KEHA-keskus

Lausunto
19.11.2024

Tarkastusvaliokunta

Eduskunta

Tarkastusvaliokunta, keskiviikko 20.11.2024 klo 11.30 / Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus K 20/2024 - Vaikeasti työllistyvät.

KEHA-keskuksen asiantuntijalausunto Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut

Onko pohjoismainen työvoimapalvelumalli edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä? (palveluprosessi)

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa on otettu kantaa nykyisen lakisääteisen työnhakijan palveluprosessisin toimintaan vaikeasti työllistyvien näkökulmasta. Palveluprosessin uudistuksen yksi keskeisimpiä tavoitteita on pyrkiä tarjoamaan työnhakija-asiakkaille työllistymiseen liittyvää tukea aikaisempaa varhaisemmassa vaiheessa. Lakisääteisiä työnhakukeskusteluja on ollut tarkoitus järjestää ensimmäisen kolmen kuukauden sisällä yhteensä seitsemän kappaletta ja tämän jälkeen aika kuuden kuukauden työttömyysrajan ylittyessä kolme kappaletta. Työnhakijan palvelusuunnitelma on ollut tarkoitus päivittää kolmen kuukauden välein.

Lisäksi omatoimista työnhakua on ollut tarkoitus tukea yksilöllisesti asetetun työnhakuvelvoitteen kautta. Työnhakuvelvoitteen taso on voinut vaihdella 0-4 työpaikan välillä.

Tarkastusviraston tarkastuksessa esitetään, että nykyisen kaltaisen palveluprosessin toteutus on ollut käytännössä mahdotonta riittämättömän henkilöstöresurssin takia. Haastattelut ja keskustelut ovat voineet viivästyä tai niiden järjestämiseen on jäänyt kasvavien asiakasmäärien aikana riittämättömästi aikaa. Tarkastuksessa on tultu siihen johtopäätökseen, että pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kaavamainen palveluprosessi ei kohdenna resursseja tehokkaasti työllistymisen edistämiseen, koska se ei huomioi riittävästi työnhakijan vaihtelevia tilanteita. Lisäksi monimutkaiset säädökset ovat lisänneet merkittävästi hallinnollista työtä, joka on ollut pois yksilöllisen asiakaspalvelun järjestämiseltä.

Valtion tarkastusviraston käyttämien laskelmien mukaan esimerkiksi alkuhaastattelulle asetettu tavoite kasvokkaisesta tapaamisesta on toteutunut vain 25 % kohdalla. Lainvalmistelussa on lähdetty siitä, että alkuhaastattelu voitaisiin järjestää lähitapaamisena noin kolmannekselle työnhakijoista. KEHA-keskus katsoo, että tarkastusviraston tekemä johtopäätös on linjassa KEHA-keskuksen omien aktiiviseurantojen osalta vaikkakin hieman alakanttiin. Esimerkiksi vuonna 2024 noin 41 prosenttia alkuhaastatteluista on järjestetty kasvokkaisina tapaamisina.

KEHA-keskus yhtyy tarkastusviraston näkemykseen siitä, että palveluprosessin laajuuteen nähden TE-palveluiden henkilöstöresurssit eivät välttämättä ole riittäviä. KEHA-keskus esittää kuitenkin myös toista tulkintaa. Palveluprosessin myötä TE-palveluiden resursseja lisättiin merkittävästi. On kuitenkin epäselvää, kuinka järjestävät tahot ovat kohdentaneet resurssinsa palvelumallia vastaaviin työtehtäviin. Resurssien riittämättömyyden sijaan KEHA-keskus pyytää tarkastelemaan myös resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista.

Lisäksi KEHA-keskus esittää, että tarkastusviraston analyysia tulisi täydentää tarkastelulla siitä, kuinka tarkasti eri organisaatiot ovat toteuttaneet malliin tarkkoja aikamääreitä. Esimerkiksi tarkastusviraston raportissa esitetään, ovat työllisyyden kuntakokeilut onnistuneet järjestämään alkuhaastattelut useammin käyntiasiointina kuin TE-toimistot. TE-toimistot sen sijaan ovat onnistuneet järjestämään alkuhaastattelut KEHA-keskuksen aktiiviseurannan mukaan kuntakokeiluja useammin lainsäädännöstä tulevan tiukan aikamääreen (5pv) puitteissa. KEHA-keskus esittää, että havainnosta herää kysymys siitä, onko yksilöllisen asiakaspalvelun ja tarkkaan määritellyn mallin sisäinen jännite liian suuri, jotta kumpaakin tavoitetta voitaisiin samanaikaisesti painottaa.

