Kuopion kaupunki
Elinvoima- ja konsernipalvelut
Työllisyyspalvelu
Pirjo Oksanen

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Sähköposti 19.11.2024

Asiantuntijalausunto vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluista

Huomioita tarkastuskertomuksesta ja siinä esitetyistä suosituksista

Valtiontalouden tarkastusviraston kannanottoihin vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluiden toimivuudesta ja kehittämistarpeista on helppo yhtyä. Tarkastuskertomuksen huomiosta piirtyy hyvin realistinen ja käytännön työn näkemyksiä vastaava kuva pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ja TYP-toiminnan toimivuudesta. Tarkastusviraston suositukset ovat pääosin oikeasuuntaisia. Ei kuitenkaan ole tarpeen luoda lisää lainsäädäntöä ja byrokratiaa, jolla työvoimapalveluiden henkilöstöresurssia kohdennettaisiin ”pakolla” vaikeimmin työllistyvien palveluihin. Kuntien kannustimet hoitaa vaikeimmin työllistyvien palveluita ovat vahvat kasvavien työttömyysturvamaksujen vuoksi. Myös sopivasti kohdennetulla resurssiohjauksella voitaisiin saada aikaan merkittävää parannusta. Työvoimapalveluiden rahoitusta vuodelle 2025 on leikattu niin paljon, että kunnat tarttuisivat kernaasti vaikkapa STM:n, TEM:n ja työllisyysalueiden yhteisiin hankkeisiin, joilla vaikeimmin työllistyvien palveluita lähdettäisiin yhteistyöllä kehittämään ja parantamaan.

Työvoimapalveluiden toteuttamisen näkökulmasta kaksi suurinta epäkohtaa ovat pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kaavamainen ja tasapäistävä asiakasprosessi sekä työkykyä kartoittavien ja edistävien palveluiden heikko saatavuus. Nämä epäkohdat ovat johtaneet työvoimapalveluiden resurssien epätarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen, vaikeasti työllistyvien palvelujen merkittävään heikkenemiseen ja jopa asiakasprosessien pysähtymiseen. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin voimaantulo vei myös kuntakokeilujen mahdollisuudet kehittää paikallisia asiakaslähtöisiä palveluratkaisuja ja uudistaa palveluprosesseja yksilöllisiin asiakastarpeisiin perustuen.

Työvoimapalveluiden tulee perustua aina ja vain yksilöllisiin asiakastarpeisiin. Palvelun tulee myös olla yksilöllistä ja asiakkaan erilaiset tilanteet huomioivaa. Lainsäädännössä tulisi luopua kokonaan asiakasprosessiin liittyvistä kirjauksista, sillä ne eivät tue asiakkaan yksilöllisen

Kuopion kaupunki
Elinvoima- ja konsernipalvelut
Työllisyyspalvelu
Pirjo Oksanen

palvelun tavoitetta. Työnhaun alussa alkuhaastattelulle voidaan hyvin säätää kahden viikon aikaraja, mutta sen jälkeen palveluiden järjestäminen ja palveluprosessi tulisi vapauttaa kokonaan säätelyn alta.

Tarkastuskertomuksen mukaan 40 % työnhakija-asiakkaista on vaikeasti työllistyviä. Jotta tämän kriittisen kohderyhmän palveluita voidaan parantaa ja niihin kohdistaa riittävät panostukset, tulee huomio kiinnittää loppujen 60 %:n palveluihin. Tämän jälkimmäisen ryhmän ylipalvelu ei ole tarkoituksenkaista ja rajallisten henkilöresurssien käytön kohdentamista heihin tulee tarkastella kriittisesti.

Työnhakijoista ison osan prosessit voitaisiin järjestää nykyistä joustavammin ja kustannustehokkaammin digitaalisiin palveluihin perustuen. Lainsäädännön uudistamisen lisäksi tarvitaankin palvelureformi, jossa määritellään kokonaan uudelleen työvoimapalveluihin liittyvät TNO-palvelut, koulutukset, valmennukset ja ohjauspalvelut. Tätä kautta voitaisiin tehdä merkittäviä muutoksia henkilöresurssien kohdentamisessa ja painottaa niitä enemmän henkilökohtaista tukea tarvitseville. Lainsäädännön jäykillä kirjauksilla ei saa estää palvelureformin tekemistä.

