



Työllisyyden kuntakokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutusten arviointi 2021–2023

Hankkeen tavoitteet

Arvioinnin päätavoite on tuottaa perusteltua tietoa siitä, millaisia vaikutuksia kuntapohjaisella työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisellä on ollut työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointinäkökulmista ja millaisiin vaikutusmekanismeihin nämä tulokset perustuvat. Arviointitehtävät on jäsennetty seuraavasti:

- **Palvelumallit ja niiden vaikutukset asiakastasolla**

Millaisia asiakaspalvelumalleja kokeiluissa sovelletaan ja millaisin vaikutusmekanismein niiden ajatellaan tehostavan työvoimapalvelujen vaikuttavuutta? Miten palvelujen volyyymi, rakenne, kohdistuminen ja palvelupolut muuttuvat? Nopeutuuko palveluprosessi ja syntyykö lukkiutumisvaikutuksia?

- **Työvoimapalveluprosessien johtaminen ja eri toimijoiden työnjaon ja yhteistyön järjestäminen ja toimivuus**

Mistä lähtökohdista ja miten kokeiluihin valmistauduttiin? Millaiseksi kokeilukuntien ja valtion välinen yhteistyö ja työnjako muodostui? Miten ja kuinka laajalti rajapinnat eri palvelujen (sote-palvelut, koulutuksen ja muiden hankittavien palveluiden tuottajat, nuorisopalvelut, työnantajapalvelut jne.) on pystytty integroimaan osaksi työllisyyden hoidon ”ekosysteemiä”?

- **Kokeilujen määrälliset työllisyysvaikutukset**

Miten kokeilut vaikuttivat työllisyyden kehitykseen, työttömyyden rakenteeseen, työvoiman saatavuuteen, tarjontaan ja liikkuvuuteen, kohderyhmien työttömyysjaksojen pituuteen, aktiivointiasteeseen ja työllistymistodennäköisyyteen?

- **Määrälliset vaikutukset palvelujärjestelmän ja työttömyyden kustannuksiin**

Miten kokeilut vaikuttivat työllisyyden hoidon kokonaiskustannuksiin eli valtion/kunnan panostukseen, etuuskäyttöön ja kuntien talouteen?

- **Kokeilujen vaikutukset työnhakijoiden hyvinvointiin ja työ- ja toimintakykyyn**

Millaisia vaikutuksia työnhakijoiden hyvinvointiin, tyytyväisyyteen kokeiluista saatavaan palveluun, työmarkkinavalmiuksien ja työ- ja toimintakyvyn kehitykseen voidaan havaita?

Arviointitutkimus toteutetaan kolmena kokonaisuutena.

1 Prosessiarviointi

Tavoitteena on selvittää miten kokeilujen sisäinen johtaminen ja koordinaatio toteutetaan, miten kokeiluissa työskennellään ulkoisen yhteistyön/ekosysteemin rajapinnoilla (alueen elinvoima, terveys, osaaminen ja osallisuus), sekä miten palvelu on eri asiakasryhmille järjestetty (palvelumalli, kuten esim. OMAvalmentaja). Läpikäyvästi jokaisella ulottuvuudella selvitetään vaikutusmekanismeja eli sitä, miten ja miksi uusien käytäntöjen ajatellaan tehostavan palveluja ja parantavan vaikuttavuutta.

Kokeilujen sisäistä ja ulkoista yhteistyötä ja toimintamalleja tutkitaan temaattisten työpajojen avulla muita perusteellisemmin viidellä kokeilualueella. Työpajoissa selvitetään toimintamallien kokemuksia, vaikuttavuutta ja ongelmakohtia sekä kehittämisehdotuksia. Keskeinen selvitettävä asia on, missä määrin ja millä tavalla kuntakokeilu on tuonut uusia ja vaikuttavampia toimintatapoja.

Tapaustutkimusten lisäksi kartoitetaan johtamis-, yhteistyö- ja palvelumalleja myös muissa kokeiluissa sähköisellä kyselyllä ja muun seurantatiedon avulla.

