

Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä

- **Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus**

Robert Arnkil, Arnkil Dialogues

Timo Spangar, Spangar Negotiations

Esa Jokinen, Benefit Studies

Liitteenä: Katsaus Pirkanmaan työllisyyskokeilusta (2017–2018) ja eroista työnhakijoiden palveluissa isoissa ja pienissä kunnissa

Teuvo Moilanen

Suunnittelija, Tampereen kaupunki

Esipuhe

Tampereen kaupunkiseudun kunnat sekä Sastamala ja Punkalaidun lähtivät työvoima- ja yrityspalveluiden kokeiluun vaikeassa tilanteessa. Työttömyys oli korkealla, Tampereella lähes 20 prosenttia. Korkea työttömyys ja kuntien heikko toimivalta vaikuttaa tilanteeseen turhautti niin työntekijöitä, asiakkaita kuin päätöksentekoaikin. TEM:n alueelliseen kokeiluun lähdettiin nopeasti ja tiedostaen, että nyt on mahdollisuus tehdä jotain uutta yhdessä ja ennakkoluulottomasti.

Työllisyyskokeilu toteutettiin Pirkanmaalla Tampereen kaupunginhallituksen ohjauksessa työllisyydenhoidon kehitysohjelmanä. Se oli suurin työvoima- ja yrityspalvelujen maan alueellisista kokeiluista, myös teemojen ja toiminnan laajuudeltaan arvioituna. 30 000:n asiakkaan kohdejoukko oli monelta osin haastava.

Tämä vaikuttavuustutkimus pureutuu kokeilun tulosten analysointiin eri näkökulmista. Se mahdollistaa saatujen kokemusten systemaattisemman analysoinnin, palveluiden jatkokehittämisen, mutta myös sen kysymisen, missä onnistuttiin, entä mistä voimme oppia? Vaikuttavuutta on tutkittu niin työllisyyden ja osaamisen karttumisen, elämänhallinnan ja hyvinvoinnin edistymisen kuin organisaation palvelurakenteiden näkökulmasta. Se tuo tärkeää tietoa ja näkökulmaa työvoimapalveluiden ja aktivoinnin nykytilasta ja minkälaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja tulisi työllisyydenhoidossa kokeilla ja kehittää.

Pirkanmaan kunnat yhdessä erikokoisina ja erilaisine työvoima- ja elinkeinorakenteineen ovat rakentaneet tulosten perusteella palveluita ja kehittäneet organisaatioitaan tavalla, joka palvelee koko Suomen työvoimapalveluiden ja osaamisen kehittämistä. Tutkimus antaa pohdittua näyttöä sille, että työvoimapalveluiden ajankohtaiseen murrokseen on olemassa kokonaisvaltaisia ja vaihtoehtoisia, mutta paikallisista haasteista johdettuja ratkaisuja.

Vaikuttavuustutkimus tuo näkyväksi myös yhteistyön merkityksen Pirkanmaalla alueella, joka on eräänlainen Suomi pienoiskoossa. Kokeiluun on kuulunut niin nopeasti kasvava suuri kaupunki Tampere seutukuntineen kuin myös väestökadon kanssa kamppailevat pienemmät kunnat. Yhteistyökumppanina ovat toimineet muun muassa TE-hallinto, oppilaitokset, kolmannen sektorin toimijat ja lukuisat yritykset. Eri asiakasryhmille räätälöidyt palvelut ja kokeilut ovat onnistuneet laajan verkoston ja kokeilulle annetun laajan tuen avulla. Tämän saadun tuen merkitystä ei voi arvioinnissa sivuuttaa, vaan tunnistaa keskeisenä kokeilun voimavarana.

Lähdimme tavoittelemaan Suomen parasta työllisyydenhoitoa. Onnistuimme tavoitteessa monelta osin. Kokeilu päättyi, mutta jäljelle jäi toimijoiden yhteistyöhön perustuvia toimintamalleja, kokeista ja luottamusta siihen, että tehtyä työtä on tärkeää jatkaa. Kokeilun opit ja tulokset haluamme siten antaa kaikkien käyttöön.

Tampereella 15.3.2019
Anna-Kaisa Heinämäki
Apulaispormestari
Tampereen kaupunki

Sisältö

OSA I TAUSTA	4
1 Johdanto.....	4
2 Tutkimuksen toteutus	4
3 Vaikuttavuuden kysymyksiä laajassa ekosysteemissä	6
4 Työvoimapalvelut murroksessa	8
5 PITKOn toimeksianto ja toteutus	9
OSA II KOHTI LAAJAA TYÖELÄMÄ- JA IHMISLÄHTÖISTÄ TYÖVOIMAPALVELUJEN EKOSYSTEEMIÄ...13	
1 PITKO tulee keskelle murrosta	13
2 Työvoimapalvelujen ekosysteemin haasteet ja kehitys taustana Pirkanmaan kokeilulle	14
3 Kansainvälisiä kokemuksia uuden työvoimapalvelujen ekosysteemin luomisesta	20
OSA III PITKON KOKEMUKSET JA TULOKSET LAAJAN TYÖVOIMAPALVELUJEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄMISESSÄ.....	30
1 PITKO ratkomassa laajan työvoimapalvelun ekosysteemin rajanylityksiä	30
2 Kohti ihmislähtöistä työvoimapalvelua – OMA-valmentajat	36
3 Yrittäjyyden ja yrittävyyden kehittäminen	41
4 Osaamisen kehittäminen	43
5 Toiminta- ja työkyvyn ja osallisuuden kehittäminen	44
6 Vaikuttavuusperustaiset hankinnat	47
OSA IV TILASTOLLINEN TARKASTELU	49
1 Kokeilun oma seuranta	49
2 Asiakassiirtymien analyysi.....	50
3 Kunta- ja aluevertailu	64
OSA V JOHTOPÄÄTÖKSET.....	77
1 PITKOn vaikuttavuus	77
2 Yhteenvedo ja johtopäätökset tulevaisuutta ajatellen	79
Lähteet	84
Liite 1. PITKO-tutkimustiimin esittely	88
Liite 2. Asiakastapaukset (haastateltu asiakkaita ja heidän OMA-valmentajiaan).....	90
Liite 3. PITKO- ja verrokkikuntien taustamuuttujien vertailu. Kokeilukunnat merkitty värillä.	91
Liite 4. Katsaus Pirkanmaan työllisyyskokeilusta (2017-2018).....	93
Liite 5. Pirkanmaan alueellisen kokeilun toteuttajaorganisaatio (Tampereen kaupunki).....	105

OSA I TAUSTA

1 Johdanto

Tutkimus on toteutettu Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalveluiden alueellisen kokeilun (tutkimuksessa lyhenteenä **PITKO**) toimeksiannosta toukokuusta 2018 helmikuun loppuun 2019. Sopimuksen mukainen käytännön toteutuksen painopiste tutkimuksessa on ollut syyskuu 2018 – helmikuu 2019.

Tutkimuksen tekijöinä ovat olleet psyk. lis. Robert Arnkil, Tmi Arnkil Dialogues, psyk. tri Timo Spangar, Tmi Spangar Negotiations ja yht. tri Esa Jokinen, Tmi Benefit Studies. Tutkimuksen tekijöillä on monivaiheinen kokemus tutkimuksen aihepiiristä, erityisesti työvoimapalvelujen uudistuksista ja kuntakokeiluista, myös kansainvälisessä kontekstissa. Tutkijoiden tarkempi esittely on liitteenä (liite 1).

2 Tutkimuksen toteutus

PITKOn aineistonhankinta perustui ennen kaikkea neljään lähteeseen: (1) Tutkijoiden aikaisemmat aiheeseen liittyvät tutkimukset ja arviot (2) muut aiheeseen liittyvät tutkimukset, arviot ja selvitykset (3) Pirkanmaan kokeilun toteuttajien ja kokeiluun osallistuneiden kumppaneiden ja asiakkaiden haastattelut ja työpajat (4) Kokeilua koskevien aineistojen ja tilastojen analyysi.

Tutkimus on siten yhdistelmä laadullista ja määrällistä tutkimusta ja triangulaatiota, moniaineistoista ja monimenetelmällistä tutkimusta.

Tutkimuksen aihe, Pirkanmaan työllisyyskokeilu on erittäin moniulotteinen, kunnianhimoinen ja 'liikkuva' tutkimuskohde kokeilevuuden ja myös Suomen palvelujärjestelmien ajankohtaisen murroksen ja sote-kasvupalvelu-maakunta toteutuksen viivästymisen vuoksi, joten varsin rajatuissa puitteissa sekä ajallisesti, että resursseiltaan tehty tutkimus voi vain osittain valaista näin moniulotteista kohdetta. Siksi tässä tutkimuksessa on tehty omaan asiantuntemukseen ja näkökulmaan perustuvia valintoja sen suhteen, miten Pirkanmaan kokeilun ideaa ja tuloksia voisi mahdollisimman selvästi ilmaista ja että se olisi mahdollisimman relevantti myös sote-maakunta suunnitelman kääntämisen jälkeiseen työvoimapalvelujen kehittämiseen nähden.

Olemme käyttäneet työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen *ekosysteemin* käsitettä nostamaan esiin Pirkanmaan kokeilun yhden keskeisen piirteen, eli perinteistä työvoimapalvelua laajemman alueellis-paikallisten voimavarojen yhdistelyn tavoittelun, uudenlaisen työllisyyden edistämisen 'rajoilla työskentelyn' ja yhteistyön tavoittelun. Ekosysteemin käsitteestä tarkemmin tuonnempana.

Tämä malli tai idea ei PITKOon tule tyhjästä, vaan sitä on edeltänyt pitkä sekä alueellis-paikallinen aikaisempi kehitystyö (myös rakennerahaston hankkeissa) niin Tampereen, kuin muuallakin Pirkanmaalla tapahtunut kehitys, joissa hyvin monella tavoin PITKOn ideat ovat esiintyneet eräänlaisena prototyyppinä. Taustalla on myös muu Suomessa tapahtunut kehitys työvoimapalvelujen suhteen, erityisesti työvoimapalvelujen uudistukset, kuntakokeilut ja työvoiman monialaisten palvelukeskusten kehitys. PITKOn ekosysteemin ainekset ovat siis moninaiset ja ne ovat tiivistyneet PITKOssa.

Suomi on murroskohdassa työvoimapalvelujen ekosysteemin suhteen, kuten ovat monet muutkin Euroopan maat, ja siksi olemme sijoittaneet Pirkanmaan kokeilun sekä Suomen murrokseen, että kansainväliseen kehitykseen. Käytämme muutamia Suomen kannalta tärkeitä maita esimerkkeinä erilaisista ekosysteemiratkaisuista, jotta myös PITKOn tarkoitus ja kehitys piirtyisivät paremmin näkyviin. Tässä olemme käyttäneet apuna ekosysteemien *idealisaatiota*, eli pelkistystä kahteen perusvaihtoehtoon, laajaan inhimillisen pääoman ja toimintakyvyn kehittämistä korostavaan työvoima- ja aktivointipolitiikan ekosysteemiin (joka Suomessa perinteisesti ponnistaa pohjoismaisesta aktiivisen työvoimapolitiikan perinteestä) ja kapeaan työkeskeiseen ekosysteemiin, jossa korostuu työn ensisijaisuus ja nopea työhön pääsy (joka on erityisesti uusklassisen talousteorian ja angloamerikkalaisen lähestymistavan pohjalta tullut 'laajan' systeemin haastajaksi). Ensimmäisessä pelkistyksessä julkisen rooli työvoimapolitiikassa ja työvoimapalvelujen koordinoinnissa on laaja ja yksityisten markkinoiden rooli kapeampi, fokusoitu ja jälkimmäisessä julkisen rooli on kapeampi ja markkinoiden ja palvelujen ulkoistamisen rooli olennaisesti laajempi.

Missään ei kuitenkaan esiinny puhtaasti kumpaakaan ekosysteemiä, vaan käytännössä näiden 'hybridejä', sekamalleja, niin hallinnan, rakenteiden, koordinaation kuin markkinamekanismien roolin suhteen. Suomen murros – ja Pirkanmaan kokeilu – keinuu näiden ideaalimallien ja hybridien jännitteessä.

Tutkimuksen käytännön toteutuksessa on keskeistä ollut *saturaation* eli kylläytymisen hakeminen haastatteleamalla laajasti Pirkanmaan kokeiluun osallistuneita, niin hankkeen toteuttajia kuin kumppaneitakin sen tavoittamiseksi, mikä toimijoiden kokemukseen perustuen on kokeilussa ollut tärkeää, niin onnistumisen kuin esteiden ja epäonnistumisenkin suhteen. Tutkimuksessa on haastateltu työpajoissa, ryhmä- ja yksilöhaastatteluissa yli 100 henkilöä (PITKOn johtaja ja johtoryhmä, seudullinen ohjausryhmä, tiimiesimiehet, TE-toimiston johtoryhmä, asiakasraadin edustajat, PITKOn OMA-valmentajat, (henkilökohtaiset asiakaspalvelijat), työkyvyn ja kuntoutuksen, yrittävyyden edistämisen ja osaamisen edistämisen PITKO-henkilökunta ja kumppanit). Haastatteluissa ja työpajoissa on puolistrukturoidun teemahaastattelun kautta kysytty:

1. Onko PITKO-toimintatapa mielestäsi jotenkin erilaista kuin se, josta on aikaisempaa kokemusta? Millä tavoin?
2. Mikä käsitys sinulla on sen vaikuttavuudesta (edistääkö asiakkaan/yrityksen tilannetta, positiivisia siirtymiä?)
3. Mitä esteitä on ilmaantunut? Mitä pitäisi raivata pois?
4. Millaisia tiedonkeruun tarpeita on PITKO-kokemuksen myötä noussut esille, jotka olisi hyvä huomioida kun tulevaisuudessa rakennetaan työllisyyskehittämisen kokonaisuutta?
5. Mikä on PITKO- toimintatapojen kestävyys tulevaisuudessa, ajatellen myös mahdollisesti tulevia maakuntia. Millä edellytyksillä?

Näillä kysymyksillä haettiin kussakin kohdassa saturaatiota, eli teemojen, näkökohtien ja kokemusten 'kypsymistä', niin ettei uusia enää (juurikaan) ilmennyt. Tämä työpaja-aineisto on sitten peilattu muuta aikaisempaa tutkimusta, ideaalimalleja, Suomen ja kansainvälistä kehitystä ja määrällisen tutkimusosan havaintoja vasten. Menettely ei tavoita moniulotteista tutkimuskohdetta ja vaikuttavuutta tyhjentävästi, mutta toivoaksemme kiinnostavasti ja uskottavasti ja että päähavainnot ovat kohtuullisessa määrin 'riittävän epäilyksen ulkopuolella' kaikkine puutteineenkin.

3 Vaikuttavuuden kysymyksiä laajassa ekosysteemissä

PITKOn tyyppisessä toiminnassa on yksinkertaistaen kolmenlaista, yhtä tärkeää vaikuttavuutta ja sen mittaamista/osoittamista:

Vaikutukset työllistymiseen: Nämä ovat vaikutuksia 'kovassa mielessä', eli ennen kaikkea sijoittuminen työhön avoimille markkinoille. Tällaisiin 'koviin' vaikutuksiin voidaan lukea myös sijoittuminen avoimille markkinoille tuettuun työhön ja sijoittuminen normaaliin koulutukseen (kuten oppilaitokset tai ammatillinen täydennyskoulutus). Näiden 'kovien' tulosten seurantatiedot ja menetelmät ovat kohtuullisen hyvässä kunnossa, kaikkine tietojärjestelmien yhteensovittamisen ja tietojen puutteineenkin. Kyse on myös siitä, missä määrin asiakkaita koskeva tiedonkeruu ja monitorointi ovat kokeilun johtamisen ja kehittämisen perustana.

Vaikutukset elämän/uranaikaisiin toimintakykyä ja työllistymistä edistäviin siirtymiin: Nämä 'pehmeät vaikutukset' ovat välitappeja ja siirtymiä matkalla työhön tai koulutukseen, kuten rohkaistuminen, motivaation ja arjen hallinnan kasvu, kuntoutuminen, tervehtyminen, sosiaalisen osallisuuden kasvu jne. Kokonaisuutena näitä vaikutuksia voidaan kutsua **katalyyttiseksi validiteetiksi**, jolla tarkoitetaan palvelujen kykyä virittää ja saada asiakas liikkeelle toimimaan työllistymisensä puolesta.¹

Näiden 'pehmeiden' siirtymien ja tulosten seurantatiedot ja menetelmät ovat puolestaan suurelta osin Suomessa ja kansainvälisesti varsin heikossa kunnossa, varsinkin ajatellen laajan työllisyyden edistämisen ekosysteemiä. Laajan ekosysteemin kumppaneilla on kullakin omia seurantasysteemiään ja tietojaan, jotkut hyvinkin kehittyneitä, mutta suurella osalla alikehittyneitä ja joka tapauksessa hajallaan.

Tämä on jättänyt erilaiset hankkeet ja kokeilut toistuvasti melkoiseen pulaan vaikuttavuuden osoittamisessa tältä osin. Näin on myös PITKOn osalta. Olemme tutkimuksessamme kuitenkin yrittäneet avata PITKOn 'pehmeää' vaikuttavuutta käytettävissä olevien tietojen avulla. PITKOlla on ollut käytettävissään lähinnä 'kapean' ja perinteisen ekosysteemin tiedonhallinta ja monitorointi, joka on sinänsä toteutettu varsin hyvin, mutta uuden ekosysteemin edellyttämä yhteinen tiedonhallinta ja uudet menetelmät odottavat vielä tulemistaan. Uuden ekosysteemin vaikuttavuuden seurannan kehittäminen olisikin Suomessa kokonaisen monialaisen tutkimusohjelman veroinen tehtävä.

Systeemiset vaikutukset: Vaikutukset palvelua toteuttavaan systeemiin, palvelujen järjestämiseen, koordinaatioon, hallintaan, johtamiseen, eli missä määrin esimerkiksi PITKOssa toimintatavat ovat todella muuttuneet ja juurtuneet normaalin toimintasysteemin osiksi. Tämä systeeminen vaikutus on tärkeä ulottuvuus myös siksi, että PITKOn yksi tehtävä oli luodata uuden palvelujärjestelmän (maakunnat, kasvupalvelut). Systeeminen vaikuttavuus on varsin monimutkainen asia, mutta käsitteellisesti ja menetelmällisesti, esimerkiksi laadullisen organisaatiotutkimuksen ja työelämän tutkimuksen myötä paremmassa mallissa kuin 'pehmeän' vaikuttavuuden osoittaminen.

PITKOn vaikuttavuuden osoittaminen on siten vaikeaa, kuten se on kaikessa 'välitappeja' ja urasiirtymiä koskevassa toiminnassa. Se että sitä on vaikea osoittaa, ei tietenkään tarkoita, että sitä ei ole

¹ Stilesin (1999) mukaan keskeinen käytännön kehittämisen pätevyyden kriteeri on katalyyttinen validiteetti, joka tarkoittaa sitä voimaa, millä uusi käytäntö orientoi osallistujia uudelleen, fokusoi ja energisoi heitä.

olemassa, vaikka varsin usein vaikuttavuuskeskustelussa tämä mittausongelmien vuoksi jää 'alata-vastaajaksi'.

'Kovan vaikuttavuuden' ytimessä on kysymys erillisvaikuttavuudesta eli siitä, johtuvatko havaitut muutokset kohdejoukossa nimenomaan tutkittavasta interventiosta vai esimerkiksi sattumasta. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa ei näin pitkälle meneviin kysymyksiin yleensä päästä, sillä siinä tarvittavaan kokeelliseen kontrolliasetelmaan ole eettisesti eikä käytännöllisesti yleensä mahdollista turvautua. Tällä tutkimuksella onkin merkittäviä rajoituksia vaikuttavuuden osoittamisen osalta, sillä rekisteriaineistoon tai satunnaistettuun vertailuasetelmaan perustuvaa tarkastelua ei ole ajoitus-, resurssi- ja tietojen saatavuussyistä voitu tehdä.

Toisaalta vaikutusten arvioinnissa on yllättävänkin paljon hyötyä myös osittaisvalotuksesta eli siitä, että kuvataan toimenpidettä olemassa olevien tietämisen ja tiedonkeruun menetelmien puitteissa vaikka ne eivät olisikaan täysin viritettyjä kokeilun "aaltopituudelle". Tällöin saadaan selville jotain myös intervention systeemisestä vaikuttavuudesta, eli ollakseen vaikuttava tulisi kokeilun ainakin jollain tavalla kyetä tuottamaan tuloksia myös olemassa olevien tietämisen järjestelmien puitteissa².

Tässä analyysissa on sovellettu niin sanottua kvasikokeellista vertailua kunta- (ja seutukunta)tasoisella aineistolla, ja tulosindikaattoreina on käytetty niin sanottua laajennettua työttömyysastetta, avoimien työpaikkojen astetta sekä näiden yhdessä muodostamaa sovellettua työmarkkinoiden kohtaantokuvaa. Näihin on ollut käytettävissä yhdenmukainen ja kattava kunta- ja kuukausikohtainen tieto työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämästä työnvälitystilastosta. Aineisto ei ole mahdollistanut kuntien ja valtion työvoimapalvelujen välisen työnjaon huomioimista, vaan analyysin tavoitteeksi on määrittynyt kokeiluun liittyvien kunta- ja alue-erojen näkyväksi tekeminen. Tämä riittää kertomaan siitä suunnasta, johon tulosindikaattorit laajassa valtakunnallisessa suhteutuksessa osoittavat.

'Pehmeän vaikuttavuuden' osalta on hyödynnetty yhtäältä asiakasstatusseurantaa, jossa 32000 asiakkuusjaksoa on luokiteltu 40 viikon ajalta 8-portaisesti. Luokitus noudattaa työllisyyspalvelujen rekisterimerkintöjä, jotka ovat varsin tarkkoja ja yhdenmukaisia. Asiakasaineistoon liittyvät yksilöintitiedot ovat salassa pidettäviä, joten ne eivät ole olleet tutkijoiden käytössä. Tämä ja vertailumahdollisuuden puuttuminen rajoittavat huomattavasti analyysin mahdollisuuksia, mutta puutteineenkin se tuo lisävalaistusta PITKOssa keskeisenä toimintatapana olleen aktivoinnin toteutumiseen ja sisältöön.

Analyysissa hyödynnetään asiakasjaksojen alkuajankohdan vakiointia, jonka pohjalta voidaan operoida asiakkuuden keston ja siirtymien nopeuden pohjalta. PITKOn toteuttajien käsitykset toiminnan vaikuttavuudesta ja asiakkaiden hyvin positiivinen käsitys asiakaspalautteen (NPS barometri) kautta antavat osviittaa positiivisesta vaikuttavuudesta, mutta PITKOn laajan ekosysteemin tiedonhallinnan (jonka pitäisi siis sisältää myös kumppaneiden kautta toteutuneen vaikuttavuuden keskeiset tiedot, kuten esimerkiksi yrittävyyden edistyminen ja yritysten synty, osaamisen kehitys, koulutuksen keskeytymisten seuranta, kuntoutusprosessien välivaiheiden seuranta, itsepalvelu jne.) puuttuessa tai toteutuessa vain siellä täällä ja useimmiten hajallaan, on pehmeän 'siirtymävaikuttavuuden' osoittaminen vajavaista. Uusia mahdollisuuksia sisältyy PITKOn toiminnassa kokeiltuihin digitaalisiin asiakaspalvelun menetelmiin kuten Kompaspi (asiakkaiden kokonaisvaltainen tilannearvio

² Jokinen (2017).

ja sen muutokset) ja OsaamisBotti (tekoälypohjainen osaamisen kartoitus). Nämä ovat avauksia uuteen ekosysteemiin, mutta vaativat jatkokehittelyä vaikuttavuuden seuraamiseksi.

’Systeemisen vaikuttavuuden’ osalta tämän tutkimuksen kokonaisuus ja siinä esitetyt tulokset valaisevat jossain määrin asiaa, mutta on tärkeää todeta, että tämän, ja sekä kovan että pehmeän vaikuttavuuden osalta PITKOn vaikutusaika on erittäin lyhyt. Jos ottaa huomioon, että hankkeen ylös- ja alasajossa kuluu tuloksellisuuden aikaansaamisen kannalta ’hukka-aikaa’, jää PITKOn vaikutusajaksi noin vuosi. Se on erittäin lyhyt aika minkäänlaisen kovan, pehmeän tai systeemivaikutuksen ilmenemiseksi. Kaikkia näitä vaikutuksia pitäisi tutkia vielä ainakin 2-3 vuotta PITKOn päättymisen jälkeen, jolloin vasta tuloksia voitaisiin suhteuttaa myös siihen käytettyihin panoksiin, eli arvioida myös taloudellista vaikuttavuutta.

Edellä esitetyt varauksetkin huomioiden olemme tulleet kokonaisuutena siihen tulokseen, että PITKOn vaikutukset kaikilla kolmella ulottuvuudella ovat positiivisia. Tämä on tarkemmin avattu raportin osissa IV ja V.

4 Työvoimapalvelut murroksessa

Pirkanmaan työllisyyskokeilu on toteutettu Suomessa monen muutoksen ja murroksen ajankohdalla. Muutokset ja murrokset liittyvät niin työelämään, työuriin ja työkykyyn, kuin merkittäviin muutoksiin suomalaisen yhteiskunnan rakenteissa ja palvelujärjestelmissä.

Työvoimapolitiikan ja työvoimapalveluiden osalta olemme edellä nimittäneet vastauksia näihin muutoksiin uuden työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen ’ekosysteemin’ hakemiseksi, joka tapahtuu jännitteisessä kentässä. Yhtäältä pitäisi toimintaa voida tehostaa työelämän ja työmarkkinoiden nopeasti muuttuvassa ja ’vahvassa’ osassa, toisaalta pitäisi vastata moniulotteisiin palvelutarpeisiin työkyvyn, terveyden ja sosiaalisen osallisuuden ja riittämättömän osaamisen alueilla työelämän ja työmarkkinoiden ’heikommassa’ osassa.

Tässä jännitteisessä kentässä perinteinen julkinen työvoimapalvelu on ajautunut suorastaan kriisiin ja sen voimavarat ovat ehtyneet ja niitä on jo pitkään vähennetty. Tämän kriisin yksi keskeinen piirre on ollut henkilökohtaisen asiakaskohtaamisen olennainen heikentyminen, jota sähköisten palvelujen ja itsepalvelun tehostaminen ei ole pystynyt kompensoimaan, varsinkaan niiden asiakkaiden suhteen, joilla on enemmän työllistymisen ongelmia. Julkiset työvoimapalvelut ovat Suomessa pitkälti joutuneet luovuttamaan dynaamisemman ja proaktiivisemman otteen muille mm. kuntakokeilujen kautta. Käytännössä laajemman ekosysteemin kehittäminen on pitkälti tapahtunut kuntien, järjestöjen ja yksityisten palvelujen piirissä kansallisissa kokeiluissa ja ESR-hankkeissa.

Pirkanmaan työllisyyskokeilu on siis toteutettu tilanteessa, jossa työelämän, työmarkkinoiden ja yritysten kehitys on murroskohdassa ja samanaikaisesti työnhakijat ovat joutuneet uudenlaisen työhaun kulttuurimuutoksen keskelle ja tarvitsisivat intensiivistä tukea elämänsiirtymille, joiden määrä ja kompleksisuus lisääntyy koko ajan samalla kun työvoimapalveluiden tuki kansalaisille ja yrityksille on heikentynyt.

Käytämme *ekosysteemin* käsitettä tavoittamaan työllisyyden edistämiseen liittyvien voimavarojen käytön ja kytkemisen tärkeää muutosta ja tavoittamaan, toivoaksemme, tällä käsitteellä paremmin kuin esimerkiksi jossain määrin kuluneella 'verkostoyhteistyön' käsitteellä näiden voimavarojen keskinäisen riippuvuuden, elinkaaren ja elinvoiman ja mahdollisuuden win-win asetelmiin, eli keskinäisesti hyödyllisiin suhteisiin.

Uutta työvoimapalvelujen ekosysteemiä on eri tavoin haettu eri Euroopan maissa ja tämä liittyy monin tavoin myös siihen, missä määrin työvoimapalvelut toteutetaan julkisesti tai yksityisesti, eli missä määrin julkisena palveluna tai kvasimarkkinoiden ja kilpailuttamisen kautta. Tämä on ollut tärkeä kysymys pääministeri Sipilä hallituskaudella ja tulee olemaan relevantti kysymys myös tulevaisuudessa. Siksi olemme tehneet myös katsauksen kansainvälisiin kokemuksiin (osassa II).

Käynnissä olevia muutokset ovat hyvin moniulotteisia ja muutokset ovat myös nopeita – ja Suomessa erittäin tärkeät muutosesitykset (maakunnat, sote-palvelut, kasvupalvelut) pitkittyivät ja lopulta jäivät toteutumatta. Tämä on vaikeuttanut myös tutkimuksen 'katsetta' ja raportointia ja siksi olemme halunneet ekosysteemin käsitteen lisäksi käyttää *ideaalityypin* käsitettä havainnollistamaan ja terävöittämään monimutkaisen tutkimuskohteen 'ominaisuuksia'. Käytämme ideaalityypin käsitettä pelkistämään esillä olevat työllisyyspalvelujen toteutuksen vaihtoehdot. Ideaalityypin käsitettä käytämme 'weberiläisesti', eli se on *pelkistävä konstruktio*, eikä viittaa 'täydellisyyteen', tyhjentävään kuvaukseen tai 'toivottavaan asiantilaan'.

Ideaalityyppeinä on tarjolla laajaan julkisen rooliin perustuva, Suomessa pohjoismaisen perinteen pohjalta ponnistava laajaan inhimillisen pääoman kehittämistä ja aktiivista työvoimapolitiikkaa korostava malli (ekosysteemi) ja kapeampaan julkisen rooliin perustuva, uusklassisen talousteorian työkeskeinen, pitkälti anglosaksisista maista ponnistava ja laajaan markkinoiden käyttöön perustuva malli (ekosysteemi). Käytännössä eri maiden toteutukset ovat kuitenkin näiden ideaalimallien sekatyyppejä.

Pirkanmaan työllisyyskokeilu 'keinuu' näiden ekosysteemien jännitteessä ja Suomen muutoksessa ja edustaa laajaan (alueellis-paikalliseen) julkisen roolin ja rajatumman, tai paremminkin 'fokusoitumman' yksityisen rooliin ekosysteemin mahdollisuuden kokeilua.

5 PITKOn toimeksianto ja toteutus

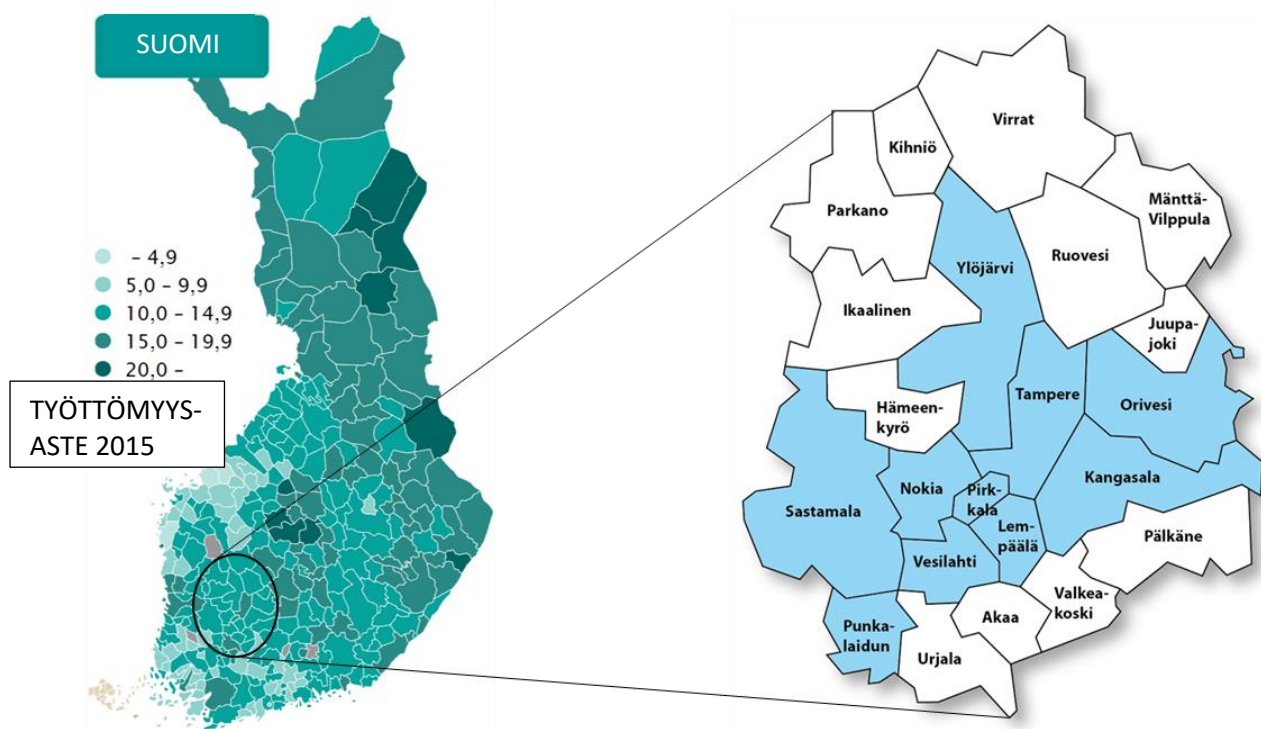
Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen kokeilu (tässä tutkimuksessa PITKO) oli Pirkanmaan seudulla Tampereen kaupunginhallituksen ohjauksessa toteutettu työllisyydenhoidon kehitysohjelma, joka oli samalla yksi hallituksen TEM:n kautta toteutetuista työllisyyskokeiluista.

Ohjelman tavoitteeksi oli määritelty työttömien määrän ja työmarkkinatukimenojen aleneminen sekä vaikuttavien ja asiakaslähtöisten palveluiden ja toimintamallien rakentaminen sektoreiden ja toimijoiden yhteistyönä maakuntauudistuksen jälkeiseen aikaan.

Kokeilualue Pirkanmaalla sisälsi seuraavat kunnat: Tampere, Nokia, Kangasala, Pirkkala, Lempäälä, Ylöjärvi, Orivesi, Vesilahti, Sastamala ja Punkalaidun (kuvio I.5). Toisin sanoen kokeilu käsitti Tampereen kaupunkiseudun kahdeksan kuntaa sekä Lounais-Pirkanmaan seudun kaksi kuntaa (Sastamala ja Punkalaidun). Tampereen seutukunnasta kokeilun ulkopuolelle jäivät ainoastaan Hämeenkyrö ja Pälkäne. Pirkanmaan työllisyyskokeilun asiakaskohderyhmä oli työttömät työnhakijat, jotka eivät

saa palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahaa. Kuntien vastuulle siirtyi kokeilun alkaessa elokuussa 2017 noin 22 000 työttöntä työnhakijaa, josta Tampereen osuus on noin 15 000. Asiakasmäärä oli vuonna 2018 lähes 35 000. Pirkanmaan kokeilualue oli ainoa, jossa ei ollut suljettua, pysyvää kohdejoukkoa vaan siihen ohjattiin koko ajan uusia työttömiä tai kohderyhmään kuuluvia. Kokeilu toteutettiin kahden TYP:n alueella. Näitä olivat Tampereen seudun TYP, johon kuuluu koko Tampereen kaupunkiseutu sekä Läntisen Pirkanmaan TYP, jonka kunnista Sastamala ja Punkalaidun osallistuivat kokeiluun.

Kuvio I.5. Pirkanmaan työllisyyskokeilun sijainti ja työttömyyden alueellinen kuva vuonna 2015.



Kokeilun ohjelmallinen koordinaatio toteutettiin työllisyydenhoidon kehitysohjelman kautta ja ohjelma perustettiin Tampereen kaupungin elinvoima- ja kilpailukyvyyn palvelualueelle. Seudullinen ohjaus toteutettiin Seutuhallituksen kautta TE-hallinnon johdolla täydennettynä. Kuntakokeilun toteuttajaorganisaatiota ohjasi Tampereen kaupunginhallitus, sekä elinvoima- ja osaamislautakunta. Tampereen kaupungin työllisyydenhoidon yksikkö vastasi kokeiluun liittyvistä palveluista (raportin liitteenä 5 on toteutusorganisaatio kokonaisuudessaan).

Ohjelman visiona oli:

Kaupunkiseudun työllisyyspalvelut on seudullinen, asiakaslähtöinen, asiakkaan omatoimisuuteen kannustava ja vaikuttava toimintamalli. Tekemisellämme on vaikutusta työllisyyteen, toimimme työllistymisen valmentajina ja mahdollistajina laaja-alaisesti osana kaupunkiseudun elinvoimapalveluja.

Missiona oli:

Tuemme yritysten kasvua edistämällä sopivien ja osaavien henkilöiden työllistymistä. Edistämme työnhakijoiden ammatillista osaamista ja työelämätaitoja.

Työllisyysohjelman tavoitteina olivat:

Työllisyys- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tavoitteet 2017-2018 (tutkimuksen tekemä lyhennelmä)

- Elinvoimaisuuden vahvistaminen - tehokas työnvälitys ja uudet ratkaisut
- Työvoiman uusintaminen ja osaamisen vahvistaminen, sis. mm. koulutus ja nuorten palvelut
- Monialaisten työllisyyspalvelujen kehittäminen
- Matalan kynnyksen ja tuottavuuden työpaikkojen luominen, sosiaalinen vahvistaminen ja osallisuus

Perusideana oli laaja tuottamisvastuu – myös päätöksenteon mielessä - työllisyydenhoidon palveluissa Tampereen kaupunkiseudulla.

- Kokeilun myötä vakiinnutetaan uusi yhden toimijan malli kaupunkiseudun työllisyydenhoidon palveluissa
- Sovitaan kunnan ja maakuntatoimijan (Kunta tuottajana - Te-toimisto/ myöhemmin maakuntavirasto järjestäjänä) kesken laajasta tuottantoroolista. Maakuntauudistus ja kasvupalvelut-lakiuudistus otetaan huomioon
- kokeilun tavoitteena oli n. 10 % säästö työttömyydestä aiheutuviin julkisiin kustannuksiin ja vuoden 2018 loppuun mennessä kaupunkiseudun työttömyysaste laskee vähintään kahdella prosenttiyksiköllä (tarkoitti noin 4000 työttömän vähenemää)
- ohjelman aikana on tehty asiakaslähtöisiä työllisyydenhoidon toimia ja saatu aikaan vaikuttavia tuloksia

Työ- ja elinkeinoministeriö määritteli kokeilun päätavoitteiksi:

- edesauttaa kokeilun toimenpiteillä uusien työpaikkojen syntymistä, uutta yrittäjyyttä, toimivien yritysten kasvua sekä vähentää työttömyydestä julkiselle taloudelle aiheutuvia kokonaiskustannuksia.
- luoda työnhakija- ja työnantaja-asiakaslähtöinen kokonaisvaltainen, hallinnonalojen rajat ylittävä kustannusvaikuttava toimintamalli vuoden 2019 jälkeiseen aikaan. Kokeilut liittyvät hallitusohjelman kahden kärkihankkeen toimeenpanoon, jotka ovat kärkihanke 2, Kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla ja kärkihanke 5, Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi.
- tarjota kunnille mahdollisuus valmistautua tulevien kasvupalvelujen tuottantorakenteen muutokseen.
- kehittää työttömille tarjottavia työllistämistä edistäviä palveluja ja palvelujen tuottamiseen liittyviä asiakaslähtöisiä ja vaikuttavia toimintamalleja.

PITKO perustui **kokeilulakiin**, jossa toimivallan delegointi perustui laissa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta säädettyyn lakiin (505/2017) eli ns. kokeilulakiin ja kyseisen lain toimeenpanoon liittyvään lainsäädäntöön. Toimivaltaa voivat käyttää Tampereen kaupunkiin virkasuhteessa olevat henkilöt sekä kaupungille valtion virkamieslain 20 §:n nojalla siirretyt valtion viranhaltijat.

TE-toimistosta siirtyvät työllisyydenhoidon tehtävät kokeilussa

- Kohdejoukkona kokeilussa ei-ansiosidonnaista turvaa saavat työttömät työnhakijat (lopulta n. 25 000 asiakasta)
- Kokeiluajan kokeilujohto vastasi näiden henkilöiden työn johtamisesta (hallinnollisesti TE-tston palveluksessa)
- Osa sijoittui kaupunkiseudun kuntien toimipisteisiin

Keskitetyt työllisyydenhoidon palvelut seudullisesti

- Monialaiset työllisyydenhoidon palvelut (TYP)
- Kotoaikaisten palvelut/maahanmuuttajapalvelut
- Työllisyyspalvelujen kehittäminen (Arviointi ml. Työ- ja toimintakyky, sosiaalipalveluyhteistyö, oppilaitosyhteistyö, työnantajayhteistyö, digitalisaatio)

Tampere ja yhdeksän muuta kuntaa toteuttivat työvoima - ja yrityspalveluiden alueellista kokeilua (työllisyyskokeilu) Pirkanmaalla Tampere johti Pirkanmaan kokeilua. Kokeilulain mukaan työllisyyskokeilut päättyivät vuoden 2018 lopussa. Kokeilun palveluksessa toimi 350 työntekijää, joista 81 oli taustaltaan työhallinnosta, muut pääasiassa kuntataustaisia. Pirkanmaan TE-toimisto jatkoi toimintaansa normaalisti pääasiassa ansiosidonnaisen työttömyyskorvauksen saajien parissa. Kokeiluun siirtyivät käytännössä kaikki työmarkkinatuen piirissä olevat asiakkaat, ja heitä siirtyi jonkin verran kokeilun ja TE-toimiston välillä, mikäli asiakkaan työttömyysturvatilanne muuttui esimerkiksi työolosuhteiden täyttymisen myötä.

Työllisyyskokeilun myötä kaupunki vastasi siis kokeilulaissa määritellyn asiakasryhmän osalta myös osasta lakisääteisiä työvoima - ja yrityspalveluita. Työllisyyspalveluiden työnhakija - ja työnantaja -asiakkaille tarjottavat palvelut jakautuvat neljään kokonaisuuteen: Työllistymisen ja yrittäjyyden palvelut, Uravalmentautumisen palvelut, Kotoutumisen ja maahanmuuttajien palvelut sekä Monialaiset työllisyyspalvelut. Tampere hoiti kokeilukuntien välisen sopimuksen mukaan keskitetysti kuntouttamiseen liittyvän viranomaistoiminnan sekä eräitä muita kokeilulakiin liittyviä lakisääteisiä tehtäviä.

Työllisyyskokeilusta tulevien lakisääteisten velvoitteiden ohella kaupunki vastasi lakisääteisesti myös kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, velvoite työllistämisestä sekä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun järjestämisestä myös kokeilun kohderyhmään kuulumattomille asiakkaille.

OSA II KOHTI LAAJAA TYÖELÄMÄ- JA IHMISLÄHTÖISTÄ TYÖVOIMAPALVELUJEN EKOSYSTEEMIÄ

- Pirkanmaan työllisyyskokeilun tutkimuksen tulokset

1 PITKO tulee keskelle murrosta

Pirkanmaan työllisyyskokeilu on toteutettu Suomessa monen muutoksen ja murroksen ajankohdalla. Muutokset ja murrokset liittyvät niin työelämään, työuriin ja työkykyyn, kuin merkittäviin muutoksiin suomalaisen yhteiskunnan rakenteissa ja palvelujärjestelmissä, mukaan lukien PITKOn aikana käynnissä ollut pääministeri Sipilän hallituksen monivaiheinen maakuntien ja kasvupalvelujen toteuttamiseen tähdännyt prosessi, joka lopulta ei johtanut tulokseen.

Työvoimapolitiikan ja työvoimapalveluiden osalta olemme edellä nimittäneet vastauksia näihin muutoksiin uuden työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen 'ekosysteemin' hakemiseksi, joka tapahtuu jännitteisessä kentässä. Yhtäältä pitäisi toimintaa voida tehostaa työelämän ja työmarkkinoiden nopeasti muuttuvassa ja 'vahvassa' osassa, toisaalta pitäisi vastata moniulotteisiin palvelutarpeisiin työkyvyn, terveyden ja sosiaalisen osallisuuden ja osaamisen alueilla.

Suomen strategisena haasteena on niukenevan työvoiman olosuhteissa pystyä ylläpitämään kilpailukykyä, osaamista, osuvaa rekrytointia ja työkykyä. Massaratkaisut ja massapalvelu eivät toimi, vaan tarvitaan yksilöllistä palvelua, täsmärekrytointia, työelämälähtöistä osaamista ja koulutusta sekä erilaisten elämänaikaisten siirtymien tukea ja työllistymisen esteiden poistamista.

Tässä jännitteisessä kentässä perinteinen julkinen työvoimapalvelu on ajautunut suorastaan kriisiin ja sen voimavarat ovat ehtyneet ja niitä on jo pitkään vähennetty. Tämän kriisin yksi keskeinen piirre on ollut henkilökohtaisen asiakaskohtaamisen olennainen heikentyminen, jota sähköisten palvelujen ja itsepalvelun tehostaminen ei ole pystynyt kompensoimaan, varsinkaan niiden asiakkaiden suhteen, joilla on enemmän työllistymisen ongelmia. Julkiset työvoimapalvelut ovat Suomessa pitkälti joutuneet luovuttamaan dynaamisemman ja proaktiivisemman otteen muille mm. kuntakokeilujen kautta. Käytännössä laajemman ekosysteemin kehittäminen on pitkälti tapahtunut kuntien, järjestöjen ja yksityisten palvelujen piirissä kansallisissa kokeiluissa ja ESR-hankkeissa.

Pirkanmaan työllisyyskokeilu on siis toteutettu tilanteessa, jossa työelämän, työmarkkinoiden ja yritysten kehitys on murroskohdassa ja samanaikaisesti työnhakijat ovat joutuneet uudenlaisen työhaun kulttuurimuutoksen keskelle ja tarvitsisivat intensiivistä tukea elämänsiirtymille, joiden määrä ja kompleksisuus lisääntyy koko ajan samalla kun työvoimapalveluiden tuki kansalaisille ja yrityksille on heikentynyt.

Käytämme ekosysteemin käsitettä tavoittamaan työllisyyden edistämiseen liittyvien voimavarojen käytön ja kytkemisen tärkeää muutosta. Uutta työvoimapalvelujen ekosysteemiä on eri tavoin haettu eri Euroopan maissa. Ideaalityyppinä on tarjolla laajaan julkisen rooliin perustuva, Suomessa pohjoismaisen perinteen uudistamiselle perustuva malli ja kapeampaan julkisen rooliin perustuva, pitkälti anglosaksisista maista ponnistava laajaan markkinoiden käyttöön perustuva malli. Käytännössä eri maiden toteutukset ovat näiden 'ideaalimallien' sekatyyppejä.

Millaista työllisyyden edistämisen ekosysteemiä Suomi tarvitsee? Pirkanmaan kokeilu tarjoaa moniulotteisen ikkunan tämän luotaamiseen.

2 Työvoimapolitiikan ekosysteemin haasteet ja kehitys taustana Pirkanmaan kokeilulle

Työvoimapolitiikalla ja työvoimapolitiikalla on nyt ja tulevaisuudessa dilemma: **Yhtäältä** pitäisi vastata työelämän ja työurien nopeisiin muutoksiin – uudet teknologiat ja ammatit, uudenlaiset työn luomisen 'tilat', alustatalous, työurien monimuotoistuminen (palkkatyön ja yrittävyyden rytmittyminen ja yhdistelmät) ja kysynnän pullokaulat. Tässä perinteisten työvoimapolitiikan voimavarat ovat käyneet riittämättömiksi – ja tarvittaisiin uudenlaista, voimavaroja paremmin yhteen kytkevää ja laajempaa työvoimapolitiikan ekosysteemiä yritysten, työelämän kysynnän, työelämälähtöisen osaamisen kehittämisen ja rekrytoinnin osuvuuden suunnalla.

Toisaalta pitäisi myötävaikuttaa ihmisten elämäntilanteiden ja työurien moninaisten esteiden poistamiseen – terveyteen, osaamiseen, toimeentuloon ja työkykyyn – eri elämänvaiheiden ongelmien ratkaisemiseen, eli juuri niihin, joita edellä nimitettiin 'pehmeisiin' siirtymiin vaikuttamiseksi. Myös tässä suhteessa perinteiden työvoimapolitiikan voimavarat ovat käyneet riittämättömiksi – ja tarvittaisiin uudenlaista, laajempaa, monitoimijasta voimavarojen yhteen kytkemisen ekosysteemiä.

Tämä 'vahvemman' (kasvava työelämä ja talous) ja 'heikomman' (elämänaikaisten siirtymien ongelmat) työmarkkinaosan jännite on kärjistynyt Suomessa ja kaikkialla Euroopassa jälleen kerran nyt kun talous on elpynyt, ja varsinkin Suomessa jo valmiiksi niukat työvoimavarat ovat ehtymässä ja työkyvyssä on merkittäviä ongelmia ja palveluvajetta, kuten tuore selvitys osoittaa.³ Kaiken lisäksi Suomi voi pienenä vientiriippuvaisena maana pärjätä globaalissa kilpailussa vain korkeatasoisella osaamisella, jonka suhteen on myös olemassa myös merkittävää osaamisvajetta suuressa osassa työvoimaa.

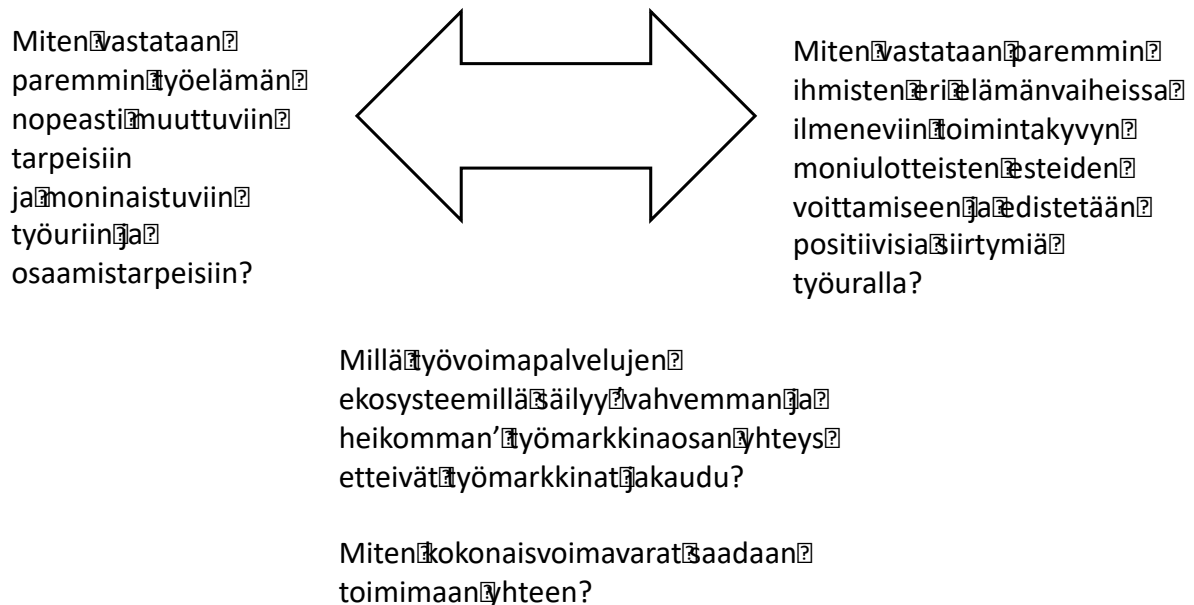
Toisin sanoen Suomelle olisi erittäin tärkeää pystyä säilyttämään työmarkkinoiden vahvemman ja heikomman osan yhteys, muuten niukkojen työvoimavarojen mobilisointi ei onnistu, työmarkkinat jakautuvat ja työmarkkinoiden heikompi osaa jää eristyksiin. 'Välityömarkkinoilta' ei päästä eteenpäin ja yritykset eivät saa työvoimaa. Maahanmuuttokaan ei asiaa merkittävästi ratkaise koska Suomi on ylipäättään jälkitulija jo ennestäänkin niukassa maahanmuutossa ja asia on myös poliittisesti vaikea.

