

# Työllisyyden kuntakokeilut vedenjakajalla

Arviointitutkimuksen II väliraportti

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

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:20

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:20

# Työllisyyden kuntakokeilut vedenjakajalla

## Arviointitutkimuksen II väliraportti

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

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-220-6

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Työllisyyden kuntakokeilut vedenjakajalla Arviointitutkimuksen II väliraportti

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:20

**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

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

**Kieli** suomi **Sivumäärä** 91

#### Tiivistelmä

Työllisyyden kuntakokeilujen arvioinnin toinen väliraportti perustuu kuntatason tilastoaineistoihin ja kokeilujen johdolle osoitettuun kyselyyn (n=164). Tilastollisissa arvioinneissa kokeilulla ei havaittu merkittäviä vaikutuksia työmarkkinoihin, työvoimapalveluiden tarjontaan tai kuntatalouteen. Kuitenkin palkkatuen ja kuntouttavan työtoiminnan käyttö näyttää lisääntyneen kokeilukunnissa.

Puolet kyselyyn vastanneista arvioi kokeilujen toimivan vielä osin puutteellisesti, toinen puoli suurelta osin tavoitetulla tavalla. Pääosin palveluprosessit sujuvat vähintään melko hyvin. Yhteistyö alueellisen ”ekosysteemin” toimijoiden kanssa on parantunut, mutta TE-hallinnon kanssa siinä on monessa kokeilussa ollut vaikeuksia. Vastuutyöntekijämalli on laajasti käytössä, ja siihen ollaan tyytyväisiä. Kasvokkaisen ja yksilöllisen palvelun arvioidaan edistyneen. Uuden pohjoismaisen työvoimapalvelumallin soveltamisessa on ollut vaikeuksia, ja mallin kaavamaisuutta kritisoidaan. Resurssija pidetään monessa kokeilussa riittämättöminä ja henkilöstön rekrytoinnissa ja perehdyttämisessä on ollut ongelmia. Vaikeuksista huolimatta yleiskuva on, että kokeilut koekvat olevansa oikealla tiellä. Kehittämisessä ollaan vedenjakajalla: esiin piirtyvät uuden toimintakäytännön potentiaaliset vahvuudet ja toisaalta haasteet, joihin täytyy vastata, kun työvoimapalvelut siirretään kuntien vastuulle 2025.

**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** tutkimus, tutkimustoiminta, työllisyys, työvoimapalvelut, kuntakokeilut, arviointi, kokeilut

**ISBN PDF** 978-952-383-220-6

**ISSN PDF** 2342-6799

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-220-6>

## Kommunförsök med sysselsättning i vattendelaren Delrapport II av utvärderingsstudien

---

### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:20

<b>Utgivare</b>	Statsrådets kansli		
<b>Författare</b>	Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämmäläinen, Sami Lind, Timo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall, Ari Mäkiäho		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	91

---

#### Referat

Den andra delrapporten av utvärderingen av kommunförsök med sysselsättning bygger på statistiska uppgifter på kommunal nivå och en enkät till ledningen för försöken (n=164).

I statistiska utvärderingar fann man inga signifikanta effekter av experimentet på arbetsmarknaden, utbudet av arbetstjänster eller den kommunala ekonomin.

Hälften av de som svarade på enkäten uppskattade att försöken fortfarande fungerar delvis ofullständigt, den andra hälften i stort sett som det var tänkt. I huvudsak går serviceprocesserna åtminstone ganska bra. Samarbetet inom regionala "ekosystemet" har förbättrats, men det har funnits svårigheter med arbets- och näringsbyråerna i många försök. Den ansvarsfulla medarbetarmodellen används flitigt och man är nöjd med den. Implementeringen av personlig och individuell service bedöms ha kommit framåt. Det finns svårigheter att tillämpa den nya nordiska arbetsförmedlingsmodellen och modellens schematiska karaktär kritiserar. I många försök anses resurserna vara otillräckliga och det har varit problem med personalrekrytering. Trots svårigheterna är den allmänna bilden att försöken känner att de är på rätt väg. De står vid en vattendelare: de potentiella styrkorna i den nya verksamhetspraxisen lyfts fram, och å andra sidan de utmaningar som måste mötas när arbetskraftstjänsterna flyttas över till kommunerna 2025.

#### 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

forskning, forskningsverksamhet, sysselsättning, arbets- och näringstjänster, kommunförsök, evaluering, försök,

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-383-220-6	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
<b>URN-adress</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-220-6">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-220-6</a>		

---

## Local government pilots on employment in the watershed Interim report of the evaluation study II

---

### Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:20

<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Author(s)</b>	Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Timo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall, Ari Mäkiäho		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	91

---

#### Abstract

The second interim report of the evaluation of the local government pilots on employment is based on statistical data at the municipal level and a survey addressed to the management of the trials (n=164).

In statistical evaluations, no significant effects of the pilots were found on the labor market, the supply of labor services or the municipal economy.

Half of survey respondents estimated that the pilots are not yet functioning quite properly, the other half largely as intended. Service processes run mainly at least fairly well. Cooperation within the regional "ecosystem" has improved, but there have been difficulties with the PES offices. The responsible case manager model is widely used, and pilots are satisfied with it. Face-to-face and individual service is estimated to have progressed. There have been difficulties in implementing the new Nordic employment service model, and the model's schematic nature is criticized. In many pilots, resources are considered insufficient and there have been problems with staff recruitment and training. Despite the difficulties, the general picture is that the pilots feel that they are on the right track. Pilots are at a watershed: the potential strengths of the new operating practice emerging, as well as challenges that must be met when employment services are transferred to the municipalities in 2025.

**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** research, research activities, employment services, local government pilots, evaluation, pilots, research, research activities

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-383-220-6	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-220-6>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	7
<b>2</b>	<b>Kuntatason vaikutusten tilastollinen arviointi</b> .....	9
2.1	Johdanto .....	9
2.2	Aktivoinnin ja työvoimapalveluiden muutosten seuranta kuntakokeilujen alkamisen jälkeen.....	10
2.3	Tutkimusmenetelmä ja -aineisto .....	16
2.4	Paikallistasolle siirtyvän palvelutuotannon kokonais- ja kustannusvaikutukset ....	17
2.5	Paikallistason toiminnan käynnistämiskitka.....	25
2.6	Yhteenvedo .....	33
<b>3</b>	<b>Kokeilun arviointikyselyn tulokset</b> .....	35
3.1	Kyselyn tavoitteet.....	35
3.2	Kyselyn toteutus .....	35
3.3	Kokeilujen toiminnan ja yhteistyön yleisarviointia .....	37
3.4	Yhteistyö ja palveluprosessien toimivuus eri palveluosa-alueilla.....	42
3.5	Asiakastyö .....	49
3.6	Kokeilujen saama tuki .....	55
3.7	Resurssit .....	57
3.8	Tietojärjestelmien toimivuus .....	60
3.9	Kokeilujen erojen tarkastelua.....	63
3.10	Kokeilujen koon ja yhteistyörakenteen yhteys arviointeihin .....	66
3.11	Merkittävin saavutus ja vaikeinta tai ongelmallisinta kokeilussa .....	72
3.12	Palveluvastuun kunnallistamisen valmistelu.....	74
3.13	Keskeisiä havaintoja .....	76
<b>4</b>	<b>Johtopäätöksiä</b> .....	79
	<b>Liitteet</b> .....	83
	Liite L1: Taulukossa B1 raportoitujen mallien ennustevirheet 2017–2020 .....	83
	Liite L2: Taulukon B1 synteettisen verrokin muodostavat kunnat.....	84
	Liite L3: Virheenkorjausmallin sovitte Taulukossa B1 raportoidulle palkkatuetulle työlle .....	86
	Liite L4: Taulukossa C1 raportoitujen mallien ennustevirheet 2017–2020 .....	87
	Liite L5: Taulukon C1 synteettisen verrokin Tampereelle muodostavat kunnat.....	88
	<b>Lähteet</b> .....	90

# 1 Johdanto

Tämä väliraportti on osa valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) rahoittamaa *Työllisyyden kuntakokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutusten arviointi 2021–2023 (KuVa)* hanketta. Hankkeen ensimmäinen väliraportti julkaistiin vuoden 2022 alussa<sup>1</sup>.

Arvioitavat työllisyyden kuntakokeilut käynnistyivät 1.3.2021. Kuntakokeiluissa vastuuta työttömien työvoimapolveluiden järjestämisestä siirrettiin TE-toimistoilta kunnille. Kokeilualueilla kuntien vastuulle siirtyivät ne työttömät, lomautetut ja työvoimapolveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät olleet siirtohetkenä oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi ansiopäivärahan saajista kokeilun kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat sekä vieraskieliset työnhakijat. Kokeilukunnissa noin kolmasosa kaikista TE-toimistojen asiakkaista, heidän joukossaan käytännössä lähes kaikki kokeilukunnassa asuvat Kelan työttömyysturvaa saavat siirtyivät kuntien asiakkaiksi. Polveluista valtion vastuulle jäivät julkiset työnantajapolvelut, palveluhankintojen teko sekä valtaosa työttömyysturvaprosessista.

Kaikkiaan kokeiluita on 25 ja niissä on mukana 118 kuntaa. Kokeilujen alussa arvioitiin, että kaikista Suomen työttömänä tai työvoimapolveluissa olevista työnhakijoista noin puolet siirtyi kokeilujen asiakkaiksi. Pian kokeilujen käynnistyttyä valtioneuvosto päätti toukuuussa 2021, että vuoden 2025 alusta lukien kaikki työvoimapolvelut siirtyvät kuntien vastuulle ja nykyiset kokeilut jatkavat toimintaansa siihen asti.

Raportti sisältää kaksi itsenäistä osaa, joista ensimmäinen perustuu kuntatason tilastotietoihin ja jälkimmäinen kokeiluille lähetettyyn kyselyyn.

Luvussa 2 tarkastellaan työvoimapolveluiden kunnallistamisen aluetason kokonais- ja kustannusvaikuttavuutta sekä paikallistason toiminnan aloittamisessa mahdollisesti esiintyvää käynnistymiskitkaa. Käytössä olleet tiedot ulottuvat pääosin vuoden 2022 lopulle. Tästä osuudesta ovat vastanneet Kari Hämäläinen ja Juha Tuomala Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

---

<sup>1</sup> Hankkeen kokonaisuuden ja tavoitteiden kuvaus ja linkki I väliraporttiin on julkaistu osoitteessa <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2158283/Ty%C3%B6llisyyden+kuntakokeilujen+arviointi.pdf/c2dcee63-3285-4a50-1dec-9aecc11b5800/Ty%C3%B6llisyyden+kuntakokeilujen+arviointi.pdf?t=1619614090101>.



Luvussa 3 raportoidaan syksyllä 2022 toteutetun lähinnä kokeilujen johdolle ja vastuuhenkilöille osoitettuun kyselyyn (n=164) tuottamaa tietoa kokeilujen edistymisestä. Kiitämme kaikkia kyselyyn vastanneita tärkeästä tutkimusaineistosta!

Tulosten tulkinnassa on käytetty hyväksi myös julkisuudessa saatavilla olevaa ja haastatteluin hankittua kokeiluja koskevaa tietoa. Kyselyn suunnitteluun ja tulosten raportointiin ovat osallistuneet Simo Aho, Robert Arnkil, Timo Spangar ja Sami Lind. Kyselyaineiston analyysin on toteuttanut Simo Ahon johdolla Ari Mäkiäho.

Luvussa 4 tehdään johtopäätöksiä siitä missä kokeiluissa ollaan menossa runsaan puoleltoista vuoden kuluttua niiden alkamisesta. Hankkeen loppuraportin on määrä valmistua vuoden 2023 lopussa, johon mennessä kerätään lisää haastatteluihin perustuvaa tietoa ja saadaan käyttöön myös kokeilujen asiakaskuntaa ja heihin kohdistettuja palveluja koskevaa yksilötasoista rekisteriperusteista seurantatietoa.

## 2 Kuntatason vaikutusten tilastollinen arviointi

### 2.1 Johdanto

Työvoimapolitiikan kunnallistamista on perusteltu kuntien paikallistuntemuksella. Tausta-ajatuksen mukaan kunnilla on TE-toimistoja kiinteämmät yhteydet paikalliseen elinkeinorakenteeseen ja työnhakijaryhmiin, minkä seurauksena työvoimapolitiikka pystytään kuntavetoisina muovaamaan alueen ominaispiirteisiin sopiviksi. Arviointihankkeen ensimmäisen väliraportin tilastoseurannan perusteella muutokset työvoimapolitiikan painotuksissa jäivät vähäisiksi kokeilun ensimmäisten kuukausien aikana. Hankkeessa lähempään tarkasteluun valitut viisi tapausaluetta jatkoivat aktivointitoimiaan pitkälti samalla tavalla kuin kokeilua edeltävänä aikana. Työvoimapolitiikan toimenpiteiden painotukset osoittautuivat alueiden sisällä hyvin pysyviksi, mutta alueiden välillä esiintyi mittavia eroja palvelutarjonnassa.

Työvoimapolitiikan painotusten pysyvyys kokeiluajana ei ole kovin yllättävä havainto. Työllisyyden kuntakokeilussa henkilöasiakkaiden palvelutehtäviä siirrettiin TE-toimistoilta kokeilualueille ja samalla annettiin kokeilualueille oikeus tehdä päätöksiä palveluihin ohjaamisesta. Kokeilualueiden oikeus tehdä valtion lukuun menopäätöksiä eri toimenpiteiden osalta sidottiin kuitenkin vastaamaan kunnille siirtyvän kohderyhmän aiempaa osuutta. Kuntouttavan työtoiminnan kohdalla tilanne on hieman erilainen, sillä kunnilla on ollut jo aiemmin lakisääteinen vastuu sen järjestämisestä. Kuntakokeilun myötä myös vastuu kuntouttavan työtoiminnan asiakasohjauksesta siirtyi kokonaisuudessaan kunnille.

Käsillä olevassa toisessa väliraportissa toteutamme kaksi kuntatason rekisteriaineistoihin perustuvaa analyysiä. Ensimmäisessä hahmotamme työvoimapolitiikan kunnallistamisen aluetason kokonais- ja kustannusvaikuttavuutta. Toisessa tarkastelussa keskitymme puolestaan paikallistason toiminnan aloittamisesta mahdollisesti esiintyvään käynnistymiskitkaan. Samalla päivitämme lyhyesti myös ensimmäisessä väliraportissa toteuttamamme tilastoseurannan.

Tuloksia tulkittaessa on huomioitava kokeiluajana tapahtuneet muutokset. Nykyinen kuntakokeilu jää lyhyeksi välivaiheeksi, sillä vuoden 2025 alussa voimaan astuva työvoimapolitiikan kunnallistamista koskeva lakiesitys on parhaillaan Eduskunnan käsittelyssä. Eteenpäin katsovat kunnat aloittavat valmistautumisen lakimuutoksen mukanaan tuomiin

muutoksiin jo ennen lain hyväksymistä. Mikäli vakinaistamisesitys aiheuttaa muutoksia ensisijaisesti kuntakokeilun ulkopuolelle jättäytyneissä kunnissa, työvoimapalveluiden kunnallistaminen heijastuu ajan myötä kuntatasoa koskeviin arviointituloksiin.

Toinen kuntien käyttäytymiseen vaikuttava muutos on vuoden 2023 alussa toteutuva sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämistä vastaavien siirtäminen hyvinvointialueille. Muutos koskettaa kaikkia Suomen kuntia, joten lähtökohtaisesti se kohdentuu sekä kokeilun osallistujiin että sen ulkopuolisiin kuntiin. Muutokseen valmistautumiseen suunnatut resurssit saattavat kuitenkin vaikuttaa työvoimapolitiikan toteuttamismahdollisuuksiin eri tavalla erilaisissa kunnissa. Samaten vuoden 2022 toukokuussa voimaan astunut Pohjoismainen työvoimapalvelumalli on saattanut kaventaa kokeilukuntien mahdollisuuksia toteuttaa työllisyyden kuntakokeilun alkuperäisiä muutosajatuksia uudenlaisen palveluprosessin suunnittelussa. Edelleen on huomioitava edellisten kuntakokeiluiden kohdalla käyty keskustelu työllisyyspalveluihin liittyvästä osaoptimisesta. Tämä on oletettavasti osaltaan vaikuttanut siihen, missä määrin kunnille on siirretty vastuuta työllisyyden kuntakokeilussa.

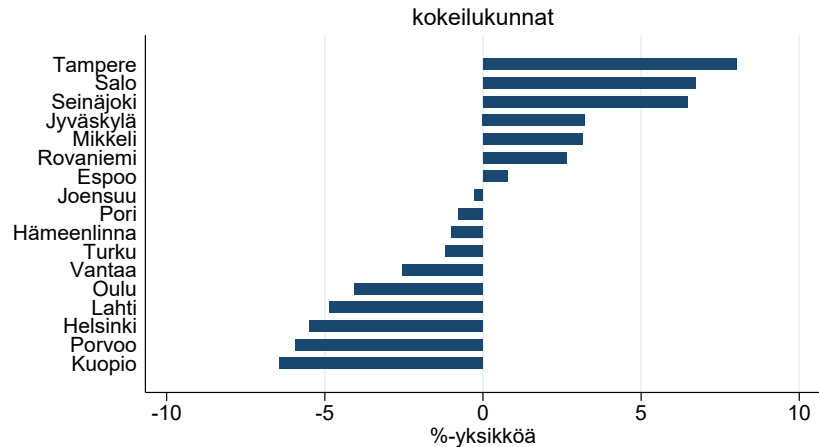
## 2.2 Aktivoinnin ja työvoimapalveluiden muutosten seuranta kuntakokeilujen alkamisen jälkeen

Työllisyyden kuntakokeilujen piirissä oli TEM:n tilastoseurannan perusteella marraskuun 2022 lopussa 217 249 työnhakijaa, joista 89 388 täytti rakennetyöttömän kriteerit. Tämä on vähän vähemmän kuin kokeilujen alkaessa maaliskuussa 2021, jolloin kuntakokeilujen asiakkaiksi siirtyi yhteensä 231 978 henkilöä, joista 110 180 täytti rakennetyöttömän kriteerit. Marraskuussa 2022 noin 28 prosenttia kokeilujen asiakkaista oli alle 30-vuotiaita ja noin 30 prosenttia oli vieraskielisiä työnhakijoita. Aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden piirissä oli marraskuussa 2022 yhteensä 60 104 kuntakokeilun asiakasta.

Arviointihankkeen ensimmäisessä väliraportissa havainnollistimme kuntakokeilun alkuaikaa edeltäviä eroja kokeilu- ja verrokkikuntien välillä sekä tuotimme seurantatietoja kokeilun ensimmäisiltä kuukausilta. Ennen kuntatason analyysien esittämistä on aiheellista luoda silmäys palveluiden tarjonnan kehittymiseen kokeilun aikana. Kuvio 1 esittää kirjoitushetken viimeisimmän saatavilla olevan tiedon mukaisen aktivointiasteen suurimmissa kokeilu- ja verrokkikunnissa koko maan keskiarvoon suhteutettuna. Kuntatason tilastoaineistojen rajoitteista johtuen aktivointiaste pitää sisällään sekä kuntakokeilun että TE-toimistojen asiakkaat.

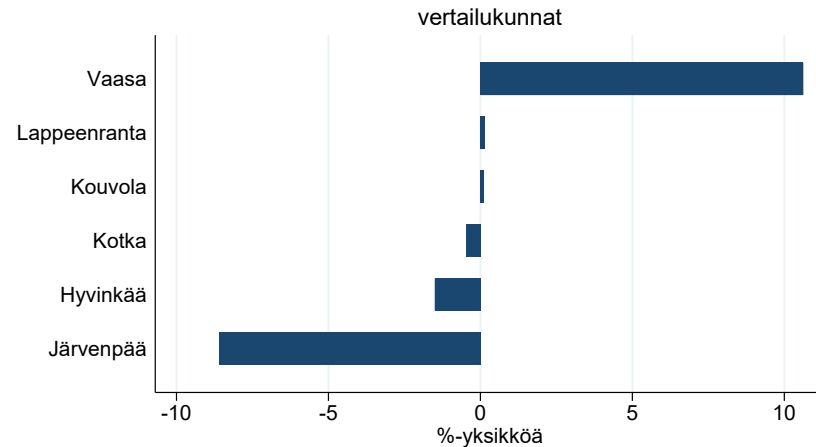
**Kuvio 1.** Aktivointiasteet suurimmissa kunnissa marraskuussa 2022

**Aktivointiaste suhteessa maan keskiarvoon (33.3%)**



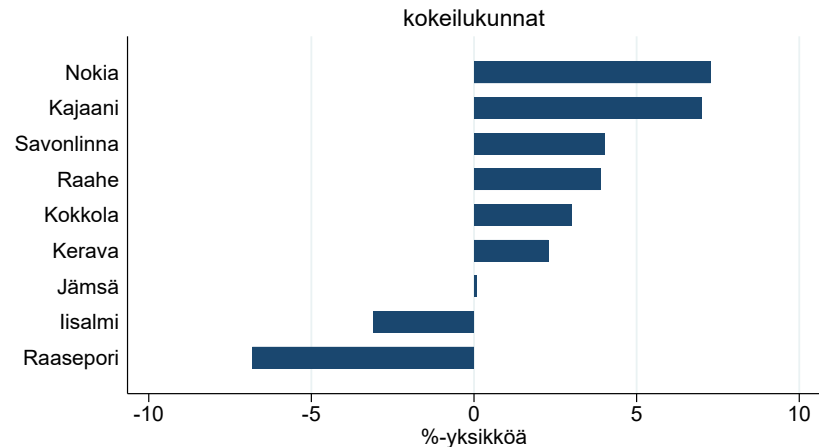
Huom: kunnat, joissa 11/2022 työttömiä työnhakijoita vähintään 2000 henkilöä

**Aktivointiaste suhteessa maan keskiarvoon (33.3%)**



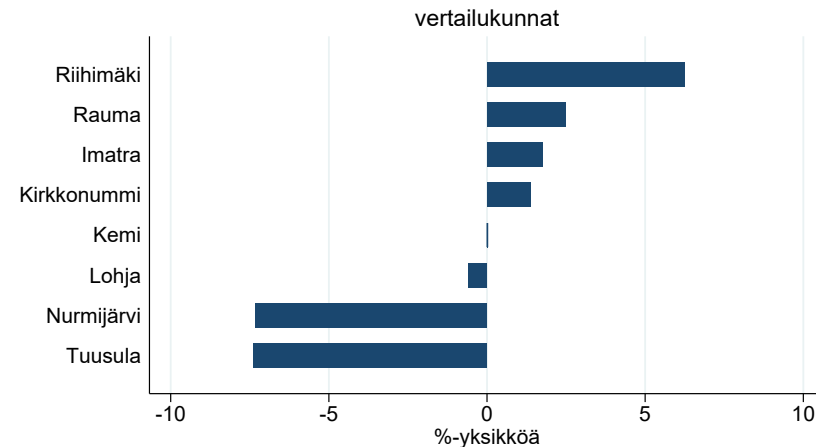
Huom: kunnat, joissa 11/2022 työttömiä työnhakijoita vähintään 2000 henkilöä

**Aktivointiaste suhteessa maan keskiarvoon (33.3%)**



Huom: kunnat, joissa 11/2022 työttömiä työnhakijoita 1000-2000 henkilöä

**Aktivointiaste suhteessa maan keskiarvoon (33.3%)**



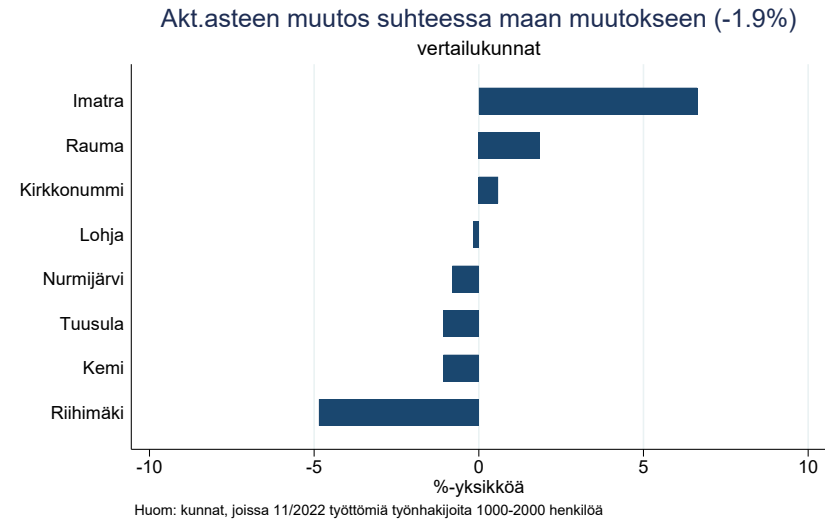
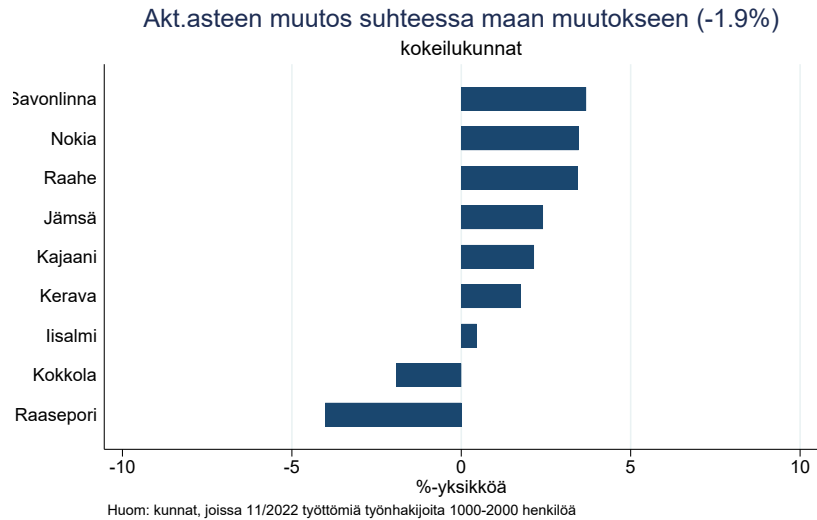
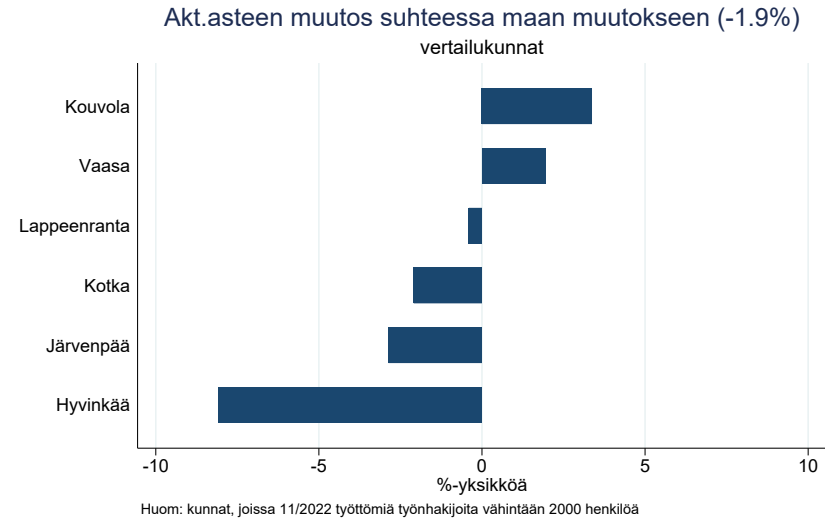
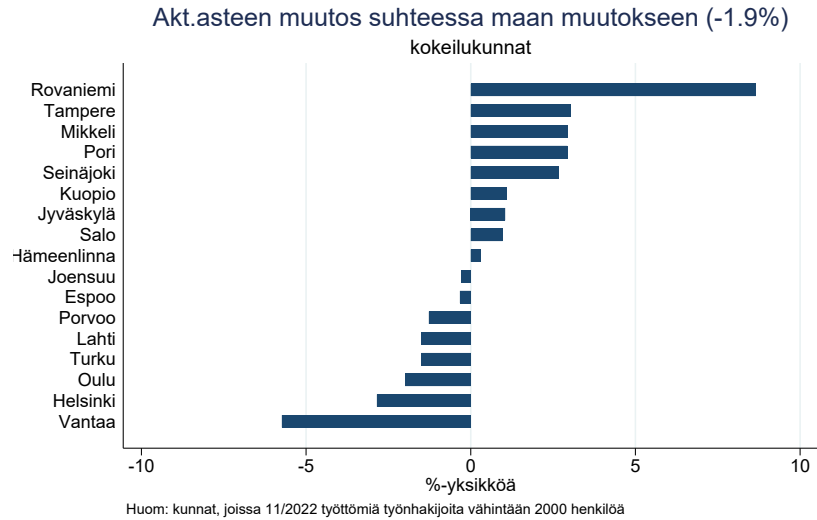
Huom: kunnat, joissa 11/2022 työttömiä työnhakijoita 1000-2000 henkilöä

Kuvio 2 kertoo puolestaan aktivointiasteen muutoksen kokeilun aikana samoille kunnille.

Vertailu on toteutettu suhteuttamalla kunnan aktivointiasteen muutos kokeilua edeltävän (marraskuu 2019) ja jälkeisen (marraskuu 2022) ajanhetken välillä koko maan tasolla toteutuneeseen muutokseen. Molempien kuvioiden yläosa muodostuu kunnista, joissa työttömien työnhakijoiden lukumäärä ylittää 2000 henkilöä. Alaosa raportoi vastaavat tarkastelut 1000–2000 työttömän työnhakijan kunnille.

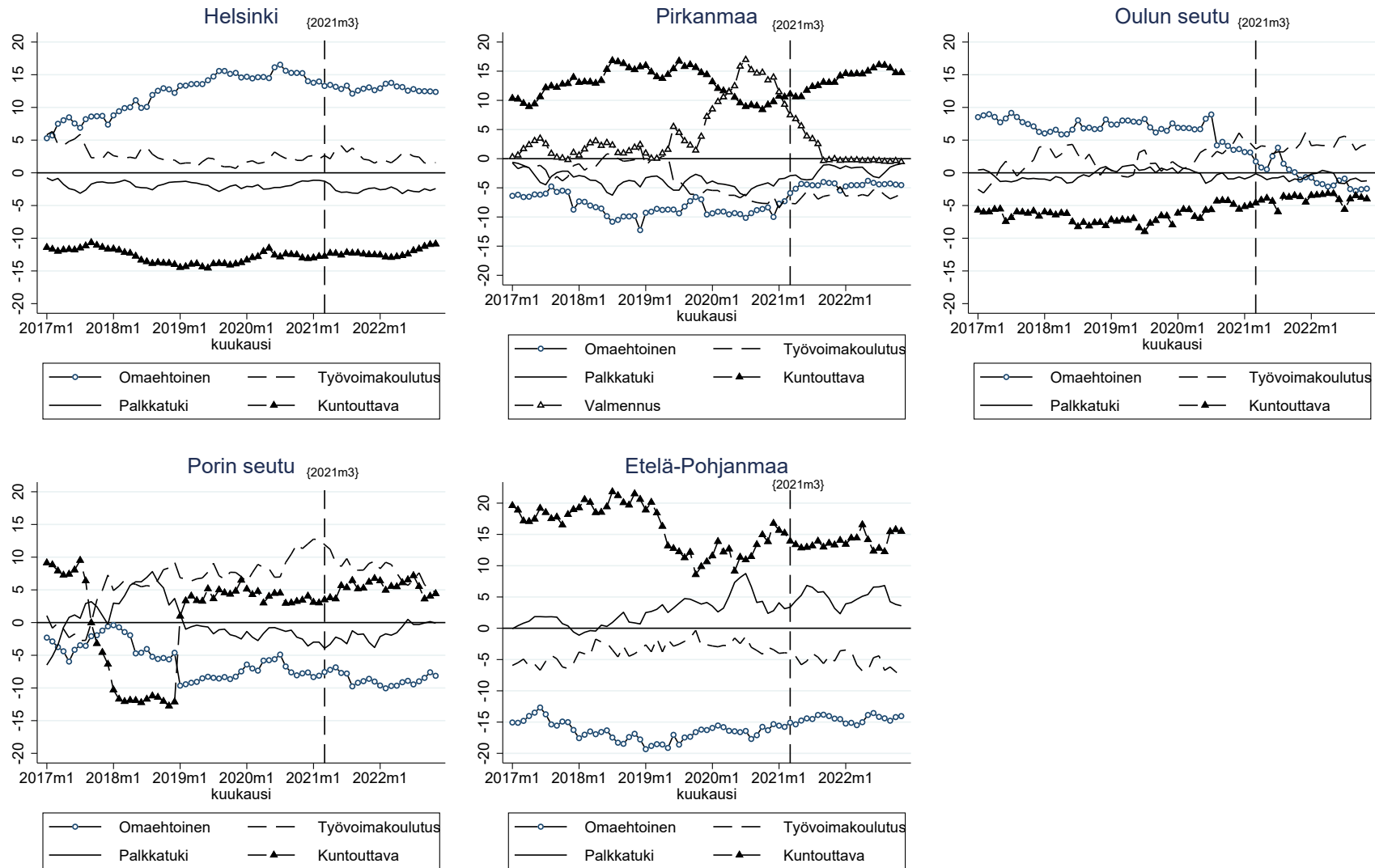
Edellisessä väliraportissa esitimme vastaavat kuviot aktivointiasteiden muutoksista suhteessa koko maan muutokseen lokakuun 2019 ja lokakuun 2021 välillä. Pidentyneestä seuranta-ajasta huolimatta kuviot kertovat edelleen hyvin pitkälle samanlaista tarinaa. Työvoimapalveluiden tarjonta on Uudenmaan kunnissa muuta maata vähäisempää ja Uudellamaalla myös aktivointiaste on alentunut muuta maata voimakkaammin. Koska aktivointiaste on Uudellamaalla heikentynyt sekä kokeilu- että verrokkikunnissa, havaintojen taustalla on mitä ilmeisimmin jokin työllisyyden kuntakokeilusta riippumaton syy. Ensimmäisessä väliraportissa mahdollisiksi selityksiksi nostettiin palvelusektorin koronarojoitusten jälkeiset ongelmat sekä palveluohjauksen viivästyminen.

