

# Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut

Pohjoismaisen  
työvoimapalvelumallin,  
TYP-toiminnan ja  
SIB-mallin toimivuus





Tuloksellisuustarkastuskertomus

## Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2023

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/128/04.07.02/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2026.

Helsingissä 23. marraskuuta 2023

**Jaakko Eskola**  
tarkastusyksikön johtaja

**Ville-Veikko Pulka**  
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-545-0 (pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-545-0  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-545-0>

Tarkastuskertomuksen valokuva  
VTV, valokuvaaja Ville-Veikko Heinonen

# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa arvioitiin, parantavatko pohjoismainen työvoimapalvelumalli, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) ja tulosperusteiset toimintamallit vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä.

Vaikeasti työllistyvät ovat henkilöitä, joilla on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ja jotka siksi liikkuvat työttömyyden, työvoimapalveluiden ja lyhyiden työsuhteiden välillä. Vaikeasti työllistyvien kohdalla puhutaan usein rakennetyöttömyydestä, eli työttömyydestä, joka ei vähene, vaikka samaan aikaan työllisyysaste on korkea ja työmarkkinoilla vallitsee työvoimapula. Työttömyyden pitkittymistä ennustavat ainakin korkea ikä, matala koulutustaso ja sairausdiagnoosit. Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilaston mukaan vaikeasti työllistyviä oli syyskuussa 2023 noin 150 000. Vaikeasti työllistyvät muodostavat noin 40 prosenttia kaikista työttömänä työnhakijana tai työllistymistä edistävässä palveluissa olevista henkilöistä. Työllistymisvaikeuksien yleisyyden vuoksi vaikeasti työllistyville kohdistuvien työvoimapalveluiden toimivuus on keskeinen tekijä, kun valtiontaloutta halutaan vahvistaa työllisyyttä parantamalla ja sosiaaliturvamenoja vähentämällä. Työttömyys aiheutti noin 5 miljardin euron sosiaaliturvamenot viimeisimmän, vuotta 2021 koskevan tilaston perusteella.

## Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kaavamainen palveluprosessi ei kohdenna resursseja tehokkaasti

Toukokuussa 2022 käyttöön otetun pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteena on tarjota työnhakijoille yksilöllistä tukea aiempaa varhaisemmin ja tiiviimmin sekä lisätä työnhakijoiden omatoimista työnhakua määrällisellä työnhakuvelvollisuudella. Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeiluiden henkilöstöresurssit eivät riitä tällä hetkellä mallin toimeenpanoon. Riittämättömien henkilöstöresurssien vuoksi uuden palvelumallin mukaisia työnhakijoiden haastatteluja ja keskusteluja järjestettiin ensimmäisen toimintavuoden aikana lähes puolet vähemmän kuin malli olisi edellyttänyt. Haastattelut ja keskustelut myös viivästyivät tavoiteaikataulusta, ja niihin oli käytettävissä niukasti aikaa. Lähipalvelun osuus alkuhaastatteluisa jäi ensimmäisenä vuonna 38 prosenttiin, vaikka mallin mukaisesti kaikki alkuhaastattelut tulisi pääsääntöisesti järjestää kasvokkain työ- ja elinkeinotoimistossa tai kunnan toimipisteessä.

Tarkastuksen perusteella pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kaavamainen palveluprosessi ei kohdenna resursseja tehokkaasti työllisyyden edistämiseen, koska se ei huomioi työnhakijoiden vaihtelevia tilanteita ja palvelutarpeita. Kaavamainen prosessi johtaa tällä hetkellä omatoimisten työnhakijoiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien alipalveluun, sillä vaikeasti työllistyvien tarvitsemaan tiiviiseen tukeen ei jää riittävästi resursseja.

Aiempaa monimutkaisemmat asiakasprosessit ovat myös lisänneet merkittävästi hallinnollisen työn osuutta asiantuntijoiden työajasta, mikä vie resursseja yksilölliseltä työnhaun tuelta. Tarkastusviraston kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä vain kolmannes arvioi, että uudessa palvelumallissa työnhakijat saadaan ohjattua aiempaa nopeammin heidän tarvitsemiinsa palveluihin. Resursseja tulisi kohdentaa nykyistä enemmän vaikeasti työllistyville, joiden palveluprosessit ovat monimutkaisia ja aikaa vieviä.

## Työnhakuvelvollisuus vaatii yksinkertaistamista

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä käyttöön otettiin määrällinen työnhakuvelvollisuus, joka on tarkastuksen perusteella lisännyt omatoimista työnhakua joidenkin asiakasryhmien, kuten nuorten kohdalla. Työnhakuvelvollisuuden kattavuus on kuitenkin jäänyt selvästi suppeammaksi kuin valmisteluvaiheessa arvioitiin. Ensimmäisenä vuonna työnhakijat hakivat työmahdollisuuksia vain 10 prosenttia ennakoidusta määrästä. TE-henkilöstön mukaan hakemuksista merkittävästi aiempaa useampi on näennäinen työnhakemus.

TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen asiantuntijat kokevat yleisesti työnhakuvelvollisuuden konkretisoineen työnhakijan velvollisuuksia. Asiantuntijat eivät kuitenkaan aseta työnhakuvelvollisuutta yhdenmukaisin kriteerein, koska asiantuntijat kokevat työnhakuvelvoitteen asettamisen monimutkaiseksi ja ohjeistukset monitulkintaisiksi. Työnhakuvelvollisuuden asettamisessa sovellettavien vaihtelevien kriteerien vuoksi työnhakijat ovat keskenään eriarvoisessa asemassa.

Työnhakuvelvollisuuden täyttäminen on haastavaa monille vaikeasti työllistyville, joilla työllistymisen esteet liittyvät usein alentuneeseen työkykyyn. Heidän työkykynsä ja työllistymisedellytystensä parantamista hankaloittavat kuitenkin tällä hetkellä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden niukat resurssit.

## TYP-asiakkuudet kestävät pitkään, ja asiakkaat tarvitsevat paljon terveystalvueluita

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on yhteistoimintamalli, jonka tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tarjoamalla heille palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoimapalveluita sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita. TYP-asiakkuudet ovat keskimäärin huomattavan pitkiä: vuonna 2022 päättyneistä asiakkuuksista lähes puolet oli kestänyt yli kolme vuotta. Osa asiakkaista tarvitsee useita eri palveluja, ja osa on myös tosiasiallisesti työkyvyttömiä. Tosiasiallisesti työkyvyttömät ovat työvoimapalveluiden piirissä työttömyysetuuksien saantiehtojen vuoksi, koska eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen.

TYP-asiakkailla on paljon tarvetta terveystalvueluille, ja niiden pitkät jonot viivästyttävät asiakasprosesseja. Asiakkaiden ohjautumista terveystalvuelujen piiriin tehostaa se, että TYP-verkostoissa on mukana riittävästi sekä terveydenhoitajia että lääkäreitä. Monissa TYP-verkostoissa hyvinvointialueiden TYP-toimintaan osoittamat resurssit koetaan kuitenkin riittämättömiksi.

## TYP-toiminnassa on paljon alueellista vaihtelua

TYP-toimintaan ohjaamisen ensisijainen kriteeri on tarve monialaiselle palvelulle. TYP-toiminnan toimeenpanossa ja resurssoinnissa on alueellista vaihtelua. Vuonna 2022 TYP-asiakkaita oli noin kolmasosa niistä työttömistä työnhakijoista, jotka täyttivät työttömyyden kestoon perustuvat TYP-toiminnan asiakkuuskriteerit. TE-toimistojen välillä oli vaihtelua sen suhteen, kuinka suuri osuus kriteerit täyttävistä työnhakijoista oli TYP-toiminnan asiakkaita. Suurimmillaan osuus oli reilu 70 prosenttia ja pienimmillään vajaa 10 prosenttia. TYP-toiminnan resurssoinnissa on vaihtelua etenkin siinä, minkä verran TYP-verkostoissa on terveydenhuollon ammattilaisia ja toimivatko he verkostossa osa- vai kokoaikaisesti.

TYP-toiminnan ohjaus, kehittäminen, tavoitteiden asetanta ja seuranta on ollut vähäistä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole seurannut tarkasti lainsäädännön toimeenpanoa. TYP-asiakkaista ja TYP-toiminnasta on heikosti saatavilla luotettavaa tietoa. Heikko seuranta-tieto selittyy osittain asiakastietojärjestelmän eli TYYPPI-rekisterin puutteilla ja sillä, että eri toimeenpanijat käyttävät järjestelmää ja kirjaavat tietoja asiakkaista eri tavoin.

## Tulosperusteisilla rahoitussopimuksilla on edellytykset edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä

Työllisyyden edistämiseksi on kehitetty erilaisia tulosperusteisia vaikutusten hankintamalleja. Niistä tarkastuksessa käsiteltiin erityisesti SIB-mallilla (SIB, *Social Impact Bond*) eli tulosperusteisilla rahoitussopimuksilla toteutettuja hankkeita. SIB-mallissa keskeisinä toimijoina ovat julkisen sektorin organisaatio tulosten tilaajana ja tavoitteiden mukaisten tulosten maksajana, sijoittajat palveluiden rahoittajina ja taloudellisen riskin kantajina, hankehallinnoija rahoituksen kokoajana ja sopimuksen koordinoijana sekä hankehallinnoijan valitsemina varsinaiset palveluntuottajat. SIB-mallilla toteutetuista hankkeista tarkastuksessa käsiteltiin työ- ja elinkeinoministeriön tilaamia Työllistymisen edistäminen -hanketta (Työ-SIB) ja Maahanmuuttajien nopea työllistyminen ja kotoutuminen -kokeilua (Koto-SIB).

Tarkastuksen perusteella SIB-hankkeet ovat aikaa vieviä ja työläitä prosesseja, mutta niillä on edellytykset edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä. Työllisyyden edistämiseksi tarkoitettujen SIB-hankkeiden suunnittelu ja seuranta edellyttävät kuitenkin vielä kehittämistoimia, jotta tulostittarit ja -palkkiot palvelisivat paremmin keskeisiä toimijoita. Sopimusta tehtäessä vaaditaan ymmärrystä rekisteripohjaisen tiedon hyödyntämisestä ja tulospalkkion määrätymisperusteista sekä valmiuksia tulkita tuloksia. Rekisteripohjaisia aineistoja olisi syytä analysoida jo ennen sopimuksen tekemistä, ja lisäksi tulisi vahvistaa keskeisten toimijoiden kykyä tehdä näitä analyysejä.

SIB-mallissa hallinnollista taakkaa eri osapuolille saattaa muodostua monimutkaisesta tulospalkkion laskennasta. Tulosten arvioinnissa ja tulospalkkioiden määrittelyssä käytettäviä tulostittareita on mahdollista vielä jatkokehittää. Jatkossa työllistymistavoitteisiin perustuvien tulostittareiden ohella tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida myös niin sanotut pehmeät vaikutukset eli hankkeiden myönteiset vaikutukset vaikeasti työllistyvien työ- ja toimintakykyyn.

## Tarkastusviraston suositukset

Työ- ja elinkeinoministeriön

1. tulisi edistää lainsäädännöllä ja mahdollisilla ohjeistuksilla TE-palvelujen henkilöstö-resurssien kohdentumista nykyistä enemmän asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti.
2. tulisi yksinkertaistaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistuksia, jotta veloitteen asettaminen olisi asiantuntijoille yksiselitteistä.
3. tulisi tulevissa SIB-hankkeissa mahdollisuuksien mukaan huomioida myös hankkeiden vaikutukset vaikeasti työllistyvien työ- ja toimintakykyyn.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön

4. tulisi yhteistyössä huolehtia siitä, että vaikeasti työllistyvät ohjataan tarvitsemiinsa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin.



# Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot . . . . .	4
1 Mitä tarkastettiin . . . . .	10
2 Onko pohjoismainen työvoimapalvelumalli edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä? . . . . .	12
2.1 Yksilöllistä tukea ei ole pystytty tarjoamaan pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteiden mukaisesti . . . . .	12
2.2 Määrällinen työnhakuvelvollisuus on lisännyt omatoimista työnhakua, mutta se vaatii yksinkertaistamista . . . . .	21
3 Onko työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä? . . . . .	30
3.1 TYP-asiakkuudet ovat pitkiä, ja asiakkailta on paljon tarvetta terveystalvemuille . . . . .	30
3.2 TYP-toimintamallin toimeenpano vaihtelee paljon alueittain . . . . .	37
3.3 TYP-toiminnan ohjaus ja seuranta ei ole riittävä . . . . .	41
4 Ovatko tulosperusteiset toimintamallit edistäneet vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä? . . . . .	45
4.1 Tulosperusteisilla rahoitussoimushankkeilla on edellytykset edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä . . . . .	46
4.2 SIB-hankkeet edellyttävät kehittämistoimia . . . . .	49
Liite: Miten tarkastettiin . . . . .	54
Liite 2: Henkilöasiakaspalvelussa työskentelevälle TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeiluiden henkilöstölle kohdennetun kyselyn vastaukset (n=2 381) . . . . .	58
Viitteet . . . . .	63



# TE-palvelut

tjänster | services

Ma-pe 9-16

Mån-fre 9-16

Mon-Fri 9-16

[te-palvelut.fi](http://te-palvelut.fi)

# 1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen aiheena oli vaikeasti työllistyville<sup>1</sup> kohdistuvien työvoimapalveluiden toimivuus. Tarkastuksessa arvioitiin, parantavatko pohjoismainen työvoimapalvelumalli, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) ja tulosperusteiset toimintamallit vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä. Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää, kun työvoimapalveluihin suunnitellaan muutoksia ja uudistuksia.

Työttömyydestä aiheutuvat sosiaaliturvamenot olivat vuonna 2021 noin 5 miljardia euroa<sup>2</sup>. Työttömyydestä aiheutuu lisäksi vuosittain huomattavia verotulojen menetyksiä sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden menoja<sup>3</sup>. Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilaston mukaan vaikeasti työllistyviä oli syyskuussa 2023 noin 150 000<sup>4</sup>. Vaikeasti työllistyvät muodostavat Työnvälitystilaston tiedoilla laskettuna siten noin 40 prosenttia kaikista työttömänä työnhakijana tai työllistymistä edistävässä palveluissa olevista henkilöistä. Työllistymisvaikeuksien yleisyyden vuoksi vaikeasti työllistyville kohdistuvien työvoimapalveluiden toimivuus on keskeinen tekijä, kun valtiontaloutta halutaan vahvistaa työllisyyttä edistämällä ja sosiaaliturvamenoja vähentämällä.

Toukokuun alussa 2022 otettiin käyttöön pohjoismainen työvoimapalvelumalli, jonka tavoitteena on tukea yksilöllistä työnhakua aiempaa varhaisemmin ja tiiviimmin sekä lisätä omatoimista työnhakua määrällisen työnhakuvelvoitteen avulla. Uudella palvelumallilla pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Malli on kohdennettu kaikille työnhakijoille, mutta tarkastuksessa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, soveltuuko malli vaikeasti työllistyville. Mallin käyttöönottoa voidaan pitää edellisellä hallituskaudella toteutetuista työvoimapoliittisista uudistuksista keskeisimpänä. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin osalta tarkastuksessa arvioitiin, onko mallin toimeenpano onnistunut tavoitteiden mukaisesti ensimmäisen vuoden aikana.

Vuonna 2015 voimaan tullut laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) on viimeisen kymmenen vuoden ajalta yksi keskeisimmistä uudistuksista, joilla on pyritty parantamaan vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Tarkastuksessa arvioitiin,

onko TYP-toimintamallilla onnistuttu suunnittelemaan asiakkaiden palvelut työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Rakennetyöttömyyteen on sen laajuuden ja pysyvyyden vuoksi pyritty viime vuosina löytämään myös perinteisistä toimintamalleista poikkeavia ratkaisuja. Uutta lähestymistapaa edustavat tulosperusteiset toimintamallit ja erityisesti vaikuttavuusinvestointihankkeet.

Tulosperusteiset rahoitussopimukset eli SIB-malli (SIB, *Social Impact Bond*) on yksi esimerkki vaikuttavuusinvestoimisesta ja vaikutusten hankinnan toteuttamistavoista. Mallissa sijoittajat kantavat pääosan toiminnan taloudellisista riskeistä, eli hankkeeseen sijoitetun yksityisen pääoman tuotosta, ja julkinen sektori (tulosten ostaja) maksaa suoritteiden sijaan vain todennetuista tuloksista eli vaikutuksista ja pidemmän ajan vaikuttavuudesta. Tarkastuksessa arvioitiin, onko tulosperusteisilla rahoitussopimuksilla saavutettu haluttuja työllistymisvaikutuksia vaikeasti työllistyville ja millaisia kehittämistarpeita tulosperusteisiin toimintamallihankkeisiin liittyy.

Tarkastuksessa vastattiin kolmeen tarkastuskysymykseen:

1. Onko pohjoismainen työvoimapalvelumalli edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?
2. Onko työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?
3. Ovatko tulosperusteiset toimintamallit edistäneet vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

Tarkastuskysymysten kriteerit perustuivat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012) ja pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista annettuun hallituksen esitykseen (HE 167/2021 vp), työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettuun lakiin (1369/2014) ja siitä annettuun hallituksen esitykseen (HE 183/2014 vp), julkisista hankinnoista ja käyttösopimuksista annettuun lakiin (1397/2016) sekä tulosperusteisten sopimusten hankkuvauksiin ja asetettuihin tavoitteisiin.

Viimeisten vuosien aikana vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä on pyritty parantamaan myös muilla toimenpiteillä kuin pohjoismaisella työvoimapalvelumallilla, TYP-toiminnalla sekä tulosperusteisilla rahoitussopimuksilla. Merkittävimpiä toimenpiteitä ovat olleet vuosina 2019–2023 toimeenpantu *Työkykyohjelma*<sup>5</sup> ja vuosina 2021–2024 toimeenpantavat *työllisyyden kuntakokeilut*<sup>6</sup>. Osana Työkykyohjelmaa perustettiin valtion erityistehtäväyhtiö Työkanava Oy, joka työllistää vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä<sup>7</sup>. Sekä Työkykyohjelmasta että työllisyyden kuntakokeiluista on joko toteutettu tai toteutetaan laaja ulkoinen arviointi, mistä syystä ne eivät ole tarkastuksen kohteena. Työllisyyden kuntakokeiluiden henkilöstöä kuitenkin haastateltiin tarkastuksessa, ja heille kohdennettiin kysely osana pohjoismaisen työvoimapalvelumallin arviointia.

## 2 Onko pohjoismainen työvoimapalvelumalli edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

Kaavamainen palveluprosessi kohdentaa henkilöstön resurssit tehottomasti asiakkaiden työllistymisen edistämiseen, eivätkä TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen henkilöstöresurssit riitä pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteiden mukaiseen toimeenpanoon. Omatoimisten työnhakijoiden ylipalvelu heikentää tiiviimmän tuen tarpeessa olevien vaikeasti työllistyvien palvelua. Kaavamainen palveluprosessi ei edistä yksilöllistä ja oikea-aikaista työnhaun tukea.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä käyttöönotettu määrällinen työnhakuvelvollisuus on lisännyt omatoimista työnhakua joidenkin asiakasryhmien, kuten nuorten kohdalla. TE-asiantuntijat eivät kuitenkaan aseta työnhakuvelvollisuutta yhdenmukaisin kriteerein, koska asiantuntijat kokevat työnhakuvelvoitteen asettamisen monimutkaiseksi ja ohjeistukset monitulkintaisiksi. Työnhakuvelvollisuuden kattavuus ja haettujen työmahdollisuuksien määrät ovat jääneet selvästi valmisteluvaiheen arvioita matalammiksi. Työnhakuvelvollisuuden täyttäminen on monille vaikeasti työllistyville vaikeaa. Sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen niukat resurssit vaikeuttavat vaikeasti työllistyvien työllistymisedellytysten parantamista.

### 2.1 Yksilöllistä tukea ei ole pystytty tarjoamaan pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteiden mukaisesti

TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen nykyiset henkilöstöresurssit eivät tarkastuksen perusteella mahdollista pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanoa palveluprosessille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Palvelumallin ensimmäisenä toimintavuonna haastatteluja ja keskusteluja järjestettiin lähes puolet vähemmän

kuin valmisteluvaiheessa arvioitiin. Lähipalvelun osuus (25 %) jäi selvästi valmisteluvaiheen arviota (66–73 %) matalammaksi. Haastattelut ja keskustelut viivästyivät tavoiteajoista.

Vain vajaa kolmannes (30 %) tarkastuksen kyselyyn (n=2 381) vastanneesta TE-henkilöstöstä arvioi, että uuden palvelumallin myötä työnhakijoille on pystytty tarjoamaan aiempaa yksilöllisempää tukea. Tarkastuksen perusteella kaavamainen palveluprosessi johtaa joidenkin työnhakijoiden ylipalveluun ja toisten alipalveluun. Henkilöstöresurssit tulisi kohdentaa nykyistä tehokkaammin palvelutarpeen mukaan. Vaikeasti työllistyvät tarvitsevat nykyistä enemmän sekä TE-palveluja että sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita.

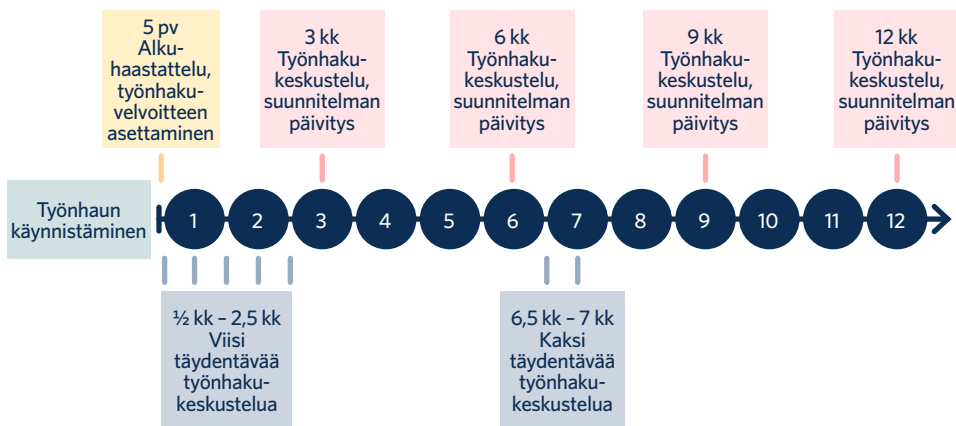
### Pohjoismainen työvoimapalvelumalli

Toukokuun 2. päivänä 2022 käyttöön otetun pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteena on tarjota työnhakijoille yksilöllistä tukea aiempaa varhaisemmin ja tiiviimmin sekä lisätä omatoimista työnhakua. Uuden palvelumallin mukaisesti työttömälle työnhakijalle tulisi järjestää työttömyyden alkuvaiheessa alkuhaastattelu, viisi täydentävää työnhakukeskustelua kahden viikon välein ja työnhakukeskustelu kolme kuukautta työnhaun alkamisesta. Tiivistä palvelujaksoa seuraa kolmen kuukauden tauko, jolloin työnhakija keskittyy omatoimiseen työnhakuun. Työttömyyden kestänyt kuusi kuukautta alkaa uusi tiivis palvelujakso, jolloin työnhakijalle järjestetään työnhakukeskustelu ja kaksi täydentävää työnhakukeskustelua. (Ks. kuvio 1.) Ennen uudistusta työnhakijoille järjestettiin määräaikaishaastatteluja kolmen kuukauden välein. Vuonna 2019 määräaikaishaastattelu oli järjestetty keskimäärin 73 prosentille niistä työnhakijoista, joille se olisi tullut järjestää<sup>8</sup>.

