Tuomas Paananen
Työllisyyspalvelupäällikkö
Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut
Päivämäärä 25.11.2024

Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Jyväskylän kaupungin työllisyyspalveluiden asiantuntijaa etäkuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa liittyen VTV:n vuosikertomukseen. Valiokunta on kiinnostunut kuulemaan arvion tarkastuskertomuksesta ja siinä esitetyistä suosituksista Jyväskylän kaupungin työllisyyspalveluiden näkökulmasta. Lisäksi valiokunta pyytää kertomaan, mitä vaikutuksia julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrolla kunnille on vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluihin alueellamme ja miten palveluiden toimivuus eri osapuolten kesken on varmistettu.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kaavamainen palveluprosessi ei kohdenna resursseja tehokkaasti

Tarkastusviraston kannanotossa todetaan, että pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanoon ei ole ollut TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa riittäviä henkilöresursseja ja resurssisyistä mallin toteuttaminen täysimääräisesti on ollut mahdotonta. Prosessin kaavamaisuus kaikkien asiakaskohderyhmien osalta ei anna mahdollisuutta käyttää harkintavaltaa tilanteissa, joissa asiakkaan palvelutarve ja tilanne sitä edellyttäisi. Kuten kannanotossa todetaan, kaavamaisuus ohjaa palveluiden tarjontaa tasapäisesti kaikille asiakkaille, eikä palvelutarpeita voida huomioida riittävästi palveluntuotantotasolla. Myös Jyväskylän kaupungin työllisyyspalveluissa on jouduttu toteamaan, että omatoimisten työnhakijoiden ylipalvelu heikentää tiiviimmän tuen tarpeessa olevien vaikeammin työllistyvien palvelua. Kaavamainen palveluprosessi ei edistä yksilöllistä ja oikea-aikaista työnhaun tukea, koska asiakkaiden palvelutarpeet vaihtelevat paljon.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli ei siten varmista tai mahdollista asiakkaalle yksilöllisempää palvelua kaavamaisuutensa ja lisääntyneen hallinnollisten prosessien vuoksi. Työvoimaviranomaisten harkintavaltaa tulisi lisätä merkittävästi palvelumallin toteuttamisessa, jotta asiakkaiden palvelutarpeet ja palveluiden kohdentaminen mahdollistuisi nykyistä paremmin.

Erityisesti kahden viikon välein järjestettävät täydentävät työnhakukeskustelut koetaan usein tarpeettomiksi. Jopa 96 % tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä oli sitä mieltä, että asiantuntijoilla

tulisi olla enemmän harkinnanvaraa sen suhteen, järjestetäänkö täydentäviä työnhakukeskusteluja kahden viikon välein. Työvoimapalvelumallin tiivis rytmitys ohjaa liiaksi asiakasprosessien toteutumista sekä asiakkaiden tapaamisten sisältöä. Mallin toteuttaminen määräajoissa ohjaa lakisääteisten määräaikojen toteuttamiseen asiakkaiden palvelun sisällön kustannuksella.

Haluamme lisäksi tuoda esille, että pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpano on erityisen vaikeaa etenkin työnhaun ruuhka-aikoina kesällä ja vuoden lopussa. Etenkin kesäkauden osalta työnhakumallin toteuttaminen kuormittaa henkilöstöä ja arjen tekemistä pitkälle syksyyn.

Työvoimapalvelumallin hyvänä puolena on vahva alkuvaiheen palvelu sekä palveluprosessien nopea käynnistyminen. Vahvasta alkuvaiheen palvelusta tulee pitää jatkossakin kiinni.

Kasvokkaisen palvelun lisääminen ja lähipalveluiden tarjoaminen ovat jatkossakin kannatettavia. Asiantuntijoille pitää mahdollistaa tapaamisten sisällöllinen kehittäminen ja tavoitteellisen ohjaamisen tarjoaminen ilman liian tarkkoja lainsäädäntöön kirjattuja määräaikoja.

Tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä noin puolet (51 %) arvioi, että kasvokkaiset tapaamiset edistävät työnhakijoiden työllistymistä muita yhteydenottotapoja paremmin. Asiantuntijat, jotka arvioivat kasvokkaisen palvelun lisääntyneen, arvioivat myös muita useammin palvelumallin edistäneen työllistymistä. Tarkastuksen kyselyn ja haastattelujen perusteella kasvokkaiset tapaamiset helpottavat yksilöllisen palvelutarpeen tunnistamista. Lähipalvelun merkitys korostuu vieraskielisillä asiakkailla, joista osalle sähköinen asiointi ja työnhakijan velvollisuuksien ymmärtäminen on haastavaa. Lähipalvelun vähäisyyttä selittävät henkilöstöresurssit, pitkät välimatkat toimipisteille, toimintakulttuuri ja toimitilat. On todettava, että korona-ajan etätyökäytänteet ovat osaltaan jääneet voimaan ja niiden muuttaminen vaatii tulevilta työllisyysaluilta henkilöstöpoliittisesti tiukkoja ratkaisuja ja yleisesti ottaen etätyölinjausten kiristämistä.