**Kuvio 2.** Aktivointiasteiden muutos kokeiluajana suhteessa koko maan muutokseen



Kuvio 3 seuraa arviointihankkeen viidellä tapausalueella tapahtuneita palvelurakenteen muutoksia. Silmämääräisesti arvioiden tapausalueiden palvelurakenne on jatkanut aiempien kehitystrendien seuraamista vuoden 2022 puolella, eikä suuria muutoksia työvoimapoliittisten palveluiden painotuksissa ole havaittavissa. Pirkanmaan osalta on jälleen nostettava esille kirjaamiskäytännöistä johtuva vuoden 2020 tienoille ajoittuva piikki valmennuksen osuudessa ja samanaikainen kuntouttavan työtoiminnan osuuden lasku. Mikäli nämä kaksi toimenpidettä yhdistettäisiin kuviossa, vaikuttaisi yhdistetyn luokan kehitys suhteellisen tasaiselta koko seuranta-ajan. Havaitut vaihtelut eivät siis mitään ilmeisimmin edusta todellista muutosta Pirkanmaan palvelurakenteessa. Rekisteritietojen perusteella on kuitenkin vaikea ottaa kantaa palvelujen sisältöön ja siihen, miten ne ovat eri alueilla eronneet toisistaan. Pirkanmaalla kuntouttava työtoiminnan on arvioitu pitäneen sisällään valmennuksellisia elementtejä, mikä on arvatenkin osaltaan johtanut edellä mainittuihin eroihin rekisterikäytännöissä.

**Kuvio 3.** Aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden jakautuminen valituilla kokeilualueilla suhteessa koko maan keskiarvoihin, %-yksikköä





## 2.3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Kuntakokeilun vaikutusten arvioiminen edellyttää sen selvittämistä, mitä kokeiluun osallistuvissa kunnissa olisi tapahtunut, jos ne olisivatkin jättäytyneet kuntakokeilun ulkopuolelle. Yksinkertaisin tapa olisi verrata saman kunnan kehitystä kokeilun aikana kokeilua edeltävään ajanjaksoon. Suhdanteiden vaihdellessa tällaiset ratkaisut ovat kuitenkin tuomittuja epäonnistumaan. Laskevan työttömyyden tilanteessa kaikki mahdolliset kokeilut vaikuttaisivat tehokailta ja työttömyyden kasvaessa ne näyttäytyisivät puolestaan epäonnistuneilta. Arviointitulosten puhdistaminen suhdannevaihteluiden vaikutuksista vaatii kokeilun ulkopuolisten kuntien hyödyntämistä vertailukohtaa muodostaessa. Tällöin on kuitenkin huomioitava kuntien väliset eroavaisuudet.

Tutkimusmenetelmänä käytämme ns. synteettistä verrokkia, joka on kehitetty aggregaattitason tutkimusaineiston (esimerkiksi valtio, osavaltio tai kunta) kausaalianalyysiin (ks. esim. Abadie, Diamond ja Hainmueller, 2010; Abadie, Diamond ja Hainmueller, 2015). Suomessa menetelmää ovat aiemmin hyödyntäneet esimerkiksi Hämäläinen ja Moisio (2011), Hämäläinen, Hämäläinen ja Moisio (2013) sekä Vähänen (2019). Tutkimusmenetelmä perustuu kokeilukuntaa mahdollisimman läheisesti muistuttavan ns. synteettisen verrokin muodostamiselle kokeiluun osallistumattomien kuntien joukosta. Verrokin kokeilua edeltävä kehitys saadaan muistuttamaan kokeilukuntaa hakemalla tilastollisin menetelmin optimaaliset painot jokaiselle verrokkikunnalle. Menetelmä antaa suurimmat painot kokeilukuntaa eniten muistuttaville verrokkikunnille ja täysin erilaiset verrokkikunnat saavat puolestaan nollapainon. Jos kokeilukunnan ja synteettisen verrokin kokeilun alkua edeltävät kehitykset vastaavat toisiaan, voidaan kokeilun aikana ilmenevät erot tulkita kokeilun vaikutukseksi.

Selittävinä muuttujina voidaan hyödyntää sekä tarkasteltavaa ilmiöön liittyviä muuttujia että selitettävän muuttujan viivästettyjä arvoja. Malliin sisällytettävien muuttujien valinta ei ole kuitenkaan itsestään selvää, mihin liittyy soveltajan näkökulmasta riskejä. Mikäli erilaiset spesifikaatiot tuottavat hyvin erilaisia tuloksia, menetelmän soveltaja saattaa keskittyä vain tilastolliset merkitseviin tuloksiin, vaikka vaikutusta ei tosiasiallisesti olisi (Ferman, Pinto ja Possebom, 2020). Herkkyyksanalyysien esittämisen merkitys korostuuakin synteettisen verrokin menetelmää hyödynnettäessä jopa tavanomaista tilastollista analyysiä voimakkaammin.

Periaatteessa tutkimusmenetelmä toimii vain, jos se onnistuu tasapainottamaan kokeiluyksikön ja synteettisen verrokin väliset erot lähes täydellisesti kokeilua edeltäneellä periodilla (Abadie ja L'Hour, 2021; Ben-Michael, Feller ja Rothstein, 2021). Tämä on helpompaa toteuttaa tasaisesti kehittyviä aikasarjoja tarkasteltaessa, mistä syystä synteettisen verrokin menetelmä ei sovellu kovin hyvin esimerkiksi kuukausisarjojen analysointiin. Vuositason aineistollakin syntyy käytännössä usein tilanteita, joissa erot eivät aina tasapainotu

riittävässä määrin jokaisen selittävän muuttujan suhteen. Tällaisia tilanteita varten synteettisen kontrollin menetelmää on laajennettu regressioanalyysiin perustuvalla virheenkorjauksella (Abadie ja L'Hour, 2021; Ben-Michael, Feller ja Rothstein, 2021). Käytännössä regressiomallilla pyritään estimoimaan ennustevirheen suuruus ja poistamaan se sitten korjaamattomista tuloksista.<sup>2</sup>

Tilastollisen päättelyn osalta on myös syytä korostaa, että tavanomainen tilastollinen päättely ei ole mahdollista tapaustutkimuksissa. Abadie, Diamond, and Hainmueller (2010, 2015) ovat esittäneet vaihtoehtoisen tavan arvioida sitä, ovatko selitettävän muuttujan erot tilastollisesti merkitseviä kokeiluyksikön ja synteettisen verrokin välillä. Tämä toteutetaan muodostamalla kaikille mahdollisille verrokkikunnille kuvitteellinen kokeilu. Kukin verrokkikunta muutetaan mallinnuksessa vuorollaan kokeilukunnaksi, jolle estimoidaan vastaava vaikutusarvio kuin varsinaiselle kokeilukunnalle. Koska verrokkikunnassa ei tosiasiallisesti ole toteutettu mitään kokeilua, vaikutuksen pitäisi nolla ja kaikki siitä havaitut eroavaisuudet kuvastavat tavanomaista vaihtelua. Tilastollinen päättely toteutetaan vertaamalla todelliselle kokeilukunnalle estimoitua vaikutusarviota kuvitteellisten kokeiluiden muodostamaan jakaumaan.

Käyttämämme kuntatason tutkimusaineistot on kerätty ja yhdistelty julkista rekisteritietokannoista saatavista tiedoista. Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannasta poimimme kuntatason väestö- ja elinkeinotietoja sekä Työ- ja elinkeinoministeriön työvoimapalveluihin ja työttömiin työnhakijoihin liittyviä tietoja. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Sotkanet.fi-palvelua on hyödynnetty tietojen täydentämisessä. Aineistohauissa käytämme vuoden 2021 kuntaluokitusta. Koottu vuositasen tutkimusaineisto kattaa valtaosaltaan vuodet 2000–2021. Työvoimapalveluiden osalta tutkimusaineisto kattaa vuodet 2006–2022.

## 2.4 Paikallistasolle siirtyvän palvelutuotannon kokonais- ja kustannusvaikutukset

Työllisyyden kuntakokeilun aluetaloudellisten vaikutusten uskottava arviointi vaatii luotettavan käsityksen siitä, millaiseksi kokeiluun osallistuvien kuntien kehitys olisi muodostunut ilman kuntakokeilua. Tässä suhteessa kuntakokeilun toteuttamistapa ei ole kovinkaan onnistunut. Vapaaehtoisuuteen perustuvan osallistumisen seurauksena kuntakokeiluun

<sup>2</sup> Käytämme Statan allsynth-pakettia, joka tuottaa sekä tavanomaiset että virheenkorjausmallin tulokset ja lisäksi plasebokokeisiin perustuvat p-arvot sekä mallin ennustevirheet.

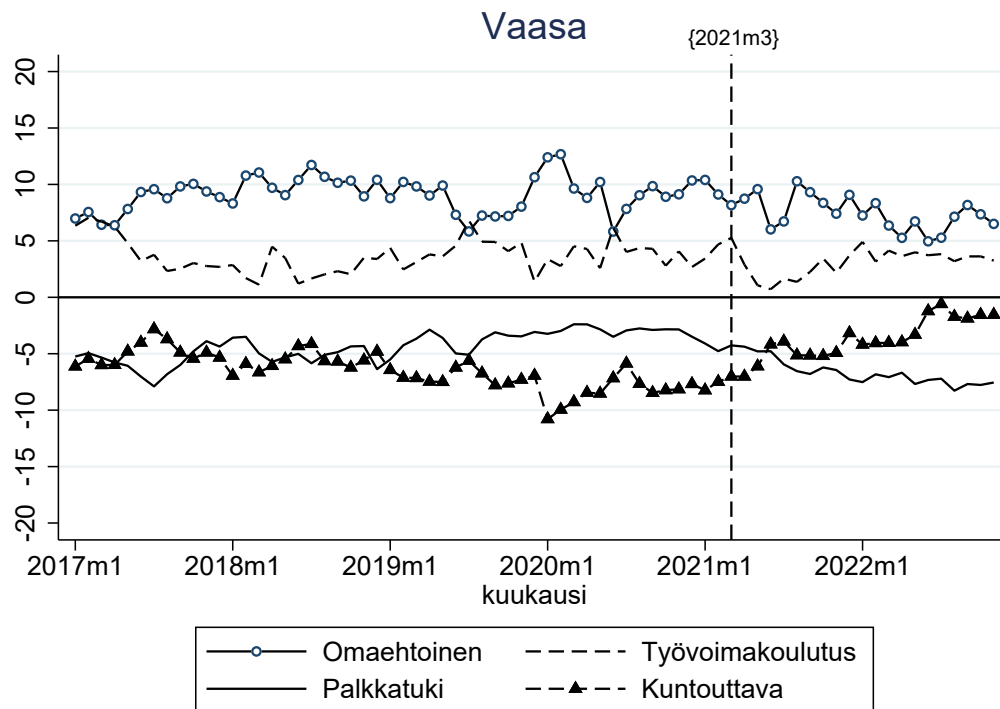
valikoitui kaikki Suomen väkiluvultaan 10 suurinta kuntaa. Koska näille ei ole mahdollista löytää kokonsa puolesta vastaavia verrokkikuntia, suurimpien kuntakokeilukuntien kohdalla vertailuasetelma on jo lähtökohtaisesti epäuskottavalla pohjalla.

Kuntatason vaikutusarviointi päädyttiin lopulta toteuttamaan käänteisenä, jolloin kokeilun ulkopuoliselle kunnalle muodostetaan mahdollisimman hyvä vertailukohta kokeiluun osallistuvien kuntien joukosta. Valtakunnan tasolla työllisyyden kuntakokeilun merkityksellisimmät työllisyysvaikutukset muodostuvat suurimmissa kaupungeissa, joten analyysiin pyrittiin löytämään mahdollisimman suuri kokeilun ulkopuolinen kunta. Potentiaalisia kuntia olivat asukasluvultaan sijoille 11–15 sijoittuvista kunnista kokeilun ulkopuolelle jätettyneet Kouvola, Lappeenranta ja Vaasa. Kokeilun toteuttaminen kuntatasolla osoittautui tässäkin kohtaa hankalaksi. Venäjän talousvaikeudet, suunnitteluvaiheen jälkeisen koronapandemian estämä rajaliikenne ja Venäjän sotaretkeä seuranneet pakotteet kohdentuivat muuta maata voimakkaammin Kaakonkulman suuriin kaupunkeihin. Epäsymmetristen kuntatason shokkien johdosta tarkasteltavaksi kuntakokeilun ulkopuoliseksi kunnaksi valikoitui lopulta jo hakemusvaiheessa ehdotettu Vaasa.

Työvoimapalveluiden rakennetta tarkasteleva kuvio 4 osoittaa Vaasan painottavan koulutusta muuta maata selvemmin. Kaikista työvoimapalveluihin osallistuvista henkilöistä omaehtoisen koulutuksen osuus Vaasassa ylittää koko maan keskiarvon lähes 10 prosenttiyksiköllä. Työvoimakoulutuksessa osuus on noin 5 prosenttiyksikköä yli Suomen keskiarvon. Vastaavasti palkkatuetun työn ja kuntouttavan työtoiminnan osuudet aktiivisista työvoimapalveluista ovat muuta maata alhaisemmat. Tältä osin on kuitenkin huomioitava kuntouttavan työtoiminnan yleistymisen Vaasan palvelurakenteessa vuoden 2020 jälkeen. Kehitykseen lienee vaikuttanut osaltaan koronapandemian jälkeinen pitkäaikaistyöttömyyden kasvu sekä Vaasassa vuoden 2021 alussa aloitettu osatyökykyisten työkyvyn ja tuetun työllistymisen malli. Kyseinen Vaasan malli on yksi työkykyohjelman 22 pilottihankkeesta, joille Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on myöntänyt valtionavustusta. Vaasalla on myös muita paikallisia hankkeita, joissa ovat mukana kaikki toimijat mukaan lukien niin yritykset kuin kolmas sektori<sup>3</sup>. Huomionarvoista on myös se, että kehittämisvastuu Vaasan työllisyyden ekosysteemistä siirtyi Pohjanmaan TE-palveluilta Vaasan kaupungille huhtikuussa 2022<sup>4</sup>. Kyseessä ei ole kuitenkaan varsinainen työvoimapalveluiden kunnallistaminen, sillä vetovastuun siirto ei poistanut TE-toimistovetoista työttömien palveluprosessia.

3 ks. esim. <https://www.vaasa.fi/ajankohtaista/tyollisyyden-ekosysteemin-tavoitteena-parantaa-vaasan-tyollisyysastetta-yhteistyossa/>

4 <https://www.vaasa.fi/ajankohtaista/vaasan-kaupunki-tyollisyyden-ekosysteemin-vetovastuuseen-alueellisen-yhteistyomallin-kehitys-jatkuu-hyvinvointipalveluiss/>

**Kuvio 4.** Aktiivisten työvoimapolveluiden painotus Vaasassa suhteessa koko maan vastaavaan, %-yksikköä

Työvoimapolitiikan painotuksissa on eroa Vaasan ja koko maan keskiarvojen välillä, mutta erot eivät kuitenkaan muodostu poikkeavan suuriksi. Edellä havaitsimme arviointihankkeen tapaustutkimuksiin valituilla alueilla esiintyvän jopa 20 prosenttiyksikön suuruusluokkaa olevia eroja. Tällä perusteella on hyvät edellytykset muodostaa palvelurakenteeltaan Vaasaa vastaava vertailukohta kokeilukuntien joukosta. Etenkin, kun Vaasan työvoimapolitiikan painotukset ovat säilyneet pääosiltaan ennallaan.

Taulukko 1 esittää synteettisen kontrollimenetelmän tuottamat arviot työllisyyden kuntakokeilun vaikutuksista suomalaisittain suurehkoissa kaupungissa. Ensimmäinen sarake sisältää vastemuuttujien vuoden 2019 keskiarvot Vaasassa. Seuraavat sarakkeet kertovat kolmen toisistaan poikkeavan mallinnuksen parametriestimaatit p-arvoineen vuosille 2021 ja 2022. Synteettinen verrokki raportoi alkuperäisen synteettisen kontrollin menetelmän tulokset<sup>5</sup>. Virheenkorjausmalli korjaa edellisessä mallinnuksessa mahdollisesti

<sup>5</sup> Taustamuuttujien valinta on toteutettu estimoimalla mallit vuoteen 2016 rajoitetulla aikaperiodilla ja etsimällä mahdollisimman hyvin aikaperiodia 2017–2020 ennustavaa spesifikaatio. Valittujen mallien ennustevirheet on raportoitu liitteessä L1. Joissain tapauksissa malliin on vielä lisätty havaintoja ko. aikaperiodilta kuntakokeilun vaikutusten arvioinnissa, mikäli tähän on ilmennyt tarvetta.

esiintyviä taustamuuttujien eroavaisuuksia regressiomenetelmin. Viimeisessä mallissa syntetttinen verrokkikunta muodostetaan kaikkien selitettävien muuttujien viivästettyjen arvojen avulla. Näin varmistetaan mahdollisimman hyvä vastaavuus kuntakokeilua edeltävältä ajanjaksolta. Varjopuolena on kuitenkin ylisovittamisesta mahdollisesti seuraavaa mallin heikko ennustuskyky.

Taulukon 1 tuloksia tulkittaessa on muistettava mallinnuksen käännteinen luonne. Analyysissä on muodostettu kuntakokeilun ulkopuolista kaupunkia mahdollisimman hyvin vastaava verrokkikunta kuntakokeiluun osallistuvien kuntien joukosta<sup>6</sup>. Parametriestimaatit kuvastavat täten kuntakokeilun ulkopuolelle jättäytymisen vaikutuksia. Positiivisia arvoja saavat estimaatit kertovat tarkasteltavan muuttujan olevan kuntakokeilussa pienempi kuin kuntakokeilun ulkopuolella. Negatiiviset estimaatit viittaavat puolestaan kuntakokeilun positiiviseen muutokseen.

Toinen huomioitava seikka on, että vertailu ei tapahdu puhtaasti TE-toimiston ja kunnan palvelutoiminnan välillä. Kunnat pystyvät jossain määrin vaikuttamaan alueellaan tarjottaviin työvoimapolitiikkoihin ilman erillistä kuntakokeiluakin ja kuntakokeilun ulkopuolelle jättäytyneet kunnat ovat mahdollisesti käynnistäneet omia työllisyyttä edistäviä toimenpiteitään. Lisäksi kokeiluun osallistuvilla kunnilla ei ole täyttä vapautta muokata asiakkaille tarjottavaa työvoimapolitiikkien toimenpiteiden palettia. Kumpikaan ei sinällään riko vertailuasetelmaa, mutta asia on syytä pitää mielessä tuloksia tulkittaessa.

Taulukon 1 mallit tuottavan varsin yhtenäisen kuvan kuntakokeilun aikaisesta kehityksestä. Ainoa suurempi poikkeavuus eri mallien kesken ilmenee palkkatuetta työtä analysoitaessa, jolloin virheenkorjausmalli tuottaa muista poiketen voimakkaan positiivisia kertoimia. Poikkeavuus selittyy pitkälti sillä, että kyseinen malli aliarvioi reilulla prosenttiyksiköllä jo vuoden 2020 toteutuneen palkkatukiasteen, ks. liite L3.

Silmiinpistävä havainto taulukosta 1 on se, että valtaosa parametriestimaateista ei ole merkitseviä tilastollisessa päättelyssä tyypillisesti käytetyllä viiden prosentin riskitasolla. Tilastolliseen päättelyyn perustuen työllisyyden kuntakokeilun vaikutus voidaan täten todeta vähäiseksi. Kymmenien estimointien joukossa ilmenevät muutamat tilastollisesti merkitsevät kertoimet eivät olennaisesti muuta johtopäätöstä. Todennäköisyyteen perustuen näin pitäisikin tapahtua, jos todellisuudessa nollan tuottavaa vaikutusta analysoidaan lukuisin estimoinnein.

---

6 Verrokkikunnan muodostavat kokeilukunnat painoineen on raportoitu liitessä L2.

**Taulukko 1.** Kuntakokeilun ulkopuolelle jättäytymisen arvioitua vaikutuksia suurehkoissa kaupungeissa

	Vaasa	Synteettinen verrokki		Virheenkorjausmalli		Viivemalli	
	2019	2021	2022	2021	2022	2021	2022
<b>Työmarkkinat, %-yks.</b>							
Työllisyysaste		n/a		n/a		n/a	
Pat työttömistä	26.3	0.55 (.765)		-0.67 (.808)		-0.71 (.747)	
Pat työvoimasta	2.1	-0.41 (.173)		<b>-0.97 (.008)</b>		-0.36 (.147)	
Tulomuutto	6.5	0.11 (.756)		-0.32 (.487)		0.19 (.621)	
Lähtömuutto	6.4	-0.16 (.620)		0.08 (.873)		-0.08 (.789)	
Nettomuutto	0.1	-0.24 (.613)		-0.35 (.462)		-0.10 (.714)	
<b>Palvelut, %-yks.</b>							
Aktivointiaste	40.2	2.82 (.144)	3.19 (.135)	4.93 (.211)	6.20 (.135)	2.47 (.152)	1.47 (.245)
Omaehtoinen	15.8	3.24 (.316)	2.05 (.469)	0.64 (.775)	-1.25 (.744)	3.44 (.561)	2.77 (.704)
Työvoimakoulutus	8.0	0.78 (.388)	1.07 (.359)	1.23 (.375)	0.52 (.582)	0.45 (.718)	0.68 (.728)
Palkkatuki	6.5	-0.42 (.672)	-0.59 (.699)	1.44 (.132)	<b>3.88 (.017)</b>	<b>-0.32 (.035)</b>	<b>-1.36 (.017)</b>
Kuntouttava	5.4	0.23 (.595)	1.59 (.178)	0.39 (.547)	3.08 (.083)	0.32 (.511)	1.49 (.261)
<b>Etuusmaksut, €/as</b>							
Työttömyysetuudet		n/a		n/a		n/a	
Asumistuki		n/a		n/a		n/a	
Toimeentulotuki	132	-8.92 (.512)		-2.57 (.857)		-9.59 (.621)	
<b>Kuntatalous, €/as</b>							
Verotulot	4 186	52.49 (.907)		74.85 (.831)		111.3 (.731)	
Valtio-osuudet	1 646	30.89 (.815)		41.23 (.781)		45.21 (.689)	

Huom: Palvelut vuodelle 2022 on muodostettu kuukausitietojen summien keskiarvona viimeisimmän kuukauden ollessa marraskuu; suluissa on esitetty kokeilua edeltävän ajan sovitteella normalisoidun suureen sijoitukseen (rank) perustuva p-arvo; viiden prosentin merkitsevyytason alittavat parametriestimaatit on esitetty tummennettuina; verokkikunnan muodostavat kunnat painoinea ilmenevät liitteestä L2; Pat=pitkäaikaistyöttömät.

Aggregaattitason tarkastelussa työllisyyden kuntakokeilun ensimmäiset muutokset saataisivat ilmetä työvoimapolitiittisten palveluiden määrän tai rakenteen muutoksina. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut ja lisäksi muutokset työmarkkinoilla, etuusmaksuissa tai kuntataloudessa vaikuttavat vähäisiltä<sup>7</sup>. Yksittäisten työvoimapalveluiden osalta kertoimissa on kuitenkin havaittavissa pientä värinää osan kertoimista viitatessa prosentuaalisesti suurehkoihin muutoksiin lähtötilanteeseen verrattuna<sup>8</sup>. Piste-estimaatien perusteella työttömien aktivointi olisi ollut Vaasaa vastaavassa kuntakokeiluun osallistuvassa kunnassa 2–3 prosenttiyksikköä vähäisempää. Poikkeuksen muodostaa palkkatuettu työ, joka on kokeiluaikana ollut verrokkikunnassa vajaan prosenttiyksikön Vaasaa korkeammalla tasolla.

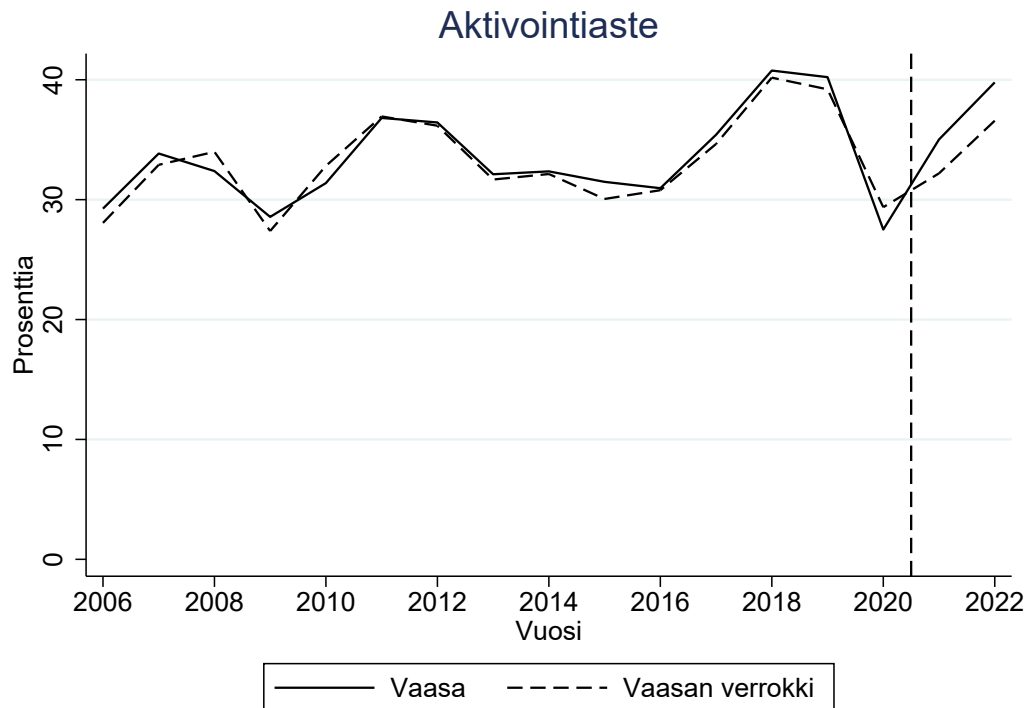
Kuvio 5 tarkastelee hieman tarkemmin aktivointiasteen mallinnusta. Kuvio esittää yhtenäisenä viivana Vaasan toteutuneen aktivointiasteen vuosina 2006–2022 sekä katkoviivana Vaasan synteettisen verrokkikunnan aktivointiasteen. Silmämääräisesti tarkasteltuna verrokkikunnan ja Vaasan aktivointiasteet seuraavat varsin hyvin toisiaan kokeilua edeltävänä aikana. Viivojen eroaminen kuntakokeilun alkuhetken jälkeen kertoo Vaasan lisänneen työttömien aktivointia enemmän kuin mitä olisi tapahtunut, jos Vaasa olisi osallistunut kuntakokeiluun. Kuntakokeilun aikana viivojen välinen ero vastaa taulukossa 1 esitettyjä lukuja ollen 2,8 prosenttiyksikköä kokeilun ensimmäisenä vuonna ja 3,1 prosenttiyksikköä toisena vuonna. Erot eivät kuitenkaan muodostu tilastollisesti merkitseviksi.

---

7 Etenkin valtio-osuuden kohdalla vaikutuksen pitääkin olla vähäinen, sillä esimerkiksi kuntien peruspalveluiden valtio-osuuden laskenta vuodelle 2022 perustuu vuoden 2020 lopun tietoihin.

8 Tämä voi johtua tutkimusasetelman heikkoudesta tai konservatiivisista keskivirheistä. Jälkimmäistä mahdollisuutta olemme pyrkineet pienentämään perustamalla tilastollisen päättelyn suureeseen, jossa kuvitteellisissa estimoinneissa mahdollisesti esiintyvät huonot sovitteet on huomioitu normalisoimalla testisuure kokeilua edeltävän ajanjakson sovitevirheen avulla, ks. Abadie (2021).

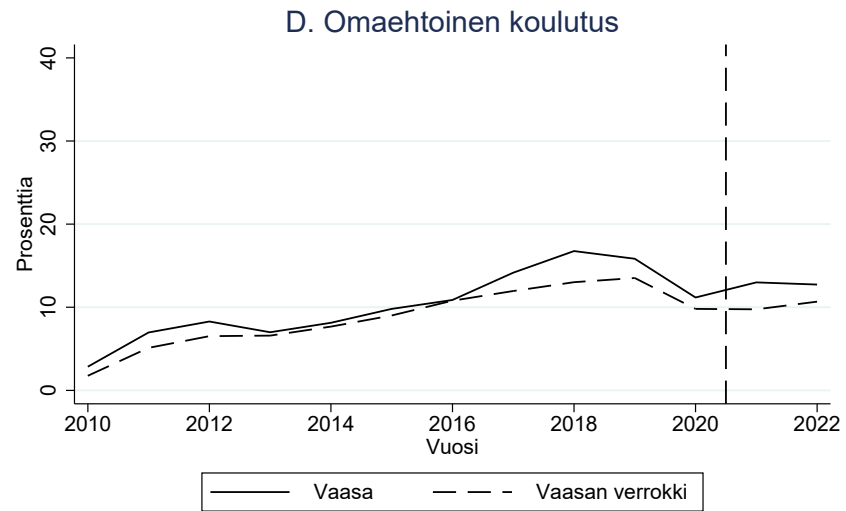
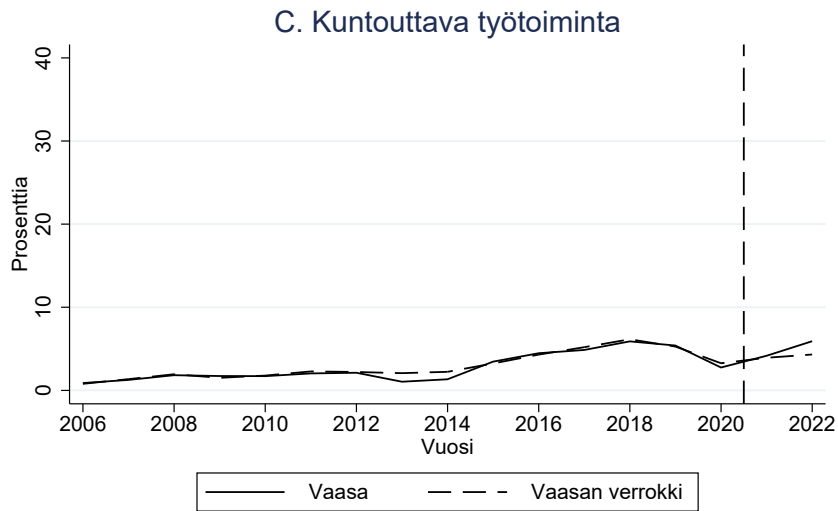
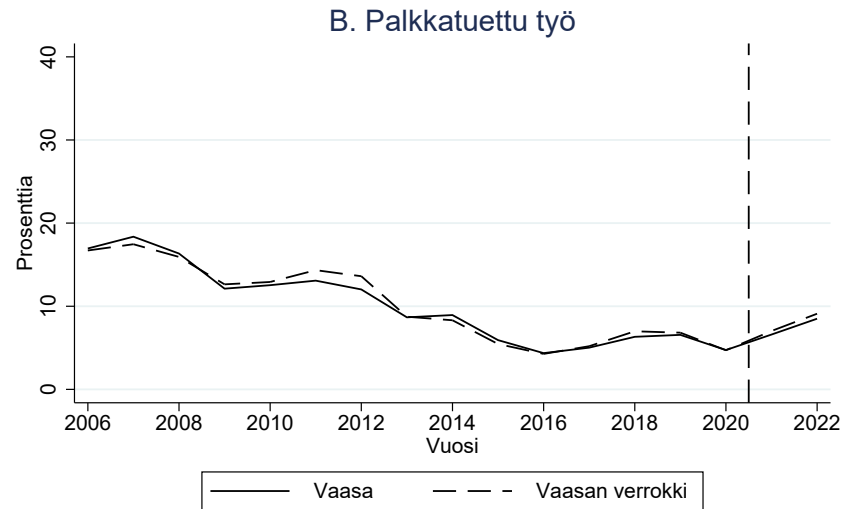
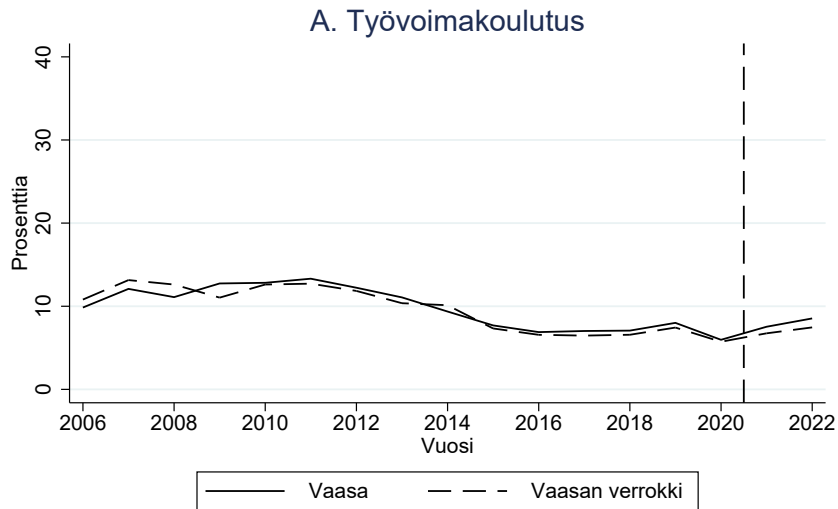
Kuvio 5. Vaasan ja synteettisen verrokin aktivointiaste 2006–2022



Kuvio 6 esittää vastaavat tulokset neljälle yleisimmälle työvoimapolitiiselle toimenpiteelle sillä tarkkuudella kuin kuntatason tutkimusaineistot mahdollistavat. Jokaisessa paneelissa kyseiseen toimenpiteeseen osallistuneiden lukumäärä on suhteutettu samaan jakajaan kuin aktivointiastetta laskettaessa. Taulukon 1 mukaisesti palkkatuettua työtä lukuun ottamatta työttömien osallistuminen aktiivisiin työvoimapalveluihin on kuntakokeilun aikana Vaasassa verrokkikuntaa yleisempää. Omaehtoisen koulutuksen kohdalla on kuitenkin huomioitava se, että verrokkikunta ei kuvasta kovinkaan hyvin Vaasan kehitystä kokeilua edeltävällä ajalla. Tähän on mitä ilmeisimmin syynä se, että omaehtoinen koulutus on kuulunut palvelurakenteeseen vasta vuodesta 2010 alkaen. Tämä lyhentää kokeilua edeltävää aikaperiodia sen verran, että mallintaminen synteettisen kontrollin menetelmällä jää vajavaiseksi.



