



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/11357/2019-VNK-2

16.3.2020

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta

Esitysluonnos on tiivis kokonaisuus, jonka perusteella saa hyvän käsityksen esityksen taustasta, tavoitteesta ja kuntakokeilusta. Kokeiluun osallistujat, kokeilualueet ja kokeilualan tehtävät on esitetty selkeästi. Työttömyyden hoidon jakautumisen vastuut valtion ja kuntien välillä nyt ja kokeilun alkaessa on hyvin kuvattu. Esityksessä on monia kuvioita ja taulukoita, jotka havainnollistavat hyvin esitystä. Vaikutusarvioiden perusteella saa melko hyvän käsityksen kokeilun vaikutusten suuruusluokasta ja vaikutuksista eri toimijoille.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota kokeilun seurantaan ja tulosten arviointiin, mutta kokeilussa ei ole kunnollista koeasetelmaa, joka mahdollistaisi vaikutusten luotettavan arvioinnin. Esityksessä pitäisi pohtia vaihtoehtoja, miten kokeilu olisi järkevintä toteuttaa. Kokeilussa voisi hyödyntää esimerkiksi satunnaistamista vai vaiheittaista käyttöönottoa, jotta tulokset olisivat luotettavasti arvioitavissa. Kuvauksen perusteella kokeilun tuloksia on todennäköisesti hyvin vaikea arvioida luotettavasti.
- ii) Esityksestä ei ollut pyydetty lausuntoja, vaan kokeilua oli mahdollista kommentoida otakantaa.fi –portaalissa. Lisäksi esityksestä järjestettiin kuulemis-tilaisuus. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, miksi lausuntokierrosta ei järjestetty ja oliko kaikilla halukkailla mahdollisuus antaa lausunto esitysluonnoksesta.
- iii) Kokeilun vaikutuksia yrityksiin tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa muutoin pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta, mutta kokeiluasetelman puuttuminen vaihtoehtona on esitysluonnoksen vakava heikkous. Tämä heikentää arviointineuvoston kokonaiskäsitystä esitysluonnoksesta.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kokeilussa mukana olevat kunnat ja kuntaryhmät järjestäisivät alueillaan eräät julkiset työvoimapalvelut. Kokeilulla tavoitellaan tietoa siitä, miten työllisyyspalvelujen vaikuttavuus ja asiakastyytyväisyys kehittyvät, kun palvelut järjestää valtion sijasta kunnan tai usean kuntaryhmän muodostama kokeilualue.

Kokeilun asiakkaaksi ohjattaisiin kolme erilaista työttömien työnhakijoiden ja työllistymistä edistävässä palveluissa olevien asiakasryhmää. Ensinnäkin kokeilun kohderyhmään kuuluisivat kaikki työttömät työnhakijat ja työllistymistä edistävässä palveluissa olevat, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan. Toiseksi kokeilun piiriin kuuluisivat kaikki alle 30-vuotiaat työttömät työnhakijat ja työllistymistä edistävässä palveluissa olevat riippumatta siitä, saavatko he työmarkkinatukea, työttömyyspäivärahan perusosaa vai ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa. Kolmanneksi kokeilun piiriin kuuluisivat kaikki työttömät vieraskieliset ja maahanmuuttajat iästä ja työttömyyteensä liittyvästä etuudesta riippumatta.

Esityksessä ehdotetaan, että kokeiluun hyväksytään 20 aluetta, jotka muodostuvat 1 – 22 kunnasta. Yhteensä kokeilualueisiin kuuluisi 90 kuntaa. Kokeilua laajennetaan myöhemmin järjestämällä kunnille uusi haku kokeiluun.

Kokeilualueelle ehdotetaan siirrettäväksi kokeilun ajaksi henkilö-asiakkaille työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja sekä ammatinvalinta- ja uraohjausta ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuja kotoutumispalveluja. Kokeilualueet vastaanottaisivat yritysasiakkailta työpaikkailmoituksia ja voivat ehdottaa työnantajille sopivia työnhakijoita kokeilualueen asiakkaista.

Kokeilualue hoitaisi työnhakijan haastattelun, palvelutarpeen arvioinnin ja työllistymissuunnitelman sekä maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman laatimisen. Kokeilualue hoitaisi henkilöasiakkaansa työnvälityksen ja työllistämistä edistäviin palveluihin ohjaamisen.