KEHA-keskus yhtyy tarkastusraportissa esitettyyn näkemykseen siitä, että kaavamainen malli tasapäistää työnhakijoita ja heidän palvelutarpeitaan, sekä tekee henkilöstöresurssien kohdentamisesta hyvin vaikeaa. KEHA-keskus kuitenkin huomauttaa, että pohjoismaisella palvelumallilla pyrittiin alun perin ratkaisemaan ongelmia, joissa TE-palvelujen tarjoama asiakaspalvelu ei jakautunut tasapuolisesti tai riippui pitkälti asiantuntijan harkintavallasta, järjestettiinkö haastatteluja esimerkiksi kasvokkaisina tapaamisina vai puhelinhaastatteluina. On siis huomioitava, että asiakkaan palvelutarve ei myöskään aikaisemmin ole tullut riittävästi huomioitua. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli vei ajattelua toiseen ääripäähän pyrkimällä minimoimaan harkintavallan haastattelujen järjestämisessä.

KEHA-keskus arvioi, että nykyisen palveluprosessin tiukentaminen tai harkintavallan lisääminen ei välttämättä tulevaisuudessakaan johda toivottuihin lopputulemiin, ellei TE-palveluiden käytössä ole jatkossa luotettavaa ja yleisesti hyödynnettävää tapaa tunnistaa työnhakijan tosiasiallinen palvelutarve. KEHA-keskus on vuonna 2025 käynnistämässä työnhakijoiden tekoälypohjaisen segmentointityökalun rakentamisen, jonka avulla pyritään ratkaisemaan tätä haastetta. Työkalun arvioiden pohjalta työllisyyspalveluita järjestävät tahot pystyvät jatkossa helpommin tunnistamaan nopeasti työllistyvät asiakasryhmät, jotka eivät suoraan hyödy alkuvaiheen intensiivisestä palvelusta sekä ryhmät, joihin asiakaspalvelua tulisi kohdentaa intensiivisemmin.

KEHA-keskus yhtyy siihen, että pohjoismaisen työvoimapalvelumallin alkuvaiheessa työnhakukeskusteluja ja täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestetään suhteettoman paljon. Esimerkiksi malli, jossa haastatteluja olisi ollut kolmen kuukauden sisällä 3-4 kappaletta nykyisen seitsemän sijaan olisi tukenut merkittävästi paremmin henkilöstöresurssien joustavaa kohdentumista. KEHA-keskus katsoo kuitenkin, että täydentävien työnhakukeskusteluiden arvioiminen asiantuntijan tai työnhakijan kannalta hyödyttömiksi vaatii tarkempaa analysointia. Täydentävien työnhakukeskustelujen tarkoitus oli keskittyä mm. yksilölliseen työnvälitykseen, työnhakijan osaamisen kartoittamiseen ja palvelutarpeen arvioinnin kohdentamiseen. Täydentäville keskusteluille asetettuja

tavoitteita ei KEHA-keskuksen näkökulmasta ole selkeästi ymmärretty tai sanoitettu riittävän hyvin, joka on voinut heijastua haluun toteuttaa niitä.

Tarkastusviraston raportissa esitetään, että pohjoismainen työvoimapalvelumalli painottaa merkittävästi työnhaun alkupäässä järjestettäviä työnhakukeskusteluja ja työnhaun tukea. Tämän takia pidempään työttömänä olevien palveluiden taso on voinut jopa heikentyä mallia edeltävästä ajasta. KEHA-keskus arvioi, että tässä kohtaa arvioin tulisi olla moniulotteisempi. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallissa itsessään painotettiin myös pidempään työttömänä olleiden palveluiden järjestämistä. Näitä kolmen haastattelun intensiivijaksoja oli tarkoitus järjestää kuuden kuukauden välein. KEHA-keskuksen havaintojen mukaan pitkäaikaistyöttömille tarkoitettuja intensiivijaksoja ei juurikaan ole järjestetty, mutta syy voi löytyä myös muualta kuin resurssien riittämättömyydestä, tai järjestävän organisaation omista valinnoista.

Onko pohjoismainen työvoimapalvelumalli edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä? (työnhakuvelvoite)

KEHA-keskus yhtyy tarkastusviraston näkemykseen siitä, että pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin sisältyvä työnhakuvelvoite on kyllä lisännyt työnhakua sekä tehnyt sitä näkyvämmäksi, mutta velvoitteen asettamista määrittävät säädökset ovat monimutkaisesti tulkittavissa. KEHA-keskuksen mukaan tämä näkyy siinä, että työnhakuvelvoite on tyypillisesti asetettu joko täysimääräisenä tai sitten nollana. Asiantuntijoilla ei ole tällä hetkellä riittävästi työkaluja hienojakoisemman (1-3) työnhakuvelvoitteen asettamiselle.