**Kuvio 6.** Vaasa ja synteettinen verrokki vuosina 2006–2022: A. työvoimakoulutus, B. palkkatuettu työ, C. kuntouttava työtoiminta, D. omaehtoinen koulutus



## 2.5 Paikallistason toiminnan käynnistämiskitka

Julkisten työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisvastuun siirto TE-toimistoilta kunnille on kuntien näkökulmasta suuri muutos. Uusien toimintatapojen ja käytänteiden omaksuminen vie tyypillisesti aikaa, mikä saattaa näyttäytyä alkuvaiheen tehottomuutena. Työllisyyden kuntakokeiluun osallistuvat kunnat lähtivät erilaisista alkuasetelmista rakentamaan kuntavetoista työllisyyspalvelua. Osalle kunnista toimintatapa oli tuttua jo aiemmista kunnallistamispiloteista (ks. esim. Annala ym., 2019). Syntyneen asetelman avulla on mahdollista tarkastella työvoimapalveluiden kunnallistamisen käynnistymisvaiheessa mahdollisesti ilmeneviä tehottomuuksia.

Tässä osiossa keskitymme Tampereen kaupunkiin, jonka kokeiluaikaista kehitystä vertaamme muista työllisyyden kuntakokeiluun osallistuvista kunnista muodostettuun synteettiseen verrokkiin. Tutkimusasetelman taustalla on Tampereen osallistuminen edelliseen työvoimapalveluiden paikallistamiskokeiluun vuosina 2017–2018 ja sen aikana karttuneiden kokemusten hyödyntäminen paikallistason palveluprosessin toteuttamisessa. Kokeiluiden välille jääneen verrattain lyhyen aikavälin johdosta voitaneen olettaa Tampereen valmiuksien olleen useita muita kokeilukuntia korkeammalla tasolla. Tutkimusasetelmassa mahdolliset alkuvaiheessa ilmaantuvat erot tulkitaan ilmentävän suurilta osin toiminnan käynnistämisvaiheen vaikeuksia. Mitä kauemmaksi tarkastelua yletetään sitä enemmän mahdolliset erot selittyvät eri alueiden kokeiluiden eroavaisuuksilla.

Käynnistämiskitkaa tarkasteltaessa analyysin ulkopuolelle on rajattu kaikki edelliseen kokeiluun osallistuneet kunnat sekä Pirkanmaan nykyiseen kokeiluun osallistuvat kunnat. Pelkästään vuosien 2012–2015 kuntakokeiluihin osallistuneet kunnat on sisällytetty tarkasteluun kokeiluiden välillä kuluneen ajan perusteella. Kyseisten kuntien poistaminen olisi myös pienentänyt merkittävästi potentiaalisten verrokkikuntien joukkoa poistaen samalla kaikki suurimmat kaupunkikunnat vertailusta.

Taulukko 2 kokoaa synteettisen kontrollimenetelmän tuottamat arviot työllisyyden kuntakokeilun käynnistämiskitkasta. Tarkasteltavina tutkimuskysymyksinä ovat: työllisyysaste, työttömyyden rakenne, työttömyyden keskimääräinen kesto, nettomuutto, aktivointiaste sekä työnhakijoille tarjottava palvelurakenne. Taulukon toinen sarake kertoo vastemuuttajien tason Tampereella vuonna 2019. Seuraavat sarakkeet raportoivat aiempaan tapaan kolmen erilaisen mallispesifikaation parametriestimaatit ja niiden merkitsevyyssot p-arvoina.

Taulukon tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava Tampereen harjoittaman työvoimapolitiikan omaleimaisuus. Edellä havaitsimme Tampereen ohjaavan työnhakijoita aktiivisiin toimenpiteisiin selkeästi muita suurimpia kaupunkikuntia enemmän. Lisäksi

palvelutarjonnassa painottuu erityisen voimakkaasti kuntouttavan työtoiminnan käyttö. Näiden muuttujien osalta arvioimme vielä erikseen, miten hyvin potentiaalisista verrokikunnista muodostettu vertailukohta kykenee seuraamaan Tampereen kokeilua edeltävää kehitystä.

Rohkaisevasti kaikki kolme toisistaan poikkeavaa mallinnusta tuottavat etumerkeiltään toisiaan vastaavia tuloksia. Pelkät etumerkit antaisivat viitteitä siitä, että Tampereen kokeiluaikainen kehitys olisi ollut työmarkkinoilla ja työvoimapalveluiden tarjonnassa muista kokeilukunnista muodostettua synteettistä verrokkia myönteisempää. Erot eivät kuitenkaan muodostu tilastollisesti merkitseviksi, lähes kaikkien p-arvojen ylittäessä tyypillisesti käytetyn viiden prosentin (0,05) rajan. Mitenkään äärimmäisiä muutoksia Tampereella ei ole siis kuntakokeilun aikana tapahtunut muihin kokeiluun osallistuviin kuntiin verrattuna.

Taulukko 2. Tampereen ja synteettisen verrokkikunnan vertailun tulokset

	Tampere	Synteettinen verrokki		Virheenkorjausmalli		Viivemalli	
	2019	2021	2022	2021	2022	2021	2022
<b>Työmarkkinat, %-yks.</b>							
Työllisyysaste		n/a		n/a		n/a	
Työttömyysaste	11.2	-1.03 (0.50)		-1.05 (0.28)		-0.36 (0.78)	
Työt. kesto (päiviä)	43.4	-5.99 (0.33)		-1.38 (0.81)		-3.36 (0.64)	
Pat työttömistä	23.8	-4.29 (0.43)		-2.63 (0.51)		-3.88 (0.50)	
Pat työvoimasta	2.7	-1.29 (0.34)		-0.71 (0.35)		-0.56 (0.69)	
Nettomuutto	1.2	0.82 (0.08)		0.52 (0.06)		0.97 (0.16)	
<b>Palvelut, %-yks.</b>							
Aktivointiaste	37.5	6.95 (0.26)	7.52 (0.32)	1.85 (0.43)	4.22 (0.36)	6.63 (0.46)	8.76 (0.43)
Omaehtoinen	10.1	0.50 (0.45)	0.20 (0.70)	0.48 (0.60)	1.25 (0.58)	1.17 (0.13)	0.30 (0.34)
Työvoimakoulutus	5.9	-0.59 (0.32)	-0.72 (0.49)	-0.75 (0.25)	-0.10 (0.40)	-1.69 (0.06)	-2.08 (0.09)
Palkkatuki	5.6	1.62 (0.09)	2.01 (0.19)	<b>1.83 (0.04)</b>	2.16 (0.19)	0.37 (0.66)	0.55 (0.74)
Kuntouttava	10.8	1.01 (0.53)	4.67 (0.15)	0.49 (0.72)	3.42 (0.15)	0.22 (0.89)	2.89 (0.36)

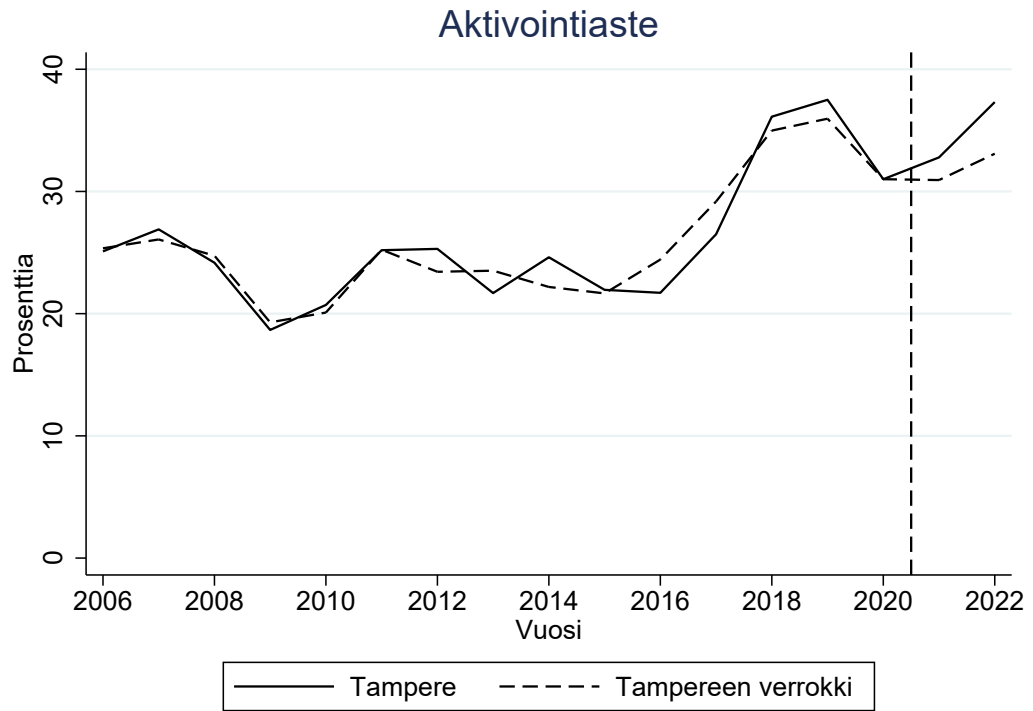
Huom: Palvelut vuodelle 2022 on muodostettu kuukausitietojen summien keskiarvona viimeisimmän kuukauden ollessa marraskuu; suluissa on esitetty kokeilua edeltävän ajan sovitteella normalisoidun suureen sijoitukseen (rank) perustuva p-arvo; viiden prosentin merkitsevyydystason alittavat parametriestimaatit on esitetty tummennettuina; verrokkikunnan muodostavat kunnat painoineen ilmenevät liitteestä L5; Pat=pitkäaikaistyöttömät.

Silmiinpistävin ero mallien välillä on se, että virheenkorjausmalli tuottaa useissa kohdissa itseisarvoltaan selkeästi alhaisempia parametriestimaatteja kuin synteettinen verrokki. Työvoimapalveluiden osalta etenkin aktivointiasteen ja kuntouttavan työtoiminnan estimaatit pienenevät voimakkaasti. Koska aktiivisiin työvoimapalveluihin osallistuminen katkaisee laskennallisesti työttömyysjakson, vastaavia havaintoja voidaan tehdä myös työttömyyden keston ja pitkäaikaistyöttömyyden kohdalla. Syy tähän selittyy pitkälti Tampereen suurella panostuksella työttömien aktivointiin ja etenkin kuntouttavaan työtoimintaan. Muista kunnista poikkeavalle tasolle on melko mahdoton muodostaa vastaavaa vertailukohtaa. Tämän johdosta synteettisen verrokin ja Tampereen taustatekijöiden välillä esiintyy epätasapainoa, jota virheenkorjausmalli poistaa analyysistä. Tampereen kohdalla onkin syytä tarkastella ensisijaisesti virheenkorjausmallin tuottamia tuloksia etenkin, kun kyseinen malli ennustaa monin kohdin parhaiten Tampereen kokeilua edeltävää kehitystä, ks. liite L4.

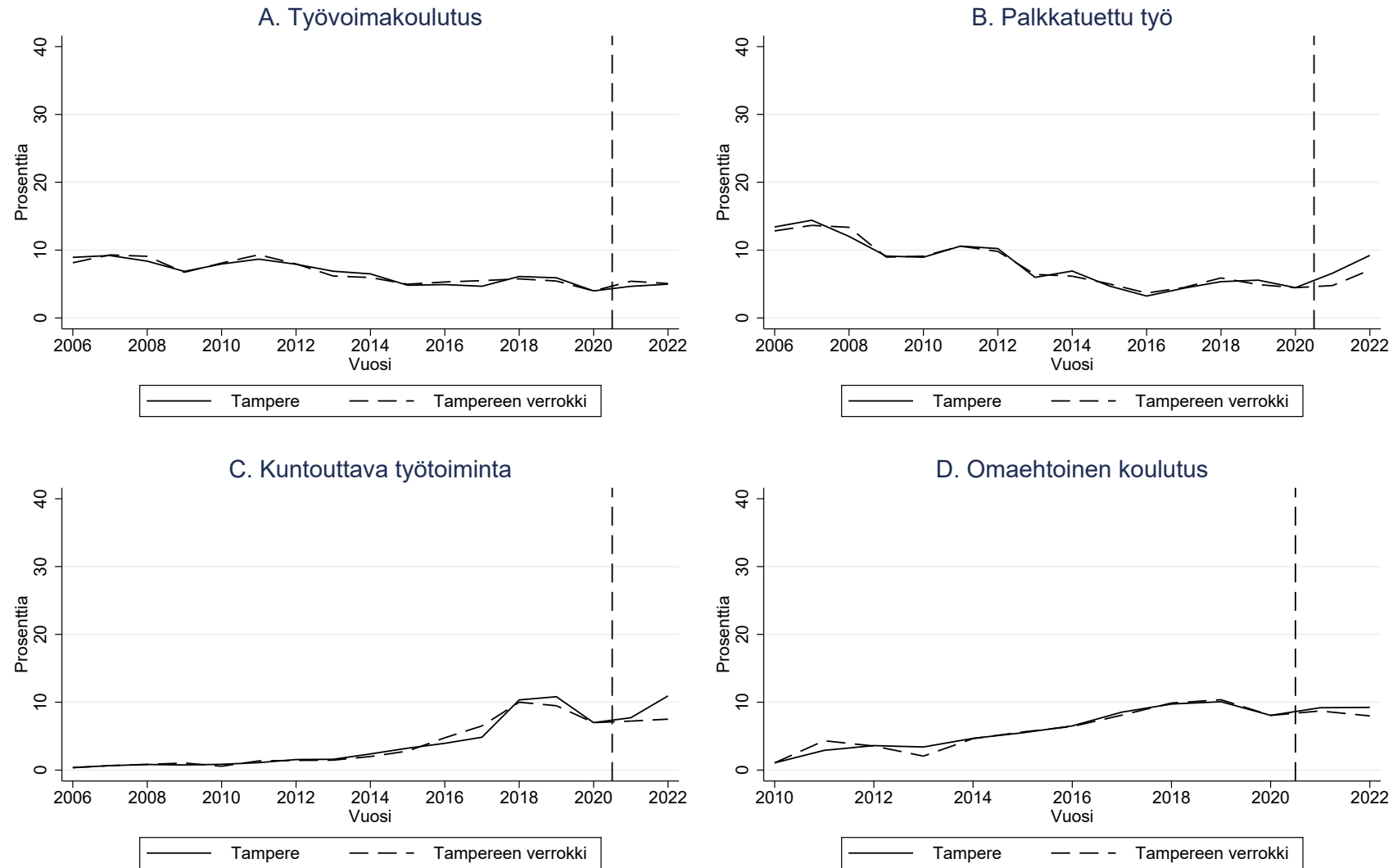
Toinen huomioitava piirre taulukon tuloksissa on palkkatuettua työtä ja kuntouttavaa työtoimintaa koskevien kertoimien voimistuminen kokeilun aikana. Havainto viittaisi Tampereen laajentaneen näiden palvelumuotojen tarjontaa kokeilun kuluessa muita kokeilukuntia voimakkaammin. Vaikka erot eivät vielä muodostukaan tilastollisesti merkittäviksi, on ilmassa joitain merkkejä palvelurakenteessa tapahtuvista muutoksista.

Tampereen aktivointiasteen muutoksiin perehdymme tarkemmin kuviossa 7, jossa Tampereen kehitys on esitetty yhtenäisellä viivalla ja Tampereen verrokin kehitys katkoviivalla. Synteettinen verrokki on kaikissa Tampereen kuvioissa luotu virheenkorjausmallin tuottamien tulosten avulla. Kuvioista ilmenee Tampereen aktivointiasteen voimakas nousu edellisen kuntakokeilun aikana vuosina 2017–2018. Virheenkorjausmalliin perustuva verrokkikunta onnistuu seuraamaan melko läheisesti Tampereen aktivointiasteen muutoksia. Tosin verrokkikunta yliarvioi muutamalla prosenttiyksiköllä Tampereen aktivointiasteen vuosina 2016–2017 ja aliarvioi vastaavalla tavalla vuosien 2018–2019 kehityksen. Katkoviivan jälkeiset erot kuvaajien välillä vastaavat taulukossa 2 raportoituja virheenkorjausmallin tuloksia ollen 1,8 prosenttiyksikköä vuonna 2021 ja 4,2 prosenttiyksikköä vuonna 2022.

**Kuvio 7.** Aktivointiaste Tampereella ja synteettisessä verrokkikunnassa



**Kuvio 8.** Tampere ja synteettinen verkokkikunta vuosina 2006–2022: A. työvoimakoulutus, B. palkkatuettu työ, C. kuntouttava työtoiminta, D. omaehtoinen koulutus



Kuvio 8 jakaa aktivointiasteen yksittäisiin työvoimapalveluihin. Työvoimakoulutuksen, palkkatuetun työn ja omaehtoisen koulutuksen osalta Tampereen ja synteettisen verrokin kuvaajat seuraavat hyvin läheisesti toisiaan kuntakokeilua edeltävällä ajanjaksolla. Sen sijaan kuntouttavan työtoiminnan suhteen Tampereen edellisen kuntakokeilun aikainen voimakas panostus kuntouttavaan työtoimintaan aiheuttaa muutaman prosenttiyksikön eroja kuvaajien välille. Koska muut Pirkanmaan kokeilukunnat on jätetty pois tarkastelusta, kuntouttavan työtoiminnan osalta on hyvin vaikeaa muodostaa tälle ajalle täysin samanaista verrokkikuntaa<sup>9</sup>. Samalla kuvio kuitenkin myös vahvistaa aiemmin saatua käsitystä, jonka mukaan Tampere olisi lisännyt kuntouttavaa työtoimintaa työllisyyden kuntakokeilun aikana. Toisena kokeiluvuonna siitä on jälleen muodostunut yleisin Tampereen työttömille tarjoama aktiivinen toimenpide.

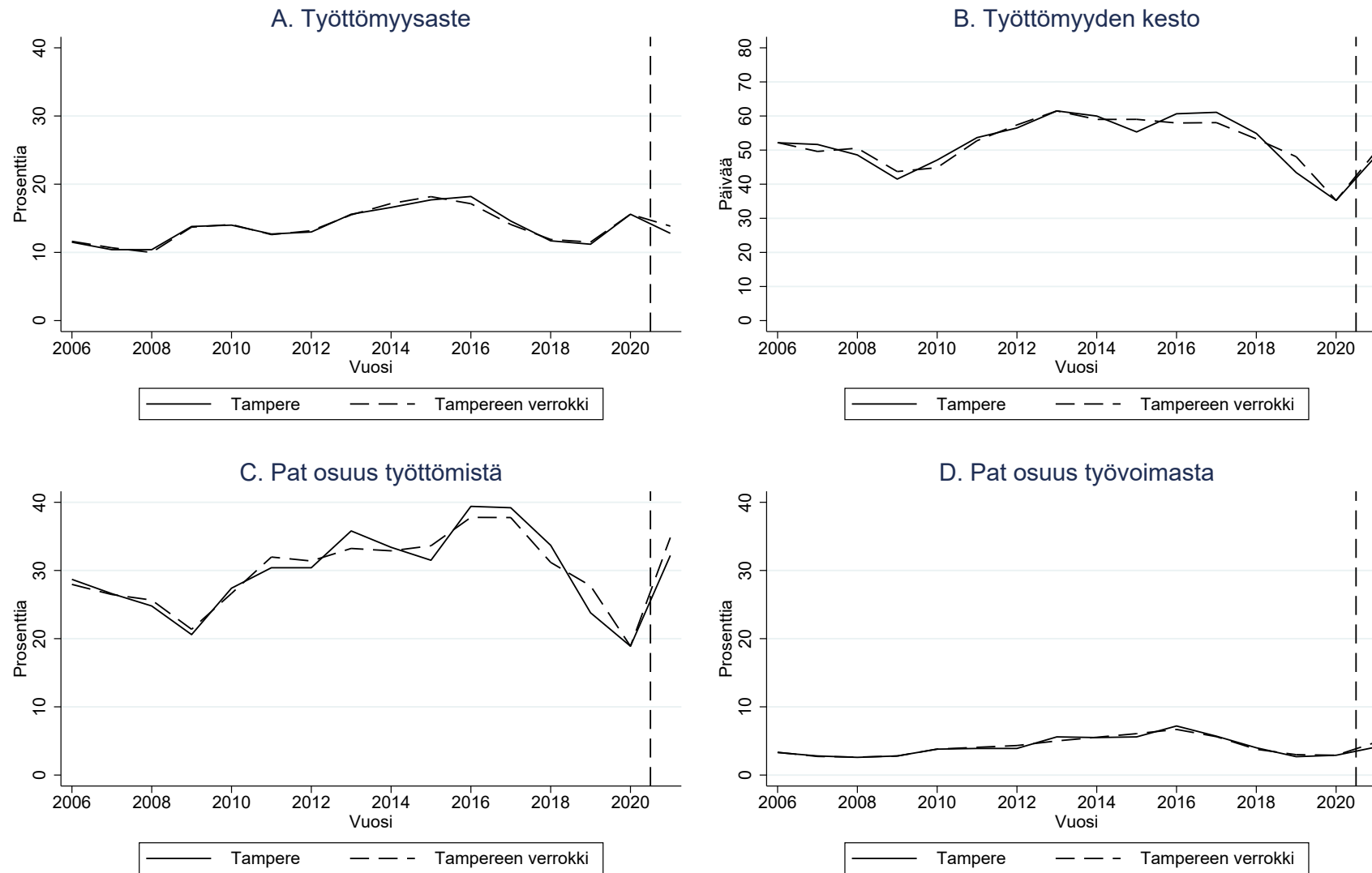
Kuvio 9 raportoi vastaavat kuviot työmarkkinatulemille. Silmämääräinen tarkastelu paljastaa, etteivät työmarkkinamuuttujissa esiintyvät erot juurikaan muutu työllisyyden kuntakokeilun ensimmäisen vuoden aikana. Työttömyyden kestossa ja pitkäaikaistyöttömien osuuksissa esiintyvät pienet erot kuvaajien välillä syntyvät jo kokeilua edeltävinä vuosina 2019–2020, jolloin ne eivät ole yhdistettävissä pelkästään työllisyyden kuntakokeiluun. Etenkin, kun taulukossa 2 raportoitujen tulosten perusteella erot eivät ole kokeiluaikana tilastollisesti merkitseviä.

---

9 Tampereen osalta on tuloksia tulkittaessa edelleen muistettava myös kuntouttavan työtoiminnan ja valmennuksen kirjaamiskäytännöissä tapahtuneet muutokset vuonna 2020. Tampereella kuntouttava työtoiminta oli pitänyt sisällään muuta maata enemmän valmennuksellisia elementtejä. Kirjauskäytännön muuttamisen seurauksena valmennuksen osuus kasvoi Tampereella 2,1 prosentista 5,6 prosenttiin vuosien 2019 ja 2020 välillä, mikä on selvästi koko maan keskiarvoa enemmän. Vuonna 2021 valmennuksen osuus laski rekisteritiedon perusteella uudestaan 2,3 prosenttiin.



**Kuvio 9.** Työmarkkinamuuttujien trendit Tampereella ja synteettisessä verrokkikunnassa vuosina 2006–2021



## 2.6 Yhteenveto

Tässä luvussa esitimme ensimmäiset arviot työllisyyden kuntakokeilun vaikutuksista sekä paikallistason käynnistymiskitkasta. Kuntatason tilastollisten analyysien perusteella työllisyyden kuntakokeilulla ei näytä olleen tarkasteluajanjaksolla kovinkaan suuria vaikutuksia työvoimapalveluiden tarjontaan, työttömyyteen tai sen rakenteeseen. Tutkimushankkeen laadullisten analyysien ja niiden pohjalla olevien haastatteluiden ja kyselyiden perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kuntavetoinen toimintapa koetaan monissa kunnissa hyväksi tavaksi järjestää työllisyyspalvelut. Ehkäpä osassa kuntakokeilun ulkopuolelle jättäytyneitä kuntia on pystytty huomioimaan paikalliset olosuhteet myös TE-keskusvetoisesti, eikä niissä ole koettu erityistä tarvetta palveluiden kunnallistamiseen.

Työllisyyden kuntakokeilu siirsi kohderyhmän palvelutehtävät TE-toimistoilta kokeilualueille, jolloin kokeilualueet saivat mm. oikeuden tehdä itsenäisesti päätöksiä erilaisiin työvoimapalveluihin ohjaamisesta. Palveluiden hankinta säilyi edelleen ELY-keskuksella, joten aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden tarjonnan osalta muutos aiempaan jäi selvästi vähäisemmäksi. Näiden perusteella kuntakokeilun vaikutuksia saattaisi ilmetä palveluiden uudenaikaisena kohdentumisena eri työnhakijaryhmille. Väliraportissa käytävissä olleella kuntatason tutkimusaineistolla ei valitettavasti pystytä tarkastelemaan mahdollisia muutoksia yksilötason palveluohjauksessa ja palvelutehtävissä. Näihin kysymyksiin paneudumme tarkemmin arviointihankkeen loppuraportin yksilötason aineistoja hyödyntävissä tarkasteluissa.

Työllisyyden kuntakokeilun vähäiset kuntatason vaikutukset ovat sinällään linjassa aiempien tutkimustulosten kanssa. Lundin ja Skedinger (2006) arvioivat Ruotsissa vuonna 1996 käynnistetyn työvoimapalveluiden kunnallistamisipilotin vaikutuksia. Pilotissa 25 kunnalle annettiin suurempi vastuu aktiivisiin toimenpiteisiin myönnetyn rahoituksen kohdentamisesta. Tulosten perusteella pilottiin osallistuneissa kunnissa kuntaperusteisiin toimiin osallistuminen lisääntyi ja toimia ohjattiin enenevässä määrin toimeentulotukiriippuvaisille henkilöille. Tämä ei kuitenkaan heijastunut kuntien väliseen muuttoliikkeeseen. Havaintojen tulkittiin syntyvän ensisijaisesti halusta siirtää kuntien vastuulla olleen toimeentulotuen kustannuksia keskushallinnolle. Mergele ja Weber (2020) analysoivat Saksassa vuonna 2012 toteutettua kokeilua, jossa 41 alueelle annettiin vapaus päättää työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Arviointitulosten perusteella alueellistaminen heikensi työllistymistä vaikutusten säilyessä jopa viiden vuoden ajan. Yhdeksi syyksi todettiin aktiivisten toimenpiteiden painopisteen siirtyminen julkisiin palkkatukiin, jotka eivät ole osoittautuneet kovin tehokkaiksi osallistujien työllistymisen edistäjiksi. Selitystä tukevat havainnot, joiden mukaan kokeilulla ei ollut lukkiuttamisvaikutuksia, eikä se aiheuttanut muutoksia sanktioiden käytössä tai virkailijoiden kanssa toteutuneissa kontakteissa.

Suomessa aiempien kuntakokeiluiden vaikutuksia ovat arvioineet Nieminen ym. (2021 a). Heidän tulostensa perusteella vuosien 2017–2018 kuntakokeilu vähensi työttömyyttä ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Työttömyyden alentuminen perustui kuitenkin ensisijaisesti kirjaamiskäytäntöihin, jotka mahdollistavat työttömyyslukujen ja työttömyyden keston alentamisen aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä lisäämällä. Nieminen ym. (2021 b) nimittäin havaitsi, että kokeilulla ei ollut lyhyen aikavälin vaikutuksia kohdehenkilöiden työkuukausiin, tuloihin tai liikkuvuuteen. Samaisen tutkimuksen perusteella kunnat onnistuivat siirtämään 14–17 % työmarkkinatuen kuntaosuuden kustannuksista valtiolle aktiivointipalveluihin osallistumista lisäämällä.

Suomessa on toteutettu nyt kolme pilottia, jossa vastuuta työvoimapalveluista on siirretty kuntatasolle. Yhdenkään kokeilun toteuttamistapa ei ole mahdollistanut täysin uskottavaa vaikutusarviointia. Kuntien vapaaehtoinen valikoituminen kokeilun piiriin herättää väistämättä kysymyksen, miksi jotkut kunnat päättivät osallistua ja miksi toiset jättäytyivät ulkopuolelle. Mikäli valikoitumisen taustalla on kunnan kehitykseen vaikuttavia ja tutkijalle havaitsemattomia tekijöitä, kuntatason vaikutusarvioista saadaan yhdistelmä kokeilun todellista vaikutusta ja valikoitumisen harhaa. Kuntien välillä toteutettavat kokeilut ovat myös alttiita kuntia eri lailla altistaville ulkopuolisille shokeille. Työllisyyden kuntakokeilun kohdalla tämä riski materialisoitui suurimmalla mahdollisella tavalla koronapandemian ja Venäjän aloittaman sodan muodossa.

Kaikki työllisyyden kuntakokeilun arviointia hankaloittavat esteet olisivat olleet suunniteluvaiheessa vältettävissä. Ulkopuolisten shokkien riski olisi pystytty välttämään ohjaamalla vain osa kokeilun kohdejoukosta kunnan työvoimapalveluiden piiriin. Tarvittaessa ryhmän kokoa olisi voitu kasvattaa vaiheittain kokeilun edetessä. Näin olisi samalla lievennetty alkuvaiheen paineita kuntien työllisyyspalveluissa. Uskottavin tutkimusasetelma olisi muodostettu valitsemalla kunnan palveluiden piiriin siirtyvät kohdejoukon henkilöt satunnaistamalla. Näin toimien olisi vältetty valikoitumisesta aiheutuvat vaikutusarvioiden vääristymät. Mikäli kunnan palveluiden piiriin kohdejoukosta siirtyvien osuutta olisi vielä satunnaisesti muuteltu eri kuntien välillä, työllisyyden kuntakokeilusta olisi muodostunut merkittävä virstanpylväs valtiorhallinnon toteuttamille uskottaville kokeiluille. Tällaisesta kokeilusta julkaistaisiin korkeatasoisia tieteellisiä tutkimuksia vielä kauan kokeilun päättymisen jälkeenkin.

