

# SATAKUNTA

## Työllisyydenhoidon kuntaselvityksen yhteenveto ja suositukset



**INNOLINK**

*Kehittämiskumppani ratkaisevissa kysymyksissä.*

Tutkimusjohtaja Mikko Kesä  
Tutkimuspäällikkö Juuso Heinisuo  
Tutkimuskoordinaattori Anssi Mäkelä

Innolink Research Oy 2010

# 0. Esipuhe

Tämä on kokoomaraportti Satakunnan Ely-keskuksen hallinnoiman Välkky-hankkeen tilaamasta selvityksestä "Työllisyydenhoidon nykytilan ja kehittämiskohteiden kartoitus Satakunnan kunnissa".

Selvitys tarkasteli kuntien roolia aktiivisina työllisyydenhoidon toimijoina. Kunnille on siirretty valtion toimesta työllisyydenhoidon vastuuta enenevässä määrin. Suurin osa kunnista on aktivoitunut ja kehittänyt mitä moninaisempia aloitteita ja malleja työllisyydenhoidon tehostamiseksi.

Tässä selvityksessä kehitettiin täysin uusi lähestymistapa kuntatietojen vertailuun: kuntakortit. Kuntakortit koostettiin kaikista Satakunnan kunnista samassa laajuudessa. Kuntakorttien työstämisen kautta saatiin kattava kokonaiskäsitys Satakunnan kuntien erilaisista käytännöistä työllisyydenhoidossa. Kuntakorttien ja kuntavertailujen kautta kyettiin myös antamaan kuntakohtaisia suosituksia. Kuntakortit on saatavissa kunnittain.

Suuri osa Kuntakorttien tietoja sekä analyysit perustuvat Satakunnan Ely-keskukselta saatuihin kattaviin tilastotietoihin. Tässä yhteydessä tekijät haluavat vielä erikseen kiittää hyvää yhteistyöstä ja tiedonvaihdosta asianosaisia.

Tämän kokoomaraportin tavoitteena on vetää yhteen keskeiset maakuntaa yhdistävät havainnot ja suositukset.

Välkky-hanke on tärkeässä roolissa myös kuntien suuntaan, kehittäessään entistä toimivampia välityömarkkinoita ja käytäntöjä Satakuntaan. Toivottavasti selvityksen havainnot ja kuntiin työstetyt kuntakortit palvelevat mahdollisimman laajasti myös tätä työtä.

Tampereella 30.9.2010

Mikko Kesä  
Tutkimusjohtaja, Innolink Research Oy

# Sisältö

## **OSA 1: johdanto**

- 1.1. Kuntien työllisyydenhoito
- 1.2. Selvityksen tavoitteet
- 1.2. Toteutus- ja laadintaperiaatteet

## **OSA 2: Kokoavat johtopäätökset ja suositukset**

- 2.1. Kokonaiskuva Satakunnasta
- 2.2. Kattosuositus: työllisyydenhoidon kuntatoimisto
- 2.3. Yksittäiset suositukset

## **OSA 3: kuntavertailut**

- 3.1 toimenpiteet
- 3.2. tulokset

**OSA 1**  
**johdanto**

## 1.1. Kuntien työllisyydenhoito

Kuntien vastuut ja mahdollisuudet työllisyydenhoidolle vaikeasti työllistettävien näkökulmasta on määritelty laissa suhteellisen väljästi: Työllisyydenhoidon järjestämisen **velvoittavuutta** on käsitelty laissa mm. seuraavasti: Kuntalain 1.3§ mukaan kunta pyrkii "edistämään asukkaidensa hyvinvointia", johon työllisyydenhoidon voidaan katsoa kuuluvaksi. Laissa julkisista työvoimapalveluista mainitaan, että kuntien ja kuntayhtymien tulee huomioida rahoittamiensa investointien suhdanteita tasaava työllisyysvaikuttavuus. Lain mukaan kunnilla on myös velvollisuus järjestää työntekomahdollisuuksia työttömille työnhakijoille (*aluelvelvoite*), ei kuitenkaan vuositasolla useammalle kuin yhdelle prosentille kunnan työvoimasta – valtio on velvollinen myöntämään tälle palkkatuen. Vuoden 2006 voimaan tulleen työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen myötä kunnille on tullut rahoituksellisen velvollisuus kattaa 50 % työmarkkinatuesta silloin, kun työtön työnhakija on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella yli 500 päivän ajan. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta mm. velvoittaa kunnat yhteistyössä TE-toimiston kanssa ohjaamaan ja järjestämään kullekin asiakkaalle sopivan palvelukokonaisuuden.

*Velvoittavuus kuntien työllisyydenhoidolle on siis suhteellisen yleisellä tasolla. Sitä voidaan tulkita monella tavalla ja lopullista vastuuta voidaan myös "pallotella" valtion ja kunnan välillä. Vaikeasti työllistettävien osalta kuntien työllisyydenhoito onkin nähtävä ensisijaisesti:*

- **ennalta ehkäisevänä** palveluna kunnan rahoituksellisiin ja palveluvelvoitteisiin, jotka syntyvät mikäli kunnallista työllisyydenhoitoa ei järjestetä.
- **kuntataloudellisena** mahdollisuutena saavuttaa suoria ja välillisiä säästöjä ja tuottoja.
- **kunnallispoliittisena** tahtokysymyksenä edistää kuntalaisten ja erityisesti heikommassa asemassa olevien hyvinvointia – työnteon on osoitettu olevan yksi merkittävimmistä hyvinvoinnin osa-tekijöistä.
- **työmarkkinakysymyksenä** käyttää ensisijaisesti olemassa olevat työvoimareservit tehokkaasti ja turvata pitkällä jännteellä työvoiman saatavuus.
- **imago- ja onnistumiskysymyksenä** hoitaa työllisyydenhoitoa

Lähteet: Kunnallislaki (1976), Laki julkisesta työvoimapalvelusta 30.12.2002/1295, Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001, Vehkala, P.: Kunta työllisyydenhoitaja, Lainopillinen tutkielma kunnan työllisyydenhoidosta 2010.

