

TYÖLLISYYS

Sosiaalibarometri 2021

soste

Sosiaalibarometri 2021

Työllisyys

Aleksi Kalenius – Anne Eronen – Pia Londén

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
Helsinki 2021

SOSTE

Sosiaalibarometri® on SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n tavaramerkki.
© SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Valokuvat: **Veikko Somerpuro**
Ulkoasu ja taitto: **Hanna Ruusulampi**
Käännös: **Markus Sandberg**

Sosiaalibarometri 2021:4
ISSN 2489-2726
ISBN 978-952-6628-58-5 (verkko)

Sisältö

Tekijät	5
Saatteeksi	6
1 Johdanto	9
Sosiaalibarometrin näkökulma	9
Vastaaajaryhmät	11
Eri vastaajaryhmien kysymykset ja käytetyt asteikot	12
2 Työllisyyspalvelut	16
2.1 TYÖLLISYYSPALVELUT KUNNISSA	16
Työllisyyden hoidon sijoittuminen kunnan organisaatiossa	16
Kunnan työllisyyden hoidosta vastaava viranhaltija	17
Mukana olo kuntakokeilussa	18
2.2 TYÖLLISYYTEEN VAIKUTTAMINEN	19
Mikä vaikuttaa työllistymiseen	20
Toimet työttömien työnhakijoiden työllistymisen parantamiseksi	23
2.3 TYÖLLISYYDEN HOIDON VASTUUTAHO	27
2.4 ENNAKKOARVIOT TYÖLLISYYDEN KUNTAKOKEILUSTA	31
Asiakasryhmien siirto kunnille	32
Asiakasryhmien siirron mahdollisuudet ja riskit	35
Yhdenvertaisuus ja työnjako riskinä ja mahdollisuutena	36
Nuorten työvoimapalveluja koskevat riskit ja mahdollisuudet	38
Maahanmuuttajien työvoimapalveluja koskevat riskit ja mahdollisuudet	38
Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalveluja koskevat riskit ja mahdollisuudet	39

2.5 TYÖLLISYYSPALVELUJEN TYÖNJAKO JA YHTEISTYÖ	39
Kunnan ja TE-toimistojen työnjako	39
Alueellinen yhteistyörakenne	40
2.6 TYÖTTÖMÄN PALVELUPROSESSI	42
Työnhakijapalveluiden toimivuus	42
Työttömän palveluprosessin osana olevat palvelut	44
Palvelujen yhteensovittaminen	46
Järjestöjen hyödyntäminen	48
 3 Johtopäätökset	 53
 4 Slutsatser	 59
 Lähteet	 66
 Liitteet	 67

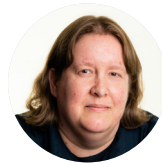
Tekijät



Aleksi Kalenius

erityisasiantuntija,
SOSTE

FT, VTM ALEKSI KALENIUS vastaa SOSTEssa yleiseen työllisyys-, työmarkkina- ja koulutuspolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä. Hän on analysoinut tulokset ja kirjoittanut julkaisun.



Pia Londen

tutkimuksen asiantuntija,
SOSTE

FM, TRADENOMI (AMK) PIA LONDÉN on ollut laatimassa Sosiaalibarometriä vuodesta 2003. Pia vastasi aineistonkeruusta ja tilastotietojen koonnasta sekä kirjoitti barometrin tutkimusaineistoja käsittelevän julkaisun. Käsillä olevassa julkaisussa hän osallistui kysymysten valmisteluun ja tekstin oikolukuun sekä tilasto- ja infografiikoiden ja liitetaulukoiden laatimiseen.



Anne Eronen

tutkija,
SOSTE

YTM, GERONOMI (AMK) ANNE ERONEN koordinoi SOSTEn tutkimusta. Sosiaalibarometriä vuodesta 1995 laatinut Anne vastasi Sosiaalibarometri 2021:n toteutuksesta. Hän työsti tutkimusaineistot ja osallistui aineistoja käsittelevän julkaisun laatimiseen. Tässä julkaisussa Anne on koordinoinut työvaiheita, osallistunut työllisyyttä koskevien kysymysten ja infografiikoiden valmisteluun sekä kommentoinut tuotettua julkaisua.

Saatteeksi

SOSIAALIBAROMETRI 2021 julkaistaan tänä vuonna ensimmäistä kertaa viitenä verkkojulkaisuna. Tavoitteena on saada ajan-kohtaisia teemoja käsittelevät tulokset entistä nopeammin kiinnostuneiden käyttöön.

Käsillä oleva julkaisu tarkastelee arvioita työllisyyden hoidosta erityisesti työnhakija-asiakkaiden ja -palvelujen näkökulmasta. Tulosten pohjalta luodaan katsausta työllisyydenhoidon lähtötilanteeseen ennen maaliskuussa 2021 käynnistyneitä työllisyyden kuntakokeiluja. Miten työnhakijapalvelut toimivat? Mitä eri palveluja kunnissa on kytketty työllisyyden hoitoon? Millaisia vaikutuksia kuntakokeilusta ennakoidaan työnhakija-asiakkaille? Tuloksia vertaillaan TE-johdon sekä työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvien ja muiden kuntien kesken. Toinen näkökulma koskee toimia, joilla työnhakija-asiakkaiden työllistymistä pystytään parantamaan.

31. vuotuinen Sosiaalibarometri perustuu valtakunnallisen ja monialaisen vastaajajoukon kyselyvastauksiin. Tutkimusaineisto koottiin tammi–helmikuun taitteessa 2021. Tässä julkaisussa laajasta aineistosta käytetään TE-toimistojen vastaajilta, kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta viranhaltijoilta, sosiaali- ja terveysjohtajilta sekä Kelan esihenkilöiltä koottuja vastauksia. Näitä vastaajia oli yhteensä 395. Kuntien työllisyydenhoidosta vastaavat viranhaltijat olivat ensimmäistä kertaa mukana

Sosiaalibarometrin vastaajina. Sosiaalibarometrin aineistonkeruu, vastaajat ja aineistojen edustavuudet esitellään yksityiskohtaisesti [Sosiaalibarometri 2021:n ensimmäisessä julkaisussa](#).

Vastaajia pyydettiin pääosin arvioimaan työnhakijapalveluja omalla vastuualueellaan kyselyn toteutusajankohdaksi vuoden alussa. Paikoin vastaajat ennakoivat tilannetta työllisyyden kuntakokeilujen tai hallinnon muiden uudistusten käynnistymisen jälkeen.

Sosiaalibarometrin kyselyt valmisteltiin SOSTEn ja työ- ja elinkeinoministeriön tiiviissä yhteistyössä. Tämän julkaisun kysymysten työstämiseen osallistuivat neuvotteleva virkamies Päivi Haavisto-Vuori, erityisasiantuntija ja Santtu Sundvall ja erityisasiantuntija Minna Ylikännö TEM:stä sekä tutkija Anne Eronen, erityisasiantuntija Päivi Kiiskinen ja tutkimuksen asiantuntija Pia Londén SOSTesta.

Kiitämme Sosiaalibarometrin toteutuksen mahdollistaneita rahoittajia: Veikkaus, Kela, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja työ- ja elinkeinoministeriö. Suurin kiitos kuuluu kuitenkin kyselyyn vastanneille eri puolille Suomea. Ilman heidän aikaansa ja asiantuntemustaan Sosiaalibarometria ei syntyisi.

Helsingissä 23.4.2021

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



1

Johdanto

1 Johdanto

TYÖLLISYYS ON SUOMESSA ollut keskeinen yhteiskuntapoliittinen kysymys vähintään 1990-luvun lamasta lähtien. Lamassa työttömyysaste nousi hyvin korkeaksi, eikä ole koskaan palautunut lamaa edeltäneelle tasolle. Eri ryhmien työllisyyden toipuminen lamasta eteni myös hyvin eri polkuja talouden rakennemuutoksen vähentäessä vähemmän koulutetun työvoiman kysyntää työmarkkinoilla. Pelkän perusasteen koulutuksen varassa olevan aikuisväestön työllisyysaste ei koskaan toipunut laman pudotuksesta, vaan on jäänyt hyvin matalaksi. Vain hieman yli 40 prosenttia matalasti koulutetuista on työllisiä.

Yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa julkisiin palveluihin ja etuuksiin tehtäville leikkauksille tai veronkorotuksille ei ole saatavissa laajaa poliittista tukea. Työllisyysasteen nostaminen on kuitenkin muodostunut laajasti hyväksytyksi poliittiseksi tavoitteeksi, sillä se nähdään keskeisenä keinona vahvistaa hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusta. Pohjoismaiseen yhteiskuntamalliin kuuluvat laajat julkiset palvelut ja kattava sosiaaliturva on nähty yhteiskunnallisesti arvokkaina, mutta niiden on katsottu edellyttävän korkeaa työllisyysastetta. Julkisessa keskustelussa työllisyysasteen nosto onkin näyttänyt ensisijaisesti keinona vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä.

Vähemmälle huomiolle ovat jääneet yhteiskunnalliset tavoitteet kansalaisten täyden yhteiskunnallisen osallisuuden saavuttamisesta myös työhön osallistumisen kautta. Hyvä yhteiskunta antaa jokaiselle mahdollisuuden mielekkääseen elämään, mahdollisuuden toteuttaa itseään ja omalla toiminnalla vaikuttaa positiivisesti oman yhteisönsä, kaikkien kanssaihmistensä sekä koko elonkehän hyvinvointiin.

Sosiaalibarometrin näkökulma

Vuoden 2021 Sosiaalibarometrin neljäs osaraportti keskittyy työllisyyteen, ennen kaikkea työnhakijapalveluihin ja ajankohtaiseen työllisyyden kuntakokeiluun. Barometri kartoitti kuntien työllisyyspalveluista vastaavien viranhaltijoiden, kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien, Kelan esihenkilöiden sekä TE-toimistojen johdon käsityksiä työllisyydestä, kuntakokeilusta ja työllisyyspalvelujen toimivuudesta.

Tarkastelun ulkopuolelle jäävät pitkälti työllisyyden parantamisen yhteiskuntapoliittiset tavoitteet – julkisen talouden tasapaino ja kansalaisten osallisuus – sekä suurelta osin myös yleisen työllisyysasteen nostamisen kannalta keskeiset kysymykset tuottavuutta nostavista investoinneista työkykyyn, terveyteen, osaamiseen ja infrastruktuu-

riin, samoin kuin työllisyyskeskustelua tyypillisesti hallitsevasta sosiaaliturvan kannustavuudesta tai verotuksen vaikutuksista.

Raportissa tarkastellaan eri näkökulmista työllisyyspalvelujen johdon, kunnissa ja TE-toimistoissa, sekä sosiaali- ja terveystalouden johdon (sosiaali- ja terveysjohtajat sekä Kelan esihenkilöt) käsityksiä työllisyyspalvelujen toimivuudesta yleisesti ja eri toimien vaikuttavuudesta. Erityisenä painopisteenä ovat työllisyyspalvelujen organisointiin liittyvät kysymykset, jotka ovat erityisen ajankohtaisia uuden työllisyyden kuntakokeilun käynnistyttyä maaliskuussa 2021. Työllisyyden kuntakokeiluun osallistuu 25 aluetta ja yhteensä 118 kuntaa, joiden järjestämisvastuulle on kokeilussa siirretty nuorten, maahanmuuttajataustaisten sekä Kelan työttömyyssetuutta saavien työttömien työvoimapaalvelut. Barometrin vastaukset on kerätty ennen kuntakokeilun käynnistymistä.

Raportin painopistettä ja rajausta on tärkeä korostaa, koska työllisyyspolitiikka voidaan ymmärtää joko kapeammin, keskittyen työvoimahallintoon sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimiin, tai laajemmin, jolloin korostuvat muun muassa sosiaali- ja terveystalouden politiikka, koulutuspolitiikka sekä yleinen talouspolitiikka. Perspektiivejä erottaa toimien aikajänne. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja koulutuspoliittiset toimet vaikuttavat pitkällä aikavälillä merkittävästi työllisyyden tasoon, mutta politiikkatoimien vaikutusviiveiden ollessa suuria ne voivat vain hyvin rajatusti helpottaa akuuttia työllisyystilannetta. Silloin korostuu puolestaan kapeammin rajatun työllisyyspolitiikan ja työvoimapaalvelujen merkitys. Työvoimahallinto voi parhaimmillaan vaikuttaa työllisyyden parantamiseen nopeastikin, mutta se

joutuu pitkälti toimimaan niiden rajoitteiden puitteissa, jotka työikäisen väestön terveydentila, työkyky ja osaaaminen asettavat työllisyyspolitiikan nopeille toimille.

Rajauksesta myös seuraa, että monet työllisyyspolitiikan kipukohdat jäävät Sosiaalibarometriin perustuvan tarkastelun ulkopuolelle. Työttömyysturvan kannustavuus on työllisyyskeskustelun pysyvä aihe, jossa turvaa kannustavammaksi muuttavat rakenteelliset uudistukset ovat usein käytännössä sosiaaliturvaan kohdistuvia leikkauksia. Ne parantavat työllisyyttä tekemällä työttömyysturvan varassa elävien elämästä niukempaa ja epämiellyttävämpää ja siten pakottamalla yhä useamman työhön, vaikka työ tuottaisikin vain niukan toimeentulon.

Laajasti ymmärretty työllisyyspolitiikka toimiikin suurella määrin niiden arvovalintojen ehdoilla, jotka yleisessä yhteiskuntapolitiikassa on tehty. Kattavalla ja korkeatasoisella sosiaaliturvalla on merkittäviä hyötyjä, joita joudutaan politiikkavalintoja tehtäessä punnitsemaan suhteessa tuen kannustavuuteen. Kannus ei vain kiritä, se myös sattuu. Kansalaisten oikeudet sulkevat työllisyysasteen nostamiseksi käytettävissä olevien keinojen joukosta pois muun muassa pakkotyön sekä sellaiset sosiaaliturvan leikkaukset, jotka vaarantaisivat kansalaisten perustuslailliset oikeudet. Suomen perusturvan, matala taso on saanut toistuvasti perusteltua kritiikkiä muun muassa Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta sekä suomalaisilta järjestöiltä ja oikeusoppineilta.

Vuoden 2021 Sosiaalibarometrissa nämä laajemmat yhteiskuntapolitiittiset rajanvetokysymykset on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Ne heijastuvat kuitenkin osittain esimerkiksi vastaajien

TAULUKKO 1.**Vastaaajaryhmät ja vastaajien lukumäärä.**

	Valtio	Kunta
Lähellä työllisyyttä	TE-toimistojen johto (52)	Työllisyyspalveluista vastaavat viranhaltijat (142)
Kauempana työllisyydestä	Kelan esihenkilöt (109)	Sosiaali- ja terveysjohtajat (92)

näkemyksissä siitä, mitkä tekijät vaikuttavat työttömien työllistymiseen. Kuten lukuisissa aiemmissa analyyseissä, muun muassa OECD:n Työttömyyden kasvot -raportissa, on havaittu, myös Sosiaalibarometrin vastaajien näkökulmasta nykyisten työttömien työllistymisen keskeiset esteet liittyvät terveydentilaan ja osaamiseen.

Näin työllisyyteen keskittyvä Sosiaalibarometri-raportti kytkeytyy osaksi Sosiaalibarometrin kokonaisuutena muodostamaa laajempaa kuvaa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ja -valtion tilasta. Työllisyyden hoidon vastuutahoa koskevien kysymysten kautta se kurottaa myös kansalliseen keskusteluun siitä, miten palvelujen järjestämisvastuu tulisi jakaa, jotta palvelut toteutuisivat laadukkaasti, tehokkaasti ja yhdenvertaisesti koko maassa.

Vastaaajaryhmät

Työllisyyttä koskevia kysymyksiä esitettiin neljälle eri kohderyhmälle. Ryhmät olivat:

- 1) TE-toimistojen johto
- 2) Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat viranhaltijat
- 3) Kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat
- 4) Kelan esihenkilöt

Vastaaajaryhmät jakautuvat sekä suhteessaan työllisyyspalveluihin että suhteessa valtioon ja kuntiin (taulukko 1). Näin muodostuu nelikenttä, jossa virkansa puolesta lähempänä työllisyysdenhoitoa ovat valtion puolella TE-toimistojen asiantuntijat, kunnissa taas kuntien työllisyyspalveluista vastaavat viranhaltijat. Hieman kauempaa työllisyyskysymyksiä puolestaan katsovat valtion puolella Kelan esihenkilöt ja kunnissa sosiaali- ja terveysjohtajat.

Suoraan työllisyyden kanssa työskentelevien osalta vastaajajoukko painottuu kuntien työllisyyspalveluista vastaaviin (142 vastaajaa) TE-toimistojen johdon vastaajamäärän (52 vastaajaa) jäädessä selvästi matalammaksi. Kelan esihenkilöiden ja sosiaali- ja terveysjohtajien määrät ovat lähempänä samaa tasoa. Yhteensä näihin neljään vastaaajaryhmään kuuluu 35,9 prosenttia kaikista vuoden 2021 Sosiaalibarometrin 1099 vastaajasta.

TE-vastaajien kysely lähetettiin toimistojen työnvälitys- ja yrityspalvelujen, osaamisen kehittämisen palvelujen sekä tuetun työllistymisen palvelujen palvelulinjojen johtajille, päälliköille ja esimiehille mukaan lukien palveluesimiehet. Julkaisussa vastaajista käytetään nimitystä TE-toimistojen johto, vaikka palveluesimiehet eivät varsinaisesti kuulu toimistojen johtoon.

TAULUKKO 2.

Vastaaajien jakautuminen työllisyyden kuntakokeilujen mukaan.

	Kuntakokeilussa	Kokeilun ulkopuolella	Ei vastanneet
	lkm	lkm	lkm
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	58	82	0
Sosiaali- ja terveysjohtajat	40	37	15

Tarkempia tietoja kaikista vastaajaryhmistä on Sosiaalibarometri 2021 Tutkimusaineisto ja toteutus -osaraportissa.

Kuntavastaajat (sosiaali- ja terveysjohtajat, työllisyyspalveluista vastaavat) jakautuvat edelleen sen mukaan, onko kunta mukana työllisyyden kuntakokeilussa (taulukko 2).

Kunnissa työllisyyspalveluista vastaavista viranhaltijoista kaikki ottivat kantaa kysymykseen siitä, onko kunta mukana kuntakokeilussa vai ei. Sosiaali- ja terveysjohtajista osalla oli asiasta epävarmuutta, ja 15 vastaajaa ei vastannut kysymykseen. Näistä vastaajista kolme työskenteli kuntakokeilukunnassa ja kolme kuntayhtymässä, jonka kunnista osa osallistuu kuntakokeiluun. Niissä analyysissä, joissa sosiaali- ja terveysjohtajien kantoja verrataan kokeilukunnissa ja kokeilun ulkopuolisissa kunnissa, vastaamatta jättäneet on otettu osaksi kokeilun ulkopuolella olevien vastaajien ryhmää.

Eri vastaajaryhmien kysymykset ja käytetyt asteikot

Osa kysymyksistä on esitetty kaikille neljälle vastaajaryhmälle, osa vain osalle vastaajista. Liite 1 kokoaa tiedon siitä, mitä kultakin vastaajaryhmältä on kysytty ja millaisia asteikkoja kyselyssä on käytetty.

Kuten liitteen 1 taulukko 1 näyttää, kaikki kysymykset on esitetty kuntien työllisyyspalveluista vastaaville viranhaltijoille ja kaikki muut kuin suoraan kuntiin liittyvät kysymykset TE-toimistojen johdolle.

Kauempana työllisyyspolitiikasta olevilta kuntien sosiaali- ja terveysjohtajilta ja Kelan esihenkilöiltä kysyttiin ensisijaisesti näkemyksiä parhaasta työllisyyden hoidon vastuutahosta sekä käsityksiä nuorten, maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalvelujen siirrosta kuntiin. Näissä kysymyksissä voidaankin pääsääntöisesti verrata kaikkien neljän vastaajaryhmän käsityksiä esimerkiksi nuorten, maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalvelujen siirrosta kunnille. Tosin sillä rajoituksella, että Kelan esihenkilöiltä tiedusteltiin käsityksiä siirron mahdollisuuksista ja riskeistä, muttei heidän käsitystään siitä, onko siirto hyvä vai huono.

Monissa kysymyksissä vastaajia pyydetään arvioimaan jonkin työllisyyteen liittyvän kysymyksen onnistumista 5-portaisella Likert-asteikolla (liitteen 1 taulukko 2). Likert- tai liukuasteikollisista vastauksista raportoidaan joissain kysymyksissä vastausten koko jakauma, toisissa arvion 1–5 antaneiden vastaajien vastausten keskiarvo. Keskiarvon laskennassa ei oteta huomioon vastaajia, jotka eivät ole vastanneet kysymykseen tai ovat valinneet vaihtoehdon ”en osaa sanoa”.

Kysymyskokonaisuudet liittyvät monin tavoin toisiinsa ja ne voidaan ryhmitellä monin tavoin. Tuloksia analysoitaessa kysymykset on ryhmitelty siten, että ensin käsitellään työllisyyden hoidon sijoittuminen kunnan organisaatiossa ja kunnan osallistumisen kuntakokeiluun. Tämän jälkeen siirrytään vastaajien käsitystä eri työllisyysteemoista kartoittaviin kysymyksiin, pääsääntöisesti yleisistä erityisiin kysymyksiin. Tarkastelu aloitetaan työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä ja toimista alueella, tämän jälkeen käsitellään näkemykset työllisyydenhoidon oikeasta järjestämistahosta sekä nuorten, maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalvelujen siirrosta. Järjestämisvastuun jälkeen tarkastellaan näkemyksiä kuntien ja TE-toimistojen työnjaosta sekä alueellisista yhteistyörakenteista. Lopuksi käsitellään työnhakijapalvelujen toimivuuteen liittyvät kysymykset.



2

Työllisyyspalvelut

2 Työllisyyspalvelut

2.1 Työllisyyspalvelut kunnissa

KUNTIEN TYÖLLISYYSPALVELUISTA vastaavia pyydettiin kertomaan, mihin yksikköön työllisyyden hoito kunnassa sijoittuu ja oma virkanimikkeensä. Molemmat vastaukset kertovat, että kuntien välillä on erittäin suurta vaihtelua siinä, miten vastuu työllisyyden hoidosta on kunnissa järjestetty.

Suuremmissa kunnissa työllisyyden hoito sijoittuu omaan yksikköön, pienemmissä se voi toimia osana suurempaa kokonaisuutta niin kunnan keskushallinnossa, sosiaalitoimessa kuin elinkeinopalveluissakin.

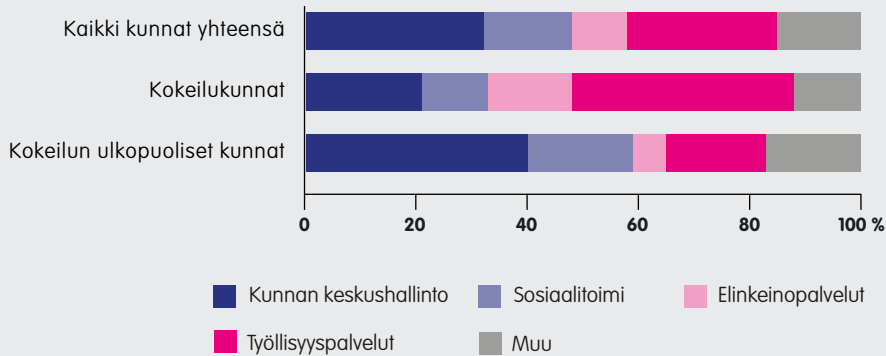
Kuntien erot organisaatorakenteessa heijastuvat myös siihen, millaisilla tehtävänimikkeillä työllisyyspalveluista vastaaville viranhaltijoille suunnattuihin kysymyksiin vastattiin, vastaajajoukon ulottuessa kunnanjohtajista suunnittelijatason tehtäviin.

