



Jakelussa mainitut

17.12.2014

Tarkastuskertomus 7/2011: Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannan aineistona käytettiin työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM) ja sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) osoitettuihin selvityspyyntöihin saatuja vastauksia, tutkimus- ja arviointiaineistoa sekä muita julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja. Ministeriöille lähetetyssä selvityspyynnössä pyydettiin vastaamaan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko työvoimapolitiikan syrjäytymisen ehkäisyä koskevaa tavoitteenasettelua täsmennetty?
2. Onko toimenpiteiden työllisyysvaikutuksista saatu uutta tietoa?
3. Onko toimenpiteiden hyvinvointivaikutuksia arvioitu?
4. Onko velvoittavan aktiivoinnin mahdollisia kielteisiä seurauksia (esim. syrjäytymisriskin paheneminen) selvitetty?
5. Millaisin toimin toimenpiteiden vaikuttavuutta on pyritty parantamaan? Onko toimenpiteitä esimerkiksi aikaistettu?
6. Onko työvoiman palvelukeskusten toiminta vakiinnutettu?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2. Jälkiseurannan havainnot

Katsaus pitkäaikaistyöttömyyden kehitykseen ja työttömyysturvan muutoksiin viime vuosina

Huono taloudellinen kehitys on heikentänyt viime vuosina työllisyyttä. Tämä on näkynyt myös pitkäaikaistyöttömyyden kasvuna, vaikka työhallinnon toimenpiteitä on kehitetty ja myös uusia toimia on otettu käyttöön. Lokakuussa 2014 pitkäaikaistyöttömiä eli yhdenjaksoisesti vähintään vuoden työttömänä työnhakijana olleita oli 93 500,

mikä on 15 300 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Yli 50-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli 120 400 eli 10 200 enemmän kuin edellisenä vuonna samaan aikaan.

Tarkastushavaintojen perusteella työhön kannustamaton toimeentuloturva oli yksi merkittävä työttömyyden pitkittymisen syy ja työllistymisen este. Työhön velvoittavista ehdoista ja työttömyysturvan menettämisestä olikin muodostunut aktivoinnin keskeinen keino. Kannusteita työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin osallistumiseksi on viime vuosina edelleen jossain määrin lisätty. Työttömyysturvaan on tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen tehty mm. seuraavia muutoksia ja tarkennuksia, joista osa on kokeiluluonteisia ja määräaikaista toimia:

- 1.1.2012 alkaen työttömyysturvan peruspäivärahaa ja työmarkkina-tukea korotettiin 100 eurolla kuukaudessa niin, että peruspäivärahan määräksi tuli 26,08 euroa päivältä.
- Vuoden 2013 alusta lähtien työmarkkinatuen tarveharkinta muuttui siten, että hakijan puolison tulot eivät enää vaikuta työmarkkinatuen määrään.
- Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen tueksi päätettiin toteuttaa kolmivuotinen työllistymisrahakokeilu. Kokeilun piirissä olevat pitkäaikaistyöttömät saavat työllistyttyään työmarkkinatukea vielä ensimmäisen työssäolokuukauden ajan.
- Vuonna 2013 työttömyysturvaetuudet päätettiin maksaa korotettuina siltä ajalta, kun työtön osallistuu työllistymistä edistäviin aktiivi-toimiin. Kannustimia osallistua aktiivitoimiin lisättiin etuoikeuttamalla aktiiviajan työttömyysturvan korotukset toimeentulotuessa niin, että korotusosat eivät enää vähennä toimeentulotuen määrää.
- Aiemman käytännön mukaan pitkäaikaistyöttömän asumistuki tarkistettiin työllistymisen jälkeen uusien tulojen mukaiseksi kolmen kuukauden työssäolon jälkeen. Tätä tarkistusaikaa pidennettiin v. 2013 kuuteen kuukauteen. Muutos on voimassa 31.12.2015 saakka.
- 1.1.2014 alkaen työttömyyspäivärahan saamisen ehtona oleva työssäoloehto lyhennettiin palkansaajilla 26 viikkoon ja yrittäjillä 15 kuukauteen. Palkansaajien työssäoloehtoon voidaan laskea korkeimmalla korotetulla palkkatuella tehty työ kokonaan.
- Myös työmarkkinatukea muutettiin kannustavammaksi siten, että korotusosaa voidaan maksaa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta riippumatta siitä, miten pitkään työmarkkinatuen saaja on ollut työttömänä. Työmarkkinatuen tarveharkintaa koskevia säännöksiä yksinkertaistettiin.
- 1.1.2014 alkaen säädettiin myös 300 euron suojaosasta sovitellussa työttömyyspäivärahassa. Soviteltua työttömyyspäivärahaa saava työtön voi ansaita 300 euroa kuukaudessa ilman, että se pienentää hänen työttömyysetuuttaan. Muutos koski sekä työmarkkinatukea, peruspäivärahaa että ansiopäivärahaa.
- Työttömyysturvajärjestelmän selkeyttämiseksi luovuttiin muutos-turvalisästä ja muutosturvan ansio-osasta, joiden saamiseen liittyi runsaasti erityisehtoja. Sen sijaan kaikille maksetaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta korotusosaa tai korotettua ansio-osaa, joiden määrä korotettiin entisen muutosturvan tasolle.