Kokeilualueet saisivat oikeuden tehdä päätöksiä asiakkaidensa työllistämistä palkkatuetuun työhön tai starttirahalla. Kokeilualueen tehtäviin kuuluisi myös Kansaneläkelaitosta sitovien lausuntojen antaminen työttömyysetuudella tuetun työttömän työnhakijan tai maahanmuuttajan omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksistä.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnos on tiiviisti kirjoitettu kokonaisuus, jonka perusteella saa hyvän käsityksen kokeilusta ja sen taustasta ja tavoitteista. Esimerkiksi kunnan ja valtion välistä työnjakoa työttömyyden hoidossa on kuvattu selkeästi tällä hetkellä ja tulevassa kokeilussa. Esitysluonnoksessa on monia havainnollisia taulukoita ja kuvioita.

Esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota kokeilun seurantaan ja tulosten arviointiin. Työ- ja elinkeinoministeriön on tarkoitus seurata kuukausittain kokeilun edistymistä, ja kokeilun tuloksia on tarkoitus arvioida VNTEAS-hankkeessa. Ministeriö on laatinut arvioinnin toteuttamiseksi alustavan suunnitelman tutkimusteemoista ja keskeisistä tutkimuskysymyksistä. Arvioinnissa käytetään sekä määrällisiä että laadullisia menetelmiä. Ensisijaisena määrällisenä menetelmänä käytetään kaltaistamis-menettelmiä, jossa osallistuvia kuntia verrataan kokeilun ulkopuolelle oleviin synteettisesti rakennettuihin kuntiin.

Esitysluonnoksen mukaan vaikutustenarviointi ei tule olemaan helppoa. Luonnoksessa todetaan, että: *”Kuntakokeilun tapaisen päällekkäisiä vaikutusmekanismeja ja monia muuttuvia elementtejä sisältävässä kokonaisuudessa yksiselitteisten työllisyysvaikutusten laskenta tulee kuitenkin olemaan hyvin haasteellista.”*

Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että kokeilun tuloksia voidaan luotettavasti arvioida.¹ Luonnoksen perusteella kokeilun arviointi on todennäköisesti vaikeaa, koska siinä ei ole varsinaista koeasetelmaa. Esityksessä tulee pohtia vaihtoehtoja, miten koeasetelma olisi järkevintä toteuttaa. Koeasetelman luomiseksi kokeiluun osallistuvat työttömät voitaisiin jakaa esimerkiksi kokeilualueen sisällä satunnaisesti kahteen eri ryhmään, joista vain toinen ryhmä osallistuisi kokeiluun. Yksi vaihtoehto olisi vaiheittainen toimeenpano, jossa vain osa kokeilualueista aloittaisi kokeilun. Tällöin voitaisiin vähentää kokeilun edetessä toimeenpanoon liittyviä ennakoimattomia riskejä.

On myönteistä, että työ- ja elinkeinoministeriö on kiinnittänyt etukäteen huomiota kokeilun seurantaan ja arviointiin. Esityksessä valittu kaltaistamismenetelmä voi olla kuitenkin ongelmallinen sovellettavaksi kuntakokeiluun. Kokeilukunnat hakeutuvat kokeiluun vapaaehtoisesti. On mahdollista, että kokeiluun valikoituvat työllistämismahdollisuuksiltaan parhaimmat kunnat, jolloin kokeilu ei anna luotettavia tuloksia valtakunnallisesti. Toinen ongelma on se, ettei kokeilun tuloksia pystytä todennäköisesti erottamaan kokeiluaikana muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä. Kuntatasolla ei ole todennäköisesti riittävästi havaintoyksiköitä, jotta verrokki vastaisi oikeasti kokeilukuntaa. Kaupungit ja kunnat eroavat toisistaan elinkeinorakenteeltaan, sijainniltaan, palveluiltaan jne. Esimerkiksi pääkaupungille on vaikea löytää sopivaa verrokkia. Lisäksi kokeilun aikana voi tapahtua työllisyyteen vaikuttavia yksittäisiä tapahtumia, kuten työllisyyden kannalta merkittävän yrityksen perustaminen tai sulkeminen, joka sotkee koeasetelman.