Uudessa palvelumallissa korostuu lähipalvelu. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaan alkuhaastattelu tulisi järjestää pääsääntöisesti kasvokkain työ- ja elinkeinotoimistossa tai kunnan toimipisteessä viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. Aiemmin alkuhaastattelut tuli järjestää kahden viikon kuluessa, ellei se ollut ilmeisen tarpeetonta työnhakijan tilanne huomioiden. Alkuhaastattelut järjestettiin kahden viikon kuluessa arviolta 30–50 prosentille työnhakijoista<sup>9</sup>. Alkuhaastatteluita ei tarvinnut järjestää kasvokkain.

Omatoimista työnhakua on pyritty lisäämään pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä käyttöön otetulla määrällisellä työnhakuvelvollisuudella. Sen mukaisesti työttömän työnhakijan on lähtökohtaisesti haettava neljä työmahdollisuutta kuukaudessa, jotta hänen työttömyysturvaoikeutensa jatkuu. TE-asiantuntijat voivat edelleen lähettää velvoittavia työtarjouksia, mutta vasta siinä vaiheessa, kun alkuhaastattelusta on kulunut kuusi kuukautta. Uudistuksen yhteydessä työnhakijan veloitteiden laiminlyönnistä asetettavia korvauksettomia määräaikoja eli karensseja kohtuullistettiin. Käyttöön otettiin myös kirjallinen muistutus, joka lähetetään työnhakijoille ennen karenskien määräämistä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työnhakuvelvollisuuden voi täyttää hakemalla itse valitsemaansa vähintään kaksi viikkoa kestäväää työsuhdetta, TE-toimiston tarjoamaa työpaikkaa, lisätöitä nykyiseltä työnantajalta, etsimällä yrittäjänä tehtäviä työmahdollisuuksia tai julkaisemalla työntekijäesittelyn Työmarkkinatorisivustolla. Työmahdollisuuksien hakemiseksi voidaan laskea myös esimerkiksi ilmoittautuminen työvoiman vuokrausta harjoittavan yrityksen työntekijärekisteriin tai hakemalla apurahoja. Työnhakuvelvollisuutta voidaan alentaa tai se voidaan poistaa kokonaan esimerkiksi silloin, jos haettavia työmahdollisuuksia ei ole tai niiden hakeminen ei ole mahdollista alentuneen työkyvyn takia.



Kuvio 1: Pohjoismaisen työpalvelumallin mukainen palveluprosessi.

## Työnhakijoiden haastatteluja ja keskusteluja järjestettiin ensimmäisenä toimintavuonna lähes puolet arvioitua vähemmän

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmisteluvaiheessa arvioitiin (HE 167/2021 vp), että työnhakijoille järjestettävät haastattelut ja keskustelut lisääntyisivät vuositasolla noin miljoonasta noin 2,3 miljoonaan. Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatujen tietojen perusteella haastatteluja ja keskusteluja toteutettiin 1 269 618 kappaletta toukokuun 2022 ja huhtikuun 2023 välillä. Valmisteluvaiheen arvio noin 220 000 vuosittaisesta alkuhaastattelusta toteutui, mutta täydentäviä työnhakukeskusteluja ja työnhakukeskusteluja järjestettiin lähes puolet arvioitua vähemmän. Täydentävien työnhakukeskustelujen ja työnhakukeskustelujen kuukausittaiset määrät kuitenkin kasvoivat merkittävästi elokuusta 2022 eteenpäin, joten niiden vuosittaiset määrät pysyivät jatkossa ensimmäistä vuotta korkeammalla tasolla.

Seurantatiedoista havaitaan, että erityisesti täydentäviä työnhakukeskusteluja jää toteuttamatta. Mallin mukaisesti täydentäviä työnhakukeskusteluja tulisi toteuttaa moninkertainen määrä suhteessa työnhakukeskusteluihin, mutta ensimmäisen vuoden aikana niitä järjestettiin yli 300 000 *vähemmän* kuin työnhakukeskusteluja.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kantoi lakiesitystä (HE 167/2021 vp) koskevassa mietinnössään (TyVM 17/2021 vp) huolta, pystytäänkö kasvokkaiseen palveluun perustuva palveluprosessi hoitamaan laadukkaasti ja edellytti, että resurssien riittävyttä seurataan tarkasti. Henkilöasiakaspalvelussa työskenteleville TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeiluiden asiantuntijoille, päälliköille ja johtajille (jatkoksa ”TE-henkilöstö”) kohdennetun kyselyn (n=2 381) vastaajista vain 14 prosenttia katsoi, että henkilöstöresurssit riittävät tällä hetkellä mallin toimeenpanemiseen. Asiantuntijoiden mukaan mallin toimeenpano on vaikeaa etenkin työnhaun ruuhka-aikoina, eli kesällä ja vuoden lopussa.

## Haastattelut ja keskustelut viivästyvät mallin mukaisista tavoiteajoista

Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatujen tietojen perusteella ensimmäisenä vuonna alkuhaastattelu pystyttiin toteuttamaan tavoitteen mukaisesti viidessä arkipäivässä noin 11 prosentille työnhakijoista. Vuoden 2023 tammi–huhtikuun aikana alkuhaastattelu pystyttiin toteuttamaan tavoitteen mukaisesti jo noin 25 prosentille. Keskimääräinen aika alkuhaastattelun toteuttamiseksi oli ensimmäisenä vuonna noin yhdeksän arkipäivää.

TE-henkilöstölle kohdennetun kyselyn vastaajista vain 10 prosenttia arvioi, että nykyisillä resursseilla on mahdollista toteuttaa uuden asiakkaan alkuhaastattelu sekä myöhemmät täydentävät työnhakukeskustelut tavoiteaikataulussa. TE-asiantuntijoiden mukaan työnhakijoiden haastatteluihin ja keskusteluihin on käytettävissä niukasti aikaa tai keskustelut viivästyvät. Kuitenkin noin puolet (51 %) tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä arvioi, että tukea on pystytty tarjoamaan aiempaa varhaisemmin. Tarkastuksen kyselyaineiston perusteella TE-palvelujen asiantuntijan on odotetusti sitä vaikeampaa tarjota tukea aiempaa varhaisemmin, mitä enemmän asiantuntijalla on asiakkaita.

Vuonna 2019 työ- ja elinkeinotoimistoissa oli henkilöstöresursseja yhteensä noin 3 150 henkilötyövuotta. Työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa mukana olevien kuntien työvoimapalveluita hoitavan henkilöstön määrää lisättiin uuden palvelumallin myötä noin 40 prosentilla (1 200 henkilötyövuodella). Valmisteluvaiheen arvion (HE 167/2021 vp) mukaan työt-



Vain 14 prosenttia TE-henkilöstöstä katsoo, että henkilöstöresurssit riittävät mallin toimeenpanemiseen.



Vain 10 prosenttia TE-henkilöstöstä arvioi, että nykyisillä resursseilla on mahdollista toteuttaa haastattelut ja keskustelut tavoiteaikataulussa.



Puolet TE-henkilöstöstä arvioi, että tukea on pystytty tarjoamaan aiempaa varhaisemmin.



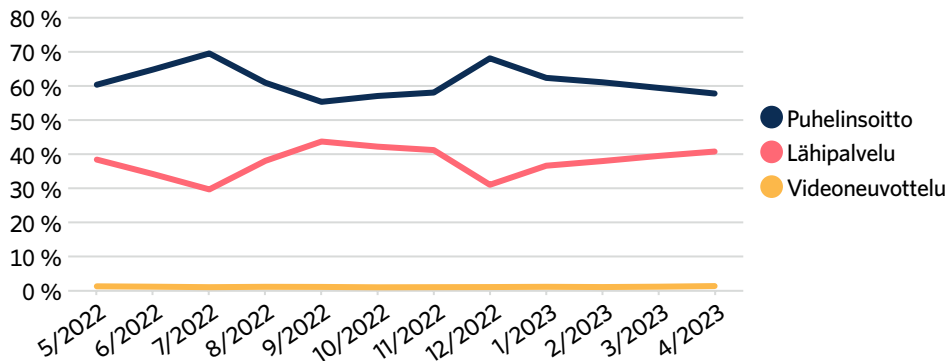
tömien määrän asiantuntijaa kohti arvioitiin laskevan 115 työnhakijasta 73 työnhakijaan. Lisääntyneistä resursseista huolimatta työnhakijoita ei pystytty ensimmäisenä vuonna tapaamaan yhtä tiiviisti ja varhaisessa vaiheessa kuin malli edellyttäisi.

## Työnhakijoiden lähipalvelu ei ole lisääntynyt tavoitteiden mukaisesti

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukaisesti kaikki uusien asiakkaiden alkuhaastattelut tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa kasvokkain lähipalveluna. Palvelumallin ensimmäisen vuoden aikana alkuhaastatteluista kuitenkin vain 38 prosenttia järjestettiin lähipalveluna. Lähipalvelun suhteellinen osuus tippuu selvästi kesällä 2022 ja vuoden lopussa, eli työnhaun ruuhka-aikoina. (Ks. kuvio 2.)



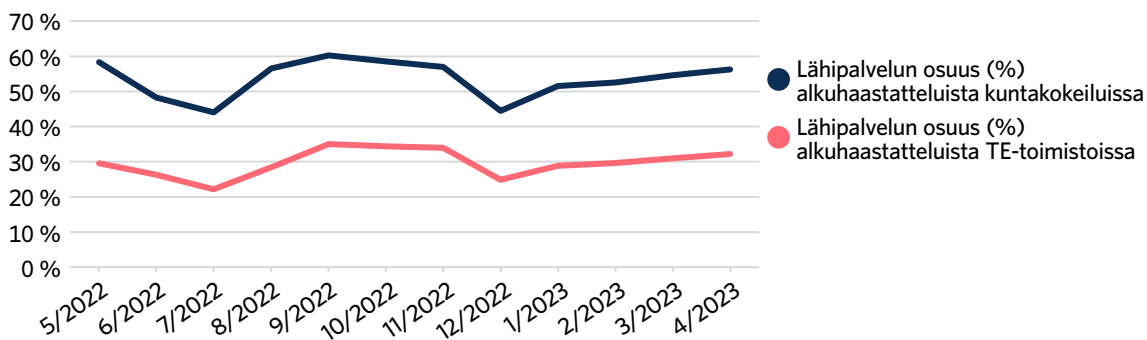
Alkuhaastattelut tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa kasvokkain lähipalveluna, mutta ensimmäisenä vuonna niiden osuus jäi 38 prosenttiin.



Kuvio 2: Eri yhteydenottotapojen osuudet (%) alkuhaastatteluista toukokuusta 2022 huhtikuuhun 2023. Lähde: TEM ja VTV:n laskelmat.

TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden välillä havaitaan merkittävä ero lähipalveluna järjestettyjen alkuhaastattelujen osuuksissa (ks. kuvio 3). Ensimmäisen vuoden aikana TE-toimistojen alkuhaastatteluista vain 30 prosenttia järjestettiin lähipalveluna, kun kuntakokeiluiden alkuhaastatteluista lähipalveluna järjestettiin 53 prosenttia. Sekä TE-toimistoissa että kuntakokeiluissa kesäkuukaudet ja vuodenvaihte lisäävät puhelinalvelun osuutta.

Myös toimipisteiden välillä oli merkittäviä eroja alkuhaastatteluiden toteuttamisessa lähipalveluna ensimmäisen vuoden aikana. Manner-Suomen TE-toimistoissa lähipalvelun osuus vaihteli 8 prosentin ja 54 prosentin välillä. Ahvenanmaalla osuus oli 81 prosenttia. Kuntakokeiluissa lähipalvelun osuudet vaihtelivat 25 prosentin ja 85 prosentin välillä.



Kuvio 3: Lähipalveluna järjestettyjen alkahaastatteluiden osuus (%) TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa toukokuusta 2022 huhtikuuhun 2023. Lähde: TEM ja VTV:n laskelmat.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmisteluvaiheessa arvioitiin (HE 167/2021 vp), että mallin myötä lähipalvelun osuus kaikista haastatteluista ja keskusteluista nousisi 25 prosentista 66–73 prosenttiin. Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatujen tietojen perusteella uuden palvelumallin ensimmäisen vuoden aikana lähipalvelun osuus oli kokonaisuudessaan 26 prosenttia. TE-toimistoissa lähipalvelun osuus (18 %) oli selvästi matalampi kuin kuntakokeiluissa (35 %). Huhtikuussa 2023 TE-toimistoissa lähipalvelun osuus vaihteli 7 prosentin ja 40 prosentin välillä, kun kuntakokeilussa osuudet vaihtelivat 16 prosentin ja 51 prosentin välillä.

Uusi palvelumalli ei velvoita järjestämään täydentäviä työnhakukeskusteluja tai työnhakukeskusteluja lähipalveluna, mutta mallin ensimmäisenä vuonna käytössä olleessa soveltamisohjeessa<sup>10</sup> todetaan, että täydentäviä työnhakukeskusteluja ei voi korvata kokonaan verkko- ja puhelinpalveluilla tai videoyhteyksillä. Täydentäviä työnhakukeskusteluista 10 prosenttia ja työnhakukeskusteluista 29 prosenttia järjestettiin uuden palvelumallin ensimmäisenä vuonna lähipalveluna.

Tarkastuksen perusteella lähipalvelun vähäisyyttä suhteessa tavoitteisiin selittävät käytettävissä olevat henkilöstöresurssit, asiakkaiden pitkä välimatka toimipisteeseen sekä organisaation toimintakulttuuri ja toimitilat. Niissä toimipisteissä, joissa asiakasmäärät asiantuntijaa kohti ovat suuria, ei nähdä mahdolliseksi lisätä lähipalvelua merkittävästi. Samaan aikaan pitkien etäisyyksien alueilla asiantuntijat pitävät kohtuuttomana edellyttää työnhakijoita saapumaan kasvokkain tapaamisiin työnhakijoille aiheutuvien kustannusten takia. Lähipalvelun alhaiseen osuuteen vaikuttaa oletettavasti myös organisaatioiden erilaiset toimintakulttuurit. Tarkastuksen haastatteluissa nostettiin esille TE-toimistojen vahva puhelinkulttuuri. Tarkastuksen kyselyn vastaajista lähes puolet (45 %) katsoi, että käytössä olevat toimitilat eivät sovellu hyvin asiakkaiden kohtaamiseen kasvokkain.



TE-toimistoissa lähipalvelua on selvästi vähemmän kuin kuntakokeiluissa.



Lähipalvelun vähäisyyttä selittävät henkilöstöresurssit, pitkät välimatkat toimipisteille, toimintakulttuuri ja toimitilat.

## Lähipalvelu voi parantaa asiakastyön vaikuttavuutta

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.

Palvelumallista annetun soveltamisohjeen mukaan asiakaspalvelussa tulee korostua keskinäisen luottamuksen rakentaminen työnhakijan ja asiantuntijan välille. Tarkastuksessa haastateltujen TE-asiantuntijoiden mukaan kasvokkaiset tapaamiset laskevat asiakkaiden kynnystä ottaa yhteyttä TE-palveluihin. Myös niistä tarkastuksen kyselyn vastaajista, jotka arvioivat lähipalvelun lisääntyneen, kaksi kolmesta (66 %) arvioi uuden palvelumallin edistäneen luottamuksellisen asiakassuhteen luomista työnhakijoiden ja asiantuntijoiden välillä. Muiden vastaajien joukossa näin arvioi vain neljännes (26 %).

Osa asiantuntijoista pitää kuitenkin kasvokkaisia tapaamisia tehottomana yhteydenottotapana. Puhelimitse asiakkaita on mahdollista kontaktoida moninkertainen määrä samassa ajassa, joka kuluu yhden kasvokkaisen tapaamisen järjestämiseen. Tarkastuksen haastattelujen perusteella vastentahtoisesti paikan päälle pakotettuna asiakaskohtaamisen laatu voi myös heiketä. Kyselyn vastaajat painottivatkin joustavuuden ja asiantuntijan harkintavallan tärkeyttä yhteydenottotapojen valinnassa.

## Kaavamainen palveluprosessi haittaa yksilöllistä työnhaun tukea

Hallituksen esitystä koskevassa työelämä- ja tasa-arviovaliokunnan mietinnössä (TyVM 17/2021 vp) kiinnitettiin huomiota siihen, että työnhaun alkuvaiheessa palveluprosessi on kaavamainen eikä juurikaan jätä TE-toimistoille tai kokeilukunnille mahdollisuutta tarkoituksenmukaiseen räätälöintiin työnhakijoiden yksilöllisten tilanteiden perusteella. Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivoivat toimeenpanijoille enemmän harkinnanvaraa. Työ- ja elinkeinoministeriön palvelumallista antaman soveltamisohjeen mukaisesti palveluiden tarjoamisen keskeisenä lähtökohtana tulisi olla palvelutarve.



Puolet TE-henkilöstöstä arvioi, että kasvokkaiset tapaamiset edistävät työllistymistä muita yhteydenottotapoja paremmin.



Asiantuntijat painottavat joustavuuden ja asiantuntijan harkintavallan tärkeyttä yhteydenottotapojen valinnassa.

TE-henkilöstön kyselyvastausten ja haastattelujen perusteella kaavamainen palveluprosessi ei edistä yksilöllistä työnhaun tukea, koska työnhakijoiden joukko on moninainen ja palvelutarpeet vaihtelevat paljon. Asiakkaiden tilanteet eivät myöskään usein etene prosessinomaisesti, vaan palvelutarve vaihtelee eri aikoina. Vain vajaa kolmannes (29 %) kyselyn vastaajista arvioi, että uusi palvelumalli mahdollistaa tuen räätälöinnin asiakkaan tarpeen mukaan. Niin ikään vain vajaa kolmannes (30 %) TE-henkilöstöstä katsoi, että uuden palvelumallin myötä asiakkaille on pystytty tarjoamaan aiempaa yksilöllisempää tukea. Ainoastaan neljänneksen (23 %) mielestä uudessa palvelumallissa asiakasta tavataan oikea-aikaisesti.

Tarkastuksen haastattelujen perusteella TE-asiantuntijoiden lisääntyneet yhteydenotot ovat kuitenkin auttaneet joidenkin asiakkaiden motivoinnissa. Etenkin vaikeasti työllistyvien ja nuorten kohdalla uuden palveluprosessin katsotaan toimivan aiempaa paremmin. TE-asiantuntijat näkevät tiiviin yhteydenpidon asiakkaisiin lähtökohtaisesti perusteltuna, mutta yhteydenottojen tulisi perustua yksilön tosiasialliseen palvelutarpeeseen.

## Kaavamainen palveluprosessi kohdentaa resurssit tehottomasti

Kaavamainen palveluprosessi johtaa tällä hetkellä tarpeettomaan yhteydenpitoon TE-asiantuntijoiden ja työnhakijoiden välillä. Tarpeettomaan yhteydenpitoon käytetyt resurssit ovat pois niiltä asiakkailta, jotka tarvitsisivat yksilöllisempää tukea. Tarkastuksen kyselyn vastaajista ainoastaan 8 prosenttia katsoi henkilöstön resurssien kohdentuvan tällä hetkellä tehokkaasti asiakkaiden työllistymisen edistämiseen.

Erityisesti kahden viikon välein järjestettävät täydentävät työnhakukeskustelut koetaan usein tarpeettomiksi. Tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä jopa 96 prosenttia oli sitä mieltä, että asiantuntijoilla tulisi olla enemmän harkinnanvaraa sen suhteen, järjestetäänkö täydentäviä työnhakukeskusteluja kahden viikon välein. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan keskustelut ovat pääasiassa samojen asioiden toistamista. 80 prosenttia kyselyyn vastanneista katsoi, että asiantuntijoilla tulisi olla enemmän harkinnanvaraa myös kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakukeskustelujen suhteen.

Kyselyn vastaajat arvioivat uuden mallin johtaneen pahimmillaan näennäispalveluun, jossa työnhakijaan ollaan mallin mukaisesti yhteydessä, vaikkei se edistäisi työnhakijan työllistymistä. Toisaalta kolmen kuukauden jälkeen ajoittuva tauko työnhakukeskusteluissa nähdään keinotekoisena, koska osa asiakkaista tarvitsee juuri tuolloin tiiviimpää tukea.



Kaavamainen palvelu ei edistä yksilöllistä tukea, koska palvelutarpeet vaihtelevat paljon.



Vain 8 prosenttia TE-henkilöstöstä arvioi resurssien kohdentuvan tehokkaasti asiakkaiden työllistymisen edistämiseen.

Tarkastuksen perusteella henkilöstöresurssit tulisi kohdentaa nykyistä tehokkaammin palvelutarpeen mukaan. Vähemmän tukea tarvitsevien ylipalvelun ei tulisi heikentää tiiviimmän tuen tarpeessa olevien palvelua. Palvelumallista annetun työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeen mukaisesti jokaisella työnhakijan tapauksella tulisi olla ”tarkoituksenmukainen tavoite ja sisältö, jotka määrittävät työnhakijan yksilöllisten tarpeiden perusteella.”



Vähemmän tukea tarvitsevien ylipalvelun ei tulisi heikentää tiiviimmän tuen tarpeessa olevien palvelua.

## Kaikki asiantuntijat eivät seuraa palveluprosessia

Tarkastusviraston haastattelujen ja kyselyn perusteella joissain toimipisteissä täydentäviä työnhakukeskusteluja kohdennetaan palvelutarpeen mukaan jo nyt. Monet asiantuntijat eivät noudata mallia vaan luottavat omaan harkintaansa ja asiantuntijuuteensa. Tämä on henkilöstön keskuudessa ”julkinen salaisuus”. Myös esihenkilöt saattavat kehottaa asiantuntijoita käyttämään omaa harkintaa sen suhteen, keihin ja kuinka usein ollaan yhteydessä.



Joissain toimipisteissä täydentäviä työnhakukeskusteluja kohdennetaan palvelutarpeen mukaan jo nyt.

Työnhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen tulisi ratkaista ensisijaisesti lainsäädäntöä kehittämällä. Jos yksittäiset asiantuntijat joutuvat ratkaisemaan, miten resurssit kohdennetaan, työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu vaarantuu. Tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä vain 14 prosenttia katsoi, että asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu tällä hetkellä.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa<sup>11</sup> linjataan palveluprosessin keventämisestä. Tavoitteena on resurssien käyttäminen jatkossa tarkoituksenmukaisemmin ja asiakaslähtöisemmin. Hallitusohjelmassa myös linjataan, että asiantuntijoille annetaan jatkossa enemmän harkintavaltaa.

