsemme tässä vain yhden: sovittua jatkopolkua, palveluihin ohjautumista ja tehdyn suunnitelman toteutumisesta tulisi myös seurata. Monien selvitysten ja tutkimusten keskeinen johtopäätös on ollut se, että nykyisen monialaisen ja monitoimijaisen kuntoutusjärjestelmän ongelmat ovat erityisesti vastuunjaon, yhteistyön ja koordinoinnin järjestämisessä (Malmström ym. 2018, 8). Työvoiman palvelukeskusten toiminnan ja aikaisempien kuntakokeilujen arvioinneissa aina ensimmäisestä kahdenkymmenen vuoden takaisesta yhteispalvelukokeilusta (Arnkil ym. 2004) edelliseen kuntakokeiluun (Annala ym. 2019) asti on säännönmukaisesti nostettu esiin, että eri toimijoiden

monialaisessa yhteistyössä ja sen johtamisessa on parantamisen varaa. Myös tässä arviointihankkeessa syksyllä 2022 toteutetun kokeilulle suunnatun kyselyn mukaan yhteistyössä työnhakijoiden terveystalvelujen ja työllisyyttä edistävien sosiaalipalvelujen toimijoiden kanssa sekä näiden palveluprosessien sujuvuudessa oli keskimäärin enemmän puutteita kuin muihin palveluihin liittyvässä yhteistyössä ja prosessien sujuvuudessa, ja noin puolet vastaajista katsoi, että näitä palveluita ei ollut riittävästi käytettävissä. Vähän alle puolet vastaajista oli samaa mieltä väitteestä ”Kokeilun asiakasprosessit heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistävyyden edistämiseen liittyen on saatu toimimaan hyvin” (Aho ym. 2023, 42–45; 59).

Tätä raporttia kirjoitettaessa julkaistun Valtiontalouden tarkastusviraston arvio (VTV 2023; vrt. myös Juvonen-Posti ym. 2020) vaikeasti työllistyville kohdistetun työllistymistä edistävän yhteispalvelun eli TYP-toiminnan vaikuttavuudesta sisältää valitettavasti suorastaan karua luettavaa. Vuonna 2022 päättyneistä monialaisten tehostettujen palvelujen asiakkuuksista lähes puolet oli kestänyt yli kolme vuotta, ja pitkään kestävien asiakkuuksien osuus on usean vuoden ajan ollut kasvusuunnassa. Osa asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä, jotka eivät kuitenkaan pääse eläkkeelle, ja ”TYP-toiminta on työvoimapalveluista heille vähiten epäsopeva” (emt., 31). Resurssit eivät läheskään riitä kysyntään vastaamiseen, kun keskimäärin vain noin kolmannes asiakkuuskriteerit täyttävistä oli TYP-asiakkaina (emt. s. 39). Kaiken lisäksi ”asiakkaista on heikosti saatavilla luotettavaa seurantatietoa” (emt., 30) ja ”TYP-toiminnan ohjaus, kehittäminen, tavoitteiden asetanta ja seuranta on ollut vähäistä” (emt. s. 41). Raportissa ei ole verrattu TYP-toiminnan arvioita kuntakokeiluissa ja TE-toimistoissa.

Vaikeasti työllistyville suunnattujen palvelujen vaikuttavuutta tuskin voidaan ollenaisesti parantaa ennen kuin työttömien terveys- ja kuntoutuspalvelut saadaan toimimaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Tässä voidaan myös edistyä: Pirkanmaan edellisessä työllisyyskokeilussa 2017–2018 kehitettiin muun muassa terveys- ja työvoimapalvelujen yhteistoimintaan käytäntöjä, joita osapuolet pitivät aikaisempia toimintamalleja selvästi paremmin toimivina (Arnkil ym. 2019). Myös meneillään olevan kokeilun arvioimiseksi kootussa aineistossa on tullut esiin, että ainakin osin kokeiluissa – usein yhteistyössä 2020–2022 toteutetun Työkykyohjelman alueellisten hankkeiden kanssa – on saatu työvoima- ja sote-palvelujen yhteistyöstä hyviä kokemuksia (vrt. Oosi ym. 2023; Saikku ym. 2023). Kuntakokeiluista ja TE24-uudistuksista käydyssä keskustelussa on kannettu huolta siitä, että tilanne saattaa vaikeutua jatkossa, kun sote-palvelut siirtyvät kunnilta uusien hyvinvointialueiden vastuulle 2023 alusta. Resurssit ja päätösvalta niiden kohdistamisesta siirtyivät hyvinvointialueille, joilla ei ole erityisiä kannustimia työttömien palveluiden kehittämiseen, mutta muita erittäin suuria ongelmia ratkaistavanaan, jolloin työttömien sote-palvelut uhkaavat jäädä vaille huomiota ja jopa heikentyä nykyisestä.

Esimerkiksi Pirkanmaalla on hyvinvointialueiden aloitettua havaittu, että työttömien monialaisten palveluprosessien edellyttämän yhteistyön organisoinnissa hyvinvointialueen kanssa oli vaikeuksia. On kuitenkin kokeiluita, jotka kertovat yhteistyön hyvinvointialueiden kanssa käynnistyneen hyvin.

3.2.7 Kokemuksia uudesta työvoimapalvelumallista

Uuden pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpano alkoi toukokuussa 2022, noin puolivälissä palveluprosessien seurantaamme. Tässä vaiheessa kaikki seurannasemme olleista työnhakujaksoista olivat kestäneet niin pitkään, että normi työttömyyden alkamisajankohtaa seuraavien 3 kuukauden aikana 2 viikon välein järjestettävistä täydentävistä työnhakukeskusteluista ei koskenut niitä. Monissa prosesseissa yhteydenpito asiakkaan ja työvoimapalvelujen välillä oli ainakin joissakin vaiheissa vilkasta, usein asiakkaan aloitteesta. Myös se, että keskustelujen tai muiden yhteydenottojen välinen aika oli joitakin kuukausia, oli tavallista, ja koulutuksen, palkkatukijakson tai kuntouttavan työtoiminnan keston aikana yhteydenpito OMA-valmentajaan oli vain vähän, jos lainkaan. Käytössämme olleesta rekisteritiedosta ei selviä, milloin yhteydenpito oli laissa tarkoitettu työnhakukeskustelu, milloin jokin muu vuorovaikutus. Työllistymissuunnitelmia päivitettiin tyypillisesti noin kolmen kuukauden välein, ja jos väli oli pitempi, syynä näytti olevan, että siihen ei ollut tarvetta esimerkiksi pitkäkestoisen opiskelun tai muun palvelun aikana.

Uudistuksen edellyttämä työnhakuvelvoitteen määrittely koski seuraamiamme prosesseja, ja se tapahtui yleensä uudistuksen jälkeisen seuraavan suunnitelmapäivityksen yhteydessä. Seuraavassa on raportoitu kullekin asiakkaalle määrätty velvoite ja siihen liittyviä näkökohtia.

- (1) Ei asetettu työnhakuvelvoitetta aikana, jona arvioitiin, onko työllistynyt yrittäjänä. Sen jälkeen työnhaku päättyi.
- (2) Velvoite ei ehtinyt tulla ajankohtaiseksi ennen kuin työnhaku päättyi työllistymiseen kesäkuussa 2022
- (3) Velvoitetta ei asetettu kesällä 2022, kun asiakas oli osa-aikatyössä ja tieto opiskelun alkamisesta syksyllä oli saatu. OMA-valmentaja totesi, että asiakkaat eivät välttämättä ymmärrä, että opiskelun alkamisen odottelu ei riitä, vaan edellytetään myös oikeasti töihin pyrkimistä.
- (4) Oppisopimuskoulutuksen aikana työnhakuvelvoite 1/3kk, jota asiakas piti kummallisena.

- (5) Velvoite 2/kk, jonka asiakas koki erittäin kuormittavana. Kun oli työnhakuvalmennuksessa, täytti velvoitteen käytännössä tekemällä hakemukset yhdessä valmentajan kanssa. Motivoitunut työnhakuun, mutta tyytymätön siihen, että ei voinut odottaa hakujen tulosta ennen kuin piti hakea toisia työpaikkoja. Keväällä 2023 hakeutui terveydellisiin tutkimuksiin, jolloin hakuvelvoite poistettiin, jonka koki suurena helpotuksena. Työllistyi kuitenkin pian itse löytämäänsä työhön.
- (6) Asiakas kuntouttavassa työtoiminnassa, ei velvoitetta. OMA-valmentajan kommentti: "Kuntouttava on viimesijainen palvelu, jos velvoite olisi aiheellinen, olisiko asiakas oikeassa palvelussa?"
- (7) Ei velvoitetta maahanmuuttajan VALMA-valmennuksen ja sitä seuranneen työvoimakoulutuksen aikana.
- (8) Velvoite 4/kk, asiakas aktiivinen työnhakija. Työnhaku päättyi sairastumiseen.
- (9) Aluksi velvoite jäi asettamatta, kun oli vireillä mahdollinen kuntouttava työtoiminta ja opiskelupaikan etsintä. Keväällä 2023 velvoite 1/kk työrajoitteiden vuoksi. Asiakas piti vaikeana hakea, kun ei voinut olla varma voisiko tosiasiasa ottaa haettua paikkaa vastaan.
- (10) VALMA-valmennuksen ja omaehtoisen opiskelun aikana velvoite 1/3kk; täytti velvoitteen, mutta ei aluksi osannut raportoida sitä, ja sai varoituksen.
- (11) Määräaikaistyön päätyttyä velvoite 4/kk, myöhemmin osa-aikatyössä 1/3kk. Ei ongelma, asiakas totesi, että kun hakee työpaikkoja, tekee sitä kokopäivätoimisesti ja on aiemmin hakenut jopa kymmeniä työpaikkoja kuukaudessa.
- (12) Palkkatukijakson aikana velvoite 1/kk, sen jälkeen 2/kk iän ja työkykyrajoitteiden takia. Täytti velvoitteen valittelematta.
- (13) Terveysongelmien vuoksi 1/kk. Selvityspyyntö, arvioitiin että ei ollut passiivinen, vaan syynä oli, ettei osannut raportoida hakujaan.

Useimmissa työntekijöiden haastatteluissa käsiteltiin myös POMA:a ainakin lyhyesti. Monet esittivät samantapaista kritiikkiä kuin mallista käydyssä keskustelussa on muutoinkin esitetty ja josta esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa (VTV 2023) on raportoitu. Tiivistä yhteydenpitoa pidettiin hyödyllisenä osalle asiakkaista, mutta mallin kaavamaisuutta ja sen tuottamaa hallinnollista työkuormaa moitittiin. Työntekijöissä oli kuitenkin muutamia, jotka toivat esiin lähinnä myönteisiä arvioita. Seuraavat lainaukset ovat haastatteluista, jotka toteutettiin mallin voimaantulon jälkeen. Seuraavassa siteeraamme ensin joitakin varsin kriittisiä arvioita, jotka on poimittu lukuisten varsin samantapaisten joukosta:

”Meidän aktiivisesti pitää alkaa seuraamaan ja laskeskelemaan, että moneskos laiminlyönti tämä nyt vuoden mittaan oli. Että minkälaisia sanktioita siellä sitten. [...] Tuntuu siltä, että tässä mallissa on siinä mielessä aika iso ristiriita, että korostetaan henkilökohtaista asiointia ja sitä, että työnhakijoilla on mahdollisuus saada henkilökohtaista palvelua ja mahdollisimman yksilöllistä. Ja sitten samaan aikaan meillä tulee aika paljon tällaisia taustatyötä vaativia tehtäviä muun muassa just nää laiminlyönnit ja rikkeiden seuraaminen ja myöskin sitten itse mallin toteuttaminen vaatii aika paljon laskemista ja muuta, että mikä se vaihe tässä työnhaussa on meneillään, että tuleeko nyt kuinka monta, tuleeko viisi työnhakukeskustelua, alkuhaastattelun ja työnhakukeskustelun lisäksi vai mennäkö toisella mallilla, että tuleekin vaan 3 kuukauden välein työnhakukeskustelut ja muuta että aikamoista sillisalaattia tämä on. Ei tullut aivan sellainen olo, että tämän mallin myötä nyt meillä virkailijoille olisi paljon aikaa keskittyä asiakkaan yksilölliseen ohjaamiseen ja vaikka motivaation pohtimiseen tai työnhakua edistäviin, et vois panostaa niihin keskusteluihin aidosti.”

”Siinä suhteessa POMA ampui itseään vähän nilkkaan että palvellaan asiakkaita jotenkin nopeammin ja ketterämmin niinku lain tarkoitus oli niin se kyllä epäonnistui täysin. Me ollaan tehty vuosi POMAa, niin mä en pysty tekemään yhtään mitään ilman etten mä katso ohjeista. Mulla on koko ajan joku katalogi kädessä että mä etsin ohjeita, että onko tämä nyt mikä laiminlyönti ja mitä mun pitää tehdä? Teenkö mä selvityspyynnön vai enkö mä tee? Tää on niin vaikeata lain pykälää että me ollaan vuosi tehty tätä ja vieläään ihmiset ei osaa tätä niin että sä pystyisit tosta noin vaan tekemään sen. Ja tämä on työntekijöitten suurin haaste että noin 70 % mun työajasta menee siihen, että mä luen jotakin ohjetta että osaanko mä tehdä nyt tän selvityspyynnön ja laiminlyön- nin ja mihin mä tän laitan?”

”Työnhakuvelvoitteiden seuraaminen ja muistutukset ja selvityspyynnöt. Siinä on ihan älyttömän paljon semmoista hallinnollista työtä. Ja sitten se, että esimerkiksi mä koen, että minkälainen omavalmentaja mä oon, niin mä oon enemmän semmonen valmentaja ja haluaisin siihen keskittyäkin, niin sitten mun työssä on tosi paljon byrokratiaa ja sitä semmoista. Ja se vie sitten pois siltä valmentavalta ja työn etsimiseen liittyvältä työltä ja koulutuksien etsivältä työtä ja tämmöiseltä.”

”Tärkeämpää on se, että asiakkaat saa heille sopivia palveluja ja heidän tilan- nettaan nyt edistetään järkevällä aikajänteellä ja palveluilla kuin että lähde- tään toimimaan jonkun prosessimallin mukaan sen prosessin takia. Uskon, että Tampereen kokeilussa suunnataan järkevällä tavalla työaikaresurssia sellaiseen

tekemiseen, jolla on jotakin olennaista vaikutusta asiakkaan tilanteeseen kuin, että sitä suunnattaisiin vaan sen takia, että toteutetaan jotakin mallia. Tää oli mun tällainen rohkea mielipide asiasta.”

Muutammat työntekijät näkivät mallissa myös selvästi hyviä puolia:

”Toki tässä on tiiviimmät tapaamiset, varsinkin tämmöisten asiakkaiden kanssa, joilla on sitä tuen tarvetta ja haastetta mahdollisesti työkyvyssä ja työllistymisessä, pitkittynyttä työttömyyttä. Niin kyllähän se on hyvä, että on tiiviimpää se tapaaminen, että pystytään tarttumaan niihin asioihin sitten ehkä oikea-aikaisesti, kun se, että jos asiakkaita tavattaisiin harvemmin, niin moni asia saattaisi sitten venyä sen takia, että ei olekaan tavattu tai oltu yhteydessä asiakkaaseen. Tavallaan tykkään itse tästä, että on tää kolmen kuukauden välein tapahtuva suunnitelmanpäivitys, niin pysytään tavallaan siinä asiakkaan tilanteessa niin sanotusti ehkä paremmin kartalla.”

”Mun ajatus on ihan myönteinen. Mun tehtävänkuvahan on hyvin vahvasti, mä teen vallan alkupalvelua nyt, teen lähtökohtaisesti uusia työnhakija-asiakkaita ja sitä tiivistä alkupalvelua eli alkuhaastattelua 5 arkipäivän kuluessa, ja sitä viittä täydentävää työnhakukeskustelua. Aika silleen kädet savessa tämän mallin kanssa ollut kyllä ihan lähdestä asti. [...] Toki semmoinen, se on aika lakiin kirjoitettu palveluprosessi, että siellä aika vähän yksilökohtaista tarveharkintaa ehkä käytettävässä, montako tapaamista pitää vaikka järjestää? Ja milloin niistä tulee velvoittavia? Ja milloin ne on jotain muuta? Semmoista pelivaraa liikkumavaraa sinne jatkossa toivoisin käyttöön. Mutta kyllä mä näen siinä paljon monia työllistymistä tukevia elementtejä nimenomaan uusien työnhakija-asiakkaiden kohdalla.”

Monet haastatellut suhtautuivat myönteisesti työnhakuvelvoitteeseen, vaikkakin heikosti työmarkkinoille kiinnittyneille sen asettaminen nähtiin vaikeaksi, ja ohjeistus liian tiukaksi.

”Siellä on paljon hyvää esimerkiksi työnhakuvelvollisuus. Täähän on vähän kornia siinä suhteessa, että laitetaan työnhakuvelvollisuus 2022 toukokuusta alkaen, joka on jo lähtökohtaisesti työttömyysturvalaissa, että ihmisen pitää hakea kokoaikatyötä ja se on ollut siellä aina. Aika pöljä juttu, että täytyy tehdä toinen laki, mä itse oon miettinyt että tällaista olisi pitänyt olla jo ajat sitten.”

”Näen tässä myös hyvää tässä mallissa, toisille työnhakuvelvoitteet on varmasti semmoinen motivaattori hakeekin töitä. Mulla on pääsääntöisesti niitä vanhoja ykkös-, kakkoslinjan asiakkaita eli niitä nopeammin työllistyviä, niille

työnhakuvelvoitteet ei ole haaste. Mutta kyllä tietysti, mitä pidempi aika työttömyyttä on ja niitä sairauksia ja muita haasteita työllistymiselle on, niin sitä vaikeammaksi työnhakuvelvoitteiden asettaminen käy täällä meidän päässä.”

”Ei kyllä ole kaikkia asiakasryhmiä otettu huomioon. Tää on tosi haastava malli esimerkiksi osatyökykyisille, kielitaidottomille ja tämmöisille. Täällä meillä se korostuu niin, että jos täytyy hakea töitä välttämättä ja sulla ei ole kokemusta, koulutusta, niin se on semmoista niinku kunhan vaan joku paikka. Tietenkin sitten, jos sä oot asunut pidempään, osaa suomen kieltä ja on koulutus, ammatti tai osaamista jotakin alalta, niin sitten se on aika OK. Mutta tämmöisissä tapauksissa, joilla sitä samaa osaamista ei ole, tai vaikka olisikin, niin se on haastavaa. Että meilläkään ei ihan hirveästi ole liikkumavaraa. Meidän täytyy perustella, ja esimerkiksi kielitaidottomuus ei yksinään riitä hyväksyttäväksi perusteeksi, minkä takia [velvoitetta] voidaan alentaa.”

”Joissakin tapauksissa eivät ottaneet [työnhakuvelvoitetta] vakavasti, kunnes eivät hakeneet ja tuli [sanktio]. Lisäksi aina minä olen sanonut, että on olemassa meidän yhteistyökumppaneita, jotka auttavat heitä tässä tehtävässä. Eli emme jättäneet ilman apua. Tämä on ehkä liikaa joillekin asiakkaille. Tietysti meillä on oikeus vähentää niitä, mutta pitäisi perustella ja siitä tietysti tulee lisää työtä. Itse henkilökohtaisesti ajattelen, että kokonaisuus on hyvä, että aktivoi ihmisiä hakemaan työpaikkaa. Joissakin tapauksissa ehkä ei oli hyvä idea.

”Se on toki ymmärrettävää, että täytyy hakea työtä, jotta voi saada työttömyysetuutta, mutta monella meidän asiakkaista on se tilanne, että on sitten vaikka välivuosi meneillään ja opiskellaan tai haetaan niihin kouluihin ja pöntätään pääsykokeisiin ja tän tyyppistä. Että sitten niitä työpaikkoja pitää myös viimeistään siinä hakea. Niin en mä tiedä tarvitseeko sitä. Ehkä tähän kohtaan olisi voinut tehdä jonkun poikkeuksen tai lievennyksen.”

”Kuntouttavaa työtoimintaa tarjotaan asiakkaille, jotka ei syystä tai toisesta muihin työllistymistä edistäviin palveluihin kykene sillä hetkellä. Niin sitten se, että jos ei muuhun pysty, niin sitten vielä se työnhakuvelvollisuus [asetetaan], että se on ihan todella ristiriitainen mun mielestä se ajatus kaikinensa.”

3.2.8 Yhteenvetoa

Tutkimuksessa seurattiin 13 Pirkanmaan työllisyyskokeilun asiakkaiden palveluprosia siitä alkaen, kun ne alkoivat kuntakokeilussa, niin pitkään kun tutkimusaikataulu salli, eli yleensä 2021 keväästä enimmillään runsaat kaksi vuotta eteenpäin vuoden 2023 alkusyksyyn. Seuranta-aineisto sisältää työhallinnon URA-tietojärjestelmään kustakin palveluprosessista seuranta-aikana kertyneet relevantit merkinnät sekä seurannassa mukana olevien asiakkaiden ja heidän vastuutyöntekijöidensä haastattelut, jotka toteutettiin seurannan alussa ja lopussa, ja useimmissa tapauksissa myös muutamia kertoja prosessin kuluessa. Yhteensä haastatteluja asiakkaiden kanssa toteutui 36, työntekijöiden kanssa 31. Työntekijöitä seurannassa oli mukana yhteensä 24.

Palveluprosessit valikoituivat seurantaan siten, että mukaan vapaaehtoisesti lupautuneet OMA-valmentajat tarjosivat asiakkailleen mahdollisuutta siihen, että heidän palveluprosessiaan seurataan tutkimuksessa, jolloin jotkut asiakkaista antoivat tähän suostumuksensa. Tuloksena syntynyt näyte ei siis ole satunnaisesti poimittu, vaan valikoitunut tavoilla, joita ei voitu kontrolloida. Tällaisen aineiston perusteella ei voida esittää yleistäviä arvioita palvelujen tuloksellisuudesta.

Seurannan tavoitteena on tuottaa perustietoa palveluprosessien käytännön toteutumisesta ja saada esiin niissä esiintyvien ongelmien ja onnistumisien ehtoja ja kokemuksia eri näkökulmista, ja tämän pohjalta arvioida palveluja varsinkin niiden tarpeenmukaisuuden ja edistymisen näkökulmasta.

