



SATAKUNNAN KUNTIEN TYÖLLISYYDENHOITOON SUOSITELLAAN MAAKUNNALLISTA KUNTATOIMISTOA

Kunnat satsaavat Satakunnassa yli 10 miljoonaa euroa vaikeasti työllistettävien työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin. Mikäli summaan lasketaan mukaan kuntien työntekijät, jotka osallistuvat työttömien ohjaamiseen ja neuvomiseen, tämä summa voi jopa kaksinkertaistua.

Kuntien työllisyydenhoito on pääasiassa työttömiä aktivoivaa. Yrityssektorista poiketen kunnat harvoin palkkaavat työllistettyjä pysyvästi. Pitkäaikaistyöttömistä noin 5-10 % pääsee kunnan tarjoaman työllistymisjakson jälkeen töihin pysyvämmiin.

Satakunnan kunnissa työllisyydenhoito on varsin kirjavaa. Joukossa on jopa valtakunnan tasolla kärkeeseen kohoavia malleja, mutta myös niitä, jotka satsaavat rahaa, mutta eivät käytännössä suunnittele ja ohjaa rahojen käyttöä mitenkään. Ratkaisuksi esitetään maakunnallista kuntatoimistoa, joka tehostaisi kuntien työllisyydenhoitoon käyttämiä satsauksia ja parantaisi satsausten vaikuttavuutta eli työttömän henkilön mahdollisuuksia saada pysyvää työtä.

KUNTIEN INTRESSIT TYÖLLISYYDENHOITOON

Tällä hetkellä laki antaa suhteellisen väljät puitteet kunnille järjestää palveluita työttömille. Kuntalain mukaan kunnan on pyrittävä edistämään kuntalaistensa hyvinvointia: työn on osoitettu olevan yksi keskeisistä hyvinvoinnin osa-alueista. Aluevelvoitteen mukaan kunnan vastuulla on järjestää työttömille töitä; määrä on kuitenkin enintään 1% kunnan työvoimasta ja näille valtio on velvollinen myöntämään tukea. Vuoden 2006 alusta voimaan tulleen työmarkkinatukiudistuksen myötä kunnille on tullut maksuvelvollisuus 50 % työmarkkinatukikustannuksista, jotka maksetaan yli 500 päivää työttömänä olleille henkilöille, joita ei ole onnistuttu saamaan tukityöhön tai työllistymistä edistäviin muihin palveluihin (nk. työmarkkinatuen kuntaosuus).



Vaikeasti työllistettävien osalta työllisydenhoito on kuntien intressissä monin muin kuin lakiperustein. Työllisydenhoito voidaan nähdä kustannusten ennalta ehkäisyinä: Työttömyyden ja passivisuuden on osoitettu aiheuttavan palvelutarpeita, jotka muodostuvat erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystoimien kustannuksiksi. Työttömien saaminen töihin tuottaa myös kunnalle suoraa ja välillisiä tuloja, mm. säästöinä työmarkkinatuen kuntaosuudesta sekä välillisinä verotuloina. Kunnat voivat myös painottaa työllisydenhoitoa työmarkkinakysymyksenä sekä oman organisaationsa että erityisesti oman alueensa työnantajien työvoiman saatavuuden turvaamiseksi. Poliittisena tahtokysymyksenä työllisydenhoitoon satsaaminen puolestaan voidaan nähdä silloin, kun kuntalaisen hyvinvointikäsitteeseen yhdistetään työ. Hyvät työllisyysluvut, vähäinen vaikeasti työllistettävien määrä sekä onnistumiset työllisyden hoidon malleissa tuovat kunnille myös monenlaisia tunnettuus- ja imagohyötyjä.

TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSET OVAT KUNTIEN VASTUULLA

Työttömyys ja toimeettomuus aiheuttavat monenlaisia sosiaalisia ja terveydellisiä kustannuksia, jotka kaatuvat kuntien kustannuksiksi. Konkreettisimpia näistä ovat esimerkiksi toimeentulotukimenot sekä työmarkkinatuen kuntaosuus. Työmarkkinatuen kuntaosuuden uudistuksen myötä tästä maksuerästä onkin tullut varsinainen kannustinerä kunnille vähentää työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia. Koska kuntien velvoite osallistua työmarkkinatukimaksuun on kompensoitu aiempien vuosien tasoon sidottuun toimeentulotuen valtionosuuteen, on kunnissa syntynyt kannustin vähentää omaa työmarkkinatuen kuntaosuuttaan.

Satakunnan kunnat maksoivat vuonna 2009 yhteensä 6,34 miljoonaa euroa työmarkkinatuen kuntaosuutta. Summa on noin 29 euroa per asukas. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa vastaava luku on noin 21,5 euroa ja Pirkanmaalla 31,5 euroa. Satakunta on kuitenkin näistä maakunnista ainoa, joka on onnistunut pudottamaan kuntaosuuttaan vuodesta 2008. Muutos Satakunnassa on ollut -2,1 % kun se Varsinais-Suomessa oli +8,9 ja Pirkanmaalla +8,7 prosenttia.