Työllisyyden hoidon sijoittuminen kunnan organisaatiossa

Yleisimmin (kuvio 1) työllisyyden hoito sijoittuu kunnan keskushallintoon. Näin on kolmasosassa kuntia. Erillisin työllisyyspalveluihin työllisyyden hoito sijoittuu neljänneksessä kuntia, sosiaalitoimen yhteyteen kuudesosassa kuntia ja elinkeinopalveluihin joka kymmenennessä kunnassa.

Joka seitsemännessä kunnassa toteutuu muu vaihtoehto. Avovastausten perusteella työllisyyden hoito voi kunnissa sijoittua myös muun muassa teknisen toimen, vapaa-aikatoimen, sivistystoimen tai kaupunkikehityksen yksikköön tai olla suoraan kaupunginhallituksen, hyvinvointilautakunnan tai sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisuudessa tai osana työpajaa. Yksittäiset vastaajat kertoivat myös vastuun jakautuvan usealle taholle kunnan sisällä.

Kuntien kokoerot heijastuvat työllisyyden hoidon sijoittumiseen kunnan organisaatiossa. Mitä isompi kunta, sitä tyypillisemmin työllisyyden hoito sijoittuu erilliseen työllisyyspalvelujen yksikköön. Mitä pienempi kunta, sitä useammin työllisyyden hoito sijoittuu kunnan keskushallintoon. Työllisyys-



KUVIO 1. Työllisyyden hoidon sijoittuminen kunnan organisaatiorakenteessa, %.

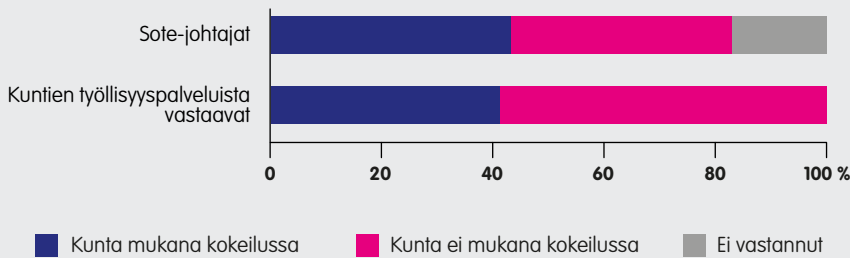
denhoidon kunnan keskushallintoon sijoittaneista 46 kunnasta 33 on alle 10 000 asukkaan kuntia. Työllisyyspalveluihin työllisyyden hoidon sijoitti 38 vastaajaa, joista puolestaan vain 15 oli alle 10 000 asukkaan kunnasta.

Yhteys kunnan koon ja organisaatiorakenteen hienojakoisuuden välillä on yllätyksetön. Tulosten tulkinnassa on myös syytä olla varovainen, koska yksikön käsite ei kyselyssä ole yksiselitteinen, eikä kysymys suoraan antanut mahdollisuutta sijoittaa työllisyyden hoitoa useaan yksikköön, sillä siinä haettiin pääasiallista vastuuyksikköä. Onkin havaittavissa, että eräissä kunnissa, joista Sosiaalibarometriin vastasi useampi vastaaja, vastaajat olivat erimielisiä työllisyyden hoidon sijoittumisesta kunnan organisaatiossa. Ilmiö selittyy osin sillä, että vastuu työllisyyspalveluista on jakautunut eri yksiköiden kesken, ja toisaalta mahdollisesti sillä, että eri yksiköissä työskentelevät vastaajat painottavat oman yksikkönsä merkitystä suhteessa muihin.

Kuntakokeilukunnat eroavat kuntakokeiluun osallistumattomista kunnista työllisyyspalvelujen sijoittumisessa kunnan organisaatioon. Kuntakokeilun ulkopuolisissa kunnissa työllisyys on osa kunnan keskushallintoa kahdessa tapauksessa viidestä, kuntakokeilukunnista vain joka viidennessä. Vastaavasti työllisyyspalvelut muodostavat oman yksikkönsä harvemmassa kuin joka viidennessä kokeilun ulkopuolisessa kunnassa, mutta kokeilukunnista oma yksikkö on kahdella viidestä. Ero heijastaa kuntakokeilun väestöpohjavaatimuksia, jolloin kokeilun ulkopuoliset kunnat ovat sekä väestö- että työntekijämäärältään pienempiä kuin kokeiluun osallistuvat kunnat. Tämä heijastuu myös kuntien organisaatiorakenteiden hienojakoisuuteen.

Kunnan työllisyyden hoidosta vastaava viranhaltija

Hallinnollisten ratkaisujen moninaisuus näkyy myös siinä, kuka Sosiaalibarometriin vastasi, kun kysely oli suunnattu kunnan työllisyyspalveluista



KUVIO 2. Työllisyyden kuntakokeilut vastanneiden kunnassa/alueella, %.

vastaavalle henkilölle. Kunnassa identifioitu vastaaja sijoittui eri kunnissa hyvin eri tasoille sekä, edellä työllisyyden hoidon organisatorista sijoittumista seuraten, eri aloille kunnan organisatiossa.

Korkeimmalle kunnan organisatiossa sijoittuvat työllisyyspalveluista vastaavat henkilöt olivat vastaajien joukosta löytyvät kunnanjohtajat, lähemmäksi hierarkian suorittavaa tasoa taas sijoittuivat barometriin vastanneet sosiaaliohjaajat. Pääosin työllisyyden hoidosta vastaavat henkilöt sijoittuivat näiden ääripäiden väliin.

Johtajanimikkeillä toimi noin viidesosa vastaajista, joukossaan niin työllisyys-, sosiaali-, sivistystoimen-, sosiaali- ja perhepalveluiden, perusturva-, elinvoima-, elinkeino-, hyvinvointi-, hallinto-, kehitys- kuin (työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun) TYP-johtaja.

Päällikkönimike oli niin ikään viidenneksellä vastaajista, mutta heidän nimikkeensä olivat johtajia selvästi useammin työllisyyspesifejä. Joukosta löytyi työllisyys-, työllistämisen-, työllisyyspalvelu-, työllisyydenhoidon, työllisyyspalvelujen sekä osaamis- ja työllisyyspalvelujen päällikkö.

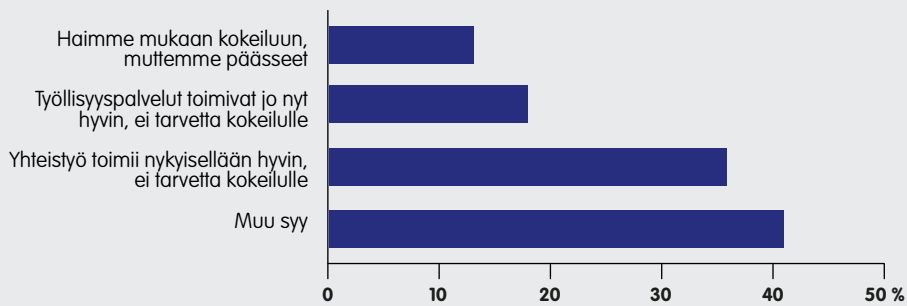
Loput vastaajat jakautuvat monille hallinnon tasoille ja moniin tehtäviin kaupunginkamreerista perhe- ja sosiaalipalvelujen osastonhoitajaan, työ- ja yksilövalmentajasta työllisyyspalvelujen palveluvastaavaan sekä työnsuunnittelijasta työllisyyskoordinaattoriin. Kahdella viidenneksellä kaikista vastaajista vastaajan nimikkeessä oli sana työ.

Mukana olo kuntakokeilussa

Kyselyyn vastanneiden työllisyyspalveluista vastaavien kunnista työllisyyden kuntakokeiluissa on mukana 41 prosenttia, sosiaali- ja terveysjohtajien kunnista 43 prosenttia (kuvio 2). Siinä missä kaikki työllisyyspalveluista vastaavat ottivat kantaa kysymykseen kunnan osallistumisesta työllisyyden kuntakokeiluun, sosiaali- ja terveysjohtajista 16 prosenttia jätti vastaamatta¹ kysymykseen.

Kuntakokeilun ulkopuolella olevat kunnat olivat kunnissa työllisyyspalveluista vastaavien mukaan ulkopuolella pääosin omasta halustaan (kuvio

¹ Kysymykseen vastaamatta jättäneistä 15 sosiaali- ja terveysjohtajasta kolme työskenteli kuntakokeilukunnassa ja kolme kuntayhtymässä, jonka kunnista osa osallistuu kuntakokeiluun. Vastaamatta jättäneet on analysoitu osana kokeilun ulkopuolella olevien vastaajien ryhmää.



KUVIO 3. Miksi kunta ei ole mukana työllisyyden kuntakokeilussa, %.

3). Noin joka kymmenennen vastaajan mukaan kunta haki kokeiluun, muttei päässyt. Hieman useampi katsoi, että palvelut toimivat jo nyt hyvin, eikä kokeilulle ole tarvetta. Yli kolmannes kuntakokeilun ulkopuolella olevista katsoi, että yhteistyö toimii nykyisin hyvin, eikä kokeilulle ole tarvetta.

Vielä useampi tarjosi muita syitä sille, että kunta ei ole kokeilussa mukana. Avoimessa tekstikentässä annetut syyt vaihtelivat päätöksentekoteknisistä (kunnanhallitus päätti, poliittinen päätös) sisällöllisiin syihin. Useissa avovastauksissa nostettiin syyksi kuntakokeilun väestöpohjavaatimus, jonka nähtiin jopa tekevän kokeilun mielettömäksi. Toisaalta epäiltiin myös, että kuntakokeilu tulee kariutumaan, koska väestöpohja ei riitä. Sukua näille huolille olivat arviot siitä, että kokeilussa tarjolla olevilla resursseilla ei olisi voitu vastata lainmukaisista palveluista tai että kunnan tai kokeilun taloudelliset tai henkilöstöresurssit olivat muutoin riittämättömät. Myös palvelujen huonontuminen esitettiin syyksi jättää osallistumatta kuntakokeiluun.

2.2 Työllisyyteen vaikuttaminen

Kehyksen kaikelle työllisyyspolitiikalle ja palveluille muodostavat alueen elinkeinoelämä sekä tarjolla oleva työvoima. Samaan aikaan, kun kärsimme korkeasta työttömyydestä, monilla aloilla on pulaa osaajista. OECD:n tuore Työttömyyden kasvot -raportti myös näytti, että nykyisten työttömien työllistymisen keskeiset esteet liittyvät terveydentilaan ja osaamiseen (OECD 2020b). Kohtaanto-ongelmaa vaikeuttaa se, että Suomessa työvoimapula painottuu OECD-maista voimakkaimmin korkeaa koulutusta edellyttäviin tehtäviin (OECD 2020a).

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta viranhaltijoilta ja TE-toimistojen johdolta selvitettiin käsitystä sekä alueen työttömien työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä että erilaisten nykyisten ja tulevien toimien vaikuttavuudesta työllisyyden parantamiseksi. Työllisyyteen vaikuttavista asioista kysyttiin erikseen osaamiseen, terveydentilaan, sosiaaliturvaan sekä alueen tilanteeseen liittyvistä tekijöistä.

Mahdolliset työllisyyden parantamisen keinot keskittyivät TE-hallinnon toimiin.

Mikä vaikuttaa työllistymiseen

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta ja TE-johdolta kysyttiin käsitystä eri tekijöiden vaikutuksesta oman alueensa työttömien työnhakijoiden työllistymiseen.

Vastaajille tarjottiin valmiiksi 10 erilaista työllistymiseen vaikuttavaa tekijää, joiden lisäksi heillä oli mahdollisuus avovastauksessa nostaa esiin muut mielestään keskeiset työttömien työnhakijoiden työllistymiseen liittyvät syyt. Valmiit vastausvaihtoehdot liittyivät 1) työttömien työnhakijoiden osaamiseen ja 2) terveydentilaan, 3) alueellisiin tekijöihin sekä 4) sosiaaliturvaan.

Työttömien työnhakijoiden osaamisesta kysyttiin erikseen muodollisen koulutuksen tason ja alan, sekä puuttuvien perustaitojen vaikutusta työllistymiseen. Terveystekijöistä mahdollisina vaikuttimina olivat fyysinen terveydentila, mielenterveyden ongelmat ja päihderiippuvuus. Alueellisina tekijöinä vastausvaihtoehtoina olivat työpaikkojen puute alueella, etäisyys mahdollisiin työpaikkoihin sekä sosiaaliset esteet työn vastaanottamiseen toiselta paikakunnalta (perhe yms.). Sosiaaliturvan osalta mahdollisena syynä oli työnteon kannattavuuteen liittyvä ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamisen vaikeus.

Tarjotut vaihtoehdot näyttävät kattaneen onnistuneesti vastaajien tunnistamat työnhakijoiden työllistymiseen vaikuttavat tekijät. Avovastauksia antoi vain hieman yli kymmenesosa vastaajista ja ne hajaantuivat sisällöllisesti. Erityisesti työllistymishaluttomuus nousi vaikuttavaksi tekijäksi suuressa osassa avovastauksia. Ne vastaajat, jotka mainitsivat muita työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä, pitivät niitä keskimäärin varsin vaikuttavina.

Tärkeimmäksi työttömien työnhakijoiden työllistymiseen liittyväksi vaikutustekijäksi nousivat molempien vastaajaryhmien vastauksissa työttömien terveydentilaa koskevat puutteet (kuvio 4, taulukko 1, liite 2). Erityisesti kuntien työllisyyspalveluista vastaavilla terveystekijät korostuivat suhteessa muihin työllistymiseen vaikuttaviin tekijöihin. Seitsemän kymmenestä kuntavastaajaista näki heikon fyysisen terveydentilan vaikuttavan työllistymiseen paljon tai melko paljon. Sama osuus arvioi mielenterveyden ongelmat yhtä tärkeäksi tekijäksi ja kuusi kymmenestä katsoi päihderiippuvuuden vaikuttavan alueensa työttömien työllistymiseen paljon tai melko paljon.

TE-toimistojen vastaajien tilannekuva työttömien terveydentilasta oli hieman valoisampi, muttei valoisa. Hieman yli puolet TE-vastaajista näki fyysisen terveydentilan, puolet mielenterveyden ongelmien ja vain kolmannes päihderiippuvuuden vaikuttavan työllistymiseen paljon tai melko paljon.

Mielenterveyden ongelmat
työllistymisen este
paljon / melko paljon

70 %

KUNTIEN TYÖLLISYYS-
PALVELUISTA VASTAAVISTA

56 %

TE-JOHDOSTA

Vastaajat arvioivat osaamisen puutteet keskeiseksi työllistymiseen vaikuttavaksi tekijäksi. Kysymys pyrki erottelamaan, liittyvätkö keskeiset osaamisen puutteet vastaajien mielestä ensisijaisesti muodollisen koulutuksen tasoon tai alaan, tai perustaitojen puutteelliseen tasoon.

Osaamisen eri ulottuvuuksista selvästi merkityksellisimmäksi nousi suoritettun muodollisen koulutuksen taso. Kuntien työllisyyspalveluista vastaavista kuusi kymmenestä ja TE-toimistojen vastaajista hieman yli puolet katsoi, että liian matala koulutustaso vaikuttaa työllistymiseen paljon tai melko paljon. Väärän alan koulutuksen uskoi vaikuttavan paljon tai melko paljon lähes yhtä moni: hieman yli puolet kuntien työllisyyspalveluista vastaavista ja hieman alle puolet TE-toimistojen vastaajista. Koulutustason katsottiin vaikuttavan työllistymiseen selvästi väärää koulutusalaa useammin.

Näkemyks koulutuksen vaikutuksesta työnhakijoiden työllistymiseen on linjassa aiempien Sosiaalibarometrien tulosten kanssa. Vuosien 2017 ja 2019 Sosiaalibarometreissa TE-johto, sosiaali- ja terveystoimintat ja Kelan esihenkilöt näkivät koulutukseen (sekä vuonna 2017 tutkimus- ja kehittämistoimintaan) panostamisen työllisyysvaikutuksiltaan merkittävämpänä tai merkittävimpänä joukossa olevana politiikkatoimena (Sosiaalibarometri 2017, Sosiaalibarometri 2019). Vaikka asiaa on kysytty hieman eri tavoin eri vuosina, vastaajaryhmien näkemyksissä näyttää tältä osin olevan selvää jatkuvuutta.

Vastaajat näkivät puuttuvat perustaidot selvästi vähemmän merkittävänä työllistymiseen vaikuttavana tekijänä. Joka kymmenes vastaaja kuntien työllisyyspalveluissa ja joka viides vastaaja

TE-toimistoissa katsoi perustaitojen puutteen vaikuttavan työllistymiseen paljon tai melko paljon. Avovastauksissa tärkeänä työllistymiseen vaikuttavana tekijänä nostettiin esiin myös puuttuva kielitaito, ennen kaikkea puuttuva suomen kielen taito.

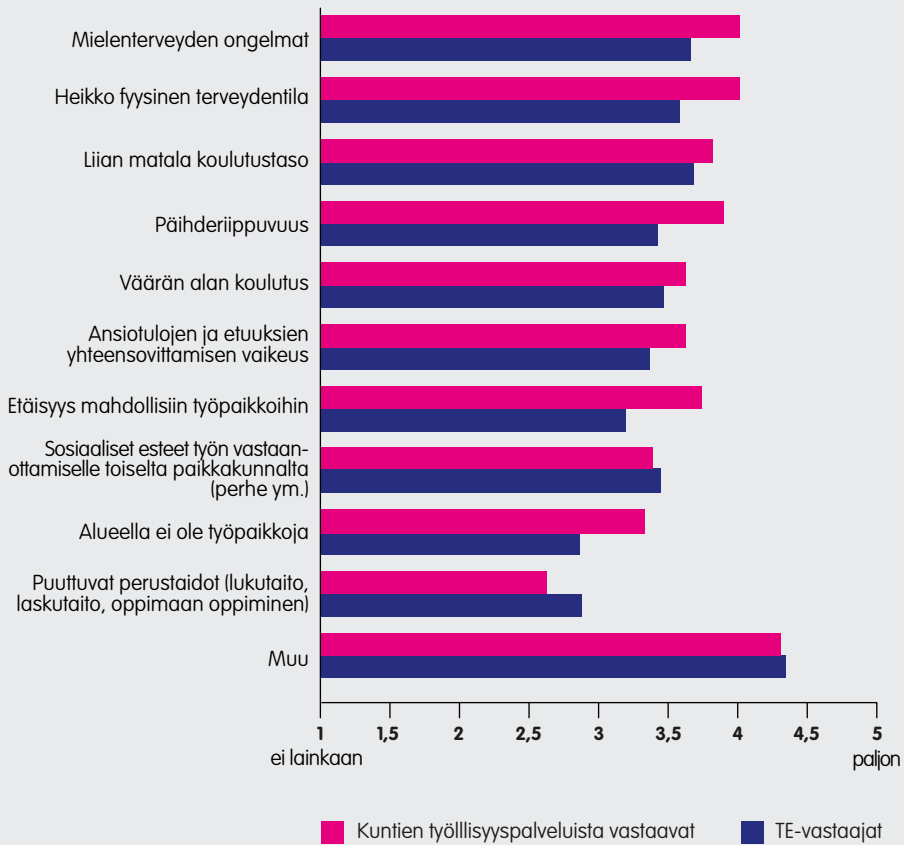
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat näkivät muodolliseen koulutukseen liittyvät tekijät hieman merkityksellisempinä työllistymisen kannalta kuin TE-toimistojen vastaajat. Toisaalta TE-toimistojen vastaajilla oli hieman kuntien työllisyyspalveluista vastaavia pessimistisempi kuva työttömien työnhakijoiden taidoista, ja he arvioivat kuntien työllisyyspalveluiden vastaajia useammin perustaitojen puutteen vaikuttavan työllistymiseen.

Kokonaisuutena molemmat vastaajaryhmät pitivät koulutustekijöitä käytännössä aivan yhtä tärkeinä. Koska kuntien työllisyyspalveluista vastaavat pitivät kaikkia muita työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä tärkeämpinä kuin TE-toimistojen vastaajat, TE-toimistojen vastaajat pitivät koulutustekijöitä suhteellisesti tärkeämpinä kuin kuntien työllisyyspalveluista vastaavat.

Vaikeus sovittaa yhteen ansiotulot
ja etuudet työllistymisen este
paljon / melko paljon

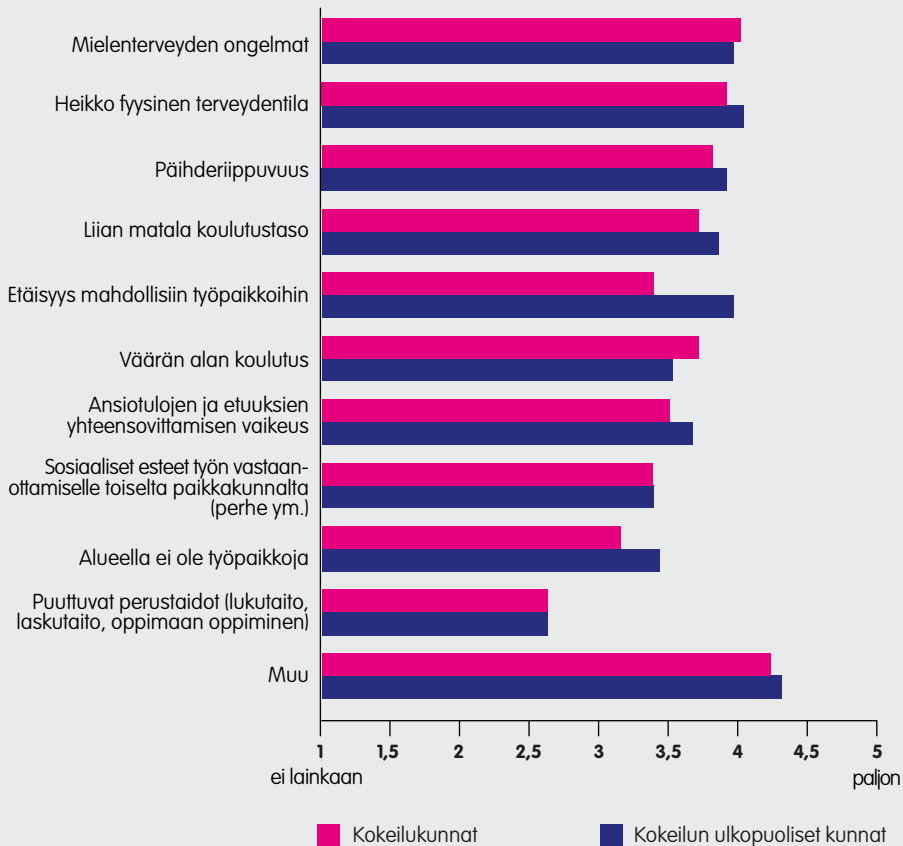
37 %

TE-JOHDOSTA



KUVIO 4. Kunnan/alueen työttömien työnhakijoiden työllistymiseen vaikuttavat tekijät TE-vastaajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan, keskiarvot.

Vertailukohdan antaa se, että julkisessa keskustelussa usein korostuva ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamisen vaikeus nähtiin Sosiaalibarometrissa vähemmän keskeisenä työllistymisen esteenä. Paljon tai melko paljon sen katsoi vaikuttavan työllistymiseen alle puolet kuntavastaajista ja vain kolmannes TE-toimistojen vastaajista. Vain yksittäisissä kuntien työllisyyspalveluista vastaavien avovastauksissa tuotiin esille, että ihmiset elävät mieluummin tuilla, tai että työttömiin vaikuttaa perinnöllinen työttömyys ja se, että on normaalia olla tekemättä mitään.



