Jaana Heinonen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kuuleminen 6.11.2024

Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa Valtion talouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa eduskunnalle 2024 raportoidusta tarkastuskertomuksesta 16/2023: Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus. Työ- ja elinkeinoministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle osoitetun kutsun mukaan valiokunta on kiinnostunut kuulemaan ministeriöiden arvion tarkastuskertomuksesta ja siinä esitetyistä suosituksista. Valiokunta on myös kiinnostunut kuulemaan niistä toimenpiteistä, joita tarkastuskertomuksen valmistumisen jälkeen on mahdollisesti tehty vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluihin sekä arvion näiden toimenpiteiden vaikutuksista. Lisäksi valiokunta pyytää kertomaan siitä, mitä vaikutuksia TE-palveluiden järjestämisvastuun siirrolla kunnille vuoden 2025 alusta on vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluihin ja miten yhteistyö ja palveluiden toimivuus eri osapuolten kesken on varmistettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut lausunnon tarkastuskertomuksen luonnokseen 17.10.2023. Tässä lausunnossa keskitytään pääasiassa sosiaali- ja terveyspalveluja koskeviin raportin tuloksiin ja niitä koskevaan suositukseen sekä niiden yhteistyöhön työvoimapalvelujen kanssa, koska työvoimapalvelut kuuluvat Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan.

Tarkastuksessa arvioitiin, parantavatko pohjoismainen työvoimapalvelumalli, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) ja tulosperusteiset toimintamallit 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. Tarkastuskertomuksen mukaan työvoimaviranomaisten henkilöstöresurssit eivät tarkasteluhetkellä olleet riittävät mallin toimeenpanoon, minkä vuoksi työnhakijoiden haastatteluja ja keskusteluja järjestettiin lähes puolet vähemmän kuin malli olisi edellyttänyt. Myöskään asiakastapaamisiin käytetty aika ei ollut riittävä ja ne viivästyivät tavoiteaikataulusta. Myös lähipalvelun osuus alkuhaastatteluissa jäi ensimmäisenä vuonna 38 prosenttiin tavoitteesta, jonka mukaan mallin kaikki alkuhaastattelut tulisi pääsääntöisesti järjestää kasvokkain toimipisteessä.

Tarkastuksessa päädyttiin siihen, että pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kaavamainen palveluprosessi ei kohdenna resursseja tehokkaasti työllisyyden edistämiseen, koska se johtaa tällaisenaan omatoimisten työnhakijoiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien alipalveluun sekä lisää hallinnollisen työn osuutta. Malliin sisältyvä työnhakuvelvollisuuden kattavuus jäi 10 prosenttiin valmisteluvaiheen arviosta ja sen työnhakuvelvollisuuden asettamisessa sovellettavat kriteerit vaihtelivat ohjeiden monitulkintaisuuden vuoksi, mikä aiheutti eriarvoisuutta palvelun asiakkaiden välille. Tarkastuksen mukaan työnhakuvelvollisuuden asettaminen aiheutti haasteita vaikeasti työllistyville, joiden työllistymisedellytysten parantamista hankaloittivat sosiaali-, terveys ja kuntoutuspalvelujen 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. Tarkastusraportin mukaan asiakkuudet ovat keskimäärin

pitkiä ja osa asiakkaista tarvitsee useita eri palveluja. Lisäksi osa asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä, jotka ovat työvoimapalvelujen asiakkaina, koska eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen. Tässäkin palvelussa hyvinvointialueiden palvelut koetaan riittämättömiksi. Palvelussa on paljon alueellista vaihtelua siinä, kuinka suuri osuus kriteerit täyttävistä työnhakijoista on asiakkaina ja siinä kuinka paljon verkostoon on suunnattu terveyden huollon ammattilaisten työpanosta. Toiminnan ohjaus, kehittäminen, tavoitteiden asettaminen ja seuranta on ollut vähäistä. Toiminnassa käytetyn TYPPI-järjestelmän puutteet ja kirjaamiskäytäntöjen vaihtelevuus aiheuttavat sen, että toiminnasta saadaan heikosti luotettavaa tietoa.

