

Timo Aro ja Mikko Kesä

## KUNNAT JOUTUVAT MAKSAMAAN VALTIOLLE NOIN 100 MILJOONAA EUROA VUODESSA PASSIIVISESTA TYÖVOIMAPOLITIIKASTA

Kunnat ja valtio sopivat työmarkkinatukilain uudistuksesta vuonna 2006. Yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden kustannukset jaettiin puoliksi valtion ja kuntien välillä. Kuntataloudelle siirretty kustannus kompensoitiin toimeentulotuen valtionosuuksina. Uudistus oli oppikirjaesimerkki keppi- ja porkkanasovelluksesta. Passiiviset kunnat joutuivat entistä suuremmin maksajiksi haluttomuudesta työllistää ja aktiivisia kuntia palkittiin. Seuraava askel voisi olla työmarkkinatuen kuntaosuuden nostaminen 100 prosenttiin. Tämä toisi kuntien passiivisen työllisyyspolitiikan kustannukset avoimesti esiin ja vastaavasti kannustaisi aktiivisia kuntia pureutumaan entistä painokkaammin pitkäaikaistyöttömyyteen.

Pitkäaikaistyöttömyys on malliesimerkki yhteiskunnallisesta ongelmasta, jonka syy- ja seuraussuhteet tulevat parhaiten ymmärretyksi, kun ilmiö muunnetaan taloudelliseksi käsitteiksi ja talouden kielelle eli euroiksi. Ei pidä siis kysyä, mitä työllistäminen maksaa kunnalle, vaan mitkä ovat kustannukset, ellei tehdä mitään. Ei pidä myöskään keskustella kunnan työttömien tai pitkäaikaistyöttömien määrästä, vaan millaisia taloudellisia hyötyjä kertyy kunnalle työttömän aktivoinnista, työllistämisestä ja työllisyysasteen noususta. Kunnan kannalta avainasia on se, että yhdenkin euron panos aktivointiin tuo keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä moninkertaisen taloudellisen hyödyn puhumattakaan muista kerrannaisvaikutuksista.

### Passiivisen työllistämisen hintalaput

Muutama esimerkki kertoo paljon aktiivisen ja passiivisen työllistämisen hintalapuista niin kansantalouden kuin kuntatalouden näkökulmasta. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan työelämän ulkopuolelle jäävä syrjäytyneet tai syrjäytetty nuori maksaa kansantaloudelle noin 700 000 euroa, jos työttömyys alkaa alle 25-vuotiaana ja jatkuu 60-ikävuoteen saakka. Pitkäaikaistyöttömyys lisää loppusummaa noin 400 000 eurolla. Pekka Tiaisen selvitysten mukaan yksi työtön maksaa yhteiskunnalle 18 000 euroa vuodessa verrattuna siihen, että tämä olisi töissä. Jokainen voi laskea millaisista summista puhutaan, kun löydetään esimerkiksi etsivän työn kautta yksikin tilastojen ulkopuolella olevista 20 000-30 0000 kadotetusta nuoresta tai kyetään alentamaan työttömien määrää esimerkiksi 10 000 henkilöllä.

Taulukko 1. Aktiivisen työvoimapolitiikan tunnuslukuja yli 500 päivää työttömänä olleille 20 suurimmassa kaupungissa vuonna 2010

Kunnat maksavat vuosittain valtiolle arviolta noin 100 miljoonaa euroa siitä, etteivät kykene järjestämään työtä tai aktivointimahdollisuuksia yli 500 päivää työttömänä olleille. Passiivisuuden hintalappu tulee parhaiten esiin suurten kaupunkien kohdalla. Kaksikymmentä suurinta kaupunkia maksoivat sakkomaksuja valtiolle 86,7 miljoonaa euroa vuonna 2009 ja summa nousi edelleen 93,4 miljoonaan euroon vuonna 2010. Helsingin hintalappu oli lähes 17 miljoonaa euroa, Tampereen 11, Turun 7, Vantaan 5,7, Lahden 5,4 jne. Suurimmat sakkomaksut asukasta kohden (yli 50 €/as) joutuivat pulittamaan Joensuu, Lahti ja Tampere. Alhaisimmilla sakkomaksuilla (alle 30 €/as) selvisivät Espoo, Hämeenlinna, Kouvola, Pori, Vantaa, Helsinki. Suurten kaupunkien joukossa keskimääräinen aktivointiaste oli 29,3 % yli 500-päivää työttömänä olevien työmarkkinatuensaajien keskuudessa vuonna 2010. Korkeimman aktivointiasteen saavuttivat Joensuu (46,2 %) Porissa (41,5 %) ja Vaasa (37,1 %). Kolme heikointa olivat Helsinki (23,0 %) Lahti (19,6 %) ja Tampere (16,6 %).