Tämä sama jännite on esiintynyt myös muissa maissa ja niissäkin se on kärjistynyt laman hellitettyä ja talouden ja työmarkkinoiden elpyessä. Tätä jännitettä on eri maissa ratkottu eri tavoin, riippuen myös yhteiskuntapoliittisista näkemyksistä ja yhteiskuntarakenteista.

Kysymys on siis siitä, millaista uudenlaista työllisyyttä edistävien kokonaisvoimavarojen kytkemisen ekosysteemiä Suomessa tarvittaisiin.

³ Oivo ja Kerätär (2018).

Kuvio II.2. Työvoimapalvelujen jännite



Useissa maissa, Suomi mukaan lukien, perinteisten valtiovetoisten työvoimapalvelujen roolia on supistettu ja voimavaroja vähennetty.

Jos työvoimapalvelun roolia vähennetään ja kavennetaan, palvelun paineet ja vajeet kasvavat erityisesti työmarkkinoiden heikommassa ja moniongelmaisessa osassa, jossa tarvitaan palvelujen rajoja ylittävää yhteistyötä, moniammatillisuutta ja tämän moninaisuuden koordinoitua. Voimavaroja työmarkkinoiden vaikeampaan osaan onkin eri maissa haettu laajentamalla kumppanuuksia ja lisäämällä yksityisten markkinoiden roolia.

Työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen ekosysteemien ideaalityypit

Hahmotamme työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen ekosysteemien vaihtoehdot ideaalityyppien avulla voidaksemme terävöittää ja yksinkertaistaa muutoin kovin monimutkaista asiaa. 'Ideaalityyppi' viittaa tässä pelkistävään ja jäsentävään konstruktion, ei 'täydellisyys' tai 'toivottavaan' asiantilaan.⁴

Pohjoismaissa on perinteisesti työllisyyden edistämässä lähdetty laajasta yhteiskunta- ja aktiivointipolitiikasta, aktiivisesta työvoimapolitiikasta, jonka synnyinmaana on alun perin ollut Ruotsi (joka on kuitenkin aivan viime aikoina alkanut suunnitella markkinoiden osuuden olennaista lisäämistä). Viime vuosina 'lipunkantajana' pohjoismaista on ollut erityisesti Tanska, joustoturvan (flexicurityn)

⁴ Ideaalityypin käsite on alun perin Max Weberiltä. Ideaalityyppi on konstruktio, joka on muodostettu analysoitavan ilmiön piirteistä ja elementeistä, mutta sen ei ole tarkoitus vastata minkään tietyn tapauksen kaikkia piirteitä. Ideaalityyppi ei viittaa 'täydellisiin asioihin', moraalisiin ideaaleihin tai tilastollisiin keskiarvoihin, vaan painottaa elementtejä, jotka ovat yleisiä useimmissa tapauksissa kyseisestä ilmiöstä. Weber viittaa 'ideaalisella' 'mentaalisiin kuviin' (*Gedankenbilder*), ei täydellisyys, vaan ajatuskonstruktioihin jotka auttavat jäsentämään sosiaalisessa todellisuudessa ilmenevää epäselvyyttä, kaoottisuutta, satunnaisuutta ja epäjatkuvuutta.

mallimaana, joka lähtee laajasta julkisen alueellis-paikallisesta roolista varsinkin inhimillisen pääoman, osaamisen ja toimintakykyisyyden edistämisen mielessä⁵. Perinteisesti pohjoismaissa työtömyysturva on ollut anteliaampaa kuin useimmissa maailman maissa, vaikka ehtoja ja aikarajoja onkin pohjoismaissa jonkin verran kiristetty viime vuosina.

Kutsumme tätä ideaalityyppinä *laajaksi julkisen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen malliksi*, joka tähtää työllisyyden edistämisessä laajaan yhteistyön ekosysteemiin. Työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen koordinaatio, varsinkin näiden moniulotteisempien kysymysten osalta, säilyy vahvasti julkisen käsissä ja palvelujen ulkoistaminen on rajallisempaa ja fokuksittua. Tässä ideaalityypissä julkinen on siten laaja ja yksityinen kapeampi.

Työvoimapalvelujen roolia on kuitenkin monissa maissa viime vuosina, myös Suomessa, kavennettu. Perinteisen mallin haastajaksi on erityisesti parin viimeisen vuosikymmenen aikana tullut kapeampi uusklassiseen talousteoriaan pohjaava, ennen kaikkea angloamerikkalainen aktivointipolitiikan malli, joka painottaa työn ensisijaisuutta ja nopeaa työhön pääsyä ja tiukempia sanktioita. Mikäli tähdätään tämän tyyppiseen ekosysteemiin, on työmarkkinoiden moniulotteisempiin haasteisiin ja palvelujen koordinaatioon vastattava sopimuspolitiikan ja kilpailuttamisen ekosysteemissä.

Kutsumme tätä ideaalityyppinä *kapeaksi julkisen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen malliksi*, joka tähtää rajatumpaan julkisen työvoimapalvelun ekosysteemiin ja markkinoiden roolin olennaiseen lisäämiseen. Tässä ideaalityypissä julkinen on siis kapeampi ja yksityinen laajempi.

Taulukko II.2: Työvoima- ja aktivointipolitiikan kaksi ideaalimallia. Mukailten *Aktivoinnin kaksi pääsuuntausta* (Keskitalo & Karjalainen 2013), Saikku (2018).

	Kapea työkeskeinen ekosysteemi	Laaja inhimillisen pääoman ja toimintakyvyn kehittämistä korostava ekosysteemi
Yhteiskunnallinen konteksti	Uusklassinen talousteoria, jossa pääpaino työvoiman tarjonnassa ja sen mobilisoinnissa ⁶ . Liberaali, selvärajaisesti kohdennettu angloamerikkalainen aktivointipolitiikka	Universaali, osittain kohdennettu pohjoismainen ja eurooppalainen aktivointipolitiikka
Perustelut	Etuusriippuvuuden torjunta, työvoiman aktivointi.	Syrjäytymisen torjunta ja sosiaalisen integraation edistäminen, työllisyys keskeinen osa hyvinvointia
Yleiset tavoitteet ja kohteet	Työn ensisijaisuus, nopea työhön pääsy	Työllistymisvalmiuksien edistäminen, kestävä työllistyminen
Toimenpiteet	'Tekninen' tuki ⁷ työhaussa, lyhytaikainen koulutus, minkä tahansa työn vastaanottaminen	Aktiivisten työvoimapalvelujen tarjonta, pitkäaikainen koulutus, sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonta, räätälöity laaja-alainen henkilökohtainen palvelu

⁵ Madsen (2015).

⁶ Ahokas, J., Alaja, A. ja Eskelinen, T. (2018).

⁷ TEM:n viime vuosien kehitys on johtanut siihen, että intensiivistä henkilökohtaista tukea on olennaisesti vähennetty työhaussa ja tukea tarjotaan lähinnä infotilaisuuksissa, CV:n tekemisessä ja verkon käytössä.

Työmarkkinastrategia	Tarjontakeskeisyys, avoimet työmarkkinat ja työmarkkinakynnysten ylittäminen	Työvoiman laaja-alainen kehittäminen samanaikaisesti yhdessä yritysten kehittämisen kanssa, erityisesti työvoiman osaamisen kehittäminen yhdistyneenä laaja-aliseen, ohjaukselliseen tukeen ja mukaan lukien, tukityöpaikkojen ja työllisyyskoulutuksen hyödyntäminen
Aktivointikeinot	Sopimukset yksilöllisten aktivointi- ja työllistymissuunnitelmien muodossa	Sopimukset yksilöllisten aktivointi- ja työllistymissuunnitelmien muodossa; kuntoutus. Osaamisen ja yritysten kehittäminen, laaja-alainen räätälöity ohjauksellinen tuki.
Yksilölliset seuraukset	Tiukat tuensaannin ehdot, sanktioiden käyttö, tuen menetys ja/tai määräaikaisten tuki	Työnhakijan osaamisen ja yritysten kilpailukyyn tukeminen, yksilöllinen palvelu lähtökohtana työ osana elämän kokonaisuutta. Anteliaammat tuensaannin ehdot, sanktioiden käyttö yksilöllisen tuen keinona

Missään kehitys ei kuitenkaan ole ollut puhtaasti kumpaakaan, vaan eri maiden ratkaisut ovat 'keinuneet' laajemman ja kapeamman mallin välillä, myös poliittisten suhdanteiden mukana ja tuloksena on ollut erilaisia sekamalleja.

Suomen viime vuosien työvoimapolitiikka ja työvoimapalvelut ovat 'keinuneet', laajemman ja kapeamman mallin välillä, myös pääministeri Sipilän hallituskaudella. Tähän palataan tarkemmin Suomen kehityksen kuvauksessa.

Pirkanmaan työllisyyskokeilu osuu keskelle tätä 'keinuntaa'. Kokeilu on jatkoa kuntien ja kaupunkiseutujen työllisyyskokeiluille ja työvoiman monialaisten palvelukeskusten (TYP) kehittämiselle. Kokeilun kohdejoukkona olivat muut kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat asiakkaat. Näillä asiakkailla on lähtökohtaisesti enemmän moniulotteisia työuriin ja työmarkkinoille kiinnittymiseen, työttömyyden pitkittymiseen, toimeentuloon ja työkykyyn liittyviä ongelmia, sekä nuoremmilla ikäluokilla työurien käynnistämiseen liittyviä ongelmia. Kohdejoukko on kuitenkin hyvin heterogeeninen ja siksi on ollut tarpeen saada tarkempi tieto asiakkaiden palvelutarpeista.

Toisin sanoen PITKO on ollut tekemisissä monelta osin työmarkkinoiden heikomman (mutta heterogeenisen) osan kanssa ja siinä on kokeiltu laajan alueellis-paikallisen julkisvetoisen työllisyyden ekosysteemin edistämistä. PITKO ei kuitenkaan ole 'eristäytynyt' vahvemmasta työmarkkina-osasta, vaan päinvastoin, 'heikomman' osan palvelujen kehittämisessä on lähdetty luomaan rajanylityksiä ja syventävää otetta yritysmaailmaan, avointen markkinoiden kysyntään, osaamisen kehittämiseen normaalissa koulutuksessa sekä tiiviimpiä yhteyksiä mm. terveydenhuoltoon. Toisin sanoen PITKO on tähdännyt 'vahvan' ja 'heikon' osan integraatioon.

Työvoimapalvelujen ekosysteemin tarpeet Suomessa

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

Ihmisten elämänkaareissa ja urapolulla on monta siirtymää – ja juuri nämä *siirtymät* ovat riskialttiita ja niiden tulisi olla ihmisille kannattavia, ei vain taloudellisessa, vaan elämäntilanteen kokonaisuuden kannalta, kuten siirtymätyömarkkinoiden (Transitional Labour Market-TLM) konseptin kehittänyt prof. Günther Schmid on todennut.⁸ Työttömyyden ja työllisyyden ja palkkatyön ja yrittävyyden rajat ovat muuttuneet liukuvammiksi. Yksinkertaisemman ja pysyvämmän yhteiskunnan aikana luodut sosiaaliturvajärjestelmät eivät enää ole toimivia, mikä entisestään vaikeuttaa siirtymiä.

Erityisesti siirtymävaiheissa tarvitaan hyviä 'tiloja ja tilaisuuksia', joissa ihmiset voivat joustavoittaa ja rikastaa työelämäsuhdettaan, saada tietoa ja kehittää taitojaan. Tässä tarvitaan palvelujen henkilökohtaistamista ja ihmisten yksilölliseen elämäntilanteeseen sovittamista. Tässä eivät perinteisen työvoimapalvelujen teollisen kauden massaratkaisut toimi. Perinteinen ja kapea työvoimapalvelu tarkastelee näistä siirtymistä lähinnä työnhakua, rekrytointia ja ammatillista täydennyskoulutusta ja jossain määrin kuntoutusta. Tämä on nykymaailmaan liian kapea malli ja siksi kaikissa maissa on haettu laajempaa ekosysteemiä niin työmarkkinoiden vahvemmassa kuin heikommassa osassa.

Tulevaisuudessa tarvitaan 'koko kaaren' voimavarojen yhdistämistä – aina varhaisvaiheista koulutuksen, työhön sijoittumisen, kuntoutuksen, uudelleen koulutuksen kautta viimein eläköitymiseen asti niukkojen työvoimavarojemme mobilisoinnissa. Nämä voimavarat ovat kuitenkin liian hajallaan. Tämä laajempi ekosysteemi tietenkään ei voi olla yksinomaan työvoimapalvelujen tehtävä, mutta sillä voi olla tärkeä yhteistyötä edistävä, katalysoiva ja kytkevä rooli, joka pitää työllisyysasian korkealla. Tämä edellyttää uudenlaista alueellis-paikallisten (ja alueellis-paikallisuuden ylittävää) voimavarojen yhteistyötä – uutta yhteistyön ekosysteemiä.

Suomen keskeisin ongelma: moniulotteiset työllistyvyyden esteet ja niiden voittaminen

Suomelle keskeinen laajemman työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kysymys on siten niukkojen työvoimavarojen mahdollisimman hyvä 'huolto' työkykyisyyden ja osaamisen turvaamiseksi ja tehokas mobilisointi, mukaan lukien työvoimavarojen lisääminen mm. maahanmuutolla ja perhepolitiikalla – seikkoja, joka ovat olleet vahvasti esillä viime aikoina julkisessa keskustelussa uuteen hallituskautteen valmistauduttaessa, mm. ikääntymisen ja uuden työkykyohjelman kautta.⁹

Toiminta tässä heikommassa osassa ei voi kuitenkaan menestyä irrallaan vahvasta osasta, sillä silloin siirtymien edistäminen päättyy umpikujaan, kuten kritiikki välityömarkkinoita ja aktivoinnin tuloksia kohtaan osoittaa. Tarvitaan uudenlaista rajankäyntiä työvoiman kysynnän ja yritysten kanssa.

⁸ Gazier, ja Gautie (2011), Schmid (1998).

⁹ Oivo, T. ja Kerätär, R. (2018).

Nämä seikat ovat kärjistyneet nyt kun talous on Suomessakin elpynyt ja vakaviakin työvoimapulan ongelmia on ilmaantunut ja työllisyysastetta pitäisi saada harppaus ylöspäin – pohjoismaiselle tasolle. Tilanteemme on kuitenkin kovin polarisoitunut, kuten se on kaikkialla Euroopassa. Yhtäältä työelämä ja talous vetävät ja normaalitilanteessa olevien ihmisten suhteen haasteena on mahdollisimman hyvän koulutuksen, sujuvan työelämään sijoittumisen sekä joustavan työelämysuhteen toteuttaminen työelämän moninaistumisen edessä, kuten pätkätyöt, alustatalous ja muu tekninen kehitys.

Tavalliset normaalit resurssit omaavien ihmisten rekrytoinnin hoitavat valtaosalta ihmiset ja yritykset itse ja palvelukosketuksen ei useinkaan tarvitse olla erityisen intensiivinen ja tässä digipalvelujen kehittäminen ajaa suurelta osin hyvin asiansa, kunhan huolehditaan niistä, joilla on vaikeuksia digimaailmassa ja digipalvelujen henkilökohtaistamisen mahdollisuuksia käytetään.

Meillä on edelleen pitkäaikaistyöttömyyttä, kroonista työttömyyttä, osaamisvajetta, terveysongelmien tunnistamisen vajetta ja erilaista pudokkuutta myös urien alkuvaiheissa. Tämä on haastanut myös sosiaaliset turvajärjestelmät, kuten sosiaaliturvan uudistusta ja perustulon malleja koskeva keskustelu Suomessa osoittaa.

Myös koulutus ja osaaminen on tullut haastetuksi. Siinä missä sodanjälkeisinä jälleenrakennuksen ja kasvun vuosikymmeninä korostui peruskoulutus ja sen jälkeinen jatkokoulutus työurien vakauttajana, on näiden lisäksi tullut välttämättömäksi osata toimia alati muuttuvassa työympäristössä. Koulutusjärjestelmien haasteeksi on tullut tuottaa taitoja, joita tarvitaan muuttuvassa työelämässä ja jotka samanaikaisesti lisäävät työurien ja arjen hallintaa. Työelämän muutokset edellyttävät siten koko aikuisiän tapahtuvaa oppimista, jota tapahtuu kaikkialla, ja myös tällaisten kokemuksellisesti syntyneiden taitojen opinnollistaminen ja sertifiointi on osoittautunut hyödylliseksi ja välttämättömäksi.

Ihmisten elämäntilanteet ja yritysten tarpeet ovat toisin sanoen moninaistuneet ja yksilöllistyneet niin, että palveluissa tarvitaan räätälöityä otetta ja palvelujen yhdistelyä ja yhteistyötä. Tällainen palvelujen yhdistäminen yksilöllisesti on tuottanut ongelmia työvoimapalveluille kaikkialla maailmassa riippumatta siitä perustuvatko ne valtiojohtoisuuteen, markkinamalliin tai näiden jonkinlaiseen kumppanuuteen. Kaikkialla tähän asiakokonaisuuteen etsitään uutta työvoimapalvelujen ekosysteemiä.

3 Kansainvälisiä kokemuksia uuden työvoimapalvelujen ekosysteemin luomisesta

Johdanto

Työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehittäminen on aina ollut kansainvälistä ja Suomi on aina saanut tärkeitä vaikutteita ensin ennen kaikkea pohjoismaista ja viime aikoina laajemmin. Tämän hetken tärkeässä murroskohdassa Suomessa niin ikään haetaan ideoita maailmalta. Siksi on paikallaan tehdä lyhyt katsaus muutamien maiden ratkaisuihin. Olemme valinneet esimerkkimaat sen mukaan, että niillä on tärkeitä viestejä juuri Suomen murroksen kannalta.

Euroopan maiden työvoimapalvelut muistuttivat varsin suuressa määrin toisiaan vielä noin kaksikymmentä vuotta sitten. Työvoimapalvelujen tyypillinen toteutustapa oli valtiollinen työvoimapalvelu, jolla oli alueellinen ja paikallinen taso. Palvelu toteutui paikallisen tason työvoimatoimistojen kautta, jotka usein vastasivat myös työttömyysturvan vireillepanosta ja sen ehtojen täyttymisestä. Ostopalvelujakin on käytetty, erityisesti ammatillisessa työllisyyskoulutuksessa ja erityisryhmissä, kuten erilaisten työkyvyltään rajoittuneiden palveluissa. Kolmannen sektorin roolin vahvuudessa on kuitenkin ollut kautta aikojen suuria eroja eri puolilla Eurooppaa.

Varsinkin viimeisen kymmenen vuoden aikana tilanne on muuttunut olennaisesti. On maita, jotka nojaavat edelleen työvoimapolitiikassa ja työvoimapalveluissa valtiojohtoiseen toimintaan, ja Euroopan unionin politiikkakin on viime aikoihin asti suosinut tällaista perusmallia. Mallit ovat kuitenkin alkaneet eriytyä. Paikallishallinnon eli kuntien rooli on monissa maissa kasvanut. Samoin myös muut kumppanuudet, erityisesti kolmannen sektorin rooli, ovat kaikkialla kasvaneet. Näin on käynyt Saksassa ja Hollannissa – ja Suomessa. Tanska kunnallisti työvoimapalvelut kokonaan yli kymmenen vuotta sitten.

Myös markkinamallit, eli palvelujen ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja yksityisen sektorin käyttö työvoimapalveluissa, ovat olleet erityisesti anglosaksisissa maissa, kuten Britanniassa, USA:ssa ja Australiassa, jo pitkään kasvussa. Yksityisen sektorin käyttö on lisääntynyt myös Saksassa, Hollannissa mutta ei dramaattisesti.

Suomi on työvoimapolitiikassa ja työvoimapalveluissa kuulunut alun alkaen pohjoismaiseen ryhmään yhdessä Ruotsin, Tanskan ja Norjan kanssa. Karkeasti ottaen vuosina 1970–1990 kansainvälisiä vaikutteita otettiin ennen kaikkea Ruotsista, aktiivisen työvoimapolitiikan ATP:n emämaasta. Ruotsin viimeaikaisimmat suunnitelmat viittaavat valtiollisen työvoimapalvelun voimakkaaseen supistamiseen ja markkinoiden roolin olennaiseen kasvattamiseen. Tämän toteutuminen on kuitenkin vielä auki. Mielenkiinto on Suomessa kohdistunut viime vuosina laajemmalle, ensin Tanskaan, joka on joustavan työvoimapolitiikan eli *flexicurityn* mallimaa. 2000-luvulla on liikuttu yhä enemmän kohti kumppanuuksia (kuten työvoiman monialaisten palvelukeskusten luominen) ja viime vuosina kohti markkinamalleja.¹⁰

¹⁰ Finn (2016), Arnkil ja Spangar (2018).

Kuvio II.3: Työvoimapolitikkien perusmallien vaikuttavuuden ekosysteemit

Kokonaan kunnallistettu malli: Ranska <u>Ekosysteemin vaikuttavuuden ydin</u> • Kaikki oleellinen yksissä käsissä • Paikallisuus ja demokratia <u>Haasteet:</u> Työvoimapolitiikan pirstoutumisen välttäminen, osaaminen ja resurssit joissakin kunnissa	Kumppanuusmalli Saksa, Suomi, Ruotsi, Hollanti <u>Ekosysteemin vaikuttavuuden ydin</u> • Laaja kumppanuus <u>Haasteet:</u> Monimutkaisten ja monitasoisten kumppanuuksien hallinta ja koordinaatio	Voimakkaasti yksityistetty malli Australia (kokonaan), Britannia (osa) <u>Ekosysteemin vaikuttavuuden ydin</u> • Yksityisen innovointivapaus ja kilpailuttaminen <u>Haasteet:</u> Hyvien markkinoiden ja kriteerien luominen ja tilaamisen osaaminen, alueellisten kokonaisvoimavarojen käyttö
---	--	--

Suomi: Suomen työvoimapolitikkien ekosysteemi keinuu laajan kumppanuusmallin ja kapean ostopalvelumallin välimaastossa

Rakennetyöttömyys osoittautuu todella vaikeaksi

Suomessa on työmarkkinoiden ja työllistymisen vaikeampaan osaan haettu 1990-luvun pahasta lamasta asti toistuvasti ratkaisuja vahvistamalla kuntien ja työllistymiseen liittyvien kumppaneiden roolia sekä uudistamalla valtiollisia työvoimapolitikkia muun muassa sähköisiä palveluja kehittämällä varsinkin työmarkkinoiden.

Suomi liittyi vuonna 1995 Euroopan unioniin, mikä toi mukanaan rakennerahastot, joita pääosin hallinnoi työhallinto. Rakennerahastoissa korostettiin kumppanuusajattelua eli eri sidosryhmien välistä yhteistyötä työvoimapolitiikassa. Kumppanuus oli tuolloin Suomelle uusi käsite.

Työttömyys aleni 1990-luvun lopulla talouskasvusta huolimatta hitaasti ja 1990-2000 taitteessa tavoitteeksi asetettiin työttömien työnhaun aktivointi ja työnhakuvalmiuksien vahvistaminen sekä työvoimapolitiittisen järjestelmän kannustavuuden varmistaminen. Työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet täsmennettiin ensimmäistä kertaa. Työnhakijoiden omatoimisuutta haluttiin lisätä ja palvelua tiivistää määrärahaa haastatteluun ja työnhakusuunnitelmiin sekä työnhakukirjan avulla. Työnhakukoulutus otettiin laajamittaisesti käyttöön. Lisäksi kokeiltiin muutamia uusia työmuotoja, kuten ryhmäpalveluja ja asiakasraateja.

Kun työttömyys ei vielä 1990-luvun lopun päättyessäkään alentunut toivotulla tavalla huomio käännettiin suhdanteista riippumattomaan rakennetyöttömyyteen ja sen purkamiseen. Vaikeasti työllistytävien työllisyysmahdollisuuksien parantamiseen tähtäävät niin sanotut sosiaaliset yritykset tulivat

Suomeen 1990-luvulla laman aikana syntyneiden työosuuskuntien myötä ja vuonna 2003 Suomessa säädettiin laki sosiaalisista yrityksistä, jotka voivat saada valtion työllistämistukea tietyin ehdoin, kun työntekijöistä osa on vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttömiä. Sosiaalisia yrityksiä on syntynyt Suomeen kuitenkin vain vähän.

Ratkaisuja haetaan yhteistyöstä ja kumppanuuksista – mutta työllisyysvaikutukset ovat heikkoja

Työvoimapalvelujen 2000-luvun uudistuksissa keskeistä on ollut valtion ja kuntien yhteistyömuodon, työvoiman palvelukeskusten (TYP), perustaminen ennen kaikkea kaupunkiseuduille, minne rakennetyöttömyyden ongelmat ovat kasautuneet. Niiden tuli tarjota monipuolista tukea työttömille, joiden työmarkkinoille auttamiseen palvelut eivät riittäneet, ja niiden tuli toimia alue- ja paikallisviranomaisten ja muiden palveluntuottajien asiantuntijaverkostoina ja tarjota 'välityömarkkinoiden' ratkaisuja eli etappeja kohti työllistymistä. Toisena elementtinä olivat työvoimatoimistojen työnhakukeskukset, joita tuli perustaa työvoimatoimistoihin edistämään työnhakijoiden ja työnantajien suoraa kohtaamista, eli tällä pyrittiin vastaamaan ennen kaikkea 'vahvemman osan' tarpeisiin.

Välityömarkkinoita, kuntouttavaa työtoimintaa ja TYP-palveluja on kritisoitu heikoista työllistymistuloksista. Tämä liittyy laajempaan toimenpiteiden vaikuttavuuden kritiikkiin ja tulkintoihin, jotka puolestaan liittyvät myös alussa mainittuihin työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen suuntauksiin, joita esitettiin ideaalimalleina.

Ahon ym. (2018) pitkän aikavälin rekisteriaineistoihin perustuvassa tutkimuksessa on arvioitu työllistymistä Suomessa valikoitujen toimenpiteiden osata: ammatillinen työ-voimakoulutus, yritys- ja julkisen sektorin palkkatuki, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu. *Ammatilliseen työvoimakoulutukseen* osallistuneiden työllisyys kehittyy yleensä myönteisesti verrattuna muihin vastaavassa asemassa työttöminä oleviin. Erityisesti rekrytointikoulutuksessa olleiden työllisyys oli pidemmässä seurannassa vertailutyöttömiä parempaa. Myönteinen työllisyyskehitys selittyy Ahon ym. mukaan osin itse koulutuksella ja siinä saaduilla kontakteilla. Osin selityksenä on myös valikointuminen, sillä ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneilla on tavallisesti muita työttömiä paremmat edellytykset jatkaa työelämässä.

Julkisen sektorin palkkatuet toimivat tulosten perusteella selkeästi heikommin. *Yrityksissä palkkatuetussa työssä olleiden työllisyys kehittyi tulosten perusteella vertailuryhmää paremmin.* Toisaalta tutkimuksen mukaan myös yritysten palkkatuesta on huomattava, että viime kädessä työnantaja päättää kenet hän haluaa työllistää.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden työllisyystilanne pysyi pidemmässä seurannassa heikkona. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat ovat lähtökohtaisesti pitkäaikaistyöttömiä, joiden mahdollisuudet löytää työpaikka avoimilta työmarkkinoilta ovat monesti heikohkot. Seurantaperiodilla kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat osallistuivat toistuvasti kuntouttavaan työtoimintaan ja muihin työvoimapalveluihin.

Ahon ym. tutkimuksen mukaan on huomioitava, että pelkkien *työllisyysvaikutusten* tarkastelu antaa liian kapean näkökulman kuntouttavasta työtoiminnasta, sillä kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on paitsi edistää työllistymismahdollisuuksia niin myös parantaa osallistujien yleistä elämäntilannetta, jota tässä tutkimuksessa on nimitetty toimintakykyä lisääviksi siirtymiksi ja 'pehmeäksi'

vaikuttavuudeksi. Perusteita voivat olla esimerkiksi sosiaaliturvan vastikkeellisuuden toteuttaminen, köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy tai osallistujien työkuuntoisuuden ylläpitäminen parempia aikoja eli työvoiman kysynnän kasvua odotellessa.

Tutkimuksessa todetaan myös, että toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on yleistä ja että huomattava osa toistuvasta osallistumisesta palveluihin on polutusta, eli sellaista, jolloin uuden osallistumisen katsotaan täydentävän edellistä. Tällainen vaikuttaa tutkimuksen mukaan yleisesti olleen järkevää kohdentamista. Myös muu toistuva osallistuminen toisinaan parantaa työllistyvyyttä.

On tärkeää eritellä kuntouttavan työtoiminnan heikon työllisyysvaikutuksen syitä ja myös kuntouttavan työtoiminnan paikkaa työllistyvyyden ja toimintakyvyn edistämisessä, sillä kuntouttava työtoiminta (mm. 3kk työkyvyn arviointijakso) oli Pirkanmaan kokeilussakin paljon käytetty toimenpide. Toiminnallinen 3kk työkyvyn arviointijakso on ollut vastaus asiakkaille, jotka tarvitsevat matalan kynnyksen liikkeellelähtöä. PITKOlaisten kommenttien mukaan työvoimapalveluista on puuttunut joustavia ja nopeasti käytettäviä kuntoutuksen ja virallisten TE-palvelujen välissä olevia toiminnallisia tuotteita ja kuntouttavan työtoiminnan luovalla soveltamisella on tätä kuilua pyritty silloittamaan.

Suomi aikoo muuttaa työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen ekosysteemin suuntaa pääministeri Sipilän hallituskaudella – mutta se jää toteutumatta

TYP-uudistuksen jälkeen on työvoimapalveluissa käynnistynyt uudistuksia toisensa perään samalla kun työvoimapalvelujen ja aktiivisen työvoimapolitiikan resursseja on alettu vähentää. Vuosien 2003-2004 käännteessä käynnistyneessä, Ruotsista vaikutteita saaneessa uudistuksessa haluttiin jälleen rationalisoida palveluja siten, että työmarkkinoiden ja työnhakijoiden toimivammalle ja toimintakykyisemmälle osalle lisättiin itsepalvelua ja digitaalisia palveluja sekä heikommin toimivalle osalle valtion ja kuntien ja myös muiden kumppanien erityistoimia.

Tätä kumppanuussuuntaa onkin sittemmin pyritty vahvistamaan vuoteen 2017 asti erilaisilla kuntien roolia lisäävillä työllisyyskokeiluilla ja TYPien aseman vahvistamisella. Vuosina 2012–2015 toteutettiin työllisyyden kuntakokeilu, jossa tavoitteena oli kehittää kuntien ja valtion sekä niiden kumppaneiden yhteistyötä ennen kaikkea vaikeasti työllistyviin kohdistuvissa palveluissa.¹¹

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa ja hallituskauden alussa puhuttiin 'Tanskan mallin' tuomisesta Suomeen. Tämä olisi siis merkinnyt työvoimapalvelujen kunnallistamista. Tanskan joustoturvaa tulkittiin kuitenkin kovin eri tavoin poliittisista näkemyksistä riippuen – työnantajapuoli korostaen joustoa ja ay-liike turvaa, kuten aikaisemmassakin flexicurity-keskustelussa ja Tanskan mallista puhuminen juuttui entisiin asetelmiin, kuten aikoinaan Suomen joustoturvakeskustelukin. Lisävaikeutena Suomessa oli edellisillä hallituskausilla kesken jäänyt kuntarakenteen uudistus, joka olisi vaikeuttanut työvoimapalvelujen siirtoa kunnille. Tuloksena olisi todennäköisesti ollut liian pirstaleinen työvoimapolitiikka. Tanskassahan kuntien määrä pudotettiin melkein kolmannekseen aikaisemmasta määrästä työvoimapalvelujen kunnallistamisen yhteydessä.

¹¹ Saikku (2018), Arnkil ym. (2008; 2015).

Sipilän hallitus alkoi, melko yllättäen, vuonna 2015-2016 valmistella uutta vaihetta Suomen työvoimapolitiikan palveluissa seuraten maakunta- ja sote-uudistuksessa ja niihin liittyvässä valinnanvapauden lisäämisessä esille tulleita malleja. Hallitus alkoi painottaa uusklassisia malleja myös työvoimapolitiikan palveluissa ja puhe Tanskan mallista (eli laajasta ekosysteemistä ja pohjoismaisesta mallista) vaihtui viitteiden ottamiseen Australian (ja Britannian) malleista, eli anglosaksisiksi kapeamman aktivointi- ja työvoimapolitiikan malleista, joissa käytetään erittäin laajasti yksityisiä palveluja. Maakunta- ja sote-uudistuksen ja hallituksen kaatuessa nämä suunnitelmat jäivät toteutumatta. Työvoimapolitiikan palvelujen ekosysteemin ratkaisut siirtyivät seuraaviin hallituskausiin.

Tanska: Työvoimapolitiikan palvelujen ekosysteemin ydin on kunta 'pienoisyhteiskuntana'

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa ja alkuvaiheessa puhuttiin 'Tanskan mallista'. Tanskan mallin voi odottaa jollain tavalla nousevan jälleen keskusteluun Suomessa uudella hallituskaudella. Mikä on sen ekosysteemi ja vaikuttavuusidea?

Tanskan vastaus työmarkkinoiden ja työvoimapolitiikan palvelujen haasteisiin ja jännitteeseen – sekä vahvemman ja heikomman osan integraatioon oli kunnallistaa työvoimapolitiikan palvelut yli 10 vuotta sitten. Samalla kuntien määrää radikaalisti vähennettiin. Kuntien määrän vähentäminen elinkykyisyyden vahvistamiseksi on Suomessa jäänyt toteutumatta, joten jos Tanskan malliin haluttaisiin mennä, tämä olisi jotenkin ratkaistava.

Tanskan mallin taustalla on myös ns. flexicurity-malli, jonka 'mallimaa' Tanska on Hollannin ohella ollut Euroopassa. Flexicurityn ytimenä on 'kultainen kolmio', joka muodostuu alhaisesta irtisanomissuojasta, korkeasta työttömyysturvasta sekä hyvin resursoidusta aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Näin on haluttu yhdistää nopea vastaaminen työmarkkinoiden tarpeisiin laajemman pohjoismaisen inhimillisen pääoman kehittämisen ja turvaamisen malliin. Malli on osoittanut toimintakykyisyytensä sikäli, että Tanska on varsin nopeasti toipunut vuoden 2008 globaalista kriisistä ja sen työttömyysaste on Euroopan alhaisimpia ja työllisyysaste korkeimpia.

Tämä oli radikaali uudistus, jota myös vastustettiin perinteisen työvoimahallinnon toimesta. Kunnat puolestaan olivat halukkaampia ottamaan työllistämisen ja työllistävyyden edistämisen hoitaakseen, sillä tavoitteena oli saada vastuu ja resurssit – ja siten myös yllykkeet tehdä asiat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta paremmin pidemmällä tähtäimellä – yhden katon alle.

Tanskan työvoimapolitiikan ja työvoimapolitiikan palvelujen ekosysteemi on laajaa ja osaaminen ja inhimillisen pääoman ja toimintakyvyn kehittäminen, eli pyrkimys kestävään työllistymiseen (eikä mahdollisimman nopeaan työllistymiseen) ovat toimintapolitiikan ydinasioita.

Kunnalliseen malliin siirryttiin kokeilujen kautta ja siirtymäkauteen meni noin 5 vuotta. Samaan aikaan kuntarakennetta rationalisoitiin niin, että kuntien määrä vähennettiin 230:sta 96:een. Tällä haluttiin saada aikaan elinkelpoisempia ja vahvempia kuntia.

Tanskalla on nyt yli 10 vuoden kokemus kunnallisesta mallista ja pääosin kokemukset ovat olleet myönteisiä ja vuoden 2015 reformissa kunnallista mallia on edelleen kehitetty. Kritiikkiä on herättänyt mm. 'kuntaitsekkyyt' eli valtakunnallisen työvoimapolitiikan pirstoutuminen ja työvoimapolitiikan osaamisen puutteet joissakin kunnissa. Vastauksena on ollut lisätä suuralueiden roolia eheyttämässä työvoimapolitiikkaa ja tarjoamalla valtion työllisyysviraston apua kuntien osaamiseen.

Australia: Työvoimapalvelujen ekosysteemi perustuu valtion kehystämiin ostopalveluihin

Kesken pääministeri Sipilän hallituskautta alettiin Tanskan mallin, eli kunnallistamisen sijaan puhua Australian ja Britannian malleista, eli pitkälle uusklassisen talousteorian mukaisista anglosaksisista kapeamman työllisyyspolitiikan malleista. Tämä 'vaihteen vaihto' työvoimapalveluissa liittyy sote-palveluihin ja maakuntauudistukseen sikäli, että politiikassa alettiin painottaa palvelujen ulkoistamista ja varsin radikaalia yksityistämistä ja referensseinä käytettiin juuri Australian ja Britannian malleja. Tämä malli jäi toteutumatta, mutta markkinoiden osuuden lisääminen on Suomessa tulevaisuudessa edelleen relevantti kysymys.

Australiassa työvoimapalvelujen parempaa vaikuttavuutta ja voimavaroja on haettu yksityisistä palveluista. Australia yksityisti työvoimapalvelut kokonaan konservatiivihallituksen toimesta vuonna 1998. Tavoitteena oli antaa palvelun tuottajille vapaus räätälöidä palvelua eri asiakasryhmille. Palkkiot ja yllykkeet perustuvat työllistymistuloksiin.

Kun puhutaan Australian mallista yksityisenä mallina, on syytä muistaa, että erittäin ratkaisevat osat Australian mallia ovat edelleen julkista toimintaa. Näitä ovat koko työvoimapolitiikan strategia ja tavoiteasettelu, ostopalvelujen sääntöjen, kriteerien ja tulostavoitteiden ja palkkioiden laatiminen ja kehittäminen, asiakkaiden palvelutarpeen henkilökohtainen arvio aivan asiakkuuden alussa (varsinkin monialaista palvelua vaativien asiakkaiden kohdalla) ja tavoitteiden toteutumisen seuranta. Vain hankitut *palvelut* ovat yksityisiä, 'kokonaisuus' ja sen kehittäminen on edelleen julkista toimintaa.

Alkuperäinen ajatus niin Australian, kuin Britanniankin mallissa oli, että julkinen on kiinnostunut vain *työllistämistuloksista* (avoimille markkinoille) ja palkitsee niistä jälkikäteen. Palvelun tuottajalla olisi vapaus tuottaa tulos laillisuuden puitteissa miten parhaaksi näkee ja innovoida uusia ratkaisuja. Tätä kutsutaan 'black-box' ajatteluksi, jossa palvelutuotannon prosessi on tuottajan oma asia. Tämä malli ei kuitenkaan ole sellaisenaan toiminut, vaan mustan laatikon kantta on jouduttu avaamaan, kahdesta pääsystä. Ensinnäkin, laajan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseksi on perusteltua, että hyvin toimivat ja tuloksekkaat käytännöt leviävät laajalle. Tämän vuoksi palvelun tuottajat on veloitettu kertomaan menetelmistään, eli juuri tuosta palvelun prosessista. Siitä halutaan siis enemmän 'avointa koodia'. Toinen syy on se, että palvelun ostajan on syytä olla erittäin hyvin perillä mitä ostetaan, eli on syytä voida 'kurkistaa laatikkoon', ettei tule ostettua 'epäkuranttia tavaraa'.

Myös sitouttamista laatuun on vahvistettu niin Australiassa kuin Britanniassakin. Haasteena on myös, miten palkita työllistymistä kohti vievistä välietapeista, kuten kuntoutuminen ja osaamisen kehittyminen.

Laatukysymykset ovat nousseet keskeisesti esiin myös Suomessa mm. vanhuspalvelujen vakavien ongelmien myötä. Vahvempaa laadunvalvontaa ja laatukriteereitä on alettu vaatia ostopalvelujen suhteen. Toisin sanoen tässä suhteessa Suomessa mahdollisesti palataan osittain laatujohtamiseen, joka nousi ja hiipui parikymmentä vuotta sitten.

Britannia: Työvoimapalvelujen ekosysteemi perustuu ostopalveluihin ja viime aikoina kasvavaan kaupunkiseutujen rooliin

Britannia on toinen hallituksen käyttämä Suomen työvoimapalvelujen muutoksen referenssi. Euroopassa laajimmin yksityisiä palveluja on käyttänyt juuri Britannia. Siellä yksityisiä palveluja työvoimapalveluissa käytetään erityisesti pitkäaikaistyöttömille ja erilaisia työrajoitteita omaaville, eli juuri työmarkkinoiden heikommassa osassa. Sen vuoksi Britannian kokemukset palvelujen toteuttamisesta työmarkkinoiden vaikeammassa osassa markkinaekologiassa ovat tärkeitä.

Yksityisten palvelujen lisäys johti alussa sopimusten ja ostojen pirstoutumiseen, sekavuuteen ja liialliseen byrokratiaan, toisin sanoen koordinaation ja kokonaisuuden hallinnan ongelmiin, joka herätti laajasti kritiikkiä. Vuonna 2010 järjestelmää radikaalisti uudistettiin. Sen ytimenä oli siirtyminen 2011 palvelujen ostamiseen kahdeksaltatoista ensisijaiselta palveluntuottajalta ('Prime Contractors'), tuhansien tuottajien ja sopimusten sijaan. Nämä suuret tuottajat tarpeen mukaan alihankkivat tarvitsemiaan palveluja pienemmiltä toimijoilta, joko ostopalveluna tai kilpailuttamalla. Alihankkijat on osoitettava tarjouksessa ja niitä saa muuttaa vai perustellusti. Ratkaisulla haettiin sekä sitä, että suuret tuottajat ovat vahvempia investoimaan myös palvelujen kehittämiseen, että vähennetään kilpailuttamisbyrokratiaa ja vahvistetaan kokonaisuusien hallintaa. Tässä onkin pitkälle onnistuttu, mutta jäljelle on jäänyt tärkeitä ongelmia ja myös uusia on syntynyt.

Britannian ja Australian mallit korostavat tuloksesta, nimenomaan *työllistymistuloksesta* maksamista. Tämä on synnyttänyt ongelman, miten välttyä siltä, että palvelun tuottajat keskittyvät helpommin työllistettäviin ja vaikeammassa tilanteessa olevat moniongelmaiset asiakkaat jäävät 'parkkiin'. Tämä sama ongelma on sinänsä olemassa myös julkisissa palveluissa, piilevämpänä. Markkina-regiimi tuo tämän ongelman vain selvemmin näkyviin. Britannian ratkaisu on ollut, että palkkiot ovat suurempia niiden työllistämisestä, jotka ovat etäämmällä työmarkkinoista (ja siis juuri niitä, jotka ovat usein vaikeammassa tilanteissa). Etäisyyden 'proxynä', eli edustajana on asiakkaan toimeentulon lähde palvelua aloitettaessa. Pitkäaikainen sosiaalisten tukien varassa oleminen 'edustaa' etäisyyttä työmarkkinoista ja palkkio työllistymisestä on moninkertainen lähempänä työmarkkinoita oleviin verrattuna.

Britannian viimeaikainen kehitys ei kuitenkaan ole ollut yksityisten markkinoiden laajentuminen, sillä talouden ja työmarkkinoiden kysynnän elpymässä kysyntä on vetänyt myös työmarkkinoiden heikommassa osassa ja markkinat ovat supistuneet ja jäljellä todella haastavia ja moniulotteisia rakenteellisen työttömyyden ongelmia.

Todella haasteellisten ja moniulotteisten ongelmien suhteen suurten keskitettyjen palveluntuottajien malli ei ole osoittautunut tehokkaaksi alueellis-paikallisten voimavarojen mobilisoinnissa. Britannian malli ei myöskään ole ollut tehokas osaamisen kytkemisessä työvoimapalveluihin.

Tämän vuoksi Britanniassa on virinnyt viime vuosina merkittävää kaupunkiseutujen aktiivisuutta työvoimapalvelujen, terveys ja sosiaalipalvelujen, osaamisen ja seutujen elinvoiman yhteen kytke-miseen. Toisin sanoen on alettu painottaa enemmän 'devoluutiota', eli alueellis-paikallisia kumppanuuksia, erityisesti niille jotka ovat kauempana työmarkkinoista.¹² On kuitenkin tärkeää todeta, että Britannia on kaikin tavoin paljon keskusjohdetumpi maa kuin Suomi ja esimerkiksi Suomen kuntiin verrattuna alueellis-paikallinen taso on paljon heikompi asemaltaan ja tehtäviltään.

¹² Finn (2015).

Britannian kehitys muistuttaa siis monin osin Saksan Job Centereitä, Hollannin koalitioita ja vastaavaa kehitystä on myös Kanadassa ja Yhdysvalloissa.

On hauska yhteensattuma, että Britanniassa yksi keskeisimmistä edelläkävijöistä tähän suuntaan on Manchester tai tarkemmin Suur-Manchester, eli kaupunkiseutu.¹³ Tämän 'Suur-mansen' kehitys muistuttaa monella tavoin 'PITKO-mansen' kehitystä ja Suomen suurten kaupunkien aloitteita.

Saksa: Työvoimapolitikan ekosysteemi perustuu laajaan kumppanuuteen ja vahvaan valtion koordinoivaan rooliin

Saksa on Euroopan menestynein talous ja työttömyys on siellä Euroopan alhaisinta. Siksi sen ekosysteemi voisi olla kiinnostava.

Saksaa pidettiin työvoimapolitiikassa ja työllisyydessä pitkään Euroopan 'sairaana miehenä' sitkeän ja korkeana pysyvän työttömyyden vuoksi. Monista eri syistä ja useiden työvoimapolitiikan ja organisaatioiden reformien kautta Saksan talous- ja työllisyystilanne on 2000-luvulla ja varsinkin 2005 lähtien ollut Euroopan paras.

Saksan hyvästä talous- ja työllisyyskehityksestä huolimatta pitkäaikaistyöttömyys ja varsinkin krooninen työttömyys ja niiden 'kova ydin' ei ole alentunut odotusten mukaisesti. Lisäksi valtava maahanmuutto ja pakolaisuus on haastanut perinteiset mallit. Saksa on lähtenyt vastaamaan työmarkkinoiden heikompaan osaan luomalla ns. Job Centerit, jotka ovat työvoimahallinnon, kuntien ja muiden kumppaneiden (myös siis yksityisten palvelujen) yhteistyöorganisaatio, joista on erilaisia versioita eri puolilla maata ja niitä kehitellään eri alueilla voimavaroista riippuen eri tavoin. Job Centerit vastaavat muista kuin ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevista ja niiden kautta kulkee nykyisin valtavirta työnhakijoista Saksassa.

Job Centerit ovat siten Saksan 'kumppanuusmallin' ja sen kehityksen ydin. Suomessa vastaavantyyppistä kehityssuuntaa ovat, pienemmässä mittakaavassa edustaneet TYPit, Työvoiman monialaiset palvelukeskukset ja nyt 'isommassa paikallisessa mittakaavassa' myös PITKO. Ansiosidonnaisista vastaa Saksassa edelleen valtion työvoimapolitikan palvelu. Saksassa perinteisen työvoimahallinnon rooli on säilynyt vahvana. Sillä on valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen työvoimapolitiikan ja aktiivisen työvoimapolitiikan resurssien suhteen vahva sananvalta jo koordinoititehtävä.

Saksassa yksityisen tai kolmannen sektorin palveluja ei ole lähdetty voimakkaasti lisäämään, joskin kolmannen sektorin rooli on kautta aikojen ollut suurempi Saksassa kuin Suomessa.

Saksan malli on toisin sanoen säilyttänyt perinteisen valtiojohtoisen työvoimapolitikan roolin vahvana ja vastannut työmarkkinoiden heikomman osan voimavarojen laajaan mobilisointiin Job Center kumppanuuksilla.

Saksan kumppanuuksien hallinta ja koordinaatio muodostaa kuitenkin varsin haastavan ja monimutkaisen kokonaisuuden (myös siksi että se on liittovaltio) ja sen ekosysteemistä on siten kokonaisuutena vaikea ottaa tarkempaa osviittaa Suomelle.

¹³ <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/what-we-do/work-and-skills/working-well/>.

Hollanti: Työvoimapalvelujen ekosysteemi perustuu kaupunkiseutujen vetämiin kumppanuuksiin ja kapeaan valtion rooliin

Myös Hollannissa kompleksit asiakastilanteet ja työttömyyden pitkittyminen ja maahanmuutto ovat muodostaneet tärkeimmän haasteen työvoimapalveluissa. Hollannin monilla alueilla etninen moninaisuus on jo pitkään muodostanut tärkeän haasteen. Hollannissa kehitys on ollut osittain samanlainen kuin Saksassa mutta perinteisen valtiojohtoisen työvoimapalvelun roolia on olennaisesti supistettu ja digitalisoitu. Valtion työvoimapalvelut hoitavat ansiosidonnaisten palvelun, kuten Saksassa.

Myös Hollannissa kokonaisvoimavarojen mobilisointi työmarkkinoiden heikommassa osassa on toteutettu 'alueellisten koalitioiden' kautta, jossa kunnat (käytännössä suuremmat kaupungit), valtion työvoimapalvelut sekä kolmas sektori ja yksityiset hoitavat muiden kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien palvelut. Hollanti on myös hyvin aktiivinen kokeilija, jossa koko ajan etsitään uusia ratkaisutapoja (myös rahoituksessa kuten SIB, Social Impact Bonds) ja toimimattomista ratkaisuista osataan myös luopua.

On huomionarvoista, Suomenkin suunnitelmia ajatellen, että vuonna 2000 yritettiin heikossa asemassa olevien työvoimapalvelut Hollannissa pakkoyksityistää. Tämä yritys epäonnistui täydellisesti ja se jouduttiin peruuttamaan 2010 mennessä. Yrityksestä tuli sekava ja kallis. Hollannissa alettiinkin vahvistaa edellä kuvattua kumppanuusmallia.

Lopputulemana tästä katsauksesta on, että kaiken kaikkiaan monien maiden – Britanniassa myös markkinoita laajasti käyttäneen maan - viimeaikainen kehitys on kulkenut alueellis-paikallisten voimavarojen laajan mobilisoinnin suuntaan, varsinkin suhteessa työmarkkinoiden ja työnhakijoiden moniulotteisempiin ongelmiin. Esimerkkeinä käytetty kansainvälinen kehitys muistuttaa monin tavoin Suomen kuntakokeiluja ja varsin suurella määrällä Pirkanmaan työllisyyskokeilun ideaa ja kehitystä ja Suomen suurten kaupunkien aloitteita.