Näiden toimenpiteiden vaikutuksista ei ole vielä juurikaan tutkimustietoa. Tuoreen tutkimuksen mukaan (Kotamäki & Kärkkäinen 2014) kannustinloukkujen purkaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, koska monet uudistukset saattavat purkamisen sijaan vain siirtää loukun uuteen kohtaan. Näin on käynyt esimerkiksi suojaosauudistuksessa, jossa osa-aikatyön tekemisen kannusteet ovat parantuneet, mutta kannustimet siirtyä osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön ovat heikentyneet.

Työvoimapolitiikan syrjäytymisen ehkäisyä koskeva tavoitteenasettelu

Tarkastusvirasto suositteli tarkastuskertomuksessa työvoimapolitiikan tavoitteenasettelun selkeyttämistä syrjäytymisen ehkäisyn osalta. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota työvoimapolitiikan tavoitteiden realistisuuteen.

TEM:n selvityksen mukaan työvoimapolitiikkaa koskevissa säännöksissä ja tavoitteissa ei ole kirjattuna syrjäytymisen ehkäisyä koskevaa tavoitetta. Tavoite työllistymisen edistämisestä pitää sisällään tavoitteen siitä, että samalla kun edistetään työllistymistä, ehkäistään syrjäytymistä. Palveluiden merkitys syrjäytymisen ehkäisyssä on tunnistettu ja siitä on laadullista seurantatietoa esimerkiksi hankeraporteissa.

Tällä hallituskaudella työllisyyspolitiikan alueella on useita linjauksia ja kehittämistoimia, jotka kohdistuvat heikossa työmarkkina-asemassa oleviin. Kehittämistoimilla pyritään edistämään työllistymistä ja samalla ehkäistään syrjäytymistä, vaikka tavoitetta ei ole kirjattu erikseen työllisyyden politiikkalohkon tavoitteeksi.

STM on selvityksessään todennut, että päävastuu työvoimapolitiikasta on työ- ja elinkeinohallinnolla. STM pitää tärkeänä, että syrjäytymisen ehkäisy on yksi työvoimapolitiikan tavoitteista. Työllä on merkittävä vaikutus ihmisen osallisuuteen, hyvinvointiin ja toimintakykyyn. STM myös koordinoi syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävää poikkihallinnollista ohjelmaa.

Tavoitteenasettelun osalta ei ole siten tapahtunut kannanottojen mukaista kehitystä, vaikka syrjäytymisen ehkäisyllä sinänsä on tunnustettu asema toimenpiteiden yhteydessä. Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä on havaittavissa tietty näkemusero, kun TEM korostaa syrjäytymisen ehkäisyn sisältyvän työllistymisen edistämiseen ja STM pitää tärkeänä sitä, että syrjäytymisen ehkäisy on yksi työvoimapolitiikan tavoitteista.