Esitysluonnoksessa on kuvattu selkeästi kokeiluun osallistujat, kokeilualueet ja niiden tehtävät. Sen sijaan osallistujajoukon valintaa on perusteltu vain yleisellä tasolla kuten heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämisellä. Työmarkkinatuen saajien ja perus- ja ansiosidonnaista päivärahaa saajien palvelutarpeet voivat olla hyvin erilaisia. Joillakin ryhmillä tukitarpeet voivat olla suuria, mutta osalla työmarkkinavalmiudet voivat olla hyviä. Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksessa tulisi tarkemmin perustella osallistujajoukon valintaa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa on käytetty vaihtelevasti käsitteitä kunta ja kokeilualue. Kokeiluun osallistuvien kuntien ja kokeilualueiden tehtävien ja keskinäisen toimivallan tulisi käydä selvästi ilmi esityksestä. Käsitteellinen epäselvyys voi vaikuttaa esityksen toimeenpanoon, tavoitteiden saavuttamiseen ja vaikutusten ennakoarviointiin. Esitystä tulisi tältä osin selventää.

Esityksestä ei pidetty lausuntokierrosta, vaan esitystä saattoi kommentoida otakantaa.fi –portaalissa. Lisäksi kokeilusta järjestettiin kuulemistilaisuus. Otakantaa.fi –portaalin kirjalliset kommentit ovat julkisesti saatavissa ja kuulemistilaisuudesta on tehty kirjallinen kooste.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota lausuntokierroksen avoimuuteen. Esitysluonnoksessa ei perustella, miksi lausuntokierrosta ei järjestetty. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, oliko kaikilla halukkailla tahoilla mahdollisuus lausua näkemyksensä kokeilusta. Asianmukainen lausuntomenettely on oleellinen tietolähde vaikutusarvioinnille. Valittu menettely voi heikentää valmisteluprosessin läpinäkyvyyttä.

On kuitenkin myönteistä, että otakantaa.fi –portaalissa annetut kirjalliset kommentit on koottu yhteen, jolloin niihin on mahdollista tutustua. Lausuntopalautetta on myös käsitelty esitysluonnoksessa.

Esitysluonnoksessa on kuvattu muiden maiden kuntapohjaisia kokeiluja. Ruotsista ja Saksasta saattujen kokemusten perusteella kokeilut ovat parantaneet palveluiden saatavuutta, mutta samalla hei-

¹ Myös talouspolitiikan arviointineuvosto kiinnitti hiljattain huomiota siihen, että hallituksen eri toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia tulisi arvioida. Uuden hallituksen työllisyystavoitteet lisäävät arviointien vaatimuksia niin laajuuden kuin tarkkuuden osalta (Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2019. Helsinki, tammikuu 2020).

kentäneet työpaikkojen täyttymistä ja työnhakijoiden alueellista yhdenvertaisuutta sekä kasvattaneet työvoimapolitiittisen järjestelmän kokonaiskustannuksia. Kotimaisten kokeilujen tulokset ovat osin epäselviä, joten ulkomaisten kokeilujen tulokset ovat sitäkin arvokkaampia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että kokeilun riskien toteutumista on pohdittu ainakin työvoiman liikkuvuuden ja yhdenvertaisuuden osalta.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan kokeilu edistää resurssien tehokasta käyttöä ja tehostaa työllisyyspalveluja. Kokeilulla tähdätään myös työttömien tehokkaampaan työllistymiseen ja julkisen talouden kustannusten alentamiseen. Vaikutukset voivat konkretisoitua vasta kokeilun jälkeen. Julkisen talouden säästöjä syntyy vain siinä tapauksessa, että työttömät työnhakijat siirtyvät avoimille työmarkkinoille.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia julkiselle taloudelle on mahdotonta arvioida tarkasti etukäteen. On myönteistä, että kuntien kannustin siirtää työttömät työnhakijat valtion kustannettaviksi on tuotu avoimesti esiin. Julkisen talouden säästöjä syntyy vain, mikäli työttömät siirtyvät avoimille työmarkkinoille. Työttömyyden aiheuttamat laajat kustannukset julkiselle taloudelle ovat melko suuria työtöntä kohden.² Esitysluonnoksessa voisi hahmotella tätä säästöpotentiaalia karkealla tasolla, jos työllistyminen avoimille työmarkkinoille edistyisi hyvin tai odotettua heikommin.

Kokeilualueeksi valituilta kunnilta edellytetään omarahoitusosuutta, joka on 15 % kunnan vuonna 2018 maksamasta työmarkkinatukiosuudesta. Esitysluonnoksessa on muualla havainnollisesti esitetty kokeilukuntien työmarkkinatuen kustannuksia. Taulukon perusteella kuntien omarahoitusosuus vaihtelee melko runsaasti, minkä voisi tuoda esitysluonnoksessa selkeästi esille.