Taulukko II.3.2: Työvoimapalvelujen ekosysteemi eri maissa

	Työvoimapalvelujen perusratkaisu	Vaikuttavuuden ydin	Tulevaisuuden dilemmat
Suomi	Supistettu valtion rooli ja laajenevat kumppanuudet	Työllisyyden kokonaisvoimavarojen mobilisointi työmarkkinoiden heikommassa osassa	Edetäänkö kapeampaan vai laajempaan suuntaan työvoimapalveluissa
Tanska	Työvoimapalvelujen kunnallistaminen	Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoittaminen 'yksissä käsissä' paikallis-sosiologisesti	Työmarkkinoiden kokonaisuuden parempi hallinta
Australia	Keskusohjattu valtion rooli ja työvoimapalvelujen yksityistäminen	Yksityisten palvelujen kilpailuttaminen	Sopimuspolitiikan monimutkaisuuden ja uudistamisen hallinta
Britannia	Keskusohjattu valtion rooli ja laaja yksityisten palvelujen käyttö työmarkkinoiden heikommassa osassa	Vahvojen yksityisten palvelujen kilpailuttaminen	Alueellis-paikallisten (kaupunkiseudut) voimavarojen parempi mobilisointi ja kytkeytyminen osaamiseen

Saksa	Vahvasti ohjaava valtion työvoimapalvelu ja laaja kumppanuus	Valtiollisen työvoimapalvelun koordinoima erilaisen kumppanuuksien voimavarojen hyödyntäminen (Job-center verkostot)	Monimutkaisen kumppanuustoiminnan hallinta yhdessä moninaistuvien työmarkkinoiden, sitkeän rakennetyöttömyyden ja maahanmuuton ja etnisen moninaisuuden kanssa
Hollanti	Kaupunkiseutuvetoinen kumppanuus ja suppea valtion rooli	Kaupunkiseutujen voimavarojen monipuolinen yhteistyö ja kokeileva toiminta	Monimutkaisen kumppanuustoiminnan hallinta yhdessä moninaistuvien työmarkkinoiden, sitkeän rakennetyöttömyyden ja maahanmuuton ja etnisen moninaisuuden kanssa

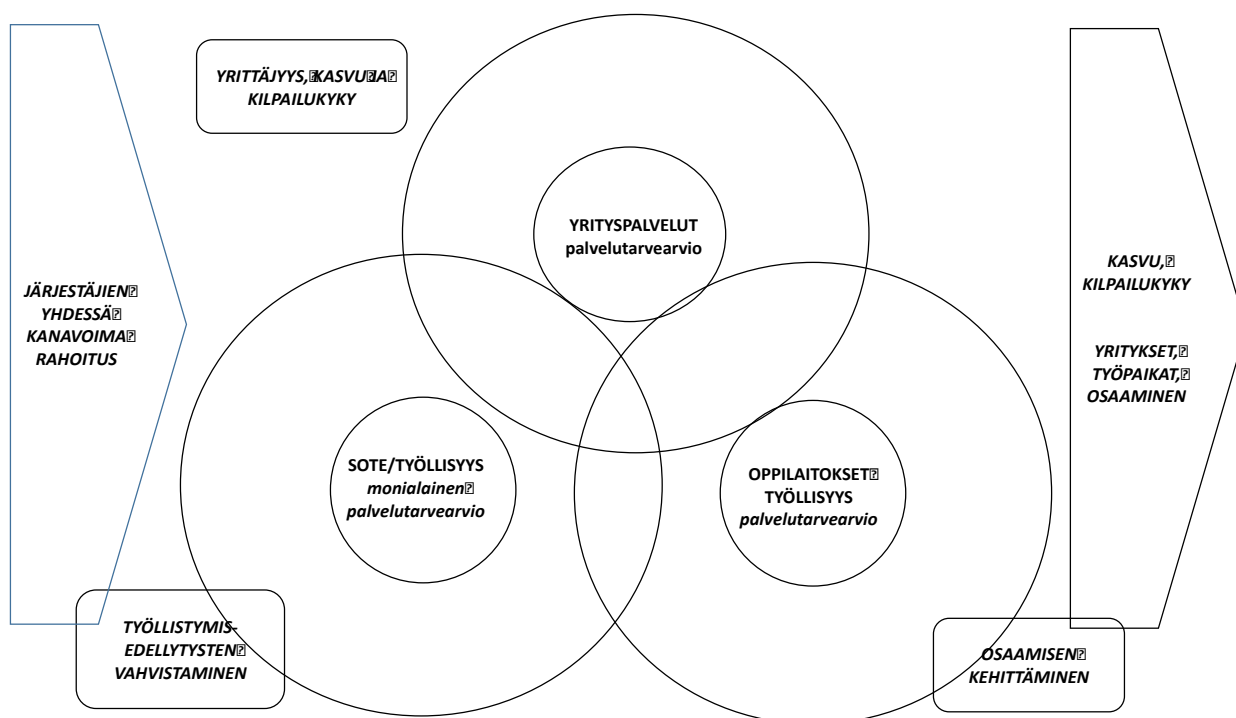
OSA III PITKON KOKEMUKSET JA TULOKSET LAAJAN TYÖVOIMA-PALVELUJEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄMISESSÄ

1 PITKO ratkomassa laajan työvoimapalvelun ekosysteemin rajanylityksiä

Johdanto

Pirkanmaan työllisyyskokeilu hahmotti toimintansa a) työllistymisedellytysten vahvistamisena (joka liittyi ennen kaikkea sosiaali-, työllisyys- ja terveystyöpalveluihin, eli osallisuuden ja kuntoutuksen edistämisenä), b) osaamisen kehittämisenä (joka liittyi ennen kaikkea oppilaitoksiin) ja c) yrityspalvelujen kehittämisenä (yrittävyyden ja yritysten edistäminen).

Kuvio II.4: Pirkanmaan työllisyyskokeilun toimintakenttä



Pirkanmaan työllisyyskokeilu on toteutettu monen muutoksen ja murroksen ajankohtana. Muutokset ja murrokset liittyvät niin työelämään, työuriin ja työkykyyn, kuin merkittäviin muutoksiin suomalaisen yhteiskunnan rakenteisiin ja palvelujärjestelmiin. Työvoimapolitiikan ja työvoimapalveluiden osalta olemme edellä nimittäneet vastauksia näihin muutoksiin uuden työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen 'ekosysteemin' hakemiseksi, joka tapahtuu jännitteisessä kentässä. Yhtäältä pitäisi toimintaa voida tehostaa työelämän ja työmarkkinoiden nopeasti muuttuvassa ja 'vahvassa'

osassa, toisaalta pitäisi vastata moniulotteisiin palvelutarpeisiin työkyvyn, terveyden ja sosiaalisen osallisuuden ja osaamisen alueilla.

Suomen strategisena haasteena on niukkenevan työvoiman olosuhteissa pystyä ylläpitämään kilpailukykyä, osaamista, osuvaa rekrytointia ja työkykyä. Massaratkaisut ja massapalvelu eivät toimi, vaan tarvitaan yksilöllistä palvelua, täsmärekrytointia, työelämälähtöistä osaamista ja koulutusta sekä erilaisten elämänaikaisten siirtymien tukea ja työllistymisen esteiden poistamista.

Tässä jännitteisessä kentässä perinteinen julkinen työvoimapalvelu on ajautunut suorastaan kriisiin ja sen voimavarat ovat ehtyneet ja niitä on jo pitkään vähennetty. Tämän kriisin yksi keskeinen piirre on ollut henkilökohtaisen asiakaskohtaamisen olennainen heikentyminen, jota sähköisten palvelujen ja itsepalvelun tehostaminen ei ole pystynyt kompensoimaan, varsinkaan niiden asiakkaiden suhteen, joilla on enemmän ongelmia. Julkiset työvoimapalvelut ovat Suomessa pitkälti joutuneet luovuttamaan dynaamisemman ja proaktiivisemman otteen muille mm. kuntakokeilujen kautta. Käytännössä laajemman ekosysteemin kehittäminen on tapahtunut kuntien, järjestöjen ja yksityisten palvelujen piirissä kansallisissa ja ESR-rahoitteisissa hankkeissa ja kokeiluissa.

Pirkanmaan työllisyyskokeilu tulee siis tilanteeseen, jossa työelämän, työmarkkinoiden ja yritysten kehitys on murtokohdassa ja samanaikaisesti työnhakijat ovat joutuneet uudenlaisen työnhaun kulttuurimuutoksen keskelle ja tarvitsisivat intensiivistä tukea elämänsiirtymille, joiden määrä ja kompleksisuus lisääntyy koko ajan ja (edelleen) samalla kun työvoimapalveluiden tuki kansalaisille ja yrityksille on olennaisesti rapautunut.

PITKOn juuret

Pirkanmaan työllisyyskokeilun keskeiset ideat eivät tule tyhjästä, vaan sitä on edeltänyt pitkä sekä alueellis-paikallinen aikaisempi kehitystyö (myös rakennerahaston hankkeissa) niin Tampereen, kuin muuallakin Pirkanmaan seudulla tapahtunut kehitys, joissa hyvin monella tavoin PITKOn ideat ovat esiintyneet eräänlaisena prototyyppinä. Taustalla on myös muu Suomessa tapahtunut kehitys työvoimapalvelujen suhteen, erityisesti työvoimapalvelujen uudistukset, kuntakokeilut ja työvoiman monialaisten palvelukeskusten kehitys. PITKOn ekosysteemin ainekset ovat siis moninaiset ja ne ovat tiivistyneet PITKOssa.

PITKOn tärkeinä juurina on ollut Collabora ESR-hankkeen piirissä tehty työ¹⁴, mutta myös esimerkiksi Työn-tiet hanke Tampereen seudulla.¹⁵

Collabora- Seudulliset Työllisyysstrategiat - hankkeen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut luoda seuduille laaja-alainen strategia ja työllisyydenhoidon toimijaryhmä. Työllisyysstrategiat laadittiin vuonna 2004. Tuotetut strategiat ja toimintamallit olivat yhteydessä elinkeinojen, alueiden, maa-seudun ja koulutuksen kehittämiseen. Strategiat toteuttavat myös osaltaan alueellista, kansallista ja Euroopan työllisyysstrategiaa. Tärkeitä teemoja olivat nuoret, ikääntyvä työvoima, rakennetyöttömyys, elinkeinojen ja yrittäjyyden erilaiset mallit ja työelämän kehittäminen.

¹⁴ Lounais-Pirkanmaan työllisyysstrategia 2005–2010, Koskela, A. (2004).

¹⁵ Koivula, U-M. (2004).

Hanke oli menetelmällisesti osallistava oppimisprosessi, jossa strategiatyötä tehtiin laajojen verkostojen välisesti.

Lounais-Pirkanmaan työllisyysstrategia tehtiin Collabora –hankkeen seutukoordinaattorin ja alueen toimijoiden kanssa yhteistyössä. Toimijat muodostivat seudullisen johtoryhmän. Lounais- Pirkanmaan työllisyysstrategia on perustunut seudun toimijoiden laajaan osallistumiseen, avainhenkilöhaastatteluihin ja seudun muihin strategioihin.

Strategiatyössä nähtiin, että kattavaa työllisyysstrategiaa on mahdoton tehdä puhtaasti työllisyyspoliittisesta näkökulmasta. Kestäviin ratkaisuihin pyrittäessä on huomioitava tasavertaisesti myös elinkeino-, koulutus- ja sosiaalipoliittiset linjaukset.

Lounais-Pirkanmaan johtoryhmä käynnisti strategiatyön syksyllä 2004. Jäsenet valittiin eri toimijatahojen asiantuntijuuden ja edustavuuden perusteella. Johtoryhmän puheenjohtajana toimi Vammalan Seudun Yrityspalvelu Oy: n toimitusjohtaja Jukka Kaartoluoma ja sihteerinä Collabora – hankkeen seutukoordinaattori Regina Salkovic (nykyinen Saari), joka toimi Collabora hankkeen seutukoordinaattorina. Saari toimi Pirkanmaan kokeilun johtajana ja hänellä oli kontakteina ja toteuttajina monia aikaisemman kehityksen veteraaneja.

Työllisyysstrategiatyön edetessä Lounais-Pirkanmaalle muodostui kaksi työllisyysstrategisesti ja toiminnallisesti keskeistä keskusta: Vammalan seudun osaamis- ja kehittämiskeskus ja Vammalan seudun työvoiman yhteispalvelupiste.

Yhteispalvelupisteen toimintamallina oli 'Tuulimylly', jossa palveluohjaajan/palvelukoordinaattorin kautta palvelu on asiakkaalle auki eri suuntiin, riippuen palvelutarpeesta (sen sijaan että palvelu olisi lineaarista). Malli ideoitiin alun perin Työn-tiet projektissa, joka oli rakennerahasto Equal-projekti Tampereen seudulla (Koivula 2004). 'Tuulimyllymalli' on sittemmin ollut PITKOn OMA-valmentajatyössä sovellettuna, jossa digitaalinen Kompassi-menetelmä on tukenut 'tuulimyllymäistä' asiakkaan tilannearviota ja kytkentää palveluihin. Kompassi auttaa jäsentämään asiakkaan kokonaistilannetta ja tukee erityisesti vuoropuhelua asiakkaan kanssa. Kompassin avulla kartoitetaan työllistyvyyttä, terveyttä, psyykkistä hyvinvointia ja toimintakykyä, arjen sujuvuutta, taloutta, osallisuutta ja sosiaalista tilannetta ja osaamista.¹⁶

PITKOn pääteemat

PITKO aikaisemmin tehdyn ja uuden rajalla

Pirkanmaan työllisyyskokeilussa on tavoiteltu työllisyyden edistämisen laajaan alueellis-paikallisen julkisen rooliin perustuvaa ekosysteemiä.

Kokeilun ideoiden juuret ovat moninaiset, kuten edellä on todettu. Yhtäältä se muodostaa jatkumon aikoinaan Pirkanmaalla, Tampereen seudulla ja iLounais-Pirkanmaalla toteutetusta työllisyyttä

¹⁶ <http://www.fcg.fi/fin/ajankohtaista/2018/09/kompassi-menetelma-tampereen-kaupungin-tyollisyyspalvelut/>.

edistävästä hankekokonaisuudesta. PITKO ei tietenkään muutenkaan ole syntynyt tyhjästä, vaan Tampereella ja Pirkanmaan seudulla on 'PITKOmaista' toimintaa ollut aikaisemminkin, työvoiman monialaisen palvelukeskuksen, yritystoiminnan, osaamisen ja toimintakyvyn edistämisen merkeissä, ja PITKOssa on hyödynnetty monin tavoin mm. aikaisempien kuntakokeilujen kokemuksia ja tuloksia ja PITKOon rekrytoitujen työvoimavirkailijoiden, sosiaalityöntekijöiden, terveydenhuollon työntekijöiden ja muiden ammattilaisten laajaa kokemusta.

PITKOssa on paljolti ollut kysymys jo aikaisemmin kehitettyjen ja hyväksi havaittujen työllisyyttä, työllistävyyttä ja toimintakykyä edistävien toimintatapojen 'tiivistymisestä' intensiivisessä ja asiakaslähtöisessä kokeilussa, eräänlaisen 'kriittisen massan' tavoittamisessa niin toimijoina kuin kohderyhmänäkin ja 'normaalin hyvän palvelun renessanssista'.

PITKO ja palveluvajeen kohtaaminen

Kokeilun kohderyhmänä olivat muut kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat asiakkaat kokeilualueella. Tässä kohdejoukossa on lähtökohtaisesti enemmän työllisyyteen, työllistävyyteen ja työ- ja toimintakykyyn liittyviä ongelmia kuin ansiosidonnaista tukea saavissa, työssä olevista puhumattakaan, vaikka kohdejoukko onkin hyvin heterogeeninen ja samoja ongelmia esiintyy tietysti myös ansiosidonnaista tukea saavilla ja työssä olevilla.

PITKOssa 'törmättiin' varsin voimakkaasti asiakkaiden toiminta- ja työkykyisyyden arvioinnin ja palvelun vajeeseen (piilossa olevat tai heikosti esiin tulleet työ- ja toimintakyvyn ongelmat), joka on viime vuosina pahentunut työvoimapalvelujen ja monien muiden palvelujen – terveyspalvelut, ylipäättään kuntoutuspalvelut - resurssien puutteet, hajanaisuus ja tietojärjestelmien yhteensopivuuden ja yhteiskäytön esteet.

PITKOn ensimmäinen perusvastaus tähän haasteeseen oli voimakas panostus henkilökohtaisiin palveluihin nk. OMA-valmentajien kautta (nimitys ja toimintaprofiili oli kokeilun valmisteluissa muotoiltu sanoista osaaminen, motivaatio ja aktiivisuus), johon saatiin Tampereen kaupungin lisäpanostusta kokeiluun, joka mahdollisti asiakaspalvelijat/asiakkaat kuormituksen vähentämisen.

Toinen vastaus oli lähteä kehittämään uudenlaista ekosysteemiä menemällä eri palvelujen 'rajoille ja sisälle' yrittävyyden, osaamisen ja työ- ja toimintakyvyn lisäämisen erilaisissa palveluissa ja toiminnassa Pirkanmaan seudulla. Tämä oli siis 'hajautettua voimavarojen käyttöä', jossa 'kaikki tai kuka tahansa' osallistuu työllisyyden edistämiseen ja jokainen osa parhaimmillaan kokee toiminnan omakseen win-win pohjalta, eli näkee hyötyvänsä siitä.

PITKO ja palvelujen koordinointi, hallinta ja johtaminen

Keskeistä on ollut asiakkaiden palvelutarpeiden monipuolinen arviointi ja palveluiden hankinta ja muotoilu asiakkaiden todellisten tarpeiden mukaisesti. Tässä OMA-valmentajat ovat olleet avainroolissa.

Kysymys on pitkälti ollut siitä millainen kunta (kuntien yhteistoiminta ja kumppanuudet, mukaan lukien yksityiset) on *yhteistyöalustana, ekosysteeminä*, jolla on intressi ratkaista työllisyys/työllistyminen/yrittäjyyden edistäminen hyvin ('yksissä käsissä', myös taloudellinen intressi) pitkällä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden perspektiivillä.

Tärkeää on ollut tiimien, tiimijohtajien ja palvelujohtajien koordinoiva vaikutus ja erittäin olennaista on ollut myös laaja vertikaalinen seudullinen ja poliittinen tuki, joka kytkee kokeilun normaaliin elinvoimastrategiaan ja toimintaan.

Myös tiedolla johtaminen oli PITKOssa tärkeää, eli toiminnan tiheä monitorointi (tlastollinen ja asiakastietokantojen palaute ja seuranta toimijoille, sekä tulostavoitteiden asettaminen Balanced Scorecardilla (BSC) eri toiminnoille. Toiminnan vaikuttavuuden seuranta muodostaa kuitenkin edelleen tärkeän haasteen, sillä muun kuin työhön tai koulutukseen menon tarkempi seuranta on puutteellista ja menetelmät (ei vain PITKOssa) vielä kehittymättömiä ja tietojärjestelmät hajallaan.

PITKOssa tärkeä rooli on ollut myös ostopalveluilla, vaikuttavuuslähtöisillä hankinnoilla ja tulostavoitteilla sekä asiakaslähtöisten digipalveluiden kehittämisellä (Kompassi ja OsaamisBotti).

PITKOn työskentely työllisyyden ekosysteemin rajoilla

Kokonaisvaltainen ja ihmislähtöinen ote: Asiakkaat ja yhteistyökumppanit, ammatilliset oppilaitokset, terveydenhuolto ja yrittäjät (varsinkin pienemmät) ovat kommentoineet positiivisesti Pirkanmaan mallin toimintatapaa erityisesti sen vuoksi, että nyt on päästy ihmislähtöisempään ja kokonaisvaltaisempaan asiakaspalveluun sekä uudenlaiseen ja intensiivisempään eri toimintojen rajoilla työskentelyyn ja yhteiskehittämiseen. Tällainen kokonaisvaltainen ja henkilökohtainen ote on resurssi-intensiivistä, vaativaa ja myös kuormittavaa. Yhtenä 'resurssilogiikkana' on, että eteen työnnetty palvelusatsaus lisää mahdollisuutta 'tehdä alussa kunnolla' ja säästää myöhempää harhailua ja palvelun hajoamista ja tehottomuutta. PITKOssa päästiin tämän työotteen kehittämisessä varsin pitkälle, tietynlaisen kulttuurin muutoksen asteelle, josta osanottajat totesivat, että 'entiseen ei ole paluuta'. Työotteen jatkuvuus ja kestävyys vaatii kuitenkin Suomen murroksessa erittäin paljon huomiota.

Yritykset, yrittävyys ja kysyntä: Voimavarojen kokoaminen ja ennakoiva kysyntään kytkeytyminen Tampereen seudun työelämään ja yrityksiin. Esimerkiksi on kytkeydytty Tampereen raitiotie (Ratikka)-hankkeen ja uusien kaupunginosien rakentamisen tarjoamiin mahdollisuuksiin työvoiman kysynnän, työllistämisen, osaamisen ja opinnollistamisen kehittämisen suhteen. Tämä kehitys oli PITKOssa vielä alkuvaiheissaan, mutta osanottajien mielestä kiinnostavalla alulla. Kokeiluun kuuluvaa Trestartia voidaan pitää jo prototyypinä uudenlaisen työnhaun ja rekrytointikulttuurin muutoksesta.

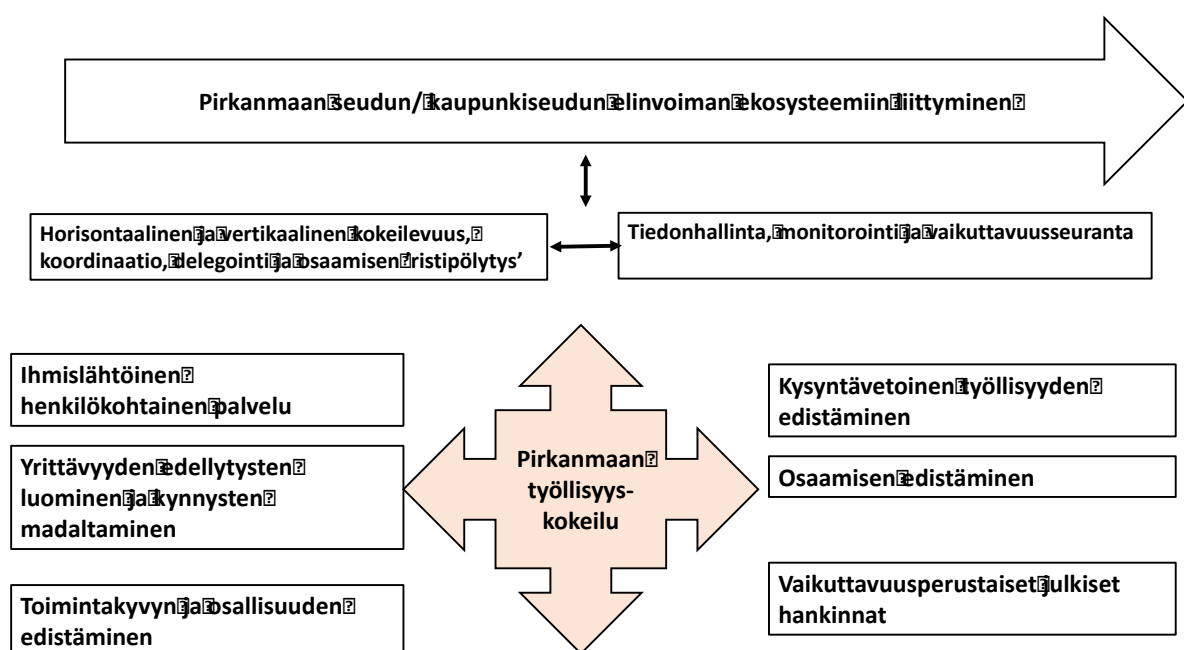
Osaamisen kehittäminen: Uudenlainen yhteistyö Tampereen seudun oppilaitosten (PITKOn aikana erityisesti TREDun kanssa työelämään kytkeytymiseksi, kysyntälähtöisyyden lisäämiseksi ja myös koulutuksen keskeyttämisen ehkäisemiseksi. Edistettiin erityisesti teollisuuden vetovoimaa, koska siellä on vahvaa kysyntää ja otettiin teollisuus mukaan yhteiskehittämään rekrytointia. Työttömien osaamista ryhdyttiin kehittämään toiminnassa mm. kiinteistöhuollossa, maarakennuksessa, rakennuslalla ja lähihoitajille. Määräaikaista työpaikkaa on ryhdytty opinnollistamaan ja myös Ohjaamojen palvelujen käyttöä lisäämään. Osaamisen kehittämisen suunnalla yhteistyö TREDun kanssa pääsi PITKOssa jo varsin pitkälle. Haasteena tulevaisuuden ekosysteemin suhteen on saada samanlainen kehitys vahvistumaan kaikkialla Pirkanmaan koulutuksessa.

Työ- ja toimintakyvyn ja osallisuuden lisääminen: PITKOn toiminta on painottunut varsin paljon kuntoutukseen palveluvajeen vuoksi. Terveystenhuollon edustajat pitivät tärkeänä sitä, että nyt työttömien suhteen yhteistyö on tiivistynyt koko työvoimaa koskien, eli sekä työssä oleville, että työttömille. PITKOn myötä on toimintamalli alkanut kehittyä ja päällekkäisiä prosesseja on voitu poistaa ja TYKY-palvelu on nopeuttanut palveluun pääsyä. Tärkeä kulttuurin muutos oli, että on siirrytty *työkyvyttömyyden* tarkastelusta *työkykyisyyteen*. Yhteistyö on avannut uusia mahdollisuuksia työkyvyn arvioinnin ja edistämisen toiminnallistamisessa. Työkyvyn arviointia on monipuolistettu koskemaan terveyttä, arjen hallintaa, työtä, oppimista ja toimeentuloa. Tässä teemassa PITKO on onnistunut etenemään selvästi, mutta aihepiiri on erittäin moniulotteinen ja vaatii vielä paljon huomiota.

Vaikuttavuuslähtöinen hankinta: PITKOssa aloitettiin (ja edelleen kehitettiin aikaisempia) myös vaikuttavuusperustaisia hankintoja, eli tavoitteena oli voimistaa ostopalveluissa tuloksellisuutta, asiakkaiden etenemistä ja kustannustehokkuutta, sekä lisätä työllistämisperusteista hankintaa. Vaikuttavuusperusteinen kilpailuttaminen toteutettiin pidättämällä osa kokonaispalkkiosta sopimuksen alussa ja maksamalla eri kohderyhmien tilanteen edistymisestä erityisillä kertoimilla palkkioita. Markkinamekanismien käytön lisääminen tulee merkittävästi lisäämään tämä teeman merkitystä.

Tiedolla ohjaaminen ja vaikuttavuuden seuranta: PITKOssa toteutettiin varsin ja tiiviisti tiedolla ohjaamista ennen kaikkea monitoroinnin ja BSC-tavoiteasetannan kautta. PITKOLla on ollut käytävissään lähinnä 'kapean' ja perinteisen ekosysteemin tiedonhallinta ja monitorointi, mutta uuden ekosysteemin edellyttämä yhteinen tiedonhallinta (joka ulottuisi nykyistä paremmin kumppaneiden tietoihin ja asiakasprosessien kulkuun) ja uudet digitaaliset menetelmät odottavat vielä tuleamista. Tiedolla ohjaamisen ja vaikuttavuuden seurannan haasteet lisääntyvät, jos siirrytään laajasti markkinaregiimiin, sillä silloin tiedonhallinta on pystyttävä transformoimaan järjestäjä-tuottaja asetelmaan nykyistä paremmin. Uuden ekosysteemin vaikuttavuuden seurannan kehittäminen olisikin Suomessa kokonaisen monialaisen tutkimusohjelman veroinen tehtävä.

Kuvio III.2. PITKOn työllisyyden ekosysteemin keskeiset ulottuvuudet.



2 Kohti ihmislähtöistä työvoimapalvelua – OMA-valmentajat

Johdanto

Työelämän ja työmarkkinoiden muutokset merkitsevät, että kansalaisten työurat harvoin ovat elinikäisiä ja että työelämäsiirtymät tulevat yhä lisääntymään työpaikkojen ammattien vaihtojen ja lisääntyneen liikkuvuuden myötä. Työelämäsiirtymät ovat samalla tulleet yhä kompleksisimmiksi sisältäen aiempaa monimuotoisempia ja erilaistuvia ratkaisuja työelämässä vaadittavan osaamisen ja työelämään osallistumisen suhteen. Kansalaiset ovat yhä useammin tienristeyksissä, joissa heidän tulee pohtia elämänsä tulevaisuutta usein varsin ristiriitaistenkin vaihtoehtojen tilanteissa, joiden ratkaisut koskettavat elämän kaikkia puolia vaikuttaen osaltaan myös seuraavan työllistymisen onnistumiseen. Työvoimapalveluita tarvitaan tukemaan kansalaisia siirtymätilanteissa, jotta he suoriutuisivat niistä onnistuneesti ja välttäisivät erilaiset riskit, joita siirtymiin liittyy.

Työelämäsiirtymät ovat nyt entistä monimutkaisempia, koska periaatteessa tarjolla olevat työelämän vaihtoehdot ovat lisääntyneet ja niihin sisältyy aiempaa enemmän poikkeamia suoraviivaisilta ”työurapoluilta” pysyvine työpaikkoineen läpi elämänculun. Työurat ovat nyt yhä useammin myös ”sivuttaissiirtymiä” työstä koulutukseen ja koulutuksesta takaisin työelämään, siirtymistä palkkatyöstä itsenäiseksi yrittäjäksi tai päinvastoin. Lisäksi työuraan sisältyvät ajoittaiset siirtymät ”siviiliin”, sairauslomalle, vanhempainlomalle tai vastaaviin ja paluut takaisin työelämään. Ja kun eläkeikä työuran lopussa sitten koittaa, vaihtoehtona ei enää ole vain siirtyminen ”ansaituille eläkepäiville”, vaan myös työelämässä jatkaminen - joko entisessä työssä tai kokonaan uudessa - palkkatyössä tai yrittäjänä.

Työvoimapalveluiden ja työelämäohjauksen¹⁷ pitkäaikainen kokemus osoittaa lisäksi, että kansalaiset/työnhakijat pohtivat työelämäsiirtymiään aina suhteessa koko elämäntilanteeseensa, kuten suhteessa omaan terveyteen ja toimintakykyyn, mahdollisuuksiin hoitaa ihmissuhteita ystäviin ja/tai kumppaniin, työn ja vapaa-ajan välisiin suhteisiin, työhön käytettävän kokonaisajan pituuteen, työhön liittyvien arvojen toteutumiseen/ei-toteutumiseen. Merkittävä tekijä ratkaisuissa on aina myös huoli toimeentulosta ja sen tasosta.

Modernin työvoimapalvelun haaste on olla auki työelämäsiirtymien kompleksisuudelle ja niiden kokonaisvaltaisuudelle. Modernilla työvoimapalvelulla on syytä olla herkkyyttä kuulla työnhakijan elämäntilanteesta välineenä työhönsijoittumisen edistämiseen. Työvoimapalvelu katsoo työnhakijan työelämäsiirtymien tukemista luonnollisesti siirtymien tukemisen ja työelämään liittyvien ratkaisujen näkökulmasta, vaikka ei itse ratkaisekaan työnhakijoiden kaikkia elämäntilanteen haasteita, kuten esim. terveydellisiä kysymyksiä.

Työvoimapalveluiden merkitys kansalaisten siirtymien tukemisessa liittyy niiden potentiaaliseen kykyyn kohdata työnhakija-asiakas henkilökohtaisella tasolla niin, että asiakkaalle tarjoutuu tilaisuus ja tila pohtia vaihtoehtoisia työelämäratkaisuja ja niiden merkitystä (työ)elämän jatkumiselle. On kyse siitä, että työvoimapolitiikan toteuttamisessa työvoimapalveluilla nähdään olevan keskeinen rooli ja työvoimapalveluiden sisällä henkilökohtainen asiakastyö on sen tärkein elementti, jota muut

¹⁷ Spangar ja Arnkil (2018).

työvoimapalvelun elementit tukevat. Tällöin työvoimapalvelua voidaan kutsua *ihmislähtöiseksi työvoimapalveluksi*¹⁸.

Ihmislähtöinen työvoimapalvelu voidaan määritellä kansalaisten työelämäsiirtymien henkilökohtaiseksi ja kokonaisvaltaiseksi tueksi, jossa asiakkaat ja kaikki palveluiden toteuttamiseen osallistuvat toimijat nähdään tasavertaisina toimijoina. Ihmislähtöinen työvoimapalvelu on yhdessä tuotettu. Ihmislähtöisen työvoimapalvelun kasvava tarve on nyt ilmeistä työelämän sisällöllisten muutosten ja lisääntyneiden työelämäsiirtymien myötä.

Pirkanmaan seudun työllisyyskokeilussa OMA-valmentaja -toiminta on ollut keskeinen palvelujen henkilökohtaistamisen ja siten ihmislähtöisen työvoimapalvelun väline. TE-toimiston siirrettyjä voimavaroja ja kuntien työllisyyspalvelujen voimavaroja yhdistämällä saatiin kohderyhmälle turvattua lähipalveluna tapahtuva kasvokkainen OMA-valmentajapalvelu kaikkiin kokeilualueen kuntiin – myös pienempiin.

OMA-valmentajatyön toteuttaminen

Pirkanmaan seudun työllisyyskokeilussa jokaiselle asiakkaalle on nimetty OMA -valmentaja, joka huolehtii henkilökohtaisesta palvelusta omalle asiakaskunnalleen. Asiakkaita on n. 200 yhtä valmentajaa kohti, joka on enemmän kuin Työvoiman palvelukeskuksessa, mutta selvästi vähemmän kuin TE-toimistossa. Asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnissa on käytetty Kompassi- menetelmää, jossa asiakas arvioi itse tai yhdessä neuvojan kanssa omaa tilannettaan keskeisten työllistymisen edellytysten suhteen. Kompassi voidaan tehdä uudelleen asiakastyön kuluessa tai sen lopussa, jolloin sitä voidaan käyttää kuvaamaan asiakkaan etenemistä eri ulottuvuuksilla.

Oma-valmentajien ja tiimiesimiesten näkökulmia

Kun henkilökohtainen ja kokonaisvaltainen tuki asiakastyössä otetaan kattavasti käyttöön, sillä on itse asiakastyön ohella merkittävä vaikutus koko palvelujärjestelmään. OMA-valmentajien ja tiimiesimiesten haastatteluissa tuli esille vaikuttavuus välittömällä *palvelu-ulottuvuudella*: joustavuus, palvelun nopeus, ratkaisut tehdään heti ja paikan päällä, asiakaslähtöisen vaikuttavuuden kehitys, holistisempi uusi asiakaslähtöinen toimintakulttuuri. *Asiakasprosessit* nähtiin nyt paremmin hallittavina ja asiakkaiden ohjautuminen myös jatkopalveluihin oli nopeutunut ja tullut täsmällisemmäksi. *Kumppanuus-ulottuvuudella* yksi keskeinen tulema on ollut se, että yrityksille on parantuneen asiakastuntemuksen myötä ollut tarjota aiempaa enemmän osaavaa ja yritykseen sopivaa työvoimaa. Osaamisen kehittämisen suhteen OMA-neuvojat ovat olleet väylä asiakaslähtöisen yhteistyön syventämiseen alueen oppilaitosten kanssa. *Johtamiselle* OMA-valmentajatoiminta on tarjonut kosketuksen asiakkaiden tilanteeseen, jolta pohjalta on voitu suunnitella palveluiden tarjontaa ja innovoida uusia. Ylipäättään OMA-valmentajatoiminta on ollut johtamisen, koordinoinnin ja kehittämisen alusta.

¹⁸ Käytämme tässä ihmislähtöisyyden (people centred) käsitettä WHOn tarkoittamassa merkityksessä, jossa ihmiset nähdään tasavertaisina toimijoina, oman elämänsä ja palvelujen käytön asiantuntijoina ja kaikki palveluun osallistuvat toimijat nähdään tasavertaisina kumppaneina ja yhdessä kehittäjiksi ('co-production', 'co-creation'). <http://www.oamk.fi/epooki/2017/asiakas-ja-ihmislahtoisuus-sosiaali-ja-terveydenhuollossa/>.

Kaikkiaan OMA-valmentajatoimintaa pidettiin keskeisenä kokeilun toimintatapana, johon oltiin sitoutuneita ja johon henkilöstö oli tyytyväinen. Henkilöstön tyytyväisyys perustui mahdollisuuteen tehdä kokonaisvaltaista työtä ja saada asiakkaan tilanne nopeasti ja tehokkaasti eteenpäin. Työn kokonaisvaltaisuus oli kokeilussa positiivinen energian lähde, vaikka esille tuli myös huolta voimavarojen riittävydestä. Kaikkiaan nähtiin, että OMA-valmentajatoiminnan kautta syntynyt yhteistyö ja toimintatapa on inhimillistä ja sosiaalista pääomaa, joka tulee kestämaan kokeilun jälkeenkin.

OMA-valmennus asiakkaiden näkökulmasta

Valtaosa asiakkaista arvioi OMA-valmentajatoimintaa hyvin positiivisesti. 73 % asiakkaista antoi palvelulle arvosanan 9 tai 10 ja 91% koki saaneensa tarvitsemansa tuen ja avun (Kesä 2019, 12). Asiakkaiden palvelukokemuksessa korostuvat tunnetut hyvän asiakaspalvelun piirteet: asiakas kokee tulevaisuutensa aidosti kuulluksi, asiat etenevät asiakkaan omat toiveet huomioon ottaen ja palvelu on aidosti ilmapiiriltään ihmislähtöistä, mikä erottaa sen ulkokohtaisesta ja byrokraattisesta palveluprosessista.

Sami Vuorenpää¹⁹ kiteyttää oman kokemuksensa:

”Oli omavalmentaja, jonka kanssa pystyi keskustelemaan yhtä epävirallisesti kuin kenen tahansa tahon, joka yrittää palvella. TE-toimisto on paljon virallisempi paikka, jossa pitää yleensä jättää soittopyyntö, jos pitää jutella. Omavalmentaja sen sijaan vastasi aina puheluihin ja sähköposteihin, ja asiakasraadissa tuli konkreettisesti sellainen vaikutelma, että kaupunki oikeasti kuuntelee asiakasta eli työnhakijaa. Siinä tuli sellainen olo, että oikeasti pyrittiin yhdessä etsimään ratkaisuja. Näinhän sen kuuluukin olla.”

Tätä tutkimusta varten tehdyissä asiakkaiden ja heidän OMA-valmentajiensa yksilöhaastatteluisissa²⁰ (ks. liite 2) tuli esille (asiakas 1, asiakas 2, asiakas 3) että henkilökohtaisen palvelun suuri merkitys oli, että sen avulla ja kautta asiakkaat saivat tilaa ja rauhaa pohtia omia tulevaisuuden ratkaisujaan. Asiakkaan 3 kohdalla taustalla oli pidempi työttömyys, ja ”etäisyys” työmarkkinoihin tai koulutukseen oli suhteellisen suuri. Rauha merkitsi palveluiden valmiutta pitkäjänteiseen askelaskeleelta toimintatapaan. Myös asiakkaan 1 kohdalla, jossa oltiin ”lähellä” työmarkkinoita kyse oli työkokeilun mahdollistamisesta, mikä tarjosi asiakkaalle aikaa orientoitua uuden ammatin sisältöön ja vaatimuksiin sitoutumatta siihen vielä lopullisesti. Tässä tapauksessa samalla työkokeilu toimi työnantajalle rekrytointivälineenä, ”koeaikana” tutustuttaa uusi työntekijä alalle ja yritykseen. Työkokeilun tuloksena oli asiakas 1:n kohdalla vakinaisen työsuhteen alkaminen. Asiakas 2 ei päässyt yhtä suoraviivaisesti etenemään, mutta OMA-valmentajan tuella tilanteesta löytyi myönteisiä puolia ja suuntautuminen täsmentyi.

Kussakin tapauksessa henkilökohtainen palvelu asettui ikään kuin ”puskuriksi” asiakkaalta usein odotetun mahdollisimman nopean ”aktivoitumisen” ja työelämäratkaisujen väliin. Palvelusta tuli neuvottelua asiakkaan kokonaistilanteen huomioon ottamiseksi edellytyksenä etenemiselle kohti uutta suhdetta työelämään. Työelämän siirtymäkohdissa henkilökohtainen kokonaisvaltainen tuki

¹⁹ Tamperelainen 16.12.2018, <https://www.tamperelainen.fi/artikkeli/729127-ylistetty-tyollisyyskokeilu-paattyy-paattyminen-harmittaa-myos-tyonhakijaa-siina>.

²⁰ Asiakkaita haastateltiin myös asiakasraadissa ja OMA-valmentajia useissa ryhmähaastatteluisissa

ajoittuu usein *ennen* varsinaisten työelämäratkaisujen tekemistä asiakkaiden kokemaan ”entäs nyt”-tilanteeseen²¹, jossa pohdittavaksi tulee tapa, jolla työelämäpolulla voi jatkaa eteenpäin.

Tässä merkittäviä olivat myös useat ”askelmerkit” ja välietapit, joita ilman tai ennen OMA-valmentajasuhdetta ei olisi rakentunut. Kaikkiaan Pirkanmaan seudun kokeilu korostaa aidon ja kuuntelevan asiakaspalvelun työvoimapalveluiden keskeiseksi elementiksi. Voidaan puhua ”hyvän asiakaspalvelun renessanssista”.

Henkilökohtainen palvelu ihmislähtöisen työvoimapalvelun ytimenä

Pirkanmaan OMA-valmentaja -palvelu kokeilun strategisena ja menetelmällisenä linjauksena oli oikea palvelu oikeaan aikaan. Eräs keskeinen syy tähän on ollut TE-palveluiden henkilökohtaisen palvelun degeneroituminen.

TE-toimistojen henkilöstön määrä mitattuna henkilötyövuosilla on aikavälillä 2006-2016 vähentynyt kokonaisuutena 3810:stä 2659:ään eli 30,2 prosentilla²². Vuonna 2007 TE-toimistoissa oli käyttävissään ammatinvalintapsykologisia palveluja 265 henkilötyövuotta ja vuonna 2017 noin 175²³ eli vähennystä on tapahtunut 33,9 prosenttia. Voidaankin arvioida, että – huolimatta sähköisten palveluiden kehityksestä ja lisääntyneestä palvelujen ostoista – julkisten työvoimapalveluiden edellytykset asiakkaiden henkilökohtaiseen palveluun ovat oleellisesti heikentyneet.²⁴

OMA-valmentaja palvelu on siten osaltaan vastannut TE-palveluissa syntyneeseen henkilökohtaisen palvelun vajeeseen. Kokeilussa henkilökohtainen palvelu ei kuitenkaan ole korvannut sähköisiä palveluita, vaan sähköisiä palveluita on kehitetty samanaikaisesti, esimerkkinä asiakkaan aktivoinnin tueksi kehitetty tekoälysovellus Botti²⁵. Työllisyyskokeilun taustafilosofian suhteessa digipalveluiden kehitykseen Taiponen kiteyttää:

Ennen kuin yhtäkään digipalvelua (tai mitä tahansa palvelua) hankitaan, tulee ratkaisua miettiä aina asiakkaan ja prosessin näkökulmasta. Jos ratkaisu ei tuo lisäarvoa, se täytyy unohtaa. Tämä on ollut kantava ajatus työllisyyskokeilussa.

Pirkanmaan seudun kokeilussa OMA-valmentajatoiminnalla on ollut tärkeä merkityksensä koko palvelujärjestelmään sen kaikilla ulottuvuuksilla:

²¹ Vrt. Keskinen & Spangar (2013).

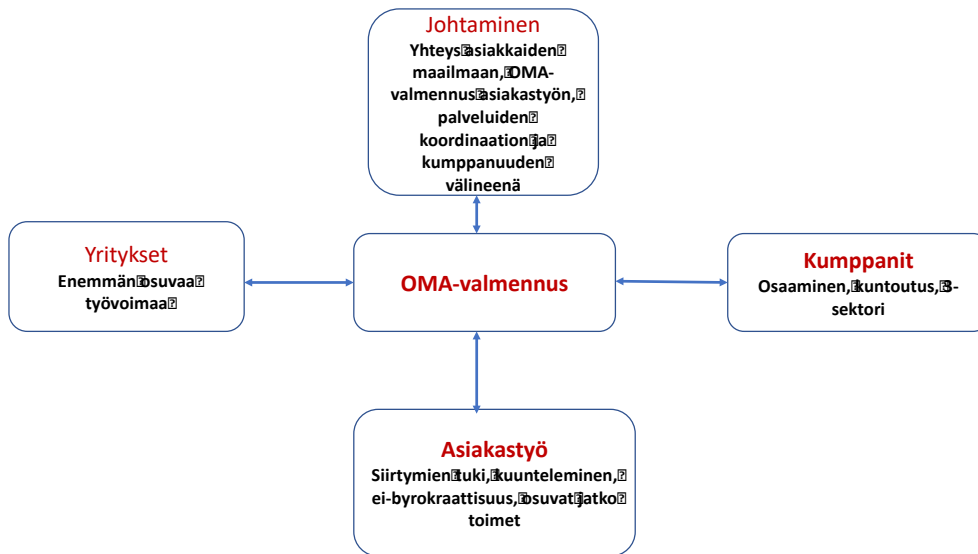
²² KEHA-keskus (2018).

²³ Pulliainen (2017).

²⁴ Spangar & Arnkil (2018).

²⁵ Taiponen teoksessa Kesä (2019).

Kuvio III.3. Oma-valmennus ja sen ulottuvuudet



OMA-valmentajatoiminnan vaikuttavuus ulottuu siten välitöntä asiakastyötä laajemmallekin, koko palvelujärjestelmään. Tässä mielessä voidaan sillä todeta olleen *systemistä vaikuttavuutta*, se on ollut kokeilun palvelujärjestelmän keskeinen elementti vertikaalisella ulottuvuudella asiakastyön eturintamasta johtamiseen ja horisontaalisella ulottuvuudella yrityksistä kumppaneihin.

Arviointihavaintomme tukevat käsitystä, että OMA-valmentajatyö Pirkanmaan seudun työllisyyskokeilussa toteutetulla tavalla on raivannut tietä ihmislähtöiselle työvoimapalvelulle. Asiakkaiden asioita on edistetty lähtien heidän elämäntilanteestaan, he ovat kokeneet tullessa kuulluiksi ja OMA-valmentajatyön kautta asiakkaille on kyetty "täsmäritä toimimaan" heidän tarvitsemansa palvelut heidän matkallaan työelämässä. Samalla OMA-valmentajatoiminta on mobilisoinut muut toimijat ja palveluntuottajat mukaan kehittämään yhdessä palveluita.

OMA-valmentajakokemuksen myötä Ihmislähtöisen työvoimapalveluiden keskeiset viestit työvoimapalveluiden kehittämiselle voidaan kiteyttää neljään perusviestiin:

1. asiakkaat ovat oman elämänsä asiantuntijoita ja asiakaspalvelun lähtökohta on molempiin suuntiin neuvotteleva win-win suhde,
2. työvoimapalveluprosessien tulee olla riittävän huokoisia niin, että ne mahdollistavat riittävän intensiivisen henkilökohtaisen asiakaskontaktin,
3. sähköiset palvelut eivät korvaa henkilökohtaista palvelua, vaan sähköisiä palveluita tulee kehittää henkilökohtaisiksi,
4. ihmislähtöinen työvoimapalvelu on aina yhdessä asiakkaan, julkisen työvoimapalvelun ja muiden palveluntuottajien yhteistyötä ja yhdessä kehittämistä.

3 Yrittäjyyden ja yrittävyyden kehittäminen

Työelämän perusvaihtoehdot ovat pitkään olleet toimiminen palkkatyöpositiossa tai yrittäjänä. Työelämän kehitys on nyt ravistelemassa myös tätä aiemmin selkeänä pidettyä jaksoa. Perinteisen palkkatyöläisyyden ja yrittäjyyden lisäksi työurat sisältävät nyt niiden vaihtumista toisikseen työurien kulussa tai niiden samanaikaistakin olemassaoloa. Puhutaan työurien ja ammattien ”hybridisoitumisesta”.²⁶

Työnhakijan – joka työnhaun myötä on tavallaan aina uuden alussa – näkökulmasta tämä merkitsee sitä, että tulevaa työtä etsiessään hänen eteensä tulee yhä useammin kysymys valinnasta yrittäjyydestä tai palkkatyöläisyydestä. Ja kun otetaan huomioon perinteiset kokoaikaisen palkkatyön vaihtoehdot eli osa-aikainen, määräaikainen tai projektimainen työ, niin voidaan sanoa, että työn ja ammatin ”valinnan” lisäksi yhä useamman tulee ottaa kantaa tapaan – työn ”muotoon” – jolla haluaa osallistua työelämään.

Samalla perinteinen yrittäjyys -käsite on alkanut liikkumaan. Yrittäjyys perinteisesti on merkinnyt oman yrityksen, ja mieluiten osakeyhtiömuotoisen, perustamista ja selkeää rajalinjaa suhteessa palkkatyöläisyyteen. Yrityksistä ylivoimainen enemmistö on yhden henkilön yrityksiä tai mikroyrityksiä, yritysmuodoltaan ne ovat toiminimiä tai osuuskuntamuotoisia ja syntyessä on erilaisia rakenteita palkkatyöläisyyden ja yrittäjyyden välimaastoon, ”kevytyrittäjyyttä”, joiden tavoite on madaltaa kynnystä yrittäjyyteen ja rakentaa siltaa palkkatyön ja yrittäjyyden välille. Yrittäjyys on nyt yhä useammalle palkkatyöntekijälle matalamman kynnyksen takana ja siten aito tulevaisuuden vaihtoehto.

Lisäksi työelämä on jo pitkään kehittynyt suuntaan, jossa riippumatta siitä onko yrittäjä tai palkkatyöläinen, edellytetään että toimitaan ”yrittäjämäisesti, toisin sanoen haetaan ja etsitään aktiivisesti osaamista vastaavia työtilaisuuksia, tuotteistetaan omaa osaamista ja myydään sitä asiakkaille. *Yrittäjyys-käsite on laajentunut yrittävyys-käsitteeksi.*

Yrittävyyden edellytysten luominen ja kynnysten madaltaminen

Pirkanmaan työllisyyskokeilussa yhteys työelämään ja yrityksiin on ollut keskeinen toiminnan painopiste. Kokeilussa yrittäjäpalveluita ja yrittäjävalmennuksia ovat toteuttaneet lukuisat organisaatiot, kokeilun itsensä ohella mm. alueen oppilaitokset, Ensimetri, kolmannen sektorin organisaatiot. Toiminnot ovat sisältäneet laajan kirjon palveluita, mm. itsensä työllistämisen tukemista, osuuskuntaneuvontaa, tukea yrittäjäverkoston rakentamiseen, rekrytointipalvelujen tukea ja alkavan yrittäjän palveluita.

Palveluita ovat olleet muun muassa info-tilaisuudet, joita joulukuun 2018 tilaston mukaan 65 kertaa ja joissa on ollut osallistujia noin 500. Niistä kerätyn palautteiden keskiarvo oli 3.93 (asteikolla 1-5) info-tilaisuuksien hyödyllisyydestä. Luentoja ja tietoisuuksia toteutettiin myös viiden kolmannen sektorin organisaation kanssa yhdessä, alueen toisen asteen oppilaitoksen, aikuiskoulutuskeskuksen, ja yliopiston kanssa.

²⁶ Vuorinen (2013), Spangar ja Arnkil (2018).

TREstart – prototyyppi uudenaikaisesta työnhakijan ja työnantajan kohtaamistavasta

Trestart, joka on ollut olemassa jo ennen PITKOa, on uudenlainen koulutettujen työnhakijoiden (joita Trestartissa kutsutaan osajiksi, talenteiksi) ja työnantajien kohtaamisen toimintamalli, konsepti ja prototyyppi, jonka lähtökohta on tuoda perusajatus ja oivallus tuoda koulutetut työnhakijat kehittämään yrityksiä yhdessä yrittäjien kanssa ja kehittää työnhakijoiden asenteita pois ”työn odottamisesta” aktiiviseen tekemiseen. Trestart tarjoaa työnhakijalle tukea verkostoitumiseen, tilaisuuksia näyttää uudella tavalla yrityksille osaamistaan, työnhaun uusien taitojen oppimista (esim. Osaamistarjouksen tekemisen, kiteytetyn työnhakijan osaamisia kuvaavan käyntikortin valmistaminen), sparrausta ja vertaistukea.

Trestart-konseptin keskeinen käsite on kuitenkin ’tilan’ käsite (’space’). Trestart kokonaisuutena on TalentSpace, fyysisesti yhtenäinen tila, jossa on mahdollisuus ryhmätilaisuuksiin ja kokoontumisiin ja yksilölliseen työskentelyyn sekä vuorovaikutukseen paikalla olevan henkilöstön kanssa. Tila on rakennettu mahdollisimman pitkälti vuorovaikutusta esiin houkuttelevaksi. Lisääntynyt vuorovaikutus puolestaan mahdollistaa lisääntyvät kontaktit muiden tilassa toimivien ja siellä vierailevien kanssa. Syntyy yhteistä toimintaa ja vuorovaikutusta ”yli rajojen” ja tilaa myös vertaistuelle. TalentSpacestä kehkeytyy ’liittymistila’, jossa kunkin toimijan ja osallistujan oma näkökulma kehittyy muiden tuodessa siihen oman erilaisen näkökulmansa. Syntyy tila yhdessä tekemiselle ja yhdessä kehittymiselle. Oppimisen tilaa, joka on samanaikaisesti paitsi fyysinen, myös sosiaalinen ja psykologinen, Takeuchi ja Nonaka (2004) kutsuvat ’ba’ksi. *TreStart on tamperelainen ’ba’*.