## 1.2. Selvityksen tavoitteet

Selvityksen tavoitteena oli:

- Selvittää Satakunnan alueen kuntien työllisyydenhoidon nykytila: kustannusten, tilastojen ja vaikuttavuuden näkökulmasta.
- Laatia vaikuttavuus- ja kustannusmallit alue- ja kuntakohtaisesti, kunnallisen työllisyydenhoidon tehostamiseksi ja aktivointiasteen nostamiseksi.
- Tarkastelussa huomioitiin olemassa oleva tilanne mm. kuntien ja palveluntuottajien roolien ja työnjaon osalta sekä satakuntalaisten välityömarkkinoiden kehittämisen kannalta
- Laatia konkreettiset toimenpidesuositukset kuntien työllisyydenhoidon tehostamiseksi ja vaikuttavuuden lisäämiseksi perusteluineen.

## 1.3. Toteutus- ja laadintaperiaatteet

Selvitys toteutettiin Kuntakorttien laadintatyön kautta. Kuntakortteja varten koottiin ensin yhteen suuri määrä tilastoja, joista priorisoitiin kuvaavimmat, oleellisimmat ja yksiselitteisimmät tilastot kuntakorttien työn tueksi. Tilastot saatiin Satakunnan Ely-keskukselta sekä Internet-palvelusta:

<http://www2.te-keskus.fi/new/var/TTS/valikko2.asp>

Kunnista kerättiin oleelliset tilasto- ja budjettitiedot erillisellä tiedonkeruulomakkeella. Tietoja täydennettiin erillisin haastatteluin. Mielipiteillä ei tässä selvityksessä ollut suurta roolia, vaan tiedot perustuivat pääosin raportoituun faktatietoon.

Selvitystyötä ohjaamaan nimitettiin ohjausryhmä, jossa oli edustusta Satakunnan Ely-keskuksesta ja TE-toimistoista sekä Rauman ja Porin kaupungeista. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Timo Aro.

Kuntakorttien ja tekijöiden aiempien kokemusten perusteella laadittiin myös kokoavat suositukset. Tutkitun tiedon levittämiseksi laadittiin erillinen kokoava tiedote.

## OSA 2

# Kokoavat johtopäätökset ja suositukset

## 2.1. Kokonaiskuva Satakunnasta

### 2.1.1. Tiedonsaanti

Selvityksen toteuttaminen ja erityisesti kuntakorttien laadinta oli ennakoitua huomattavasti suurempi työ. TE-hallinnon keräämät ja Ely-keskuksen käsittelemät tilastot oli saatavilla lähes "nappia" painamalla, mutta kunnista kerättävät tiedot oli paikoin haastavia saada. Tiedonannolla oli monissa tapauksissa suora yhteys työllisyydenhoidon koordinoitukykyyn. Niistä kunnista, joissa myös tulosten perusteella oli selkeä ohjaus- ja koordinaatiomalli työllisyydenhoidolle, saatiin tiedot myös joustavasti. Tästä ei kuitenkaan voi kuntien suuresti moittia: Kuntakentälle ei ole olemassa yhtenäistä suositusta ja tiedonantovelvoitetta tai seurantaa työllisyydenhoidon kokonaisuudesta. Raportointi on tapauskohtaista. Koska kunta rahoittaa toimintaa pääosin itse, tilastointi- ja seurantamenetelmät ovat rakentuneet sen omista tarpeista. Kuntaliiton tai muun yhteenliittymän toimesta ei ole työllisyydenhoitoon rakentunut omia seurantakäytäntöjä.

Kuntien tilastointi ja seurantakäytäntöjä olisi kuitenkin tarpeen kehittää myös Satakunnassa: Lainaus " mitä voidaan seurata, voidaan johtaa" sopisi kuvaamaan hyvin myös tätä tilannetta. Koska kuntien työllisyydenhoitoon ei ole jatkuvasti ylläpidettävää ja päivittyvää seurantakokonaisuutta, on kunnallista työllisyydenhoitoa Satakunnan kaikkien kuntien osalta vaikea myös proaktiivisesti johtaa. Tämä voi aiheuttaa ongelman silloin kun esimerkiksi Ely-keskus ja TE-hallinto määrittelee omien tavoitteidensa kautta minkä osan koko maakunnan työllisyydenhoidosta, sen toimenpiteistä Satakunnan kunnat voisivat kokonaisuudessaan hoitaa ja mitkä ovat tämän toiminnan ennakoitavat vaikutukset.

