Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 20/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024: ”Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus.”

Asiantuntijalausunto- ja kuulemispyyntö 3.10.2024 tarkastusvaliokunnan kokoukseen 10.10.2024

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus -tarkastuksesta (tarkastuskertomus 16/2023)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja asiantuntijoita kuultavaksi 10.10.2024 kokoukseensa koskien Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelutmallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus -tarkastusta osana tarkastusviraston vuosikertomuksen käsittelyä.

Tarkastuksessa arvioitiin, parantavatko pohjoismainen työvoimapalvelumalli, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) ja tulosperusteiset rahoitussopimukset (SIB-malli) vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä.

Tarkastusvirasto toteaa yhteenvetona seuraavaa:

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli kohtelee työnhakijoita kaavamaisesti ja epäyksilöllisesti. Kaavamainen palveluprosessi johtaa tällä hetkellä omatoimisten työnhakijoiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien alipalveluun, sillä vaikeasti työllistyvien tarvitsemaan tiiviiseen tukeen ei jää riittävästi resursseja. Palvelumalliin kuuluvaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta ei aseteta työnhakijoille yhdenmukaisesti johtuen sen monitulkintaisesta ohjeistuksesta. Työnhakuvelvollisuuden täyttäminen on haastavaa monille vaikeasti työllistyville, joilla työllistymisen esteet liittyvät usein alentuneeseen työkykyyn.

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) tavoite on edistää työttömien työllistymistä monialaisella yhteistyöllä. TYP-mallissa työvoimapalveluviranomainen, hyvinvointialue ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. TYP-asiakkuudet ovat kuitenkin keskimäärin huomattavan pitkiä, ja osa asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä. TYP-asiakkailla on paljon tarvetta terveyspalveluille, joiden pitkät jonot viivästyttävät asiakasprosesseja.

Tulosperusteiset rahoitussopimukset eli SIB-malli (SIB, *Social Impact Bond*) on perinteisistä malleista poikkeava tapa parantaa työllisyyttä. SIB-mallissa julkinen sektori tilaa yksityiseltä sektorilta työllisyyttä edistäviä ja vaikuttavia palveluita ja maksaa yksityiselle sektorille vain todennettujen tulosten perusteella. SIB-hankkeet ovat aikaa vieviä ja työläitä prosesseja, mutta niillä on edellytykset edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä. Niiden suunnittelu ja seuranta edellyttävät kuitenkin vielä kehittämistoimia, jotta tulosmittarit ja -palkkiot palvelisivat paremmin keskeisiä toimijoita.

Tarkastusvirasto suositti tarkastuksessaan, että lainsäädännöllä ja ohjeistuksilla kohdennettaisiin TE-palvelujen resurssien kohdentumista nykyistä enemmän asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Määrällistä työnhakuvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta tulisi yksinkertaistaa, jotta toimeenpano olisi selkeämpää. Viranomaisten välisen yhteistyöhön liittyen suositettiin, että sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön tulisi yhdessä varmistaa vaikeasti työllistyvien

ohjautuminen tarvitsemiinsa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin. Tulevissa SIB-hankkeissa tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida myös hankkeiden vaikutukset vaikeasti työllistyvien työ- ja toimintakykyyn.

Vaikeasti työllistyvät

Vaikeasti työllistyvät ovat henkilöitä, joilla on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ja jotka siksi liikkuvat työttömyyden, työvoimapalveluiden ja lyhyiden työsuhteiden välillä. Vaikeasti työllistyvien kohdalla puhutaan usein rakennetyöttömyydestä, eli työttömyydestä, joka ei vähene, vaikka samaan aikaan työllisyysaste on korkea ja työmarkkinoilla vallitsee työvoimapula. Työttömyyden pitkittymistä ennustavat ainakin korkea ikä, matala koulutustaso ja sairausdiagnoosit.

Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilaston mukaan vaikeasti työllistyviä oli syyskuussa 2023 noin 150 000. Vaikeasti työllistyvät muodostavat noin 40 prosenttia kaikista työttömänä työnhakijana tai työllistymistä edistävissä palveluissa olevista henkilöistä. Työllistymisvaikeuksien yleisyyden vuoksi vaikeasti työllistyville kohdistuvien työvoimapalveluiden toimivuus ja palveluista vastaavien eri viranomaisten sujuva yhteistyö on keskeistä, kun valtiontaloutta halutaan vahvistaa työllisyyttä parantamalla ja sosiaaliturvamenoja vähentämällä. Työttömyys aiheutti noin 4,1 miljardin euron sosiaaliturvamenot viimeisimmän, vuotta 2022 koskevan tilaston perusteella.

Vaikeasti työllistyvillä on työvoimapalveluiden lisäksi usein tarvetta sosiaali- ja terveyspalveluille. Tämän vuoksi sujuva yhteistyö ja selkeä työnjako sote-palveluista vastaavien hyvinvointialueiden ja työvoimapalveluviranomaisten välillä on tärkeää.