Kuntien maksamat työmarkkinatukikustannukset ovat suorassa suhteessa siihen, kuinka paljon yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneita henkilöitä on nk. työpoliittisissa aktiivitoimenpiteissä. Mitä korkeampi on aktivointiaste, sitä vähemmän kunta joutuu maksamaan työmarkkinatuen kuntaosuutta. Satakunnassa yli 500-päiväisten aktivointiprosentti oli vuonna 2009 35,9 %, Varsinais-Suomessa se oli 30,8 % ja Pirkanmaalla 23,1 %.

Aktivointiaste kertoo paremmin sen, kuinka toimeliasta tai aktiivista vaikeasti työllistettävien palveluiden ja työpaikkojen järjestäminen on. Esimerkiksi Varsinais-Suomen pienempi rahallinen kustannusosuus ei selity Satakuntaa laajempaan työllisyshoidon, vaan yleisemmin suotuisempaan työmarkkinatilanteena. Aktivointiastetta tarkasteltaessa tulee kuitenkin muistaa, että kunnissa on erilaiset työmarkkinat, TE-toimistojen resurssit ja painotukset voivat olla erilaisia ja esimerkiksi joissain kunnissa on paljon järjestöjä, jotka hoitavat merkittävää työllistämistoimintaa.

SATAKUNNASSA HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ

Satakunta on yleisesti tarkasteltuna yksi Etelä- ja Länsi-Suomen mallimaakuntia työllisyshoidossa. Vuodesta 2003 vuoteen 2009 työmarkkinatuensaajien määrä on pudonnut yli 8500 henkilöstä 5000 henkilön tuntumaan. Kuvaavaa on että vuodesta taantuman rajuimpaan aikaan 2008 - 2009 maakunnassa on edelleen kyetty vähentämään tämän ryhmän työttömyyttä.

Laskusuhdanne vaikutti kaikkein nopeimmin nuoriin. Alle 25-vuotiaiden osuus heikkeni Satakunnassa myös suhteellisesti muihin työttömiin nähden. Kun alle 25-vuotiaiden osuus kaikista työttömistä oli vuonna 2005 13,0 %, oli se vuonna 2009 14,4 prosenttia. Porin TE-toimistoalueella luku oli vuonna 2009 14,2 %, Kaakkois-Satakunnassa 15,3, Pohjois-Satakunnassa 13,3 ja Raumalla 11,2%). Monissa kunnissa kyettiin kuitenkin reagoimaan nuorisotyöttömyyden nousuun ja esimerkiksi nuorten työpajat toimivat tasaavassa roolissa.

Kuvaavin piirre koko Satakunnan työllisyshoidossa on Porin kaupungin käytännöt ja satsaukset. Pori panostaa yksin yli 3 kertaa enemmän työllisyshoidon, kun muut Satakunnan kunnat yhteensä. Porissa on maan johtavaa osaamista ja hyviä käytäntöjä työllisyshoidolle ja sen tapoja on seurattu muissa samankokoisissa kaupungeissa jo pitkään. Työllisyshoidon nettobudjetointi on esimerkki erinomaisesta rakenteesta, jossa työllisyshoidossa saavutetut suorat työmarkkinatukisäästöt investoidaan tulevana vuonna työllisyshoidon lisäykseen: hyvä työ siis palkitaan. Porissa myös pyritään työllistämään henkilöitä pitkiin työsuhteisiin siten, että heidän työssäolohehtonsa täytyisivät*.

Muita hyviä käytäntöjä löytyy esimerkiksi Raumalta, jossa on mm. pitkät perinteet nuorten työpajatoiminnasta. Rauman osalta kokonaispanostukset työllisyshoidon voisivat kuitenkin olla vähän suurempia. Muista kunnista voisi nostaa myös esimerkeiksi Merikarvian, jossa on suhteellisen paljon ja pitkäjänteisesti satsattu työllisyshoidon, Eurajoen, jossa nuorten työpajan kautta on koordinoitu koko kunnan työllisyshoidon sekä Kiikoinen, jossa on kunnan kokoon ja resursseihin nähden kompakti ja selkeä malli työllisyshoidolle.

* Usein kunnat työllistävät määrärahojensa puitteissa useita henkilöitä palkkatuella, mutta lyhyiksi tukijaksoiksi – esimerkiksi 6 kuukaudeksi. Tämän ei kuitenkaan ole osoitettu merkittävästi lisäävän henkilön valmiutta saada töitä ja on usein raskas järjestely myös kunnallisille yksiköille, jotka näitä työntekijöitä johtavat ja ohjaavat. Pidempi tukijakso puolestaan parantaa henkilön valmiutta palautua työkuntoiseksi ja siten valmiuksia saada työllistymisjakson jälkeen pysyvämpää työtä. Mikäli palkkatukijakson aikana henkilön työssäolohehto täytyy (vaatien yleensä vähintään 14 kk työllistymisjakson), hän on huonoimmassakin tapauksessa pois kunnille kustannuksia aiheuttavalta "500-päiväisten listalta" miltei 4 vuotta.

