Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut

Tarkastuskertomus 16/2023
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Antti Halmetoja
Pietari Suomela

Vaikeasti työllistyvät

- Vaikeasti työllistyvät ovat henkilöitä, joilla on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ja jotka siksi liikkuvat työttömyyden, työvoimapalveluiden ja lyhyiden työsuhteiden välillä
- Työnvälitystilaston rakennetyöttömyys-indikaattorin mukaisesti vaikeasti työllistyviä oli syyskuussa 2023 noin 150 000 henkilöä
  - Vaikeasti työllistyvät muodostavat noin 40 prosenttia kaikista työttömänä ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevista henkilöistä
  - Työllistymisvaikeuksien yleisyyden vuoksi vaikeasti työllistyville kohdistuvien työvoimapalveluiden toimivuus on keskeinen tekijä, kun valtiontaloutta halutaan vahvistaa työllisyyttä parantamalla ja sosiaaliturvamenoja vähentämällä
  - Työttömyys aiheutti noin 4,1 miljardin euron sosiaaliturvamenot viimeisimmän, vuotta 2022 koskevan tilaston perusteella

Tarkastuksen aihe

- Tarkastuksessa arvioitiin, parantavatko pohjoismainen työvoimapalvelumalli, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) ja tulosperusteiset rahoitussopimukset (SIB-malli) vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä
  - Toukokuussa 2022 käyttöönotetun pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteena on tarjota työnhakijoille yksilöllistä tukea aiempaa varhaisemmin ja tiiviimmin sekä lisätä työnhakijoiden omatoimista työnhakua määrällisellä työnhakuvelvollisuudella
  - Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on yhteistoimintamalli, jonka tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tarjoamalla heille palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoimapalveluita sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita
  - Tulosperusteisissa rahoitussopimuksissa eli SIB-mallissa (SIB, Social Impact Bond) keskeisinä toimijoina ovat julkisen sektorin organisaatio tilaajana ja tavoitteiden mukaisten tulosten maksajana, sijoittajat palveluiden rahoittajina, varsinaiset palveluntuottajat

Keskeiset havainnot ja johtopäätökset

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kaavamainen palveluprosessi ei kohdenna resursseja tehokkaasti

- Merkittävä työvoimapalvelujen kokonaisuudistus, jonka toimivuutta arvioitiin vaikeasti työllistyvien näkökulmasta
- TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeiluiden henkilöstöresurssit eivät riitä tällä hetkellä mallin toimeenpanoon
- Palveluprosessi johtaa resurssien tehottomaan käyttöön, kun omatoimisia työnhakijoita ylipalvellaan ja vaikeasti työllistyviä alipalvellaan
  - Riittämättömien henkilöstöresurssien vuoksi uuden palvelumallin mukaisia työnhakijoiden keskusteluja järjestettiin ensimmäisen toimintavuoden aikana lähes puolet vähemmän kuin malli olisi edellyttänyt
  - Keskustelut viivästyivät tavoiteaikataulusta ja niihin oli käytettävissä niukasti aikaa
  - Lähipalvelun osuus alkuhaastatteluissa jäi ensimmäisenä vuonna 38 prosenttiin, vaikka mallin mukaisesti kaikki alkuhaastattelut tulisi pääsääntöisesti järjestää kasvokkain
- Johtopäätöksenä resursseja tulisi kohdentaa nykyistä enemmän vaikeasti työllistyville, joiden palveluprosessit ovat monimutkaisia ja aikaa vieviä

Määrällinen työnhakuvelvollisuus on lisännyt omatoimista työnhakua

- Tarkastuksen perusteella pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä käyttöönotettu määrällinen työnhakuvelvollisuus on lisännyt omatoimista työnhakua joidenkin asiakasryhmien, kuten nuorten kohdalla
  - TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen asiantuntijat kokevat yleisesti työnhakuvelvollisuuden konkretisoineen työnhakijan velvollisuuksia
  - Työnhakuvelvollisuuden kattavuus on kuitenkin jäänyt selvästi suppeammaksi kuin valmisteluvaiheessa arvioitiin
    - Ensimmäisenä vuonna työnhakijat hakivat työmahdollisuuksia vain 10 prosenttia ennakoidusta määrästä
  - Hakemuksista merkittävästi aiempaa useampi on näennäinen työhakemus

Työnhakuvelvollisuus vaatii yksinkertaistamista

- Asiantuntijat eivät aseta työnhakuvelvollisuutta yhdenmukaisin kriteerein, koska tulkinnat työnhakuvelvoitteen asettamisesta ovat erilaisia
  - Työnhakuvelvollisuuden asettamisessa sovellettavien vaihtelevien kriteerien vuoksi työnhakijat ovat keskenään eriarvoisessa asemassa
- Aiempaa monimutkaisemmat asiakasprosessit ovat myös lisänneet merkittävästi hallinnollisen työn osuutta asiantuntijoiden työajasta, mikä vie resursseja yksilölliseltä työnhaun tuelta
- Työnhakuvelvollisuuden täyttäminen on haastavaa monille vaikeasti työllistyville, joilla työllistymisen esteet liittyvät usein alentuneeseen työkykyyn
  - Heidän työkykynsä ja työllistymisedellytystensä parantamista hankaloittavat kuitenkin tällä hetkellä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden niukat resurssit