Talentspace koostuu 7 erilaisesta ”alatilasta” (Talent Soffa, Talent share, TalentWebinari, Haastepaja, Talent Meet, Talent Cafe, Vainu-Klinikka). Tilat vaihtelevat sen mukaan, *kuinka usein* niitä toteutetaan (esim. Talent Meet 1 krt/kk, Talent Cafe 1 krt/vko), *kuinka pitkiä ne ovat kestoltaan* (Talent Groups menee yritykseen 3 viikon kehittämisprosessiin, Talent Visit 3 tuntia, TalentWeek = 1 viikon kehittäminen), *roolien ja niiden aktiivisuuden* suhteen (Talent Stagesä osajat esittelevät osaamistaan ja yritykset valitsevat (eräänlainen reversed recruitment eli talentit ’standeissa’, eivät yritykset, Talent Share = vertaisjakamista). (<https://www.trestart.fi/>).

Työvoimapaalveluiden kehittämisen näkökulmasta Trestart haastaa kiinnostavalla tavalla perinteisiä toimintatapoja. Työnhaun näkeminen painotetusti osaamisen tarjoamisena yritykselle on näkökulma, jolla lienee laajempaakin sovellettavuutta työnhakuun. Työnantajiin luodaan ”neuvotteluyhteys” mahdollisimman aikaisin ja suoraan. Yritysten todellisiin kehittämishaasteisiin ratkaisujen innovointi on työnhakijalle motivoivaa. Yrittäjille Trestart tarjoaa osajien kautta uudenlaisen rekrytointitavan, rekrytoinnin yrityksen kehittämisen kautta. Rekrytoitava ”talentti” voi toimia myös uusien osaamistarpeiden ja rekrytointien virittäjänä yrityksessä. Trestart haastaa siten myös yritysten perinteisiä ’hakuilmoitus-esivalinta-haastattelut-soveltuvuustestaus-valinta’ - rekrytointiprosesseja. *Trestartissa kyse on uudenaikaisesta työnhaun ja rekrytoinnin toimintakulttuurista, jonka sisäistäminen ja omaksuminen tapahtuu vasta vuosien kuluessa.*

Kokeilutoimijoiden käsityksiä yrittävyys-teeman toteutumisesta kokeilun aikana

Kokeilutoimijoiden haastattelussa tuli esille *asiakasulottuvuudella*, että palvelu yrittävyysteemassa on kehittynyt kokonaisvaltaisemmaksi ja asiakkaita voidaan palvella henkilökohtaisesti ja prosessit voidaan viedä loppuun asti. Pelot yrittäjyyden suhteen vaikuttavat asiakaskunnassa lieventyneen ja kaikkiaan yrittävyyden arvioitiin lisääntyneen kokeilun aikana. *Yrittäjät* ovat antaneet positiivista

palautetta palveluiden lisääntymisestä ja paranemista. *Kumppanuusulottuvuudella yhteistyö oppilaitoksiin, Tampereen seudun kehkeytymässä oleviin hankkeisiin*, kuten uuteen raitiotieverkostoon ja uuden Hiedanrannan kaupunginosan rakentamiseen ovat luoneet palveluille reaalityömaailman toteuttamisalustan. *Suhteessa itse kokeiluun* tuotiin esiin kokeilun antamia mahdollisuuksia: ”Kun on lupa toimia, niin alkaa tapahtua”, ”johto mahdollistanut ketteriä kokeiluja”.

Kaikkiaan ”yrittävyys-toimijat” korostivat yksilöllistä ja henkilökohtaista työotetta, palveluiden ja toimintojen yhdessä kehittämistä johdon tukiessa kokeilevuutta Toimijat toivat esiin motivoituneisuuttaan ja innostuneisuuttaan. Puutteellisesti vaikutti toteutuneen tulosten ja vaikuttavuuden systemaattinen seuranta pitemmällä tähtäimellä, vaikka asiakastytyvyyttä onkin sinänsä seurattu.

Yrittäjyys- ja yrittävyyden edistämisen kokemukset ja merkitys

Kokeilu on tuonut yrittävyys-teemaa aidosti esille myös ”vaikeasti työllistyville” eli yrittäjyyttä/yrittävyyttä ei ole tuotu esille vain ”hyvin työllistyville”. On tärkeää, että modernit ja tulevaisuuden työvoimapalvelut eivät jaa työnhakijoita eri ”kasteihin”. Näin voidaan osaltaan edesauttaa kaikkien työvoimareservien liikkeelle saamista. Tämä on erityisen tärkeää noususuhdanteessa, jossa kaikki liikkeelle saatava työvoima on hyödynnettävä. Työvoimapalvelun osaamisen kehittymiselle on ”vaikeasti työllistyvien” ja ”hyvin työllistyvien” palvelu tasavertaisin mahdollisuuksin erittäin tärkeää, sillä molemmat tarvitsevat henkilökohtaisia ja räätälöityjä – vaikkakin erilaisia - palveluita.

Pirkanmaan kokeilun viesti ”laajalle työelämä- ja ihmislähtöiselle työvoimapalvelujen ekosysteemille” on rohkeus rakentaa rajoja rikkovalla tavalla yhteys seudun elinvoimaa ja infraa rakentaviin toimijoihin kanssa niin, että työttömät ovat aidosti mukana ja tuon elinvoiman rakentamisen tärkeitä tekijöitä. Trestart on puolestaan ollut prototyyppinen kokeilu rakentaa työnhakijan ja työnantajien kohtaamisen tiloja ’liittymistiloina’, jossa sosiaalinen vuorovaikutus virittää ’työhaun’ ja ’rekrytoinnin’ muuttumista yhteisen neuvottelun siit, millaista osaamista yritys tarvitsee kehittyäkseen ja ollakseen kilpailukykyinen ja millaista osaamista ’talentti osaaja’ voi yritykselle tarjota tai millaista osaamista hänen tulee lähteä kehittämään.

4 Osaamisen kehittäminen

Yhteiskunnan, ihmisten asenteiden ja työelämän muutokset ovat monella tavoin haastaneet koulutuksen ja koulutuksesta työelämään siirtymisen ja kytkeytymisen sekä työurien toteutumisen. Koulutus on edelleen aivan liian jäykkää, sulkeutunutta ja instituutiokeskeistä suhteessa niin nuorten kasvavien sukupolvien asenteisiin ja toimintatapaan (Suomessa varsinkin pojat) kuin aikuisten ja yritysten/tövoiman kysynnän osaamis- ja koulutustarpeisiin nähden.

Pirkanmaan kokeilussa näitä kysymyksiä on lähdetty ratkomaan uudella yhteistyöllä oppilaitosten kanssa sekä kytkeillä työllistäminen paremmin opinnollistamiseen ja yritysten tarpeisiin (kuten TreStart esimerkissäkin). ’Prototyyppiesimerkinä’ on yhteistyö Tredun (Tampereen seudun ammattioppilaitos), <https://www.tredu.fi/> kanssa jossa työvoimapalvelut (omavalmentajat) ja oppilaitos ryhtyneet luomaan yhteisen joustavan ja asiakaslähtöisemmän palveluprosessin.

Edistettiin erityisesti teollisuuden vetovoimaa, koska siellä vahvaa kysyntää ja otettiin teollisuus mukaan yhteiskehittämään rekrytointia. Työttömien osaamista ryhdyttiin kehittämään toiminnassa

mm. kiinteistöhuollossa, maarakennuksessa, rakennusallalla ja lähihoitajille määräaikaista työpaikkoja on ryhdytty opinnollistamaan ja myös Ohjaamojen palvelujen käyttöä lisäämään. Kuntouttavaan työtoimintaan on tuotu tutkinnon osia.

Erityisesti Tampereella nuorten määrä on suuri ja heidän tavoittamiseen on ponnisteltu pitkään yhteistyössä paitsi Ohjaamo-konseptilla myös työhallinnon, ELY-keskuksen, oppilaitosten ja kolmannen sektorin yhteistyöllä. PITKO mahdollisti aiempaa systemaattisemman ja henkilökohtaisen palveluotteen, jotka nuorten kohdalla katsottiin tavallistakin tärkeämmiksi. Nuorten aktivointiin panostettiin, jotta päästiin riittävän varhain tukemaan koulutus- ja työllisyyspolkuja. Ylimääräinen panostus elämänhallinnan ja arjen asioiden tukemiseen koettiin tarpeelliseksi.

Oppilaitosten kiinnostuksen ja aktiivisuuden katsottiin lisääntyneen ammatillisen koulutuksen uudistuksen myötä, jonka myötä tuloksellisuustekijät korostuvat aiempaa enemmän. Osaamisen kehittämisessä oli onnistuttu joustavampien koulutusryhmien muodostamiseen asiakkaiden tarpeista lähtien kuin mihin työhallinnon palveluissa olisi ollut mahdollista. Palveluiden on nähty keskeytyvän aiempaa harvemmin. OMA-valmentaja on toiminut tärkeänä linkkinä koulutukseen liittyvässä tiedonvaihdoissa, palveluehdotuksissa ja kokonaisuuksien räätälöimisessä asiakkaiden tarpeisiin. Nuorten työllisyyden katsotaan kohentuneen kokeilun toimintatapojen ansiosta.

5 Toiminta- ja työkyvyn ja osallisuuden kehittäminen

”En eläessäni tehnyt niin paljon konkreettista yhteistyötä työllisyyspalveluiden kanssa”
(kokeneen terveydenhuollon asiantuntija kommentti haastattelussa PITKO-yhteistyötä)

PITKO-tutkimuksen yksi keskeisistä kuilujen ylityksen tarkasteluista koski toimintakyvyn ja osallisuuden kuilujen ylittämistä. Tämä liittyy monella tavoin ennen kaikkea kuntoutukseen, mutta myös muuhun toimintaan. Tutkimuksessa olemme kohdistaneet ’katseemme’ PITKOn työskentelyyn ’rajalla’ ennen kaikkea työkyvyn arvioinnissa ja kuntoutuksessa yhteistyötä TOIKEn kanssa ja työkyky-palvelun (TYKY) kehittämistä. Työskentely tässä edustaa ikään kuin ’prototyyppiä’ siitä, millaista edelleen kehitettynä voisi laaja työllisyyden edistämisen ekosysteemi tällä alueella olla.

Toimintakyvyn ja osallisuuden rajankäynnin taustaa

Suomelle keskeinen laajemman työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kysymys on niukkojen työvoimavarojen mahdollisimman hyvä ’huolto’ työkykyisyyden ja osaamisen turvaamiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi. Oivo-Kerätär-raportissa todetaan, että tämä ei onnistu, ellei samanaikaisesti pystytä saamaan työelämän ulkopuolella olevia työelämään sekä parantamaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edellytyksiä. Samalla on tietysti tärkeää, että myös työssä olevien työ- ja toimintakyvystä huolehditaan. Tässä suhteessa Suomen palvelujen tilanne on jakautunut – työkykypalvelut toteutuvat tehokkaammin työssä olevien työterveyspalvelujen kautta ja työttömien suhteen vallitsee palveluvaje. Työttömät ovat sairaampia kuin työssä käyvät, koska työttömiksi valikoituu sairaampi väestönosa ja työttömyys lisäksi heikentää edelleen terveyttä. Vaikka he ovat sairaampia, he käyttävät vähemmän terveydenhuollon palveluja kuin saman ikäiset työssä olevat. Suuri osa pitkäaikaistyöttömien heikentyneestä työkyvystä on tunnistamaton.

Kapeassa työvoimapalvelussa, jossa henkilökohtaista palvelua on vähennetty ja siten palvelukokemus ja asiakkaiden tilanteiden ja tarpeiden tuntemus on heikentynyt, tämä tunnistamattomuus kasvaa. Jos toteutetaan kapeaa mallia, kohdistuvat paineet näiden kysymysten ratkomisessa kumppanuuksiin.

Tällöin tarjolla on ideaalityyppeihin viitaten kapea julkisen rooli + laaja markkinoiden käyttö, tai laaja julkisen rooli ja kohdennettu markkinoiden käyttö.

Em. raportissa todetaan, että mikäli osatyökykyisten suhteellista asemaa työmarkkinoilla halutaan parantaa, tulee palveluja määrätietoisesti ja systemaattisesti suunnata sekä uudelleen muotoilla tälle kohderyhmälle. Pitkäaikaistyöttömillä ja heikossa työmarkkina-asemassa olevilla ylipäättään on usein samanaikaisesti monen eri palvelun tarvetta, tilanteet ovat toisin sanoen moniulotteisia ja edellyttäisivät perusteellista palvelutarpeen arviointia ja palvelujen ja toimintapolitiikkojen yhteensovittamista ja koordinoimista.

Sosiaalityön, terveydenhuollon, Kelan, te-palveluiden sekä muiden asiakkaan tarvitsemien palveluiden yhteensovittamista edellyttävää vastuuta ei kuitenkaan Oivo-Keräsen raportin mukaan ole kenenkään, eivätkä asiakkaat saa tarvitsemiaan työkyvyn arviointi- ja tukipalveluita. Monialaisissa yhteispalvelupisteissä tehdään pitkäaikaistyöttömille työkyvyn kartoituksia, mutta rakenteet, toimintamallit ja osaaminen tämän vaiheen jälkeiseen monialaiseen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointiin puuttuvat. Terveydenhuollon osuus on tunnistettu laajasti riittämättömäksi ja lääkäreiden työkyvyn arvioinnin ja monialaisen verkostotyön osaamisessa on vakavia puutteita. Täsmälleen samat asiat on useaan otteeseen todettu myös monissa muissa tutkimuksissa ja arvioissa.²⁷

Toimintakyvyn ja osallisuuden ryhmähaastattelun viestit

PITKO-tutkimuksen puitteissa järjestettiin työkyvyn edistämisen ja kuntoutuksen PITKO-toimijoille ja heidän kumppaneilleen työpaja/ryhmähaastattelu. Siihen osallistui edustajia PITKOn palvelupäälliköistä, monialaisista työllisyyspalveluista, TYKYstä (työkyky-tiimistä), sote-typa tiimistä, seudullisista palveluista ja TOIKEsta (Tampereen yliopistollisen keskussairaalan työkyky-yksiköstä)

Työpaja toteutettiin ryhmähaastatteluna/työpajana samojen teemojen käsittelynä kuin kaikissa muissakin tutkimuksen työpajoissa (esitetty raportin alussa).

Haastattelu aloitettiin 'ulkokehältä' eli PITKOn kumppaneiden puolelta ja sen jälkeen kuultiin PITKOLaisia ja käytiin kuulluista näkemyksistä koko ryhmän keskustelu, etsien saturaatiota, eli esille tulevien teemojen ja käytäntöjen 'kypsymistä'.

Toimintakyvyn kehittämisen kumppaneiden viestit

Kumppaneiden viesti oli yksiselitteisen positiivinen yhteistyön paranemisesta. "En eläessäni tehnyt niin paljon konkreettista yhteistyötä työllisyyspalveluiden kanssa", totesi yksi kokenut terveydenhuollon työntekijä. Merkittävässä määrin uudet mahdollisuudet ovat tiivistyneet juuri OMA-valmentaja-työskentelyyn, jota kumppanit pitivät erittäin tärkeänä elementtinä. Siitä muodostui tärkeä osa TOIKEn varhaisen puuttumisen verkostoa.

²⁷ Saikku (2018).

Kumppaneiden mukaan työskentely PITKOn kanssa on merkinnyt 'paluuta hyvän palvelun juurille' palvelun jatkuvuuden ja rinnalla kulkemisen, yhteistyön tiivistymisen ja henkilökohtaistumisen kautta. TE-palvelu oli kumppaneiden mukaan etäännyttänyt liian kasvottomaksi palveluksi. Kysymys ei siis monelta osin ole uusista palveluinnovaatioista, vaan normaalin riittävästi resurssoidun henkilökohtaisen palvelun toteuttamisesta moniulotteisessa kuntoutustyössä. "Ei tässä rakettitiedettä ole keksitty"... vaan "hyviä käytäntöjä tehty riittäväällä henkilöstömäärällä johto sitoutuneena". Moniulotteinen kuntoutustyö on kuitenkin vaativaa, pitää hallita kaikkea ja tehdä päätöksiä itse.

Tärkeänä terveydenhuollon edustajat pitivät sitä, että nyt työttömien suhteen yhteistyö on tiivistynyt koko työvoimaa koskien, eli sekä työssä oleville, että työttömille. PITKOn myötä on toimintamalli alkanut kehittyä ja päällekkäisiä prosesseja on voitu poistaa ja TYKY-palvelu on nopeuttanut palveluun pääsyä.

Tärkeä kulttuurin muutos oli, että on siirrytty *työkyvyttömyyden* tarkastelusta *työkykyisyyteen* ja tässä yhteistyö PITKOn kanssa on avannut uusia mahdollisuuksia työkyvyn arvioinnin ja edistämisen toiminnallistamisena. Työkyvyn arviointia on monipuolistettu koskemaan terveyttä, arjen hallintaa, työtä, oppimista ja toimeentuloa ja tällaisessa kokonaisvaltaisessa arvioinnissa on käytetty sekä aikaisempaa Työkykyviisaria, että uutta PITKOssa kokeilussa ollutta Kompassia.

Kumppaneiden mukaan kaiken kaikkiaan on korjattu aikaisempaa palvelutonta tilaa ja saatu aktiivointiasteita ja prosessien jatkuvuutta parannettua ja asiakkaiden puolelta on kuultu tyytyväisiä kommentteja. Toiminnan vaikuttavuuden vertailu aikaisempaan on kuitenkin vaikeaa ja vaatisi pidempää seuranta.

Kumppanit pitivät tärkeänä, että nyt toteutetun toimintakulttuurin olisi jatkuttava ja muutosta on jo tapahtunut. Edessä olevan maakunta ja sote-muutoksen suhteen kumppanit pitivät jatkuvuuden turvaamista, verkostomaista kumppanuutta, sitoutumista ja työnjakoa, 'TYP sateenvarjoa- ja oma-valmentajatoimintaa' erittäin tärkeänä. "Typerintä mitä voisi tehdä, olisi OMA-valmentajatoiminnan lopettaminen".

Kokeilun työntekijöiden viestit toimintakyvyn kehittämisestä

PITKOLAISTEN mielestä kokeilun on mahdollistanut paremman yhteistyön, TYP-toimintaan nähden isommassa mittakaavassa ja sote-työllisyyspalvelussa on yksittäisillä työntekijöillä ollut laaja palveluvalikoima ja mandaatti hallussa. Kokeilulain mahdollistama kaikkien PITKO-työntekijöiden pääsy työvoimahallinnon URA-asiakasjärjestelmään on ollut tärkeää, kuin myös toiminnan aikaisempaa intensiivisempi monitorointi ja tiedon vaihto niin PITKOn sisällä kuin kumppaneiden kanssa. Kaiken kaikkiaan mahdollisuus URA:n käyttöön oli erittäin tärkeää, sillä se mahdollisti valtio-kunta 'kynnyksen' ylittämisen ja pääsyn ennaltaehkäisevämpään työotteeseen, mikä ei ollut mahdollista edes aikaisemmissa kuntakokeiluissa.

Kaiken kaikkiaan PITKOn kohderyhmässä on haastateltavien mukaan käynyt ilmi niin suuri palveluvaje, että PITKOn toiminta on painottunut kuntoutukseen. PITKOssa on tähän merkittävään – ja myös valtakunnallisesti todettuun – palveluvajeeseen vastattu investoinnilla OMA-valmentajiin, monipuolisiin palvelutarvearvioihin, palveluohjaukseen ja –muotoiluun, TYKY-palvelun kehittämiseen, tiimityöhön ja tiedolla ohjaamiseen (eli toiminnan toteutumisen tarkempaan monitorointiin) ja asiakkaiden ohjaamisen oikeille etuuksille. Monialainen tiimi on organisoitunut asiakkaan mukaan,

jotta palveluprosessi olisi tiivis. Tämä on merkinnyt työskentelyn tiivistymistä paitsi terveydenhuollon suuntaa, myös aikuissosiaalityössä esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa asiakas ei ole pystynyt lyhytaikaiseenkaan työkokeiluun.

Toiminnallinen 3kk työkyvyn arviointijakso on tässä ollut PITKOn yksi keskeinen menetelmä, jossa on käytetty kokeilemista ja kumppaneita ja se on ollut vastaus asiakkaille, jotka tarvitsevat matalan kynnyksen liikkeellelähtöä. PITKOLAISTEN kommenttien mukaan palveluista on puuttunut kuntoutuksen ja virallisten TE-palvelujen välissä olevia toiminnallisia tuotteita ja tällä kuntouttavan työtoiminnan luovalla soveltamisella on tätä kuilua pyritty silloittamaan.

Olennaista on paitsi asiakastyön etulinjassa – OMA-valmentajatoiminnassa – tapahtunut työ, vaan myös että työnjohdollinen ja koordinoiva taso ja ylimmän johdon, myös poliittisen johdon sitoutuminen on vahvaa. Päällikkötasolla täytyy työllisyyden hoito tuntea kokonaisuutena hyvin. Tämä on PITKOLAISTEN mielestä toteutunut hyvin, vaikka palveluvajeen purkaminen onkin edelleen ison tehtävän edessä.

PITKOLAISTEN mielestä uudet konseptit ovat toimineet vielä vähän aikaa, mutta yhteistyökulttuuri ja toiminta – jota toki on ollut jo aikaisemmassa toiminnassa ennen PITKOa – on ollut hyvä pureutumaan asiakkaistossa ilmenneisiin perimmäisiin ongelmiin. On pyritty heti ensimmäisistä tapaamisista rakentamaan asiakkaan tilannetta edistäviä toimintatapoja. On päästy kriittisellä henkilöstöpanostuksella paremmin aktivointiin käsiksi. Panostus ja toiminta ei kuitenkaan vielä ole riittävä, huolimatta siitä, että eri tahojen sitoutuminen on parantunut. Maakunta-sote muutosta ajatellen PITKOn kokemus PITKOLAISTEN miesestä seudullisella kaupunkialustalla toteutetusta läpi sektoreiden leikkaavasta toiminnasta varmistanee, ettei tehtyä pyyhkäistä pois, eikä paluuta lähtötilanteeseen ole.

6 Vaikuttavuusperustaiset hankinnat

Julkista hankintaa, sen kriteerejä ja toimintatapoja, palvelujen kilpailuttamista ja tulospoistoa (ei vain 'black box', vaan tiiviimpi yhteistyö oikean tuloksen varmistamiseksi) on muokattu mm. edellä olevia teemoja tukemaan. Tämä teema liittyy monella tärkeällä tavalla koko kuntien/seutujen/kumppanuuksien tulevaisuuteen lisääntyvän markkinoiden käyttämisen kautta.

PITKOssa aloitettiin (ja edelleen kehitettiin aikaisempia) myös vaikuttavuusperustaisia hankintoja, eli tavoitteena oli voimistaa ostopalveluissa tuloksellisuutta, asiakkaiden etenemistä ja kustannustehokkuutta, sekä lisätä työllistämisperusteista hankintaa.²⁸

Vaikuttavuusperusteinen kilpailuttaminen toteutettiin pidättämällä osa kokonaispalkkiosta sopimuksen alussa ja maksamalla eri kohderyhmien tilanteen edistymisestä erityisillä kertoimilla palkkioita.

²⁸ Suomalaisen Työn Liitto ja Yhteiskunnallisten yritysten liitto ARVO palkitsivat yhdessä ensimmäistä kertaa Tampereen 'Vaikuttavin kuntahankkija' palkinnolla 2018, kuntana, joka on huomioinut hankinnoissaan erityisesti niiden yhteiskunnallisia vaikutuksia

Sosiaaliset (kuten työllistäminen) kriteerit Tampereen kaupungin hankinnoissa ovat voineet työllisyysmahdollisuuksien luomiseen mm. nuorille, pitkäaikaistyöttömille, ikääntyneille, vammaisille ja osatyökykyisille. Käytössä Tampereella on työllistämisehto, joka on n. 3 % hankinnan vuotuisesta arvosta. Toimintamallia on jonkin verran otettu käyttöön onnistuneesti kilpailutuksissa. Toimintatapa on Tampereella uusi ja sitä on tarkoitus laajentaa.

Vaikuttavuusperusteisen hankintamallin kehittäminen kokeilussa:

Kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus kilpailutettiin seuraavasti:

TUOTE 1 Kokonaisvastuupalvelut

1A Työhön ja koulutukseen suuntaava kuntouttava työtoiminta

1B Osallisuutta vahvistava kuntouttava työtoiminta

1C Sosiaalinen kuntoutus TUOTE 2 Yksilöohjattu kuntouttava työtoiminta

Mittari: Kuntoutumisen tasoa mitataan tarkastelemalla asiakkaiden pysyvää etenemistä kohti työelämää tai opintoja palvelujakson jälkeen (3 kuukautta)

Tuotteessa 1 on 85%:sti suoriteperusteinen korvaus, lisäksi Palkkionpidätysmalli + Bonusmalli Palveluntuottaja laskuttaa tilaajalta yhtä asiakkaan toimintapäivää kohden siis summan 0,85 x (tarjottu hinta). Suoriteperusteisen korvauksen lisäksi palveluntuottajille maksetaan vaikuttavuusperusteista korvausta asiakkaiden todennetusta pysyvästä etenemisestä seuraavin painotuksin (esimerkiksi tuotteessa 1A):

Asiakas työllistyy avoimille työmarkkinoille: 70 x (tarjottu hinta).

Asiakas suorittaa tutkintoon johtavaa koulutusta: 50 x (tarjottu hinta)

Asiakas työllistyy palkkatuettuun työhön yritykseen: 30 x (tarjottu hinta)

Asiakas työllistyy palkkatuettuun työhön julkiselle tai 3. sektorille: 20 x (tarjottu hinta)

Asiakas osallistuu työkokeiluun tai suorittaa valmentavia koulutuksia tai osatutkintoja: 20 x (tarjottu hinta)

Tuotteessa 2 pyrittiin helpottamaan pienten (ja uusien) toimijoiden mukaanpääsyä => perinteinen 100% suoriteperusteinen korvaus

Työllistäminen osana hankintaa:

Sosiaaliset kriteerit Tampereen kaupungin hankinnoissa voivat liittyä työllisyysmahdollisuuksien luomiseen mm. nuorille, pitkäaikaistyöttömille, ikääntyneille, vammaisille ja osatyökykyisille. Käytössä Tampereella on työllistämisehto, joka on n. 3 % hankinnan vuotuisesta arvosta.

Toimintamallia on jonkin verran otettu käyttöön onnistuneesti kilpailutuksissa. Toimintatapa on Tampereella uusi ja sitä on tarkoitus laajentaa. Työllisyyspalvelut on mm. hyvinvoinnin palvelualueen kanssa sisällyttänyt työllistämisehdon vähimmäisvaatimuksena sopimuksissa mm.

Päihde- ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelujen ja kehitysvammaisten ympärivuorokautisen asumispalvelun hankintaan. Ehto voidaan toteuttaa monin eri tavoin ja yhteistyössä etsitään palveluntuottajalle sopiva ratkaisu.

OSA IV TILASTOLLINEN TARKASTELU

Tutkimuksessa hyödynnettiin osaltaan kokeilun itsensä tuottamia melko kattavia tilastoja asiakkaista ja aktivointitoimenpiteistä. Niiden avulla voitiin identifioida kokeilun keskeisiä panoksia ("inputs"), toimia ("activities"), tuotoksia ("outputs") sekä tuloksia ("outcomes") (luku IV/1). Vaikutavuuden arviointi koostuu periaatteessa näistä kaikista, lisäksi vaikutuksista ("impacts") sekä niiden välisistä suhteista²⁹. Kokeilun tulosten ja vaikutusten problematiikkaa käsitellään perusteellisemmin tämän osan luvuissa 2 ja 3.

1 Kokeilun oma seuranta

Kokeilussa tuotetun katsauksen (liite 4) lähtökohtana on, että Pirkanmaan työllisyyskokeilu oli kansallisesti varsin mittava hanke huolimatta lyhyestä aikajänteestään. Vuoden 2018 aikana kokeilun piirissä oli yli 32000 asiakasta, joista suurin osa oli KELAn työttömyysturvan piirissä. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajat olivat pääasiassa TE-toimiston asiakkaina. Tätä asiakasjakoa kuvaa se, että kuntaosuuden piirissä olevia asiakkaita eli niitä, jotka olivat olleet työttömänä yli 300 päivää, oli Tampereella yhteensä noin 10000 ja heistä yli 90 % kuului kokeilun vastuulle. Asiakkaista merkittävä osa (26 %) oli ulkomaalaistaustaisia tai heidän äidinkieltensä oli muu kuin suomi tai ruotsi, ja heidän koulutustasonsa oli keskimäärin matalampi kuin työnhakijoilla yleensä.³⁰ Asiakasjoukossa ilmeni merkittävä "pyöröovi-ilmiö", eli samoja asiakkaita kirjautui palveluista ulos ja takaisin sisään melko suuri määrä, jonka täsmällinen määrittäminen on kuitenkin vaikeaa.

Kokeilu edellytti huomattavaa panostusta muun muassa kokeilun henkilöstöön, jota kasvatettiin Tampereen kaupungin työllisyyspalveluiden aiemmasta 70 henkilöstä yli 200:aan. Työnhakijoiden palvelutarvearviointiin, henkilökohtaisiin vastuuhenkilöihin eli OMA-valmentajiin sekä palveluinnoointiin ja -ostoihin panostettiin voimakkaasti. Tampereen asiakaspalveluiden ostot kasvoivat kokeilun aikana 20 prosenttia 5,9 miljoonaan euroon. Kokeilukatsauksessa luetellaan kokeilun keskeisinä toimintoina asiakastyössä painotettu aktiivinen yhteydenpito ja erityisesti kasvokkaiset tapaamiset pysyvän OMA-valmentajan kanssa; yhteydenottoja kirjattiin 266000 kappaletta. Asiakkaita pyrittiin tarkoituksellisesti siirtämään passiiviselta tuelta aktiivisen piiriin. Asiakkaiden antama NPS-palaute luokiteltiin erinomaiseksi (73,5/100; n=5555).

Kokeilun keskeisenä tuotoksena voidaan pitää mukana olleiden kuntien aktivointiasteen voimakasta nousua verrattuna aiempaan ja muuhun Suomeen. Kokeilukuntien keskimääräinen aktivointiaste nousi noin 25 prosentista 35–40 prosenttiin vuonna 2018. Kokeilun tekemä aktivointiponnistus oli niin suuri, että se erottui selvästi monissa kuntatasoisissa tilastoissa. Kaikki kymmenen kokeilukuntaa sijoittuivat vertailussa muihin Suomen kuntiin eniten aktivointiastetta vuosina 2017–2018 nostaneiden joukkoon.

Suoranaisena aktivoinnista seuranneena kokeilun tuloksena voidaan täten pitää työmarkkinatuen kuntaosuudessa saavutettuja säästöjä, joita kokeilualueella oli vuonna 2018 noin 6,8 miljoonaa euroa (-16,6 %) edellisvuoteen verrattuna. Tämä oli huomattavasti enemmän kuin muissa kunnissa keskimäärin saavutettu kustannussäästö (-6,7 %).

²⁹ Esim. Aro (2012).

³⁰ Tämä poikkeuksellinen ja ajassa muuttuva asiakasjako on pääsyy siihen, miksi yksiselitteistä kunta- tai työvoimapalveluorganisaatiotasosta vertailuasetelmaa ei ollut tutkimuksessa mahdollista rakentaa.

Verrattaessa työllisyydenhoidon tuloksia muihin kuntiin on kokeilun oman katsauksen mukaan huomioitava, että suuret kaupungit sijoittuvat edellä mainitussa kustannusten tarkastelussa pääasiallisesti kuormittuneimpien joukkoon ja Tampereen tilanne on suurista kaupungeista haastavimmasta päästä. Pitkäaikaistyöttömyys on suurissa kaupungeissa ylipäätään huomattavasti korkeampi. Pitkäaikaistyöttömyys laski koko maassa jyrkästi vuonna 2017 osaltaan mahdollisesti määräraikaishaastatteluiden vaikutuksesta. Ylipäätään pitkäaikaistyöttömyys reagoi katsauksen mukaan voimakkaasti asiakastyön tapoihin (aktivointiin), eikä pitkäaikaistyöttömyysasteen lasku sellaisenaan kerro asiakkaiden työllistymisestä. Myös aktivoinnin painotukset erosivat jossain määrin suurten ja pienien kuntien välillä samalla kun suuntaus oli työvoimakoulutuksesta omaehtoisen opiskelun suuntaan. Myös kuntouttava työtoiminta kasvoi voimakkaasti viime vuosina ja erityisesti juuri pienemmissä kunnissa.

Kokeilun tuloksia ajatellen katsauksen mukaan viranomaisten toimesta tapahtuva työllistäminen ja työhön välittäminen olivat keskimääräistä korkeampaa tasoa kokeilussa. Kokeilussa kehitettiin lisäksi työllisyysvaikutuksista kertova laajennetun työttömyysasteen mittari, jota hyödynnettiin myös analyysissa jäljempänä. Siinä lasketaan työllisyydenhoidon piirissä olevien osuus työvoimasta ((palveluissa yhteensä + työttömät) / työvoima). Aktivointitoimia voimakkaasti lisättäessä laajennettu työttömyysaste antaa toimivan kuvan työllisyydenhoidon piirissä olevien asiakkaiden määrästä, johon työttömyysasteen tarkastelulla ei päästä. Laajennettu työttömyysaste laski koko maassa voimakkaasti vuodesta 2017 alkaen ja suurissa kunnissa pienempiä hitaammin. Laajennetun työttömyysasteen käyttöön liittyy myös varauksia kuten se, että siihen vaikuttaa olennaisesti myös työmarkkinoiden imu eivätkä vain työllisyyspalveluiden toimet.

2 Asiakassiirtymien analyysi

Asiakassiirtymien pehmeä vaikuttavuus

Siirtymiä koskevien tulosten analyysia varten on olemassa varsin vähän viitekohtia. Aho ym. (2018, 72) kirjoittavat, että työvoimapalvelujen asiakkaiden toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on yleistä. Toistuva osallistuminen voi olla työllistymistä ajatellen tarkoituksenmukaista polutusta, jossa myöhempi toimenpide täydentää tai jatkaa edellistä. Myös muunlainen toistuva osallistuminen näyttää hieman parantavan työllistyvyyttä pitkällä tähtäimellä.

Käsillä olevassa tutkimuksessa saadaan kuva siitä, **miten toimenpiteet seuraavat toisiaan**, tosin melko lyhyellä ajanjaksolla ottaen huomioon, että Ahon ym. (emt.) tutkimus käsittelee useiden vuosien aikajäniteitä.

Aho ym. (emt.) jatkavat, että monien toimenpiteiden kuten kuntouttavan työtoiminnan tuloksena harvoin työllistytään avoimille työmarkkinoille. Toimenpiteillä on nähtävä myös muita funktioita kuin työllistäminen. Ahon ym. (emt.) mukaan olisi tärkeää huomioida myös työvoimapalvelujen laajempia sosiaalipoliittisia tavoitteita.

Lisäksi toimenpiteiden kohdentamisen osuvuutta ja siten vaikuttavuutta olisi Ahon ym. tutkimusten perusteella mahdollista parantaa. Useiden tutkimusten perusteella ”(k)ohdistamiseen on ilmeisesti ollut liian vähän resursseja, ja osin kohdentaminen tapahtuu satunnaisesti tai kaavamaisesti, ilman kunnollista yksilöllistä tarvearviointia. Osin palveluja on järjestetty pitäen silmällä enemmän muita

tavoitteita kuin työllistyvyyden edistämistä (esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisy, vastikkeellisuus).” (Aho ym. emt.)

Työllisyyskokeilussa aktivointi on palvellut julkilausutusti työmarkkinatuen kuntaosuuden pienentämistä, ja siinä mielessä työllistyvyyden rinnalla on ollut muunlaisia tavoitteita. Toisaalta kokeilussa on panostettu nimenomaan yksilötasoiseen toimenpiteiden kohdentamiseen ja polutukseen oma- valmentajajärjestelmällä ja kokonaishallinnalla. Tällöin on tarkoituksenmukaista analysoida sitä, **missä määrin aikaansaadut siirtymät ovat yhteydessä muihin siirtymiin – ”kohti” työttömyyttä tai ”kohti” työmarkkinoita.** Voidaan ajatella, että **työllisyyskokeilussa on kyse erityisellä tavalla työllisyys- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden yhtäaikaisesta tavoittelusta.**

Tutkimuskysymykset ja aineisto

Tutkimuksen käytössä on ollut 32300 kokeiluasiakkaan tilannetieto 40 viikon ajalta vuonna 2018 luokiteltuna 8-portaisesti³¹ viikoittain. Tämän aineiston avulla on ollut mahdollista analysoida siirtymiä tavanomaisia työvoimapolitiittisia tutkimuksia tarkemmalla tasolla kokonaistutkimuksen tapaan. Aineiston asiakkaat ovat aloittaneet palvelun eri ajankohtana, mutta analyysissa on yhdistetty kaikkien osalta tilanne lähtötilanteessa (0-viikon kohdalla) ja siitä eteenpäin seurannan viikkoon 39 saakka. Lähtötilanne tunnetaan noin 32300 asiakkaan osalta. 40 viikon seurantatieto on 23200 asiakkaasta, eli se määrä asiakkaista oli seurannassa alusta alkaen. 9000 tuli seurantaan eri vaiheissa tämän jälkeen ja heidän seuranta-aikansa vaihtelee välillä 39...1 viikkoa (taulukko IV.1.1). Tietosuojasysteistä yksilöiden taustatietoja tai työttömyysturvan muotoa ei voida yhdistää analyysiin.

Taulukko IV.1.1. Asiakkaita koskevan seurantatiedon saatavuuden aikaväli (viikkoa). (Seuranta alkoi 1.1.2018 ja päättyi 31.8.2018).

N	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40
23258	X	X	X	X	X	X	X	X
24926		X	X	X	X	X	X	X
25963			X	X	X	X	X	X
26934				X	X	X	X	X
27812					X	X	X	X
29460					X	X	X	X
30518							X	X
31547								X

Aineisto jaettiin kahteen eri tarkasteluryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä olivat ne, joiden asiakkuus työllisyyskokeilussa oli voimassa seurannan ensimmäisellä viikolla. Heidän joukossaan oli oletettavasti suurin osa sellaisia, joiden asiakkuus oli ollut jo aiemmin ja mahdollisesti jo pidempään. Kutsutaan tätä ryhmäksi A (”vanhat asiakkaat”). Toiseen ryhmään (B, ”uudet asiakkaat”) kuuluivat

³¹ Ei asiakkaana, työssä yleisillä työmarkkinoilla, koulutuksessa, työllistymistä edistävässä palvelussa, palkkatuella työllistetty, työtön, työvoiman ulkopuolella, muu (lomautettu, lyhennetty työviikko). Status perustuu työllisyyskoodiin (työnhakijarekisterin luokitus työnhakijan statuksesta). Merkintä ”ei asiakkaana” = työnhaku päättynyt. Työhaun päättymisen syytä koskevaa koodia ei voitu yhdistää dataan. Palvelut pitävät sisällään muun muassa kuntouttavan työtoiminnan ja valmennukset, koulutus taas ammatillisen työvoimakoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen, omaehtoisen koulutuksen jne.

ne, jotka eivät olleet asiakkaina seurannan ensimmäisellä viikolla, eli heidän joukossaan oli puolestaan valtaosa niitä, joilla ei ollut pitkäaikaista asiakkuutta työvoimapalveluissa.

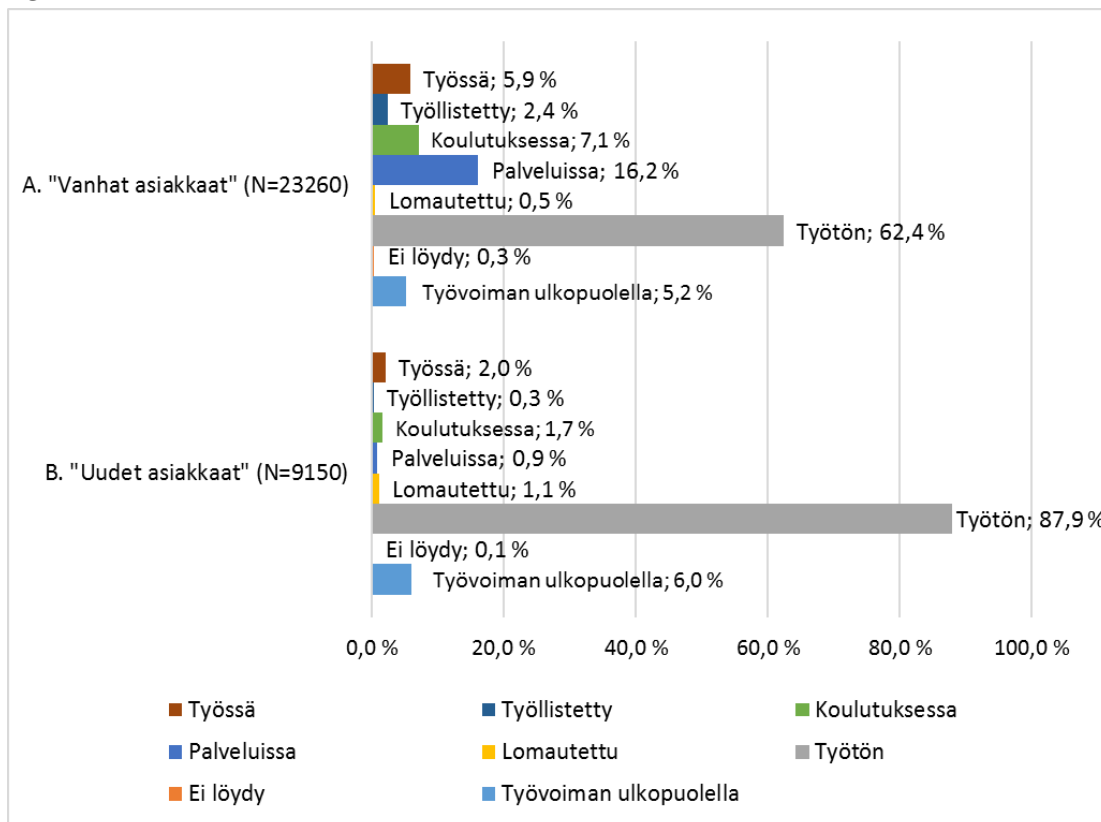
Molempien ryhmien osalta tarkastellaan kolmea asiaa:

- Miten pitkiä asiakkuudet olivat ja miten asiakasstatukset muuttuivat?
- Millaisia palvelupolkuja kokeilussa muodostui?
- Millaisessa yhteydessä toimenpiteiden (=statuksien) määrä oli statuksien muuttumiseen?

Asiakkuuden kesto ja statuksien muutos

Ryhmien A ja B välisen lähtötilanteen ero on esitetty kuviossa IV.1.1. Ryhmä A. eli "vanhat asiakkaat" on huomattavan heterogeeninen sisältäen neljänneksen palveluissa, koulutuksessa ja työllistetyinä olevia, kun uusista asiakkaista tällaisia on vain 3 %. Työvoiman ulkopuolella oleviksi on kirjattu suunnilleen saman verran molemmissa ryhmissä (5 ja 6 %). Ryhmän B. "uusista asiakkaista" lähes 90 % on työttömiä eli todennäköisesti työttömäksi hiljattain jääneitä.

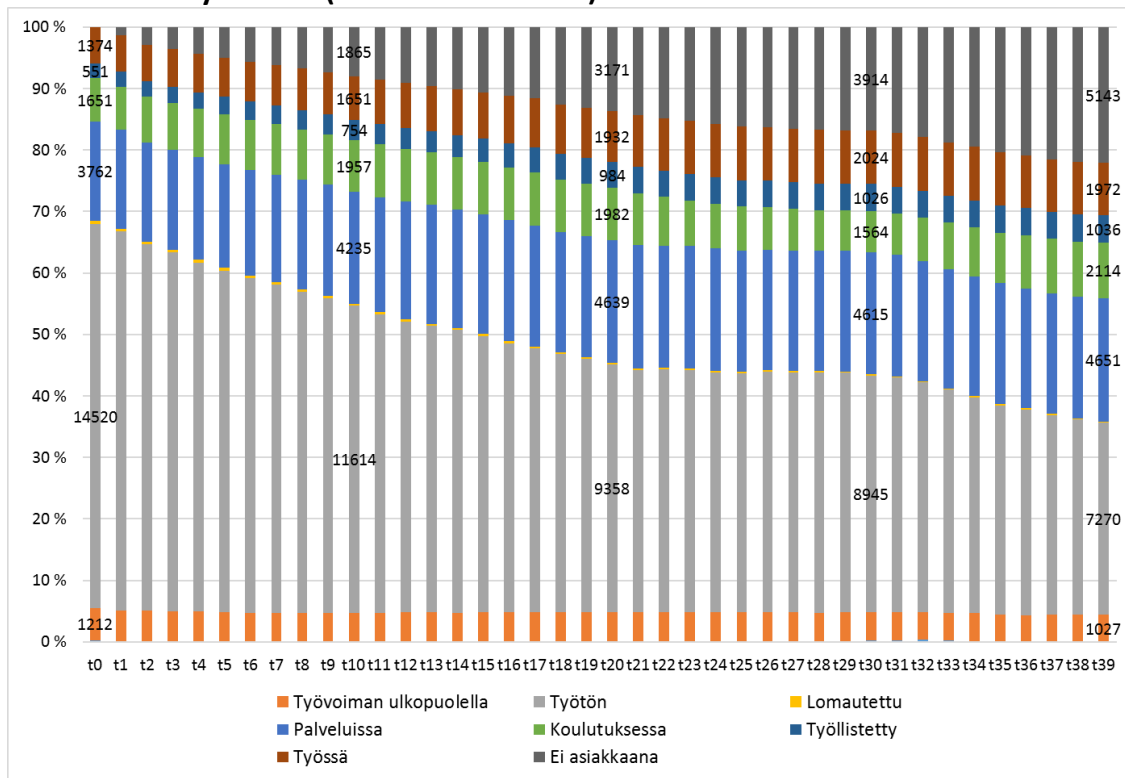
Kuvio IV.1.1. Kokeiluasiakkaiden statuksien jakauma asiakkuuden alkamisen mukaan. Ryhmä A. on aloittanut asiakkaana seurantaviikolla 1 tai jo aiemmin, ryhmä B. seurantaviikolla 2 tai myöhemmin.



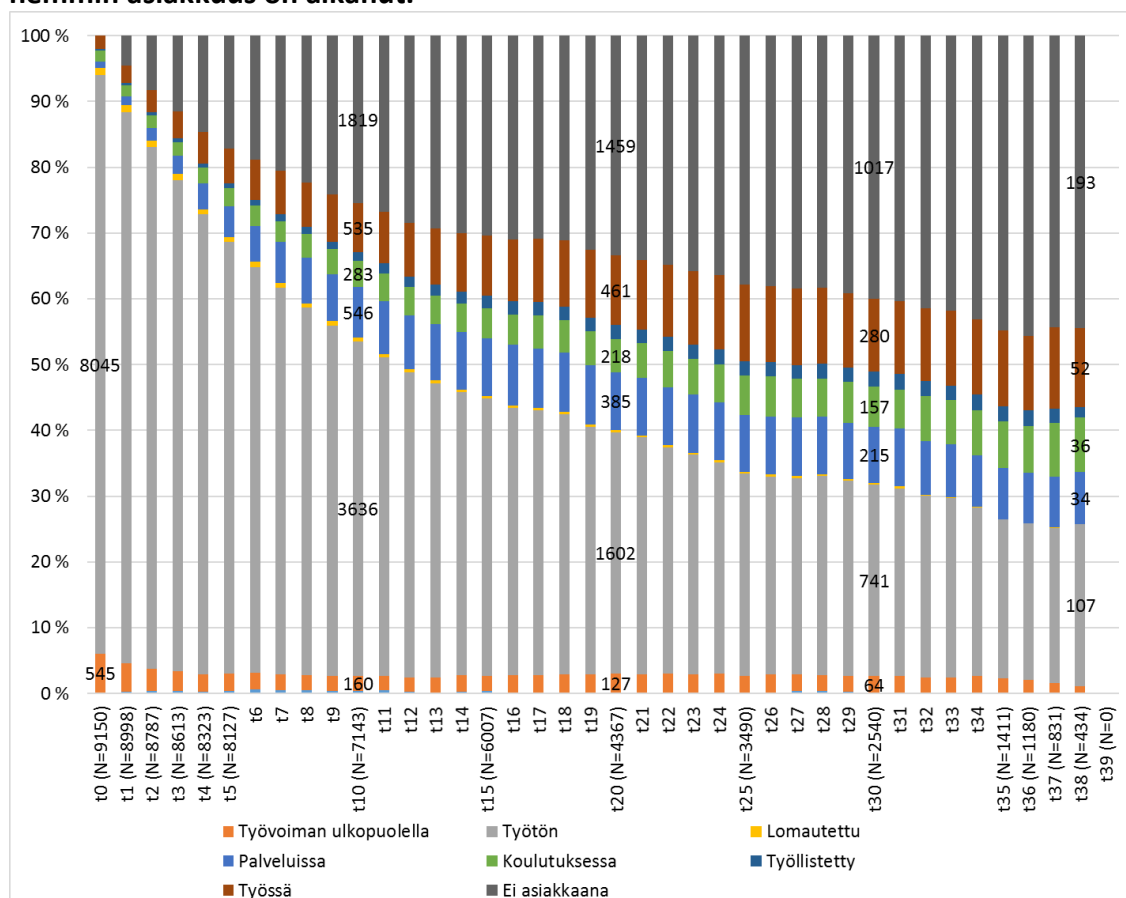
Kuviossa IV.1.2 on kuvattu ryhmän A statuksien jakauman muutosta 40 viikon seurannan aikana. Havaitaan, että vanhojen asiakkaiden joukossa työttömyys vähentyi puoleen ja lisäksi asiakkuus päättyi vajaalla viidenneksellä. Asiakkuuden päättyminen tulkitaan tässä suurimmaksi osaksi työllistymiseksi. Palveluissa olleiden osuus kasvoi noin neljänneksellä. 40 viikon seurannan päättyessä vanhojen asiakkaiden statusrakenne oli jakautunut kolmeen pääosaan siten, että 30,6 % oli työmarkkinoilla, 20,0 % palveluissa tai koulutuksessa ja 31,3 % työttömänä.

Kuviossa IV.1.3 on kuvattu puolestaan ryhmän B ("uudet asiakkaat") statusrakenteen muutosta. Tämän ryhmän statusrakenne muuttuu asiakkuuden keston myötä siten, että ensimmäisten 10 viikon aikana 33 % siirtyi työhön tai pois asiakkuudesta. Tämän jälkeen tämä virta hieman hidastui, ja 20. asiakkuusviikkoon mennessä tämä osuus oli 44 %. Palveluissa olevien osuus oli 10 asiakkuusviikon jälkeen 7,6 % ja kasvoi 20. viikkoon mennessä noin 9 %:iin. Kokonaisuudessaan uusista asiakkaista reilu puolet ovat päättäneet työhön tai muuhun syyhyn ja vajaalla puolella työttömyys tai palveluissa oleminen jatkuvat yli 30 viikkoa.

Kuvio IV.1.2. Ryhmän A ("vanhat asiakkaat") statuksien muutos 40 viikon seurannan aikana.



Kuvio IV.1.3. Ryhmän B ("vanhat asiakkaat") statuksien muutos 40 viikon seurannan aikana. N pienenee vasemmalta oikealle, koska tässä ryhmässä seuranta-aika t_n on sitä lyhyempi, mitä myöhemmin asiakkuus on alkanut.



Taulukkoon IV.1.2 on koottu ryhmien A. ja B. vertailun keskeiset havainnot. Sen perusteella työllisyyskokeilulla todella on kaksi eri asiakassegmenttiä niiden "haastavuuden" perusteella. Ryhmässä B. työllistyminen tai asiakkuuden päättymisen tapahtuvat noin kaksi kertaa nopeammin viikkoon 30 asti, jonka jälkeen myös ryhmän B. työttömyystilanteet alkavat vaikeutua. Merkille pantavaa on, että ryhmän A. osalta palveluissa olevien osuus kasvaa hyvin hitaasti ajan kuluessa. Sama koskee koulutuksessa olevien osuutta. Ryhmässä B. palveluaktivointi ei juurikaan kasva 10 ensimmäisen asiakkuusviikon jälkeen ja jää noin kolmasosaan ryhmän A. aktivointitasosta. Ryhmässä B. koulutukseen osallistuminen nousee hitaasti kohti samaa 8 prosentin tasoa kuin ryhmässä A.

Taulukko IV.1.2. Ryhmien A. ja B. statuksien osuuksien muutos, pois siirtyneet ja palveluissa olevat asiakkuuden keston mukaan, %.