Raportissa esitetään kaikista prosesseista suppeat kuvaukset, ja tarkastellaan valikoidusti prosessien arvioinnin kannalta merkityksellisiä näkökohtia teemoittain.

Näytteen palveluprosesseista viisi päättyi työllistymiseen tai koulutuksen aloittamiseen seuranta-aikana, kolme päättyi siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle, kolmessa prosessissa tapahtui selviä edistysaskelia työllistymispolulla, mutta asiakkaan status työttömänä työnhakijana toistaiseksi vielä jatkui, ja kahdessa prosessissa palvelutarpeen päättyminen ei seurannan lopussa ollut näköpiirissä.

Seitsemässä näytteen prosessissa koulutus eri muodoissaan oli merkittävä osa palvelupolkua. Useimmat näytteen asiakkaat osallistuivat erilaisiin valmennuksiin tai/ ja AVO:n palveluihin. Haastatteluissa neljä asiakasta kertoi selvästi hyötynensä valmennuksesta, kaksi esitti kritiikkiä. Yhdessä prosessissa toteutui työkokeilujakso, ja kahdessa työllistäminen palkkatuella. Kolme pitkäaikaistyötöntä asiakasta oli useita kertoja osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan.

Useassa pitkään jatkuneessa prosessissa tapahtui myönteinen käänne tai edistysaskel onnistuneen palveluohjauksen myötä, vaikka kaikissa tapauksissa se ei johtanutkaan seuranta-aikana palvelutarpeen päättymiseen tavoitteen saavuttamisen myötä. Asiakkaan ohjaamisessa tarpeenmukaisiin palveluihin tapahtui seuranta-aikana kahdesti selkeä epäonnistuminen: yhden asiakkaan ohjaus kuntouttavaan työtoimintaan, joka ei ollut tarpeenmukainen eikä soveltuva, sekä ettei yhdelle asiakkaalle pystytty tarjoamaan tarpeenmukaista jatko-opintojen edellytyksenä olevaa kielikoulutusta. Epäonnistumisena on pidettävä myös sitä, että yhtä asiakasta ei kyetty auttamaan, ja hänen ongelmallinen tilanteensa pysyi muuttumattomana koko seurannan ajan.

Monista havainnoistamme nostamme lopuksi esiin kaksi: terveys- ja kuntoutuspalvelujen merkityksen työllisyyspolulla etenemisen edellytyksenä sekä vastuutyöntekijämallin hyödyllisyyden.

Terveysongelmat olivat merkittävästi esillä viidessä näytteemme palveluprosessissa. Kahdessa toteutui monialainen terveysongelmien selvitys ja työkyvyn tukijakso, joissa tarjottiin runsaastikin tukea. Kummassakaan tapauksessa ei päädytty terveyden tai toimintakyvyn parantamiseen tähtäävään kuntoutukseen, vaan asiakkaan työkykyä vastaavan työpaikan etsinnän tukemiseen. Ainakin kahdessa muussakin tapauksessa vastaava monialaisen tuen intensiivisen tuen jakso olisi nähdäksemme ollut perusteltu. Näytteeseemme sisältyy yksi pitkä palveluprosessi, jossa työllistyvyys ei parane eikä työnsaantia pidetä ajankohtaisena, mutta eläkkeen edellytysten ei kuitenkaan katsota täyttyvän. Asiakas jää vuosikausiksi kiertämään palveluissa, joiden tulokset ovat parhaimmillaan elämänlaatua parantavia, mutta kohti työllistymistä ei edetä. Tällaiset prosessit ovat ilmeisesti valitettavan yleisiä.

Terveystuon ja työvoimapalveluiden yhteistyö on rakenteellinen ongelma, johon on etsitty ratkaisuja jo yli kaksikymmentä vuotta. Merkittävä osa työnhakijoista tarvitsisi työkykyä parantavia palveluja ennen kuin esimerkiksi osaamisen parantamiseen tähtäävät tai muut työvoimapalvelut voivat olla vaikuttavia, ja usein olisi asianmukaista työkyvyttömyyseläkkeelle tai ”aktiivisen sosiaalipolitiikan” piiriin siirtyminen. Etenkään pitkäaikaistyöttömillä ei ole kannustimia hakeutua terveyspalveluihin, koska se ei välttämättä johda vaikuttavien palvelujen saantiin, ja toimeentuloon on helpompi saada perusturva työttömyyden kuin sairauden perusteella. Ongelman ratkaisua ei helpota, että sote-palvelut siirtyivät kunnilta uusien hyvinvointialueiden vastuulle 2023 alusta. Hyvinvointialueilla ei ole erityisiä kannustimia työttömien palveluiden kehittämiseksi, mutta muita erittäin suuria ongelmia ratkaistavanaan, jolloin työttömien sote-palvelut uhkaavat jäädä vähälle huomiolle.

Pirkanmaan kokeilussa on käytössä OMA-valmentajamalli, jolloin kunkin asiakkaan palveluprosessista on vastuussa jatkuvasti sama työntekijä yli prosessin erilaisten vaiheiden ja ulkopuolisten toimijoiden tuottamien palvelujaksojen. Tästä pyrkimyksestä huolimatta peräti seitsemässä näytteemme prosessissa vastuutyöntekijä vaihtui ainakin kerran. Useissa tapauksissa vaihtuvuus näytti liittyvän hyvinvointialueiden perustamiseen, jolloin useat työntekijät siirtyivät kokeilusta hyvinvointialueen palvelukseen, mutta muutoinkin vaihtuvuutta on pidettävä suurena – vastaava ongelma on ollut yleinen monissa muissakin kokeiluissa. Vastuutyöntekijän vaihtumisella näytti monesti olevan edistymistä haittaava tai vähintään viivästyttävä vaikutus palveluprosessiin. Muutamissa prosesseissa OMA-valmentajan paneutuminen asiakkaan tilanteeseen oli omiaan johtamaan edistysaskeleeseen palvelupolulla, mutta työntekijän vaihduttua seuraavaa askelta ei sitten seuranta-aikana tapahtunutkaan. Havaintomme tekevät näkyviksi vastuutyöntekijämallin hyödyllisyyden. Jatkossa vastuutyöntekijäsuhteiden pysyvyydestä huolehtimiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

3.3 Palveluprosessien seurannan kehittämistarpeita

Keskeistä palveluiden vaikuttavuuden kannalta on asiakaskohtaisen palvelutarpeen arvioinnin ja palvelujen kohdistamisen osuvuus. Palvelut ovat vaikuttavia ja tehokkaita, jos asiakkaat saavat oikeaan aikaan palveluita, jotka juuri heidän kohdallaan edistävät tavoitteen (esim. työllistyminen) saavuttamista, eikä heitä ohjata sellaisiin palveluihin, joista ei heille ole ”lisäarvoa” tavoitteen saavuttamisessa. Erityisesti heikosti työmarkkinoille kiinnittyneille työnhakijoille tarkoitettujen palveluiden *keskimääräinen* työllisyysvaikuttavuus on havaittu arviointitutkimuksissa alhaiseksi (esim. Aho ym. 2018; Alasalmi ym. 2022). Käytettävissä olevan tiedon perusteella syynä ei ole se, että nämä palvelut olisivat yleisesti huonolaatuisia ja siis kaikille osallistujille hyödyttömiä, vaan se, että merkittävä osa niistä kohdistetaan epätarkoituksenmukaisesti, jolloin palvelu ei ole asiakkaan tuen tarpeen kannalta riittävä, tai se on tarpeeton, koska työllistyminen ennen pitkää tapahtuisi ilman osallistumistakin. Mitä kattavammin ja laajemmin työnhakijoita halutaan ”aktivoida”, sitä todennäköisempää on, että palveluja kohdistetaan epätarkoituksenmukaisesti. Asiaan vaikuttaa myös se, että työllistyvyyden edistämisen ohella palveluilla on myös muita tavoitteita, esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisy tai ”vastavuoroisuuden toteuttaminen” eli vaatimus työnhakijan aktiivisesta myötävaikuttamisesta työllistymisensä edistämiseen työttömyysturvan edellytyksenä. Palvelun tarjoamista tai siihen osallistumista ei näissä tapauksissa määrää odotus sen vaikuttavuudesta työllistyvyyteen. (vrt. Aho 2008; Aho 2019; Aho 2024).

Työvoimapalveluiden vaikuttavuusarviointi on osoittautunut erityisen vaikeaksi silloin, kun kohderyhmä tyypillisesti tarvitsee useita erilaisia palveluja. Useista palveluista muodostuvien palvelujen työllisyysvaikuttavuus näyttää erikseen arvioiden keskimäärin heikolta, vaikka ne olisivatkin olleet hyödyllisiä edistysaskelia työllistymispolulla. Olisi myös arvioitava muitakin kuin työllisyysvaikutuksia, kun tosiasiaassa palveluita järjestetään myös muiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksittäisten toimenpiteiden välittömien vaikutusten selvittämisen asemesta huomio on kohdistettava siihen, millaiset toisiaan seuraavien palvelujen polut kokonaisuuksina missäkin kohderyhmässä edistävät työllistyvyyttä (tai muiden tavoitteiden, esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyn, saavuttamista). Pitkien palveluprosessien ohjauksen kannalta keskeistä on tunnistaa paitsi prosessin lopputulos, myös työmarkkinapolun välitappien saavuttaminen: esimerkiksi aktivoituminen, työllistymisen jonkin esteen alentaminen tai siirtyminen lähemmäs avoimia työmarkkinoita. Olisi opittava seuraamaan pitkiä palvelupolkuja alusta loppuun ja kehitettävä menetelmiä tapahtuneiden edistysaskelten havaitsemiseksi.

Erilaisten työvoimapalvelujen keskimääräistä vaikuttavuutta osallistuneiden työllistyvyyteen on melko paljonkin tutkittu tilastollisesti, mutta tällaisissa tutkimuksissa se mitä palveluissa tapahtuu tai *miksi palvelut vaikuttavat tai eivät vaikuta*, jää ”mustaksi laatikoksi”. Tarvitaan lisäksi laadullista ja kontekstuaalista tutkimusta, jollaisesta tässä raportoitu pilottitutkimus on yksi esimerkki.

Kun asiakkailta ja palveluprosessista saatavaa tietoa yhdistetään rekisteriperusteiseen palvelupolun seurantaan, työllisyyspolkujen tunnistaminen ja niillä edistymisen osoittaminen tulee mahdolliseksi. Tässä tutkimuksessa havaitsimme, että pelkästään työhallinnon rekisteritietojenkin avulla kyllä saadaan varsin hyvä kuva yksittäisten palveluprosessien sisällöstä ja vaiheista, mutta erityisesti siitä, miksi asiakkaita ohjataan (tai ei ohjata) tiettyihin palveluihin ja mikä niiden tuloksellisuuden on vaikuttanut, rekisteritiedot eivät läheskään aina riitä. Tällöin asiakkaiden ja vastuutyöntekijöiden haastatteluilla saadaan olennaista lisätietoa.

Rekisteritietojen hyödyntäminen palvelupolkujen analyysissä siten kuin tässä tutkimuksessa on tehty, on varsin työlästä ja vaatii kunkin prosessin tarkastelua yksittäin, ja edellyttää siis paljon resursseja. Periaatteessa rekisteritietojen avulla voitaisiin tunnistaa ja analysoida palvelupolkuja, monitoroida niiden kestoa ja päättymistä eri tavoin ja tutkia eri palvelujen ja niiden ketjujen kohdistamista myös tilastollisesti, jolloin olisi mahdollista tarkastella huomattavasti kattavammin kohderyhmiä edustavia aineistoja. Tämä edellyttäisi kuitenkin rekisteröitävän tiedon nykyistä laajempaa koodausta numeerisiin luokituksiin nimenomaan seurannan ja arvioinnin tarpeiden näkökulmasta. Erityisesti tarvittaisiin nykyistä käyttökelpoisempaa tietoa arvioidusta palvelutarpeesta ja sen muutoksista ajan myötä, jolloin voitaisiin myös

seurata, ovatko tarpeelliseksi arvioidut palvelut toteutuneet. Nykyisin tietojärjestelmästä saa rutiinimaisesti tietoa vain työllistymissuunnitelmien päivityspäivämääristä, ei niiden sisällöstä eikä edes tavoitteesta, ja nykyinen palvelulinjaluokitus on aivan liian karkea seurannan ja arvioinnin tarpeisiin (eikä ilmeisesti aina edes ajan tasalla). Edelleen, nykyisin rekisteröidään toimenpiteistä vain päättymisen syy, josta lähinnä selviää, onko osallistuminen ”suoritettu” loppuun, vai onko palvelu keskeytynyt, ja jos niin mistä syystä. Tietoa, joka kertoisi onko palvelu osa polkua, johon on suunniteltu jatkoa, vai odotetaanko osallistujan olevan kypsä avoimille työmarkkinoille palvelun päättyessä, ei rekisteristä saada¹⁴.

Työhallinnon tietojärjestelmän uudistaminen on ollut meneillään jo pitkään ja tätä työtä on päätetty tehostaa palveluvastuun tulevaa kunnallistamista silmällä pitäen. Tämä erittäin vaativa kehitystyö on annettu KEHA-keskuksen tehtäväksi¹⁵. Kunnianhimoiseksi tavoitteeksi on asetettu nykyistä merkittävästi laajemman ja monipuolisemman palvelujen seuranta- ja monitorointitiedon säännöllinen rutiinimainen tuottaminen. Tästäkin on vielä matkaa siihen, että voitaisiin tunnistaa palvelupolkuja ja kohderyhmittäin arvioida palvelujen kohdistamista tai vaikuttavuutta toisiinsa verrattuna. Tietoperustan laadun ja käytettävyyden parantamiseen ja ylläpitämiseen tarvitaan riittävät, vakinaiset resurssit. Työhön olisi otettava mukaan myös arviointitutkimuksia toteuttavat tutkimuslaitokset sekä paikallistason toimijat eli jatkossa kuntavetoiset työllisyysalueet. Olisi myös luotava edellytykset työhallinnon ja muiden rekisterien tietojen yhdistämiseen, jolle on nykyisin korkeita yksilöiden tietosuojaan liittyviä esteitä. Varsinkin sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän rekisterit olisivat hyödyllisiä etenkin monialaisten palveluiden sekä kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa.

Pitkien palveluprosessien ohjaamisen tueksi ja niillä edistymisen tunnistamiseksi olisi tarpeen kehittää menetelmä, jonka avulla saadaan systemaattista ja nykyistä monipuolisempaa tietoa tilanteen ja valmiuksien muutoksista palvelupolun varrella

14 Pilottiluontoisessa analyysissä on kokeiltu palveluketjujen seuranta- ja toimenpiteiden tyyppien ja ajoittumisen perusteella (Aho ym. 2018, 23–39), jossa tarkasteltiin vuonna 2010 tapahtuneen johonkin toimenpiteeseen osallistumisen jälkeen osallistumisen toistumista. 58 %:ssa tapauksista osallistuminen toistui vähintään kerran ja noin 25 % tapauksista useammin 5 vuoden seurannassa. Kaikesta toistuvasta osallistumisesta tässä seurannassa runsaat puolet oli sellaista, joissa toistumista tapahtui alle puolen vuoden (usein selvästi lyhemmän) väliajan jälkeen, joka viittaisi mahdolliseen polutukseen. Noin neljännes toistumisesta oli sellaista, jossa osallistuttiin toistuvasti kuntouttavaan työtoimintaan tai tukityöhön kunnissa tai 3. sektorilla, joka viittaa mahdolliseen syrjäytymisen ehkäisyyn.

15 <https://www.keha-keskus.fi/web/guest/tehtavat-ja-palvelut/te-ja-koto-palveluiden-tiedolla-johtaminen>

siten, että tieto on yhdistettävissä työnhakijoista muuten kertyvään tietoon. Tämä edellyttäisi standardisoitua sähköistä työkalua, jonka avulla tietoa kerättäisiin säännöllisin väliajoin työnhakijoilta itseltään (ja mieluumasti myös palveluprosessin vastuutyöntekijältä).

Tavoitteeksi on asetettava menetelmä, joka tuottaa tietoa paitsi työnhaun (ei vain yksittäisen työttömyysjakson) kokonaisuudesta ja päättymisen syystä, myös työmarkkinapolun välietappien saavuttamisesta. On kyettävä mittaamaan aktivoitumista tai siirtymiä kohti palvelujen tavoitteiden saavuttamista. Mittarin olisi myös kyettävä tunnistamaan eriluonteisia polkuja, kuten työllistymispolku, kouluttautumispolku, kuntoutumispolku tai työvoimasta poistumispolku.

Suomessa on kehitetty työnhakija-asiakkaan itsearviointimenetelmiä (vrt. esim. Sandberg ym. 2018) ja sähköisiä tiedonkeräystyökaluja kuten Työelämäitutka, Kompas ja Kykyviisari, joiden käyttöä on vaihtelevasti kokeiltu mm. työllisyyskokeilussa ja eri TE-toimistoissa. Työterveyslaitoksen kehittämän Kykyviisarin käyttöä on suositeltu ja tuettu meneillään olevissa kuntakokeiluissa, mutta käyttö ei ole ollut systemaattista eikä kerättyä tietoa kyetä ainakaan toistaiseksi hyödyntämään kuin paikallisesti palveluprosessien yksilötasoisessa ohjauksessa, ei yleisemmin tuloksellisuuden arvioinnissa (vrt. Joensuu 2020; Aho ym. 2022, luku 4). Kykyviisaria on kritisoitu liian raskaaksi menetelmäksi muutoin kuin valikoiduissa erityisryhmissä käytettäväksi, mutta erilaisia työkaluja on syytä edelleen kehittää ja kokeilla, jota varten olisi käynnistettävä valtakunnallinen kehittämishanke¹⁶. Systemaattinen ja laaja tällaisen menetelmän käyttö arvioinnissa edellyttää vakinaisia lisäresursseja seurantatiedon kokoamisen tukemiseen ja saadun tiedon jalostamiseen palvelujen johtamisessa hyödylliseen muotoon.

Rekisteritietoihin perustuvat tähänastisen kaltaiset tilastolliset vaikuttavuustutkimukset voivat tuottaa tietoa palvelujen keskimääräisestä vaikuttavuudesta toimenpitekohtaisesti. Näillä aineistoilla ja menetelmillä voisi ja olisi hyödyllistä vertailla eri toimenpiteiden vaikuttavuutta myös kohderyhmäkohtaisesti – jostain syystä tällaisia tutkimuksia ei toistaiseksi ole juurikaan tehty. Nykyisin tällaisten tutkimusten tuloksia voi kuitenkin saada vain usean vuoden viiveellä arvioitujen palvelujen toteuttamisesta. Tällaista tietoa voidaan käyttää resurssien kohdistamisen päälinjausten määrittelyyn. Lisäksi tarvittaisiin kuitenkin sellaista tietoa, jonka avulla paikallisella tasolla voidaan nopeasti tunnistaa, milloin ilmeisesti ollaan ”oikealla

16 Suomessa on meneillään avoimesti käytettävissä olevan sähköisen itsearviointimenetelmän, *OmaVireen*, kehityshanke, mutta menetelmän käyttöönottoa palvelujen vaikuttavuuden arviointiin ei ainakaan toistaiseksi ole suunnitteilla. Ks. <https://digifinland.fi/toimintamme/omavire-palvelu/>

polulla”, milloin tarvitaan jotakin muuta. Siinä, ja myös palveluketjujen kustannusvaikuttavuuden osoittamisessa pitemmällä aikavälillä, tarvitaan edistysaskelten mittausmenetelmää.

Kokonaisten palvelupolkujen vaikuttavuuden arviointia ei ole Suomessa toistaiseksi yritetty. Ainutlaatuinen tämän suuntainen yritys on Århusin yliopiston johdolla toteutettu työllisyysindikaattoriprojekti, jossa seurattiin yli 4 000 heikosti työmarkkinoille kiinnittyneen perusturvaetuutta saavan palveluprosessia neljän vuoden ajan¹⁷. Hankkeessa kehitettiin määräajoin toistettavaan sekä asiakkaille että vastuutyöntekijöille suunnattuun kyselyyn perustuvia indikaattoreita, joilla kyettiin tunnistamaan työllistyvyyden muutosta ja ennustamaan myöhempää työllistymistä. Pyrkimyksenä on osoittaa, millaiset palvelut ja prosessit edistävät tavoitteen saavuttamista eri kohderyhmissä (Rosholm ym. 2019).

17 Beskaeftigelses Indikator Projekt BIP, kotisivu <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>

4 Työllisyyden kuntakokeilujen prosessiarviointi

4.1 Johdanto

Työllisyyden kuntakokeilujen taustalla ovat suuret muutokset työmarkkinoissa, työelämässä ja työurissa. Näitä muutoksia ja niiden implikaatioita työvoimapalveluille ja niiden yhteistyölle tarkastellaan aluksi ennen katsausta arvioinnin tapauksiin.

Työllisyyden kuntakokeilujen olosuhteet ovat olleet muutoksessa myös poliittisten päätösten vuoksi, kunnallistamispäätöksen, pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toteuttamisen ja hyvinvointialueiden käynnistämisen myötä, kuten raportin johdannossa on todettu. Kunnallistamispäätös muutti työllisyyden kuntakokeilujen tavoitehorisonttia, henkilökohtaisen palvelun kokeiluolosuhteita ja kuntoutumisen, työkyvyn edistämiseen ja monialaisiin palveluihin liittyvää rakennetta, mikä on heijastunut monella tavalla myös tapausesimerkkien toimintaan.

Muutokset ovat vaikuttaneet myös prosessiarvioinnin toteuttamiseen. Kun kokeileminen muuttui valmistautumiseksi ottaa pysyvästi kuntien vastuulle kaikkien asiakkaiden palvelut, muuttui myös arvioinnin konteksti: arvioinnin tehtävänä ei enää voinut olla kertoa siitä *kannattaako* evidenssin valossa työvoimapalveluja kunnallistaa, vaan kertoa millaista oppia kokeilujen kokemuksista ja niissä kehitetyistä käytännöistä olisi otollista ottaa palvelujen kunnallistamiseen valmistauduttaessa.