2 Rekisteriaineistoihin perustuva tilastollinen vertailu

Tilastollisten vertailuasetelmien tavoitteena on saada tietoa kokeilujen vaikutuksista muun muassa työllisyyteen, työttömyyden keston, erilaisiin palveluihin osallistumiseen ja toiminnan kokonaiskustannuksiin. Vaikutusten hahmottaminen vaatii käsityksen siitä, mitä kokeilukunnissa ja kokeilun kohderyhmissä olisi tapahtunut ilman kokeiluun osallistumista. Kuntakokeilun laajuus vaikeuttaa kokeiluun osallistuvia kuntia ja työnhakijaryhmiä vastaavien vertailukuntien ja -ryhmien muodostamista. Tästä syystä rekisteriaineistoihin pohjautuen toteutetaan erilaisia vaikutusarvioita, jotka valottavat kokeilua eri näkökulmista.

Kuntatason tarkasteluissa ei ole mahdollista muodostaa suurimpia kuntia vastaavaa kokeilun ulkopuolista verrokkikuntaa, sillä kaikki Suomen 10 suurintaa kuntaa osallistuvat kuntakokeiluun. Ratkaisuna tähän ongelmaan toteutamme käänteisen vertailuasetelman, jossa kuntakokeilun ulkopuoliselle kunnalle muodostetaan sitä mahdollisimman tarkasti vastaava verrokkikunta kuntakokeiluun osallistuvien kuntien joukosta. Suunnitelman lähtökohtana on kuntakokeilun kokonais- ja kustannusvaikutusten arvioiminen Vaasan avulla. Kyseinen kokonaisarvio on työvoimapolitiikan kannalta mielekäs, sillä jokainen kokeilualue muokkaa kokeilun

kuluessa palveluprosessiaan omanlaisekseen ja analyysin lopputulos kertoo eri alueiden toimien keskimääräisen vaikutuksen suomalaisittain suurehkoissa kaupungeissa. Saadun arvion pohjalta voidaan edelleen hahmotella koko kuntakokeilun palvelujärjestelmän muutoksia sekä niiden hyötyjä ja kustannuksia kuntakokeiluun osallistuvissa suuremmissa kaupunkikunnissa.

Laaja-alainen muutos palveluiden tuottamisessa ei tapahdu hetkessä. Toisessa kuntatason tarkastelussa vertaamme Tampereen kaupunkia muista kokeilukunnista luotuun verrokkikuntaan. Tutkimusajatuksen perustana on Tampereen osallistuminen edelliseen kuntakokeiluun vuosina 2017-2018 ja sen aikana karttuneisiin kokemuksiin paikallistason palveluprosessin pystyttämistä ja toteuttamisesta. Tampere on mitä ilmeisimmin useita muita kokeilukuntia valmiimpi aloittamaan täysipainoisesti kuntavetoisen palveluprosessin tarjoamisen heti kokeilun käynnistyessä. Ehdotetun vertailun avulla pystymme hahmottamaan, millaisella aikajänteellä palveluprosessin muutokset tapahtuvat muissa suurimmissa kokeilukunnissa.

Kuntatason analyysijä täydennetään, laajennetaan ja tarkennetaan yksilötason analyysien. Yksilötason vaikuttavuusarvion ongelma on ilmeinen. Koe- ja verrokkiryhmät koostuvat joko erilaisista ihmisistä samoilla työmarkkinoilla tai samankaltaisista ihmisistä erilaisilla työmarkkinoilla. Vaikutusarviosta kyetään poistamaan koe- ja verrokkialueiden eroavaisuuksiin liittyvä epävarmuus, mikäli eri koealueiden sisällä muodostetaan kuntakokeilun kohdejoukkoa vastaava vertailuryhmä. Ensimmäinen yksilötason analyysi vertaa kokeilualueilla kunnan palveluprosessin piiriin tulevia alle 30-vuotiaita henkilöitä (koeryhmä) samoilla työmarkkinoilla toimiviin taustoiltaan samankaltaisiin yli 30-vuotiaisiin (verrokkiryhmä), jotka jäävät nykyvuotoisen palvelun piiriin. Onnistuessaan analyysi tuottaa luotettavan arvion työllisyyden kuntakokeilun vaikutuksista lähellä 30-ikävuotta olevien joukossa.