KEHA-keskus esittää, että se että hakuvelvoite on jätetty niin monessa kohtaa asettamatta, johtuu monimutkaisuuden lisäksi kahdesta seikasta. Ensinnäkin KEHA-keskuksen tietoisuuteen on tullut merkittäviä määriä tapauksia, joissa hakuvelvoite on esimerkiksi kesäkuukausien tai kausityöttömyyden ajaksi jätetty asettamatta, jos järjestävällä taholla on ollut tieto työnhakijan jatkosijoittumisesta. Palvelumallin säädösten mukaan näissäkin tapauksissa hakuvelvoite olisi tullut asettaa.

Lisäksi hakuvelvoitetta ei ole voitu asettaa, jos työnhakijalla on itse esittänyt työ- tai toimintakyvyssään olevan sellaista alentumaa, joka estää työnhaun täysin. Näissä tapauksissa työnhakija on tyypillisesti ohjattu työttömien terveystarkastukseen hyvinvointialueiden puolelle. Arvioinnissa on usein voinut mennä useita kuukausia, jona aikana työnhakijalla ei ole ollut hakuvelvoitetta laisinkaan. Prosessi on voinut mahdollistaa myös väärinkäytöksiä. KEHA-keskus yhtyy tarkastusraportissa esitettyyn näkemykseen, että pohjoismaisen työvoimapalvelumallin yhteydessä olisi ollut syytä arvioida hyvinvointialueiden resurssitarpeet tarkemmin.

Onko työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

Tarkastuskertomuksen mukaan TYP –toiminnan seurantatieto on heikkoa ja se selittyy osittain asiakastietojärjestelmän eli TYPPI-rekisterin puutteilla. Työllistymistä edistävän monialaisen palvelun erillistä TYPPI-järjestelmää hallinnoitiin työ- ja elinkeinoministeriössä vuoden 2015 loppuun, jonka jälkeen ylläpito on hoidettu KEHA-keskuksessa. Vuoden 2016 alusta lukien valtakunnallisesti siirryttiin työvoiman palvelukeskustoiminnasta monialaisen yhteispalvelun verkostoihin. Tuolloin palvelussa sovittiin käytettäväksi TYPPI-järjestelmää, koska siirtyminen monialaisen yhteispalvelun verkostoihin haluttiin tehdä mahdollisimman kustannustehokkaasti. Järjestelmää ei ole kehitetty viime vuosien aikana, koska aikaisemmin on tehty päätös, että järjestelmä poistuu käytöstä ja tullaan korvaamaan työvoimapalveluiden järjestelmien uudistamisen yhteydessä. Järjestelmän korvaamiseen liittyvää työtä on tarkoitus tehdä vuoden 2025 aikana. Kun aikanaan monialaisen palvelun asiakkaat ovat samassa rekisterissä muiden työvoimapalvelujen asiakkaiden kanssa ja järjestelmää (Asiantuntijan Työmarkkinatori) on velvollisuus käyttää, tiedon kerääminen ja mahdollisten tavoitteiden seuranta on helpompaa. Tiedontuotantoa tukee KEHA-keskukseen perustettava arviointi- ja tiedolla johtaminen -yksikkö sekä olemassa oleva tietoalusta (MYLLY).

Työllistymistä edistävän monialaisen palvelun osalta tiedonkulku on vuosien varrella ollut haasteellista, koska kaikkien toimijoiden (työvoimapalvelut, hyvinvointialueet, KELA) yhteistä alustaa tiedonvälitykseen ei ole ollut. KEHA-keskus vastaa tiedonkulun haasteisiin rakentamalla uutta palvelualustaa (Tuutti), joka vastaa muun muassa työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtymisestä aiheutuviin tietotarpeisiin. Tuutti-palvelu auttaa työvoimapalveluiden, monialaisen palvelun ja kotoutumisen parissa työskenteleviä ympäri Suomen. Käyttöoikeuksiltaan rajattu Tuutti-palvelu avattiin ensimmäisille käyttäjäryhmille elokuun 2024 alussa. Tällä hetkellä käyttöoikeudet on myönnetty jo yli 8000 henkilölle.

Tuutti-palvelu tarjoaa:
- lain tulkinnassa auttavan tietokirjaston
- digitaaliset työtilat valtakunnallisille verkostoille
- valtakunnallista viestintää sekä
- mahdollisuudet oman osaamisen kehittämiseen.

Tarkastuksessa lausutaan, että TYP-toiminnan ohjaus ja kehittäminen on ollut vähäistä.

KEHA-keskuksen näkökulmasta työttömien (ml. vaikeasti työllistyvien) sujuvaan yhteistyöhön ja ohjaukseen vastaa KEHA-keskuksessa toimiva monialaisten palvelujen valtakunnallinen tukirakenne. Tukirakenteen toiminta on kirjattu TYM-lain (381/2023) 18§:n “Monialaisten palveluiden kehittämisen tuen tarjoaminen; Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa palveluintegraation ja monialaisen työn kehittämisen tukipalvelua kunnille ja muille työllisyyttä edistävän monialaisen palvelun toimijoille”.