Esitys sisältää melko vähän yrityksiä koskevia toimenpiteitä. Kokeilualue voi ottaa vastaan työnantajien ilmoituksia avoimista työpaikoista ja esitellä työnantajille sopivia työnhakijoita kokeilualueelta. Lisäksi kokeilualue voi myöntää palkkatukea työnantajalle.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksellä voi olla yritysvaikutuksia, koska tavoitteena on työllistää työntekijöitä avoimille työmarkkinoille. Esitysluonnoksessa tulisi antaa suuntaa antava käsitys avointen työmarkkinoiden työpaikkojen määrästä ja etenkin siitä, missä nämä työpaikat sijaitsevat. Tämä tieto auttaisi hahmottamaan alueellisen liikkuvuuden tarvetta.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa on kattavasti käyty läpi kokeilukuntien ja TE-keskusten aseman muutosta kokeilun aikana. Työttömien työnhakijoiden jakautuminen kokeilualueittain ja TE-keskusten henkilötöyvuosien muutokset on havainnollisesti kuvattu. Myös kokeilun kustannukset on eritelty viranomaisittain ja laskettu yhteen.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen perusteella saa hyvän käsityksen teknisistä viranomaismuutoksista. Taulukot havainnollistavat hyvin muutoksia ja kokeilusta aiheutuvia kustannuksia. Arviointineuvosto kuitenkin epäilee, että toimeenpanoon liittyviä vaikutuksia on mahdollisesti aliarvioitu,

² Työttömän työllistyminen kokoaikatöihin säästäisi keskimäärin noin 7 000 euroa työttömyysetuusmaksuissa vuosittain. Säästöissä on kuitenkin huomattavia eroja työttömien välillä. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän työllistyminen säästäisi 11 000 euroa työttömyysetuusmaksuissa vuosittain. Työttömyyden laajat kustannukset julkiselle taloudelle ovat keskimäärin 15 474 euroa työtöntä kohden vuosittain. (Alasalmi ym. 2019: Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, tammikuu 2019.)

mikä voi nostaa kustannuksia. Viranomaisilla lienee melkoinen urakka pelkästään tiedottaa lähes 190 000 työttömälle työnhakijalle kokeilun alkamisesta ja ohjata heidät oikeaan toimipaikkaan.

Kokeiluun liittyvissä luvuissa on mahdollisesti pieniä teknisiä epätarkkuuksia.³

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan työttömien palvelujen saatavuus paranee ja palvelut kehittyvät. Tämä puolestaan nopeuttaa työnhakijoiden pääsyä työmarkkinoille. Kokeilun ei arvioida vaarantavan asiakkaiden yhdenvertaisuutta, eikä sillä myöskään arvioida olevan merkittäviä sukupuolivaikutuksia. Kokeilun riskinä mainitaan työvoiman ja työvoimakoulutukseen hakevien liikkuvuuden väheneminen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuusvaikutuksiin. Esimerkiksi aluehallintoviraston valvonta keskittyisi yhdenvertaisuuden toteutumiseen työttömyysturva-asioissa. Luonnoksessa mainittu käsikirja toimeenpanoa varten on luultavasti tarpeellinen.

Esitysluonnoksessa on mainittu, että kokeilu ei selkiytä työttömyysturvaprosessia työttömyysetuuden hakijan näkökulmasta. Hakija joutuisi asioimaan kolmen tahon kanssa: kokeilun alueen, Kellan/työttömyyskassan ja TE-toimiston.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota työttömien työnhakijoiden asemaan kokeilussa. On hyvä, että kokeilun vaikutuksia työttömille työnhakijoille on tuotu avoimesti esille.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu työllisyyden edistämisen kuntakokeilua koskevasta esitysluonnoksesta, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 26.2.2020. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 16. maaliskuuta 2020

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvoston sihteerin

³ Kuntakokeiluun osallistuvien työttömien prosenttiluku ei täsmää esitysluonnoksessa esitetyn työttömien kokonaismäärän kanssa. Taulukoiden 3 ja 4 kuntakokeiluun osallistuvien ja TE-keskusten hoidettavaksi jäävien työttömien yhteenlaskettu määrä ei vastaa kaikissa tapauksissa kokeilun alueen kaikkia työnhakijoita. Työttömyyden virta- ja varantolukuja on mahdollisesti käytetty esityksessä sekaisin, joten lukuja voisi lyhyesti taustoittaa esityksessä.