Arvioinnin kuntakokeilujen prosesseja koskeva laadullinen aineistonhankinta oli suunniteltu *kokeilutoiminnan* tavoittamiseen. Muutosten myötä kokeilut siirtyivät – vaihtelevasti – vastaamaan poliittisten päätösten mukaisiin muutoksiin ja tätä kautta esiin nousi kysymyksiä, jotka olisivat vaatineet tärkeiltä osin muuta tai täydentävää aineistonhankintaa, jota saattoi toteuttaa tässä arvioinnissa vain osittain. Työvoimapalvelujen sijoittaminen kuntien toimintaan ja elinvoimastrategioihin ja politiikkaan olisi oma tutkimuskysymyksensä ja edellyttäisi tarkemman kuvan saamiseksi vuoden 2024 aineistonhankintaa. Myös POMAn toteuttaminen olisi oma tutkimuskysymyksensä, kuten myös yhteyksien luominen hyvinvointialueisiin. Olemme näistä rajoituksista huolimatta kuitenkin mahdollisuuksiemme mukaan luodanneet näitä kysymyksiä seuraavissa tapausesimerkeissä.

Tapausesimerkkeinä arviossa ovat olleet Pirkanmaa, Oulun seutu, Helsinki, Porin seutu ja Etelä-Pohjanmaa. Esimerkeillä on tavoiteltu sekä työmarkkinallista varianssia, että kokeilun toteutusrakenteen ja aikaisemman kokemuksen erilaisuutta, jossa Etelä-Pohjanmaa edustaa aluetta, joka muodostuu useasta pienemmästä kunnasta ilman yhtä dominoivaa kuntaa/kaupunkia, toisin kuin muissa esimerkeissä.

Pääasiallisena aineistoina tapauksista ovat olleet kokeilujen operatiiviselle johdolle ja yhteistyökumppaneille järjestetyt työpajat, joita on täydennetty kokeilujen toimittamalla aineistolla. Työpajoja on järjestetty kaksi kullekin vuonna 2021 (kevällä ja syksyllä), tilanteen päivitys syksyllä 2022 ja syksyllä 2023. Työpajat on järjestetty etänä Teamsillä ja ne ovat kestäneet noin 3 tuntia. Syksyllä 2022 tehtiin kaikille kuntakokeiluilla kysely, jonka tulokset raportoitiin II väliraportissa.

4.2 Työelämän ja työurien muutos työllisyyden kuntakokeilujen taustalla

Suomen strateginen haaste ja työvoimapolitiikan jakautumisen välttäminen

Suomen työvoimavarat ovat ikääntymisen myötä niukkenemassa ja samanaikaisesti työelämässä on tapahtumassa suuri murros globaalin talouden muutosten myötä.

Vastauksena näihin haasteisiin Suomen on kyettävä parantamaan työmarkkinoiden kohtaantoa ja mobilisoimaan työvoimareservejään huolehtimalla työkykyisyydestä, vähentämällä kroonistuvaa työttömyyttä, päivittämällä osaamista ja myös lisäämällä työperäistä maahanmuuttoa.

Näistä haasteista on läpi historian muodostunut työvoimapolitiikalle ja työvoimapalveluille jännite, dilemma, joka on nyt uudelleen työvoimapalvelujen edessä: Yhtäältä pitäisi vastata työelämän ja työurien ajankohtaisiin muutoksiin – uudet teknologiat ja ammatit, uudenlaiset työn luomisen alustat, digitalisaatio, etätöiden järjestelyt, työurien monimuotoistuminen (kuten palkkatyön ja yrittävyyden rytmittyminen ja yhdistelmät) ja ajankohtaiset rekrytoinnin pullokaulat (Eurofound 2020, Koivunen, Sippola ja Melin 2023, Järvensivu ja Haapakorpi 2022). Tarvittaisiin uudenlaista, voimavaroja paremmin yhteen kytkevää työvoimapalvelujen ekosysteemiä yritysten, työelämän kysynnän, työelämlähtöisen osaamisen kehittämisen ja rekrytoinnin yhteen kytkemiseksi. Toisaalta heikosti työmarkkinoille kiinnittyneiden työllistyvyyden moninaisten esteiden – terveys- ja työkykyongelmien, osaamisen puutteiden ja elämäntilanteeseen liittyvien työllistymiskynnysten

– poistamiseen tarvitaan vaikuttavampia palveluita ja monialaista yhteistyötä, jotta pitkään työttömänä olleiden ja osatyökykyisten työhön osallistumista voitaisiin lisätä. Olisi yhtä aikaa torjuttava viime vuosina pahentunutta työvoimapulaa ja alennettava sitkeästi laajana vallitsevaa rakenteellista työttömyyttä. Vaikeutena on vastata näihin strategisiin haasteisiin samanaikaisesti, niin etteivät työmarkkinat ja työvoimapalvelut jyrkästi jakaudu. Välityömarkkinoilla tarvitaan työelämään ja avoimille työmarkkinoille johtavia reittejä, jotta niillä ei jäädä loukkuun, kuten kritiikin mukaan liian usein tapahtuu.

Muutoksen moninaisuuden edessä on työvoimapalvelujen moninaistuttava

Työelämän ja työurien moninaistuminen on tuottanut sellaista monimutkaistumista, jota ihmisten ja yritysten on usein vaikea hahmottaa. Siksi myös aivan normaalit resurssit omaavat ihmiset tarvitsevat eri elämänvaiheissa tietoa, ideoita, ohjausta ja kokeilumahdollisuuksia – kuten myös yritykset (erityisesti pienemmät) – eivätkä vain ne ihmiset, joilla on erilaisia terveyteen, osaamiseen ja sosiaaliseen tilanteeseen liittyviä rajoitteita. Erityisen haastavaa tämä on tietenkin ihmisille, joilla tällaisia rajoitteita on eri elämänvaiheissa.

Ihmisten elämänkaareissa ja urapolulla on monta siirtymää – ja juuri nämä *siirtymät* ovat riskialttiita ja niiden tulisi olla ihmisille kannattavia, ei vain taloudellisessa, vaan elämäntilanteen kokonaisuuden kannalta, kuten siirtymätyömarkkinoiden (Transitional Labour Market-TLM) konseptin kehittänyt prof. Günther Schmid on todennut (Schmid 2002). Työttömyyden ja työllisyyden ja palkkatyön ja yrittävyyden rajat ovat muuttuneet liukuvammiksi (Järvensivu 2022). Yksinkertaisemman ja pysyvämmän yhteiskunnan aikana luodut sosiaaliturvajärjestelmät eivät enää ole toimivia, mikä entisestään vaikeuttaa siirtymiä.

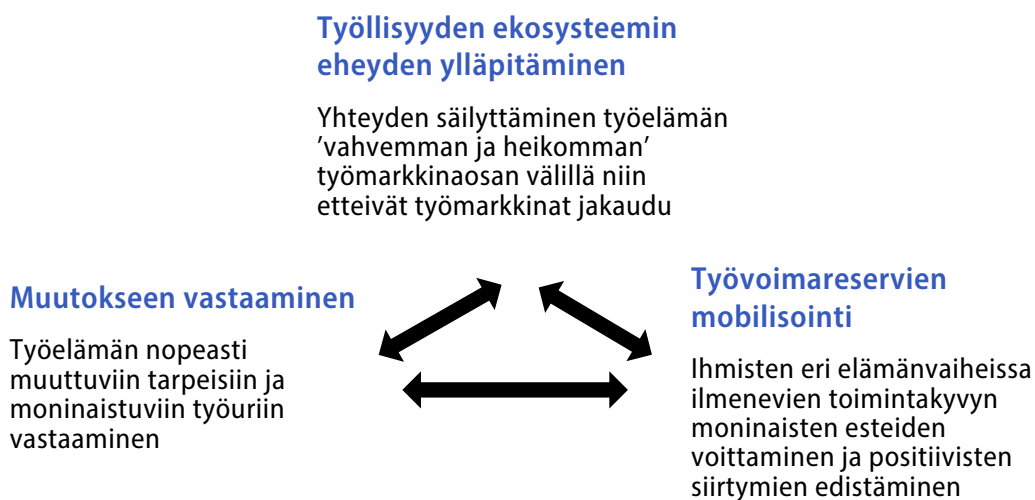
Eriyisesti siirtymävaiheissa tarvitaan hyviä ”tiloja” ja tilaisuuksia, joissa ihmiset voivat joustavoittaa ja rikastaa työelämäsuhdettaan, saada tietoa ja kehittää taitojaan. Tässä tarvitaan palvelujen henkilökohtaistamista ja ihmisten yksilölliseen elämäntilanteeseen sovittamista ja yritysten yksilöllisten tarpeiden mukaista palvelua.

Tarvitaan ihmisten koko urakaareen ja yritysten muuttuviin tarpeisiin liittyvien voimavarojen yhdistämistä. Tarvitaan voimavarojen yhdistämistä ihmisten elämänuran varhaisvaiheista koulutuksen, työhön sijoittumisen, kuntoutuksen, uudelleen-koulutuksen kautta viimein eläköitymiseen asti niukkojen työvoimavarojemme mobilisoinnissa. Tarvitaan yhteistyötä yritysten alati muuttuviin osaamis- ja rekrytointitarpeisiin vastaamisessa.

Tällaisesta työvoimapolitiikan otteesta McQuaid et. al (2005) on käyttänyt nimitystä *kokonaisvaltainen työllistyvyys*. Heidän mukaansa tarvitaan holistinen, kokonaisvaltainen työllistyvyyskonsepti, joka käsittää niin yksilölliset, kuin henkilökohtaiset olosuhdetekijät ja ulkoiset tekijät, niin että otetaan huomioon sekä tarjonta että kysyntä. Samaa on esittänyt myös Whelan et. al. (2023, 2021) jonka mukaan tarvitaan paitsi nopeasti työhön ohjaavaa, ”työ ensin” -palvelua, tarvitaan sen täsmentämistä mitä asiakkaan kohtaamisen ja työllistymisen välillä, eli aktiivisen työvoimapolitiikan *palveluprosesseissa* tapahtuu niin, että se todella edistää työnhakijan elämän- ja työuraa ja positiivisia siirtymiä. Tavoitteena on (useimmiten) työllistyminen, mutta aina välitön työllistyminen ei kuitenkaan ole ihmisen elämäntilanteen kannalta oikea ja kestävä ratkaisu, vaan mahdollisesti osaamisen vahvistaminen tai työuran tilanteen ja vaihtoehtojen tarkastelu laajemmin. Tällaiseen tarvitaan Whelanin mukaan ”ohjauksellista mahdollistavaa tilaa”, joka on aina myös ekosysteemisesti yhteistoiminnallinen. Näitä kysymyksiä tarkastellaan lähemmin tuonnempana (4.3)

Tämä ekosysteemyhteistyön aikaansaaminen ei tietenkään voi olla yksinomaan työvoimapolitiikan tehtävä. Juuri tähän liittyykin nyt käynnissä oleva työvoimapolitiikan siirtyminen kunta-alustalta toteutettavaksi. Kytkeytyminen kuntien elinvoimastrategioihin ja paikalliseen ekosysteemyhteistyöhön voi parhaimmillaan avata uusia mahdollisuuksia työvoimapolitiikan vaikuttavuuden parantamiseen.

Kuvio 7. Työllisyyttä ja työllistyvyyttä edistävän ekosysteemin eheyden dilemma



4.3 Työllisyyden kuntakokeilut matkalla kuntien ekosysteemiin: tapausesimerkkejä

Pirkanmaa

Pirkanmaalla on ollut usean kuntakokeilun kokemus taustanaan, jolloin kehittämistyöhön on tullut jatkuvuutta ja tässä viimeisimmässä kuntakokeilussa katse on ollut jo varhain siinä, mitä tarkoittaa työvoimapalvelujen sijoittaminen suuren kunnan ekosysteemiin, kuitenkin yhteistyössä ympäryskuntien kanssa. Suuntautuminen työvoimapalvelujen kehittämiseen osaksi alueen elinvoimapolitiikkaa ja sitä tukevan laajemman työvoimapalveluja koskevan toimivallan saavuttamiseen heräsi Tampereella jo ennen edellistä vuosien 2017–18 kokeilua, kun kaupungissa aiemmin erittäin vahvan it-alan vaikeudet johtivat työttömyyden voimakkaaseen kasvuun.

Aikaisemmissa Pirkanmaan kuntakokeiluissa painottui palvelujen kehittäminen työllistymisen vaikeuksia omaaviin työnhakijoihin henkilökohtaisen palvelun renessanssin merkeissä. Nykyisessä kokeilussa ovat painottuneet Tampereen alueen elinvoiman kasvuun, kohtaantoon ja kansainvälistymiseen liittyvät teemat. Tällainen kunnan elinvoiman ekosysteemiin liittymisen ote on tapausesimerkeistä kaikkein selvimmin esillä juuri Pirkanmaalla. Ekosysteemisellä toimintatavalla on Pirkanmaan kokeilussa tarkoitettu sitä, että työllisyyttä ja työllistyvyyttä voidaan edistää kaikessa kunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa elinkeinopolitiikasta ja investoinneista osaamiseen ja osallisuuteen ja läpi perheiden elämänkaaren. Kommentit kokeilun haastattelussa, kuten ”tästä opitaan koko ajan lisää” ja ”monet kunnan toiminnot alkavat vasta nyt nähdä yhteytensä myös työllisyyden edistämiseen” kuvaavat käynnissä olevaa ekosysteemisen kulttuurin luomisen dynamiikkaa.

Kaupunkistrateginen ekosysteeminen yhteistyö nähdään kokeilussa laajana, käsittäen osaamisen ja työllisyyden, investoinnit, yrittäjyyden edistämisen sekä kestävyuden, vihreän siirtymän ja kansainvälistymisen edistämisen.

Tampereen työllisyys- ja kasvupalvelujen toimesta on laajan valmistelun kautta keväällä 2023 valmisteltu Pirkanmaan kuntien yhteinen *TE-palvelustrategia 203018*, jossa keskeisenä juonteena on laaja ekosysteeminen ja ”ekosysteemiseen identiteettiin” tähtäävä tulkinta työllisyyspalveluista. Keskeisinä teemoina ovat

18 <https://www.tampere.fi/ajankohtaista/2023/04/21/pirkanmaan-kuntien-yhteinen-te-palvelustrategia-on-valmistunut>.

ilmiöpohjaisuus, kumppaneiden ja ekosysteeminen ohjaaminen ja mahdollistavat ratkaisut, joustavuus ja sopimuksellisuus, asiakaslähtöisyys ja digitalisaation hyödyntäminen.

Pirkanmaan työllisyyskokeilu on ollut erityisen aktiivinen työvoimapalvelujen ja oppilaitosten ekosysteeminen yhteistyön kehittämisessä. Siinä on luotu toimintamalleja ja palveluja koulutusorganisaatioiden ja elinkeinoelämän kanssa kohtaannon ja jatkuvan oppimisen edistämiseksi. Strategisella tasolla tätä on edistetty kaupungin johdon, oppilaitosten ja työllisyys- ja kasvupalvelujen ohjauksen kautta. Oppilaitosten ja kokeilun työllisyys- ja kasvupalveluiden yhteistyöllä uraohjausta ja opinnollistamista on kehitetty ja käynnistetty OKM:n hankkeilla ja korkeakoulujen ”nopeasti töihin” yhteistyömallia niin ikään OKM:n hankkeena.

Samalla kun Pirkanmaan kokeilun toiminta on selvästi muuntunut valmisteluksi työllisyyspalvelujen sijoittamisesta kunnan elinvoiman edistämisen kokonaisuuteen, on jo edellisessä kuntakokeilussa lanseerattua henkilökohtaisen palvelun OMA-valmentajamallia kehitetty edelleen, nyt ottamalla entistä vahvemmin mukaan kohtaannon perspektiivi, eli palvelun kehittäminen niin tarjonnan (asiakkaan kokonaisvaltainen kohtaaminen) kuin kysynnän (yritysten rekrytointitarpeet) näkökulmista. Tätä on kehitetty nk. ”6T-kohtaanto-status” mallilla jossa on kehitetty palveluprosessia työnhakija-asiakkaan näkökulmasta (tunnista osaamisesta – todenna ja tuotteista se – osaa työnhaku ja työnhakutilanteet) ja työnantajan näkökulmasta (tunnista osaamistarpeesi – miten kerrot yrityksestäsi – tuotteista – valmistelee rekrytointilaisuudet). Tätä mallia on käytetty henkilökunnan koulutuksessa. Toimintamallin tueksi on myös laadittu työnhakijoille Oma Opas-työkirja, jonka avulla työnhakija voi itsenäisesti ja ohjauskeskusteluissa tunnistaa osaamistaan ja valmistella työnhakua. Vastaavantyyppinen opas on suunnitteilla tukemaan työnantajien rekrytointeihin valmistautumista. Omavalmentajamallin edelleen kehittämisessä palvelukokonaisuuksien koordinaatio, erityisesti osaamisen ja kotouttamispalvelujen kehittämisen alueella, mutta myös työnantajapalveluissa on ollut tärkeää.

Kokeilutoiminnan haasteet ja vaikeudet Pirkanmaalla liittyvät selvästi POMAan ja osin myös hyvinvointialueiden muodostamisen alkuvaiheisiin. Myös yhteistyö TE-toimiston kanssa takkusi alkuvaiheissa, mikä vaikeutti rekrytointia. Myös työnantajapalveluiden jääminen TE-toimistoihin vaikeutti kokonaisvaltaisen kohtaantopalvelun kehittämistä. Yhteistyö on asteittain kuitenkin kohentunut kunnallistamispäätöksen jälkeen. Työvoimapalvelujen kunnallistamispäätös oli sinänsä selkiyttävä päätös Pirkanmaalla, jossa jo pitkään oli tavoiteltu laajaa kunnallista toimivaltaa työvoimapalveluihin, joka myös aiheutti selvän ”vaihteen vaihtamisen” kokeilutoiminnasta itse kunnallistamisen valmisteluun.

POMA aiheutti kokeilusta saatujen kommenttien mukaan hyvin selvää voimavarojen ja ajan siirtämistä kokeilutoiminnasta keskushallinnon varsin yksityiskohtaisesti määrittämän palveluprosessin toteuttamiseen, jota kritisoitiin kaavamaisuudesta. Kritiikki oli samaa, mitä on esitetty Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskerptomuksessa (VTV 2023).

Hyvinvointialueiden muodostamisen myötä ovat tärkeät osat vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työ- ja toimintakykyä, kuntoutumista ja työllistävyyttä edistävästä palveluista siirtyneet kunnilta hyvinvointialueille. Pirkanmaalla on esimerkiksi edellisessä kokeilussa ja äskettäin päättyneen tyky-ohjelman hankkeessa nykyisen kokeilun aikana, ollut käynnissä työkyvyn edistämiseen liittyviä yhteistyöhankkeita, jotka nyt ovat joko loppuneet tai on avoin kysymys missä määrin niillä on jatkuvuutta. Olisi oma tutkimustehtävänsä selvittää tarkemmin tämän siirtymisen vaikutuksia moninasiin palveluihin. Pirkanmaan kommenttien perusteella heillä on monialaisissa palveluissa ollut katkoksia ja vaarana on palvelujen uudelleen siiloutuminen. Jo ennestään on ollut olemassa resurssipulaa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien terveys- ja sosiaalipalveluissa, ja nyt tämä ongelma on mahdollisesti pahenemassa.

Oulun seutu

Oulun seudun kokeilun tavoitteena oli kehittää työvoimapalveluita kuntien lähipalveluna liittyneenä tiiviisti kunnan elinkeinopalveluihin. Myös Oulussa on kokeilujen taustalla pitkä alueellisen kehittämisen polku. Itse kokeilussa oli keskeistä osaamisen kehittäminen eli opinnollistaminen ja kohtaannon kehittäminen. Kokeilun yhteistyö TE-hallinnon kanssa on alusta saakka toiminut hyvin ja Oulun seudulla on myös kunnallinen päätöksenteko ja poliittinen taso ollut, jo ennen kokeiluakin, hyvin mukana. Oulun katse oli siten jo varhain TE 2024 valmistelussa.

Oulussa asiakastyöotteen suunnitelma painotti paikallisuutta ja ihmisten elämäntilanteesta lähtemistä ja palvelujen poluttamista oma-valmentajamallin tapaan. Palveluprosesseja ja kumppanuuksia alettiin vahvistaa kohti uudenlaista palveluneuvontakokonaisuutta. Tästä palveluneuvontakokonaisuudesta, josta tulee pysyvä ratkaisu, onkin muodostunut Oulun seudun keskeisin tähänastinen kokeilutulos. Palveluneuvonta on koottu Business Oulun Business Asemaan (<https://www.businessoulu.com/>), josta on rakennettu työnhakijoille, työnantajille, yritysille ja maa-hanmuuttajille kohtaamispaikka, jossa saa kasvokkaista palvelua (ja luonnollisesti myös sähköisessä verkossa), palvelutarvearviot yhdestä paikasta ja jo neuvonnasta syvällisempää palvelua, mukaan lukien viranomaispalvelut. Tavoitteena on aikuisille tarjottu ohjaamomainen matalan kynnyksen palvelukokonaisuus, jolla on saumaton yhteistyö eri työllisyyteen liittyvän ekosysteemin toimijoihin.

Oulun seudulla haasteet ja esteet ovat olleet samoja kuin Pirkanmaallakin. Kun palveluja siirtyi hyvinvointialueelle, eivät ne ole toimineet yhtä juohevasti kuin aikaisemmin. Sosiaali- ja terveystoimen palveluihin ei saada riittävästi yhteyttä. Pohjoismaisen mallin aiheuttama kuormitus on myös Oulussa aiheuttanut kokeilutoiminnan hiipumista ja tuottaneet OMA-valmentajien asiakaspalvelun toteutukseen ongelmia viranomaistehtävien kuormittavuuden vuoksi. Oulun kokeilu on ryhtynyt osin ratkaisemaan tätä ongelmaa työhönvalmentajatiimin kautta, joka keskittyy asiakkaan ohjaamiseen ja valmentamiseen keventämällä viranomaistyön osuutta. Oulun kokeilulla on hyvät yhteydet TE24 valmisteluun.