Asiakkuuden kesto	Ryhmä A. "Vanhat asiakkaat"			Ryhmä B. "Uudet asiakkaat"		
	Pois siirtyneet ³²	Palveluissa	Koulutuksessa	Pois siirtyneet	Palveluissa	Koulutuksessa
0 vk	-	16,2	7,1	-	-	-
10 vk	15,1	18,2	8,4	32,9	7,6	4,0
20 vk	21,9	19,9	8,5	44,0	8,8	5,0
30 vk	25,5	19,8	6,7	51,0	8,5	6,2
40 / 39 vk	30,6	20,0	9,1	56,5	7,8	8,3

³² Tarkasteluajankohtana työssä tai ei-asiakkaana.

Taulukossa IV.1.3 on ristiintaulukoitu ryhmän A. ensimmäinen asiakasstatus ja viimeinen tiedossa oleva asiakasstatus. Taulukosta havaitaan, että tästä koko joukosta oli työllistyneitä tai asiakkuudesta poistuneita yhteensä 30 %, kun lähtötilanteessa työssäkäyviä oli 6 %. Palveluissa oli viimeisen tiedon mukaan 20 %, kun heitä alkutilanteessa oli 16 %. Työttömyyteen päätyi 31 %, kun heitä lähtötilanteessa oli 62 %. Työttömistä työllistyi 7 % ja poistui asiakkuudesta 24 %. Koulutukseen osallistuneista työllistyi 5 % ja poistui asiakkuudesta 19 %. Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuneista työllistyi 3 % ja poistui asiakkuudesta 10 %.

Ryhmän B osalta tilanne oli sikäli erilainen, että lähes 90 % heistä oli lähtötilanteessa työttömiä vaille välttämättä pidempää työttömyyshistoriaa. Työllistyneitä tai asiakkuudesta poistuneita oli seurannan päätyessä yhteensä 42 %, kun lähtötilanteessa työssäkäyviä oli 2 %. Palveluissa oli viimeisen tiedon mukaan 45 %, kun heitä alkutilanteessa oli 1 %. Työttömyyteen päätyi 39 %, kun heitä lähtötilanteessa oli 88 %. Työttömistä työllistyi 8 % ja poistui asiakkuudesta 34 %. Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuneista työllistyi 5 % ja poistui asiakkuudesta 16 %. (Taulukko IV.1.4.)

Taulukko IV.1.3. Ryhmän A viimeinen tiedossa oleva status ensimmäisen statuksen mukaan. Yht. sarakkeen prosentit lasketaan alaspäin kuvaten ryhmän osuutta ensimmäisellä viikolla. (N=23250.)

Ensimmäisen viikon status	Viimeisen viikon status								Yht. % sarakke
	Ei asiakkaana	Koulutuksessa	Lomautettu	Työllistetty	Palveluissa	Työssä	Työtön	Työvoiman ulkop.	
Työtön	24 %	6 %	0 %	4 %	17 %	7 %	40 %	3 %	62,4 %
Palveluissa	10 %	5 %	0 %	7 %	52 %	3,1 %	21 %	2 %	16,2 %
Työssä	29 %	2 %	0 %	1 %	3 %	53 %	12 %	0 %	5,9 %
Koulutuksessa	19 %	56 %	0 %	1 %	4 %	5,0 %	14 %	1 %	7,1 %
Lomautettu	38 %	2 %	32 %	1 %	8 %	8 %	12 %	2 %	0,5 %
Lyhennetyllä työviikolla	33 %	0 %	0 %	0,0 %	0 %	17 %	0 %	0 %	0,03 %
Työllistetty	16 %	4 %	0 %	39 %	7 %	9 %	25 %	0 %	2,4 %
Työvoiman ulkopuolella	27 %	3 %	0 %	1 %	6 %	2 %	15 %	45 %	5,2 %
Ei löydy	86 %	4 %	0 %	0 %	1 %	0 %	9 %	0 %	0,3 %
Yht.	22 %	9 %	0 %	4 %	20 %	8,5 %	31 %	4 %	100 %

Taulukko IV.1.4. Ryhmän B viimeinen tiedossa oleva status ensimmäisen statuksen mukaan. Yht. sarakkeen prosentit lasketaan alaspäin kuvaten ryhmän osuutta ensimmäisellä viikolla. (N=9160.)

Ensimmäisen viikon status	Viimeisen viikon status							Työ-voiman ulkopuolella	Yht. % sarake
	Ei asiakkaana	Koulutuksessa	Lomautettu	Työllistetty	Palveluissa	Työssä	Työtön		
Työtön	34 %	6 %	0 %	2 %	7 %	8 %	42 %	1 %	87,8 %
Palveluissa	16 %	6 %	0 %	6 %	45 %	5 %	21 %	0 %	0,9 %
Työssä	29 %	5 %	0 %	0 %	5 %	46 %	15 %	0 %	2,0 %
Koulutuksessa	40 %	26 %	0 %	1 %	9 %	4 %	19 %	1 %	1,7 %
Lomautettu	61 %	2 %	25 %	1 %	1 %	7 %	4 %	0 %	1,1 %
Työllistetty	42 %	4 %	4 %	35 %	0 %	4 %	12 %	0 %	0,3 %
Työvoiman ulkopuolella	34 %	4 %	0 %	1 %	10 %	3 %	29 %	18 %	5,9 %
Ei löydy	91 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	9 %	0 %	0,1 %
Yht.	34 %	6 %	0 %	2 %	8 %	8,4 %	39 %	2 %	100 %

Työllisyyskokeilun asiakkaat oli haasteellisuudeltaan hyvin heterogeeninen joukko, jonka asiakkuuden kesto vaihteli paljon. Jo pidempään työvoimapalvelujen asiakkaina olleiden aktivointitaso nousi kokeilun aikana vähittäin noin 20:een, eikä luultavasti olisi noussut enää paljon korkeammalle kokeilun jatkuessakaan. Työllisyyskokeilun aikana tapahtui suhteellisen lyhyessä ajassa suuri määrä siirtymiä työttömyydestä pois päin.

Kokeilun ”vanhoista” asiakkaista työllistyi avoimille työmarkkinoille 40 viikon seurannan aikana tietävästi noin 2,5 %, ja lisäksi noin 22 % poistui asiakkuudesta. Todennäköisin syy poistumiseen oli työllistyminen, joka on jäänyt ilmoittamatta viranomaiselle.

Simo Aho on joissain tutkimuksissaan³³ selvittänyt mikä oli työhakijoiden joukosta poistuneiden tilanne myöhemmin sellaisten rekisteritietojen mukaan, joissa myös työllistymisestä on tieto. Hän arvioi pyynnöstämme, että ainakin noin vuosikymmen sitten karkeasti noin 80 prosenttia työnhaun päättäneistä oli työllistynyt, muutama prosentti aloittanut opiskelun ja loput siirtyneet työvoiman ulkopuolelle muista syistä.

”Uusista” asiakkaista työllistyi seurannan aikana noin 6,5 % ja 34 % poistui asiakkuudesta. Tuomaalan (2018) mukaan kolme kuukautta erilaisten aktiivitoimenpiteiden jälkeen avoimille työmarkkinoille työllistyneiden osuus vaihteli välillä 4,6–38,8 % riippuen toimenpiteestä. Paras työllistymisprosentti oli työvoimakoulutukseen osallistuneilla ja heikoin kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneilla. Tuomaalan (emt.) lukuihin verrattuna työllisyyskokeilun työllistyneiden osuus oli suunnilleen samaa luokkaa. Kun katsotaan kokeilussa haastavinta ryhmää eli työllistymistä edistävään palveluun osallistuneita, heistä ryhmässä A työhön päätyi 3,1 % ja asiakkuus päättyi lisäksi 10 %:lla.

³³ Esim. Aho ja Koponen (2007); valitettavasti Aho ei ole tästä näkökulmasta tehnyt tuoreempia tarkasteluja.

Ryhmässä B palveluihin ei ehditty vielä juuri osallistua. Koulutuksessa alkutilanteessa olleista ryhmässä A työhön päätyi tiettävästi 5 % ja asiakkuus päättyi 19 %:lla. On huomattava, että seuranta-aika ei välttämättä kata pidempikestoisia toimenpiteitä, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että lähtötilanteessa koulutuksessa olleista oli seurannan päättyessä edelleen koulutuksessa 56 % ryhmässä A.

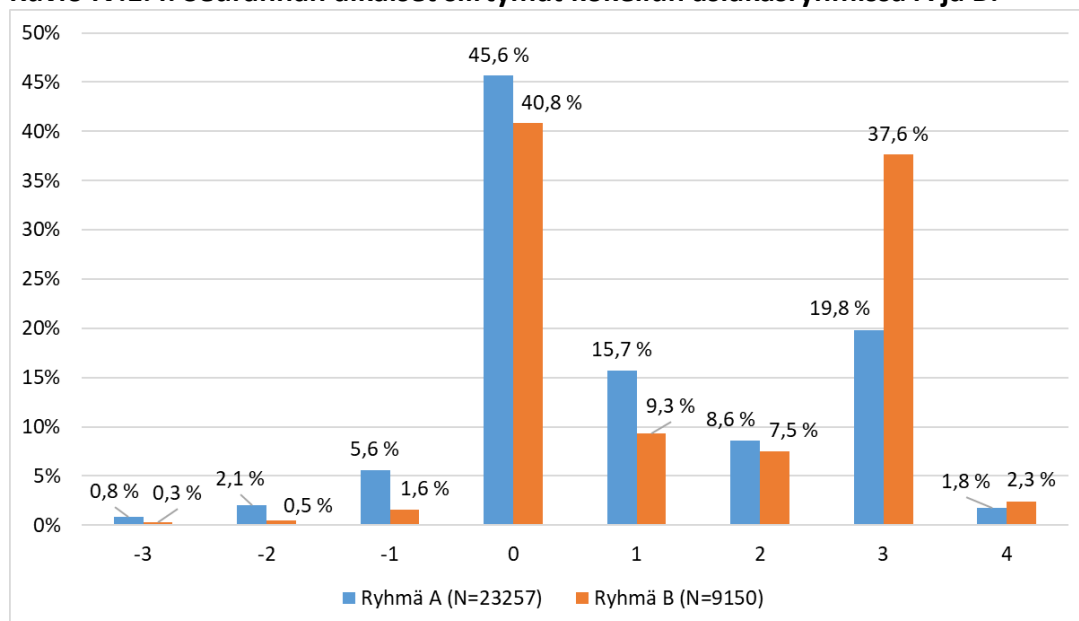
Toisaalta tulokset kertoo kokeilun tavoitteiden toteutumisesta erityisesti siltä osin, että myös haasteellisemmassa tilanteessa oleville oli löydetty palveluita. Työttömien osuus vähentyi seuranta-aikana (40 vk) yli puolella ja jatkoi laskuaan seurannan loppuun asti. Lisäksi palveluiden piiristä siirtyi jatkuvasti pois yhtä paljon tai enemmän kuin oli aktivoitu palveluilla. Asiakkaita ei näytä aktivoidun ”summittaisesti” suuria määriä heti vaan enenevästi työttömyyden pitkittyessä. 40 viikon seuranta-aika oli lyhyt, kun kyse on keskimääräistä haasteellisemmassa tilanteessa olevista asiakkaista, joilla on taustalla jo tiettävästi pidempiä työttömyysjaksoja (vrt. Aho 2018). Voidaanko työllisyyskokeilun tuottamaa tietoa ja kokemusta tulkita työllisyyspolkujen ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden samansuuntaisuuden näkökulmasta?

Palvelupolut

Siirtymien laatu

Seuraavaksi tarkastellaan siirtymien laatua. Tämä tehdään vertaamalla tiedossa olevaa palvelun alkustatusta (t0) palvelupolun viimeiseen statukseen. Palvelupolun muutoksen laadun määrittely perustuu statushierarkiaan.³⁴ Kuviosta IV.1.4 nähdään, että ryhmässä A 46 %:lla status pysyi samantasoisena, ryhmässä B 41 %:lla. Myönteisiä siirtymiä oli ryhmässä A 44 %:lla ja ryhmässä B 57 %:lla. Negatiivisia siirtymiä tapahtui lähinnä ryhmässä A (8,5 %). Ryhmästä B eli uusista asiakkaista 40 %:lla oli vähintään ”kolmen pykälän” siirtymiä, mikä tarkoitti työttömyydestä työhön siirtymistä.

Kuvio IV.1.4. Seurannan aikaiset siirtymät kokeilun asiakasryhmissä A ja B.



³⁴ 1=Työvoiman ulkopuolella tai ei tietoa; 2=Työtön tai lomautettu; 3=Palveluissa; 4=Työllistetty tai koulutuksessa; 5=Työssä tai ei-asiakkaana.

Palvelupolun jatkuvuutta vs. rikkonaisuutta kuvaa se, kuinka monta **eri statusta** asiakkaille palvelupolullaan (max. 40 vk) kaiken kaikkiaan oli. Jos asiakas on esimerkiksi ollut työttömänä ja koulutuksessa seurannan aikana, on hänellä tällöin ollut kaksi statusta, vaikka työttömyys- ja koulutusjaksot vuorottelisivatkin. Yli 80 % asiakkaista oli korkeintaan kahdella eri statuksella seuranta-aikana. **Ryhmässä B yhden statuksen** edustajien asiakkuuden kesto oli tyypillisesti selvästi lyhyempi, eli heidän kohdallaan ei ollut ehditty siirtyä palveluihin. **Ryhmässä A** 30 % oli koko seuranta-ajan yhdellä statuksella. (Taulukko IV.1.5.)

Taulukko IV.1.5. "Monistatukisuus" kokeilun asiakassryhmien A ja B palvelupoluissa max. 40 viikon seurannan aikana.

Eri statusia	Ryhmä A ("vanhat asiakkaat")			Ryhmä B ("uudet asiakkaat")		
	N	%	Asiakk. kesto, vk (min)	N	%	Asiakk. kesto, vk
1	6982	30,0	39	2901	31,7	13,6
2	11739	50,5	39	4754	51,9	22,0
3	3868	16,6	39	1260	13,8	26,1
4	626	2,7	39	200	2,2	26,9
5	51	0,2	39	40	0,4	22,1
6	0	0,0	-	6	0,1	18,0
Yht.	23266	100,0	39	9161	100,0	20,0

Niistä asiakkaista, joiden kohdalla statuksessa ei tapahtunut seurannan aikana muutoksia, oli suurin osa työttömiä tai palveluissa olevia (taulukko IV.1.6). Tämä joukko joiden tilanteessa ei ole tapahtunut seuranta-aikana muutoksia muodostaa noin 30 % kokeilun asiakkaista molemmissa ryhmissä. Tässä analyysissä ei ole käytettävissä mitään tarkempaa tietoa tästä joukosta, mutta olisi tärkeää pureutua tarkemmin tähän staattiseen palveluiden asiakasjoukkoon.

Taulukko. IV.1.6. Yhden statuksen asiakkaiden lähtötilanne ryhmissä A ja B.

Ensimmäinen status t0	Ryhmä A	%	Ryhmä B	%
Työtön	3726	53,4 %	2648	0,0 %
Palveluissa	1394	20,0 %	27	0,0 %
Työssä	604	8,7 %	79	0,0 %
Koulutuksessa	516	7,4 %	25	0,0 %
Työvoiman ulkopuolella	503	7,2 %	84	0,0 %
Työllistetty	201	2,9 %	8	0,0 %
Lomautettu	35	0,5 %	21	0,0 %
Yht.	6979	100,0 %	2892	0,0 %

³⁵ Kyse on seurannan aikaisten eri tyyppisten statusten lukumäärästä, mikä kertoo epäsuorasti siirtymistä ja palvelutoimenpiteiden variaatiosta yhden asiakkaan kohdalla.

Tyypillisimmin kokeilun asiakkailla oli seurannan aikana kaksi statusta. Heistä suurin osa oli lähtötilanteessa työttömiä. (Taulukko IV.1.7.)

Taulukko IV.1.7. Kahden statuksen asiakkaiden lähtötilanne ryhmissä A ja B.

Ensimmäinen status t0	Ryhmä A	%	Ryhmä B	%
Työtön	3726	53,4 %	4266	89,7 %
Palveluissa	1394	20,0 %	33	0,7 %
Työssä	604	8,7 %	72	1,5 %
Koulutuksessa	516	7,4 %	70	1,5 %
Työvoiman ulkopuolella	503	7,2 %	227	4,8 %
Työllistetty	201	2,9 %	12	0,3 %
Lomautettu	35	0,5 %	63	1,3 %
Ei löydy	0	0,0 %	9	0,2 %
Yht.	6979	100 %	4754	100,0 %

Taulukossa IV.1.8 on ristiintaulukoitu **ryhmä A:n kaksistatusisten** asiakkaiden lähtö- ja lopputilanteet. Siitä selviää, että suurin joukko (36 %) oli niitä, joiden asiakkuus päättyi tai jotka työllistyivät. Toiseksi eniten heitä päätyi työttömyyteen (24 %) ja kolmanneksi eniten palveluihin (23 %). **B-ryhmässä** kaksistatusisista lähes puolet (61 %) päätyi pois asiakkuudesta tai työllistyi. Loput jakautuivat melko palveluihin (11 %) ja lomautuksiin (8 %).

Taulukko IV.1.8. Kaksistatusisten asiakkaiden lähtö- ja lopputilanteet, ryhmä A. (N=11700)

Ensimmäinen status t0	Ei asiakkaana	Viimeinen status						Yht. sarake alas
		Koulutuksessa	Työllistetty	Palveluissa	Työssä	Työtön	Työvoiman ulkopuolella	
Työtön	29 %	8 %	4 %	26 %	9 %	20 %	3 %	70,5 %
Palveluissa	8 %	7 %	10 %	30 %	4 %	39 %	2 %	13,5 %
Työssä	49 %	2 %	1 %	2 %	21 %	24 %	0 %	3,8 %
Koulutuksessa	22 %	47 %	1 %	1 %	5 %	22 %	1 %	6,1 %
Työvoiman ulkopuolella	55 %	2 %	0 %	4 %	1 %	30 %	8 %	3,5 %
Työllistetty	24 %	2 %	7 %	1 %	12 %	54 %	0 %	1,7 %
Lomautettu	60 %	2 %	0 %	8 %	10 %	12 %	3 %	0,5 %
Ei löydy	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,5 %
Yht.	28 %	10 %	4 %	23 %	8 %	24 %	3 %	100 %

Kaksistatusisten kohdalla kuva oli melko selkeä. Uusien asiakkaiden kohdalla oli kyse palveluissa ”piipahtamisesta”: lähes kaksi kolmasosaa (61 %) siirtyi pois asiakkuudesta ja vain 16 % jäi työttömäksi. Merkittävä osa (8 %) päätyi myös lomautetuiksi, jolloin työhön pääsyä lähinnä odotettiin.

Asiakkuuden pituutta oli vaikea arvioida aineiston ”keskeytymisen” vuoksi, mutta puhutaan todennäköisesti keskimäärin muutamista kuukausista. (Taulukko IV.1.9.)

Taulukko IV.1.9. Kaksistatuksisten asiakkaiden lähtö- ja lopputilanteet, ryhmä B. (N=4700.)

Ensimmäinen status	Ei asiak- t0 kaana	Viimeinen status					Työvoiman ulkopuolella	Yht. sarake alas
		Koulutuksessa	Lomautettu	Työllistetty	Palveluissa	Työssä		
Työtön	49 %	0 %	9 %	2 %	12 %	13 %	14 %	89,7 %
Palveluissa	18 %	0 %	6 %	9 %	24 %	3 %	39 %	0,7 %
Työssä	54 %	0 %	7 %	0 %	1 %	10 %	28 %	1,5 %
Koulutuksessa	41 %	0 %	17 %	0 %	9 %	1 %	31 %	1,5 %
Työvoiman ulkopuo- lella	40 %	1 %	3 %	0 %	4 %	3 %	46 %	4,8 %
Työllistetty	83 %	0 %	8 %	0 %	0 %	0 %	8 %	0,3 %
Lomautettu	84 %	0 %	2 %	0 %	2 %	5 %	2 %	1,3 %
Ei löydy	89 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	11 %	0,2 %
Yht.	49 %	0 %	8 %	2 %	11 %	12 %	16 %	100 %

Kolmestatuksisia asiakkaita oli myös tuhansia, keskimäärin 15 % kokeiluasiakkaista. **A-ryhmässä** heidän tilanteensa erosi kaksistatuksisista siten, että vaikka suurin joukko heistäkin poistui asiakkuudesta tai työllistyi (48 %), kuvaan tulivat nyt myös työllistymistä edistävät palvelut (10–22 % alkutilanteesta riippuen) sekä koulutus (10 %). Kolmen statuksen palvelupolut olivat oikeastaan hyvin heterogeenisiä, eli asiakkaat jakautuivat melko tasaisin eri aktivointitoimiin, työttömyyteen ja jopa työvoiman ulkopuolelle johtaville poluille. (Taulukko IV.1.10.)

On mielenkiintoista havaita, että A-ryhmässä asiakkuudesta poistui tai työllistyi lähes puolet eli huomattavasti enemmän kuin kaksistatuksisista (36 %). Samalla työttömyyteen jääneitä oli vähemmän (17 < 24 %). Todennäköisesti tässä ryhmässä oli kyse asiakkaiden tilannetta hyödyttävien palveluiden toteuttamisesta räätälöidyllä otteella. Mikä johti kokonaistasolla huomattavaan tilanteen kohoamiseen, siirtymiin. Vaikuttaisi realistiselta arvioida, että tämä noin 4000 asiakkaan joukko edusti juuri sitä pidempään työllisyyspalveluissa ollutta ryhmää, jota työllisyyskokeilussa kyettiin ja ehdittiin parhaiten tukea henkilökohtaisilla ratkaisuilla.

Taulukko IV.1.10. Kolmestatuksisten asiakkaiden lähtö- ja lopputilanteet, ryhmä A. (N=3868.)

Ensimmäinen status t0	Viimeinen status							Yht. sarake alas
	Ei asiakkaana	Koulutuksessa	Työllistetty	Palveluissa	Työssä	Työtön	Työvoiman ulkopuolella	
Työtön	42 %	10 %	9 %	11 %	8 %	15 %	5 %	56,5 %
Palveluissa	32 %	11 %	13 %	10 %	8 %	22 %	4 %	17,4 %
Työssä	54 %	6 %	2 %	10 %	9 %	16 %	1 %	7,2 %
Koulutuksessa	34 %	16 %	3 %	16 %	11 %	17 %	3 %	8,8 %
Työvoiman ulkopuolella	35 %	10 %	1 %	21 %	6 %	20 %	7 %	5,9 %
Työllistetty	26 %	11 %	2 %	22 %	20 %	20 %	0 %	3,4 %
Yht.	39 %	10 %	8 %	12 %	9 %	17 %	4 %	100 %

Taulukko IV.1.11. Kolmestatuksisten asiakkaiden lähtö- ja lopputilanteet, ryhmä B. (N=1260.)

Ensimmäinen status t0	Viimeinen status							Yht. sarake alas
	Ei asiakkaana	Koulutuksessa	Työllistetty	Palveluissa	Työssä	Työtön	Työvoiman ulkopuolella	
Työtön	58 %	9 %	2 %	7 %	10 %	10 %	2 %	76,5 %
Palveluissa	31 %	23 %	15 %	8 %	15 %	8 %	0 %	1,0 %
Työssä	43 %	13 %	0 %	20 %	0 %	23 %	0 %	2,4 %
Koulutuksessa	63 %	4 %	0 %	11 %	7 %	11 %	4 %	3,7 %
Työvoiman ulkopuolella	43 %	7 %	1 %	21 %	4 %	22 %	2 %	15,1 %
Lomautettu	50 %	8 %	0 %	0 %	17 %	17 %	0 %	1,0 %
Yht.	56 %	9 %	2 %	10 %	9 %	12 %	2 %	100 %

B-ryhmässä kolmestatuksisuus päättyi useimmiten asiakkuuden päättymiseen tai työllistymiseen (65 %). Joukossa oli merkittävä määrä myös lomautuksen jälkeen työllistyneitä. Jäljelle jääneet jakautuivat koulutukseen (9 %), palveluihin (10 %) ja työttömyyteen (12 %). (Taulukko IV.1.11.)

Neljästatuksisia asiakkaita on kokeilun piirissä muutamia satoja. **Ryhmässä A** (taulukko IV.1.12) kyse oli enenevästi palveluihin siirtymisistä (15 %), mutta edelleen asiakkuuden päättymisen tai työllistymisen olivat yleisin polku (54 %). Myös tässä ryhmässä koulutus, työllistäminen ja muut palvelut näyttävät ehkäisevän työttömäksi jäämistä (12 %) ja johtavan viime kädessä asiakkuuden päättymiseen. **Ryhmässä B** (N=200) nelistatuksisista hieman harvempi päätti asiakkuutensa tai työllistyi (51 %), 23 % jäi työttömäksi ja 13 % päättyi palveluihin (ei taulukkoa).

Taulukko IV.1.12. Neljästatuksisten asiakkaiden lähtö- ja lopputilanteet, ryhmä A. (N=620.)

Ensimmäinen status t0	Viimeinen status						Työvoiman ulkopuolella	Yht. sarake alas
	Ei asiak- kaana	Koulutuksessa	Työllistetty	Palveluissa	Työssä	Työtön		
Työtön	53 %	8 %	5 %	17 %	6 %	8 %	3 %	48,9 %
Palveluissa	41 %	9 %	4 %	10 %	7 %	21 %	7 %	17,9 %
Työssä	60 %	9 %	7 %	7 %	2 %	14 %	0 %	6,9 %
Koulutuksessa	44 %	9 %	10 %	10 %	10 %	14 %	3 %	11,2 %
Työvoiman ulkopuo- lella	30 %	13 %	11 %	24 %	11 %	11 %	0 %	10,1 %
Työllistetty	41 %	14 %	0 %	27 %	0 %	9 %	9 %	3,5 %
Yht.	47 %	9 %	6 %	15 %	7 %	12 %	3 %	100 %

Olemme nyt saaneet kuvan siitä, millaisia asiakaspolkuja ja siirtymiä työllisyyskokeilun puitteissa tapahtui. Esitämme luvun alussa kuvatun taulukon seuraavaksi täydennettynä uudelleen (taulukko IV.1.13). Siitä nähdään kootusti, millaisia tuloksia kokeilussa on saavutettu eri toimenpidemäärillä, eli toisin sanoen millä tavalla palvelupolun pirstaleisuus vaikutti siihen, mihin palveluprosessit seurannan aikana pää(t)tyivät. Ryhmässä A palvelupolun aikaisten statuksien lisääntyminen näytti johtavan useammin palveluista poissiirtymiseen ja työllistymiseen sekä vastaavasti työttömäksi jääneiden osuuden vähenemiseen.

Prosenttiosuuksien kehittymisen taustalla on osittain asiakasjoukon lähtöstatuksen jakauman muuttuminen. Tämä liittyy siihen, että työllistyminen, koulutukseen siirtyminen ja työllistämistuelle siirtyminen ovat useimmiten asiakkaan ensimmäisiä siirtymiä, eikä niitä tarvitse yleensä toistaa uudelleen koska näistä asiakkaista vain pieni osa palaa takaisin. Toiset ja kolmannet siirtymät ovat laadultaan erilaisia, mutta kuten prosenttiosuuden kehitys paljastaa, nekin johtavat vähintään yhtä suuressa määrin poispäin työttömyydestä ja poispäin asiakkuudesta. Luvut viittaavat myös siihen, että myöhemmät siirtymät eivät suuntaudu myöskään palveluihin päin vaan niistä poispäin

Taulukko IV.1.13. Statuksien vaihtelevuus ja seurannan päätepiste ryhmien A ja B palvelupoluissa.

Ryhmä A							Ryhmä B					
Eri sta- tuksia	N	%	Asiakk, kesto, vk (min)	Pois siirt. %	Työll. ed. palve- luihin %	Työt- töm. %	N	%	Asiakk. kesto, vk	Pois siirt. %	Työll. ed. palve- luihin %	Työt- töm. %
1	6982	30,0	39				2901	31,7	13,6			
2	11739	50,5	39	36	26	24	4754	51,9	22,0	61	11	2
3	3868	16,6	39	48	12	17	1260	13,8	26,1	65	10	12
4	626	2,7	39	54	15	12	200	2,2	26,9	51	13	23
5	51	0,2	39	54	15	18	40	0,4	22,1	26	3	63
6	0	0,0	-				6	0,1	18,0			
Yht.	23266	100,0	39				9161	100,0	20,0			

Tässä analyysissä on yritetty huomioida asiakkaiden lähtötilanne ja erotella, mitä asiakkaille oikein tapahtuu kaksi- ja kolmestatuksisuuden yhteydessä. Näyttää siltä, että kun erilaisten statuksien määrä lisääntyy (kolmeen, neljään tai viiteen), on niissä enää harvemmin kyse työhön ja koulutukseen päättämisestä. Samalla kuitenkin asiakkuuksien päättymisen lisääntyy; työttömäksi tai palveluihin päättymisen puolestaan vähenevät. Työvoiman ulkopuolellekaan ei näytä siirtyvän merkittävästi. Kyseessä näyttäisi olevan sellainen palvelupolun dynamiikka, jota ei ole ehkä aiemmin havaittu. Eri statusten lisääntyessä tapahtuu todennäköisesti hyvin aktiivisia ja vaihtelevia siirtymiä, jotka eivät suuntaudu työhön tai koulutukseen, mutta tuottavat tilastollisessa mielessä hyviä tuloksia ("poistumisia" asiakkuudesta). Tämän tuloksen voidaan tulkita kertovan työvoima- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden samanaikaisesta toteutumisesta. Ratkaisujen sisältö ei näy tilastoista, ja niihin tulisikin kohdistaa jatkossa tarkempaa seurantaa.

Yhteenveto

Tässä luvussa valotettiin Pirkanmaan työllisyyskokeilun asiakkaiden palvelupolkuja ja aktivoinnin sisältöä asiakasstatuksia kuvaavan 40 viikon tarkan seuranta-aineiston avulla. Kokeiluun kuului olennaisesti aktivointiasteen nostaminen usein pitkään työttömänä olleiden joukossa, ja tavoitteena oli omavalmentajajärjestelemällä edistää yksilötasoisia palvelu- ja työmarkkinasiirtymiä.

Kokeilun asiakasjoukko jakautui sekä reaalisesti että analyysimielessä kahteen ryhmään: niin sanottuihin vanhoihin asiakkaisiin, jotka olivat olleet kokeilun asiakkaana heti seurannan alkaessa vuoden 2018 alussa, sekä niin sanottuihin uusiin asiakkaisiin, jotka olivat tulleet asiakkaaksi vasta seurannan toisesta viikosta eteenpäin. Tarkempien taustatietojen puuttuessa käytettävissä olevasta aineistosta oli jaottelun avulla mahdollista luoda kokeilun asiakaspoluista realistisempi kuva kuin yhtä kokonaisuutta käsittelemällä.

Kokeilun asiakkaista työllistyi seuranta-aikana suunnilleen sama osuus kuin aiemmissa työvoimapalveluiden tutkimuksissa on todettu (Tuomaala 2018). Asiakasmäärä kokeilussa oli suuri, joten tämä tulos oli mittakaavaltaan sangen hyvä, etenkin jos asiakkuuden päättymisen tulkitaan useimmiten johtuneeksi työllistymisestä. Työttömien osuus kokeilun asiakasjoukossa puolittui ja jatkoi laskuaan. Asiakkuudesta poistui useampia kuin mitä kokeilussa aktivoitiin. Aktivointi saavutti vähitellen nousun noin 20 prosentin tason eikä todennäköisesti olisi noussut siitä paljon korkeammalle kokeilun jatkuessa.

Asiakasstatuksen muutokset eli siirtymät palveluissa olivat vain noin 10 %:ssa tapauksia kielteisiä, jos kriteerinä pidetään alkutilanteeseen verrattuna työmarkkinoita kauempana olevaa statusta seurannan päättymishetkellä. Myönteisiä siirtymiä nähtiin lähes puolen kohdalla vanhoista asiakkaista seuranta-aikana, loput olivat neutraaleja. Kokonaiskuva oli, että siirtymät olivat suhteellisen pysyviä ja johtivat varsinaisesti lähemmäs työmarkkinoita. Asiakasjoukon ytimessä oli kuitenkin varsin suuri joukko eli noin 6000 työtöntä, joiden status ei muuttunut 40 viikon seurannan aikana. Lisäksi oli noin 1400 yhtäjaksoisesti palveluissa ollutta. Näyttää siltä, että tämän ydinjoukon saavuttaminen ei täysin onnistunut kokeilun lyhyen keston ja suuren asiakasmäärän puitteissa. Tässä näkyi lisäksi se haaste, että kokeilun oli hallittava samanaikaisesti sekä enimmäkseen pidempään työttömänä ollut asiakaskuntaa että jatkuvasti tulevia uusia asiakkaita.

Sekä vanhoilla että uusilla asiakkaila oli tyypillisimmin kaksi eri statusta seuranta-aikana. Tämä on mielenkiintoista, sillä olisi voinut olettaa, että jompikumpi ryhmä olisi esimerkiksi osallistunut erityyppisiin palveluihin useammin. Analyysissa muodostui kuva, että palvelupolut olivat suurimmaksi osaksi varsin stabiileja, ja että statuksen muutokset johtivat enimmäkseen myönteiseen suuntaan. Vanhojen asiakkaiden osalta siirtymien määrän kasvaminen kolmeen, neljään ja jopa viiteen 40 viikon seuranta-aikana oli melko suoraviivaisesti yhteydessä parempiin tuloksiin asiakkuuden päättymisen, työhön päättymisen, työttömäksi päättymisen ja palveluihin päättymisen näkökulmasta. Uusien asiakkaiden kohdalla kolme eri statusta seuranta-aikana näytti optimaaliselta tulosten kannalta.

Kokonaisuutena nämä havainnot tukivat merkittävästi käsitystä siitä, että työllisyyskokeilussa toteutetuissa toimenpiteissä onnistuttiin samanaikaisesti vanhojen asiakkaiden suuren asiakasmäärän "sulattamisessa" ohjaamalla ja räätälöimällä toimenpiteitä hyvin erilaisiin tilanteisiin, ja samalla uusien asiakkaiden siirtymien tukemisessa.

3 Kunta- ja aluevertailu

Tilastollinen asetelma

Tulosindikaattorit

Tässä luvussa tarkastellaan tilastollisesti Pirkanmaan työllisyyskokeiluun kuulumisen yhteyttä työllisyys- ja työttömyysindikaattorien kehitykseen

- ennen kokeilua ja sen aikana
- suhteessa kunta- ja ryhmäkohtaisiin verrokkeihin
- suhteessa muihin seutukuntiin.

Ensisijaisena tulosindikaattorina käytetään kuntakohtaista *laajennettua työttömyysastetta*, joka saadaan laskemalla yhteen työttömät ja työvoimapalveluissa olevat (ja näiden osuus työvoimasta). Tämän indikaattorin etu tavanomaisiin työttömyys- ja työllisyysasteisiin on, että siinä huomioidaan palveluiden piirissä olevat, jotka eivät näy työttömyystilastoissa ("aktivoituina"), mutta jotka eivät ole työssäkään. Lisäksi se on mahdollista laskea kuukausi- ja kuntatasolla, mikä on kokeilun analyysin tarkkuuden kannalta välttämätöntä.³⁶

Kolmantena tulosindikaattorina käytetään työn ja työvoiman *kohtaantoa* kuvaavaa sovellettua UV-indikaattoria³⁷. Kohtaanto kuvaa samanaikaisesti kansantalouden suhdannetilannetta (työttömyyttä) ja työmarkkinoiden tiukkuutta (avoimia vakansseja). Kohtaannon muutoksia kuvataan Beveridge-käyrällä. Käyrä etääntyy origosta, mikäli molemmat ulottuvuudet (työttömyys ja avoimet

³⁶ Laajennettu työttömyysaste perustuu kokeilussa tehtyyn kehittelyyn (ks. liite 4). Sen laskemisessa hyödynnettiin Työnvälitystilastoista löytyvää kunta- ja kuukausikohtaista palveluissa yhteensä olevien määrää (Taulu 4250). Palveluihin kuuluvat työvoimakoulutus, valmennus, työllistetty/harjoittelu, kokeilu, vuorotelluvapaasijaiset, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu. Internet: [https://tem-tilastopalvelu.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/TEM Toimiala Online Veloitukseton/TEM Toimiala Online Veloitukseton TEM%20tyovnvalitys Kuukausi/to 4250k.px/?rxid=a5016c8f-8c39-47a8-bbea-ced081a781ad](https://tem-tilastopalvelu.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/TEM>Toimiala Online Veloitukseton/TEM Toimiala Online Veloitukseton TEM%20tyovnvalitys Kuukausi/to 4250k.px/?rxid=a5016c8f-8c39-47a8-bbea-ced081a781ad).

³⁷ Unemployed & vacancies.

työpaikat) yhtäaikaaisesti kasvavat. Tämä tulkitaan kohtaannon heikentymiseksi, sillä työttömyydestä huolimatta avoimia työpaikkoja ei saada täytetyksi. Tässä analyysissä suhdannetilannetta kuvataan laajennetulla työttömyysasteella. Avoimien työpaikkojen suhteellinen osuus (vakanssiaste) saadaan kaavasta: (avoimet työpaikat) / (työlliset + avoimet työpaikat) * 100.

Voidaan ajatella, että julkinen työvoimapalvelu edistää osaltaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa. Kyse on sekä ”nopean” työnvälityksen kuin pitkäaikaistyöttömyydenkin hallinnasta, sillä molemmat vaikuttavat kohtaantoon. Erityisesti jos vakanssiaste on korkea, voidaan työpaikkojen ja työvoiman kohtaamiseen yrittää vaikuttaa työvoimapalvelujen keinoin.³⁸ Lisäksi voidaan katsoa, että Pirkanmaan alueellinen työllisyyskokeilu vaikuttaa alueen työmarkkinoihin eli ”kysyntäpuoleen” eri tavalla kuin tyypillisessä työvoimapalvelussa hyödyntämällä paikallishallinnon ja kuntaorganisaatioiden luomia mahdollisuuksia. Kohtaanto kuvaa tätä kokeiluun liittyvää jännitettä ja tavoitetta.

Vertailun merkitys

Analyysissä tarkastellaan yhteyksiä kuntien (ja niiden väestön) kokeiluun kuulumisen ja kuvattujen indikaattorien välillä hyödyntämällä vertailua muihin mahdollisimman samankaltaisiin kuntiin kuin mitä kokeilukunnat ovat. Tarkastelu ei kerro suoraan kokeilun vaikutuksista, sillä vain osa vaikuttavista muuttujista pystytään kontrolloimaan verrokkiasetelmalla. Myös kokeilun toteutuksen aikajänne on työvoimapalvelun vaikutusten seurannan kannalta erittäin lyhyt (1,5 vuotta). Samankaltaistettujen verrokkien menetelmän soveltaminen kuntien kaltaisiin hallinnollisiin kokonaisuuksiin tuottaa asetelmaan epävarmuustekijöitä, sillä ”näkymättömiä” muuttujia on paljon (ks. Becker ja Ichino 2002). Erityisen vaikeaa on löytää vertailukohtaa kokeilualueen ominaisuuksille sisäisesti heterogeenisenä talousalueena sekä kokeilun muodostamalle alueelliselle ja yhteistyökokonaisuudelle.

Keskeisin analyysin rajoitus on, että kokeilun vaikutuksia ei voida sen avulla erottaa muusta työvoimapalvelusta, eli niiden toimintakenttää tarkastellaan kunta- ja seutukuntatasoisena kokonaisuutena. Tätä ongelmaa on pyritty lieventämään kahdella tavalla. Ensinnäkin tulosindikaattoreissa huomioidaan palveluissa olevien määrä ja osuus, jolloin kokeilun haastavammassa työmarkkina-asetelmassa olevat tulevat analyysissä huomioiduiksi. Toiseksi vertailukuntien valinnassa huomioidaan samanaikaisesti sekä alueen elinvoimatekijöitä että rakenteelliseen työttömyyteen liittyviä tekijöitä. Toisin sanoen vertailukohdaksi pyritään löytämään kuntia, joiden haasteiden yhdistelmä olisi mahdollisimman lähellä kokeilukuntia.

Verrokkikuntien määrittäminen

Pirkanmaan työllisyyskokeiluun kuului 10 kuntaa, joista yksi oli selvä keskustaupunki, muutama keskikokoinen ja loput pieniä. Näille kunnille haettiin ”mahdollisimman samankaltaisia” vertailukuntia, joihin yksittäisiä kokeilukuntia voitiin verrata, ja lisäksi kokeilu- ja verrokkikuntien eroja voitiin tarkastella ryhmätasolla. Ryhmävertailun etuna oli havainnollisuus, mutta vastaavasti tarkastelu oli epätarkempaa.

³⁸ Alatalo ym. (2010, 7).

Kaikille Suomen kunnille laskettiin tilastollinen indikaattori (propensity score) neljän keskeisen taustamuuttujan perusteella: väestö, seudullinen elinvoimaindeksi, laajennettu työttömyysaste ja avointen työpaikkojen aste 201439. Lopullinen verrokkien valinta tehtiin harkintaa käyttämällä. Tarkoituksena oli kontrolloida työllisyyskokeilun kannalta tärkeimpiä perusolotuvuuksia. Biiden perusteella muodostettu indikaattori kuvaa ikään kuin sitä todennäköisyyttä, joka taustamuuttujiensa perusteella kullakin kunnalla olisi kuulua kokeilukuntien joukkoon (Rosenbaum & Rubin 1983). Tällä indikaattorilla ei ole reaalimerkitystä, mutta sen avulla voidaan tunnistaa kullekin kokeilukunnalle mahdollisimman samankaltaisia verrokkikuntia. Indikaattorimenettelyn avulla voitiin kokeiluun kuuluvia kuntia verrata sekä yksittäin että ryhmänä verrokkeihin. Vertailu on suuntaa-antava, ja hieman erilaisia ehdokkaita verrokeiksi voidaan saada määrittämällä taustamuuttujat eri tavoin. Verrokkimenetelmä on kuitenkin paras käytettävissä oleva kvasikokeellinen tilastollinen menettelytapa.

Kullekin PITKO-kunnalle valittiin harkintaa käyttämällä 3 mahdollisimman läheistä verrokkia. Lukumäärällä ei ole sinänsä merkitystä – koska kuntia on olemassa hyvin rajallinen määrä, toisille kokeilukunnille löytyi samankaltaisempia vertailukohtia kuin toisille. Liitteessä 3 on kuvattu kokeilukuntien ja niiden mahdollisimman samankaltaisten verrokkikuntien perustietoja.

Laajennettu työttömyysaste

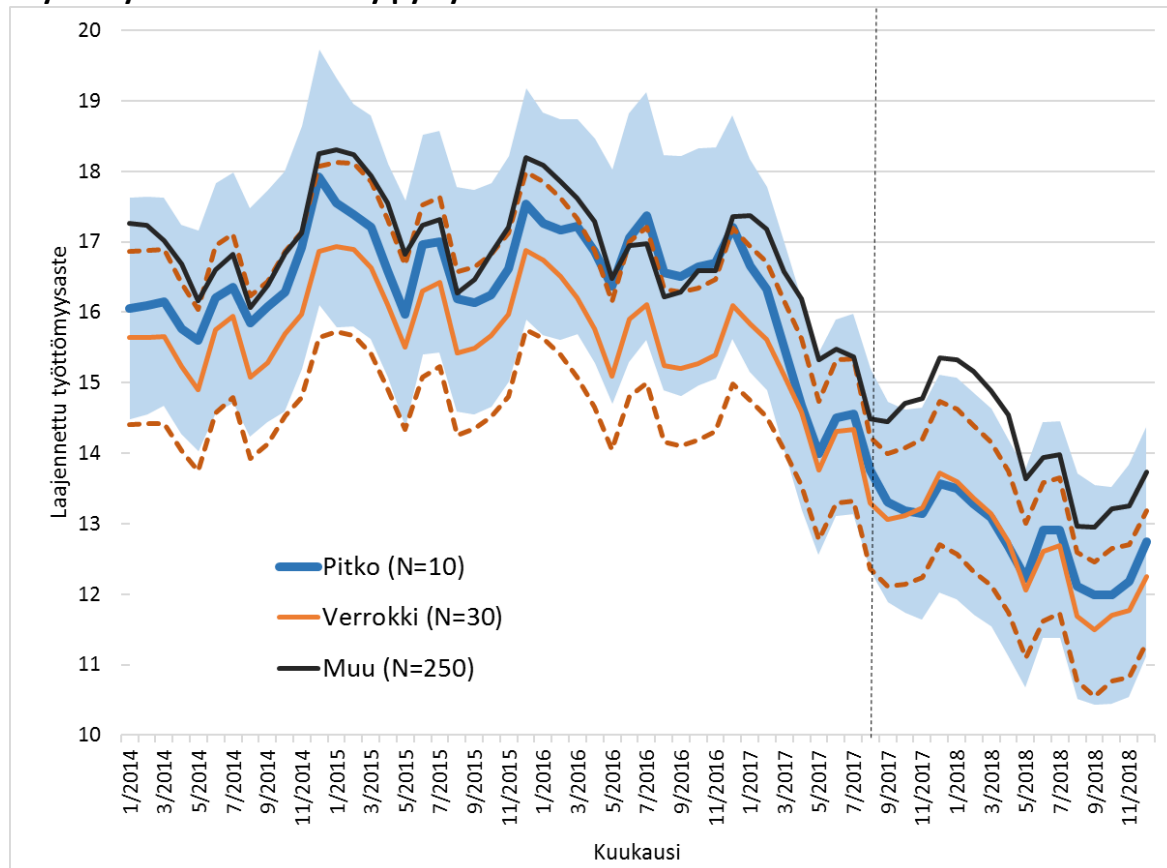
Laajennettu työttömyysaste sisältää työttömien lisäksi työvoimapalveluissa olevat eli ”aktivoidut”. Se kuvaa luotettavammin paitsi työvoimapalvelujen haasteellisuutta myös kunta- ja seutukohtaisista eroja kokonaistyöttömyyden hallinnassa.

Pirkanmaan työllisyyskokeilun voidaan katsoa alkaneen 1.8.2017 ja päättyneen 2018 lopussa. Vertailukohtana aiempaan työttömyystilanteeseen voidaan pitää alkuvuotta 2017. Kuviosta IV.2.1 nähdään, että lähtötilanteessa PITKO-kuntien keskimääräinen laajennettu työttömyysaste oli hieman verrokkeja korkeampi. Kokeilun alkupuoliskolla PITKO-kuntien laajennettu työttömyysaste laski jokikin aikaa verrokkeja matalammalle. Huomattavaa on, että PITKO-kuntien työttömyyskehitys erkaantui keskimääräisestä työttömyyskehityksestä (”muut kunnat”) vuoden 2017 alkupuoliskon aikana laskien samalla lähes verrokkikuntien tasolle. Ero ”muiden kuntien” kehitykseen laajeni työllisyyskokeilun ensimmäisen vuoden aikana ja kaventui jälleen hieman kokeilun loppupuolella.

Taulukkoon IV.2.1 on koottu PITKO- ja verrokkikuntaakohtaisesti laajennetun työttömyysasteen neljännesvuosittainen muutos suhteutettuna lähtötilanteeseen alkuvuonna 2017. Taulukosta nähdään, että jo aiemmin alkanut työttömyyden lasku jatkui yksittäisissäkin kokeilukunnissa verraten voimakkaana kokeilun aikana. Erot verrokkikuntiin olivat suhteellisen pieniä. Kaksi kokeilukuntaa (Punkalaidun ja Orivesi) jäivät selvästi verrokeistaan jälkeen. Kolmessa kokeilukunnassa työttömyys laski enemmän kuin yhdessäkään verrokkikunnassa ja loput viisi sijoittuivat lähelle verrokkejaan. Tampereen 13 %:n lasku jäi erityisesti jälkeen Oulua, jonka 21 % lasku oli suurista kaupungeista selvästi voimakkain.

³⁹ Tietojen lähteenä ovat pääosin TEM:n työnvälitystilastot. Tarkasteluvuoden valinnalla on oma merkityksensä tulosten kannalta. Tässä valittu vuosi 2014 edelsi riittävän usean vuoden verran kokeilun alkamista (vuotta 2017), ja toisaalta taas talouskriisin alkamisesta oli kulunut jo kuusi vuotta. Lisäksi seudullinen elinvoimaindeksi oli saatavilla vuodelta 2014 (Aro ja Aro 2016).

Kuvio IV.2.1. Laajennettu työttömyysaste PITKO- ja muissa kunnissa 2014-2018 kuukausittain. Luottamusväli 95 % sinisellä PITKO-kunnille ja katkoviivoilla verrokeille. Työllisyyskokeilun käynnistyminen on merkitty pystyviivalla.



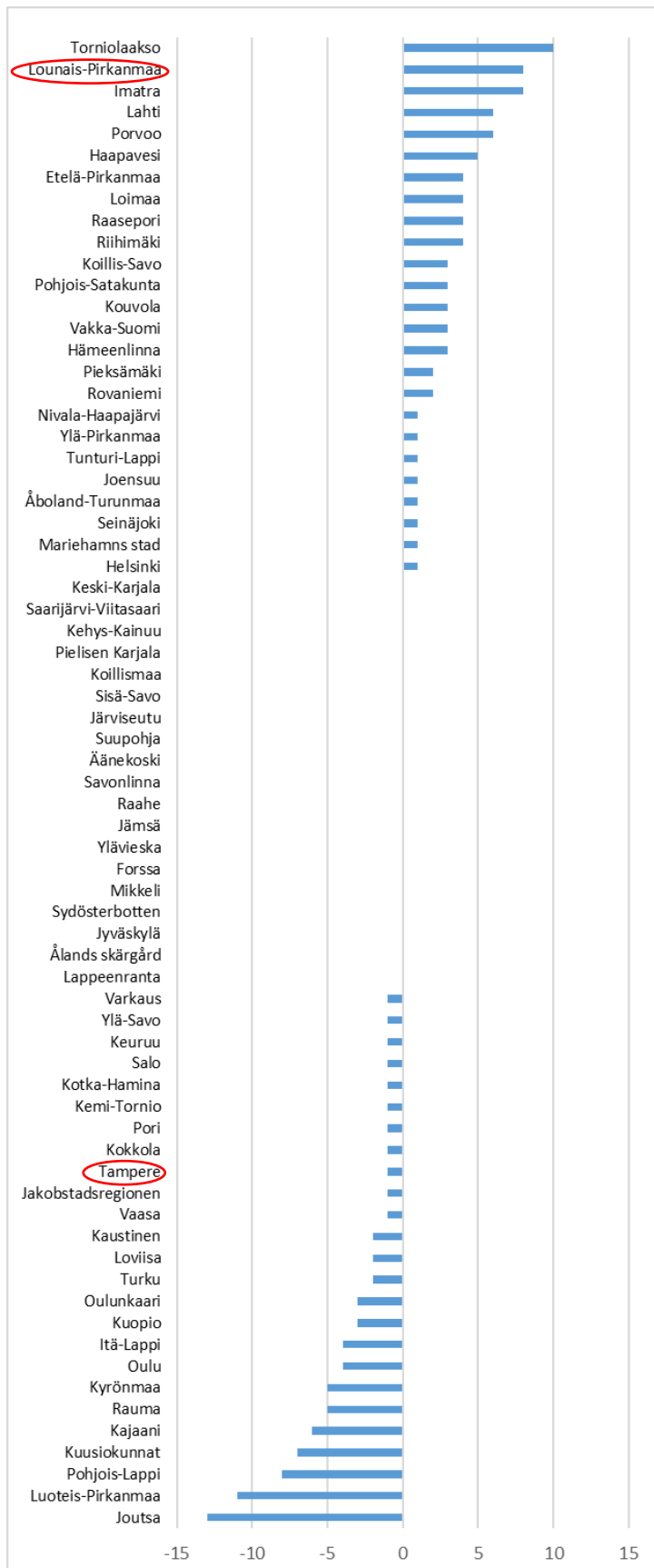
Huolimatta verrokkikuntien samankaltaistamisesta joitakin ilmeisiä eroja jo lähtötilanteessa voidaan havaita PITKO- ja verrokkikuntien välillä. Liitetaulukon 1. perusteella PITKO-kuntien rakenne-, pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyys olivat keskimäärin hieman korkeampia kuin verrokkikunnissa. Väestönkasvu on ollut kaikkein voimakkainta Tampereella. Toisaalta myös työttömien aktivoinnissa oli eroa nimenomaan siten, että suuremmissa kokeilukunnissa oli ollut verraten matala aktivointiaste vuosina ennen kokeilua ja pienemmissä kokeilukunnissa taas verraten korkea.