Tukirakenne mahdollistaa monialaisten palvelujen kehittämisen sekä moniammatillisen työn tuen asiantuntijoille. Tukirakenteen tehtävänä on tukea verkostotyön periaattein ohjaamojen, työllistymistä edistävien monialaisten yhteispalvelujen, maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen sekä maahan muuttaneiden osaamiskeskusten toimintaa. Rakenne on osa laajempia toimia, joilla monialaisia palveluja kehitetään ja tuetaan valtakunnallisesti lähivuosien aikana.

Tukirakenteen tehtävänä on:

- Kehittää monialaisten palvelujen työkulttuuria - arvot, asenteet ja tavoitteet.
- Määritellä yhdessä kumppaneiden kanssa osaamisen tavoitteita. Vahvistaa monialaista työtä tekevien verkostojen osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia, painopisteenä monialaisen työn johtamisen tuki.
- Luoda mahdollisuuksia vertaisoppimiseen ja tarjota välineitä keskinäiseen tiedonvaihtoon.
- Tuottaa tietoa, tukea verkostojensa tiedolla johtamista ja osallistaa tutkijoita poikkitieteelliseen vuoropuheluun.
- Tukea tarpeen mukaan monialaisten palvelujen valtakunnallista viestintää.

Ovatko tulosperusteiset toimintamallit edistäneet vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

Tarkastusvirasto on arvioinut kahden TEM:n rahoittaman tulosperusteisen SIB-mallin vaikuttavuutta. Koto-SIB-hankkeessa kohderyhmänä olivat maahanmuuttajataustaiset työnhakija-asiakkaat ja Työ-SIB-hankkeessa pitkäaikaistyöttömät tai pitkittyneet työttömyyden riskissä olevat työnhakijat.

Tarkastusviraston arvion mukaan Koto-SIB-hankkeessa jäätiin merkittävästi hankkeelle asetetusta työllisyystavoitteesta (1034/2500). Myös hankkeen osallistujamäärä jäi tavoitteesta. Tarkastusvirasto nostaa yhdeksi hankkeen haasteeksi asiakasohjautumisen hankkeen alkuvaiheessa. KEHA-keskus yhtyy tarkastusviraston havaintoon.

KEHA-keskus katsoo että Koto-SIB-hankkeen osalta asiakasohjautumista haastoivat myös vuonna 2020 käynnistyneet työllisyyden kuntakokeilut, joiden johdosta merkittävä osa SIB-hankkeen kohderyhmistä siirtyi kuntien vastuulle. Samaan aikaan Koto-SIB-hankkeen asiakasohjaus ja koordinointi jäi TE-toimiston vastuulle. KEHA-keskus arvioi, että TE-toimistolla ei ole ollut kuntakokeilujen käynnistymisen jälkeen merkittävää kannustinta panostaa hankkeiden asiakasohjaukseen samalla tavoin kuin alun perin oli tarkoitus. Vaikka hankkeen työllisyystavoitteet eivät täyttyneetkään, KEHA-keskus katsoo, että hankkeessa on tehty merkittävää työtä tulosperusteisuuden ja koeasetelmien jalkauttamisen eteen.

Tarkastusviraston arvion mukaan käynnissä olevalla Työ-SIB hankkeella on vielä mahdollisuus päästä sille asetettuihin työllisyystavoitteisiin (1500/3000). KEHA-keskuksen havaintojen perusteella myös Työ-SIB-hanketta on koskenut vastaava asiakasohjautumiseen liittyvä haaste kuin Koto-SIB:iä. Hankkeen kohderyhmä siirtyi vuoden 2020 alussa suurelta osin työllisyyden kuntakokeilujen vastuulle, mutta hankkeen koordinointi säilyi valtiolla. KEHA-keskus pyytää huomioimaan tämän hankkeen arvioinnissa.

Kuten tarkastusvirastonraportissa esitetään, on verottajan tulotietojärjestelmän laaja-alaisempi hyödyntäminen jatkossa elinehto vastaavan tyyppisille kokeiluille. KEHA-keskukselle on vuoden 2025 alussa avautumassa laaja tiedonsaantioikeus tulotietorekisterin tietoihin, mikä mahdollistaa jatkossa myös tarkemman seurannan vastaavien hankkeiden osalta.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on valmistellut yksikön päällikkö Santtu Sundvall, esitellyt yksikön johtaja Jaakko Westerlund ja ratkaissut KEHA-keskuksen johtaja Heikki Heikkilä.

Jaakko Westerlund	Heikki Heikkilä
Yksikön johtaja	Johtaja

Liitteet Tiivistelmä (ppt)

Tämä asiakirja KEHA/83098/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/83098/2024 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Heikkilä Heikki 18.11.2024 22:12

Esittelijä Westerlund Jaakko 19.11.2024 08:24