Oulun näköalat liittyvät paljolti siihen, että se on teknologiakaupunki, jonka strategioissa painottuu digitalisaatio ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen. Myös vihreä siirtymä ja kestävä kehityksen kokonaisuus on kaupungin strategiassa vahvistuva teema. Yksi esimerkki tulevaisuuden mahdollisuuksista työllisyyteen ja työllistävyyteen liittyen on Oulun kaupungissa toimivan, Yritetään Yhdessä ry:n jo yli 20 vuotta ylläpitämän Kestävän kehityksen keskuksen toiminta, joka tarjoaa palkkatukityöpaikkoja, kuntouttavaa työtoimintaa, työkokeilupaiikkoja, opinnollistamista ja digiohjausta Oulun lähellä olevilla työpajoilla ja luontoalueilla <https://kekekeskus.fi/>. Yritetään yhdessä ry toimii tiiviissä yhteistyössä Oulun kaupungin, hyvinvointialueen, TE-toimiston, yritysten ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa. Kestävän kehityksen kiertotalouteen, ympäristönhoitoon, kaupunginosien ekotoimintaan ja kaupunkipuutarhoihin liittyvä toiminta on viime vuosina laajentunut ja siinä on tätä kautta mahdollisuus kytkeä kolmannen sektorin ja välityömarkkinoiden toiminta vahvemmin osaksi kaupungin kestävä kehityksen strategiaa, yrityksiä, avoimia markkinoita ja kansalaistoimintaa. Tämä on hyvä esimerkki työllisyyden edistämisen ”ekosysteemisestä” kehittämisestä, jonka pitkä kehityshistoria myös kertoo siitä, että toimivien ekosysteemien rakentaminen on pitkäjänteistä, strategista toimintaa, jollaisen edellytyksiä ei yksittäisessä kokeilussa ”itsestään” muodostu, vaan tarvitaan työllistävyyttä edistävien toimintatilojen ja toimijoiden kokonaisuutta, joka kytkeytyy elimellisesti kaupunkiseudun elinvoimaan ja kestävään kehitykseen.

Helsinki

Helsingin kokeilu toimii ympäristössä, joka on volyymiltaan ja ekosysteemin kompleksisuuden suhteen maan moninainen. Kokeilutoiminnan suunnittelu eteni alussa digi- ja tietojohdaminen edellä. Tietojohdaminen nähtiin keskeiseksi mahdollisuudeksi vaikuttaa proaktiivisesti laajaan ekosysteemiin. Oli tehty esiselvitys, jossa tarkasteltiin tietojohdamisen kehittämistä ja prosessien vaikuttavuuden arviointia. Tähän kehitystyöhön oli varattu myös rahoitusta. Tiedolla johtamisen kehittäminen

joutui kuitenkin vaikeuksiin senkin takia, että yleinen työhallinnon tietojärjestelmän kehittäminen ei ole edennyt siten kuin olisi ollut otollista Helsingin tavoitteiden kannalta.

Helsinki on kuitenkin onnistunut ”vaihtamaan vaihdetta” digipainotuksesta muuhun arjessa kehittämiseen. Digitaalisten palvelujen ja tiedolla johtamisen teema elää kuitenkin edelleen – pyritään valmistelemaan uusia toimintamahdollisuuksia.

Helsingissä perusideana on ollut työllistymisen vauhdittaminen painottamalla vaikuttavuutta ja palvelujen räätälöintiä ja ”täsmätyökykyisyyttä”. Tähän on pyritty vahvistamalla tulosjohtamista, tulostavoitteita, tulospalkkioita sekä innovaatiohankintaa. Työnantajayhteistyöhön on panostettu, esimerkkeinä kauppa-, ravintola- ja matkailualat sekä Helsingin kaupunki suurena työnantajana, esimerkkinä varhaiskasvatus. Työvoimapalveluiden asema on vahvistunut eivätkä ne ole niin erillisiä kuin aiemmin.

Alussa ja myös edelleen vaikeutena on ollut yhteistyöongelmat Uudenmaan TE-toimiston kanssa, jotka kokeilun näkökulmasta ovat aiheuttaneet rekrytointiongelmia ja kuormittaneet henkilöstön koulutusta. Henkilöstön vaihtuvuus on myös ollut ongelma.

Pohjoismaisen mallia on kritikoitu samaan tapaan kuin laajasti muissakin kokeiluissa. Mallin kuormittavuuden ja kaavamaisuuden ja henkilökohtaisen palvelun resurssien riittämättömyyden vuoksi kehittämistyö on suuntautunut enemmän palvelujen toimintaedellytysten luomiseen, henkilöstön osaamisen vahvistamiseen ja yhteistyöhön kaupungin ekosteemissä (vaikka ekosysteemin käsitettä ei Helsingin kokeilussa käytetäkään, vaan näkökulmana on pikemminkin ”konkreettinen yhdessä tekeminen”) mm. kasvatus- ja koulutusyhteistyössä ja opinto-ohjaajien kanssa.

Helsingissä yhteys hyvinvointialueeseen ei ole muodostanut samanlaista kysymystä kuin muilla kokeilualueilla, sillä Helsinki vastaa edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon (sekä pelastustoimen) järjestämisestä ja henkilökunta jatkaa kaupungin työntekijöinä. Arvioinnilla ei ole käytettävissä tarkempaa tietoa monialaisen yhteistyön sujumisesta vaikeassa asemassa olevien työllisyyden ja työllistyvyyden

edistämässä, mutta kokeilun haastatteluissa saatu kuva oli, että yhteistyö on ollut tiivistä, eikä ainakaan samanlaisia katkoksia, mitä esimerkiksi Pirkanmaalta tai Oulusta kuultiin, ole esiintynyt¹⁹.

Helsingin kokeilun yhteydet kaupunkistrategiaan ja kaupungin elinvoiman kehittämiseen kokonaisuutena vaikuttivat haastattelujen perusteella luontevilta ja asianmukaisilta, joskaan arvioinnilla ei ole käytettävissä tästä tarkempaa kuvaa. Kokeilussa on tehty TE24 siirtymän riskianalyysi. Suurimpina riskeinä pidetään, että asiakkaiden palveluun ja etuuksiin tulee katkoksia, tietojärjestelmät toimivat puutteellisesti, hankintojen vaikuttavuus ja taloudellisuus eivät toteudu ja kokenutta TE-palvelujen henkilöstöä ei siirry kuntavetosiin palveluihin (Helsingin seudulla on työpaikkavaihtoehtoja tarjolla). Riskejä liittyy myös esimerkiksi palvelutuotannon organisointiin ja ylipäätään järjestämisvastuun kustannuksiin. Jatkon kannalta tärkeää on käytössä oleva henkilöstöresurssi, hankintojen kehittäminen ja muutosviestintä.

Pori

Porin kokeilu on kytkeytynyt kuntien elinvoiman ja alueen pitovoiman kehittämiseen, ja sillä on ollut myös välitön yhteys poliittiseen päätöksentekoon. Valtio-kunta-suhde askarrutti jo kokeilun alussa. Ekosysteemin ja palvelukokonaisuuksien jäsentämisessä on päästy alkuun ja valmiudet vaikuttavat riittävältä. Horisontaalisen yhteistyön kehittäminen edelleen sekä palvelukokonaisuuksien että kumppanuuksien suhteen on agendalla. Asiakaspalvelukokonaisuudet ovat kehkeytymässä. Asiakastyöntekijöiden motivaatio sisällöllisesti laadukkaaseen asiakkaita edesauttavaan työotteeseen on ilmeinen, mutta hekin kaipaavat laajempaa itsenäisyyttä suhteessa toimintaa sääteleviin säädöksiin. Asiakastyön seurantarjestelmä tulisi saada ajanmukaiseen kuntoon.

Porissa on edetty erilaisissa ”arjen kehittämisen” teemoissa. Peruspalvelut on saatu toimimaan sujuvasti. Kaupungille ylipäätään uutta ovat olleet työnhakuvalmentajat ja yritysasantuntijat ja työnantajakäyntejä on alettu toteuttaa. Työnantajayhteistyön katsottiin lisääntyneen. Palkkatukityöllistämisen laatuun on panostettu. Palvelujen ohjauksellista otetta ja viestintää on kehitetty ja osallistettu asiakkaita asiakasraadin ja kokemusasiantuntijan oppisopimuskoulutuksen tukemalla palveluneuvonnalla. Uudenlaisia yhteyksiä oppilaitoksiin on luotu opinto-ohjaajien

19 Tässä olisi kiinnostava vaikuttavuustutkimusmahdollisuus: työvoimapalvelujen ja sote-palvelujen yhteistyö Helsingissä vs. muualla, jossa sote-palvelut siirtyivät hyvinvointialueille.

vierailujen merkeissä. Tiimityöskentelyä, työparityöskentelyä ja kotouttamistoimintaa on vahvistettu. Työvoiman monialaisen palvelukeskuksen (TYP) toimintaa kommentoitiin haastatteluissa positiivisesti. Yhteistyö TE-toimiston kanssa on toiminut hyvin, henkilöstöressurssien suhteen on sopimista riittänyt. Hyviä ja lupaavia käytäntöjä on kehitetty erityisesti osaamisen kehittämisessä ja oppilaitosyhteistyössä.

Ongelmat ja haasteet Porissa ovat olleet samoja kuin muuallakin. Juuri kun kokeilu saatiin käyntiin, meni vuosi POMA:n omaksumiseen, jolloin vastuuvirkailijamallin (kuten sitä Porissa nimitetään) kehittäminen hiipui ja byrokratian koettiin lisääntyneen. ”Pitäisi luottaa omaan väkeen”. Kaiken kaikkiaan on arjen kehittämisen suhteen kuitenkin pärjätty kommenttien mukaan ihan hyvin.

Työvoimapalvelujen kunnallistamiseen suhtaudutaan Porissa päättäjien taholla positiivisesti ja erityinen poliittinen ohjausryhmä ja työllisyysstrategia oli perusteilla. Porin seudun elinvoiman visio, joka yhdistäisi elinvoimapolitiikka ja työllisyyden edistämistä on niin ikään kehkeytyneessä. Potentiaalisesti tämä voi liittyä vihreään siirtymään esimerkiksi Harjavallan teollisuuden uudistamisen, tuulivoiman lisääntymisen ja kiertotaloushankkeiden kautta. Tässä työvoiman kysyntä kohdistuu ensin korkean tason osaajiin, myös kansainvälisesti, mutta voi valua laajemmin työvoiman kysyntään.

Etelä-Pohjanmaa

Etelä-Pohjanmaan kokeilu on kattanut 7 kuntaa (Alavus, Isojoki, Karijoki, Kurikka, Kauhajoki, Teuva ja Soini). Kokeilu on syntynyt kuntien itsenäisen yhteistyön tarpeesta suhteessa maakunnan keskuskaupunkiin (Seinäjoki). Nähtiin, että pienillä kunnilla on omat tarpeensa ja toimintaympäristö, joka edellyttää niiden omaa kehittämistyötä. Haluttiin kehittää palveluiden saatavuutta omasta kunnasta lähipalveluna, joka samalla nimettiin kokeilun arvopohjaksi. Työmarkkinoilla oli kuntien alueella kohtaanto-ongelma. Kokeilussa lähdettiin täsmäreagoimaan paikallisesti yrittäjien tarpeisiin. Kunnilla oli myös alun alkaen tahtotila ottaa aiempaa suurempi vastuu työllisyydenhoidosta. Aiemmat palvelut eivät olleet kuntien mielestä riittävästi ottaneet huomioon kuntien omia tapoja palveluiden organisoimisessa. Kokeilun valmistelu ja alkuvaiheen toteutus tapahtui hyvässä yhteistyössä TE-toimiston kanssa.

Kokeilu toteutettiin Suupohjan koulutuskuntayhtymän kautta ajatuksella, että se sopisi pienten kuntien yhteistyön neutraaliksi yhteistyöalustaksi. Tämä järjestely onkin osoittautunut tämän kuntakokeilun tavoitteiden kannalta toimivaksi. Kuntakokeilun haastattelujen perusteella kokeilu on ollut ”arvokas matka”, jolla on saatu työllisyyden toteuttaminen kunta-alustalta ”koeponnistettua”.

Etelä-Pohjanmaan kokeilussa keskeistä on ollut ohjauksellisen otteen ja asiakasläh-
töisen kulttuurin kehittäminen. Asiakastyön kehittämisessä ei ole sovellettu jotain
tiettyä menetelmää tai konseptia, vaan kehitetty arjen asiakaspalvelun toimintaky-
kyä ja käsitelty esimerkkitapauksia työryhmissä vertaisoppimisen merkeissä.

Etelä-Pohjanmaan kokeilun eetoksena on ollut palvelun edistäminen paikallislähtöi-
sesti alueella, jossa yrittäjäyys ja pienteollisuus on kautta aikain ollut kantava teema.
Aloittavien yritysten palveluja ja omistajavaihdosten edistämistä pidettiin tärkeänä.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin omaksuminen aiheutti Etelä-Pohjanmaalla
samanlaisia pulmia kuin muuallakin, mutta arjen kehittämistoimintaa on pystytty
pitämään yllä. Yhteyksiä hyvinvointialueisiin (Etelä-Pohjanmaan työllisyysalue leik-
kaa kahta hyvinvointialuetta) pidettiin ongelmattomina.

Etelä-Pohjanmaa on yrittäjämaakuntana tottunut suhdannemuutoksiin ja katsoo
myös vastuullisen elinkeinoelämän ja vihreän siirtymän tarjoamiin mahdollisuuksiin
uusiutuvan energian, kartonkiteollisuuden, vety- ja tuulienergian ja kestäväen maa-
talouden merkeissä.

4.4 Palvelujen henkilökohtaistaminen ja kuntakokeilut

Palvelujen henkilökohtaistaminen on ollut kaikissa työllisyyden kuntakokeiluissa
keskeinen teema. Siksi seuraavassa tarkastellaan palvelujen henkilökohtaistamisen
kysymyksiä tarkemmin.

Työvoimapalveluiden eräänlainen ikuisuushaaste on ollut sovittaa suhteellisen niu-
kat palveluresurssit asiakaskunnan laajuuteen ja yksilöllisiin palvelutarpeisiin. Ennen
kuntakokeiluja oli tultu tilanteeseen, jossa erityisesti työnhakija-asiakkaat kokivat,
etteivät he saa henkilökohtaista palvelua riittävästi ja paikoin kontaktin saaminen
palveluihin ylipäättään oli haastavaa. Digitaalisten palveluiden lisäksi ja ohelle halut-
tiin enemmän henkilökohtaisia tapaamisia. Samansuuntaisesti myös asiakastyöntekijät
kokivat, ettei heillä ole enää riittävästi asiakkaiden henkilökohtaista tuntemusta
eikä niin olleen riittävästi tietoa asiakkaiden osaamisesta tai muista ominaisuuksista,
jotta pätevä työnhakijoiden esittely työnantajalle olisi mahdollista.

Onkin loogista, että kuntakokeilujen keskeinen eetos on ollut henkilökohtaisen pal-
velun kehittäminen. Tutkimuksen kokeilualueet ovat kaikki osaltaan tehneet toimia,
joiden tavoite on ollut asiakaspalvelun henkilökohtaistamisen kehittäminen. Läh-
tökohtana on ollut ensisijaisesti ”omavalmentaja” – tai ”vastuuvirkailija” -ajattelu.

Kokeilujen käynnistämisvaiheessa kehiteltiin uudenlaisia asiakaslähtöisempiä toimintatapoja ja palveluiden kokonaisuutta tarkasteltiin ylipäätään uudestaan asiakaslähtöisyyden näkökulmasta.

Kokeilujen myöhemmässä vaiheeseensa pöydälle nousi kunnallistamispäätöksen ja hyvinvointialueiden käynnistämisen ohella Pohjoismainen palvelumalli (POMA) ja siihen reagoiminen. Kuntakokeilujen oli ryhdyttävä toteuttamaan asiakaspalvelukonseptia, joka ei ollut niiden itsensä kehittäminen ja oli toteuttamistavoiltaan runsaasti resursseja vaativaa. Kokeilujen oli nyt joustettava ja ikään kuin käytävä puolustustaisteluun pitääkseen omat palvelukehittelynsä hengissä.

Siirryttäessä kunnallistamiseen suuntautumiseen, voidaan yleisesti todeta, että asiakaslähtöisyyden tavoite on edelleen pysynyt keskeisenä kokeilujen tavoitteena. Kokeilut ovat onnistuneet ”myötäkarvaamaan” POMAn haasteet ja tila kokeilujen omille kehittelyille näyttäisi nyt olevan nyt mahdollisempaa kuin uuden mallin toimeenpanovaiheessa.

”Vastuuvirkailija” – ja ”omavalmentaja” – ajattelu on (paljolti myös Pirkanmaan OMA-valmentajamallin virittämänä) merkinnyt yksilöllisen asiakkuudenhallinnan (case management) korostumista. Se on ollut pääasiassa työnhakijälähtöinen toimintatapa. Totesimme II väliraportissa, että kokeilut kasvokkainen ja yksilöllinen palvelu on kokeilujen näkökulmasta lisännyt kokonaisvaltaisempaa asiakastyökulttuuria.

Tutkimuksemme esimerkkitaapauksissa asiakaslähtöisyyden kehittämiseen liittyy myös tehostettu kytkentä työvoiman kysyntään eli avoimiin työpaikkoihin ja rekrytointiprosesseihin (ks. Oulu ja Pirkanmaa edellä). Samalla on todettava, että varsinkin suurilla työmarkkina-alueilla (esimerkkitaapauksistamme Helsingissä) omavalmentaja-malli kohtaa resurssihaasteen ja samalla myös asiakaspalvelijoiden viime vuosina selvästi lisääntyneen vaihtuvuuden, jolloin vastuuvirkailija vaihtuu palveluprosessin kuluessa. Omavalmentaja-mallien voikin ennustaa saavan kunnallistamisen jatkovaiheissa ja palveluekosysteemien kehittyessä yhä moninaisempia muotoja.

Palveluiden henkilökohtaistamisen tarve kumpusi osaltaan kritiikkinä digi- ja etäpalveluita kohtaan, joiden osuus palveluvalikoimassa oli selkeästi kasvanut. Tätä ei kuitenkaan pidä tulkita ”digivastaisuudeksi.” Henkilökohtaistamisen tulee olla sisälle leivottu ajatus myös digipalveluihin. Mikään henkilökohtaistava palvelu ei myöskään tule toimeen ilman moderneja digi-, etä- ja sosiaalisen median palveluita. Kokeilut toivat esille tarpeen ja halukkuutensa kehittää myös digitaalisia palveluita

ja yhtenäisiä tietopalveluita edelleen. Kokeilujen viesti kuitenkin on, että henkilökohtaisia ja muita palveluita on kehitettävä tasapainoisesti niin, että asiakaskohtaaminen on palveluprosessin ydin.

Holistisen palveluotteen kehittämisen tarve moninaistuvassa työvoimapalvelussa

Edellä kuvatut kansalaisten moninaistuvat suhteet työelämään, Whelanin & al. (2021) kuvaus työvoimapalveluiden kokonaisuudesta, McQuaidin & al. (2005) kuvaus kokonaisvaltaisesta työllistyvyydestä palvelun tavoitteena, ja Whelanin (2023) pohdinta siitä, miten palveluprosessin saadaan tilaa henkilökohtaiselle ohjaukselle, haastavat kehittämään työvoimapalveluita vastaamaan muuttuviin tilanteisiin myös palvelun etulinjassa. Sillä, miten hyvin asiakkaan ja työntekijän palveluprosessi onnistuu, on merkityksensä myös työvoimapalveluille asetettujen poliittisten tavoitteiden toteutumiseen. Asiakastyöntekijöiden tehtävä on neuvotella win-win-hengessä asiakkaan yksilölliset tavoitteiden ja palveluiden työvoimapolitiittisten tavoitteiden välillä.

Kuntakokeilujen arviointityöpajoissa tuli esiin pohdintaa siitä, että kokeilut ovat haastaneet asiakastyöntekijöiden osaamista. Asiakastyön koettiin olevan laajempaa ja kokonaisvaltaisempaa kuin vain työhön osoittaminen. Henkilökohtaisen asiakaskohtaamisen lisäksi työhön kuuluu esimerkiksi monitahoinen yhteistyö palveluiden ekosysteemin suuntaan ja yksilötyössäkin työntekijän tulee kyetä mobilisoimaan ekosysteemin osajayhteisö asiakkaan voimavarojen tukemiseksi. Yksilötyökin on tullut holistiseksi monitoimijaiseksi kokonaisuudeksi. Keskustelu ja pohdinta on implisiittinen osoitus siitä, että uudenlaisen osaamisen tarve etulinjassa on tunnistettu ja käsitys työvoimaneuvonnan ammatillisesta roolista ja työn sisällöstä on uudessa vaiheessa. Työnimikkeiden historia kertoo osaltaan laajentumisesta ja kokonaisvaltaistumisesta: työnvälittäjä->työvoimanevoja-> työvoimaohjaaja-> asiantuntija-> omaneuvoja-> koordinaattori.

Kun etsitään suuntia, mihin asiakaskohtaamisen osaaminen mahdollisesti voisi kehittyä, analogisen perustan voisi tarjota professionaalien ohjauksen (työelämäohjauksen)²⁰ kehitys. Ohjaus ammattina alkoi työn ja ammattien ominaisuuksien vertaamisesta yksilöiden ominaisuuksiin ja niiden sovittamisesta toisiinsa eli matkuksesta. Työelämän muutokset ja muuttuneet yhteiskunnalliset olosuhteet toisen maailmansodan jälkeen johtivat kehitykselliseen näkökulmaan. Ihmiset ja työt

20 Työelämäohjauksen käsitteeseen kuuluvat ohjauksellinen työote kaikissa työelämän vaiheissa, siihen suuntautumisessa (ammattinvalinnanohjaus), työelämässä kehittämisessä, työelämästä irtautumisessa (Spangar & Arnkil, 2018).

kehittyvät ja työn tulee vastata tai edistää myös yksilön kehitystä. 1980-luvulta lähtien ohjauksen tavoite on ollut asiakkaan toimijuuden tukemisessa, esim. yksilön kykyä muuntaa omaa ajatteluaan, (NLP) ja asiakas alettiin nähdä osana laajempaa kokonaisuutta (systeminen ajattelu). Ohjauksellinen prosessi nähtiin nyt ei-lineaarisenä, ongelman määrittely -> interventio-> tulos -kaavan sijaan. Sosiaalinen konstruktivismi (Peavy 2004, Poehnell & Amundson 2011) toi ajatuksen työstä osana koko elämänkenttää ja ohjaus on neuvottelua työn paikasta asiakkaan elämässä (Vähämöttönen 1998). Ohjauksellinen palveluprosessi toimii samanaikaisesti sekä yksilö- (mikro), meso (sosiaaliset välirakenteet) että rakenteellisella (makro) tasoilla. Palveluprosessi on ohjaajan ja asiakkaan (tai vertaisten) dialogia asiakkaan tilannetta eteenpäin vievien voimavarojen kehittämiseksi. (esim. Keskinen & Spangar 2013).