KUVIO 5. Kunnan/alueen työttömien työnhakijoiden työllistymiseen vaikuttavat tekijät työllisyyskuntakokeilukuntien ja muiden kuntien näkökulmasta, keskiarvot.

Kuntakokeilukuntien ja kokeilun ulkopuolisten kuntien välillä on vain vähän näkemuseroja eri tekijöiden vaikutuksesta kunnan työttömien työnhakijoiden työllistymiseen (kuviot 5, taulukko 2, liite 3). Selvimät erot koskevat etäisyyttä mahdollisiin työpaikkoihin ja alueella olevien työpaikkojen määrää. Kokeilun ulkopuolisissa kunnissa työllisyyspalveluista vastaavat pitivät työpaikkapulaa ja etäisyyttä työpaikkoihin muita vastaajia tärkeämpänä tekijänä työnhakijoiden työllistymisessä. Ero heijastanee erityisesti sitä, että kokei-

lun ulkopuolella olevat kunnat ovat pienempiä ja syrjäisempiä kuin kokeiluun osallistuvat kunnat.

Toimet työttömien työnhakijoiden työllistymisen parantamiseksi

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta ja TE-johdolta kysyttiin käsitystä siitä, millä TE-hallinnon toimilla voidaan parantaa vastaajan oman alueen/kunnan työttömien työnhakijoiden työllistymistä. Vastaajille tarjottiin 10 erilaista työllistymistä parantavaa toi-

mea, joiden lisäksi heillä oli mahdollisuus avovastauksessa nostaa esiin muu työllistymistä parantava toimi.

Valmiit vastausvaihtoehdot liittyivät 1) asiakkaan velvoittamiseen (määrällinen työnhakuvelvoite), 2) yleiseen tukemiseen (jatkuvan oppimisen mahdollisuudet), 3) TE-hallinnon palvelun sisältöön (kasvokkaisen palvelun lisääminen, palvelutarvearvioinnin kehittäminen, urasuunnittelun tuki, syrjäytymisvaarassa olevien tunnistaminen), 4) TE-palvelujen hallinnointiin (työnvälityksen ja työnantajapalvelun kytkevä julkinen rekrytointipalvelu, järjestämisvastuun siirto kuntatasolle, työllisyyspalvelujen monialaisuuden lisääminen, vahvempi integraatio sosiaalipalveluihin, vahvempi integraatio terveyspalveluihin) sekä 5) yrityspolitiikkaan (uuden yritystoiminnan tukeminen).

TE- ja kuntavastaajien välillä on kiinnostavia yhtäläisyyksiä ja eroja siinä, millaisten keinojen uskotaan vaikuttavan alueen työttömien työnhakijoiden työllistymiseen (kuvio 6, taulukko 1, liite 4).

Vastaajaryhmät ovat pääosin hyvin yksimielisiä eri toimien vaikuttavuudesta. Ainoa poikkeus tästä koskee kysymystä palvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä kuntatasolle, jota TE-vastaajat pitivät huonona ja kuntavastaajat hyvänä toimenä työllisyyden parantamiseksi. Tämä heijastanee ryhmien erilaisia käsityksiä siitä, mikä olisi paras työllisyyden hoidon vastuutaho.

Sen sijaan yksimielisyys vallitsee siitä, että muuten työllisyyden parantamisessa selvästi tehottomin toimi on työnhakijan määrällinen työnhakuvelvoite. Sen uskoi vaikuttavan paljon tai melko paljon vain 17 prosenttia kokeilukuntien ja 31 prosenttia muiden kuntien

työllisyyspalveluista vastaavista sekä 21 prosenttia TE-johdon vastaajista. Kaikkea muita tarjottuja keinoja pidettiin huomattavasti tehokkaampina.

Vastaajaryhmät olivat hyvin yksimielisiä jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien lisäämisen, uuden yritystoiminnan tukemisen, palvelutarvaneuvonnan sekä syrjäytymisvaarassa olevien tunnistamisen ja erityisen huomioimisen positiivisesta vaikutuksesta. Keinojen arvioitu teho vaihteli vain vähän.

Enemmän erimielisyyttä vastaajaryhmien välillä oli kasvokkaisen palvelun lisäämisestä, sosiaali- ja TE-palveluiden integraatiosta, terveys- ja TE-palvelujen integraatiosta sekä monitoimijuuden ja monialaisuuden lisäämisestä. Näissä kaikissa, erityisesti kasvokkaisen palvelun lisäämisessä, kuntavastaajat näkivät keinon selvästi TE-vastaajia vaikuttavampana.

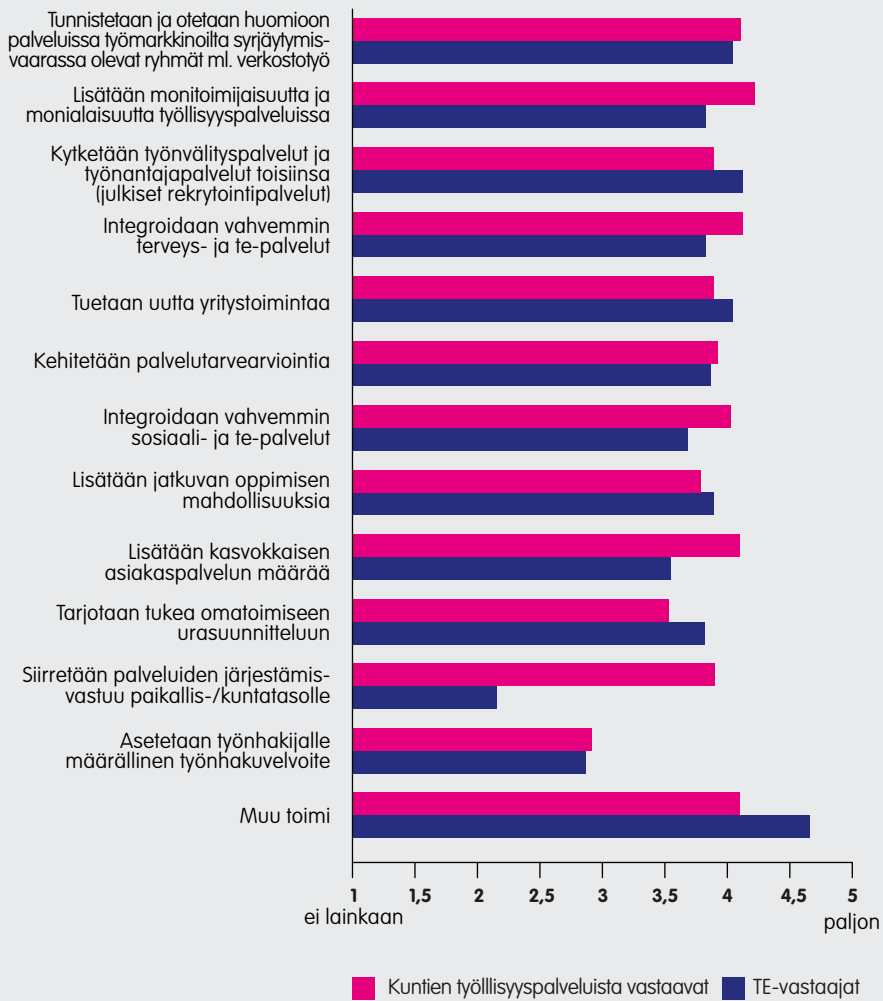
Työnhakijan määrällinen työnhakuvelvoite parantaa työllisyyttä paljon / melko paljon

21 %

TE-JOHDOSTA

26 %

KUNNAN TYÖLLISYYSPALVELUISTA VASTAAVISTA



KUVIO 6. Arviot missä määrin TE-hallinnon nykyiset tai tulevat toimet parantavat työttömien työllistymistä kunnassa/alueella TE-vastaaajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan, keskiarvot.



KUVIO 7. Arviot missä määrin TE-hallinnon nykyiset tai tulevat toimet parantavat työttömien työllistymistä kunnassa/alueella työllisyyden kuntakokeilukuntien ja muiden kuntien näkökulmasta, keskiarvot.

Toisaalta TE-vastaajat näkivät oma-toimisen urasuunnittelun tuen, uuden yritystoiminnan tuen sekä työnvälityspalvelut ja työnantajapalvelut yhdistävät julkiset rekrytointipalvelut hieman tehokkaampina keinoina kuin kunta-vastaajat.

Positiivisesti vaikuttavina nähdään siis lähes kaikki toimet ja niiden nähdään vaikuttavan keskimäärin melko paljon työttömien työllistymiseen. Näin

ollen eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta vastaukset tarjoavat valitettavan vähän apua potentiaalisesti tehokkaimpien toimien tunnistamisessa.

Kuntakokeiluun osallistuvien ja sen ulkopuolella olevien kuntien välillä on varsin vähän eroja siinä, kuinka vaikuttavina eri toimet nähdään (kuvio 7, taulukko 2, liite 5). Kokeilukunnissa valtaosa toimista nähdään vaikuttavampina kuin muissa kunnissa. Pääsääntöisesti

Työllisyyttä parantaa
paljon / melko paljon:
tunnistetaan ja huomioidaan
palveluissa työmarkkinoilta
syrjäytymisvaarassa olevat

78 %

**TE-JOHDOSTA JA KUNTIEN
TYÖLLISYYSPALVELUISTA VASTAAVISTA**

näkemysero kokeilukuntien työllisyyspalveluista vastaavien ja TE-johdon välillä on suurempi kuin TE-johdon ja kaikkien kuntien työllisyyspalveluista vastaavien välinen mielipide-ero. Useimmiten ero on kuitenkin varsin pieni.

2.3 Työllisyyden hoidon vastuutaho

Nyt käynnissä olevan kolmannen työllisyyden kuntakokeilunkin taustalla on laajempi kysymys siitä, mikä olisi oikea taho vastaamaan työllisyyden hoidosta. Kaikille tämän raportin vastaajaryhmille asetettiin kysymys siitä, mikä olisi tulevaisuudessa paras järjestäjätaho vastaamaan työllisyyden hoidosta. Vaihtoehtoiksi annettiin valtio (TE-toimisto), kunta, valtion ja kunnan jaettu vastuu sekä jokin muu vaihtoehto.

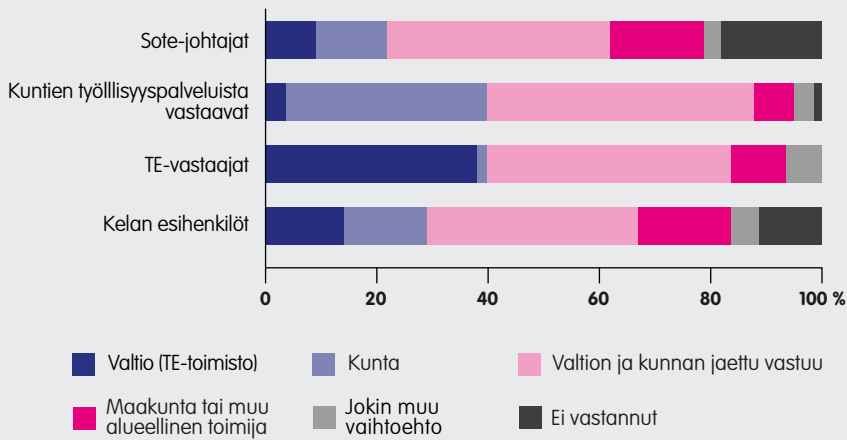
Vastauksissa ilmenee hyvin, kuinka vastaajien kannat jakautuvat sekä suhteessa työllisyyspalveluihin että suhteessa valtioon ja kuntiin, muodostaen nelikentän (ks. taulukko 1 vastaajaryhmät).

Jakautuminen nelikentän soluihin näkyy selvästi vastaajien vastauksissa ja vastaamattomuudessa. Siinä, missä suoraan työllisyyden kanssa työskentelevistä vastaajista (TE-toimistot, kunnat) vain prosentti ei vastannut kysymykseen parhaasta järjestäjätahosta, Kelan esihenkilöistä 18 prosenttia ja kuntien sote-johtajista 12 prosenttia jätti vastaamatta kysymykseen. Yksinkertaisuuden vuoksi tekstissä esitetään tulokset osuutena kaikista kyselyyn vastanneista.

Harva oli halukas tekemään jostain muusta tahosta työllisyyden hoidon vastuutahon ja osa muun vaihtoehdon valinneista olisi myös antanut vastuun riittävän isolle kunnalle, kuntayhtymälle tai valtiolle (Kela). Näin ollen voidaan todeta, että vastausvaihtoehdot kattoivat relevantit vaihtoehdot tulevaisuuden työllisyyden hoidosta vastaavaksi järjestäjätahoksi (kuvio 8, taulukko 1).

Kaikilla vastaajaryhmillä – niin kunnissa työllisyyspalveluista vastaavilla, kuntien sosiaali- ja terveysjohtajilla, TE-johdolla kuin Kelan esihenkilöillä – suosituimmaksi vastuutahoksi työllisyyspalveluiden järjestäjänä nousee valtion ja kuntien jaettu vastuu. Tämä voidaan ymmärtää paitsi nykytilalle, myös mahdolliseksi tueksi rajatuille työnjaon muutoksille, jotka eivät kokonaan poista valtion ja kuntien jaettua vastuuta työllisyyspalveluista. Koska kysymyksenasettelu ei mahdollista nykytilan kannattajien erottelua niistä, jotka kannattavat maltillisia muutoksia, eivätkä poistaisi vastuujakoa kunnan ja valtion kesken, tulosten tulkinnassa tueksi nykytilalle on oltava varovainen.

Sen sijaan tulokset eivät näytä antavan voimakasta tukea vastuun keskittämiseksi yhdelle hallinnon tasolle.



KUVIO 8. Paras järjestäjätaho vastaamaan työllisyyden hoidosta tulevaisuudessa eri vastaajaryhmien mukaan, %.

Kaikissa vastaajaryhmissä näkemykset oikeasta keskittämisen tasosta vaihtelevat voimakkaasti. Työllisyyden kanssa epäsuoremmin työskentelevät Kelan esihenkilöt ja sosiaali- ja terveystoimijat keskittäisivät työllisyyden hoidon oikeastaan yhtä usein valtiolle kuin kuntiin. Suoraan työllisyyden kanssa työskentelevät TE-toimistoissa ja kunnissa taas katsovat, että jos keskitetään, keskitetään heidän hallintotasolleen. Kaikissa ryhmissä, erityisesti työllisyyden kanssa epäsuoremmin työskentelevillä, myös maakunta tai muu alueellinen toimija saa tukea oikeana järjestämisvastuun keskittämisen tasona.

Vaikka jaettu vastuu kunnan ja valtion kesken ei siis saakaan enemmistön tukea, näkemykset oikeasta vaihtoehdosta hajautuvat siinä määrin, että nyt kantaa ottaneiden vastaajaryhmien näkemyksellä selviää muutoksia nykytilaan olisi vaikea perustella.

Maakunnalle tai alueelliselle toimijalle vastuun työllisyyden hoidosta antaisi noin viidennes Kelan johtoon kuu-

luvista vastaajista ja kuntien sosiaali- ja terveystoimijoista. TE-toimistojen vastaajista ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavilla vastaava osuus jää noin kymmenykseen kaikista vastaajista. Näyttää siltä, että epäsuoremmin työllisyyskysymysten kanssa työskentelevät ovat valmiimpia sijoittamaan työllisyyden hoidon vastuun maakuntiin kuin ne, jotka työskentelevät suoraan työllisyyden hoidon kanssa.

Valtaosa kaikista vastaajista antaisi vastuun työllisyyden hoidosta valtiolle tai kunnille tai jakaisi sen jollain tavalla valtion ja kuntien kesken. Kaikissa ryhmissä nykytila, vastuun jakaminen valtion ja kunnan kesken, oli suositumpi vaihtoehto kuin vastuun keskittäminen joko valtiolle tai kunnalle. Kuntavastaajilla – niin työllisyydestä vastaavilla kuin sosiaali- ja terveystoimijallakin – hyvin tarkkaan puolet oli valmis jakamaan vastuun kuntien ja valtion kesken. Valtiosektorin vastaajista niin Kelassa kuin TE-toimistoissa hieman pienempi osuus halusi jakaa vastuun.

Siltä osin kuin kuntien ja valtiosektorin vastaajat eivät halua jakaa vastuuta kuntien ja valtion kesken, vastaukset riippuvat siitä, kuinka lähellä vastaajat ovat työllisyyden hoitoon liittyviä kysymyksiä. Kelan johtajilla ja kuntien sote-johtajilla kunta ja valtio ovat hyvin tasaväkisiä mahdollisina järjestäjätahoina, joskin kuntien sote-johtajien vastauksissa kunnilla on lievää etumatka. TE-toimistojen vastaajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien vastaukset ovat huomattavasti polarisoituneempia. TE-toimistojen vastaajista 40 prosenttia antaisi vastuun valtiolle tai kunnille, josta 38 prosenttia antaisi sen valtiolle ja vain kaksi prosenttia kunnille. Kuntien työllisyydestä vastaavilla valtiolle tai kunnille sen antaisi myös 40 prosenttia, mutta heistä neljä prosenttia valtiolle ja 36 prosenttia kunnille.

Epäsuoremmin työllisyyspalvelujen kanssa työskentelevät näyttävät kannattavan erityisesti valtion ja kunnan jaettua vastuuta, mutta vastausten jakautuessa tasaisesti muihinkin vaihtoehtoihin näyttää hieman siltä, että ryhmällä ei yksinkertaisesti ole vahvoja näkemyksiä siitä, missä vastuun tulisi olla. Tällöin jaettu vastuu nousee luontevasti vaihtoehtojen kärkeen.

Työllisyyden parissa työskentelevilläkin jaettu vastuu on suosituin vaihtoehto, mutta vastauksen tausta näyttää hieman erilaiselta. Kuten Kelan ja sote-johtajien vastauksissa, myös työvoimapalveluissa työskentelevillä tukea löytyy monenlaisille ratkaisuille. Reunaehto näyttää kuitenkin olevan, että oman organisaation on syytä olla vähintään osavastuullisena työllisyydenhoidosta. Harva siirtäisi vastuuta maakuntiin, erittäin harva kauas omaa organisaatiostaan.

Kunta työvoimapalvelujen tulevaisuuden järjestäjätahoksi

52%

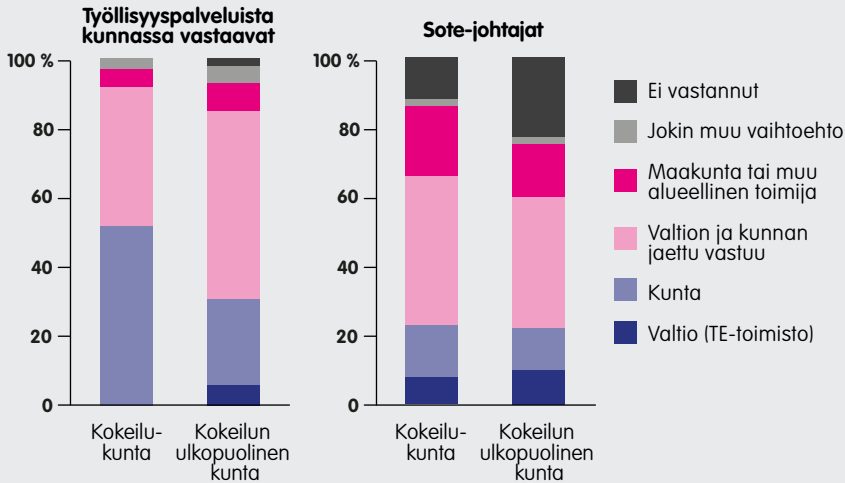
**KUNTAKOKEILUKUNTIEN
TYÖLLISYYSPALVELUISTA VASTAAVISTA**

25%

**MUIDEN KUNTIEN
TYÖLLISYYSPALVELUISTA VASTAAVISTA**

Toiseksi erotteluvaksi tekijäksi nousee kunnissa työskentelevillä vastaajilla – työllisyyspalveluista vastaavilla sekä sosiaali- ja terveysjohtajilla – se, kuuluuko kunta kuntakokeilun piiriin. Kuntakokeiluun osallistuminen on eri tavoin yhteydessä kuntien työllisyyspalveluista vastaavien ja sote-johtajien käsityksiin parhaasta järjestäjätahosta (kuvio 9, taulukko 2).

Kuntakokeiluun osallistuvissa kunnissa sosiaali- ja terveysjohtajista selvästi harvempi jätti vastaamatta kysymyksen parhaasta työllisyyden hoidon järjestäjätahosta kuin niissä kunnissa, jotka eivät kokeiluun osallistuneet. Suurempi vastaamatta jättäneiden määrä näkyy lähinnä maakunnan tai valtion ja kunnan jaetun vastuun hieman matalampana kannatuksena, mutta muuten kokeiluun osallistuminen ei heijastu mielipide-erona.

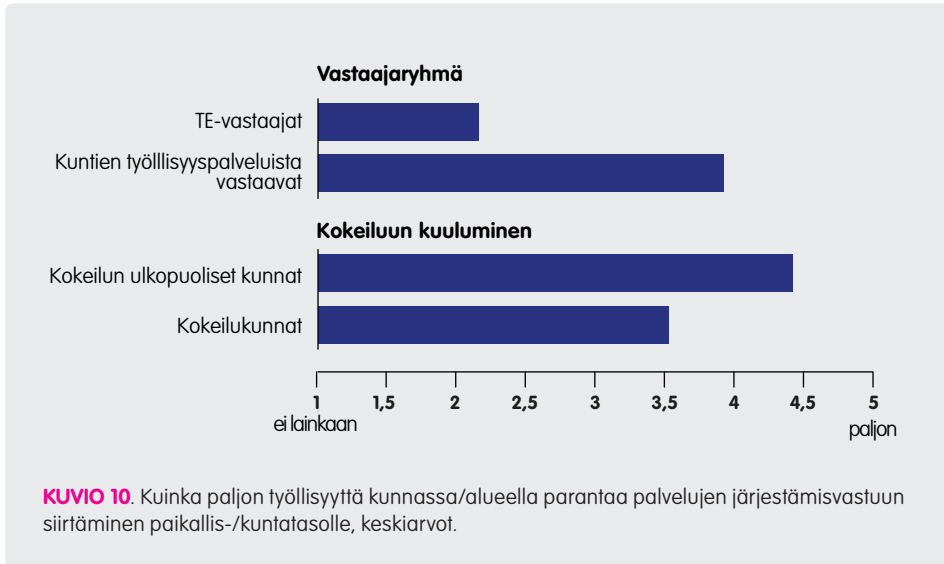


KUVIO 9. Paras järjestäjätaho vastaamaan työllisyyden hoidosta tulevaisuudessa työllisyyden kuntakokeilukuntien ja muiden kuntien näkökulmasta sote-johtajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan, %.

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilla kuntakokeiluun osallistuminen on yhteydessä selvään mielipide-eroon siinä, minkä tahon tulisi vastata työllisyyden hoidosta. Valtion vastuulle työllisyyden hoidon antaisi pieni osuus kokeilun ulkopuolella olevien kuntien työllisyyspalveluista vastaavista, muttei yksikään kokeiluun osallistuvissa kunnissa. Kunnille vastuun työllisyyspalveluista keskittäisi yli puolet kokeilukuntien työllisyyspalveluista vastaavista ja vain neljännes kokeilun ulkopuolella olevissa kunnissa. Vastaavasti vastuunjaon kuntien ja valtion kesken säilyttäisi yli puolet kokeilun ulkopuolisissa kunnissa työllisyyspalveluista vastaavista, mutta vain neljä kymmenestä kokeiluun osallistuvissa kunnissa.