## 2.1. Kokonaiskuva Satakunnasta

### 2.1.2. Toimenpiteiden vaikuttavuus

Kunnilla on vahva intressi saavuttaa alueellaan korkea työllisyysaste, matala työttömyysprosentti ja vähäinen vaikeasti työllistettävien määrä. Viime kädessä nämä kaikki onnistuessaan tuovat kunnalle verotuloja ja ongelmatilanteissa kääntäen muodostuvat kunnalle maksurasitteiksi. Kunta on yksi keskeisistä työllisyysenhoidon toimijoista, erityisesti vaikeasti työllistettävien osalta (viittaus lukuun 1.1.). Silti kunnan alueella toimii myös muita toimijoita, kolmannen sektorin toimijoita ja yrityksiä, jotka joko yhteiskunnallisista tai omista intresseistään käsin tukevat kunnan yhteistä tavoitetta.

Oleellinen kysymys myös Satakunnan kunnista käsin olisi tällöin, **mikä on työllisyysenhoidon toimenpiteiden vaikuttavuus. Tästä kuntien tulisi olla itse eniten kiinnostuneita.** Ylläpidetäänkö julkisin tukivaroin (kunta + valtio) nk. pysyviä tukityömarkkinoita, joissa joku osa työttömistä kiertää toimenpiteestä toiseen vai onnistutaanko luomaan aidot välivaiheen työmarkkinat, joilta työtön saa "vauhdin ja potkun" avoimille työmarkkinoille.

## 2.1. Kokonaiskuva Satakunnasta

### 2.1.2. Toimenpiteiden vaikuttavuus

**Taulukko:** Maakuntavertailu pitkäaikaistyöttömien tilanteesta aktivointi- tai työllistämistoimenpidejakson jälkeen (2009):

Maakunta	Työssä avoimilla työmarkkinoilla	Työttömänä
Satakunta	3,4 %	64,4 %
Pirkanmaa	3,5 %	66,4 %
Etelä-Pohjanmaa	1,9 %	63,5 %
Varsinais-Suomi	3,1 %	71,7 %
Häme	6,5 %	66,0 %
Keski-Suomi	4,3 %	71,1 %

Tilasto osoittaa, että pitkäaikaistyöttömien saaminen suoraan avoimelle sektorille on erittäin haastavaa. Satakunta menestyy sen sijaan hyvin siinä, että uudelleen työttömiksi jää vähemmän ihmisiä kuin vertailumaakunnissa.

**Taulukko:** TE-toimistovertilu kunnalle sijoitetuista pitkäaikaistyöttömistä (TMT 500, 2009):

TE-toimistoittain	Työssä avoimilla työmarkkinoilla	Työttömänä	Ei työmarkkinoilla
Porin seutu	3,4 %	66,5 %	10,6 %
Kaakkois-Satakunta	11,1 %	44,4 %	16,7 %
Pohjois-Satakunta	3,0 %	57,6 %	6,1 %
Rauman seutu	0,0 %	60,3 %	5,2 %

Vaikuttavuustilastot kuntatyöllistämisestä osoittavat, kuinka vähän työllistämisyksikön jälkeen päästään yleensä suoraan avoimille työmarkkinoille. Kolmen kuukauden päästä toteutettavassa jälkiseurannassa olisi kansallisesti kehittämistä, rinnalle tulisi tuoda 6 kk seurantajakso. Myös tiedonjakoa kuntiin olisi kehitettävä, jotta kunnat näkevät oman ja muiden alueellaan toimivien yksityisten ja 3 sektorin toimijoiden onnistumisen kiinnittää työttömiä avoimille työmarkkinoille.

## 2.1. Kokonaiskuva Satakunnasta

### 2.1.3. Kunnissa käytännöt vaihtelevat suuresti

Satakunnan kunnissa on monenlaisia eri käytäntöjä työllisyydenhoidon organisoinnissa, ja ohjauksessa. Erilaisia tunnistettuja malleja ovat ainakin:

- työllisyydenhoidon suunnittelu ja ohjaus käytössä, keskitetty malli ja vastuuhenkilöt.
- työllisyydenhoidolle ei varsinaista suunnitelmaa ja ohjausta, keskitetty malli ja vastuuhenkilöt
- tilaaja-tuottajarakenteella toimivat mallit
- hajautettu malli, jossa yhdessä sovitaan jakoperusteet esimerkiksi työllistetyistä, mutta yksiköillä on itsenäinen rooli toimeenpanossa.
- ei toimintamalleja lainkaan

Monet kunnat käyttävät useita eri työllisyydenhoidon toimintoja ja toiset puolestaan keskittyvät vain joihinkin. Keinoja ovat esimerkiksi palkkatukityöllistäminen, työllistymistä edistävien palveluiden järjestäminen (harjoittelut, valmennukset, kuntouttava työtoiminta) nuorten työllistäminen ja työpajatoiminta, työllisyyspoliittiset projektit, edunvalvontakysymykset sekä työllisyysperusteinen palveluhankinta tai järjestöjen tukeminen.

Käytänteiden ja toimintamallien heterogeenisuus on vahvuus, jos se ymmärretään siten, että kunnat ovat kyenneet löytämään itselleen sopivimman ratkaisun. Jos työllistämistä ajatellaan kuitenkin yksilöiden näkökulmasta, palveluiden saatavuuden yksipuolisuus kuntatasolla voi tulla esteeksi. TE-toimisto- ja erityisesti maakuntatasolla käytäntöjen hajanaisuus voi myös vaikeuttaa toimenpiteiden suuntaamista kuntiin ja tulosten ennakoimista. Tämä puolestaan voi johtaa tilanteeseen, jossa kunnille myönnetään valtion määrärahoja (esim. palkkatukea) ”kiintiöidysti” kunnan esitysten perusteella eikä aidosti siten, että pohditaan ensin mitä tuloksia ja vaikutuksia tulisi saada aikaan ja miten ne kunnissa toteutetaan.