## Vaikeasti työllistyville tulisi kohdentaa nykyistä enemmän resursseja

Vaikeasti työllistyvien palveluprosessit ovat usein monimutkaisia ja vaativat asiantuntijoilta aikaa. Tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä lähes kaksi kolmesta (63 %) oli sitä mieltä, että vaikeasti työllistyvät eivät saa tällä hetkellä riittävästi tukea, sillä uusi palvelumalli painottaa uusien asiakkaiden tiivistä palvelua. Osa kyselyn vastaajista epäili, että vaikeasti työllistyvien asema on voinut jopa huonontua uuden mallin myötä, koska asiantuntijoita kannustetaan resurssipulan takia priorisoimaan uusien asiakkaiden palvelua.



Kaksi kolmasosaa TE-henkilöstöstä arvioi, että vaikeasti työllistyvät eivät saa tällä hetkellä riittävästi tukea.

Työ- ja toimintakyvyn rajoitteet estävät monia työllistymästä, vaikka henkilö suhtautuisikin myönteisesti työnhakuun. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n arvion mukaan terveysrajoitteet ovat työllistymisen este jopa 45 prosentilla työttömistä<sup>12</sup>.

Siten erityisesti sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden riittävä saatavuus olisi keskeistä vaikeasti työllistyvien tilanteen parantamiseksi. Tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä 81 prosenttia arvioi, että sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen niukat resurssit vaikeuttavat vaikeasti työllistyvien työllistymisedellytysten parantamista. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin lainsäädäntövaiheessa huomautettiin, että uusi laki tulee kasvatamaan asiakkaiden ohjausta myös hyvinvointialueen palveluihin, mutta hyvinvointialueille ei kuitenkaan muutoksen yhteydessä kohdennettu lisäresurssia. Tarkastusviraston haastatteluissa ja kyselyn vastauksissa pidettiinkin ristiriitaisena sitä, että uudessa palvelumallissa panostetaan työnhakijoiden palvelutarpeen kartoitukseen, vaikka tarvittavia palveluja ei ole saatavilla.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL:n tilaston perusteella terveystarkastukseen ohjattujen työttömien osuus nousi 2,7 prosentista 7,1 prosenttiin vuosien 2021 ja 2022 välillä<sup>13</sup>. Myös tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä reilu kolmannes (37 %) arvioi, että työttömien ohjaaminen terveystarkastuksiin on lisääntynyt merkittävästi uuden palvelumallin myötä. Terveystarkastuksiin on kuitenkin tarkastuksen haastattelijien perusteella jopa useiden kuu-kausien jono. Perusterveydenhuollon heikon vastaanottokyvyn arvioitiin eräessä haastattelussa olevan jopa keskeisimpiä esteitä vaikeasti työllistyvien tilanteen edistämiseksi.

Tarkastuksessa haastateltujen TE-asiantuntijoiden mukaan myös lääkäreiden työ- ja toimintakykyä koskevissa lausunnoissa voi olla merkittäviä puutteita. Tämä voi osaltaan hidastaa työnhakijoiden ohjausta oikeisiin palveluihin. Tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä vain vajaa neljännes (23 %) arvioi, että uudessa palvelumallissa vaikeasti työllistyvä saadaan ohjattua aiempaa nopeammin niihin palveluihin, joita hän tarvitsee.

## 2.2 Määrällinen työnhakuvelvollisuus on lisännyt omatoimista työnhakua, mutta se vaatii yksinkertaistamista

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ensimmäisen toimintavuoden aikana määrällinen työnhakuvelvollisuus asetettiin selvästi harvemmalle kuin valmisteluvaiheessa arvioitiin. Työvoimapalvelujen asiakkaat hakivat työmahdollisuuksia vain 10 prosenttia valmisteluvaiheessa arvioidusta määrästä. Työnhakuvelvollisuuden kattavuus ja määrällinen taso ovat korkeimmat nuorimmilla ikäryhmillä ja korkeasti koulutetuilla. Työnhakuvelvollisuuden saaneiden työnhakijoiden osuus ja työnhakuvelvollisuuden määrällinen taso vaihtelevat merkittävästi eri toimipisteiden välillä.



Sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen niukat resurssit vaikeuttavat vaikeasti työllistyvien tilanteen edistämistä.

Työnhakuvelvollisuuden asettaminen on TE-asiantuntijoille monimutkaista. TE-asiantuntijat ovat havainneet työssään asiakkaiden kanssa, että osalle työnhakijoista tuottaa vaikeuksia ymmärtää työnhakuvelvollisuutta, ja sen täyttäminen on osoittautunut hankalaksi erityisesti vaikeasti työllistyville. Työnhakuvelvollisuus on lisännyt merkittävästi TE-asiantuntijoiden hallinnollista työtä ja työnhakijoiden näennäisiä työhakemuksia. Puolet henkilöasiakaspalvelussa työskentelevästä TE-henkilöstöstä kuitenkin arvioi työnhakuvelvollisuuden lisännen työnhakijoiden omatoimisuutta.

### Työnhakuvelvollisuuden saaneiden työnhakijoiden osuus ensimmäisenä vuonna selvästi valmisteluvaiheen arviota matalammaksi

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmisteluvaiheessa (HE 167/2021 vp) arvioitiin vuoden 2019 tietoihin perustuen, että työnhakuvelvollisuus koskisi kuukausittain noin 397 000 työnhakijaa. Samalla arvioitiin, että työnhakuvelvollisuutta ei asetettaisi 40 000 työnhakijalle, eli noin 9 prosentille kaikista työnhakijoista. Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatujen tietojen perusteella uuden palvelumallin ensimmäisen vuoden aikana työnhakuvelvollisuus koski kuukaudessa keskimäärin 220 778 työnhakijaa. Työnhakuvelvollisuus asetettiin siten ensimmäisenä vuonna selvästi harvemmalle kuin valmisteluvaiheessa arvioitiin. Työnhakuvelvollisuuden alentaminen tai poistaminen on mahdollista silloin, jos haettavia työmahdollisuuksia ei ole tai niiden hakeminen ei ole mahdollista alentuneen työkyvyn takia.

Työnhakuvelvollisuuden kattavuus kaikista työnhakijoista nousi ensimmäisen vuoden aikana tasaisesti 47 prosentista 56 prosenttiin. Työnhakuvelvollisuuden kattavuus kuitenkin vaihtelee huomattavasti työnhakijan tilanteen mukaan. Työnhakijoina on paitsi työttömiä, mutta myös työllisiä, lomautettuja sekä palveluissa ja koulutuksessa olevia henkilöitä. Huhtikuussa 2023 työnhakuvelvollisuuden kattavuus työnhakijan tilanteen mukaan vaihteli 18 prosentin ja 87 prosentin välillä. Yleisimmin työnhakuvelvollisuus oli asetettu osa-aikatyössä oleville ja harvimmoin työvoiman ulkopuolella oleville. Työttömistä työnhakuvelvollisuus oli asetettu 66 prosentille.

Työnhakuvelvollisuuden määrällinen taso pysyi keskimäärin samalla tasolla (2,2) koko ensimmäisen vuoden. Myös työnhakuvelvollisuuden määrällinen taso vaihteli kuitenkin merkittävästi työnhakijan tilanteen mukaan. Työttömillä keskiarvo oli 2,6. Työnhakuvelvollisuuden kattavuus ja määrällinen taso vaihtelevat paljon iän, koulutustason ja toimipisteen mukaan. Työnhakuvelvollisuus on tiukin nuoremmilla ikäryhmillä ja korkeakoulutetuilla.



Työnhakuvelvollisuuden kattavuus ja määrällinen taso vaihtelevat paljon iän, koulutustason ja toimipisteen mukaan.

Lakiesityksessä (HE 167/2021 vp) arvioitiin, että määrällisen työnhakuvelvollisuuden myötä työmahdollisuuksia haettaisiin vuodessa 14 miljoonaa kertaa. Ensimmäisen vuoden aikana työmahdollisuuksia haettiin kuitenkin vain noin 1,4 miljoonaa kertaa. Tyypillisimpiä tapoja täyttää työnhakuvelvollisuus olivat yli kaksi viikkoa kestävä tyotehtävän hakeminen (46 %) ja avoin hakemus työnantajalle (26 %). Hakemuksista 12 prosenttia perustui TE-asiantuntijoiden lähettämiin työtarjouksiin.

## Lainsäädännön ja soveltamisohjeiden yksityiskohtaisuus tekee työnhakuvelvollisuuden asettamisesta monimutkaista

Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 44/2021 vp), että ehdotetut säännökset työnhakuvelvollisuudesta, sen täyttämisestä, poikkeuksista sekä työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä ja siihen liittyvistä sanktioista muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi mietinnössään (TyVM 17/2021 vp) perustuslakivaliokunnan näkemykseen sääntelyn monimutkaisuudesta ja vaikeaselkoisuudesta. Se myös edellytti hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa koskevan sääntelyn ymmärrettävyyden ja ennakoitavuuden parantamiseksi.

Tarkastuksen perusteella myös TE-henkilöstö pitää monimutkaisuutta uuden palvelumallin keskeisenä ongelmana. Tarkastuksen kyselyn vastaajista jopa 88 prosenttia arvioi, että uusi palvelumalli on liian yksityiskohtainen, jotta se soveltuisi käytännön asiakastyöhön. Monimutkaisuus liittyy ennen muuta työnhakuvelvollisuuden asettamiseen. Tarkastuksen kyselyn vastaajista vain hieman yli viidennes (22 %) katsoi, että työnhakuvelvollisuuden asettamisen perusteet ovat yksiselitteisiä. Tarkastuksen haastattelujen ja kyselyn perusteella TE-asiantuntijat kokevat erityisesti työnhakuvelvoitteen alentamisen haastavaksi.

Palvelumalli on hyvin yksityiskohtainen, mikä tekee siitä monitulkintaisen. Asiantuntijat eivät ole tällä hetkellä aina varmoja, toimivatko he eri tilanteissa oikein ja he joutuvat siksi usein tarkastamaan toimintatavat ohjeistuksista. Uutta ohjeistusta ja tulkintaa eri lainkohdista tulee kuitenkin asiantuntijoiden mukaan liian nopeaan tahtiin. Toisaalta mallin yksityiskohtaisuuden takia selkeitä soveltamisohjeita ei voi antaa. Samankaltaisiin tapauksiin saatetaan saada myös lakiasiantuntijoilta kaksi erilaista tulkintaa. Asiantuntijat eivät toimeenpane mallia tällä hetkellä yhdenmukaisesti, koska ohjeistus on tulkinnanvaraista ja mallin soveltaminen on jätetty yksittäisille asiantuntijoille. Tämä asettaa työnhakijat keskenään eri-arvoiseen asemaan.



Työmahdollisuuksia haettiin ensimmäisenä vuonna 1,4 miljoonaa kertaa, kun valmisteluvaiheen arvio oli 14 miljoonaa.



TE-henkilöstö pitää monimutkaisuutta uuden palvelumallin keskeisenä ongelmana.



Asiantuntijat eivät toimeenpane mallia yhdenmukaisesti, koska ohjeistus on tulkinnanvaraista.



Tarkastuksen perusteella pohjoismaisen työvoimapalvelumallin soveltamisohjeissa ja koulutuksissa olisi selkeytettävä erityisesti työnhakuvelvollisuuden asettamista. Selkeyttäminen voi vaatia soveltamisohjeiden yksinkertaistamisen lisäksi lainsäädännön yksinkertaistamista.

## Osa työnhakijoista pitää työnhakuvelvollisuutta monimutkaisena

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti lakiesitystä koskevassa mietinnössään (TyVM 17/2021 vp) tärkeänä, että palveluprosessia koskevat säännökset sisältävät eri työnhakijaryhmiä koskevia poikkeuksia. Samalla valiokunta kuitenkin huomautti, että lukuisat poikkeukset tekevät prosessista monimutkaisen työnhakijalle.

Tarkastuksessa haastateltujen TE-asiantuntijoiden mukaan palveluprosessin alussa he joutuvat käyttämään aiempaa enemmän aikaa mallin ja erityisesti työnhakuvelvollisuuden selittämiseen asiakkaille. Tarkastuksen kyselyn vastaajista vain vajaa kolmasosa (31 %) katsoi, että työnhakuvelvollisuus on työnhakijoille ymmärrettävä. Selvästi yli puolet (59 %) myös arvioi, että alkuhaastateluisissa kuluu liikaa aikaa työnhakuvelvollisuuden käsittelyyn. Osa asiantuntijoista katsoo, että työnhakuvelvollisuuden arviointi ja asettaminen vievät kohtuuttomasti aikaa asiakkaan tapaamisajasta. Sopivien palvelujen tarjoamiseen saatetaan siten päästä vasta täydentävissä työnhakukeskusteluissa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään (TyVM 17/2021 vp), että mallin monimutkaisuutta lisää se, että työnhakijan veloitteet voivat vaihdella esimerkiksi osa-aikatyön alkamisen ja päättymisen tai työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen myötä. TE-asiantuntijoiden mukaan työnhakuvelvollisuus on tehnyt erityisesti omaehtoisesta opiskelusta työttömyysetuudella tarpeettoman vaikeaa. Tarkastuksen kyselyyn vastanneista tätä mieltä oli jopa 84 prosenttia. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen perusteella juuri koulutustasoa nostamalla voitaisiin potentiaalisesti torjua työttömyyden pitenemistä. Esimerkiksi korkean iän ja sairausdiagnoosin ohella matala koulutus ennustaa työttömyyden pitkittymistä.<sup>14</sup>

## Hallinnollinen työ on lisääntynyt merkittävästi

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmisteluvaiheessa (HE 167/2021 vp) arvioitiin, että työnhakijoiden ilmoitukset työnhausta ja muista työllistymissuunnitelmassa sovittavista toimista eivät lisäisi merkittävästi viranomaisten työtä, koska tarjotun työn hakeemisesta ja työllistymissuunnitelman toteuttamisesta oli pitänyt ilmoittaa myös aiemmin. Tarkastuksen kyselyyn vastanneesta



Vain vajaa kolmasosa TE-henkilöstöstä katsoo, että työnhakuvelvollisuus on ymmärrettävä työnhakijoille.



Lisääntynyt hallinnollinen työ on pois työnhakijoiden yksilölliseen tukeen käytettävästä ajasta.

TE-henkilöstöstä kuitenkin jopa 94 prosenttia arvioi, että uusi palvelumalli on lisännyt hallinnollisen työn osuutta työajasta. Tarkastuksen haastattelussa ja kyselyn avovastauksissa muutosta kuvattiin merkittäväksi. TE-asiantuntijat katsovat, että lisääntynyt hallinnollinen työ on suoraan pois ajasta, joka voidaan käyttää työnhakijoiden yksilölliseen tukeen.

Mallin monimutkaisuuden takia selvityspyyntöjä joudutaan tekemään ja käsittelemään aiempaa enemmän. Selvityspyyntöjä joudutaan käsittelemään muun muassa silloin, kun asiakkaat eivät muista ilmoittaa toimenpiteistä sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Moni työnhakija ei myöskään kirjaa tietojaan oikein ja ajallaan asiointijärjestelmään. Selvityspyyntöjä ja muistutuksia tulee etenkin vaikeasti työllistyville, joille järjestelmät ovat vaikeita hahmottaa ja työnhakuvelvollisuuden täyttäminen haastavaa. Lisääntynyt hallinnollinen työ lisää riskiä, että myös asiantuntijat tekevät vääriä merkintöjä tai unohtavat selvityspyyntöjä.

Uuden palvelumallin myötä käyttöön otetulla kirjallisella muistutuksella on pyritty varmistamaan, että työnhakija tietäisi velvollisuutensa esimerkiksi silloin, jos hän on jättänyt toteuttamatta työllistymissuunnitelmaansa. Tarkastuksessa haastatellut TE-asiantuntijat katsoivat, että muistutuskirje on kuitenkin vaikeatulkintainen ja että se on lisännyt epätietoisuutta asiakkaiden keskuudessa. Useissa tapauksissa muistutus on lähtenyt turhaan tai myöhässä. Muistutuskäytäntö aiheuttaa asiantuntijoille paljon hallinnollista työtä, sillä se lisää työnhakijoiden yhteydenottoja. Tarkastuksen kyselyn vastaajista kuitenkin yli puolet (54 %) arvioi, että kirjallinen muistutus on työnhakijoiden näkökulmasta selkeä tapa varmistaa, että työnhakija on tietoinen velvollisuuksista.

Hallinnollisia tehtäviä tekevät asiantuntijat toivovat tietojärjestelmistä ja automaatiosta apua kasvaneeseen työmäärään. Tietojärjestelmät eivät tue tällä hetkellä henkilöstön resurssien tehokasta kohdentamista asiakastyöhön. Järjestelmiä on paljon ja niiden kanssa toimiminen vie paljon työaika. Tarkastuksen kyselyn vastaajista vain vajaa viidennes (18 %) katsoi, että tietojärjestelmät helpottavat asiantuntijoiden työtä uudessa palvelumallissa.



Tietojärjestelmät eivät tue henkilöstön resurssien tehokasta kohdentamista asiakastyöhön.

## Määrällisen työnhakuvelvollisuuden arvioidaan lisänneen merkittävästi näennäisiä työhakemuksia

Määrällisen työnhakuvelvollisuuden myötä työnhakijoiden valinnanvapaus on lisääntynyt, kun työnhakijat voivat pääsääntöisesti itse valita hakemansa työmahdollisuudet. TE-asiantuntijat voivat edelleen lähettää työnhakijoille velvoittavia työtarjouksia, jos työnhaku on jatkunut kuusi kuukautta ja työnhakijalle on järjestetty työnhakukeskustelu. Työtarjous ei ole kuitenkaan velvoittava, jos työnhakija on muutoin täyttänyt hänelle asetetun työnhakuvelvollisuuden.

Tarkastuksessa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan työnhakijat kokevat määrällisen työnhakuvelvollisuuden asiantuntijoiden lähettämiä velvoittavia työtarjouksia parempana käytäntönä. Toisin kuin työtarjouksista, työnhakuvelvollisuudesta on mahdollisuus keskustella yhdessä asiantuntijan kanssa. Siten voisi olettaa, että työnhakijat hakisivat lähtökohtaisesti vain työmahdollisuuksia, jotka kokevat omassa tilanteessaan perustelluiksi.

Tarkastuksen kyselyyn vastanneista TE-henkilöstöstä kuitenkin 91 prosenttia arvioi, että näennäiset työhakemukset ovat lisääntyneet. Taustalla voi olla se, että velvoittavia työtarjouksia ei aiemmin lähetetty suurelle osalle työnhakijoista, kun taas määrällinen työnhakuvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia työttömyysetuutta saavia työnhakijoita. Tarkastuksessa haastateltu ja kyselyyn vastannut TE-henkilöstö ei nähnyt mahdolliseksi valvoa tarkasti työnhakijoiden työnhakua, minkä arveltiin helpottaneen näennäistä työnhakua.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskuksen syksyllä 2023 toteuttaman TE-palvelujen työnantaja-asiakkaille suunnatun kyselyn perusteella yrityksistä reilu kolmannes (36 %) koki näennäishakemusten määrän kasvaneen uudistuksen myötä. Näistä vastaajista vajaa kaksi kolmasosaa (60 %) arvioi määrän kasvaneen vähän tai korkeintaan kohtalaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö totesi tarkastuskertomusluonnosta koskevassa lausunnossaan, että kyselyn perusteella työnhakuvelvoite on johtanut näennäishakemusten määrän kasvuun, mutta se ei ole koko yrityskenttää tarkasteltaessa merkittävä ongelma.

## Lähes puolet TE-henkilöstöstä arvioi määrällisen työnhakuvelvollisuuden lisänneen omatoimista työnhakua

Soveltamisen monimutkaisuudesta huolimatta määrällinen työnhakuvelvollisuus on haastateltujen TE-asiantuntijoiden mukaan konkretisoitunut työnhakijoiden velvollisuuksia ja lisännyt joidenkin asiakasryhmien työnhakua. Aiemmin myös asiantuntijat saattoivat jättää tietyt asiakasryhmät passivoitumaan. Keskustelu aktiivisuudesta ja työttömyysturvan saannin edellytyksistä lisää asiantuntijoiden mukaan työnhakijoiden aktiivisuutta.

Tarkastuksen kyselyyn vastanneista TE-asiantuntijoista lähes puolet (47 %) arvioi työnhakuvelvollisuuden lisänneen työnhakijoiden omatoimisuutta. Kyselyn vastaajien uudelle palvelumallille antama myönteinen palaute koskikin erityisesti määrällisen työnhakuvelvollisuuden käyttöönottoa. Sen nähdään soveltuvan erityisen hyvin nuorille ja passiivisille työnhakijoille, joilla ei ole tosiasiallisia työllistymisen esteitä.



91 prosenttia TE-henkilöstöstä arvioi, että näennäiset työhakemukset ovat lisääntyneet.



Määrällinen työnhakuvelvollisuus on konkretisoitunut työnhakijoiden velvollisuuksia.

Eri TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja siinä, arvioidaanko työnhakijoiden omatoimisuuden lisääntyneen määrällisen työnhakuvelvollisuuden myötä. Organisaation mukaan tarkasteltaessa omatoimisuuden arvioi lisääntyneen 29–86 prosenttia vastaajista.

## Työnhakuvelvollisuuden täyttäminen on monille vaikeasti työllistyville vaikeaa

Tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä 89 prosenttia arvioi, että monille vaikeasti työllistyville tuottaa vaikeuksia täyttää työnhakuvelvollisuus. Vain 19 prosenttia arvioi, että työnhakuvelvollisuus on lisännyt vaikeasti työllistyvien omatoimisuutta. Kyselyn vastaajat huomauttivat, että usein vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteenä on tekijöitä, jotka vaativat erityyppisiä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Tällöin määrällinen työnhakuvelvollisuus ei tarjoa ratkaisua työllistymisen esteisiin, vaan ainoastaan lisää sekä työnhakijan että henkilöstön kuormitusta.

Haastateltujen TE-asiantuntijoiden mukaan työnhakuvelvollisuuden täyttäminen vaatii työnhakijoilta toimintakykyä. Työ- ja toimintakyvyn rajoitteet ovatkin keskeisiä syitä työnhakuvelvollisuuden alentamiselle. Tarkastuksen kyselyn vastausten perusteella jotkut asiantuntijat jättivät työnhakuvelvollisuuden asettamatta myös säädännön ja ohjeiden vastaisesti, jos he arvioivat, että työnhakijalla ei ole realistisia työllistymisedellytyksiä.