Koska valittuja vaihtoehtoja ei ole voinut perustella, on vaikea arvioida, missä määrin ryhmien vastaukset selittyvät sisällöllisillä näkemyseroilla sekä eri tekijöiden korostamisella työllisyysvastuun sisältöjen osalta, ja missä määrin kyse on vain organisatorisesta näkökulmasta. Joka tapauksessa asianosaiset pitävät tärkeänä, että heidän organisaatiollaan säilyy osavastuu.

Ryhmien väliset erot näkemyksissä oikeasta työllisyydenhoidon vastuutahosta ovat yhteydessä myös niiden erilaisiin käsityksiin siitä, kuinka vaikuttavana keinona ryhmät näkevät työllisyyspalveluiden järjestämisvastuun siirtämisen paikallis- / kuntatasolle. Vastaukset ovat odotusten mukaisia ja



johdonmukaisia suhteissa vastaajien kantaan siitä, millä taholla tulisi olla ensisijainen vastuu työvoimapalvelujen järjestämisestä (kuvio 10, liite 4).

TE-toimistoissa työskentelevistä vastaajista noin joka kymmenes näki siirron parantavan työllisyyttä paljon tai melko paljon, kun kuntien työllisyydestä vastaavista osuus oli kaksi kolmasosaa. TE-toimistojen vastaajista kolme neljästä odotti siirron parantavan työllisyyttä vain vähän tai ei lainkaan, kunnissa työskentelevistä samaa mieltä oli vain joka kymmenes vastaaja. Näyttääkin siltä, että kunnissa työskentelevät pitävät kuntien järjestämisvastuuta tehokkaana työllistämiskeinona, kun taas TE-toimistoissa työskentelevät suhtautuvat sen vaikuttavuuteen hyvin skeptisesti.

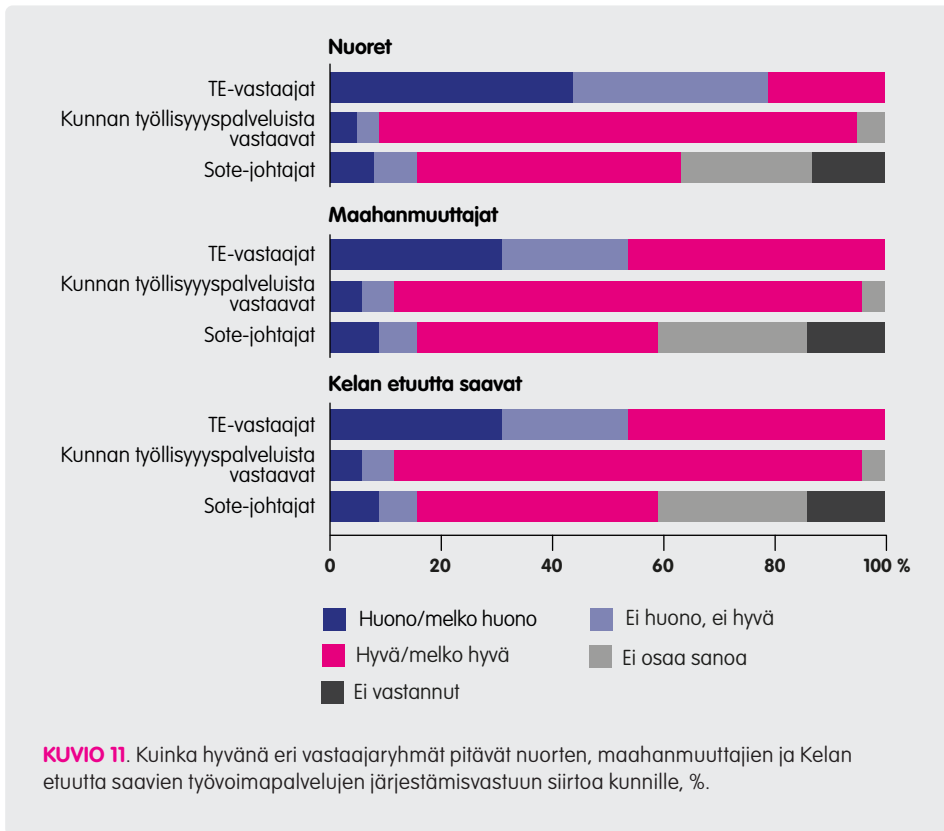
Odotetusti kuntakokeilun ulkopuolissa kunnissa palveluiden järjestämisvastuun siirtoa pidetään vähemmän tehokkaana toimenä kuin kokeilukunnissa. Kokeilukuntien työllisyyspalveluista vastaavat antavat keinon tehokkuudelle keskiarvon 4,41. Keskiarvo kokeilun

ulkopuolisissa kunnissa jää 3,52:een (3=jonkin verran, 4=melko paljon) ja TE-johdon mielestä teho on keskimäärin 2,16, mikä nousee vain hieman yli arvon 2 (vain vähän).

Näyttääkin siltä, että käsitykset työllisyydenhoidon oikeasta vastuutahosta ovat yhteydessä paitsi vastaajan organisaatioon, myös käsitykseen siitä, voidaanko työllisyyspalvelujen järjestämisvastuun siirrolla kunnille vaikuttaa alueen työttömien työnhakijoiden työllistymiseen.

2.4 Ennakkoarvot työllisyyden kuntakokeilusta

Rinteen ja Marinin hallitusten hallitusohjelman mukaan ”Kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Työllisyyspalveluiden järjestäminen ja toteuttaminen voidaan sopimuksella antaa yhden tai useamman kunnan tehtäväksi kuntien kanssa tehtyjen sopimusten pohjalta. Toimeenpannon tueksi säädetään tarvittaessa erillislainsäädäntö.” (Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, 2019.)



Hallitusohjelmaa toimeenpannaan maaliskuussa 2021 käynnistyneellä laajalla kuntakokeilulla, jossa yli 200 000 työtöntä työnhakijaa siirtyi TE-toimistoista kokeilukuntien vastuulle. Työllisyyden kuntakokeiluun osallistuu 25 aluetta ja yhteensä 118 kuntaa, joille on kokeilussa siirretty nuoret, maahanmuuttajataustaiset sekä Kelan työttömyysetuutta saavat työttömät. (HE 87/2020 vp, HE 114/2020 vp.)

Kuntien roolin vahvistamista työllisyyspalveluissa on kokeiltu myös aiempien hallitusten aikana. Tutkimuksen perusteella 2012–2015 järjestetyllä kokeilulla ei ollut havaittavaa vaikutusta työttömyyteen tai aktivointiasteeseen. 2017–2018 järjestetty kokeilu taas ei vaikuttanut laajaan työttömyyteen, mutta vähensi työttömyyttä ja pitkä-

aikaistyöttömyyttä. Jälkimmäisen kokeilun vaikutukset saattavat selittyä työttömien siirtymisellä aktivoinnin piiriin. (Nieminen, Kanninen ja Karhunen 2020.)

Asiakasryhmien siirto kunnille

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta, kuntien sote-johtajilta ja TE-toimistojen johdolta kysyttiin, kuinka hyvänä he pitävät työllisyyden kuntakokeilussa valittua ratkaisua nuorten, maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirrosta kunnille.

Kuten tyypillistä, vastuun siirtämiseen liittyvissä kysymyksissä TE-toimistojen ja kuntavastaajien näkemykset poikkesivat selvästi toisistaan (kuvio 11).

Nuorten työvoimapalvelujen
järjestämisvastuun siirto kuntiin
hyvä / melko hyvä ratkaisu

86 %

KUNTIEN TYÖLLISYYS-
PALVELUISTA VASTAAVISTA

21 %

TE-JOHDOSTA

Yllättävänä ei voida pitää sitä, että kuntavastaajien näkemys järjestämisvastuun siirrosta kunnille oli kaikkien ryhmien osalta huomattavasti positiivisempi kuin TE-toimistojen vastaajien.

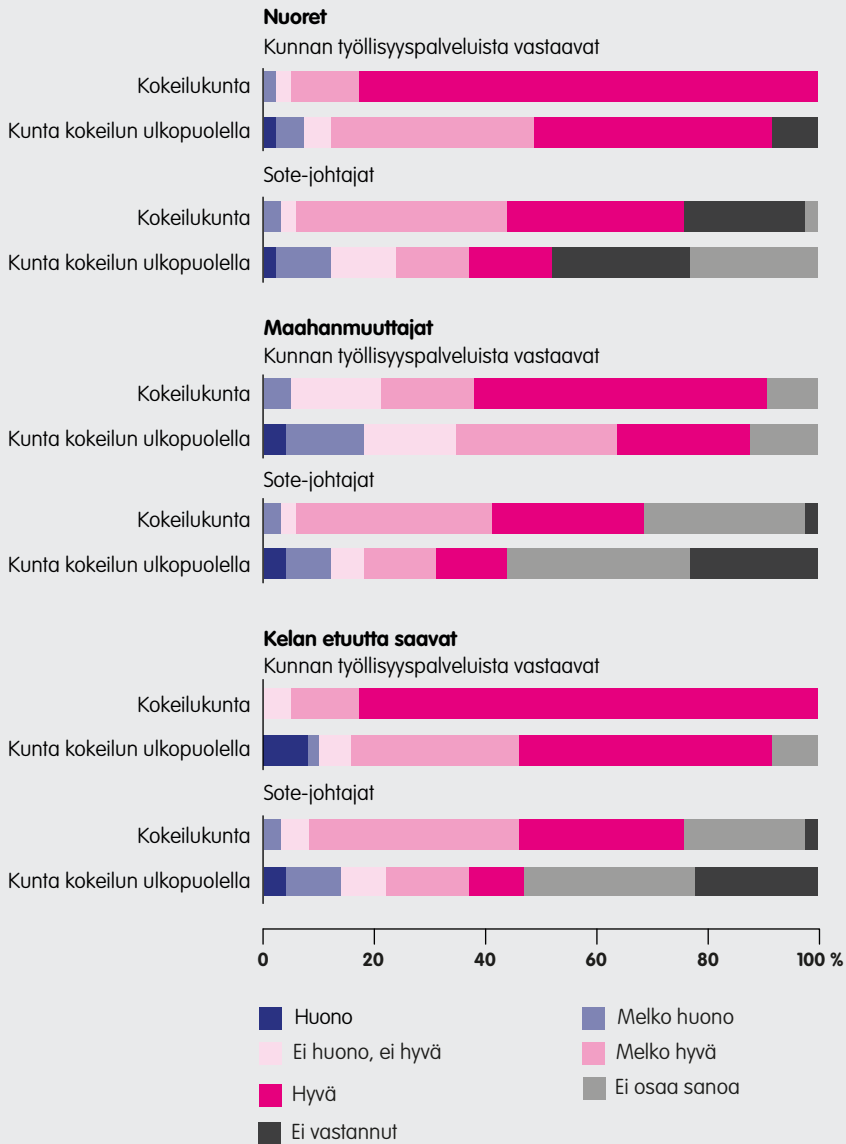
Selvästä näkemyserosta huolimatta kaikki vastaajaryhmät pitivät positiivisena ratkaisuna siirtää maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalvelujen järjestämisvastuun kunnille. Kuntien työllisyyspalveluista vastaavien näkemys oli erittäin voimakkaasti siirtoa tukeva. 84 prosenttia piti Kelan etuutta saavien siirtoa positiivisena, 60 prosenttia maahanmuuttajien siirtoa positiivisena. Sote-johtajistakin 44 prosenttia piti Kelan etuutta saavien siirtoa positiivisena ja vain 9 prosenttia negatiivisena, maahanmuuttajien siirtoa taas piti positiivisena 43 prosenttia ja negatiivisena vain kahdeksan prosenttia.

TE-vastaajilla positiivinen kanta oli erityisesti työllisyydestä vastaavia huomattavasti lievämpi 46 prosentin pitäessä Kelan etuutta saavien siirtoa hyvänä tai melko hyvänä ja samaa mieltä oli vastaava osuus myös maahanmuuttajien osalta.

Nuorten työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirron osalta näkemykset erosivat voimakkaimmin. Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat näkivät siirron vahvasti positiivisena, kuntien sote-johtajat selvästi positiivisena, mutta TE-toimistoissa ratkaisua pidettiin enemmän negatiivisena kuin positiivisena. Kuntien työllisyyspalveluista vastaavista hyvänä tai melko hyvänä siirtoa piti 86 prosenttia vastaajista, kuntien sote-johtajista lähes puolet (47 %) ja TE-toimistoissa vain joka viides (21 %). Kuntien työllisyyspalveluista vastaavista sitä piti negatiivisena joka kahdeskymmenes, sote-johtajista joka kymmenes, TE-toimistoissa useampi kuin neljä kymmenestä.

Tarkasteltaessa kuntavastaajaryhmien näkemyksiä suhteessa kuntakokeiluun osallistumiseen (kuviot 12), kokeiluun osallistuminen oli yhteydessä vastauksiin varsin vastaavalla tavalla kuin kysyttäessä oikeasta työllisyyden vastuutahosta tulevaisuudessa.

Niin työllisyyspalveluista vastaavat kuin sote-johtajatkin näkevät kuntakokeilukunnissa kaikkien ryhmien osalta siirron selvästi positiivisemmin kuin kokeiluun osallistumattomissa kunnissa. Sosiaali- ja terveysjohtajilla kasvavat kokeilun ulkopuolisista kunnista kokeilukuntiin siirryttäessä siirtoa melko hyvänä ja hyvänä pitävien määrät. Työllisyyspalveluista vastaavat suhtautuvat siirtoihin kokeilun ulkopuolisissakin kunnissa positiivisesti, mutta kokeilukunnissa korostuu siirron erityisen positiivisesti arvioivien osuus.



KUVIO 12. Arviot valitusta ratkaisusta nuorten, maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirrosta kunnille kuntien työllisyyspalveluista vastaavien ja sote-johtajien mukaan työllisyyden kuntakokeilukunnissa ja muissa kunnissa, %.

Mielipide-ero kuntavastaajien ja TE-vastaajien välillä korostuu, jos tarkastelu rajataan kuntakokeiluun osallistuviin kuntiin. Kun työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtoa pitää nuorten kannalta huonona tai melko huonona lähes puolet TE-johdosta, kuntien työllisyyspalveluista vastaavista sitä pitää hyvänä tai melko hyvänä 95 prosenttia. Vastaava mielipide-erojen korostuminen näkyy verrattaessa vastauksia maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien osalta.

Kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat ovat kuntakokeiluun osallistuvissa kunnissa selvästi valmiimpia vastaamaan kysymykseen siitä, kuinka hyvänä siirtoa pidetään eri ryhmien kannalta, ja ovat myös hieman harvemmin epävarmoja kannastaan kuin sote-johtajat kokeiluun osallistumattomissa kunnissa.



Asiakkaat ovat lähellä.

Se on etu.

KELAN ESIHENKILÖ

Asiakasryhmien siirron mahdollisuudet ja riskit

Kaikilta neljältä vastaajaryhmältä, kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta, kuntien sote-johtajilta, Kelan esihenkilöiltä ja TE-toimistojen vastaajilta kysyttiin ”Millaisia mahdollisuuksia näette sillä, että nuorten, maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalvelujen järjestämisvastuu on kunnilla?” Vastaavalla muotoilulla kysyttiin, millaisia riskejä vastaajat näkevät. Näistä ryhmistä Kelan esihenkilöille ei esitetty edellä käsiteltyä kysymystä siitä, kuinka hyvänä vastaajat pitävät ratkaisua näiden ryhmien siirrosta.

Sekä mahdollisuuksia että riskejä kysyttiin avokysymyksillä, joiden tavoitteena oli identifioida vastaajien näkemiä mahdollisuuksia ja riskejä, ei erotella, kuinka tärkeänä tai todennäköisenä eri mahdollisuuksia ja riskejä pidetään. Jotkut vastaajat luettelivatkin monia riskejä tai mahdollisuuksia, toisten mainitessa yhden riskin ja yhden mahdollisuuden. Osa eritteli mahdollisuuksia ja riskejä eri asiakasryhmien osalta, useimmat vastasivat yleisemmin tai keskittyivät johonkin ryhmään.

Seuraavassa esitellään ensisijaisesti vastauksia, jotka kuvaavat eri vastaajaryhmien näkökulmaa. Useiden vastaajien näkemykset on koottu yhteen niin, että eri vastauksissa nostetut, toisiinsa liittyvät mahdollisuudet tai riskit esitetään yhdessä virkkeessä. Resursseihin, osaamiseen kuin kuntien kannustimiinkin liittyvät mahdollisuudet ja riskit esiintyivät monissa avovastauksissa, mutta usein hieman eri painotuksilla.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimistojen, Kelan esihenkilöiden ja TE-johdon antama avoin palaute on yhtä laajaa niin mahdollisuuksien kuin riskienkin osalta. Joidenkin ryhmien positiivisempi suhde ryhmien siirtoon ei näin ollen näy suppeampina vastauksina siirron riskeistä ja laajoina erittelyinä mahdollisuuksista, vaan sekä riskejä että mahdollisuuksia kuvataan lähes yhtä laajasti. Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilla siirron mahdollisuuksista annettu palaute on hieman laajempi kuin riskeistä, mutta heilläkin ero on hyvin pieni. Yksittäisten vastaajien tasolla on myös harvinaista, että vastaaja näkee vain mahdollisuuksia, muttei riskejä, tai toisin päin.

Yhdenvertaisuus ja työnjako riskinä ja mahdollisuutena

Erityisesti TE-toimistojen vastaajien keskeinen huoli liittyi yhdenvertaisuuden vaarantumiseen, kun järjestämistä vastuu jaetaan kunnille. Myös Kelan johtajat nostivat riskeistä esiin eriarvoisuuden lisääntymisen ja kuntien väliset erot palveluissa. Kuntien uskottiin resursoivan palveluita hyvin eri tavoilla ja sen heijastuvan myös kuntien välisinä

eroina asiakkaiden saamissa palveluissa. Huoli resurssien riittävydestä ja siitä, että työllisyyspalvelujen hoitoa kunnassa ei nähtäisi tärkeänä, toistui myös monissa kuntien työllisyyspalveluista vastaavien vastauksissa. Myös eräät kuntien työllisyyspalveluista vastaavat näkivät riskin alueellisista eroista palveluissa, mutta muistuttivat, että palvelujen saatavuudessa on eroa myös nykyjärjestelmässä.

Kuntien välisten erojen näkeminen mahdollisuutena taas korostuu kuntien työllisyyspalveluista vastaavien vastauksissa. Kuntien paikallistuntemus korostuu mahdollisuutena niin asiakasryhmien kuin paikallisten työmarkkinoidenkin suhteen.

TE-toimistoissa ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien joukossa katsottiin, että käytössä olevat henkilöstöresurssit ja osaaminen eroavat kunnittain. Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat näkivät riskejä siinä, onko kunnissa riittävästi osaamista, siirtyykö TE-toimistoilta kuntiin riittävän paljon ja riittävän kokenutta henkilökuntaa koikeilun alkaessa ja miten siirtyvä henkilöstö sopeutuu uuteen organisaatioon ja työkuultuuriin.

”Koska TE-toimistosta siirtyvien hyvin vähäisten henkilöresurssien joukossa on (ainakin [alue]) suuri määrä vasta rekrytoituja, kokemattomia asiantuntijoita, tarkoittaa tämä sitä, että kunta-puolella olemme pitkällä takamatkalla osaamisen suhteen.”

**TYÖLLISYYSPALVELUISTA VASTAAVA
KUNTAKOIKEILUKUNNASSA**

Eräitä vastaajia huolestutti kuntien kannustinten vaikutus työvoimapalvelujen kohdentamiseen. TE-toimiston vastaajat pelkäsivät kuntien reagoivan liiankin voimakkaasti kannustimiin.



Kuntien on mahdollista saada realistinen käsitys em. asiakasryhmien palvelutarpeista ja siten myös uusintaa omaa palvelutarjontaansa.

TE-JOHDON VASTAAJA

Työmarkkinatuen kuntaosuuksien epäiltiin saavan kunnat lähinnä pyrki-mään kohdentamaan palvelut kunta-osuuksien välttämiseksi. Riskinä nähtiin, että tällöin palveluvalikoimassa korostuu tukityöllistäminen kunnan palvelukseen ns. sakkomaksujen välttämiseksi.

Riskejä nähtiin myös TE-toimistojen ja kuntien tehtävänjaossa. TE-johdon ja kuntien työllisyyspalvelujen vastaajat näkivät riskejä kahden toimijan mallissa. Vastaajat pelkäsivät rajanveto-vaikeuksia ja päällekkäisyyttä kuntien ja TE-toimistojen tarjoamien palvelujen välillä, kun työssä olevat jäävät TE-toimistoihin, mutta maahanmuuttajat ja nuoret siirtyvät kunnille. Riskejä nähtiin asiakastyön rajanvedossa sen suhteen, mikä työtehtävä tai päätöksenteko kuuluu millekin organisaatiolle. Kahden toimijan mallia pidettiin myös asiakkaille potentiaalisesti hämmentävänä ja kahden toimiston mallin pelättiin aiheuttavan epätietoisuutta ja sekaannusta.

Työnjaon rajanvetovaikeudet ja sekaannus liittyivät vastauksissa työnjaon määrittymiseen asiakasryhmien statuksen kautta. TE-toimistojen vastaavat pelkäsivät palvelujen päällekkäisyyttä ja sirpaloitumista asiakasryhmien luokittelun perustuessa statukseen (nuori, maahanmuuttaja) palvelutarveperusteisen luokittelun sijaan. Siltä osin kuin avovastauksissa otettiin kantaa asiakaskaiden luokitteluun, palvelutarveperusteista luokittelua pidettiin statusta parempana. Muun muassa monilla maahanmuuttajilla muistutettiin olevan korkeaa osaamista ja pitkä asuminen

Suomessa, jolloin status ei heijasta hyvin varsinaista palvelutarvetta. Kunnissa työllisyyspalveluista vastaavilla taas huolena oli, että asiakasryhmien jaon myötä ”kunnalle alkaa rakentua ns. vaikeimmin työllistyvien työvoimatoimisto. Antaako myös leiman työnhakijalle, olla ns. kunnan putiikkilaisia.”



Todellisten paikallisten
olosuhteiden tuntemus,
paikallisten toimijoiden tuntemus
ja motivaatio luovat yhdistelmän,
jolla yksilön asioita voidaan
ajaa parhaiten.

TYÖLLISYYSPALVELUISTA VASTAAVA EI-KOKEILUKUNNASSA

Kuntien roolissa pelättiin korostuvan liian vahvasti kunnallisen näkökulman. Erityisesti TE-toimistoissa työvoimapaalvelujen järjestämisvastuun siirron kunnille pelättiin johtavan liian korkeisiin kuntarajoihin. Riskinä nähtiin kuntien keskittyminen vain oman alueensa työpaikkoihin ja oppilaitoksiin. Toisaalta TE-johtokin ajatteli, että kunnat pystyvät lisäämään opiskelupaikkoja omiin oppilaitoksiinsa ja siten vastaamaan välittömästi siirtyvien kohderyhmien tarpeisiin.

Erityisesti vähenevästä asukasmäärästä kärsivien kuntien epäiltiin välttävän ohjaamasta asukkaitaan muuttamaan pois oman kuntansa alueelta paremman työllisyyden alueille ja siten vähentävän alueellista liikkuvuutta ja heikentävän työmarkkinoiden toimivuutta. Myös kuntien työllisyyspalveluista vastaavat näkivät yksittäistapauksissa, että kyse on lähtökohtaisesti luonteeltaan kuntarajat ylittävistä palveluista. Tällöin vastuun siirtyessä kunnille riskiksi nousi koko työmarkkina-alueen tai maakunnan palvelujen puuttuminen. Kuntien työllisyyspalveluista vastaavatkin totesivat, että suurempien kokonaisuuksien hallinta saattaa kärsiä, kun huomio on enemmän oman kunnan alueella ja asioissa.