Toimenpiteiden työllisyys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että erilaisten toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ovat usein vähäisiä. Työhallinnon toimenpiteiden vaikutus työttömien työnhakijoiden myöhempään työllistymiseen on ollut yleensä noin 5–10 prosenttiyksikköä. Toimenpiteillä on kuitenkin erilaisia hyvinvointivaikutuksia, joiden osoittaminen on usein vaikeaa. Tarkastusvirasto katsoi, että ennen kuin aletaan harkita työvoimapolitiittisten toimenpiteiden määrän olennaista vähentämistä, on arvioitava toimenpiteiden hyvinvointivaikutuksia. Muitakin kuin työllisyysvaikutuksia olisi arvioitava ja mitattava monipuolisesti.

TEM seuraa ilmoituksensa mukaan eri palvelujen vaikuttavuutta tilastotietojen avulla. Työvoimapolitiikan aktiivitoimiin osallistuneiden työllistymistä on seurattu vuodesta 2006 lähtien tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston rekistereihin perustuvalla seuranta-järjestelmällä, ns. työllisyysrekisterillä. Tiedot sisältävät TEM:n tilastoa tarkemmat tiedot toimien jälkeen avoimille työmarkkinoille työllistyneistä sekä lisäksi myös opiskelemaan, asepalvelukseen tai eläkkeelle siirtyneistä. Vuotta 2011 koskevassa seurannassa seurattiin ensimmäistä kertaa myös pitkäaikaistyöttömien työllistymistä.

TEM:n selvityksen mukaan erilaiset hyvinvointivaikutukset tulevat esille esimerkiksi työllisyysprojektien raportoinneissa, mutta näitä vaikutuksia ei ole käytännössä voitu tarkasti mitata.

STM:n mukaan hyvinvointivaikutuksia on arvioitu tutkimuksissa ja selvityksissä, joiden mukaan sekä kuntouttavassa työtoiminnassa että Kelan ammatillisessa kuntoutuk-

sessä päävaikutukset liittyvät asiakkaiden lisääntyneeseen hyvinvointiin, toimintakykyyn ja osallisuuteen. Tutkimuksista voidaan mainita muun muassa seuraavat.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimuksissa on todettu, että työllisyyspoliittisten tavoitteiden mukaisia siirtymiä toteutuu kuntouttavassa työtoiminnassa sosiaalipoliittisia siirtymiä vähemmän. Nopeat työelämään siirtymiset ovat harvinaisia. Kuntouttava työtoiminta toimii THL:n tutkimusten mukaan ensisijaisesti asiakkaan hoidon ja kuntoutumisen apuvälineenä sekä hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäjänä.

STM:n vuonna 2013 tilaaman kuntakartoituksen mukaan sosiaalihuollon palvelut edistävät pitkään työttömänä olleiden, vammaisten ja osatyökykyisten hyvinvointia ja toimintakykyä, mutta johtavat harvoin työllistymiseen. Kyselyyn vastanneet kunnat pitivät sosiaalihuollon tarjoamia työllistymistä tukevaa toimintaa, työtoimintaa ja työhönvalmennusta tärkeinä palveluina, koska ne ehkäisevät syrjäytymistä ja vähentävät kunnan muiden palveluiden tarvetta.

Kuntakyselyyn vastanneissa kunnissa kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden yleisimmät siirtymät vuonna 2012 olivat siirtyminen takaisin peruspalvelujen asiakkaiksi tai siirtyminen TE-hallinnon palveluihin työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai työkokeiluun. Lähes 40 %:ssa vastanneita kuntia yleisin tilanne oli se, että asiakkaat jatkoivat kuntouttavassa työtoiminnassa ja tärkeimpänä tavoitteena pidetty avoimille työmarkkinoille työllistyminen toteutui harvoin. Työllistymistavoitteen heikon toteutumisen arvioitiin johtuvan siitä että, kuntouttavan työtoiminnan jakso on asiakkaiden ongelmiin nähden liian lyhyt. Myös asiakkaiden työllistymisvaikeuksien taustalla olevat päihde- ja mielenterveysongelmat hidastavat kuntoutumista ja etenemistä. Muita syytä etenemisongelmille olivat etenkin matalan kynnyksen työpaikkojen puute, asiakkaiden puutteellinen koulutustausta ja -taso sekä motivaatio-ongelmat.