Asiakastyöntekijöiden/ työvoimaneuvojien/omavalmentajien työtettä tai ammatillista identiteettiä ei kuitenkaan ole tutkittu Suomessa eikä kansainvälisesti eikä tutkittuja kuvauksia todellisista palveluprosesseista ole juuri olemassa. Tässä suhteessa on selvä tutkimuksen tarve. Asiakastyöntekijöiden ammatillisen osaamisen kehittämisen näkökulmasta tutkimus voisi auttaa määrittämään työn tekemisen kannalta kriittiset osaamisalueet, kehittää asiakastyöntekijöiden ammatillista osaamista ja ehkä osaltaan kohottaa työn arvostusta.

Henkilökohtaistamisen muotojen tulevaa kehitystä on vaikea ennakoida. Moninaistuvien työelämäsuhteiden ja työmarkkinoiden olosuhteissa kehitys tulee kuitenkin edellyttämään kokonaisvaltaisen, holistisen työtteen edelleen kehittämistä ja palveluprosessin näkemistä katalysoivana moottorina, joka kytkee yhteen kussakin tilanteessa vaadittavat voimavarat niin mikro-, meso- kuin makrotasolla.

4.5 Prosessiarvioinnin johtopäätöksiä

Henkilökohtaisen palvelun kehittyminen

Omavalmentaja- tai vastuuvirkailijamalli on kokeiluissa ollut laajasti käytössä (myös kaikille kokeiluille tehdyn kyselyn mukaan) ja sen kehittämiseen halutaan tapausesimerkkien viestien mukaan panostaa edelleen ja sitä pidetään hyvänä painotuksena. Palvelumallin kehittelyssä on edellisiin kokeiluihin nähden otettu vahvemmin esiin palvelujen koordinaatio ja palvelumuotoilu sekä työnhakijan että työnantajan toiminta kohtaannon edistämiseksi (kuten Pirkanmaan 6T-mallissa) ja palveluneuvonnan kokonaisuuden koostaminen ekosysteemin kohtaamispaikaksi yhden luukun periaatteella (kuten Oulussa).

Niin syksyn 2022 kyselystä kuin syksyn 2023 työpajoista tuli hyvin selvä viesti, että POMAn toteuttaminen, resurssien siirto hyvinvointialueille, sekä henkilöstön rekrytointiongelmat ovat vieneet voimavaroja henkilökohtaisen palvelun kehittämisestä ja ruuhkauttanut sitä asiakaspalvelun laatua heikentävällä tavalla.

Työvoimapalvelujen kehityksen kannalta olisi tärkeää huolehtia henkilökohtaisten palvelujen toimintakyvystä niin osaamisen, ajankäytön kuin resurssien osalta, mukaan lukien kehitys digitaalisissa palveluissa, joissa niin ikään on tärkeää, että tuetaan yksilöllistä palvelua moninaisuuden kohtaamisessa. Kaikkiaan henkilökohtaisten palvelujen kehittämisessä on kokeiluissa päästy alkuun, mikä on merkinnyt askeleita kohti johdonmukaisemmin henkilökohtaistamisen näkökulmasta kehitettyjä palvelukokonaisuuksia. Tulevaisuudessa tarvitaan uusia palveluinnovaatioita, joissa henkilökohtaista palvelua yhdistetään toimintaan paikallisessa ekosysteemissä.

Työllisyyden ekosysteemin eheyden ylläpitäminen

Toinen tärkeä teema kuntakokeilujen prosessia ajatellen on mitä muuttuneet kokeilujen olosuhteet, ennen kaikkea hyvinvointialueiden muodostaminen on merkinnyt työllisyyttä edistävän ekosysteemin kokonaisuudelle.

Jo edellä totesimme, että työvoimapalvelujen haasteet vetävät kahteen suuntaan: yhtäältä tarvittaisiin uudenlaista, voimavaroja paremmin yhteen kytkevää työvoimapalvelujen ekosysteemiä yritysten, työelämän kysynnän, työelämälähtöisen osaamisen kehittämisen ja rekrytoinnin yhteen kytkemiseksi. Toisaalta pitäisi monialaisten palvelujen avulla mobilisoida työvoimareservejä vaikeasti työllistyvistä, eli niistä, joilla on terveyden, työkyvyn, osaamiseen tai/ja elämäntilanteeseen liittyviä työllistymisesteitä. Olisi yhtä aikaa torjuttava viime vuosina pahentunutta työvoimapulaa ja alennettava sitkeää ja kroonistuvaa työttömyyttä. Vaikeutena on vastata näihin strategiaan haasteisiin samanaikaisesti, niin etteivät työmarkkinat ja työvoimapalvelut jyrkästi jakaudu.

Havaintojemme mukaan hyvinvointialueiden muodostamisen alkuvaihe on joillakin alueilla tuottanut vaikeuksia vaikeasti työllistyvien tukemiseen pyrkivän ekosysteemin yhteistyölle ja eheydelle. Työvoimapalvelujen yhteydet terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen sekä monialaisten palvelujen uudelleenryhmittely ovat tuottaneet vaikeuksia. Näiden vaikeuksien voittaminen on tärkeää työllisyyden edistämisen kokonaisvaikuttavuuden kannalta, eli miten koko työvoimavarat kehittyvät työllistymisen, osaamisen, työkyvyn ja hyvinvoinnin kannalta. Tätä varten tarvittaisiin myös

uusien tiedolla johtamisen välineitä, joilla ylitettäisiin toiminnan siiloutumisen rajoja ja saataisiin paremmin esiin työllisyyden edistämisen kokonaistilinpäätös uusissa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyörakenteissa.

Keskustelua ekosysteemistä

Oma jatkotutkimuskysymyksensä olisi, miten kokeilut ovat ylipäätään tulkinneet työvoimapolitiikan siirtämistä kuntien elinvoimaekosysteemiin.

Ekosysteemin käsitettä käytetään usein kuntakokeiluissa, joskaan ei kaikissa, eikä olennaista ole ekosysteemi sanana, vaan yhteistoiminnan uudenlaisen dynamiikan ymmärtämisyrityksenä ja toimintapolitiikkana. Ekosysteemin käsite ei eurooppalaisessa keskustelussa työvoimapolitiikan ja työvoimapolitiikan yhteydessä ole ainaakaan vielä yleisesti käytetty termi. Mutta sen käyttö on mahdollisesti lisääntymässä, esimerkkinä Irlannissa käyty keskustelu (Murphy et. al 2020). Ekosysteemin käsite on jo pidempään ollut käytössä esimerkiksi innovaatiopolitiikassa (Rannisto et. al 2023) ja sosiaalipolitiikassa (Hirvilampi ja Helne 2014 ja Närhi 2004) ja käsitteestä käydään keskustelua julkisten palvelujen uudelleenmuotoutumisesta (Osborne et. al 2022, Kinder et. al. 2021).

Ekosysteemin käsitteellä on työllisyyden kuntakokeilujen yhteydessä pyritty tavoittamaan muutosta, joka tapahtuu työvoimapolitiikan siirtyessä valtiolta kunta-alustalle. Tällöin TE-palvelut eivät vain sellaisenaan siirry kuntiin, vaan samalla muuttuu niiden asema toteutusympäristössä, kumppanuudet ja johtamisjärjestelmä jolla palveluja toteutetaan. Tavoitteeksi on tullut vahvistaa kuntien kaikissa kumppanuuksissa työllisyyden ja työllistyvyyden edistämisen näkökulmaa ja toimintaa, ”ekosysteemistä kulttuuria” ja yhteistyötä.

Keskeinen työvoimapolitiikan kunnallistamisen perustelu on, että sen uskotaan edistävän ja tehostavan alueellisen ekosysteemin kykyä edistää sekä työnantajien työvoimatarpeisiin vastaamista että uusien työllisyyspolkujen avaamista heikosti työmarkkinoille kiinnittyneille. Sitä, mitä tämä edellyttää ja mitä konkreettisia muutoksia ekosysteemin tuloksellisuuden parantamiseksi luodaan, on melkein päärä määrittämisen mukaan jotakin sellaista, jota ei saada aikaan keskusjohtoisesti, vaan luomalla paikallisille ja alueellisille toimijoille tila, jossa parempia toimintamalleja voidaan kunkin alueen omista lähtökohdista rakentaa. Kunnallistaminen sinänsä ei ole *ratkaisu* työllisyyspolitiikan ongelmiin, vaan *mahdollisuus* parantaa palvelujen vaikuttavuutta. Tarvitaan tietenkin myös keskusjohtoisen toimintapolitiikan ja kuntien autonomian puitteissa toteutetun toimintapolitiikan uuden tasapainon löytämistä. Tällaista tasapainoa on Tanskassa jouduttu yli kymmenvuotisen työvoimapolitiikan kunnallistamisen myötä moneen kertaan hakemaan uudelleen.

Olemme kokeilujen arvioinnin aineistoja kerätessämme huomanneet, että ekosysteemin kehitystason tunnistamiseksi tai sen muutosten tai laadullisten edistysaskelten kuvaamiseksi ei ole helppo löytää yksinkertaisia ja yleisesti sovellettavissa olevia empiirisiä indikaattoreita. Kullakin alueella on itse tehtävä innovaatiot ja hyödyllistä olisi myös oppia seuraamaan ja osoittamaan, kuinka hyvin niille asetetut tavoitteet saavutetaan.

5 Johtopäätöksiä

Tämä työllisyyden kuntakokeilujen arviointiraportti sisältää kolme erilaisiin aineistoihin perustuvaa osuutta:

- Yksilötason rekisteriaineistoihin perustuva tilastollinen vaikuttavuusarviointi kahdella eri menetelmällä. (Luku 2)
- 13 Pirkanmaan työllisyyskokeilun asiakkaan palveluprossin kahden vuoden pituinen laadullinen seuranta, joka perustuu URA-tietojärjestelmän tietoihin sekä seurantaan valikoituneiden asiakkaiden ja heidän vastuutyöntekijöidensä haastatteluihin. Seurannan tavoitteena oli saada esiin palveluprosessien ongelmien ja onnistumisien ehtoja ja kokemuksia sekä arvioida palveluja niiden tarpeenmukaisuuden ja edistymisen näkökulmasta. (Luku 3)
- Kokeilujen toimeenpanoprosessien arviointi lähinnä viidestä kokeilusta työpajojen ja dokumenttien avulla kootun aineiston nojalla. (Luku 4)

Analyysien ja arviointien päätulokset on esitetty yhteenvedoissa kunkin luvun lopussa. Seuraavassa nostamme esiin kaikkein tärkeimmät havaintomme ja niihin perustuvat johtopäätöksemme.

Tilastolliseen tarkasteluun perustuvia vaikuttavuustuloksia

Työllisyyden kuntakokeilun toteuttamistapa rajoitti olennaisesti tilastollisten analyysien toteuttamistapaa. Vapaaehtoinen ja aluerajoihin perustuva osallistuminen altistivat kokeilun valikoitumiselle ja kuntakentän taloudellisille häiriöille. Nämä ongelmat olisi pystytty helposti välttämään hyödyntämällä ulkopuolista ja ennalta määrättyä (eksogeeninen) kriteeriä, joka olisi jakanut kohdejoukon koe- ja verrokkiryhmiin. Yksinkertaisina olisi ollut satunnaistaa osa työvoimapalvelun asiakkaista kuntien asiakkaiksi. Tällöin tilastollinen analyysi olisi tuottanut luotettavan arvion kokeilun vaikutuksista satunnaistamisen kohteeksi valitulle kohdejoukolle. Nyt satunnaistamista lähellä olevaan asetelmaan päästiin hyödyntämällä kokeilulaikiin sisällytettyä 30-ikävuoden rajaa. Henkilön ikä on ennalta määrätty tekijä, joka jakoi eksogeenisesti työvoimapalveluiden asiakkaita kokeiluun osallistuvilla alueilla kuntien ja TE-toimistojen välillä. Varjopuolena oli kuitenkin analyysin keskittyminen

kantaväestöön kuuluviin ja päivärahalta oleviin nuoriin henkilöihin, sillä kaikki Kelan etuudella olevat ja kantaväestöön kuulumattomat kohderyhmän henkilöt siirtyivät kuntien asiakkaisiksi

Työllisyyden kuntakokeiluun ei sisällynyt koko kuntakokeilun kohdejoukkoa koskevaa eksogeenista tekijää. Tilastollinen vertailu jouduttiin tältä osin toteuttamaan kokeiluun valikoituneiden ja siitä ulosjättäytyneiden kuntien kesken. Arviointituloksesta kyettiin poistamaan kuntien väliset ajassa muuttumattomat erot sekä kaikkiin kuntiin samalla tavalla vaikuttavat talouden muutokset. Kokeilun toteuttamistapa ei kuitenkaan mahdollistanut kuntiin eri lailla vaikuttavien kuntakentän häiriöiden puhdistamista vaikutusarviosta. Valitettavasti kokeilun aikana tapahtui kaksikin tällaista laajaa kuntakentän häiriötä covid-pandemian ja Venäjän toiminnan muodossa. Koronan vaikutukset kohdentuivat voimakkaimmin palvelualoihin ja tätä myötä erityisesti suuriin kaupunkeihin. Koska kaikki suurimmat kaupungit valikoituivat kokeiluun, yli 82 000 asukkaan kunnat jätettiin pois kuntarajoihin perustuvista analyyseistä. Muutoin näiden tuottamat vaikutusarviot olisivat muodostuneet liian negatiivisiksi koronavaikutuksen sekoittuessa kokeilun todelliseen vaikutukseen. Venäjän aiheuttamat vaikeudet kohdentuivat puolestaan voimakkaimmin Itä-Suomen kuntiin rajakaupan vähentyessä. Koska kuntarajoihin perustuva arviointi on jo lähtökohtaisesti ikärajoihin perustuvia analyysejä epävarmemmalla pohjalla, emme pienentäneet kuntajoukkoa entisestään rajaamalla Itä-Suomea tarkastelun ulkopuolelle. Tältä osin kuntarajoihin perustuvissa arviointituloksissa saattaakin esiintyä ylöspäin olevaa harhaa.

Tilastollisten analyysien perusteella työllisyyden kuntakokeilun kohderyhmien palvelun siirtäminen valtiolta kunnille ei edistänyt kohderyhmien työllistymistä reilun kahden vuoden seuranta-aikana. Tulos vastaa aiempia Suomessa toteutettuja työvoimapalveluiden siirtokokeiluita. Työllisyyden kuntakokeilua edeltäneessä, vuosina 2017–18 toteutetussa työvoimapalveluiden kuntakokeiluissa suurin muutos ilmeni kuntouttavan työtoiminnan käytön lisääntymisenä. Tähän kiinnitettiin huomiota työllisyyden kuntakokeilua suunniteltaessa ja esimerkiksi aktiivisten palveluiden määrärahoja sidottiin aiempiin toteumiin ja hankinnat toteutettiin ELY-keskusten kilpailuttamina. Muutokset aktivointitoimien tarjonnassa jäivätkin työllisyyden kuntakokeilussa vähäisiksi. Sitä, tapahtuiko eri palvelujen kohdistamisessa muutoksia asiakasryhmittäin, ei arviossamme tarkasteltu. Työllisyystulosten perusteella kokeilun kaltaisena toteutettu palveluvastuun alueellistaminen ei kuitenkaan kokonaisuutena katsottuna onnistunut tuottamaan hallituksen esityksessä toivottuja entistä tehokkaammin työllistäviä palvelumalleja.

Tilastollisissa analyyseissä nousi esille laajamittaisen järjestämisvastuun toteuttamisen alkuvaiheeseen liittyvä käynnistymiskitka. Kuntien asiakkaiksi siirtyneille henkilöille laadittujen työllistymis- ja muiden suunnitelmien laatiminen vähentyi kuntakokeilun takia. Tämän vähintään 12 kuukautta kestäneen ajanjakson aikana suunnitelmia laadittiin yli 10 prosenttia vähemmän kuin mitä olisi tapahtunut ilman kuntakokeilua. Tulevan työvoimapalveluiden siirron kannalta tuloksemme nostavatkin esille selvän koulutus- ja tiedonjakotarpeen kuntakentässä. Työvoimapalveluiden siirron vakinaistaminen on kuitenkin asiakasmäärältään ja siirtyvien palveluiden osalta kertaluokkaa toteutettua kokeilua suurempi.

Palveluprosessien seurannan kehittämistarpeita

Työvoimapalveluiden vaikuttavuusarviointi on osoittautunut erityisen vaikeaksi silloin, kun kohderyhmä tyypillisesti tarvitsee useita erilaisia palveluja. Useista palveluista muodostuvien ketjujen palvelujen työllisyysvaikuttavuus näyttää erikseen arvioiden keskimäärin heikolta, vaikka ne olisivatkin olleet hyödyllisiä edistysaskelia työllistymispolulla. Olisi myös arvioitava muitakin kuin työllisyysvaikutuksia, kun tosiasiaa palveluita järjestetään myös muiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Huomio on kohdistettava siihen, millaiset toisiaan seuraavien palvelujen polut kokonaisuuksina missäkin kohderyhmässä edistävät tavoitteiden saavuttamista.

Pitkien palveluprosessien ohjauksen kannalta keskeistä on tunnistaa paitsi prosessin lopputulos, myös työmarkkinapolun välietappien saavuttaminen: esimerkiksi aktivoituminen, työllistymisen jonkin esteen alentaminen tai siirtyminen lähemmäs avoimia työmarkkinoita. Olisi opittava seuraamaan pitkiä palvelupolkuja alusta loppuun ja kehitettävä menetelmiä polulla tapahtuneiden edistysaskelten havaitsemiseksi.

Periaatteessa rekisteritietojen avulla voitaisiin tunnistaa ja analysoida palvelupolkuja, monitoroida niiden kestoa ja päättymistä eri tavoin ja tutkia eri palvelujen ja niiden ketjujen kohdistamista myös tilastollisesti, jolloin olisi mahdollista tarkastella huomattavasti kattavammin kohderyhmiä edustavia aineistoja kuin tässä hankkeessa toteutettu laadullinen suppean näytteen seuranta. Tämä edellyttäisi rekisteröitävän tiedon nykyistä laajempaa koodausta numeerisiin luokituksiin nimenomaan seurannan ja arvioinnin tarpeiden näkökulmasta. Erityisesti tarvittaisiin nykyistä käyttökelpoisempaa tietoa arvioidusta palvelutarpeesta, palvelulle asetetuista tavoitteista ja niiden muutoksista ajan myötä, jolloin voitaisiin myös seurata, ovatko tarpeelliseksi arvioidut palvelut toteutuneet ja onko tavoitteet saavutettu.

Pitkien palveluprosessien ohjaamisen tueksi olisi tarpeen kehittää menetelmä, jonka avulla saadaan systemaattista ja nykyistä monipuolisempaa tietoa tilanteen ja valmiuksien muutoksista palvelupolun varrella siten, että tieto on yhdistettävissä työnhakijoista muuten kertyvään tietoon. Tämä edellyttäisi standardisoitua sähköistä työkalua, jonka avulla tietoa kerättäisiin säännöllisin väliajoin työnhakijoilta itseltään (ja mieluusti myös palveluprosessin vastuutyöntekijältä). Tavoitteeksi on asetettava menetelmä, joka tuottaa tietoa paitsi työnhaun kokonaiskestosta ja päätymisen syystä, myös työmarkkinapolun välietappien saavuttamisesta, jota varten olisi käynnistettävä valtakunnallinen kehittämishanke. Systemaattinen tällaisen menetelmän käyttö arvioinnissa edellyttää vakinaisia lisäresursseja seurantatiedon kokoamiseen ja saadun tiedon jalostamiseen palvelujen johtamisessa hyödylliseen muotoon. Tarvittaisiin tietoa, jonka avulla paikallisella tasolla voidaan nopeasti tunnistaa, milloin ilmeisesti ollaan oikealla polulla, milloin tarvitaan jotakin muuta. Siinä, ja myös palveluketjujen kustannusvaikuttavuuden osoittamisessa pitemmällä aikavälillä, tarvitaan edistysaskelten mittausmenetelmää.

Henkilökohtaisen palvelun kehittäminen pysyy keskiössä

Prosessiarvioinnin keskeinen havainto on kokeilujen edelleen jatkunut pyrkimys henkilökohtaisten palvelujen kehittämiseen. Tavoite on pysynyt, vaikka POMA kesken kokeilun yllättäen normitti asiakaspalveluprosessin tavalla, joka koettiin laajasti osin epätarkoituksenmukaiseksi ja kuormittavaksi. Henkilökohtaista palvelua kehitetään nyt ottaen paremmin huomioon kohtaannon edistäminen, palvelujen kokonaiskoordinaatio ja palvelujen muotoilu. Merkittävä ongelma on myös ollut henkilöstön runsas vaihtuvuus ja siitä seuraava uuden henkilöstön perehdyttämisen aiheuttama resurssien kuormitus.

Henkilöstön vaihtuvuuteen liittyy myös seuraava havaintomme: seitsemässä laadullisen seurantamme 13 prosessista vastuutyöntekijä vaihtui seurannan kuluessa ainakin kerran, useassa tapauksessa monta kertaa, huolimatta siitä että (kuten muutoinkin laajalti) Pirkanmaan kokeilussa on käytössä vastuutyöntekijämalli, jolloin kunkin asiakkaan palveluprosessista on vastuussa jatkuvasti sama työntekijä yli prosessin erilaisten vaiheiden. Useissa tapauksissa vaihtuvuus näytti liittyvän hyvinvointialueiden perustamiseen, jolloin monet työntekijät siirtyivät kokeilusta hyvinvointialueen palvelukseen, mutta muutoinkin vaihtuvuutta on pidettävä suurena. Vastuutyöntekijän vaihtumisella näytti monesti olevan edistymistä haittaava tai vähintään viivästyttävä vaikutus palveluprosessiin. Muutamissa prosesseissa OMA-valmentajan paneutuminen asiakkaan tilanteeseen oli omiaan johtamaan edistysaskeleeseen palvelupolulla, mutta työntekijän vaihduttua seuraavaa askelta ei sitten seuranta-aikana tapahtunutkaan. Havaintomme tekevät näkyviksi vastuutyöntekijämallin hyödyllisyyden. Jatkossa vastuutyöntekijäsuhteiden pysyvyydestä huolehtimiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Työllisyyden ekosysteemin eheyttä on vaalittava

Työllisyyspalvelujen olisi kyettävä yhtä aikaa torjumaan viime vuosina pahentunutta työvoimapulaa ja alentamaan sitkeää ja kroonistuvaa työttömyyttä. Vaikeutena on edistää näitä strategisia tavoitteita samanaikaisesti, niin etteivät työmarkkinat ja työvoimapalvelut jyrkästi jakaudu.