Taulukko IV.2.1. PITKO- ja vertailukuntaakohtainen laajennetun työttömyysasteen muutos 2017-2018 neljännesvuosittain. Luvut on indeksoitu lähtötasoon Q1-Q2/2017=100. PITKO-kunnat on merkitty värillä.

Kunta	Q1-Q2/17	Q3/17	Q4/17	Q1/18	Q2/18	Q3/18	Q4/18	Muutos
Turku	100	95,8	92,3	91,4	88,5	86,8	84,2	-15,8
Tampere	100	93,5	91,9	92,4	89,4	88,4	86,9	-13,1
Oulu	100	92,5	90,1	87,9	84,6	81,0	78,9	-21,1
Jyväskylä	100	92,5	90,2	89,8	87,8	85,9	84,9	-15,1
Raisio	100	92,5	89,4	88,1	83,8	82,0	79,4	-20,6
Porvoo	100	94,4	94,3	93,3	89,4	88,3	89,4	-10,6
Nokia	100	89,9	82,9	82,5	79,1	77,2	75,1	-24,9
Kaarina	100	91,7	87,9	85,9	83,3	80,8	78,8	-21,2
Hämeenlinna	100	92,8	94,2	95,6	90,7	88,0	87,4	-12,6
Ylöjärvi	100	91,2	84,6	84,4	80,1	78,3	76,0	-24,0
Järvenpää	100	96,9	93,9	93,5	93,8	91,9	88,7	-11,3
Rauma	100	90,0	87,6	88,3	80,0	78,1	78,0	-22,0
Kempele	100	92,0	88,8	86,3	80,6	76,6	75,7	-24,3
Lieto	100	94,6	89,5	83,9	80,0	75,4	71,2	-28,8
Kangasala	100	87,9	85,7	83,6	75,0	73,4	71,9	-28,1
Pietarsaari	100	94,3	91,7	92,0	86,1	82,4	81,0	-19,0
Hämeenkyrö*	100	91,9	88,2	90,3	83,9	81,7	81,3	-18,7
Lempäälä	100	88,8	84,6	82,4	81,4	80,4	77,1	-22,9
Masku	100	94,5	90,8	87,2	85,4	82,5	80,1	-19,9
Kokkola	100	91,5	88,6	91,5	86,6	83,3	81,3	-18,7
Tyrnävä	100	90,1	89,3	85,6	81,3	77,0	74,7	-25,3
Pirkkala	100	91,3	86,3	84,9	81,8	81,9	76,0	-24,0
Kurikka	100	86,7	89,8	92,1	79,0	73,1	75,0	-25,0
Naantali	100	93,9	95,2	92,9	87,0	86,5	86,3	-13,7
Liminka	100	91,5	85,1	85,8	81,2	76,7	71,5	-28,5
Paimio	100	87,3	80,0	77,4	69,3	68,3	70,1	-29,9
Orivesi	100	89,8	91,7	98,0	87,2	80,5	88,2	-11,8
Muhos	100	93,1	94,8	91,9	84,8	81,1	82,4	-17,6
Hailuoto	100	86,5	80,0	84,1	77,5	76,9	71,5	-28,5
Säkylä	100	92,3	90,9	89,8	82,0	79,1	81,4	-18,6
Vesilahti	100	90,8	80,8	83,4	77,4	73,5	75,1	-24,9
Laihia	100	90,3	82,8	81,2	75,1	71,8	75,0	-25,0
Sastamala	100	90,6	87,7	88,9	83,2	79,7	81,9	-18,1
Kalajoki	100	85,2	91,4	91,8	84,1	78,2	79,3	-20,7
Mäntyharju	100	83,2	80,3	85,4	77,8	73,6	75,4	-24,6
Sotkamo	100	90,4	91,5	91,4	83,6	76,7	78,2	-21,8
Vieremä	100	93,1	91,8	92,1	86,3	81,6	83,2	-16,8
Sulkava	100	85,2	97,0	98,2	80,7	74,1	84,4	-15,6
Punkalaidun	100	93,5	91,4	86,5	86,7	90,8	92,8	-7,2
Padasjoki	100	92,0	94,0	104,1	94,9	87,9	87,0	-13,0

* Hämeenkyrö ja Pälkäne ovat Pirkanmaan ainoat kunnat työllisyyskokeilun ulkopuolella.

Kuvio IV.2.2. Seutukuntien suhteellisen sijoituksen muutos kokeiluajanjaksolla laajennetun työttömyysasteen perusteella. Negatiivinen arvo = sijoitus on parantunut.

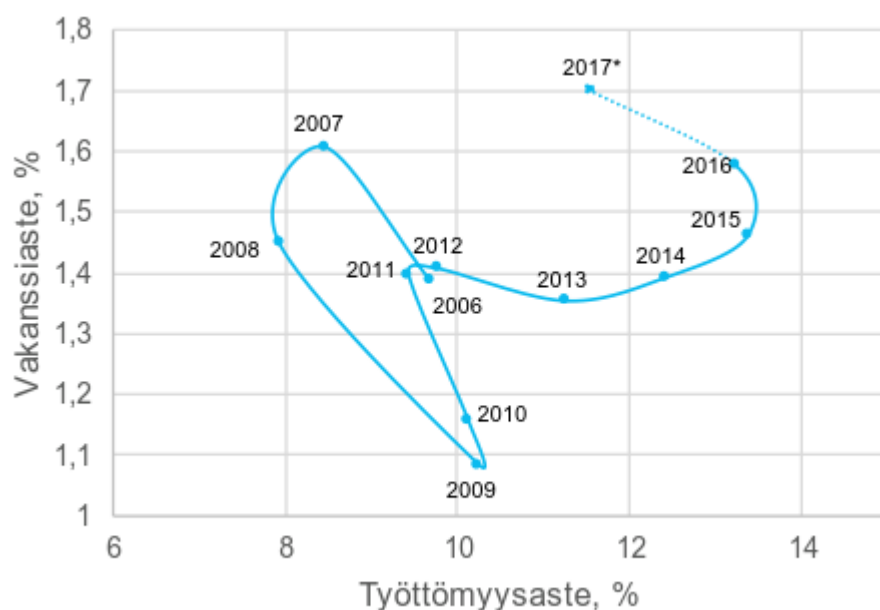


Alueellisen työllisyyskokeilun arvioinnissa on kiinnostavaa nimenomaan alueellisen aspektin tarkasteleminen. Kuviossa IV.2.2 on kaikki Suomen seutukunnat asetettu järjestykseen sen mukaan, miten niiden sijoitus muiden seutujen joukossa on muuttunut PITKO-ajanjaksolla Q1-Q2/2017–Q4/2018 laajennetun työttömyysasteen mittarilla. Kuviosta havaitaan, että seutukuntien keskinäinen järjestys on vaihdellut melko paljon. Voidaan todeta, että Tampereen seutukunta on niiden seutujen joukossa, jotka ovat juuri tällä ajanjaksolla pystyneet parantamaan sijoitustaan tässä kamppailussa, joskaan ei parhaiden seutukuntien tapaan. Toisaalta havaitaan, että myöskään seudun elinvoima ei selitä sitä, miten ”rankingissa” sijoitutaan tai miten ranking muuttuu. Tampereen seutu sijoittui elinvoimaltaan parhaaseen viidennekseen, ja näistäkin kunnista useiden sijoitus heikkeni tarkasteluajanjaksolla. Lounais-Pirkanmaan osalta sijoitus sen sijaan laski työttömyyden laskusta huolimatta. Kuvio tuo mielenkiintoisella tavalla esiin työttömyyskehityksen alueellisia yleislinoja. Sijoitukset ovat vaihtuneet erityisesti Pohjois-Suomen seutukuntien kesken, Pohjanmaan suunnassa sekä Länsirannikon kaupunkiseutujen eduksi sisäisemmän Suomen kustannuksella. Joutsan seutu lienee poikkeus joka vahvistaa säännön?

Kohtaanto

Työmarkkinoiden kohtaanto muodostuu tässä analyysissä *laajennetusta* työttömyysasteesta ja avointen työpaikkojen asteesta ("vakanssiasteesta"⁴⁰). Kohtaannon avulla pyritään kuvaamaan tasapainoa toisaalta työvoiman kysynnän ja tarjonnan välillä. Suomessa yleisesti ottaen kohtaanto heikentyi erityisesti suurimmissa seutukunnissa vuosina 2010–2014. Tämä näkyy kuviossa IV.2.3 beveridge-käyrän etääntymisenä origosta. Työttömyys kääntyi voimakkaaseen laskuun vuonna 2017, mutta käyrä ei juurikaan lähentynyt origoa, sillä avoimien työpaikkojen osuus kasvoi samalla.

Kuvio IV.2.3. Työmarkkinoiden kohtaanto Suomessa vuosina 2006–2017.⁴¹



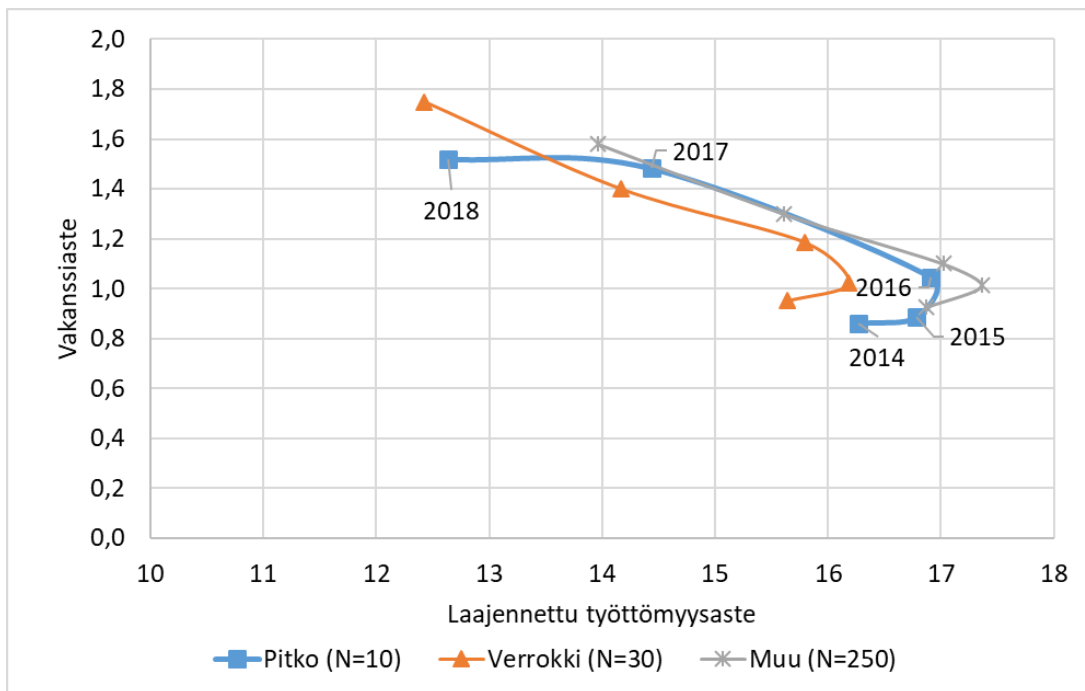
Kuviossa IV.2.4 on esitetty PITKO- ja vertailukuntaryhmien osalta kohtaannon kehitys vuodesta 2014 soveltamalla laajennettua työttömyysastetta, joka sisältää myös työvoimapalveluissa olevat.⁴² Havaitaan, että PITKO-kunnat ovat olleet korkeamman työttömyysasteen alueita, mutta niissä on avointen työpaikkojen osuus ollut hieman matalampi. Laajennetun työttömyysasteen lasku on tapahtunut lähes samaan tahtiin PITKO- ja vertailukuntaryhmissä. Kokeiluvuonna 2018 PITKO-kuntien vakanssiaste säilyi ennallaan samalla kun se nousi vertailukunnissa. Tämä viittaa siihen, että kokeilukunnissa työmarkkinoiden kohtaanto suhteellisesti parantui. PITKO-kuntien kohtaannon vahvistuminen oli selvää myös suhteessa muihin kuntiin nimenomaan vuodesta 2017 eteenpäin.

⁴⁰ Tähän mittariin liittyy tunnettuja epäluotettavuuksia (Alatalo ym. 2010), sillä kaikki avoimet työpaikat eivät siinä näy, ja alueellisesti niiden kirjaamistavoissa työvoimaviranomaisten toimesta voi olla paljonkin vaihtelua. Kuitenkin kun tarkastellaan laajoja kuntajoukkoja ja seutukuntia, virhekirjausten voidaan ajatella kumoavan toisensa. Toisaalta tässä tarkastellaan kuntien ja seutujen välisiä suhteellisia eroja, eikä avointen työpaikkojen absoluuttisella määrällä ole suurta merkitystä.

⁴¹ Pehkonen ym. (2018, 2).

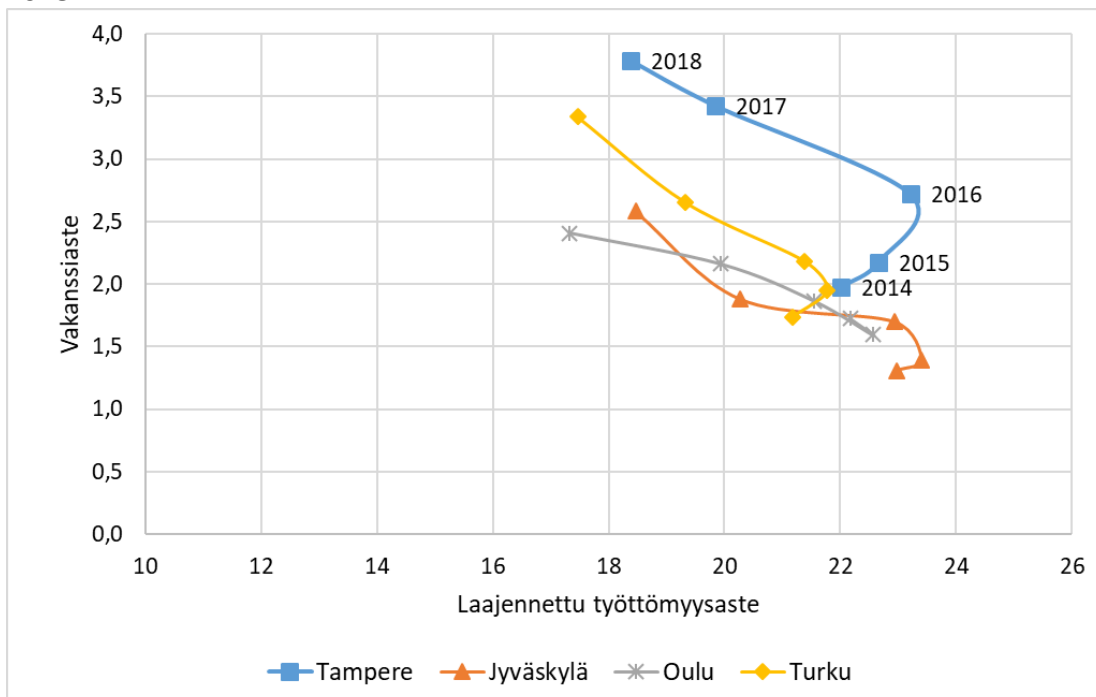
⁴² Tässä käytetyt vakanssiasteen arvot poikkeavat hieman Pehkonen ym. (2018) esittämistä luvuista, mutta niiden muutossuunnat ja –voimakkuudet ovat samoja.

Kuvio IV.2.4. Työmarkkinoiden kohtaannon kehitys- PITKO- ja vertailukuntaryhmissä 2014–2018 vuositasaalla.



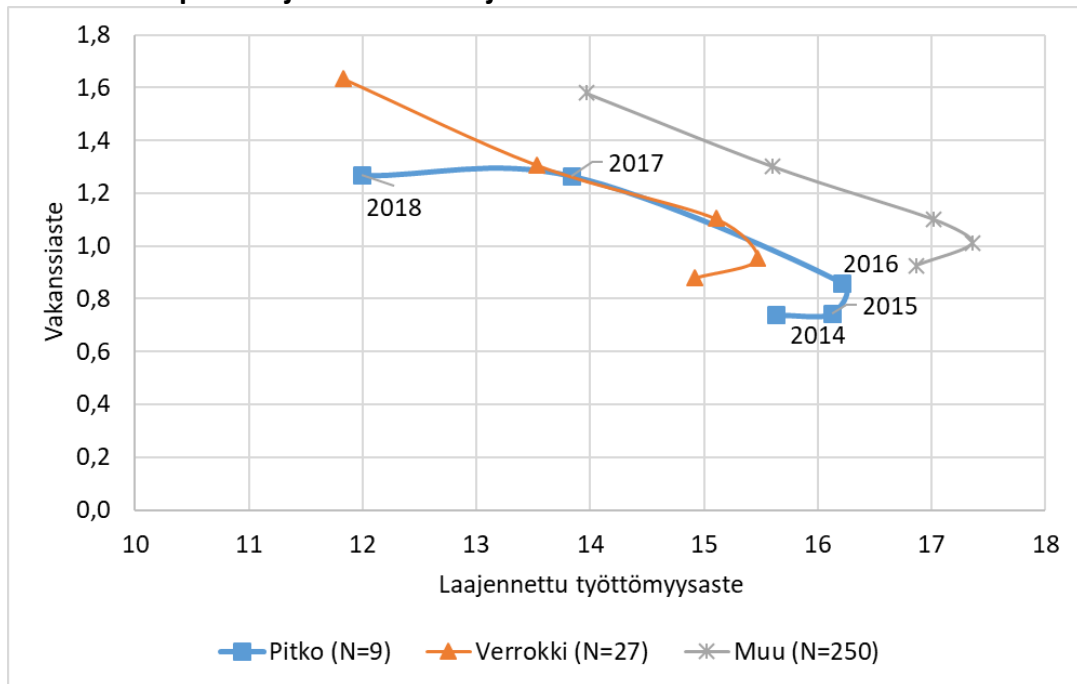
Suuret kaupungit ja seutukunnat painivat lähtökohtaisesti huomattavasti pahemman kohtaanto-ongelman kanssa kuin muut kunnat (Pehkonen ym. 2018). Kuntakohtaisessa tarkastelussa havaitaan, että Tampereella oli alun alkaen verrokkikuntiinsa nähden heikompi kohtaanto, joka oli jatkanut heikentymistään aina vuoteen 2016 saakka. Kokeiluvuosien 2017 ja 2018 aikana verrokkikuntien Turun ja Jyväskylän kohtaanto heikkeni hieman Tamperetta jyrkemmin, mutta Oulussa kohtaanto selkeästi vahvistui. (Kuvio IV.2.5.)

Kuvio IV.2.5. Työmarkkinoiden kohtaannon kehitys- Tampereella ja sen verrokkikunnissa 2014–2018.

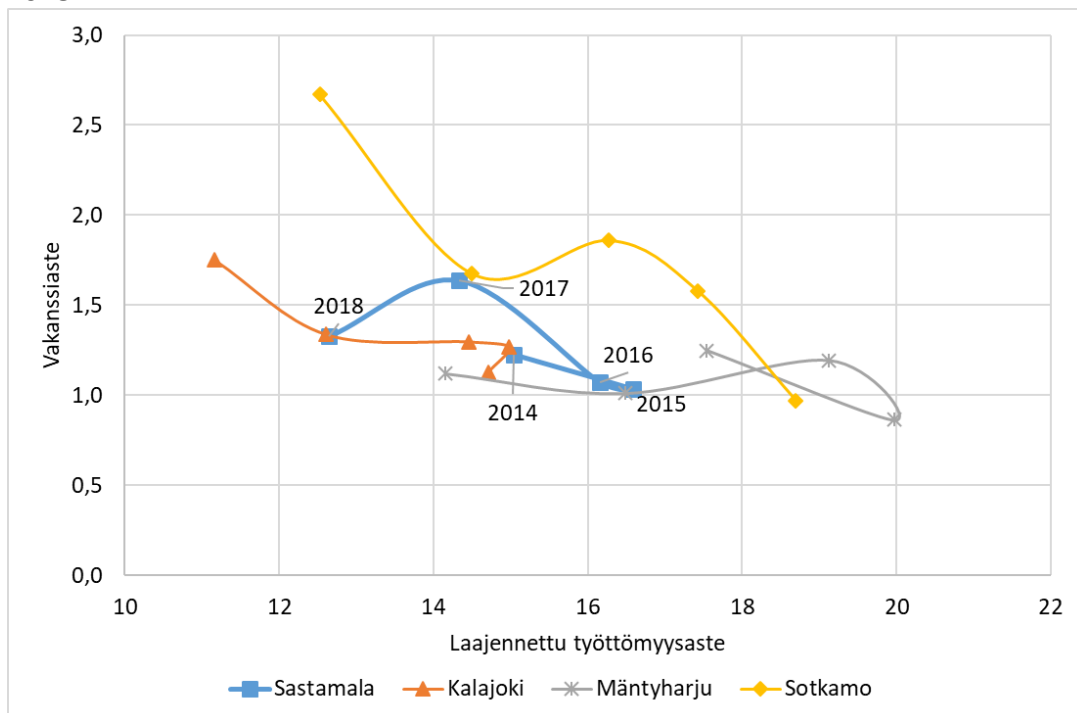


Kun Tampere ja sen verrokki jätetään tarkastelusta pois, kokeilukuntien kohtaanto näyttää vielä selkeämmin vahvistuneen suhteessa verrokkeihin (kuvio IV.2.6). Kokeilukunnat saavuttivat ”takamatkalta” verrokkikuntien laajennetun työttömyyden tason (12 %) vuoden 2017 aikana ja vakanssias-teen osalta kokeilukuntien kehitys oli verrokkeja maltillisempaa vuoden 2018 aikana. Yksittäisistä kokeilukunnista esimerkiksi Vesilahden ja Sastamalan (kuvio IV.2.7) kohtaanto vahvistui molemmilla ulottuvuuksilla samalla kun verrokkikuntien kohtaanto heikkeni.

Kuvio IV.2.6. Työmarkkinoiden kohtaannon kehitys- PITKO- ja vertailukuntaryhmissä lukuun otamatta Tamperetta ja sen verrokkeja 2014–2018 vuositasolla.

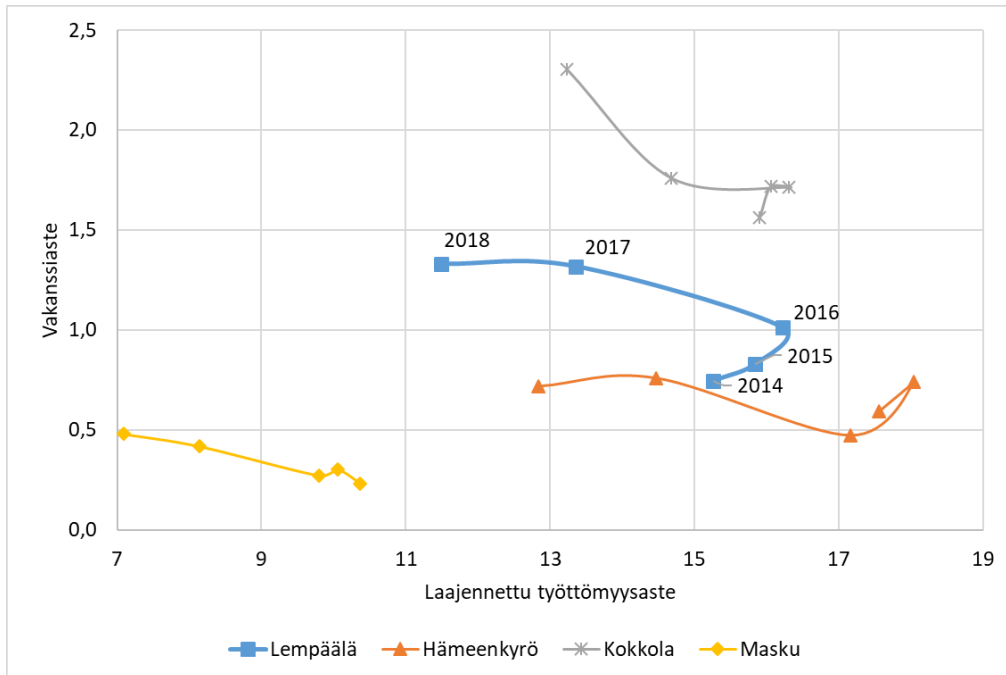


Kuvio IV.2.7. Työmarkkinoiden kohtaannon kehitys Sastamalassa ja sen verrokkikunnissa 2014–2018.

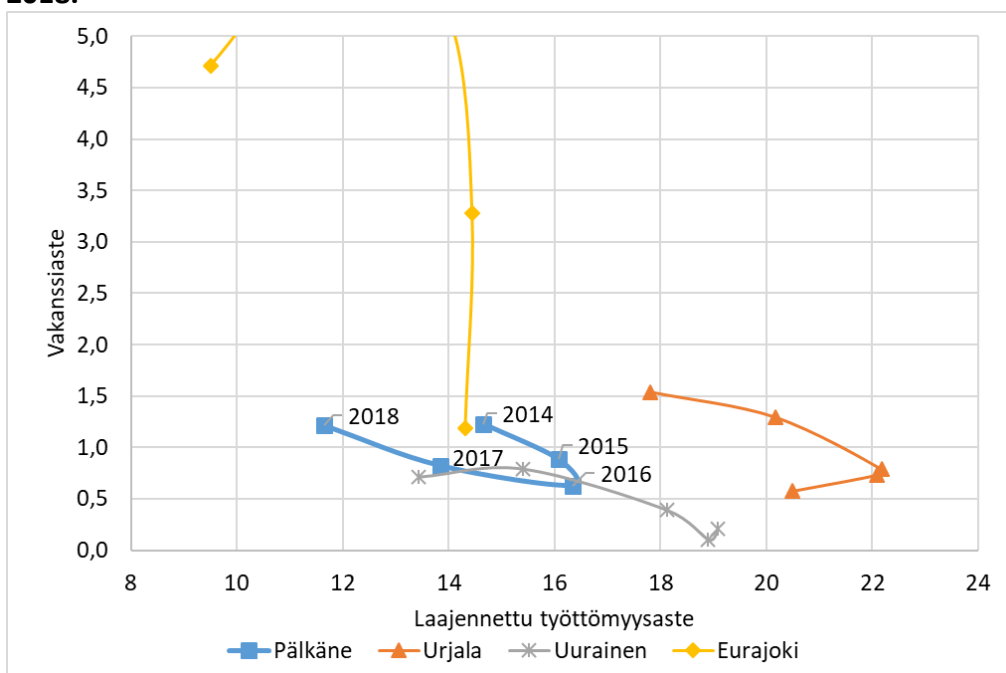


Kuvioissa IV.2.8 ja IV.2.9 on tarkasteltu Pirkanmaan työllisyyskokeilun ulkopuolella olevia ainoita kahta pirkanmaalaista kuntaa, Hämeenkyröä ja Pälkänettä. Hämeenkyrö toimii samalla PITKO-kunnista Lempäälän verrokkina. Havaitaan, että Hämeenkyrön kohtaannon kehitys oli karkeasti ottaen samankaltaista Lempäälän kanssa, joskin sen lähtötaso olimolemmilla ulottuvuuksilla erilainen. Sen sijaan Pälkäneen kehitys oli ”käänteistä”, eli sen vakanssiaste nousi toisin kuin lähes kaikissa Pirkanmaan kunnissa 2017–2018. Työttömyyden väheneminen oli Pälkäneellä hieman verrokkien keskiarvoa hitaampaa.

Kuvio IV.2.8 Työmarkkinoiden kohtaannon kehitys Lempäälässä, Hämeenkyrössä ja niiden verrokkikunnissa 2014–2018.

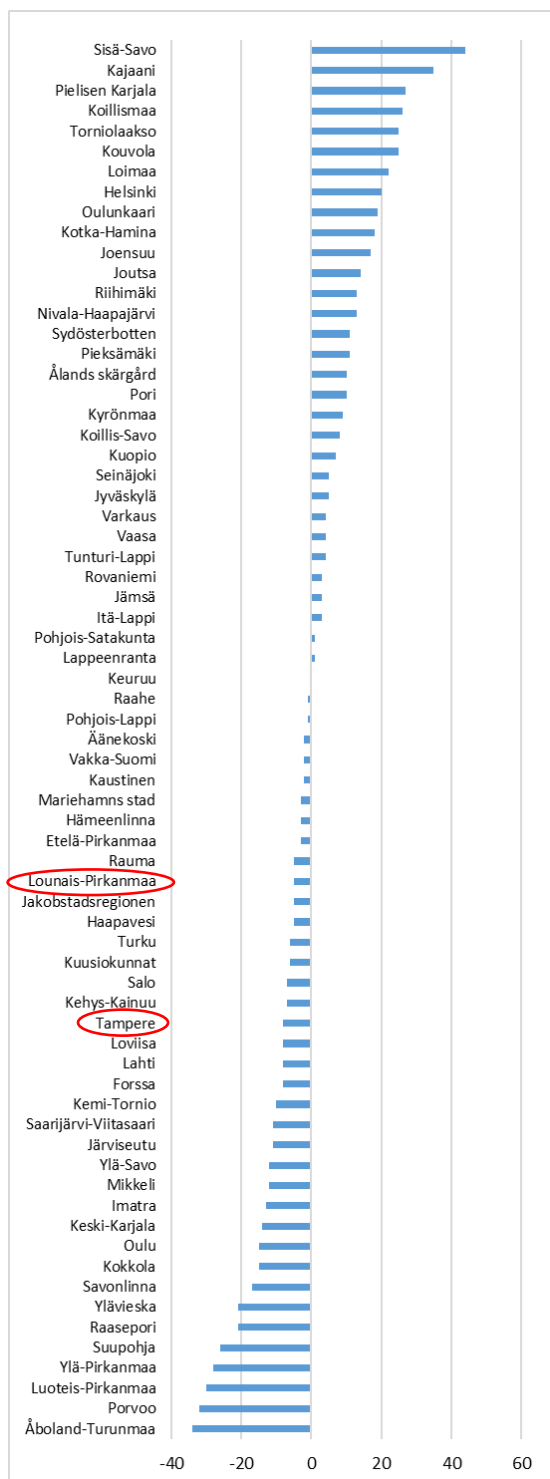


Kuvio IV.2.9. Työmarkkinoiden kohtaannon kehitys Pälkäneellä ja sen verrokkikunnissa 2014–2018.



Tampereen osalta työmarkkinoiden kohtaanto säilyi siis suunnilleen samalla tasolla kuin verrokki-kunnissa (Oulua lukuun ottamatta), joskin Tampereen lähtötilanne oli vielä verrokkejakin selvästi haastavampi. Keskikokoisissa kokeilukunnissa (Kangasala, Pirkkala, Lempäälä, Nokia) työttömyys-aste laski kokeiluvuosina verrokkeja nopeammin, ja samalla niiden vakanssiaste säilyi verrokkeihin nähden suunnilleen samalla tasolla. Pienimmissä kokeilukunnissa (esim. Vesilahti, Sastamala) myös vakanssiaste laski ja kohtaanto siten vahvistui suhteessa verrokkikuntiin.

Kuvio IV.2.10. Seutukuntien suhteellisen sijoituksen muutos kokeiluajanjaksolla vakanssiasteen perusteella. Negatiivinen arvo = sijoitus on parantunut.

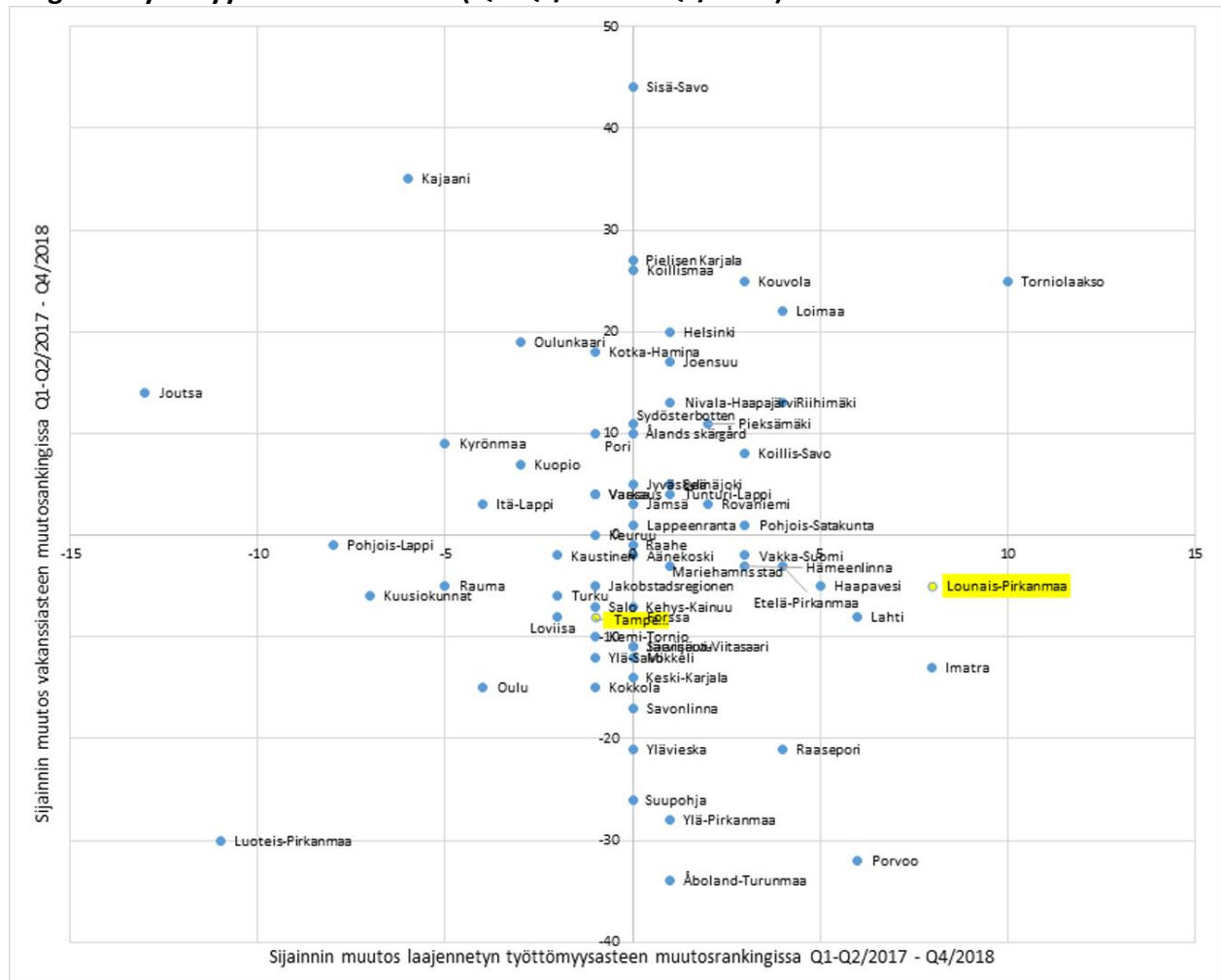


Kuviossa IV.2.10 on esitetty vastaava ”seutukuntaranking” kuin edellä, tällä kertaa vakanssiasteen osalta. Tampereen seutu menestyy tässä vertailussa yhtä hyvin kuin työttömyysasteen osalta, mutta ei aivan parhaiden seutukuntien tapaan. Myös Lounais-Pirkanmaa on tällä mittarilla sijoitustaan selvästi parantaneiden joukossa. Suurista kaupunkiseuduista ainoastaan Oulu on molemmissa seutukuntavertailuissa Tampereen edellä. Elinvoimaltaan parhaiden seutujen joukossa Tampereen sijoitus on kolmas.

Kuvioon IV.2.11 on ristiintaulukoitu kunnat toisaalta vakanssiasterankingin ja toisaalta laajennetun työttömyysasterankingin mukaan. Jos verrataan vuonna 2014 elinvoimaisimpia seutukuntia, on Tampereen seutu Oulun ja Turun ohella ainoita, joiden sijoitus on molemmilla akseleilla parantunut seuranta-aikana.

Ranking-sijoituksen muutoksen tarkastelemisen lisäarvo on siinä, että voidaan katsoa seutukuntien välisten ”voimasuhteiden” muutosta. Alueellisen työllisyyskokeilun vaikutuksia tulisikin ajatella tämän tyyppisesti yksilöasiakastason vaikutusten ohella. Analyysi osoittaa erityisesti Tampereen seudun osalta myönteistä kokonaiskehitystä sinä ajanjaksona, jona työllisyyskokeilu on ollut käynnissä.

Kuvio IV.2.11. Seutukunnat ristiintaulukoituna sen mukaan, miten niiden sijoitus vakanssiasteen muutoksen ja laajennetun työttömyysasteen muutoksen myötä on muuttunut ”seutukuntarankingissa” työllisyyskokeilun aikana (Q1-Q2/2017 - Q4/2018).



Yhteenveto

Edellä verrattiin kokeilukuntien laajennetun työttömyysasteen kehitystä muun muassa ”elinvoimaitaan” samankaltaisiin kuntiin. Havainnot tukivat käsitystä useiden kokeilukuntien keskimääristä voimakkaammasta työttömyyden vähenemisestä kokeilun aikana myös valtakunnallisessa perspektiivissä. Työttömyyden lasku kohdistui erityisesti kokeilun ensimmäiseen vuoteen (ja sitä edeltävään puoleen vuoteen) sekä keskisuuriin kokeilukuntiin. Tampereen seutukunta paransi kokeilun aikana sijoitustaan laajennettuun työttömyysturvaan perustuvassa ”seuturankingissa” eli menestyi alueenakin verraten hyvin. Samanaikaisesti avointen työpaikkojen aste laski muihin seutuihin verrattuna voimakkaammin. **Tampereen seutu oli Suomen mittakaavassa yksi harvoista, joka menestyi samanaikaisesti molemmilla mittareilla. Analyysi osoitti Tampereen seudun osalta myönteistä alueellista kokonaiskehitystä sinä ajanjaksona, jona työllisyyskokeilu oli käynnissä.** Kokeilun ulkopuolella olleista Tampereen seutukunnan kunnista Hämeenkyrön kohtaanto vahvistui siinä missä verrokkikuntienkin, mutta Pälkäneen kehitys oli suhteellisesti hieman heikompaa.

Työllisyyskokeilun arvioinnissa on otettava huomioon, että seuraavat tekijät hyvin todennäköisesti heikensivät PITKO-kuntien tuloksia suhteessa muihin kuntiin ja seutuihin:

- Juuri Tampereen ja toisaalta joidenkin kokeilukuntien verraten vaikeampi rakenteellinen työttömyys lienee vaikuttanut hidastavasti työttömyyden laskuun vaiheessa, jossa työmarkkinasuhdanne ja työvoimapalvelujen määräaikaishaastattelut ovat jo "sulattaneet" työttömyyttä nopeasti juuri ennen kokeilun alkamista.
- Mikäli työttömyyden seuranta olisi aloitettu vuoden 2017 alusta, olisivat kokeilukunnat todennäköisesti menestyneet vertailussa paremmin.
- Joillakin vertailualueilla, esimerkiksi Oulun seudulla työttömyyden väheneminen on ollut kokonaisuudessaan voimakkaampaa seurantavuosina, mutta tällöinkin vähenemistä on tapahtunut pidemmällä aikavälillä kuin Pirkanmaan seudulla. Oulun soveltuvuutta tiukasti määritellyssä mielessä Tampereen verrokiksi voidaan huomattavan kehityseron vuoksi pitää kyseenalaisena, sillä se liittyy todennäköisesti alueellisen elinvoiman ja työvoiman kysynnän poikkeukselliseen kehitykseen.
- Kokeilukuntien vertaaminen kokonaisuutena verrokkien muodostamaan kokonaisuuteen on siinä mielessä ongelmallista, että kokeilukunnat jakavat keskenään käytännössä saman työskäyntialueen, jossa työttömien työllistyminen samalla "syö" kaikkien muiden työllistymismahdollisuuksia. Seutukuntavertailu näyttikin tasoittavan tätä eroa.
- Myös aiempien vuosien työttömien erilainen aktivointitaso saattaa näkyä tuloksissa, esimerkiksi Tampereen verrokkikunnissa aktivointi oli huomattavasti korkeammalla tasolla useina vuosina ennen kokeilua.

Mitä tulee työllisyyskokeilun työttömyyskehityksen arvioimisen rajoituksiin, on todettava että;

- Kokeilun toiminta päättyi käytännössä jo huomattavasti ennen vuoden 2018 loppua, jolloin myös työttömyysaste kääntyi hienoiseen nousuun suhteessa vertailuryhmiin. On mahdollista, että ylipäättään kokeiluun liittyvä käynnistys ja päättämisvaihe ovat aiheuttaneet erityistä kuormitusta työvoimapalvelujen normaalitoimintaan.
- Kokeilun lyhyt aikaväli sekä työmarkkinasuhdanteen nopea vahvistuminen juuri ennen kokeilun alkamista tekevät tulkinnoista äärimmäisen vaikeita. Jatkoseuranta ja pidempi kokeilumahdollisuus olisivat tässä mielessä äärimmäisen tärkeitä.

OSA V JOHTOPÄÄTÖKSET

1 PITKOn vaikuttavuus

Vaikutuksia palveluprosessissa

Toimintakykyä edistävien siirtymien, eli 'pehmeiden välitulosten' suhteen on selvä tulos, että PITKOn toimintatapa on merkinnyt palvelukosketuksen ja aktivointiasteen paranemista ja että aktivoinnin sisältö on pääosaltaan ollut asiakkaiden tilanteen kannalta hyvin todennäköisesti mielekästä. Asiakastyytyväisyyden seurannan tulos on ollut vahvasti positiivinen. Tarkempi ja moniulotteisempi vaikuttavuuden osoittaminen on edellä mainituista syistä mahdotonta. Koko tutkimuksemme tarkastelua vasten on kuitenkin mielestämme perustelua väittää, että PITKOn toiminta on merkittäväällä tavalla katalysoinut työllistyvyyden edistymistä ja että pidempi seuranta voisi tätä enemmän osoittaa.

PITKOn perusvastaus näihin haasteisiin oli voimakas panostus henkilökohtaisiin palveluihin nk. OMA-valmentajien kautta, johon saatiin Tampereen kaupungin lisäpanostusta kokeiluun, joka mahdollisti asiakaspalvelijat/asiakkaat kuormituksen vähentämisen. Asiakkaat ja yhteistyökumppanit, ammatilliset oppilaitokset, terveydenhuolto ja yrittäjät (varsinkin pienemmät) ovat kommentoineet positiivisesti Pirkanmaan mallin toimintatapaa erityisesti sen vuoksi, että nyt on päästy ihmislähtöisempään ja kokonaisvaltaisempaan asiakaspalveluun sekä uudenaiseen ja intensiivisempään eri toimintojen rajoilla työskentelyyn ja yhteiskehittämiseen. Tällainen kokonaisvaltainen ja henkilökohmainen ote on resurssi-intensiivistä, vaativaa ja myös kuormittavaa. Yhtenä 'resurssilogiikkana' on, että eteen työnnetty palvelusatsaus lisää mahdollisuutta 'tehdä alussa kunnolla' ja säästää myöhempää harhailua ja palvelun hajoamista ja tehottomuutta. PITKOssa päästiin tämän työotteen kehittämisessä varsin pitkälle, tietynlaisen kulttuurin muutoksen asteelle, josta osanottajat totesivat, että 'entiseen ei ole paluuta'. Työotteen jatkuvuus ja kestävyys vaatii kuitenkin Suomen murroksessa erittäin paljon huomiota.

Vaikutuksia työllisyyden edistämisen ekosysteemissä

Pirkanmaan työllisyyskokeilussa on tavoiteltu työllisyyden edistämisen laajaan alueellis-paikallisen julkisen rooliin perustuvaa ekosysteemiä. PITKOssa on paljolti ollut kysymys jo aikaisemmin kehitettyjen ja hyväksi havaittujen työllisyyttä, työllistyvyyttä ja toimintakykyä edistävien toimintatapojen 'tiivistymisestä' intensiivisessä ja asiakaslähtöisessä kokeilussa, eräänlaisen 'kriittisen massan' tavoittamisessa niin toimijoina kuin kohderyhmänäkin ja 'normaalin hyvän palvelun renessanssista'. PITKOssa on uudenlaista ekosysteemiä tavoiteltu menemällä eri palvelujen 'rajoille ja sisälle' yrittävyyden, osaamisen ja työ- ja toimintakyvyn lisäämisen erilaisissa palveluissa ja toiminnassa Pirkanmaan seudulla. Tämä oli siis 'hajautettua voimavarojen käyttöä', jossa 'kaikki tai kuka tahansa' osallistuu työllisyyden edistämiseen ja jokainen osa parhaimmillaan kokee toiminnan omakseen win-win pohjalta, eli näkee hyötyvänsä siitä.

Systeemisten tulosten osalta tutkimuksessa on nojaututtu ennen kaikkea 'saturaatioon' PITKOn toteuttajien ja kumppaneiden haastattelujen ja työpajojen kautta ja tulokset ovat positiivisia, mutta keskeneräisiä ja epätasaisia. Omavalmentajatoiminta, yrittävyyden ja osaamisen ja työ- ja toiminta-

kyvyn, sekä kysyntä- ja vaikuttavuuspohjaisen toiminnan ja hankinnan suhteen on 'kulttuurin muutosta' tapahtunut, osin toimijoiden käsitysten mukaan niin ' että paluuta entiseen ei enää ole'. Edessä on kuitenkin varsin merkittävä murrosvaihe Suomessa ja PITKOn lupaavat avaukset ja prototyypit olisi hyvä saada siirrettyä ja transformoitua⁴³ tuleviin rakenteisiin.

Ekosysteemin kehittämistä rajoilla on tapahtunut monissa teemoissa:

Yritykset, yrittävyys ja kysyntä: Voimavarojen kokoaminen ja ennakoiva kysyntään kytkeytyminen työelämään ja yrityksiin. Tämä kehitys oli PITKOssa vielä alkuvaiheissaan, mutta osanottajien mielestä kiinnostavalla alulla. Kokeiluun kuuluvaa Trestartia (joka alkoi jo ennen PITKOa) voidaan pitää jo prototyyppinä uudenlaisen työnhaun ja rekrytointikulttuurin muutoksesta.

Osaamisen kehittäminen: Uudenlainen yhteistyö oppilaitosten (PITKOn aikana erityisesti TREDun kanssa) työelämään kytkeytymiseksi, kysyntälähtöisyyden lisäämiseksi ja myös koulutuksen keskeyttämisen ehkäisemiseksi. Osaamisen kehittämisen suunnalla yhteistyö TREDun kanssa pääsi PITKOssa jo varsin pitkälle. Haasteena tulevaisuuden ekosysteemin suhteen on saada samanlainen kehitys vahvistumaan kaikkialla Pirkanmaan koulutuksessa.

Työ- ja toimintakyvyn ja osallisuuden lisääminen: Tärkeä kulttuurin muutos oli, että on siirrytty *työkyvyttömyyden* tarkastelusta *työkykyisyyteen*. Yhteistyö on avannut uusia mahdollisuuksia työkyvyn arvioinnin ja edistämisen toiminnallistamisessa. Työkyvyn arviointia on monipuolistettu koskemaan terveyttä, arjen hallintaa, työtä, oppimista ja toimeentuloa. Tässä teemassa PITKO on onnistunut etenemään selvästi, mutta aihepiiri on erittäin moniulotteinen ja vaatii vielä paljon huomiota.

Vaikuttavuuslähtöinen hankinta: PITKOssa aloitettiin (ja edelleen kehitettiin aikaisempia) myös vaikuttavuusperustaisia hankintoja, eli tavoitteena oli voimistaa ostopalveluissa tuloksellisuutta, asiakkaiden etenemistä ja kustannustehokkuutta, sekä lisätä työllistämisperusteista hankintaa.

Tiedolla ohjaaminen ja vaikuttavuuden seuranta: PITKOssa toteutettiin varsin ja tiiviisti tiedolla ohjaamista ennen kaikkea monitoroinnin ja BSC-tavoiteasetannan kautta. Uuden ekosysteemin edellyttämä yhteinen tiedonhallinta (joka ulottuisi nykyistä paremmin kumppaneiden tietoihin ja asiakasprosessien kulkuun) ja uudet digitaaliset menetelmät odottavat vielä tuleamistaan. Uuden ekosysteemin vaikuttavuuden seurannan kehittäminen olisikin Suomessa kokonaisen monialaisen tutkimusohjelman veroinen tehtävä.

Tilastoanalyysin viestit

Tilastollinen analyysi antoi viitteitä sekä kokeilun pehmeästä että kovasta vaikuttavuudesta ja herätti monia lisäkysymyksiä. Kuten tutkimuksen tavoitteena oli, onnistuttiin tilastollisin keinoin tuomaan esiin joitakin seikkoja, jotka saattavat auttaa kokeilun luonteen ymmärtämisessä. Tarkastelu

⁴³ Transformoinnilla tarkoitamme esimerkiksi sitä, että mikäli toteutetaan laajemmin järjestäjä-tuottaja -asetelmia ja markkinoiden käyttöä, on palvelun koordinointi varmistettava ja hyvät käytännöt on tuotteistettava (varsinkin monitoimijaiset ja palveluketjut muodostavat haasteen), kilpailuehdot ja laatuksiteerit on määriteltävä, jne.

toi esiin myönteisen ajallisen ja maantieteellisen yhteyden kokeilun ja laajana ymmärretyn työttömyyskehityksen välillä. Erityisen voimakas yhteys näyttäytyi kokeilun ja avointen työpaikkojen täyttymisen välillä. Analyysi kertoi Tampereen seudun työmarkkinoiden kohtaannon vahvistumisesta suhteessa muuhun Suomeen. Samalla tuli esiin, että kokeilun vaikutuksia oli vaikea selvärajaisesti erottaa niin ajallisesti kuin maantieteellisestikin samalla hetkellä kun Suomen yli pyyhkäisi noususuhdanteen aalto. Miltä kokeilun vaikutukset olisivat näyttäytyneet matalasuhdanteessa hieman aiemmin tai myöhemmin? Miten paljon alueellinen koordinaatio on todella pystynyt vaikuttamaan kuntarajat ylittävään työmarkkinoiden kohtaantoon? Missä määrin alueet ovat polkuriippuvuuden vankeja?

Asiakaspolut ja -siirtymät kertoivat huomattavasti suuremmin PITKOn toiminnasta. 'Pehmeä' ote näytti tuottaneen vähintäänkin 'kovia' tuloksia riippuen ennen kaikkea siitä, mitä asiakkaille hieman pidemmällä aikavälillä tapahtuu. Analyysi osoitti, että voimakas aktivointi on ollut yhteydessä myönteisiin siirtymiin, toimenpiteet vähin erin räätälöityjä ja että kokeilun puitteissa on pystytty samanaikaisesti haastavamman ja kevyemmän asiakasjoukon tilanteen edistämiseen. Kokonaisuutena PITKOn asiakasjoukko on sulanut varsin nopeasti 40 viikon seurannassa, ja seuraavana haasteena kokeilussa olisikin ollut kurottaa entistä pidemmälle paikalleen jääneiden (?) asiakkaiden tilanteeseen. Kokeilu pääsi kiistatta lähelle hyvin merkittäviä tuloksia asiakassiirtymien laajuuden ja kestävyysedistämisen, mutta jo nyt tuloksia voidaan pitää hyvin rohkaisevina.

2 Yhteenveto ja johtopäätökset tulevaisuutta ajatellen

Edellä tässä raportissa esitetyt varauksetkin huomioiden olemme tulleet kokonaisuutena siihen tulokseen, että PITKOn vaikutukset kaikilla kolmella ulottuvuudella – työllisyyden edistyminen ('kovat tulokset'), työllistävyyden, toimintakyvyn ja osallisuuden edistyminen ('pehmeät tulokset') ja seudullisten työllisyyden edistämiseen liittyvien voimavarojen yhteistyön edistäminen (laajan ekosysteemin edistyminen) ovat positiivisia.