Nuorten työvoimapolveluja koskevat riskit ja mahdollisuudet

Avovastauksissa nähdyt mahdollisuudet ja riskit avaavat jossain määrin sitä, miksi kunta- ja TE-vastaajien käsitykset järjestämisvastuun siirron positiivisuudesta eroavat erityisesti nuorten osalta.

TE-vastaajat arvioivat, että siirto voi mahdollistaa koulutuksen ja nuorisotyön tuomisen lähemmäksi nuoria työnhakijoita. Siten tukea tarvitsevia nuoria voitaisiin ehkä seurata jo oppivelvollisuuden aikana.

Osin nähdyt mahdollisuudet olivat hieman kulmikkaita. Tätä kuvastaa erään vastaajan näkemys järjestämisvastuun siirrosta ilmeisesti ainoana tapana, jolla kunnat saadaan järjestämään nuorille tarpeen mukaisia palveluja. Muutoinkin ratkaisu nähtiin TE-toimistoissa huonona, koska kuntien katsottiin keskittyvän enemmän sosiaalipalveluihin. Nuorten osalta riskinä on liian järeä palveluprosessi, jos palvelutarve arvioidaan väärin. Vaarana nähtiin, että kunnat ohjaavat nuoria vain

oman kunnan oppilaitoksiin ja työpaikoihin. Kuntien näkökulman pelättiin olevan liiaksi tuetussa työllistämässä kunnan palvelukseen sakkomaksujen välttämiseksi.

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat ajattelivat, että kunnassa voidaan jo tuntea nämä nuoret ja päästä siten parempaan vuorovaikutukseen. Siirron ajateltiin mahdollistavan nuorille nopeamman palvelujen piiriin pääsyn. Toisaalta muistutettiin nuorisotyössä olevan enemmän resursseja ja palvelujen muodostavan luontevan jatkumon nuorisotyön kanssa. Mahdollisena heikkoutena nähtiin etenkin nuorilta puuttuvat nopean työllistymisen palvelut.

Kelan johtajat kommentoivat nuoria koskevia uhkia ja mahdollisuuksia vain lyhyesti. Eräs vastaaja näki mahdollisuuksia työllisyyspalvelujen parempaan yhteistyöhön etsivän nuorisotyön, Kelan ja sosiaalityön kanssa.

Maahanmuuttajien työvoimapolveluja koskevat riskit ja mahdollisuudet

Maahanmuuttajien kannalta TE-toimistojen vastaajat näkivät työvoimapolvelujen järjestämisvastuun siirrosta mahdollisuuksia oppilaitosten ja kotoutumispalvelujen saamisessa lähemmäksi työnhakijoita. TE-johto myös muistutti maahanmuuttajien integroinnin olevan kuntien tehtävä ja näki mahdollisuutena tarjota maahanmuuttajille omankielistä palvelua.

Toisaalta kunnissa työllisyyspalveluista vastaava katsoi, että maahanmuuttajien palvelut olisi voinut säilyttää TE-hallinnossa ja arvioi, että siteet kuntiin puuttuvat joka tapauksessa. Muutoinkin kuntien työllisyyspalvelujen vastaajat totesivat, että kuntien työllisyyspalveluissa on vain vähän

kokemusta maahanmuuttajista. Maahanmuuttajille tarvittavien palvelujen vaativassa osaamisessa todettiin olevan puutteita varsinkin pienissä kunnissa.

Maahanmuuttajien määrä ja osuus työikäisestä väestöstä vaihtelee voimakkaasti kunnittain. Kelan esihenkilö piti maahanmuuttajia hyvänä esimerkkinä kunnan mahdollisuudesta tarjota kunnan alueella palveluja juuri kyseisessä kunnassa olevien ryhmien tarpeisiin.

TE-johdosta muistutettiin, että monet maahanmuuttajat ovat korkeasti koulutettuja ja asuneet pitkään Suomessa. Tällöin status ei heijasta varsinaista palvelutarvetta.

Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalveluja koskevat riskit ja mahdollisuudet

Kuntien työllisyyspalveluista vastaava näki siirron mahdollisuutena yhdistää kaupungin, työhallinnon ja Kelan palvelut joustavasti. Katsottiin, että kunnilla on joka tapauksessa halua vaikuttaa jotenkin kuntaosuuksiin, mutta siihen ei ole aiemmin ollut keinoja. Näin relevanttien kohderyhmien siirto kuntien vastuulle ei niinkään vähennä kuntien intressiä vaikuttaa kuin tuo niille aiemmin puuttuneita välineitä tilanteen korjaamiseksi. Toisaalta Kelan etuutta saavia pidettiin liian suurena vastuuna pienelle kunnalle.

TE-johdon vastaajatkin näkivät Kelan etuutta saavien siirrossa mahdollisuuden, että kuntien sosiaali- ja terveystoimet voidaan saada yhdessä tukemaan vaikeassa tilanteessa olevien työllistymistä. Tältä osin käsitys on linjassa sen kanssa, että vastaajat näkivät laajasti terveyden ja osaamisen esteiden vaikuttavan alueen työttömien työllistymiseen.

2.5 Työllisyyspalvelujen työnjako ja yhteistyö

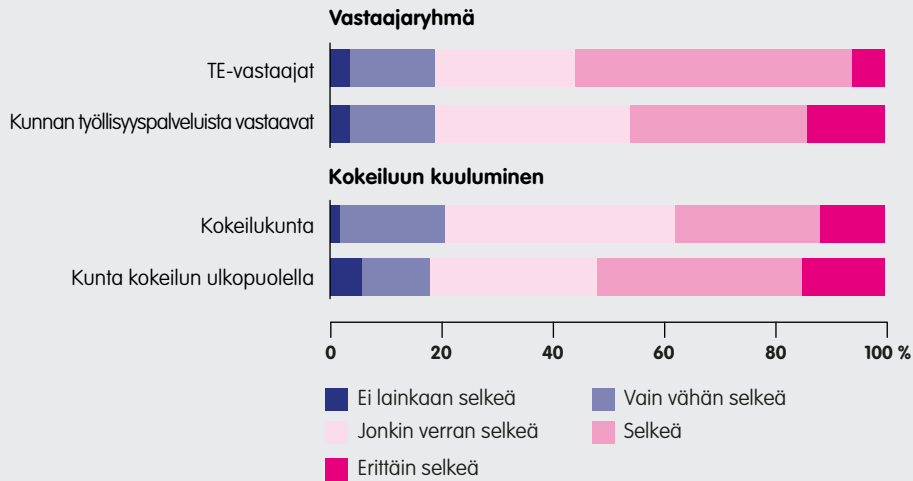
Kunnan ja TE-toimistojen työnjako

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta ja TE-toimistojen työntekijöiltä kysyttiin, miten selkeänä he pitävät tällä hetkellä kunnan työllisyyspalvelujen ja te-palvelujen työnjakoa kunnassaan/alueellaan. Vastaukset pyydettiin 5-portaisella Likert-asteikolla, jossa arvon 1 kerrottiin tarkoittavan, ettei työnjako ole lainkaan selkeä ja arvon 5, että se on erittäin selkeä.

Molemmissa vastaajaryhmissä vastaajien näkemykset kallistuvat selvästi työnjaon selkeyden puolelle (kuvio 13). Molemmissa ryhmissä vain viidennes vastaajista antoi selkeydelle arvon 1–2 ja noin puolet arvon 4–5. TE-johdosta työnjakoa piti selkeänä suurempi osa kuin kuntavastaajista. Toisaalta kuntien työllisyyspalveluista vastaavat pitivät työnjakoa erittäin selkeänä yli kaksi kertaa niin usein kuin TE-johdo.

Kuntakokeiluun osallistumattomissa kunnissa työllisyyspalveluista vastaavien näkemykset ovat varsin lähellä TE-johdon näkemyksiä. Selvin ero liittyy siihen, että kunnissa selkeänä työnjakoa pitävät arvioivat sen useammin erittäin selkeäksi kuin TE-toimistoissa.

Kuntakokeiluun osallistuvien kuntien työllisyyspalveluista vastaavat taas ovat selvästi useammin epävarmoja siitä, onko työnjako selkeä vai ei. Epävarmojen osuuden kasvu verrattuna muihin ryhmiin pienentää työnjakoa selkeänä pitävien osuutta, sitä vähemmän selkeänä pitävien osuuden ollessa varsin samalla tasolla kaikissa ryhmissä. Kuntakokeilukuntien vastaajat katsoivat muita ryhmiä harvemmin, että työnjako ei ole lainkaan selkeä. Kuiten-



KUVIO 13. Kunnan/alueen työllisyyspalvelujen ja te-palvelujen työnjaon selkeys työllisyyden kuntakokeilukunnissa ja muissa kunnissa sekä kuntien työllisyyspalveluista vastaavien ja TE-vastaajien mukaan, %.

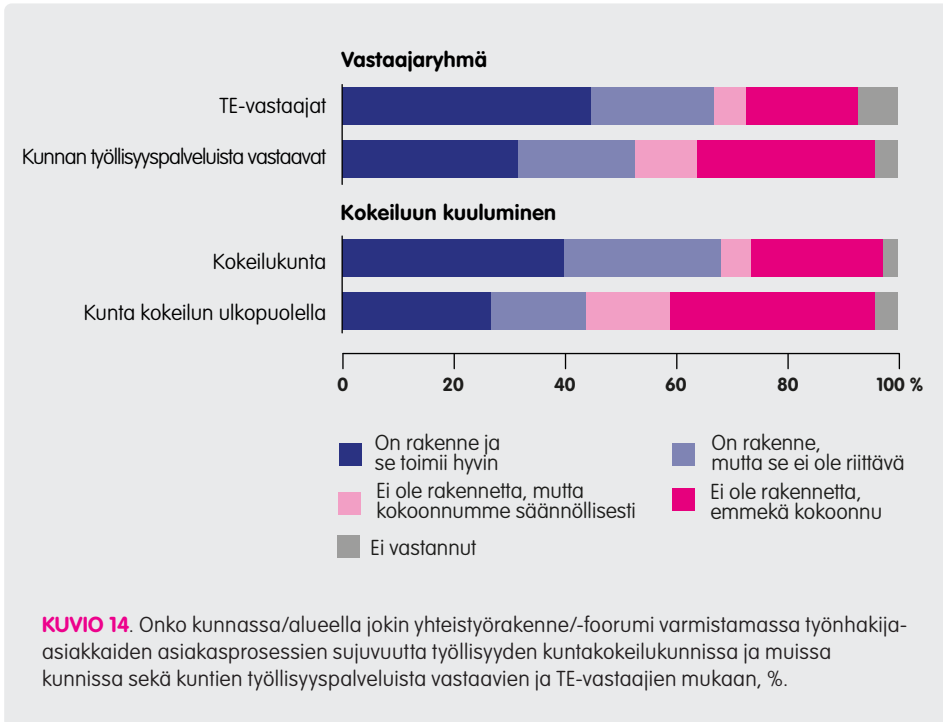
kin kaikissa ryhmissä on vain yksittäisiä vastaajia, jotka eivät pidä työnjakoa lainkaan selkeänä.

Alueellinen yhteistyörakenne

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta ja TE-toimistojen työntekijöiltä kysyttiin käsitystä työllisyydenhoidon alueellisista yhteistyörakenteista. Vastaajilta kysyttiin, ”Onko kunnassanne/alueellanne jokin yhteistyörakenne tai -foorumi varmistamassa työnhakija-asiakkaiden asiakasprosessien sujuvuutta?” Valmiiksi vastausvaihtoehtoiksi tarjottiin: on rakenne ja se toimii hyvin; on rakenne, mutta se ei ole riittävä; ei ole rakennetta, mutta kokoonnumme säännöllisesti sekä ei ole rakennetta, emmekä kokoonnu. Niiltä, joilla on alueellinen tai kunnallinen yhteistyörakenne, kysyttiin, keitä siihen kuuluu.

Molemmissa ryhmissä enemmistö katsoi, että jonkinlainen yhteistyörakenne on olemassa (kuvio 14). TE-vastaajista sen olemassaolosta kertoi lähes kolme neljännestä vastaajista, kuntavastaajista vain hieman alle kaksi kolmannesta. Yhteistyörakenteen havaitsevista TE-vastaajista kaksi kolmannesta katsoi rakenteen toimivan hyvin. Vastaava osuus kuntavastaajista oli kuusi kymmenestä.

Suurempi ero ryhmien välillä on havaittavissa tarkasteltaessa vastaajia, joiden mielestä yhteistyörakennetta ei ole. TE-vastaajista, joiden mielestä yhteistyörakennetta ei ole, lähes neljä viidestä vastasi, että yhteistyötahot kuitenkin kokoontuvat säännöllisesti. Kuntavastaajista, joiden mielestä yhteistyörakennetta ei ole, neljänneksen mielestä ei myöskään kokoonnuta. Siinä, missä kuntavastaajista useampi kuin joka kymmenes ei näe yhteistyörakennet-



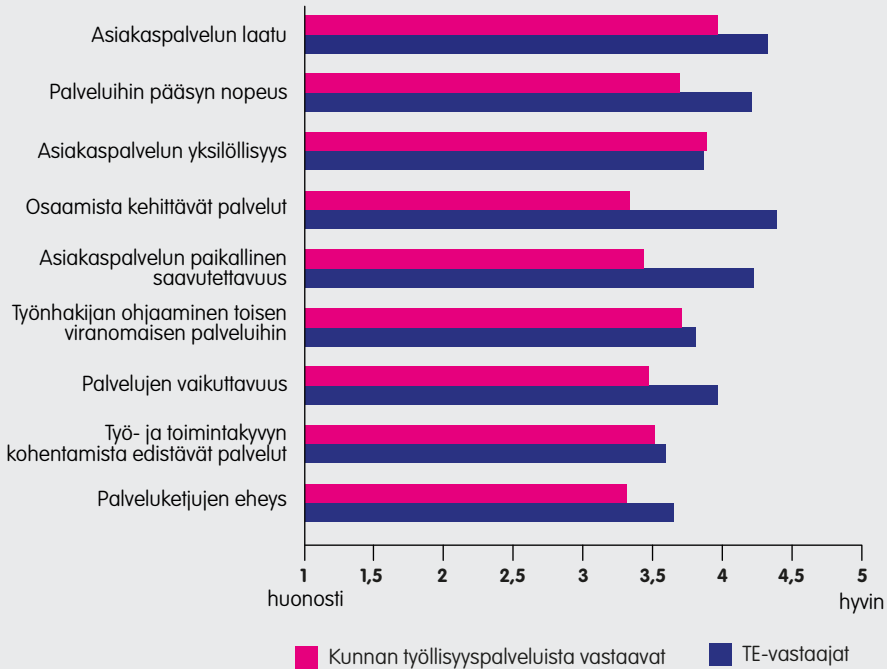
ta eikä kokoontumista, TE-vastaajista samassa tilanteessa on vain joka kahdeskymmenes. Eroa selittää TE-toimistojen kuntia laajempi toiminta-alue.

Kuntakokeilukuntien ja kokeilun ulkopuolisten kuntien vastaajat eroavat toisistaan. Kuntakokeilukuntien työllisyyspalveluista vastaavat kertovat selvästi kokeilun ulkopuolisten kuntien vastaajia useammin, että kunnassa on yhteistyörakenne. Kuntakokeilukunnissa yhteistyörakennetta pidetään yhtä usein olemassa olevana kuin TE-johdossa – noin kahdessa kolmasosassa tapauksista. Kokeilun ulkopuolisissa kunnissa yhteistyörakenteesta kertoi hieman yli neljä kymmenestä vastaajasta.

Työllisyydenhoidon yhteistyörakenteen omaavien kuntien/alueiden vastaajilta tiedusteltiin rakenteeseen kuuluvia tahoja avovastauksella. Vasta-

ukset ovat vain osittain yhteismitallisia, joten niiden määrällinen arviointi voi olla vain suuntaa-antava. Esimerkiksi toimimattomaksi rakenteen katsova vastaaja täsmensi rakenteeseen kuuluvia vain, että ”henkilöt vaihtuneet”, hyvin toimivan rakenteen osallistujiksi toinen vastaaja kertoi ”kaikki keskeiset toimijat”.

Tulkintaa vaikeuttaa se, että vastaajat ovat mahdollisesti ymmärtäneet kysymyksen eri tavoin ja vastanneet eri tasoisiin yhteistyörakenteisiin. Laajimmillaan vastaaja kertoo, että yhteistyörakenteessa ovat mukana kaupungin sopimuserusteinen ekosysteemi, jossa kunta, Kela, ELY, maakuntaliitto ja TE-toimisto, maakunnan TYP-verkosto (jossa kaikki alueen kunnat, ELY, Kela, TE-toimisto), TE-toimiston neuvottelukunta (jossa työmarkkinajärjestöt, yrittäjäjärjestö, maakuntaliitto, ELY), alueen työllisyystoimijoiden verkos-



KUVIO 15. Työnhakijapalvelujen toimivuus kunnassa/alueella kuntien työllisyyspalveluista vastaavien ja TE-vastaajien mukaan, keskiarvot.

2.6 Työttömän palveluprosessi

Työnhakijapalveluiden toimivuus

to sekä ELYn ja TE-keskuksen työllisyysfoorumi. Toisessa ääripäässä taas kerrotaan, että yhteistyörakenteessa ovat TE-hallinto ja kunta. Osa vastaajista taas viittaa rakenteessa toimiviin henkilöihin (kunnanjohtaja, työkoordinaattori, sosiaalityöntekijä), valtaosan keskittyessä edustettuihin organisaatioihin.

Suuri osa yhteistyörakenteesta ker-toneista vastaajista näkee rakenteessa TYP-verkoston ja/tai kuntien ja TE-toimistojen välisen yhteistyön.

Vastaajien käsitykset työnhakijapalvelujen toimivuudesta eroavat selvästi vastaajaryhmittäin. Systemaattisena erona vastaajajoukkojen välillä on se, että TE-toimistojen vastaajien käsitykset työnhakijapalvelujen toimivuudesta ovat poikkeuksetta paremmat kuin kuntien työllisyyspalveluista vastaavien vastaajien.

Vastaajaryhmien keskimääräisessä näkemyksessä – kun molempien ryhmien näkemyksille annetaan yhtä suuri painoarvo – parhaiten toimivat asiakaspalvelun laatu ja palveluihin pääsyn nopeus (kuvio 15, liite 6). Heikoimmin

taas toteutuvat palveluketjujen eheys sekä työ- ja toimintakyvyn arviointi. Muut viisi palvelujen toimivuuden ulottuvuutta tulevat keskimäärin arvioituna hyvin samalle tasolle.

Palvelujen toimivuuden arviointi vastausten perusteella on kuitenkin pääosin vaikeaa siksi, että ryhmien arviot toimivuudesta eivät ole keskenään yhteydessä. Niin kokonaisarvioilla kuin niiden järjestyksellä tarkasteltuna ryhmien välillä ei ole johdonmukaista yksisi- tai erimielisyyttä. Palveluketjujen eheyttä pitävät heikkona molemmat vastaajaryhmät, samoin työ- ja toimintakyvyn arviointia. Asiakaspalvelun laadulle taas molemmat antavat hyvän arvion. Muilta osin vastaajaryhmät ovatkin eri linjoilla.

Erityisen selvä ero kuntien ja TE-toimistojen vastaajien välillä on osaamista kehittävästä palveluista ja asiakaspalvelun paikallisesta saatavuudesta. TE-vas-
taajat arvioivat osaamista kehittävien palveluiden toimivuuden kaikkein positiivisimmin: yli 90 prosenttia vastaajista uskoi niiden toimivan hyvin tai melko hyvin. Kunnissa kokonaisarvio palveluiden toimivuudesta jäi vain niukasti plussan puolelle ja arvio toimivuudesta oli hyvin samankaltainen kuin heikoimmaksi arvioidussa palveluketjujen eheydessä. Asiakaspalvelun paikallista saavutettavuutta koskeva erimielisyys oli hieman pienempi, mutta siinäkin 90 prosenttia TE-vastaajista ja 55 prosenttia kuntavastaajista näki alueensa/kuntansa palvelun toimivan hyvin.

Hieman pienempi erimielisyys koski palveluihin pääsyn nopeutta, palvelujen vaikuttavuutta, asiakaspalvelun laatua ja palveluketjun eheyttä. Palveluihin pääsyn nopeuden arvioi toteutuvan hyvin tai melko hyvin 87 prosenttia TE-vastaajista ja 59 prosenttia kunta-
vastaajista. Palveluiden vaikuttavuus-

nessa vastaavat luvut olivat 73 prosenttia ja 48 prosenttia, asiakaspalvelun laadussa 90 prosenttia ja 68 prosenttia sekä palveluketjun eheydessä 58 prosenttia ja 44 prosenttia.

Ryhmien välinen käsitysero voi osaltaan heijastaa ryhmien välisiä eroja siinä, mitä vasten onnistumista arvioidaan. Esimerkiksi palveluihin pääsyn nopeudessa ja asiakaspalveluiden paikallisessa saavutettavuudessa näkyvät erot toimivuudessa voivat heijastaa sitä, että TE-johto ottaa arvioissaan kuntavastaajia selvemmin huomioon resursien aiheuttamat rajoitteet.

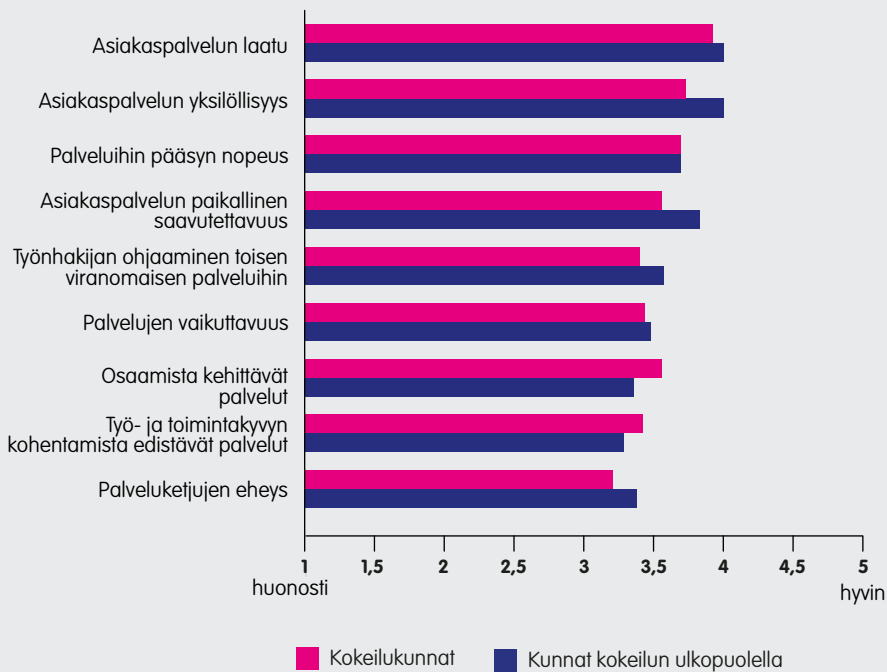
Osaamista kehittävät palvelut
toimivat hyvin / melko hyvin

92 %

TE-JOHDOSTA

42 %

KUNTIEN TYÖLLISYYSPALVELUISTA
VASTAAVISTA



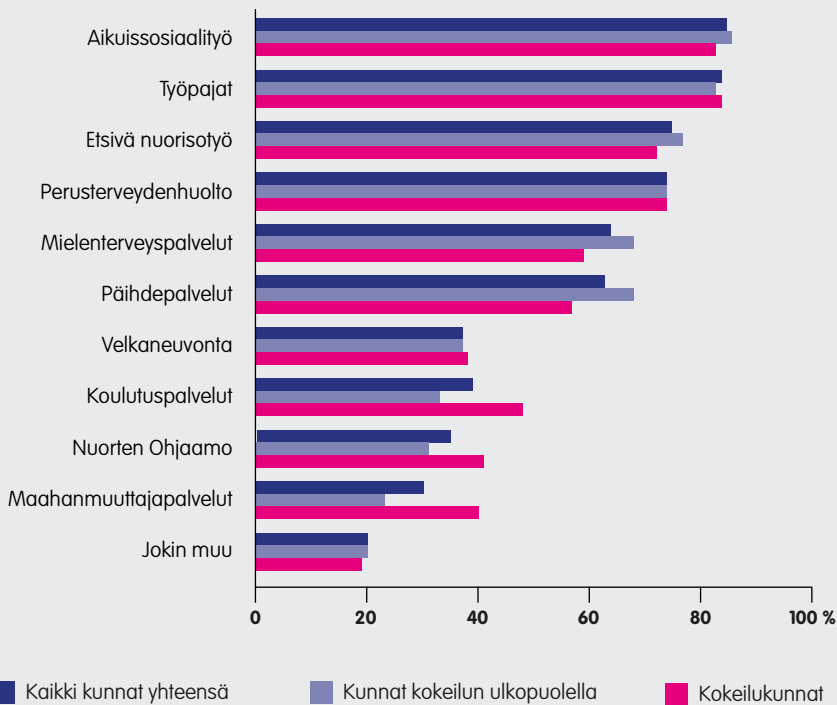
KUVIO 16. Työnhakijapalvelujen toimivuus kunnassa/alueella kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan työllisyysden kuntakokeilukunnissa ja muissa kunnissa, keskiarvot.