Osalle vaikeasti työllistyvistä myös työnhausta ilmoittaminen omatoimisesti on haastavaa. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan valtaosassa muistutuksia onkin kyse siitä, että työnhakija ei ole osannut tai muistanut ilmoittaa hakemistaan työmahdollisuuksista. Sähköisten palvelujen käyttö tuottaa haasteita monelle työnhakijalle, mikä korostuu maahanmuuttajien ja vieraskielisten kohdalla. Hallituksen esityksessä (HE 167/2021 vp) arvioitiin, että uusi palvelumalli ei välttämättä vaikuttaisi merkittävästi maahanmuuttajien palveluprosessiin, koska heille on järjestetty jo aiemmin melko paljon henkilökohtaista palvelua. Tarkastuksen kyselyn vastaajista kuitenkin vain 7 prosenttia katsoi, että uusi palvelumalli huomioi maahanmuuttajien ja vieraskielisten palvelutarpeet.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lakiesitystä koskevassa mietinnössä (TyVM 17/2021 vp) nähtiin tärkeäksi varmistaa, etteivät erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat työnhakijat jää aiempaa useammin työttömyysturvan ulkopuolelle lisääntyneiden velvoitteiden tai järjestelmän monimutkaisuuden takia. Valmisteluvaiheessa (HE 167/2021 vp) työttömyysturvan kohtuullisempien karensien eli korvauksettomien määräaikojen arvioitiin vähentävän toimeentulotuen tarvetta. Työ- ja elinkeinoministeriön tietojen perusteella



Vain viidennes TE-henkilöstöstä arvioi, että työnhakuvelvollisuus on lisännyt vaikeasti työllistyvien omatoimisuutta.



Uusi palvelumalli ei TE-henkilöstön mukaan huomioi maahanmuuttajien ja vieraskielisten palvelutarpeita.

karenssit eivät ole ylittäneet etukäteisarviota. Karenskien kokonaismäärä kasvoi vuotta aiemmasta, mutta karenssien kesto ei ole kasvanut merkittävästi, koska määrällistä kasvua selittävät lyhyiden karenssien määrän kasvu. Siten voidaan olettaa, että uusi työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä ja työnhakuvelvollisuus eivät ole ainakaan toistaiseksi lisänneet työttömyysturvan ulkopuolella olevien työnhakijoiden määrää.

## Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin työllisyysvaikutus on todennäköisesti jäänyt oletettua vähäisemmäksi

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmisteluvaiheessa (HE 167/2021 vp) arvioitiin, että uusi palvelumalli kasvattaisi työllisyyttä 9 500–10 000 henkilöllä vuoteen 2025 mennessä. Työllisyyden paranemisesta merkittävän osan (7 300–7 800 lisätyöllistä) arvioitiin seuraavan alkuhaastattelun, täydentävien työnhakukeskustelujen, työnhakukeskustelun ja puolen vuoden välein toistuvan kuukauden kestävän tiiviin palvelujakson muodostamasta kokonaisuudesta. Hallituksen esityksessä myös oletettiin, että tehostunut koulutukseen ja palveluihin ohjaaminen edistäisi aiempaa paremmin osaamisen ylläpitämistä ja kehittämistä sekä vähentäisi tätä kautta rakenneyöttömyyttä.

Tarkastuksen perusteella haastatteluja ja keskusteluja ei ole pysytetty järjestämään tavoitteellisessa aikataulussa, ja niiden määrä on jäänyt huomattavasti tavoiteltua pienemmäksi. Myös lähipalvelun merkitys on jäänyt selvästi ennakoitua vähäisemmäksi. Tarkastuksen kyselyyn vastanneesta TE-henkilöstöstä vain kolmannes (33 %) arvioi, että uudessa palvelumallissa työnhakijat saadaan ohjattua aiempaa nopeammin niihin palveluihin, joita he tarvitsevat. Palveluprosessin toimeenpanon näkökulmasta onkin todennäköistä, että mallin työllisyysvaikutus on ainakin toistaiseksi jäämässä oletettua vähäisemmäksi.

Työnhakuvelvollisuuden ja sen täyttämiseen liittyvien työttömyysturvaseuraamusten muutosten sekä pitkien korvauksettomien määräaikojen lyhentämisen yhteisvaikutukseksi arvioitiin valmisteluvaiheessa (HE 167/2021 vp) 2 200 lisätyöllistä. Arviossa oletettiin, että työnhakuvelvollisuus koskee noin 90 prosenttia työnhakijoista ja sen kattavuus on noin 66 prosenttia suhteessa täysimääräiseen työnhakuvelvollisuuteen. Työnhakuvelvollisuuden kattavuus ja haettujen työmahdollisuuksien määrä jäivät ensimmäisenä vuonna selvästi ennakoitua matalammalle tasolle. Myös työnhakuvelvollisuuden ohjausvaikutus on siten todennäköisesti jäämässä arvioitua vähäisemmäksi.



Vain kolmannes TE-henkilöstöstä arvioi, että työnhakijat saadaan ohjattua aiempaa nopeammin niihin palveluihin, joita he tarvitsevat.

Valmisteluvaiheessa arvioitiin (HE 167/2021 vp), että uuden palvelumallin myötä velvoittavia työtarjouksia tehdään todennäköisesti aiempaa vähemmän. Palvelumallista annetun soveltamisohjeen mukaan velvoittavuuden vähenemisen ei tulisi kuitenkaan vaikuttaa siihen, käytetäänkö työnvälityksessä työtarjouksia. Velvoittavien työtarjousten vähenemisen oletettiin heikentävän työllisyyttä noin 2 700 työllisellä. Työ- ja elinkeinoministeriöstä saaduista tilastoista havaitaan, että työtarjouksien käyttö työnvälityksessä romahti uuden palvelumallin käyttöönoton myötä. Ennen mallin käyttöönottoa huhtikuussa 2022 työtarjouksia lähetettiin työnhakijoille vielä lähes 20 000 kappaletta kuukaudessa. Maaliskuussa 2023 määrä oli enää 1 372. Työtarjousten merkittävä vähentyminen on voinut heikentää työllisyyttä ennakkoon arvioitua enemmän.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tai sen osatekijöiden työllisyysvaikutusta on vaikea arvioida luotettavasti, koska malli otettiin käyttöön kaikille työnhakijoille samanaikaisesti. Lisäksi samaan aikaan käynnissä olevat työllisyyden kuntakokeilut ja niiden myötä käyttöönotetut toimintamallit ovat voineet vaikuttaa työnhakijoiden työllistymiseen. Kuntakokeilujen ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin vaikutusten erottaminen toisistaan on vaikeaa. Tarkastuksen kyselyyn vastanneen TE-henkilöstön näkemys uuden palvelumallin vaikutuksesta työnhakijoiden työllistymiseen on kriittinen: Ainoastaan 23 prosenttia vastaajista arvioi mallin edistäneen työnhakijoiden työllistymistä. Vaikeasti työllistyvien kohdalla vain 6 prosenttia arvioi uuden palvelumallin edistäneen työllistymistä.



Työtarjousten merkittävä vähentyminen on voinut heikentää työllisyyttä arvioitua enemmän.

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

TYP-toiminta edistää pitkäaikaistyöttömien ohjautumista palvelutarpeen mukaisille palveluille. TYP-asiakkuudet ovat kuitenkin keskimäärin huomattavan pitkiä. Vuonna 2022 päättyneistä TYP-asiakkuuksista lähes puolet oli kestänyt yli kolme vuotta. Osa asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä. TYP-asiakkailla on paljon tarvetta terveystalvuuille, ja niiden pitkät jonot viivästyttävät asiakasprosesseja.

TYP-toiminnan toimeenpanossa ja resurssoinnissa on alueellista vaihtelua. Lain tavoite taata pitkäaikaistyöttömien yhdenmukainen pääsy tarvitsemiinsa palveluihin ei toteudu koko maassa. TYP-asiakkaiden suhteelliset osuudet kriteerit täyttävistä työnhakijoista vaihtelevat merkittävästi TE-toimistoittain. TYP-toiminnan ohjaus ja seuranta on ollut vähäistä. TYP-asiakkaista on heikosti saatavilla luotettavaa seurantatietoa. Toimijoiden käyttämää TYPPI-asiakasrekisteriä ei ole juuri kehitetty sen käyttöönoton jälkeen, eikä se enää täysin tue TYP-mallin toimeenpanoa. Tämä on osaltaan johtanut vaihteleviin kirjaukäytäntöihin ja tietojen luotettavuuden heikentymiseen.

#### **3.1 TYP-asiakkuudet ovat pitkiä, ja asiakkailla on paljon tarvetta terveystalvuuille**

Vuonna 2022 päättyneistä TYP-asiakkuuksista lähes puolet oli kestänyt yli kolme vuotta. Yksi TYP-asiakkuuksien pitkiä kestoja selittävä tekijä on terveystalvuiden pitkät jonot. TYP-asiakkailla on paljon terveystalvuuongelmia, jotka tyypillisesti heikentävät työllistymisen edellytyksiä. Vuonna 2022 noin 49 prosentilla TYP-asiakkaista oli kirjattuna jokin diagnoositieto asiakastietojärjestelmään. Terveystalvuuhuollon tarve korostuu TYP-asiakkailla, mutta palveluiden piiriin pääseminen on hidasta.

Terveyspalveluiden jonojen lisäksi asiakkuuksia pitkittää se, että osa TYP-asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä. He ovat työvoimapolkujen piirissä työttömyysetuuksien saantiehtojen vuoksi, koska eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen. TYP-toiminta on työvoimapolkuista heille vähiten epäsoviva. Osa asiakkaista tarvitsee useita eri palveluja ennen siirtymistä varsinaisiin työllistymistä edistäviin toimiin. Toimeenpanijat pitävät TYP-toimintaa kuitenkin hyvänä toimintamallina asiakkaiden ohjaamisessa heidän palvelutarpeensa mukaisesti palveluihin. Toimeenpanijat pitävät TYP-toimintamallia työllistymisen edellytysten vahvistamisen sopivana silloin, kun asiakas on lähtökohtaisesti työkykyinen.

### Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu eli TYP-toiminta

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) eli TYP-laki tuli voimaan vuoden 2015 alussa. Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa työvoimapolkuviranomainen, hyvinvointialue ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Lain tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tarjoamalla heille palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoimapolkuja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita. Toimintamallissa kolme viranomaisista sovittaa palvelunsa asiakkaan palvelutarpeen mukaiseksi kokonaisuudeksi. Monialaisessa yhteispalvelussa ei tuoteta varsinaisia palveluita, vaan siinä arvioidaan asiakkaan palvelutarve ja ohjataan hänet palveluiden piiriin.

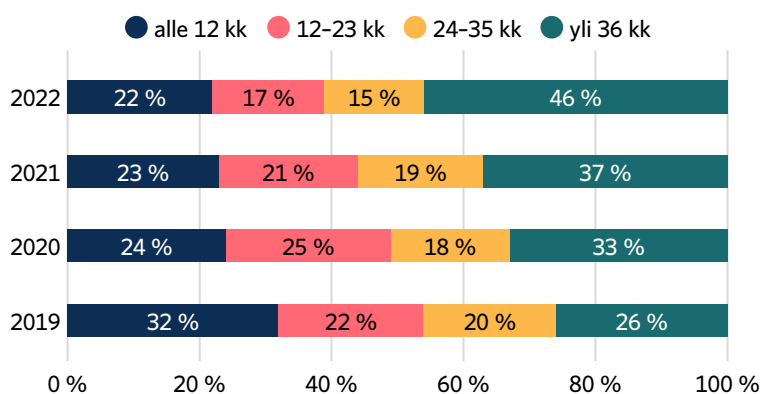
Hyvinvointialueiden käynnistyminen vuoden 2023 alussa toi muutoksia TYP-lakiin, koska sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. TYP-toimintaan osallistuvat nykyään TE-toimisto tai kuntakokeilun viranomaiset, hyvinvointialue ja Kela. Alueellisia TYP-verkostoja on 31. Lisäksi TYP-lakia toimeenpannaan 25 kuntakokeilualueella osana kokeilua.<sup>15</sup>

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (jatkossa ”uusi TYP-laki”) (381/2023<sup>16</sup>) tulee voimaan 1.1.2025, kun TE-palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille osana TE-palvelut 2024 -uudistusta (380/2023<sup>17</sup>). Muutoksia tulee muun muassa TYP-toiminnan organisointiin, asiakaskriteereihin sekä nuorten monialaiseen tukeen. TYP-toimintamallia toimeenpanevat jatkossa työvoimapolkuviranomaisena kunta tai kunnat yhdessä, hyvinvointialue ja Kela. Keskeisin muutos on, että työttömyyden kesto perustuvat asiakaskriteerit poistuvat ja TYP-toimintaan ohjaaminen tapahtuu vain työttömän työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin perusteella.



## Asiakkaiden monimutkaiset tilanteet pitkittävät TYP-asiakkuuksia

TYP-asiakkuudet ovat keskimäärin pitkäkestoisia. Vuonna 2022 päättyneistä TYP-asiakkuuksista vajaa puolet oli kestänyt yli kolme vuotta (ks. kuvio 4). TYP-toiminnan toimeenpanijoiden haastatteluiden perusteella osalla asiakkaista tilanteet ovat hyvin monimutkaisia ja he tarvitsevat useita eri palveluja. Monilla työllistyminen on hyvin kaukainen tavoite, ja asiakkuuden alussa keskitytään toimintakyvyn edistämiseen sekä terveysongelmien hoitamiseen. Terveyspalveluiden lisäksi tarvetta on tyypillisesti kuntouttavalle työtoiminnalle, päihdepalveluille ja esimerkiksi sosiaaliselle kuntoutukselle. Osalla asiakkaista edellytykset työllistyä ovat vähäiset, ja kestää pitkään ennen kuin varsinaisiin työllisyyttä edistäviin toimiin ryhdytään.



Kuvio 4: Päättyneiden TYP-asiakkuuksien kesto vuosina 2019–2022. Lähde: TYPPI-rekisteri.

Yli kolme vuotta kestäneiden asiakkuuksien osuus on tasaisesti kasvanut viime vuosina (ks. kuvio 4). TYPPI-rekisteristä ei saa tietoa siitä, kuinka pitkiä yli kolme vuotta kestäneet asiakkuudet ovat kokonaisuudessaan olleet. Haastateltujen TYP-verkoston edustajien mukaan monet asiakkuudet ovat kestäneet huomattavasti kolme vuotta pidempään. Tarkastuksen perusteella pitkiä asiakkuuksia selittää osittain se, että osalla asiakkaista ei ole tosiasiallisia edellytyksiä työllistyä. Alueellisten TYP-verkoston johtajille tehdystä kyselyssä (n=24) vastaajat mainitsivat pitkien asiakkuuksien yleisimmiksi syiksi asiakkaiden hyvin haasteelliset tilanteet, TYP-verkoston puutteelliset henkilöstöresurssit sekä asiakkaiden tosiasiallisen työkyvyttömyyden.



Monella TYP-asiakkaalla työllistyminen on hyvin kaukainen tavoite: asiakkuuden alussa keskitytään toimintakyvyn ja terveyden edistämiseen.



Vuonna 2022 päättyneistä asiakkuuksista noin puolet kesti yli kolme vuotta.

## TYP-toimintamallin palveluprosessi

Työvoimapalvelut, hyvinvointialue tai Kela voivat ohjata työttömän TYP-toiminnan palvelutarpeen arviointiin tunnistessaan mahdollisen tarpeen monialaiselle palvelulle. Työttömän on täytynyt saada työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää, täyttää 25 vuotta ja ollut työtön yhtäjaksoisesti kaksitoista kuukautta tai olla alle 25-vuotias ja ollut työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta.

Työvoimapalvelut, hyvinvointialue ja Kela arvioivat työttömän palvelutarpeen kolmen kuukauden kartoitusjaksoilla. Viranomaiset selvittävät yhdessä työttömän kanssa tämän ammatillisen osaamisen sekä työllistymiseen vaikuttavan terveydentilan, työ- ja toimintakyvyn sekä sosiaalisen tilanteen. Mikäli työttömällä on tarve monialaiselle palvelulle, kartoitusjakson aikana viranomaiset ja asiakas laativat yhdessä monialaisen työllistymissuunnitelman. Suunnitelmassa sovitaan työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista. Suunnitelmaan tulee sisällyttää myös vuoden 2022 toukokuussa voimaan tulleen pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukainen työnhakuvelvollisuus, ellei velvollisuuden asettamatta jättämiselle ole lainmukaisia perusteita (ks. luku 2).

Työvoimapalveluiden ja hyvinvointialueen on seurattava työllistymissuunnitelman toteutumista. Työvoimapalveluiden on huolehdittava suunnitelman tarkistamisesta työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla, kuitenkin vähintään kolmen kuukauden välein. Kela osallistuu suunnitelman laatimiseen, seurantaan ja tarkistamiseen, mikäli työttömän palvelutarve edellyttää Kelan kuntoutuspalveluja. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu päättyy, kun viranomaisten yhteisen arvion perusteella työttömällä ei ole enää tarvetta yhteispalvelulle.

## TYP-asiakkaat tarvitsevat paljon terveyspalveluita

Tarkastuksen perusteella TYP-asiakkaat tarvitsevat hyvin tyypillisesti paljon terveyspalveluita. Heillä on usein diagnosoimattomia ja hoitamattomia sairauksia. Samalla terveyspalveluiden piiriin pääseminen on hidasta ja paikoin vaikeaa. Terveyspalveluiden saatavuusongelmat eivät varsinaisesti liity TYP-toimintaan, mutta vaikeuttavat ja pitkittävät TYP-toiminnassa olevien asiakasprosesseja. Työ- ja elinkeinoministeriöltä saatujen tietojen mukaan vuonna 2022 TYP-asiakkaista 49 prosentilla oli kirjattuna jokin diagnoosietieto asiakastietojärjestelmään, ja 44 prosenttia diagnooseista koski mielenterveyden häiriöitä. Toiseksi yleisimpiä diagnooseja olivat tuki- ja liikuntaelinsairaudet, joita oli noin neljäosa kaikista diagnooseista.

TYP-verkostojen johtajien kyselyvastausten (n=24) perusteella TYP-asiakkaiden terveydentila heikentää heidän työllistymisensä edellytyksiä. Suurin osa vastaajista (21 vastaajaa) arvioi, että terveydentila on tyypillinen työllistymisen edellytyksiä heikentävä tekijä. TYP-toimijoiden haastatteluiden perusteella asiakkaiden ohjautuminen terveydenhuollon palveluihin sujuu paremmin, mikäli



Terveydentila on tyypillinen työllistymisen edellytyksiä heikentävä tekijä TYP-asiakkailta.

TYP-verkostoon kuuluu riittävästi terveydenhuollon ammattilaisia. TYP-toimintaan kohdennetuissa terveydenhuollon resursseissa on kuitenkin alueellista vaihtelua (ks. luku 3.2).

Tarkastuksen kyselyyn vastanneista TYP-verkoston johtajista yli kaksi kolmasosaa (17 vastaajaa) arvioi, ettei suurin osa asiakkaista pääse riittävän nopeasti tarvitsemiensa terveystalveluiden piiriin. Kyselyyn vastanneista TYP-verkoston johtajista yli kaksi kolmasosaa (17 vastaajaa) arvioi, että terveystalveluiden pitkät jonot viivästyttävät TYP-asiakkaiden palveluprosesseja. TYP-verkoston haastatteluisu tuotiin esiin, että esimerkiksi psykiatrisen erikoissairaanhoidon pitkät jonot viivästyttävät asiakkaiden tilanteiden edistämistä. Usein terveyteen liittyvät ongelmat on hoidettava ennen kuin muihin toimiin voidaan ryhtyä.

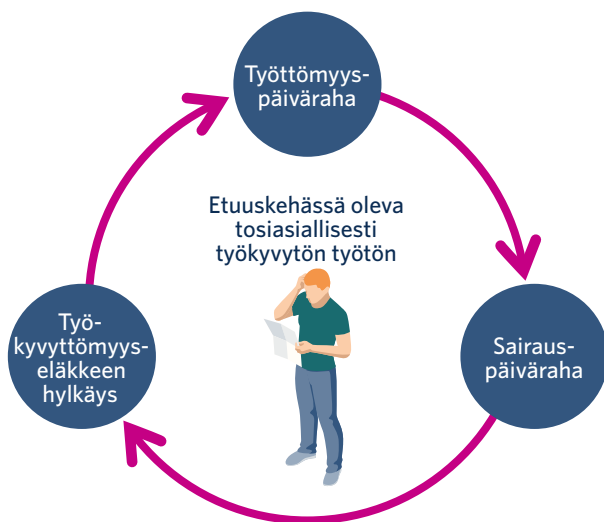
### Työvoimatalvelut ja TYP-toiminta sopivat huonosti tosiasiallisesti työkyvyttömillä

Tarkastuksen perusteella osa TYP-asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä ja he ovat TYP-toiminnassa siksi, että se on heidän tilanteeseensa jo lähtökohtaisesti heikosti sopivista työvoimatalveluista vähiten epäsooiva. Työttömän työnhakijan velvoitteet edellyttävät myös tosiasiallisesti työkyvyttömillä työnhakijana olemista, jotta heille muodostuu oikeus toimeentuloa turvaaviin etuuksiin. TYP-laissa<sup>18</sup> toiminnan tavoitteeksi on määritelty edistää työttömien työllistymistä. Tavoite työllistymisen edistämisestä sooo TYP-verkoston edustajien haastatteluiden perusteella huonosti osalle TYP-toiminnan asiakkaista, jotka ovat tosiasiallisesti työkyvyttömiä.

Tosiasiallisesti työkyvyttömiä työnhakijana olominen on laajalti tunnistettu ongelma etuus- ja palvelujärjestelmässä<sup>19</sup>. Etuuksia saadakseen työikäisten täytyy käytännössä olla työttöminä työnhakijoina, ellei työllistymiselle ole esimerkiksi työkykyyn liittyvää perusteltua estettä. Syyperusteista etuutta työttömyyden perusteella hakevien henkilöiden on oltava työvoimatalveluissa työttöminä työnhakijoina, vaikka heillä ei olisi tosiasiallisia edellytyksiä vastaanottaa kokoaikaista työtä. Kun henkilölle ei myönnetä sosiaaliturvaa työkyvyttömyyden perusteella, jää vaihtoehdoksi työttömyys-turva. Järjestelmän näkökulmasta henkilön status muuttuu etuuden saantiehtojen vuoksi tosiasiallisesti työkyvyttömästä työttömäksi.<sup>20</sup> Sosiaaliturvakomitean julkaisemassa Talveluiden ja etuuksien yhteensovittaminen -ongelmaraportissa<sup>21</sup> kuvataan tilanteita, joissa ihminen joutuu toimeentulonsa turvatakseen olemaan työttömänä työnhakijana, vaikka tosiasiallista työkykyä ei välttämättä olisi. Tämä voi johtaa tosiasiallisesti työkyvyttömän etuuskehään (ks. kuvio 5). Sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt arvion, että vuonna 2018 työttömistä työnhakijoista 27 000 oli työkyvyttömiä<sup>22</sup>.



Osa TYP-asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä.



Kuvio 5: Etuuskehä. Lähde: Sosiaaliturvakomitea<sup>23</sup>.

Tutkimuksissa on tuotu esiin, että vaikeasti työllistyvien työllistymistä ei aina voida edistää, koska he ovat joko liian sairaita tai työkyvyttömiä. Tämä on johtanut siihen, että vastuuta tästä ryhmästä on siirretty työvoimapalveluista sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin.<sup>24</sup> Tällaiseen asiakkaiden monialaiseen palvelutarpeeseen TYP-toiminnalla nimenomaan pyritään vastaamaan. TYP-toiminnan toimeenpanoa arvioitaessa on kuitenkin tärkeää huomioida, että edes monialainen työllisyyteen tähtäävä palvelu ei välttämättä mahdollista työllistymistä edistävää palvelupolkua henkilöille, jotka ovat tosiasiallisesti työkyvyttömiä.