Prosessiarvioinnin havainnot kertovat, että hyvinvointialueiden alkuvaihe on tuonut vaikeuksia työllisyyden ekosysteemin eheydelle, erityisesti työvoimapalveluiden yhteistyölle terveydenhuollon ja sosiaalitoimen kanssa, jossa on lukuisissa arvioissa jo pitkään tunnistettu olevan puutteita ja parantamistarpeita. Hyvinvointialueilla ei ole erityisiä kannustimia työttömien palveluiden kehittämiseksi, mutta muita erittäin suuria ongelmia ratkaistavanaan, jolloin työttömien sote-palvelut uhkaavat jäädä vähälle huomiolle, vaikka merkittävä osa työnhakijoista tarvitsisi työkuntoa parantavia palveluja ennen kuin esimerkiksi osaamisen parantamiseen tähtäävät tai muut työvoimapalvelut voivat olla vaikuttavia

Näiden ongelmien voittaminen olisi tärkeää työllisyyden kokonaisvoimavarojen, osaamisen, työkyvyn ja hyvinvoinnin näkökulmista. Tämä tueksi tarvitaan myös uusia tiedolla johtamisen välineitä, jotta työllisyyden edistämisen kokonaistilinpäätös tulisi paremmin näkyviin.

Keskustelua ekosysteemistä on jatkettava

Ekosysteemin käsitteellä on kuntakokeiluissa pyritty kuvaamaan muutosta, joka tapahtuu työvoimapalvelujen siirtyessä valtiolta kuntiin. Tällöin TE-palvelut eivät vain sellaisenaan siirry kuntiin, vaan samalla muuttuvat alueelliset kumppanuusrakenteet ja palvelujen ohjauksen ja johtamiskäytännöt. Tavoitteeksi on tullut kehittää työllisyyden edistämisen ”ekosysteemistä kulttuuria” ja yhteistyötä.

Työvoimapalvelujen kunnallistamisen keskeinen perustelu on, että sillä tavoitellaan alueellisen ekosysteemin kykyä edistää sekä työnantajien työvoimatarpeisiin vastaamista että uusien työllisyyspolkujen avaamista heikosti työmarkkinoille kiinnittyneille. Tätä ei saada aikaan vain keskusjohtoisesti, vaan luomalla paikallisille ja alueellisille toimijoille tila, jossa parempia toimintamalleja voidaan kunkin alueen omista lähtökohdista rakentaa.

Kokeilut kuvaavat toimintaansa ekosysteeminä tavoitteenaan sanoittaa yhteistoiminnan uudenlaisen dynamiikan ymmärtämistä ja uudenlaista toimintapolitiikka. Kansainvälisesti ekosysteemin käsite työvoimapolitiikan kontekstissa on mahdollisesti lisääntymässä. Prosessiarvioinnin havainnot kertovat, että ekosysteemin kehitystason tunnistamiseksi tai sen muutosten kuvaamiseksi on tarve kehittää

empiirisiä indikaattoreita. Työllisyysalueille asettuukin tässä tehtävä innovoida ja kehittää indikaattoreita ja myös oppia seuraamaan kuinka hyvin niille asetetut tavoitteet saavutetaan.

Voiko kunnallistaminen parantaa työvoimapalvelujen vaikuttavuutta?

Tilastollinen vaikuttavuusarviointimme ei osoita työllisyyden kuntakokeilujen saaneen aikaan merkittäviä muutoksia palveluprosesseissa eikä työttömien työllistymisessä valtiolliseen TE-palveluun verrattuna. Ovatko siis palvelujen kunnallistamiselle asetetut odotukset palvelujen vaikuttavuuden paranemisesta turhia toiveita? Arviomme ei oikeuta sellaiseen johtopäätökseen.

Tilastollinen arviomme pätevyyden ja luotettavuuden suhteen on edellä selvitettyjä varauksia, mutta nähdäksemme voidaan melko pienellä erehtymisriskillä päätellä, että tarkasteluajana kuntakokeilut selviytyivät eniten palveluita tarvitseviksi arvioidun asiakasryhmän palveluista suunnilleen yhtä hyvin tai yhtä huonosti kuin TE-toimistotkin. Käytetyillä indikaattoreilla kuntakokeilut eivät olleet selkeää menestystarina TE-toimistoihin verrattuna, mutta on syytä panna merkille, että tähän vaikutti kokeilujen suunnittelijoista ja toimeenpanijoista riippumattomia syitä.

Kokeilujen käynnistämistä seuranneen kahden vuoden aikana niiden toimintaympäristö ja työttömien palvelua normittava sääntely merkittävästi muuttuivat. Ensin koronapandemia ja sitten Venäjän hyökkäysota Ukrainassa aiheuttivat merkittäviä odottamattomia vaikutuksia työvoiman kysyntään ja tarjontaan. Keväällä 2022 voimaan astunut pohjoismainen työvoimapalvelumalli lisäsi olennaisesti tehtäväkuormaa, josta sen enempää kokeilut kuin TE-keskuksetkaan eivät lisättyjen resurssien avulla selviytyneet kuin varsin puutteellisesti, kuten muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston tuore selvitys (VTV 2023) osoittaa. Myös sote-uudistus muutti yhteistoimintarakenteita ja vaikeutti monialaisten palvelujen toimeenpanoa ja kehittämistä, vaikka sen vaikutukset eivät ilmeisesti vielä vahvasti näkyneet sinä aikana, jonka tilastollinen aineistomme kattaa. Nämä ulkopuoliset shokit toki kohdistuivat yhtä lailla sekä kokeiluihin että TE-toimistoihin, mutta olisi ollut yllättävä saavutus, jos uutta organisaatiota pystyttävät kokeilut, jotka kohdasivat odottamattoman suuria vaikeuksia henkilöstön rekrytoinnissa ja joutuivat perehdyttämään tehtäviin suurelta osalta alalla ennestään kokematon työvoimaa, olisivat saavuttaneet merkitsevästi parempia tuloksia kuin TE-keskukset, joissa toimitettiin vakiintuneessa organisaatiossa pääsääntöisesti kokeneella henkilöstöllä.

On myös huomattava, että emme ole arvioineet työllisyyden kuntakokeiluja sellaisina, kuin niitä toteuttamaan lähteneet kunnat olivat ne suunnitelleet, vaan jouduimme arvioimaan varsin toisenlaisia kehittämisprojekteja. Pian kokeilujen

käynnistämisen jälkeen tehtiin päätös kaikkien työvoimapalvelujen kunnallistamisesta vuoden 2025 alusta lukien, joka muutti kokeilujen tavoitehorisontin. Vaikka prosessiarvioinnin mukaan innovointi ja palvelujen uudistaminen ei vallan tukahtunut edellä kuvattujen vaikeuksien paineessa, on selviä viitteitä siitä, että kokeiluissa huomio selvästi kohdistui toisin kuin suunnitelmavaiheessa oli ajateltu. On kuitenkin mahdotonta tietää, mitä palveluprosesseille ja niiden vaikuttavuudelle olisi kokeiluissa tapahtunut, jos työmarkkinoilla olisi eletty normaaliaikojä, kunnallistamis päätöstä ei olisi tehty eikä palvelumalliuudistusta olisi toimeenpantu.

Vuonna 2025 kunnat saavat vastuulleen sekä palveluja että asiakkaita, jotka kokeiluajana vielä jäivät TE-toimistojen vastuulle, ja pääsevät itsenäisesti hankkimaan ulkopuolisten toimijoiden tuottamat palvelut, jotka kokeiluilla olivat ELY-keskusten hankkimia. Tämä voi johtaa palvelutarjonnan vaihteluun alueittain, mutta juuri sitä hän paikallisten voimavarojen tuntemus ja mobilisointi tarkoittaa. Palvelutarjonta on tähänkin asti vaihdellut merkittävästi alueittain, kuten väliraporteissamme on dokumentoitu (Aho ym. 2023, luku 2.2) – nähtäväksi jää, muuttaako kunnallinen järjestämisvastuu tätä vaihtelua.

Joka tapauksessa noin kahden vuoden seuranta-aika on kovin lyhyt laajakantoisen uudistuksen vaikutusten havaitsemiseen. Jos merkittäviä myönteisiä tai kielteisiä muutoksia palveluprosesseissa ja niiden vaikuttavuudessa vuosien kuluttua voidaan tilastollisestikin havaita, ei voida osoittaa millainen kausaalinen vaikutus nimenomaan palveluvastuun kunnallistamisella niiden aikaansaamiseen oli, koska mitään vertailutietoa siitä, mitä olisi tapahtunut ilman kunnallistamista, ei voida saada.

Työvoimapalvelujen vaikuttavuus riippuu suuresti muun muassa käytettävissä olevien voimavarojen määrästä, sekä varsinkin siitä, miten osuvasti resursseja osataan kohdistaa. Tavoitteiden saavuttamisessa voidaan onnistua tai epäonnistua monenlaisen järjestämisvastuujaon pohjalta. Kuntavetoisten palveluiden vaikuttavuuden kannalta on varmasti tärkeää, onnistutaanko jatkossa yleisesti TE-toimistojen ja kuntien osaamista ja kokemusta uudella tavalla yhdistävän ”palvelukulttuurin” luomisessa, johon kokeiluissa on pyritty. Kunnallistaminen sinänsä ei ole *ratkaisu* työllisyyspolitiikan ongelmiin, vaan *mahdollisuus* parantaa palvelujen vaikuttavuutta. Toteutuvatko kunnallistamiseen kohdistuneet odotukset, se jää uusien työllisyysalueiden näytettäväksi.

LÄHTEET

- Aho, S. (2024) Työvoimapalvelujen vaikuttavuuden arviointi Suomessa. Teoksessa Heikkilä, M., Pekkola, S. & Leponiemi U. (toim.) Vaikuttavuuden monet kasvot. Vastapaino. (Julkaistaan)
- Aho, S., Arnkil, R., Hämäläinen, K., Lind, S., Spangar, T., Tuomala, J., Ojala, S., Saloniemi, A., Stenvall, J. & Mäkiäho, A. (2023). *Työllisyyden kuntakokeilut vedenjakaajalla. Arviointitutkimuksen II väliraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:20
- Aho, S., Arnkil, R., Hämäläinen, K., Lind, S., Spangar, T., Tuomala, J., Ojala, S., Melin, H., Saloniemi, A., Stenvall, J. & Mäkiäho, A. (2022). *Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi. I väliraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:3
- Aho, S. (2019). Tutkimus ja työvoimapolitiikka. Teoksessa Heiskanen, T., Syvänen, S. & Rissanen T. (toim.), *Mihin työelämä on menossa? Tutkimuksen näkökulmia* (s. 83–138). Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-201911286421>
- Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. & Mäkiäho, A. (2018) *Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.
- Aho, S. & Mäkiäho, A. (2016) Krooninen työttömyys. Pitkään avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden työttömien määrää ja rakennetta sekä työttömyyden dynamiikkaa Suomessa vuosina 2005–2013 selvittävä tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 20/2016
- Aho, S. & Koponen, H. (2008) *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus*. (Työ- ja elonkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys 24/2008).
- Aho, S. (2008) Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimääräin alhainen? Työllistyvyyden parantamisyhtymysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. *Hallinnon tutkimus* 27(4), 45–60.
- Aho, S. & Virjo, I. (2003) More selectivity in unemployment compensation in Finland: Has it led to activation or increased poverty. Teoksessa Standing, G. (toim.) *Minimum Income Schemes in Europe*, 193–218. ILO.
- Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Oosi, O. & Raukola, A. (2022). *Aktiivisen työvoimapolitiikan kustannusvaikuttavuus*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2022
- Angrist J. ja Pischke J.S. (2008): *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton University Press, NJ. <http://www.mostlyharmlesseconometrics.com/>.
- Amilon, A., Holt, H., Houlberg, K., Jensen, J.K., Jonsen, E.H., Kleif, H.B., Mikkelsen C.H. & Topholm, E.H. (2022) *Jobcentrenes beskaeftigelses-indsats*. VIVE

- Annala, M., Hokkanen, L., Laasonen, V., Pyykkönen, J., Ranta, T., Sarkia, K. & Valtakari, M. (2019) Työvoima ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019.
- Arnkil, R. (2022) Tanskan työllisyysmalli eilen, tänään, huomenna – ja mitä Suomi voisi siitä oppia? Kuntaliiton julkaisusarja UUTTA KUNNISTA 3/2022
- Arnkil, R., Jokinen, E. & Spangar, T. (2019) Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä – Pirkanmaan seudun työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupunki: Tutkimukset 1/2019.
- Arnkil, R., Karjalainen, V., Aho, S., Lahti, T., Lyytinen, S-M. & Spangar, T. (2004) Yhteis- palvelusta palvelukonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339.
- Ashenfelter, O. (1978): Estimating the Effect of Training Programs on Earnings, *Review of Economics and Statistics*, 60, 47–50.
- Dunning, D., Heath, C. ja Suls, J.M. (2004): Flawed Self-Assessment: Implications for Health, Education, and the Workplace, *Psychological Science in the Public Interest*, Vol. 5, 3, 69–106.
- Elonen, N., Niemelä, J., & Saloniemi, A. (2017). Aktivointi ja pitkäaikaistyöttömien monenlainen toimijuus. *Janus* 25(4), 280–296.
- Eurofound (2020) New forms of employment: 2020 update.
- HE 207/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 167/2021. Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 87/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta
- Heckman, J. J., & Smith, J. A. (1998). Evaluating the welfare state. S. Storm (Ed.), *Econometrics and economics in the 20th century: The Ranger Frisch centennial*. Cambridge University Press.
- Hirvilampi, T. ja Helne, T. (2014) Changing paradigms: A sketch for sustainable wellbeing and ecosocial policy, *Sustainability*, 6(4), pp. 2160–75.
- Joensuu, M. (2020) Työ- ja toimintakyvyn itsearviointitieto palvelun vaikuttavuuden arvioinnissa, esimerkkinä Kykyviisari. Teoksessa Juvonen-Posti ym. 2020, 132–139
- Juvonen-Posti, P., Saikku, P. & Turunen, J. (toim.) (2020) Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40
- Järvensivu, A. (2022) ”Se on tapa tavallaan elää” – Tulevaisuuden työn tekijät yrittäjyyden ja palkkatyön kategorisoinnin kyseenalaistajina. *Työelämän tutkimus* 20 (1) 2022

- Järvensivu, A., Haapakorpi, A. (toim.). 2022. Monimuotoinen ansiotyö: Näkökulmia monista lähteistä ansaintaan. Tampere: Tampere University Press.
- Kallio, A. (2020) Kuntien työllistämispalvelut – elinvoiman vahvistamista vai sosiaalipalvelua? Kunnallisalan kehittämissäätöön Julkaisu 32.
- Karjalainen, J., Karjalainen, V. (2010). *Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta*. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos: Raportti 38/2010.
- Karjalainen V & Karjalainen J (2011) Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. THL: Raportti 46/2011
- Keskinen, A. & Spangar, T. (2013). "Stop and Go": In search of a New Ecology and Dynamics in Group Counselling for Employees in Transition. *International Journal of Education and Vocational Guidance*, 13:233–245.
- Kinder, T., Six, F., Stenvall, J., Talonen, A. ja Memon, A. (2021) Emerging Governances, Different Perspectives. *International Public Management Review* Vol. 21, Iss. 1, 2021
- Koivisto, J. & Tiirinki, H: (toim.) (2020) Monialaisen palvelutarpeen tunnistaminen sosiaali-, terveys- ja työvoimapalveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:38
- Koivunen, T., Sippola, M. ja Melin, H. (2023) Työ elää. Murroksia, trendejä ja muutoksen suuntia Suomessa. *Gaudeamus*
- Kokkinen, L. (toim.) (2020) Hyvinvointia työstä 2030-luvulla. Skenaarioita suomalaisen työelämän kehityksestä. Työterveyslaitos.
- Kortteinen, M. & Tuomikoski, H. (1998) Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Tammi.
- Kuntaliitto (2020) Työllisyyden ratkaisumalli <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/tyollisyys/te-palvelut-2024-uudistus/tyollisyyden-ratkaisumalli>
- Laine, E. (2020): Mitä työllisyyden kuntakokeiluilla tavoitellaan ja mitä se tarkoittaa?, TYJ Blogi, <https://www.tyj.fi/blog/mita-tyollisyyden-kuntakokeiluilla-tavoitellaan-ja-mita-se-tarkoittaa/>.
- Lind, S. (2020) OMA-valmentajan näkemä ja asiakkaan kokema kuntouttava työtoiminta: Kuntouttavan työtoiminnan eletty prosessi ja koetut vaikutukset Tampereella. Tampereen kaupunki. Tutkimukset 1/2020.
- Lundin, M. ja Skedinger, P. (2006): Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees, *Journal of Public Economics*, Vol. 90, issue 4–5, 775–798.
- Malmström, T., Leskelä, R., Lindh, M., Kajova, M., Niemelä, P., Rissanen, A. & Salmisaari, T. (2018) Kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus – tieto muutostyön tukena. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2018
- McQuaid, R.W. ja Lindsay, C. (2005) The Concept of Employability. *Urban Studies*. February.

- Mergele, L. ja Weber, M. (2020): Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment, *Journal of Public Economics*, Vol. 182.
- Murphy, M.P, Whelan, N., McGann, M. and Finn, P. (2020) *The High Road Back to Work: Developing an Irish Public Employment Eco System for Covid 19 Recovery Strategy*, Maynooth University: MUSSI, May 20 2020
- Mäntyneva, P. (2020). *Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä: Etnografinen tutkimus kuntouttavasta työtoiminnasta*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 175. Helsingin yliopisto.
- Niemi, H. (2018) *Kunta työllisyydenhoitajana: Työpakosta kokeiluihin*. Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0818-6>
- Nieminen, J., Kanninen, O. ja Karhunen, H. (2021): Mitä työllisyyden kuntakokeiluista voidaan oppia? *Yhteiskuntapolitiikka* 86 (2021):1.
- Nieminen, J., Kanninen, O. ja Karhunen, H. (2023): The decentralization of public employment services and local governments' responses to incentives, *Journal of Economic Geography*, 2023, 1–20.
- Närhi, K. (2004) *The Eco-social Approach in Social Work and the Challenges to the Expertise of Social Work*. Väitöskirja. Jyväskylän yliopisto.
- OECD (2020) *Faces of Joblessness in Finland. A People-centered Perspective on Employment Barriers and Policies*. www.oecd.org/els/soc/faces-of-joblessness.htm
- Oivo T. & Kerätär R. (2018) *Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet*. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 43/2018
- Oosi, O., Kortelainen, J., Luomala, N., Siltala, J., Mayer, M., Ala-Kauhaluoma, M., Klemmelä, J., Puumalainen, J. & Kesä, M. (2023) *Työkykyohjelman arviointi. Ulkoisen arvioinnin loppuraportti*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:27
- Osborne, S., Powell, M., Gwendoline, H., Cui, T., ja Strokosch, K. (2022) *Value Creation in the Public Service Ecosystem : An Integrative Framework*. *Public Administration Review*. Vol 82, Issue 4
- Pedersen, N., Ejersbo, N., Houlberg, K., Kolodziejczyk, C. & Kristensen, N. (2019). *Refusionsomlægning på beskaeftigelsesområdet. Ökonomiske og organisatoriske konsekvenser*. VIVE.
- Peavy, R. V (2004) *SocioDynamic Counselling. A Practical Approach to Meaning Making*. Chagrin Falls, OH: Taos Institute.
- Perhoniemi R, Blomgren J & Laaksonen M (2018) Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläke- päätöksen jälkeen? *Työttömyys-, sairauspäiväraha- ja kuntoutusrahaetudet sekä uudet eläkepäättökset neljän vuoden seurannassa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 83:2, 117–131.
- Poehnell, G. & Amundson, N.E. (2011). *Hope-filled engagement. Creating new possibilities in life/career counselling*. Ergon Communications: B.C. Canada.

- Rannisto, P-H., Leponiemi, U., Nordling, N. ja Kolehmainen, J. toim. (2023) Sosiaali- ja terveysalan innovaatioekosysteemit. Tampere University Press.
- Roth, J., Sant'Anna, P.H.C, Bilinski, A. ja Poe, J. (2023): What's trending in difference-in-differences? A synthesis of the recent econometrics literature, *Journal of Econometrics* 235 (2023) 2218–2244.
- Rosholm, M., Lykke, K.S. & Skipper, L. (2019). *What affects job prospects?* Væksthusets Forskningscenter. <https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2019/11/What-affects-job-prospects.pdf>
- Rosholm, M., Sørensen, K.L. & Skipper, L. (2017) Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchanger. Væksthusets Forskningscenter. [Rapport_BIP_Sagsbehandlerens-betydning.pdf](https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/Rapport_BIP_Sagsbehandlerens-betydning.pdf) (vaeksthusets-forskningscenter.dk)
- Räsänen, H. (2002) (toim.) Rakenteellinen työttömyys. Tutkimusinventari ja politiikkajohtopäätökset. VATT.
- Sahlberg, M. (2019) Kuntien työllisyshoidon panostukset vuonna 2017. Kuntaliitto.
- Saikka, P., Joensuu, M., Männistö-Inkinen, V. & Poutanen, J. (toim.) (2023) "Täällä ei sanota, että ei kuulu meille". Työkykyohjelman arviointi- ja seuranta tutkimuksen loppuraportti. THL: Raportti 2/2023.
- Sandberg, E., Löfstedt, J., Rouvinen, J., Jokinen, S., Nordlund-Spiby, R., Valkeinen, H., Kärkkäinen, J., Pajunen, M., Lämsä, R. & Raivio, H. (2018) *Toimintakyvyn arviointi 16 – 29-vuotiailla nuorilla – Suositus avuksi Kelan ammatilliseen kuntoutukseen ohjattaessa*. (KELA: Kuntoutusta kehittämässä 3/2018.) <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018100237189>
- Sinervo, L & Hietapakka, L. (2013) Työttömien terveyspalvelut Valtakunnallisen terveyskeskuskyselyn 2013 tulokset. THL: Työpäpaperi 41/2013
- Smith, J. A., Whalley, A., ja Wilcox, N. T. (2020). Are program participants good evaluators? IZA DP No. 13584. August 2020
- Schmid, G (2002) *Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a New Employment Compact*, teoksessa: Schmid G. and Gazier B. 2002, *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar.
- Spangar, T. & Arnkil, R. (2018). Työelämäohjaus ja työllisyshoito.. Teoksessa Kajaanoja, J. (2018) *Toim. Työllisyyskysymys*. Into: Helsinki.
- VTV (2023) Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus. Valtiontalouden tarkastusviraston Tuloksellisuustarkastuskertomus 16/2023
- Työministeriö (2003) Rakennetyöttömyyden purkaminen. Projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 321.
- Vähämöttönen, T. (1998) Reframing career counselling in terms of counsellor-client negotiations. University of Joensuu: *Publications in Social Sciences* 34. Joensuun yliopistopaino: Joensuu.