Pirkanmaan työllisyyskokeilu ajoittuu siten Suomen työvoimapolitiikan kehityksessä murroskohtaan, jossa työelämän ja työmarkkinoiden muutoksiin yritetään etsiä uutta kokonaisvoimavaroja rakentavaa ekosysteemiä. Kun kokeilu ajoittuu murrosvaiheeseen ja on osaltaan yritys vastata tuon murroksen haasteisiin, niin on luontevaa ajatella, että kokeilun tulokset ovat nekin liikkeessä. Niillä on historiansa, ne ovat jossain nyt (kokeilun päättyessä) ja ne kurkottavat kohti tulevaisuutta.

Pääministeri Sipilän hallituksen suunnittelema suuri muutos, joka olisi koskenut merkittävällä tavalla myös työvoimapolitiikkaa, ei toteutunut, mutta työvoimapolitiikan jännitteet ovat ennallaan ja kasvamassa. Työllisyyden ja työllistävyyden edistämiseen kuuluu myös etuusjärjestelmän toimivuus ja myös tässä suhteessa tarvitaan Suomessa seuraavilla hallituskausilla merkittäviä uudistuksia. PITKON lyhyen vaikutusajan ja varsinkin moniulotteisten asiakasprosessien seurannan aukkojen vuoksi olisi myös tarpeen selvittää pidemmän aikavälin vaikutuksia ja kustannustehokkuutta.

Varauksetkin huomioon ottaen tutkimuksemme on tullut siihen tulokseen, että monet PITKOssa esiin tulleet työllisyyden edistämisen ekosysteemin ratkaisut ja toimintatavat ovat tulevaisuudessa erittäin relevantteja Suomen kannalta.

Nimesimme työvoima- ja aktivointipolitiikan kahta ideaalimallia ”kapeaksi työkeskeiseksi ekosysteemiksi” ja ”laajaksi inhimillisen pääoman ja toimintakyvyn kehittämistä korostavaksi ekosysteemiksi” ja vertasimme niiden strategisia pääulottuvuuksia toisiinsa (s. 11). Pirkanmaan työllisyyskokeilussa on kehitetty ja siinä on ollut pöydällä lisäksi työvoimapalveluiden kehittämisen kaikki keskeiset osa-alueet käytännön operatiivisella tasolla ja siinä on kokeiltu ’kaupunkialustalla’ toteutetun laajan ekosysteemin mahdollisuuksia.

Seuraavaan taulukkoon olemme koonneet tutkimuksen kuluessa esille nousseita palveluiden kehittämisen keskeisiä ulottuvuuksia ja suhteuttaneet ne käsitykseemme siitä, millaiselta valtavirtatyövoimapalvelut tällä hetkellä esiintyvät, PITKOn esiin nostamat teemat osana ”laajaa vaihtoehtoa” ja yrittäneet problematisoida myös tulevaisuuden haasteita, joita mallista riippumatta näyttäisi nousevan esiin. Yhteenvedo perustuu kokeilun arvioinnin tuloksiin ja kokemukseemme työvoimapalveluiden kehittämisestä.

Taulukko V.1. Yhteenvedo työvoima- ja aktivointipolitiikan malleista ja tulevaisuuden haasteista

Ulottuvuus	Kapea työkeskeinen ekosysteemi	Laaja inhimillisen pääoman ja toimintakyvyn kehittämistä korostava ekosysteemi PITKOn valossa	Tulevaisuuden dilemmat ja haasteet
Ihmislähtöinen henkilökohtainen palvelu	Henkilökohtainen palvelu yksi osa palvelukokonaisuutta	Työvoimapalvelun toimintakulttuurin keskeisin elementti (OMA-neuvojat), jota muut toiminnot ja johtamisen tukevat	Henkilökohtaisen palveluiden keskeisyyden, sen osaamisen ja johtamisen edelleen kehittäminen
Kysyntävetoinen työllisyyden edistäminen	Työvoimapalvelun painopiste työvoiman tarjonnassa, työvoiman mobilisointi aktivoinnin nimissä	Tiivis yhteys työvoiman kysyntään yhdistyneenä laaja-alaiseen yksilölliseen tukeen	Integroivien palvelujen täsmämekanismien edelleen kehittäminen
Yrittävyyden edellytysten luominen ja kynnysten madaltaminen	Yrittäjyyden merkitys tiedostettu	”Yrittävyys kuuluu kaikille”, kynnysten madaltaminen, uudet toiminnot (Trestart, ”Yrittäjyys- ja yrittävyysvalistus”	Teeman merkitys kasvaa edelleen
Toimintakyvyn ja osallisuuden edistäminen	Yhä jakoa ”vaikeasti työllistyvien ja muun asiakaskunnan välillä”	Kaikki kuuluvat ”sisälle” ja yhteydessä työelämään ja työvoiman kysyntään	Työvoima on kokonaisuus, jossa kaikkien voimavaroja on kehitettävä kokonaisuutena
Osaamisen edistäminen	Tärkeys tiedostettu, työvoimakoulutus, omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysturvalla	Osaamisen kehittämisen tärkeä osa ”aktivointia”, koulutus lähelle asiakasta ja työelämää	Työelämä- ja asiakaslähteisen osaamisen moninaisuuden haaste
Vaikuttavuusperusteiset julkiset hankinnat	Kehitteillää	Kehitetty uusia toimintamalleja	Julkisen kokonaishallinnan säilymisen välttämättömyys

Tiedonhallinta, monitorointi ja vaikuttavuusseuranta	Sijoittumiskriteeri ensisijainen, ei systemaattista (vaikka alkuja esim. Työelämäntutkan muodossa) välitulos- tai katalyyttisen validiteetin (liikkeelle aktivoituminen) seurannan menetelmiä	Sijoittuminen + Kompassi asiakastarpeiden ja prosessin seurannan välineenä	Vaikuttavuusmetodologian rikastaminen katalyyttinen validiteetti lähtökohtana ja koko laajan ekosysteemin toiminnan systemaattinen monitorointi, kohti laajaa tiedolla hallintaa
Kokonaiskoordinaatio, delegointi, kokeilevuus	Keskittetty palvelukonsepti ihanteena, kokeilevyyttä tullut jonkin verran lisää	Jatkuva kokonaiskehittäminen ”eri suuntiin” toimintakulttuurina	Kokonaiskoordinaation, osaamisen jakamisen, kokeilevuuden merkitys tulee edelleen kasvamaan
Liittyminen seudun elinvoiman ekosysteemiin	Toiminnan logiikka valtakunnallinen -> alueellinen -> paikallinen	Toiminnan logiikka paikallinen -> alueellinen -> valtakunnallinen. Palvelut elimellisenä osana seudun elinvoimaa.	Työvoimapalveluiden paikkopiste paikallis-alueelliseen integroituna valtakunnallisiin ja kansainvälisiin työmarkkinoihin

Tulevaisuuden työvoimapalvelujen ekosysteemin tärkeitä kohtia PITKOn valossa

Arviointimme pääulottuvuuksien valossa tarkasteltuna näyttää siten siltä, että PITKO on tehnyt varsin oleellisia ja tärkeitä päänavauksia, jotka näyttävät tietä kohti työvoimapalveluiden ja aktivoinnin laajaa ekosysteemiä ja osoittanut, että työvoimapalveluiden ajankohtaiseen murrokseen on olemassa ja kokonaisvaltaisia ja vaihtoehtoisia ratkaisuja. Noita ratkaisuja voidaan hyödyntää uuden työvoimapalvelujärjestelmän kehittämisessä, oli sen institutionaaliset järjestelyt mitkä tahansa. Samalla voidaan nähdä, että tulevaisuus jatkaa erilaisten mallien haastamista eikä palveluiden kehitys voi jäädä makaamaan paikoilleen.

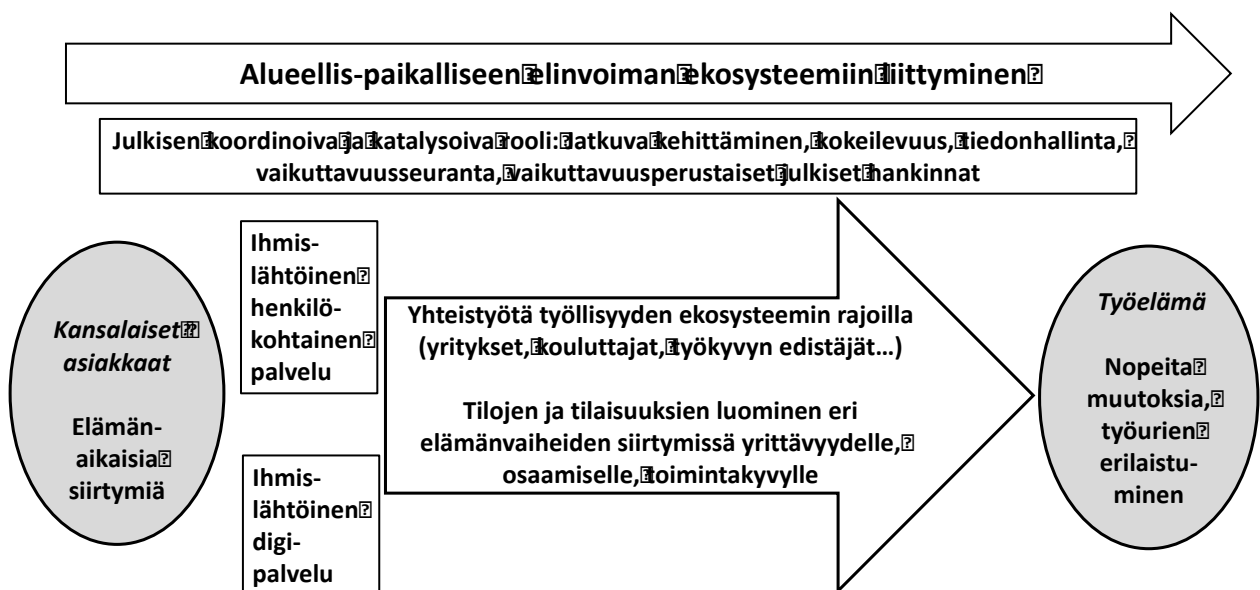
PITKOssa esiin tulleet työllisyyden edistämisen ekosysteemin teemat ja ratkaisut ovat tulevaisuudessa relevantteja.

Tällaisia ovat mainitut muun muassa:

- Henkilökohtaisen palvelun aseman turvaaminen ja kehittäminen (OMA-neuvojen tapaan), jota muut toiminnot ja johtaminen tukevat. Erityisen tärkeää on huolehtia, että palvelutarpeen alkuvaiheen arviointi varsinkin moniulotteisissa tapauksissa on selkeästi julkisen käsissä
-
- Palvelukokonaisuuksien koordinointi asiakaslähtöisyyden ja palvelun kokonaisuuden vaikuttavuuden turvaamiseksi
- Moniulotteiset asiakkaan tilanteen ja palvelutarpeiden hahmottamisen menetelmät (kuten Kompassi, Työllisyystutka, OsaamisBotti jne.)
- Tiivis yhteys työvoiman kysyntään yhdistyneenä laaja-alaiseen yksilölliseen tukeen ja integroivien palvelujen täsmämekanismien edelleen kehittäminen

- ”Yrittävyys kuuluu kaikille”, kynnysten madaltaminen ja uudet toimintatavat
- Kaikki työnhakijat kuuluvat ”sisälle”. Työvoima on kokonaisuus, jossa kaikkien voimavaroja on kehitettävä kokonaisuutena. Työ- ja toimintakyvyn edistäminen koko työvoimassa on Suomen kannalta ydinasioita.
- Työelämä- ja asiakaslähtöinen osaamisen kehittäminen tärkeä osa ”aktivointia”, koulutus lähelle asiakasta ja työelämää
- Vaikuttavuusperustainen hankinta tulee olemaan keskeinen teema tulevaisuudessa
- Vaikuttavuuden metodologian rikastaminen laajan ekosysteemin tarpeisiin, niin että tavoitetaan paremmin ’pehmeän vaikuttavuuden’ siirtymät ja tulokset
- Kokonaiskoordinaation, osaamisen jakamisen, kokeilevuuden merkitys tulee edelleen kasvamaan

Kuvio II/5: Työllisyyden edistämisen laajan ekosysteemin keskeisiä elementtejä PITKOn valossa



Mikäli tulevaisuudessa laajennetaan markkinamekanismien käyttöä, ovat seuraavat seikat laajan kansainvälisen kokemuksen mukaan tärkeitä⁴⁴

- Toimivan hankintajärjestelmän aikaansaaminen vaatii pitkän monitoroinnin, arvioinnin ja kuuntelun prosessin. Prosessi on suunniteltava siten, että se mahdollistaa nopean oppimisen hankinnan toteutumisesta ja sen joustavuudesta, jotta tarpeellisia muutoksia voidaan tehdä

⁴⁴ Finn (2011), Bergström ym. (2018).

- Sopimuspolitiikan ja hankinnan toteutustavassa on monia vaihtoehtoja, jolla on merkittäviä vaikutuksia riskien jakautumiseen järjestäjän ja tuottajan kesken ja itse tuottamiseen ja vaikuttavuuteen. Osassa markkinoita normaali kilpailutus on järkevää, osassa kiinteät sopimukset (varsinkin hauraamissa asiakasryhmissä ja pienempien paikallisten palveluntuottajien kohdalla) ja kilpailutusvaikutus voidaan kiinteissä sopimuksissa toteuttaa laatupalautteella
- Kokemus eri puolilta maailmaa osoittaa, että liiallinen alhaisen hinnan painottaminen valinnassa on johtanut huonoon palvelun laatuun ja kestäättömiin sopimuksiin. Tämä on osoittautunut ongelmaksi myös Suomessa. Haasteena on löytää tasapainoiset valintakriteerit niin että saadaan samanaikaisesti laadukkaita ja taloudellisia sopimuksia, jotka eivät aiheuta ongelmia tuottajille
- Hankinta edellyttää informaatiojärjestelmiä, joilla järjestäjä voi seurata tuottajien suoriutumista ja todentaa palvelun laatu ja aikaansaannokset/vaikuttavuus. Myös siis tässä laajan ekosysteemin vaikuttavuuden seurannan kehittäminen on tärkeää.
- Tähän tarvitaan taitavia sopimusten/hankinnan toteuttajia ja muutamia laadun avainindikaattoreita, mukaan lukien palvelusuunnitelmien laatu, asiakaskuormitus, kontaktien tiheys ja asiakastilojen sopivuus ja saatavuus.
- Tarvitaan myös riippumattomia tahoja, jotka seuraavat asiakaskokemuksia, valituksia ja huonoa palvelua.
- Hankinta- ja alihankintasysteemien kehittäminen ja johtaminen on monimutkainen ja vaikea tehtävä toimintapolitiikan muotoilijoille ja julkisille viranomaisille. Kokemus osoittaa, että 'oppimiskäyrä' on jyrkkä ja jatkuva ja kestää kauan oppia ohjaamaan järjestelmää, jotta vältetään vääränlaisilta yllykkeistä ja tehottomuudelta ja todella saadaan esiin innovaatioita yksityisiltä tuottajilta. Systeemin hyödyt ilmenevät ajan kuluessa mm. siten, että julkinen järjestäjä pystyy karsimaan huonoja tuottajia.

Lähteet

Ahokas, J., Alaja, A. ja Eskelinen, T. (2018) Talousteoriat ja työllisyyspolitiikka. Teoksessa: J. Kajanoja (toim.) Työllisyyskysymys. Into Kustannus Oy.

Aho, S. ja Koponen, H. (2007) Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II. Tutkimus rekisteriaineistosta vuosilta 2002–2005. Työpoliittinen tutkimus 324. Helsinki: Työministeriö.

Aho, S. ja Mäkiäho, A. (2016) Krooninen työttömyys. Pitkään avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden työttömien määrää ja rakennetta sekä työttömyyden dynamiikkaa Suomessa vuosina 2005–2013 selvittävä tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 20/2016

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiäho, A. (2018) Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.

Ala-Kauhaluoma M., Kesä M., Lehikoinen T., Pitkänen S. ja Ylikojola P. (2017) Osatyökykyisistä osaa-vaa työvoimaa. TEM julkaisuja 42/2017. Internet: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160229/TEMjul_42_2017_verkkojulkaisu.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Alatalo, J., Räisänen, H. ja Tuomaala, M. (2010) Työvoiman rekrytointi taantumassa – julkisen työnvälityksen näkökulma. TEM-analyysseja 26/2010. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Alatalo, J. ja Räisänen, H. (2012) Mistä on menestyksellinen työmarkkinareformi tehty – ja mitä Suomi voisi oppia Ruotsista, Saksasta ja Tanskasta? Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2012. s. 30–45.

Annala, M., Hokkanen, L., Laaksonen, 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.

Arnkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T. ja Pitkänen, S. (2008) Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja – Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksia. Työ ja yrittäjyys 18/2008.

Arnkil, R. ja Spangar, T. (2018) Työvoimapalvelujen kokonaiskuvaa kansainvälisessä kehityksessä. Teoksessa: J. Kajanoja (toim.) Työllisyyskysymys. Into Kustannus Oy.

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

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

- Aro, T. (2012) Vaikutusketjuajattelu projektinhallinnan apuvälineenä. Esitys 22.3.2012. Internet: <http://www.timoaro.fi/wp-content/uploads/2012/07/vaikutusketjuajattelu-22.3.2012-pori.pdf>
- Aro, T. ja Aro, R. (2016) Seutukuntien elinvoimaindeksi. Helmikuu 2016. Internet: <https://www.sli-deshare.net/TimoAro/seutukuntien-elinvoimaindeksi-2016>.
- Becker, S.O. ja Ichino, A. (2002) Estimation of Average Treatment Effects Based on Propensity Scores. The Stata Journal, 2940. 358-377.
- Bergström, A. ja Calmfors, L. (toim.) (2018) Framtidens arbetsförmedling. FORES.
- Finn, D. (2011) Job Services Australia: Design and Implementation Lessons for the British context. Department of Work and Pensions. Research Report Nr 752.
- Finn, D. (2015) Welfare to Work Devolution in England – reviews of devolution in Britain, Canada, USA, Netherlands and Germany. Joseph Rowntree Foundation.
- Finn, D. (2016) The Organization and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies – Experience of Selected European Countries – the Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom. L&W Learning and Work Institute.
- Finn, D. (2018) Market Models in Delivering Employment Services – lessons from Australia and the UK. Esitys Tampereella 16.5.2018.
- Gazier, B. ja Gautie, J. (2011) "The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda," Journal of Economic and Social Policy: Vol. 14: Iss. 1, Article 6. Internet: <http://epubs.scu.edu.au/jesp/vol14/iss1/6>
- Gratton, L. (2011) The Shift: The Future of Work Is Already Here. London: Collins.
- Jokinen, E. (2017) Näkökulmia arviointitutkimukseen. Henkilöstö kuntauudistuksessa. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Internet: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0452-2>
- KEHA-keskus (2017) TE-toimistojen henkilötyövuosien kehitys 2007-2016. Tilasto.
- Kerätär, R. (2016) Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän – Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Väitöskirja. Oulun yliopisto. Internet: <http://jultika.oulu.fi/files/isbn9789526210865.pdf>
- Keskinen, A. ja Spangar, T. (2013) "Stop and Go": In search of a New Ecology and Dynamics in Group Counselling for Employees in Transition. International Journal of Education and Vocational Guidance, 13:233-245.
- Keskitalo, E. ja Karjalainen, V. (2013) Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa: V. Karjalainen ja E. Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Teema 018. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 7–20.

Kesä, M. (toim.) (2019) Näkökulmia kuntien onnistuneista työllisyyskokeiluista. Työllisyys- ja yritys- palveluiden alueellisten (kuntavetoisten) kokeilujen 2017-2018 kokemukset – artikkelikooste. Kuntaliitto. Internet: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2019/nakokulmia-kuntien-onnistuneista-tyollisyyskokeiluista>.

Kesä, M., Kuusi A. ja Ylikojola, P. (2017) Hankinnoilla työllistämisen taloudellisten vaikutusten arviointi, (Handu-hanke) THL, Helsinki, Vantaa, Espoo ja Oulu. Internet: <https://www.hel.fi/static/kanslia/elo/tyollistaminen-hankinnoissa-taloudelliset-vaikutukset.pdf>.

Koivula, U-M. (2004) Oppiva verkosto työllisyydenhoidon palveluprosesseja jäljittämässä. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2004. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Koivunen, K. (2017) Asiakas- tai ihmislähtöisyys – tasavertaisuutta ja vastavuoroisuutta ammattilais- ten ja palvelun käyttäjien kanssa. Internet: <http://www.oamk.fi/epooki/2017/asiakas-ja-ihmislah- toisyys-sosiaali-ja-terveydenhuollossa/>.

Koskela, A. (2004) Kumppanuus Lounais-Pirkanmaan seutukunnan työllisyysstrategiatyössä – yhteis- työkumppaneiden näkökulma. Pro gradu. Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitos.

Kuntaliitto. Internet: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2019/nakokulmia-kuntien-onnistuneista-tyollisyyskokeiluista>.

Lounais-Pirkanmaan työllisyysstrategia 2005–2010. Collabora Pirkamaa. ESR ja TE-toimisto.

Madsen, P.-K. (2014) Danish flexicurity – still a beautiful Swan? EU Peer Review on ‘Flexicurity’. Copenhagen, Denmark, 20–21 November, 2014.

OECD (2012) Australian Activation Review. DELSA/ELSA(2012)8.

Oivo, T. ja Kerätär, R. (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet: Sel- vityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 43/2018.

OKM (2018) Maailman osaavimmaksi kansaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 21/2018.

Pehkonen, J., Huuskonen, J. ja Tornberg, K. (2018) Kohtaanto työmarkkinoilla – havaintoja ja poli- tiikkajohtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 15/2018.

Pulliainen, H. (2017) Suullinen tiedonanto 30.10.2017.

Räisänen, H. (2007) Työvoimapolitiikan tavoitteista ja niihin vaikuttavista tekijöistä. TM analyysjä 3/2007. Helsinki: Työministeriö.

Saikka, P. (2009) Terveyspalvelu työllistymisen tukena: Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset ja -palvelut siirtymätyömarkkinoilla. Raportti 22/2009. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

- Saikkku, P. (2018) Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Schmid, G. (1995) Is Full Employment Still Possible? *Economic and Industrial Policy*, Vol 16, 429–456.
- Spangar, T. ja Arnkil, R. (2018) Työelämäohjaus ja työllisyyden hoito. Teoksessa: J. Kajanoja (toim.) Työllisyyskysymys. Into Kustannus Oy.
- Stiles, W. (1993) Quality control in qualitative research. *Clinical Psychology Review*, 13, 593–618.
- Takeuchi, H. ja Nonaka, I. (2004) *Hitotsubashi on Knowledge Management*. Singapore: John Wiley and Sons.
- Tamperelainen (2018) Ylistetty työllisyyskokeilu päättyy – Päättyminen harmittaa myös työnhakijaa: ”Siinä tuli sellainen olo, että oikeasti pyrittiin etsimään ratkaisuja.” 16.12.2018.
- Tuomaala, M. (2018) Aktiivisilta työvoimapolitiittisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016. TEM-analyyseja 88/2018. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Valtakari M., Ranta T., Laasonen V., Manu S., Leskelä R.-L., Rautamaa H., Uusikylä P., Huttunen H.-P. ja Vauhkonen, T. (2018) Yhteistyörakenteet pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien palveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 32/2018.
- Vuorinen, P. (2013) Hybridiammatteja vai ammattihybridejä? *Työpoliittinen Aikakauskirja* 4/2013, 53–59.

Liite 1. PITKO-tutkimustiimin esittely

Psykologian lisensiaatti Robert Arnkil on toiminut 30 vuotta työvoimapalvelujen ja arviointitutkimuksen asiantuntijana, omana yrityksenä Arnkil Dialogues vuodesta 2003. Hän on arvioinut useaan otteeseen Suomen työvoimapalvelujen uudistuksia sekä EU:n rakennerahaton toimintaa, muun muassa yhdessä tiimin kanssa edellisen kuntien työllisyyskokeilun, sekä aikaisemmin mm. työvoiman palvelukeskusten (TYP) kehittämisen. Arnkil toimi (2007 – 2010) tutkijana TYKESin rahoittamassa Suomen kuntien vertaisoppimista kehittävässä VERTAISSET oppimisverkostossa, jossa kehitettiin moninäkökulmaisen vuoropuhelun ja arvioinnin menetelmiä erityisesti kuntakontekstissa. Hän on toiminut johtavissa rooleissa useissa kansainvälisissä ja monitoimijaisissa hankkeissa, kehittämisen, tutkimuksen ja arvioinnin alueella, esimerkiksi EU:n Peer Review Mutual Learning ja PES-to -PES oppimisverkostoissa. Hän ollut johtavana asiantuntijana EU:n URBACT-ohjelman kaupunkien työllistämistoiminnan kehittämisprojekteissa 2008-2011, teemana nuorten työllisyyden edistäminen (jossa myös Tampere oli mukana). Hän on julkaissut hyvien käytäntöjen levittämisen problematiikasta muun muassa International Journal of Action Research'ssa.

Arnkil on kollegojensa kanssa julkaissut Euroopan komission toimeksiannosta Ohjauksen oppaan Euroopan työvoimatoimistoille, sekä oppaan koulupudokkuuden ehkäisystä:

Arnkil, R., Spangar, T. and Vuorinen, R. (2017). Practitioner's Toolkit for PES Building Career Counselling and Lifelong Learning. ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18611&langId=en

Arnkil, R. (2016) Sustainable Activation of Young People Not In Employment, Education or Training (NEETs). Practitioner's Toolkit. European Commission. Employment, Social Affairs and Inclusion. www.cedefop.europa.eu/files/2_6_1_activation_neets_en.pdf

Psykologian tohtori Timo Spangarilla on 30 vuoden kokemus asiakastyön, työelämän kehittämisen, palveluinnovaatioiden, työmarkkinoiden ja julkisten palveluiden tutkimisesta, arvioinnista ja sparraamisesta Suomessa ja kansainvälisesti. Hän on ollut arvioimassa kaikkia 2000-luvun Suomen työvoimapolitiittisia kokonaisuudistuksia, TYP-reformeja ja kuntakokeilua. Hän on yhdessä Arnkilin kanssa kehittänyt ja valmentanut moninäkökulmaisten arviointi- ja vuoropuhelumenetelmien käyttöön ottoa alueellisissa ja paikallisissa verkostoissa. Spangar on toiminut riippumattomana asiantuntijana useissa EU:n vertaisarvioinneissa (Peer Review/ Mutual Learning Programme), mm. riippumattomana asiantuntijana Hollannin eläkeiän nostamisohjelman kommentoijana. Spangar toimi (2007 – 2010) tutkijana TYKESin rahoittamassa Suomen kuntien vertaisoppimista kehittävässä VERTAISSET oppimisverkostossa, jossa kehitettiin moninäkökulmaisen vuoropuhelun ja arvioinnin menetelmiä. Hän on toiminut useiden kansallisten ja kansainvälisten työpajojen suunnittelijana ja toteuttajana Suomessa (erityisesti Työ- ja elinkeinoministeriön ja Opetushallituksen tilaamissa) ja kansainvälisissä (mm. Euroopan Työsuojeluviraston Oshan ja EU:n Euroguidance –verkoston arviointien yhteydessä). Tällä hetkellä Spangar toimii valtakunnallisen Kohtaamo (Ohjaamo) -projektin arvioijana ja Puolan työvoimapalveluiden asiakastyön kouluttajana.

Tampereella ja Pirkanmaalla Spangar on toiminut ammatinvalintapsykologina Tampereen ja Nokian työvoimatoimistoissa ja kouluttanut työvoimaneuvoja henkilökohtaisen asiakastyön ja työn seuraamisen menetelmissä (ns. Työelämämatka) ja irtisanotuille suunnattujen Entäs Nyt -ryhmien toteuttajana ja arvioinut TE-toimiston maahanmuuttajapalveluita.

Yhteiskuntatieteiden tohtori Esa Jokinen on toiminut tutkijana Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksessa vuodesta 2001 sekä itsenäisenä yrittäjänä useita vuosia. Hänen asiantuntevusalueeseensa kuuluvat työvoima- ja koulutuspolitiikka sekä työelämän kehittäminen ja uudistukset, ja hän on osallistunut EU:n vertaisarvioinneissa riippumattomana asiantuntijana maahanmuuttoon, osaamistarpeiden ennakoimiseen ja työurien pidentämiseen liittyvissä teemoissa. Hänen sosiaalipsykologian alan väitöskirjansa (2017) käsitteli kunta- ja palvelurakennemuutoksen henkilöstövaikutusten arviointia. Jokinen on ollut toteuttamassa useita arviointitutkimuksia liittyen julkisen sektorin kehittämishankkeisiin. Hän on toiminut nuorten monialaisen palvelun (Ohjaamot) koordinaation arvioijana sekä tutkinut sosiaali- ja terveystalouden kokonaisvaltaisten vaikutuksia. Työllisyyden kuntakokeilun seuranta-tutkimuksessa (2015) hän toteutti kokeilukuntien määrällisen vertailuanalyysin.

Liite 2. Asiakastapaukset (haastateltu asiakkaita ja heidän OMA-valmentajiaan⁴⁵)

Asiakas 1

Aiemmasta työstään irtisanottu 40-vuotias nainen, terveydellisiä haasteita mutta ei merkittävästi. Oli halukas vaihtamaan tekniseltä alalta luovalle alalle. Haki heti aktiivisesti työpaikkoja toiselta alalta ja samalla hyödynsi uravalmennusta, CV-, sähköisiä ym. työnhakukeinoja OMA-valmentajan neuvosta. Ei ollut aiempaa kokemusta työllisyyspalveluista. Haki ja pääsi muutaman kuukauden kuluttua alkaneeseen työkokeiluun, jossa teknisen alan kokemuksesta oli jonkin verran hyötyä mutta joka myös vastasi asiakkaan toiveisiin luovemmasta työstä. Asiakas työllistyi kokeilun jälkeen kyseiseen työpaikkaan. OMA-valmentaja koki roolinsa vähäiseksi, mutta asiakas hyötyi sekä uravalmennuksesta että kertaluonteisesta keskustelusta OMA-valmentajan kanssa vaihtoehtojensa selkiyttämisessä.

Asiakas 2

Nainen n. 30 v, perheellinen. Oli lyhyt työkokemus koulutusaltaltaan, mutta havaitsi alan soveltumattomaksi. Pyrki toisen tyyppiselle alalle, mutta koulutuspaikka ei auennut. Sai osoituksen vanhaa alaa vastaavaan työpaikkaan, mitä ei noudattanut ja sai työttömyysturvakarenssin. Tuli OMA-valmennuksen piiriin suunnilleen tässä vaiheessa. Tilanteessa oli negatiivinen kierre menossa ja päädyttiin työkokeiluun. Tämäkään ei tuottanut pysyvämpää ratkaisua vaan nyt haetaan muita ratkaisuja. Sekä asiakkaan että OMA-valmentajan mielestä asiakas on itse aktivoitunut tilanteensa ratkaisemisessa kahden tapaamisen ja puhelinkonsultaatioiden myötä ja etsinyt OMA-valmentajan tuella koulutuspaikkoja. Asiakassuhde katkesi tässä vaiheessa kokeilun päätyttyä, mikä on vähentänyt olennaisesti asiakkaan mahdollisuuksia keskustella tarvittaessa asioistaan. Asiakas oli kokenut OMA-valmentajan kuuntelevan hänen tilannettaan eikä pakottavan mihinkään.

Asiakas 3

Noin 50-vuotias mies, ollut työttömänä useita vuosia teollisuusaltalta. Kynnys noussut työmarkkinoille ja myös palveluihin. OMA-valmentaja keskusteli puhelimitse ehdottaen mm. työkokeilua, joka sopisi alueella kasvavaan teollisuudenalaan. Tämä ei johtanut vielä mihinkään, kunnes asiakas (yllättäen) hakeutui itse tapaamiseen. Elämäntilanteen selvittämisen yhteydessä paljastui työkykyyn liittyviä asioita, ja asiakkaan kanssa sovittiin työkyvyn arviointijaksosta. Asiakas on kokenut elämäntilanteessaan tapahtuneen kohenemista ja hän suhtautuu varovaisen myönteisesti pian alkavaan kuntouttavan työtoiminnan jaksoon. Asiakas kokee olevansa asiakkaana ylipäättään työvoimapaalveluissa, joissa hän on tavannut eri henkilöitä, joiden suhtautuminen on yllättänyt hänet positiivisuudellaan ja kiireettömällä etenemisellä.

⁴⁵ Asiakkaita haastateltiin lisäksi asiakasraadissa ja OMA-valmentajia useissa ryhmähaastatteluissa.

Liite 3. PITKO- ja verrokkikuntien taustamuuttujien vertailu. Kokeilukunnat merkitty värillä.

Kunta	Propensity score	Väestö	Elinvoima-indeksi	Laajennettu työttömyysaste	Vakanssiaste
Turku	0,23250	183827	1,3	21,18	1,32
Tampere	0,17936	223005	1,7	22,01	1,49
Oulu	0,16138	196293	1,8	22,17	1,50
Jyväskylä	0,11771	135783	2,4	22,98	1,13
Raisio	0,10779	24371	1,3	16,07	0,82
Porvoo	0,10294	49727	1,1	13,27	1,47
Nokia	0,09744	32848	1,7	19,03	0,94
Kaarina	0,09640	32148	1,3	12,94	0,71
Hämeenlinna	0,09354	67976	1,6	15,92	1,29
Ylöjärvi	0,08800	32259	1,7	16,28	0,75
Järvenpää	0,08395	40389	1,0	12,00	1,94
Rauma	0,08035	39970	1,8	18,60	1,31
Kempele	0,07518	16887	1,8	15,94	0,52
Lieto	0,07496	19209	1,3	12,13	0,69
Kangasala	0,07444	30471	1,7	14,97	0,82
Pietarsaari	0,06662	19577	1,7	15,65	0,84
Hämeenkyrö	0,06264	10612	1,7	17,56	0,82
Lempäälä	0,06144	22233	1,7	15,26	1,02
Masku	0,06044	9766	1,3	10,37	0,42
Kokkola	0,05774	47276	2,0	15,91	1,43
Tyrnävä	0,05706	6735	1,8	16,81	0,54
Pirkkala	0,05667	18689	1,7	14,80	0,97
Kurikka	0,05442	22072	1,8	15,14	1,08
Naantali	0,05312	18871	1,3	13,41	1,83
Liminka	0,05008	9740	1,8	14,98	0,67
Paimio	0,04923	10628	1,3	11,06	0,82
Orivesi	0,04861	9578	1,7	17,57	1,29
Muhos	0,04295	8986	1,8	18,02	1,44
Hailuoto	0,02231	997	1,8	13,18	0,44
Säkylä	0,02127	7186	1,8	10,86	1,24
Vesilahti	0,02108	4493	1,7	13,67	1,97
Laihia	0,02067	8068	2,0	11,16	1,15
Sastamala	0,02061	25372	3,4	15,04	1,35
Kalajoki	0,02042	12632	2,9	14,71	1,21
Mäntyharju	0,02003	6266	2,8	17,54	1,33
Sotkamo	0,01908	10598	3,9	18,70	1,01
Vieremä	0,01309	3817	3,9	15,66	0,61
Sulkava	0,01272	2789	3,4	18,06	1,11
Punkalaidun	0,01271	3117	3,4	14,11	0,61
Padasjoki	0,01224	3197	2,8	17,16	2,01

		Väestö	Elinvoima- indeksi	Laajennettu työt- tömyysaste	Vakanssiaste
Keskiarvo	PITKO-kunnat	40207	2,0	16,30	1,10
	Verrokit	33110	1,9	15,10	1,10
		Taajama-aste	Koulutustaso- mittain	Rakenne- työttömyys	Verotulot
Keskiarvo	PITKO-kunnat	78,4	357	5,2	3586
	Verrokit	75,4	326,6	4,4	3448
		Työllisyysaste	Pitkäaikais- työttömyysaste	Nuoriso- työttömyysaste	
Keskiarvo	PITKO-kunnat	69,9	3,8	17,6	
	Verrokit	67,3	3,4	16,3	
		Aktivointiaste 2010	Aktivointiaste 2012	Aktivointiaste 2014	Aktivointiaste 2016
Keskiarvo	PITKO-kunnat	27,1	30,3	26,4	24,5
	Verrokit	26,0	28,5	26,3	25,1

KATSAUS PIRKANMAAN TYÖLLISYYSKOKEILUSTA (2017–2018) JA EROISTA TYÖNHAKIJOIDEN PALVELUISSA ISOISSA JA PIENISSÄ KUNNISSA

TIIVISTELMÄ

Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellinen kokeilu (1.8.2017–31.12.2018) oli poikkeuksellisen suuri kokeilu työllisyysdanhoidon piirissä. Työllisyyskokeiluun ohjautui karkeasti sanottuna kokeilussa mukana olleiden kymmenen kunnan työnhakijoista ne, joiden työttömyysturvan maksajana oli Kela. Vuoden 2018 aikana työllisyyskokeilun vastuulla oli yhteensä 32 448 asiakasta. [1]

Pirkanmaan työllisyyskokeilun aktivointitoimenpiteet olivat poikkeuksellisen mittavia. Jokaisen kokeilukunnan aktivointiaste oli kokeilun aikana korkeammalla kuin koskaan ennen kokeilua ja suurimmassa osassa kunnista erot olivat merkittäviä. Esimerkiksi Tampereen aktivointiaste oli 2018 marraskuussa 13,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin koskaan tilastoituna aikana ennen kokeilua. Kokeilussa aktivoinnin kehitys oli muusta Suomesta poikkeavaa. Kokeilussa yhteensä laskettuna aktivointiaste nousi vuonna 2018 edelliseen vuoteen verrattuna 10,2 prosenttiyksikköä, kun se kokeilun ulkopuolisissa kunnissa nousi 3,8 prosenttiyksikköä. [2]

Kokeilussa saavutettiin merkittäviä työmarkkinatuen kuntaosuuden säästöjä ja näitä työllisyysdanhoidon passiivikustannuksia muutettiin aktiivikustannuksiksi ohjaamalla merkittävässä määrin resursseja työnhakijoiden ohjaukseen ja palveluihin. Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen kustannukset laskivat työllisyyskokeilukunnissa vuoden 2018 aikana noin 6,8 miljoona euroa (-16,6 %) edellisvuoteen verrattuna. Kustannusten kehitys on ollut positiivista koko maassa, mutta kokeilun ulkopuolisissa kunnissa laskua oli 6,7 % eli kokeilukuntien kehitys vuonna 2018 oli muuta Suomea suopeampaa [3]. Tampereella oli vuonna 2018 kuntaosuuden piirissä yhteensä 10 137 henkilöä [4]. Kelaston tilastoja vuodelta 2018 tarkastellessa havaitaan kuitenkin, että heistä yhden kuukauden aikana kuului kuntaosuuden piiriin vain n. 4800–6400 asiakasta kuukaudesta riippuen [3]. Kuntaosuuden piiriin kuulumisen on dynaaminen ilmiö, joka kaipaisi syvällisempää tarkastelua ja tutkimista tästä dynaamisesta näkökulmasta.

Työmarkkinatuen kuntaosuuden säästöt saavutettiin pitkälti kokeilulain mahdollistaneilla asiakastyöhön liittyvillä valtuuksilla ja TE-palveluiden asiakasjärjestelmän käytöllä. Merkittävässä roolissa olivat myös kuntien asiakasohjauksen resurssien lisääminen sekä voimakas asiakkaiden ohjaaminen työllistymistä edistäviin palveluihin, joiden ajalta kuntaosuutta ei makseta. Asiakastytytyväisyyttä annettuun ohjaukseen mitattiin järjestelmällisesti kansainvälisellä NPS -mittarilla (asteikko välillä -100 ja +100). Tampereen asiakasohjauksen osalta palautteiden tulos vuonna 2018 oli erinomainen 73,5 (n=5555) [5].

Palveluiden määriä ja jakaumaa tarkasteltaessa ja kehitettäessä havaittiin myös, että 10 suurimman kaupungin ja pienempien kuntien työllisyysdanhoidossa on tilastollisesti toisistaan poikkeavia piirteitä ja näiden kehitys on erisuuntaista. Isoissa kaupungeissa työmarkkinatuen kuntaosuuden kustannuskuormitus on korkeampi suhteutettuna asukaslukuun tai kunnallisverotuloihin [3]. Pienissä kunnissa asiakkaiden aktivointi on selkeästi ollut voimakkaampaa. Tilastoituna aikana pienten kuntien kumuloituna yhteenlaskettu aktivointiaste on ollut kolme prosenttiyksikköä korkeampi kuin isoissa kaupungeissa [2].

Palvelujakaumat ja niiden kehitys ovat myös erilaisia ja isoissa kaupungeissa asiakkaita ohjautuu enemmän työvoimakoulutukseen ja työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun kuin pienemmissä kunnissa. Kuntouttavan työtoiminnan käyttö sen sijaan on pienissä kunnissa merkittävästi aktiivisempaa. Historiallisesti isojen kaupunkien kuntouttavan työtoiminnan käyttöastetta voitaisiin kuvata vaatimattomaksi verrattuna pienempiin kuntiin eli tilastollinen tarkastelun valossa kuntouttavan vaiheen asiakkaille vaikuttaisi muodostuvan palveluvajetta suurissa kaupungeissa. Tampereella työllisyyskokeilussa tehty intensiivinen

asiakastyö tuki em. näkemyksiä näistä kuntouttavan vaiheen asiakkaiden palveluvajeista suurissa kaupungeissa. Palvelujakaumia ja mahdollisia palveluvajeita kuntien kokoon perustuen olisi tarpeen tarkastella tarkemmin sekä tilastollisesti että laadullisesti. [2] [6]

Työllisyyskokeilua arvioiva tutkimusryhmä esittää uuden laajennetun työttömyysasteen indikaattorin, joka on työllisyydenhoidon piirissä olevien (työttömät + palveluissa olevat) osuus työvoimasta. Tätä mittaria voidaan pitää kiinnostavana lisänä työllisyydenhoidon indikaattoreiden joukkoon. Sen ilmaisuvoimaan työllisyyskokeilun vaikuttavuuden mittaamisessa tulee kuitenkin suhtautua varovaisesti tarkastelun lyhyen aikajänteen vuoksi. [7] Kuntouttavan vaiheen asiakkaille suunnatun aktivoinnin tuloksien aikajänteet voivat olla hyvinkin pitkiä. Isojen kaupunkien kehitys sekä virallisella työttömyysasteella että uudella laajennetulla työttömyysasteella mitattuna on ollut 2010-luvulla selkeästi heikompa kuin pienemmissä kunnissa [2] [7]. Virallisella työttömyysasteella mitattuna kokeilukuntien kehitys oli kokeilun aikana erinomaista. Vuonna 2018 kokeilukuntien työttömyysaste laski 2,8 prosenttiyksikköä, kun pudotus kokeilun ulkopuolissa kunnissa oli 1,7 prosenttiyksikköä. [2] [8] Jatkotutkimuksen kannalta olisi kiinnostavaa tarkastella, kuinka palveluiden lisääminen historiallisesti vaikuttaa asiakkaiden poistumiseen työllisyydenhoidon piiristä eli tilastollisesti voitaisiin tarkastella kuntakohtaisen palveluiden lisäämisen ja laajennetun työttömyysasteen keskinäistä yhteyttä tietyllä viiveellä palveluiden lisäämisestä.

Työllisyyskokeilun asiakasrakenteesta on dokumentin lopussa kooste. Oletetusti työllisyyskokeilun asiakkaat olivat asiakasrajaukseen perustuen heikommin koulutettuja kuin kuntien työnhakijat keskimäärin (kokeilun asiakkaat 34,4 % vs. kaikki kokeilukuntien työnhakijat 18,6 %) [1] ja he työllistyivät heikommin kuin alueen työnhakijat keskimäärin [8] [9]. Työllisyyskokeilussa tehty työllistäminen ja työnvälitys olivat kuitenkin asiakkaiden haastavuuteen suhteutettuna vertailukelpoista [8] [9]. Maahanmuuttajataustaiset (ulkomaalaiset + vieraan äidinkielen ilmoittaneet) olivat jonkin verran ylliedustettuina asiakaskunnassa ja ulkomaan kansalaisuuden omaavien asiakkaiden koulutustasonsa oli muita asiakkaita alhaisempaa. Heistä 46,8 prosentilla ei ollut peruskoulun jälkeistä tutkintoa [1].

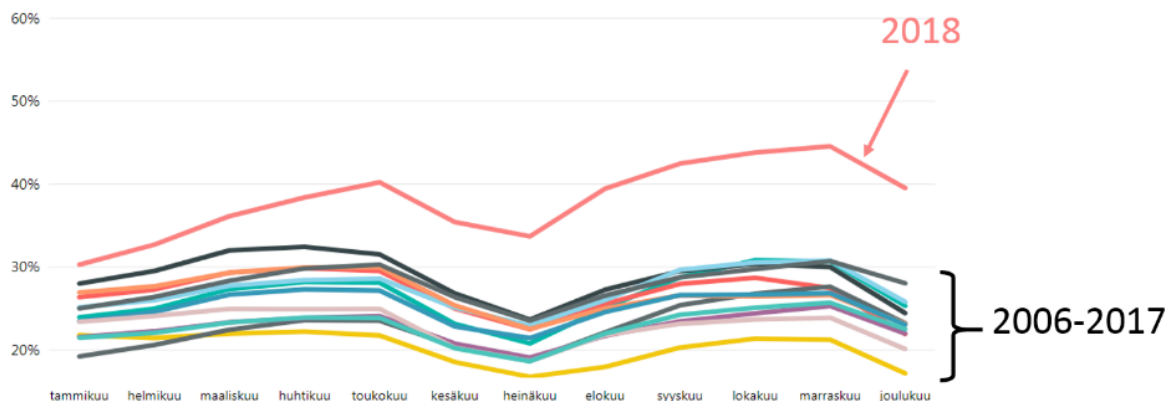
Asiasanat:

aktivointiaste, kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen osuus kunnallisverosta, kunnan osarahoittama työmarkkinatuki, kuntouttava työtoiminta, kuntoutusvaiheen asiakkaat, laaja työttömyys, laaja työttömyysaste, laajennettu työttömyysaste, palveluiden käyttöaste, palveluiden vaikuttavuus, palvelujakauma, palveluvaje, Pirkanmaa, Pirkanmaan työllisyyskokeilu, pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä, pitkäaikaistyöttömyys, suuret kaupungit, Tampere, työllistymistä edistävät palvelut, työllisyyden hoidon piirissä olevien osuus työvoimasta, työllisyydenhoito, työllisyysaste, työllisyyskokeilu, työmarkkinatuen kuntaosuus per asukas, työttömyysaste, työttömyys etuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, työvoimakoulutus, 1000 -päiväisten osuus kaikista kuntaosuusasiakkaista

HISTORIAALLISET TYÖTTÖMIEN AKTIVOINTITOIMENPITEET PIRKANMAAN TYÖLLISYYSKOKEILUSSA

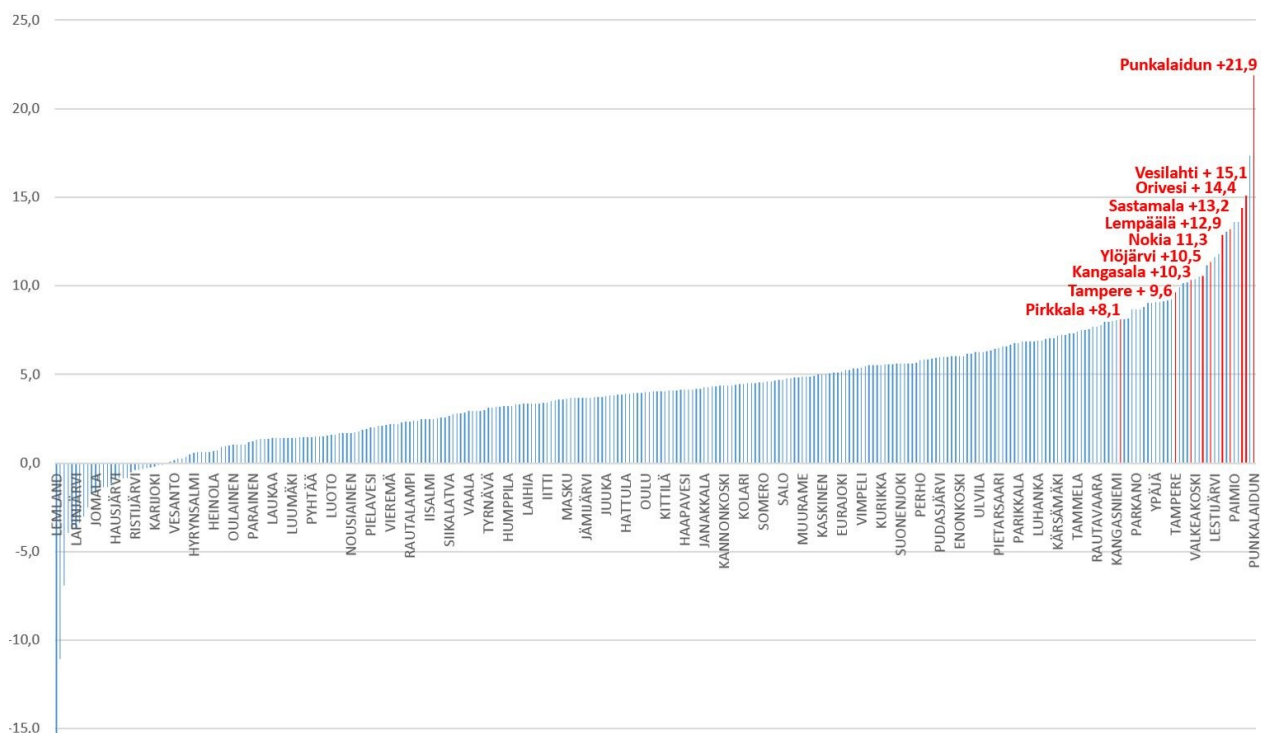
Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellinen kokeilu (1.8.2017–31.12.2018) oli poikkeuksellisen suuri kokeilu työllisyshoidon piirissä. Työllisyyskokeiluun ohjautui kokeilussa mukana olleiden kymmenen kunnan työnhakijoista karkeasti sanottuna ne, joiden työttömyysturvan maksajana oli Kela ja jotka eivät olleet työssä tai koulutuksessa. Viikoittaisen asiakasvirtauksen tarkastelun aikana vuonna 2018 työllisyyskokeilun vastuulla oli yhteensä 32 448 asiakasta [1]. Asiakasrakenteen tarkastelu löytyy artikkeliin lopusta.

Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellinen kokeilu näkyy tilastoissa poikkeavana jaksona työttömien työnhakijoiden aktivoinnin osalta. Kokeilun vastuulla olleiden Kelan työttömyysturvan saajien aktivointia lisättiin merkittävästi. Esimerkiksi marraskuussa 2018 kokeilukunnissa sai aktivoinnin perusteella Kelan työttömyysturvaa 8208 asiakasta. Tämä oli 34,2 % enemmän kuin vuotta aiemmin (6114). Samaan aikaan koko maassa lisäystä oli 3,9 % [9]. Kokeilussa Kelan työttömyysturvan saajille kohdistetut aktivointiponnistelut olivat mittakaavaltaan niin suuria, että ne näkyvät myös koko kuntaa kuvaavissa työllisyystilastoissa eikä ainoastaan Kelan työttömyysturvan saajissa. Jokaisessa kokeilukunnassa työllistymistä edistävässä palveluissa olevien asiakkaiden määrä oli kokeilun aikana korkeammalla kuin kertaakaan koko 2006 vuonna alkaneen tilastoinnin aikana [2]. Lähes kaikissa kunnissa erot olivat merkittäviä ja valtaosassa poikkeuksellisen suuria. Kokeilukunnissa työllistymistä edistävässä palveluissa oli vuonna 2017 keskimäärin 9624 kuukaudessa ja vuonna 2018 heitä oli keskimäärin 11 942 kuukaudessa (+ 24,1 %) [2].