### Monialainen yhteispalvelu on hyvä toimintamalli työkykyisten pitkäaikaistyöttömien ohjaamisessa palveluihin

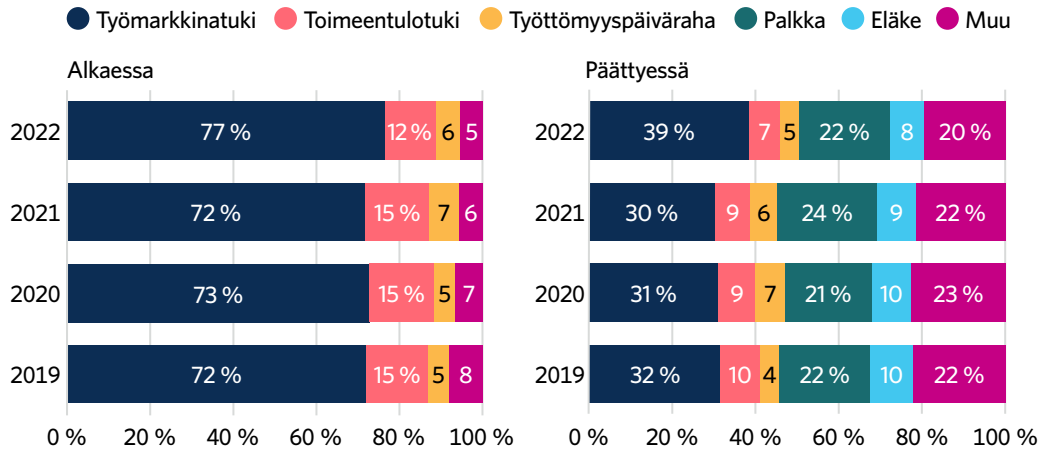
Edellä on kuvattu TYP-asiakkuuksien huomattavan pitkiä kestoja ja niihin liittyviä syitä sekä työvoimapalveluiden osittaista epätarkoituksenmukaisuutta osalle TYP-asiakkaista johtuen heidän tosiasiallisesta työkyvyttömyydestään. Ongelmat eivät johdu TYP-toimintamallista vaan korostuvat TYP-toiminnassa, koska TYP-asiakkaissa on paljon kaikkein heikoiten työmarkkinoille kiinnittyneitä työnhakijoita ja sellaisia työnhakijoita, joiden tosiasiallinen työkyky on alhainen ja työllistyminen hyvin kaukainen tavoite.

Tarkastuksen perusteella TYP-toiminnalla on kuitenkin onnistuttu edistämään pitkäaikaistyöttömien ohjautumista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin, ja toimeenpanijat pitävät toimintamallia lähtökohtaisesti hyvänä. TYP-malli koetaan myös tehokkaaksi tavaksi edistää vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä.



TYP-toiminnalla on onnistuttu edistämään pitkäaikaistyöttömien ohjautumista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin.

Tarkastuksen kyselyssä alueellisten TYP-verkostojen johtajat arvioivat itse toimintamallin varsin hyväksi. Vastaajista valtaosa (20 vastaajaa 24:stä) piti TYP-toimintaa tehokkaana tapana edistää vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä. Vastaajista suurin osa (21/24) arvioi, että toimintamallilla on onnistuttu edistämään pitkäaikaistyöttömien ohjautumista palvelutarpeen mukaisille palveluille. Palvelutarpeiden mukaiset palvelut ovat kuitenkin joidenkin asiakkaiden tapauksessa sellaisia, että niiden ensisijainen tavoite ei ole edistää työllistymistä vaan esimerkiksi kykyä selviytyä arkipäivän toimista. Tällaisillakin palveluilla voi kuitenkin olla pitkällä aikavälillä työllistymisen edellytyksiä edistävä vaikutus. Huomattavan pitkään kestävien asiakkuuksien suuri osuus ei kuitenkaan tue arvioita TYP-toiminnan tehokkuudesta (ks. kuvio 4).



Kuvio 6: TYP-asiakkaan pääasiallisen toimeentulon lähde asiakkuuden alkaessa ja päättyessä vuosina 2019-2022. Lähde: TYPPI-rekisteri.

Pääasiallisten toimeentulomuotojen jakauma on myönteisempi päättyneiden asiakkuuksien hetkellä verrattuna jakaumaan asiakkuuksien alkaessa (ks. kuvio 6). TYPPI-rekisterin tiedoista ei kuitenkaan voi päätellä, millainen merkitys juuri TYP-asiakkuudella on ollut pääasiallisen toimeentulon lähteeseen asiakkuuden päättyessä. Toimeentulotuen osuus pääasiallisena toimeentulon lähteenä on asiakkuuden päättyessä pienempi kuin asiakkuuden alkaessa. Tämä on myönteinen asia, koska toimeentulotukea ei ole tarkoitettu pääasialliseksi toimeentulon lähteeksi, vaan viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tueksi. Myönteistä on myös se, että noin viidenneksellä asiakkaista palkkatulot muodostavat pääasiallisen toimeentulon lähteen asiakkuuden päättyessä. Vähän yli viidenneksellä asiakkaista eläke on pääasiallinen toimeentulon lähde asiakkuuden

päätyessä. Eläkkeelle siirtyminen kertoo siitä, että TYP-asiakkuudella on saattanut olla positiivinen vaikutus henkilön siirtymiselle hänelle sopivan syyperusteisen etuuden piiriin. Tarkastuksen perusteella TYPPI-rekisteriin kirjatut tiedot sisältävät huomattavia epävarmuuksia, mutta tietoja voidaan pitää suuntaa antavina.

## 3.2 TYP-toimintamallin toimeenpano vaihtelee paljon alueittain

TYP-toiminnan toimeenpanossa ja resursoinnissa on alueellista vaihtelua. Tarkastuksen perusteella lain tavoite taata pitkäaikaisyöttömien yhdenmukainen pääsy tarvitsemiinsa palveluihin ei toteudu koko maassa. Vuoden 2022 lopussa noin kolmannes työttömistä työnhakijoista, jotka täyttivät työttömyyden kestoon perustuvan asiakaskriteerin, oli TYP-toiminnan piirissä. Alueellinen vaihtelu oli kuitenkin suurta. TE-toimistoittain tarkasteltuna alimmillaan alle 10 prosenttia ja korkeimmillaan yli 70 prosenttia kriteerin täyttävistä työttömistä oli asiakkaana TYP-toiminnassa. Hyvinvointialueiden käynnistyminen on vaikuttanut TYP-toimintaan ja vaikutukset sen sujuvuuteen ovat erilaisia eri alueilla. TYP-toiminnan näkökulmasta hyvinvointialueiden käynnistyminen on ollut sujuvampaa alueilla, joilla on toiminut SOTE-kuntayhtymä ennen hyvinvointialuetta.

### TYP-lain soveltamisessa ja toiminnan resursoimisessa on alueellisia eroja

TYP-toiminnan toimeenpano vaihtelee alueellisesti, vaikka toiminnan tavoitteena on varmistaa pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palveluiden yhdenmukainen saatavuus koko maassa. Alueellisen vaihtelun ovat mahdollistaneet lain väljyys, soveltamisohjeen puuttuminen ja valtakunnallisten tavoitteiden asettamatta jättäminen. Alueellinen vaihtelu on osin myös tarkoituksenmukaista, koska alueiden työllisyystilanne ja palvelutarjonta poikkeavat toisistaan. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan TYP-lakia on sen koko voimassaolon ajan sovellettu ja tulkittu alueilla eri tavoin, mikä on voinut heikentää yhdenvertaisuuden toteutumista.

TYP-toiminnan resursoinnissa on alueellista vaihtelua. Vaihtelua on paljon etenkin ei-lakisääteisissä palveluissa, mutta myös esimerkiksi siinä, millainen edustus terveydenhuollolla on TYP-verkostossa. Eroja on verkostossa toimivan terveydenhuollon henkilöstön määrässä ja siinä, toimivatko terveydenhuollon ammattilaiset verkostossa osa- vai kokoaikaisesti. TYP-verkoston johtajille tehdyn kyselyn perusteella terveydenhoitajan palvelut ovat selvästi useammin



TYP-toiminnassa on alueellista vaihtelua terveydenhuollon resursseissa.

saatavilla osana TYP-toimintaa kuin lääkärin palvelut. Suurin osa (19/24) tarkastuksen kyselyyn vastanneista TYP-johtajista katsoi, että verkostonsa alueella TYP-asiakkailla oli pääsy terveydenhoitajan palveluihin, kun taas vain kolmannes (8/24) arvioi, että asiakkailla oli pääsy lääkärin palveluihin. Verkostojen edustajien haastatteluiden perusteella etenkin TYP-toimintaan kiinnitetyn lääkärin katsottiin edistävän asiakkaiden palvelutarpeiden tunnistamista ja niihin vastaamista. TYP-toimintaan kiinnitetyn lääkärin koettiin myös sujuvoittavan asiakkaan ohjautumista Kelan kuntoutuspalveluihin. Tarkastuksen perusteella terveydenhuollon henkilöstön riittävä edustus TYP-verkostossa edistää asiakkaiden ohjautumista tarkoituksenmukaisten terveyspalveluiden piiriin.

### Pitkäaikaistyöttömien ohjaamisessa TYP-toimintaan on suuria alueellisia eroja

TYP-toimintaan ohjaamisen ensisijainen kriteeri on tarve monialaiselle palvelulle. Tarkastuksen perusteella alueilla kuitenkin tulkitaan eri tavoin asiakkaan monialaisen yhteispalvelun tarvetta. Tarkastuksessa selvitettiin TYP-toimintamallin käyttöä tarkastelemalla TYP-asiakkaiden osuutta niistä työttömistä työnhakijoista, jotka täyttivät TYP-asiakaskriteerit yhtäjaksoisen työttömyyden keston osalta. Tarkastelun ulkopuolelle jouduttiin aineistossyistä jättämään ne, jotka täyttävät TYP-asiakaskriteerin vähintään 300 työmarkkinatukipäivän perusteella. He ovat joka tapauksessa osin samoja henkilöitä kuin yhdenjaksoisen työttömyyden kriteerit täyttävät. TYP-asiakkaiden määrää tarkasteltiin sekä TYPPI-rekisterin että TE-palvelujen asiakastietojärjestelmän (URA-järjestelmä) tietojen perusteella, koska tiedot poikkeavat jonkin verran toisistaan. Alueellista vaihtelua on tarkasteltu TE-toimistoittain. On kuitenkin tärkeää huomioida, että yksittäisten TE-toimistojen alueilla toimii eri määriä TYP-verkostoja ja verkostojen välillä voi olla vaihtelua.

Koko maassa TYP-toiminnan piirissä oli keskimäärin noin kolmasosa yhtäjaksoisen työttömyyden TYP-asiakaskriteerit täyttävistä työttömistä työnhakijoista vuoden 2022 lopussa. Alueellinen vaihtelu oli kuitenkin hyvin suurta. Pienin osuus viime vuoden lopussa oli Hämeen TE-toimiston alueella, jossa TYP-asiakkaiden osuus yhtäjaksoisen työttömyyden kriteerit täyttävistä työttömistä oli vain 8 prosenttia. Suurimmat osuudet olivat Kainuun ja Kaakkois-Suomen alueilla, joissa kriteerit täyttävistä hiukan yli 70 prosenttia oli TYP-toiminnan piirissä (ks. taulukko 1).



Monialaisen yhteispalvelun tarvetta tulkitaan alueilla eri tavoin.

Taulukko 1: TYP-asiakkaiden osuus yhdenjaksoisen työttömyyden TYP-asiakskriteerin (yli 25-vuotiaat, yli 12 kk ja alle 25-vuotiaat, yli 6 kk) täyttävistä työttömistä työnhakijoista TE-toimistoittain. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilasto, TYPPI-rekisteri ja URA-järjestelmä.

TE-toimisto	Työttömät työnhakijat, jotka täyttivät yhdenjaksoisen työttömyyden TYP-asiakskriteerin 1.12.2022	URA-järjestelmä: TYP-asiakkaiden osuus kriteerit täyttävistä työttömistä työnhakijoista	TYPPI-rekisteri: TYP-asiakkaiden osuus kriteerit täyttävistä työttömistä työnhakijoista
Kaakkois-Suomi	5 920	72 %	74 %
Kainuu	1 002	68 %	76 %
Pirkanmaa	9 344	63 %	66 %
Etelä-Pohjanmaa	1 993	59 %	59 %
Keski-Suomi	7 272	57 %	64 %
Etelä-Savo	2 608	38 %	37 %
Pohjanmaa	3 229	37 %	44 %
Satakunta	4 043	37 %	37 %
Lappi	3 584	33 %	29 %
Varsinais-Suomi	10 081	28 %	37 %
Pohjois-Pohjanmaa	9 347	22 %	23 %
Uusimaa	48 761	21 %	24 %
Pohjois-Karjala	5 300	20 %	20 %
Pohjois-Savo	6 184	14 %	15 %
Häme	11 088	8 %	8 %
<b>Yhteensä</b>	<b>129 756</b>	<b>30 %</b>	<b>33 %</b>

Vaikka alueet ovat työllisyysilanteiltaan ja palvelutarjonnaltaan keskenään hyvin erilaisia, antaa vertailu viitteitä siitä, että alueiden välillä on huomattavia eroja TYP-lain toimeenpanossa. Erot voivat johtua siitä, että alueilla tulkitaan hyvin eri tavoin asiakkaan monialaisen yhteispalvelun tarvetta. Pitkään työttömänä olleita saatetaan myös ohjata TYP-asiakkaiksi eri alueilla erilaisin perustein, koska TYP-laille ei ole soveltamisohjetta eikä TYP-toiminnalle ole asetettu valtakunnallisia tavoitteita. Myös toimintaan käytettävissä olevien resurssien alueellinen vaihtelu voi selittää eroja alueiden välillä.

## Hyvinvointialueiden käynnistyminen on vaikuttanut eri tavoin TYP-toimintaan

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen vuoden 2023 alussa toi muutoksia myös TYP-lakiin, koska sosiaali- ja terveystieteiden järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Varsinaiseen TYP-toimintaan ei tehty sisällöllisiä muutoksia. Tarkastuksen



aikana hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen oli vielä osittain kesken, ja siirtymävaiheeseen arvioitiin jatkuvan vuoden 2023 loppuun saakka.

Hyvinvointialueiden käynnistymisellä on ollut hyvin erilaisia vaikutuksia TYP-toiminnan sujuvuuteen ja toiminnan jatkumiseen eri alueilla. TYP-verkostojen johtajille kohdennetun kyselyn vastajista kaksi kolmesta (15/24) arvioi, että verkosto oli pystynyt jatkamaan toimintaa sujuvasti hyvinvointialueen käynnistymisen jälkeen. TYP-verkostojen haastatteluiden sekä sosiaali- ja terveystieteiden edustajien haastattelun mukaan hyvinvointialueiden käynnistyminen on voinut olla TYP-toiminnan näkökulmasta sujuvampaa alueilla, joilla toimi SOTE-kuntayhtymä ennen hyvinvointialuetta. TYP-toimintaa on myös organisoitu alueilla vaihtelevin tavoin. Vaihtelua oli esimerkiksi siinä, miten TYP-toiminnan resurssit oli kunnissa sijoitettu ennen hyvinvointialueille siirtymistä. Tämä on voinut vaikuttaa resurssien siirtymiseen ja siihen, ovatko samat henkilöt jatkaneet TYP-toiminnassa.

Tarkastuksen aikana joidenkin TYP-verkostojen alueella oli vielä epäselvyyttä ja eriäviä näkemyksiä siitä, minkä verran resursseja hyvinvointialueen tulisi kohdentaa TYP-toimintaan. TYP-johtajille kohdennetun kyselyn vastajista puolet (12/24) vastasi, että verkoston alueella oli voimassa oleva sopimus hyvinvointialueen kanssa TYP-palveluihin osoitettavasta SOTE-palveluiden henkilötyövuosimäärästä. Eriävät näkemykset TYP-toimintaan kohdennettavista resursseista ovat ymmärrettäviä, koska lakiin on kirjattu, että toimijoiden tulee osoittaa monialaiseen yhteispalveluun ”riittävä” määrä henkilöstöä palvelua tarvitsevien asiakkaiden määrään nähden. Riittävyyden tasoa ei kuitenkaan ole määritetty. Koska TYP-toiminta on kolmen viranomaistoimijan verkostomainen yhteistoimintamalli, on selvää, että toimijoiden välillä voi olla erilaisia näkemyksiä toimintaan kohdennettavien resurssien tarkoituksenmukaisesta määrästä. Myös TYP-johtajille tehdyssä kyselyssä korostuivat eriävät näkemykset resurssien riittävyydestä: noin puolet (13/24) kyselyyn vastanneista TYP-johtajista piti hyvinvointialueen TYP-toimintaan osoittamia resursseja riittävinä ja vain kolmasosa (8/24) piti koko verkostonsa resursointia riittävänä suhteessa monialaisen yhteispalvelun tarpeessa olevien asiakkaiden määrään. On ymmärrettävää, että toimintaa johtavat henkilöt näkevät resurssitarpeen käytettävissä olevia resursseja suurempana. TYP-verkostojen johtajien kyselyvastausten perusteella monialaista yhteispalvelua tarvitsee kuitenkin suurempi joukko, kuin mitä käytettävissä olevat resurssit mahdollistavat.



TYP-toimintaan osallistuvilla viranomaisilla on eriäviä näkemyksiä toiminnan riittävästä henkilöstöresursseista.

### 3.3 TYP-toiminnan ohjaus ja seuranta ei ole riittävää

TYP-lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 2015. Sen jälkeen työvoimapolitiikassa on tapahtunut paljon uudistuksia. Työvoimapolitiikan jatkuvan muutoksen vuoksi TYP-toiminnan ohjaus, kehittäminen, tavoitteiden asetanta ja seuranta on ollut vähäistä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole seurannut tarkasti TYP-lainsäädännön toimeenpanoa. TYP-asiakkaista ja -toiminnasta on heikosti saatavilla luotettavaa tietoa, vaikka asiakkaat muodostavat merkittävän osan vaikeasti työllistyvistä työnhakijoista.

TYP-toiminnan keskiössä on toimijoiden yhteinen TYPPI-rekisteri, joka mahdollistaa asiakkaan tietojen vaihdon viranomaisien välillä ilman asiakkaan erillistä suostumusta. TYPPI-rekisteriä ei ole kuitenkaan juuri kehitetty sen käyttöönoton jälkeen, eikä järjestelmä enää tue hyvin TYP-toiminnan toimeenpanoa. Tämä on osaltaan johtanut vaihteleviin kirjauskäytäntöihin ja heikentänyt rekisteritietojen luotettavuutta. TYPPI-rekisterin heikot raportointiominaisuudet vaikeuttavat myös niin alueellista kuin valtakunnallista seurantaa. Vuoden 2025 alussa tulee voimaan uusi TYP-laki, jonka myötä työttömyyden kestoon perustuvat TYP-asiakkuuden kriteerit poistuvat. Muutos tulee kasvattamaan asiakasmääriä. TYP-lain toimeenpanon tueksi tarvitaan soveltamisohje.

#### TYP-toiminnan valtakunnallinen ohjaus ja seuranta ovat puutteellisia

TYP-toiminnan valtakunnallisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriön asettama ohjausryhmä ja sen työjaosto. Ohjausryhmästä ja työjaostosta säädetään valtioneuvoston asetuksella (1377/2014)<sup>25</sup>. Asetusta muutettiin pääosin hyvinvointialueiden käynnistymisen vuoksi vuonna 2022, muutokset tulivat voimaan vuoden 2023 alusta (1389/2022)<sup>26</sup>. Samalla muutettiin hieman valtakunnallisen ohjausryhmän kokoonpanoa. Ohjausryhmän tehtävänä on asettaa valtakunnalliset tavoitteet TYP-toiminnalle, seurata ja arvioida TYP-toiminnan toimeenpanoa sekä tavoitteiden toteutumista ja ohjata TYP-toiminnan kehittämistä. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut ohjausryhmälle työjaoston, jonka tehtävänä on valmista ohjausryhmässä käsiteltävät asiat, toimeenpanna ohjausryhmän päätökset sekä tukea alueita TYP-toiminnan toimeenpanossa.<sup>27</sup>

Tarkastuksen aikana haastateltiin sekä valtakunnallisen ohjausryhmän että ohjausryhmän työjaoston edustajia. Ohjausryhmän edustajat toivat haastattelussa esiin, että ohjaus on ollut tosiasiallisesti melko löyhää. Löyhäksi jäänyttä valtakunnallista ohjausta perusteltiin toimintaympäristön jatkuvalla muutoksella. Vastaavia asioita



Työvoimapolitiikan jatkuvan muutoksen vuoksi TYP-toiminnan ohjaus, kehittäminen, tavoitteiden asetanta ja seuranta on ollut vähäistä.

nostivat esiin myös työjaoston edustajat haastattelussaan. Lisäksi he totesivat, että työvoimapolitiikka on heittelehtinyt paljon vuosien aikana, mikä on vaikeuttanut tavoitteiden toteutumisen seuranta.

Ohjausryhmän ja työjaoston edustajien haastatteluiden perusteella on selvää, että TYP-toiminnan seuranta ja ohjaus ei ole ollut niin aktiivista kuin olisi perusteltua. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan TYP-toiminnassa oli esimerkiksi vuoden 2022 lopussa noin 40 000 asiakasta eli noin 15 prosenttia kaikista työttömistä työnhakijoista. Näin merkittävään joukkoon kohdistuvan toimintamallin ohjauksen ja toimeenpanon seurannan tulisi olla aktiivista.

TYP-verkostojen johtajille kohdennetussa kyselyssä vastaukset jakautuvat selkeästi kysyttäessä TYP-toiminnan valtakunnallisen ohjauksen riittävydestä. Vastaajista vähän alle puolet (11/24) piti ohjausta riittämättömänä ja noin kolmannes (8/24) riittävänä. Kyselyllä kerättiin näkemyksiä myös siitä, onko TYP-toiminnalle asetettu valtakunnallisesti selkeitä tavoitteita. Vastaajista yli puolet (13/24) piti valtakunnallista tavoitteidenasetantaa epäselvänä ja noin viidennes (5/24) selkeänä. Valtakunnallisesta seurannasta kysyttäessä noin puolet vastaajista (13/24) piti seuranta riittämättömänä ja muutama vastaaja (3/24) riittävänä.

Vastauksista voidaan päätellä, että ohjaus, tavoitteiden asetanta ja seuranta on ollut puutteellista monien alueellisten TYP-verkostojen näkökulmasta. Seitsemäntoista TYP-verkoston johtajaa kertoi näkemyksiään ohjauksesta ja seurannasta myös kyselyn avovastauksissa. Niissä korostui selkeästi se, että TYP-toiminnan valtakunnallinen ohjaus on ollut riittämätöntä. Vastauksissa tuotiin esiin, että ohjaus ja seuranta on ollut näkymätöntä ja että ministeriössä ei tunneta riittävästi käytännön TYP-toimintaa.