Tarkastuksen päähavainnot ja johtopäätökset

Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus -tarkastuksen (16/2023)[i] aiheena oli vaikeasti työllistyville kohdistuvien työvoimapalveluiden toimivuus. Tarkastuksessa arvioitiin, parantavatko pohjoismainen työvoimapalvelumalli, työllistymistä edistävä moni alainen yhteispalvelu (TYP) ja tulosperusteiset toimintamallit vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä. Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää, kun työvoimapalveluihin suunnitellaan muutoksia ja uudistuksia.

Tarkastuksessa vastattiin kolmeen tarkastuskysymykseen

- Onko pohjoismainen työvoimapalvelumalli edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?
- Onko työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?
- Ovatko tulosperusteiset toimintamallit edistäneet vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

Tarkastuskysymysten kriteerit perustuivat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012) ja pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista annettuun hallituksen esitykseen (HE 167/2021 vp), työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettuun lakiin (1369/2014) ja siitä annettuun hallituksen esitykseen (HE 183/2014 vp), julkisista hankinnoista ja käyttö sopimuksista annettuun lakiin (1397/2016) sekä tulosperusteisten sopimusten hankekuvauksiin ja asetettuihin tavoitteisiin.

Toukokuussa 2022 käyttöönotetun pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteena on tarjota työnhakijoille yksilöllistä tukea aiempaa varhaisemmin ja tiiviimmin sekä lisätä työnhakijoiden omatoimista työnhakua määrällisellä työnhakuvelvollisuudella. Tarkastuksen perusteella TE-palvelujen henkilöstöresurssit eivät riitä mallin toimeenpanoon. Riittämättömien henkilöstöresurssien vuoksi palvelumallin

mukaisia työnhakijoiden haastatteluja ja keskusteluja järjestettiin ensimmäisen toimintavuoden aikana lähes puolet vähemmän kuin malli olisi edellyttänyt. Haastattelut ja keskustelut myös 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 työ- ja elinkeinotoimistossa tai kunnan toimipisteessä. Toimeenpano vaihtelee merkittävästi työvoimaviranomaisten välillä, täydentäviä työnhakukeskusteluja kohdennetaan palvelumallin vastaisesti eikä asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu välttämättä toteudu.

Tarkastuksen perusteella pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kaavamainen palveluprosessi ei kohdenna resursseja tehokkaasti työllisyyden edistämiseen, koska se ei huomioi työnhakijoiden vaihtelevia tilanteita ja palvelutarpeita. Kaavamainen prosessi johtaa tällä hetkellä omatoimisten työnhakijoiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien alipalveluun. Tästä seuraa, että vaikeasti työllistyvien tarvitsemaan tiiviiseen tukeen ei jää riittävästi resursseja. Aiempaa monimutkaisemmat asiakasprosessit ovat lisänneet merkittävästi hallinnollisen työn osuutta asiantuntijoiden työajasta, mikä vie resursseja yksilölliseltä työnhaun tuelta. Tarkastusviraston kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä vain kolmannes arvioi, että uudessa palvelumallissa työnhakijat saadaan ohjattua aiempaa nopeammin heidän tarvitsemiinsa palveluihin. Resursseja tulisi kohdentaa nykyistä enemmän vaikeasti työllistyville, joiden palveluprosessit ovat monimutkaisia ja aikaa vieviä.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä käyttöön otettiin määrällinen työnhakuvelvollisuus, joka on tarkastuksen perusteella lisännyt omatoimista työnhakua joidenkin asiakasryhmien, kuten nuorten kohdalla. Lisäksi asiantuntijat kokevat työnhakuvelvollisuuden konkretisoineen työnhakijan velvollisuuksia. Työnhakuvelvollisuuden kattavuus on kuitenkin jäänyt selvästi suppeammaksi kuin valmisteluvaiheessa arvioitiin. Ensimmäisenä vuonna työnhakijat hakivat työmahdollisuuksia vain 10 prosenttia ennakoidusta määrästä. TE-henkilöstön mukaan hakemuksista merkittävästi aiempaa useampi on näennäinen työhakemus. Työnhakuvelvollisuutta ei kuitenkaan aseteta yhdenmukaisin kriteerein, koska asiantuntijat kokevat työnhakuvelvoitteen asettamisen monimutkaiseksi ja ohjeistukset monitulkintaisiksi. Tämän vuoksi työnhakijat ovat keskenään eriarvoisessa asemassa. 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.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on yhteistoimintamalli, jonka tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tarjoamalla heille palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoimapalveluita sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita. 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-toimintaan ohjaamisen ensisijainen kriteeri on tarve monialaiselle palvelulle. TYP-toiminnan toimeenpanossa ja resurssoinnissa on 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 resursoinnissa on vaihtelua etenkin siinä, minkä verran TYP-verkostoissa on terveydenhuollon ammattilaisia ja toimivatko he verkostossa osa- vai kokoaikaisesti.