Kunnissa näkemykset palvelujen toimivuudesta eivät sanottavasti eroa kuntakokeiluun osallistuvissa ja sen ulkopuolella olevissa kunnissa (kuvio 16, liite 7). Kokeilun ulkopuolella olevissa kunnissa työllisyyspalveluista vastaavat pitivät yleisesti työ- ja toimintakyvyn kohentamista edistäviä palveluja, työntekijän ohjaamista toisen viranomaisen palveluihin, asiakaspalvelun laatua sekä asiakaspalvelun yksilöllisyyttä hieman paremmin toimivina kuin kokeilukuntien työllisyyspalveluista vastaavat. Kokeilukuntien vastaajat taas pitivät osaamista kehittäviä palveluja ja asiakaspalvelun paikallista saavutettavuutta hieman toimivampina kuin vastaajat kokeilun ulkopuolisissa kunnissa.

Kuntavastaajat näissä kahdessa kuntaryhmässä olivat kuitenkin keskenään varsin yhtä mieltä eri palvelujen toimivuuden keskinäisestä järjestyksestä. Asiakaspalvelun laatua ja yksilöllisyyttä pidetään parhaiten toimivina palvelu-olottuvuuksina.

Työttömän palveluprosessin osana olevat palvelut

Kuntavastaajilta kysyttiin, mitkä palvelut on kunnassa kytketty osaksi työttömän palveluprosessia. Valmiina vastausvaihtoehtoina tarjolla olivat perusterveydenhuolto, aikuissosiaalityö, päihdepalvelut, mielenterveyspalvelut, velkaneuvonta, etsivä nuorisotyö,



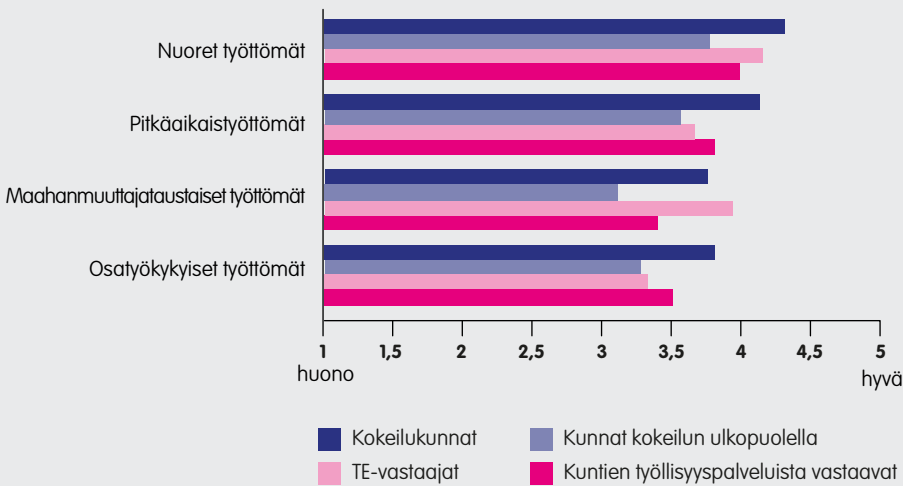
KUVIO 17. Työttömän palveluprosessin osaksi kytkeytyt palvelut kunnassa, %.

Nuorten Ohjaamo -toiminta, työpajat, maahanmuuttajapalvelut ja koulutuspalvelut. Lisäksi vastaajille annettiin mahdollisuus täsmentää vastaustaan jokin muu, mikä? -vaihtoehtoon.

Työllisyyskysymysten moniulotteisuudesta kertoo, että niin aikuissosiaalityö, työpajat, etsivä nuorisotyö, perusterveydenhuolto, mielenterveyspalvelut kuin päihdepalvelutkin olivat jokainen osana työttömän palveluprosessia vähintään noin kahdessa kolmasosassa kuntia. Koulutuspalvelut, velkaneuvonta ja Nuorten Ohjaamo -toimintakin olivat osa työttömien palveluprosessia lähes neljässä kunnassa kymmenestä, ja maahanmuuttajapalvelut kolmessa kunnassa kymmenestä (kuvio 17).

Joka viides vastaaja tarjosi lisäksi muita palveluvaihtoehtoja. Näitä olivat muun muassa elinkeinopalvelut, työttömien terveystarkastus, opinto-ohjaus, kuntouttava työtoiminta, kierrätyskeskus ja kunnan henkilöstöpalvelut. Kuntouttavan työtoiminnan nosti palveluprosessin osaksi useampi avovastauksen täyttäjä.

Kuntakokeilukuntien ja kokeilun ulkopuolisten kuntien välillä oli eroja siinä, kuinka usein eräät palvelut oli kytkeyty osaksi palveluprosessia. Kokeilun ulkopuolisissa kunnissa mielenterveyspalvelut ja päihdepalvelut olivat osa palveluprosessia hieman useammin kuin kokeilukunnissa. Kokeilukunnissa taas koulutuspalvelut, Nuorten Ohjaa-



KUVIO 18. Kunnan/alueen sote-palvelujen, koulutuspalvelujen ja työllisyyspalvelujen yhteensovittaminen eri ryhmien kannalta työllisyyden kuntakokeilukunnissa ja muissa kunnissa sekä TE-vastaajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan, keskiarvot.

mo -toiminta ja maahanmuuttajapalvelut oli kytketty palveluprosessiin useammin kuin kokeilun ulkopuolisissa kunnissa. Erot ovat pieniä ja otoskoon takia niiden tulkinnassa on oltava varovainen. Eroja voi selittää kokeilukuntien ja muiden kuntien välinen kokoero, joka on yhteydessä myös muun muassa maahanmuuttajien määriin ja siten maahanmuuttajapalvelujen tarpeeseen ja tarjontaan. Vastaavasti erot voivat myös muissa palveluissa selittyä työttömien erilaisilla tarpeilla kokeiluun osallistuvissa ja sen ulkopuolisissa kunnissa.

Vaikka kokonaisuutena arvioiden työttömän palveluprosessiin kuului laaja joukko palveluja, kunnat eroavat tässäkin suhteessa olennaisesti toisistaan. Vastaajista kymmenesosa valitsi 10–11 tarjolla olevista vaihtoehdoista, toisaalta joka kymmenes vain 1–2 vaihtoehtoa. Keskimäärin vastaajat valitsi-

vat kuusi vaihtoehtoa, ja yli kolmannes vastaajista valitsi 5–7 vaihtoehtoa.

Palvelujen yhteensovittaminen

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta ja TE-toimistojen työntekijöiltä kysyttiin, millaiseksi he arvioivat kuntansa/alueensa sosiaali- ja terveyspalvelujen, koulutuspalvelujen ja työllisyyspalvelujen yhteensovittamisen eräiden työttömien ryhmien kannalta. Kysytyt ryhmät olivat pitkäaikais-, nuoret, maahanmuuttajataustaiset ja osatyökykyiset työttömät.

Kautta linjan arvon kolme ylittävä vastauskeskiarvo kertoo, että molemmat vastaajaryhmät arvioivat palvelujen yhteensovittamisen enemmän hyväksi kuin huonoksi kaikkien kysyttyjen ryhmien kannalta (kuvio 18, liitteet 8 ja 9).

Pääosin molempien vastaajaryhmien käsitykset yhteensovituksista ovat myös lähellä toisiaan. Molemmat vastaajaryhmät näkevät, että yhteensovitus toimii heikommin osatyökykyisillä kuin pitkäaikaistyöttömillä. Molemmat ryhmät myös pitävät useimmin yhteensovitusta onnistuneimpana nuorilla, hieman heikompana pitkäaikaistyöttömillä ja heikoimpana. Silti myös osatyökykyisten palvelujen yhteensovittaminen arvioitiin useammin hyväksi kuin huonoksi. Vastaajaryhmien välillä on kuitenkin eroja. TE-toimistojen vastaajat katsovat yhteensovittamisen onnistuvan paljon paremmin nuorilla kuin pitkäaikaistyöttömillä, kuntien työllisyyspalveluista vastaavilla ero on paljon pienempi.

TE-toimistojen vastaajien ja kunnissa työllisyyspalveluista vastaavien näkemykset eroavat erityisesti käsityksissä maahanmuuttajataustaisten työttömien palvelujen yhteensovittamisesta. Kun TE-toimistoissa yhteensovittamista piti hyvänä tai melko hyvänä seitsemän kymmenestä vastaajasta, kunnissa osuus oli vain neljä kymmenestä.

Kuva tarkentuu, kun kuntien työllisyyspalveluista vastaavia tarkastellaan erikseen kuntakokeilukunnissa ja kokeilun ulkopuolisissa kunnissa. Tällöin havaitaan, että kokeilukunnissa käsitys palvelujen yhteensovituksista on myönteisempi kuin kokeilun ulkopuolisissa kunnissa.

Kokeilukunnat ja kokeilun ulkopuoliset kunnat eroavat toisistaan siinä, miten hyvänä eri ryhmien palvelujen yhteensovittamista pidetään verrattuna TE-johdon käsityksiin. Kokeilukunnissa käsitys nuorten ja maahanmuuttajataustaisten työttömien palvelujen yhteensovittamisesta on hyvin samalla

tasolla kuin TE-johdolla. Kokeilun ulkopuolisissa kunnissa käsitys palvelujen yhteensovittamisesta on näillä ryhmillä selvästi heikompi.

Toisaalta pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten osalta TE-johdon ja kuntakokeilun ulkopuolisissa kunnissa työllisyyspalveluista vastaavien käsitykset yhteensovituksista ovat hyvin samalla tasolla. Kokeilukunnissa taas käsitys palvelujen yhteensovituksista on näissäkin ryhmissä korkeampi.

Osatyökykyisten palvelujen
yhteensovittaminen
hyvä / melko hyvä

36 %

SOTE-JOHTAJISTA

48 %

TE-JOHDOSTA

53 %

KUNTIEN TYÖLLISYYSPALVELUISTA
VASTAAVISTA

Järjestöjä hyödynnetään kunnissa hyvin / melko hyvin:

TYÖLLISTYMISTÄ EDISTÄVÄT PALVELUT



ERITYISASIAINTUNTEMUS



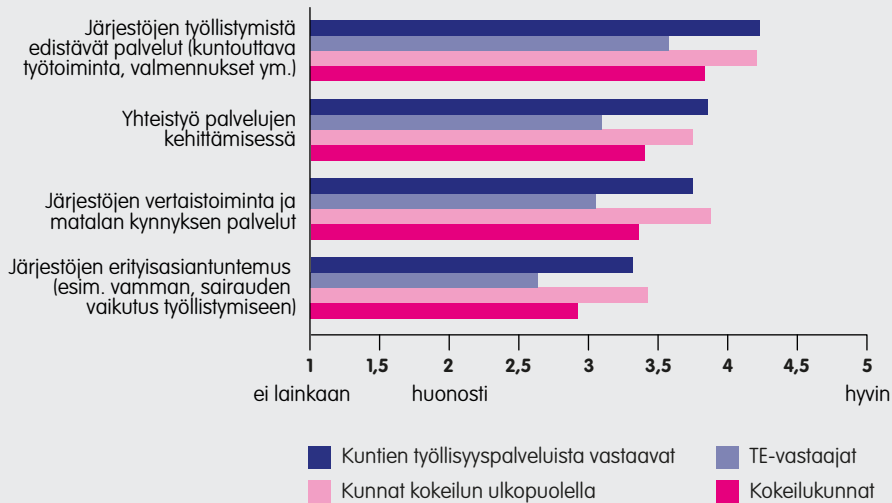
Järjestöjen hyödyntäminen

Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilta ja TE-johdolta kysyttiin ”Miten kunnassanne /alueellanne hyödynnetään seuraavia järjestöjen työllisyystoimia ja osaamista tällä hetkellä?”. Vastaajia pyydettiin arvioimaan asiaa viidellä eri ulottuvuudella:

- 1) Järjestöjen työllistymistä edistävät palvelut (kuntouttava työtöiminta, valmennukset ym.),
- 2) Järjestöjen vertaistoiminta ja matalan kynnyksen palvelut,
- 3) Järjestöjen erityisasiantuntemus (esim. vamman, sairauden vaikutus työllistymiseen),
- 4) Yhteistyö palvelujen kehittämisessä ja
- 5) Muu, mikä?

Tulosten tulkinnassa on hyvä huomioida, että kysymyksen viisiportainen Likert-asteikko oli ei lainkaan – huonosti – melko huonosti – melko hyvin – hyvin, eli arvon 3 sai vastaus melko huonosti. Arvon 3,5 ylittävät keskiarvot ovat lähempänä positiivista käsitystä järjestöjen hyödyntämisestä, sen alle jäävät taas lähempänä negatiivista käsitystä.

Huolimatta siitä, että vastaajilla oli pääosin yhtenevä käsitys järjestöjen hyödyntämisestä työllisyysasioissa, oli näkemyksissä myös eroja (kuvio 19, liitteet 10 ja 11). Kuntien työllisyyspalveluista vastaavilla vain järjestöjen työllistämistä edistävät palvelut (3,85) nousivat positiivisena pidettävän rajan yli, TE-vastaajilla taas ainoastaan järjestöjen erityisasiantuntemuksen hyödyntäminen (3,43) jää alle arvon 3,5.



KUVIO 19. Järjestöjen työllisyystoimien ja osaamisen hyödyntäminen kunnassa/alueella tällä hetkellä työllisyyskuntakokeilukunnissa ja muissa kunnissa sekä TE-vastaajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan, keskiarvot.

TE-toimistojen vastaajat eivät käytännössä koskaan katsoe, että järjestöjä ei hyödynnetä lainkaan. Sen sijaan kuntien työllisyyspalveluista vastaavista joka kymmenes katsoi, että järjestöjä ei hyödynnetä lainkaan. Kuntavastaajien suurempi taipumus vastata, että järjestöjä ei hyödynnetä lainkaan, näkyy vastaavasti pienempänä osuutena vastauksissa, joiden mukaan järjestöjä hyödynnetään melko hyvin. Lähes kaikilla ulottuvuuksilla suurempi osa TE-vastaajista kuin kuntavastaajista katsoo, että järjestöjä hyödynnetään melko hyvin.

Ulottuvuuksien väliset erot ovat pieniä niin kuntavastaajilla kuin TE-toimistojen vastaajillakin, mutta molemmat ryhmät näkevät järjestöjen erityis-

asiantuntemusta hyödynnettävän hieman heikommin kuin järjestöjä muilla ulottuvuuksilla.

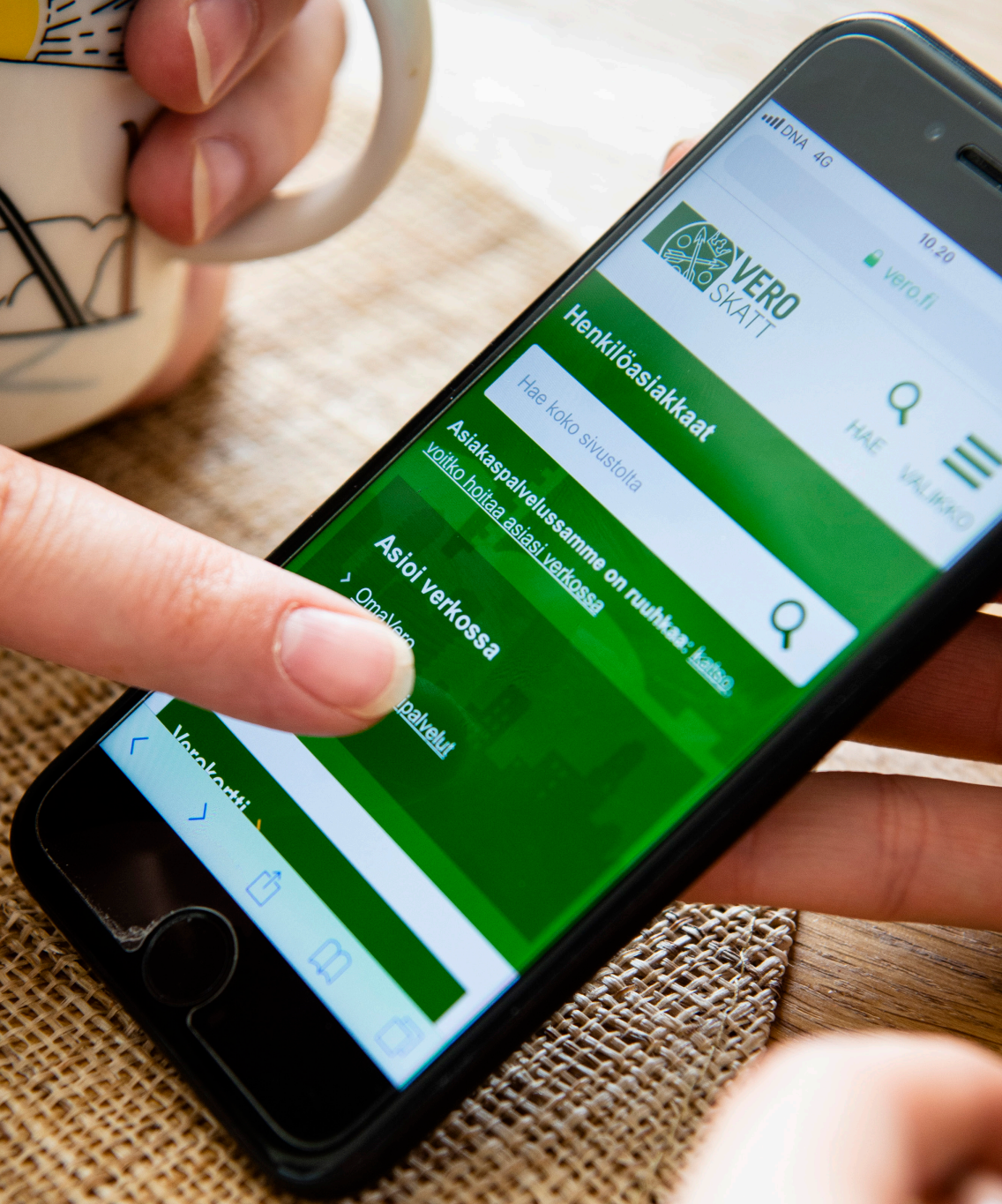
Työllistymistä edistävien palvelujen ja palvelujen kehittämissyhteistyön osalta en osaa sanoa oli selvästi harvinaisempi vastaus kuin kysyttäessä järjestöjen vertaistointinnasta ja matalan kynnyksen palveluista tai järjestöjen erityisasiantuntemuksesta. Edellisillä ulottuvuuksilla järjestöjen hyödyntämistä ei osannut arvioida noin joka kahdeskymmenes vastaaja, jälkimmäisillä useampi kuin joka kymmenes.

Verrattaessa kuntakokeilukuntia ja kokeilun ulkopuolisia kuntia havaitaan, että kokeilukunnissa työllisyyspalveluista vastaavien käsitys järjestöjen

hyödyntämisestä on kaikilta osin hyvin samalla tasolla kuin TE-johdolla. Sen sijaan kuntakokeilun ulkopuolisissa kunnissa käsitys järjestöjen hyödyntämisestä on selvästi heikompi. Järjestöjen vertaistoiminnasta (3,06) ja palvelujen kehittämissyhteistyöstä (3,09) käsitys järjestöjen hyödyntämisestä jää kokeilun ulkopuolisissa kunnissa lähelle asteikon keskikohtaa (3=melko huonosti), kun taas järjestöjen erityisasiantuntemuksessa jäädään niiden alle, arvoon 2,6.

Muista järjestöyhteistyön ulottuvuuksista TE-vastaajat nostivat avovastauksissa esiin järjestöjen yritys yhteistyön ja työllisyyspoliittisten hankkeiden verkoston. Kuntavastaajat puolestaan mainitsivat nuorisotakuuavustukset yhdistyksille, toiminnan kehittämisavustukset, dynaamiset pienhankinnat sekä työkokeilut ja palkkatukityöllistämisen. Moni vastaaja viittasi siihen, että pienessä kunnassa on vain vähän järjestötoimijoita tai vain vähän aktiivisia järjestötoimijoita työllisyysrajapinnassa.

Kokonaisuutena arvioiden käsitykset järjestöjen hyödyntämisestä ovat pääosin neutraalit, vain järjestöjen työllistymistä edistävien palvelujen hyödyntämisestä koskevien käsitysten ollessa keskimäärin positiivisia sekä kunta- että TE-vastaajilla. Järjestöjen osaamisen hyödyntämisessä näyttäisikin olevan yhä kehitettävää.



3

Johtopäätökset

3 Johtopäätökset

KYSYMYKSET TYÖLLISYYSEN ja työvoimapolitiikan työnjaosta eri hallinnontasojen ja organisaatioiden välillä on pysyvästi ajankohtainen ja sen tarkastelu riippuu pitkälti siitä, kuinka laajasti työllisyyspolitiikka ymmärretään.

Sosiaalibarometri 2021 tulokset kertovat myös paikallistasolla ajateltavan, että monet työttömien työllistymisen kannalta keskeiset tekijät liittyvät terveyden ja osaamisen puutteisiin, eivätkä välttämättä niinkään sosiaaliturvan liian vähäiseen kannustavuuteen. Tältä osin työllisyyspolitiikan parissa työskentelevien näkemykset ovat linjassa OECD:n Työttömyyden kasvot -raportin kanssa, joka näytti, että työttömien työllistymisen keskeiset esteet liittyvät terveydentilaan ja osaamiseen.

Tämä raportti on keskittynyt erityisesti työllisyyspalveluihin, jolloin painopiste ei ole niinkään yleisen työllisyysasteen nostamisen kannalta keskeisissä kysymyksissä työvoiman työkyvystä, osaamisesta tai työn vastaanottamisen kannustimissa kuin työttömille ja työnhakijoille suuntautuvissa palveluissa. Rajausta on tärkeä korostaa, koska vastaajat selvästi näkevät, että monet laajan työllisyyspolitiikan kannalta keskeiset terveyttä ja osaamista koskevat

kysymykset ovat keskeisiä myös lyhyellä tähtäimellä työttömien työllistymiselle, vaikkeivät pääosin kuulukaan työllisyyspalvelujen ytimeen.