Tarkastuksessa esiinnousseet näkemykset lähipalvelusta sekä kasvokkaisten tapaamisten merkityksestä tukee paikallista näkemystä ja vahvistaa edelleen tulevan palvelumallin kehittämistä kasvokkaiset lähipalvelut huomioiden.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli on kasvattanut ohjausta myös hyvinvointialueen palveluihin, mutta hyvinvointialueille ei kuitenkaan muutoksen yhteydessä kohdennettu lisäresurssia. Uudessa mallissa panostetaan työnhakijoiden palvelutarpeen kartoitukseen, vaikka tarvittavia

palveluja ei ole kaikille saatavilla tai niitä joudutaan odottamaan kohtuuttoman pitkään. Asiaan tulisi puuttua, jotta työvoimapalveluiden tehokas palveluun ohjaaminen olisi mahdollista. Samalla tulisi tarkastella esim. eläkeratkaisuja tosiallisesti työkyvyttömien asiakkaiden siirtämiseksi pois työllisyyspalveluiden asiakkuudesta.

Työnhakuvelvollisuus vaatii yksinkertaistamista

Työnhakuvelvollisuuden asettaminen vaikeasti työllistyville on osoittautunut haasteelliseksi ja usein asiantuntijalle jää harkintavaltaa siihen, asetetaanko työnhakuvelvollisuutta ylipäätään. Velvollisuus tulisi määritellä uudelleen ja nykyistä tarkemmin.

Lähtökohtaisesti velvollisuuden asettaminen konkretisoi työnhakijan velvollisuuksia ja on siten kannatettavaa. Velvollisuuden asettamatta jättämisessä on kuitenkin asiantuntijakohtaista variaatiota ja tätä kautta asiakkaiden tasavertainen palvelu ei toteudu täysimääräisesti. Mikäli asiakkaan tilanteessa todetaan esimerkiksi työkykyisyyteen liittyvää problematiikkaa, joka on ratkaistava ennen kuin voidaan suunnata työmarkkinoille, pitäisi ko. tilanteissa olla yhtenevä toimintatapa työnhakuvelvollisuutta määriteltäessä.

Tarkastuksen perusteella pohjoismaisen työvoimapalvelumallin soveltamisohjeissa ja koulutuksissa olisi selkeytettävä erityisesti työnhakuvelvollisuuden asettamista. Selkeyttäminen voi vaatia soveltamisohjeiden yksinkertaistamisen lisäksi lainsäädännön yksinkertaistamista. Myös mallin selittämiseen asiakkaille kuluu aikaa. Samoin seuranta lisää viranomaistyötä. Mallin monimutkaisuuden takia esimerkiksi selvityspyyntöjä joudutaan tekemään ja käsittelemään aiempaa enemmän.

Lähtökohtaisesti työnhakijan velvollisuuksien tarkentaminen myös työnhakuvelvollisuuden näkökulmasta on todennetusti lisännyt myös omatoimista työnhakua ja sen merkitys siinä mielessä on tärkeää. Työttömän työnhakijan ensisijainen tehtävä on hakea työtä, mutta mallin raamitus ja kohdentaminen vaatii tarkastelua.

Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut pitää pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä käyttöön tullutta ei-velvoittavaa työtarjousta (tiedote) positiivisena muutoksena ja etenkin yhdistettynä asiakkaan

työnhakuvelvollisuuteen, parempana yhdistelmänä kuin velvoittavaa työtarjousta. Tiedotteen tekeminen on selkeästi asiakasta auttavaa ja positiivista palvelua. Velvoittavan työtarjouksen tekemisessä on aina jonkinlainen karhun palveluksen riski niin työvoimaviranomaisen ja asiakkaan välillä, asiakkaan ja työnantajan välillä, että työnantajan ja työvoimaviranomaisen välillä. Velvoittavien työtarjousten tekemisen voi nähdä erityisen ongelmallisena nykyisessä työmarkkinatilanteessa, jossa työttömiä työnhakijoita on Keski-Suomessa kymmenkertainen määrä avoimiin työpaikkoihin nähden.