Tarkastuksessa käsiteltiin myös SIB-mallia (Social Impact Bond) eli tulosperusteisilla rahoitussopimuksilla toteutettuja hankkeita. Niiden todettiin olevan aikaa vieviä ja työläitä prosesseja koska tulospalkkion laskenta on monimutkaista ja jatkossa tulisi kehittää tulosmittareita ja –palkkioita palvelemaan paremmin keskeisiä toimijoita. Niiden jatkokehittämistä kuitenkin suositeltiin.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että Työ- ja elinkeinoministeriö kehittää työnhakijan palveluprosessia koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistuksia siten, että TE-palveluiden henkilöstöresurssit kohdentuisivat nykyistä tehokkaammin asiakkaiden palvelutarpeen mukaan ja yksinkertaistaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä sekä ohjeistuksia, jotta velvoitteen asettaminen olisi asiantuntijoille yksiselitteistä. Lisäksi tulisi tulevissa SIB-hankkeissa mahdollisuuksien mukaan huomioida myös hankkeiden vaikutukset vaikeasti työllistyvien työ- ja toimintakykyyn.

Lisäksi Tarkastusvirasto suosittaa, että sosiaali ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö huolehtisivat yhteistyössä siitä, että vaikeasti työllistyvät ohjataan tarvitsemiinsa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja toteaa lisäksi seuraavaa:

Kolmea eri kokonaisuutta – pohjoismaista työvoimapalvelumallia, TYP-toimintaa ja SIB-mallia - on arvioitu eri aineistoilla haastatteluin ja kyselyin. Kyselyt on kuvattu hyvin raportissa ja niiden rajoituksia sekä niihin liittyviä varauksia on arvioitu. Kokonaisuutena raportista saa hyvän kuvan siitä, miten toimintaa on arvioitu ja miten suosituksiin on päädytty. Kuitenkin etenkin pohjoismaista työvoimapalvelumallia kuvaavissa teksteissä näkyy vahvasti eturivin työntekijöiden kuvaamat ongelmat ja suosituksissa ehdotetaan mallin muuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kyseinen uudistus alkoi toukokuussa 2022 ja kyselyaineisto kerättiin jo maaliskuussa 2023 TE-toimistoilta ja työllisyyden kuntakokeilualueilta. Kyselyaikana malli oli ollut voimassa alle vuoden, mikä on suurelle toiminnalliselle muutokselle lyhyt toimeenpanoaika. Isojen organisaatioiden toiminnan muutokset eivät tapahdu nopeasti. Tehtyjen haastattelujen perusteella tulee esiin toimintaan vaikuttavia ongelmia lainsäädännössä, ohjauksessa ja yhteistyökumppaneiden palvelujen saatavuudessa. Olisi kuitenkin ollut mielenkiintoista saada tietoa myös siitä, miten eri toimijat kuntakokeiluissa, TE-toimisoissa ja Typ-verkostossa ovat kehittäneet omaa toimintaansa lainsäädännön puitteissa.

Tarkastuskertomuksessa viitataan hyvinvointialueiden palvelujen riittämättömyyteen, jotka ovat vaikuttaneet sekä pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin että TYP-toimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö painottaa, että hyvinvointialueiden tilanteet vaihtelevat suuresti. Tämä tulee esiin myös raportissa, jossa todetaan, että toiminta oli sujuvampaa alueilla, joilla toimi sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä ennen hyvinvointialueiden aloittamista. Lisäksi on huomioitava että, hyvinvointialueet aloittivat vuoden 2023 alusta ja toiminta oli monilla alueilla vielä rakentumassa arvioinnin teon aikana. On myös huomioitava, että

kyseessä on merkittävä rakenteellinen uudistus, joka vaikuttaa alkuvaiheessa toimintaan. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin aloituksen yhteydessä työ- ja elinkeinopalveluihin lisättiin resursseja, jotka tarkastuskertomuksen mukaan eivät kuitenkaan olleet riittäviä. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin lainsäädäntövaiheessa eri tahot nostivat esiin, että uusi laki tulee kasvattamaan asiakkaiden ohjausta myös hyvinvointialueen palveluihin. Raportissakin todetaan, että hyvinvointialueille ei kuitenkaan muutoksen yhteydessä kohdennettu lisäresurssia.