THL:n tekemän kirjallisuuskatsauksen (THL työpaperi 8/2014) mukaan asiakkaiden osallisuuden kokemukset kuntouttavasta työtoiminnasta vaikuttavat ristiriitaisilta. Osa kokee aktivoinnin kohdallaan voimaannuttavana, osa tuo esille aktivoinnissa esiintyneen uhkailun ja painostuksen. Asiakkaat ovat kuitenkin keskimäärin tyytyväisiä siihen, että ovat osallistuneet kuntouttavaan työtoimintaan. Asiakkaiden toiveet siirtymistä vaikuttavat olevan yhteydessä ikään: nuoremmat toivovat työllistyvänsä ja pääsevänsä koulutukseen, vanhemmat toivovat puolestaan jatkoa kuntouttavassa työtoiminnassa tai eläkeratkaisua. Päällimmäisinä kehittämis-ehdotuksina nousivat esiin kuntouttavan työtoiminnan taloudellisten etuuksien parantaminen, parempi tiedottaminen asiakkaille palvelujärjestelmästä, ohjauksen kehittäminen, yksilöllisemmän palvelun mahdollistaminen sekä mielekkäämpien työtehtävien tarjoaminen. Kirjallisuuskatsauksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan kehittämisessä tulisi ottaa huomioon asiakkaiden omat kannustimet, jos tavoitteena on työllisyyspoliittisten siirtymien mahdollistaminen. Myös matalan tuottavuustason työpaikkojen lisääminen tulisi huomioida aktiivipolitiikkaa toteutettaessa.

Kelan työhönvalmennusta koskevan tutkimuksen mukaan (Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 128, Kela 2013) työmarkkinasiirtymien vähäisyydestä huolimatta suurin osa kyselyyn vastanneista asiakkaista arvioi hyötynensä tavalla tai toisella työhönvalmennuksesta. Erittäin paljon hyötyä katsoi työhönvalmennuksesta saaneensa Kelan asiakkaista lähes 40 % ja TE-hallinnon asiakkaista noin kolmannes. Huonokuntoisimmilla asiakkailla myönteisiä muutoksia olivat elämänhallinnan lisääntyminen, vuorokausirytmien saavuttaminen, sosiaalisten valmiuksien lisääntyminen ja verkostojen vahvistuminen.

Kelan ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytykset muuttuivat vuoden 2014 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (973/2013). Lainmuutoksen tarkoituksena on mahdollistaa ammatillinen kuntoutus myös niille Kelan kohderyhmään kuuluville henki-

löille, joilla on vaikea kokonaistilanne ja joiden osalta ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytykset eivät ole aiemmin täyttyneet. Työ- ja elinkeinohallinto on puolestaan poistanut ammatillisen kuntoutuksen nimikkeen omasta palveluvalikostaan vuoden 2013 alusta lähtien.

Kokeilevan Paltamon Työtä Kaikille -työllisyshankkeen (2009–2013) arvioinnin mukaan työttömien fyysinen ja psyykinen terveys oli lähtötilanteessa monien mittareiden valossa huonompi kuin vertailuryhmissä. Useimmat tarkastelluista sairauksista ja oireista olivat pitkäaikaisia tai pysyviä. Hankkeen aikana Paltamon työttömillä vähenivät selkäsärky ja säännöllinen särkylääkkeiden käyttö ja psyykinen hyvinvointi koheni. Myös terveyspalvelujen käyttö lisääntyi merkittävästi ja samalla kokemus terveyspalvelujen riittämättömyydestä väheni. Kerho- ja yhdistystoimintaan osallistuminen, internetin käyttö sähköiseen asiointiin sekä luottamus oman kunnan päätöksentekoon ja tiedotusvälineisiin lisääntyi. Toimeentulotuen käyttö väheni. Mallilla on voinut olla myönteisiä vaikutuksia myös ruokailutottumuksiin ja alkoholin riskikäyttöön. Aineiston pienuus sekä ryhmien väistämätön sekoittuminen seurannan aikana kuitenkin vaikeuttavat mallin vaikutusten tunnistamista.