TYP-toiminta ja asiakkaiden palvelut

TYP-lain tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tarjoamalla heille palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoima- sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu päättyy, kun viranomaisten yhteisen arvion perusteella työttömällä ei ole enää tarvetta yhteispalvelulle. Tavoitteena on prosessi, jonka jälkeen asiakas siirtyy eteenpäin, mutta todellisuudessa useamman vuoden kestäneiden asiakkuuksien osuus on tasaisesti kasvanut. Näin on käynyt myös Jyväskylässä, mikä kertoo osaltaan siitä, että palvelun toteutuksessa ei olla täysin onnistuttu.

TYP-toimintaan ohjaamisen ensisijainen kriteeri on tarve monialaiselle palvelulle. Tarkastuksen perusteella alueilla kuitenkin tulkitaan eri tavoin asiakkaan monialaisen yhteispalvelun tarvetta. Valtakunnallinen soveltamisohje ohjaukseen on puuttunut, mikä on vaikuttanut ohjaukseen eri alueilla. Lisäksi työvoimapolitiikan jatkuvien muutosten vuoksi TYP-toiminnan ohjaus, kehittäminen, tavoitteiden asetanta ja seuranta on ollut vähäistä.

Keski-Suomessa TYP-asiakkaiden osuus kriteerit täyttävistä työttömistä työnhakijoista on 64 %, joka on valtakunnallisesti korkea. Tämä kertoo siitä, että Keski-Suomessa ei ole ollut liian tiukkoja kriteerejä palveluun pääsemiseksi. Samalla Keski-Suomessa on suhteellisen paljon vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia asiakkaita, jotka tarvitsevat monialaisia palveluita tai ovat todellisuudessa työkyvyttömiä. TYP-toimeenpano on joka tapauksessa ollut Keski-Suomessa vahvaa.

Tarkastuksessa tuodaan esille, että TYP-asiakkailla on paljon tarvetta terveyspalveluille, joiden pitkät jonot viivästyttävät asiakasprosesseja. Asiakkaiden ohjautumista terveyspalvelujen piiriin tehostaisi se, että TYP-verkostoissa on mukana riittävästi sekä terveydenhoitajia että lääkäreitä. Terveyspalveluiden lisäksi tarvetta on tyypillisesti kuntouttavalle työtoiminnalle, päihdepalveluille ja esimerkiksi sosiaaliselle kuntoutukselle.

Tarkastuksessa todetaan, että monissa TYP-verkostoissa hyvinvointialueiden TYP-toimintaan osoittamat resurssit koetaan riittämättömiksi. Hyvinvointialueiden käynnistymisestä alkaen asiakkaiden prosesseissa on ollut haasteita hyvinvointialueiden resurssointiin sekä palveluiden saatavuuteen liittyen. Erityisesti terveyspalveluihin ohjautuvuus ja kuntouttavaan työtoimintaan pääsy ovat hidastuneet merkittävästi hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä. Näin on tapahtunut myös Jyväskylässä, jossa työllisyyspalveluiden asiakkaiden saamaa palvelua ovat hidastaneet hyvinvointialueen kyky tarjota terveydenhoitaja- ja lääkäripalveluja, resurssia aktivointisuunnitelmien tekemiseen ja kuntouttavan työtoiminnan jonojen purkamiseen. Toisaalta Jyväskylässä tilannetta on helpottanut nimetty TYP-terveydenhoitaja, joka ohjaa tarvittaessa eteenpäin jatkotutkimuksiin ja selvityksiin. Keski-Suomen hyvinvointialue tulee osoittamaan jatkossa työllisyysalueille nimetyt terveydenhoitajat, jonka uskotaan selkeyttävän ja nopeuttavan tarkastukseen pääsyä.

Terveyspalveluiden jonojen lisäksi asiakkuuksia pitkittää se, että osa TYP-asiakkaista on tosiallisesti työkyvyttömiä. He ovat työvoimapalveluiden piirissä työttömyysetuuksien saantiehtojen vuoksi, koska eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen. TYP-toiminta on työvoimapalveluista heille vähiten epäsopiva. Tosiallisesti työkyvyttömien työnhakijana oleminen on laajasti tunnistettu ongelma etuus- ja palvelujärjestelmässä. Jyväskylä katsoo, että työkyvyttömien asiakkaiden ratkaisut esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeeseen tulisi mahdollistaa nykyistä nopeammin ja selkeämmin osana palvelua. TYP-palvelumalli ei pysty vastaamaan asiakkaiden palvelutarpeisiin tilanteissa, joissa tosiasiallisesti asiakkaalla ei ole työ- ja toimintakykyisyyttä siirtyäkseen työmarkkinoille.