Kaavio 1. Pirkanmaan työllisyyskokeilukuntien aktivointiaste 2006–2018 (kuntien yhteenlasketuista asiakasmääristä)

Aktivointitoimia voidaan havainnollisesti kuvata myös aktivointiasteella. Jokaisessa kokeilukunnassa aktivointiaste oli kokeilun aikana korkeammalla kuin koskaan tilastoituna aikana ennen kokeilua. Esimerkiksi Tampereella korkein tilastoitu aktivointiaste ennen kokeilua oli 30,4 % vuodelta 2007. Marraskuussa 2018 Tampereen aktivointiaste oli 43,7 % eli 13,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin koskaan ennen kokeilua. Nousua edellisvuodesta oli 14,9 prosenttiyksikköä, joka viestii myös muutoksien nopeudesta. Kaaviosta 1 näkyy, kuinka poikkeuksellinen vuosi 2018 oli kokeilukunnissa aktivointiasteella mitattuna. Aktivointiasteen kehitys on ollut positiivista koko maassa. Kokeilukuntien kehitys on kuitenkin ollut muusta Suomesta poikkeavaa. Kokeilussa yhteensä laskettuna aktivointiaste nousi vuonna 2018 edelliseen vuoteen verrattuna 10,2 prosenttiyksikköä, kun se kokeilun ulkopuolisissa kunnissa nousi 3,8 prosenttiyksikköä. Kaavio 2 kuvaa sitä, kuinka aktivointiaste on kehittynyt kaikissa Suomen kunnissa vuonna 2018 edellisvuoteen verrattuna. Kokeilukunnista viisi löytyy kymmenen eniten vuonna 2018 aktivointiastetta nostaneen kunnan joukosta ja kaikki kymmenen kokeilukuntaa sijoittuvat tässä vertailussa tiiviisti eniten aktivointiastetta nostaneiden joukkoon. [2]



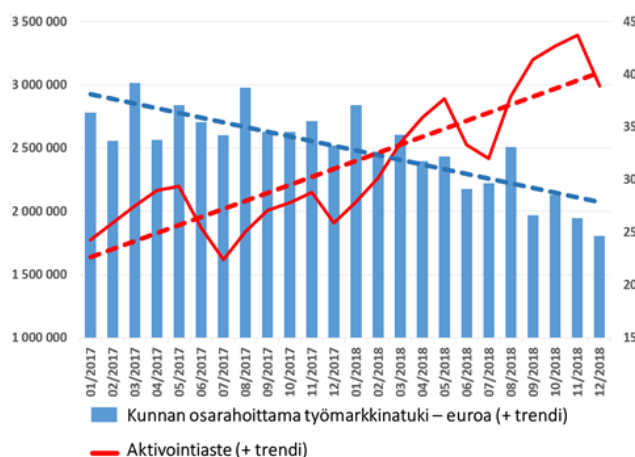
Kaavio 2. Aktivointiasteen muutos 2018 vs. 2017 Suomen kunnissa. Pirkanmaan työllisyyskokeiluun osallistuneet kunnat punaisella.

PASSIIVIKUSTANNUSTEN VAIHTAMINEN AKTIIVIPANOSTUKSIKSI KUNNAN OSARAHOITTAMAN TYÖMARKKINATUEN SÄÄSTÖJEN AVULLA

Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen kustannukset laskivat voimakkaasti kokeilukunnissa kokeilun aikana varsinkin vuonna 2018, kun kokeilun aktivointitoimet oli saatu vakiinnutettua. Vuonna 2018 säästöä kokeilukunnissa saavutettiin noin 6,8 miljoonaa euroa (-16,6 %) edellisvuoteen verrattuna. Kustannusten kehitys on ollut positiivista koko maassa, mutta kokeilun ulkopuolisissa kunnissa laskua oli 6,7 % eli kokeilukuntien kehitys oli vuonna 2018 myös tältä osin muuta Suomea suopeampaa [3].

Työmarkkinatuen kuntaosuuden säästöt saavutettiin pitkälti kokeilulain mahdollistamilla laajemmilla valtuuksilla, TE-palveluiden asiakasjärjestelmän käytöllä, TE-palveluiden henkilöstön siirroilla ja yhteistyöllä TE-toimiston kanssa. Keskeistä oli myös asiakkaiden ohjaus sekä kunnan että TE -toimiston rahoittamiin työllistymistä edistäviin palveluihin, joiden ajalta kuntaosuutta ei makseta ajalta (Kaavio 3.) Työllisyyskokeilun keskeisenä tavoitteena oli vaihtaa työmarkkinatuen kuntaosuuteen liittyviä passiivisia kustannuksia aktiivisiin panostuksiin, joilla voitiin resursoida asiakasta tukevaa ohjausta ja palveluita. Työnhakijoiden palvelutarvearviointiin, henkilökohtaisiin vastuuhenkilöihin eli OMA-

valmentajiin sekä palveluinnovointiin ja -ostoihin innovointiin panostettiin voimakkaasti. Esimerkiksi Tampereen kaupungin työllisyyspalveluiden henkilöstö ennen kokeilu oli 76 henkeä (06/2017) ja se kokeilussa se kasvatettiin 216 henkeen (06/2018). Kasvusta 70 henkeä oli palkkatuella työllistettyjä. Vuonna 2018 Tampereella asiakaspalveluiden ostot lisääntyivät 20 prosenttia 5,9 miljoonaa euroon. TE -toimiston henkilöstöä siirtyi koko kokeiluun 81 henkeä ja näistä päälliköitä oli kaksi ja esimiehiä kaksi [11].



Kaavio 3. Tampereen kunnan osarahoittama työmarkkina-tuki ja aktivointiaste 2017–2018

Asiakastyössä painotettiin henkilökohtaisen vastuuhenkilön lisäksi aktiiviseen yhteydenpitoon ja kasvokkain tapaamisiin. Työllisyyskokeilun aikana kokeilun henkilöstö oli yhteydessä tai yritti ottaa yhteyttä asiakkaaseen yhteensä noin 266 000 kertaa [12]. TE -toimistoja ja kokeilutoimistoja kansallisesti vertaillaessa nähtiin, että Pirkanmaan työllisyyskokeilussa kasvokkaisen tapaamiseen osuus kaikesta yhteydenpidosta oli selkeästi korkeampi kuin valtakunnallisesti keskimäärin [12]. Asiakasohjauksen muutosta seurattiin mittaamalla järjestelmällisesti asiakastytyväisyyttä koko kokeilussa kansainvälisellä NPS -mittarilla. Asiakastytyväisyys oli kokonaisuutena hyvin korkealla tasolla. NPS -mittarin asteikko on välillä -100 ja +100. Yli 50 pisteen tulosta on pidetty mainiona (great) ja yli 70 pisteen tulosta on kuvattu erinomaisena (excellent). Vuonna 2018 Tampereen OMA-valmentajien ohjauksen asiakastytyväisyyden NPS -tulos oli erinomainen 73,5 (n=5555) [5].

TYÖLLISYYDENHOIDON TILASTOLLISET EROAVAISUUDET ISOJEN KAUPUNKIEN JA PIENEMPIEN KUNTIEN VÄLILLÄ

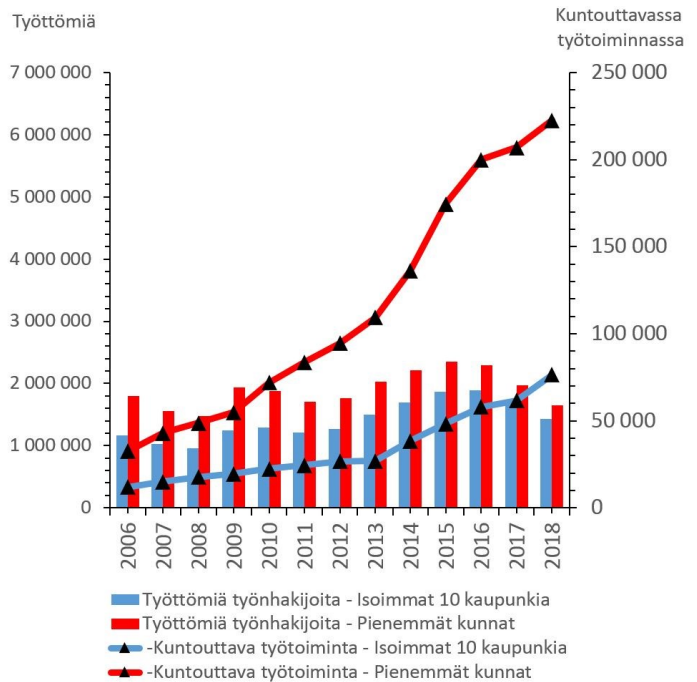
Työllisyyskokeilun palveluita kehitettäessä ja tarkasteltaessa havaittiin, että työllisyydenhoidossa on lukuisia tilastollisia eroja, jotka ovat riippuvaisia kunnan koosta. Eroja on esimerkiksi työmarkkinatuen kuntaosuuskustannuksissa. Keskimäärin vuonna 2018 suomalaisessa kunnassa asukasta kohden tuli maksettavaksi 72,48 euroa työmarkkinatuen kuntaosuutta. Kunnasta riippuen kustannukset vaihtelivat 0-130 euron välillä. 10 isoimmassa kaupungissa tämä summa oli 98,56 euroa asukasta kohden ja pienemmissä kunnissa 54,52 euroa. [13] [3]

Myös kunnallisveroon (pl. yhteisövero) suhteutettuna kuntakohtaiset erot ovat suuria ja kunnasta riippuen 0–14,4 % kunnallisverosta kului vuonna 2018 työmarkkinatuen kuntaosuuden kustannuksiin (keskiarvo 2,2 %). 10 Isoimmassa kaupungissa tämä osuus oli 2,6 % ja pienemmissä kunnissa 1,8 % [3] [14]. Kustannuskuormitukset ovat siis suurempia isoilla kaupungeilla ja erot pieniin kaupunkeihin ovat kasvussa. Isojen kaupunkien kuntaosuuskustannukset kasvoivat 2015–2017 vuosina 8,9 %, kun pienemmissä kunnissa nousua oli vain 2,1 % [3]. Väestönkasvun huomioinnin jälkeenkin isojen kaupunkien kehitys on pieniä heikompaa em. mittareilla. Tilastollisesti tarkasteltuna osalle kunnista työmarkkinatuen kuntaosuus muodostaa kuormituksen, johon yhdistettynä vaikuttaisi olevan hyvin haastavaa kohdistaa taloudellisia resursseja työttömien kaipaamiin palveluihin. Suuret kaupungit sijoittuvat edellä mainitussa kustannusten tarkastelussa pääasiallisesti kuormittuneimpien joukkoon ja Tampereen tilanne on suurista kaupungeista haastavimpia. Asukaslukuun suhteutettujen kustannusten kuormittuneimman seitsemän kunnan joukosta löytyy viisi Suomen kymmenestä isoimmasta kaupungista [13] [3].

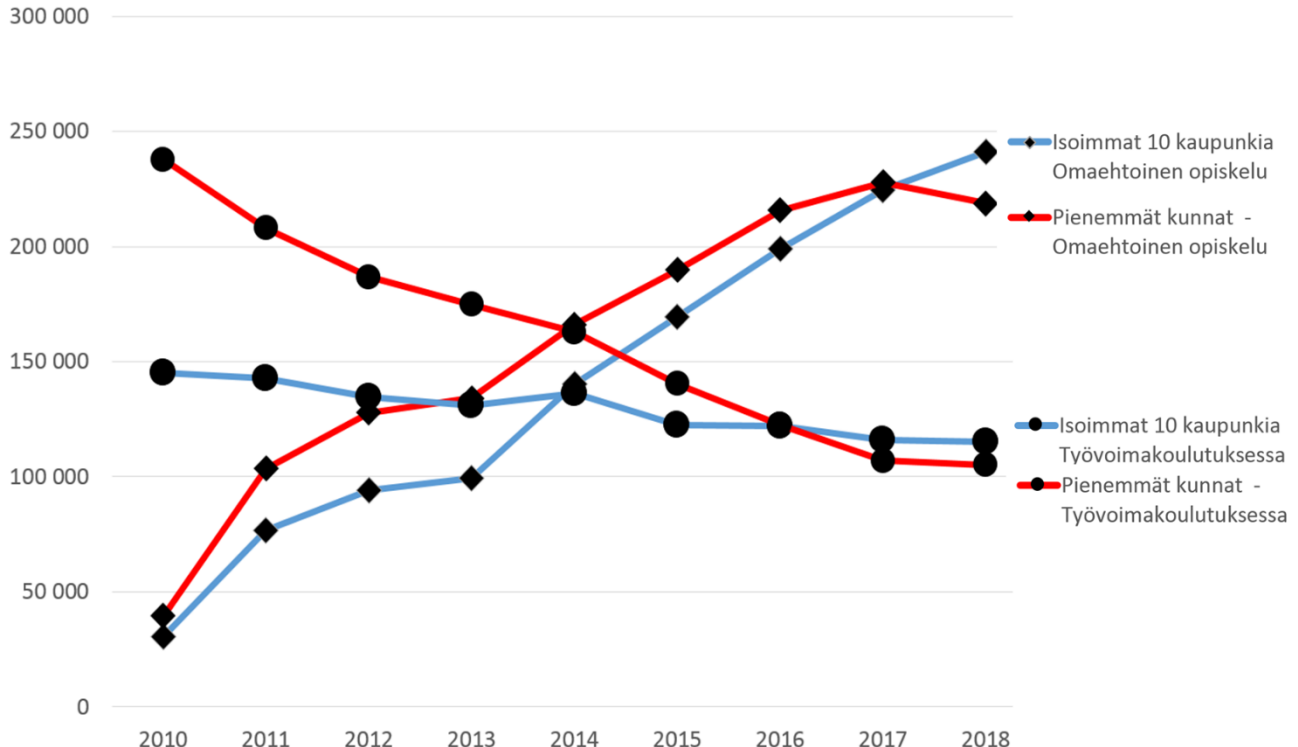
Tarkasteltaessa työnhakijoiden työnhaun pitkittymistä nähdään myös eroja kuntakoon perusteella. Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä on suurissa kaupungeissa selkeästi korkeampi. Vuonna 2016 isoimmissa 10 kaupungissa työttömistä 39,2 prosenttia oli pitkäaikaistyöttömiä ja ero pienempiin kuntiin oli 6,8 prosenttiyksikköä. Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä on voimakkaasti noussut 2010 -luvulla. Vuonna 2010 pitkäaikaistyöttömiä oli 20,4 % kaikista työttömistä ja vuonna 2016 tämä osuus kävi hetkellisesti jo 34,5 prosentissa [15]. Nousun taustalla olevia syitä voidaan spekuloida ja näitä voi olla esim. TE-toimistojen uudistuksista seuraavat asiakastyön muutokset 2010 -luvulla tai ne voivat osaltaan johtua tavoista, joilla työttömät kirjataan TE-palveluiden järjestelmään ja siitä, kuinka pitkäaikaistyöttömät tilastoituvat. Pitkäaikaistyöttömien osuus kääntyi 2017 jyrkkään laskuun yhdessä työttömien määrien kanssa ja määräaikaishaastattelujen osuutta tässä kehityksessä voidaan spekuloida. Tässä kontekstissa tilan puutteesta johtuen voitaneen tiivistää, että pitkäaikaistyöttömien tilastoituminen reagoi herkästi tapoihin ja intensiteettiin, joilla asiakastyötä tehdään eikä se ole asiakkaiden työllistymisen osalta erityisen ilmaisuvoimainen mittari [2] [15].

Työmarkkinatuen kuntaosuuden piirissä olevia tarkastellaan myös työttömyyden pitkittymisen perusteella ja asiakkaat jakaantuvat työmarkkinatuen kertymän perusteella kahteen kunnan osuuden maksuluokkaan. Pidempään työmarkkinatukea saaneiden ja korkeamman maksuosuuden piirissä olevien asiakkaiden osuus on isoissa kaupungeissa selkeästi suurempi kuin pienissä, joka viittaa samaan työttömyyden voimakkaampaan pitkittymiseen suurissa kaupungeissa. Tarkemmin aiheeseen tutustuneille tämä voi viestiä myös pitkään työttömänä olleiden palveluihin ohjautumisen vajeesta. Vuonna 2018 suurimmissa 10 kaupungissa korkeamman maksuluokan asiakkaiden osuus oli 46,5 % kaikista kuntaosuuden piirissä olevista asiakkaista ja pienemmissä kunnissa 39,8 %. Tampereella korkeammalla maksuluokan asiakkaiden osuus on viime vuoden ollut laskevassa trendissä toisin kuin muissa isoissa kaupungeissa, joissa kehitys on kasvava. Kelan tilastotietokannan datan jakamisen rajatun määrän vuoksi em. tarkastelua ei ole voitu tehdä kaikille Suomen kunnille, mutta tämä olisi selkeästi tarkastelun arvoista. [3]

Tilastollisesti työllisyydenhoidon palveluita tarkasteltaessa nähdään, että aktivoinnoissa on sekä määrällisiä, että laadullisia eroja isojen kaupunkien ja pienempien kuntien välillä. Pienten kaupunkien aktivointi on voimakkaampaa ja näiden kumulatiivisesti vuodesta 2006 laskettu aktivointiaste on 3,1 prosenttiyksikköä korkeampi kuin isoimmissa 10 kaupungissa. Ero on pysynyt jotakuinkin samana. Myös aktivointiin käytettävät työkalut eli työllistymistä edistävät palvelut ovat jakaumaltaan toisistaan poikkeavia. Isot kaupungit käyttivät vuonna 2018 suhteellisesti enemmän *työvoima-koulutusta* (17,8 % vs. 12,9 %) ja *työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua* (37,9 % vs. 26,4 %) kuin pienemmät kunnat. Pienempien kuntien palvelujakaumassa taas korostui erityisen voimakkaasti *kuntouttavan työtoiminnan* osuus (26,2 % vs. 12,3 %). Tämä ilmenee kaavioissa 4 ja 5. Erot palvelujakaumien koostumuksessa pienten ja isojen kaupunkien välillä ovat kasvaneet 2010 -luvulla. Yksi merkittävä muutos vuosien 2010 ja 2018 välillä on ollut työvoimakoulutuksen 55 prosentin pudotus pienemmissä kunnissa (Kaavio 6.). Kuntouttavan työtoiminnan määrät ovat myös samalla ajalla lisääntyneet erityisen voimakkaasti molemmissa ryhmissä (+212,3 %). Palveluista voidaan myös laskea *palveluiden käyttöaste* suhteuttamalla palveluiden määrä työttömien määrään. Käyttöasteissa suurimmat erot nähdään kuntouttavassa työtoiminnassa, joka kertoo merkittävästä erosta palvelujen kohdentamisessa ja käytössä. Pienemmissä kunnissa oli 2018 vuonna 0,13 asiakasta



Kaavio 4. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden asiakkaiden ja työttömien määrät 10 isoimmassa kaupungissa ja pienemmissä kunnissa 2006–2018



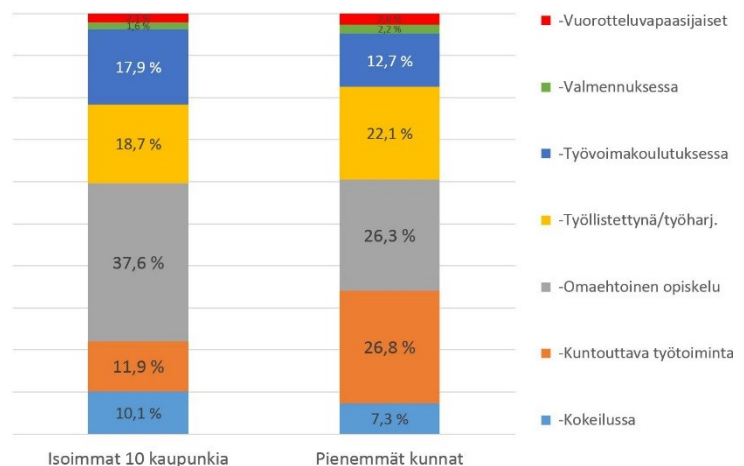
Kaavio 5. Työvoimakoulutukseen ja työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa opiskeluun osallistuneet asiakkaat 10 isoimmassa kaupungissa ja pienemmissä kunnissa 2010–2018

kuntouttavassa työtoiminnassa jokaista työtöntä asiakasta kohden, kun vastaava luku isoissa kaupungeissa oli vain 0,05. Tampere oli vuonna 2018 ensimmäinen isoimmista 10 kaupungista, joka ylsi koskaan tilastoituna aikana maan keskiarvon tasolle kuntouttavan työtoiminnan käyttöasteessa. Pienempien kuntien käyttöaste on lähes kolminkertainen verrattuna isoihin kaupunkeihin, jotka hyödyntävät palveluissaan enemmän koulutuspalveluita [2].

Kun tarkastellaan aktivoinnin kohdistumista ansiopäivärahan ja Kelan perusturvan saajiin, havaitaan samansuuntainen ilmiö, jossa pienten kuntien aktivointi vuonna 2018 kohdistui enemmän perusturvan saajiin (35,6 % perusturvasta ja 11,2 % ansioturvasta aktivoinnin perusteella) kuin isoissa kaupungeissa (31,4 % perusturvasta ja 11,9 % ansioturvasta aktivoinnin perusteella) [2] [6]. Erot ovat 2010 -luvulla olleet ajoittain selkeästi edellä mainittua suuremmat ja lähtökohtaisesti isot kaupungit ovat kohdistaneet aktivointiaan pieniä kuntia selkeästi enemmän ansioturvasta saajiin [2] [6]. Isoissa kaupungeissa perusturvan osuus työttömyysturvasta on kuitenkin selkeästi pieniä kaupunkeja suurempi ja tarve perusturvan saajien aktivointiin olisi merkittävä. 2017 vuonna 10 isoimmassa kaupungissa perusturvan osuus työttömyysetuksista oli 54,3 % kun se pienemmissä kunnissa oli 42,8 % [16]. Kela ja TEM:n tilastoja yhdistelemällä voidaan laskea myös yksittäisten palveluiden, kuten esim. työvoimakoulutuksen, osalta osuudet siitä, kuinka suuri osa palvelusta on kohdistunut ansioturvasta saajiin vs. perusturvan saajiin [6] [2]. Jos Kelan datan saatavuus olisi parempi, voitaisiin tämänkin osalta tarkastella helposti kaikkia Suomen kuntia ja pidempää aikasarjaa. Kelan työttömien datan laajempi saatavuus ja/tai avoin rajapinta olisikin keskeinen kehittämistarve.

Edellä mainitut palvelut ja resurssit kohdistuvat eri asiakasryhmille ja asiakkaiden työllistymisen eri vaiheisiin. Isojen kaupunkien palvelut vaikuttavat painottuvan osaamisen kehittämisen vaiheen asiakkaisiin ja pienten kaupunkien palveluissa vaikuttaa painottuvan kuntouttavan vaiheen palvelut. Lisäksi suurissa kaupungeissa vaikuttaisi olevan pienempiin kuntiin verrattuna osaamisen kehittämisen palveluissa enemmän ansioturvasta saajia verrattuna perusturvan saajiin [6] [2].

Edellä kuvatun valossa olisi perusteltua tutkia tarkemmin, onko palvelujakaumien eriytyvä kehitys luomassa palveluvajeita, jotka ovat toisistaan poikkeavia kunnan koosta riippuen. Työllisyyskokeilun aikana tehty voimakas asiakkaiden henkilökohtainen ohjaus ja niiden kautta saatu syvällisempi näkemys asiakkaiden palvelutarpeista vaikuttivat tukevan tätä tilastollista näkökulmaa kuntouttavan vaiheen asiakkaiden palveluvajeesta isoissa kaupungeissa. Tilastollisen tarkastelun perusteella voidaan joka tapauksessa todeta, että pienten kuntien aktivointi ylipäättään on voimakkaampaa ja kuntouttavan työtoiminnan käyttö on hyvin merkittävällä tavalla painottunut näihin pienempiin kuntiin aktivoinnin työkaluna [2]. Tarkastelussa nähtiin myös muita eroja ja vaikuttaa siltä, että tämän palvelun avulla pienet kunnat pystyvät vaikuttamaan pitkäaikaistyöttömyyden kehitykseen sekä hallitsemaan työmarkkinatuen kuntaosuuden kustannuksia isoja kaupunkeja tehokkaammin [3] [15].



Kaavio 6. Palvelujakaumat eli palveluiden osuudet kaikista palveluista 10 isoimmassa kaupungissa ja pienemmissä kunnissa 2018

TYÖLLISYYDENHOIDON JA AKTIVOINTITOIMENPITEIDEN VAIKUTTAVUUS - LAAJENNETTU TYÖTTÖMYYSASTE

Kuinka työllisyysenhoidon tai työllistymistä edistävien palveluiden vaikuttavuutta voidaan mitata? Työllisyysenhoidon tehtävänä on tasapainottaa työmarkkinoita, auttaa työnhakijoita kohti opiskelua ja työtä, taata työnantajille osaavan työvoiman saanti ja maksimoida työllisten osuus työvoimasta. Työllisyyskokeilun keskeisenä kokemuksena nousi esiin se, että työttömyyden pitkittyessä työnhakijoiden palvelutarpeen selvittämiseen ja ohjaukseen kaivataan kasvokkaista ja luottamuksellisesti asiakassuhdetta, joka saavutetaan parhaiten hyvin resursoidulla henkilökohtaisella vastuuhenkilöstöllä.

Työllisyydenhoidon lopullinen tavoite on kuitenkin saada asiakkaat mahdollisimman tehokkaasti pois työllisyydenhoidon piiristä avoimille työmarkkinoille. Yksi vahvimista mittareista tähän on luonnollisesti *työllisyysaste*. Työllisyysaste on saatavilla kuntakohtaisesti, mutta sen merkitystä ja käytettävyyttä laskee tilastoinnin pitkä viive [17]. Tästä syystä kuntakohtaisesti päädytään usein tarkastelemaan mm. asiakasryhmien absoluuttisia määriä, aktivointiastetta ja *työttömyysastetta* [2]. Työttömyysasteessa on mittarina puutteita, sillä se reagoi herkästi aktivointitoimiin. Nämä puutteet ja ongelmat perustuvat siihen, että palveluissa olevat eivät tilastoidu työttömiksi eikä heitä siis lasketa mukaan työttömyysasteeseen. Työttömyysasteen ei kovin luotettavasti kuvaa työllisyydenhoidon kykyä saada asiakkaita pois työllisyydenhoidon piiristä. Puute on työllisyydenhoidon piirissä työskenteleville tuttu ja työttömyysasteen kehityksen rinnalla on perinteisesti ollut hyödyllistä tarkastella aktivointiasteen kehitystä. Työttömyysasteella mitattuna kokeilukuntien kehitys oli kokeilun aikana erinomaista. Vuonna 2018 kokeilukuntien työttömyysaste laski 2,8 prosenttiyksikkö, kun pudotus kokeilun ulkopuolissa kunnissa oli 1,7 prosenttiyksikköä. Kehitys oli pitkälti intensiivisen aktivoinnin ansioita. [8] [2] Jatkotutkimuksen kannalta olisi kiinnostavaa tarkastella, kuinka palveluiden lisääminen historiallisesti vaikuttaa asiakkaiden poistumiseen työllisyydenhoidon piiristä eli tilastollisesti voitaisiin tarkastella kuntakohtaisen palveluiden lisäämisen ja laajennetun työttömyysasteen keskinäistä yhteyttä. Tätä korrelaatiota tulisi tarkastella erilaisilla viiveillä palveluiden lisäämisestä.

Työllistymistä edistävät palvelut vaikuttavat myös pitkäaikaistyöttömyyden tilastoitumiseen katkaisemalla työttömyyden kumuloitumisen. Tätä ongelmaa on tilastoissa pyritty kompensoimaan *rakennetyöttömyyden* tilastollisen yläkäsitteen alle tulevilla kolmella muulla osa-alueella. Rakennetyöttömien määrät antavatkin usein realistisemman kuvan niiden asiakkaiden määrästä, joilla työstä tai opiskelusta kulunut aika alkaa pitkittyä tai jotka palveluista huolimatta eivät onnistu siirtymään opiskeluun tai työhön [15]. Työllistymistä edistävissä palveluissa olevien määrästä on ja olisi hyvä käydä keskustelua, koska nykyisillä tilastointitavoilla palveluissa olevat voivat helposti jäädä liian vähälle huomiolle. TEM:n työllisyyskatsauksissa julkaisemaa, palveluissa olevat asiakkaat sisältävää *laajan työttömyyden* indikaattoria soisikin käytettävän nykyistä aktiivisemmin [18]. Tekstin pituus ei salli yksittäisten *työllistymistä edistävien palveluiden vaikuttavuuden* tarkasteluun käytettyjen tilastojen käsittelyä, mutta sen verran voitaneen sanoa, että erityisesti kuntouttavan työtoiminnan osalta työnvälitystilaston (TEM) taulukossa 5475 olevat ongelmat sekä kuntakohtaisen tarkastelun puuttuminen ovat harmillisia [19].

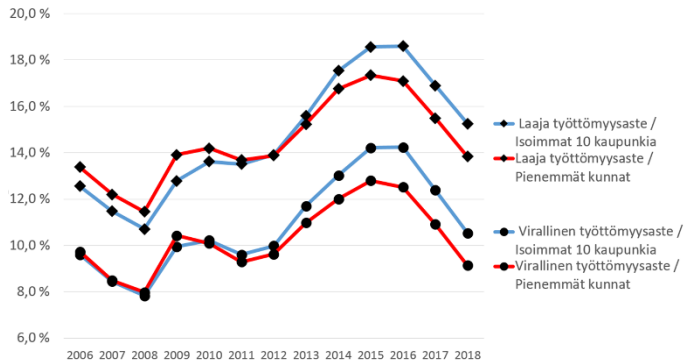
Työllistymistä edistävissä palveluissa olevien määrät ovat kasvaneet tasaisesti vuodesta 2006 lähtien. Toisin kuin työttömien määrä, jotka lähti vuoden 2017 alusta voimakkaaseen laskuun (2018 vs. 2017; -15,7 %), on palveluissa olevien määrä jatkanut kasvua (2018 vs. 2017; +3,5 %) [2]. Jälleen voidaan spekuloida 2017 alkaneiden määräaikaishaastatteluiden merkitystä tässä kehityksessä. Keskeistä on kuitenkin se, että työllisyydenhoidossa ja sen tilastollisessa tarkastelussa ei tyydytä aktivoinnilla saavutettuun työttömyysasteen pudotukseen tai varastoinventaarion tarkkuuden lisäämiseen poistamalla turhaan työttömäksi järjestelmässä aiemmin tilastoituneet asiakkaat vaan pyritään löytämään luotettavia tapoja kuvata tilastollisesti työllisyydenhoidon onnistumista sen ydintehtävässä.

Työllisyyskokeilua tutkinut tutkimusryhmä otti omassa raportissaan yhdeksi vaikuttavuuden tilastolliseksi mittariksi *laajennetun työttömyysasteen* ja sen kehityksen kokeilun aikana. Tätä laajennetun työttömyysasteen indikaattoria voitaisiin kutsua myös *laajaksi työttömyysasteeksi* tai tarkemmin vaikkapa *työllisyydenhoidon piirissä olevien osuudeksi työvoimasta* ((palveluissa yhteensä + työttömät) / työvoima). Mittarin ilmaisuvoima perustuu siihen, että toisin kuin työttömyysaste, se on immuuni työllisyydenhoidon sisällä tapahtuvalle asiakkaiden siirtymiselle työllistymistä edistäviin palveluihin. Laajennettu työttömyysaste ja sen kehitys kertoo työllisyydenhoidon kyvystä päästä eroon asiakkaistaan tai laskusuhdanteessa kyvystä hidastaa asiakkaiden virtausta työllisyydenhoidon piiriin. Mittari ei toki kuvaa asiakkaiden jatkopolkuja työllisyydenhoidon piiristä eikä se pysty erittelemään yksittäisten palveluiden tai interventioiden vaikutuksia. Potentiaalisesti laajennettu työttömyysaste kuitenkin tarjoaa vähintäänkin nykyisiä mittareita tukevan indikaattorin, joka olennaisella tavalla tarkentaa kuvaa työllisyydenhoidon kokonaisuudesta. [2]

Laajennettu työttömyysaste ja sen kehityksen käyttäminen työllisyyskokeilun vaikuttavuuden arviointiin suppealla aikajänteellä sisältää kuitenkin joitain riskejä ja näihin tulee suhtautua vähintäänkin varovaisesti. Työllisyyskokeilun keskiössä olleiden kuntoutuksen vaiheen asiakkaille suunnattujen asiakkaiden aktivointitoimien tuloksia ei ole realistista odottaa pikaisella aikataululla. Laajennettu työttömyysaste ei myöskään luonnollisesti mittaa ainoastaan työllisyydenhoidon tai palveluiden vaikuttavuutta vaan mittariin vaikuttaa myös paikallisten työmarkkinoiden imu. Näitä komponentteja on vaikuttavuutta arvioitaessa vaikea erottaa toisistaan ja juurisihin tai -selityksiin on olennaista päästä käsiksi monipuolisella tarkastelulla. Lähtökohtaisesti em. mittari on kuitenkin ilmaisuvoimainen ja helppoon laskutapaan yhdistettynä sen laajempi käyttö vaikuttaisi olevan perusteltua. Mittarista on myös mahdollista pienillä ponnistuksilla laskea

vastaavat laajennetut työttömyysasteet ulkomaalaisille työnhakijoille sekä eri ikäryhmille kuten esim. alle 25 -vuotiaille nuorille [2] [20]. Aktivointitoimia voimakkaasti lisättäessä laajennettu työttömyysaste antaa toimivan kuvan työllisyydenhoidon piirissä olevien asiakkaiden määristä, johon työttömyysasteen tarkastelulla ei päästä. Pirkanmaalla ja Tampereella jatketaan asiakkaiden aktivointiponnisteluja intensiivisesti ja tullaan tarkastelemaan laajennetun työttömyysasteen käyttökelpoisuutta yhtenä työllisyydenhoidon indikaattoreista. [2]

Jos sovelletaan edellisen luvun kaupunkien kokoon perustuvaa tarkastelua myös työttömyysasteisiin ja laajennettuun työttömyysasteeseen saadaan isojen kaupunkien kannalta huolestuttavia tuloksia. Sekä virallisella että laajennetulla, palveluissa olevat sisältävällä, työttömyysasteella tarkasteltuna suurien kaupunkien kehitys 2010 -luvulla on selkeästi pieniä kaupunkeja heikompaa. 2018 vuonna suurien kaupunkien asiakasmääristä laskettu virallinen työttömyysaste oli 10,5 % (vs. pienemmät 9,1 %) ja laajennettu työttömyysaste isoissa kaupungeissa oli 15,3 % (vs. pienemmät 13,8 %). Kaaviosta 7. nähdään selkeästi kehitysten erot ryhmien välillä. [2]



Kaavio 7. Virallinen työttömyysaste ja laaja työttömyysaste (sisältäen palveluissa olevat) 10 isoimmassa kaupungissa ja pienemmissä kunnissa 2006–2018

PIRKANMAAN TYÖLLISYYSKOKEILUN ASIAKASRAKENNE VUONNA 2018

Tampereen kaupunkiseudun työvoima- ja yrityspalvelujen alueellinen kokeilu 2017/08-2018/12 oli poikkeuksellisen suuri kokeilu työllisyydenhoidon piirissä. Työllisyyskokeiluun ohjautui karkeasti sanottuna kokeilussa mukana olleiden kymmenen kunnan työnhakijoista ne, joiden työttömyysturvan maksaja oli Kela. Työllisyyskokeilun asiakkaista ryhdyttiin pitämään seurantaan vuoden 2018 alusta ja alla olevat asiakasrakenteen analyysit perustuvat tähän 2018 seurantaan. Alla olevat eivät siis perustu pysäytyskuvaan asiakasrakenteesta vaan ovat kooste kokeilun läpivirranneista yksilöllisistä asiakkaista vuoden 2018 aikana.

Työllisyyskokeilun vastuulla oli vuoden 2018 aikana yhteensä 32 448 asiakasta (TRE n=23 326; 71,9 %). Heistä miehiä oli 17 090 (52,7 %) ja naisia 15 358 (47,3 %). Asiakkaista alle 25 -vuotiaita oli 24,3 % ja 50 -vuotiaita tai vanhempia oli 19,6 %. Kun verrataan asiakasjakaumaa kokeilukuntien vuoden 2018 kaikkiin työnhakijoihin, olivat alle 25 -vuotiaat työnhakijat jonkin verran yliedustettuna työllisyyskokeilussa ja 50 -vuotiaat tai vanhemmat työnhakijat olivat aliedustettuna. Väliin jäävä ikäryhmä oli suhteellisen identtinen kokeilukuntien asiakkaiden normaalin ikäjakauman kanssa. Sukupuolijakauma on lähellä kuntien kaikkien työttömien jakaumaa, mutta poikkeaa kuntien kaikkien työnhakijoiden jakaumasta, jossa naiset ovat enemmistönä. [1] [21]

Työllisyyskokeilun asiakkaista 27,5 prosentilla (8920) ei ollut peruskoulun jälkeistä tutkintoa (kuntien kaikki työnhakijat 18,6 %; kuntien kaikki työttömät 20,8 %). 53,6 prosentilla kokeilun asiakkaista oli toisen asteen tutkinto (kaikki työnhakijat 53,1 %; kaikki työttömät 50,7 %) ja ylempi korkeakoulututkinto oli 5,6 prosentilla (kaikki kuntien työnhakijat 7,9 %; kaikki työttömät 8,5 %). Kokeilun koulutetuista asiakkaista 26,5 prosentilla oli tekniikan alan tutkinto, 14,7 % prosentilla palveluajojen tutkinto ja 14,6 % prosentilla yleissivistävä tutkinto. Ammatillisista tutkinnoista yleisimmät olivat merkonomi (3,7 %) lähihoitaja (3,0 %), kone- ja metallialan perustutkinto (1,8 %), horeca perustutkinto (1,8 %) ja rakennusalan perustutkinto (1,5 %). Työllisyyskokeilun asiakkailta puuttui selvästi useammin peruskoulun jälkeinen tutkinto ja he olivat harvemmin ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneita kuin kaikki kokeilukuntien työnhakijat tai työttömät keskimäärin. [1] [21]

Kokeilun asiakkaista oli ulkomaan kansalaisia 12,5 % (4008). Vaikka kuntakohtaisia lukuja ulkomaalaisista ei ole julkisesti saatavilla kaikkien työnhakijoiden osalta, voidaan saatavilla olevien tilastojen perusteella arvioida, että ulkomaan kansalaiset olivat kokeilussa jonkin verran yliedustettuna, sillä palveluissa ja työttöminä olevista asiakkaista ulkomaalaisten osuus kokeilukunnissa vuonna 2018 oli vain 9,9, %. Ulkomaalaisten asiakkaiden joukossa oli korostuneesti ikäryhmään 25–49 -vuotiaat kuuluvia (72,5 %).

Naisten osuus (53,3 %) ulkomaalaisten piirissä työllisyyskokeilussa oli kaikkiin kokeilun asiakkaisiin verrattuna (47,3 %) suurempi. Ulkomaalaisista asiakkaista 30,5 % oli Euroopasta (EU 16,8 % ja Ei-EU 13,7 %). Sekä Lähi-idän että Aasian osuus ulkomaalaisista asiakkaista oli 25 prosenttia ja afrikkalaisia asiakkaita oli 10,4 %. Ulkomaan kansalaisista ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa oli 48,6 prosenttia. [20] [1]

Lisäksi asiakaskunnassa oli suomalaisia asiakkaita, jotka ilmoittivat äidinkielekseen jonkun muun kuin suomen tai ruotsin kielen. Heitä asiakkaista oli 13,6 prosenttia (4465). Vieraan kielen ilmoittavista Suomen kansalaisista oli ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa 35,8 %. Näissä asiakkaissa nuoria alle 25 -vuotiaita oli 34,3 prosenttia, joka oli selkeästi korkeampi osuus verrattuna koko asiakaskuntaan. Kun lasketaan yhteensä ulkomaalaiset ja vieraan äidinkielen ilmoittavat asiakkaat, saadaan heidän osuudekseen työllisyyskokeilussa 26,1 prosenttia (8473), jota voidaan pitää merkittävänä. Näiden asiakkaiden piirissä naisten ja kouluttamattomien osuus oli siis korkeampi kuin koko asiakaskunnassa. [1]

Tampereen asiakkaiden osalta voitiin tarkastella myös asiakkaiden kuulumista kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen piiriin. 2018 vuonna kuntaosuuden piiriin kuului Tampereen työllisyyskokeilun 23 326 asiakkaasta 9185 (39,3 %), joista työmarkkinatukea työttömyyden perusteella 300–999 päivää saaneita oli 5042 ja yli 1000 päivää saaneita oli 4143. Vuonna 2018 kuntaosuuden piirissä Tampereella oli yhteensä 10 137 asiakasta, joista siis 90,6 prosenttia oli asiakkaana työllisyyskokeilussa vuoden 2018 aikana (kaikki 2018 kuntaosuuden piiriin tulevat eivät olleet vielä hakeneet korvausta 2018 loppuun mennessä). Muut kriteerit täyttyessä myös osa-aikatyössä käyvistä kunta maksaa kuntaosuutta. Työssä käyviä asiakkaita ei kuitenkaan ohjattu kokeiluun ja tämä selittää sen, miksi kaikkia kuntaosuuden piirissä olevia ei ohjattu työllisyyskokeiluun, vaikka he saivat Kelan työttömyysturvaa. [4] [1]

Työllisyyskokeilussa kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen piirissä olevista asiakkaista 27,0 prosenttia oli 50 -vuotiaita tai vanhempia ja 37,7 prosenttia oli alle 30 -vuotiaita. Alle 25 -vuotiaita heistä oli 8,7 %. Miehet olivat hiukan yliedustettuna kuntaosuuden piirissä ja heitä oli 55,3 %. Sukupuolten välisissä ikäjakaumissa ei ollut merkittäviä eroja tällä rajauksella. [4] [1]

Tampereella työllisyyskokeilun ulkomaalaisista asiakkaista kuntaosuuden piirissä oli 23,8 % (955) ja vieraankielen ilmoittaneista suomen kansalaisista kuntaosuuden piirissä oli 19,6 prosenttia (863). Yhteensä em. asiakasryhmissä kuntaosuuden piirissä oli 21,6 % (1818) asiakkaista (300 pv. 1062 ja 1000 pv. 756). Käänteisesti tarkasteltuna työllisyyskokeilun kuntaosuusasiakkaista 89,6 prosenttia oli Suomen kansalaisia. Työllisyyskokeilun kaikista kuntaosuusasiakkaista 19,8 % oli joko ulkomaan kansalaisia tai ilmoitti äidinkielekseen vieraan kielen. [4] [1]

Kuntaosuuden piiriin kuulumisen on dynaaminen ilmiö, jota tulisi tarkastella ja tutkia sellaisena. Tampereella oli vuonna 2018 kuntaosuuden piirissä 10 137 henkilöä. Kelaston tilastoja vuodelta 2018 tarkastellessa havaitaan kuitenkin, että heistä yhden kuukauden aikana kuului kuntaosuuden piiriin vain n. 4800–6400 asiakasta kuukaudesta riippuen. Asiakkaisiin muodostuu ns. pyöröviaseiä, jotka kiinnittyvät palveluihin huonosti. Asiakasdataa ja asiakaskäyttäytymistä tulisi tutkia mm. toistuvien työnhaun katkojen ja ilmoittautumisten näkökulmasta sekä toistuvasti vaihtuvien työllisyyskoodien näkökulmasta. [4] [3] [1]

Oletusten mukaisesti työllisyyskokeilun asiakkaat siirtyivät työhön selkeästi heikommin kuin pirkanmaalaiset asiakkaat keskimäärin. Asiakkaan työllistyminen kirjataan joko itse saaduksi työpaikaksi (*saanut itse työpaikan*) tai hänet voidaan kirjata joko viranomaisen toimesta *työllistetyksi* (palkkatukityö, starttiraha tai vuorotteluvapaan sijaisuus) tai viranomaisen työhön välittämäksi (välitetty työhön yl. työmarkk.). Työllisyyskokeilussa nämä em. viranomaisten osuudet kaikista kokeilun asiakkaiden työllistymisistä olivat hiukan korkeampia kuin kansallisesti tai maakunnan sisäisesti verratut viranomaisen osuudet. Työllisyyskokeilun tekemä työllistäminen ja työnvälitys olivat siis hyvällä tasolla, vaikka vaikeasta asiakassegmentistä johtuva asiakkaan kyky siirtyä työmarkkinoille oli selkeästi alhaisempi kuin alueen keskivertoasiakkailla. [9] [10]

Isojen kaupunkien ja pienempien kuntien väliset vertailut on tehty julkisista tietokannoista saatavalla datalla. Tähän dataan kohdistuu tietyiltä osin datan anonymisointi, joka lisääntyy dataa rajattaessa ja kuntakoon pienenemyssä. Tämä tulee huomioida tulosten luotettavuuden tarkastelussa. Tarkastelu olisikin kiinnostavaa toistaa alkuperäisellä anonymisoinnattomalla datalla. Jos Kelan työttömien datan saatavuus ylipäättään olisi parempi, voitaisiin nykyistä laajemmin tarkastella ja vertailla kaikkia Suomen kuntia ja pidempää aikasarjaa. Kelan työttömien datan laajempi saatavuus ja/tai avoin rajapinta olisikin yleisesti ottaen keskeinen kehittämistarve.

LÄHTEET:

- [1] TEM, *Pirkanmaan työllisyyskokeilun asiakasdata; Työnvälitystilastoja järjestelmän henkilörekisteri; URA -asiakasrekisterin asiakasdata*, Viikoittaiset ajot QlikView -raportointijärjestelmästä. Taulu 24. Työllisyyskokeilulla toimivalta asiakasrekisterin käyttöön 1.8.2017-31.12.2018. Anonymisoitu kooste.
- [2] TEM, "Työnvälitystilasto: Taulu 4250; Aktivointiaste ja palveluissa olevat laskentapäivänä," [Online]. Available: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tyonv/.
- [3] Kela, "Kelasto: Työmarkkinatukiseuranta: Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki NIT089C," [Online]. Available: http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT089CL.
- [4] Kela, *Kelan kuntaosuuslaskutustiedot*, Tampereen kaupungin SAP-järjestelmä; Tieto Oyj; Salassa pidettävä.
- [5] A. Tampereen kaupungin työllisyyspalvelut, *Roidu Oy Asiakaskokemuksen mittausjärjestelmä*, Sisäinen raportointi.
- [6] Kela, "Kelasto: Kelan työttömyysurvaetuudet korvausperusteen mukaan NIT086A," [Online]. Available: http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT086AL.
- [7] Arnkill, Robert, Spangar, Timo ja Jokinen, Esa, *Pirkanmaan työllisyyskokeilun arviointiraportti (tulossa)*.
- [8] TEM, "Työnvälitystilasto: Taulu 1260; Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta kk:n lopussa," [Online]. Available: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tyonv/.
- [9] TEM, "Työnvälitystilasto: Taulu 1315; Päättäneet työttömyysjaksot päättymissyyn ja työttömyyden keston mukaan maakunnittain kk:n aikana," [Online]. Available: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tyonv/.
- [10] TEM, "Työnvälitystilasto: Taulu 1317; Päättäneet jaksot päättymissyyn ja keston mukaan kokeilutoimistoittain kk:n aikana," [Online]. Available: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tyonv/.
- [11] Tampereen kaupunki, *Työllisyyspalveluiden sisäinen kustannuslaskenta ja henkilöstöhallinto*, Sisäinen.
- [12] TEM, *Yhteydenotot asiakkaisiin; URA -asiakasrekisterin yhteydenotot 1.8.2017-31.12.2018; Työnvälitystilastoja järjestelmän henkilörekisteri; QlikView -järjestelmän kautta. Taulu 18.*, Työllisyyskokeilulla toimivalta asiakasrekisterin käyttöön 1.8.2017-31.12.2018. Anonymisoitu kooste tuloksista..
- [13] Tilastokeskus, "Väestötilastot Väestörakenteen ennakkotiedot alueittain," 30 04 2018. [Online]. Available: <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/?rxid=d190a2cf-0fb5-4569-8036-2c0bb3db63a4>.
- [14] Verohallinto, "Ennakkotieto verotuskustannuksista vuodelle 2019," [Online]. Available: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj7zsPr2oPhAhXup4sKHTpbAtwQFjAAegQlChAC&url=http%3A%2F%2Fveronsaajat.vero.fi%2Fsv->

FI%2Ftilastot%2FDocuments%2FAlustavat%2520verotuskustannukset%2520vuodelle%25202019.xls&usg=AOvVaw0.

- [15] TEM, "Työnvälitystilasto: Taulu 6210; Rakennetyöttömät ikäryhmän ja ammattiryhmän mukaan kk:n lopussa," [Online]. Available: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tyonv/.
- [16] Kela, "Kelasto: Suomen työttömyysturvaetuuksien saajat ja maksetut etuudet NIT245A," [Online]. Available: http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT245AL.
- [17] Tilastokeskus, "Kuntien avainluvut 1987-2017; Työllisyysaste," [Online]. Available: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/Kuntien_avainluvut__2018/kuntien_ava_inluvut_2018_aikasarja.px/?rxid=444223df-f91c-4479-891f-5dcd50b983d2 .
- [18] TEM, "Työllisyyskatsaus," [Online]. Available: <https://tem.fi/tyollisyyskatsaus>.
- [19] TEM, "Työnvälitystilasto: Taulu 5475; 3kk muun palvelun päättymisen jälkeen työttömänä työnhakijana ja palveluissa olleet," [Online]. Available: http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tyonv__kv.
- [20] TEM, "Työnvälitystilasto: Taulu 4251; Ulkomaalaisten aktivointiaste ja palveluissa olevat laskentapäivänä," [Online].
- [21] TEM, "Työnvälitystilasto: Taulu 1221; Työnhakijat koulutusasteen ja työmarkkina-aseman mukaan kk:n lopussa," [Online]. Available: http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tyonv__kk.

Liite 5. Pirkanmaan alueellisen kokeilun toteuttajaorganisaatio (Tampereen kaupunki).

Työllisyyspalvelujen palveluryhmän organisaatio ml. Tampereen kaupunkiseudun työllisyyskokeilu-ohjelma 1.2.2018–

Ohjelmajohtaja Regina Saari

Tampereen yksikön johtaminen

Työllisyyskokeilu-ohjelman johtaminen
Tampereen kaupunkiseudulla ml.
Sastamala-Punkalaidun 2017-18

Suunnittelupäällikkö Tuula Mikkonen

Hallinto-, talous- ja HR-palvelut ja kehittäminen

Kehitysjohtaja Mika Itänen
- samalla yksikön ja
työllisyyskokeilun varajohtaja

Toiminnot:

Kehittäminen, sidosryhmätyö, hallinto, hr, talous ja viestintä

Projektit:

Gaika/Tuttu, Kv-hanke

Tuotteiden, palvelujen ja palveluprosessien palvelukokonaisuus

Palvelupäällikkö Sari Oksanen

Toiminnot:

Asiakaspalvelun tuki
Tuotekehitys
Digitalisaatoratkaisut
Palveluprosessit

Yrittäjyyden ja työllistymisen palvelukokonaisuus

Palvelupäällikkö Petri Pekkola

Toiminnot:

Yritysasiantuntija-palvelut
TreStart-innovaatiotoiminta
Työhön ja yrittäjyyteen valmennus

Projekti:

Gaika/Näyttämöt ja kasvun pajat

Uravalmentautumisen palvelukokonaisuus

Palvelupäällikkö Sari Pirttiluoto

Toiminnot:

Nuorten ja aikuisten palvelut
Valmennuspalvelut

Projekti:

Gaika/ Duunipolku

Kotoutumisen ja maahanmuuttajien palvelukokonaisuus

Palvelupäällikkö Marja Nyrhinen

Toiminnot:

Kotoutumisen palvelut
Maahanmuuttajien palvelut

Monialaiset työllisyyspalvelut palvelukokonaisuus

Palvelupäällikkö Mirva Rosholm

Toiminnot:

Monialaiset työllisyyspalvelut
Kuntouttava työtoiminta/ kaupungin yksiköihin ja muut kuin ostopalvelut

Projekti:

Nuorten talo Ohjaamo

TYP-palvelukokonaisuus

Palvelupäällikkö, Typin johtaja Tommi Eskonen

Toiminnot:

Monialainen työllistymistä edistävä yhteispalvelu (TYP)
Kuntouttava työtoiminta/ ostopalvelut
Tyky-palvelut

Seudulliset työllisyyspalvelut
Palvelupäällikkö Minna Salminen