## 2.1. Kokonaiskuva Satakunnasta

### 2.1.4. Yli 500-päiväisistä tullut kunnille keskeinen kehityskohde

Työmarkkinatukiudistuksen 2006 myötä kunta osallistuu yli 500 päivää passiivisesti työmarkkinatuella olevien henkilöiden työmarkkinatukimenoihin 50 % osuudella. Tämä menolisäys kompensoitiin valtion toimesta toimeentulotuen valtionosuudessa. Kustannusten jakosuhte on sidottu uudistusta edeltäneeseen työmarkkinatukitasoon. Työmarkkinatuen kuntaosuudesta onkin tullut kunnille todellinen kannustinerä: Mikäli yli 500 päivää passiivisesti työmarkkinatuella olevia kyetään aktivoimaan työllisyyspoliittisiin toimenpiteisiin, säästää kunta omassa meno-osuudessaan. Erityisen kannustavaksi työllistäminen muodostuu silloin, jos henkilö työllistyy niin pitkäksi aikaa, että hänen työssäoloehtonsa täytyy. Tällöin pahimmassakin mahdollisessa tilanteessa henkilö palaisi kunnan 500-päiväisten listalle vasta 4 vuoden jälkeen. Yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden työllistämisen vaikuttavuutta kuntatalouteen on laskettu monissa yhteyksissä. Jotkut kunnat ovat käyttäneet laskentamallia perusteena julistaessaan täystyöllisyysprojektejaan (esim. Kinnula ja Kyyjärvi). Laskentamalli on tehty kuntatyöllistämiseen. Osa työllistämisen hyödyistä kohdentuu samalla vuodelle ja osa on pitkäjänteisempiä hyötyjä:

- TMT500 – asiakkaan työllistäminen 14 kk, palkkauskustannukset / kk (palkka sivukuluineen, työaika 85 % työajalla)	-	1550 euroa
- Palkkatuki (12 kk korkein korotettu palkkatuki ja sen jälkeen perustuki 2 kk, keskimäärin/kk)	+	976
- Työmarkkinatuen kuntaosuuden säästö	+	276
- Toimeentulotukisäästö, arvio	+	140
<b>NETTO työllistämisjaksolta</b>	-	<b>158</b>
- Työsuorituksen vaikuttavuus (arvio 40 %, palkkakustannuksista)	+	620
- Työmarkkinatuen kuntaosuuden säästö 2 vuotta + 500 päivää, (kohdennettuna työllistämiskausille)	+	946
<b>KOKONAISHYÖTY/ henkilö</b>		<b>1408 euroa</b>

*Täysin yksiselitteinen laskenta ei ole. Työllistämisen muotoja on monenlaisia, samoin tukien soveltamiskäytäntöjä. Myös työllistettävästä kohderyhmästä riippuu monesti kuinka suureksi vaikuttavuus kohoaa. Laskentamallista puuttuu esimerkiksi työnjohdolliset kustannukset, mutta toisaalta myös välilliset säästöt esimerkiksi muissa sosiaali- ja terveysmenoissa sekä verohyödyt. On kuitenkin merkittävää huomata, että laskentamallista riippumatta aktivointi ja työllistämisen voidaan useimmissa tapauksissa osoittaa olevan kannattavampaa kuin työttömänä pitäminen. Koska hyödyt kohdistuvat kuntaan ja kuntatalouteen, on tämän kohderyhmän työllistämässä näin olleenkunnalla keskeisin rahoittajan tai rahoittajan ja aktivointipaikkojen järjestäjän rooli.*

## 2.1. Kokonaiskuva Satakunnasta

### 2.1.4. Yli 500-päiväisistä tullut Satakunnan kunnille keskeinen kehityskohde

Monet Satakunnan kunnat ovat kiinnittäneet vahvasti huomiotaan tähän nk. yli 500-päiväisten listaan. Maakunta menestyy hyvin näiden ryhmien aktivoinnissa (aktivointi 35,9 %) ja maakunnassa on useita kuntia, joissa työmarkkinatuen kuntaosuus / asukasluukuun on hyvä.

”Listan” pienentämiseen on monia hyviä keinoja. Viime kädessä kunnan kannalta edullisinta on saada ihmiset kokonaan listalta pois. Tämä onnistuu ainakin kahdella tavalla: ihmiset saavat pysyvän työpaikan tai ihminen pääsee eläkeselvittelyjen kautta eläkkeelle. Tilapäisesti listalta pääsee pois, kun henkilölle kyetään löytämään aktivointipaikka (esim. kuntouttava työtoiminta). Pidemmän aikaa henkilö on pois listalta, jos hänen työssäoloehtonsa täytyy.

Maakunnan tasolla merkittävästi pienempi aktivointiprosentti on niiden henkilöiden osalta, jotka uhkaavat ”liukua” 500-päiväisiksi. Tämä prosenttiosuus on vain 19.7% . Syitä tähän voi olla monia, kuten TE-hallinnon painotukset ja tukiehdot. Tärkeää olisi kuitenkin esimerkiksi kunnissa noteerata tämä kohderyhmä ennalta ehkäisevässä mielessä. Myös nuoret ovat ennalta ehkäisyn näkökulmasta kriittinen kohderyhmä.