Paltamon kokeilun tulosten yhteenvedossa on todettu toimintamallin alentaneen työttömyyttä huomattavasti. Erityisesti vaikeasti työllistyvät ja osatyökykyiset hyötyivät matalan kynnyksen työllistämistä välityömarkkinoille. Paltamon kokeilun työkäytäntöjä ja toiminnan osa-alueita voidaan soveltaa myös muissa kunnissa paikalliset lähtökohdat huomioon ottaen. Paltamon kokeilu toteutti palkkamallia, jossa on myös vastikkeellisen sosiaaliturvan piirteitä.

Tarkastuskertomuksen valmistumisen jälkeen on valmistunut joitakin uusia tutkimuksia työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksista. Todetut vaikutukset ovat samansuuntaisia kuin aiemmissakin tutkimuksissa. Työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut eri palvelujen vaikuttavuutta vuodesta 2006 lähtien samalla järjestelmällä. Myönteistä on, että vuotta 2011 koskevassa seurannassa seurattiin ensimmäistä kertaa erikseen pitkäaikaistyöttömien työllistymistä.

Jälkiseurannan perusteella hyvinvointivaikutusten arvioinnin ja mittaamisen ongelmia ei ole pystytty kunnolla ratkaisemaan. Jossain määrin tutkimuksissa (esim. TEM:n, STM:n ja Kelan rahoittama laaja Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013) on kuitenkin pystytty tarkentamaan toimenpiteiden hyvinvointivaikutusten arviointia.

Velvoittavan aktivoinnin mahdollisten kielteisten seurausten selvittäminen

Tarkastuksessa todettiin vuonna 2006 toteutetun työmarkkinauudistuksen vaikutusten olleen kaksijakoisia. Pitkäaikaistyöttömät olivat jakautuneet kahteen kastiin: suurelle osalle aktivointi oli merkinnyt pääsyä palveluiden piiriin ja toimenpiteisiin, kun taas joillekin se oli merkinnyt putoamista toimeentulotuelle työttömyysturvan ulkopuolelle. Tarkastuksessa todettiin, että velvoittavan aktivoinnin vaikutuksia tulisi selvittää tarkemmin.

TEM:n selvityksen mukana heinäkuun alussa 2012 voimaan tulleissa työttömyysturvalain muutoksissa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää selkeytettiin. Tarkoituksena oli myös seuraamusjärjestelmän keinoin entistä paremmin ohjata ja kannustaa työnhakijaa aktiiviseen työnhakuun ja työllistymisen edellytysten parantamiseen.

Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevaa kouluttautumisvelvoitetta käsitellessä tutkimuksessa (TEM julkaisuja 3/2012) selvitettiin nuorten koulutuksen hakeutumisvelvollisuuden seurauksia ja säännösten muutostarpeita. 18–24-vuotiaan nuoren, joka ei ole suorittanut ammatillista tutkintoa, oli hakeuduttava yhteishaussa vähintään

kolmeen eri koulutukseen, jotta hän olisi oikeutettu työmarkkinatukeen työttömyysajalta. Tutkimuksen kyselyaineistojen mukaan koulutukseen hakeutumisoluetta pidettiin hyödyllisenä ja se haluttiin säilyttää. Vallalla ollut ”yleinen käsitys” velvoittavuuden haitoista ei saanut tukea tutkimuksesta.

THL on selvittänyt (THL raportti 9/2013), millaisena sosiaalityön välineenä toimeentulotuen alentaminen nähdään. Enemmistö sosiaalihuollon työntekijöistä uskoi alentamisen edistävän vain harvoin tuen saajan tilannetta tai myötävaikuttavan elämäntilanteeseen sillä tavalla, kuin lainsäätäjät ovat sen ajatelleet vaikuttavan. Tästä huolimatta yli puolet työntekijöistä piti sitä kuitenkin jonkinlaisena työvälineenä. Erityisesti nuorten kohdalla alentamisen katsottiin tuoneen käyttökelpoisen välineen työhön.