Keski-Suomen hyvinvointialueella on käynnistynyt useampi työkyvyntuentiimi, johon työttömiä ohjataan palvelutarpeen mukaisesti. Vuodenvaihteen jälkeen uusi Jyväskylä-Muurame työllisyysalue ei osta asiantuntija-arviointeja työkyvyn selvittämiseen, vaan kehittää hyvinvointialueen suuntaan sujuvampia palvelupolkuja.

Vuoden alusta tulee voimaan uusi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä, jossa asiakkuus perustuu palvelutarpeeseen ja työttömyyden kesto poistuu asiakaskriteereistä. Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut katsoo, että työttömyyden kestoon perustuva kriteerin poistuminen on hyvä uudistus, jolloin asiakas voidaan ohjata TYP – toimintaan heti kun palvelutarve tunnistetaan. Kasvava asiakasmäärä vaatii kuitenkin yhä enemmän resursseja, joiden varmistaminen on tärkeää, jottei eri alueilla päädytä rajaamaan palveluun ohjattavia asiakkaita kuten nyt on osaltaan tapahtunut.

SIB-malli

Tarkastuksessa käsiteltiin työllisyyden edistämiseksi tarkoitetuista tulosperusteisista vaikutusten hankintamalleista erityisesti SIB-mallilla eli tulosperusteisilla rahoitussopimuksilla toteutettuja hankkeita. Yleisesti ottaen tarkastuksessa todettiin, että SIB-mallilla on edellytyksen edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä. Kehittämistarpeet liittyvät erityisesti asiakasohjaukseen, palkkioiden määräytymiskriteereihin, vaikuttavuuden arviointiin ja hallinnollisen taakan vähentämiseen.

Kahdesta tarkastuksessa mainitusta SIB-kokonaisuudesta Jyväskylä osallistui KOTO-SIB-kokeiluun. Kokeiluun osallistujat valittiin satunnaisotannalla kahteen ryhmään: osallistujiin 70 % ja verrokkiryhmään 30 %. Osallistujamäärän katsottiin jääneen tämän ratkaisun vuoksi tavoitellusta. Tulosmittareina olivat työllistymisen lisäksi työmarkkinatuki, jonka maksuosuuden oletettiin vähenevän sekä tulovero, jonka määrän oletettiin kasvavan.

Alustavien tulosten perusteella kokeilu on edistänyt osallistuneiden työllistymistä, mutta työllistymistavoitteesta jäätiin selkeästi. Varsinaista tulosten arviointia tai väliraporttia ei ollut tarkastuksen aikana kuitenkaan käytettävissä ja työllistämisen lukujen perusteella kokeilun sijoittajariski näyttäisi realisoituneen.

Työ-SIB-hankkeella tavoitellaan osallistujien työllistymistä sekä verotuloja ja menosäästöjä. Hanke on edelleen käynnissä. Kohderyhmä on pitkäaikaistyöttömät. Hanke käynnistyi Uudenmaan TE-toimistossa 2019 lopussa. Keski-Suomen TE-toimisto ei ole ollut hankkeessa mukana. Työ-SIB-hankkeen alustavat tulokset näyttäisivät lupaavilta kohderyhmän

palkkakehityksen osalta, mutta varsinaista väliarviointia ei ole tehty. Työllisyydenhoidossa tapahtuneet valtakunnalliset muutokset vaikeuttavat entisestään hankkeen kokonaisarviointia.

Tarkastuksen aikana oli käynnissä myös suoria tulosperusteisia pilottihankkeita. Suorissa tulosperusteisissa palveluhankinnoissa julkisen sektorin organisaatio on tilaaja, joka maksaa tavoiteltujen ja saavutettujen tulosten perusteella suoraan omarahoituksella toimivalle palveluntarjoajalle.

Jyväskylässä on toteutettu kyseessä olevaa tulosperusteista palveluhankintaa yhdessä yksityisen palveluntuottajan kanssa. Pilotti alkoi vuoden 2023 kesäkuussa ja tulee päättymään vuoden 2024 loppuun. Pilotin tavoitteena oli saavuttaa työmarkkinatukisäästöjä yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden asiakkaiden työllistymisinä ja työnhaun päättymisinä. Palveluntuottajalle ohjattiin 250 kohderyhmän asiakasta ja verrokkiryhmään 125 asiakasta (vertailussa kerrottu kahdella). Mikäli kohderyhmän työmarkkinatukisäästöt ovat pilotin ajalta pienemmät kuin verrokkiryhmän, saa palveluntuottaja 85 % syntyneistä säästöistä. Pilotissa tavoiteltiin vähintään 400 000 euron säästöjä. Pilotin lähestyessä loppuaan näyttää siltä, että asetetuista tavoitteista tullaan jäämään todella kauas. Kohderyhmän ja verrokkiryhmän työmarkkinatukimaksut näyttävät olevan yhtä suuret. Tämä kertoo sekä vaikeasti työllistyvien asiakkaiden työllistämisen haastavuudesta että yleisestä heikosta työmarkkinatilanteesta Keski-Suomessa.

Tarkastuksessa tuodaan esille, että SIB-hankkeet ovat lisänneet tietoa siitä, ovatko tulosperusteiset vaikuttavuusinvestoinnit tehokas ja taloudellinen keino julkiselle hallinnolle parantaa vaikeasti työllistyvien työllisyyttä. Työllisyyden edistämiseksi tarkoitettujen SIB-hankkeiden suunnittelu ja seuranta edellyttävät vielä kehittämistoimia, jotta tulosmittarit ja -palkkiot palvelisivat paremmin keskeisiä toimijoita. Suunnittelua, toimeenpanoa ja seurantaa tulee kehittää.

Luotettavien vertailuasetelmien luominen ja vaikuttavuuden mittaaminen on osoittautunut ongelmalliseksi nykyisissä SIB-hankkeissa. SIB on raskas ja aikaa vievä prosessi tilaajalle. Myös Jyväskylässä toteutettu suora tulosperusteinen pilotti on osoittautunut yllättävän työlääksi alkaen asiakaskutsuista, infotilaisuuksista, palveluun ohjauksesta ja lopuksi itse pilotin vaikuttavuuden seurannasta ja arvioinnista. Toisaalta mikäli yksityiset palveluntuottajat ovat jatkossakin kiinnostuneita tarjoamaan palvelua vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville asiakkaille tulosperusteisesti, ei Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut näe tälle yhteistyölle mitään estettä.

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun vaikutukset ja palveluiden toimivuuden varmistaminen

Järjestämisvastuun siirto mahdollistaa kunnan elinkeino- ja työllisyyspalveluiden entistä vahvemman yhteistyön alueen oppilaitosten, työnantajien, palveluntuottajien, hyvinvointialueen ja valtion toimijoiden kesken. Jo olemassa olevia yhteisiä verkostoja on lähdetty kehittämään tulevaa uudistusta ajatellen. Erityisen tärkeää on onnistua tekemään yhteistä tavoite-, strategia- ja toimeenpanotyötä. Tästä esimerkkinä Jyväskylässä on päätetty lähteä toteuttamaan koulutuskuntayhtymä Gradian kanssa sidosyksikköhankintaa, joka yhteisen kehitys- ja seurantatyön myötä mahdollistaa entistä kohdennetummat osaamisen vahvistamisen palvelut vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville asiakkaille.

Hyvinvointialueen kanssa on saatu eteenpäin etenkin työttömien terveystarkastusten prosessia (esim. nimetyt TYP-terveydenhoitajat) sekä luotu yhteistä ymmärrystä vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palveluista ja niiden edellyttämistä yhteisistä resursseista. Kohderyhmän parissa työskentelevät Jyväskylän kaupungin ja Keski-Suomen hyvinvointialueen vastinparit ovat sitoutuneet kehittämään yhteisiä palveluita asiakkaiden nopeamman ja osuvamman palvelun toteuttamiseksi. Keski-Suomen hyvinvointialueella on käynnistynyt myös useampi työkyvyntuentiimi, johon työttömiä ohjataan palvelutarpeen mukaisesti. Tähän yhteiseen työskentelyyn toivomme riittäviä resursseja hyvinvointialueen puolelle.

Tulevaisuuden tulokselliset työvoimapalvelut myös vaikeasti työllistyvien osalta rakentuvat alueellisten ratkaisuiden pohjalta. Tarvitsemme mahdollisuuden kehittää nykyisiä työvoimapalveluita oman alueemme tarpeista lähtien. Viranomaistehtävien siirto ei itsessään tule ratkaisemaan vaikeasti työllistyvien tilannetta. Tarvitsemme aikaa ja riittävästi vapautta uusien palveluratkaisuiden luomiselle niin rahoituksen kuin toimeenpanoa ohjaavan lainsäädännön osalta. Tulokset syntyvät tätä kautta, ei määrämuotoisena viranomaistyönä.