- Whelan, N. (2023) Creating a Space for Praxis in Adult Employment Guidance: Collaborative development of the model of enabling employment guidance (MEEG). *British Journal of Guidance and Counselling*.
- Whelan, N., Murphy, M.P. & McGann, M. (2021). The enabling role of employment guidance in contemporary public employment services: A work-first to life first typology. *British Journal of Guidance & Counselling*, 49:2, 200–212
- Ylistö, S. (2023) Työttömyys, nuoret ja aktivointi. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien nuorten elämänhallinnallisista valinnoista työmarkkinoilla. *JYU Dissertations 718*

Liitteet

Liite 1

Taulukko 7. Taustamuuttujien keskiarvot ikäryhmävertailussa

	Alle 30v	Yli 30v	Ero	Koe N
Demografia				
Nainen	0,50	0,50	0,00	2 239
Pari	0,13	0,19	-0,06	576
Lapsia	0,19	0,25	-0,06	850
Kaupunki	0,85	0,83	0,02	3 793
Omistusasunto	0,36	0,41	-0,06	1 588
Toinen aste	0,67	0,64	0,03	2 987
Alempi korkea	0,19	0,19	0,00	866
Ylempi korkea	0,07	0,09	-0,02	295
Työllisyys ja tulot				
Tyopv	252	249	3	4 457
Tyottpv	122	130	-8	4 457
Verotulo	24886	25777	-890,92	4 457
Astuki	584	547	37,03	4 457
Toimtulotuki	173	164	8,74	4 457

Taulukko 8. Työllisyyden kuntakokeilun vaikutukset 30-vuoden ikärajaa hyödyntävissä malleissa – verrokkikunnat

	Malli 1: DiD		
	Estim.	S.E.	p-arvo
Työllisyys			
Palkkatulo>0	-0,012	0,015	0,451
Palkkatulo>862	-0,008	0,016	0,611
Palkkatulo>1 400	-0,008	0,015	0,606
Palveluprosessi			
Suunnitelmat	0,002	0,004	0,658
Aktiiviset palvelut	0,012	0,012	0,307
Työvoimakoulutus	0,000	0,007	0,942
Omaehtoinen	0,016	0,009	0,069
Palkkatuki	-0,002	0,006	0,737
Kuntouttava	0,000	0,002	0,968
Valm/harj	-0,002	0,001	0,139
Sanktiot	0,000	0,001	0,699
Kontrollimuuttajat			
Kiinteät vaikutukset	-	Kyllä	-
Taustamuuttajat	-	Kyllä	-
Koe N	-	1 458	-
Verrokki N	-	1 574	-

Huom. (i) Verrokin implikoima keskiarvo on laskettu koko kokeilujalle huomioiden mahdolliset kokeilua edeltäneet erot. (ii) Keskivirheet raportoidaan kuntatasolle klusteroituina.

Taulukko 9. Taustamuuttujien keskiarvot kuntarajoihin perustuvassa vertailussa

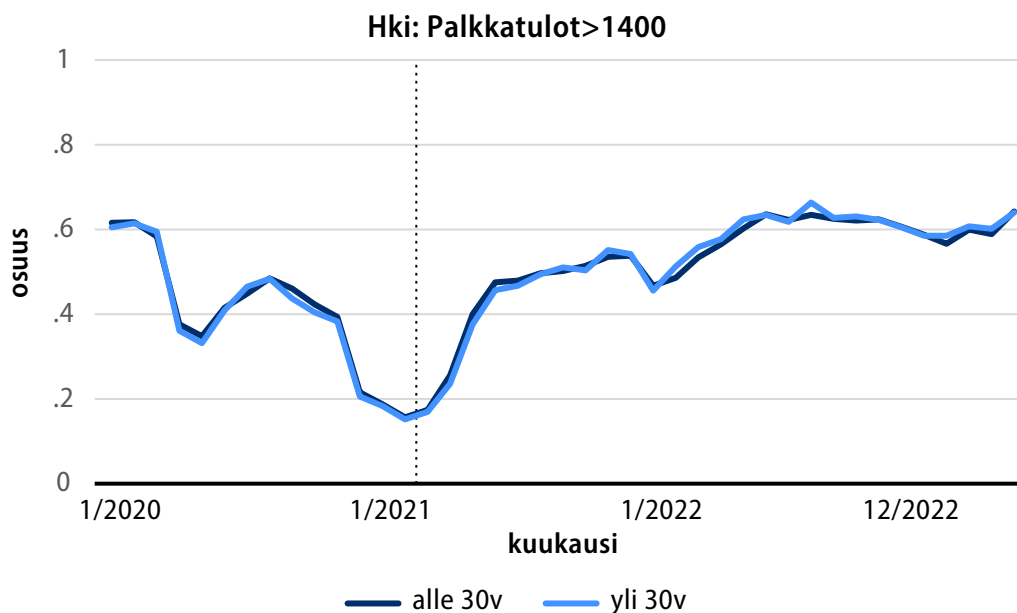
	Kokeilukunnat	Verrokkikunnat	Ero	Koe N
Demografia				
Nainen	0,47	0,46	0,00	35452
Pari	0,27	0,29	-0,03	20385
Lapsia	0,13	0,13	0,00	10233
Kaupunki	0,59	0,60	-0,01	45215
Omistusasunto	0,41	0,44	-0,02	31402
Toinen aste	0,57	0,54	0,03	43591
Alempi korkea	0,10	0,10	0,00	7 780
Ylempi korkea	0,03	0,03	0,00	2 504
Työllisyys ja tulot				
Tyopv	120	124	-4	76101
Tyottpv	154	152	2	76101
Verotulo	12399	12692	-293,03	76101
Astuki	1 450	1 349	100,11	76101
Toimtulo	1 051	1 019	31,61	76101
Kohdejoukko				
Alle 30v	0,38	0,35	0,04	29118
Kela	0,87	0,87	0,01	57697
Maahanmuuttaja	0,17	0,24	-0,07	12875

Taulukko 10. Työllisyyden kuntakokeilun vaikutukset 30-vuoden ikärajaa hyödyntävissä malleissa – Helsinki

	Malli1: DiD			
	Verrokin keskiarvo	Estim.	Keskiv.	p-arvo
Työllisyys				
Palkkatulo>0	0.677	-0.002	0.007	0.783
Palkkatulo>862	0.598	-0.013	0.008	0.098
Palkkatulo>1 400	0.542	-0.018	0.008	0.018
Palveluprosessi				
Suunnitelmat	0.054	-0.007	0.003	0.038
Aktiiviset palvelut	0.091	0.024	0.004	0.000
Työvoimakoulutus	0.020	-0.004	0.002	0.029
Omaehtoinen	0.055	0.022	0.003	0.000
Palkkatuki	0.012	0.004	0.002	0.019
Kuntouttava	0.005	0.001	0.001	0.088
Valm/harj.	0.000	0.001	0.000	0.000
Sanktiot	0.002	0.000	0.001	0.822
Kontrollimuuttajat				
Kiinteät vaikutukset	-	-	Kyllä	-
Taustamuuttajat	-	-	Kyllä	-
Koe N	-	-	747	-
Verrokki N	-	-	856	-

Huom. (i) Verrokin implikoima keskiarvo on laskettu viimeiselle havaintoperiodille 5/2023 huomioiden mahdolliset kokeilua edeltäneet erot vuonna 2020. (ii) Keskivirheitä ei ole klusteroitu kuntatasolle, koska tarkastelussa on vain yksi kunta.

Kuvio 8. Palkkatuloja yli 1 400 kuukaudessa ansainneiden osuudet Helsingissä 1/2020–5/2023



Taulukko 11. Työllisyyden kuntakokeilun vaikutukset 30-vuoden ikärajaa hyödyntävissä malleissa – Tampere

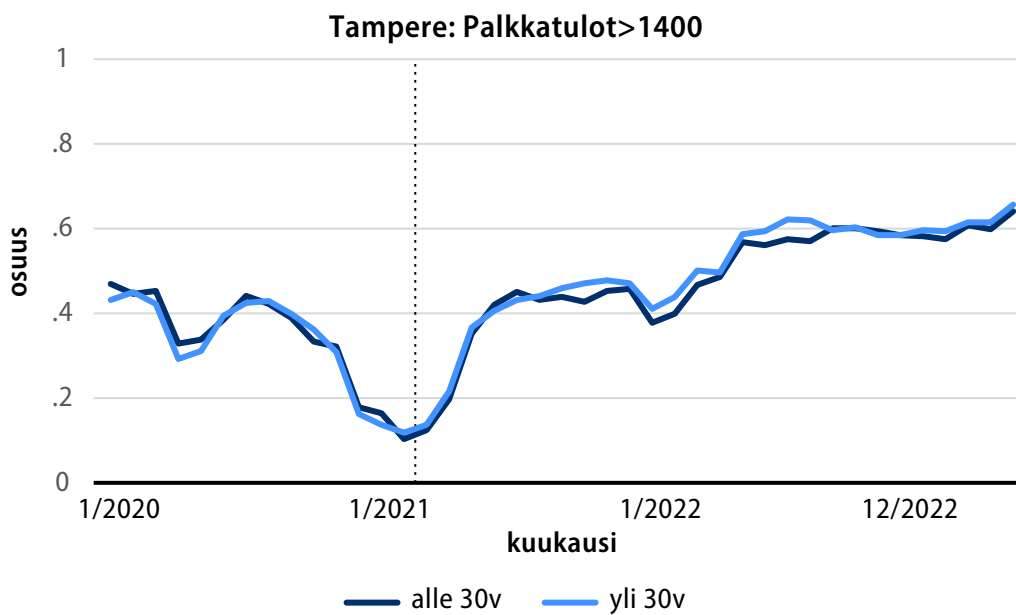
	Malli1: DiD			
	Verrokin keskiarvo	Estim.	Keskiv.	p-arvo
Työllisyys				
Palkkatulo > 0	0.697	0.002	0.010	0.877
Palkkatulo > 862	0.592	-0.025	0.010	0.015
Palkkatulo > 1 400	0.513	-0.033	0.010	0.001
Palveluprosessi				
Suunnitelmat	0.058	-0.008	0.005	0.133
Aktiiviset palvelut	0.124	-0.022	0.007	0.002
Työvoimakoulutus	0.042	-0.010	0.004	0.013
Omaehtoinen	0.062	-0.008	0.005	0.130
Palkkatuki	0.003	-0.002	0.003	0.475

Malli1: DiD

	Verrokin keskiarvo	Estim.	Keskiv.	p-arvo
Kuntouttava	0.005	-0.001	0.002	0.409
Valm/harj.	0.010	-0.001	0.002	0.684
Sanktiot	0.005	-0.001	0.001	0.667
Kontrollimuuttajat				
Kiinteät vaikutukset	-	-	Kyllä	-
Taustamuuttajat	-	-	Kyllä	-
Koe N	-	-	426	-
Verrokki N	-	-	431	-

Huom. (i) Verrokin implikoima keskiarvo on laskettu viimeiselle havaintoperiodille 5/2023 huomioiden mahdolliset kokeilua edeltäneet erot vuonna 2020. (ii) Keskivirheitä ei ole klusteroitu kuntatasolle, koska tarkastelussa on vain yksi kunta.

Kuvio 9. Palkkatuloja yli 1 400 kuukaudessa ansainneiden osuudet Tampereella 1/2020–5/2023



Liite 2 Palveluprosessien seurannan toteutus

Kun asianmukaiset tutkimusluvut TEM:ltä ja KEHA:lta oli saatu, Pirkanmaan työllisyyskokeilun palveluprosessien seuranta-aineiston kokoamisen valmistelu alkoi elokuussa 2021. Tutkimusta esittelevät kutsut OMA-valmentajille sekä asiakkaille seurantaan osallistumiseen on kopioitu tämän liitteen loppuun, samaten kuin suostumuslomake, jonka allekirjoittamalla asiakkaat antoivat tutkimusluvan edellyttämän nimenomaisen suostumuksensa heitä koskevien tietojen käyttöön tutkimuksessa.

Syksyllä haettiin tutkimusluvut myös niistä kunnista, joiden palveluksessa olevia työntekijöitä ilmoitettiin mukaan tutkimukseen. Aineiston kokoamista valmisteltiin OMA-valmentajien ja heidän lähiesihenkilöidensä kanssa muutamassa palaverissa. Kävi ilmi, että aineiston kokoaminen saattoi käynnistyä vasta kun sitä koskeva ohje osallistuvalla henkilöstöllä oli hyväksytty Pirkanmaan työllisyyskokeilun operatiivisessa johtoryhmässä 14.10.2021. Marraskuussa 2021 tehtiin ensimmäiset haastattelut työnhakija-asiakkaille. Viimeiset haastattelut seurannassa toteutuivat kesäkuussa 2023. Työntekijöiden vaihtuvuus aiheutti odottamattomia vaikeuksia sekä asiakkaiden rekrytointiin että seurannan toteuttamiseen, joita on käsitelty edellä luvussa 3.1.

Seurattuja asiakaspalveluprosesseja oli lopulta yhteensä 13. Palveluprosessit sijoituivat pääosin Tampereen kaupungin työllisyys- ja kasvupalveluihin. Ne jakautuvat palvelualueiden mukaan seuraavasti: työllistymisen ja jatkuvan oppimisen palvelut neljä, työhön ja koulutukseen ohjaavat monialaiset palvelut kolme sekä kansainvälisen osaamisen palvelut kolme prosessia. Tampereen kaupunkiseudun kunnista mukana oli kolme seurattavaa prosessia. Yksi prosessi vastaa käytännössä yhtä asiakasta, joka on suostunut osallistumaan tutkimukseen. Osallistujista yksi päätti osallistumisensa seurannan haastatteluihin kesäkuun alussa 2023, mutta antoi luvan jo tehtyjen haastattelujen ja jo kerätyn sekä vielä kesäkuussa 2023 kerättävän aineiston käyttöön.

Haastatteluja asiakkaiden kanssa toteutui yhteensä 36, työntekijöiden kanssa 31. Kahden asiakkaan kohdalla haastattelukielenä oli englanti tai englanti ja suomi. Haastattelut tehtiin pääosin etähaastatteluina. Asiakkaiden kohdalla kasvokkaisia haastatteluja oli 13, jotka toteutettiin Tampereen yliopiston tiloissa. Työntekijöiden kohdalla kolmea lukuun ottamatta kaikki haastattelut tehtiin etäyhteydellä aikataulusyistä. Etäyhteys tapahtui joko puhelimitse tai Teamsin kautta. Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin editoimalla tallenteen automaattista transkriptiota.

Haastatteluja pyrittiin toteuttamaan palveluprosessien nivelkohtien, kuten työllistymissuunnitelmien tekemisen, jälkeen. Haastattelut pyrittiin siis tekemään vasta, kun asiakas ja työntekijä olivat tavanneet. Haastatteluja tehtiin 2–4 asiakasta kohti ja 1–3 työntekijää kohti. Haastattelujen kestot vaihtelivat paljon. Ensimmäiset haastattelut kestivät asiakkailla noin tunnista kahteen tuntiin (51–123 minuuttia), toiset haastattelut 20 minuutista reiluun tuntiin (20–78 minuuttia) ja viimeiset haastattelut kymmenestä 50:een minuuttiin (10–50 minuuttia). Työntekijöiden haastatteluista ensimmäiset kestivät vajaasta tunnista reiluun kahteen tuntiin (46–124 minuuttia), toiset 20 minuutista tuntiin (20–60 minuuttia) ja viimeiset noin puoli tuntia (24–31 minuuttia).

Asiakkaan ensimmäinen haastattelu syventyi asiakkuuden alkamiseen ja nykytilanteeseen; työ-, työttömyys- ja palveluhistoriaan; osaamiseen, työkykyyn ja työllistymisen esteisiin; tavoitteisiin ja elämäntilanteeseen; toiveisiin ja arvioihin työvoimapalveluista sekä ajatuksiin pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista. Seuraavissa haastatteluissa keskityttiin tilannetiedon päivittämiseen ja ajatuksiin uusista suunnitelmista.

Työntekijöiden ensimmäinen haastattelu syventyi palveluprosessin alkamiseen ja asiakkaan aiempiin vaiheisiin; nykytilanteeseen ja palvelutarvearvioon; työntekijän työkaluihin; arvioihin palveluprosessista sekä työllisyysneuvontaan vaikuttaviin palvelu-uudistuksiin. Ehtona haastattelulle oli se, että työntekijä oli tapaamalla tai muutoin ollut yhteydessä asiakkaaseen ennen haastattelua. Työntekijän haastattelussa keskusteltiin myös kokemuksesta työntekijänä kokeilussa sekä hänen tavastaan tehdä työtään. Seuraavissa haastatteluissa käsiteltiin varsinkin asiakkaan tilannetta haastatteluajankohtana.

Haastattelujen sisältörungot on esitetty alempana. Haastattelut eivät aina noudattaneet näitä runkoja, vaan ohjautuivat vuorovaikutuksen myötä, mutta kaikki teemat pyrittiin käsittelemään.

URA-tiedot

Työntekijöitä pyydettiin välittämään seuraavat URA-järjestelmässä olevat tiedot riippuen siitä, koskeeko tieto asiakasta. URA-aineistot siirrettiin työntekijöiltä tutkijoille salatulla sähköpostiyhteydellä.

- nykyisen työnhaun / työttömyyden alkaminen
- Yhteydenottomerkinnät ja prosessin suuntaan vaikuttaneet asiat, asiakkaan kanssa tapahtuva vuorovaikutus (kirje, sähköposti, soitto, muu) kokeilun aikana

- Suunnitelmat
- Taustatiedoista: ikä, korkein tutkinto, työhistoria
- Työnhakuprofiili
- Työtarjoukset, esittelyt
- Lausunnot
- Selvityspyynnöt: kaikesta mikä vaikuttaa työttömyysturvaan
- Terveystiedot

Haastattelujen sisältörungot

Asiakkaan alkuhaastattelu

Asiakkuuden alkaminen ja nykytilanne

- Kerrataan lyhyesti tutkimuksen tarkoitus. Haluatko kysyä jotakin tutkimuksesta?
- Milloin nykyinen työnhakusi / työttömyytesi alkoi? Mikä oli tilanteesi sitä ennen?
- Milloin asiakkuutesi Pirkanmaan työllisyyskokeilussa alkoi ja miten (siirto TE-toimiston asiakkuudesta / työnhaun aloitus kokeilussa / jotenkin muuten)? Miten asiakkuutesi on sujunut? Onko sinulla OMA-valmentaja tai muu vastuuhenkilö, jonka kanssa hoidat asioitasi? Miten arvioisit vuorovaikutusta ja suhdettasi OMA-valmentajan/työntekijän kanssa? Mitä on tähän mennessä tapahtunut (puhelinkontakteja, tapaamisia, selvityksiä jne. konkreettisesti ja ikään kuin aikajanalla, milloin ja missä järjestyksessä)?
- Oletko tehnyt tai päivittänyt virkailijan kanssa työllistymissuunnitelman? Tapahtuiko tämä henkilökohtaisesti vai verkkopalvelussa? Milloin se tehtiin alun perin ja onko sitä myöhemmin päivitetty, milloin viimeksi? Mitä suunnitelmassa (tai ylipäätään) on sovittu työnhaustasi tai esim. johonkin toimenpiteeseen (koulutus, valmennus, työkykyarvio jne.) hakeutumisesta? Milloin tilannettasi seuraavan kerran tarkastellaan ja miten (tapaaminen, yhteydenotto, ilmoitus verkkopalvelussa jonkun tehtävän tms. toteuttamisesta...)?
- Mitä mieltä olet suunnitelmasta ja asioittesi hoitamisesta työvoimapalveluissa? Vastaavatko ne omia tavoitteitasi ja toiveitasi? Mitä palvelua tms. haluaisit lisää tai mistä et suunnitelmassa tai asioiden hoitamisessa pidä? Miksi?

II Työ-, työttömyys- ja palveluhistoria

- Mikä oli viimeisin työpaikkasi ja milloin työ päättyi ja miksi? Millainen on työhistoriasi sitä ennen?
- Oletko ollut aikaisemmin työttömänä ennen nykyisen työttömyyden alkua? Milloin ja miten pitkiä aikoja?
- Oletko osallistunut (saattaa nytkin osallistua parastaikaa) esim. työllisyyskursseille, valmennukseen, harjoitteluun, palkkatukityöhön, kuntouttavaan työtoimintaan tms.? Milloin ja mihin viimeksi? Mitä ajattelet siitä? Osallistuitko mielelläsi? Tarjottiinko sitä sinulle vai halusitko oma-aloitteisesti osallistua? Oliko siitä hyötyä, millaista? Mikä oli hyvää ja mikä huonoa? Entä aikaisemmat kokemuksesi vastaavista palveluista (mistä ja milloin)?
- Entä oletko saanut muita palveluita esim. terveystarkastus, työkyvyn arviointi, osaamiskartoitus, ammatinvalinnan ohjaus? Mitä, milloin ja miten arvioisit niitä?
- Oletko joskus vastannut esimerkiksi Kykyviisariksi tai Työelämäutkakaksi nimitettyyn sähköiseen kyselyyn, tai johonkin muuhun tilanteesi kartoitukseen? Jos niin milloin, ja oliko siitä mielestäsi jotain hyötyä?