Sakkomaksu vai kannustin kunnille?

Kuntien sadan miljoonan "sakkomaksukakusta" huolimatta vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistusta voidaan pitää varsin onnistuneena. Sen avulla työttömyyden kustannuksista tuli kunnille entistä

avoimimpia ja läpinäkyvämpiä. Itse asiassa työmarkkinatuen kuntaosuuteen pitäisi suhtautua sakkomaksun sijaan todellisena kannustimena aktiiviseen työvoimapolitiikkaan.

Aktiivisen ja passiivisen työllistämisen väliset erot eivät todellakaan ole veteen piirretty viiva, vaan erot ovat suuret kuntien välillä. On kuntia ja isoja kaupunkeja, jotka panostavat ennakkoluulottomasti aktivoiviin työllistämismenetelmiin sekä kuntia ja kaupunkeja, jotka ovat tietoisesti tai tietämättään passiivisia. Hyviä esimerkkejä aktiivisen työllistämisen kunnista ovat suurista kaupungeista esimerkiksi Vantaa ja Pori sekä pienemmistä kunnista mm. Paltamo, Kinnula, Viitasaari ja Kyyjärvi.

Kunnissa on perustellusti kritisoitu sitä, että valtio on johdonmukaisesti siirtänyt vaikeasti työllistyvien vastuuta kunnille ilman täyttä korvausta. Oli niin tai näin, kunta on keskeinen työllisyydenhoidon toimija. Kuntien vastuu työllistämisestä oletettavasti korostuu entisestään jatkossa. Mitä suurempia ovat kuntatalouteen liittyvät haasteet, sitä suurempi merkitys on kunnan työllistämisroolilla. Jokaisen kunnan, koosta riippumatta, vahvana intressinä ei voi olla muu kuin pyrkiä mahdollisimman vähäiseen määrään työttömiä ja sitä kautta mahdollisimman korkeaan työllisyysasteeseen. Erityisenä intressinä pitäisi olla vaikeammin työllistettävät.

Aktiivinen työllistäminen kannattaa aina

Mitään hokkuspokkukseen tulokselliseen ja sitä kautta hyödyllisiä taloudellisia vaikutuksia synnyttävään työllisyydenhoitoon kunnissa ei ole. Vaikuttavuus on kompleksinen saada aikaan ja vielä kompleksisempi osoittaa. Joitakin lainalaisuuksia voidaan kuitenkin osoittaa. Ensinnäkin määrä ja sitten laatu pätee myös työllisyydenhoidossa. Ollakseen vaikuttavaa työllisyydenhoidon palveluiden pitää kunnassa ylittää kriittinen massa asiakkaita, toimenpiteitä ja tuloksia. Palvelut eivät voi olla vain harvojen ja valittujen yksinoikeus. Palveluiden pitää olla prosessimaisia ja niiden tulee tähdätä todellisiin virtasuureisiin: muutoksiin työttömässä itsessään. Merkittäviä taloudellisia vaikutuksia saadaan silloin, kun työtön pääsee irti palveluista joko töihin tai työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Työttömien jatkuva kierrättäminen aktiivitoimenpiteiden ja työttömyyden välillä sen sijaan maksaa kaikkein eniten. Vuonna 2011 pitäisi olla rohkeutta avoimesti tunnustaa se tosiasia, että työttömänä työnhakijana on suuri joukko niitä, joihin satsataan kalliita toimenpiteitä toiveena saada henkilöt niin kutsutuille avoimille työmarkkinoille, mutta jotka erittäin epätodennäköisesti tulevat sinne pääsemään. Ammattilaisten antamien arvioiden mukaan vaikeasti työllistettävistä jopa 40–50 % on henkilöitä, jotka eivät itse halua tai joilla ei katsota olevan edellytyksiä koskaan päästä avoimille työmarkkinoille. Kansantalouden näkökulmasta on silti huutava vääryys jättää huomiotta näiden henkilöiden osaamisen ja työpanoksen arvo.