”500-listan pienentämistalkoissa” tulisi myös muistaa yksilöllisyys ja pitkäjänteisyys. Monet asiakkaat ovat erittäin pitkään työttömänä olleita. Hyväksi käytännöksi on yleisesti osoittautunut, jos näille asiakkaille voidaan luoda pitkäjänteisiä elämänhallinnan, kuntoutuksen, koulutuksen ja työllistymisen polkuja. Tätä kautta on realistisempaa myös parantaa näiden henkilöiden pääsyä avoimille työmarkkinoille.

## 2.1. Kokonaiskuva Satakunnasta

### 2.1.5. Porin hallitseva rooli

Porin kaupungilla on määräävä rooli koko Satakunnassa, Porin kaupungin asema maakuntaan nähden on (2009):

- 33,5 % työvoimasta
- 38,5 % työttömistä
- 44,3 % alle 25-vuotiaista työttömistä
- hieman yli 40 % yli vuoden työttömänä olleista ja työmarkkinatuensaajista.
- 3-kertainen työllisyysenhoidon budjetti kuin maakunnan kaikissa muissa kunnissa yhteensä.

On täysin selvää, että Porin tekemät panostukset työllisyysenhoidon sateilevät koko maakunnan tilastoihin vahvasti. Voidaan myös perustellusti olettaa, että Porin satsaukset näkyvät ainakin välillisesti (positiivisena) muiden kuntien työllisyyskehityksenä myös vaikeasti työllistettävien kohderyhmien osalta.

Porin kaupungin työllisyysenhoidon mallit ovat valtakunnallisestikin vertailuna korkeaa luokkaa. Ilman tätä työtä, kaupungin pitkäjänteistä panostusta ja hyvää toimeenpanoa, maakunta näyttäisi huomattavasti ongelmallisemmalta ja yksipuolisemmalta kunnallisen työllisyysenhoidon näkökulmasta.

## 2.1. Kokonaiskuva Satakunnasta

### 2.1.6. Tulevaisuuden ennakointi Satakunnassa: Kuntien roolin kasvaminen

TEM-konserni on tulevaisuuskatsauksessaan ("Haasteita ja mahdollisuuksia, 10.6.2010") asemoinut toimintaansa vaikeasti työllistettyjen työllistämiseksi:

- TE-toimistojen tekemän työllistymissuunnitelman jälkeen laajamittaisella kokeiluhankkeella testataan yksityisten palveluntuottajien, kuten henkilöstöpalveluyritysten, mahdollisuudet hoitaa palveluprosessia kokonaisuudessaan.
- Tarjotaan pitkäkestoisia tuettuja työmahdollisuuksia heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille, mutta samalla kuitenkin rajoitetaan oikeutta TE-toimistoasiakkuuteen niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole realistista mahdollisuutta työllistyä pitkäkestoisenaan palvelukokonaisuuden jälkeen.

*Hyvää painotuksissa on siinä, että pitkät työllistymisjaksot todentavat varmimmin sitä, onko henkilöissä potentiaalia avoimille työmarkkinoille. Tämä on myös kuntien etu. Käytännössä kuitenkin linjaukset tarkoittaa todennäköisesti sitä, että julkinen palvelunjärjestämistä vastuu siirtyy enenevässä määrin kuntiin niiden asiakasryhmien osalta, joilla ei ole edellytyksiä avoimille työmarkkinoille. Mikäli näille ryhmille ei tehdä mitään, kustannukset siirtyvät kunnille lisääntyvinä toimeentulotuki- ja muina sosiaali- ja terveystoimintoina sekä esimerkiksi työmarkkinatuen kuntaosuuksina.*

*Tästä syystä kunnissa ja laajemmin esimerkiksi seutukunnissa, TE-toimistoalueilla tai maakunnallisina toimenpiteinä olisi **kuntanäkökuulmasta** ennakoitava ja mietittävä strategioita näihin linjauksiin. Tärkeää olisi nähdä (kunnissa) työn tekemisen rooli myös fyysistä ja henkistä hyvinvointia ylläpitävänä voimana. Tällöin pohdittavaksi tulee esimerkiksi se, tulisiko yhteistyössä luoda pysyvämpiä "ylläpitäviä" työmarkkinoita työttömyyden ja avoimen sektorin työmarkkinoiden väliin.*

*Kunnille vastuun lisääntyminen näkyy myös paineina lisätä panostuksiaan. Yksin sitä ei voida kuitenkaan pitää onnistumisen mittana kuinka paljon rahamääräisesti kunta satsaa työllisyysneuvontaan. Eri kunnilla on tähän eri mahdollisuudet sekä myös poliittiset ja strategiset painotukset. Tärkeää on kuitenkin kehittää jatkuvasti tehtyjen satsausten tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.*

*Palkkatukityöllistäminen on yleinen keino kuntien työllisyysneuvonnassa. Eräs tyypillisistä puutteista ja virheistä kuitenkin on, että tukityöllistäminen nähdään liian irrallisena satsauksena ja jopa "kädenojennuksena" osallistumisesta työllistämistalkoisiin. Parhaimmillaan hyödyntäen älykkäästi työllistämismahdollisuudet, kunta saa kilpailukykyisen uuden rekrytointikanavan (yhdistäen esimerkiksi oppisopimuksen työllistymisjaksoon). Tärkeää olisi myös varmistaa työntekijöiden työkunnon pysyvä korjaantuminen pidentämällä työllistämisjaksoja tyypillisestä 6 kk jopa 14-24 kk. Olennaista on myös pyrkiä aktivoimaan ja tukemaan henkilöitä työnhauksessa avoimille työmarkkinoille.*