Tarkastuksen perusteella SIB-mallilla on edellytykset edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä. SIB-hankkeet ovat lisänneet myös tietoa siitä, ovatko tulosperusteiset vaikuttavuusinvestoinnit tehokas ja taloudellinen keino julkiselle hallinnolle parantaa vaikeasti työllistyvien työllisyyttä. SIB-mallin hyödyntäminen edellyttää kuitenkin vielä kehittämistoimia. Kehittämistarpeet liittyvät erityisesti asiakasohjaukseen, palkkioiden määräytymiskriteereihin, vaikuttavuuden arviointiin ja hallinnollisen taakan vähentämiseen. Tarkastuksen aikana oli käynnissä myös suoria tulosperusteisia pilottihankkeita, joiden tavoitteena on ollut muun muassa tehostaa työttömien nuorten ja vieraskielisten työnhakijoiden työllistymistä sekä kehittää uusia työllisyyttä edistäviä palveluita ja tulos- ja vaikuttavuus perusteisia hankintoja. Suorissa tulosperusteisissa palveluhankinnoissa julkisen sektorin organisaatio on tilaaja, joka maksaa tavoiteltujen ja saavutettujen tulosten perusteella suoraan omarahoituksella toimivalle palveluntarjoajalle. Siitä, edistävätkö suorat tulosperusteiset hankinnat työllistymistä, ei voida tehdä merkittäviä johtopäätöksiä.

Palveluihin tulossa muutoksia

Tarkastuksen jälkeen Pohjoismaista työvoimapalvelumallia on muutettu. Työ- ja elinkeinoministeriö valmisteli hallituksen esityksen eduskunnalle (HE 37/2024 vp[ii]) ja se hyväksyttiin eduskunnassa kesällä 2024. Laki (435/2024[iii]) tulee palveluprosessin osalta voimaan vuoden 2025 alussa. Uudistuksella lisätään rajatusti työvoimaviranomaisen harkintavaltaa työnhakijan palveluprosessissa. Lakia muutettiin siten, että työnhakukeskusteluja ja täydentäviä työnhakukeskusteluja ei tarvitse järjestää työnhakijalle, jonka työttömyys on päättymässä kolmen kuukauden kuluessa tai joka on aloittamassa varusmies- tai siviilipalveluksen tai perhevapaan kolmen kuukauden kuluessa. Näiden työnhakijoiden kohdalla työvoimaviranomainen voi käyttää enemmän harkintavaltaa myös työnhakuvelvollisuuden asettamisessa. Muutokset ovat osittain tarkastusviraston tarkastuksessa esitettyjen kannanottojen ja suositusten mukaisia.

Uusi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023[iv]) tulee voimaan 1.1.2025, kun TE-palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille. Muutoksia tulee muun muassa TYP-toiminnan organisointiin, asiakaskriteereihin sekä nuorten monialaiseen tukeen. TYP-toimintamallia toimeenpanevat jatkossa työvoimaviranomaisena kunta tai kunnat yhdessä, hyvinvointialue ja Kela. Keskeisin muutos on, että työttömyyden kestoon perustuvat asiakkuuskriteerit poistuvat ja TYP-toimintaan ohjaaminen tapahtuu vain työttömän työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin perusteella.

Vastuu julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille vuoden 2025 alussa. Uudistus muuttaa merkittävällä tavalla työvoimapalvelujen järjestämistä. Työvoimapalveluja toimeenpanevia työllisyysalueita tulee olemaan 45. Uudistuksen tavoitteena on tuoda TE-palvelut lähemmäksi asiakkaita. Vaikeasti työllistyvien usein tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyivät vuoden 2023 hyvinvointialueille. Tällaiset merkittävät uudistukset aiheuttavat riskin, että eri viranomaisten sujuvien yhteistyömallien kehittyminen vie aikaa uudenlaisessa hallinnollisessa rakenteessa. Palvelujärjestelmä voi vaikuttaa myös epäselvältä vaikeasti työllistyvän työnhakijan näkökulmasta. Tarkastusvirasto seuraa näiden työvoimapalveluihin vaikuttavien merkittävien uudistusten toimeenpanoa.

Lisätiedot:

Tarkastuspäällikkö Sari Hanhinen, sari.hanhinen@vtv.fi, 040 733 5292

Johtava tuloksellisuustarkastaja Antti Halmetoja, antti.halmetoja@vtv.fi, 040 731 2613

Ylitarkastaja Pietari Suomela, pietari.suomela@vtv.fi, 050 517 8872

[i] Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut - Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus. Tarkastuskertomus 16/2023. http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-545-0

[ii] Hallituksen esitys eduskunnalle työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyen lakien muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi, HE 37/2024 vp. www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_37+2024.pdf

[iii] Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta, L 435/2024. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2024/20240435

[iv] Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä, L 381/2023. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2023/20230381