## TYPPI-rekisterin tiedot asiakkaista eivät ole kaikilta osin luotettavia, sillä tietoja kirjataan vaihtelevasti

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan TYP-asiakkaiden vuosittainen määrä koko maassa on noin 40 000 asiakasta. Täsmällistä tietoa asiakasmäärästä on vaikea saada, koska sekä TYPPI-rekisterin että URA-järjestelmän kirjauskäytännöissä on epätarkkuutta TYP-asiakkaiden osalta. Käytössä oleva TYPPI-rekisteri ei myöskään tue tilastointia eikä sitä ole aktiivisesti kehitetty käyttöönoton jälkeen.

TYP-verkostojen edustajat kokevat TYPPI-rekisterin vanhan aikaisuuden ja integroimattomuuden muihin järjestelmiin tehottomana sekä moninkertaisen kirjaamisen eri järjestelmiin turhana. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kaikki TYP-verkostot eivät käytä TYPPI-rekisteriä tai ne eivät käytä sitä TYP-lain tarkoittamalla tavalla. Tämä on osaltaan johtanut siihen, etteivät TYPPI-



TYPPI-rekisteri ja sen käyttö ei tue toiminnan kehittämistä eikä seuranta.

rekisterin tiedot ole luotettavia eivätkä ajantasaisia. Lain valmisteluvaiheessa korostettu toimintatapa kokonaisvaltaisesta kirjaamisesta yhteiseen tietojärjestelmään ei ole toteutunut. Toimintatavalla oli tarkoitus mahdollistaa toiminnan kehittäminen ja seuranta.

TYP-verkostojen johtajille kohdennetun kyselyn vastaajat sekä tarkastuksen aikana haastatellut toimijat pitivät yhteistä järjestelmää TYP-toiminnan kannalta kuitenkin olennaisena. Noin puolet kyselyn vastaajista (13/24) ei pitänyt toimeenpanoa mahdollisena ilman TYPPI-rekisteriä. Tarkastuksen haastatteluissa toimijat pääosin kokivat, että TYP-toiminnan ulkopuolella on huomattavasti vaikeampaa tehdä monialaista asiakasyhteistyötä. Nimenomaan yhteinen asiakastietojärjestelmä ja TYP-lain mahdollistama tietojen vaihto erottavat TYP-toiminnan muusta monialaisesta verkostoyhteistyöstä. Yhteinen järjestelmä helpottaa toimijoiden työtä, kun tiedot ovat ajan tasalla ja ne kulkevat viranomaisten välillä.

TYPPI-rekisteristä saataisiin luotettavaa seurantatietoa TYP-asiakkuuksista, mikäli sitä käytettäisiin aktiivisesti lainvalmistelussa tarkoitettulla tavalla. Nykyisen järjestelmän heikot raportointiominaisuudet eivät kuitenkaan tue seurantatiedon tuottamista. TYP-johtajille kohdennetun kyselyn vastaajista kaksi kolmasosaa (16/24) koki TYPPI-rekisterin puutteiden vaikeuttavan TYP-toiminnan seurantaan. Seurantatiedon tuottaminen on vaikeaa epäluotettavien kirjaustietojen ja TYPPI-rekisterin puutteiden takia. Työ- ja elinkeinoministeriö on viime vuosina pääsääntöisesti arvioinut TYP-asiakkaiden määrää (mm. hallituksen esityksissä) URA-järjestelmän tietojen perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan TYP-toiminnan seuranta on tehty hyvin pienillä resursseilla, mikä ministeriön mukaan osaltaan selittää sen vähäisyyden.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan erillisestä TYPPI-rekisteristä luopumista suunnitellaan. Monialaisen tuen asiakkaiden asiakastietojen käsittelyn on tarkoitus tulla osaksi uutta työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojärjestelmää viimeistään vuonna 2025, kun työvoimapalvelut siirtyvät kunnille. Uusi järjestelmä voi parantaa tietojen hyödynnettävyyttä, mutta tietojen luotettavuuden parantaminen edellyttää myös valtakunnalliselta ohjaukselta tiukempaa otetta, jotta kirjauskäytännöt saadaan yhtenäisiksi.

## Uuden lain toimeenpano tulee kasvattamaan TYP-toiminnan asiakasmääriä

Vuoden 2025 alussa tulee voimaan uusi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023)<sup>28</sup>. Merkittävin muutos nykyiseen TYP-toimintaan on se, että työttömyyden keston perustuvista TYP-asiakaskriteereistä luovutaan. Lisäksi työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille, joka vaikuttaa TYP-toiminnan

organisointumiseen. Uudella lainsäädännöllä pyritään siihen, että jatkossa monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi työttömän tosiasialliseen palvelutarpeeseen<sup>29</sup>. Hallituksen esityksessä (HE 207/2022) arvioidaan, että TYP-asiakskriteereistä luopuminen saattaa lisätä TYP-asiakkaiden määrää. Uudistuksen myötä asiakas voidaan ohjata TYP-toimintaan heti, kun palvelutarve tunnustetaan. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että TYP-asiakkaiden määrän kasvu tulee lyhyellä aikavälillä lisäämään erityisesti sosiaali- ja terveystalouden menoja.

Alueellisten TYP-verkostojen haastatteluissa tuotiin selkeästi esiin, että asiakasmäärät tulevat kasvamaan. Työttömyyden kestoon perustuvista kriteereistä luopumista pidettiin hyvänä uudistuksena. Hyvänä uudistusta pidettiin nimenomaan sen vuoksi, että asiakas voidaan ohjata TYP-toimintaan heti, kun palvelutarve tunnustetaan, eikä työttömyyden pitkittymistä tarvitse jäädä odottamaan. TYP-verkostojen johtajille kohdennetun kyselyn vastaukset tukevat haastatteluissa esiin nousseita näkemyksiä. Kyselyn vastaajista lähes kaikki (23/24) pitivät TYP-asiakskriteereistä luopumista hyvänä uudistuksena. Kyselyn vastaajista suurin osa (19/23) arvioi kriteerien poistumisen lisäävän TYP-toimintaan ohjattavien asiakkaiden määrää.

Kyselyn avovastausten perusteella verkostojen johtajat kokivat työttömyyden kestoon perustuvien kriteerien poistumisen parantavan TYP-toiminnan vaikuttavuutta, säästävän resursseja ja nopeuttavan asiakasprosesseja. TYP-johtajista suurin osa (21/24) arvioi, että valtakunnallisesti sovittuja kriteerejä tarvitaan jatkossakin. Jonkinlaisia valtakunnallisia kriteereitä ja yhteisiä ohjeita asiakasohjaukseen toivottiin, jotta toiminta olisi selkeää ja yhdenvertaista. Tarkastuksen perusteella tulevalle TYP-lainsäädännölle onkin perusteltua laatia soveltamisohje toimeenpanon tueksi. Toisaalta johtajat pelkäävät kasvavien asiakasmäärien heikentävän resurssien riittävyyttä entisestään. Pitkäaikaistyöttömien palveluun kohdennettuja kokonaisresursseja arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että kuntouttava työtoiminta on merkittävä työvoimaviranomaisten ja sosiaalihuollon yhteistyönä järjestämä palvelu. TYP-toiminnan lisäksi onkin huomioitava myös kuntouttavaan työtoimintaan kohdennetut henkilöstöresurssit.



Vuonna 2025 voimaantulevalle TYP-laille on syytä laatia soveltamisohje.

## 4 Ovatko tulosperusteiset toimintamallit edistäneet vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

Tarkastuksessa käsiteltiin työllisyyden edistämiseksi tarkoitettua tulosperusteisista vaikutusten hankintamalleista erityisesti SIB-mallilla (SIB, *Social Impact Bond*) eli tulosperusteisilla rahoitussopimuksilla toteutettuja hankkeita. SIB on yksi vaikuttavuusinvestoimisen toteutusmuoto. Vaikuttavuusinvestoiminen on keino kanavoida yksityistä pääomaa hankkeisiin, joilla tavoitellaan myönteistä ja mitattavaa yhteiskunnallista hyötyä.

Tarkastuksen perusteella SIB-mallilla on edellytykset edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä. SIB-hankkeet ovat lisänneet myös tietoa siitä, ovatko tulosperusteiset vaikuttavuusinvestoinnit tehokas ja taloudellinen keino julkiselle hallinnolle parantaa vaikeasti työllistyvien työllisyyttä. SIB-mallin hyödyntäminen edellyttää kuitenkin vielä kehittämistoimia. Kehittämistarpeet liittyvät erityisesti asiakasohjaukseen, palkkioiden määräytymiskriteereihin, vaikuttavuuden arviointiin ja hallinnollisen taakan vähentämiseen.

Tarkastuksen aikana oli käynnissä myös suoria tulosperusteisiä pilottihankkeita, joiden tavoitteena on ollut muun muassa tehostaa työttömien nuorten ja vieraskielisten työnhakijoiden työllistymistä sekä kehittää uusia työllisyyttä edistäviä palveluita ja tulos- ja vaikuttavuusperusteisiä hankintoja. Suorissa tulosperusteisissa palveluhankinnoissa julkisen sektorin organisaatio on tilaaja, joka maksaa tavoiteltujen ja saavutettujen tulosten perusteella suoraan omarahoituksella toimivalle palveluntarjoajalle. Siitä, edistävätkö suorat tulosperusteiset hankinnat työllistymistä, ei voida tehdä merkittäviä johtopäätöksiä. Suoria tulosperusteisiä hankintoja käsitellään erillisessä tarkastusmuistiossa, joka on saatavissa tarkastusvirastosta.

## 4.1 Tulosperusteisilla rahoitussovimushankkeilla on edellytykset edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä

Tulosperusteisissa rahoitussovimuksissa eli SIB-mallissa keskeisinä toimijoina ovat julkisen sektorin organisaatio tulosten tilaajana ja tavoitteiden mukaisten tulosten maksajana, sijoittajat palveluiden rahoittajina ja taloudellisen riskin kantajina, hankehallinnoija rahoituksen kokoajana ja sopimuksen koordinoijana sekä hankehallinnoijan valitsemina varsinaiset palveluntuottajat. SIB-mallilla toteutetuista hankkeista tarkastuksessa käsiteltiin työ- ja elinkeinoministeriön tilaamia Työllistymisen edistäminen -hanketta (Työ-SIB) ja Maahanmuuttajien nopea työllistyminen ja kotoutuminen -kokeilua (Koto-SIB).

Koto-SIB-kokeilu päättyi vuonna 2019, mutta tulosten arviointia ei ollut tarkastuksen kuluessa vielä tehty. Työ-SIB-hanke oli tarkastuksen aikana vielä käynnissä. Alustavien tulosten perusteella Koto-SIB-kokeilu on edistänyt osallistuneiden työllistymistä (1 034 työllistynyttä), mutta työllistymistavoitteesta (2 500 työllistynyttä) jäätettiin selkeästi. Säästötavoitteita ei myöskään saavutettu. Yhä käynnissä olevassa Työ-SIB-hankkeessa työllistyneiden määrä oli kesään 2023 mennessä hieman runsaat puolet asetetusta tavoitemäärästä (3 000 työllistynyttä). Työ-SIB-hankkeeseen osallistuneiden työllistymistavoitteen saavuttamiselle on hyvät edellytykset.

### Koto-SIB-kokeilussa tavoiteltiin maahanmuuttajien työllistymistä sekä merkittäviä taloudellisia hyötyjä

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman Koto-SIB-kokeilun<sup>30</sup> tavoitteena oli työllistää 2 500 maahanmuuttajaa kolmen vuoden aikana ja auttaa työnantajia saamaan tarvitsemaansa osaavaa työvoimaa. Lisäksi tavoitteena oli auttaa koulutuksen ja työllistymisen kautta maahanmuuttajia integroitumaan osaksi suomalaista yhteiskuntaa sekä tarjota maahanmuuttajille ammattiin suuntaavaa kieli- ja muuta koulutusta, joka tukee heidän työllistymistään. Hakijoilla tuli olla kokemusta työelämästä lähtömaassaan ja halukkuutta töihin. Luku- ja kirjoitustaidottomat rajattiin ulkopuolelle.

Kokeilun toteutusajaksi oli 2016–2019 (käytännössä kokeilu alkoi vuoden 2017 alusta lähtien) ja kokeilualueena toimi pääkaupunkiseutu, Joensuu, Jyväskylä, Oulu, Tampere ja Turku. Haku ohjelma-kokeiluun päättyi joulukuussa 2019. Koto-SIB-kokeilussa aloittaneiden työllisyystilannetta oli tarkoitettu seurata kolme vuotta kokeiluun osallistumisen jälkeen eli vuosina 2020–2022.



Koto-SIB-kokeilun tavoitteena oli työllistää 2 500 maahanmuuttajaa kolmen vuoden aikana.

Kokeilun osallistujat valittiin satunnaisotannalla kahteen ryhmään: osallistujiin (70 %) ja verrokkiryhmään (30 %). Koska halukkaista osallistujista osa jäi verrokkiryhmään, Koto-SIB-kokeilun osallistujamäärä (2 200) jäi selvästi tavoitteesta (3 800). Tarkastuksen perusteella osittain syynä osallistujamäärän tavoitteesta jäämiseen oli myös ongelmat asiakasohjauksessa hankkeen alkupuolella.

Koto-SIB-kokeilun tulostittareina olivat työllistymisen lisäksi työmarkkinatuki, jonka maksatuksen oletettiin vähenevän sekä tulovero, jonka määrän oletettiin kasvavan. Syntyvästä taloudellisesta hyödystä työ- ja elinkeinoministeriö maksaisi rahastolle tulospalkkioina 50 prosenttia.

Koto-SIB-kokeilusta ei ole tehty väliarviointia. Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden mukaan kaikkien osallistujien seurantatiedot ovat käytettävissä vuonna 2023, jolloin ministeriö kilpailuttaa ulkoisen arvioinnin. Ministeriön asiantuntijat arvioivat, että arvioinnin tulokset olisivat käytettävissä aikaisintaan vuodenvaihteessa 2023–2024.

Alustavien tulosten mukaan Koto-SIB-kokeilu on työllistänyt hankekautensa aikana 1 034 osallistujaa. Työllistymistavoitetta ei siis saavutettu. Työllistymisen kesto tai pysyvyys ei käy alustavissa tuloksissa ilmi. Julkisen sektorin säästötavoitteita ei myöskään saavutettu. Tavoitteena oli 28 miljoonan euron säästöt. Säästötavoitteeseen pääseminen olisi vaatinut vähintään 2 000 maahanmuuttajan pääsemistä työelämään. Optimistisissa odotuksissa parhaaksi mahdolliseksi taloudelliseksi hyödyksi tilaajalle arvioitiin jopa 70 miljoonaa euroa, mutta realistiseksi arvioksi oletettiin 20–25 miljoonaa euroa<sup>31</sup>.

Tulospalkkion perusteena olevasta säästötavoitteesta jääminen vaikuttaa myös sijoittajien tuottoon. Tulostavoitteen mukaan laskennallisista säästöistä puolet oli tarkoitus jäädä työ- ja elinkeinoministeriölle ja toinen puoli tuloutettaisiin SIB-rahastoon, joka maksaa korvaukset palveluntuottajille ja palauttaa sijoittajille heidän pääomansa kohtuullisen tuoton kera. Sijoitusriski näyttäisi toteutuneen. Kokeilussa oli mukana useita sijoittajia ja palveluntuottajia<sup>32</sup>.

## Työ-SIB-hankkeella tavoitellaan osallistujien työllistymistä sekä verotuloja ja menosäästöjä

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa ja yhä käynnissä olevassa Työ-SIB-hankkeessa<sup>33</sup> kohderyhmä on pitkäaikaistyöttömät. Yleisenä tavoitteena hankkeessa on pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisy ja vähentyminen eli mahdollisimman monen asiakkaan työllistyminen mahdollisimman pitkäksi aikaa.



Alustavien tulosten mukaan Koto-SIB-kokeilun työllistymistavoitteesta jäätettiin.



Työ-SIB-hankkeen tavoitteena on työllistää pitkäaikaistyöttömiä.



Hanke käynnistyi Uudenmaan TE-toimistossa vuoden 2019 lopussa. Mukana ovat lisäksi olleet Hämeen TE-toimisto (2020), Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto (2020), Pirkanmaan TE-toimisto (2021) ja TE-toimistojen alueilla olevat mahdolliset kuntakoikeilut. Hanke kestää vuoden 2024 loppuun. Optiona on hankkeen jatkuminen vuonna 2025.

Työ-SIB-hankkeeseen otetaan 14 000 osallistujaa, jotka arvotaan satunnaistamalla kohderyhmästä sopivat asiakkaat palvelujen orientaatiojaksoille. Kohderyhmään kuuluu vaikeasti työllistyviä, jotka jakautuvat 27 eri segmenttiin iän, koulutuksen ja työttömyyden kesken mukaan.

Hankkeen taloudellisena tavoitteena ja tulospalkkion perusteena on lisätä työllisyyttä kohderyhmissä niin paljon, että vaikutus julkisen talouden tilaan on hankkeen tulosten mittaamisjaksolla positiivinen. Hankkeen tulospalkkion perusteena ovat työllistymisen taloudellinen hyöty valtiolle, joka määräytyy työllistyneen henkilön taustatekijöiden ja palkkatulon perusteella. Siten työllistymisen lisäksi hankkeessa tavoitellaan julkisen talouden suorina hyötyinä lisäyksiä tuloverokertymässä sekä säästöjä työttömyysturvamenoina ja työvoimapalvelujen kuluissa. Työ- ja elinkeinoministeriö on varautunut maksamaan tulospalkkiona 23 miljoonaa euroa vuosien 2020–2024 aikana. Hankkeeseen on osallistunut useita sijoittajia<sup>34</sup> ja palveluntuottajia<sup>35</sup>.

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden mukaan Työ-SIB-hankkeen määrällisenä tavoitteena on saada hankkeen palvelujen pariin yhteensä 4 000 asiakasta, joista 1 900 työllistyisi. Eri yhteyksissä tavoite on esitetty myös suurempana: hankkeen ansiosta työllistyisi 3 000 henkilöä viiden vuoden aikana, ja tavoitteena olisi saada 4 500 työnhakijaa hankkeen palveluiden piiriin viiden vuoden aikana. Myös hankekuvausten mukaan tavoitteena on saada orientaatiojaksoon yhteensä 4 500 kohderyhmään kuuluvaa työtöntä.

## Työ-SIB-hankkeen alustavat tulokset ovat lupaavia

Työ-SIB-hanke on edelleen käynnissä, eikä työ- ja elinkeinoministeriö tee hankkeesta erillisiä väliarviointoja. Hankkeen tietoja päivitetään kuitenkin maksatusprosessin yhteydessä, kun verottajan tiedot ovat käytettävissä. Tulotietojärjestelmästä saatavasta tiedosta voidaan seurata hankkeen tuloksellisuutta palkkatulon perusteella. Ministeriön asiantuntijoiden mukaan syksyllä 2022 hankkeeseen osallistuneista suhteellisesti suurempi osuus (61 %) oli saanut palkkaa vuodesta 2020 alkaen kuin verrokkiryhmästä (50 %). Hankkeeseen osallistuneilla palkkatulot olivat myös olleet keskimäärin korkeammat kuin verrokkiryhmällä.



Työllistymisen lisäksi hankkeessa tavoitellaan lisäyksiä tuloverokertymässä sekä säästöjä työttömyysturvamenoina ja työvoimapalvelujen kuluissa.



Syksyllä 2022 Työ-SIB-hankkeen osallistujista oli saanut palkkaa suhteellisesti suurempi osuus kuin verrokkiryhmästä.

Eri toimialoista toistaiseksi eniten on työllistynyt asiantuntija-tehtäviin ja toiseksi eniten toimistoalan tehtäviin (tilanne 1/2023). Työllistyneiden määrä oli yhteensä yli 1 600 ja osallistujamäärä lähes 4 000 (tilanne 6/2023).<sup>36</sup>

Tarkastushetkellä Työ-SIB-hankkeessa ei kyetty seuraamaan työssä pysyvyyttä tai työttömyyteen palaamista. Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden mukaan Työ-SIB-hankkeen luvut näyttävät kuitenkin tulotietorekisterin tietojen perusteella hyviltä. Ministeriön edustajien mukaan toimintamalli on ollut kannattava sijoitus, jos seurataan pelkkiä verotettavia tuloja.

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden mukaan hyviä tuloksia on selittänyt toimittajan eli S-Pankin aktiivinen ote palveluntuottajien suuntaan sekä hankkeen pitkä kesto. Optiona onkin, että vuoden 2025 aikana ohjataan lisää asiakkaita hankkeeseen.

Työ-SIB-hankkeen erityisenä hyötynä työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijat pitävät tulotietojärjestelmän käyttökokemuksia seurantavälineenä ja sitä, että TE-palvelut 2024 -uudistuksen myötä tulotietojärjestelmä otetaan laajemmin käyttöön työvoimapalvelujen seurannassa. Tämä mahdollistaa samalla ainakin jossain määrin työvoimapalvelujen panos-tuotos-suhteen arviointia. Myös valtionyhtiö Motivassa toimivan Vaikuttavuusjohtamisen osaamiskeskusten asiantuntijat pitivät hyödyllisenä sitä, että tulotietojärjestelmän dataa voidaan käyttää työvoimapalveluiden työllisyystoimien vaikuttavuuden arvioinnissa. Osaamiskeskusten toiminta siirtyi työ- ja elinkeinoministeriöstä Motivalle elokuussa 2022.

## 4.2 SIB-hankkeet edellyttävät kehittämistoimia

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 tulostimetrit ja -palkkiot palvelisivat paremmin keskeisiä toimijoita.

### SIB-hankkeiden suunnittelua, toimeenpanoa ja seuranta tulee kehittää

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan SIB-mallin kehittämistarpeita ovat hankkeen suunnittelun tuki sekä toimeenpanoon liittyvät monimutkaiset ja työläät vaiheet. Esimerkiksi tietosuojaan, aineistojen yhdistämiseen ja verrokkiarvontoihin liittyvät käytännöt sekä vaikuttavuuden seurantaan liittyvä osaaminen tulisi ministeriön



Toimintamalli on ollut kannattava sijoitus, jos seurataan pelkkiä verotettavia tuloja.



Tieto SIB-hankkeista on pirstaloitunut hankkeisiin.

asiantuntijoiden mukaan olla keskitettyä ja saatavilla käyttöön koko SIB-hankkeen ajan. Tehtävät voisi keskittää ministeriön sijasta KEHA-keskukseen. Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden mukaan tieto SIB-hankkeista on tällä hetkellä pirstaloitunut hankkeisiin, mikä hankaloittaa ministeriön virkahenkilöiden operatiivista toimeenpanotyötä. Työ-SIB on työllistänyt virkahenkilöstöä erittäin paljon ja lisätuki olisi tarpeen.

SIB-mallin vaikuttavuuden seurantaan liittyy työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta useita ongelmia. Työ-SIB-hankkeessa vaikeaksi on osoittautunut vanhentunut verrokkiaineisto, joka on vuosilta 2016–2018. Ministeriön mukaan tuolloin talous- ja työllisyystilanne oli hyvin erilainen, joten verrokkiryhmän tulokset ovat ministeriön näkökulmasta helppo ”peitota”. Työ-SIB-hankkeen aikana on tapahtunut lisäksi suuria muutoksia, kuten pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotto ja TE-palvelujen siirtyminen kunnille työllisyyden kuntakokeiluissa. Tästä syystä Työ-SIB-hankkeen vaikuttavuutta on todennäköisesti erittäin vaikea todentaa.