## 2.2. Kattosuositus: työllisyydenhoidon kuntatoimisto

### 2.2.1 Satakuntaan suositellaan yhteistä työllisyydenhoidon kuntatoimistoa

Satakunnassa työllisyydenhoito on suhteellisen aktiivista. Tämän aktiivisen toiminnan edelleen kehittämiseksi Satakunnassa arvioidaan maaperän olevan suotuisa miettiä työllisyydenhoitoa aidosti myös tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Tehoa ja vaikuttavuutta saadaan, kun yhdistetään voimavaroja ja osaamista kohti yhteistä toimintamallia. Ratkaisuksi työllisyydenhoidon kehittämiseksi Satakunnan kuntiin ehdotetaan koko **maakunnan kattavaa työllisyydenhoidon kuntatoimistoa**. Pääasiassa tämä toimintamalli voisi tukeutua Porin kaupungilla toteutettuihin toimintamalleihin ja käytäntöihin, mutta vahvasti on syytä kytkeä esimerkiksi Rauma tähän sisarorganisaatioksi. Toimintamalliin siirtyminen ei olisi prosessimielessä haastavaa, kun huomioidaan Porin kaupungin työllisyydenhoidon nykyinen mittakaava suhteessa muihin kuntiin. Työllisyydenhoidon kuntatoimisto voisi ohjata ja koordinoida kaikkia maakunnan kuntien alueella toimivia kunnallisia työllisyyspalvelutoimintoja. Toimintamallin kautta voisi vapauttaa paikallisia resursseja vielä enemmän tärkeään ja vaikuttavaan perustyöhön: työttömien aktivointiin, että heitä saataisiin toimenpiteisiin, työvalmennukseen, jossa varmistetaan henkilöiden jaksaminen ja kehittyminen sekä aktivointi- tai työllistymistoimenpiteiden jälkeisten avoimen sektorin työmahdollisuuksien tunnistamiseen.

Kuntatoimistomalli vaatisi oman selvitysprosessinsa ja tunnustelut kuntien halukkuudesta ja etenemisen aikataulusta. Vetovastuuta valmistelusta ehdotetaan Porille, joka voisi koota työlle ohjausryhmän maakunnan kunnista.

#### Hyödyt:

- Tukee TE-hallinnon ennakoitua palvelurakennemuutosta
- Lisää työllisyydenhoidon maakunnallista ja paikallista vaikuttavuutta.
- Paikallistasolla voidaan kaikki voimavarat käyttää asiakkaiden ohjaamiseen ja palveluiden tuottamiseen.
- Yhtenäisen kuntatoimistomallin kautta käytännössä siirtyisivät käytäntöön monet sellaiset yksittäiset käytännöt, joiden sisään ajaminen kuntakohtaisesti olisi epätarkoituksenmukaisessa, aikavievää, työlästä ja kallista (esim. strateginen suunnittelu, seuranta ja raportointi).
- Kun työllisyydenhoitoa johdetaan, suunnitellaan ja toimeenpannaan vaikuttavalla tavalla, on sen osoitettu aina tuovan enemmän myös kuntatalouden säästöjä kun vievän niitä. Mikäli maakunnassa kootaan osaavan ja vaikuttavan toiminnan voimavarat yhteen, voidaan perustellusti väittää noin 10 miljoonan yhteispanostusten saavuttavan vähintään 10 miljoonan euron positiiviset vaikutukset myös kuntatalouteen.

## 2.3. Yksittäisen suositukset

### 2.3.1. Kuntouttavan työtoiminnan paikkojen lisääminen

Koko maakunnan tasolla kuntouttavan työtoiminnan käyttäminen on varsin vaatimatonta. Joissakin kunnissa, kuten Ulvilassa ja Pohjois-Satakunnassa se on laajemmin käytössä. Suositellaan, että kunnat näkevät kuntouttavan työtoiminnan olevan tärkeä apuväline käynnistää pitkään passiivisena olleiden työttömien työllisyyskehityksen polku. Kuntouttava työtoiminta edellyttää hyvää aktiivista palveluohjausta sekä yksilöllistä otetta. Tärkeää on myös muistaa, että työpoliittisin perustein kuntoutettavien henkilöiden polut seuraaviin palvelupaikkoihin (esim. palkkatukityöhön) varmistettaisiin. Kuntouttava työtoiminta yli 500-päiväisten kohderyhmälle tuo suoraa säästöä työmarkkinatuen kuntaosuuksissa. Myös valtio tukee kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä 10,09 eurolla päivässä. Laadukkaan kuntouttavan työtoiminnan tai muun työpoliittisen aktivoimisen järjestämisen kustannustaso esimerkiksi kunnan palveluostona on noin 60-65 euroa / päivä / asiakas (lähde: säätiö-ohjelma)

### 2.3.2. Oppisopimuskoulutuksen hyödyntäminen

Kunnille palkkatukityöllistetyt henkilöt voivat olla jo nyt mutta myös jatkossa yksi väylä saada pysyvää työvoimaa. Kyse on kunnan omasta painotuksesta eli millä profiililla henkilöitä palkkatukityöhön haetaan. Pientä osaa palkkatukihenkilöstöstä voisi ajatella kouluttaa esimerkiksi oppisopimuksen kautta kunnan tehtäviin. Oppisopimusjaksoille on mahdollisuus saada palkkatukea sekä koulutuskorvausta ja nämä prosessit ovat pitkiä. Joissain tapauksissa oppisopimusta voi harkita vaihtoehtona olisi kunnalle pysyvästi työllistyminen. Oppisopimusta hyödynnetään varsin vähän Satakunnan kunnissa työllisyyskehityksen keinona.