Kunnissa työllisyyden hoito sijoittuu vaihtelevasti kunnan organisaatioissa. Suuremmissa kuntaorganisaatioissa työllisyysasioita hoidetaan omassa yksikössään, pienemmissä keskushallinnossa tai osana esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimea. Kuntaorganisaation koon mukana vaihtelee myös se, millaisella tehtävänimikkeellä kunnan työllisyyspalveluista vastaava työskentelee, vaihtelun ulottuessa kunnanjohtajasta sosiaaliohjaajaan ja kunnan metsätalousinsinööriin. Kuntien välinen suuri vaihtelu heijastaa sitä, että kuntakoon vaihdellessa suuresti vaihtelee myös se, millainen toiminnallinen yksikkö kunta on.

Sosiaalibarometrin vastaajien käsitykset työllisyyden hoidon tulevaisuuden vastuutahosta hajautuvat selvästi. Kaikilla vastaajaryhmillä – niin kunnissa työllisyyspalveluista vastaavilla, kuntien sosiaali- ja terveysjohtajilla, TE-johdolla kuin Kelan esihenkilöillä – suosituimmaksi vastuutahoksi työllisyyspalveluiden järjestäjäksi nousee valtion ja kuntien jaettu vastuu. Kysy-

myksenasettelu ei mahdollista nykytilan kannattajien erottelua niistä, jotka kannattavat maltillisia muutoksia, joten tulosten tulkinnassa tueksi nykytilalle on oltava varovainen. Vastaajien näkemykset eivät kuitenkaan näytä antavan erityistä tukea vastuun keskittämislle yhdelle hallinnon tasolle. Kaikissa ryhmissä, erityisesti työllisyyden kanssa epäsuoremmin työskentelevillä, maakunta tai muu alueellinen toimija, saa tukea oikeana järjestämisvastuun keskittämisen tasona. Työllisyyden kanssa epäsuoremmin työskentelevät Kelan esihenkilöt sekä sosiaali- ja terveysjohtajat keskittäisivät työllisyyden hoidon yhtä usein valtiolle kuin kuntiin.

Organisaationäkökulma on myös yhteydessä kantoihin oikeasta järjestämisvastuun tasosta. Suoraan työllisyyden kanssa työskentelevät TE-toimistoissa ja kunnissa katsovat, että jos keskittää, tulisi keskittää heidän hallintotasolleen. Kuntakokeilukunnissa työllisyyspalveluista vastaavien käsitykset ovat erityisen voimakkaasti suosiollisia järjestämisvastuun keskittämislle kuntiin. Vaikka jaettu vastuu kunnan ja valtion kesken ei siis saakaan enemmistön tukea, näkemykset oikeasta vaihtoehdosta hajautuvat siinä määrin, että Sosiaalibarometri 2021 vastaajaryhmien näkemyksellä olisi vaikea perustella selviä muutoksia nykytilaan. Tulevina vuosina on kiinnostavaa nähdä, muuttuvatko vastaajaryhmien näkemykset työllisyyden hoidon vastuutahosta, kun käynnissä olevasta, kolmannesta työllisyyden kuntakokeilusta saadaan kokemusta.

Likipitäen kaikissa kysymyksissä, joissa sivutaan suoraan tai epäsuorasti kysymystä siitä, millaista vastuuta kuntien tulisi kantaa työllisyyspalveluista, kuntakokeiluun osallistuvien kuntien työllisyyspalveluista vastaavat uskovat kuntien vastuuta vahvistavien

toimien olevan hyviä ja tehokkaita sekä ovat erittäin vahvasti sitä mieltä, että vastuun tulisi olla kunnilla. Aineisto ei kerro suoraan, mistä vastaajien vahva näkemys kumpuaa. Yhtäältä kyse voi olla riittävän väestöpohjan tuomien resurssien ja henkilöstön tuomasta luottamuksesta oman tekemisen voimaan, toisaalta sellaista itseluottamusta ja optimismia, jota pian Sosiaalibarometrin aineistonkeruun jälkeen alkanut työllisyyden kuntakokeilu voi jopa edellyttää. Sen valossa, että eri vastaajaryhmien kannat ovat yhteydessä heidän organisatoriseen asemaansa, poissuljettua ei ole sekään, että kuntakokeilukunnissa kunnan organisatorinen näkökulma korostuu.

Näkemykset eroavat voimakkaasti asiakas- ja vastaajaryhmittäin, kun arvioidaan ratkaisua siirtää kuntakokeilussa kolmen asiakasryhmän – nuorten, maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien – työvoimapalvelujen järjestämisvastuu kunnille. Kuntavastaajat pitivät siirtoratkaisua useammin hyvänä kuin TE-johto ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavat positiivisempina kuin kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat.

Erityisesti TE-johdon ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mielpide-ero korostui nuorten työttömien osalta, joiden siirron kuntavastaajat näkivät hyvin positiivisesti, mutta TE-vastaajat useammin negatiivisesti. Mielpide-ero nuorissa voi heijastaa TE- ja kuntavastaajien työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirron mahdollisuuksille ja riskeille antamaa erilaista painoa. Siirron mahdollisuutena nuorille nähtiin se, että kunnissa on esimerkiksi sivistys- ja nuorisotoimen kautta pitkäaikainen kosketus nuoriin. Asiakkaiden tarpeisiin on mahdollisuus reagoida nopeasti muun muassa omien oppilaitosten paikkatarjontaa

mukauttamalla. Riskinä nähtiin liian alueellinen näkökulma, jossa kunnat keskittyvät liian paikallisesti oppilaitoksiin ja työmarkkinoihin, toisaalta se, että kunnat käyttäisivät liian raskaita tukityöllistämisen keinoja, mikä voisi jopa heikentää nuorten työllistymistä pitkällä tähtäimellä.

Kuntakokeilussa tehdyn siirron seurauksia arvioitaessa onkin kiinnostavaa nähdä, miten nuorten tilanne kehittyi kokeiluun osallistuvissa ja sen ulkopuolisissa kunnissa. Toteutuuko riski, jossa nuori sitoutetaan kuntaan työn tai opintojen perässä muuttamisen sijaan, vai antaako kunnan pitkäaikainen kosketus nuoreen niille etua nuorten tarpeisiin vastaamisessa?

Mahdollisten vaikutusten arvioimisista vaikeuttaa koeasetelman puutteen lisäksi kokeilun lyhyt kesto. Monet vastaajien näkemänt mahdollisuudet vastuunsiirrossa kuntiin liittyivät kunnan pitkäaikaiseen ja monipuoliseen kontaktiin nuoriin ja muihin palvelujen asiakasryhmiin. On mahdollista, että pitkäaikaiseen kontaktiin ja seurantaan liittyvät edut eivät tule täysin näkyviin vain vähän yli kaksivuotisen kokeilun aikana.

Toisaalta työllisyyspalvelut ovat muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluiden tai koulutuksen rinnalla tärkeä esimerkki siitä, että järjestämisvastuun tasoa ja palveluverkkoa ei tule politiikkakeskustelussa liiaksi samaistaa. Leveämpiä järjestämishartioita haettaessa järjestäjien koko sote-sektorilla kasvaa merkittävästi, mutta tavoitteena ei ole palveluverkon harventaminen. Tässä suhteessa on kiinnostavaa, että vaikka monet käsitykset kunnan järjestämisvastuun mahdollisuuksista liittyivät työllisyyspalvelujen ja kunnan muiden palvelujen rajapintojen hyödyntämiseen, monet korostavat paikallistun-

temusta, joka lienee enemmän palveluverkkoa kuin järjestäjätasoa koskeva kysymys. Seuraavissa Sosiaalibarometreissä olisi mahdollista nyt tehtyä tarkemmin erotella järjestämisvastuuta ja palveluverkkoa koskevat kysymykset toisistaan. Tarkemmin erottelevat kysymykset voisivat olla kiinnostavia myös siksi, että järjestämisvastuuseen liittyvät kysymykset ovat voimakkaasti yhteydessä vastaajan organisatoriseen asemaan. Palveluverkkoa koskevissa kysymyksissä yhteys ei välttämättä olisi aivan yhtä selvä.

Kuntavastaajien, erityisesti kokeilukuntien työllisyyspalveluista vastaavien, kuntien merkittävää vastuuta painottavat näkemykset eivät toisaalta näy erityisen kriittisinä näkemyksinä kuntien työllisyyspalvelujen ja te-palvelujen työnjaosta. Vaikka TE-johto näkee kuntavastaajia useammin työnjaon selkeänä, kuntien vastaajat pitivät työnjakoa erittäin selkeänä kaksi kertaa TE-johtoa useammin. Kokeilukuntien työllisyyspalveluista vastaavat ja TE-johto jakavat myös pitkälti yhtäläisen kuvan alueellisen yhteistyörakenteen olemassaolosta ja toimivuudesta. Nämä käsitykset viittaavat siihen, että vaikka kokeilukunnissa nähdään kokeilu, ja mahdollinen pysyvä järjestämisvastuun siirto kuntiin, erittäin positiivisesti, nykytilaa ei myöskään maalata synkin värein, eikä kuntien järjestämisvastuu näyttäydy ainoana tapana korjata vakavista ongelmista kärsivää järjestelmää. Tätä voidaan pitää hyvänä enteena kuntakokeilun onnistumisen kannalta. Niin kunta- kuin TE-vastaajatkin nostivat kokeilun haasteeksi kahden toimijan työnjaon ja yhteistyön onnistumisen. Yhteinen tilannekuva yhteistyön toimivuudesta antaa odottaa, että ainakaan tältä osin tilannekuvien ero ei johtaisi keskusteluyhteyden ongelmiin TE-hallinnon ja kuntien välillä.

Työnhakijapalvelujen toimivuutta pidetään yleisesti varsin hyvänä. Pääosin arviot jäävät lievästi positiivisiksi, keskiarvon noustessa TE-vastaajilla vain harvoin yli melko hyvin -arvon ja jäädessä kuntavastaajilla aina sen alle.

Työnhakijapalvelujen onnistuminen onkin tulosten perusteella kohtalaista, mutta parantamisen varaa on paljon. Heikompia arvioita saavat työnhakijapalvelujen ulottuvuudet, kuten palveluketjujen eheys, palvelujen vaikuttavuus tai asiakaspalvelun paikallinen saavutettavuus, ovat myös niin laajoja, että niiden puutteiden korjaaminen yksittäisillä, rajatuilla toimilla lienee vaikeasti saavutettavissa. Toisaalta, jos työvoimahallinnon resurssit lisääntyvät, ne voivat mahdollistaa laaja-alaisen puuttuvan palvelujen onnistumisen epäkohtiin.

Työttömien palvelupolkuun on kunnissa kytketty hyvin laajasti erilaisia palveluja perusterveydenhuollosta työpajoihin, aikuissosiaalityöstä päihdepalveluihin, etsivästä nuorisotyöstä mielenterveyspalveluihin ja velkaneuvonnasta Nuorten Ohjaamo -toimintaan. Tarvetta monille rajapinnoille selittävät työllisyyskysymysten monet yhteydet terveydentilaan, osaamiseen ja sosiaaliseen tuen tarpeeseen. Palvelupolkuun sovitettujen palveluiden moninaisuus, kunnan kytkiessä työttömän palvelupolkuun keskimäärin kuusi muuta palvelua, aiheuttaa epäilemättä haasteita, jotka heijastuvat myös kriittisissä käsityksissä palveluketjujen eheydestä.

Järjestöjen hyödyntämisestä työllisyyspalvelujen järjestämisessä vastaajien käsitys on varsin neutraali. Vain järjestöjen työllistymistä edistävät palvelut sekä TE-johto että kuntien työllisyyspalveluista vastaavat näkevät järjestöjen hyödyntämisen keskimäärin

positiivisesti. TE-johdon ja kuntakokeilukuntien työllisyyspalveluista vastaavien käsitys tilanteesta on selvästi positiivisempi kuin kuntakokeilun ulkopuolisten kuntien työllisyyspalveluista vastaavilla. Tämä heijastanee paitsi kokeilun ulkopuolisten kuntien pienempään kokoon liittyviä organisatorisia resurssirajoitteita, myös järjestöjen toiminnan ja palvelujen epätasaista maantieteellistä jakautumista.

Työllisyyspalveluissa organisaatio- ja järjestäjärajat ylittävä yhteistyö palvelupolkujen rakentamisessa tulee olemaan myös tulevana vuosina erityisen keskeistä. Sosiaali- ja terveyspalvelurakenteiden uudistuessa hallituksen esityksen mukaisesti hoitavat kunnat nuorisotyötä ja merkittävää osaa koulutuksesta ja maakunnat tai hyvinvointialueet terveydenhoitoa ja sosiaalityötä. Riippumatta siitä, mikä organisaatio on vastuussa työllisyyden hoidon vastuutahosta, monet keskeiset palvelupolkuun tarvittavat palvelut kuuluvatkin eri järjestäjälle kuin työllisyyden hoito. Kuntien hoitaessa nuorisotyötä ja merkittävää osaa koulutuksesta ja maakuntien tai hyvinvointialueiden hoitaessa terveydenhoitoa ja sosiaalityötä, työllisyyden kannalta keskeiset palvelut sijoittuvat eri organisaatioihin ja edellyttävät siten toimivaa, organisaatorajaa ylittävää palvelupolkujen rakentamista riippumatta työllisyyden hoidon vastuutahosta.

Sote-uudistuksen yhteydessä vastaavia rakenteita tarvitaan muissakin rajapinnoissa, muun muassa varmistettaessa koulujen terveyspalvelujen tiivis yhteys sekä kouluun että sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteisiin. Sen valossa, että terveys- ja osaamistekijöiden merkitys työttömien työllistymiselle nähdään selvästi työllisyyspalveluista vastaavien joukossa, tähän voidaan myös odottaa pyrittävän.



4

Slutsatser

4 Slutsatser

FRÅGAN OM HUR skötseln av sysselsättnings- och arbetskraftspolitiken ska fördelas mellan olika förvaltningsnivåer och organisationer är ständigt aktuell, och hur man närmar sig den beror i hög grad på hur sysselsättningspolitiken uppfattas: i bred eller smal betydelse.

Socialbarometern 2021 visar att man också på det lokala planet anser att många centrala faktorer som påverkar arbetslösas möjligheter att få jobb snarare handlar om sviktande hälsa och bristande kompetens än om ett socialskydd med otillräckligt sporrande effekt. Sådillvida överensstämmer åsikterna bland dem som arbetar med sysselsättningspolitiken med OECD:s rapport Arbetslöshetens ansikte, som visade att de centrala skälen till att arbetslösa inte får jobb handlar om just hälsa och kompetens.

Den här rapporten fokuserar särskilt på sysselsättningstjänsterna. Fokus ligger därför mer på de tjänster som arbetslösa och arbetssökande erbjuds än på frågor som är centrala för sysselsättningsgraden, såsom arbetskraftens arbetsförmåga och kompetens eller sporrar för att ta emot ett jobb. Det är viktigt att betona denna gränsdragning, eftersom de som svarar på enkäten klart

ser att många sådana frågor kring hälsa och kompetens som är centrala för sysselsättningspolitiken också är viktiga för arbetslösas möjligheter att hitta ett jobb, trots att dessa frågor huvudsakligen faller utanför sysselsättningstjänsternas kärna.

I kommunerna är skötseln av sysselsättningsfrågorna organiserad på varierande sätt. Större kommunorganisationer har en egen sysselsättningsenhet, mindre sköter sysselsättningsfrågorna i centralförvaltningen eller som en del av t.ex. social- och hälsovårdssektorns arbetsfält. Kommunorganisationens storlek avgör också vilken titel den som svarar för sysselsättningstjänsterna har. Variationen är bred: från kommundirektör till socialskötare och kommunens skogsbruksingenjör. Den breda variationen visar på ett allmänt plan hur kommunens storlek är avgörande också för hur dess funktioner är organiserade.

I frågan om framtida ansvarig för skötseln av sysselsättningsfrågor gick svaren i Socialbarometern klart isär. Hos samtliga grupper – ansvariga för sysselsättningstjänster i kommunerna, kommunernas vårdchefer, TE-cheferna och FPA:s chefer – var delat ansvar mellan staten och kommunerna det

populäraste alternativet för hur sysselsättningstjänsterna ska organiseras. Frågeställningen gör det inte möjligt att separera nulägetes förespråkare från dem som önskar moderata förändringar, och man bör därför vara försiktig med att utläsa resultatet som ett stöd för nuläget. Svaren tycks dock inte ge något särskilt stöd åt tanken att koncentrera ansvaret till en enda administrativ nivå. I samtliga grupper och särskilt bland dem som har en mer indirekt kontakt med sysselsättningsfrågorna får landskapen eller någon motsvarande regional organisation stöd som den nivå till vilken organiseringsansvaret ska koncentreras. FPA:s chefer som har en mer indirekt kontakt med sysselsättningsfrågorna samt vårdcheferna skulle lika ofta koncentrera skötseln av sysselsättningen till staten som till kommunerna.

Organisationsfrågan har ett samband också med åsikterna om rätt nivå för organiseringsansvaret. De som arbetar direkt med sysselsättningsfrågor vid TE-byråerna och i kommunerna ansåg att om centralisering är nödvändig så ska den ske på deras administrativa nivå. De som ansvarar för sysselsättningstjänsterna i kommuner som deltog i kommunförsöket talade starkt för att organiseringsansvaret ska koncentreras till kommunerna. Trots att delat ansvar mellan stat och kommun således inte åtnjuter majoritetens stöd går åsikterna om det rätta alternativet så mycket isär att det vore svårt att utifrån de olika gruppernas åsikter i Socialbarometern 2021 motivera några klara förändringar i nuläget. Under de närmaste åren blir det intressant att se om gruppernas åsikter om bästa ansvariga för skötseln av sysselsättningsfrågor förändras då vi får information om det nu pågående tredje kommunförsöket inom sysselsättningsfrågor.

I snart sagt samtliga frågor som direkt eller indirekt tangerar frågan om kommunernas ansvar för sysselsättningstjänsterna tror de som ansvarar för dessa tjänster i försökskommunerna att åtgärder som stärker kommunernas ansvar är effektiva och värda att genomföra. De förespråkar också mycket starkt att ansvaret ska vila på kommunerna. Materialet ger inga direkta svar på frågan om vad denna bestämda åsikt bottnar i. Dels kan det vara fråga om en tillit till kraften i de egna åtgärderna då befolkningsunderlaget är stort och tryggar tillräckliga resurser och personal, dels kan det bottna det slags självförtroende och optimism som kommunförsöket med sysselsättning rentav kan förutsätta. Försöket kom i gång strax efter materialinsamlingen till Socialbarometern. Eftersom olika gruppers ståndpunkter står i relation till deras organisatoriska ställning kan det inte heller uteslutas att kommunen ges en starkare organisatorisk roll i de kommuner som deltog i kommunförsöket.

Vad beträffar beslutet att i kommunförsöket överföra organiseringsansvaret för sysselsättningstjänster för tre klientgruppers del – unga, invandrare och mottagare av FPA:s arbetslöshetsförmån – till kommunerna går åsikterna starkt isär såväl mellan olika svarargrupper som för de olika klientkategoriernas vidkommande. I svaren från kommunanställda fick beslutet högre betyg än i TE-ledningens svar, och inom kommunerna förhöll sig de som ansvarar för sysselsättningstjänster positivare till beslutet än kommunernas vårdchefer. Särskilt starkt gick TE-ledningens och de kommunala sysselsättningsansvarigas åsikter isär i frågan om unga arbetslösa: kommunernas representanter såg överföringen som en mycket positiv åtgärd, medan TE-ledningens svar oftare var negativa. Skillnaden kan avspegla skillnaden i den tonvikt

som de två svarargrupperna ger överföringens positiva och negativa konsekvenser. Att till exempel kommunernas bildnings- och ungdomsväsen har lång erfarenhet av ungdomsarbete sågs som en potentiell nytta för de unga. Kommunerna kan reagera snabbt på nya behov bland annat genom att anpassa antalet studieplatser i sina egna läroanstalter. Som en risk nämndes dels ett för starkt regionalt betonat perspektiv som sätter fokus enbart på lokala läroanstalter och arbetstillfällen, dels möjligheten att kommunerna tillgriper för kraftiga metoder för stödsysselsättning, vilket på lång sikt rentav kan försämra de ungas sysselsättningsmöjligheter.

I konsekvensbedömningen av den ansvarsöverföring som gjordes i kommunförsöket blir det intressant att se hur de ungas situation utvecklas i kommuner som deltagit respektive inte deltagit i försöket. Besannas farhågorna då unga binds till hemkommunen i stället för att flytta till annan ort för att studera eller arbeta, eller har kommunernas mångåriga kontakt med de unga tvärtom gett dem bättre möjligheter att svara mot de ungas behov?

Det är inte bara avsaknaden av en jämförelsesituation utan också försökets korta längd som försvårar bedömningen av de eventuella effekterna. I många svar förknippades de positiva möjligheterna i ansvarsöverföringen med kommunernas mångåriga och mångsidiga kontakt med de unga och andra grupper som anlitar kommunens tjänster. Det är möjligt att dessa fördelar av mångårig kontakt och uppföljning inte till fullo hinner komma till synes under det blott drygt tvååriga försöket.

Å andra sidan är sysselsättnings-tjänsterna, liksom även t.ex. social- och hälsovårdstjänsterna eller utbildningen, ett viktigt exempel på att man

inte ska sätta för starka likhetstecken mellan organiseringsansvarets nivå och servicenätet. Då man söker en bredare bas för organiseringsansvaret växer organisatörernas storlek avsevärt inom hela vårdsektorn, men målet är inte att skapa ett glesare servicenätverk. Trots att många åsikter om det kommunala organiseringsansvarets möjligheter handlade om att utnyttja kontaktytan mellan sysselsättningstjänsterna och kommunens övriga tjänster, framhävde många intressant nog den lokala kännedomen, dvs. en fråga som snarare berör servicenätet än organiseringsnivån. I kommande Socialbarometrar är det möjligt att noggrannare hålla isär frågor som berör organiseringsansvaret respektive servicenätet. Mer exakt specificerade frågor kunde vara intressanta också såtillvida att frågorna om organiseringsansvaret har ett starkt samband med svarsgivarens organisatoriska ställning.

I svaren från kommunerna, i synnerhet av personer som ansvarar för sysselsättningstjänsterna i försökskommunerna, är å andra sidan de ståndpunkter som betonar kommunernas betydande ansvar inte särskilt kritiska vad gäller arbetsfördelningen mellan kommunernas sysselsättningstjänster och TE-tjänsterna. Trots att TE-ledningen oftare än kommunernas representanter anser att arbetsfördelningen är tydlig, så anser kommunernas representanter att arbetsfördelningen är väldigt tydlig dubbelt oftare än TE-ledningen. De ansvariga för försökskommunernas sysselsättningstjänster och TE-ledningen har i många avseenden också samma bild av den regionala samarbetsorganisationen och hur den fungerar. Dessa uppfattningar pekar mot att försökskommunerna, trots sin mycket positiva inställning till försöket och även till en permanent överföring av organiseringsansvaret till kommunerna, å andra

sidan inte heller vill skapa en negativ bild av nuläget, och att ge kommunerna organiseringsansvar ses inte heller som det enda sättet att korrigera de allvarliga systemfelen. Detta är hoppgivande med tanke på kommunförsökets möjligheter att lyckas. Både kommunernas och TE-byråernas representanter såg det som en utmaning att få de två aktörernas arbetsfördelning och samarbete i försöket att fungera. Den gemensamma situationsbilden av samarbetet antyder att skillnaden i synsättet inte åtminstone till den delen leder till kommunikationsproblem mellan TE-förvaltningen och kommunerna.

Tjänsterna för arbetssökande anses allmänt vara mycket högklassiga. Bedömningarna är huvudsakligen något positiva; TE-representanterna ger sällan högre medeltal än ganska bra, de kommunala representanterna alltid lägre än så.