Vaikka Työ-SIB-hanketta on ainakin toistaiseksi yleisesti pidetty tulosten perusteella kannattavana sijoituksena, työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijat katsovat, että sopimusasetelma ei ole kuitenkaan optimaalinen ministeriön eli tilaajan kannalta. Syynä on se, että tulospalkkion perusteena olevalla ajanjaksolla Suomessa saatiin ylipäättään vähemmän palkkaa. Toimittajalle sopimusasetelma on edullinen, mutta ei tilaajalle.

Kehittämistarpeina tulevia SIB-hankkeita varten on myös se, että palkkatulokertymän tai muiden mittareiden lisäksi huomioitaisiin niin sanotut pehmeät vaikutukset, kuten myönteiset vaikutukset osallistujien työ- ja toimintakykyyn. Muun muassa tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 13/2022 vp) nostanut esiin pehmeiden vaikutusten mittaamisen kehittämistarpeen. Osa palveluista on luonteeltaan sellaisia, ettei niillä välttämättä tavoitella suoraa työllistymistä avoimille työmarkkinoille vaan pikemminkin toimintakyvyn ja hyvinvoinnin parantumista, jotka pidemmällä aikavälillä mahdollistavat työllistymisen. Tällaisten mittareiden luominen ja tulosten arviointi vaikuttavat kuitenkin tällä hetkellä vaikealta tulospalkkioiden määrittelemiseksi. Luotettavien vertailuasetelmien luominen ja vaikuttavuuden mittaaminen on osoittautunut ongelmalliseksi jo nykyisissä SIB-hankkeissa.

SIB on raskas ja aikaa vievä prosessi tilaajalle. Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden mukaan SIB-tyyppinen ratkaisu huomioitiin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman taustavalmisteluissa yhtenä ratkaisuna vihreän siirtymän työvoimapula-aloilla, mutta muita työllisyyteen liittyviä SIB-malliin perustuvia hankkeita ei ole tällä hetkellä rakenteilla.



Vaikuttavuuden seurantaan liittyy useita ongelmia.



Palkkatulokertymän lisäksi olisi tärkeää huomioida niin sanotut pehmeät vaikutukset, kuten myönteiset vaikutukset osallistujien työ- ja toimintakykyyn.

## SIB-hankkeiden onnistuminen vaatii julkisen ja yksityisen sektorin saumatonta yhteistyötä

Hankehallinnoijan edustajat pitävät tilaajan eli ministeriön tavoin SIB-mallin ongelmana vaikuttavuuden mittaamiseen liittyviä vaikeuksia. Lisäksi hankehallinnoijan edustajien mukaan uudentyypisissä, vaikuttavuusperusteisissa hankkeissa kehittämistarpeeksi on lähes aina osoittautunut asiakasohjaus, joka on ollut hankkeiden suurimpia pullonkauloja. Haasteena on ollut se, että tilaaja ja käytännön asiakasohjausta tekevät ovat eri organisaatioissa. Hankehallinnoijan edustajat korostavat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön merkitystä erityisesti kilpailutusprosessin aikana.

Työ-SIB- ja Koto-SIB-hankkeiden hankehallinnoijaksi valittiin Epiqus Oy, mutta hankkeiden kilpailutus tapahtui eri tavoin. Koto-SIB-kokeilun kilpailutus toteutettiin perinteisesti kilpailutamalla, mutta Työ-SIB-hankkeessa käytettiin (kilpailullista) neuvottelumenettelyä<sup>37</sup>. S-Pankin edustajat suosittelevat neuvottelumenettelyn käyttöä hankehallinnoijan valinnassa, koska hankkeet ovat monimutkaisia ja vaativat ehdottomasti avointa vuoropuhelua. Yhteistyön merkitys jatkuu myös kilpailutuksen jälkeen esimerkiksi asiakasohjauksessa ja toiminnan koordinoimisessa eri hallintotasojen kanssa.



Hankkeet ovat monimutkaisia ja vaativat avointa vuoropuhelua yksityisen ja julkisen sektorin välillä.

### Työ-SIB-hankkeen ja Koto-SIB-kokeilun rahastot

Tammikuussa 2019 FIM osti Epiqus Oy:n. Epiqus Oy:stä tuli FIM Pääomarahastot Oy:n tytäryhtiö. FIM kuului S-Pankki-konserniin.

FIM-yhtiöiden nimet muuttuivat syksyllä 2021, jolloin salkunhoito keskitettiin S-Pankkiin.

**Työ-SIB-hankkeen rahaston** tavoitekoko oli 10 miljoonaa euroa. Rahastoon kerättiin yli 7 miljoonaa euroa. Sijoittajat ovat Arina, Espoon kaupunki, JHL, PAM, Pohjolan kiinteistökehitys, Rakennusliitto, Sitra, SOK ja Teollisuusliitto.

**Koto-SIB-kokeilun rahaston** sitoumukset ovat 14,2 miljoonaa euroa. Euroopan investointirahasto (EIF) ja Epiqus Oy allekirjoittivat 2.6.2017 sopimuksen 10 miljoonan euron sijoituksesta kokeiluun. Koto-SIB-rahaston koko oli tuolloin Euroopan suurin SIB-rahasto sijoitetun pääoman määrässä. Sijoittajat ovat Euroopan investointirahasto, Sitra, SOK, Espoon kaupunki, Tradeka, Suomen ortodoksinen kirkko, Epiqus Oy, Sewatek Oy, Tom Tukiainen, Erkki Turanlahti ja Arowana Advisors Oy.

## Aiemmat tulokset ja palvelun laatu voitaisiin huomioida palveluntuottajien valinnassa

Ministeriössä ei ole suoraa kontaktipintaa SIB-hankkeiden palveluntuottajiin, ainoastaan toimittajaan eli hankehallinnoinnista vastaavaan S-Pankkiin, joka on alihankittanut palveluntuottajat ja laatinut niille oman kannustinmallin. Haasteena tilaajan kannalta on se, että palvelu tapahtuu pimennossa. Toisaalta koko SIB-mallin ajatuksena on, että toimittajalta hankitaan vaikutusta ilman, että tilaaja osallistuu palveluntuottajien ohjaamiseen.

Palveluntuottajan näkökulmassa tuotiin tarkastuksessa esille se, että SIB-hankkeiden palveluntuottajien valinnassa tulisi huomioida myös aikaisemmat tulokset ja palvelun laatu. Tulospohjaisilla malleilla palveluntuottajan edustajat pitävät yleisesti hyvinä, mutta niissä tulisi huomioida kohderyhmän vaatimus, työsuhteiden moninaisuus ja palvelun kesto. Työ-SIB-hankkeessa palveluntuottajan edustajat pitävät hyvänä palvelun pitkäkestoisuutta ja sitä, että asiakas voi palata palveluun, jos työsuhte on lyhyt. Työ-SIB-hanke saa muutenkin palveluntuottajan edustajilta kiitosta selkeydestä. Kiitosta saa erityisesti hankkeen selkeä raportointi.

Palveluntuottajan edustajien mukaan tulorekisterin käyttö ja selkeä tiedonvaihto muissakin hankkeen osissa vähentävät byrokratiaa, mikä mahdollistaa keskittymisen päätyöhön eli asiakkaiden työllistämiseen. Tulosten seuranta tuo myös positiivista painetta palveluntuottajille. Tiedolla johtaminen auttaa lisäksi palvelun kehittämisessä.

## Keinoja riskien välttämiseksi on

Tulospohjaisuuteen liittyviä riskejä voidaan välttää jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Kohderyhmän rajauksella voidaan vaikuttaa esimerkiksi asiakasohjaukseen. Työ-SIB-hankkeen hankekuvauksessa kohderyhmän kriteerinä oli, ettei TE-toimisto tai toimittaja kumpikaan voi valita kohderyhmän henkilöitä niin, että kohderyhmän lähtötilanne-ennuste ei olisi enää luotettava esimerkiksi positiivisen tai negatiivisen valikoitumisen takia.

Palkkioiden määräytyminen edellyttää keskustelua eri toimijoiden kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden mukaan asenteellisuus yksityistä rahoitusta kohtaan oli yksi SIB-hankkeiden havaituista haasteista. Aluksi tarvittiin paljon keskustelua, jotta osapuolet (TE-toimistojen edustajat, Epicus ja ministeriö) saatiin vakuuttuneiksi toimintavasta ja yritysten hyvistä motiiveista. Samalla käytiin paljon keskustelua myös pelisäännöistä ja asiakasohjauksen onnistuvuudesta. Ministeriön asiantuntijat pitivät tärkeänä yhteistyötä TE-toimistojen kanssa jo suunnitteluvaiheessa. Heidän mukaansa arvokkaita näkökulmia saadaan muun muassa käytännön ohjaukseen ja tietojenvaihtoon liittyviin prosesseihin.



Tulosten seuranta tuo positiivista painetta palveluntuottajille.



Asenteellisuus yksityistä rahoitusta kohtaan oli yksi SIB-hankkeiden havaituista haasteista.

Tulosten arviointi ja tulospalkkioiden maksaminen edellyttävät luotettavia lähtötietoja ja osaamista tehdä analyysyjä. Sopimusta tehtäessä kirjoitetut määritelmät vaativat ministeriön asiantuntijoiden mukaan ymmärrystä rekisteripohjaisen tiedon hyödyntämisestä ja tulospalkkion määräytymisperusteista sekä valmiuksia tulokita tuloksia. Lisäksi sopimusta tehtäessä toimijoiden olisi syytä arvioida rekisteripohjaisen aineiston saatavuutta ja luotettavuutta. Myös hallinnollista taakkaa olisi hyvä arvioida. Hallinnollista taakkaa eri osapuolille saattaa muodostua monimutkaisesta tulospalkkion laskennasta. Rekisteripohjaisen aineiston (verottajan tiedot, asiakastietojärjestelmä) analyysiä olisi syytä tehdä jo ennen sopimuksen tekemistä, ja lisäksi tulisi vahvistaa keskeisten toimijoiden kykyä tehdä näitä analyysyjä.

Tulosten arvioinnissa ja tulospalkkioiden määrittelemisessä käytettäviä tulostittareita on mahdollista kehittää edelleen. Tarkastushavaintojen perusteella tulisi erityisesti pohtia, soveltuvatko tulosperusteisissa vaikutusten hankinnoissa puhtaasti työllistymistavoitteisiin perustuvat tulostittarit vaikeasti työllistyviin vai olisiko tulostittareissa syytä huomioida myös pehmeät vaikutukset eli myönteiset vaikutukset osallistujien työ- ja toimintakykyyn.

Vaikka vaikeasti työllistyvien työllisyyden edistämiseen SIB-mallilla liittyy haasteita ja kehittämistarpeita, hankkeet ovat kuitenkin muuttaneet asenteita työllistämispalveluiden kehittämiseksi SIB-mallin avulla. Sen lisäksi, että Koto-SIB on toiminut esimerkkinä kaikille hallinnonaloille, Suomi on nähty kansainvälisesti myös hyvänä esimerkkinä ja innovatiivisen mallin edistäjänä. Hankkeiden suunnittelu, tavoiteasettelu ja toimeenpano edellyttävät kuitenkin vielä osaamisen lisäämistä.



Tulosten arviointi ja tulospalkkioiden maksaminen edellyttävät luotettavia lähtötietoja ja osaamista tehdä analyysyjä.



Tulosten arvioinnissa ja tulospalkkioiden määrittelemisessä käytettäviä tulostittareita on mahdollista kehittää edelleen.

# Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

## Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden, pohjoismaisen työvoimapolitiittimallin, työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) ja tulosperusteisten toimintamallien tarkoituksenmukaisuutta vaikeasti työllistyvien työllistymisedellytysten edistämiseksi. Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää, kun työvoimapolitiittisiin suunnitellaan muutoksia ja uudistuksia. Eduskunnan ja valtioneuvoston lisäksi tarkastustulosten keskeisiä hyödyntäjiä ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, TYP-verkostot sekä kunnat, joiden vastuulle TE-palvelut siirtyvät vuoden 2025 alussa. Myös sosiaaliturvan uudistusta valmisteleva parlamentaarinen komitea voi hyödyntää tuloksia etuuksien ja palveluiden yhteensovittamiseen liittyvien linjausten yhteydessä.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli työ- ja elinkeinoministeriö, jonka toimialaan kuuluvat työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapolitiitti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä, jotka molemmat antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastusasetelma muodostui neljästä tarkastuskysymyksestä. Ensimmäiseen tarkastuskysymykseen ei vastattu, koska tutkimusaineistoa ei ehditty muodostamaan tarkastuksen aikataulussa.

Tarkastuskysymys 1: Ovatko aktiiviset työvoimapolitiittiset palvelut edistäneet vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

- Kriteerit: Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut edistävät henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Vuorotteluvapaa parantaa työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräraikaisen työkokemuksen kautta. Kuntouttava työtoiminta parantaa vaikeasti työllistyvän edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla.

- Kriteerien lähteet: Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (2012/916) 4 § Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoaminen, vuorotteluvapaalaki (2012/1305) 1 § Lain tarkoitus ja laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2011) 1 § Lain tarkoitus

Tarkastuskysymys 2: Onko työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

- Kriteerit: Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) edistää vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluita sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Laki velvoittaa TYP-toiminnassa mukana olevat tahot (TE-toimisto, kunta ja Kela) yhdessä suunnittelemaan työttömien tarvitsemat palvelut tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Työ- ja elinkeinotoimisto, kunnat ja Kela osoittavat monialaiseen yhteispalveluun palvelua tarvitsevien asiakkaiden määrä huomioon ottaen riittävän määrän henkilöstöä. TYP-toiminnalla varmistetaan pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palveluiden saatavuus koko maassa.
- Kriteerien lähteet: Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) 1 §. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu. Hallituksen esitys (HE 183/2014, 3 esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset sekä 4.1 Taloudelliset vaikutukset) eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Tarkastuskysymys 3: Onko pohjoismainen työvoimapalvelumalli edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

- Kriteerit: Säännölliset tapaamiset työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevan kunnan välillä yhdessä työnhakuvelvollisuuden kanssa varmistavat työnhakuaktiivisuutta ja tukevat työnhakua ja tällä tavalla nopeuttavat työllistymistä ja työpaikkojen täyttymistä. Toimeenpanon edellyttämistä toimitilaratkaisuista, tietojärjestelmistä sekä muun muassa henkilöstön kouluttamisesta on huolehdittu. Alkuhaastatteluiden, työnhakukeskusteluiden, täydentävien työnhakukeskusteluiden ja työnhakutapahtumien määrälliset tavoitteet ovat toteutuneet. Uusi palveluprosessi on mahdollistanut aiempaa paremmin yksilökohtaisten työnhaun ja työllistymisen esteiden selvittämisen. Uusi palveluprosessi on mahdollistanut aiempaa paremman ohjauksen ja työnhakijoiden motivoinnin. Uusi palveluprosessi on tehostanut vaikeasti työllistyvien ohjaamista heidän palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin. Vaikeasti työllistyville on tarjottu aiempaa enemmän ylimääräistä henkilökohtaista palvelua ja tukea. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään tehdyt muutokset ovat vähentäneet näennäisiä työhakemuksia. Aiempaa lyhyemmät korvauksettomat määrääjat ja työnhakijan muistuttaminen työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä ennen työttömyysturvaseuraamuksen asettamista ovat vähentäneet työttömien tarvetta toimeentulotuella. Työllistymissuunnitelman toteuttamisesta ja suunnitelmassa edellytetystä työnhausta ilmoittaminen on tukenut työttömän palveluprosessia.
- Kriteerien lähteet: Hallituksen esitys (HE 167/2021 vp, 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset) eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivu (Kysymyksiä ja vastauksia pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista).



Tarkastuskysymys 4: Ovatko tulosperusteiset toimintamallit edistäneet vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

- Kriteeri: Tulosperusteisten toimintamallihankkeiden työllistämiseksi asetettujen tulostavoitteiden mukaiset tulostavoitteet on saavutettu tai on luotu riittävät edellytykset tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Kriteerin lähteet: Tulosperusteiset sopimukset (hankekuvaukset ja asetetut tavoitteet), Laki julkisista hankinnoista ja käyttösopimuksista (1397/2016) 1, 2, 34 ja 36 §.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin työ- ja elinkeinoministeriötä sekä valtiovarainministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kommentit eivät edellyttäneet muutoksia tarkastuksen asetelmaan, mutta kommenttien perusteella tehtiin joitakin tarkennuksia suunnitelman eri lukuihin.

## Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuskysymys 2: Onko työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

- Aineistot: työ- ja elinkeinoministeriön edustajien haastattelu, sosiaali- ja terveysministeriön edustajien haastattelu, TYP-toiminnan valtakunnallisen ohjausryhmän ja sen työjaoston haastattelut, neljän alueellisen TYP-verkoston edustajien haastattelut, kysely alueellisten TYP-verkostojen johtajille, KEHA-keskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön välittämät tiedot TYPPI-rekisteristä ja URA-asiakastietojärjestelmästä (2015–2022).
- Menetelmät: Sisällönanalyysi, kuvaileva määrällinen analyysi.

Tarkastuskysymys 3: Onko pohjoismainen työvoimapalvelumalli edistänyt vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

- Aineistot: Hallinnon asiakirjat, työ- ja elinkeinoministeriön haastattelut, neljän TE-toimiston ja neljän työllisyyden kuntakokeilukunnan henkilöstön haastattelut (kuusi ryhmähaastattelua, n=33), TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeiluiden henkilöstölle kohdennettu kysely (n=2 381), työ- ja elinkeinoministeriön toimittamat seuranta-tiedot URA-asiakastietojärjestelmästä.
- Menetelmät: Sisällönanalyysi, kuvaileva määrällinen analyysi ja lineaarinen regressioanalyysi. Menetelmiä kuvaillaan tarkemmin erillisissä muistioissa, jotka ovat saatavissa tarkastusvirastosta.

Tarkastuskysymys 4: Ovatko tulosperusteiset toimintamallit edistäneet vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä?

- Aineistot: Hallinnon asiakirjat, työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu, Motivan haastattelu sekä sähköpostitiedonannot työ- ja elinkeinoministeriöstä, S-Pankilta ja Eezy Työllisyyspalveluilta.
- Menetelmät: Sisällönanalyysi.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 2.11.2022 ja päättyi 23.11.2023. Kaikkia neljää tarkastuskysymystä pohjusti työ- ja elinkeinoministeriön tarkastushaastattelut, jotka toteutettiin tarkastuksen suunnitteluvaiheessa syyskuussa 2022. Tarkastusaineistot kerättiin vuoden 2023 tammikuun ja syyskuun välisenä aikana.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät apulaistarkastaja Pauliina Hakkarainen, johtava tuloksellisuustarkastaja Antti Halmetoja, johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen, johtava tuloksellisuustarkastaja Ville-Veikko Pulkka ja ylitarkastaja Pietari Suomela. Tarkastusta ohjasi vuonna 2022 johtaja Anna-Liisa Pasanen ja vuonna 2023 tarkastuspäällikkö Sari Hanhinen.

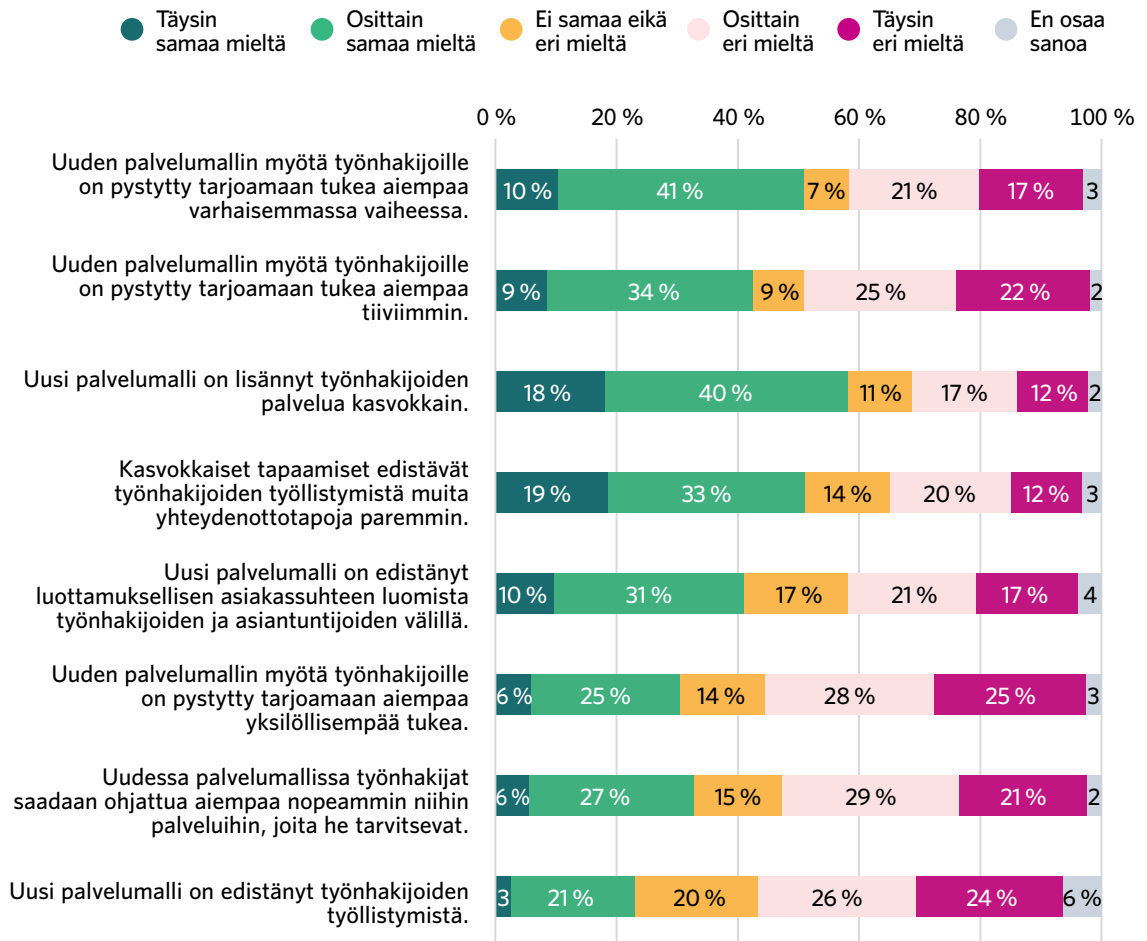
## Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanon arvioinnissa käytetty kyselyaineisto kerättiin maaliskuussa 2023 toimittamalla saatekirje ja avoin Webropol-sovelluksen linkki sähköpostitse TE-toimistoille ja työllisyyden kuntakokeiluille. Aineisto on itsevalikoitunut näyte ja tuloksiin voi siten liittyä valikoitumisharhaa. Itsevalikoituneeksi näytteeksi kyselyn vastaajamäärää (n=2 381) ja aineiston edustavuutta voitaneen kuitenkin pitää poikkeuksellisen hyvänä. TE-toimistoissa työskenteli maaliskuussa 2023 henkilöasiakastehtävissä KEHA-keskuksen arvion mukaan 3 296 henkilöä ja kuntakokeiluissa 1 794 henkilöä. Vastausprosentit ovat näihin arvioihin perustuen kuntakokeiluissa 66 prosenttia ja TE-toimistoissa 36 prosenttia. Kuntakokeiluiden henkilöstömääriin ei ole laskettu niiden mahdollisesti omilla resursseillaan palkkaamaa henkilöstöä, joten kuntakokeilujen vastausprosentti on edellä esitettyä matalampi. Vastauksia saatiin kaikista TE-toimistoista ja kuntakokeiluista, joihin kysely välitettiin.