## 2.3. Yksittäiset suositukset

### 2.3.3. Pitkäjänteisyyttä kunnalliseen työllisyydenhoitoon suhdanteista riippumatta

Satakunnan tilastoista käy ilmi, että esimerkiksi työmarkkinatuen saajien kokonaismäärä on laskenut tasaisesti vuodesta 2003 (yli 8500 ) vuoteen 2009 (noin 5000). Joukossa on esimerkiksi 90-luvun laman jäljiltä työmarkkinoilla haastavaan asemaan joutuneita, joita siirtyy tasaisena virtana työmarkkinoilta pois eläkkeelle. Osan työmarkkinatuen saajien ryhmästä hoitaa myös työvoiman lisääntyvä kysyntä. Suuri rooli on kuitenkin työllisyydenhoidon toimenpiteillä. Suhdannemuutokset näkyvät viiveellä pitkäaikaistyöttömyyteen ja vielä vuonna 2009 ennustettiin , että vuonna 2008 käynnistynyt suhdannetaantuma näkyisi pitkäaikaistyöttömyyteen 2010-2011. Osin hyvän työllisyydenhoidon ja osin vuoden 2010 aikana käynnistyneen kasvun myötä kuitenkin näyttäisi siltä, että ongelmat jäänevät vähäisemmiksi kuin ennakoitiin.

Kuntien taloudellinen liikkumavara kapenee myös viiveellä suhdannemuutoksista riippuen, esimerkiksi yhteisöverojen vähenemisen myötä. Kulukuuri on näkynyt myös joidenkin kuntien budjettileikkauksina Satakunnassa. Työllisyydenhoidon näkökulmasta haastavaksi tekevät suhdannetilanteen pohjalla tehtävät kuntien työllisyydenhoidon budjettileikkaukset. Juuri taantuman aikana kunnan työllisyydenhoito voisi toimia tasaavana voimana – esimerkiksi ennaltaehkäisten kaikkein kriittisimpien ryhmien kuten nuorten työllisyyden ylläpitoa. Kun jakovara kunnissa kasvaa, kannattaisi työllisyydenhoidolla puolestaan pureutua sellaisiin ryhmiin, jotka eivät hyödy talouskasvun tuomista mahdollisuuksista. Tärkein huomioitava asia olisikin työllisyydenhoidon pitkäjänteisyys, painottaen eri aikoina erilaisia toimenpiteitä ja kohderyhmiä.

## 2.3. Yksittäiset suositukset

### 2.3.4. Järjestöt tiiviimmin kunnan työllisyydenhoidon kumppaneiksi

Satakunnassa on myös aktiivinen 3. sektorin kenttä, joiden tilastoitu työllistämisyölyymi on ainakin 750-800 vuonna 2009. Joidenkin kuntien osalta oli selkeä suunnitelma miten hyödynnetään järjestöjen kumppanuutta. Yleisesti järjestöjen työllistämisen painopiste tukee osittain kuntien tavoitteita vähentää työmarkkinatukimaksuja. Järjestöt saavat pääasiassa hyvät tukiehdot mm. työmarkkinatukea saaville henkilöille ja työllistäminen tässä tapauksessa palvelee järjestöjen omaa työvoimatarvetta. Työllistämisyaksot ovat yleisestä pääosin 12 kk. Mittaisia, jolloin työssäoloehto ei täyty ja henkilö palaa "500-listalle" työllistämisyakson jälkeen. Kuntien kannattaisi tukea järjestöjen 2 kk jatkotyöllistämisyaksoja, jotta ainakin työssäoloehto saataisiin täyteen.

Järjestöt tuottavat (tai voisivat tuottaa) Satakunnassa myös kunnallisia perus- tai lisäarvopalveluita. Mistään kunnasta ei selvityksessä kantautunut viestiä, että kunta ohjaisi tätä palveluhankintaa esim. sosiaalisin kriteerein. Järjestöjen mahdollisuus ja vahvuus palvelutuotantoon on tuottaa varsinainen palvelu laadukkaasti ja toteuttaa se esim. sosiaalisesti kestäväällä tavalla työllistäen.

### 2.3.5. Pysyväistyöllistämisen tunnustaminen

Tilastoihin (mm. pitkäaikaistyöttömien jälkiseuranta) ja arkikokemuksiin nojautuen voidaan perustellusti väittää, että vaikeasti työllistettävien kokonaisuudessa on myös joku osuus, jolla ei ole edellytyksiä työllistyä avoimelle sektorille. TEM-konsernin tulevaisuuskaatsauksessakin otetaan kantaa siihen, että rajoitettaisiin mahdollisuutta julkiseen työnvälityspalveluun niiden asiakkaiden osalta, joilla realistisia mahdollisuuksia työllistyä avoimelle sektorille pitkäkestoisenkaan palvelukokonaisuuden jälkeen. Kuntien tulisi myös Satakunnassa huomioida tämä ja ymmärtää, että jonkinlaisen työntöön kautta aktiivisena pysyminen on aina arvokasta ja hyödyllistä. Tästä syystä tulisi Satakunnassa käynnistää poliittinen keskustelu pysyvien tuettujen työmahdollisuuksien järjestämisestä esimerkiksi osana sosiaalista kuntoutusta ja hyvinvointipalvelua. Rahoituspohja ei voisi kuitenkaan kokonaan rakentua kuntien varaan. Aloittevastuu suositellaan ja voisi kuitenkin olla kunnissa ja hyvien käytäntöjen ja tuloksellisten työllisyydenhoidon Satakunnassa voisi löytyä riittävästi innovatiivisuutta tämän asian edistämiseksi.