III Osaaminen, työkyky ja työllistymisen esteet

- Mikä on koulutuksesi? Ammatti ja kokemus siinä? Vahvuutesi ja heikkoutesi työllistymisen kannalta?
- Millaiseksi koet terveytesi ja työkykysi?
- Miksi olet työtön? Mitkä ovat tärkeimmät esteet työllistymisesi? Mitä tarvittaisiin esteiden ylittämiseksi?
- Miten aktiivisesti haet työtä? Mitä työnhakutapoja käytät? Milloin ja mitä työpaikkaa olet viimeksi hakenut? Oletko ollut työpaikkahaastatteluissa?
- Kuinka todennäköisenä pidät työllistymistäsi lähikuukausina? Pitkällä tähtäimellä? Kuinka tärkeänä pidät sitä, että työllistyisit vakituiseen työhön?

IV Tavoitteet ja elämäntilanne

- Millaista työtä haluaisit? Vai tavoitteletko jotakin muuta tilannetta kuin työllistymistä, mitä?
- Onko sinulla kouluttautumisen- tai muita suunnitelmia, joilla pyrit parantamaan työllistymismahdollisuuksiasi?

- Kuinka tyytyväinen olet nykyiseen elämäntilanteeseesi? Mikä on hyvää, mikä huonoa?
- Perhetilanne. Harrastuksesi tai keskeiset kiinnostuksen kohteesi?
- Haluaisitko elämäntilanteesi tulevaisuudessa muuttuvan? Millä tavoin?
- Millainen on toimeentulotilanteesi? Saatko nyt ansiosidonnaista / työmarkkinatukea? Toimeentulotukea? Asumistukea? Onko sinulla muita tulonlähteitä tai avustavatko esim. omaiset sinua? Miten hyvin tulet taloudellisesti toimeen? (esim. rahat riittävät siihen mitä tarvitsen / pärjään jotenkuten / rahat eivät riitä edes kaikkeen välttämättömään)

V Toiveet ja arviot työvoimapalvelujen suhteen

- Millaisen yleisarvosanan kokonaisuutena antaisit niistä nyt työllisyyskokeilussa? Mainitse jotakin, johon olet erityisesti tyytyväinen ja toisaalta mihin olet tyytymätön.
- Entä verrattuna aikaisempaan palveluun työvoimatoimistossa? Mikä varsinkin on ehkä parempaa tai huonompaa kuin aikaisemmin?
- Millaista yhteydenpito on ollut ja miten se on tapahtunut? Haluaisitko henkilökohtaisia tapaamisia nykyistä useammin tai nykyistä harvemmin? Tai yhteydenpitoa puhelimitse tai muin sähköisin keinoin?
- Millaista palvelua tai tukea varsinkin toivoisit jatkossa saavasi?

VI Pohjoismainen työvoimapalvelumalli

- Oletko kuullut ensi vuonna suunnitelmien mukaan voimaan astuvasta pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista? (Tarvittaessa esitellään uudistuksen pääsisältö)
- Mitä ajattelet tästä? Miten näet sen vaikuttavan omaan asiakkuuteesi työllisyysenhoidossa ja tilanteeseesi työnhakijana?

Asiakkaan tilannepäivitys

- Mitä on tapahtunut viime haastattelun jälkeen? (OMA-valmentajakontaktit, suunnitelmien päivitys, siirtymiset...)
- Miten asiat ovat edenneet? Mikä tähän on vaikuttanut?
- Mikä tässä palveluprosessissa on ollut parasta, mikä on vienyt tilannettasi oikeasti eteenpäin?
- Miten suunnitelmaa on viety eteenpäin? Millaisia keskusteluja olette käyneet? Miksi? Oletteko käyttäneet jotain tilannekartoitushjelmaa (Kykyviisari)?

- Millaisia muutoksia tai tapahtumia tänä aikana on tapahtunut elämäntilanteessasi, työllistymisessäsi, terveystilanteessasi, työttömyysturvassasi? Ovatko palvelut muuttuneet?
- Millaisia tavoitteesi ovat nyt? Onko jokin muuttunut? Miksi? Miten? Miten asioiden pitäisi edetä, että saavuttaisit tavoitteesi?
- Miten vuorovaikutus OMA-valmentajan kanssa on toiminut? Miten olette olleet yhteydessä? Kerro tuesta, jota saat palveluista/ OMA-valmentajalta?
- Miltä toukokuussa voimaan tullut työvoimapalvelumalli on tuntunut tilanteessasi?

Työntekijän alkuhaastattelu

I Palveluprosessin alkaminen ja mahdolliset aikaisemmat vaiheet

- Miten asiakas tuli sinun asiakkaaksesi? Mitä vaiheita kokeilun asiakkaana palveluprosessissa on ehtinyt tähän mennessä olla? Keitä prosessiin on osallistunut?
- Oliko asiakas työnhakijana jo ennen kokeilun alkua? Mitä tiedät hänen silloisen palveluprosessinsa viimeisistä vaiheista? Millainen suunnitelma hänellä oli ensi tapaamisen pohjalla? Oliko asiakkaalla aikaisempi työllistymissuunnitelma, milloin viimeksi päivätty, jatkettiin sen pohjalta vai mietittiinkö uusiksi? Onko asiakas osallistunut aikaisemmin palveluihin / toimenpiteisiin, jos niin mihin viimeksi ja milloin?

II Nykytilanne ja palvelutarvearvio

- Miten asiakkaan työllistyvyyteen vaikuttavat asiat, asiakkaan tavoitteet ja palvelutarve selvitettiin? Millaiselta asiakas on vaikuttanut ollessanne yhteydessä? Oliko asiakas avoin vai varautunut, esittikö hän roolia vai ilmaisiko avoimesti tilanteensa ja tavoitteensa?
- Miten luonnehtisit asiakkaan tilannetta ja tuen tai palvelujen tarvetta? Olitteko yhtä mieltä tilanne- ja palvelutarvearviosta? Ellette, miten asiakkaan ja sinun ajatuksesi erosivat toisistaan? Pääsittekö yhteisymmärrykseen?
- Mikä on prosessin tavoite ja seuraava välitavoite? Kuinka selkeältä jatkopolku näyttää, vai onko se vielä hakusessa?
- Mikä on palveluprosessin keskeinen ratkaistava ongelma, vai onko sellaista?

III Työntekijän työvälineistä

- Päivitettiinkö asiakkaan työllistymissuunnitelma viimeksi tavatessanne? Mitä mieltä olet työllistymissuunnitelman merkityksestä palveluprosessille yhtäältä palvelutyöntekijöiden ja toisaalta asiakkaan kannalta? Sitoutuuko asiakas suunnitelmaan?
- Voidaanko asiakas ohjata tavoitteen kannalta mielekkääseen ja sopivaan jatkopalveluun (jos sellaista tarvitaan), mihin ja milloin se alkaa? Ellei voida, miksei? (Asiakkaan motivaatio / sopivaa palvelua ei tarjolla / tarpeen määrittely kesken / muu syy?)
- Onko tarpeellisia, sopivia ja hyödyllisiä palveluja riittävästi tarjolla? Ellei, mitä tarvittaisiin? Mikä on esteenä?
- Käytettiinkö jotain asiakaspalvelua tukevaa asiakkaan tilanteen / tarpeiden kartoitusmenetelmää (esim. Kykyviisari, Työelämämatka tai joku muu)? Mitä käytettiin? Miksi / miksi ei? Olisiko sellaisesta hyötyä?
- Onko sinulle selvää, mitä sinun tarjoamallasi palvelulla tulisi saavuttaa? Mitä? Ellei ole selvää, mikä on epäselvää? Onko tavoite realistinen? Mikäli tässä on ongelmia, mitä ne ovat?
- Onko sinulla työssäsi selkeät ohjeet, tarpeellinen tuki ja riittävät edellytykset tavoiteltuun tuloksellisuuteen? Jos jotakin puuttuu, mitä? Sikäli kun on olemassa dokumentteja, joissa on ohjeet ja toimintamallit, joita työssäsi seuraat, mitkä ne ovat?

IV Arvioita palveluprosessista

- Miten arvioisit asiakkaan prosessia tähän mennessä? Onko tämä prosessi mielestäsi helppo vai vaikea? Miksi?
- Millaiset mahdollisuudet tällä työnhakijalla on työllistyä lähikuukausina / vuoden kuluessa? Missä tilanteessa arvelet hänen olevan kahden vuoden kuluttua? Voiko siihen vaikuttaa ja millä keinolla?
- Miten vuorovaikutus asiakkaan kanssa sujui? Luotatteko toisiinne? Oletteko yhteisellä asialla? Mikä on ongelmallista tai vaikeata, mikä toimii?
- Millaisia etukäteen odottamattomia asioita palveluprosessissa mahdollisesti oli?
- Oliko prosessissa jokin tärkeä tapahtuma tai tekeminen, joka osoittautui ratkaisun kannalta tärkeäksi?
- Oletko tyytyväinen tähän prosessiin? Miksi? Mikä on ollut hyvää tai huonoa?

V Yleisemmin palvelu-uudistuksesta eli työllisyyskokeiluista ja työhakijoiden palveluiden järjestämisestä

- Mitä mieltä olet siitä missä ollaan ja mihin ollaan menossa? Mikä on tärkeätä, että hyvin menisi?
- Ensi keväänä näyttää olevan tulossa noudatettavaksi ”pohjoismainen työnhakumalli”, jossa säädetään nykyistä tiheämmästä asiakkaan tapaamisveloitteesta sekä asiakkaan työnhakuvelvoitteen määrittelystä ja moitittavasta työmarkkinakäyttäytymisestä annettavien sanktioiden perusteiden ja keston muutoksista. Mitä ajattelet tämän palveluprosessin kannalta kaavaillusta uudistuksesta ja sen vaikutuksista? Entä yleisemmin, mikä uudistuksessa on hyvää, mikä huonoa, mitä puuttuu, mitä et haluaisi? Miksi?
- Työllisyyspalveluissa tavoitteena on yhtäältä edistää työnhakijan työllistyvyyttä ja toisaalta valvoa, että työnhakija täyttää työttömyysturvan ehdot (on käytettävissä, hakee työtä, noudattaa työllistymissuunnitelmaa). Miten näet näiden suhteen, voidaanko ne toimivasti yhtä aikaa toteuttaa? Mitkä ovat ongelmat? Minkä pitäisi muuttua ongelmien ylittämiseksi?
- Huomionarvoinen osa työnhakijoista ei realistisesti arvioiden tule työllistymään avoimille työmarkkinoille palveluidenkaan tuella nykyisenkaltaisessa työmarkkinatilanteessa, ja monet ovat luopuneet yrittämisestä, tavoitellen kuitenkin välttämättä tarvitsemaansa toimeentuloturvaa, ja monet myös osallistumista omalta kannaltaan mielekkäisiin toimenpiteisiin. Miten näiden työnhakijoiden kohdalla tulisi mielestäsi toimia?

OMA-valmentaja – haastattelurunko II

- Mitä on tapahtunut viime haastattelun jälkeen? (OMA-valmentajakontaktit, suunnitelmien päivitys, siirtymiset...)
- Miten asiat ovat edenneet? Mikä tähän on vaikuttanut? Millaisia ongelmia ja onnistumisia on ollut?
- Miten suunnitelmaa on viety eteenpäin? Millaisia keskusteluja olette käyneet? Miksi?
- Miten vuorovaikutus asiakkaan kanssa on toiminut? Millaiselta asiakas on vaikuttanut ollessanne yhteydessä? Oletteko olleet samoilla linjoilla palveluista tai suunnitelmasta? Miten olette olleet yhteydessä?

- Millaisia muutoksia tai tapahtumia tänä aikana on tapahtunut asiakkaan elämäntilanteessa? Miten se näkyy palveluprosessissa? Ovatko palvelut muuttuneet?
- Minkälaista tukea asiakas on saanut sinulta tai muualta työvoimapalveluilta ensimmäisen haastattelun jälkeen?
- Millaisia asiakkaan tavoitteet ovat nyt? Onko jokin muuttunut? Miksi? Miten? Miten asioiden pitäisi edetä, että hän saavuttaisi tavoitteensa?
- Missä kohtaa olet tuntenut, että tämä prosessi todella menee eteenpäin/onnistuu? Onko joku kohta ollut erityisesti sellainen, että olet ajatellut, että tästä tulee pitkä ja vaikea matka?
- Onko jokin asia yllättänyt tässä prosessissa? Mikä? Ja mikä siinä yllätti? Onko tämä prosessi mennyt niin kuin itse ennakoit, vai onko matkaan tullut odottamattomia käännteitä ja millaisia?
- Mitä mieltä olet nyt uudesta työvoimapalvelumallista? Miten se vaikuttaa tämän asiakkaan tilanteeseen?

Yrityskoordinaattori – haastattelurunko

- Miten asiakas ohjautui sinulle? Miksi hänet ohjattiin?
- Kerro, miten keskustelu eteni? Mistä puhuitte? Mitkä asiat, tahot tms. korostuivat? Miltä asiakas vaikutti keskustellessanne?
- Miten koit keskustelun, oliko siinä joku tärkeä käännepointti? Miten keskustelunne päättyi?
- Missä määrin ja miten tämä tapaus kuvastaa sinun työskentelytapaasi yleisesti ja siinä olevia tapauksia?
- Kerro lyhyesti omasta tehtävästäsi yrityskoordinaattorina. Miten asemoisit tehtäväsi osana työllisyyspalveluita/-kokeilua?

Palveluprosessien seurannan pilottitutkimus Pirkanmaan työllisyyskokeilussa 2021-2023 – pyyntö OMA-valmentajille osallistumaan

Tavoite

Pyydämme teitä osallistumaan tärkeään osaan kuntien työllisyyskokeilujen arviointitutkimusta. Tavoitteena on tuottaa yksityiskohtaista tietoa työnhakijoiden palveluprosessin sisällöstä, keskeisistä vaiheista, ja niiden merkityksestä palvelupolkujen vaikuttavuuden kannalta. Tällaista tutkimusta on Suomessa tehty vain vähän. Arvioinnin tarkoitus on jatkossa tukea palveluntuottajan ja asiakasohjaustyön tekijöiden kykyä kohdistaa palveluja osuvasti ja vaikuttavasti. Pyrimme tunnistamaan ja tekemään näkyviksi palveluprosessiin vaikuttavia keskeisiä seikkoja, erityisen onnistuneita toimintamalleja ja toisaalta myös prosessin ongelmakohtia. Tämän toteuttamiseksi prosesseihin osallistuvien asiakkaiden ja työntekijöiden myötävaikutus on keskeistä.

Toteutus

Tutkimuksen aineistoksi kootaan noin 30:stä erilaisia asiakasryhmiä edustavasta palveluprosessista monipuolista tietoa, jonka avulla niiden vaiheita ja edistymistä seurataan ”alusta loppuun”. Ensinnäkin haastatellaan asiakkaita ja työntekijöitä erikseen prosessin alkuvaiheessa ja loppuvaiheessa sekä pitkissä prosesseissa harkinnan mukaan välivaiheissakin. Lisäksi haastatellaan erilaisten palvelujen (esim. koulutus- tai terveystalot tai kuntouttava työtoiminta) edustajia sen mukaan, miten asiakas näihin osallistuu. Toiseksi kokoamme aineistoksi prosessin aikana syntyviä dokumentteja (esim. työllistymissuunnitelmat, lausunnot yms.). Haastatteluissa ja dokumentaatiossa kerättyyn tietoon yhdistetään Tutkalla / Kykyviisarilla mahdollisesti koottava tilanneprofiili harkinnan mukaan, esim. 6 kk välein.

Nyt haemme OMA-valmentajia, jotka olisivat halukkaita osallistumaan tutkimusaineiston kokoamiseen. Jotta tästä aiheutuva lisätyö ei muodostuisi suureksi, kunkin OMA-valmentajan asiakaskunnasta seurattavaksi valittaisiin 2-3 palveluprosessia. Ensi vaiheessa tiedonhankinnan sisältö suunniteltaisiin ja täsmennettäisiin OMA-valmentajien ja tutkimusryhmän yhteistyönä kesäkuussa 2021. Aineiston kokoaminen alkaisi elo-syyskuussa ja päättyisi seurattavien palveluprosessien päättyessä tai viimeistään keväällä 2023 arviointihankkeen päättyessä.

Luottamuksellisuus

Tiedon kokoamiseen ja käyttöön tutkimuksessa haetaan asianmukaiset viranomaisluvut ja pyydetään suostumus kaikilta seurattavista palveluprosesseista tietoja antavilta työntekijöiltä ja asiakailta. Aineistoa käsitellään ja säilytetään luottamuksellisesti ja Tampereen yliopistossa vahvistetun hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti, eikä sitä luovuteta muiden kuin tutkimusryhmän tietoon. Tutkimuksen tuloksia raportoidessa huolehditaan siitä, että asiakkaita tai palveluprosessiin osallistuvia työntekijöitä ei voida tunnistaa.

Tutkimushanke

Tutkimus on osa Valtioneuvoston kanslian rahoittamaa työllisyyden kuntakokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutusten arviointitutkimusta, jonka toteuttavat Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto, Arnkil Dialogues ja Spangar Negotiations (<https://tem.fi/tyollisyyskokeilujen-tilastoseuranta-ja-arviointi>). Palveluprosessien seurantatutkimuksen tiedonkeräyksen ja raportoinnin toteuttavat erikoistutkija Simo Aho ja tutkija Sami Lind Tampereen yliopistosta yhdessä Robert Arnkilin ja Timo Spangarin kanssa.

Lisätietoja simo.aho@tuni.fi, puhelin 050-3186059

Hei Pirkanmaan työllisyyskokeilun asiakas!

*Mitä mieltä olet palveluista, joita sinulle on tarjottu tai joihin olet osallistunut työnhakijana?
Onko niistä ollut sinulle hyötyä? Mihin olet ollut tyytyväinen ja mihin tyytymätön?*

Tampereen yliopiston tutkimusryhmä tutkii työnhakijoille tarjottuja palveluja ja niiden vaikuttavuutta Pirkanmaalla. Tutkimukseen haetaan erilaisia työnhakijaryhmiä edustavia vapaaehtoisia osallistujia, joille tarjotuista palveluista ja niistä saaduista kokemuksista kootaan monipuolista tietoa sekä osallistujilta että palvelujen toteuttajilta. **Tavoitteena on tuottaa tietoa, jonka avulla palveluja voidaan parantaa siten, että asiakkaat saisivat juuri sellaisia palveluja, jotka ovat heille tarpeellisia ja hyödyllisiä.** Tutkimus on osa Valtioneuvoston kanslian rahoittamaa tutkimushanketta ”**Työllisyyden kuntakokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutusten arviointi 2021-2023**”. (<https://tietokayttoon.fi/-/tyollisyyden-kuntakokeilujen-tyollisyys-kustannus-ja-hyvinvointivaikutusten-arviointi>)

Toteutus

Haastattelemme työnhakijoita tutkimuksen alkaessa ja vielä 1-2 kertaa seuraavien kahden vuoden aikana riippuen työnhauksen jatkumisesta. Haastattelu kestää noin tunnin vastauksistasi riippuen. Haastattelemme työnhakijoiden lisäksi OMA-valmentajia, ja jos osallistut esimerkiksi terveyspalveluihin, koulutukseen, työkokeiluun, tukityöhön, kuntouttavaan työtoimintaan tai muuhun työnhakijan palveluun, tämän palvelun toteuttamisesta vastaavia työntekijöitä. Tällöin haastatteluissa kysytään, miten sinun kohdallasi päädyttiin tarjoamaan tiettyjä palveluja ja onko palvelu sen toteuttajan arvion mukaan tarkoituksenmukaista. Haastattelutietoihin yhdistetään työhallinnon tietojärjestelmästä työ- ja työttömyyshistoriaa, rekisteröityjä työllistymissuunnitelmia, saatuja palveluja ja tilanteen muutosta koskevia tietoja.

Luottamuksellisuus

Kerättyä tietoa käsitellään luottamuksellisesti EU:n tietosuojalain ja Suomen tietosuojalain edellyttämällä tavalla. Tutkimusryhmä on velvollinen henkilönä koskevan tiedon salassapitoon. Haastatteluvastauksesi ja muut koottavat tiedot tulevat vain tutkimusryhmän tietoon eivätkä mitenkään vaikuta saamiisi palveluihin tai esimerkiksi työttömyysturvaasi. Tutkimusraportissa tulokset esitetään siten, että yksittäisiä vastaajia ei voi tunnistaa. Tutkimusaineiston kokoamisen päätyttyä henkilön tunnistetiedot hävitetään aineistosta.

Halutessasi voit milloin vain kysyä lisätietoja tutkimuksen vastuuhenkilöiltä:

Erikoistutkija Simo Aho, puhelin 0503186059, sähköposti simo.aho@tuni.fi

Tutkija Sami Lind, puhelin 0505628657, sähköposti sami.lind@tuni.fi

Osallistumisesi hyödyttää työnhakijoiden palvelujen parantamista ja on tärkeää tutkimuksen onnistumiseksi. Voit ilmoittaa suostumuksestasi ja kertoa yhteystietosi oheisella lomakkeella, niin otamme yhteyttä ja sovimme haastattelusta. Kiitos!

SUOSTUMUSLOMAKE

Työllisyyden kuntakokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutusten arviointi
2021-2023

Suostumus tutkimukseen osallistumiseksi

Minua on pyydetty osallistumaan yllä mainittuun tieteelliseen tutkimukseen ja olen saanut kirjallista tietoa tutkimuksesta ja mahdollisuuden esittää siitä tutkijoille kysymyksiä. Ymmärrän, että tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja että minulla on oikeus kieltäytyä siitä sekä peruuttaa suostumus ja keskeyttää tutkimus väliaikaisesti syytä ilmoittamatta. Ymmärrän myös, että tiedot käsitellään luottamuksellisina.

Annan suostumukseni tutkimukseen.

Paikka ja päivämäärä

Allekirjoitus

Nimenselvennys

Puhelinnumero

sähköpostiosoite

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-047-9
ISSN PDF 2342-6799