Helsingin nuorten sosiaalityötä koskeva tutkimus (THL raportti 29/2012) päätyi päinvastaiseen tulokseen. Helsingin kaupungin sosiaalityöntekijät pitivät vähimmäisturvan leikkauksia lähtökohtaisesti ongelmallisina siksi, että niiden seurauksena nuoret velkaantuvat ja ajautuvat helposti yhä vaikeampaan elämäntilanteeseen. Sosiaalityöntekijöiden mielestä sanktio sosiaalityössä voi toimia vain, jos se on selvästi väliaikainen ja asiakkaalle kyetään tarjoamaan sen vastineeksi todellista palvelua, vaihtoehtoja ja realistinen suunnitelma asioiden ratkaisemiseksi. Alentamispäätös tehtiinkin Helsingissä vain hyvin pienelle osalle toimeentulotuen nuorista asiakkaista.

Jälkiseurannan perusteella voi todeta, että velvoittavan aktiivisuuden kielteisiä vaikutuksia on pyritty selvittämään joissakin tutkimuksissa. Näiden tulokset ovat osin ristiriitaisia. Toisaalta vaikuttaa siltä, että sanktioita ei myöskään ole toimeenpantu johdonmukaisesti ja kattavasti.

Toimenpiteiden vaikuttavuuden parantaminen

Tarkastushavaintojen mukaan pitkäaikaistyöttömyyden hoito vaatii usein pitkäkestoisia, räätelöityjä toimenpiteitä. Erityisratkaisut voivat olla perustoimenpiteitä kalliimpia, mutta ne maksavat itsensä takaisin, jos henkilö saadaan takaisin työelämään ja pois syrjäytymiskehityksestä. Vaikuttavuutta on mahdollista parantaa myös toimenpiteitä aikaistamalla. Mitä pitempään henkilö ehtii olla työttömänä, sitä pienemmät ovat mahdollisuudet uudelleentyöllistymiseen.

TEM:n selvityksen mukaan vaikuttavuuden parantamisessa on keskeistä tunnistaa asiakkaan palvelutarpeet kattavasti ja ohjata hänet tarpeen kannalta tarkoituksenmukaiseen työmarkkinatilannetta parantavaan palveluun. TE-palvelu-uudistuksen yhtenä osa-alueena on TE-palvelumallin uudistaminen. TE-toimiston henkilöasiakkaiden palvelumalli perustuu kolmeen palvelulinjaan: työnvälitys- ja yrityspalvelut, osaamisen kehittämisen palvelut sekä tuetun työllistämisen palvelut. Tuetun työllistämisen palvelulinjan asiakkaana ovat työnhakijat, jotka tarvitsevat keskimääräistä enemmän yksilöllistä tukea ja/tai moniammatillista palvelua avoimille työmarkkinoille työllistyäkseen.

Vaikuttavuutta on pyritty parantamaan TEM:n maaliskuussa 2011 vahvistamien rakennetyöttömyyttä koskevien kehittämislinjausten avulla. Linjauksissa tuodaan esille tarve lisätä yritystyöllistämistä sekä kohdentaa ko. asiakasryhmiin enemmän osaamisen kehittämisen palveluja.

Työllisyyspoliittisen avustuksen säännöksiin vuoden 2013 alussa tulleet muutokset mahdollistavat sen, että yhdistykset ja säätiöt voivat palkata henkilöitä tukemaan tuella palkattuja työhaussa. Yhdistyksille ja säätiöille voidaan myöntää 100 %:n tuki aikaisempaa useamman henkilön palkkauskustannuksiin. Vuonna 2014 voidaan lisäksi käyttää enintään 2 milj. euroa palkkioiden maksamiseen kuntakokeilu-kunnissa toimiville yhdistyksille ja säätiöille, jotka hankkivat palveluksessaan oleville pitkäaikais-

työttömille palkkatukijakson jälkeisen työpaikan. Kokeilussa palkkion suuruuteen vaikuttaa työsuhteen kesto ja luonne sekä työnantajan sektori.