**OSA 3**  
**kuntavertailut**

## 3.1. tulokset

### Kuntavertailu on tehty seuraavista toimenpiteistä:

- 1) Työllisyydenhoidon suunnitelmallisuus ja vastuuttaminen: (arvo 2)= mikäli kunnalla sekä suunnitelma että selkeä vastuutus, (arvo 1) = mikäli kunnalla suunnitelmallisuutta, (arvo 0) = ei suunnitelmallisuutta eikä vastuutusta.
- 2) Kunnan oma palkkatukibudjetti 2010 / asukasluku (tilasto 31.12.2009)
- 3) Työllisyydenhoidon kokonaisbudjetti 2010 yhteensä (1000 eur)
- 4) Työllisyydenhoidon kokonaisbudjetti 2010 yhteensä / asukas (tilasto 31.12.2009)
- 5) yli 500-päiväisten aktivoinnin kehitys 08-09

Kunta	1	2	3	4	5
<b>Porin seutu</b>					
Luvia	0	5,13	17000	5,13	16,26
Merikarvia	2	37,46	212968	62,44	16,69
Pomarkku	1	16,12	53500	21,56	-7,49
Pori	2	57,27	6459000	78,02	-3,16
Siikainen	2	59,31	103000	61,09	20,95
Ulvila	0	7,30	130500	9,53	-8,16
<b>Kaakkois-Satakunta</b>					
Eura	0	7,17	90000	7,17	-10,27
Harjavalta					-29,20
Huittinen	0	16,88	214800	20,07	1,60
Kokemäki	1	18,24	178220	22,06	-14,25
Köyliö	0	6,31	19600	6,87	-40,67
Säkylä	0	Ei budjettia	Ei budjettia	Ei budjettia	-5,03
Nakkila	0	39,71	273000	47,76	-25,31
<b>Pohjois-Satakunta</b>					
Honkajoki	1				-22,49
Jämijärvi	1				-10,35
Kankaanpää	1	9,82	160000	13,09	-17,00
Karvia	1				7,44
Kiikoinen	0	16,73	21350	16,81	-21,50
Lavia					-22,45
<b>Rauma</b>					
Eurajoki	2	35,67	209505	35,67	-18,39
Rauma	2	16,41	957000	24,05	-15,17

## 3.2. tulokset

### Kuntavertailu on tehty seuraavista toimenpiteistä:

- 1) Työttömyysprosentti (2009)
- 2) Alle 25-vuotiaiden työttömyyden kehitys 2007-2009
- 3) Yli vuoden työttömän olleiden työttömyyden kehitys 2007-2009
- 4) Aktivointiaste 180 – 499 pv työmarkkinatukea saaneiden joukossa
- 5) Aktivointiaste yli 500 pv työmarkkinatukea saaneiden joukossa
- 6) Työmarkkinatuen kuntaosuus € / asukas

Kunta	1	2	3	4	5	6
<b>Porin seutu</b>						
Luvia	9,5 %	90,0 %	-53,7 %	0,0 %	51,7 %	7,9 €
Merikarvia	13,9 %	87,5 %	-35,2 %	20,5 %	33,0 %	34,6 €
Pomarkku	12,7 %	100,0 %	-6,7 %	26,7 %	39,1 %	23,0 €
Pori	12,6 %	29,8 %	-34,8 %	18,9 %	41,1 %	27,6 €
Siikainen	15,6 %	50,0 %	-19,4 %	3,4 %	29,7 %	49,2 €
Ulvila	10,1 %	53,8 %	-28,7 %	19,6 %	34,6 %	19,0 €
<b>Kaakkois-Satakunta</b>						
Eura	6,7 %	112,0 %	-14,8 %	12,6 %	35,0 %	12,4 €
Harjavalta	10,8 %	47,1 %	-32,9 %	39,3 %	30,2 %	34,6 €
Huittinen	8,4 %	91,4 %	26,5 %	10,8 %	55,5 %	11,2 €
Kokemäki	10,6 %	68,6 %	-31,4 %	19,4 %	25,2 %	31,3 €
Köyliö	5,8 %	0,0 %	-47,1 %	33,3 %	23,2 %	13,9 €
Säkylä	5,1 %	50,0 %	-40,9 %	24,4 %	42,6 %	5,9 €
Nakkila	11,7 %	78,3 %	-47,3 %	25,8 %	29,7 %	30,6 €
<b>Pohjois-Satakunta</b>						
Honkajoki	9,8 %	100,0 %	-33,3 %	28,9 %	37,1 %	21,6 €
Jämijärvi	11,4 %	12,5 %	-27,6 %	12,2 %	26,8 %	34,7 €
Kankaanpää	12,4 %	39,4 %	-24,8 %	27,8 %	40,6 %	34,4 €
Karvia	12,9 %	66,7 %	-16,0 %	12,3 %	31,3 %	42,8 €
Kiikoinen	12,9 %	250,0 %	0,0 %	32,0 %	37,3 %	20,5 €
Lavia	13,0 %	166,7 %	-21,2 %	19,4 %	16,6 %	54,1 €
<b>Rauma</b>						
Eurajoki	9,0 %	29,4 %	-26,9 %	21,6 %	31,7 %	23,2 €
Rauma	10,8 %	39,2 %	-3,4 %	20,1 %	27,7 %	34,6 €