## 3 Kokeilun arviointikyselyn tulokset

### 3.1 Kyselyn tavoitteet

Syksyllä 2022 toteutettiin työllisyyden kuntakokeilujen johto- ja vastuutehtävissä toimiville suunnattu kysely. Tavoitteena oli koota kaikki kokeilut kattavaa tietoa ja arvioita kunkin kokeilun edistymisestä ja kohdatuista ongelmista, varmentaa miten yleistettävissä ovat viittä kokeilua koskevissa tapaustutkimuksissa tekemämme keskeiset havainnot sekä kuvata yhtäläisyyksiä ja vaihtelua kokeilujen välillä niiden koko kentässä.

Kyselyssä esitettiin yhteensä 86 väittämää, joihin vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa, useimmiten viisiportaisella asteikolla ”täysin eri mieltä ... täysin samaa mieltä”. Eri asiakokonaisuuksien yhteydessä oli mahdollisuus täsmentää tai perustella vastauksia avoimella tekstikommentilla 30 kertaa. Tässä luvussa on raportoitu kaikkiin väittämäkysymyksiin annetut vastaukset sekä valikoidusti avoimien kommenttien sisältöjä.

### 3.2 Kyselyn toteutus

Pyysimme kaikkien 25 työllisyyskokeilun yhteyshenkilöiltä kokeilujen johdon ja vastuuhenkilöiden sähköpostiosoitteet, joita saimme 290. Lähetimme kohderyhmälle linkin sähköiseen kyselyyn, johon saattoi vastata suomeksi tai ruotsiksi. Vastausaika oli 17.10.-7.11.2022, jonka kuluessa lähetimme kaksi muistutusviestiä. Saimme yhteensä 164 vastausta, joten vastausprosentti oli 56,6, jota on pidettävänä kohtalaisen hyvänä. Kohderyhmän koko ja vastanneiden lukumäärä kokeiluittain on esitetty taulukossa 3.

Kohderyhmien koko vaihteli varsin paljon, kuten kokeilujenkin koko vaihtelee. Vähimmillään saimme kokeilusta kaksi yhteystietoa, enimmillään 33. Yhdestä kokeilusta saimme vain yhden vastauksen, seitsemästä 10–19 vastausta. Lukijan on hyvä tiedostaa, että jatkossa kuvioissa esittämässämme kaikkien vastausten jakaumissa painottuu siis suurimpien kokeilujen vastaukset, vaikkakaan vastaajamäärä ei vaihtelee samassa suhteessa kuin kokeilujen asiakasmäärä. Vastaukset eivät myöskään välttämättä edusta eri kokeilujen johtoa ja vastuuhenkilöitä samalla tavoin, koska meillä ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa siihen, miten eri kokeiluissa tulokittiin, ketkä tähän ryhmään kuuluvat. Vaihtoehtona olisi ollut pyrkiä hankkimaan kustakin kokeilusta yksi yhteinen vastaus esitettyihin kysymyksiin, mutta arvioimme että se voisi osoitautua vaikeaksi eikä välttämättä tuottaisi paremmin kokeilujen tilannetta edustavia tuloksia kuin suhteellisen suureen määrään itsenäisiä vastauksia perustuva toteutusmallimme. Laskimme myös kokeiluittain vastausten keskiarvot, joka mahdollistaa kokeilujen välisten erojen tarkastelun. Kun tämä materiaali käsittää kymmeniä laajoja taulukoita, jätimme sen pois raportista, mutta viittaamme muutamissa kohdissa näihin tuloksiin.

**Taulukko 3.** Kyselyn kohderyhmän ja vastanneiden lukumäärä kokeiluittain.

Kokeilualue	Kohderyhmä N	Vastanneet N	Vastaus- prosentti	Työnhakijat IX/2022
Espoo	5	6	120,0	16511
Etelä-Pohjanmaan seutu	8	3	37,5	1885
Helsinki	31	11	35,5	42797
Hämeenlinnan seutu	9	4	44,4	4302
Joensuun setu	9	4	44,4	8155
Jyväskylän seutu	10	4	40,0	12057
Jämsä-Keuruu-Saarijärvi	3	3	100,0	1888
Kainuun seutu	8	3	37,5	2942
Kokkolan seutu	26	19	73,1	2821
Kuopion seutu	18	10	55,6	8964
Lahden seutu	19	15	78,9	10302
Mikkelin seutu	7	2	28,6	3473
Oulun seutu	33	18	54,5	15593
Pirkanmaa	22	17	77,3	25131
Porin seutu	5	6	120,0	5483
Porvoo	6	3	50,0	2635
Raahen seutu	6	3	50,0	1495
Raasepori ja Hanko	7	2	28,6	1621
Rovaniemen seutu	9	7	77,8	4042
Salon seutu	5	2	40,0	2524
Savonlinna	2	1	50,0	1738
Seinäjoki ja Ilmajoki	5	4	80,0	3123
Turun seutu	11	4	36,4	16328
Vantaa ja Kerava	20	10	50,0	20204
Ylivieskan seutu	6	3	50,0	1235
Yhteensä	290	164	56,6	

Vastausprosentti vaihteli kokeiluittain paljon, ja oli yli 60 yhteensä seitsemässä ja alle 40 kuudessa kokeilussa. Alin vastausprosentti oli 28,6 ja ylin 120 prosenttia, joka johtuu siitä, että kahdessa kokeilussa vastanneita oli yksi enemmän kuin joukossa, jolle kyselylinkki lähetettiin. Ilmeisesti vastauslinkki on annettu myös jollekin, joka oli jäänyt pois tutkimusryhmälle lähetetyltä alkuperäiseltä yhteistietolistalta. Tätä emme pidä ongelmana.

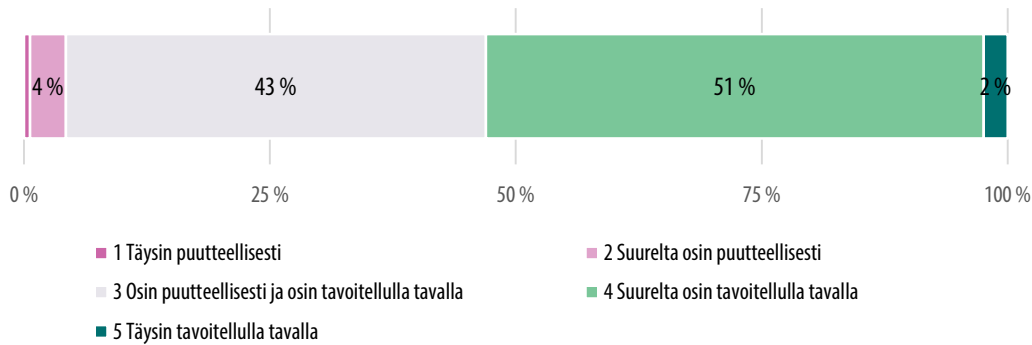
Vastaajat saattoivat jättää vastaamatta kysymyksiin, joihin eivät osanneet ottaa kantaa. Tästä syystä kuvioissa on aina mainittu, montako vastausta kuhunkin kysymykseen tai osioon olemme saaneet.

### 3.3 Kokeilujen toiminnan ja yhteistyön yleisarviointia

Kyselyn ensimmäisen kysymyksen johdanto oli: ”Uuden organisaation ja toimintamallien rakentamisessa on aina käynnistyskitkaa, jolloin ei vielä kyetä toimimaan tavoitellulla tavalla. Kuinka arvioisit kokeilunne tilannetta tällä hetkellä? Vastaa oman kokeilusi ja oman tehtäväsi näkökulmasta.” 51 prosenttia vastaajista arvioi kokeilunsa palveluorganisaation toimivan vastausajankohtana suurelta osin tavoitellulla tavalla ja vain kaksi prosenttia täysin tavoitellulla tavalla. 43 prosentin mukaan organisaatio toimi osin puutteellisesti ja osin tavoitellulla tavalla ja viiden prosentin mukaan suurelta osin tai täysin puutteellisesti (kuvio 10).

Kahden kokeilun (Porvoon sekä Turun seudun) vastaajat keskimäärin arvioivat kokeilunsa toimivan puutteellisesti. Seitsemän kokeilun vastaajat katsovat toiminnan tapahtuvan vähintään suurelta osin tavoitellulla tavalla, ja 16 kokeilun vastaajat keskimäärin katsoivat kokeilunsa toimivan osin tavoitellulla, osin puutteellisella tavalla (taulukkoita ei raportissa).

Yleisarvion perusteluja saattoi esittää vapaamuotoisessa kommentissa, joita annettiin yhteensä 100. Näistä 28 kommentoi kokeilun tilannetta positiivisesti tai neutraalisti ilman viittauksia ongelmiin tai vaikeuksiin. 27 kommentissa oli hyvin selvä maininta pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton aiheuttamista vaikeuksista tai että se on käytännössä lopettanut kokeilutoiminnan tai vaikeuttanut sitä. 19 vastauksessa todettiin, että resurssipula ja henkilöstön kuormitus tai suuri vaihtuvuus on vaikeuttanut kokeilun toteutusta. Yksittäisissä kommentteissa mainittiin muun muassa, että TE-palvelujen toimintaa ei tunneta tarpeeksi, TE- ja muut palvelut ovat liian erillään, jatkuva muutos haittaa, yhteys sosiaali- ja terveyspalveluihin aiheuttaa huolta, tai uuden henkilöstön perehdytys rasittaa organisaatiota.

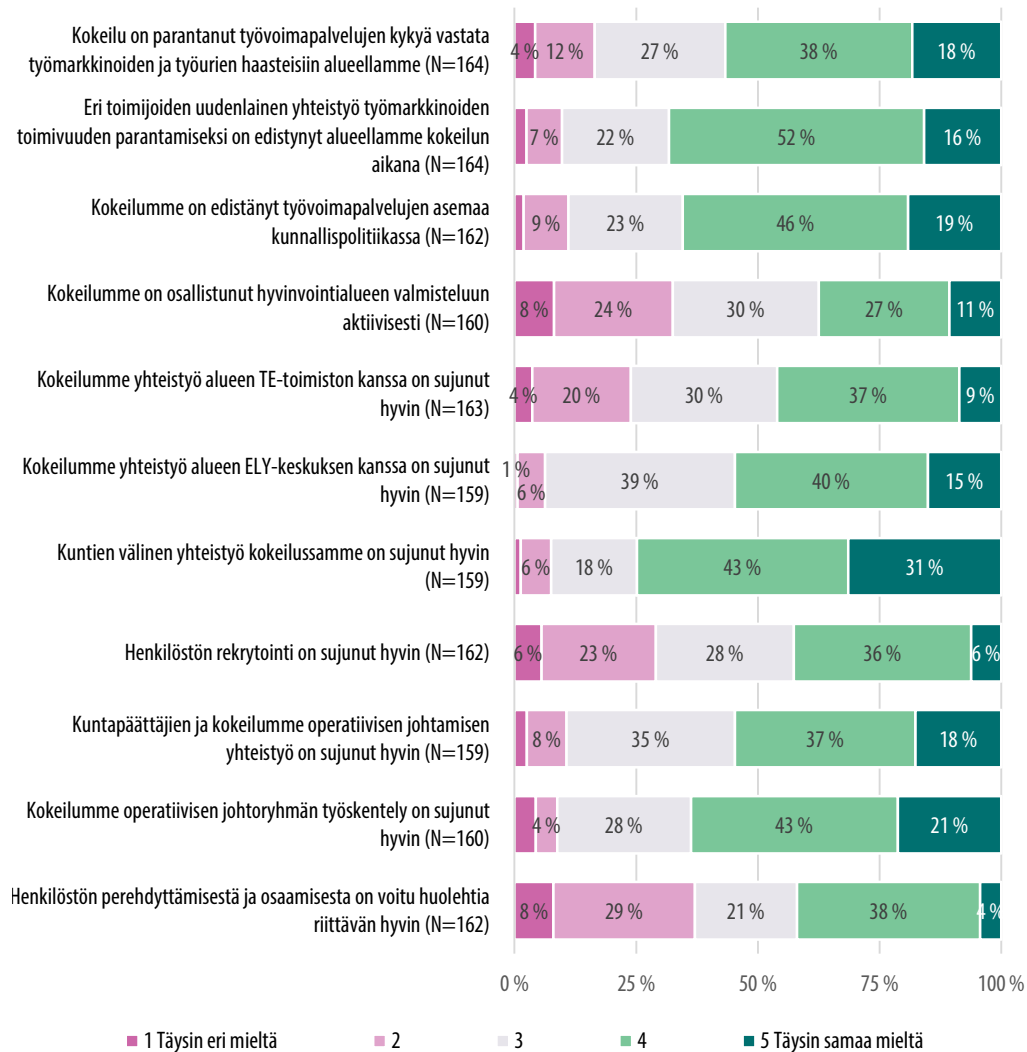
**Kuvio 10.** ”Kokeilumme palveluorganisaatio toimii tällä hetkellä... (n=164)

Kuviossa 11 on tarkasteltu kantojen jakaumia erilaisiin palveluiden ja yhteistyön toimituutta yleisesti koskeviin väittämiin viisiportaisella asteikolla, jossa 1 kertoo vastaajan olevan täysin eri mieltä ja 5 täysin samaa mieltä väittämän kanssa.

Kaikkein parhaan arvioin sai kuntien välisen yhteistyön toimivuus: kolme neljästä vastaajasta antoi vastauksesi 4 tai 5. Noin kaksi kolmesta vastaajasta oli vähintään melko samaa mieltä siitä, että kokeilussa uudenlainen yhteistyö työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi eri toimijoiden kesken sekä työvoimapalvelujen asema kunnallispolitiikassa olivat edistyneet ja kokeilun operatiivisen johtoryhmän työskentely oli sujunut hyvin.

Jonkun verran yli puolet vastaajista oli melko tai täysin sitä mieltä, että kokeilu oli parantanut työvoimapalvelujen kykyä vastata työmarkkinoiden ja työurien haasteisiin, ja että kuntapäätäjien ja kokeilun johdon yhteistyö sekä yhteistyö ELY-keskuksen kanssa oli sujunut hyvin. Yhteistyö TE-toimiston kanssa oli onnistunut useamman vastaajan mielestä huonommin, vajaat puolet katsoi sen sujuneen vähintään melko hyvin ja noin neljännes huonosti.

Henkilöstön rekrytoinnissa ja perehdyttämisessä oli ongelmia noin joka kolmannen mielestä, kun runsaan 40 prosentin mielestä ne olivat sujuneet vähintään melko hyvin. Runsas kolmannes katsoi kokeilunsa osallistuneen vähintään melko aktiivisesti hyvinvointialueen valmisteluun, kun lähes yhtä moni oli päinvastaista mieltä.

**Kuvio 11.** Palvelujen ja yhteistyön onnistuminen kokeilussa

Näihin kysymyksiin liittyviä vapaavastauksia annettiin 62. Näistä kolme kommentoi yhteistyötä TE-toimiston ja ELY-keskuksen kanssa positiivisesti, ja 23 oli selvästi kriittisiä TE-yhteistyön (ja muutamassa ELY:n ja KEHA:n) suhteen. Muut kommentit olivat lähinnä neutraaleja mm. koskien tarvetta hyvinvointialueyhteistyöhön. TE-yhteistyöstä on kuitenkin myös positiivisia kommentteja muiden kysymysten yhteydessä, vaikka yleiskuva on kriittinen. On syytä huomauttaa, että kyselymme tuottaa vain kokeilujen näkökulman tähän yhteistyöhön. Seuraavassa joitakin esimerkkejä:



*”TE-toimisto, ELY- ja KEHA-keskus eivät ole ottaneet kokeiluita tasavertaisena kumppanina, vaan suhde on ollut alentuva.”*

*”TE-palveluiden osalta on havaittavissa tiettyä asenteellisuutta kuntakokeilua ja uudistusta kohtaan.”*

*”Yhteistyö TE-toimiston kanssa tulisi olla tiiviimpää ja tulevaan TE2024-malliin tähtäävää. Tällä hetkellä kuntakokeilulle näkyy se, että TE-toimisto rakentaa omaa uutta organisaatiota ja rekrytoi jatkuvasti uutta henkilöstöä itselleen.”*

*”Koen että olemme välillä vastakkainasettelun tilassa sekä TE-toimiston että ELYn kanssa. Tavoite on sama, mutta yhteistyön kehittämisen innostusta ei ole TE-toimistosta eikä ELYstä näkynyt.”*

*”TE-toimistossa ja laajemminkin koko TE-hallinnossa ministeriötä myöten näkyi kokeilujen ensimmäisen vuoden aikana, miten vaikeaa heille oli että poliittiset päätäjät alkoivat asettumaan sille kannalle, että kaikki TE-palvelut siirretään tulevaisuudessa kuntiin. Tämä uudistus te-2024 on selkeästi vaikeuttanut yhteistyötä Te-hallinnon toimijoiden kanssa ja näkyy kaikissa yhteisissä valtakunnallisissa tilaisuuksissa ikävinä kommentteina. Vasta nyt 2022 vuonna on pakon edessä TEM ja KEHA sekä ELY:t alkaneet tekemään sellaisia toimia missä kunnat on otettu edes jollakin tavalla mukaan, vaikkakin vieläkin ns. statistin tai altavastaajan roolissa.”*

*”TE-taustaisen henkilöstön rekrytoinnissa pahoja viiveitä”*

*”TE-toimistosta kuntakokeilun työnjohtoon siirtyneen henkilöstön rekrytointi tapahtui täysin TE-toimiston ohjaamana, kuntakokeilun rooli siinä jätettiin lähinnä tapah-tuneiden tosiasioiden toteajaksi”*

Henkilöstön tehtäviinsä perehdyttämishaaste on ollut kokeilujen avovastausten mukaan massiivinen. Haasteita on tuonut muutosvauhti itsessään ja uusien tehtävien oppiminen henkilöstölle, jolta puuttuu työvoimapalvelukokemus. Kokeilut kohtasivat alkuvaiheissa osittain yllättäenkin huomattavia rekrytointivaikeuksia, jotka johtuivat ensisijaisesti siitä, että TE-palveluista ei siirtynytäkään henkilöstöä kuntakokeiluihin odotetussa määrin. Syntyi rekrytointivaje, jota sittemmin on jouduttu kuromaan umpeen.

Perehdyttämistä vaativista teemoista tulee esiin nopeasti vaihtuvan lainsäädännön, lukuisien manuaalien ja ohjekokoelmien tunteminen (Pohjoismainen työvoimapalvelumalli, työttömyysturva), haasteet hallita asiakkuuden tietojärjestelmiä, ohjausosaaminen. Kokeilut ovat kokeneet, että perehdyttäminen on pääsääntöisesti jäänyt kuntien vastuulle.

Hyviä perehdyttämiskokemuksia on kuitenkin myös runsaasti. Hyvä perehdyttäminen on aineiston perusteella monikanavaista siten, että käytettävissä on kirjallista ja digitaalista aineistoa ja niiden tulkinta on vuorovaikutuksellista yhdistäen ryhmä- ja yksilötyön. On kehitetty erilaisia vuorovaikutteisia malleja, kuten tiimikummi, työparityöskentely, ”vierihoito”, perehdyttäjä-vastuuhenkilöt. Useilla alueilla on omat perehdyttämishjelmansa ja niitä käytetään valtakunnallisten ohjeistusten täydentäjinä ja tukena. Jotkut vastaajista kaipasivat selkeimpiä valtakunnallisia menettelyjä, mutta toisaalta epäiltiin yleisten ja kansallisten ohjeiden relevanttiutta ja ajan tasalla pysymistä. Tuotiin myös esiin, että nykyisin perehdyttämismateriaali on liian hajallaan ja vaikeasti saavutettavissa:

*”Ehkä vielä tarvittaisiin lisää konkreettisempaa valtakunnallista perehdytysmateriaalia ja nyt iso ongelma on se, että asioita on sekaisin siellä täällä, ne pitäisi saada nyt koottua yhteen paikkaan ja päivitettyä ajan tasalle.”*

Toisaalta esille tuli myös, että alun kaoottisuuden jälkeen on syntynyt yhteisiä alustoja (’TE-akatemia’). Joissakin kokeiluissa on perehdytetty paitsi itse kokeilujen henkilökuntaa, myös kumppaneita, kuten oppilaitoksia. Perehdyttäminen koetaan tärkeäksi ja siihen ollaan tyytyväisiä silloin kun se on ollut riittävästi resursoitua. Useat vastaajat olivatkin huolissaan voimavarojen riittävydestä suhteessa varsinaisen asiakastyön resurssivaatimuksiin.

Kaikkiaan perehdyttämishaasteita kuvasi eräs vastaaja: ”Työrauhaa ei ole ollut, on ollut vain pakko mennä eteenpäin, vaikka olisi kuinka haasteita”. Perehdyttämisen ”historia” kokeiluissa on kulkenut kivikkoisen matkan alun rekrytointiongelmien haasteiden kautta reagoimaan tehtävään laajuuteen, kompleksisuuteen ja yllättävyyteen, joka tulee esiin erityisesti Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin asettamisessa uusissa haasteissa. Samalla perehdyttämisen kohteeksi alkaa nousemaan kysymys siitä, mikä on ”kunnallisen työvoimapalvelun” asiantuntijatyön luonne, mihin ollaan perehdyttämässä. Työn ja perehdyttämisen sisältöä luonnehditaan yhdessä vastauksessa niin, että teemat, kuten ”... verkostomainen yhdessä tekeminen, asiakkaiden kohtaaminen ja ohjaustyö, itsensä johtaminen ja resilienssi” nousevat nyt esiin. Ja edelleen:

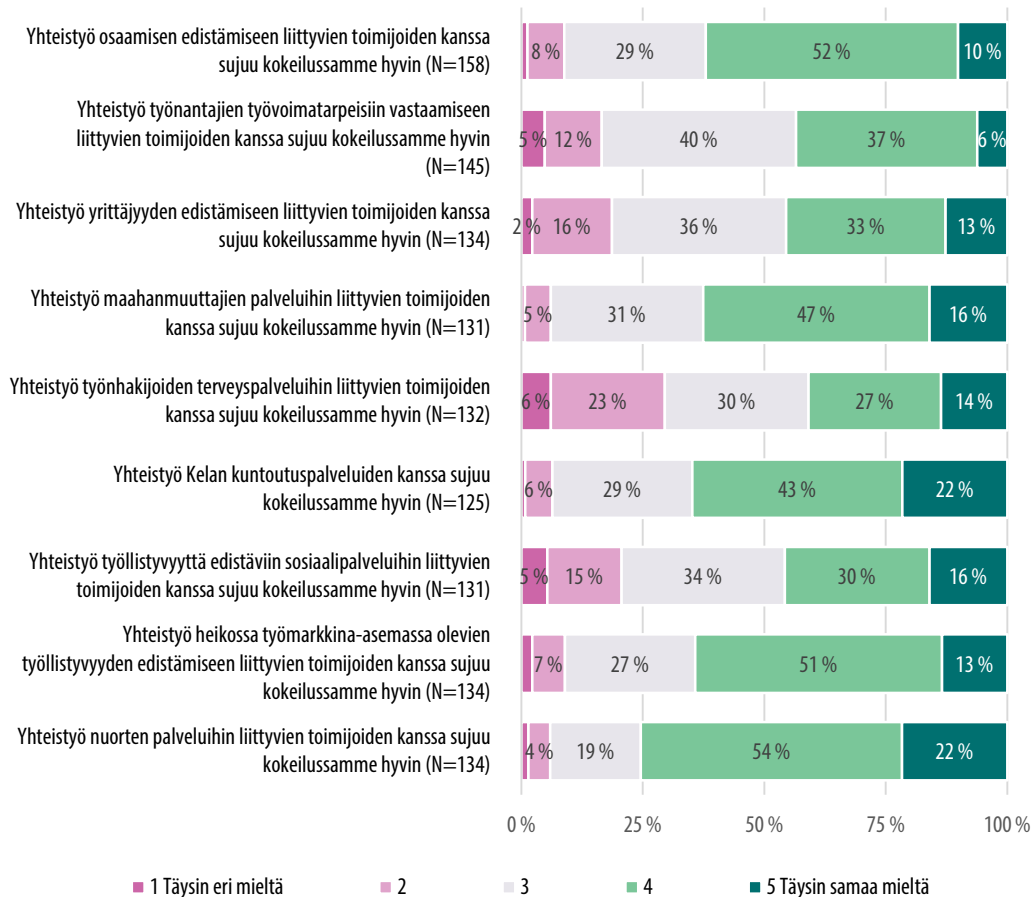
*”Monimutkainen työ vaatii todella paljon ja vaatii jatkuvaa opettelua. Tarvitaan perehdytystä asiantuntijatyön sisältöihin ja siihen liittyvään verkostoitumiseen ja monialaisuuteen.”*

### 3.4 Yhteistyö ja palveluprosessien toimivuus eri palveluosa-alueilla

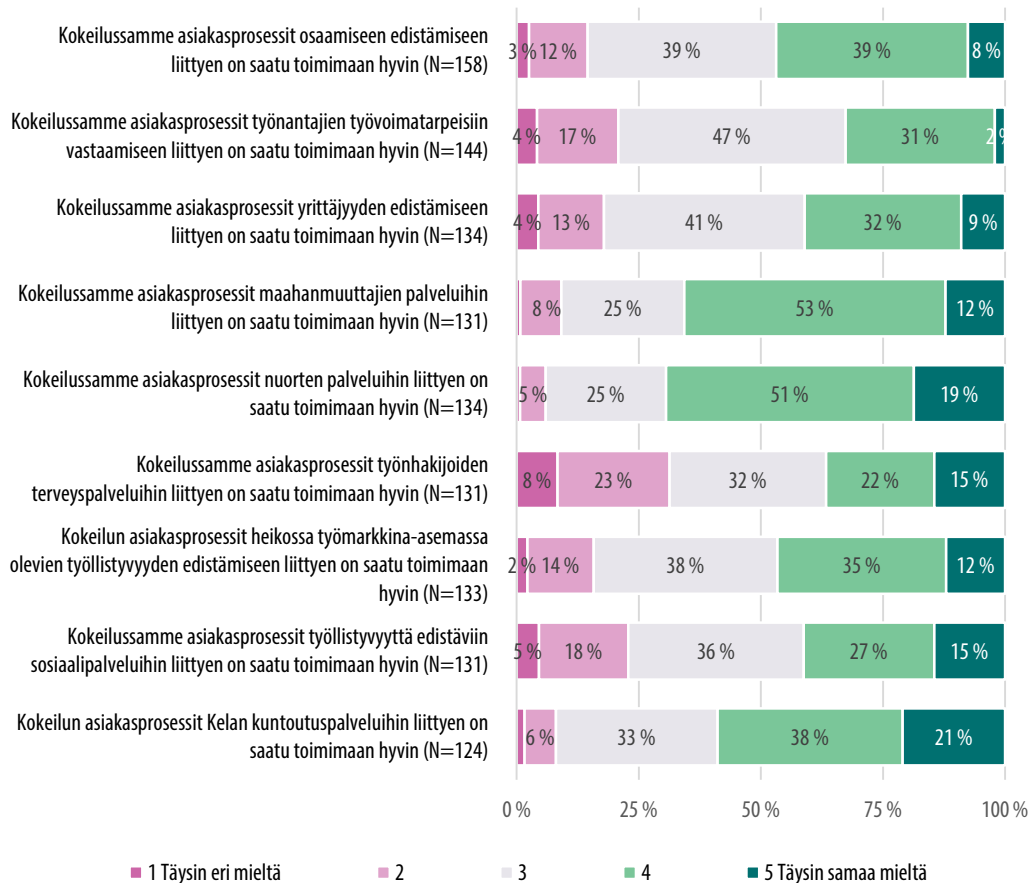
Kyselyssä kysyimme yhteistyön ja palveluprosessien toimivuudesta yhteensä yhdeksällä eri palveluosa-alueella, jotka olivat seuraavat:

- osaamisen edistäminen,
- työnantajien työvoimatarpeisiin vastaaminen,
- yrittäjyyden edistäminen,
- maahanmuuttajien palvelut,
- nuorten palvelut,
- työnhakijoiden terveystalvelut,
- heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelut,
- työllistyvyyttä edistävät sosiaalipalvelut ja
- Kelan kuntoutuspalvelut.

Parhaiten yhteistyö sujui nuorten palveluihin liittyvien toimijoiden kanssa, jonka kolme neljästä vastaajasta arveli sujuvan vähintään melko hyvin. Terveys- ja sosiaalipalveluihin sekä yrittäjyyden edistämiseen ja työnantajien työvoimatarpeisiin liittyvien toimijoiden kanssa yhteistyö näyttää olevan työläämpää, vajaan puolet vastaajista katsoi sen sujuvan vähintään melko hyvin. Muihin palveluihin liittyvien toimijoiden kanssa runsaat puolet vastaajista katsoi yhteistyön sujuvan vähintään melko hyvin. (Kuvio 12)

**Kuvio 12.** Yhteistyön sujuvuus eri osa-alueiden toimijoiden kanssa.

Kuviossa 13 on esitetty eri osa-alueiden palveluprosessien sujumista koskevien arvioiden jakaumat. Näyttää siltä, että nuorten ja maahanmuuttajien palveluprosessit on saatu parhaiten toimimaan – yli kaksi kolmannelta vastaajasta katsoi näiden prosessien toimivan vähintään melko hyvin. Tähän tulokseen saattaa vaikuttaa se, että monet kunnat ovat kokeiluista riippumatta olleet kehittämässä nuorten Ohjaamoja ja satsanneet maahanmuuttajapalveluiden rakentamiseen jo pitempään. Myös Kelan kuntoutuspalveluihin liittyvät prosessit toimivat selvän enemmistön mukaan varsin hyvin. Kaikkien muiden palvelualueiden prosessit toimivat hyvin tai melko hyvin vain vastanneista harvemman kuin joka toisen mukaan. Eniten vaikeuksia näyttää olevan työttömien terveyspalveluissa ja työnantajien rekrytointitarpeisiin vastaamisessa.

**Kuvio 13.** Palveluprosessien toimivuus eri osa-alueilla

Vastausten kokeiluittaisten keskiarvojen (taulukoida ei raportissa) perusteella Raahan seudun kuntakokeilussa kaikilla yhdeksällä tarkastellulla palvelujen osa-alueella prosessit toimivat hyvin, ja Seinäjoen ja Ilmajoen kokeilussa kaikki muut paitsi työnantajien tarpeisiin vastaavat prosessit saavat hyvän arvosanan. Myös Etelä-Pohjanmaan seudun muiden paitsi terveys- ja sosiaalipalveluihin liittyvien prosessien katsotaan toimivan hyvin. Vakavia puutteita useimpien osa-alueiden prosessien toimivuudessa nähtiin Porvoon ja Lahden seudun kokeiluissa, ja näiden lisäksi oli seitsemän muutakin kokeilua, joissa yhdenkään osa-alueen prosessien toimivuus ei saanut vastaajilta keskimäärin hyvää arvosanaa.

Palveluprosessien toimivuudessa on siis paljon parantamisen varaa. Näin on ehkä myös alueilla, jotka ovat kokeilujen ulkopuolella, mutta vastaavaa kyselyaineistoa niiltä ei tietenkään ole käytettävissä.

Kyselymme avoimiin kysymyksiin annettiin runsaasti kommentteja, joissa oltiin huolestuneita siitä, mitä tapahtuu sosiaali- ja terveystalouden siirtyessä hyvinvointialueiden vastuulle. Katsottiin että yhteistyön valmistelu ei ollut edennyt riittävästi. Esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan, työpajatoiminnan ja TYP-palvelun tulevaisuus oli monelle epäselvä.