STM:ssä on ollut sosiaalihuollon työelämäosallisuutta arvioiva työryhmä 2012–2014, ja tarkoituksena on muun muassa uudistaa lakia kuntouttavasta työtoiminnasta. Uudella lailla ja palveluiden kohdentamisella uudella tavalla on tarkoitus sekä vahvistaa siirtymiä sosiaalihuollon palveluista TE-hallinnon palveluihin, koulutukseen ja työhön että tukea sosiaalihuollon asiakkaiden hyvinvointia, toimintakykyä ja osallisuutta nykyistä tehokkaammin. Tavoitteena on siirtyä tarjoamaan palveluita asiakkaiden palvelutarpeen perusteella työttömyyden keston tai vamman sijaan sekä selventää työnjakoa sosiaalihuollon, TE-hallinnon ja Kelan kesken.

STM:n työpankkikokeilussa kehitetään ja kokeillaan yritystoiminnassa toteutettavia malleja ja kannusteita, joilla heikossa työmarkkina-asetmassa olevia henkilöitä työllistyi nykyistä tehokkaammin. Työpankkikokeilu alkoi vuonna 2009 ja laajeni valtakunnalliseksi vuoden 2012 alusta. Työpankkiyritykset palkkaavat henkilöitä omaan tuotantoonsa ja pyrkivät myöhemmin tarjoamaan heidän työpanostaan asiakasyritystensä käyttöön. Työpankkikokeilussa oli vuoden 2013 lopussa 15 työpankkiyritystä eri puolilla Suomea. Työpankit ovat työllistäneet yhteensä 929 henkilöä, joista 256 siirtyi työsuhteeseen ulkopuoliselle työnantajalle. Työpankkien yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 23 miljoonaa euroa, josta julkista tukea (palkka- ja työpankkituki) oli noin 15 %.

STM:ssä on käynnistetty osallistavan sosiaaliturvan kehittämistyö, jota varten ministeriö on 30.12.2013 asettanut työryhmän. Kehittämistyö liittyy hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kirjaukseen, jonka mukaan osallistavaa sosiaaliturvaa kehitetään työikäisillä syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja työnteon kannustavuuden lisäämiseksi ihmisen toimintakyky huomioon ottaen sosiaaliturvaa ja osallistavia toimenpiteitä yhteen sovitamalla.

TEM:n mukaan työvoimapolitiikalla ja työhallinnon palveluilla yksinään ei voi olla kattavaa roolia syrjäytymisen ehkäisyssä. Tekijät, jotka vaikuttavat työmarkkinoilta syrjäytymiseen ja laajempaan syrjäytymiseen, on TEM:n mukaan tunnistettu.

TEM on lisäksi selvityksessään tuonut esille toimia, joilla työttömien työmarkkinoilta syrjäytymistä pyritään ehkäisemään hallinnonalojen välisellä yhteistyöllä. Syrjäytymisen ehkäisyyn tähtäviä toimia on rakennettu TE-palvelujärjestelmään. Jos asiakkaan palvelutarve sitä edellyttää, asiakkaalle on annettava tietoa muista kuin TE-hallinnon palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palvelujen piiriin yhteistyössä näiden kanssa. TEM ja Kela laativat keväällä 2014 yhteisen ohjeen ammatilliseen kuntoutukseen ohjaamisesta. Lisäksi työttömien terveystarkastuksia ja työkyvyn arviointia koskeva toimintamalli otettiin käyttöön vuoden 2012 alussa. TE-toimistojen tehtävänä on tunnistaa ne työttömät, joiden terveydentila ja työkyky edellyttävät tarkempaa selvittämistä ja ohjata nämä ensivaiheessa kunnan palveluihin. Kunta järjestää tarvittaessa terveydenhuoltolain mukaisesti työttömille terveystarkastukset.

Jälkiseurannan perusteella TEM ja STM ovat käynnistäneet uusia toimia ja kehittäneet olemassa olevia palveluja niin, että tarkoitus on parantaa toimien ja palvelujen vaikuttavuutta. Myös viranomaisten yhteistyötä pitkäaikaistyöttömien syrjäytymisen ehkäisyssä on parannettu eri toimin. Toimet vaikuttavat tarkastuksen kannanottojen suuntaisilta.