Kuopiossa on lähdetty jo kehittämään systemaattista digitaalista palvelupolkua, mutta nykyinen lainsäädäntö aiheuttaa kehittämistyölle rajoitteita. Valtion käyttövelvoitteen piirissä olevat tietojärjestelmät ja palvelualusta tuovat pohjan, mutta digitaalisten palveluiden ja prosessien kehitystyötä ei tule eikä voi rajata vain niihin. Kuntien valmiudet kehittää digitaalisia palveluja ketterästi ja viedä ne käytäntöön koko asiakasprosessia koskevaksi ovat merkittävä mahdollisuus, jota ei kannattaisi jättää käyttämättä.

Työvoimapalveluiden lainsäädäntöä tulisi uudistaa ja yksinkertaistaa merkittävästi, jotta asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet olisivat nykyistä helpommin ymmärrettävissä. Työnhakuvelvoite on hyvä olla olemassa, mutta sen tulisi olla sekä asiakkaille että asiantuntijoille ymmärrettävä seuraamusjärjestelmää myöden. Huomiota tulisi kiinnittää nykyistä enemmän myös päätösten ennakoitavuuden parantamiseen sekä asiakkaiden ohjaukseen ja neuvontaan: Asiakkaiden etuudet ovat usein kiinni siitä, miten he osaavat tai ymmärtävät vastata työttömyysturvaa koskevaan selvityspyyntöön. Kaksi samankaltaista osa-aikatyötä tekevää henkilöä voivat saada toisistaan täysin poikkeavan ratkaisun sen mukaan, miten ovat selvityspyyntöön vastanneet.

Kuopion kaupunki
Elinvoima- ja konsernipalvelut
Työllisyyspalvelu
Pirjo Oksanen

Lainsäädäntöä uudistettaessa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, mikä tekeminen tuottaa aidosti asiakkaalle lisäarvoa ja sitä kautta parantaa työllisyystavoitteiden saavuttamista. Asiakkaalle arvoa tuottamattoman hallinnollisen työn määrää tulisi vähentää merkittävästi. Lisäksi työnhakuvelvollisuuden seurantaa tulisi lisätä näennäishakemusten vähentämiseksi, ja se tulisi automatisoida hallinnollisen työn minimoimiseksi.

Tarkastusviraston näkemys siitä, että monialainen yhteispalvelu on hyvä toimintamallin pitkäaikaistyöttömien ohjaamisessa palveluihin, on oikea. Samoin kuin toteamus, että TYP-toiminnassa asiakasprosessit ovat usein hyvin pitkiä. Kuopion kuntakokeilun kokemusten perusteella voidaan todeta, että TYP-prosessien venyminen johtuu pääosin terveyspalveluihin pääsyn hitaudesta. Toinen pullonkaula löytyy aktivointisuunnitelmien laadinnasta ja kuntouttavaan työtoimintaan pääsystä. Työvoimaviranomaiset ovat tässä kohtaa voimattomia. Merkittävä huomio myös on, että osa asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä. Heidät olisi saatava ensisijaisten etuuksien piiriin, pois viemästä TYP-toiminnan rajallisia resursseja. Tarkastusviraston suosituksiin voisi lisätä kohdan, jolla puututaan terveyspalveluiden pitkiin jonoihin ja tosiasiallisesti työkyvyttömien henkilöiden pitämiseen työttöminä työnhakijoina.

Monialaiseen palvelukokonaisuuteen / TYP-toimintaan olisi tarkoituksenmukaista ottaa mukaan lainsäädännön tasolla myös koulutuspalvelut. Henkilöillä, joilla on työkykyyn liittyviä työllistymishaasteita, voitaisiin näin helpommin auttaa uudenlaista osaamista tuovilla koulutuksellisilla ratkaisuilla. Ja toisinpäin opiskelijoilla, joilla on haastavaa suoriutua opinnoista terveydellisistä syistä, voitaisiin auttaa TYP-mallilla. Lainsäädännön muutoksia tarvitaan turvaamaan monialaisiin palveluihin kuuluva tiedonvaihto-oikeus työvoimaviranomaisen ja oppilaitoksen välillä.

Palveluiden hankinnoissa kaikki vaikuttavuusperusteiset ratkaisut ja toimintamallit ovat kannatettavia. Kuopiossa ei ole kokemuksia SIB-hankkeista, mutta sivusta seuraten ne ovat näyttäneet kiinnostavilta. Asian kehittämistarpeiden arviointi tältä tietopohjalta ei valitettavasti ole mahdollista. Tyydyn toteamaan, että tässäkin kohtaa tarvitaan lisää kehitystyötä, jotta vaikuttavuuden arvioinnin kriteerit ja rahoitusratkaisut saadaan ymmärrettäviksi ja helposti hyödynnettäviksi.

Kuopion kaupunki
Elinvoima- ja konsernipalvelut
Työllisyyspalvelu
Pirjo Oksanen

Paikalliset toimenpiteet vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluihin ja arvio niiden vaikutuksista

Kuopion kuntakokeilussa on eriytetty tehostetun tuen palvelut omaksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Näin on pyritty varmistamaan niihin kohdentuvat resurssit. Kuopio on panostanut kuntakokeilussa ja TYP-palveluissa erityisesti pitkäkestoiseen henkilökohtaiseen omavalmentajan tai työkykykoordinaattorin tukeen. Näin on pyritty varmistamaan, että aloitetut prosessit eivät jäisi kesken vaan johtaisivat pysyvään ratkaisuun. Haasteena on kuitenkin ollut se, että asiakkaiden tehostetun tuen / monialaisen palvelun palvelutarpeet kasvavat enemmän kuin mihin olemassa olevilla resursseilla voidaan vastata.

Kuopion kuntakokeilussa on ollut mukana myös Savon koulutuskuntayhtymän ja Kuopion kaupungin yhteisviroissa olevia ammatillisia opinto-ohjaajia. Opinto-ohjaajat ovat tuoneet uuden ulottuvuuden uraohjaukseen ja yksilöllisten koulutusratkaisujen räätälöintiin. Opinto-ohjaajat tekevät vahvaa yhteistyötä omavalmentajien, työkykykoordinaattoreiden ja ammatinvalintapsykologien kanssa. Tämän palvelun avulla on pystytty merkittävästi edistämään vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevien asiakkaiden työelämäpolkuja.

Yksilötasolla omavalmentajan tai työkykykoordinaattorin vahvan ja pitkäkestoisen henkilökohtaisen tuen vaikuttavuus on pääsääntöisesti hyvä. Tarjottu tuki parantaa yksilön toimintakykyä, työllistymisvalmiuksia ja elämänlaatua sekä kannattelee asiakasta usein vaikeassa elämätilanteessa luoden uskoa tulevaisuuteen. Palvelujärjestelmän näkökulmasta palvelu on kuitenkin kallista ja sen todellinen vaikuttavuus näkyy viiveellä. Vaikka vaikeasti työllistyvä henkilö saataisiin prosessin päätteeksi töihin, vasta tulevat vuodet osoittavat ratkaisun pysyvyyden. Tulevaisuudessa joudutaan pohtimaan entistä enemmän palveluiden kustannusvaikuttavuutta ja TYP-toimintaa voidaan joutua kohdentamaan tarkemmin vain niille, jotka siitä selkeämmin hyötyvät.

Tarkastuskertomuksen arviot TYP-toimintamallista ja hyvinvointialueen mahdollisuuksista osallistua siihen ovat osuvia myös Kuopion kuntakokeilun näkökulmasta. Monialaisten palveluiden / TYP-toiminnan suurin haaste onkin hyvinvointialueen resurssivajeet, jotka hidastavat terveystarkastuksiin, työkykykartoituksiin, päihde- ja mielenterveyspalveluihin sekä kuntouttavaan työtoimintaan pääsyä. Tällä on myös selkeästi työttömyysjaksoja pitkittävä vaikutus. TYP-toiminta ei tällä hetkellä toteudu Kuopiossakaan lain hengen mukaisesti, eikä

Kuopion kaupunki
Elinvoima- ja konsernipalvelut
Työllisyyspalvelu
Pirjo Oksanen

valitettavasti näkyä paremmasta juurikaan ole. Huomionarvoista myös on, että hyvinvointialueilla ei ole mitään kannustimia hoitaa näiden palveluiden resursseja kuntoon. Kunnat kokevat tämän lainsäädännössä selkeänä epäkohtana.

Mitä vaikutuksia julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrolla kunnille vuoden 2025 alusta on vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluihin alueella ja miten yhteistyö ja palveluiden toimivuus on varmistettu?

Kuopion työllisyysalue koostuu 11 kunnasta ja työvoimapalvelut jalkautetaan lähipalveluiksi jokaiseen kuntaan, jotta palveluiden saatavuus voidaan varmistaa koko alueella. Useiden alueen jäsenkuntien arvio on, että työvoimapalveluiden saatavuus paranee uudistuksen myötä. Lähipalveluissa painotetaan haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden kuten nuorten, ikääntyneiden, pitkään työttömänä olleiden ja maahanmuuttaneiden palveluja. Kuopion työllisyysalueella jatketaan kuntakokeilussa hyväksi havaittua tapaa muodostaa tehostetun tuen palveluista oma avainprosessi ja henkilöstöpooli. Näin voidaan varmistaa TYP-palveluissa tarvittava asiakastyön osaaminen.

Kuopion työllisyysalueen rahoituskehys on pienentynyt vuoden 2024 aikana työvoimapalveluiden rahoitukseen kohdennettujen leikkausten vuoksi noin 2,5 miljoonaa euroa. Tämä ei voi olla vaikuttamatta palveluiden tasoon. Vuodelle 2025 on lähtökohtaisesti turvattu henkilöstöresurssit. Leikkaukset on kohdistettu palveluiden hankintoihin ja palkkatukeen. Vaikeasti työllistyvien näkökulmasta palveluiden heikkeneminen näkynee palkkatuetun työn mahdollisuuksien kaventumisena sekä valmennuspalveluiden ja työvoimakoulutusten vähentymisenä.

Ekosysteemiverkostossa on tehty suunnittelutyötä työllisyysalueen monialaisten palvelumallien ja toimintatapojen kehittämiseksi. Monialaisten palveluiden osalta vuoropuhelu vastuukunta Kuopion, Pohjois-Savon hyvinvointialueen ja Kelan edustajien kesken on toimivaa ja mutkatonta. Haasteena tässä yhteistyössä on kuitenkin se, ettei rahoitukselliset ratkaisut ole tämän verkoston käsissä.

Lähitapaamiset työvoimaviranomaisen, Kelan ja hyvinvointialueen toimijoiden kanssa on koettu vaikuttavina ja tehokkaina keinoina saada asiakkaiden asioita eteenpäin. Kela lisää työllisyysalueelle lisäresurssia lähitapaamisina tehtävään työhön vuoden 2025 alussa. Kuopion työllisyysalue varautuu toiminnassaan tarjoamaan tarvittavat tilaratkaisut asiakasrajapinnassa tapahtuvaan monialaiseen yhteistyöhön.

Kuopion kaupunki
Elinvoima- ja konsernipalvelut
Työllisyyspalvelu
Pirjo Oksanen

Vaikeasti työllistyvien asiakkaiden palveluissa tarvitaan pääsääntöisesti vahvaa henkilökohtaista tukea ja yksilöllistä räätälöintiä. Palveluiden järjestäminen vaatii näin ollen paljon henkilöresursseja. Työllisyysalueen ja hyvinvointialueen rahoituskehykset sekä työttömyyden negatiivinen kehitys huomioiden riskinä on, että kaikkea sitä yksilöllistä tukea ja ohjausta, jota asiakkaiden palvelutarpeet vaatisivat, ei pystytä järjestämään. Tilanteen ei kuitenkaan odoteta oleellisesti muuttuvan nykytilanteeseen verrattuna.

Työllisyysalueella haetaan aktiivisesti ratkaisuja vaikeimmin työllistyvien asiakkaiden palveluiden parantamiseksi ja rahoittamiseksi. Yhtenä vaihtoehtona on nostettu esille alueen kuntien yhteinen työllisyyshanke, johon otettaisiin mukaan niin työkykyselvitykset kuin nuorten ja ikääntyneiden pitkään työttömän olleiden asiakkaiden tehostetut palvelut.

Pirjo Oksanen
Työllisyysjohtaja