Aktivoimalla omia työttömiään kunta voi saavuttaa merkittäviä hyödyllisiä taloudellisia vaikutuksia. Aikaisemmin osoitettu työmarkkinatuen kuntaosuuden säästö on eräs keskeisimmistä. Toinen merkittävä taloudellinen vaikutus tulee itse työpanoksesta. Työpanokselle voidaan laskea arvo aina kuntouttavaan työtoimintaan aktivoitavasta henkilöstä palkkatukityöllistettävään saakka. Kysymys on siitä mitä tällä työpanoksella tehdään. Sekä työttömälle itselleen että työn järjestäjälle olisi mielekästä, että työ kohdentuisi hyödylliseen tarkoitukseen. Kolmas sektori ylläpitää merkittävää osaa suomalaisista hyvinvointipalveluista. Lisäksi kunnissa jää jatkuvasti töitä tekemättä mm. ympäristöhoidossa ja vanhuspalveluissa. Työttömien panos tämän kuilun kiinni kuromisessa on todella merkittävä. Esimerkiksi suuri osa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvista henkilöistä tulisi nähdä myös työvoimaresurssina eikä yksinomaan palveluiden kohteena. Keskustelu työttömien hyväksikäyttämisestä "ilmaistyövoimana" on kuitenkin ollut yksipuolista. Esimerkiksi Ylä-Pirkanmaalla tehdyn tuoreen arvioinnin mukaan noin 150 kuntouttavassa työtoiminnassa mukana olleesta asiakkaasta peräti 40 % vastasi, että tämä taso on heille täysin riittävä ja he saavat tästä kaiken sisällön elämään. Jo 150 työttömän aktivoimisella, joiden työn tuottavuus on enintään 25 %, saadaan lasketuksi yli miljoonan euron vuotuinen työpanoksen arvo.

Valtio maksaa kunnille jo tällä hetkellä merkittäviä summia työttömien aktivoinnista. Palkkatuki on perinteisesti ollut merkittävä vipu työllistämiseen myös kunnissa. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä maksettava nimellinen aktivointiraha 10,09 on myös monissa kunnissa kanavoitu suoraan esimerkiksi palveluita järjestäneiden kolmannen sektorin järjestöjen ainoaksi kompensatioksi. Merkittäviä välillisiä säästöjä työttömien aktivoitumisesta muodostuu erityisesti sosiaali- ja terveystalouteen. Vaikka esimerkiksi työttömien terveystarkastukset ovat maksuerä kunnille, ennalta ehkäisevässä merkityksessä säästöt voivat olla suuria. Työttömän voimaantumisen ja aktiivisuuden lisääntymisellä on yhteys hänen omaehtoiseen fyysisestä ja henkisestä hyvinvoinnista huolehtimiseen. Aktiivitoimenpiteistä riippumatta työttömän itsensä taloudellinen tilanne kohentuu ja tätä kautta ostovoima lisääntyy.