*”SOTE-uudistus rikkoo kaiken valmiin eikä hyvinvointialueiden valmistelutyö ole edennyt kovinkaan ripeästi. Työttömien työkyvyn tuen palvelut tulevat notkahtamaan hyvinvointialueiden aloittaessa merkittävästi. Kokeilussa ei mahdeta mitään osatyökykyisille asiakkaille ilman HVA:n merkittävää panostusta.”*

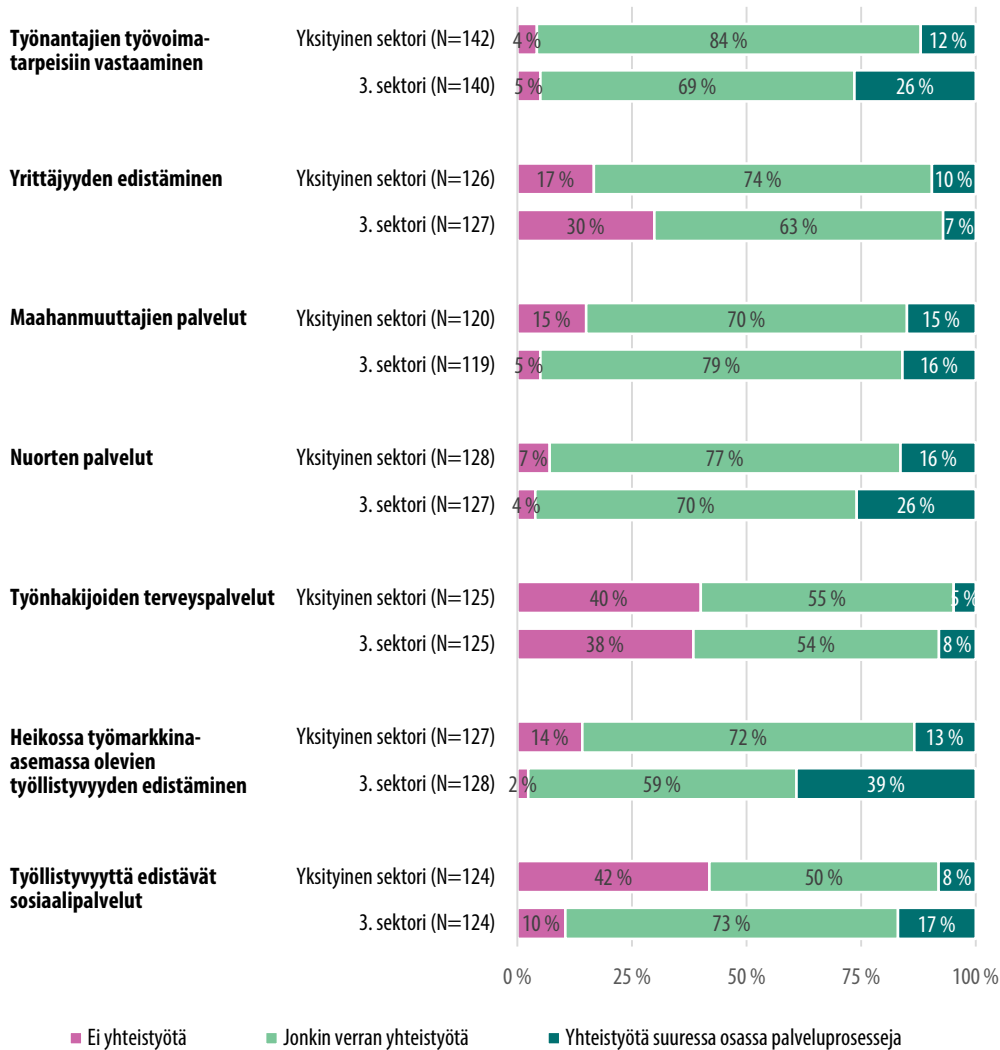
Kuviossa 14 on tarkasteltu palvelujen eri osa-alueilla yhteistyön yleisyyttä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa<sup>10</sup>.

Vastaajien enemmistön mukaan yhteistyötä on jonkun verran sekä yksityisen sektorin että kolmannen sektorin toimijoiden kanssa kaikilla osa-alueilla. Kuitenkin noin 40 prosenttia vastaajista katsoo, että terveystaloudessa tällaista yhteistyötä ei ole lainkaan, ja yhtä moni ei ollut havainnut yhteistyötä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa sosiaalipalveluissa. Yrittäjyyden edistämiseksi yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa ei ollut, arvioi 30 prosenttia vastaajista.

Niiden vastaajien osuus, joiden mukaan yhteistyötä tehtiin lähes kaikissa palveluprosesseissa, vaihteli osa-alueittain 10 prosentin molemmin puolin, paitsi vastaajista 39 prosentin mukaan järjestösektorin toimijoiden kanssa yhteistyötä tehtiin laajasti heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluissa, ja 26 prosentin mukaan nuorten palveluissa ja työnantajien tarpeisiin vastaamisessa.

---

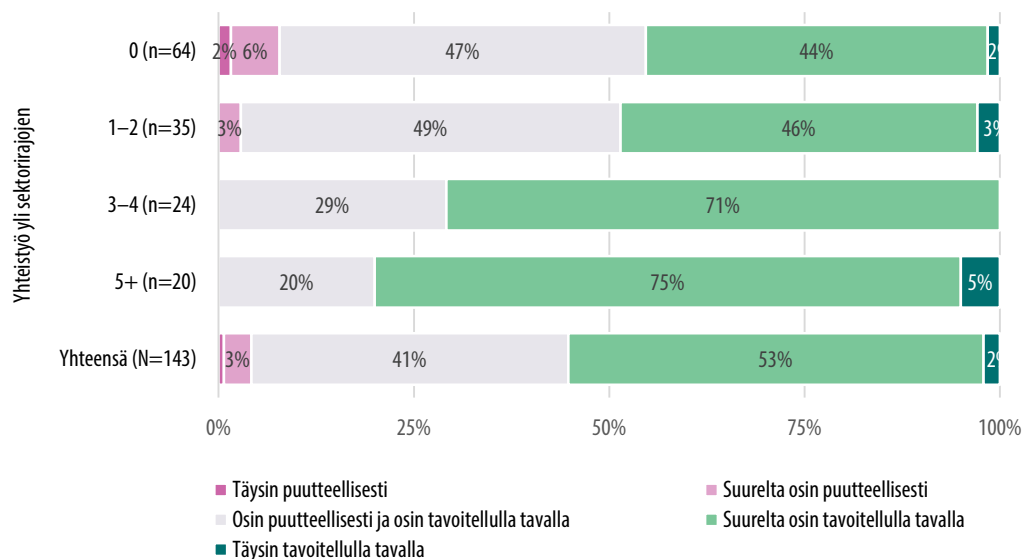
10 Tätä ei kysytty osaamisen edistämisen osalta, kun käytännössä kaikki koulutus hankitaan tämän sektorin palveluntuottajilta, eikä Kelan kuntoutuspalveluiden osalta, jossa kyse on yhteistyöstä nimenomaan Kelan kanssa.

**Kuvio 14.** Yhteistyö yksityisen ja 3. sektorin kanssa eri palveluosa-alueilla

Seuraavassa tarkastelemme vielä yli sektorirajojen tapahtuvan yhteistyön määrän yhteyttä palvelujen toimivuutta koskeviin arvioihin. Tätä varten olemme laskeneet yhteen kuinka monella osa-alueella vastaajat kertovat yhteistyötä tehtävän joko yksityisen tai kolmannen sektorin kanssa "suuressa osassa palveluprosesseja", ja sitten tarkastelleet sen mukaan palvelujen yleisestä toimivuudesta ja palveluprosessien sujuvuudesta annettuja arvioita.

Kuviosta 15 havaitaan, että niiden osuus, jotka arvioivat kokeilunsa toimivan vähintään suurelta osalta tavoitellulla tavalla, kasvaa selvästi yli sektorirajojen tapahtuvan yhteistyön määrän kasvun myötä, Samanlaisia tuloksia saadaan, jos eri palveluprosessien sujuvuudesta annettuja arvioita tarkastellaan sektorirajan ylittävän yhteistyön määrän mukaan (taulukoita ei raportissa).

**Kuvio 15.** Palveluorganisaation toimivuus sen mukaan, monellako osa-alueella tehdään yhteistyötä yksityisen tai 3. sektorin kanssa suuressa osassa palveluprosesseja



Pyysimme avoimilla kysymyksillä myös esimerkkejä eri palveluosa-alueilla tehdyistä innovaatioista. Saimme vastaukseksi paljon viittauksia erilaisiin uusiin kehittämishankkeisiin tai palvelunimikkeisiin ja monessa kohdassa myös yksilöllisten ”dynaamisten pienhankintojen” käyttöön, mutta niiden pohjalta ei useinkaan saa selvää kuvaa palvelujen lähemmästä sisällöstä tai siitä, mikä niissä on ”innovatiivista”. Monissa vastauksissa todettiin myös, että uudet palvelut ovat vasta rakenteilla tai että kehitystyöhön ei vielä ole ehditty paneutua.

Osaamiseen edistämiseksi monessa kokeilussa mainittiin uudenlainen yhteistyö oppilaitosten kanssa sekä opinnollistaminen työllistämässä ja rekrytoinneissa sekä matalan kynnyksen opinto-ohjauspalvelut. Joissakin vastauksissa viitattiin siihen, että työvoimakoulutushankinnat ja ehkä opiskelijavalinnatkin tehdään TE-hallinnossa.



Työnantajien rekryointitarpeisiin vastaamisessa mainittiin muun muassa erilaiset rekryointitapahtumat sekä yksilöllisten valmennus- tai ”kohtaanto”palveluiden kehittäminen sekä henkilöstövuokrausyritysten kanssa kehitetty yhteistyö. Myös yrittäjyyden tukemisessa oli uusia hankkeita ja palveluja. Näiden palveluiden kohdalla eräissä kokeilukissa oli tiivistä yhteistyötä kunnan elinvoimapalveluiden kanssa.

Maahanmuuttajien palveluita oli varsinkin useissa suurissa kaupungeissa kehitetty jo pitempään ja niiden katsottiin merkittävästi parantuneen, mutta toisaalta monessa kokeilussa tällä alueella oltiin kokemattomia. Mainittiin myös, että on maahanmuuttaja-asiakasryhmiä, joiden auttamiseksi ei ole käytettävissä hyvin toimivia palveluja.

Nuorten Ohjaamoja ja muita erityisiä palveluja oli kehitetty monissa kokeiluissa.

Työttömien terveystalveluiden kohdalla yleisesti valitettiin niiden puutetta tai pitkiä jonoja. Joillakin alueilla oli kehitetty yhteistyössä terveystalveluiden kanssa hyviä toimintamalleja, mutta niiden tulevaisuudesta hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen saatettiin olla huolestuneita.

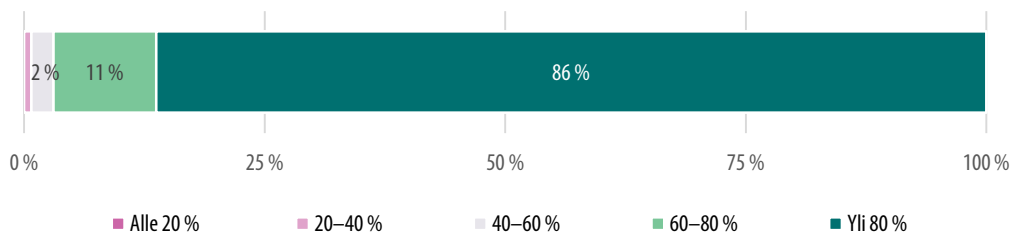
Vaikeasti työllistyvien palvelujen ja sosiaalisen kuntoutuksen kehittämisessä kunnat ovat olleet mukana TYP-toiminnan puitteissa, ja kuntien omat työpajat ja yhteistyö 3. sektorin kanssa mainittiin usein. Joissakin vastauksissa kiinnitettiin huomiota siihen, että kestäviä ratkaisuja on vaikea saavuttaa, ja resursseista kuten sosiaalityöntekijöistä on pulaa, tai pelättiin että jatkossakaan palvelujen parantamiseen ei satsata riittävästi. Yhteistyöstä KELA:n kanssa oli vähän mainintoja, sanottiin joko sen toimivan hyvin tai että KELA:n resursseja on riittämättömästi käytettävissä.

Työllisyyden kuntakokeilujen käynnistämisen ja sittemmin palvelujen kunnallistamista koskevan päätöksen yksi tärkeä perustelu on, että kuntavetoisessa mallissa voidaan aikaisempaa paremmin mobilisoida eri sektorien paikallisten toimijoiden voimavarat työllisyyden edistämiseen. Kyselymme tuottama edellä raportoitu tieto eri alojen yhteistyöstä ei kuitenkaan mahdollista selkeän ja kattavan kuvan muodostamista eri kokeilualueiden ”työllisyyskosysteemin” toiminnan sisällöistä ja muodoista tai niissä tapahtuneista muutoksista ja kokonaisuuden ”kehitysasteesta”. Myöskään viittä kokeilua koskeva haastattelujen ja ryhmäkeskustelujen avulla koottava aineistomme ei ole riittävää edes näiden viiden ekosysteemin yksityiskohtaiseen kuvaamiseen ja arviointiin – sellaiseen tutkimukseen vaadittaisiin toisenlaiset resurssit. Joudumme tyytymään kokeilujen edustajien itse tekemiin yleistäviin arvioihin.

### 3.5 Asiakastyö

Kokeilujen hankesuunnitelmiin sisältyi yleisesti ottaen käyttöön vastuutyöntekijämalli, jolla tarkoitetaan sitä, että kullakin asiakkaalla on koko mahdollisesti monivaihesenkin palveluprosessin keston ajan nimetty tietty ”oma” työntekijä. Lähes kaikkien vastaajien mukaan kokeiluissa on käytössä vastuutyöntekijämalli, jonka piirissä on enemmistö asiakkaista. Selvä enemmistö (86 %) vastaajista arvioi, että yli 80 prosentilla asiakkaista on vastuutyöntekijä (kuvio 16).

**Kuvio 16.** Kuinka suuri osa kokeilunne asiakkaista on vastuutyöntekijämallin piirissä? (N=131)



Vastuutyöntekijämallista on saatu hyvin yleisesti hyviä kokemuksia – tästä on täysin samaa mieltä 49 prosenttia vastaajista ja melko samaa mieltä lisäksi 40 prosenttia (Kuvio 17).

Kaikkiaan 79 vastaajaa kommentoi avovastauksissa vastuutyöntekijä mallin toteutusta. Tavat, joilla mallia on toteutettu, vaihtelivat. Vastauksissa kuvattiin seuraavanlaisia toteuttamistapoja:

- *”Ihan tavallinen malli, joka oli käytössä TE-toimistollakin.”*
- Asiakkaiden jako työttömyyden perusteella vastuutyöntekijöille, esim. nuoret, Koto/maahanmuuttajat
- Tiimikohtainen vastuuvirkailija perusteena tiimi, johon asiakas on luokiteltu, esim. ’tehokkaasti työhön’, ’osaamisen kehittämistarpeita’, ’monialaisen tuen tarve’ tai ’nopeasti työllistyvät’, ’omot ja kotoutumisasiakkaat’, ’tuetun työllistymisen palvelut’ (aksu, typ) tai ’alkupalvelut’, ’alle 29-vuotiaat’, ’yli 29-vuotiaat’, ’vieraskieliset’, ’kotoutujat tai tuetun työllistymisen asiakkaat’.
- Omavalmentajien vahvuuksiin (suhteessa asiakkaan palvelutarpeeseen) perustuva jako
- Prosessin vaiheiden mukaan kehittyvä (alussa ’alkupalvelutyöntekijä’, sitten oma vastuuvirkailija)
- Maakunnallinen kolmen tiimin malli – ’jaettu asiakkuus’ eri työntekijöiden kesken ja parityöskentelymalli
- Asiakkaan iän mukaan tehty malli
- Omavalmentaja integroi ’osaajayhteisön’ palveluita

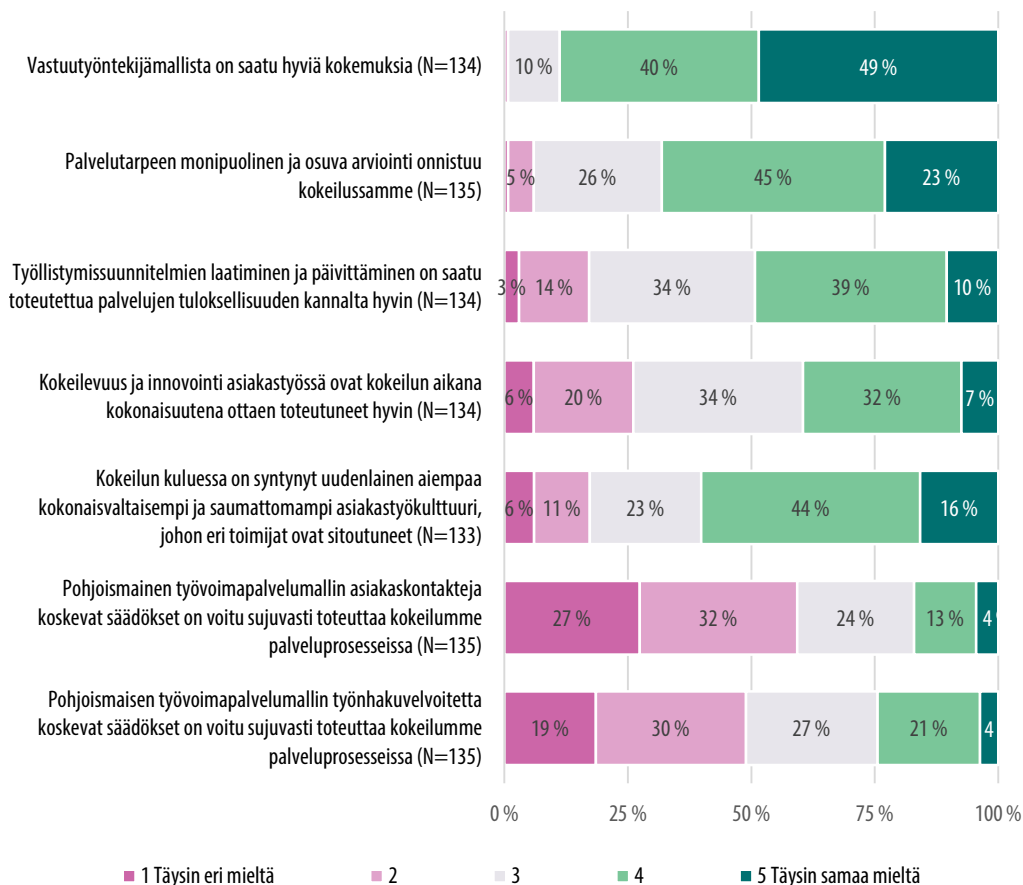
Kokeiluissa on siten hyvin kattavasti omaksuttu vastuutyöntekijäajattelu. Voidaan nähdä, että kokeilut ovat olleet hyvin motivoituneita kehittämään palveluitaan tämän suuntaisesti. Toimintatapa on koettu hyväksi ja toimivaksi. Työntekijän näkökulmasta asiakastyön sisältö on kehittynyt kokonaisvaltaisemmaksi, mikä on sinänsä vaatinut paljon opettelua. Työn kuvaan on vaikuttanut myös asiakassalkku-konsepti eli kukin vastuutyöntekijä on vastuussa x asiakkaasta. Mikä on sopiva/oikea asiakkaiden määrä, vaihtelee. Pirkanmaa mainitsee määräksi 120–140 ja Pori 220, jota pidetään liian suurena. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kuntakokeilujen keskimääräinen asiakaskuormitus on tällä hetkellä 131,9 työnhakijaa per asiantuntija, joka on selvästi vähemmän kuin yleisesti TE-toimistoissa ennen kokeiluja.

Keskeisenä uhkakuvana vastuuvirkailijamallin toteutuvuudelle nähdään erityisesti henkilöstön vaihtuvuus, joka tuo palveluprosessiin katkoksellisuuutta ja ennakoimattomuutta.

Kuviossa 17 on raportoitu vastaajien suhtautuminen asiakastyötä koskeviin väittämiin. 60 prosenttia on täysin tai melko samaa mieltä siitä, että ”Kokeilun kuluessa on syntynyt uudenlainen aiempaa kokonaisvaltaisempi ja saumattomampi asiakastyökulttuuri, johon eri toimijat ovat sitoutuneet”. Kaksi kolmesta on täysin tai melko samaa mieltä siitä, että palvelutarpeen osuva ja monipuolinen arviointi kokeilussa onnistuu, ja joka toinen katsoo työllistymissuunnitelmien laatimisen ja päivittämisen onnistuvan vähintään melko hyvin. 39 prosenttia katsoo kokeilevuuden ja innovoinnin toteutuneen asiakastyössä vähintään melko hyvin, mutta 26 prosenttia on eri mieltä.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli otettiin käyttöön noin puoli vuotta ennen kyselyn toteuttamista. Malli sääntelee asiakaskontaktien ajoittumista ja määrää ja toisaalta asettaa työnhakijoille veloitteen hakea normaalitapauksessa neljää työpaikkaa kuukaudessa; hakuveloitetta voidaan tietyin kriteerein alentaa. Mallin käyttöönotto ei ole ollut ongelmaton. Enemmistön (59 %) mielestä asiakaskontakteja koskevia normeja ei ole pystytty toteuttamaan, vain 17 % arveli, että tässä on onnistuttu vähintään melko hyvin. Samantapainen rakenne näkyi myös työnhakuveloitteen toteutumisen arvioissa. Työ- ja elinkeinoministeriön selvitysten mukaan vastaavia vaikeuksia uuden palvelumallin toimeenpanossa on myös TE-toimistoissa.

Kuvio 17. Asiakastyöhön liittyvät arviot



Kuuden kokeilun vastaajat arvioivat vähintään neljän kysymysosion kohdalla tilanteen keskimäärin hyväksi. Pohjoismaisen palvelumallin asiakaskontaktien onnistuminen sai keskimäärin hyvän arvosanan vain kahdessa, ja työnhakuveloitteen toteutus vain kolmessa kokeilussa (kokeilukohtaisia taulukoita ei raportissa).

Avovastauksissa pohjoismaisesta työvoimamallista annettiin kaikkiaan 87 kommenttia. Perussuhtautuminen oli eri tavoin perustellen kriittinen, Yksi kommentti oli positiivinen: "Palvelumali on saatu käyttöön ja asiakkaita on työllistynyt aktiivisen työnhaun myötä". Viisi kommenttia oli neutraaleja. Seuraavat kaksi vastausta kuvaavat yleisesti kommenttien sisältöä ja luonnetta:

*”Kuntakokeilun alussa oli mietitty hyvä toimintamalli, jossa asiakkaita voitiin kohdata kasvokkain, kartoittaa asiakkaiden tilanne ja edetä asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti työllistymisen tukemisessa. 2.5 2022 alkaen TEM:n ohjeistuksella säänneltiin prosessi niin, että emme voi toimia alkuperäisen mallin mukaisesti. Kuntakokeilun alussa asiakaskohderyhmäksi oli määritelty: vieraskieliset, alle 30-vuotiaat ja pitkäaikaistyöttömät. Nyt asiakkaina on kaikenlaisia: päätoimisia opiskelijoita, lomautettuja, työvoiman ulkopuolella olevia, joille on sama asiakasprosessi kuin kaikille muillekin. Paljon hallinnollista työtä on tullut lisää. Asiakasmäärä on kolminkertaistunut. Nykyisillä henkilöstöresursseilla ei millään pystytä toimimaan lain mukaisesti.”*

*”Uusi asiakaspalvelumalli (POMA) ei saa kiitosta työntekijöiltä, ei työnhakijoilta, eikä yrityksiltä. Se vaikuttaa suuresti siihen, ettei työllisyyspalveluja voi järjestää, kuten olisi järkevintä ja tuloksellisinta (ihmiset työllistyisivät tai löytäisivät muun sopivan ratkaisun tilanteelleen, ja työnantajat saisivat motivoitunutta osaavaa työvoimaa). Työnhakijan tulisi saada panostaa työhaussaansa laatuun eikä määrään. Samoin työnantaja haluaa osuvia hakemuksia, ei suurta määrää hakemuksia. Työntekijä haluaa käyttää aikansa auttaakseen työnhakijaa työllistymään, ei määrittää, montako työpaikkaa hänen tulee hakea ja seurata totteleeko asiakas.”*

Yksittäisinä uuteen asiakaspalvelumalliin kohdistuvan kritiikin perusteina tuli esiin mm. seuraavat:

- malli on liian säädelty ja järjestelmäkeskeinen
- mallissa ei toteudu palveluohjaus tai valmennuksellinen työote eikä ohjauksellinen työote
- malli ei anna tilaa työntekijän omalle harkinnalle
- mallia ei voida toteuttaa näin suurissa asiakasmäärissä
- mallin käyttöönotto ajoittui väärin juuri ennen kesälomien alkamista
- perustehtävälle eli työnvälitykselle ei jää aikaa
- rajoittaa työntekijöiden mahdollisuuksia innovoida palveluita asiakkaan näkökulmasta
- malli ei ota huomioon erityisesti pitkäaikaistyöttömiä
- malli ei ota huomioon kv-asiakkaita eikä kotoutujia
- Poma on hidastanut asiakaspalveluprosessia

Kaikkiaan avovastausten antama kuva pohjoismaisen palvelumallin käyttöönotosta on kriittisyydessään selkeä. Malli asettaa kyseenalaiseksi aidon asiakaslähtöisyyden kehittämisen, jonka kokeilut näkevät tärkeäksi motivoivaksi tekijäkseen. Sen koetaan olevan järjestelmän, ei asiakkaan puolella. Se mekaanistaa ja rutinoi asiakastyöntekijöiden työtä ja kohdentaa sen pääasiassa työnhakuvelvoitteen ja työttömyysturvan seuraamiseen. Koetaan, että mallilla ei saavuteta sitä, mitä on tavoiteltu: asiakaskontaktin parantumista ja

valmentavaa tai ohjauksellista työtettä. Uusi työvoimapalvelumalli on siis monin eri tavoin ”vastavaikutteinen” eli sen toteuttamistapa on vastaajien enemmistön mukaan joh-  
tanut tarkoitetuille vaikutuksille vastakkaisiin tuloksiin.

Kun pohditaan kuntakokeilujen vaikuttavuutta, niin pohjoismainen työvoimapalvelumalli näyttää muodostavan vedenjakajan kokeilujen elinkaareissa. On ikään kuin aika ennen mallin käyttöönottoa, jolloin kokeilut kehittivät omia ja mielestään asiakaslähtöisiä toimintatapoja. Aika sen jälkeen on ollut uusiin normeihin sopeutumista. Kunta-alustaisten työvoimapalveluiden tuleva kehitys näyttäneen, mikä on seuraava askel palveluprossien perusteissa ja toteuttamistavoissa.

Kysyimme myös, onko kokeilussa tunnistettu tarvetta kehittää henkilöstön osaamista aiempaa kokonaisvaltaisemmaksi, ja jos niin miten. Saimme runsaasti vastauksia, joiden ydin oli sama kuin seuraavassa esimerkissä:

*”Ensin on kehitettävä perusosaaminen välttävää paremmalle tasolle. Sitten voi suunnitella kokonaiskehittämisen ajoitusta.”*

Monissa vastauksissa viitattiin ajan puutteeseen ja myös säädosuudistuksien vaatimaan jatkuvaan perehdytystarpeeseen.

*”Asiantuntijan työ on laaja-alaista, että aikaa perehtymiseen tulisi olla paljon nykyistä enemmän. Materiaalia kouluttautumiseen ja perehtymiseen on hyvin tarjolla, mutta aikaa ei pienillä resursseilla.”*

*”Oma haasteensa osaamisen ns. sisällölliselle kehittämiselle (miten teen työnvälytystä, tunnen työmarkkinat, kohtaan asiakkaan jne..) tuottaa tämä tolkuttoman yksityiskohtainen ja tarkka sääntely. Voi sanoa, että se vie kaistaa sekä uudelta että vanhalta työntekijältä, käytännössä vie ajan, jolla voisimme soveltaa muuta kuin täysin lakisääteisyteen liittyvää osaamista.”*

Osaamisen kehittämiselle muotoiltiin myös tavoitteita, esimerkiksi:

*”Tulee satsata asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin liittyvään osaamiseen sekä verkoston palveluiden tuntemukseen. Tarvitaan vahvaa ohjausosaamista sekä motivoinnin ja myynnin taitoja.”*

*”Johdolle ja lähiesimiehille suunnattua sparrausta voisi olla enemmän.”*

Yhdessä kokeilussa osaamisongelma oli nähty toisin:

*”Oma-ohjauksen tehtävä on nyt jo erittäin laaja, ja olemme ennemminkin tunnista-  
neet tarpeen rajata työtehtäviä. Olisi tarpeellisempaa keskittyä ydintehtävään ja poh-  
tia mahdollisia erikoistumisia, jotta kaikkien ei tarvitse osata kaikkea.”*

Uusille työntekijöille ehdotettiin kuukauden pituista perehdyttämiskoulutusta ennen asia-  
kastyön aloittamista. Toivottiin myös, että koulutusta järjestettäisiin valtakunnallisesti.  
Kahdessa vastauksessa mainittiin konkreettinen kehittämishanke:

*”Olemme Espoossa lähteneet rakentamaan Työllisyys Espoo Akatemiaa, joka tulee  
tarjoamaan laajan koulutuspolun tuleville työntekijöillemme. Ensi askeleena on oma-  
ohjauksen osaamisprofiilin ja osaamisen kehittämisen pilotti.”*

*”Olemme käynnistäneet keskustelut paikallisen ammattioppilaitoksen kanssa siitä,  
miten voisimme tukea oma-ohjauksiamme lisäämään omaa koulutustasoaan ja  
minkälaista oppisopimuskoulutusta voisimme räätälöidä heille nostamaan työnteki-  
joidemme osaamisen tasoa korkeammalle. Olemme keskustelleet myös polkuopinto-  
jen räätälöinnistä ammattikorkeaa kohti.” (Lahden seudun kokeilu)*

Kysyimme myös, onko kokeilussa käytössä asiakkaan työkykyä, osaamista tai muuta palve-  
lutarvetta mittaavia standardoituja menetelmiä. Lukuisissa kokeiluissa oli käytössä Kyky-  
viisari, Työelämäitutka, Hakosalo tai Foreammatti, mutta niiden käyttöä rajoitti ajan sekä  
ohjauksen tai koordinaation puute, ja monissa vastauksissa todettiin, että menetelmät  
eivät sovi tai ole tarpeen kaikille asiakkaille.

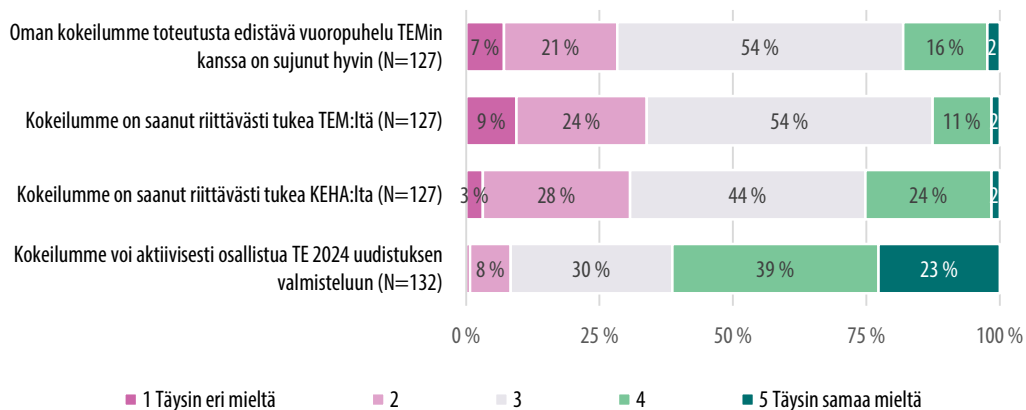
*”Kykyviisari – erityisesti, jos on osatyökykyinen tai pitkittynyt työttömyys. Hakosalo –  
oman osaamisen tunnistaminen, erityisesti työhön suuntaavien kohdalla. Haaste on  
saada asiakkaat näkemään näiden eri työkalujen käytön hyödyt ja motivoitumaan  
näiden käyttöön.”*

*”Osaamisen tunnistamiseen ja kohtauttamiseen sekä työkyvyn ja hyvinvoinnin  
arviointiin on käytössä työkalu. Jälkimmäistä seurataan Kykyviisarilla, ja sen on  
suunnattu kaikille työnhakijoille. Molempien käyttö on jäänyt hyvin vähäiseksi asia-  
kasmäärään nähden. Syitä tähän: työkaluja ei ole kyetty kytkemään osaksi asia-  
kasprosessia (työntekijät eivät ehdi käyttää asiakastyössä); palvelun markkinointi  
ei ole ollut riittävää, jotta asiakkaat käyttäisivät itsenäisesti, eivätkä heistä kaikki  
osaa käyttää; tieto tulevasta Työmarkkinatorista ja sen ominaisuuksista on herättä-  
nyt kysymyksiä, mitä järjestelmää käytetään. Kykyviisari tuntuu painuneen unholaan  
TEM:n virallisessa seurannassa.”*

### 3.6 Kokeilujen saama tuki

Kokeilujen työ- ja elinkeinoministeriöltä ja KEHA:lta saamaan tukeen ei olla kovin tyytyväisiä (kuvio 18). Noin viidennes arvioi kokeilun toteutusta edistäneen vuoropuhelun sujuneen vähintään melko hyvin, kun kolmannes on päinvastaista mieltä, ja saatua tukea koskevien arvioiden jakaumat ovat melko samanlaiset. Kun saadun tuen arvioita tarkastellaan kokeiluittain, havaitaan että vain yhdessä (Seinäjoki-Ilmajoki) kokeilussa oltiin vuoropuheluun ja tukeen keskimäärin vähintään melko tyytyväisiä; sen sijaan kymmenen kokeilun vastausten keskiarvo kaikkiin näihin kolmeen kysymykseen oli vähemmän kuin 3, eli tukeen oltiin vähintään melko tyytymättömiä (taulukoita ei raportissa).