TYP-asiakkuudet kestävät pitkään, ja asiakkaat tarvitsevat paljon terveyspalveluita

- TYP-asiakkuudet ovat keskimäärin huomattavan pitkiä
  - Vuonna 2022 päättyneistä asiakkuuksista lähes puolet oli kestänyt yli kolme vuotta
  - Osa asiakkaista tarvitsee useita eri palveluja, ja osa on myös tosiasiallisesti työkyvyttömiä
  - Tosiasiallisesti työkyvyttömät ovat työvoimapalveluiden piirissä työttömyysetuuksien saantiehtojen vuoksi, koska eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen
- TYP-asiakkailla on paljon tarvetta terveyspalveluille, ja niiden pitkät jonot viivästyttävät asiakasprosesseja
  - Asiakkaiden ohjautumista terveyspalvelujen piiriin tehostaa se, että TYP-verkostoissa on mukana riittävästi sekä terveydenhoitajia että lääkäreitä
  - Monissa TYP-verkostoissa hyvinvointialueiden TYP-toimintaan osoittamat resurssit koetaan kuitenkin riittämättömiksi

TYP-toiminnassa on paljon alueellista vaihtelua

- Vuonna 2022 TYP-asiakkaita oli noin kolmasosa niistä työttömistä työnhakijoista, jotka täyttivät työttömyyden kestoon perustuvat TYP-toiminnan asiakkuuskriteerit
  - TE-toimistojen välillä oli vaihtelua sen suhteen, kuinka suuri osuus kriteerit täyttävistä työnhakijoista oli TYP-toiminnan asiakkaita
    - Suurimmillaan osuus oli reilu 70 prosenttia ja pienimmillään vajaa 10 prosenttia
  - TYP-toiminnan toimeenpanossa ja resurssoinnissa on alueellista vaihtelua
    - Vaihtelua etenkin siinä, minkä verran TYP-verkostoissa on terveydenhuollon ammattilaisia ja toimivatko he verkostossa osa- vai kokoaikaisesti

TYP-toiminnan ohjaus, kehittäminen, tavoitteiden asetanta ja seuranta on ollut vähäistä

- Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole seurannut tarkasti lainsäädännön toimeenpanoa
- TYP-asiakkaista ja TYP-toiminnasta on heikosti saatavilla luotettavaa tietoa
- Heikko seurantatieto selittyy osittain asiakastietojärjestelmän eli TYPPI-rekisterin puutteilla ja sillä, että eri toimeenpanijat käyttävät järjestelmää ja kirjaavat tietoja asiakkaista eri tavoin.

Ajankohtainen tilanne

Vuonna 2025 työvoimapalveluihin paljon muutoksia

- Vastuu julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille vuoden 2025 alussa
  - Vaikeasti työllistyvien usein tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyivät vuoden 2023 hyvinvointialueille
- Lakimuutoksella muutetaan vähän pohjoismaista työvoimapalvelumallia ja lisätään rajatusti työvoimaviranomaisen harkintavaltaa työnhakijan palveluprosessissa
  - Työnhakukeskusteluja ei tarvitse järjestää työnhakijalle, jonka työttömyys on päättymässä kolmen kuukauden kuluessa
  - Työvoimaviranomainen voi käyttää enemmän harkintavaltaa myös työnhakuvelvollisuuden asettamisessa, jos työttömyys on päättymässä kolmen kuukauden kuluessa
- Uusi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä tulee voimaan
  - Muutoksia muun muassa TYP-toiminnan organisointiin, asiakaskriteereihin sekä nuorten monialaiseen tukeen
  - TYP-toimintamallia toimeenpanevat jatkossa työvoimaviranomaisena kunta tai kunnat yhdessä, hyvinvointialue ja Kela

Suositukset

Suositukset

Työ- ja elinkeinoministeriön

1. tulisi edistää lainsäädännöllä ja mahdollisilla ohjeistuksilla TE-palvelujen henkilöstöresurssien kohdentumista nykyistä enemmän asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti.
2. tulisi yksinkertaistaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistuksia siten, että sen asettaminen olisi asiantuntijoille yksiselitteistä.
3. tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida myös vaikutukset vaikeasti työllistyvien työ- ja toimintakykyyn tulevissa SIB-hankkeissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön

4. tulisi yhteistyössä huolehtia siitä, että vaikeasti työllistyvät ohjataan tarvitsemiinsa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin.

Kiitos!


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

Tack!