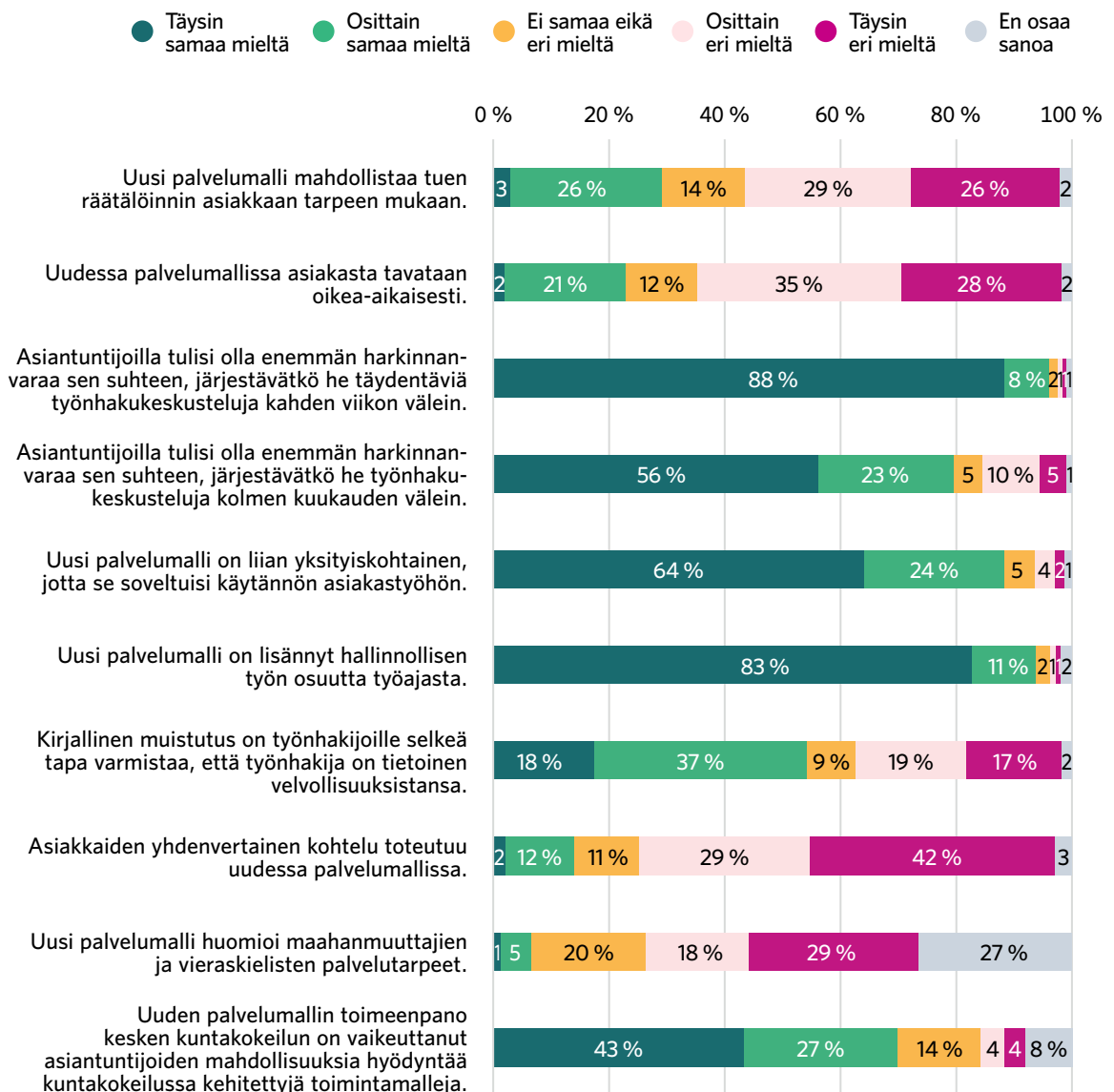
Työllisyyden edistämiseksi tarkoitetuista tulosperusteisista toimintamallihankkeista tarkastuksen kohteena olivat erityisesti SIB-mallilla toteutetut Työllistymisen edistäminen -hanke (Työ-SIB) ja Maahanmuuttajien nopea työllistyminen ja kotoutuminen -kokeilu (Koto-SIB). Kummankaan SIB-hankkeen lopullisia tuloksia ei ollut tarkastuksen aikana käytettävissä. Työ-SIB-hankkeen toteutusaikataulu on 2019–2024 ja vuosi 2025 on optiona. Koto-SIB-kokeilu päättyi 2019, mutta kokeilun työllisyysvaikutusten seuranta jatkui vuoden 2022 loppuun saakka. Koto-SIB-kokeilun arviointitulokset julkaistaan vasta tarkastuksen päättymisen jälkeen. Kummastakaan hankkeesta ei ole tehty väliarviointia.

# Liite 2: Henkilöasiakaspalvelussa työskentelevälle TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeiluiden henkilöstölle kohdennetun kyselyn vastaukset (n=2 381)

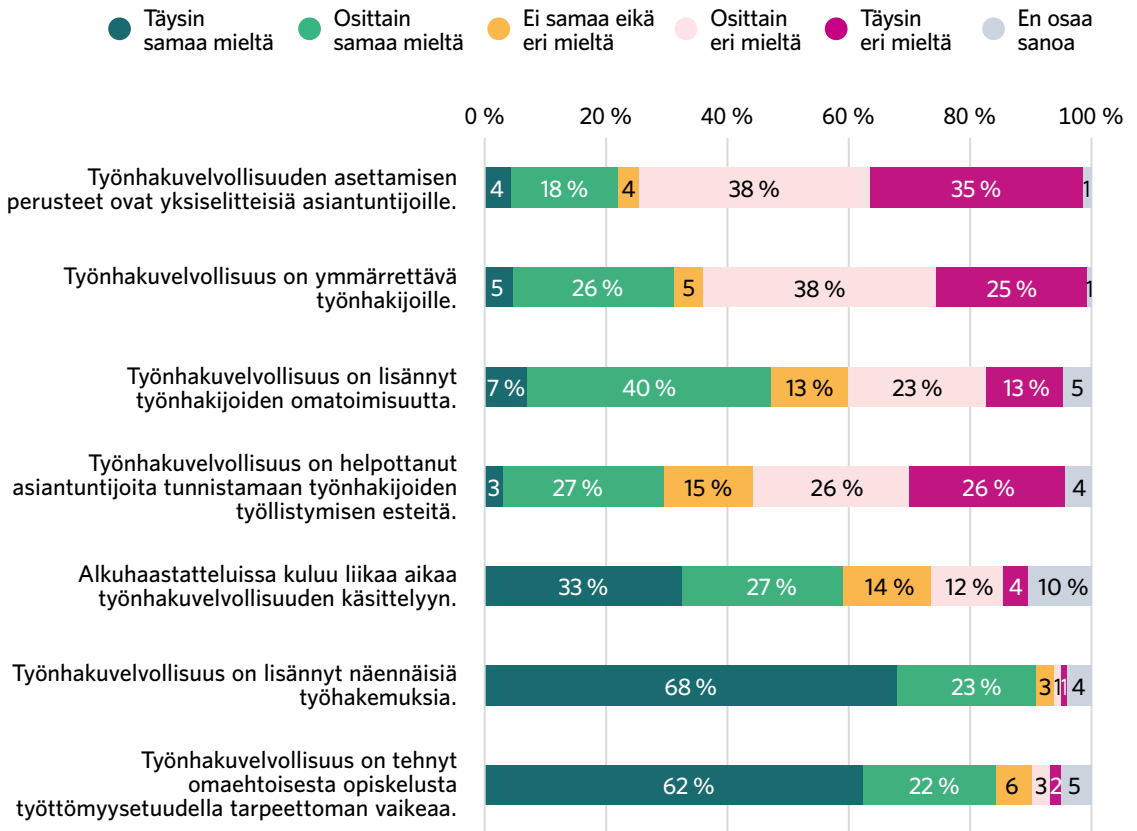
## Pohjoismaisen työvoimapalvelun tavoitteet



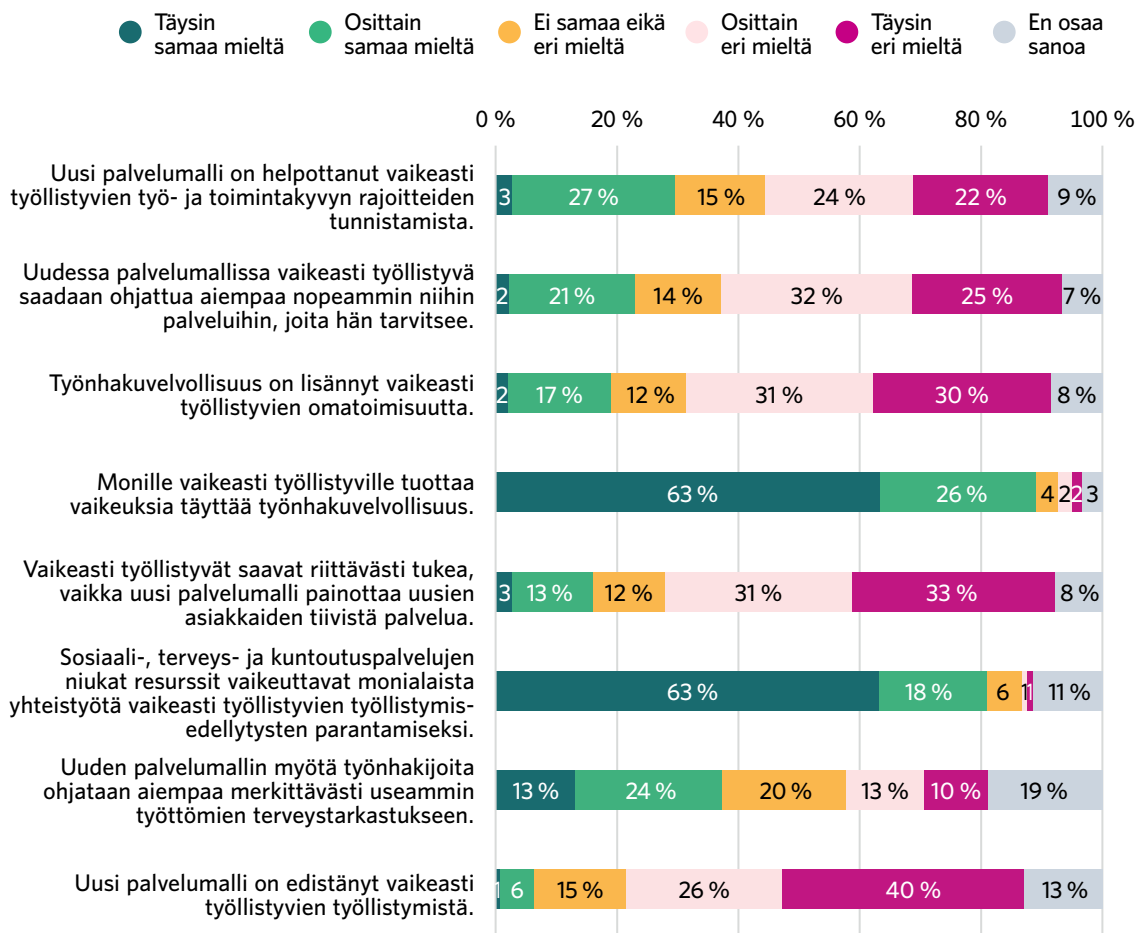
## Palvelumalli käytännön asiakastyössä



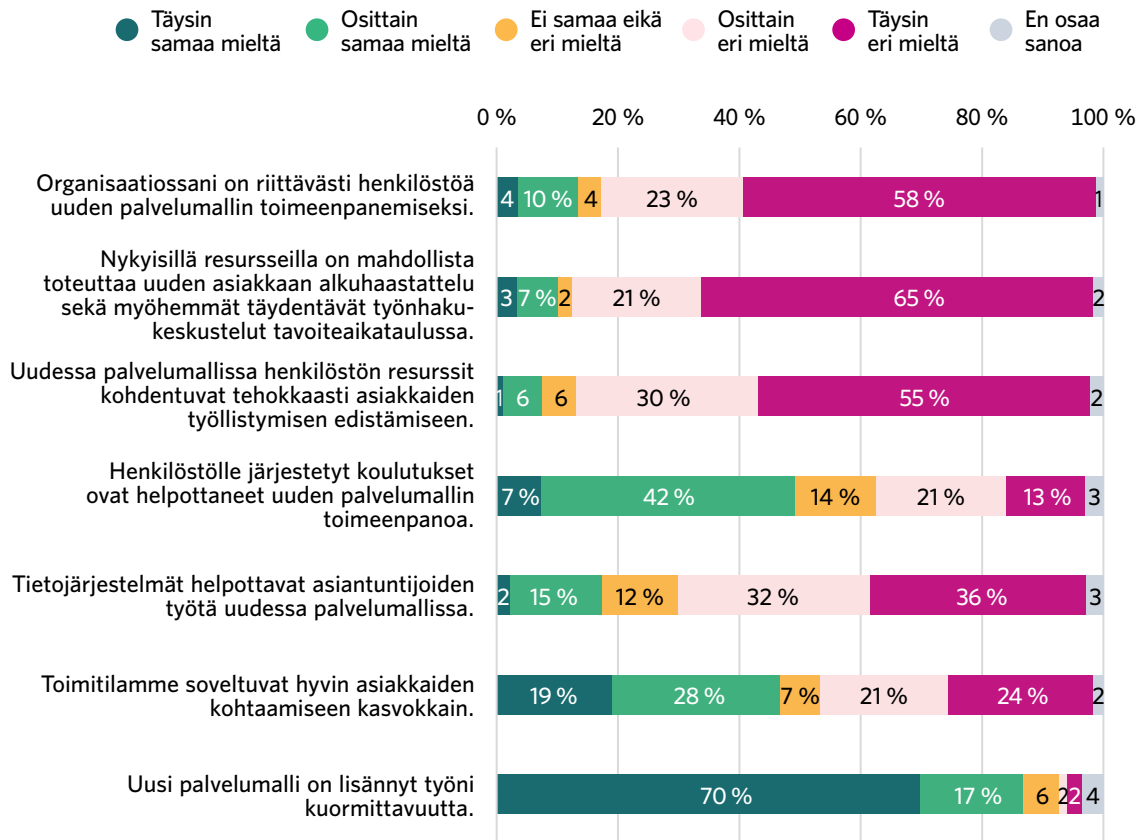
## Työnhakuvelvollisuuden tarkoituksenmukaisuus



## Palvelumallin soveltuminen vaikeasti työllistyville



## Toimeenpanon edellytykset



# Viitteet

- 1 Sotkanet.fi / Vaikeasti työllistyvät (rakennetyöttömyys), % 15–64-vuotiaista (ind. 3071). <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/metadata/indicators/3071>. Viitattu 7.9.2023.
- 2 Suomen virallinen tilasto (SVT): Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2021: Sosiaaliturvamienot olivat 78 miljardia euroa – kasvua edellisvuodesta alle prosentti. Tilastoraportti 21/2023. Helsinki: THL. <https://www.julkari.fi/handle/10024/146556>. Viitattu 7.9.2023.
- 3 Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P. & Vuori, L. (2019) Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019. Helsinki: VNK. <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-645-4>. Viitattu 7.9.2023.
- 4 StatFin / Työnvälitystilasto (TEM) / 12ua -- Rakennetyöttömät ikäryhmän ja ammattiryhmän mukaan kk:n lopussa (6210). [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_tyonv/statfin\\_tyonv\\_pxt\\_12ua.px](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tyonv/statfin_tyonv_pxt_12ua.px). Viitattu 7.9.2023.
- 5 Työ- ja elinkeinoministeriö. Työkykyohjelma. <https://tem.fi/tyokykyohjelma>. Viitattu 7.9.2023.
- 6 Työ- ja elinkeinoministeriö. Työllisyyden kuntakokeilut. <https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>. Viitattu 7.9.2023.
- 7 Työ- ja elinkeinoministeriö. Työkanava Oy. <https://tem.fi/valtion-erityistehtavayhtio>. Viitattu 27.10.2023.
- 8 Hallituksen esitys (HE 167/2021 vp) eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lain-säädännöksi, s. 6. <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210167>. Viitattu 7.9.2023.
- 9 Ks. viite 8.
- 10 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työnhakijan palveluprosessista ja työnhakuvelvollisuudesta (VN/10520/2022).
- 11 Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Helsinki: Valtioneuvosto. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>. Viitattu 7.9.2023.
- 12 Farchy, E. & Immervoll, H. (2021) Faces of joblessness in Finland: A people-centred perspective on employment barriers and policies. Pariisi: OECD. <https://www.oecd.org/finland/faces-of-joblessness-in-finland-ca3bc4a4-en.htm>. Viitattu 7.9.2023.
- 13 THL / Sotkanet / Työttömien terveystarkastukset, % työttömistä (ind. 5274). <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/metadata/indicators/5274>. Viitattu 7.9.2023.
- 14 Maunu, T., Räisänen, H. & Tuomaala, M. (2023) Pitkä työttömyys. TEM-analyyseja 114/2023. Helsinki: TEM. <https://tem.fi/-/tem-analyysi-koulutuksessa-olisi-potentiaalia-torjumaan-tyottomyyden-pitenemista>. Viitattu 7.9.2023.



- 15 Työ- ja elinkeinoministeriö. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu. <https://tem.fi/tyollistymista-edistava-monialainen-yhteispalvelu>. Viitattu 7.9.2023.
- 16 Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. 381/2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2023/20230381>. Viitattu 7.9.2023.
- 17 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2023/20230380>. Viitattu 7.9.2023.
- 18 Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141369>. Viitattu 7.9.2023.
- 19 Ks. esim. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163755/Sosiaaliturvakomitea\\_2022\\_4.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163755/Sosiaaliturvakomitea_2022_4.pdf); Juvonen-Posti, P., Saikku, P. & Turunen, J. (toim.) (2020) Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työkäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162412/VNTEAS\\_2020\\_40.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162412/VNTEAS_2020_40.pdf); Halmetoja, A. & Rintala, T. (2020) Perustoimeentulotuen siirto Kelaan hankaloitti asiastyötä TE-palveluissa. Yhteiskuntapolitiikka. Analyysit. 85(4), 416–424. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140449/YP2004\\_Halmetoja%26Rintala.pdf](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140449/YP2004_Halmetoja%26Rintala.pdf); Määttä, A. (2011): Työkyvytön vai työtön? Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinputoaminen elämänkaaren eri vaiheissa. Kuntoutus 34(1), 18–28. [https://www.researchgate.net/publication/333995216\\_TYOKYVYTON\\_VAL\\_TYOTON\\_Tyokyvyttömyydesta\\_aiheutuva\\_sosiaaliturvan\\_valiinputoaminen\\_elamankaaren\\_eri\\_vaiheissa\\_TIETEELLINEN\\_ARTIKKELI](https://www.researchgate.net/publication/333995216_TYOKYVYTON_VAL_TYOTON_Tyokyvyttömyydesta_aiheutuva_sosiaaliturvan_valiinputoaminen_elamankaaren_eri_vaiheissa_TIETEELLINEN_ARTIKKELI). Viitattu 7.9.2023.
- 20 Määttä, A. (2011): Työkyvytön vai työtön? Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinputoaminen elämänkaaren eri vaiheissa. Kuntoutus 34(1), 18–28.
- 21 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163755/Sosiaaliturvakomitea\\_2022\\_4.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163755/Sosiaaliturvakomitea_2022_4.pdf). Viitattu 7.9.2023.
- 22 Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161151/STM%20rap%2043%202018%20Osatyokykyisten%20reitit%20tyollisyyteen.pdf>. Viitattu 7.9.2023.
- 23 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163755/Sosiaaliturvakomitea\\_2022\\_4.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163755/Sosiaaliturvakomitea_2022_4.pdf). Viitattu 7.9.2023.
- 24 Saikku, P. (2018) Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä. Väitöskirja. Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/233917/HALLINNA.pdf>. Viitattu 7.9.2023.
- 25 Valtioneuvoston asetus työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1377/2014). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141377>. Viitattu 7.9.2023.
- 26 Valtioneuvoston asetus työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (1389/2022). <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221389>. Viitattu 7.9.2023.

- 27 Valtioneuvoston asetus työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1377/2014). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141377>. Viitattu 7.9.2023.
- 28 Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. 381/2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2023/20230381>. Viitattu 7.9.2023.
- 29 Hallituksen esitys (HE 207/2022 vp) eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220207>. Viitattu 7.9.2023.
- 30 Työ- ja elinkeinoministeriö. Maahanmuuttajien kotoutumisen SIB-hanke. <https://tem.fi/koto-sib>. Viitattu 7.9.2023.
- 31 Työ- ja elinkeinoministeriö. SIB-yhteenvedot. [https://tem.fi/documents/1410877/21184793/Vaik.inv.+osaamiskeskus\\_SIB-yhteenvedot.pdf/2db-f5e93-01d1-24f3-0ffb-73979f2f0af1/Vaik.inv.+osaamiskeskus\\_SIB-yhteenvedot.pdf?t=1605696537846](https://tem.fi/documents/1410877/21184793/Vaik.inv.+osaamiskeskus_SIB-yhteenvedot.pdf/2db-f5e93-01d1-24f3-0ffb-73979f2f0af1/Vaik.inv.+osaamiskeskus_SIB-yhteenvedot.pdf?t=1605696537846). Viitattu 7.9.2023.
- 32 Ks. viite 31.
- 33 S-Pankki / TE-palvelut / Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ-SIB. <https://tyosib.fi/>. Viitattu 7.9.2023.
- 34 Ks. viite 31.
- 35 S-Pankki / TE-palvelut / Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ-SIB palveluntuottajat ovat kokeneita työllistämisen ammattilaisia. <https://tyosib.fi/palveluntuottajat/>. Viitattu 7.9.2023.
- 36 S-Pankki / TE-palvelut / Työ- ja elinkeinoministeriö. Hienoja tuloksia SIB-työllistämishojelmien avulla. <https://tyosib.fi/tyollistyneet/>. Viitattu 7.9.2023.
- 37 Sitra. Näin syntyi Työ-SIBin yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus. <https://www.sitra.fi/artikkelit/tyo-sibin-yhteiskunnallinen-mallinnus-mita-ja-miksi/>. Viitattu 7.9.2023.



---

**VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | [@VTV\\_fi](https://twitter.com/VTV_fi)