**Kuvio 18.** Kokeilujen saama tuki



Kokeilujen tukeen liittyvään avoimeen kysymykseen saatiin yhdeksän kommenttia, joissa tuen valitettiin olleen puutteellista tai tulevan liian myöhään. Kaksi kommenttia oli myönteisiä, ja lisäksi parissa muutoin kriittisessä kommentissa kiitettiin oikeudellista tukea. Lisäksi kahdessa kommentissa valitettiin, ettei tukitilaisuuksiin voi osallistua, koska siihen ei ole aikaa. Seuraavassa esimerkissä sekä moititaan että kiitetään:

*”Ohjeistus ja ns. tuki ollut välistä varsin sekavaa. Nyt ollaan jo oikealla suunnalla ja saatu tuki ja tukimateriaali on hyvin ja varsin kattavasti saatavilla. Usko siihen että asiat etenee ja kehittyy positiivisesti on vahva. Lisää vain avoimuutta ja vuoropuhelua.”*

Yhteensä 10 kommentin keskeinen sisältö oli, että vuoropuhelu ei ole aitoa, kuntiin ei luoteta eikä niitä kuunnella, tuki ei ole kumppanuutta.



*”Kysymyksenasettelu on harhaanjohtava. Tuen tarve nähdään ministeriössä eri tavoin kuin ainakin suurissa kunnissa. Toivomme aitoa yhteistyötä, ei ulkoapäin ohjausta.”*

*”No mitäs tähän nyt kommentoida. Tämäkin valmistelu on niin säädelty, että eihän siihen kukaan ole saanut osallistua eikä se tällä pohjalla ainakaan edistä palvelujen määrän, saavutettavuuden ja laadun parantamista. Lähtökohtaisesti tämä uudistus pitäisi antaa ohjata kunnista käsin. Valtio haluaa siirtää tehtäviä kuntiin, mutta säätelee ja rajoittaa asiaa siksi että luulee tietävänsä kuntien osaamisen, tarpeet ja keskenäisen yhteistyökyvyn kuntia paremmin?”*

Neljässä avovastauksessa valitettiin, että tiedotus- ja keskustelutilaisuuksissa erityisesti chatissa esiintyi anonyymia epäasialliseksi koettua kommentointia ja odotettiin, että *”Toivottavasti saamme osaavaa muutosjohtamista tueksemme TEM:stä ja Kehasta.”*

*”TE-hallinnon virkailijat vastustavat uudistusta ja kokeilua. Tässä on syntynyt ennemminkin vastakkainasettelua kuin yksituumaisuutta. Myös huonoa käyttäytymistä ja kunnan mollausta joidenkin TE-virkailijoiden puolelta. Avointa vihamielisyyttä ja epäasiallisia kommentteja.”*

62 prosenttia vastaajista oli vähintään melko samaa mieltä siitä, että kokeilu voi aktiivisesti osallistua TE 2024 valmisteluun. Kokeiluista 12:ssa arviot olivat tässä asiassa keskimäärin myönteiset (keskiarvo vähintään 4,0) ja vain yhdessä keskimäärin kielteiset (keskiarvo alle 3). Neljä kommenttia liittyi suoraan TE2024-valmisteluun:

*”En ole varma, valmisteleeko kokeilumme nyt realistisesti 2025 muutosta ja olen hyvin huolestunut.”*

*”Valmistautuminen TE2024 malliin on haastavaa, koska hallitus etenee hitaasti ja epävarmuus tahtotilasta hämmentää. Tämä heijastuu viranomaisvalmisteluun ja valtiotaustaiset toimijat etenevät ison kunnan dynamiikan kannalta liian hitaasti esim. tiedonjaossa. Riski sille, että hitaus vaikeuttaa onnistunutta siirtymää 2025 on suuri.”*

*”TE2024-uudistukseen tarvitaan valtion puolelta vahvaa ja jatkuvaa tukea, jotta kunnat ovat valmiita ottamaan vastuun TE-palveluista 2025 vuoden alusta. Oikeudellinen tuki voisi jatkossa tuoda uusien lakien soveltamiseen liittyvää ohjeistusta proaktiivisesti kaikkien kuntakokeiluiden/kuntien tietoon, jotta jokainen kuntakokeilu ei pohdi samoja asioita tahoillaan ja kysele samoja asioita oikeudelliselta tuelta.”*

*”Toivottavasti kunnat tulevat saamaan enemmän tukea TE2024 valmisteluun kuin mitä kokeilun toteuttamiseen on saatu.”*

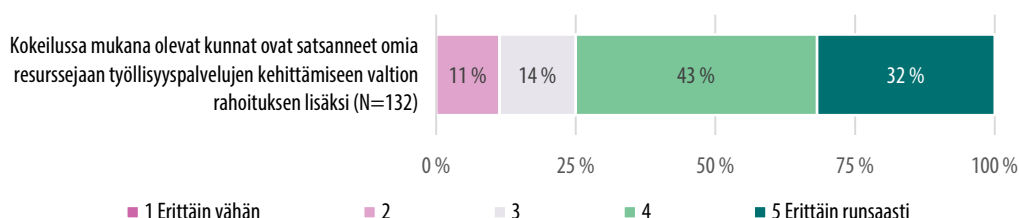
Kysyimme myös avoimella kysymyksellä, mistä muualta on mahdollisesti saatu tukea. Kysymykseen annettiin yli 40 vastausta, joissa yleensä hyvin lyhyesti mainittiin Kunta-liitto ja/tai muut kunnat. Myös oman kunnan organisaatiolta saatu tuki mainittiin lukuisia kertoja.

### 3.7 Resurssit

Kokeilulainsäädäntöä koskeissa hallituksen esityksissä arvioitiin, että 31 prosenttia kaikista työ- ja elinkeinotoimistojen resursseista ja 43 prosenttia henkilöasiakastyön liittyvistä resursseista siirtyy kokeiluille, ja noin 1000 TE-hallinnon työntekijää siirtyy kuntien työnjohdon alaiseksi. Lisäksi keväällä 2022 pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toteuttamiseksi koko maan asiakaspalveluun lisättiin 1200 henkilötyövuotta, josta kokeiluihin osoitettiin 52 prosenttia. Kokeilukuntien edellytettiin panostavan kokeiluihin omia resurssejaan vähintään määrän, joka vastasi 15 prosenttia niiden kannettavana olevista työttömyysturvamenoista. Arvioitiin, että tämän veloitteen täyttämiseen riittäisivät ne panostukset, jotka kunnat jo ennestään käyttivät työllisydenhoitoon. Käytössämme ei ole ollut tarkempia laskelmia kuntien kokeiluihin osoittamista resursseista.

Vastaajista kolmannes arvioi kokeilussa mukana olevien kuntien satsanneen runsaasti ja lisäksi 43 % jokseenkin runsaasti omia resurssejaan työllisyyspalvelujen kehittämiseen valtion rahoituksen lisäksi (Kuvio 19). Kysyimme näistä resursseista myös avokysymyksellä, ja saimme runsaasti vastauksia, joissa tyypillisesti kerrottiin kuntien kokeiluihin sijoittamasta henkilöstöstä. Kuntien resurssien tarkempi tarkastelu vaatisi kuitenkin oman erillisen selvityksensä.

**Kuvio 19.** Kuntien tarjoamat resurssit kokeiluille

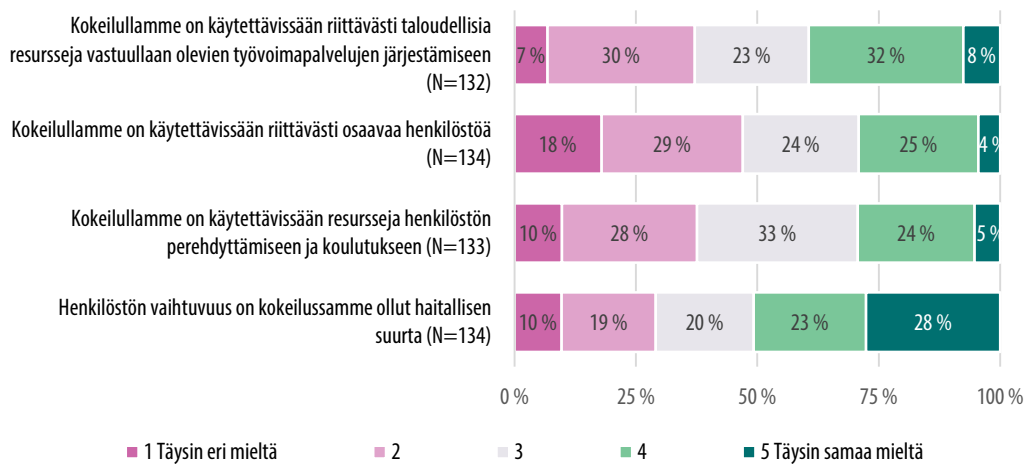


Kuitenkin resurssien riittävydestä oltiin kahta mieltä. Kaikkiaan 40 prosenttia oli vähintään melko samaa mieltä sitä, että taloudelliset resurssit riittävät työvoimapalvelujen järjestämiseen, mutta lähes yhtä moni oli toista mieltä. Osaavan henkilöstön riittävydestä samaa mieltä oli 29 prosenttia ja eri mieltä lähes puolet. Henkilöstön perehdyttämiseen ja

koulutukseen käytettävissä olevien resurssien riittävyydestä samaa mieltä oli 29 prosenttia ja eri mieltä 38 prosenttia. Väitteestä ”Henkilöstön vaihtuvuus on ollut haitallisen suurta” oli täysin samaa mieltä 28 prosenttia ja melko samaa mieltää 23 prosenttia; vain 29 prosentin mielestä vaihtuvuus ei ollut ollut haitallista. (Kuvio 20)

Kokeiluittaisten tulosten mukaan 16 kokeilun vastaajat keskimäärin pitivät kuntien satsaamia resursseja vähintään melko runsaina, ja vain yhden (Turun seutu) vähäisinä. Viidessä kokeilussa vastaajat olivat keskimäärin vähintään melko samaa mieltä siitä, että taloudelliset resurssit ovat riittävät, yhdeksässä kokeilussa oltiin eri mieltä. Henkilöstön riittävyydestä oltiin keskimäärin samaa mieltä neljässä, eri mieltä 12 kokeilussa, perehdytys- ja koulutusresurssien riittävyydestä keskimäärin samaa mieltä oltiin kolmessa ja eri mieltä 11 kokeilussa. Henkilöstön haitallisesta vaihtuvuudesta oltiin keskimäärin samaa mieltä kymmenessä ja eri mieltä seitsemässä kokeilussa. (taulukoida ei raportissa).

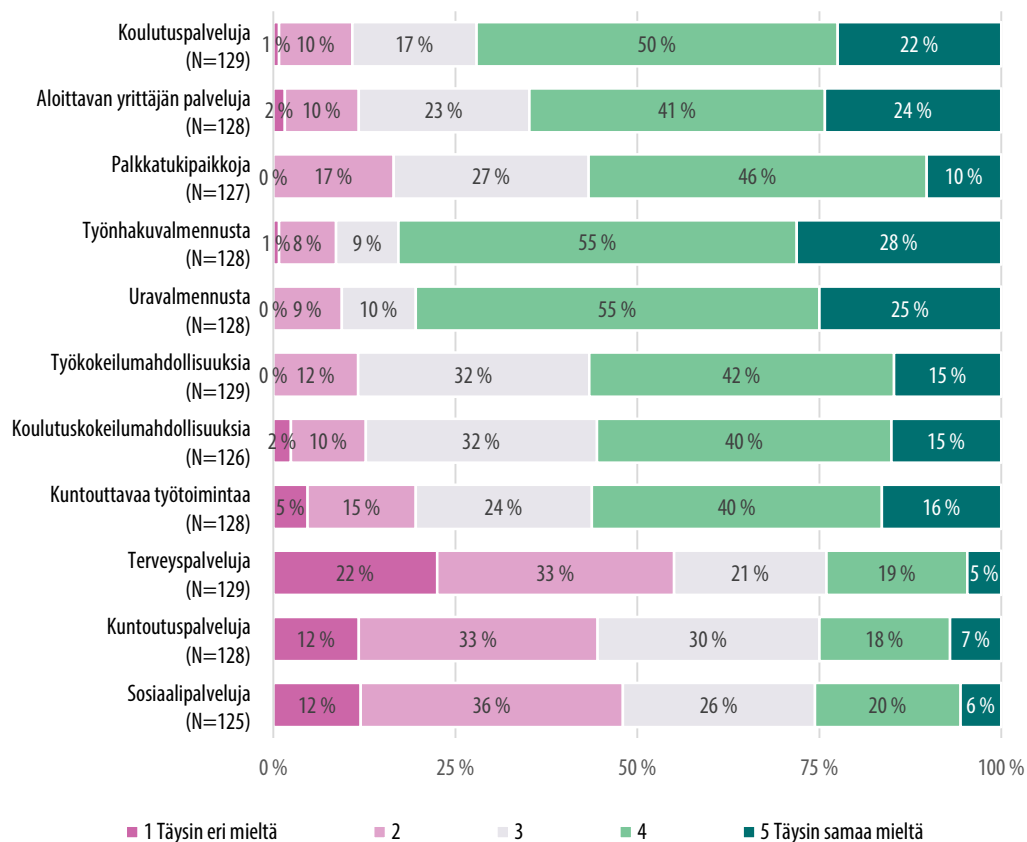
**Kuvio 20.** Resurssien riittävyys



Käytettävissä olevien palveluiden riittävyyttä koskevien vastausten jakaumat on esitetty kuviossa 21. Vähiten pulaa oli työnhaku- ja uravalmennuksesta, joiden riittävyydestä vähintään melko samaa mieltä oli 80 prosenttia vastaajista ja vain vajaat 10 prosenttia eri mieltä. Myös koulutuspalveluja ja uusien yrittäjien palveluja oli vastaajien suuren enemmistön mielestä hyvin saatavilla, ja useimpia muita palveluita oli riittävästi käytettävissä vastaajien enemmistön mielestä. Kuitenkin terveys-, kuntoutus- ja sosiaalipalvelujen riittävistä saatavuudesta oli vähintään melko samaa mieltä vain joka neljäs vastaaja, ja eri mieltä olevia oli noin puolet kaikista vastaajista. Suurin puute oli terveyspalveluista.

Kokeiluista tulosten mukaan vain Porin seudulla ja Porvoossa ei ollut merkittävää pulaa terveys- kuntoutus- ja sosiaalipalveluista. Muiden palvelujen osalta seitsemässä kokeilussa oli ainakin yksi palvelutyyppi, jota oli käytettävissä vastaajien keskimääräisen arvion mukaan selvästi liian vähän. (taulukoita ei raportissa).

**Kuvio 21.** Kokeilullamme on käytettävissään riittävästi...



Kysyimme myös avoimella kysymyksellä, missä kohden kokeilussa on kipein lisäresurssien tarve. Saimme noin 80 vastausta, joista noin puolessa todettiin, että tarvitaan nimenomaan lisää omavalmentajia, asiantuntijoita, henkilöstöä yleensä, tai ohjausresurssia. Lähes yhtä yleisesti mainittiin terveyspalvelut, sosiaalipalvelut, mielenterveyspalvelut, päihdekuntoutus, työkyky- ja kuntoutuspalvelut tai monialaiset palvelut tai useampia näistä samassa vastauksessa. Pitkät jonot KELA:n palveluihin mainittiin muutamassa vastauksessa, samoin psykologien tarve. Maahanmuuttajien palvelut ja tulkkipalvelut mainittiin muutamana kerran. Joissakin vastauksissa kaivattiin nimenomaan lisää osaamista tai erityisosaajia. Seuraavassa joitakin esimerkkejä sellaisista tarvittavista resursseista, joita ei ole tällä hetkellä käytettävissä:

*”Palvelujen tulisi olla kaikilta osin non-stop periaatteella toimivia, jotta asiakkaiden oikea-aikainen poluttaminen näihin olisi mahdollista.”*

*”Osatyökykyisille ja pitkään työttömänä olleille työpaikkoja. Toimintamalleja siihen, miten heitä tuetaan oikeisiin työpaikkoihin. ns. ”työnetsijöitä ja palkkatukea” näiden henkilöiden työllistymiseksi.”*

*”Laadukkaalle, tavoitteelliselle kuntouttavalle työtoiminnalle olisi tarvetta. Myös hyvin matalan kynnyksen palvelua elämänhallintaan päihdeasiakkaille on kaivattu.”*

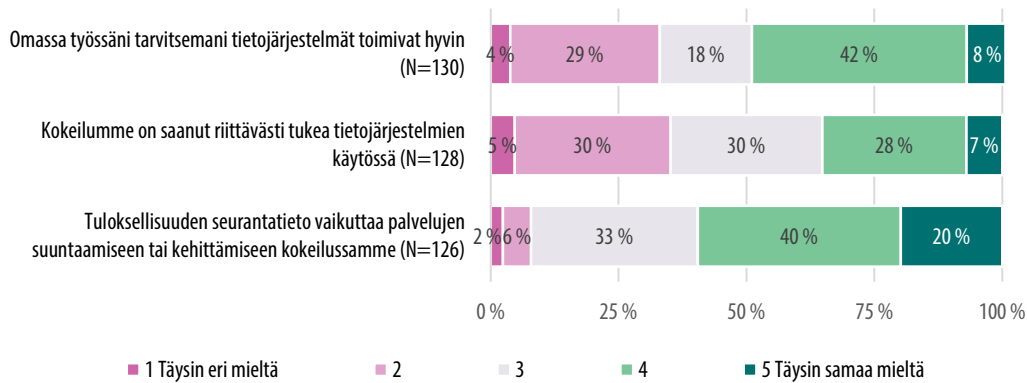
*”Kipeimmät tarpeet on saatu korjattua. Tällä hetkellä oma näkemykseni on, että asiakastyöntekijöiden lisäksi me tarvitsisimme kehittämishenkilöstöä (viestintä, tiedolla johtaminen, IC, palvelujen kehittäminen ja koordinointi), jotta omat asiantuntijat voisivat ottaa nämä kokonaisuudet haltuun ja niistä saataisiin täysi potentiaali irti. Oman työn ohella selvittää, mutta priimaa ei pukkaa.”*

### 3.8 Tietojärjestelmien toimivuus

Väitteestä ”omassa työssäni tarvitsemani tietojärjestelmät toimivat hyvin” oli täysin samaa mieltä 8 prosenttia ja melko samaa mieltä 42 prosenttia vastaajista, kun erimieltä olevien osuus oli kolmannes. Tietojärjestelmien tukea vähintään melko riittävänä piti 35 prosenttia ja eri mieltä olevien osuus oli samoin 35 prosenttia. Tilannetta ei voi pitää tyydyttävänä.

Siitä vaikuttaako seurantatieto palvelujen suuntaamiseen ja kehittämiseen, täysin samaa mieltä oli 20 ja melko samaa mieltä 40 prosenttia. Tässäkin on huomattavasti parantamisen varaa. (Kuvio 22)

Vain Hämeenlinnan seudun kokeilussa tietojärjestelmien toimintaan ja tukeen oltiin keskimäärin vähintään melko tyytyväisiä. Molemmista selvästi eri mieltä oltiin kolmessa kokeilussa. Seurantatiedon vaikuttavuudesta palveluihin oli keskimäärin vähintään melko samaa mieltä kahdeksan kokeilun vastaajat, selvästi eri mieltä oltiin vain Porvoossa. (taulukkoita ei raportissa)

**Kuvio 22.** Tietojärjestelmien toimivuutta koskevia tuloksia

Avovastaukset ovat pääosin kriittisiä järjestelmien ja laitteiden sujuvan käytön ja keskinäisen yhteensopivuuden suhteen riippumatta numeerisesta arviosta. Tietojärjestelmien toimivuutta koskevissa kommentteissa mainitaan URA VDI -järjestelmä useammin kuin muut järjestelmät, kuten URA, TYPPI ja eri seuranta-tukevat järjestelmät (Power BI, Mylly). Järjestelmää kuvataan kyselyn tarkentavissa avovastauksissa muun muassa hitaaksi, kömpelöksi ja kankeaksi. Järjestelmään kirjautumisessa mainitaan olevan ongelmia ”vähintäänkin viikoittain”. Näitä ovat muun muassa se, että järjestelmä kirjaa käyttäjän ulos välillä tai ”kaatuilee”.

*”URA VDI ei toimi kuten pitää. Se on hidas ja aika usein kirjaa käyttäjän ulos kesken kirjauksen.”*

Maltillisimmissa kommentteissa URA nähdään tällä hetkellä riittävänä järjestelmänä, mutta vastausten kokonaisuudesta päätellen URA VDI:n kirjautumiseen ja järjestelmän hitauteen liittyvät ongelmat ovat olleet yleisiä kokeilun aikana riippumatta kokeilusta.

*”URA ajaa asiansa. URA VDI on hankala kirjautumisineen.”*

Avovastauksissa korostuu myös järjestelmien yhteensopivuuden ja toisaalta päällekkäisyyden haasteet sekä etenkin seurantaan liittyvän tiedonsaamisen puutteet. Eri tarkoituksiin käytettäviä järjestelmiä on siis monia eri kokeiluissa. Ne eivät kuitenkaan sovi sujuvasti yhteen. Yhteensopivuuden ongelmaa kuvataan usein etenkin valtion ja kuntien järjestelmien ja laitteiden ongelmana.

*”URA VD:n kömpelyys. Te-toimiston ja kaupungin järjestelmät eivät toimi yhteen ja se on hankaloittanut te-taustaisten työskentelyä koko kuntakokeilun ajan”*

URA:n käytössä on tullut vastaan myös ongelmana se, että sen mukautuminen laitteen mukaan ei aina onnistu. Tämä vaikeuttaa työntekoa arjessa

*”Ura toimii hyvin isommalla näytöllä. Pelkällä läppärillä resoluutiot menevät sekaisin ja järjestelmätyö on aikaa vievää.”*

Kokeilun tulosseurantaan tarkoitetut raportointityökalut koetaan avovastausten mukaan myös hitaina sekä tiedoiltaan liian suppeina. Lisäksi järjestelmien uudistamista ekosysteemien käyttötärpeisiin ei olla vastausten perusteella riittävästi mietitty. Tiedolla johtamisen näkökulmasta tämä koetaan puutteena.

*”Raportointityökalut ovat tietosisällöltään erittäin suppeita sekä kömpelöitä ja hitaita käyttää. Työn tuloksellisuuden seuranta kuntien johtamisessa kokeiluissa on haasteellista.”*

*”Tiedolla johtamista nykyiset järjestelmät ja saatavat tiedot tukevat huonosti. Järjestelmien uudistus, toiminnot, rajapinnat ja kehityskaari ekosysteemien käyttötärpeeseen on suuri kysymysmerkki.”*

Esimerkiksi URA- ja TYPPI-järjestelmät koetaan osin päällekkäisiksi samankaltaisten ja samojen tietojen kirjaamisen vuoksi.

*”Toisinaan kirjautumisen kanssa ongelmia asiakastyössä. Päällekkäisiä järjestelmiä URA, TYPPI.”*

Lisäksi kunnan ja valtion työntekijöiden koneet vaativat erilaisia kirjautumisia riippuen työntekijän työnantajasta. Tämä näyttäytyy työtä vaikeuttavana ja ”turhana työnä”.

*”Pääosa järjestelmistä toimii hyvin, mutta välillä tietoturvasuojaukset esim. kirjautumisten suhteet ovat kohtuuttomia. Verkkopankkiinkin on usein helpompaa päästä kuin TE-palveluiden tietojärjestelmiin! Sormenjälki- tai VRK-korttikirjautuminen käyttöön, kiitos! Lisäksi aivan ensisijaisesti pitäisi päästä eroon siitä, että on valtion Valtorin koneita käyttäviä ja sitten kuntien omia tietokoneita käyttäviä henkilöitä, jotka kuitenkin tekevät pääosin samaa työtä. Ymmärretäänkö, kuinka paljon turhaa työtä tehdään ja työntekoa vaikeutetaan, kun työntekijät jaetaan näin kahteen kastiin?”*

Laitteiden yhteyksien puute tai niiden rakentamisen hankaluus heijastuu myös kokemukseen tietoturvallisen työntekeisestä.

*”No ura toimii, vaikka toki on vanhanaikainen. Järjestelmien yhteensopivuus kaupungin verkon tms. kanssa on ongelma: jopa turvallinen tulostaminen on teknisesti haastavaa”*

### 3.9 Kokeilujen erojen tarkastelua

Seuraavassa vertaamme missä asioissa niiden vastaajien arvioit, jotka katsovat kokeilunsa toimivan vähintään suurelta osalta tarkoitellulla tavalla (merkitty kuvioissa tunnuksella T), eniten ja vähinten eroavat niiden arvioista, joiden mukaan heidän edustamansa kokeilu toimii vähintään osin puutteellisesti (tunnuksena P).

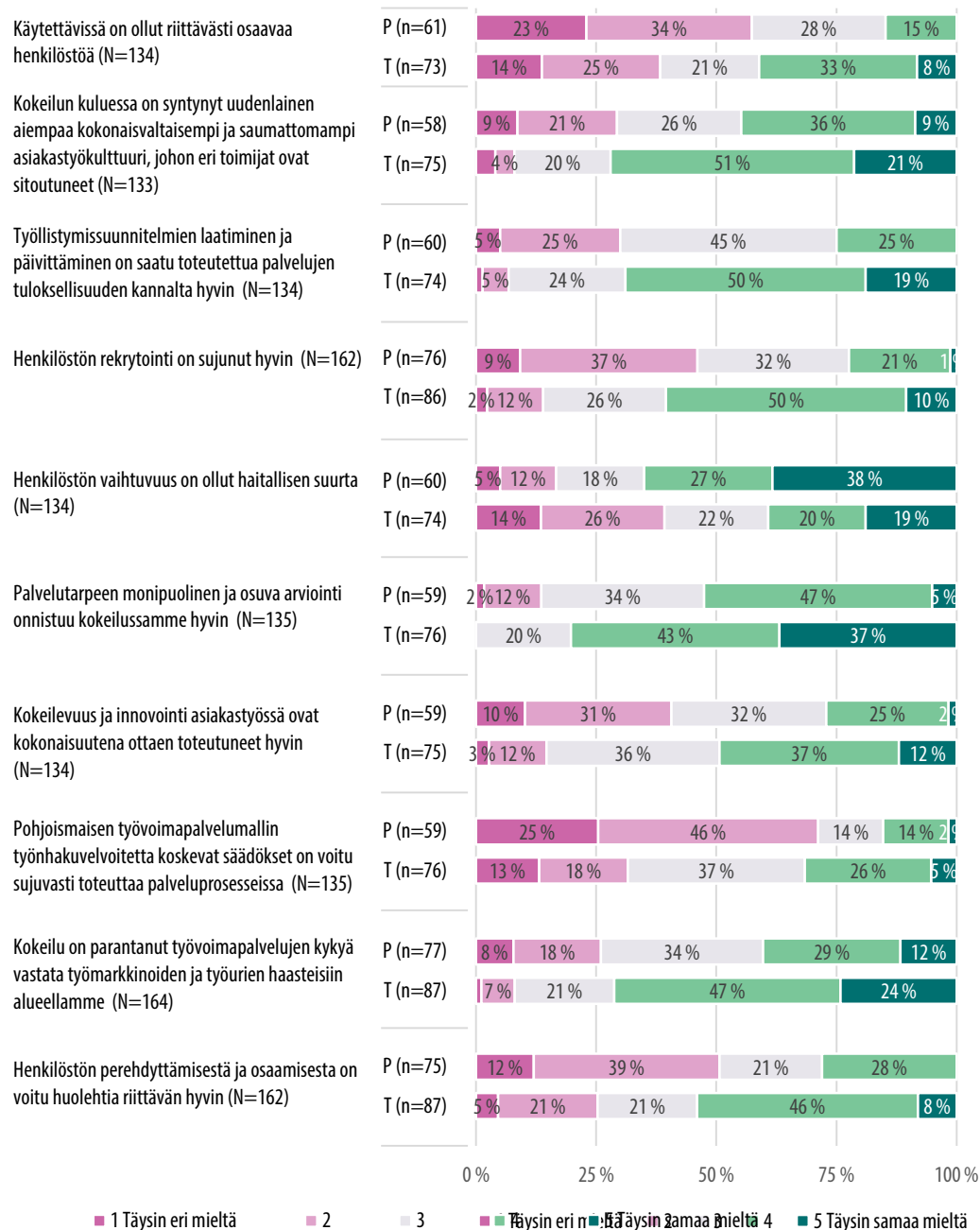
”Määritelmän mukaan” käytännöllisesti katsoen kaikki arviot ovat keskimäärin parempia, kun kokeilun katsotaan yleisesti ottaen toimivan hyvin, verrattuna kokeiluihin joiden nähdään toimivan ainakin osin puutteellisesti. Kuitenkin jotkut arviot eroavat selvästi keskimääräistä enemmän toisistaan näiden kahden kokeilujen ryhmän välillä, ja joissakin toisissa asioissa keskimääräiset erot ovat pienet. Tuloksia voi lukea kuvauksena siitä, mitkä asiat ennen muuta silloin toteutuvat, kun kokeilun nähdään toimivan kuten sen pitäisi.

Kuviossa 23 on esitetty ne arviot, joissa mainittujen ryhmien arviot selvimmin eroavat toisistaan. Kyse näyttää olevan varsinkin palveluarjen perusasioista. Kaikkein suurin ero on työllistymissuunnitelmien ja palvelutarvearvioiden laatimisen onnistumisessa, sekä henkilöstöön liittyvissä asioissa: rekrytoinnin ja perehdyttämisen onnistumisessa, henkilöstön vaihtuvuudessa ja myös osaavan henkilöstön riittävydessä. Myös pohjoismaisen palvelumallin velvoitteiden täyttämässä ero on selvä.

Myös kokeilujen keskeisten tavoitteiden toteutumisessa erot ovat huomionarvoiset. Toimiviksi arvioimiensa kokeilujen edustajat katsovat selvästi muita useammin, että kokeilu on parantanut työvoimapalvelujen kykyä vastata työmarkkinoiden ja työurien haasteisiin, kokeilevuus ja innovointi asiakastyössä ovat kokeilun aikana toteutuneet hyvin, ja on syntynyt uudenlainen kokonaisvaltaisempi ja asiakastyökulttuuri, johon eri toimijat ovat sitoutuneet.

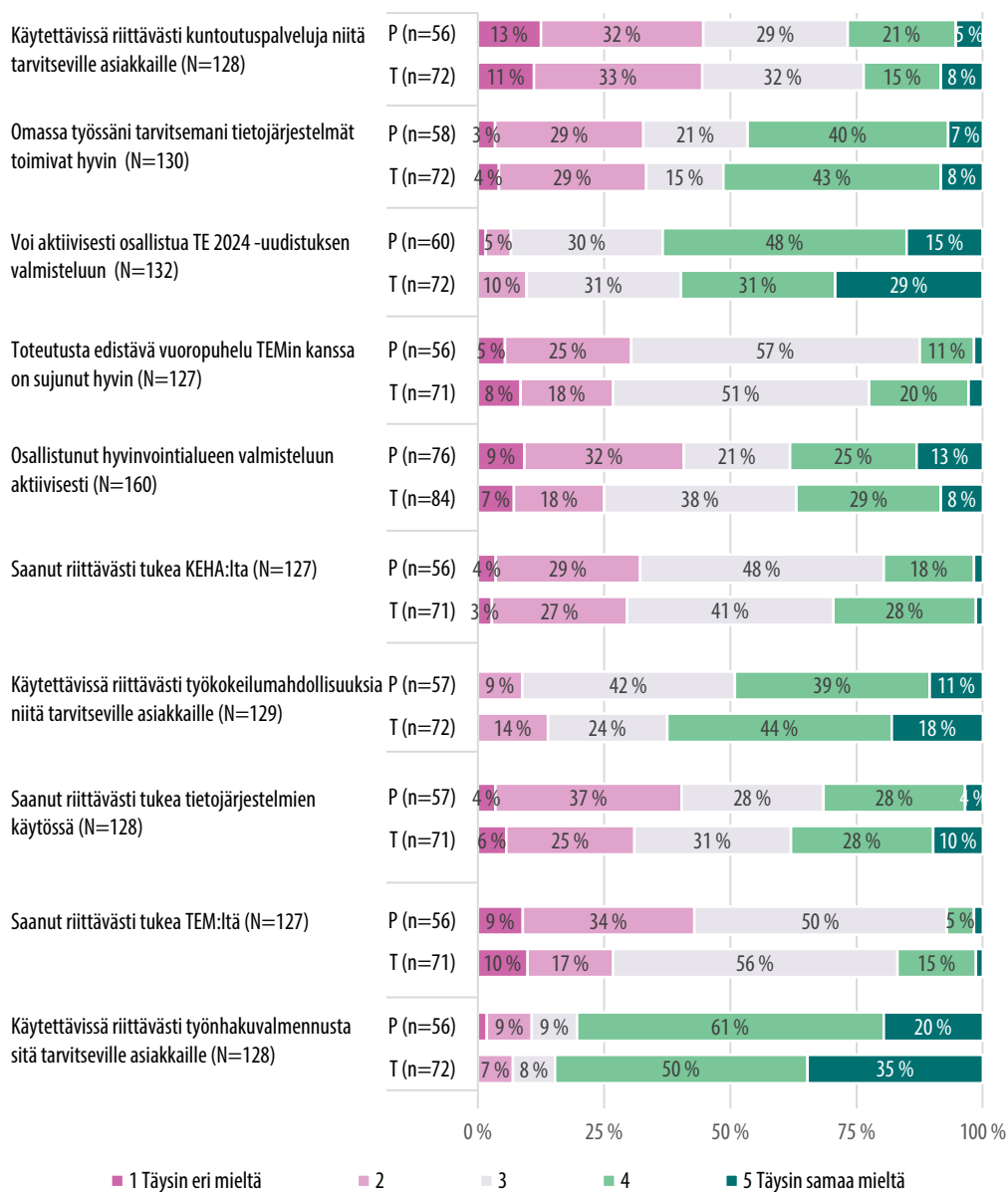


**Kuvio 23.** Suurimmat muuttujien jakaumien erot sen mukaan arvioiko vastaaja kokeilun toimivan puutteellisesti (P) vai tavoitellulla tavalla (T)



Palveluprosessien toimivuutta kysyttäessä selvin ero on työttömien terveystarpeiden toteutamisessa, ja seuraavaksi selvin sosiaalipalveluissa ja työnantajien rekrytointitarpeisiin vastaamisessa – toisin sanoen palveluissa, joiden toimivuudessa on useimmin havaittu puutteita (vrt. kuvio 13 edellä).