TYP-toiminnan yhteydessä esitetään pohdiskelua siitä, että monialaista yhteispalvelua tarvitsee nykyisellään suurempi joukko kuin mitä käytettävissä olevat resurssit mahdollistavat. Lisäksi nostetaan esiin se, että vuoden 2025 alussa tulee voimaan uusi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (jatkossa TYM-laki), jonka myötä työttömyyden kestoon perustuvat asiakkuuden kriteerit poistuvat, ja joka tulee kasvattamaan asiakasmääriä entisestään. Sosiaali- ja terveysministeriö painottaa, että uusi sääntely myös tulee erilaiseen toimintaympäristöön, kun vastuu työllisyyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnille vuoden 2025 alusta.

TYP-toiminnan palvelun riittävyyden ja tulevan TYM-lain vaikutusten pohdinta on irrallaan pitkäaikaistyöttömien palveluiden kokonaistilanteesta, jos ei huomioida työvoimaviranomaisten ja sosiaalihuollon yhteistyönä tehtäviä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaisia aktivointisuunnitelmia, jotka rinnastuvat monialaisiin työllistymissuunnitelmiin. Näiden huomioiminen aiemmin mainituissa pohdinnoissa olisi olennaista, koska niitä tehdään enemmän kuin monialaisia työllistymissuunnitelmia ja niillä vastataan myös käytännössä samaan tarpeeseen kuin TYP-toiminnalla. Aktivointisuunnitelmia tehtiin vuonna 2022 noin 82 000 kappaletta ja TYP-asiakkaille tehtiin monialaisia työllistymissuunnitelmia noin 48 000. Kelan tilastot kuitenkin osoittavat, että näiden kahden eri aktivointitoiminnan määränkin ulkopuolella on henkilöitä, jotka tarvitsisivat kyseisiä palveluja.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana suositusta siitä, että uuden TYM-lain toimeenpanon tueksi tarvitaan soveltamisohje ja siitä, että sosiaali ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö huolehtisivat yhteistyössä siitä, että vaikeasti työllistyvät ohjataan tarvitsemiinsa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Työ- ja elinkeinoministeriö ovat tehneet yhteistyötä viimeaikaisissa lainsäädännön muutoksissa ja toimeenpanossa. Ministeriöt ohjaavat toimintaa pääasiassa lainsäädännöllä, suosituksilla, informaatio-ohjauksella ja kehittämisohjelmilla. Ministeriöillä on ollut yhteinen työkykyohjelma, jossa työttömien palveluja on kehitetty yhteistyössä laajasti, ja jota on jatkettu Suomen kestävän kasvun ohjelman hankkeina. TE 24 -uudistuksen toimeenpanossa on yhteistyössä hallinnoitu Sote-yhdyspinnat työryhmä, jossa on muun muassa laadittu suositukset työvoima ja sotepalvelujen yhdyspintojen rakentamiseksi. Toimeenpanon jälkeen yhteistyötä tullaan jatkamaan Neuvottelukuntien alaisissa jaostoissa. Isot muutokset, kuten sote-uudistus ja TE24 -uudistus aiheuttavat haasteita palveluille ja yhdyspintatyölle myös sote-palveluihin kohdistuvat säästöt voivat aiheuttaa haasteita kyseisten palvelujen saatavuuteen.

Johtaja Eveliina Pöyhönen

Erityisasiantuntija Jaana Heinonen