Tjänsterna för arbetssökande tycks enligt svaren fungera tämligen bra, men där finns mycket att förbättra. De problem som kritiserats hårdast, t.ex. splittrade servicekedjor, tjänsternas svaga genomslag och den klena lokala tillgången till klientrådgivning, är så omfattande att de svårligen kan korrigeras enbart med enskilda avgränsade insatser. Om arbetskraftsförvaltningen får ökade resurser kan en bredare insats för att korrigera bristerna i tjänsterna dock lyckas.

Servicekedjan för arbetslösa har i kommunerna kopplats samman med mycket varierande tjänster: från primärvård till verkstäder, från socialarbete bland vuxna till missbrukartjänster, från uppsökande ungdomsarbete till mentalvårdstjänster och från skuldrådgivning till Navigator-verksamhet. Behovet av många gränssnitt förklaras av sysselsättningsfrågornas talrika sam-

band med hälsa, kompetens och behov av socialt stöd. Tjänsternas mångfald i servicekedjan – i genomsnitt kopplar kommunen sex andra tjänster till den arbetslöses servicekedja – ställer otvivelaktigt höga krav som sedan återspeglas i kritiska synpunkter på servicekedjornas splittring.

Vad gäller frågan om att engagera organisationerna i organisationen av sysselsättningstjänster var svaren neutrala. Endast beträffande organisationernas egna sysselsättningsfrämjande tjänster ser både TE-ledningen och de kommunala sysselsättningsansvariga i genomsnitt positivt på att organisationernas tjänster anlitas. Åsikten är klart positivare bland TE-ledningen och försökskommunernas ansvariga för sysselsättningstjänster än bland de ansvariga för sysselsättningstjänster i kommuner som inte deltog i kommunförsöket. Detta återspeglar sannolikt dels det faktum att kommuner som inte deltog i försöket har mindre organisatoriska resurser till sitt förfogande, dels också den ojämna geografiska fördelningen av organisationernas verksamhet och tjänster.

Inom sysselsättningstjänsterna kommer samarbete över organisations- och organisatörsgränser i bygget av servicekedjor att vara särskilt viktigt även i framtiden. Då vårdstrukturerna förnyas enligt regeringens proposition sköter kommunerna ungdomsarbetet och en ansevärd del av utbildningen, medan landskapen eller välfärdsområdena svarar för hälsovården och det sociala arbetet. Oavsett vilken organisation som ansvarar för sysselsättningsfrågorna kommer många centrala tjänster i servicekedjan att höra till en annan organisation än sysselsättningsfrågorna. Då kommunerna sköter ungdomsarbetet och en betydande del av utbildningen medan landskapen eller välfärdsområdena svarar för hälsovården och socialarbe-

tet, är de centrala sysselsättningstjänsterna fördelade på två organisationer. Därför förutsätts smidiga servicekedjor över organisationsgränserna oavsett var ansvaret för sysselsättningsfrågorna ligger.

I samband med vårdreformen krävs liknande strukturer också på andra kontaktytor, bland annat för att säkerställa att skolhälsovården är knuten till såväl skolan som social- och hälsovårdsorganisationen. I ljuset av att de som ansvarar för sysselsättningstjänsterna klart ser hälso- och kompetensfaktorerna som viktiga för de arbetslösas möjligheter att få ett jobb kan man också förvänta sig att de arbetar för att skapa ett mer helgjutet system.



Lähteet ja liitteet

Lähteet

H

HE 87/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta.

HE 114/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen (HE 87/2020 vp) täydentämisestä.

N

Nieminen Jeremias, Kanninen Ohto, Karhunen Hannu (2021). Mitä työllisyyden kuntakokeiluista voidaan oppia? Yhteiskuntapolitiikka 86 (2021):1.

O

OECD (2020). Continuous Learning in Working Life in Finland. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris. (OECD 2020a).

OECD (2020). Faces of Joblessness in Finland. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris. (OECD 2020b).

P

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta (2019). Saatavana: <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/oikeudenmukaisen-yhdenvertainen-ja-mukaan-ottava-suomi>

S

Sosiaalibarometri 2017 (2017). Ajankohtainen arvio hyvinvoinnista, palveluista sekä palvelujärjestelmän muutoksesta. Näätänen Ari-Matti, Londén Pia, Peltosalmi Juha. SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, Helsinki.

Sosiaalibarometri 2019 (2019). Eronen Anne, Londén Pia, Peltosalmi Juha. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki.

Liitteet

LIITE 1.

Kysymykset eri vastaajaryhmille ja kysymyksissä käytyt asteikot.

TAULUKKO 1.

Eri vastaajaryhmien kysymykset.

	Kunnat		Valtio	
	Työllisyys- palveluista vastaavat viranhaltijat	Sosiaali- ja terveys- johto	TE- toimistojen johto	Kelan esi- henkilöt
Työllisyyden hoidon organisointi kunnissa ja kuntakokeiluun osallistuminen				
Mihin yksikköön työllisyyden hoito kunnassanne sijoittuu?	x			
Onko kuntanne /alueenne mukana työllisyyden kuntakokeilussa?	x	x		
Miksi kuntanne ei ole mukana työllisyyden kuntakokeilussa?	x			
Työllistymisen syyt ja toimien vaikuttavuus				
Missä määrin seuraavat asiat vaikuttavat kuntanne /alueenne työttömien työnhakijoiden työllistymiseen?	x		x	
Kuinka paljon arvioitte seuraavien TE-hallinnon nykyisten tai tulevien toimien parantavan työllisyyttä (työttömien työllistyminen) kunnassanne/alueellanne?	x		x	
Järjestämistaho ja järjestämisvastuun siirto				
Mikä olisi mielestänne tulevaisuudessa paras järjestämistaho vastaamaan työllisyyden hoidosta?	x	x	x	x
Miten hyvänä pidätte valittua ratkaisua seuraavien ryhmien työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirrosta kunnille?	x	x	x	
Millaisia mahdollisuuksia näette sillä, että nuorten, maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalvelujen järjestämisvastuu on kunnilla?	x	x	x	x
Millaisia riskejä näette sillä, että nuorten, maahanmuuttajien ja Kelan työttömyysetuutta saavien työvoimapalvelujen järjestämisvastuu on kunnilla?	x	x	x	x

	Kunnat		Valtio	
	Työllisyys- palveluista vastaavat viranhaltijat	Sosiaali- ja terveys- johto	TE- toimistojen johto	Kelan esi- henkilöt
Kuntien ja TE-toimistojen työnjako				
Miten selkeänä pidätte tällä hetkellä kunnassanne /alueellanne kunnan työllisyyspalvelujen ja te-palvelujen työnjakoa?	x		x	
Onko kunnassanne /alueellanne jokin yhteistyörakenne /foorumi varmistamassa työnhakija-asiakkaiden asiakasprosessien sujuvuutta?	x		x	
Työnhakijapalvelut ja niiden toimivuus				
Miten työnhakijapalvelut toimivat tällä hetkellä kunnassanne /alueellanne?	x		x	
Mitkä seuraavista palveluista on kunnassanne kytketty osaksi työttömän palveluprosessia?	x			
Millaiseksi arvioitte kuntanne /alueenne sote-palvelujen, koulutuspalvelujen ja työllisyyspalvelujen yhteensovittamisen seuraavien ryhmien kannalta?	x	x	x	
Miten kunnassanne /alueellanne hyödynnetään seuraavia järjestöjen työllisyystoimia ja osaamista tällä hetkellä?	x		x	

Keskiarvojen tulkinnassa on syytä ottaa huomioon, että eri kysymyksissä asteikolle annetut sanalliset selvennykset eroavat toisistaan. Kysymysten substanssiin liittyvillä eroilla on rajattu merkitys vastausten tulkinnalle, mutta on hyvä huomata, että vastaus 'huonosti' voi saada asteikolla niin arvon 1 kuin arvon 2. Vastaavasti 5-portaisen asteikon keskikohta (3) voi olla kuvaukseltaan neutraali (ei huono, ei hyvä), mutta myös lievästi negatiivinen (melko huonosti). Näin ollen eri kysymysten keskiarvot eivät ole suoraan vertailtavissa. Kunkin asteikon ääripäät on raportoitu tilastografikoissa.

TAULUKKO 2.**Kysymysten asteikot.**

1	2	3	4	5	en osaa sanoa
huono(t)	melko huono(t)	ei huono(t) ei hyvä(t)	melko hyvä(t)	hyvä(t)	en osaa sanoa
ei lainkaan selkeä				erittäin selkeä	
ei lainkaan	huonosti	melko huonosti	melko hyvin	hyvin	en osaa sanoa
huonosti	melko huonosti	ei huonosti ei hyvin	melko hyvin	hyvin	en osaa sanoa
ei lainkaan	vain vähän	jonkin verran	melko paljon	paljon	en osaa sanoa

Liite 2.

Missä määrin eri asiat vaikuttavat kunnan/alueen työttömien työnhakijoiden työllistymiseen TE-vastaajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan.

	Ei lainkaan/ vain vähän	Jonkin verran	Paljon/ melko paljon	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Liian matala koulutustaso				
TE-johto	4	42	54	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	7	32	61	0
Väärän alan koulutus				
TE-johto	6	46	46	2
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	8	35	54	3
Puuttuvat perustaidot (lukutaito, laskutaito, oppimaan oppiminen)				
TE-johto	37	39	19	5
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	49	34	13	4
Heikko fyysinen terveydentila*				
TE-johto	14	29	54	3
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	2	27	71	0
Mielenterveyden ongelmat*				
TE-johto	10	31	56	3
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	2	28	70	0

	Ei lainkaan/ vain vähän	Jonkin verran	Paljon/ melko paljon	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Päihderiippuvuus*				
TE-johto	12	42	37	9
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	3	36	61	0
Alueella ei ole työpaikkoja*				
TE-johto	40	35	25	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	22	41	37	0
Etäisyys mahdollisiin työpaikkoihin*				
TE-johto	29	35	36	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	10	32	57	1
Sosiaaliset esteet työn vastaanottamiselle toiselta paikkakunnalta (perhe ym.)				
TE-johto	12	42	42	4
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	16	39	42	3
Ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamisen vaikeus				
TE-johto	14	40	37	9
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	9	39	47	5
Muu				
TE-johto	0	11	89	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	0	17	78	5

*Tilastollisesti merkitsevä ero

Liite 3.

Missä määrin eri asiat vaikuttavat kunnan/alueen työttömien työnhakijoiden työllistymiseen kokeilussa mukana olevien ja muiden kuntien näkökulmasta.

	Ei lainkaan/ vain vähän	Jonkin verran	Paljon/ melko paljon	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Liian matala koulutustaso				
Kokeilukunta	7	36	57	0
Kokeilun ulkopuolinen kunta	7	29	64	0
Väärän alan koulutus				
Kokeilukunta	7	28	64	1
Kokeilun ulkopuolinen kunta	8	39	48	5

	Ei lainkaan/ vain vähän	Jonkin verran	Paljon/ melko paljon	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Puuttuvat perustaidot (lukutaito, laskutaito, oppimaan oppiminen)				
Kokeilukunta	47	40	10	3
Kokeilun ulkopuolinen kunta	50	31	14	4
Heikko fyysinen terveydentila				
Kokeilukunta	3	25	72	0
Kokeilun ulkopuolinen kunta	1	29	70	0
Mielenterveyden ongelmat				
Kokeilukunta	0	24	76	0
Kokeilun ulkopuolinen kunta	3	30	67	0
Päihderiippuvuus				
Kokeilukunta	4	36	60	0
Kokeilun ulkopuolinen kunta	2	36	62	0
Alueella ei ole työpaikkoja*				
Kokeilukunta	21	52	27	0
Kokeilun ulkopuolinen kunta	23	33	44	0
Etäisyys mahdollisiin työpaikkoihin*				
Kokeilukunta	19	33	48	0
Kokeilun ulkopuolinen kunta	4	31	64	1
Sosiaaliset esteet työn vastaanottamiselle toiselta paikkakunnalta (perhe ym.)				
Kokeilukunta	17	38	43	2
Kokeilun ulkopuolinen kunta	15	39	42	4
Ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamisen vaikeus				
Kokeilukunta	10	42	43	5
Kokeilun ulkopuolinen kunta	7	38	49	6
Muu				
Kokeilukunta	0	25	75	0
Kokeilun ulkopuolinen kunta	0	10	80	10

*Tilastollisesti merkitsevä ero

LIITE 4.

Paljonko TE-hallinnon nykyiset tai tulevat toimet parantavat työllisyyttä kunnassa/alueella TE-vastaaajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan.

	Ei lainkaan/ vain vähän	Jonkin verran	Paljon/ melko paljon	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Lisätään kasvokkaisen asiakaspalvelun määrää*				
TE-johto	17	27	56	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	7	18	74	1
Kehitetään palvelutarvearviointia*				
TE-johto	10	17	73	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	6	25	69	0
Asetetaan työnhakijalle määrällinen työnhakuvelvoite				
TE-johto	37	42	21	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	36	37	26	1
Tarjotaan tukea omatoimiseen urasuunnitteluun				
TE-johto	0	39	61	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	11	38	50	1
Lisätään jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia				
TE-johto	4	23	73	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	6	33	59	2
Tunnistetaan ja otetaan huomioon palveluissa työmarkkinoilta syrjäytymisvaarassa olevat ryhmät ml. verkostotyö				
TE-johto	4	18	78	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	2	19	78	1
Kytetään työttömyyspalvelut ja työnantajapalvelut toisiinsa (julkiset rekrytointipalvelut)				
TE-johto	4	19	75	2
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	7	25	64	4
Siirretään palveluiden järjestämisvastuu paikallis-/kuntatasolle*				
TE-johto	76	8	12	4
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	13	15	67	5
Lisätään monitoimijaisuutta ja monialaisuutta työllisyyspalveluissa				
TE-johto	6	29	63	2
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	3	14	79	4

	Ei lainkaan/ vain vähän	Jonkin verran	Paljon/ melko paljon	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Integroidaan vahvemmin sosiaali- ja te-palvelut*				
TE-johto	17	27	56	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	5	22	71	2
Integroidaan vahvemmin terveys- ja te-palvelut				
TE-johto	10	29	61	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	4	18	76	2
Tuetaan uutta yritystoimintaa				
TE-johto	2	25	73	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	9	28	61	2
Muu toimi				
TE-johto	0	0	100	0
Kunnan työllisyyspalveluista vastaavat	8	8	58	25

*Tilastollisesti merkitsevä ero

Liite 5.

Paljonko TE-hallinnon nykyiset tai tulevat toimet parantavat työllisyyttä kunnassa/alueella kokeilussa mukana olevien ja muiden kuntien näkökulmasta.

	Ei lainkaan/ vain vähän	Jonkin verran	Paljon/ melko paljon	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Lisätään kasvokkaisen asiakaspalvelun määrää*				
Kokeilukunnat	2	12	86	0
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	11	23	65	1
Kehitetään palvelutarvearviointia*				
Kokeilukunnat	0	15	85	0
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	10	32	58	0
Asetetaan työnhakijalle määrällinen työnhakuvelvoite				
Kokeilukunnat	38	43	17	2
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	34	33	31	2
Tarjotaan tukea omatoimiseen urasuunnitteluun				
Kokeilukunnat	14	31	55	0
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	10	42	46	2

	Ei lainkaan/ vain vähän	Jonkin verran	Paljon/ melko paljon	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Lisätään jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia				
Kokeilukunnat	2	29	67	2
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	9	35	54	2
Tunnistetaan ja otetaan huomioon palveluissa työmarkkinoilta syrjäytymisvaarassa olevat ryhmät ml. verkostotyö				
Kokeilukunnat	2	21	77	0
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	1	18	79	2
Kytetään työnvälityspalvelut ja työnantajapalvelut toisiinsa (julkiset rekrytointipalvelut)				
Kokeilukunnat	3	21	74	2
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	9	28	57	6
Siirretään palveluiden järjestämisvastuu paikallis-/kuntatasolle*				
Kokeilukunnat	3	7	90	0
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	19	20	51	10
Lisätään monitoimijaisuutta ja monialaisuutta työllisyyspalveluissa				
Kokeilukunnat	2	7	88	3
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	3	19	73	5
Integroidaan vahvemmin sosiaali- ja te-palvelut				
Kokeilukunnat	7	15	78	0
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	4	26	66	4
Integroidaan vahvemmin terveys- ja te-palvelut				
Kokeilukunnat	4	17	79	0
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	5	18	74	3
Tuetaan uutta yritystoimintaa				
Kokeilukunnat	4	26	67	3
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	12	29	58	1
Muu toimi				
Kokeilukunnat	0	20	60	20
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	14	0	57	29

*Tilastollisesti merkitsevä ero

Liite 6.

Työnhakijapalvelujen toimivuus kunnassa/alueella kuntien työllisyyspalveluista vastaavien ja TE-vastaajien mukaan.

	Huonosti/ melko huonosti	Ei huonosti, ei hyvin	Hyvin/ melko hyvin	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Osaamista kehittävät palvelut*				
TE-johto	0	6	92	2
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	18	33	42	7
Asiakaspalvelun laatu*				
TE-johto	0	8	90	2
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	6	18	68	8
Asiakaspalvelun paikallinen saavutettavuus*				
TE-johto	2	8	90	0
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	26	16	55	3
Palveluihin pääsyn nopeus*				
TE-johto	0	12	87	1
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	17	18	59	6
Palvelujen vaikuttavuus*				
TE-johto	0	25	73	2
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	15	34	48	3
Asiakaspalvelun yksilöllisyys				
TE-johto	6	19	73	2
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	14	14	67	5
Työnhakijan ohjaaminen toisen viranomaisen palveluihin				
TE-johto	6	27	65	2
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	15	19	60	6
Työ- ja toimintakyvyn kohentamista edistävät palvelut				
TE-johto	12	23	58	7
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	18	23	54	5
Palveluketjujen eheys*				
TE-johto	6	33	58	3
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	26	25	44	5

*Tilastollisesti merkitsevä ero

Liite 7.

Työnhakijapalvelujen toimivuus kunnassa/alueella kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan työllisyyden kuntakokeilukunnissa ja muissa kunnissa.

	Huonosti/ melko huonosti	Ei huonosti, ei hyvin	Hyvin/melko hyvin	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Osaamista kehittävät palvelut				
Kokeilukunnat	16	36	45	3
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	21	31	40	8
Asiakaspalvelun laatu				
Kokeilukunnat	7	21	69	3
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	5	16	68	11
Asiakaspalvelun paikallinen saavutettavuus*				
Kokeilukunnat	19	17	60	4
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	30	15	52	3
Palveluihin pääsyn nopeus				
Kokeilukunnat	16	16	64	4
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	18	19	55	8
Palvelujen vaikuttavuus				
Kokeilukunnat	14	35	48	3
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	16	33	48	3
Asiakaspalvelun yksilöllisyys				
Kokeilukunnat	17	17	62	4
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	11	12	71	6
Työnhakijan ohjaaminen toisen viranomaisen palveluihin				
Kokeilukunnat	17	24	53	6
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	13	16	65	6
Työ- ja toimintakyvyn kohentamista edistävät palvelut				
Kokeilukunnat	22	22	52	4
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	16	24	55	5
Palveluketjujen eheys				
Kokeilukunnat	26	32	37	5
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	25	21	49	5

*Tilastollisesti merkitsevä ero

Liite 8.

Kunnan/alueen sote-palvelujen, koulutuspalvelujen ja työllisyyspalvelujen yhteensovittaminen eri ryhmien kannalta sote-johtajien, TE-vastaajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan.

	Huonot/ melko huonot	Ei huonot, ei hyvät	Hyvät/ melko hyvät	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Pitkäaikaistyöttömät*				
Sote-johtajat	8	32	47	13
TE-johto	15	14	69	2
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	13	16	69	2
Nuoret työttömät*				
Sote-johtajat	6	17	63	14
TE-johto	2	15	81	2
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	10	11	77	2
Maahanmuuttajataustaiset työttömät*				
Sote-johtajat	9	31	32	28
TE-johto	2	23	69	6
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	14	34	41	11
Osatyökykyiset työttömät*				
Sote-johtajat	14	35	36	15
TE-johto	23	27	48	2
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	16	28	53	3

*Tilastollisesti merkitsevä ero

Liite 9.

Kunnan/alueen sote-palvelujen, koulutuspalvelujen ja työllisyyspalvelujen yhteensovittaminen eri ryhmien kannalta työllisyyden kuntakokeilukunnissa ja muissa kunnissa sote-johdon¹ ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan.

	Huonot/ melko huonot	Ei huonot, ei hyvät	Hyvät/ melko hyvät	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Pitkäaikaistyöttömät*				
Kokeilukunnat	2	20	72	6
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	19	24	54	3
Nuoret työttömät				
Kokeilukunnat	2	10	82	6
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	14	16	65	5
Maahanmuuttajataustaiset työttömät*				
Kokeilukunnat	4	36	47	13
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	19	32	30	19
Osatyökykyiset työttömät*				
Kokeilukunnat	6	31	57	6
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	24	30	40	6

*Tilastollisesti merkitsevä ero

¹ Sote-johdon vastaajista 15 ei ottanut kantaa kuntakokeiluun kuulumiseen. Ne vastaajat puuttuvat taulukon tarkastelusta.

Liite 10.

Järjestöjen työllisyystoimien ja osaamisen hyödyntäminen kunnassa/alueella tällä hetkellä TE-vastaajien ja kuntien työllisyyspalveluista vastaavien mukaan.

	Ei lainkaan	Huonosti/ melko huonosti	Hyvin/ melko hyvin	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Järjestöjen työllistymistä edistävät palvelut				
TE-johto	0	12	83	5
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	9	16	72	3
Yhteistyö palvelujen kehittämisessä				
TE-johto	0	27	65	8
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	8	35	51	6

	Ei lainkaan	Huonosti/ melko huonosti	Hyvin/ melko hyvin	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Järjestöjen vertaistoiminta ja matalan kynnyksen palvelut*				
TE-johto	0	23	62	15
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	9	32	48	11
Järjestöjen erityisasiantuntemus*				
TE-johto	2	37	46	15
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	13	47	28	12
Muu				
TE-johto	0	25	50	25
Kuntien työllisyyspalveluista vastaavat	23	23	46	8

*Tilastollisesti merkitsevä ero

Liite 11.

Järjestöjen työllisyystoimien ja osaamisen hyödyntäminen kunnassa/alueella tällä hetkellä työllisyyden kuntakokeilukunnissa ja muissa kunnissa.

	Ei lainkaan	Huonosti/ melko huonosti	Hyvin/ melko hyvin	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Järjestöjen työllistymistä edistävät palvelut				
Kokeilukunnat	3	12	83	2
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	13	19	64	4
Yhteistyö palvelujen kehittämisessä*				
Kokeilukunnat	2	22	72	3
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	12	43	37	8
Järjestöjen vertaistoiminta ja matalan kynnyksen palvelut*				
Kokeilukunnat	3	24	66	7
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	13	38	36	13
Järjestöjen erityisasiantuntemus*				
Kokeilukunnat	7	45	40	8
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	18	49	19	14
Muu				
Kokeilukunnat	17	33	50	0
Kokeilun ulkopuoliset kunnat	29	14	43	14

*Tilastollisesti merkitsevä ero

Sosiaalibarometri 2021 – viisi eri julkaisua

- Tutkimusaineisto ja toteutus
- Koronakriisi ja palvelujärjestelmän joustavuus
- Sote-uudistus ja asiakasmaksut
- **Työllisyys**
- Toimeentulotuki ja asuminen

> WWW.SOSIAALIBAROMETRI.FI

#SOSIAALIBARO

SOSTE

Sosiaalibarometri 2021:4
ISSN 2489-2726
ISBN 978-952-6628-58-5 (verkko)