**Kuvio 24.** Pienimmät muuttujien jakaumien erot sen mukaan arvioiko vastaaja kokeilun toimivan puutteellisesti (P) vai tavoitellulla tavalla (T)



Kuviossa 24 on vastaavasti esitetty ne seikat, joiden osalta kokeilunsa hyvin / puutteellisesti toimiviksi arvioivien vastaukset eroavat toisistaan vähiten, toisin sanoen asiat, jotka kaikissa kokeiluissa ovat suunnilleen yhtä hyvin (tai yhtä huonosti). Kuntoutuspalvelujen riittävydessä on suunnilleen yhtä paljon ongelmia riippumatta siitä miten kokeilu muutoin toimii, ja toisaalta palkkatukea, työkokeiluja ja työnhakuvalmennusta on verrattain hyvin saatavilla kaikissa kokeiluissa. Tietojärjestelmien toimivuudessa, TE2024-uudistuksen ja hyvinvointialueiden valmisteluun osallistumisessa sekä kokeilun saamaa tukea koskevista arvioissa ei ole suuria eroja, ja nämä seikat riippuvatkin muita kysytyjä asioita vähemmän kokeiluista itsestään.

### 3.10 Kokeilujen koon ja yhteistyörakenteen yhteys arviointeihin

Kokeilut eroavat toisistaan jo lähtökohdissaan monella tavalla. Asiakasmäärä vaihteli marraskuun 2022 lukujen mukaan Helsingin 42 797:sta Ylivieskan seudun 1 235:een. Mukana ovat kaikki Suomen suurimmat kaupungit ja toisaalta lukuisia pieniä maaseutukuntia.

Neljä kokeilua (Helsinki, Espoo, Porvoo ja Savonlinna) on yksittäisen kunnan toteuttamia, kun Pirkanmaalla kokeiluun liittyivät kaikki maakuntaan kokeiluhakemusta tehtäessä kuuluneet 22 kuntaa. Yhteensä kahdeksassa kokeilussa on mukana kaksi tai kolme kuntaa, ja loput 13 kokeilua ovat 4–8 kunnan yhteishankkeita. Lähes kaikissa usean kunnan yhteisessä kokeilussa on muita kuntia selvästi suurempi keskuskaupunki, mutta ei kaikissa. Etelä-Pohjanmaan seudun kokeilun organisoi alueen koulutuskuntayhtymä. Turun seudun kokeilussa kaikilla kunnilla ei ole maantieteellistä yhteyttä.

Kokeilujen menestykseen epäilemättä vaikuttavat olennaisesti monet muut seikat kuin niiden koko ja mukana olevien kuntien lukumäärä, mutta tällaisilla rakenteellisilla seikoillakin lienee oma vaikutuksensa. Kun havaintoja eli kokeiluja on vain 25 ja niiden menestykseen vaikuttavat monet syyt, joista ei ole käytettävissämme tietoja, pelkkien tilastollisten korrelaatioiden perusteella on mahdotonta pätevästi arvioida näiden rakenteellisten seikkojen vaikutusta. Tarkastelemme seuraavassa kuitenkin lyhyesti tätä kysymystä, koska sillä on oma mielenkiintonsa tilanteessa, jossa vuoden 2025 alussa työvoimapalveluista vastuun ottavien alueiden määrä on vielä auki ja kuntien välisen yhteistyön muodot vaihtelevat.

Taulukossa 4 on esitetty kokeiluittain työnhakija-asiakkaiden ja mukana olevien kuntien määrät sekä myös kunkin kokeilun vastaajien kokeilun toimivuutta koskevien arvioiden keskiarvot. Taulukosta myös selviää, miten kokeilujen koon ja mukana olevien kuntien määrä on luokiteltu ristiintaulukoinnissa, jonka tulokset on esitetty kuviossa 25. Olemme jakaneet kokeilut kolmeen ryhmään asiakaskunnan koon mukaan, ja mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan päädyimme erottamaan neljän tai useamman kunnan kokeilut muista.

**Taulukko 4.** Kokeilujen asiakasmäärä, mukana olevien kuntien lukumäärä sekä vastaajien kokeilun toimivuuden yleisarvio keskimäärin

Kokeilualue	Työnhakijat IX/2022	Kuntien lkm	Kokeilun toimivuus
Raahen seutu	1 495	3	4
Raasepori ja Hanko	1 621	2	3
Savonlinna	1 738	1	3
Jämsä-Keuruu-Saarijärvi	1 888	3	3,7
Salon seutu	2 524	3	4,5
Porvoo	2 635	1	2
Ylivieskan seutu	1 235	5	4
Etelä-Pohjanmaan seutu	1 885	7	3,7
Kokkolan seutu	2 821	8	3,5
Kainuun seutu	2 942	7	4,3
Seinäjoki ja Ilmajoki	3 123	2	4,3
Hämeenlinnan seutu	4 302	3	3,8
Porin seutu	5 483	3	3,8
Mikkelin seutu	3 473	7	4
Rovaniemen seutu	4 042	4	3,9
Joensuun seutu	8 155	5	3,5
Kuopion seutu	8 964	6	3,4
Espoo	16 511	1	3,5
Vantaa ja Kerava	20 204	2	3,2
Helsinki	42 797	1	3,3
Lahden seutu	10 302	5	3,5
Jyväskylän seutu	12 057	4	4
Oulun seutu	15 593	8	3,2
Turun seutu	16 328	5	2,8
Pirkanmaa	25 131	22	3,6

Kaikkein parhaiten ja kaikkein puutteellisimmin oman itsearviionsa mukaan toimivat kokeilut kuuluvat kumpikin pienimpien kokeilujen joukkoon. Kokeilun asiakaskunnan koko ei siis mitenkään suoraviivaisesti määrää sen tuloksellisuutta, mutta ei liene sattuma, että yhtä lukuun ottamatta kaikki suhteellisen suuret kokeilut kuuluvat niihin, jotka katsovat toimivansa ainakin osin puutteellisesti, ja keskimäärin suuret kokeilut antavat itselleen selvästi muita huonommat arvosanat. Yksikään kokeilu tuskin on puolentoista vuoden toiminnan jälkeen saavuttanut ”kypsää” kehitysastetta, mutta suurissa kokeiluissa koko laajan asiakaskunnan ja toimijaverkoston ”haltuunotto” ilmeisesti vaatii enemmän aikaa kuin pienissä kokeiluissa, ja voidaan olettaa, että suuren organisaation ja laajan ”ekosysteemin” toiminnassa on enemmän ongelmia myös pitkällä aikavälillä kuin pienen organisaation ja rajallisen toimijaverkoston tilanteessa.

Kokeilussa mukana olevien kuntien lukumäärän merkitys organisaation toimivuudelle on monimutkaisempi kysymys kuin koon merkitys, varsinkin kun usean kunnan yhteistyön mallit vaihtelevat. Periaatteessa yksikertaisinta pitäisi olla yhden kunnan vastuulla olevien palveluiden johtaminen. Tällaisia kokeiluita on neljä, mutta kaikki niistä antavat suhteellisen alhaisen itsearvon onnistumisestaan. Kaksi Suomen suurinta kaupunkia, molemmat pääkaupunkiseudun suurella työssäkäyntialueella, kuuluu tähän joukkoon, ja toisaalta kaksi keskikokoista kaupunkia, jotka toimivat hyvin erilaisessa ympäristössä. Ilmeisesti se, että nämä kokeilut ovat yhden kunnan vastuulla, ei kuulu niihin seikkoihin, jotka vahvimmin selittävät niiden menestystä.

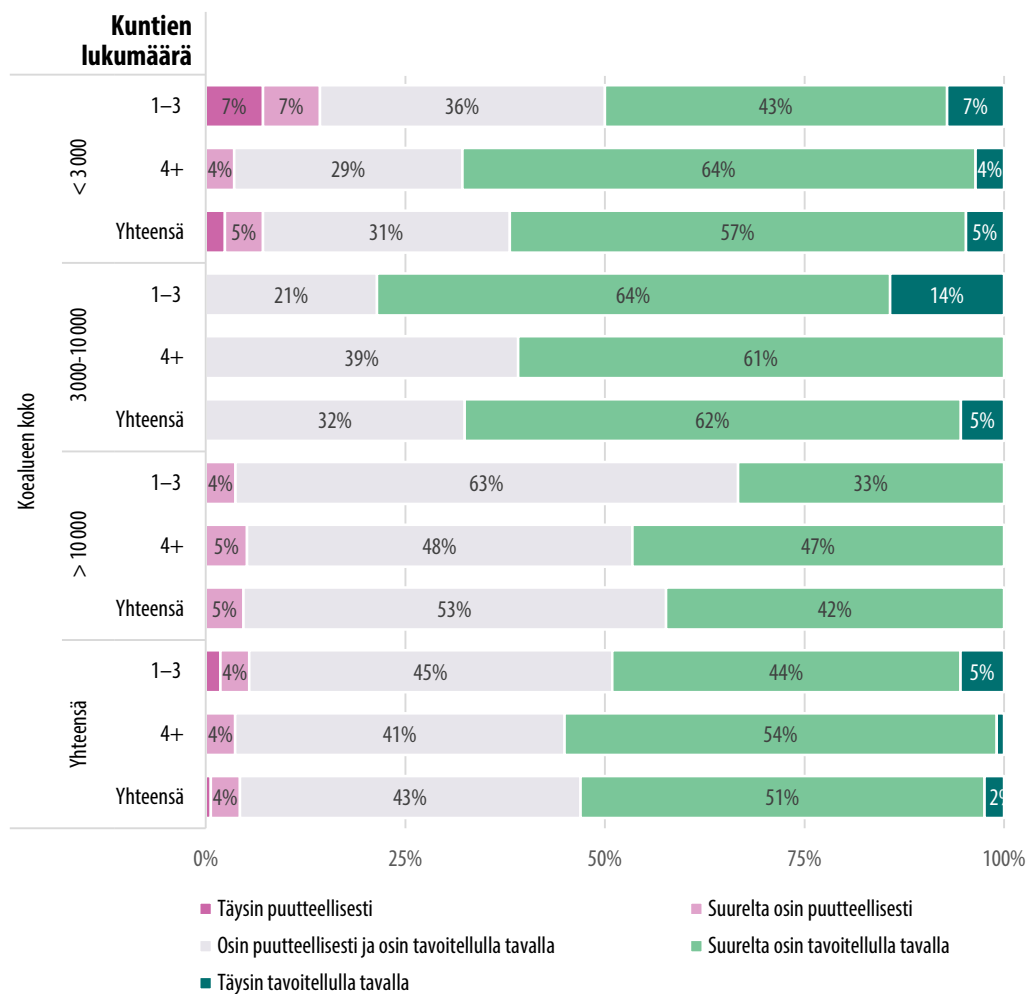
Sekä 2–3 kunnan että sitä useamman kunnan yhteisten kokeilujen ryhmiin kuuluu sekä heikon että hyvän arvion toiminnastaan tehneitä, ja menestyseroja ilmeisesti selittää vahvasti joku muu kuin yhteistyökuntien lukumäärä. Katsoimme kuitenkin kiinnostavaksi verrata vähintään neljän kunnan kokeiluita muihin.

Yli 10 000 työnhakija-asiakkaan kokeiluista kolme on 1–2 kunnan toteuttamia, kaikki pääkaupunkiseudulla, ja keskimäärin näitä kokeiluja edustavat vastaajat arvioivat kokeilujansa jonkun verran heikommin toimiviksi kuin muiden suurten kokeilujen edustajat, jotka kaikki ovat monen kunnan yhteishankkeita. Parhaimman itsearvion kokeilu tässä ryhmässä on Jyväskylän seutu, jossa on neljä kuntaa, ja toiseksi parhaat pisteet itselleen antaa Pirkanmaan kokeilu, jossa on mukana 22 kuntaa. Pirkanmaan kokeilu on kuntavetoisten palvelujen pioneeri, ja nykyinen kokeilu on Pirkanmaalla selvästi jatkoa vuosina 2017–2018 toteutetulle aiemmalle kokeilulle. Jos tästä jotakin voidaan päätellä, johtopäätös on että suuri lukuisien kuntien yhdessä toteuttama työvoimapalveluorganisaatio voi olla tuloksellinen muunlaisiin kokeiluihin verrattuna. (Kuvio 25)

Keskikokoisten 3 000 – 10 000 asiakkaan kokeiluista (yhteensä seitsemän) kolme oli 2–3 kunnan kokeiluita, ja niiden edustajien yleisarviot kokeilunsa toimivuudesta olivat keskimäärin vertailumme parhaat ja jonkun verran paremmat kuin neljän muun keskikokoisen

kokeilun, joissa oli mukana 4–7 kuntaa. Pienistä alle 3 000 asiakkaan kokeiluista päinvas-  
toin 1–3 kunnan kokeilut (kuusi) näyttivät edistyneen heikommin kuin useamman kunnan  
kokeilut (neljä, mukana 5–8 kuntaa).

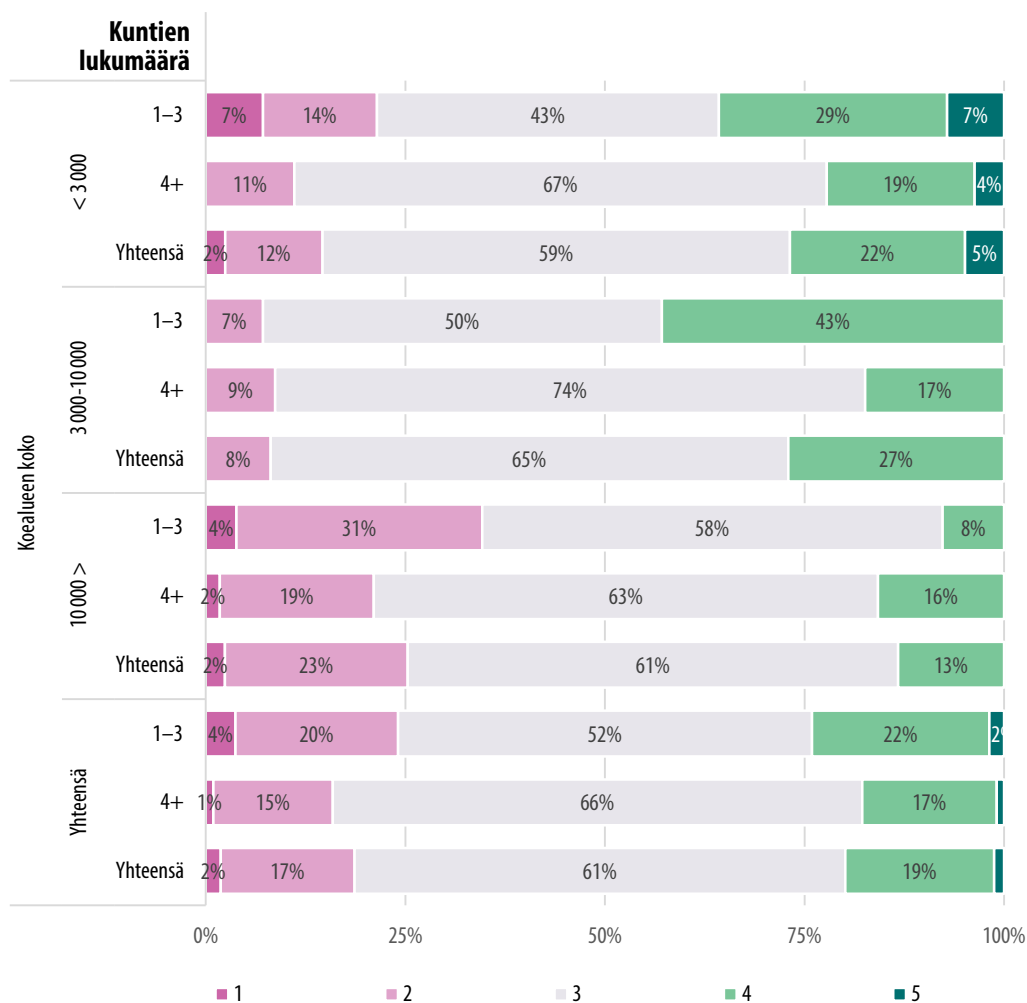
**Kuvio 25.** Kokeilun toimivuuden arviointi kokeilun koon ja mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan



Seuraavassa kuviossa 26 on tarkastelun kohteena kokeilujen koon ja yhteistyökuntien lukumäärän yhteys eri osa-alueiden palveluprosessien sujuvuudesta annettujen arvioiden (edellä kuviossa 13 mukana olleiden muuttujien) keskiarvoon. Suurten kokeilujen vastaajat olivat selvästi muiden kokeilujen vastaajia useammin eri mieltä ja harvemmin samaa mieltä siitä, että kokeilun palveluprosessit oli saatu sujumaan hyvin.

Vertailimme vastaavasti myös erilaisten palveluiden riittävää saatavuutta kokeilujen koon ja yhteistyökuntien määrän mukaan (ei kuviota raportissa). Suurten kuntien vastaajista selvästi muita useampi katsoi, ettei palveluja ole riittävästi käytettävissä. Kokeilussa mukana olevien kuntien määrällä ei ollut johdonmukaista yhteyttä tähänkään kysymykseen.

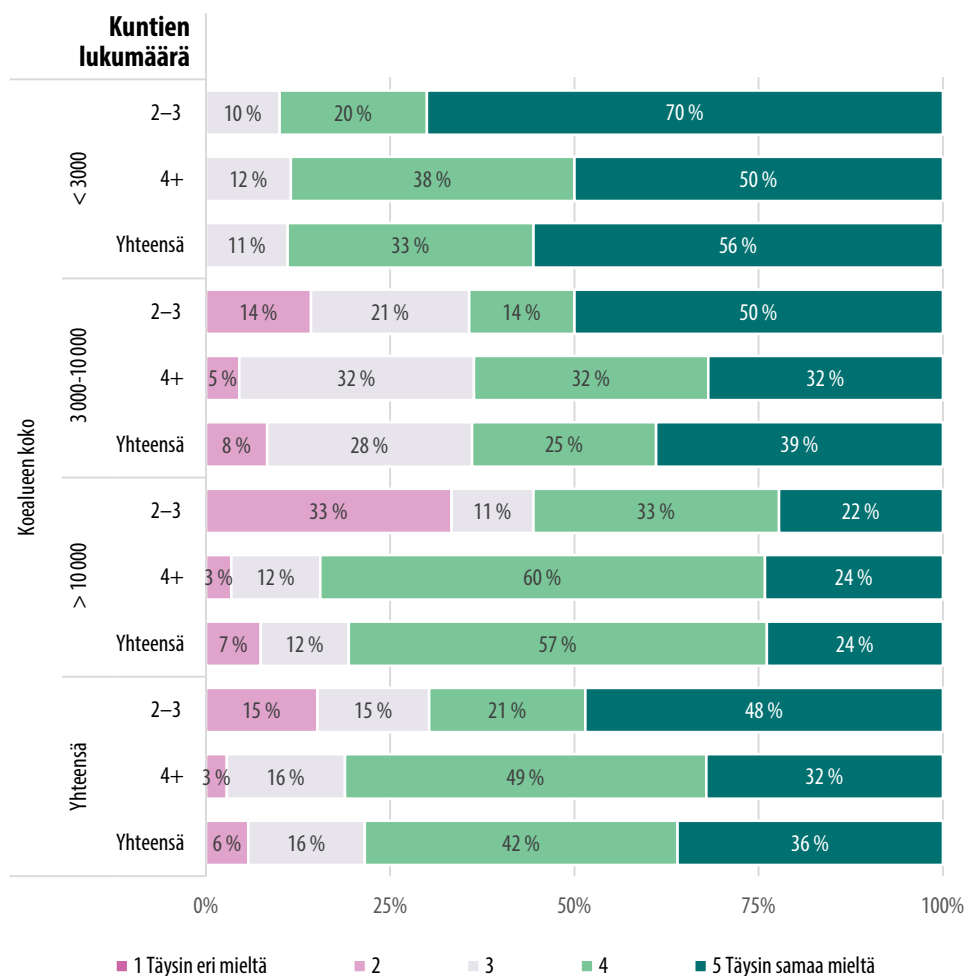
**Kuvio 26.** Palveluprosessin sujuvuuden arviointien keskiarvo kokeilun koon ja mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan



Tarkastelimme myös kokeilujen koon ja yhteistyökuntien lukumäärän mukaan kuntien välisen yhteistyön sujuvuutta koskevia arvioita (kuvio 27). Tästä vertailusta jätimme pois kokeilut, jotka olivat vain yhden kunnan toteuttamia. Yhteistyön hyvin sujuvaksi arvioivien osuus oli johdonmukaisesti sitä alhaisempi mitä suuremmista kokeiluista oli kysymys. Kokeilussa mukana olevien kuntien määrä oli yhteydessä näihin arvioihin siten, että

keskisuurissa ja suurissa kokeiluissa kuntien yhteistyön huonoksi arvioiden osuus oli selvästi muita korkeampi, kun mukana oli vain 2–3 kuntaa. Oletamme, että tämä ei johdu kuntien määrästä vaan paikallisista erityisistä syistä, joista kyselymme ei tarkemmin kerro.

**Kuvio 27.** Suhtautuminen väittämään ”Kuntien välinen yhteistyö kokeilussamme on sujunut hyvin” kokeilun koon ja mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan. N=139



Kun vertailussamme kussakin kategoriassa on vain kourallinen kokeiluita, yksittäisten erityisen heikosti tai hyvin käynnistyneen kokeilun vaikutus ryhmän keskimääräiseen arviotulokseen voi olla huomattava. Rohkenemme kuitenkin päätellä, että sillä montako kuntaa yhteistyössä toteuttaa työvoimapalveluja, ei ole olennaista merkitystä palvelujen tuloksellisuuden kannalta, vaan onnistuminen riippuu muista seikoista. Mitä tulee asiakaskunnan kokoon, sillä on merkitystä – mitä enemmän asiakkaita, sitä vaikeampaa on saada



kaikki kokeilussa toimimaan tavoitellulla tavalla. Kuitenkin lienee ilmeistä, että palvelujen vastuualueita määriteltessä asiakasmäärän ohella merkittävää on, miten palveluvastuun aluejako vastaa työssäkäyntialueita (alue, jonka sisällä olevia työpaikkoja enemmistö työnhakijoista hakee). Esimerkiksi voidaan kysyä, onko tarkoituksenmukaista, että pääkaupunkiseudulla on useita työvoimapalvelujen vastuualueita, tai että koko Pirkanmaa on yksi vastuualue? Tällaisiin kysymyksiin vastaamiseen kyselyaineistomme tuottama tieto ei riitä.

### 3.11 Merkittävin saavutus ja vaikeinta tai ongelmallisinta kokeilussa

Kokeilun merkittävintä saavutusta koskevaan avoimeen kysymykseen annettiin 72 vastausta. Monissa vastauksissa mainittiin useita myönteisiä asioita; alla vastauksia on ryhmitelty sen mukaan, millainen saavutus ensimmäisenä mainittiin.

Joka kolmannessa (26) vastauksessa viitattiin yhteistyöhön eri toimijoiden välillä, ”ekosysteemin kehittymiseen” muutamissa näistä. Yhteistyö koulutuksen järjestäjien kanssa mainittiin muutaman kerran esimerkkinä, ja useimmat muutkin palvelujen osa-alueet saivat hajamainintoja.

Toiseksi yleisimmin (17) nostettiin esiin asiakaspalvelun vastuutyöntekijämalli, ”OMA-valmentajat” mainittiin monessa vastauksessa, tai korostettiin kasvokkaista, yksilöllistä asiakaspalvelua.

Monet vastaukset (15) korostivat sitä, että vaikeuksista huolimatta palvelut oli saatu toimimaan vähintään tyydyttävällä tai jopa hyvällä tavalla, lakisääteiset velvoitteet kyettiin täyttämään, tai asiakasohjaus toimi tavoitellulla tavalla. Esimerkiksi:

*”Toiminnan vakiintuminen (niin pitkälti kuin se on mahdollista näin muuttuvassa tilanteessa) on suuri saavutus. Olemme onnistuneet myös henkilöstön rekrytoinneissa sekä kattavan perehdytysmallin luomisessa ja kehittämisessä.”*

Edelleen usea (9) vastaaja nosti esiin sen, että alueen työllisyystilanne on merkittävästi parantunut kokeilun alun jälkeen, ja/tai esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys alentunut tai aktiivointiaste noussut.

Kahdeksassa vastauksessa nostettiin esiin kokeilun yhteisen työskentelytavan, hyvän yhteishengen tai yhteisen sitoutumisen merkitystä, usein viitaten kunta- ja TE-taustaisten toimintamallien lähtökohtaisen erilaisuuden yhteensovittamiseen. Esimerkki:

*”Yhteisen työkuultuurin luominen. Ajattelen, että keskeisin asia kokeilun onnistumisen kannalta on se, minkälainen työkuultuuri meillä on. Tämä on ollut iso haaste lähtökohdat huomioon ottaen; valtio vs. kunta, koronan tuoma etäily jne. Olemme yhdessä henkilöstön kanssa todenneet, että prosessit ja työkäytännöt yms. on aina korjattavissa, mutta työkuultuurin muuttaminen on haasteellista. Pidämme yhdessä huolen, että tätä vahvistetaan, sillä silloin meillä on paremmat edellytykset myös tehdä muutosta yhdessä.”*

Viidessä vastauksessa viitattiin hyvään kuntien yhteistyöhön ja palveluiden paranemiseen pienillä paikkakunnilla.

Kokeilusta, jossa kyselyvastaukset yleisemminkin viittasivat toiminnan vaikeuksiin, todettiin:

*”On merkittävä saavutus saada tällaisella panostuksella näin huono lopputulos”.*

Kysymykseen siitä, mikä kokeilun toteuttamisessa oli vaikeinta tai ongelmallisinta, annettiin 75 vastausta. Vastauksista valtaosa liittyi tavalla tai toisella resurssien riittämättömyyteen, joko sinänsä tarpeisiin nähden (ajan puute, liian suuri asiakasmäärä jne.) (14) tai erityisesti liittyen henkilöstön riittämättömään siirtymiseen TE-toimistoista ja uuden henkilöstön rekrytointiin ja vaihtuvuuteen (10), tai uuden työvoimapalvelumallin mukanaan tuomaan tehtäväkuormaan (16). Viime mainituissa vastauksissa kritisoiitiin usein myös palvelunormien epätarkoituksenmukaisuutta tai sitä, että uudistus tuotiin kokeiluihin niitä kuulematta ”kesken kaiken”.

Tämän ohella usein esille nostettiin uuden organisaation pystyttämiseen sinänsä liittyvät haasteet, tai erityisesti TE-keskusten ja kuntien yhteistyön vaikeudet tässä prosessissa; tällaisia vastauksia tunnistimme 18. Lisäksi muutamassa vastauksessa ongelmaksi nähtiin erityisesti valtion saneleva toimintatapa uudistusprosessissa.

Tiedonsaannin, toiminnan seurannan, tietosuojan tai yleisesti tietojärjestelmän käyttöön liittyvät ongelmat olivat keskiössä kuudessa vastauksessa. Saman verran oli vastauksia, joissa ongelmana nähtiin joidenkin toimijoiden hankala tai puutteellinen yhteistyö tai se, että osaa asiakkaista ei kyetä auttamaan.

*”Resurssivaje käsittäen sekä henkilöstön osaamisvajeen että asiakaskuntaan nähden liian pienen resurssoinnin. Myös kesken kaiken ja useasti muuttuva lainsäädäntö ja sitä mukaa osaamisvaateiden muutokset kuormittavat virkaiältään nuoren henkilöstön jaksamista”*

*”Uuden asiakaspalvelumallin käyttöönotto on ollut kaikista haastavinta sen yksityiskohtaisen sääntelyn takia. Toimintaa joudutaan sopeuttamaan mallin mukaiseksi, vaikka se ei palvele asiakkaita eikä työyhteisöä.”*

*”Liikaa muutoksia, liikaa vaihtuvuutta ja uusia työntekijöitä (=liian vähän resursssia) ja tiukat raamit. Tarkoitan raameilla sitä, että lainsäädäntö on ennallaan ja TEM:n/Keha:n ohjaus ennallaan ja tämä jättää aika vähän liikkumavaraa kokeilla jotakin uutta.”*

*”Kun kaikki aktivoitavissa olevat pitkäaikaistyöttömät (sakkolistalaiset) on aktivoitu, jäljelle jäävät henkilöt, joita ei pystytä auttamaan pelkästään työllisyyspalveluiden käytettävissä olevilla keinolla. [...] Asiakkailla on monisyisiä ongelmia, johon yksittäisellä toiminnalla ei saada muutosta. Osa asiakkaista on myös väärän etuuden piirissä esimerkiksi, kun sairauspäiväraha-oikeus on päättynyt tai takana on useita eläkehylkyjä.”*

*”Miten voidaan saada TE-toimistot motivoitumaan työskentelemään kokeilujen eteen tai hyväksi, kun kokeiluissa on kyse asiasta, joka vie TE-toimistoilta tulevaisuuden?”*

*”Osaamisen siirtyminen on ollut huonoa. Yhteistyö te-toimiston kanssa on alkanut juuri ja juuri toimimaan edes jollakin tasolla. Silti mm. te-palveluita tulisi yhdessä suunnitella sinne 2025; nyt tehdään omissa poteroissa, te-toimistossa tehty kehittäminen on ihan peitossa. Yhteisiä foorumeita, yhdessä tekemistä tarvitaan.”*

*”Valtion vahva halu johtaa ja ohjata sivusta.”*

### 3.12 Palveluvastuun kunnallistamisen valmistelu

Kysyimme avoimella kysymyksellä ”Mihin TE2024 uudistuksen valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota?” Vastaukseksi saimme lähes sata kommenttia. Selvästi useimmin huomiota kiinnitettiin resursseihin sekä muutoksen valmisteluun ja johtamiseen ja niihin liittyvän yhteistyön parantamiseen.

Resurssien, varsinkin henkilöstöresurssien, riittävyyttä ja jakautumista pidettiin keskeisenä 20 vastauksessa. Lisäksi muutamissa vastauksissa mainittiin uusi rahoitusmalli haasteena.

Valmistelun riittävän tukemisen, muutosjohtamisen, sekä valtion ja kuntien toimijoiden vuoropuhelun ja yhteistyön tärkeyttä korostettiin eri näkökulmista yli 20 vastauksessa. Lisäksi 12 kommentissa keskiössä oli kuntien vaikutusvalta ja mahdollisuus vaikuttaa toimintamalliin tai esimerkiksi henkilöstön rekrytointiin. Edelleen muutamassa vastauksessa

kannettiin huolta erityisesti henkilöstön asemasta muutoksessa. Viidessä vastauksessa keskeisenä pidettiin työllisyydenhoidon vastuualueiden muodostamista. Seitsemän vastaajaa oli huolissaan kuntien valmiudesta uudistukseen ja kaksi kaipasi TE-toimistojen aktiivointia ja ohjausta asiassa.

Tiedon saannin parantaminen tai laajempi tiedottaminen oli pääasiana noin 10 vastauksessa.

14 vastauksessa päähuomio oli palveluiden parantamisessa. Huomiota kiinnitettiin muun muassa osaamisen tai ekosysteemyhteistyön vahvistamiseen, asiakaslähtöisyyteen tai heikossa asemassa olevien auttamiseen. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin joustavoittamistarve mainittiin parissa vastauksessa.