Pohjois-Satakunnassa on käynnistynyt laaja-alaisesti pitkään työttömänä olleiden aktivointi tilaaja-tuottaja – yhteistyönä. Kunnat rahoittavat Pohjois-Satakunnan peruspalveluliikelaitos – kuntayhtymää, joka hoitaa mm. kuntouttavaa työtoimintaa. Painopisteeksi on otettu yli 500-päiväisten aktivointi.

Monissa Satakunnan kunnissa työllisyydenhoito on hajautettua. Vuosittain työllistämiseksi on määritelty budjetti, joka on käytetty hallintokuntien tarpeiden ja toiveiden perusteella. Tämä on hyvä malli, jos kunnan työllistämällä haetaan apua yksiköiden resurssitarpeisiin. Työllistäminen ei kuitenkaan tällöin ole välttämättä yksilön työmarkkina-aseman parantamisen kannalta riittävän vaikuttavaa.

Jo aiemmin esillä olleesta nk. yli 500-päiväisten listasta on tullut monissa kunnissa ”kuuma peruna”. Listan pienentämiseen on monia hyviä keinoja, mutta esimerkiksi kuntouttava työtoiminta tulisi nähdä pitkään työttömänä ja muutoinkin passiivisena olleen työttömän palveluprosessin käynnistävänä toimenpiteenä. Jatkot kuntouttavasta esimerkiksi palkkatukityöhön ja siitä eteenpäin kohti avoimia markkinoita olisi aina otettava huomioon. Kokonaisuudessaan vaikuttavampaa on aina myös ennaltaehkäisevä työ eli toimenpiteiden suuntaaminen niihin henkilöihin, jotka ovat vaarassa valua ”500-päiväisiksi”. Myös nuoret ovat erittäin tärkeä kohderyhmä ennalta ehkäisyn näkökulmasta.

Selvityksen perusteella Satakuntaan suositellaan kaikkia tai mahdollisimman montaa kuntaa yhdistävän yhteisen työllisyydenhoidon kuntatoimiston perustaminen. Kehityskaari tälle voi olla pidempi: vaikuttavia tuloksia saadaan jo pelkästään työllisyydenhoidon yhteistyötä ja hyviä käytäntöjä jakamalla. Malli tukisi rakenteena myös hyvin TE-toimistojen ennakoituja palvelurakennemalleja kohti maakunnallista suuntaa. Yhteisen kuntatoimiston suurin hyöty olisi siinä, että sitä kautta työllisyydenhoidon käytännöt voitaisiin suunnitella ja ohjata jokaiseen kuntaan kaikkein vaikuttavimmiksi. Varsinainen työllisyydenhoidon palvelutuotanto, kuten palveluohjaus, tukityöpaikat, työpajat ja kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen voisi olla kunnissa. Toimintamallin avulla, riippumatta siitä kuinka paljon kunta satsaa työllisyydenhoitoon, olisi aina löydettävissä parhaita ja vaikuttavimpia malleja työllistämiseksi.

Toinen ja yleisempi suositus on tunnustaa pysyvämpien tuettujen työmarkkinoiden tarve. Näitä kuntien tulisi tarjota osana hyvinvointipalveluita ja suunnata ne kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville. On jo pitkään ollut selvää ja tilastoistakin osoitettua, että tietty osuus työttömistä ei koskaan yllä nk. avoimen työmarkkinan toihin. Samaan aikaan kunnat maksavat kalliita kustannuksia toimeksiannosta. Kansallisin uudistuksin ja kunnallisin painatuksin tulisikin löytää ne mallit, joilla kaikkien kansalaisten työpanosta voitaisiin edellyttää ja hyödyntää jossain mittakaavassa suomalaisessa yhteiskunnassa.

Innolink Research Oy:n tutkimusjohtaja HM Mikko Kesä teki selvityksen kunnallisen työllisyydenhoidon malleista Satakunnan Ely-keskuksen Välkky-projektin toimeksiannosta maaliskuun ja syyskuun 2010 välisenä aikana. Välkky-projektin Internet-sivuilta (www.valkky.fi) on saatavissa kaikkien selvitykseen tietonsa jättäneiden kuntien kuntakortit, joissa löytyy tarkemmin tilastot ja suositukset

kuntakohtaisesti

Lisätiedot selvityksestä: Mikko Kesä, mikko.kesa@innolink.fi / 0400 203 494 ja Satakunnan Ely-keskus/Välkky-projekti, projektikoordinaattori Jouni Vataja, jouni.vataja@ely-keskus.fi / 044 712 4157