Työllisyyspolitiikan kannalta jokainen ikäryhmä on toki tärkeä, mutta kuntakokeilun kokonaiskohdejoukkoa ajatellen edellä kuvattu tarkastelu jää kuitenkin vajavaiseksi. Tästä syystä toteutamme toisen yksilötason tarkastelun, jossa tarkastellaan myös maahanmuuttajia ja vanhempia ikäluokkia. Kattavampien arviointitulosten käänttöpuolella on kuitenkin lähtökohtaisesti edellistä analyysiä epäluotettavimmat vaikutusarviot johtuen sekä henkilöiden havaitsemattomista että alueiden välille mahdollisesti jäävistä eroista. Analyysissä muodostamme kokeilualueilla kunnan palveluprosessiin siirtyviä vastaavan vertailuryhmän kokeilun ulkopuolisissa kunnissa olevista henkilöistä. Menetelmän tuottamat vaikuttavuusarviot eivät rajoitu 30-ikävuoden ympärillä oleviin ikäluokkiin, vaan ne voidaan tulkita kuntakokeilun keskimääräisiksi vaikutuksiksi koko kohdejoukossa. Analyysiä rajoittaa kuitenkin eri alueilla sijaitsevien henkilöiden sijoittaminen toisiaan vastaaville työmarkkinoille, joten tähän tarkasteluun ei voi sisällyttää kuntakokeilun suurimpia kuntia.

3 Hyvinvointimuutosten ja työllisyyspolkujen seuranta

Eri toimijoiden yhteistyöhön perustuvien työvoimapalvelujen kehittämiseen on panostettu, koska työnhakijoiden merkittävän osan kiinnittymisessä avoimille työmarkkinoille on monenlaisia ja monesta syystä juontuvia ongelmia ja esteitä, joiden voittaminen edellyttää heidän erityisiin tarpeisiinsa räätälöityjä palveluja, usein monista palveluista koostuvia pitkiäkin työllistymispolkuja. Silloin yksittäisten palvelujen tavoite ei voi olla välitön siirtyminen avoimille työmarkkinoille, vaan työllistymisen edellytysten parantaminen työllistymispolun välietappeja saavuttamalla. Jos palvelujen vaikuttavuutta tutkitaan vain yksittäisten palvelujen välittömien työllisyysvaikutusten näkökulmasta, suuri osa palveluista saattaa näyttäytyä hyödyttömänä, vaikka ne tosiasiaassa tuottaisivat aitoja askelia tavoiteltuun suuntaan. Keskeistä vaikuttavuuden kannalta on palvelutarpeen arvioinnin ja palvelujen kohdistamisen osuvuus. Jos keskimääräinen vaikuttavuus on alhainen, syynä ei ole se, että palvelut olisivat ”sinänsä” huonoja, vaan se, että osa osallistuvista ei palvelusta hyödy, vaan tarvitsi jotakin tarpeeseensa paremmin vastaavaa palvelua.

Seuraamme työnhakijoiden hyvinvoinnin ja toimintakykyyn muutoksia kokeiluissa tuotettavien eri seuranta-aineistojen avulla. Kuitenkin vaikutusmekanismien havaitsemiseksi olennaista on useista palveluista koostuvien palvelu- ja työllistymispolkujen tunnistaminen ja yksilötason seurantatietojen yhdistäminen tähän tietoon. Tarvitaan enemmän tietoa siitä, mitä asiakkaat ja toisaalta työntekijät pitävät tärkeinä, asiakkaan toimijuutta edistävinä vaiheina asiakasprosessissa. Siksi toteutamme pilottitutkimuksen, joka tukee palvelujen vaikuttavaa kohdentamista ja palvelumallin kehittämistä. Keräämme erilaisten asiakastyhmien palvelupoluista haastatteluin ja muin menetelmin tietoa, joka valaisee niitä vaikutusmekanismeja, joita palvelumalleilla mahdollisesti on työnhakijoiden hyvinvoinnin ja toimijuuden edellytysten lisääntymisen ja työllisyyspolulla edistymisen näkökulmasta.

Toteuttajat

Arvioinnin toteuttaa konsortio, johon kuuluvat Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto, Arnkil Dialogues ja Spangar Negotiations.

Konsortion johtaja: VTT, johtava tutkija Kari Hämäläinen, kari.hamalainen@vatt.fi

Yhdyshenkilö: YTL, erikoistutkija Simo Aho, simo.aho@tuni.fi