Seuraavassa valikoima vastauksia:

*”Hallituksen esitys ei ole optimaalinen ja siihen pitäisi pystyä vaikuttamaan mm. poman, järjestämistä vastuun ja hyvinvointialueiden kannustimien osalta. Suurin huoli on kuitenkin niistä hieman pienimmistä kunnista, jotka eivät ole kokeiluissa mukana. Niiden tiedottamiseen ja mukaan vetämiseen pitäisi panostaa kunnolla.”*

*”Se, että te-toimistosta siirtyvä henkilöstö voitaisiin osallistaa valmisteluun jo ennen siirtymistä. Viimeksi emme saaneet heitä mukaan etukäteen ja siksi muutoksen hetkellä tyytymättömyys oli paljon suurempaa.”*

*”Avoimeen vuoropuheluun. Yhdessä tekemiseen niin, että kaikki ymmärtäisivät, että ei ole keneltäkään pois, jos kaikki kortit ovat avoimia. Tätä uudistusta ei saisi ”vain antaa tapahtua”, vaan pitäisi antaa aikaa sen rakentamiselle, mikä on kullekin alueelle paras mahdollinen tapa toteuttaa työllisyydenhoitoa.”*

*”Kun kokeilu alkoi, emme saaneet pitää joululomia. Kun Poma alkoi, emme saaneet pitää pääsiäislomia. Nyt jo tiedämme, että 2024–2025 jouluna ja uutenavuotena ei lomia tule. Siirtyvät henkilöt tulisi valmistella, yhteistyötä- ja henkeä rakentaa jo nyt. TE-palveluiden esihenkilöiden tulisi olla itsekkin aktiivisesti mukana valmisteluissa ja hengenkohottajina.”*

*”Kuntamme ei halua, että kuntaan siirretään nykyinen TE-toimisto. Haluamme, että kunta on tarjoamassa elinvoimapalveluita, joista julkinen työvoima- ja yrityspalvelu on keskeinen.”*

*”Millähän kuntajohtajat ja poliittiset päättäjät saataisiin mukaan tähän työhön? Tuntee, että asia lepää hyvin paljon työllisyyspäällikköjen ym. vastuulla.”*

*”Kuntien tietoon ja taitoon ottaa vastuut vastaan, henkilöstön hyvinvointi ja rautainen osaaminen muutosjohtamiseen. Yhteistyön aloittaminen TE-toimiston ja kuntien välillä mahdollisimman pian.”*

*”Toivoisin, että TE2024-uudistuksessa korjattaisiin ne puutteet, joita työllisyyden hoidon seurantaan liittyy. Vaikuttavuuden arvioinnin ja ennakkoinnin tulisi olla aivan keskeisellä sijalla tulevaisuuden te-palvelujen kehitystyössä. TEM puhuu paljon tiedolla johtamisesta, mutta nyt olisi otettava askelet sen aitoon kehittämiseen.”*

*”Onko kaikki pakko siirtää kuntien vastuulle, eikä ELY ja KEHA voi toimia valtakunnallisesti ja tukea muutoksessa yhteistyöiminta-alueita. Esim. asteittainen siirtyminen, tai ei ollenkaan kaikkea.”*

### 3.13 Keskeisiä havaintoja

Puolet kyselyyn vastaajista arvioi kokeilujen toimivan vielä osin puutteellisesti, toinen puoli suurelta osin tavoitetulla tavalla. Kyselyvastaajien selvä enemmistö katsoo maahanmuuttajien ja nuorten palveluprosessien sujuvan kokeiluissa vähintään melko hyvin, muiden palvelujen suhteen vastaava osuus on vajaat puolet.

Yhteistyö sujuu moneen suuntaan hyvin, mutta TE-hallinnon kanssa siinä on monessa kokeilussa ollut vaikeuksia – ei kuitenkaan kaikkialla. Myös yhteistyössä terveystalouksien kanssa on ongelmia (jollaisia on tunnistettu työvoima- ja terveystalouksien yhdyspinnalla yleisesti jo pitkään). Kun edessä on erittäin suuria muutoksia hyvinvointialueiden perustamisen myötä, vaatii tämä monialaisen palvelun alue jatkossa todennäköisesti paljon huomiota. Kyselyn mukaan kokeilut ovat selvästi parantaneet alueen eri toimijoiden ja ”ekosysteemin” yhteistyötä ja koetaan, että yhteistyön kautta on kyetty paremmin vastaamaan myös alueen työvoimatarpeisiin. Vuoropuhelu TEM:n suuntaan on hieman vahvistunut aiemmista havainnoista, vaikkakin sen vahvistumista edelleen kaivataan.

Vastuutyöntekijämalli on laajasti käytössä kaikissa kokeiluissa, ja siihen ollaan tyytyväisiä. Kasvokkaisen ja yksilöllisen palvelun sekä kokonaisvaltaisemman asiakastyöskulttuurin toteuttamisen arvioidaan edistyneen. Uhkatekijänä on asiakasmäärien kasvu ja monialaisen palvelun ruuhkautuminen. Lisäksi vastuutyöntekijämallin toteuttamiseen vaadittavien resurssien (kuten ajan) puute ja monin paikoin suuri henkilöstön vaihtuvuus hankaloittavat mallin ihanteellista toteuttamista.

Toukokuussa 2022 tuli voimaan pohjoismaista työvoimapalvelua koskeva lainsäädäntö, jolla säädeltiin työnhakijan palveluprosessin toteutuksesta ja yhdenmukaisuudesta. Kokeiluilla on loppuvuosi 2022 mennyt tämän mallin sulauttamiseen palveluihin. Asiakastapaamistavoitteiden toteutuksessa ja työnhakuvelvoitteen soveltamisessa on laajalti vaikeuksia, ja mallin kaavamaisuutta kritisoidaan.

Kokeilujen saamaa tukea pidetään enimmäkseen riittämättömänä. Tietojärjestelmien toimivuudessa on paljon parannettavaa. Resursseja pidetään monessa kokeilussa riittämättöminä, henkilöstön rekrytoinnissa ja perehdyttämisessä on ollut laajalti ongelmia, pohjoismaisen palvelumallin velvoitteiden täyttämiseen ei ole saatu riittävästi lisäresursseja. Varsinkin terveys-, kuntoutus- ja sosiaalipalveluita ei useissa kokeiluissa ole riittävästi käytettävissä.

Kokeilujen koko vaihtelee erittäin paljon, useassa kokeilussa on alle 2 000 työnhakija-asiakasta, ja toisaalta mukana on suurimpien kaupunkiemme vetämiä kokeiluja, joissa asiakasmäärät nousevat kymmeneen tuhansiin. Kokeilujen koko ei suoraviivaisesti vaikuta niistä annettuihin arvioihin, mutta keskimäärin suurimpien kokeilujen edustajien arviot ovat muita alhaisempia – ilmeisesti suuren organisaation rakentaminen ja laajan toiminnan mallilleen saattaminen vaativat enemmän aikaa kuin pienemmissä kokeiluissa. Myös kokeiluihin osallistuvien kuntien määrä vaihtelee paljon, mutta tällä seikalla emme havainneet olevan systemaattista yhteyttä arviointituloksiin.

Kyselystä välittyy kokonaisuutena ottaen kuva, että kokeiluissa ollaan jonkinlaisessa väli-vaiheessa – on sekä hyvin toimivia että jatkossa vielä paljon huomiota vaativia palveluja ja kehittämiskohteita. Monissa kokeiluissa ollaan tyytyväisiä, että koronapandemiasta, työmarkkinatilanteen muutoksista, talousnäkyvien epävarmuudesta ja kokeilujen aikana (kunnallistamispäätös, uusi työvoimapalvelumalli) ja lähiaikoina toteutuvista (hyvinvointialueiden käynnistys) suurista muutoksista huolimatta asiakkaiden ohjaus ja palveluprosessit on saatu toimimaan. Palvelujen uudistamisessa ja kehittämisessä ollaan myös edistytty, mutta vaihtelevasti.

Varsinkin pohjoismaisen työvoimapalvelumallin sisäänajo on todennäköisesti vienyt tilaa kokeilutoiminnalta, mutta 39 prosenttia kyselyn vastauksista arvioi sen kuitenkin toteutuneet hyvin (vs. 26 % että ei), joten kokeilutoimintaakin on vielä elossa, mutta vaihtelevasti. Tapausesimerkkien kommenttien valossa kokeilutoimintaa on jouduttu panemaan jäihin ja ikään kuin odottamaan 2025 kunnallistamista.

Kokeilujen valmistautuminen TE 2025 (ja hyvinvointialue) muutokseen todennäköisesti vaihtelee suuresti. Paras valmius on todennäköisesti niissä kunnissa, joilla on jo nyt laaja ja selkeästi järjestetty strateginen valmistelutyö kuntien poliittisia päätöksentekijöitä myöten, ja jotka onnistuvat suurista muutoksista huolimatta säilyttämään ja edelleen kehittämään palveluideoitaan.

Yleiskuva on, että kokeilut kokevat olevansa kehittämistyössä oikealla tiellä. Ollaan kehittämistyön vaiheessa, jossa alkaa piirtymään esiin toisaalta uuden toimintakäytännön potentiaalit vahvuudet ja toisaalta haasteet, joihin täytyy vastata. Monista vaikeuksista ja turhautumisen aiheista huolimatta vastauksista kuitenkin välittyy, että motivaatiota ja tekemisen meininkiä palvelujen parantamiseksi ja järjestämisvastuun ottamiseksi vuonna 2025 yhä riittää.

## 4 Johtopäätöksiä

Työllisyyden kuntakokeilujen arvioinnin kohde paljastui liikkuvaksi maaliksi, kun kokeilujen toteuttamisen ehtoja on erilaisin politiikkapäätöksin oleellisesti matkalla muutettu. Muutokset hankaloittavat kuntakokeilujen vaikutusten erottamista muiden muutosten ja uudistusten vaikutuksista. Nykyinen kuntakokeilu jää näillä näkymin lyhyeksi välivaiheeksi, sillä vuoden 2025 alussa voimaan astuva työvoimapalveluiden kunnallistamista koskeva lakiesitys on parhaillaan Eduskunnan käsittelyssä.

Vaikka käsittelyssä oleva kunnallistamisehdotus eroaa erityisesti kuntien rahoitusvastuun osalta meneillään olevasta kuntakokeilusta, eteenpäin katsovat kunnat aloittanevat valmistautumisen lakimuutokseen jo ennen lain voimaantuloa. Mikäli vakinaistamisesitys aiheuttaa muutoksia ensisijaisesti kuntakokeilun ulkopuolelle jättäytyneissä kunnissa, työvoimapalveluiden kunnallistamispäätös heijastuu ajan myötä kuntatasoa koskeviin kokeilujen arvioinnin tuloksiin.

Toinen kuntien käyttäytymiseen vaikuttava muutos on vuoden 2023 alussa toteutuva sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämismuutosten siirtäminen hyvinvointialueille. Muutos koskettaa kaikkia Suomen kuntia, joten lähtökohtaisesti se kohdentuu sekä kokeiluun osallistuviin että sen ulkopuolisiin kuntiin. Muutokseen valmistautumiseen suunnatut resurssit saattavat kuitenkin vaikuttaa työvoimapolitiikan toteuttamismahdollisuuksiin eri tavalla erilaisissa kunnissa. Kolmas merkittävä tekijä arvioinnissa on vuonna 2022 voimaan tullut pohjoismainen työvoimapalvelumalli. Tämä on omalta osaltaan kaventanut kokeilukuntien mahdollisuuksia toteuttaa työllisyyden kuntakokeilun alkupe räisiä muutosajatuksia.

Kuntatason vaikutusten tilastollisen arvioinnin perusteella työllisyyden kuntakokeiluilla ei ollut seuranta-ajan aikana merkittäviä vaikutuksia työvoimapalveluiden tarjontaan tai työttömyyden rakenteeseen. Kuntakokeiluista riippumatta työvoimapalveluiden painotukset osoittautuivat eri alueiden sisällä ajallisesti hyvin pysyviksi, vaikka alueelliset erot työvoimapalvelujen tarjonnassa ja painotuksissa ovatkin sinänsä suuria.

Kaiken kaikkiaan työllisyyden kuntakokeiluita toteutetaan ylhäältä asetettujen raa mien sisällä, joiden johdosta suuremmat muutokset aiempaan toimintatapaan näh den saattavat ilmetä selvimmin yksilötasolla palveluohjauksessa ja palvelujen sisällössä, ja kokeiltujen muutosten mahdollisissa työllisyysvaikutuksissa. Tutkimusaineistojen



valmistumisaikatauluista johtuen väliraportin tilastollisissa arvioinneissa hyödynnettiin kuntatason tutkimusaineistoja, jotka eivät mahdollista yksilötason palveluprosessin suoraa tarkastelua. Vaikutusarvioinneissa paneudutaan näihin kysymyksiin tarkemmin loppuraportissa yksilötason tutkimusaineistojen avulla.

Kokeiluajana toteutetut kolme suurta muutosta – työvoimapalveluiden kunnallistamis- päätös, pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotto ja hyvinvointialueiden valmistelu ja niiden käynnistäminen – muodostavat kokeiluille vedenjakajia, jotka ovat aiheuttaneet niille merkittäviä muuntumistarpeita. Kokeilutoiminta voidaankin vaiheistaa kolmeksi, osin päällekkäiseksi vaiheeksi: kokeilujen käynnistäminen (käytännössä vuosi 2021), kokeilujen muuntuminen ja vedenjakajat (osin 2021 ja vuosi 2022) sekä vedenjakajien jälkeinen aika (2023 – 2024) ennen järjestämisvastuun kansallista siirtoa kunnille. Etenkin tämä alkava kaksivuotiskausi ratkaisee missä määrin palvelun uudistaminen on onnistunut ja kokeilujen ideoita ja toimintatapoja saadaan sovitettua uuteen työvoimapalvelujen ekosysteemiin.

### Kokeilujen käynnistäminen 2021

Vuosi 2021 on mennyt kokeilujen käynnistämiseen ja melkein heti myös sen omaksumiseen, että työvoimapalvelut joka tapauksessa kunnallistetaan. Keväällä ja syksyllä 2021 koronarajoitukset aiheuttivat ylimääräistä järjestelyä ja vaikeuttivat henkilökohtaisen asiakaspalvelun toteuttamista, kunnes etätoiminta on saatu toimimaan. Tässä on todennäköisesti eroja eri asiakasryhmissä. Henkilöstön rekrytoinnissa ja siirtymisessä TE-toimistoista oli myös monilla kokeiluilla ongelmia, joka käy ilmi myös tekemästämme kyselystä. Koska ns. omavalmentajamallin kokeilu ja kehittäminen on ollut kokeilujen yksi pääteemoista, nämä kitkatekijät ovat olleet merkittäviä, mutta niiden täsmällistä vaikutusta on mahdoton arvioida. Myös koronan taloudelliset ja sitä kautta myös työllisyysvaikutukset ovat olleet merkittäviä, varsinkin suurissa kaupungeissa.

Käynnistämisvaiheen aikana päätettiin hallituksen väliriihessä toukokuussa 2021 työvoimapalvelujen kunnallistamisesta. Päätös kunnallistamisesta muutti kokeilujen tavoitehorisonttia oleellisesti, sillä nyt ei ollut enää kysymys siitä, että kokeiluilla saadaan tietoa silmällä pitäen tulevaa päätöstä mahdollisesta kunnallistamisesta, vaan nyt tiedettiin, että noin kahden ja puolen vuoden päästä kunnallistaminen toteutetaan joka tapauksessa. Tämä oli ensimmäisen väliraporttimme havaintojen mukaan kokeiluille sinänsä positiivinen tieto, sillä Suomella on takanaan pitkä jakso työllistämisen aikaisempia kuntakokeiluja, jotka eivät ole johtaneet päätöksiin. Päätös oli tilannetta tässä mielessä selkiyttävä mutta samalla tieto on pakottanut kokeiluja miettimään uudella tavalla, mitä tämä tarkoittaa seuraavan kahden ja puolen vuoden aikana. Jouduttiin miettimään vakavammin, miten työvoimapalvelut tullaan sijoittamaan kuntastrategioihin ja elinvoima-, koulutus- ja muuhun politiikkaan ja ekosysteemeihin. Kuntien ja kokeilujen koolla ja

yhteistoimintarakenteella on tässä merkitystä. Tässä kokeilut ovat todennäköisesti olleet käynnistysvaiheessa varsin erilaisessa asemassa ”vaihtamaan vaihetta”, sillä joillakin on takanaan aikaisempien kokeilujen kokemus, ja eroja on ylipäätään siinä, millaiset ovat olleet aikaisemmat yhteistyökäytännöt erityisesti työvoimapalvelujen ja kuntien ja muiden alueellisten toimijoiden kanssa. Näitä eroja on tarkemmin mahdotonta arvioida tässä yhteydessä, se vaatisi oman tutkimuksensa, mutta tapausseurantamme vahvistaa oletusta, että eroja on. Voisi siis sanoa, että kunnallistamispäätös muodosti yhden tärkeän vedenjakajan tavoitehorisontin suhteen.

### Kokeilujen muuntuminen ja vedenjakajat 2021/2022

Väliriihen päätös toukokuussa 2021 käynnisti – tapauksittain vaihdellen – kokeilujen muuntelun esimerkiksi nostamalla TE 2025 valmistelun ja yhteydet kuntien poliittiseen päätöksentekoon korkeammalle kokeilujen agendalla. Vuoden 2022 aikana toteutui lisäksi kaksi muuta tärkeää vedenjakajaelementtiä, pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmistelu ja käynnistäminen ja hyvinvointialueiden valmistelu.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumalli muodostaa vedenjakajan erityisesti kokeilutoiminnan tärkeän kokonaisuuden, asiakaspalvelumallien kokeilun ja kehittämisen osalta. Tästä on syntynyt selkeämpi kuva kuin tavoitehorisontin muutoksesta, sillä niin kyselymme, kuin myös muualta saatu tieto kertoo selvästi, että uuden mallin omaksuminen ja vieminen käytäntöön on toukokuusta 2022 koko loppuvuoden vienyt merkittävästi aikaa ja energiaa ja kokeilutoiminta on – jälleen varmaankin eriasteisesti eri kokeiluissa – hidastunut, vaikeutunut tai jopa tyrehtynyt. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että kaikki se, mitä kokeilutoiminnassa (kuten asiakaspalvelumallien ja ekosysteemiyhteistyön kehittäminen) olisi tyrehtynyt, vaan on syntynyt edelleen jatkuva ajanjakso, jossa sovitetaan yhteen keskusjohtoista sääntelyä ja paikallisten mallien ja kokeilujen innovaatioita. Kyselymme osoittaa, että tässäkin on kokeilujen kesken vaihtelua.

Tähän kokeilujen muuttumisen jaksoon kuuluu myös kolmas vedenjakajaelementti, valmistautuminen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämiseen 2023 alusta. Hyvinvointialueille siirtyy merkittävä osa kuntien palveluista, erityisesti perusterveydenhuolto ja sosiaalitoimi ja esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen. Näillä muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia varsinkin monialaisten palvelujen (kuten TYP-työllistämisen monialaiset palvelut ja Ohjaamot) järjestämiseen tulevaisuudessa. Nämä seikat ovat vaatineet kuntakokeiluilta huomiota ja myös tällä vedenjakajalla on – kokeiluittain vaihdellen – ollut merkitystä, jota on mahdoton tässä yhteydessä tarkemmin arvioida. Väli raportissa toteutetun kyselyn mukaan kokeilujen (ja tulevaisuuden kunnallistettujen työvoimapalvelujen) ja hyvinvointialueiden vastuulle siirtyvien terveys- ja sosiaalipalvelujen yhteyksistä esiintyi huolta, mutta ei samassa määrin kuin pohjoismaisen mallin vaikutuksista palvelun toteuttamiseen.

Kyselystä välittyä kokonaisuutena ottaen kuva, että kokeiluissa on vaihtelua sen suhteen missä määrin suuntautuminen TE 2024 palvelumallin, uuden rahoitusmallin ja hyvinvointialueen muodostaman tilanteen edellyttämään asentoon on toteutunut ja millaiset suunnitelmat ja toteutustavat 2023–2024 ajanjaksolle on saatu luotua. Joka tapauksessa alkuperäiset kokeilusuunnitelmat ovat menneet uusiksi ja nyt valmistellaan sitä, että parhaat elementit kokeiluista saataisiin vietyä uuteen kunta-alustalta toteutettuun palvelun ekosysteemiin. Kyselyn välittämä kuva on, että kaikista suurista muutoksista, vaikeuksista ja turhautumisista huolimatta kokeilut kokevat olevansa kehittämistyössään oikealla tiellä, etenkin palvelujen henkilökohtaistamisen ja paikallistamisen osalta, mutta myös monelta osin hyvin käynnistyneen ekosysteemityöskentelyn suhteen.

### Vedenjakajien jälkeinen aika 2023–2024

Miten kokeilutoiminnan muuntelu ja sopeuttaminen edellä kuvattujen vedenjakajien aiheuttamiin haasteisiin onnistuu, ratkeaa 2023–2024 matkalla kohti työvoimapalvelujen kunnallistamista 2025. Paras valmius on todennäköisesti niissä kunnissa, joilla on jo nyt laaja ja selkeästi järjestetty strateginen valmistelutyö kuntien poliittisia päätöksentekijöitä myöten, ja jotka onnistuvat suurista muutoksista huolimatta säilyttämään ja edelleen kehittämään palveluideoitaan. Monilla kokeilualueilla ja kokeilujen ulkopuolisilla kunnilla tässä tästä tulee kiinnikuromisen ajanjakso. Tähän kaikkeen vaikuttaa yhteistyön toimivuus TEM:n (ja muiden ministeriöiden) ja kuntakokeilujen ja kuntien välillä ja tietenkin eduskuntavaalien jälkeiset poliittiset linjaukset ja monet muut tekijät.

## Liitteet

### Liite L1: Taulukossa B1 raportoitujen mallien ennustevirheet 2017–2020

	Synteettinen verrokki	Virheen- korjausmalli	Viivemalli
<b>Työmarkkinat, %-yks.</b>			
Työllisyysaste	0,76	<b>0,61</b>	1,01
Pat työttömistä	<b>0,75</b>	1,28	3,13
Pat työvoimasta	<b>0,23</b>	0,27	0,70
Tulomuutto	<b>0,09</b>	0,49	0,22
Lähtömuutto	0,22	0,45	<b>0,21</b>
Nettomuutto	<b>0,23</b>	0,39	<b>0,23</b>
<b>Palvelut, %-yks.</b>			
Aktivointiaste	<b>1,46</b>	1,99	1,72
Omaehtoinen	<b>3,03</b>	3,05	3,81
Työvoimakoulutus	<b>0,21</b>	1,07	1,15
Palkkatuki	<b>0,36</b>	0,60	1,14
Kuntouttava	<b>0,73</b>	3,19	1,37
<b>Etuusmaksut, €/as</b>			
Työttömyysetuudet	<b>48</b>	128	56
Asumistuki	<b>15</b>	18	58
Toimeentulotuki	<b>13</b>	38	27
<b>Kuntatalous, €/as</b>			
Verotulot	128	<b>85</b>	105
Valtio-osuudet	<b>44</b>	98	45

Huom: Taulukossa raportoidaan taulukossa B1 raportoitujen mallien ennustevirheiden keskiarvo ajanjaksolta 2017–2020 estimoinneista, joissa viimeinen havaintoperiodi on vuosi 2016; Pienin ennustevirhe mallien välillä on tummennettu; Ennustevirheen laskemiseen on käytetty kaavaa

$$\sqrt{\left[ \frac{1}{T_1} \sum_{t=T_0+1}^{T_1} \left( Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} \omega_j^* Y_{jt} \right)^2 \right]}$$

## Liite L2: Taulukon B1 synteettisen verrokin muodostavat kunnat

### A. Yli viiden prosentin painon edes yhdessä työmarkkinavasteessa saaneet kunnat

	Pat työttöm	Pat työvoim.	tulomuutto	lähtömuutto	nettomuutto
Espoo	0,024		0,269	0,180	0,289
Hanko				0,007	0,139
Kannus				0,058	
Kerava				0,174	
Laitila	0,250		0,056	0,069	
Parkano					0,139
Pirkkala				0,142	
Raahe	0,109				0,181
Raasepori	0,237		0,023	0,028	
Seinäjoki					0,121
Siilinjärvi					0,081
Tampere				0,228	
Turku	0,380		0,264		0,050
Ylivieska			0,353		

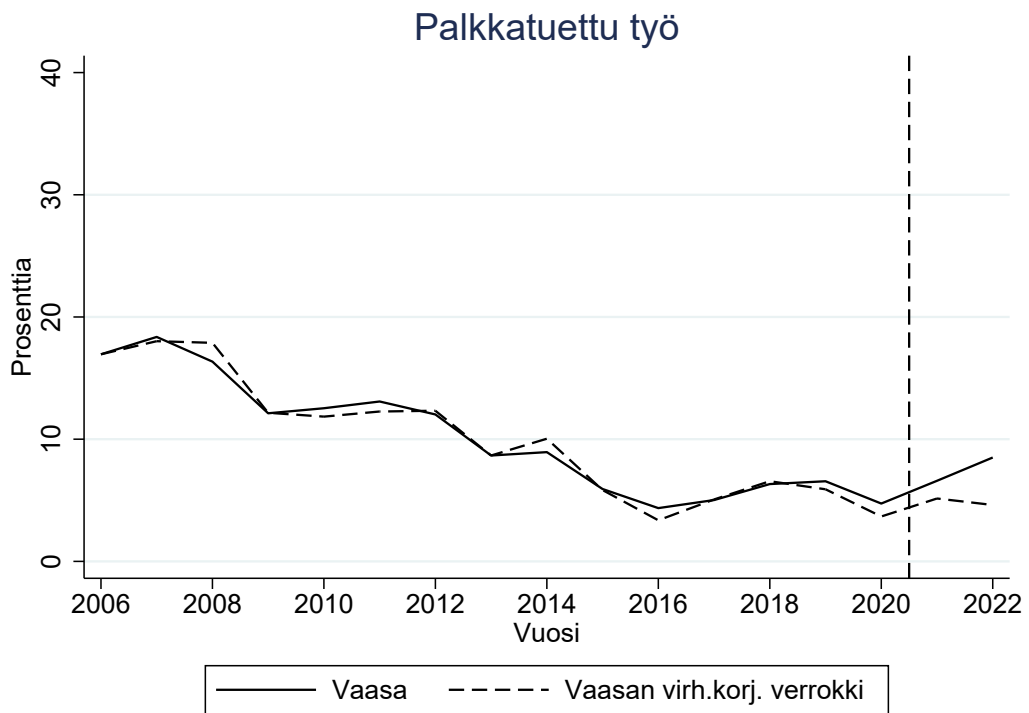
## B. Yli viiden prosentin painon edes yhdessä palveluvasteessa saaneet kunnat

	akt.aste	omaeht.	koulutus	palkka- tuettu	kuntout.
Espoo	0,024	0,346	0,381	0,340	0,358
Jyväskylä				0,327	
Kajaani		0,654			
Kauhajoki					0,080
Kihniö				0,239	
Laitila	0,250		0,442	0,001	0,094
Raahe	0,109			0,090	0,019
Rovaniemi			0,053		
Raasepori	0,237		0,074	0,003	
Turku	0,380				0,243

## C. Yli viiden prosentin painon edes yhdessä etuus- tai kuntatalousvasteessa saaneet kunnat

	totu	verot	vosu
Espoo	0,287	0,155	0,188
Halsua		0,076	0,018
Kannus			0,151
Kerava		0,498	
Kemijärvi	0,208		
Parkano		0,064	
Pori			0,427
Tornio	0,250	0,178	
Turku	0,207		0,122

## Liite L3: Virheenkorjausmallin sovite Taulukossa B1 raportoidulle palkkatuetulle työlle



## Liite L4: Taulukossa C1 raportoitujen mallien ennustevirheet 2017–2020

	Synteettinen verrokki	Virheenkorjausmalli	Viivemalli
<b>Työmarkkinat, %-yks.</b>			
Työllisyysaste	0,95	<b>0,88</b>	1,45
Työttömyysaste	<b>0,45</b>	0,83	1,26
Työt. kesto (päiviä)	7,08	<b>3,24</b>	11,3
Pat työttömistä	5,91	<b>5,74</b>	6,66
Pat työvoimasta	0,80	0,83	<b>0,58</b>
Nettomuutto	0,44	<b>0,17</b>	0,37
<b>Palvelut, %-yks.</b>			
Aktivointiaste	6,33	5,16	<b>5,05</b>
Omaehtoinen	<b>0,67</b>	1,14	1,51
Työvoimakoulutus	0,77	0,77	<b>0,72</b>
Palkkatuki	0,44	0,64	<b>0,17</b>
Kuntouttava	3,46	<b>2,79</b>	2,99

Huom: Taulukossa raportoidaan taulukossa C1 raportoitujen mallien ennustevirheiden keskiarvo ajanjaksolta 2017–2020 estimoinneista, joissa viimeinen havaintoperiodi on vuosi 2016; Pienin ennustevirhe mallien välillä on tummennettu; Ennustevirheen laskemiseen on käytetty kaavaa

$$\sqrt{\left[ \frac{1}{T_1} \sum_{t=T_0+1}^{T_1} \left( Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} \omega_j^* Y_{jt} \right)^2 \right]}$$



## Liite L5: Taulukon C1 synteettisen verrokin Tampereelle muodostavat kunnat

### A. Yli viiden prosentin painon edes yhdessä työmarkkinavasteessa saaneet kunnat

	Aktivointi-aste	Koulutus	Palkka-tuettu	Kuntouttava	Oma-ehtoinen
Espoo				0,067	0,303
Hanko				0,054	
Helsinki		0,222	0,25		0,173
Janakkala					0,223
Jyväskylä		0,432		0,503	
Kerava			0,399		
Kurikka	0,397				
Lahti	0,559				
Muhos				0,289	
Oulu		0,012	0,056		
Raahe		0,100	0,123		
Salo	0,014	0,115	0,021		
Suomussalmi					0,293
Vantaa		0,115			
Ylivieska			0,151		

## B. Yli viiden prosentin painon edes yhdessä palveluvasteessa saaneet kunnat

	Työt. aste	Työt. kesto	Pat työttöm.	Pat työvoim.	Netto- muutto
Alavieska		0,082			
Hanko	0,086				
Helsinki					0,099
Joensuu					0,148
Jyväskylä	0,604	0,054	0,11	0,56	0,403
Jämsä			0,019	0,126	
Lahti	0,044		0,18		0,011
Polvijärvi		0,159	0,137	0,165	
Salo	0,082			0,15	
Sonkajärvi			0,111		
Ulvila		0,423	0,351		
Vantaa		0,249	0,066		0,339
Äänekoski	0,184				

## Lähteet

Abadie, A., Diamond, A. ja Haimueller, J. (2010): Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program, *Journal of the American Statistical Association*, 105(490): 493–505.

Abadie, A., Diamond, A. ja Haimueller, J. (2015): Comparative Politics and the Synthetic Control Method, *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 2, 495–510.

Abadie A. (2021): Using Synthetic Controls: Feasibility, data requirements, and Methodological Aspects, *Journal of Economic Literature*, 59(2), 391–425.

Abadie, A. ja L'Hour, J. (2021): A Penalized Synthetic Control Estimator for Disaggregated Data. *Journal of the American Statistical Association*, 116(536): 1817–1834.

Annala, M. Hokkanen, L, Laasonen, V., Pyykkönen, J., Ranta, T., Sarkia, K. ja Valtakari, M. (2019): Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus, *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019*.

Ben-Michael, E., Feller, A. ja Rothstein, J. (2021): The Augmented Synthetic Control Method. *Journal of the American Statistical Association*, 116(536): 1789–1803.

Ferman, B., Pinto, C. ja Possebom, V. (2020): Cherry Picking with Synthetic Controls, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 39, Issue 2, 510–532.

Hämäläinen, K. ja Moisio, A. (2011): Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutukset. VATT Muistiot 16.

Hämäläinen, K., Hämäläinen, U. ja Moisio, A. (2013): Työtä Kaikille -kokeilun taloudelliset vaikutukset. julkaisussa Kokko, R-L, Nenonen, T., Martelin, T. ja Koskinen, S. (toim.) ”Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013”. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 18/2013*, 231–267.

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.

Mergele, L. ja Weber, M. (2020): Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment, *Journal of Public Economics*, Vol. 182.

Nieminen, J., Kanninen, O. ja Karhunen, H. (2021 a): Mitä työllisyyden kuntakokeiluista voidaan oppia?, Yhteiskuntapolitiikka 86 (2021):1.

Nieminen, J., Kanninen, O. ja Karhunen, H. (2021 b): Behavior and Effectiveness of Decentralized Employment Offices, Palkansaajien tutkimuslaitos, Working Papers 332.

Wiltshire, J.C. (2022): Allsynth: (Stacked) Synthetic Control Bias-Correction Utilities for Stata. Working paper.

Vähänen, M. (2019): Kokeilun talousvaikutukset pitkäaikaisseurannassa, julkaisussa Nenonen, T. Martelin, T., Leemann, L., Wessman, J. ja Koskinen, S. (toim.) "Työtä Kaikille -työllistämiskokeilun pitkän aikavälin vaikutukset Hankkeen loppuraportti", Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 9/2019, 102–118.

tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-220-6  
ISSN PDF 2342-6799