Työllistämässä säästäminen on kuin omaan jalkaan ampumista

Aktivoinnin taloudellisista, sosiaalisista ja yksilöllisistä hyödyistä huolimatta useat kunnat toimivat työllistämisen suhteen epärationaalisesti. On suuri joukko isoja, pieniä ja kaikenkokoisia kuntia, joilla on erikoinen taipumus niin nousu- kuin laskukaudella vähentää ja leikata ensimmäisenä "säästötoimenpiteenä" työllisyyskehittämisenä. Aktiivisen työllistämisen uskotellaan olevan kallista ja tehotonta, eräänlainen hukka-investointi. Argumentit hukka-investoinneista saavat pontta erityisesti silloin, kun työllisyyskehittämiseen satsataan, mutta tulokset eivät näy välittömästi tilastoissa. Syy ei välttämättä kuitenkaan ole siinä, että olisi tehty virheinvestointi vaan ehkä siinä, onko toimenpiteet toteutettu oikein ja riittävän pitkäjännitteisesti. Kuntien päätökset säästää työllistämiskustannuksissa ovat taloudellisesta näkökulmasta aina järjettömiä, ja muistuttavat enemmän omaan jalkaan ampumista kuin mitään muuta.

Suomen ensisijainen työvoimareservi muodostuu tällä hetkellä noin 224 000 työttömän työnhakijasta. Yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden määrä on noussut noin 56 000:een. Pitkäaikaistyöttömien määrä on noussut vuodesta 2009 alkaen eli se heijastaa viiveellä suhdannevaihteluita. Tämän joukon työllistämässä on kunnan välitön tai välillinen rooli keskeinen. Yksittäisen kunnan olisi löydettävä oma tapansa työllistää, kunhan sitä tehdään johdonmukaisesti, suunnitelmallisesti ja pitkäjännitteisesti. On hyvä pitää mielessä esimerkiksi Pekka Myrskylän (2010) löydös, jonka mukaan puolet työttömistä ei palaa työttömyyden jälkeen takaisin työelämään. Koulutus nostaa mahdollisuutta palata työelämään kaksinkertaiseksi. Toisin sanoen aktivoinnin merkitys korostuu kaikessa ja kaikkialla.

Työ tuo hyvinvointia

Kuntien omaehtoisen ja aloitteellisen työllistämisen kannalta erinomainen rakenteellinen kannustin on Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sisältyvä 'Pitkäaikaistyöttömien kuntakokeilu', jos ja kun kokeilun piiriin pääsevien kuntien määrää laajennetaan huomattavasti nykyisestä ja tehdään esimerkiksi kaupunkityöttömyydestä kärsiville suurille kaupunkiseuduille oma kokeiluohjelma. Kuntakokeilua on suotavaa viedä sisällöllisesti suunniteltua pidemmälle. Nyt tavoitteena kokeilussa on siirtää valtiolla olevat palvelut kuntien vastuulle pääsääntöisesti kaikilta yli 12 kuukautta työttömänä olevien henkilöiden osalta. Valtiota edustava TE-toimisto ei nykyisin varsinaisesti tuota aktivointia vaan ohjaa aktiivitoimenpiteiden piiriin. Riittävää lisäarvoa ei siis välttämättä tule siinä, että kunnat pelkäävät monistavat TE-toimistojen käytännöt itselleen. Uusien toimintamallien tulisi perustua kuntien omiin vahvuuksiin: toimialat ylittävään palvelurakenteeseen sekä erityisesti siihen, että kunta voi myös itse toimia työllisyyspalveluiden aktiivitoimijana ja tuottajana – aktivoida tai ostaa aktivointia kaikille asiakkailleen.

Esityksemme työmarkkinatuen kuntaosuuden nostamisesta 50 prosentista 100 prosenttiin voi nopeasti kuulostaa siltä, että taas ollaan esittämässä kunnille lisää maksuvelvoitteita. Kyse on kuitenkin kaikesta muusta kuin lisävelvoitteesta. Tällä hetkellä on nähdäksemme olemassa riittävästi näyttöön perustuvaa tietoa siitä, että työttömän aktivointi on kunnalle taloudellisesti aina kannattavampaa ja hyödyllisempää kuin pitää hänet passiivisena. Kunnan perustehtävä on huolehtia jokaisen kuntalaisen hyvinvoinnista, ja työn on osoitettu olevan merkittävä hyvinvointia lisäävä tekijä.

*Timo Aro on valtiotieteen tohtori, joka toimii Porin kaupungin kehittämispäällikkönä*

*Mikko Kesä on hallintotieteen maisteri, joka toimii Innolink Research Oy:n tutkimusjohtajana*