Työvoiman palvelukeskusten toiminnan vakiinnuttaminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että työvoiman palvelukeskukset toimivat eri viranomaisten ja muiden palveluntuottajien asiantuntijaverkostoina ja tarjoavat monipuolis-

ta tukea pitkään työttömänä olleille. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että työvoiman palvelukeskusten toiminta vakiinnutettaisiin säädöksin, jotta toiminta selkiintyisi ja sitä voitaisiin paremmin kehittää.

Hallitus on syksyllä 2014 esittänyt lakiesityksissään pitkäaikaistyöttömien työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun perustamista. TE-toimisto, kunnan sosiaalitoimi ja Kela arvioivat yhdessä, millaisia palveluja työtön tarvitsee ja vastaavat työllistymisen etenemisestä ja seurannasta. Kohderyhmänä ovat yli vuoden työttömänä olleet. Alle 25-vuotiaat pääsisivät palvelun piiriin työttömyyden kestänyttä kuusi kuukautta.

Esitettyjen muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015. Koska tämän ns. TYP-toiminnan ulkopuolella on suuri osa kuntia ja verkoston rakentaminen vaatii runsaasti aikaa, työvoiman palvelukeskukset olisivat täysimääräisesti toiminnassa koko Suomessa vuoden 2016 alusta lähtien.

Jälkiseurannan perusteella työvoiman palvelukeskusten toiminnan vakiinnuttamisessa on edetty tarkastuskertomuksen kannanottojen mukaisesti.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuskertomuksen päähavainnot liittyivät työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksiin ja vaikuttavuuden edellytyksiin. Vaikuttavuuden edellytysten tarkastelulla pyrittiin osoittamaan mahdollisia tukitoimien toteutuksen ongelma-kohtia ja syitä vaikutusten vähäisyydelle.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat teettäneet viime vuosina tutkimuksia, joissa on pystytty hieman tarkentamaan toimien vaikutuksia ja syitä vaikutusten vähäisyydelle. Myös erilaisia kokeiluja on ollut käynnissä ja työttömyysturvaan on tehty useita muutoksia, joilla on pyritty lisäämään työnteon kannustimia.

Tarkastusvirasto suositteli tarkastuskertomuksessa työvoimapolitiikan tavoitteenasettelun selkeyttämistä syrjäytymisen ehkäisyn osalta. Työvoimapolitiikkaa koskevissa säännöksissä ja tavoitteissa ei ole edelleenkään kirjattuna syrjäytymisen ehkäisyä koskevaa tavoitetta. Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä on myös havaittavissa tietty näkemusero, kun TEM korostaa syrjäytymisen ehkäisyn sisältyvän työllistymisen edistämiseen ja STM pitää tärkeänä sitä, että syrjäytymisen ehkäisy on yksi työvoimapolitiikan tavoitteista.

Viime vuosina on ollut käynnissä useita lainsäädäntö- ja kehittämishankkeita, joissa on pyritty parantamaan pitkäaikaistyöttömien ja muiden vaikeasti työllistyvien työllistymistä ja ehkäisemään syrjäytymistä. TEM ja STM ovat myös pyrkineet edelleen kehittämään vaikeasti työllistyville suunnattuja palveluja ja toimia. Toimet vaikuttavat oikeansuuntaisilta, mutta niiden vaikuttavuudesta ei jälkiseurannan tietojen perusteella voi esittää arviota. Yleisesti ottaen pitkäaikaistyöttömyyteen suunnatuilla toimilla on ollut vaikea saavuttaa kovin hyvää vaikuttavuutta.

Jälkiseurannan perusteella tehtyjä toimenpiteitä voidaan pitää osaksi tarkastuksen kannanottojen suuntaisina. Saatujen selvitysten perusteella tarkastuksen jälkiseurainta ei ole tarpeen jatkaa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Ylitarkastaja Reijo Mäkinen

JAKELU

Sosiaali- ja terveysministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö