

# Revisionsverkets ställningstaganden och viktigaste observationer

## Hantering av ungdomsarbetslöshet

Till de viktigaste åtgärderna inom den aktiva arbetskraftspolitik som berörde unga på 2000-talet hörde samhällsgarantin för unga 2005 och ungdomsgarantin 2013. Vid revisionen granskades de åtgärder som ingick i ovan nämnda program, hur åtgärderna har genomförts och följts upp samt konsekvensbedömningen för programmen. Därutöver granskade revisionsverket vilka eventuella verkningar reformen av arbets- och näringsstjänsterna hade på verkställigheten av ungdomsgarantin 2013 och vilka verkningar personalminskningarna på TE-byråerna hade på arbetslöshetens längd i allmänhet.

Mätt med den officiella arbetslöshetsgraden (Statistikcentralen) uppgick antalet arbetslösa under 25 år till cirka 65 000 år 2013, medan antalet enligt arbets- och näringsministeriet var 39 000. Skillnaden beror främst på att Statistikcentralen betraktar även arbetssökande heltidsstuderande som arbetslösa, men de inte kan vara arbetslösa arbetssökande i ANM:s statistik. Utgifterna för arbetslöshetsskyddet för unga under 25 år uppgick till cirka 228 miljoner euro 2012.

Vid revisionen observerades det att målen för ungdomsgarantin inte hade uppnåtts 2013. De svaga resultaten beror på flera faktorer, av vilka den mest betydelsefulla torde vara det dåliga ekonomiska läget.

## Ungdomsarbetslösheten ökade trots garantin

Vid revisionen utvärderade revisionsverket utifrån uppföljningsindikatorerna för programmet hur ungdomsgarantin hade verkställts kvantitativt. Vilken inverkan antalet anställda inom arbetsförvaltningen hade haft på arbetslöshetens längd utvärderades med statistiska metoder.

Inverkan av ungdomsgarantin på arbetslöshetens längd under det första programåret (2013) bedömdes utifrån en visuell granskning i stort sett som noll. Utifrån observationerna avvek förändringarna i andelen unga arbetslösa med arbetslöshetsperioder som överstiger tre månader nästan inte alls från motsvarande andel arbetslösa i medelåldern på basis av tidsserierna. Det fanns inte heller några större skillnader i utvecklingen av aktiveringsgraderna. Den huvudsakliga orsaken till de dåliga resultaten torde dock vara det svaga konjunkturläget.

Antalet anställda inom arbets- och närings tjänsterna konstaterades ha en liten, men ändå statistiskt sett signifikant inverkan på att arbetslöshetstiden blev längre. Ju mer personal det finns, desto snabbare kan arbetslöshet brytas. Personalminskningarna på TE-byråerna har på så sätt även lett till att arbetslöshetstiden blivit längre.

År 2013 ökade ungdomsarbetslösheten trots ungdomsgarantin. Det är emellertid svårt att veta hur mycket sämre läget skulle ha varit utan garantin. På grund av det dåliga ekonomiska läget och eventuellt även reformen av arbets- och närings tjänsterna var det svårt att verkställa ungdomsgarantin. I och med lågkonjunkturen ökade antalet arbetslösa arbetssökande, vilket i sin tur ökade arbetsmängden på TE-byråerna, och samtidigt minskade möjligheterna till stödsysselsättning för unga. Dessutom gjorde reformen av arbets- och närings tjänsterna att tillhandahållandet av tjänster skedde långsamt. Utifrån revisionen är det inte möjligt att bedöma hur bra ungdomsgarantin i sig var, men det kan konstateras att målen för ungdomsgarantin inte uppnåddes 2013.

## Arbets- och närings tjänsterna förnyades – endast små förändringar i åtgärder

Arbetsförvaltningen har hanterat sysselsättningen för unga genom aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder, som har genomförts med hjälp av en verksamhetsmodell för samhällsgarantin för unga sedan 2005. Verksamhetsmodellen omarbetades 2013, då ungdomsgarantin infördes. Samtidigt förnyades också urvalet av arbetskraftspolitiska åtgärder och man genomförde en omorganisering, där antalet TE-byråer minskade och arbets- och närings tjänsterna organiserades i tre servicelinjer.

Den nya ungdomsgarantin omfattade inte enbart ungdomar under 25 år utan även 25–29-åriga nyutexaminerade arbetslösa arbetssökande. Vid reformen av ungdomsgarantin gjordes endast några ändringar i åtgärder. I serviceutbudet förenades arbetsmarknadsåtgärder (arbetspraktik, arbetslivsträning och arbetsprövning) till arbetsprövning och den förberedande utbildningen ersattes med karriär-, jobsökar- och arbetsträning. Samtidigt höjdes lönesubventionen till unga och villkoret gällande arbetslöshetens längd för beviljande av lönesubventioner slopades.

Efter att den nya garantin trätt i kraft ökade antalet unga under 30 år som omfattades av aktiva åtgärder med cirka åtta procent mellan 2012 och 2013. Däremot sjönk aktiveringsgraden eftersom antalet arbetslösa unga samtidigt ökade kraftigt.

Enligt arbets- och näringsministeriet är det vid verkställigheten av ungdomsgarantin relevant att snabbt klarlägga behovet av tjänster, utarbeta en sysselsättningsplan och omedelbart inleda en serviceprocess.

På de TE-byråer som revisionsverket besökte hade serviceprocessen för unga definierats i enlighet med servicelinjerna. Organiseringen av tjänsterna varierade på de olika byråerna främst beroende på vilken linje som gjorde den inledande kartläggningen och om ungdomarna hade en egen ansvarig tjänsteman.

Vid revisionen uppdagades även problem i serviceprocessen, såsom hur krävande kundarbetet är i fråga om att arbeta ensam med ungdomar som lider av svåra problem samt hur kvaliteten på och utbudet av ungdomstjänster ska kunna tryggas samtidigt som antalet anställda minskar. Trots att smidigheten är viktig i arbets- och näringsstjänsterna, bör också kvaliteten på tjänsterna säkerställas. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid servicen för unga som behöver mycket stöd.

Enligt arbetsförmedlingsstatistiken hade en sysselsättningsplan eller motsvarande år 2013 utarbetats för 92,6 procent av ungdomarna inom tre månader efter att sökandet av jobb inletts. Vid revisionen gick revisionsverket igenom cirka 250 sysselsättningsplaner. Planerna var tämligen begränsade och kortfattade. Vid revisionen utvärderade revisionsverket inte planernas kvalitet som helhet.

## Det är viktigt att effektivisera samarbetet mellan myndigheterna när det gäller att verkställa ungdomsgarantin

Samarbetet mellan myndigheterna och hur smidigt det löper hade en viktig roll vid beredningen av ungdomsgarantin.

Enligt ungdomslagen ska kommunen för planering och utvecklande av verkställigheten av det sektorsövergripande samarbetet mellan myndigheter på lokal nivå bilda ett koordinerande nätverk för vägledning av och tjänster för unga med företrädare för undervisnings-, social-, hälsovårds- och ungdomsväsendet samt för arbets- och polisförvaltningen. År 2013 hade nätverk bildats i största delen av kommunerna. Vid revisionen uppdagades tecken på att nätverken inte fungerar ännu på så sätt att de främjar samordningen och effektiviteten i servicen för unga.

Till områdena för praktiskt samarbete mellan arbets- och näringsförvaltningen och andra myndigheter hör uppsökande ungdomsarbete, verkstadsverksamhet, servicecenter för arbetskraften och verksamheten mellan arbets- och näringsförvaltningen och kommunerna samt social- och hälsovårdsväsendet. Dessutom har man i samarbete tagit

fram olika lokala verksamhetsmodeller och erfarenheterna av modellerna har varit goda.

Största delen av kommunerna har uppsökande ungdomsarbete och verkstadsverksamhet. I början av 2013 gav arbets- och näringsministeriet anvisningar om hur unga anvisas till verkstäder. Vid revisionen uppdagades tecken på att anvisandet av unga till verkstäder då skulle ha minskat på grund av de nya anvisningarna. Enligt arbets- och näringsministeriets kommentarer till utkastet till revisionsberättelse har frågan åtgärdats så att ministeriet har preciserat anvisningarna till TE-byråerna om att anvisa unga till verkstäder för arbetsprövning.

För närvarande arbetar man för att göra verksamheten vid servicecentren för arbetskraften lagstadgad och den ska utvidgas till hela landet. Vid revisionen framkom det att verksamhetsmodellen för servicecentren ska kunna användas i större utsträckning som stöd för ungdomsgarantin, särskilt i fråga om unga som behöver särskilt stöd.

En lagändring som gjordes i början av 2014 gjorde det lättare för unga att få yrkesinriktad rehabilitering. Lagändringen var välkommen och när ändringen verkställs kan de lättnader som avses i den främja ungdomsgarantin och minska på onödigt anvisande av klienter från en myndighet till en annan.

## Vetskap om hur sysselsättningsanslagen har riktats till unga saknas

I budgetpropositionen för 2013 hade 60 miljoner euro avsatts för verkställighet av samhällsgarantin för unga. Av beloppet allokerades 28 miljoner euro till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde och 32 miljoner euro till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde ingår anslagen för samhällsgarantin för unga ospecificerat i moment 32.30.51. Enligt ett betänkande från finansutskottet öronmärks anslagen inte, utan verkställigheten av garantin styrs med hjälp av resultatmål.

I statsbudgeten specificeras inte utgifterna för skötseln av ungdomssysselsättningen i totalutgifterna för skötseln av sysselsättningen. Enligt den beräkning som gjordes vid revisionen hade totalt cirka 110 miljoner euro använts för upphandling av arbets- och naringstjänster och TE-byråernas service för unga som inte fyllt 25 år under 2013. De 28 miljoner euro som hade avsatts för ungdomsgarantin var sålunda en betydande tilläggsatsning, men arbets- och näringsministeriet har ingen vetskap om allokeringen av medlen till unga utan en separat utredning.

Av ovan nämnda tilläggsfinansiering hade 3,3 miljoner euro avsatts för rekrytering av mer personal för servicen för unga. TE-byråerna använde i genomsnitt 80 procent av beloppet och rekryterade 68 nya personer 2013. Resurserna inom servicen för unga ökade emellertid endast med 33 personer, eftersom visstidsanställningarna för 35 personer hade upphört vid utgången av 2012.

De senaste åren har antalet anställda på TE-byråerna minskat och kommer att minska ytterligare. År 2010 uppgick antalet årsverken till 3 641, och 2014 är målet 3 053.

## Genomförandet av åtgärderna har följts upp, men effekterna av åtgärderna har inte utvärderats i tillräcklig utsträckning

Verkställigheten av ungdomsgarantin följs upp med hjälp av vissa indikatorer, vilka är andel arbetslösa med arbetslöshetsperioder som överstiger tre månader, arbetslöshetsgrad och aktiveringsgrad, antalet arbetslösa, sysselsättningsplaner som utarbetats inom tre månader, antalet personer som omfattats av åtgärder samt ungdomsarbetslöshetens längd och orsaker till upphörande av arbetslöshet.

Hittills har nästan inga ändringar gjorts i uppföljningen av indikatorerna för den förnyade ungdomsgarantin, jämfört med den tidigare garantin. På NTM-centralernas webbplatser rapporteras det månatligen om verkställigheten av ungdomsgarantin.

Arbets- och näringsministeriet utreder årligen arbetsplaceringar efter arbetskraftspolitiska åtgärder. Den senaste utredningen bygger på statistiken för 2011. Enligt utredningen är unga efter varje åtgärd klart mer sällan arbetslösa jämfört med andra åldersgrupper. Att stå utanför arbetsmarknaden och utbildning kan dock också betraktas som en misslyckad åtgärd, och det är tämligen allmänt bland unga. Det finns många unga hos vilka utanförskapet fördröjer övergången till arbetslivet, och i värsta fall kan det leda till utslagning på arbetsmarknaden. Risken för utslagning på arbetsmarknaden är fortsatt betydligt större hos unga som enbart genomgått grundskolan än hos högre utbildade unga.

År 2007 lät arbets- och näringsministeriet göra en utvärdering av garantimodellen för 2005. Enligt resultaten bidrog samhällsgarantin till en mer effektiv serviceprocess för unga på arbetskraftsbyråerna. Garantin hade en positiv inverkan i synnerhet på situationen för unga vilkas möjligheter att få arbete för övrigt varit goda. Däremot var effekterna av samhällsgarantin mindre för unga som var i behov av mer stöd än normalt.

En oberoende undersökning, där resultaten endast är preliminära, har också beskrivit verkningarna av samhällsgarantin för unga 2005 på ett

likriktat sätt. Något positivt har skett, men garantin har inte gett någon entydig lösning för ungdomsarbetslösheten.

Arbets- och näringsministeriet lät göra en utredning av verkställigheten av den nya ungdomsgarantin. Vid utredningen följde man upp verkställigheten av garantin 2013 och tog fram indikatorer för att utvärdera effekterna av åtgärderna i fortsättningen. Syftet är att senare inleda en bedömningsundersökning av verkställigheten av ungdomsgarantin utifrån utredningsarbetet.

En långvarig ungdomsarbetslöshet är dessutom förknippad med risk för utslagning. Utslagning och utanförskap är begrepp som saknar en noggrannare definition. Utslagning kan avse antingen att stå utanför arbetsmarknaden och utbildning eller utslagning i samhället. De så kallade NEET, det vill säga de unga som varken studerar eller arbetar (*Not in Employment, Education or Training*), betraktas ofta som utslagna, trots att definitionen endast anger att dessa unga inte vid forskningstidpunkten arbetar, studerar eller praktiserar. Beräkningarna av antalet utslagna unga eller unga som varken studerar eller arbetar i Finland varierar mellan 10 000 och 57 700 enligt undersökningen och definitionen.

Förluster som förorsakas av de ungas utslagning eller att de unga mer eller mindre står utanför arbetsmarknaden och utbildning är både humana och ekonomiska. Det är inte möjligt att mäta värdet för humana förluster. Det har gjorts olika beräkningar av ekonomiska förluster, men en uppskattning av kostnaderna för utslagning är förknippad med många osäkerheter och är därför inte entydig.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Arbets- och näringsministeriet bör låta göra en tillförlitlig bedömningsundersökning av effekterna av ungdomsgarantin, som omfattar hela ungdomsgarantin. Undersökningen bör göras när garantin har varit i bruk under så lång tid att det finns tillräckligt med statistik om resultaten av garantin.
2. Dessutom bör arbets- och näringsministeriet
  - fästa särskild uppmärksamhet vid att tillgången till service för unga som behöver mycket stöd är säkerställd
  - utreda om verksamhetsmodellen för servicenter för arbetskraften kan utvecklas så att modellen bättre främjar verkställigheten av ungdomsgarantin, särskilt i fråga om unga som behöver särskilt stöd.